

Redaktionelt forord

Siden den økonomiske krise satte ind i slutningen af 2008, er ledigheden steget, og det er især de yngre generationer, der er ramt. Ingen anden aldersgruppe har en ledighed, der kan måle sig med ledigheden for unge under 30 år. Samtidig skræmmer historien fra sidste gang ungdomsarbejdsløshed satte rekord i 80'erne og 90'erne. En del af de unge, der røg ud i langtidsledighed dengang, har været præget af dårlig arbejdsmarkedstilknytning i store dele af deres voksne arbejdsliv. For unge er det alfa og omega, at overgangen til arbejdsmarkedet bliver så gnidningsfri som muligt. Der er kun få chancer for at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Unge har langt mindre erhvervs erfaring end andre på arbejdsmarkedet, der kæmper om de samme job, og for nyuddannede kommer der tilmed endnu flere ud med samme uddannelse hvert år.

Dette nummer af Samfundsøkonomen sætter fokus på ungdomsarbejdsløshed både i dansk og international sammenhæng. Der sættes fokus på unges ledighedsproblemer generelt og på nyuddannede, som måske havner i en længerevarende ledighedsperiode dårligere lønnede job, fordi de springer ud som nybagte kandidater midt i en krisetid. To bidrag sætter fokus på ungdomsledigheden rundt omkring i Europa og giver et billede af både generelle træk ved ungdomsledighed og ved særlige træk, der kan tilskrives strukturer og systemer i de enkelte lande.

Ledighed blandt nyuddannede er dobbelt ærgerlig. Den investering, som samfundet har gjort ved at uddanne unge, sættes i nogen grad på spil. Artiklen af *Mie Dalskov Pihl* viser konsekvenserne af længerevarende ledighed blandt nyuddannede både på individniveau og for samfundet. Ledigheden blandt nyuddannede sætter så alvorlige ar på cv'et, at det koster både på lønnen og beskæftigelsen, mange år efter at de nyuddannede gik ud i ledighed. Artiklen viser, at det især for faglærte og akademikere er dyrt at starte karrieren med at være ledig. Ud fra den aktuelt høje dimittendledighed finder artiklen, at samfundet går glip af næsten 800 mio. kr. i tabt velstand i løbet af de næste 10 år set i forhold til dimittendledighedsniveauet før krisen som følge af lavere strukturel beskæftigelse og lavere timeløn til de, der går direkte ud i ledighed i disse år. På den

offentlige saldo betyder den aktuelle høje dimittendledighed en forværring på godt 0,5 mia. kr. som resultat af udgifter til dagpenge samt mindre skatteindbetalinger.

Artiklen af *Mette Kildegaard og Asbjørn Knudsen* undersøger, hvad det betyder for nyuddannede akademikere at færdiggøre deres uddannelse under en lavkonjunktur, når man ser på hele årgangen af nyuddannede. I mange andre lande har man fundet, at det at dimittere under en lavkonjunktur »forfølger« de nyuddannede i mange år, men som artiklen viser, er der i Danmark ikke tegn på, at der er en vedvarende negativ effekt af at dimittere under en lavkonjunktur på lønnen og beskæftigelsen. Der er dog tegn på kortvarige negative effekter på beskæftigelsen, men inden for en årrække forsvinder effekterne. Det smidige danske arbejdsmarked er en af forklaringerne på, at danske dimittender ikke rammes så hårdt af at færdiggøre under en lavkonjunktur.

Ungdomsledigheden i Danmark er steget markant siden krisens begyndelse i 2008, men de unge i de sydeuropæiske og de baltiske lande er langt hårdere ramt. *Per Kongshøj Madsen* viser i sin artikel, de store forskelle i ledigheden, der er i de europæiske lande. Overalt er de unges ledighed større end de voksnes, og det er tydeligt, at jo hårdere et land rammes af økonomisk krise, jo vanskeligere er det for de unge at etablere sig på arbejdsmarkedet. I Spanien og Grækenland er ungdomsledigheden exceptionelt høj, og i Italien er der - ud over en meget høj ledighed - en stor gruppe inaktive unge, der hverken er i uddannelse eller i beskæftigelse. *Ole Jess Olsen* ser i sin artikel nærmere på problemerne i Italien og Spanien og peger ligesom *Per Kongshøj Madsen* på, at beskæftigelsesproblemerne for Europas unge ikke alene skyldes konjunkturerne. Reguleringer, der beskytter den eksisterende arbejdskraft, manglende overensstemmelse mellem de unges skolemæssige kundskaber og arbejdsmarkedets krav og mangel på tiltag, der støtter overgangen mellem skole og arbejdsmarkedet, er ifølge forfatterne væsentlige årsager til, at de unge rammes så hårdt af krisen. Begge forfatter peger på nødvendigheden af en aktiv arbejdsmarkedsindsats, der også bidrager til at afhjælpe de unges beskæftigelsesproblemer.

Den aktive ungeindsats er temaet for *Thomas Bredgaards* artikel. Der er foretaget få egentlige effektevalueringer af beskæftigelsesindsatsen for de unge. I *Thomas Bredgaards* artikel præsenteres resultaterne fra en række kvalitative studier fra 3 konkrete lokale projekter for unge med problemer ud over ledighed. Studierne peger på, at en virksom indsats er et komplekst samspil af aktiviteter og mekanismer, hvor de væsentligst elementer er individuelle og fleksible indsatser, der gennemføres i et trykt og tillidsfuldt miljø.

Per Vejrup Hansen beskæftiger sig i sin artikel med unge i den diametralt modsatte ende af uddannelsesspektret. Her gælder det lønudviklingen for de ph.d.-uddannede inden for områderne naturvidenskab og teknik. På disse områder steg optaget af ph.d. studerende betydeligt efter 2003, og forfatteren rejser spørgsmålet om, hvorvidt det har været en fornuftig uddannelsesinvestering. Analyser viser, at ph.d.ernes relative løn falder

i den periode, hvor antallet af dimittender forøges. Det kan være et udtryk for, at der er flere ph.d.-uddannede, end der er ph.d.-job, og der derfor er foretaget en overinvestering i disse uddannelser.

Uden for nummerets tema drøftes i sidste artikel den danske velfærdsmodel. Modellen betegnes som universel, fordi velfærdsydelse tildes alle uafhængigt af indkomst. Det universelle element sikrer ifølge modellens fortalere bred politisk opbakning. Indkomstgraduerede ydelser vil udhule velfærdsmodellens politiske legitimitet og føre til ringere ydelser også for de dårligst stillede. *Jørn Henrik Petersen* angriber dette argument som både empirisk og teoretisk svagt funderet. Der findes alternative begrundelser for befolkningens opbakning til et højt velfærdsniveau, som er fuldt forenelige med indkomstgraduerede ydelser.

Længerevarende ledighed blandt nyuddannede koster dyrt

Det er ikke kun ærgerligt, det er også dyrt, når nyuddannede går direkte ud i længerevarende ledighed. Både for den enkelte, men også for samfundet, der går glip af både skatte kroner og velstand.



MIE DALSKOV

Cand.polit., privatøkonom
AE – Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Det koster mange penge for samfundet, når nyuddannede går direkte ud i længerevarende dimittendledighed. Den aktuelt høje ledighed vi ser netop nu blandt nyuddannede kommer til at betyde lavere strukturel beskæftigelse, og samfundsøkonomiske tab. Tab der både kommer af at nyuddannede går ledige, men også fordi nogle nyuddannede må tage et job, som de er overuddannede til. Alt sammen er eksempler på, hvordan dårlige konjunkturer kan ødelægge strukturerne på arbejdsmarkedet.

Andelen af nyuddannede, der går direkte ud i ledighed efter endt uddannelse, er mere end fordoblet siden 2008. Af de knap 62.000 nyuddannede, der færdiggjorde en erhvervskompetencegivende uddannelse i 2010, har hver tredje oplevet mindst en måneds ledighed, og hver syvende har været ledig i mindst et halvt år. Således var mere end 8.000 af de nyuddannede fra 2010-årgangen ledige i mindst 6 måneder, hvilket svarer til 13,5 procent af årgangen, jf. tabel 1.

TABEL 1 Antal nyuddannede berørt af ledighed fordelt på årgange

	2008	2009	2010
		Antal pers.	
Antal nyuddannede i alt	57.167	59.227	61.896
- heraf med mindst 1 måneds ledighed	9.735	16.327	20.576
- heraf med mindst 6 måneders ledighed	2.789	6.906	8.328
Ledighedsprocent efter ledighedens varighed		Pct.	
- mindst 1 måneds ledighed	17,0	27,6	33,2
- mindst 6 måneders ledighed	4,9	11,7	13,5

Anm: Tabellen viser antallet af nyuddannede pr. årgang i rullende år fra 4. kv. året før til 3. kv. i året efter samt antallet nyuddannede, der har oplevet ledighed (kun dagpenge er talt med). Tallene omfatter alle nyuddannede på erhvervsuddannelser og videregående uddannelser.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og Beskæftigelsesministeriets DREAM-register (juli 2011 version).

NOTE 1 Denne analyse er en opfølgning på rapporten »Samfundsøkonomiske konsekvenser af dimittendledighed for videregående uddannelser«, der er udgivet i efteråret 2011 i samarbejde med DJØF. I forhold til sidst er effekterne estimeret efter 10 år og der er inkluderet flere kontrolvariable.

I denne artikel undersøges effekterne af længerevarende ledighed blandt nyuddannede både i forhold til den enkeltes og samfundets økonomi.¹ Nærmere bestemt er det effekterne af mindst 6 måneders sammenhængende ledighed direkte efter endt uddannelse, der undersøges. Konsekvenserne af ledigheden er undersøgt både på erhvervsindkomsten, timelønnen og beskæftigelsen. En ting er, at ledighed efter endt uddannelse betyder et umiddelbart tab af indkomst og erhvervs erfaring, men det helt store spørgsmål i denne artikel er, om det er et vedvarende tab af at gå direkte ud i ledighed. I artiklen undersøges effekterne af dimittendledighed for forskellige uddannelser og på både kortere (3 år) og længere sigt (10 år).

I analysen er brugt *propensity score matching* til at estimere effekterne for at forsøge at tage højde for selektionen ind i ledighed. De baggrundsfaktorer, der forventes at påvirke responsvariablene (som fx løn og beskæftigelse), vil sandsynligvis også påvirke sandsynligheden for ledighed. Derfor er en lang række variable medtaget for at tage højde for selektionen fx karakterer fra gymnasiet, om man har haft studiejob under uddannelsen og forældrenes uddannelsesniveau. Analysen omfatter en halv million nyuddannede, der har taget en erhvervskompetencegivende uddannelse i perioden 1992-2002. Analysens metode er nærmere beskrevet i boks 1.

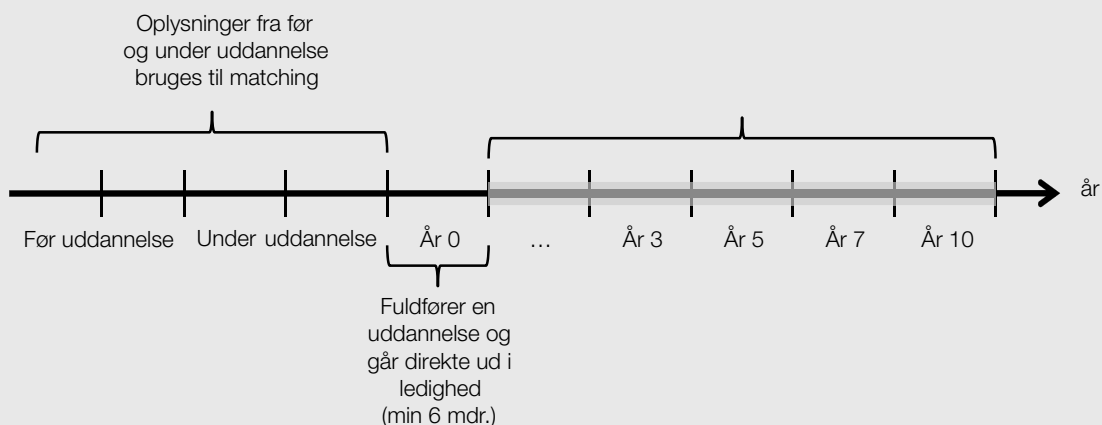
BOKS 1 Sådan beregnes effekterne af længerevarende ledighed blandt nyuddannede

De individuelle effekter af dimittendledighed estimeres via propensity score matching, der går ud på, at man for alle dimittender estimerer sandsynligheden for at blive ledig. Dernæst sammenligner man den fremtidige løn og beskæftigelse for dem, der rent faktisk var ledige, med dem, som ikke var ledige, men som havde samme sandsynlighed for ledighed. På den måde forsøger man at eliminere alle andre forskelle mellem de to grupper end netop ledigheden.

For at estimere sandsynligheden for ledighed (propensity scoren) er en lang række baggrundsvARIABLE anvendt. Variablene er medtaget for at fange de faktorer, der har betydning for sandsynligheden for at blive ledig, når man er nyuddannet. Nogle faktorer har direkte betydning, fx køn og alder, mens andre faktorer er medtaget ud fra en hypotese om en indirekte effekt. Nogle personlige egenskaber som fx evner og motivation er vanskelige at måle, og en del variable er medtaget for at forsøge at fange denne variation. Overordnet set kan variablene inddeles i følgende grupper.

- Information v. uddannelsens afslutning (alder, antal børn, etnicitet, køn, forældrenes uddannelsesniveau)
- Information fra barndommen (husstandstype, boligtype, bopælskommune)
- Information fra før uddannelse (sabbatår, beskæftigelse i sabbatår, indkomst i sabbatår, karaktergennemsnit fra gymnasiet eller HF)
- Information fra uddannelsen (forsinkelse på uddannelsen, studiejob, boligtype under uddannelsen, studieskift, uafsluttet uddannelse tidligere, uddannelsesretning)

I alt er der foretaget 33 modelestimater for de tre hoveduddannelsesgrupper og 11 årgange. De gennemsnitlige effekter for alle årgange er anvendt som resultater, for på den måde at få resultater, der er robuste over for konjunkturudsving. For en teknisk uddybning af metodegrundlaget, se: http://www.ae.dk/files/AE_dimittendledighed-koster-i-loenposen-mange-aar-frem.pdf, appendiks 1.



TABEL 2 Andel af en årgang (1992-2010), der i gennemsnit oplever dimittendledighed

	Ledig i mindst 1 måned	Ledig i mindst 6 mdr.	Ledig i mindst 12 mdr.	Ledig i mindst 18 mdr.	Typisk antal ledige måneder (kun ledige)
	Pct., andel af årgang				Mdr.
Erhvervsfaglige uddannelser	19,2	6,8	3,1	1,9	3,0
Korte og mellemlange vid. uddannelser	38,0	13,0	5,8	3,4	3,0
Lange vid. uddannelser	44,4	22,4	11,7	6,5	5,0

Anm: Tabellen viser gennemsnitlig andel, der er ledig i den anviste periode. Årgange er regnet på rullende år, hvor året dækker 3. kvartal i året og bagud til 4. kvartal året før. Fx dækker 2010 3. kvartal 2010, 2. kvartal 2010, 1. kvartal 2010 samt 4. kvartal 2009. For årgang 2010 er det kun muligt at opgøre ledighed i op til 6 måneder. Yderste kolonne viser medianledigheden for årgang 1992-2008.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) samt Beskæftigelsesministeriets DREAM-register (juli 2011-version).

TABEL 3 Estimerede individuelle effekter af dimittendledighed på erhvervsindkomst

Relativ effekt, pct.	3-årseffekt	5-årseffekt	7-årseffekt	10-årseffekt
	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.
Erhvervsfaglige uddannelser	-27,0	-21,9	-20,4	-17,4
Korte og mellemlange vid. uddannelser	-19,2	-15,7	-14,4	-13,1
Lange vid. uddannelser	-21,9	-17,9	-16,3	-17,2
Nominal effekt, kr. (2012-niv.)				
	kr.	kr.	kr.	kr.
Erhvervsfaglige uddannelser	-80.000	-65.000	-60.000	-51.000
Korte- og mellemlange vid. uddannelser	-62.000	-50.000	-46.000	-42.000
Lange vid. uddannelser	-91.000	-75.000	-68.000	-72.000

Anm: Gennemsnitlige effekter for dimittender i perioden 1992-2002 ved mindst 6 måneders ledighed efter dimission. Effekterne i tabellen er et gennemsnit af de årlige estimationer. 10-års-effekten er estimeret for årgangene 1992-99. Alle effekter er signifikante på 95%-niveau. Effekterne i kroner er estimeret på baggrund af medianindkomst for personer med de givne uddannelser under 40 år (2012-priser).

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og estimation i STATA vha. PSMATCH2.

Dimittendledighed mere udbredt på lange uddannelser

Der er stor forskel på, hvor udbredt dimittendledighed er på de forskellige uddannelser. Af tabel 2 fremgår andelen af en årgang nyuddannede, der i gennemsnittet oplever dimittendledighed. Det ses, at langt flere med lange videregående uddannelser hænger fast i ledighed end kortuddannede, og det er mindre sandsynligt, at erhvervsuddannede er ledige i længere tid.

Nyuddannede taber mange tusinde kroner årligt, hvis de går direkte ud i længerevarende ledighed

Nyuddannede med en erhvervsfaglig uddannelse, som f.eks. tømrere, kontorassistenter og mekanikere, oplever i gennemsnit et tab på 27 procent af erhvervsindkomsten 3 år efter dimission, hvis de har været ledige i mindst 6 måneder efter endt uddannelse. Effekten falder med tiden, men selv efter ti år er der et signifikant tab på 17 procent af den årlige erhvervsindkomst, jf. tabel 3.

Nyuddannede med korte og mellemlange uddannelser, som f.eks. pædagoger og laboranter, oplever i gennemsnit et mindre 3-årigt tab på erhvervsindkomsten på 19 procent, og efter 10 år er tabet 13 procent. Dimittender fra lange videregående uddannelser, som f.eks. læger og ingeniører, taber 22 procent på erhvervsindkomsten. Ti år efter endt uddannelse er tabet for akademikere 17 procent og nogenlunde på niveau med faglærtes effekter.

Af tabel 3 fremgår det ligeledes, hvad det koster den enkelte at gå direkte ud i længerevarende dimittendledighed målt i kroner. På kort sigt taber en nyuddannet faglært, der går direkte ud i ledighed, i gennemsnit 80.000 kr. årligt, mens tabet for personer med lange videregående uddannelser er på 91.000 kr. Så selvom den relative 3-års-effekt er størst for erhvervsuddannelserne, så taber akademikere mest på at være ledige.

På 10 års sigt taber nyuddannede med en erhvervsfaglig uddannelse 51.000 kr. årligt, hvis de begyndte karrieren med

TABEL 4 Estimerede individuelle effekter af dimittendledighed på beskæftigelsesfrekvensen

	3-årseffekt	5-årseffekt	7-årseffekt	10-årseffekt
	Pct.-point	Pct.-point	Pct.-point	Pct.-point
Erhvervsfaglige uddannelser	-16,7	-12,3	-11,0	-8,1
Korte og mellemlange vid. uddannelser	-10,2	-7,2	-5,7	-4,8
Lange vid. uddannelser	-9,1	-5,7	-3,9	-3,3

Anm: Gennemsnitlige effekter for dimittender i perioden 1992-2002 ved mindst 6 måneders ledighed efter dimission. Effekterne i tabellen er et gennemsnit af de årlige estimationer. 10-års-effekten er estimeret for årgangene 1992-99. Alle effekter er signifikante på 95%-niveau.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og estimation i STATA vha. PSMATCH2.

ledighed af mindst 6 måneders varighed, mens nyuddannede med korte eller mellemlange uddannelser taber 42.000 kr. og nyuddannede akademikere taber 72.000 kr.

Effekterne på erhvervsindkomsten er sammensat af en løn- og beskæftigelseseffekt. Dét at være ledig efter endt uddannelse kan både betyde lavere beskæftigelse, og selvom man får job, en lavere timeløn. Den lavere timeløn kan både skyldes en senere start på arbejdslivet, og dermed lavere anciennitet, men også at dem, der har været ledige efter endt uddannelse, har accepteret et job, som de i virkeligheden er overkvalificerede til, så de typisk får en lavere timeløn.

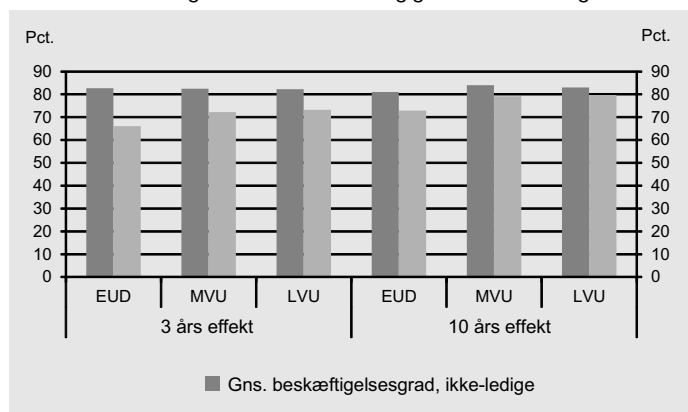
Nyuddannedes ledighed betyder mindre beskæftigelse i årene fremover

Tabel 4 og figur 1 viser effekterne på beskæftigelsesfrekvensen ved mindst 6 måneders dimittendledighed. Da der ses på ændringer i den årlige beskæftigelsesfrekvens, skal effekterne tolkes som ændring i procentpoint. Beskæftigelsesfrekvensen vil 3 år efter de nyuddannede med en erhvervsfaglig uddannelse gik ud i ledighed være 17 procentpoint lavere. Igen aftager effekten med tiden, og på 10 års sigt er tabet i beskæftigelseschancerne på 8 procentpoint.

For de korte og mellemlange videregående uddannelser koster dimittendledigheden et fald i beskæftigelseschancerne på 10 procentpoint efter tre år til knap 5 procentpoint efter ti år – altså noget mindre end effekterne for erhvervsuddannelserne.

For de lange videregående uddannelser er tabet på de fremtidige beskæftigelseschancer mindre end for de andre grupper. Akademikere, der går direkte ud i ledighed, oplever i gennemsnit et fald i beskæftigelsesfrekvensen på 9 procentpoint tre år efter endt uddannelse. Fem år efter de nyuddannede gik ud i ledighed er tabet 6 procentpoint, mens tabet er 3 procentpoint efter ti år.

I gennemsnit er beskæftigelsesfrekvensen for nyuddannede 81-84 procent, men for dem, der går direkte ud i længere ledighed er beskæftigelsesfrekvensen 66-73 procent på kort sigt, og 73-79 procent efter 10 år, jf. figur 1.

FIGUR 1 Beskæftigelsesfrekvens afhængig af dimittendledighed

Anm: Figuren viser den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens for dimittender, der ikke var ledige. 100 svarer til fuldtidsbeskæftiget. Beregnet ud fra ATP. Selvstændige har automatisk fuld beskæftigelse.. Beskæftigelsesfrekvensen i figuren er noget lavere end den man kan genfinde i RAS-opgørelsen hos Danmarks Statistik. Det skyldes, at mange nyuddannede er uden for arbejdsmarkedet på fx ulønnet barsel. Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og estimation i STATA vha. PSMATCH2.

Dimittendledighed har betydning for alle uddannelsesgrupper, men markant størst betydning for faglærte end for de øvrige grupper. Det er en interessant konklusion, idet man ellers ofte taler om at dimittendledighed er stigmatiserende for højtuddannede. Der kan dog være flere forklaringer på resultaterne. En mulig forklaring kan være, at den ledighed, der måles (mindst 6 måneders sammenhængende ledighed) er et mere sjældent fænomen for faglærte, og derfor er konsekvenserne også større. En anden forklaring er, at højtuddannede har flere muligheder. Selvom de har taget en ingeniøruddannelse, kan de finde arbejde på et langt bredere arbejdsmarked end den ledige bygningsarbejder, hvorved højtuddannede lettere kan slippe ud af ledighedens skygge.

Akademikere oplever størst tab på timelønnen

Modsat beskæftigelseseffekterne, så er tabet på timelønnen størst for nyuddannede ledige med lange videregående uddannelser. Akademikere, der går direkte ud i ledighed af mindst 6 måneders varighed, taber i gennemsnit næsten 13 procent på timelønnen tre år efter dimission, mens erhvervsuddannede

TABEL 5 Estimerede individuelle effekter af dimittendledighed på timelønnen

	3-årseffekt	5-årseffekt	7-årseffekt	10-årseffekt
	Pct.-point	Pct.-point	Pct.-point	Pct.-point
Erhvervsfaglige uddannelser	-10,3	-9,6	-9,4	-9,3
Korte og mellemlange vid. uddannelser	-8,9	-8,4	-8,7	-8,4
Lange vid. uddannelser	-12,8	-12,3	-12,4	-13,9

Anm: Gennemsnitlige effekter for dimittender i perioden 1992-2002 ved mindst 6 måneders ledighed efter dimission. Effekterne i tabellen er et gennemsnit af de årlige estimationer. 10-årseffekten er estimeret for årgangene 1992-99. Alle effekter er signifikante på 95%-niveau.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og estimation i STATA vha. PSMATCH2.

taber 10 procent. Nyuddannede med korte og mellemlange uddannelser taber 9 procent, jf. tabel 5.

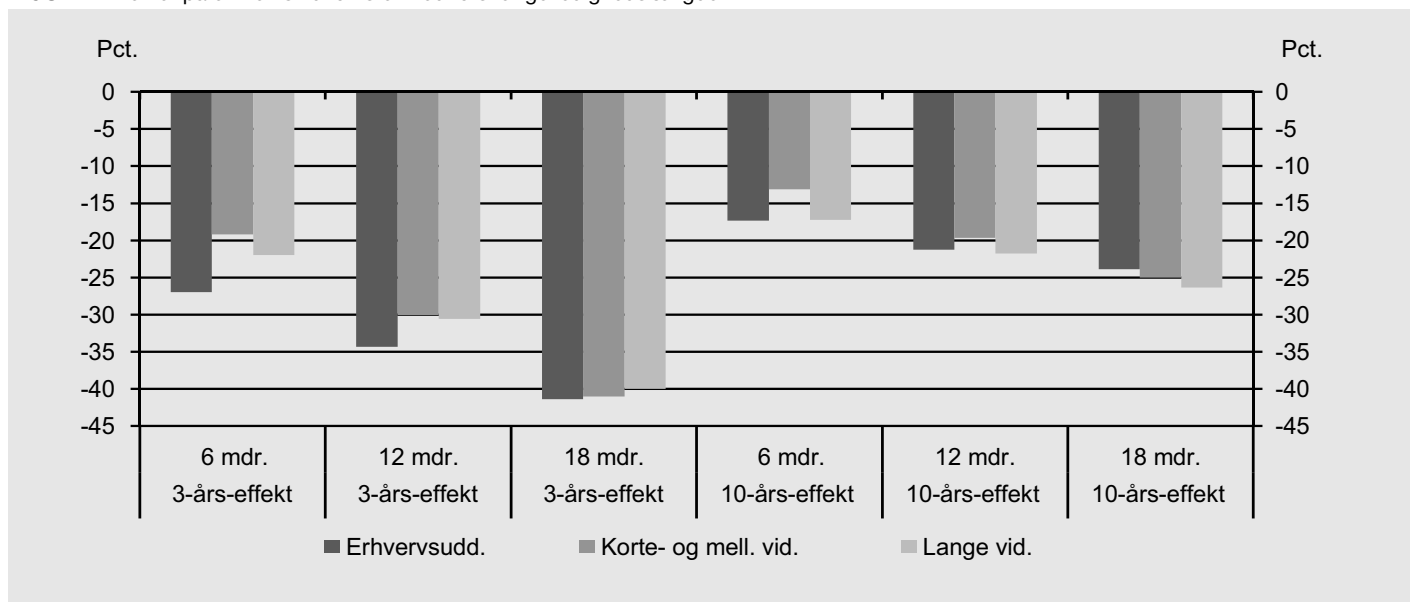
Effekterne på erhvervsindkomsten og beskæftigelsen viste en skarp aftagende profil, men det gælder ikke for timelønseffekterne. 5-, 7- og 10-års-effekterne er stort set lige store for faglærte og korte/mellemlange uddannelser, mens der for de højest uddannede er tale om, at effekterne på 10 års sigt er større end effekterne på kortere sigt.

Jo længere man hænger fast i ledighed, des mere koster det

De individuelle effekter er estimeret ved forskellige varigheder af ledighedsperioden. Ikke overraskende er tabet på den årlige erhvervsindkomst større, jo længere de nyuddannede hænger fast i ledigheden.

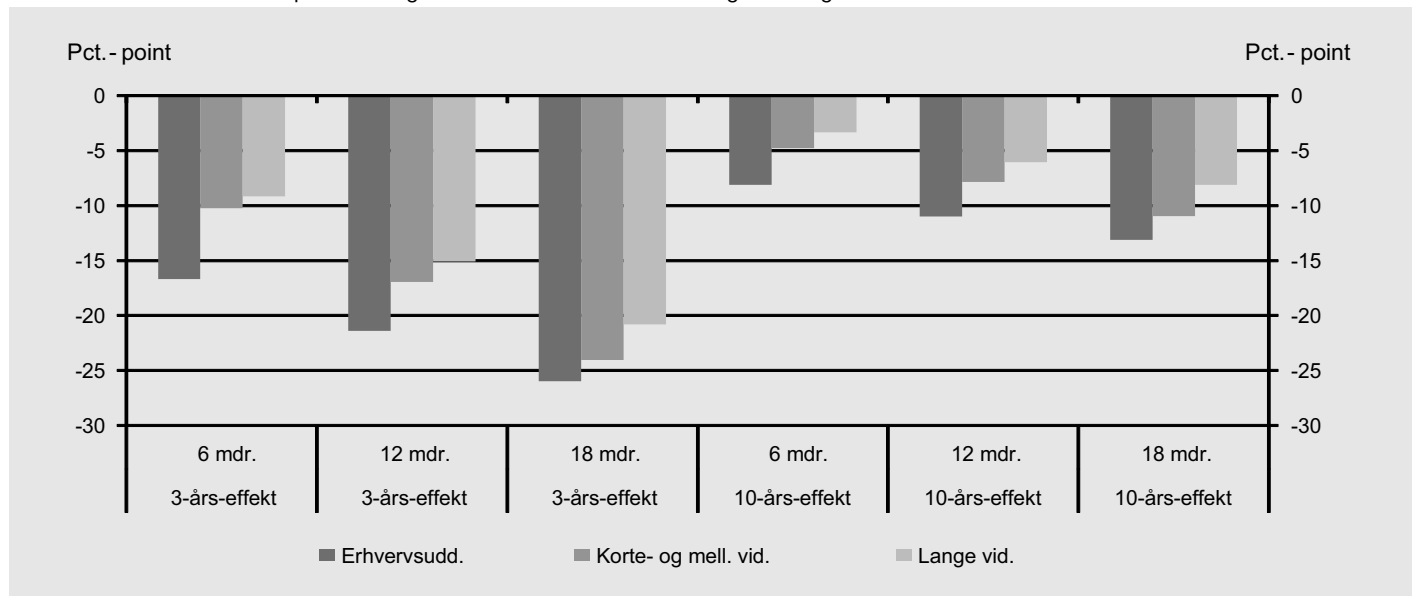
Nyuddannede, der har været ledige i sammenhængende mindst 18 måneder taber i gennemsnit 40 procent målt på den årlige erhvervsindkomst, når der ses på indkomsten tre år efter endt uddannelse. Ti år efter endt uddannelse er tabet på 24-26 procent i tabt erhvervsindkomst ved mindst 18 måneders ledighed, jf. figur 2.

På beskæftigelsesfrekvensen koster det ligeledes ekstra meget, hvis de nyuddannede hænger længe fast i ledighed. Uanset om effekten måles tre eller ti år efter endt uddannelse, eller om der måles på mindst 6 eller 18 måneders ledighed, så er effekterne størst for de erhvervsuddannede. Det fremgår af figur 3.

FIGUR 2 Effekter på erhvervsindkomsten ved forskellige ledighedslængde

Anm: Gennemsnitlige indiv. effekter for dimittender i perioden 1992-2002 ved mindst forskellige måneders ledighed efter dimission. 10-årseffekten er estimeret for årgangene 1992-99. Alle effekter er signifikante på 95%-niveau.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og estimation i STATA vha. PSMATCH2.

FIGUR 3 Estimerede effekter på beskæftigelsesfrekvensen fordelt efter ledighedslængde

Anm: Gennemsnitlige effekter for dimittender i perioden 1992-2002 ved mindst 6 måneders ledighed efter dimission. Effekterne i tabellen er et gennemsnit af de årlige estimationer. 10-års-effekten er estimeret for årgangene 1992-99. Alle effekter er signifikante på 95%-niveau. Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata og estimation i STATA vha. PSMATCH2.

Samfundet taber millioner på den høje dimittendledighed

Ud fra de estimerede individuelle effekter kan der regnes på de samfundsøkonomiske omkostninger af den aktuelle krise, og den dimittendledighed den har ført med sig. Beregningerne bygger på den aktuelle merledighed, når man måler i forhold til 2008-niveauet. Fra 2009 til 2011 er antallet af længerevarende ledige nyuddannede forøget med knap 15.000.²

Ud fra de estimerede effekter for de forskellige uddannelsesgrupper kan man beregne, hvor meget den strukturelle beskæftigelse falder i fremtiden, når den aktuelle krise betyder 15.000 flere nyuddannede ledige. På kort sigt vil beskæftigelsen falde

med knap 1.900 fuldtidspersoner, mens der på 10-års sigt er tale om et fald på 860 personer. Som det fremgår af tabel 7 er det især faglærte, der fylder i det samlede strukturelle beskæftigelsesfald.

På samme vis kan velstandstabet gøres op ud fra effekterne på den årlige erhvervsindkomst der blev vist i tabel 3.

Tabel 8 viser, hvad samfundet går glip af målt på velstanden, dvs. kombination af lavere beskæftigelse og lavere løn. På kort sigt går samfundet glip af 1,1 mia. kr. som følge af de næsten 15.000 nyuddannede, der er længerevarende ledige fra 2009 til 2011, når de går ud i ledighed efter endt uddannelse. På

TABEL 7 Ændringer i beskæftigelsen som følge af øget dimittendledighed siden 2008

Effekter v. dimittendledighed i mindst 6 mdr.	Merledighed, "krisegenerationerne"	3-årseffekt	5-årseffekt	7-årseffekt	10-årseffekt
		Antal pers.			
Erhvervsfaglige uddannelser	6.500	-1.080	-800	-720	-530
Korte og mellemlange vid. uddannelser	4.690	-480	-340	-270	-220
Lange vid. uddannelser	3.400	-310	-190	-130	-110
Alle nyuddannede	14.590	-1.870	-1.330	-1.120	-860

Anm.: »Krisegenerationerne« er gruppen af ledige dimittender, der vil være i perioden 2009-2011, fordi ledigheden ikke blev fastholdt på 2008-niveau. Der ses kun på længerevarende ledighed, dvs. mindst 6 måneders ledighed.

Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register (juli 2011-udgave) samt Danmarks Statistiks registerdata.

NOTE 2 Denne analyse er lavet i slutningen af 2011, hvorfor det endelige 2011-ledighedsniveau ikke var kendt. Derfor blev ledigheden i 2011 sat til 2010-niveau, hvilket i dag kan betragtes som et meget forsigtigt skøn (20,4 pct. af de nyuddannede LVU'ere var ledige i mindst 6 måneder, 13,1 pct. for KVVU og MVU samt 10,6 pct. for EUD).

TABEL 8 Tabt velstand som følge af øget dimittendledighed i perioden 2008-2011

Effekter v. dimittendledighed i mindst 6 mdr.	Median-indkomst	3-årseffekt	5-årseffekt	7-årseffekt	10-årseffekt
	Kr.				
				Mio.kr.	
Erhvervsfaglige uddannelser	311.100	-545	-443	-413	-351
Korte og mellemlange vid. uddannelser	323.400	-291	-238	-219	-199
Lange vid. uddannelser	421.900	-315	-258	-233	-247
Alle nyuddannede	-	-1.151	-939	-865	-798

Anm.: Tabellen viser det samlede velstandstab ud fra den individuelle effekt, antallet af dimittender med mindst 6 mdr.s ledighed og den typiske årlige erhvervsindkomst. »Krisegenerationerne« er gruppen af ekstra ledige dimittender, der vil være i perioden 2009-2011, fordi ledigheden ikke er fastholdt på 2008-niveau. Der ses kun på længerevarende ledighed, dvs. mindst 6 måneder.

Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register (juli 2011-udgave) samt Danmarks Statistiks registerdata.

TABEL 9 Samlet effekt på offentlig saldo af øget dimittendledighed 2009-2011

Effekter v. dimittendledighed i mindst 6 mdr.	Median-indkomst	Effekt på offentlig saldo	3-års effekt	5-års effekt	7-års effekt	10-års effekt
	Kr.					
					Mio.kr.	
Erhvervsfaglige uddannelser	311.100	252.400	-368	-290	-266	-217
Korte og mellemlange vid. uddannelser	323.400	257.300	-185	-145	-128	-115
Lange vid. uddannelser	421.900	300.100	-176	-138	-120	-125
Alle nyuddannede	-	-	-728	-573	-514	-457

Anm.: Tabellen viser den direkte effekt på den offentlige saldo af lavere beskæftigelse og lavere løn som følge af ledige nyuddannede. Effekten af lavere beskæftigelse er den umiddelbare effekt af, at en person i uddannelsesgruppen går fra beskæftigelse (til den angivne løn) til dagpenge. Kun direkte effekter er medtaget. Effekten på lønnen er regnet ud fra antagelse om gennemsnitlig marginalskatteprocent på 45 og den isolere timelønseffekt angivet ovenfor. »Krisegenerationerne« er gruppen af ekstra ledige dimittender, der vil være i perioden 2009-2011, fordi ledigheden ikke er fastholdt på 2008-niveau. Der ses kun på længerevarende ledighed, dvs. mindst 6 måneder.

Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register (juli 2011-udgave), Danmarks Statistiks registerdata og Finansministeriets Familietypemodell (august 2011-version).

mellemlangt sigt (5-7 år) mister samfundet omkring 900 mio. kr., mens effekten på længere sigt er et velstandstab på næsten 800 mio. kr. Målt i procent svarer det samfundsmæssige tab til 0,05 procent af BNP.

Forklaringen på, at samfundet taber mest på ledigheden for nyuddannede med en erhvervsfaglig uddannelse er, at der antalsmæssigt er langt flere, der tager en erhvervsfaglig uddannelse, hvorfor det samlet set bliver dyrere. Samtidig er de individuelle effekter større for faglærte end for de andre grupper. Så selvom erhvervsuddannede dimittender i mindre grad er længerevarende ledige, og erhvervsuddannede typisk har en lavere erhvervsindkomst, så er de samfundsmæssige effekter af dimittendledighed størst for erhvervsuddannede.

Nyuddannede ledige belaster de offentlige kasser med 0,5 mia. kr.

Konsekvenserne af dimittendledigheden kan også ses på den offentlige saldo. Ledigheden betyder nemlig, at mange nyuddannede modtager dagpenge i stedet for at betale skat og samtidig betyder den lavere timeløn til dem, der finder arbejde, at der betales mindre i skatter end ellers. Samlet set koster den

merledigheden siden krisen satte ind 728 mio. kr. på den offentlige saldo på kort sigt, mens tabet på 10 års sigt er godt en halv mia. kr.

Dimittendledigheden skal tages alvorligt

Resultaterne i artiklen viser, at ledigheden blandt nyuddannede skal tages alvorligt. Nyuddannede, der efter endt uddannelse går direkte ud i mindst 6 måneders sammenhængende ledighed, mister i gennemsnit mindst 20 procent af den årlige indkomst tre år efter de var ledige, og på ti års sigt er tabet 13-17 procent. Chancerne for at være i beskæftigelse er signifikant mindre op til 10 år efter nyuddannede gik direkte ud i ledighed. Arrene på karrieren kan med andre ord ses ret tydeligt i mange år frem.

Tabene ved dimittendledighed er størst for faglærte, når det gælder den samlede erhvervsindkomst og på beskæftigelsen, mens tabet på timelønnen er størst for akademikerne.

Den aktuelle merledighed blandt nyuddannede vil i årene, der kommer, sætte spor på den strukturelle beskæftigelse, sådan at der rundt regnet vil være 1.000 færre fuldtidsbeskæftigede i de

næste ti år. Det betyder et tab af velstand på knap 800 mio. kr., og 0,5 mia. kr. i forværring på den offentlige saldo.

Det er her interessant, at de faglærtes ledighed koster forholdsmæssigt meget. Det kan dels forklares ved, at der hvert år uddannes mange med en erhvervsfaglig uddannelse, og at de individuelle estimerede effekter er større for faglærte end de øvrige grupper, gør at faglærtes dimittendledighed er dyrere for samfundet end akademikernes.

Det skal dog her bemærkes, at resultaterne selvfølgelig er påvirket af, at der ses på effekterne af mindst 6 måneders sammenhængende ledighed. Et andet mål havde måske givet en helt anden konklusion, og samtidig bygger denne undersøgelse på ledighedsoplysningerne for nyuddannede for 2010 som nyeste årgang. En analyse på baggrund af 2011-tal havde naturligvis givet andre resultater.

Grundlæggende viser resultaterne i artiklen, at dårlige konjunkturer sætter sig spor i strukturerne på arbejdsmarkedet. Mange af de nyuddannede ledige, der i disse år er kommet ud fra uddannelsesinstitutionerne, vil have svært ved at komme ud af ledighedens skygge, og både for de nyuddannede, der går direkte ud i ledighed, men også for samfundet, vil den aktuelle dimittendledighed have økonomiske konsekvenser i årene fremover.

Selvom artiklen dokumenterer signifikante tab for både den enkelte og samfundet af længerevarende dimittendledighed, så er tabene alligevel ikke så store, at de gør uddannelse til en dårlig forretning. AE har så sent som i foråret dokumenteret, at der er millionstore gevinster uddannelse. Gevinsterne er så store, at der selv med en ledighedsperiode og med de estimerede effekter, stadig vil være tale om en gevinst for den enkelte og samfundet, hver gang man giver en uddannelse.

Artiklen i dette nummer af Mette Kildegaard og Asbjørn Knudsen undersøger om de nyuddannede, der dimitterer under en lavkonjunktur, forfølges af lavere løn og beskæftigelse, i årene efter. Her er konklusionen, at der ikke er vedvarende negative effekter af at dimittere under en lavkonjunktur, hvilket måske umiddelbart strider imod konklusionerne i denne artikel. Her skal man huske på at der er stor forskel i rammerne for de to undersøgelser, mens denne artikel ser på konsekvenserne af at være ledig (i længere tid lige efter dimissionen), så ser artiklen af Mette og Asbjørn på konsekvenserne af blot at dimittere i en dårlig tid. Når man ser på alle dimittender under et fra fx årgang 2009, er ikke utænkeligt, at de i gennemsnit klarer sig lige så godt som tidligere. De dygtige studerende finder gode jobs mens de dårlige studerende går direkte ud i ledighed. Denne artikel undersøger kun de den sidste gruppe, og endda kun dem, der hænger godt fast i ledigheden.

LITTERATUR:

Marie Gartell, Arbejdsrapport/Institut for fremtidsstudier 2009, "Unemployment and subsequent earnings for Swedish college graduates - A study of scarring effects".
AMS- Analyse af akademikernes arbejdsmarked (oktober 2003).
Barbara Sianesi – "Implementing Propensity Score Matching Estimators with STATA" (2001).

Marco Caliendo / Sabine Kopeinig – "Some practical guidance for the implementation of propensity score matching" (2005) Samfundsøkonomiske konsekvenser af dimittendledighed for videregående uddannelser 29.
Oskar Nordstrøm: Scarring effects of the first labour market experience (A sibling based analysis), 2004.

CEBR "Produktivitet og videregående uddannelse" (2010): tabel 4.1, tabel 4.5, tabel 4.6 samt tabel 5.5. Udført for Tænketanken DEA.
CEBR "Notat om produktivitet og videregående uddannelser Udført for DJØF (2010).

Økonomiske konsekvenser af at dimittere under en lavkonjunktur

Denne artikel gennemgår konjunkturernes effekt på nyuddannedes fremtidige løn og arbejdsmarkedstilknytning. Det store spørgsmål, der besvares, er, hvad konsekvensen er af at dimittere under en lavkonjunktur. Artiklen er en sammenfatning af forfatterens speciale ved Økonomisk Institut, KU.



METTE KILDEGAARD
Cand.polit., Konsulent
Deloitte



ASBJØRN KNUDSEN
Cand.Polit., Economist
Damvad

Arbejdsløsheden blandt højtuddannede er vokset markant over de sidste par år. Personer med en lang videregående uddannelse (LVU'ere) er traditionelt en gruppe i samfundet med en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet. Den nuværende lavkonjunktur har dog ført til en markant stigning i arbejdsløsheden - også for LVU'ere. Eksempelvis var fire ud af ti nyuddannede djøf'ere i 2011 stadig ikke kommet i beskæftigelse ét år efter færdiggørelsen af deres uddannelse (Ritzau, 2011). Den høje arbejdsløshed resulterer ikke blot i store økonomiske tab for individet, men også for samfundet - særligt set i lyset af de investeringer, samfundet har foretaget i at uddanne denne gruppe. Udover de initiale omkostninger fra den højere arbejdsløshed viser nyere studier fra udlandet, at det også kan have alvorlige økonomiske konsekvenser på længere sigt at blive færdiguddannet under en lavkonjunktur (Oreopoulos et al., 2012; Brunner & Kuhn, 2010; Kahn, 2010; Stevens 2008). Ifølge disse studier kan det at dimittere under en lavkonjunktur både give sig udslag i en lavere løn og en lavere beskæftigelse i de første 15 år af karrieren sammenlignet med personer, der dimitterer under en højkonjunktur.

På baggrund heraf undersøges det i følgende analyse, hvorvidt det samme er tilfældet for danskere med en lang videregående uddannelse. Den undersøgte population består af mænd, der har færdiggjort en humanistisk, naturvidenskabelig, samfundsvidenskabelig eller teknisk LVU i årene 1990-2002. Dermed består populationen både af personer, der har dimetteret under en lavkonjunktur og en højkonjunktur. Personerne i populationen følges frem til 2007, og data dækker derfor ikke den nuværende lavkonjunktur.

Målet med analysen er at isolere den eksogene effekt fra konjunktursituationen ved dimissionstidspunktet på den årlige lønindkomst. Analysen baserer sig på en estimation af en lønmodel (se Faktaboks 1). Udgangspunktet er Mincers lønregressionsmodel, hvori det antages, at uddannelse har en konstant positiv påvirkning på lønnen, samt at arbejdsmarkedserfaring har en positiv, men aftagende effekt på lønnen for højere niveauer af erfaring (Mincer, 1974).

I modellen anvendes logaritmen til den årlige lønindkomst som den primære afhængige variabel. Den årlige lønindkomst er opgjort af Danmarks Statistik på baggrund af arbejdsgivernes oplysningssedler for det enkelte ansættelsesforhold. Dette løn-begreb er anvendt, da det både afspejler, hvor meget en person har været i beskæftigelse i løbet af et år samt lønnen i det givne job. Ved udvælgelsen af population er alle selvstændige taget ud, således at den kun omfatter ledige og lønmodtagere. De selvstændige kan selv fastsætte deres løn, hvorfor lønindkomsten er en dårlig indikator for deres produktivitet.

Som indikator for konjunktursituationen ved dimission er beregnet arbejdsløshedsrater for alle uddannelsesårgangene, 1990-2002. Dimittendledighedsraterne er opgjort for hver uddannelsesretning og er den primære forklarende variabel i modellen. De er beregnet som den gennemsnitlige ledighed for de personer, dimittenderne konkurrerer med, når de kommer ud på arbejdsmarkedet. Vi har defineret det som værende alle mænd og kvinder under 35 år med en LVU inden for samme uddannelsesretning. Ved udelukkende at opdele dimittendledighedsraterne efter uddannelsesretning og uddannelsesår

er det implicit antaget, at det danske arbejdsmarked ikke er geografisk segmenteret. Det virker som en rimelig antagelse grundet landets størrelse, samt at de fleste jobs til LVU'ere er i storbyområderne.

For at isolere den eksogene effekt fra dimittendledighedsraterne er modellen udvidet til også at indeholde variable, der både påvirker den årlige lønindkomst og er korreleret med dimittendledigheden. Arbejdsmarkedserfaring fra efter dimission er inkluderet som et fjerdegradspolynomium for at opfange den stigende, men gradvist aftagende effekt fra øget erfaring på lønnen. Der er anvendt et fjerdegradspolynomium i stedet for et andengradspolynomium som i den oprindelig Mincer-ligning, da man derved undgår at modelere for små lønstigninger i starten af karrieren og deciderede lønfald senere i karrieren, se Murphy et al. (1990). Erfaringspolynomiet er desuden interageret med dimittendledighedsraten for derved at kunne måle effekten fra dimittendledigheden på lønnen i alle årene efter indtrædelse på arbejdsmarkedet (se anden ligning i Faktaboks 1). Af kontrolvariable kan desuden nævnes dummys for uddannelsesretning, karaktergennemsnittet fra gymnasiet som proxy for evner samt årsdummys for perioden 1990–2007.

I modellen er ikke medtaget en variabel for mængden af erhvervs erfaring fra studiejobs, da denne variabel vil være endogen. Endogeniteten kan dels skyldes, at mængden af erhvervs erfaring fra studiejobs i høj grad er korreleret med beslutningen om, hvornår man færdiggør sin uddannelse. Dermed kan personer, der udskyder færdiggørelsen af sin uddannelse pga. dårlige konjunkturer, nå at opbygge mere erfaring via studiejobs sammenlignet med personer, der ikke udskyder uddannelsen. Desuden kan der være forskellige karakteristika for de personer, der færdiggør deres uddannelse under hhv. en lav- eller højkonjunktur, som der ikke kan kontrolleres for, og som påvirker mængden af erfaring fra studiejobs.

Modellen estimeres ved brug af IV-estimation. Det skyldes, at situationen på arbejdsmarkedet kan påvirke tidspunktet for færdiggørelsen af uddannelsen. Eksempelvis udskydes uddan-

nelsen ofte i en periode med høj arbejdsløshed, mens færdiggørelsen af uddannelsen i højere grad fremskyndes i perioder med lav arbejdsløshed. Der er derfor selektion i tidspunktet for indtrædelsen på arbejdsmarkedet ift. konjunkturerne, og dermed er dimittendledighedsraten i det faktiske færdiggørelsesår endogen. Som instrument anvendes dimittendledighedsraten i det forventede dimissionsår, som er uafhængig af personernes faktiske udskydelse eller forkortelse af uddannelsen. Det forventede dimissionsår er opgjort som det tidspunkt, man færdiggjorde sin gymnasiale uddannelse tillagt mediantidsforbruget mellem afgangstidspunktet fra gymnasiet og færdiggørelsen af den lange videregående uddannelse.

Resultaterne fra estimationen af lønmodellen er angivet i Figur 1. Figuren illustrerer forskellen i den årlige lønindkomst mellem en person, der dimitterer under en lavkonjunktur, og en person fra en højkonjunktur i de første fem år på arbejdsmarkedet, givet en forskel i dimittendledighedsraterne mellem konjunkturerne på 3 pct.-point. Om man er fra en lav- eller højkonjunkturårgang er opgjort ud fra, om dimittendledigheden er hhv. steget eller faldet i det pågældende år. Dermed er årgangene fra 1990–1993 samt 2002 kategoriseret som lavkonjunkturårgange og årgangene fra 1994–2001 som højkonjunkturårgange. Da modellen tager højde for forskelle i uddannelsesretning, evner mm. mellem personerne, angiver figuren forskellen i den årlige lønindkomst, der udelukkende skyldes, at personerne er dimitteret under forskellige konjunktursituationer.

Figur 1 viser, at en person, der dimitterer under en lavkonjunktur, vil have en signifikant lavere årlig lønindkomst sammenlignet med en person fra en højkonjunktur i de første to år på arbejdsmarkedet. Effekten af at dimittere under en lavkonjunktur kan altså ikke siges at være persistent. Effekten er dog relativt stor i de første to år, således at dimittender fra en lavkonjunktur i gennemsnit har en årlig lønindkomst, der er 20,1 pct. lavere i det første år og 11,7 pct. lavere i det andet år sammenlignet med dimittender fra en højkonjunktur.

FAKTABOKS 1 Lønmodel og lønelasticitet

Lønmodel:

$$\ln(y_{it}) = \alpha_0 + \beta_0 UR_i^0 + \beta_1 (UR_i^0 * PE_{it}) + \beta_2 (UR_i^0 * PE_{it}^2) + \beta_3 (UR_i^0 * PE_{it}^3) + \beta_4 (UR_i^0 * PE_{it}^4) + \delta_1 PE_{it} + \delta_2 PE_{it}^2 + \delta_3 PE_{it}^3 + \delta_4 PE_{it}^4 + \gamma_1 karakter_i + \psi_j + \phi_t + \varphi_{it} + u_{it}$$

y_{it} : Årlig lønindkomst

UR_i^0 : Dimittendledighedsrate

PE_{it} : Antal år på arbejdsmarkedet (erfaringsår)

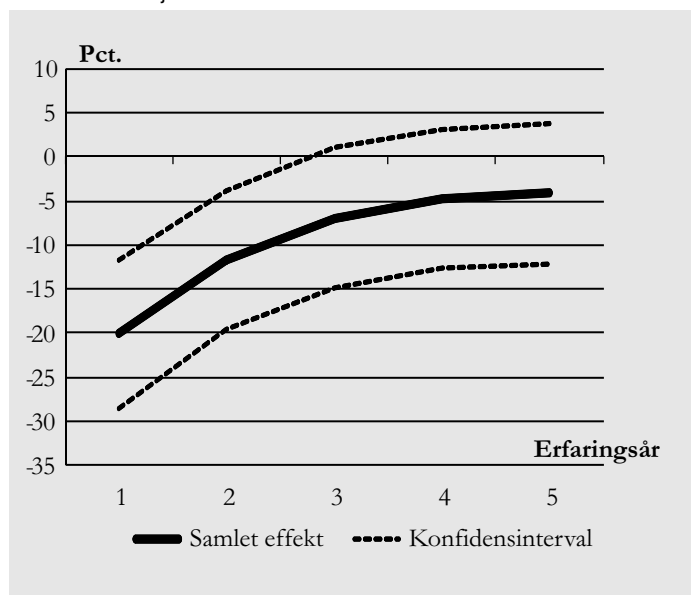
$karakter_i$: Gymnasiekaraktergennemsnit

$\psi_j, \phi_t, \varphi_{it}$: Dummys for hhv. uddannelsesretning, år (1990–2007) og uddannelsesmåned

Formel til beregning af lønelasticitet i hvert erfaringsår, $PE = \{1, 2, 3, 4, 5\}$:

$$\varepsilon_{UR}^y(PE) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 * PE + \hat{\beta}_2 * PE^2 + \hat{\beta}_3 * PE^3 + \hat{\beta}_4 * PE^4$$

FIGUR 1 Den samlede effekt på den årlige lønindkomst af at dimitere under en lavkonjunktur



I analysen anvendes som nævnt den årlige lønindkomst som lønbegreb. Den årlige lønindkomst afhænger dog både af, hvor meget man har været i beskæftigelse i løbet af året (beskæftigelsesgraden) samt hvilken løn, man har fået, mens man har været i beskæftigelse (timelønnen, månedslønnen e.l.). For at afdække hvorvidt resultaterne for den samlede effekt skyldes, at personer fra lavkonjunkturårgangene har en lavere beskæftigelse, eller om de får en lavere løn i deres job, foretages en dekomponering af den samlede effekt i en såkaldt beskæftigelseseffekt og løneffekt:

$$\ln(\text{årlig lønindkomst}) = \ln(\text{beskæftigelsesgrad}) + \ln(\text{korrigeret årsløn})$$

↔

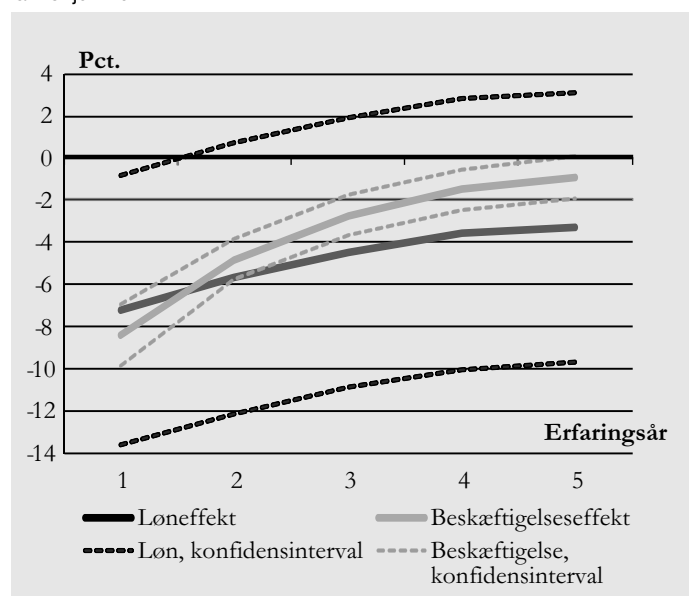
$$\text{Samlet effekt} = \text{Beskæftigelseseffekt} + \text{Løneffekt}$$

Beskæftigelseseffekten angiver da effekten på beskæftigelsesgraden fra konjunkturerne ved dimissionstidspunktet. Den estimeres ved at udskifte logaritmen til den årlige lønindkomst med logaritmen til beskæftigelsesgraden som afhængig variabel i modellen. På samme måde beregnes løneffekten ved at anvende logaritmen til den korrigerede årsløn. Den korrigerede årsløn angiver den lønindkomst, man ville have haft, givet man havde været i beskæftigelse hele året. Den konstrueres ved at korrigere den årlige lønindkomst for mængden af ledighed i løbet af året. Dermed er den korrigerede årsløn renset for ledighed, og løneffekten angiver dermed den rene effekt på lønnen fra konjunkturerne ved dimittering. Korrektionen er foretaget ud fra følgende formel:

$$\ln(\text{korrigeret årsløn}) = \ln\left(\frac{\text{årlig lønindkomst}}{\text{beskæftigelsesgrad}}\right)$$

I Figur 2 er angivet resultaterne for beskæftigelses- og løneffekten. Figuren illustrerer forskellen i hhv. beskæftigelsesgraden og den korrigerede årsløn mellem personer fra hhv. en lavkonjunktur og en højkonjunktur i deres første fem år på arbejdsmarkedet.

Figur 2: Beskæftigelseseffekten og løneffekten af at dimitere under en lavkonjunktur



Note: De personer der er ledige hele året (beskæftigelsesgrad lig nul) er af tekniske grunde udeladt af dekomponeringen. Beskæftigelseseffekten er derfor konservativt estimeret og løn- og beskæftigelseseffekten summerer ikke til den samlede effekt i figur 1.

Af Figur 2 fremgår det, at den samlede effekt i Figur 1 især er drevet af, at personer fra lavkonjunkturårgangene er mindre i beskæftigelse i starten af karrieren fremfor, at de får en lavere løn. Det ses ved, at beskæftigelseseffekten er signifikant negativ for lavkonjunkturårgangene i de første fire år på arbejdsmarkedet, hvorimod løneffekten kun er borderline signifikant (10 pct. signifikansniveau) i det første år på arbejdsmarkedet. Løneffekten ligger i det første år på -7,2 pct., således at personer fra lavkonjunkturårgange i gennemsnit får en løn, der er 7,2 pct. lavere i det første år på arbejdsmarkedet sammenlignet med personer fra højkonjunkturårgangene. Ser man på beskæftigelseseffekten, vil personer fra lavkonjunkturårgangene i gennemsnit have en beskæftigelsesgrad, der er 8,4 pct. lavere i det første år på arbejdsmarkedet sammenlignet med personer fra en højkonjunkturårgang. Modsat løneffekten vedbliver de at have en lavere beskæftigelsesgrad i fire år efter, de er indtrådt på arbejdsmarkedet. Konjunktursituationen ved dimittering har altså nærmest ingen effekt på lønnen og en mellemlang effekt på beskæftigelsesgraden.

Sammenlignet med udenlandske studier på området er effekterne på lønnen og beskæftigelsesgraden altså relativt kortvarige for danske dimittender. En forklaring på de kortvarige effekter er, at det i denne analyse har været muligt at kontrollere for flere faktorer i modellen sammenlignet med udenlandske

studier. Eksempelvis forsøges der at kontrollere for evner samt heterogenitet mellem uddannelsesretninger. Udelades disse to faktorer fra lønmodellen, vil resultaterne i langt højere grad minde om resultaterne i resten af litteraturen med persistent negative effekter i de første ti år på arbejdsmarkedet. Det tyder på, at studierne overvurderer den negative effekt af at dimittere under en lavkonjunktur.

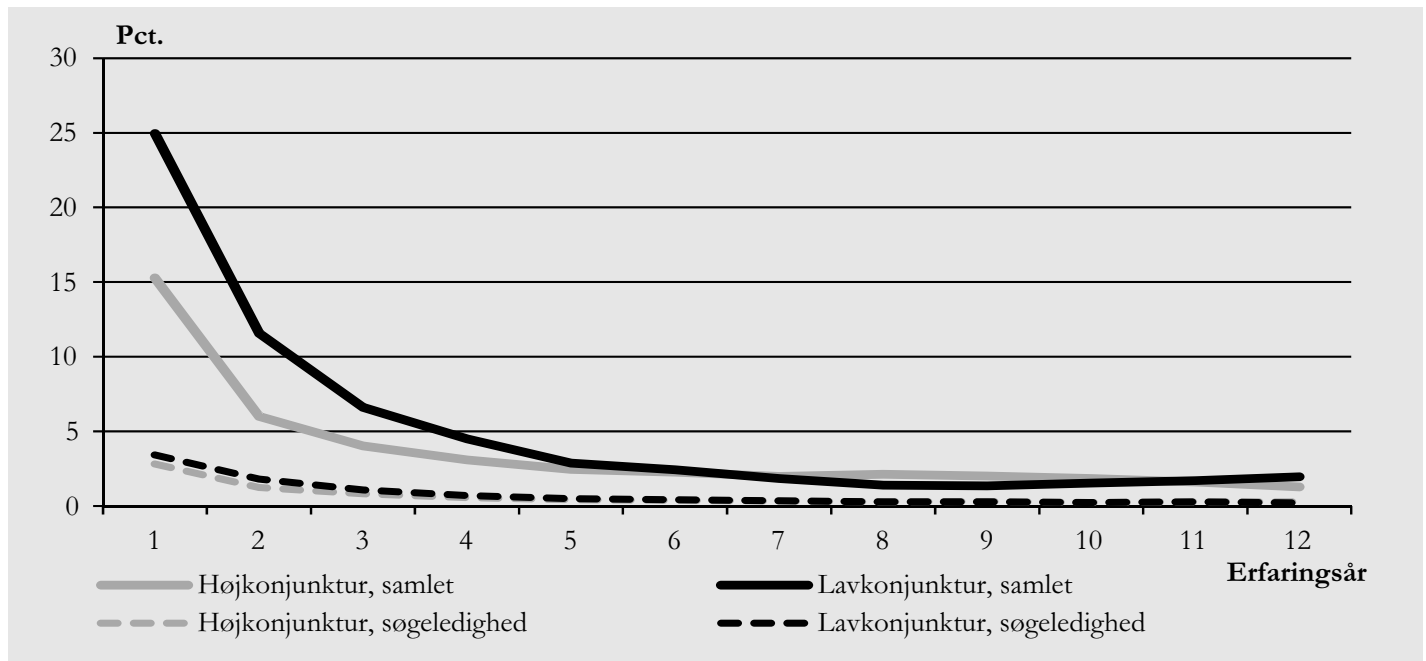
At man primært rammes af højere ledighed frem for lavere løn, hvis man dimitterer under en lavkonjunktur, er et resultat af strukturerne på det danske arbejdsmarked. I Danmark er lønstrukturen generelt relativt flad. En af årsagerne er, at lønnen på en stor del af arbejdsmarkedet er et resultat af centrale forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, f.eks. via overenskomsterne. De relativt stærke fagforeninger er med til at gøre lønnen rigid nedadtil, hvorfor efterspørgselsstød til økonomien især slår ud i beskæftigelsen frem for lønnen. Det samme mønster med en større beskæftigelseseffekt og mindre løneffekt går igen i lignende analyser foretaget på data fra andre europæiske lande (Stevens, 2008; Raum & Røed, 2006). Ser man derimod på analyser foretaget på amerikanske eller canadiske data, er løneffekten den dominerende effekt, mens beskæftigelseseffekten ofte er insignifikant (Kahn, 2010; Oreopoulos et al., 2012). Generelt gælder det altså, at tilpasninger ved stød til økonomien i høj grad slår ud i beskæftigelsen i Europa, hvorimod lønnen i Nordamerika er mindre rigid, og tilpasninger derfor i højere grad sker via ændringer i lønniveauet. Strukturernes på arbejdsmarkedet har således en stor indflydelse på, om beskæftigelses- eller løneffekten dominerer.

Resultaterne ovenfor viser, hvordan dårlige forhold på arbejdsmarkedet ved dimissionstidspunktet påvirker den gennemsnitlige person. Det er også interessant at undersøge, om der er bestemte undergrupper af populationen, der driver resultaterne for den fremtrædende beskæftigelseseffekt. En deskriptiv analyse af populationens beskæftigelsesgrad viser, at der især er en større gruppe af personer fra lavkonjunkturårgangene, der rammes af en lang periode af ledighed i starten af deres karriere sammenlignet med højkonjunkturårgangene (se Figur 3). Der er ikke signifikant flere, der er ledige under et kvartal (søgeledighed) i en lavkonjunktur. Af analysen fremgår det også, at personer, der initialt kommer i beskæftigelse, har en meget lav sandsynlighed for at ende i ledighed senere hen. Det understreger vigtigheden af, at dimittender kommer hurtigt i beskæftigelse efter endt uddannelse. Derudover fremgår det,

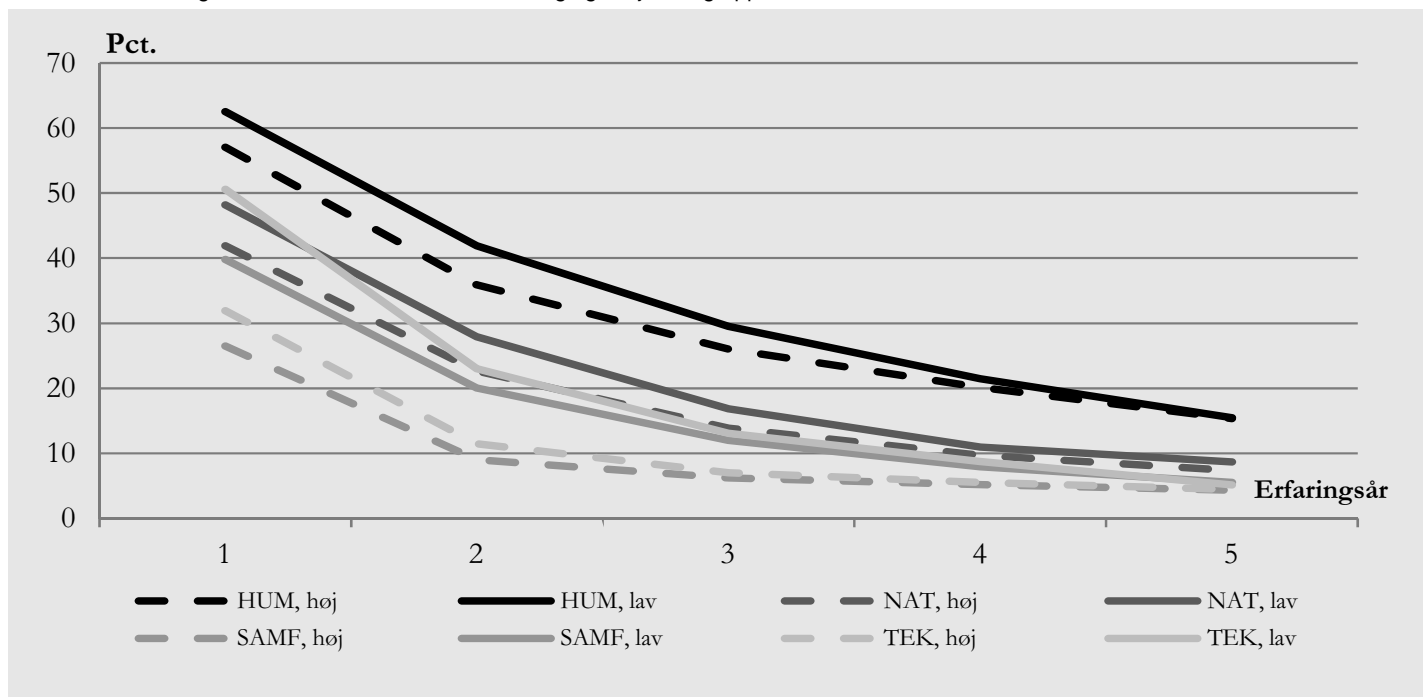
at personer med en humanistisk uddannelse generelt har høj ledighed, men at den svinger relativt lidt over konjunkturerne (se Figur 4). For personer med samfundsvidenskabelig eller teknisk uddannelse varierer ledigheden mere over konjunkturerne, men ligger generelt på et lavere niveau. Samtidig viser analysen, at ældre dimittender (30-35 år) generelt har en højere ledighed i starten af karrieren uafhængig af konjunktursituationen ved dimittering (se Tabel 1). Endelig fremgår det, at risikoen for at blive berørt af ledighed er signifikant lavere for personer med højere evner (målt ved gymnasiekaraktergennemsnittet) sammenlignet med personer med lavere evner. Eksempelvis har personer med et gymnasiekaraktergennemsnit under 8 en dobbelt så høj gennemsnitlig ledighed som personer med et snit på over 10. Desuden kommer personer med et højt snit signifikant hurtigere i beskæftigelse efter at have været berørt af ledighed (se Tabel 2).

Sammenfattende viser analysen, at der ikke er en persistent negativ effekt på lønnen og beskæftigelsesgraden for LVU'ere af at dimittere under en lavkonjunktur. Der findes en kortvarig signifikant effekt, som især skyldes højere ledighed for lavkonjunkturårgangene fremfor lavere løn. Beskæftigelsesgraden er således 8,4 pct. lavere for en gennemsnitlig person fra lavkonjunkturårgangene i det første år på arbejdsmarkedet og forsvinder først efter fem år på arbejdsmarkedet. Resultaterne taler umiddelbart for, at der ikke er et stort behov for politiske tiltag, der sigter mod at hjælpe nyuddannede LVU'ere generelt. Det fremgår dog også, at den negative effekt på beskæftigelsen ikke rammer alle personer fra lavkonjunkturårgangene ens, men at der er undergrupper af populationen, som er særligt følsomme over for at indtræde på arbejdsmarkedet i en periode med lav efterspørgsel efter arbejdskraft. Eventuelle politiske tiltag kan derfor med fordel målrettes de mest udsatte grupper for at sikre, at de får fodfæste på arbejdsmarkedet.

Det er uvist, om resultaterne kan generaliseres til også at beskrive situationen for nyuddannede i dag. Den nuværende lavkonjunktur adskiller sig fra den analyserede periode ved, at der i højere grad har været afskedigelser i den offentlige sektor. Man kan derfor forestille sig at nogle uddannelsesgrupper, som i høj grad er rettet mod den offentlige sektor, rammes hårdere i dag sammenlignet med tidligere konjunkturtilbageslag. Det kan især være denne gruppe af højtuddannede, som der skal rettes fokus mod i nye arbejdsmarkedspolitiske tiltag.

FIGUR 3 Bidrag fra søgeledighed til den samlede ledighed

Note: Den samlede ledighed angiver den gennemsnitlige ledighed for alle personer i det givne erfaringsår.

FIGUR 4 Andel ledighedsberørte efter uddannelsesretning og konjunkturgruppe

TABEL 1 Absolut merledighed for dimittender over 30 år (pct.-point)

Erfaringsår		1	2	3	4	5
HUM	Højkonjunktur	4,2**	1,8	2,5*	1,7	2,2**
	Lavkonjunktur	6,8**	2,4	2,3	3,7**	2,9*
NAT	Højkonjunktur	7,3***	5,2***	3,8***	2,7***	3,6***
	Lavkonjunktur	9,7***	8,7***	6,1***	3,4***	4,2***
SAMF	Højkonjunktur	4,0***	3,0***	2,6***	2,2***	2,0***
	Lavkonjunktur	1,2	3,0***	2,9***	2,5***	1,9***
TEK	Højkonjunktur	7,6***	4,4***	3,9***	3,0***	3,1***
	Lavkonjunktur	6,6**	9,7***	8,0***	4,6***	4,1***

Note: Stjerner angiver signifikant højere ledighed for de ældre dimittender sammenlignet med de yngre dimittender (*p<0,10, **p<0,05, ***p<0,01).

TABEL 2 Gennemsnitlig årsledighedsgrad fordelt på gymnasiekaraktergennemsnit (pct.)

Karaktergennemsnit	År 1	År 2	Ændring
6-7	27,0*	14,7***	-45,3
7-8	23,5*	10,8***	-54,2
8-9	19,6***	8,0***	-59,1
9-10	15,9***	6,6***	-58,5**
10-11	12,5***	5,1**	-58,9**
11≤	10,3	3,9	-61,7

Note: Signifikans i de første to kolonner angiver, at karaktergruppen har en signifikant lavere ledighed end den tætteste gruppe med lavere karaktergennemsnit. I den sidste kolonne angiver signifikans, at ændringen er signifikant forskellig fra karaktergruppen »6-7« (*p<0,10, **p<0,05, ***p<0,01).

LITTERATUR:

B. Brunner & A. Kuhn (2010): "The impact of labor market entry conditions on initial job assignment, human capital accumulation, and wages", IZA Discussion Paper.
L. Kahn (2010): "The Long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy", *Labour Economics*, Vol. 17, 303-316.

J. Mincer (1974): "Schooling, experience, and earnings", NBER.
K.M. Murphy & F. Welch (1990): "Empirical Age-Earnings Profiles. *Journal of Labor Economics* 8, 202-229.
P. Oreopoulos, T. von Wachter, & A. Heisz (2012): "The short- and long-term career effects of graduating in a recession", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, 1-29

O. Raum & K. Røed (2006): "Do business cycle conditions at the time of labor market entry affect future employment prospects?", *Review of Economics & Statistics*, Vol. 88, 193-210.
Ritzau (2011): "Ledigheden blandt unge akademikere har aldrig været højere".
K. Stevens (2008): "Adverse economic conditions at labour market entry: Permanent scars or rapid catch-up", Working Paper.

Unge og arbejdsløse i Europa – Hvor mange og hvorfor?

Krisen har ramt de europæiske arbejdsmarkeder meget forskelligt. Det gælder også for ungdomsarbejdsløsheden. Hvor store er forskellene på de unges situation i Europa, og hvilke forklaringer er der på, at nogle europæiske unge er langt hårdere ramt end andre?



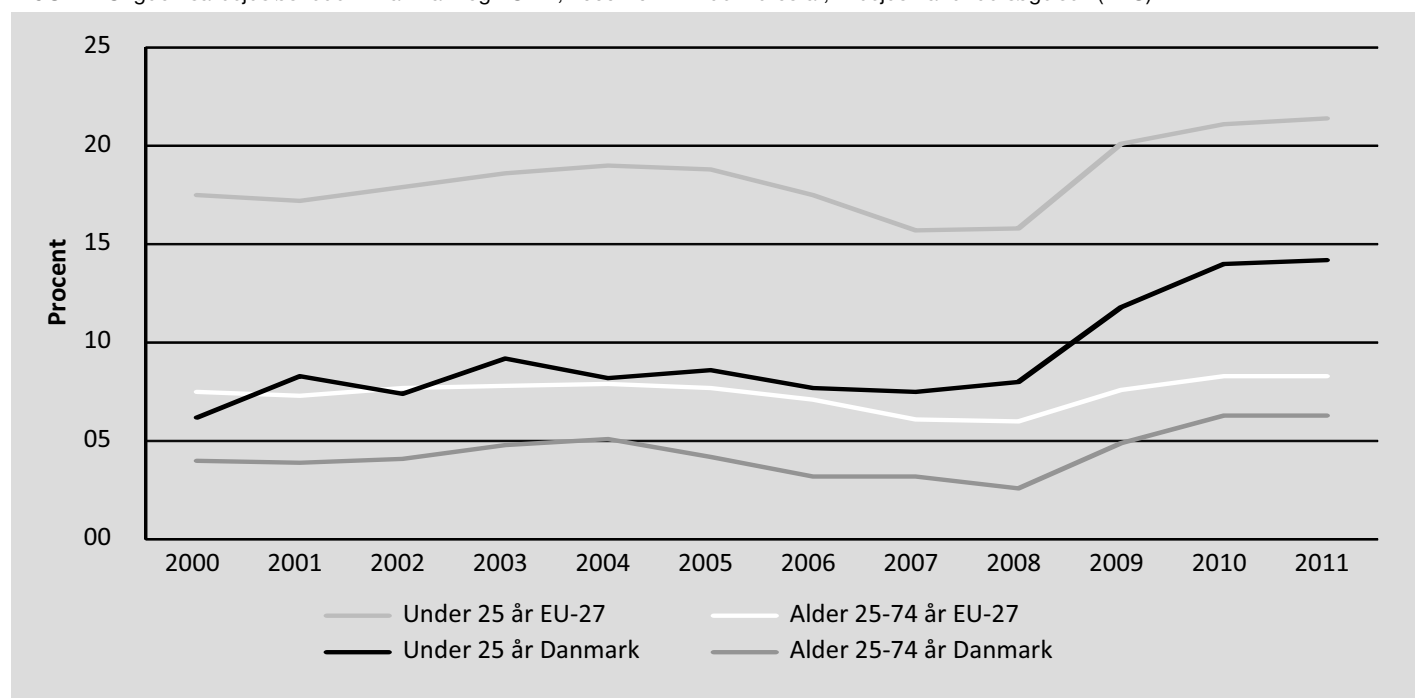
PER KONGSHØJ MADSEN

Professor, cand.polit.,
Center for Arbejdsmarkedsforskning,
Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet

Efter at have været forsvundet fra den politiske scene i mere end et årti er ungdomsarbejdsløsheden nu atter røget til tops både på den danske og den europæiske dagsorden. De fleste har også hørt om de lande, hvor udviklingen har været voldsomst – herunder situationen i Spanien med en ledighedsprocent for unge på op mod 50 procent. Samtidig er der – ofte under dramatiske overskrifter om »en tabt generation« - stigende opmærksomhed på varige negative påvirkninger på de arbejdsløse unge. Areffekter af ungdomsledigheder vækker igen bekymring.

Figur 1 viser udviklingen i ungdomsledigheden i EU og i Danmark fra 2000 til 2011. Ungeledigheden er målt som antallet af arbejdsløse unge i forhold til den unge arbejdsstyrke opgjort efter arbejdsstyrkeundersøgelserne. Figuren illustrerer, at ungdomsledigheden både i EU og i Danmark gennem hele perioden ligger markant over ledigheden for de voksne. Den danske arbejdsløshed både for unge og voksne er desuden klart under EU's gennemsnit, selv om forskellen bliver noget mindre efter 2008. Det danske jobmirakel er ikke, hvad det har været. Endelig viser kurverne, hvordan de unges ledighed

FIGUR 1 Ungdomsarbejdsløsheden i Danmark og EU-27, 2000-2011. Kilde: Eurostat, Arbejdskraftundersøgelsen (AKU)



generelt reagerer noget kraftigere på lavkonjunktoren end de voksnes. Hvor de unges overledighed i EU-27 frem til 2008 lå på omkring 140 procent, er den siden steget til 160 procent. For Danmark er udviklingen mere dramatisk – fra 98 procent til 149 procent.

Formålet med denne artikel er at grave lidt dybere i forståelsen af de unges placering på de europæiske arbejdsmarkeder. Hvilke forklaringer kan gives på de forskelle og ligheder, der observeres? Særligt vil der være fokus på forskellene mellem de nordiske lande indbyrdes og mellem Sydeuropa og Norden. Det skal tilføjes, at artiklen ikke har ambition om at give en egentlig oversigt om effekterne på de unge af den økonomiske krise. For nyere sådanne kan henvises til Bell & Blanchflower (2011) og til bidragene i Price et al (2011). Formålet er i stedet at illustrere en række af de generelle argumenter fra litteraturen med konkrete eksempler.

Endelig kalder problemets alvor også på overvejelser om løsningsmuligheder. De følger sidst i artiklen.

Hvor mange unge arbejdsløse?

Ikke mindst når formålet er en sammenligning mellem forskellige lande, opstår hurtigt en debat om den mest meningsfulde opgørelse af arbejdsløshed. Dette gælder i særdeleshed, når man betragter ungdomsarbejdsløsheden.

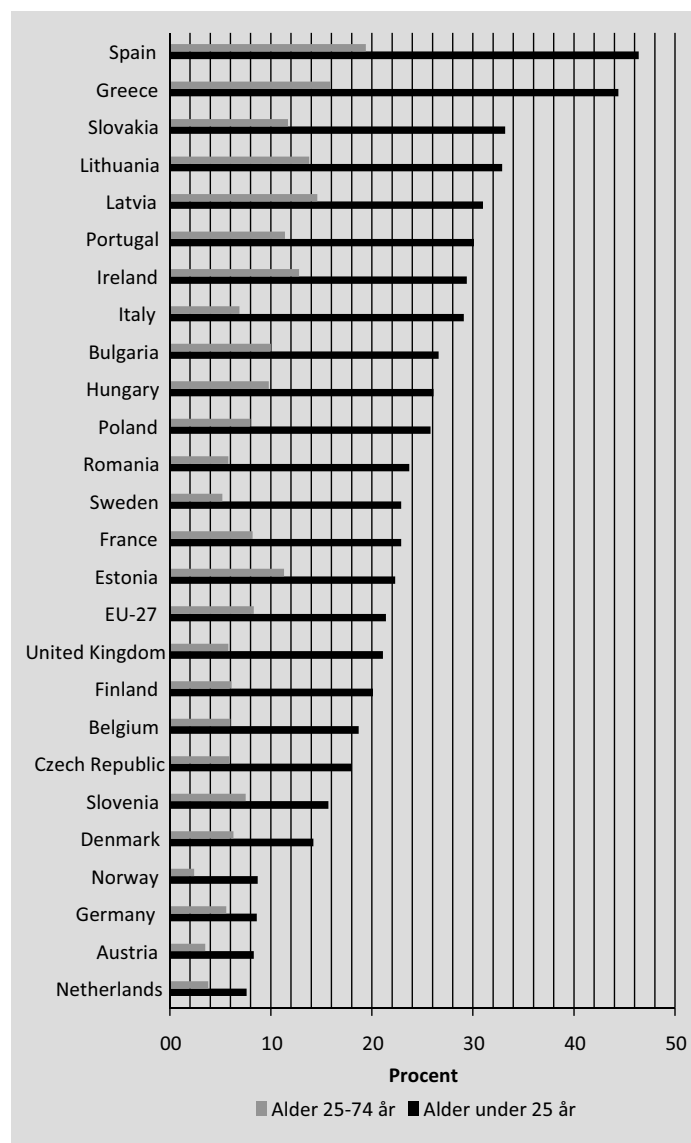
En første iagttagelse er selvfølgelig, at også når det gælder ungdomsledighed, står man over for det velkendte valg mellem på den ene side administrativt baserede ledighedsmål (registreret ledighed) og på den anden side opgørelserne af ledigheden fra den interviewbaserede arbejdsstyrkestatistik (AKU). I komparative analyser er beslutningen dog let. Forskelle i nationale registreringsprocedurer dømmer de administrative opgørelser af banen – også når det gælder de unge. Men arbejdsstyrkestatistikken er ikke uden problemer. Her bliver man regnet som arbejdsløs, hvis man betegner sig selv som aktiv arbejdssøgende og kan tage et job inden for to uger (den såkaldte ILO-definition). Men skal en skoleelev, som melder sig som arbejdssøgende i AKU på grund af ønsket om et job som flaskedreng efter skoletid, virkelig regnes som arbejdsløs? Eller hvad med den studerende, der er på jagt efter et studiejob på deltid? Af samme grund renses studerende nogle gange af ud af ledigheden opgjort efter arbejdsstyrkestatistikken.

Samtidig betyder den store andel af de unge, som er under uddannelse, at den unge arbejdsstyrke opgjort som summen af beskæftigede og ledige udgør en mindre del af det samlede antal unge. En sædvanlig opgørelse af arbejdsløshedsprocenten som forholdet mellem de unge ledige og den unge arbejdsstyrke giver derfor en overvurdering sammenlignet med situationen for de voksne på arbejdsmarkedet. Samtidig er opgørelsen påvirket af uddannelsessystemets indretning. Lande med lærlingeuddannelser (vekseluddannelser) vil have flere beskæftigede unge end lande med rent skolebaserede erhvervsuddannelser og derfor også en større ung arbejdsstyrke. Skævheden falder selvsagt med alderen, efterhånden som uddannelsesandelen af alders-

gruppen bliver lavere. Endelig kan aldersopdelingen diskuteres. Skal der kun ses på de helt unge i alderen op til 24 år, eller skal vi også medregne de »ældre unge« op til 30 år?

Figur 2 illustrerer det traditionelle mål for ungdomsledigheden i form af de arbejdsløse unge som andel af den unge arbejdsstyrke (summen af ledige og beskæftigede) i en række EU-lande. De voksnes ledighed er medtaget til sammenligning.

FIGUR 2 Ledighed for unge og voksne i en række EU-lande, 2011. Landene er sorteret efter ledigheden for unge under 25 år.



Kilde: Eurostat, AKU

Figur 2 viser de markante forskelle inden for Europa, både når det gælder de unges og de voksnes ledighed. Hårdt ramte er de sydeuropæiske og baltiske lande. Lavest er arbejdsløsheden i Nordeuropa. Men der er også undtagelser. Sverige, Norge og til dels også Finland har en overledighed for unge, som ligger klart over EU's gennemsnit. Det samme gælder Italien. Omvendt ligger ungdomsarbejdsløsheden i Tyskland ikke så langt fra ledigheden for de voksne.

Havde man i stedet målt ungeledigheden i forhold til det samlede antal unge i aldersgruppen inklusive studerende og inaktive ville der stadig være markante forskelle mellem landene, men niveauet fremstår mindre dramatisk. Eksempelvis ville ungeledigheden i Spanien i 2011 falde fra 46 procent til 18 procent som tegn på, at en betydelig del af de unge spaniere er i uddannelse eller af andre grunde ikke angiver at være arbejdssøgende. Derfor indgår de ikke indgår i den unge arbejdsstyrke.

I de senere år er et tredje mål for ungeledigheden blevet stadig mere udbredt. Her er fokus på de inaktive unge, altså de unge, som hverken er i uddannelse eller beskæftigelse. De risikerer derfor helt at miste kontakten til arbejdsmarkedet på længere sigt. Den engelske forkortelse er NEET (Not in Employment, Education or Training), hvilket samtidig – lidt sjusket udtalt på engelsk – giver forkortelsen et sprogligt tvist. Det er de unge, som virkelig har hjælp behov.

Figur 3 viser andelen af inaktive unge for en række europæiske lande i 2009.

Ligesom for de traditionelle mål for ungdomsarbejdsledigheden er der store indbyrdes forskelle mellem landene. Spanien og Italien skiller sig ud med høje andele af inaktive unge i begge aldersgrupper. Omvendt ligger en række nordeuropæiske lande i bund, når det gælder de unges inaktivitet. Men igen er der undtagelser. Sverige og Finland har for eksempel ganske mange inaktive unge.

Hvorfor er der forskelle i de unges ledighed?

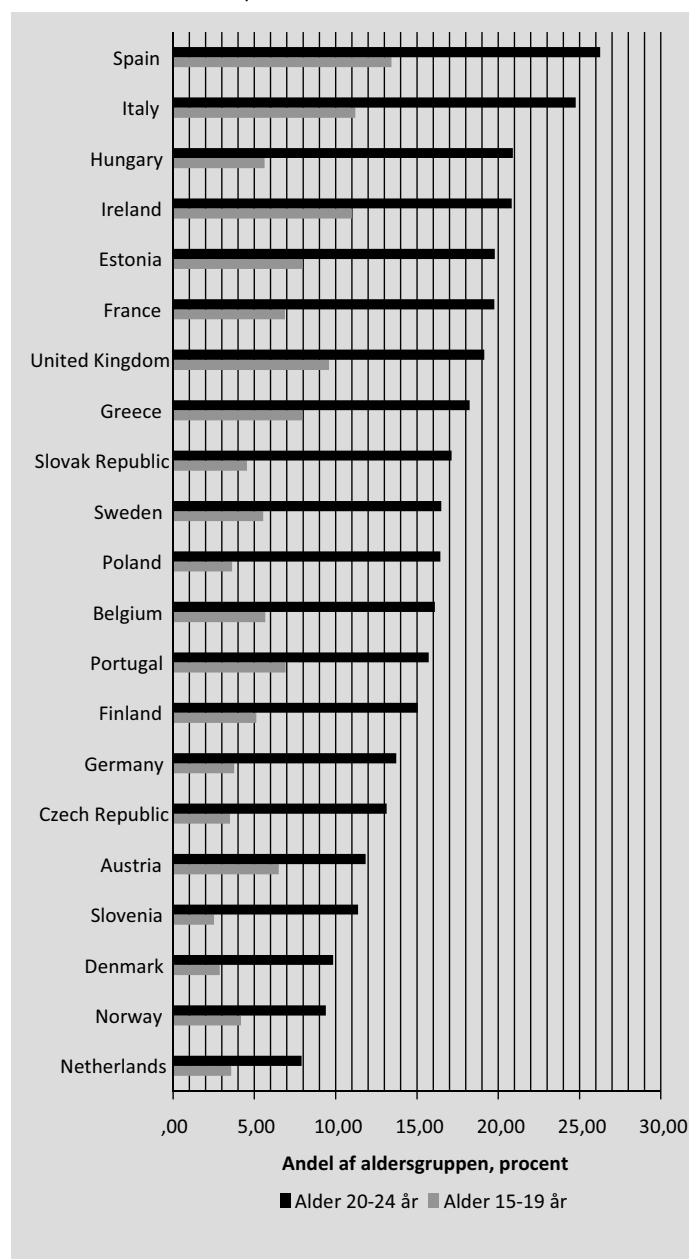
Der findes ikke en enkelt simpel forklaring på de observerede forskelle mellem de unges situation på arbejdsmarkedet, når man kigger på tværs af Europa. Men går man litteraturen igennem, dukker der en række gennemgående ræsonnementer op.

En første iagttagelse er at ungdomsledigheden typisk ligger på omkring det dobbelte af ledigheden for de voksne. Når den generelle ledighed stiger, stiger de unges ledighed derfor også. En umiddelbar forklaring på internationale forskelle i de unges beskæftigelse og ledighed er derfor forskelle i den generelle økonomiske vækst mellem landene. Det fremgår også af figur 2. De lande som har den højeste generelle ledighed har også gennemgående den største ungdomsledighed. Desuden er der en tendens til, at ungdomsarbejdsledigheden i krisetider vokser mere end proportionalt med de voksnes ledighed. Konjunkturfølsomheden er større. Danmark er et klart eksempel herpå, således som det fremgår af figur 1. For det første var faldet i produktion og beskæftigelse i Danmark i de første krisear kraftigere end i mange andre europæiske lande (Madsen, 2011). Dette bidrog i sig selv til en stærk stigning i den danske ungdomsarbejdsledighed. Men som allerede bemærket var stigningen i ungdomsledigheden markant højere end stigningen i den generelle danske ledighed. De danske unge blev ekstra hårdt ramt af krisen.

I kø ved stoppestedet

En nærliggende årsag til de unges overledighed og den højere

FIGUR 3 Andelen af inaktive unge (NEET) i aldersgruppen 15-19 år og 20-24 år i en række europæiske lande, 2009.



Kilde: OECD

konjunkturfølsomhed er, at arbejdsmarkedet i et vist omfang fungerer efter et køsystem. Man kan sammenligne det med den kollektive trafik i en by. Der kører hele tiden busser på ruterne, også i krisetider. Folk stiger af og på undervejs. Der er stadig omsætning på arbejdsmarkedet. Men krisen betyder, at der – billedlig talt – bliver taget nogle busser ud af drift. Der er stadig påstigningsmuligheder, men de bliver færre. Resultatet er kø ved stoppestederne. I køen finder vi blandt andre dem, som skal på bussen første gang, altså de unge. De er ikke alene. I køen finder vi også dem, som er blevet sat af bussen, og som har svært ved at finde en ledig plads igen. Det gælder de kortuddannede, indvandrergupperne og personer med helbredsproblemer, som alle hyppigere ender i gruppen af langtidsledige.

Hvor svært det er for de unge at komme på bussen afhænger naturligvis også af, hvor mange som stiger af ved hvert stoppested. Hvis man har et arbejdsmarked med forholdsvis høj mobilitet mellem beskæftigelse og ledighed, giver det også bedre chancer for de unge. Denne konstatering leder naturligvis til forklaringer på de unges overledighed, der hæfter sig ved den beskyttelse, som de voksne »insidere« nyder i forhold til at miste jobbet (Kahn, 2012). Sydeuropa – og især Spanien – bliver brugt som eksempel på denne mekanisme. Her er der en høj beskyttelse af fastansatte mod at blive afskediget. Opsigelsesvarslerne er lange og der er store krav til de begrundelser, som arbejdsgivere skal give, hvis fyresedlen skal udstedes. Arbejdsgiverne reaktion er naturligvis at ansætte en stor del af de beskæftigede i midlertidige stillinger.

Denne situation medfører højere barrierer for de unge, når det gælder om at få en fast placering på arbejdsmarkedet. I Spanien er andelen af midlertidigt ansatte på omkring en tredjedel. Mange af dem vil være unge. En usikker placering som midlertidigt ansat randarbejdskraft er derfor hverdagen for mange unge spaniere. En højere risiko for at være arbejdsløs er konsekvensen. I denne sammenhæng er der også en karakteristisk forskel på unge i midlertidige stillinger i Sydeuropa og i de nordiske lande. I Sydeuropa angiver en langt større andel af de unge i midlertidig ansættelse, at deres situation er ufrivillig. I Norden er de unge langt oftere midlertidigt ansatte uden at dette er tvungent, men typisk fordi det er en del af et uddannelsesforløb eller et sommerjob (ETUI, 2012:34-35).

Et igangværende forskningsprojekt, som sammenligner de unges mobilitet på arbejdsmarkedet i de nordiske lande og i Sydeuropa er nået frem til, at der på de sydeuropæiske arbejdsmarkeder netop er en stærk alderssegmentering. Alder er her en vigtig uafhængig variabel, når man statistisk skal forklare forskelle mellem bevægelser ind og ud af beskæftigelse og ledighed. En tilsvarende klar sammenhæng findes ikke for de nordiske lande. I Norden spiller mange andre forhold, herunder uddannelsesbaggrund, en rolle for arbejdsmarkedsmobiliteten, men ikke alderen. En nærliggende fortolkning er, at den stærke alderssegmentering på de sydeuropæiske arbejdsmarkeder netop hænger sammen med den stærke ansættelsesbeskyttelse for voksne fastansatte lønmodtagere, der henviser unge til usikre midlertidige ansættelser (Madsen et al., forthcoming).

Fit for fight?

Diskussionen omkring ansættelsesbarrierer hæfter sig ved forhold på arbejdsmarkedets efterspørgselsside. En anden strømning inden for litteraturen om de unge og arbejdsmarkedet har i højere grad opmærksomheden rettet mod udbudssiden, altså forhold ved de unge selv eller deres uddannelsesbaggrund.

Har de unge for dårlige eller forkerte kvalifikationer i forhold til virksomhedernes behov, vil de naturligvis få sværere ved at opnå beskæftigelse. Det kan skyldes manglende formelle kvalifikationer, men problemet kan også ligge i de »bløde« sociale og personlige kompetencer. Svag arbejdsmarkedserfaring kan også spille en rolle. I nogle af de nordeuropæiske lande med for

en forholdsvis lav ungdomsledighed er det mere udbredt, at de unge kombinerer uddannelse og studier. Danmark og Holland er eksempler herpå, mens erhvervsarbejde blandt unge er mindre udbredt i for eksempel Sverige. Det kan have betydning for overgangen til det voksne arbejdsliv. Tilsvarende synes lande med praksisorienterede erhvervsuddannelser (som Danmark, Tyskland og Østrig) at klare sig bedre end lande med rent skolebaserede systemer (O'Higgins, 2012:15). En mulig effekt kan ligge i de netværk, som den unge kan skabe gennem kombinationen af uddannelse og praktisk erhvervs erfaring. Af samme grund er der i disse år en stigende interesse blandt lande med rent skolebaserede erhvervsuddannelser for at øge praksiselementet. Sverige er et eksempel herpå.

Andet end økonomi?

Nyere sammenlignende studier af de unges arbejdsmarkedsintegration graver dybere i jagten på forklaringer på forskelle i de unges arbejdsmarkedssituation mellem de nordiske lande indbyrdes og mellem de nordiske lande og Sydeuropa. En første konklusion er, at der ikke findes klar dokumentation for, at simple økonomiske forklaringer som stærke fagforeninger, høje minimumslønninger og forholdsvis generøse dagpenge i sig selv fører til højere ledighed og lavere beskæftigelse for unge. I stedet peger Oloffson & Wadensjö (2011) på betydningen af uddannelsessystemets indretning, arbejdsmarkedspolitikens fokus på opkvalificering og eksistensen af systematiske opfølgningssystemer i overgangen fra skole til arbejdsliv. Heller ikke forskelle i demografisk udvikling, uddannelsesdeltagelse, tilbagetrækningsmønstre for ældre lønmodtagere eller udviklingen i kvindernes erhvervsdeltagelse kan bidrage væsentligt til at forstå forskellene i de unges arbejdsmarkedsdeltagelse i Europa (Contini, 2012:6-16).

Men samtidig er der en slående stabilitet over tid i rangordningen af de europæiske lande i forhold til, hvor godt de unge klarer sig sammenlignet med de voksne på arbejdsmarkedet. Dette fører frem til forklaringer, der fokuserer på underliggende institutionelle og strukturelle karakteristika ved de enkelte lande. Det er velkendt, at forskelle i indretningen af velfærdsstaten, herunder mulighederne for offentlig pasning af børn og ældre, er en vigtig forklaring på kvindernes erhvervsdeltagelse i henholdsvis de skandinaviske lande og Sydeuropa. I forhold til ungdomsarbejdsløsheden – og især langtidsarbejdsløshed blandt unge – er der på samme måde tegn på, at lande med veludviklede aktive arbejdsmarkedspolitikker også skaber større muligheder for unge. Her er forskellene mellem Norden og Sydeuropa markante (Contoni, 2012:19).

Men forklaringerne kan også inddrage andre aspekter end blot særtræk ved velfærdsstaterne. Social kapital i form af tillid ser ud til at spille en positiv rolle for de unges beskæftigelsesmuligheder på samme måde som tillid også inden for flexicurity-litteraturen generelt synes at være en vigtig faktor bag etableringen af velfungerende arbejdsmarkedsinstitutioner (Madsen, 2007). Hertil kommer samspillet mellem de unges arbejdsmarkedsplacering og andre sider af ungdomslivet. Det er et velkendt forhold, at unge i de nordiske lande hurtigt flyt-

ter hjemmefra. I Danmark bor langt de fleste unge for sig selv, når de er fyldt 22 år. I Italien er især de unge mænd lang tid om at rykke ud. Halvdelen bor stadig hjemme, når de fylder 30 (Chiuri & Boca, 2010:397). En forklaring herpå er naturligvis, at manglen på stabil beskæftigelse gør det svært at etablere egen bolig. Men samtidig bliver effekten, at de unges søgemuligheder begrænses geografisk af forældrenes bopæl.

Areffekter og behovet for aktive indsatser

Risikoen for areffekter af ungdomsarbejdsløshed er veldokumenteret (Scarpetta et al., 2010:16; Bell & Blanchflower, 2011). Også i dansk sammenhæng er der alvorlige areffekter, således som det fremgår af Mie Dalskov Pihls artikel i dette nummer af Samfundsøkonomen. Afeffekterne viser sig både ved øget risiko for ledighed senere i livet og ved lavere lønninger. Derfor får ungdomsarbejdsløsheden i disse år stor politisk opmærksomhed - Ikke alene på de nationale dagsordener men også hos internationale organisationer (OECD, 2010; European Commission, 2011; International Labour Organisation, 2012).

Lader man blikket glide ned over de mange sider med velmente anbefalinger til at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden, er der meget fælles gods. Ikke overraskende står ønsket om en generel forøgelse i den økonomiske vækst højt på listen. Et arbejdsmarked med træk i skorstenen er på mange måder den bedste kur mod de unges ledighed. Der er også megen vægt på reformer af uddannelsessystemerne. Det handler om at undgå blindgyder, om at reducere frafaldet for svage grupper, herunder etniske minoriteter, og om at sikre en bedre sammenhæng mellem uddannelse og arbejdsmarked. Interessen for vekseluddannelser og praksiselementer er voksende på alle etager i uddannelsessystemet i de europæiske lande. Generelt er der også enighed om, at et øget uddannelsesniveau er vigtigt på fremtidens arbejdsmarked på trods af den aktuelt høje dimitteringsledighed og debatten om risiko for overuddannelse.

Aktive arbejdsmarkedspolitiske indsatser for unge fremhæves desuden som væsentlige for at hindre unge i at gro fast i langtidsledighed og for at lede dem frem mod fornuftige mere langsigtede uddannelsesvalg. Ungdomsgarantier er atter kommet på banen i mange lande. I en europæisk sammenhæng

fremhæves også mulighederne for en øget geografisk mobilitet for de unge gennem for eksempel styrket arbejdsformidling og lettere adgang til gensidig anerkendelse af kvalifikationer.

Debatten er ikke uden dilemmaer. Evalueringresultaterne fra de aktive programmer er ikke altid imponerende. I forhold til en uddannelsesrettet indsats står diskussionen om balancen mellem tvang og positiv motivation og om hvilke økonomiske vilkår, der skal gælde for de »ældre unge«, der allerede har etableret sig med bolig og familie. Givet at krisen samtidig lægger mere eller mindre selvvilgede begrænsninger på de nationale offentlige budgetter, er der langt mellem de nemme løsninger.

Især i en sydeuropæisk sammenhæng er der tillige en ganske heftig debat om udligning af ansættelsesvilkårene mellem de – typisk voksne – fastansatte lønmodtagere og de unge, som er placeret i marginale positioner i midlertidige ansættelser med høj ledighedsrisiko. En del af debatten er faglig. Kan det dokumenteres, at en nedsættelse af beskyttelsen af de fastansatte medarbejdere skaber bedre adgang for de unge til ordinær beskæftigelse? Vi nærmer os her et af kernepunkterne i »flexicurity-debatten«, hvor Danmark ofte fremhæves som en rollemodel med et forholdsvis lidt aldersopdelt arbejdsmarked. Samtidig er der åbenbare interessekonflikter. De sydeuropæiske fagbevægelser er ikke overraskende uvillige til at opgive de rettigheder for de fastansatte, som de har kæmpet for i generationer. I lyset af de forholdsvis svage sociale sikkerhedsnet, som findes på de sydeuropæiske arbejdsmarkeder, er modviljen forståelig. Krisens massefyringer har selvsagt ikke gjort reformvilligheden større.

Ser man ud over det europæiske politiske landskab er der derfor store – og ofte meget forskellige – barrierer for en effektiv indsats mod ungdomsarbejdsløsheden. Men der er også lyspunkter. Ungdomsarbejdsløsheden er kommet højt på den politiske dagsorden. Både national og internationalt er der fokus på udvikling af initiativer og indsatser. Det manglede også bare, kunne man tilføje. Passivitet vil koste mange år frem i tiden i form mere marginalisering og ringere kvalifikationer for de generationer af unge, som nu betaler en høj pris for den økonomiske krise.

LITTERATUR

- Bell, David N.F.; Blanchflower, David G. (2011): »Young people and the Great Recession«, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, pp. 241-267.
- Chiuri, M.C.: Del Boca, Daniela (2010): Home-leaving decisions of daughters and sons, *Review of Economics of the Household*, Vol. 8, pp 393-408.
- Contini, B. (2012): Youth Employment in Europe: Institutions and Social Capital Explain Better than Mainstream Economics, Discussion Paper No. 4718, January 2010, IZA, Bonn
- European Commission (2011): *Youth Opportunities Initiative, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles.
- European Trade Union Institute (ETUI) (2012): *Benchmarking working Europe*, Brussels
- International Labour Office (2012): *The youth employment crisis: Time for action*, Geneva.
- Kahn, L.M. (2012): »Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility«, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 31, No. 1, 94-110.
- Madsen, P. Kongshøj (2007): »Flexicurity – Towards a Set of Common Principles?«, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 23, nr. 4, s. 525-542.
- Madsen, P. Kongshøj (2011): »Flexicurity i modvind – en analyse af den danske flexicurity-model under den økonomiske krise«, *Tidsskrift for Arbejdsliv* 13. årg, nr. 4, pp. 8-21.
- Madsen, P. Kongshøj; Molino, O., Pedersen, J. Møller; Lozano, M. (forthcoming): *The Inter-generational Costs of Flexicurity; Labour Market Transitions of Young Workers in Scandinavian and Southern European Countries, Working Paper*, GUSTO-project (www.gusto-project.eu)
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011): *International Migration Outlook 2011*, Paris.
- O’Higgins, N. (2012): »This Time It’s Different? Youth Labour Markets During ‘The Great Recession’«, Discussion Paper No. 6434, IZA, Bonn.
- Olafsson, J.; Wadensjö, E. (2011): »Social Inclusion for Young People in the Nordic Countries: Similar but Not Identical« i R. Price et al (eds.): *Young People and Work*, Ashgate Publishing Ltd.
- Price, R. et al. (eds) (2011): *Young People and Work*, Ashgate Publishing Ltd.
- Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), »Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?«, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 106, OECD Publishing.

Ungdomsarbejdsløshed i Sydeuropa: Italien og Spanien

Ungdomsarbejdsløsheden i de sydeuropæiske lande har hele tiden været høj, men har fået et dramatisk omfang under den økonomiske krise. De unges problemer med at etablere sig på arbejdsmarkedet skyldes dels et stift arbejdsmarked og dels ringe sammenhæng med uddannelsessystemet.



OLE JESS OLSEN¹
Professor, dr. scient. adm.
Roskilde Universitet

Indledning

De sydeuropæiske lande blev særlig hårdt ramt af den økonomiske krise efter 2008. Den økonomiske tilbagegang har givet sig negativt udslag for beskæftigelsen og ikke mindst for situationen for de yngste årgange på arbejdsmarkedet. De sydeuropæiske lande tilhører den gruppe af lande, der har de højeste arbejdsløshedstal i EU: i april 2012 var 24,3 pct. af arbejdsstyrken arbejdsløse i Spanien, 21,7 pct. i Grækenland, 15,2 pct. i Portugal, medens Italien med »kun« 10,2 pct. lå på det europæiske gennemsnit (se Eurostat 2012). Ungdomsarbejdsløsheden var på over 50 pct. i Grækenland og Spanien, medens den i Italien og Portugal havde passeret 35 pct. Arbejdsløsheden skal ses på baggrund af en forholdsvis lav deltagelse på arbejdsmarkedet i de sydeuropæiske lande, hvilket først og fremmest skyldes kvindernes fortsat lave aktivitetsgrad, men også en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesraten var før krisen 58,7 pct. i Italien, 65,6 pct. i Spanien, 61,4 pct. i Grækenland og 67,8 pct. i Portugal. Til sammenligning var den 77 pct. i Danmark (se Eurostat) og 65,3 i EU-27. I Spanien steg arbejdsstyrken (beskæftigede plus registrerede arbejdsløse) under den første del af den økonomiske krise, hvilket står i modsætning til tidligere, hvor arbejdsstyrken har bevæget sig i takt med konjunkturerne. Det skyldes, at kvinder og indvandrere fortsatte med at søge ind på arbejdsmarkedet (se CES, s. 279).

Beskæftigelsesproblemerne skyldes ikke kun konjunktursituationen. På grund af den måde, arbejdsmarkedet er skruet sammen på i de sydeuropæiske lande, har det været et mere eller mindre konstant problem for de unge årgange at få adgang. Det officielle arbejdsmarked er meget stift, hvor virksomhederne blandt andet som følge af omfattende beskyttelsesregler er forsigtige med at ansætte ny arbejdskraft. Det er altså det stik modsatte af det danske *flexicurity* system. Også uddannelsessystemet kritiseres for at matche dårligt med arbejdsmarkedets krav, hvilket blandt andet skyldes et ringe udbud af erhvervsuddannelser. Endelig skal det understreges, at der er meget store økonomiske forskelle mellem regionerne i de sydeuropæiske lande, hvilket også gælder for beskæftigelsesrater og arbejdsløshed. Beskæftigelsen i de rige regioner er ikke så forskellig fra situationen i Nordeuropa.

Gennemgangen i det følgende vil blive begrænset til Italien og Spanien. De to landes problemer med at få unge mennesker ind på arbejdsmarkedet har mange lighedspunkter, hvilket vil fremgå af det følgende. Der er også forskelle, hvilket først og fremmest skyldes et forskelligt konjunkturforløb, hvor det spanske BNP fra midten af 90'erne og indtil krisen voksede med 3-4 pct. om året (realvækst), medens Italiens BNP kun voksede med 1-2 pct. (se Eurostat).

NOTE 1 Forfatteren, der ikke er ekspert i arbejdsmarkedsforhold, har tidligere beskæftiget sig indgående med industripolitik i Italien og Spanien. Artiklen bygger fortrinsvis på rapporter fra de økonomiske råd i Italien og Spanien.

TABEL 1 Udvikling i arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed i Italien og Spanien 1990-2010

	Arbejdsløshed i procent				Ungdomsarbejdsløshed (15-24 år) i procent			
	Italien	Spanien	Danmark	EU-27	Italien	Spanien	Danmark	EU-27
2002	8,5	11,4	4,6	8,9	22,0	22,2	7,4	17,9
2005	7,7	9,2	4,8	9,0	24,0	19,7	8,6	18,8
2007	6,1	8,3	3,8	7,2	20,3	18,2	7,5	15,7
2010	8,4	20,1	7,5	9,7	27,8	41,6	14,0	21,1
2012	10,2	24,3	7,6	10,3	35,2	51,5	15,6	22,4

Kilde: Eurostat, Employment and unemployment (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/main_tables)

Arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed i Italien og Spanien

Selv om begge lande er placeret i Sydeuropa og på mange punkter har de samme problemer, så har arbejdsløshedsniveauet hele tiden været meget forskelligt i Italien og Spanien. Spanien havde også under den foregående højkonjunktur højere arbejdsløshed end gennemsnittet i EU, medens Italien lå under gennemsnittet. Under krisen er arbejdsløsheden steget voldsomt i Spanien og er nu mere end dobbelt så stor som EU's gennemsnit. I Italien har stigningen været meget mere moderat (se tabel 1). Under højkonjunktoren før krisen var beskæftigelsesraten en del højere i Spanien end Italien (se ovenfor). Ungdomsarbejdsløsheden har i begge lande hele tiden ligget markant over EU's gennemsnit, men efter krisen er afstanden øget eksplosivt, hvilket i særdeleshed gælder for Spanien. Det skal understreges, at begge lande har et betydeligt uofficielt arbejdsmarked.²

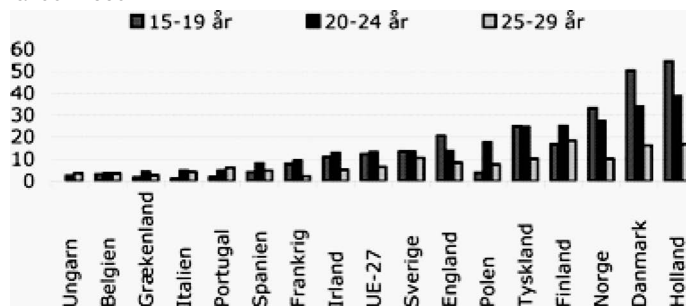
Det er selvfølgelig et generelt træk ved kriser, at de unge har sværere ved at komme ind på arbejdsmarkedet, fordi virksomhederne ikke ansætter så mange nye. Det gælder også Danmark, hvor ungdomsarbejdsløsheden er fordoblet under krisen. Problemerne er blot meget større i de sydeuropæiske lande. Den mere begrænsede stigning i EU som helhed skyldes primært den tyske udvikling, hvor både arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed er faldet under krisen.

Forklaringer på den store ungdomsarbejdsløshed

Når ungdomsarbejdsløsheden er så høj i Italien og Spanien, skyldes det forskellige forhold, der vanskeliggør de unges indtræden på arbejdsmarkedet set i forhold til de nordeuropæiske lande. Reguleringen af arbejdsmarkedet beskytter den eksisterende arbejdskraft, ligesom bidrag til sociale ordninger betales af arbejdsgiverne som tillæg til lønnen. Begge dele gør

arbejdsgiverne tilbageholdende med nyansættelser, herunder at ansætte arbejdskraft uden arbejdsmarkedserfaringer. Et andet forhold, der fremhæves i de italienske og spanske arbejdsmarkedsrapporter, er den manglende overensstemmelse mellem de unges kvalifikationer fra skolesystemet og arbejdsmarkedets krav.

I den årlige arbejdsmarkedsrapport fra det italienske økonomiske råd (se CNEL, s 307) fremhæves den betydelig arbejdsstrøm inden overgangen til arbejdsmarkedet i Tyskland, hvilket både skyldes den store udbredelse af erhvervsuddannelser og det forhold, at studerende ofte tager arbejde, inden de færdiggør deres studier. I Italien (og i Spanien, se figur 1) er erhvervsuddannelsessystemet ikke så udbygget som i Tyskland og det er ikke så almindeligt, at de studerende også arbejder. Disse vilkår betyder, at adgangen til arbejde bliver vanskeligere for de nyuddannede, men også at mange med mellem eller højere uddannelse må starte med ulønnet eller underbetalt arbejde for overhovedet at komme ind på arbejdsmarkedet.

FIGUR 1 Unge under uddannelse, der arbejder i nogle europæiske lande i 2008

Kilde: CNEL s. 313.

NOTE 2 Denne del af arbejdsmarkedet («Unità di lavoro non regolari») blev i 2009 anslået til at udgøre ca. 12 pct. af den samlede beskæftigelse i Italien (se Istat, 2010). De største andele sorte arbejde fandtes i landbrug og tjenesteydelser, hvor der f.eks. i socialektoren var og er beskæftiget en stor del udenlandsk arbejdskraft til at passe børn og ældre. Der er også her store regionale forskelle fra ca. 9 pct. af arbejdsstyrken i Norditalien til ca. 20 pct. i Syditalien (se Pugliese, 2009). I Spanien udgør det sorte arbejde nogenlunde den samme andel af beskæftigelsen som i Italien og har nogenlunde den samme sektorfordeling (se Sánchez 2011). I EU udgør den sorte økonomi den største andel af BNP i Grækenland efterfulgt af Italien og Spanien (se Schneider 2010).

TABEL 2 Beskæftigelsessituationen for unge (15-29 år) i udvalgte europæiske lande

	Beskæftigelsesgrad (%)		Arbejdsløshedsgrad (%)		Neet-grad* (%)	
	2. kvartal 2008	2. kvartal 2010	2. kvartal 2008	2. kvartal 2010	2007	2009
Tyskland	56,4	56,0	9,7	9,1	11,2	10,9
Spanien	52,8	41,3	17,2	31,9	13,1	20,4
Frankrig	47,7	46,7	12,3	16,5	12,5	14,4
Italien	40,1	34,8	14,9	19,8	18,9	20,6
Holland	75,7	72,8	4,3	6,3	4,9	5,3
England	61,7	58,0	10,2	14,2	12,9	14,4
EU-15	53,7	49,9	11,7	16,2	12,6	14,5

*) Da der ikke findes data for de enkelte kvartaler for Neet, er 2007 (det sidste år før krisen) blevet sammenlignet med 2009 (som er det sidste år med data til en international sammenligning).

Kilde: CNEL s. 327.

De særlige problemer med overgangen fra uddannelse til arbejde fremgår også af den tid, de unge tilbringer efter endt uddannelse, inden de kommer i arbejde. I rapporten fra det italienske økonomiske råd (CNEL, s. 311) refereres tal for, hvor stor en del af de første fem år efter endt uddannelse, de unge er i arbejde. I Italien er det for de 28-34-årige (typisk med længerevarende uddannelse) 3,3 år mod 3,7 år i OECD som helhed. Der er betydelige regionale forskelle, idet Norditalien faktisk ligger over OECD-gennemsnittet (3,8 år), medens de syditalienske unge kun er i arbejde 2,5 af de første 5 år.

Hvad gør de unge under krisen, der har forværret de strukturelle problemer omkring deres første indtræden på arbejdsmarkedet? En del unge vender tilbage til uddannelsessystemet eller bliver hængende længere, end de ellers ville, fordi der ikke er jobs at få. Andre unge med uddannelse tager midlertidigt arbejde uden kvalifikationskrav, hvilket skaber en gøgeunge effekt i den forstand, at de højere uddannede unge ganske vist får arbejde i større omfang end de uuddannede, men ofte får ufaglært arbejde i form af midlertidige job og således fortrækker de uuddannede fra disse job.

Denne løsning på de unges problemer med at komme ind på arbejdsmarkedet, blev også benyttet før krisen, hvor der var en meget stor efterspørgsel efter ukvalificeret arbejdskraft, især i den spanske bygge- og anlægssektor. Således var i 2007 knap 45 pct. af de spanske unge med universitetsuddannelse beskæftiget i job uden kvalifikationskrav (defineret som erhvervsgrupperne 4-9 i DISCO-klassifikationen³), medens det var tilfældet for 23 pct. i Italien og kun 15 pct. i Danmark (se BBVA s. 8). I Spanien kunne dette fænomen også aflæses af en indsnævring af lønforskellene mellem de unge med uddannelse og dem uden uddannelse (se BBVA s. 8).

Som nævnt ovenfor har det hele tiden været en udbredt metode til at komme ind på arbejdsmarkedet at starte med en midlertidig ansættelse (på visse områder endog som frivillig uden løn) for så efterhånden at glide over i fast ansættelse. Under krisen bliver et stigende antal unge hængende i den midlertidige ansættelse eller i andre former for løs beskæftigelse. En variant af dette fænomen er unge, der formelt optræder som selvstændige, men reelt er tilknyttet en virksomhed, der så ikke har normale arbejdsmarkedsforpligtelser over for de unge (se CNEL s. 329). Disse unge med den ene eller den anden form for løs tilknytning til arbejdsmarkedet er selvfølgelig også de første, der ryger ud, når virksomhederne får problemer (se CES s. 300 og CNEL s. 102, der viser, at det samlede fald i beskæftigelsen først og fremmest er sket blandt de løst ansatte). Hvor den løse ansættelse før krisen var en indgangskanal til arbejdsmarkedet, der for mange efterhånden blev omsat til mere permanent beskæftigelse, er det nu blevet en fælde, hvor de unge enten bliver hængende eller ryger ud.

Hvem rammer krisen?

Krisen har ført til en stigning i antallet af unge i de to lande, der »ikke gør noget«, det vil sige, at de hverken er under uddannelse eller i arbejde (*Neet*, »not in education or training nor in employment«). Af tabel 2 fremgår det, at denne gruppe udgør en langt større andel af de unge end i andre EU-lande (se også artiklen af Per Kongshøj Madsen i dette nummer).

I Italien har denne stigning i NEET-gruppen fortrinsvis ramt den lidt ældre aldersgruppe på 25-30 år, medens de helt unge nok er mere tilbøjelige til at blive i uddannelsessystemet. Der er også sket et fald i antallet af arbejdsløse (CNEL, s. 173), der søger deres første arbejde, hvilket i sagens natur fortrinsvis vil være unge mennesker. Det er et problem, at mange unge ikke

NOTE 3 DISCO-88 er den officielle danske version af den internationale fagklassifikation, International Standard Classification of Occupations, ISCO-88, som er udarbejdet af International Labour Organisation, ILO (se Danmarks Statistik, <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Nomenklaturer/DISCO/DISCO-88/Introduktion.aspx>).

afslutter deres skoleuddannelse (inklusive studentereksamen). I Italien er den gruppe unge på omkring 20 pct., medens den i Spanien er på hele 30 pct. (se BBVA s. 5). Under højkonjunkturen med især voldsom byggeaktivitet var der meget ufaglært arbejde at få for disse unge, men denne mulighed er reduceret drastisk efter sammenbruddet i bygge- og anlægssektoren. Disse unge er i dag typiske kandidater til at træde ind i NEET-gruppen. Dette fænomen bidrager også til at forklare forskellen i 2007 mellem Italien, der også før krisen havde relativt mange i denne gruppe, og Spanien, der i 2007 lå tæt på niveauet for EU-15.

Hvis man ser på uddannelse, så gælder det i Sydeuropa ligesom i resten af Europa, at uddannelse fremmer beskæftigelsesmulighederne og at lange uddannelser gør det endnu mere. De uddannede unge bliver også mindre ramt af arbejdsløshed end de uuddannede (for Italien, se Istat, 2010a). Før krisen var der især i Spanien ingen større forskel mellem de uddannede og de uuddannede unge mht. arbejdsløshed, men det er der blevet under krisen (se CES s. 288), hvor de højest uddannede i modsætning til andre grupper har oplevet øget beskæftigelse. Selv om det under den økonomiske krise er en fordel for de unge at have uddannelse, så slår den højere sydeuropæiske ungdomsarbejdsløshed også igennem for denne gruppe. De uddannede unge har både før og under den økonomiske krise højere arbejdsløshed i Sydeuropa end i Nordeuropa (14 pct. højere i Spanien end gennemsnittet for EU-15, se BBVA s. 6).

I de sydeuropæiske lande deltager kvinderne stadig mindre på arbejdsmarkedet end i de nordeuropæiske. Tendensen er dog den samme, nemlig at kvinderne i stadig større grad søger eller har arbejde. I både Italien og Spanien er denne tendens med flere kvinder i den aktive befolkning fortsat ind i krisen (se CNEL s. 108 og CES s. 286). Dette gælder især de yngre årgange og hænger sammen med de unge kvinders højere uddannelsesniveau. Men også det kvindelige arbejdsmarked er opdelt med en stor gruppe kvinder i dårligt betalte servicejob uden kvalifikationskrav, som tilmed er vokset under krisen, medens gruppen af kvinder i kvalificerede job er blevet mindre (se CNEL s. 108).

Kvindernes arbejdsløshed har i begge lande ligget over mændenes, men er under krisen steget markant mindre end mændenes, hvilket først og fremmest skyldes, at den økonomiske krise især har ramt fremstillingsvirksomhed og bygge- og anlægssektoren, der er typiske mandefag (se CNEL s. 174 og CES s. 282). For de unge kvinder gælder samme tendens, at de i mindre grad rammes af arbejdsløshed end unge mænd (se CNEL s. 329 og CES s. 282).

Der er som nævnt meget store indkomstforskelle og forskelle i økonomisk struktur mellem de enkelte regioner. De rigeste regioner i både Italien og Spanien er på niveau med Nordeuropa, medens de fattigste er på niveau med Østeuropa. Dette slår også igennem på både arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed, der er betydeligt højere i de fattige end i de rige regioner. I Italien falder opdelingen i rige og fattige regioner sammen med

en geografisk opdeling i nord og syd, medens de rige regioner i Spanien er Catalonien, Navarra, Baskerlandet og Madrid-regionen.

I Italien er arbejdsløsheden steget mest i nord, hvilket skyldes, at de industrigrene, der har været hårdest ramt af arbejdsløsheden, ligger her. Dette gælder også for ungdomsarbejdsløsheden (se tabel 3). I Syditalien er der færre af de kriseramte erhverv og samtidig har reaktionen på krisen hyppigere end i nord været udtræden fra arbejdsstyrken. I Spanien er det gået anderledes, idet de fattige regioner, der hele tiden har haft højest arbejdsløshed, også er de, der har haft den største stigning i arbejdsløsheden under krisen (Andalusien, De Kanariske Øer og Murcia, se CES s. 320). Den spanske publikation giver ikke tal for ungdomsarbejdsløsheden.

TABEL 3 Udviklingen i italienske unges beskæftigelse under krisen (2. kvartal 2008-2. kvartal 2010).

	<i>I 1.000</i>	<i>I procent</i>
Beskæftigede 16-29 år	-545	-14,1
Køn:		
mænd	-362	-15,1
kvinder	-184	-11,7
Alder:		
16-24	-283	-18,5
25-29	-262	-11,1
Område:		
nord	-248	-12,6
centrum	-83	-12,0
syd	-215	-11,6
Uddannelse:		
Til og med 9 klasse	-244	-18,4
Studentereksamen	-300	-12,0
Lang videregående uddannelse	-74	-11,6

Kilde: CNEL s. 329

Hvordan skal man som ung undgå at blive arbejdsløs?

CNEL (s. 323) har ved brug af persondata undersøgt, hvordan sandsynligheden for at et ungt menneske får arbejde til en rimelig løn, alternativt sandsynligheden for at den unge går arbejdsløs, varierer med forskellige personvariable som køn, uddannelse og bopæl. Ikke overraskende stiger sandsynligheden for at have arbejde betydeligt med køn, uddannelse og arbejds erfaring (herunder at have været beskæftiget det foregående år), medens den stiger svagt med alder og med bopæl i Norditalien. Sandsynligheden for at være beskæftiget falder, hvis man er kvinde, lavt uddannet, inaktiv, har børn eller ikke har været i beskæftigelse det foregående år.

TABEL 4 Hvad påvirker sandsynligheden for en italiener for at være beskæftiget?

Alder	0,02	***
Kvinde	-0,28	***
Lavt uddannet	-0,34	***
Lang videregående	0,14	***
Nord	0,04	
Syd	-0,35	***
Børn	-0,42	***
Erhvervs erfaring	0,42	***
Beskæftiget (t0)	1,55	***
Inaktiv (t0)	-0,85	***

*Statistisk signifikant

Kilde: CNEL s. 324 (estimerne er udført med en probit model med brug af mikrodata fra Istat, Italiens Statistik).

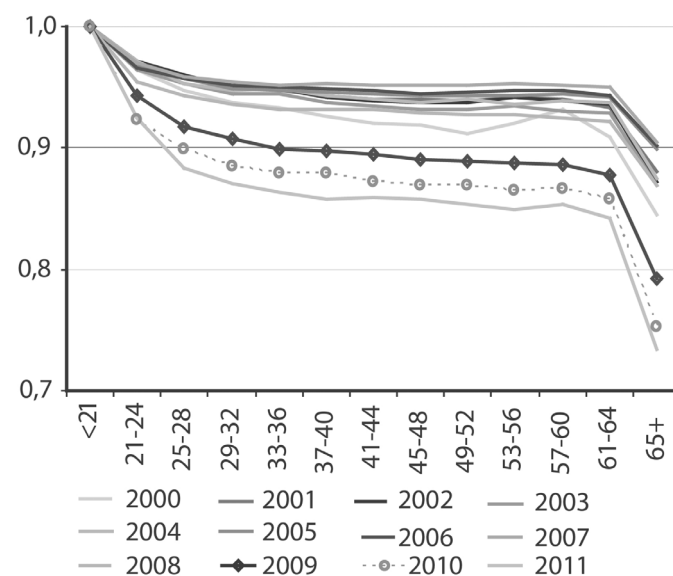
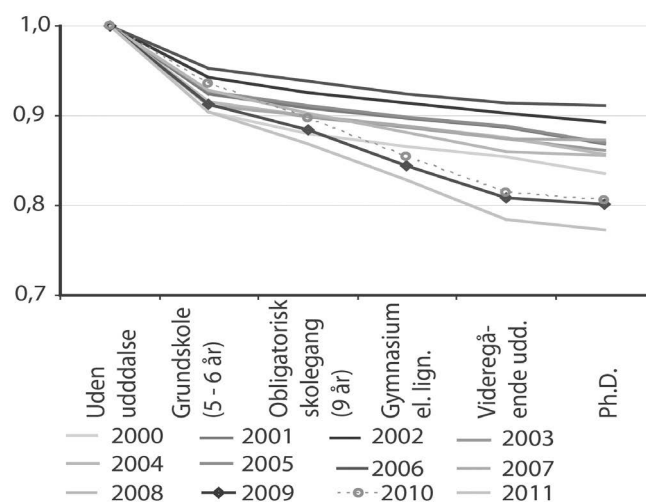
BBVA (afsnit 3, se figur 2 og 3) har lavet en tilsvarende undersøgelse, men kun med alder og uddannelse som bestemmende for chancen for at forblive arbejdsløs efter et år. Effekten af andre baggrundsvariable er søgt neutraliseret i analysen. Her ses samtidig på, hvordan udviklingen i de to variables betydning har ændret sig over tid. Både alder og uddannelse betyder langt mere under krisen end under den foregående højkonjunktur. Tidligere var der næsten ens sandsynlig for at være arbejdsløs for personer mellem 30 og 65 år, medens samme sandsynlighed efter krisen falder markant med alderen. Tilsvarende gav høj uddannelse kun i begrænset omfang bedre muligheder før krisen, medens betydningen af uddannelse er steget markant under krisen.

Afsluttende bemærkninger

I rapporten om arbejdsmarkedet fra det italienske økonomiske råd hedder det i sammenfatningen af de unges situation, at det mest alvorlige problem ikke kun er den meget høje ungdomsarbejdsløshed (se CNEL s. 306). Det er nok så foruroligende, at de høje arbejdsløshedstal som baggrund har en meget lille arbejdsstyrke og en meget stor gruppe unge, der hverken arbejder eller er under uddannelse.

Hvad skal der gøres for at få unge italienere og spaniere (og tilsvarende for unge grækere og portugisere, der er i samme situation) ind på arbejdsmarkedet? I de her benyttede kilder fremhæves et utilstrækkeligt uddannelsessystem, som de unge enten forlader for tidligt eller ikke får en uddannelse, der svarer til arbejdsmarkedets krav, som det afgørende problem. Det skulle arbejdsmarkedspolitikken med særlig indretning på de unges situation så gøre noget ved, men det gør den kun i helt

utilstrækkelig grad, både fordi der er for få midler og fordi, de, der er, anvendes uhensigtsmæssigt. Modsætningen til lande som Tyskland, Danmark, Holland og Sverige, der har en meget mere effektiv arbejdsmarkedspolitik, fremhæves gang på gang i de italienske og spanske rapporter. Når den skæve anvendelse af bevilgede midler skal eksemplificeres, kan nogle af eksemplerne dog virke ret bekendt for en dansker – indholdsløse aktiveringskurser.

FIGUR 2 Den aldersbetingede arbejdsløshedssandsynlighed i Spanien, 2000-2011 (<21 år = 1)**FIGUR 3** Den uddannelsesbetingede arbejdsløshedssandsynlighed i Spanien, 2000-2011 (uden uddannelse = 1)

REFERENCER

BBVA Research, Desempleo juvenil en España: Causas y soluciones, *Documentos de Trabajo*, Número 11/30, Madrid, september 2011.

CES (Consejo Económico y Social España), Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2010, *Colección Memorias*, Número 18, Madrid, maj 2011.

CNEL (Consiglio Nazionale Economia e Lavoro), *Rapporto sul mercato di lavoro 2010-2011*, Rom, juli 2011.

Istat (Istituto Nazionale di Statistica) (2010), La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali – Anni 2000-2008, *Statistiche Breve*, juli 2010.

Istat (2010a), L'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, *Statistiche Breve*, september 2010.

Pugliesi, Enrico (2009), Indagine su "il lavoro nero", i CNEL, *Il lavoro che cambia – Contributi tematici e Raccomandazioni*, kap. 7., februar 2009.

Sánchez, Fernando Rocha (2010), El trabajo non declarado en España, *Estudios de la Fundación 1° de Mayo*.

Schneider, Friedrich (2010), *The Influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, ShadEcOECD2010.doc.

Aktivering af unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed

Der mangler systematisk viden omkring, hvad der virker i indsatserne for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed. Dette gælder især for unge med problemer ud over ledighed. Med udgangspunkt i virkningsevalueringer af nordjyske aktiveringsprojekter for unge kontanthjælpsmodtagere giver artiklen bud på, hvad der virker i indsatsen, hvorfor og hvordan. Nøgleordene er en individuel og målrettet indsats, som kombinerer socialfaglighed, arbejdsmarkedsorientering og uddannelsesafklaring. Relationsdannelsen mellem unge og projektmedarbejdere er afgørende for succes. Det kræver bl.a. medarbejdere, som står til rådighed for de unge døgnet rundt, også længe efter at aktiveringsprojektet formelt er afsluttet.



THOMAS BREDGAARD

Lektor, ph.d.
Center for arbejdsmarkedsforskning og forskningscenter
for evaluering,
Institut for statskundskab,
Aalborg Universitet

Unge ledige og aktiveringsindsatser

Der er siden finanskrisens begyndelse i efteråret 2008 sket en markant vækst i antallet af unge ledige, som deltager i aktivering eller bliver pålagt at søge ind på en ordinær uddannelse. Aktiveringsindsatsen ligger beslag på betragtelige offentlige ressourcer og har været udsat for en ganske omfattende kritik for at være et meningsløst ressourcospild. Der er derfor behov for at undersøge nærmere, hvad der virker eller ikke virker i aktiveringsindsatsen. Dette gælder især for unge ledige, hvor en virkningsfuld offentlig intervention giver et samfundsøkonomisk overskud på langt sigt.

Internationale undersøgelser af aktiveringsprogrammer målrettet unge ledige har imidlertid påvist skuffende resultater næsten uanset, hvilke aktiviteter de unge deltager i. Dette gælder både for jobtræningsprogrammer, løntilskudsordninger og jobskabelsesordninger (jf. Den Europæiske Kommission 2006; Martin & Grubb 2001). Evalueringer i både Europa og Nordamerika, der har anvendt eksperimentelle såvel som mere observerende data, har generelt fundet, at aktive tilbud til unge sjældent har forbedret deres udsigter på arbejdsmarkedet (jf. Card m.fl. 2010; Kluge 2010). Der er dog enkelte undtagelser, som har vist sig at øge beskæftigelsesgraden for deltagerne efterfølgende. Eksempelvis et nyere tysk forsøg for unge langtidsledige som kombinerer individuel coaching, klasseundervisning og arbejds erfaring gennem vikaransættelse (jf. Ehlert m.fl. 2012).

Der er kun foretaget få danske effektevalueringer af beskæftigelsesindsatsen for unge ledige (jf. Rosholm og Svarer 2011). Derimod er studierne resultater mere positive end de udenlandske resultater. Ungeindsatsen fra 1996, som bestod af en halvering af dagpengene, hvis unge dagpengemodtagere ikke modtog tilbud om særligt tilrettelagt uddannelse, er nok det mest kendte eksempel. Effektevalueringer viste efterfølgende at afgangsraten fra arbejdsløshed til uddannelse steg betydeligt efter deltagelse (Jensen m.fl. 2003). Et nyere kontrolleret forsøg (»Unge godt i gang«) har også vist positive effekter. Forsøget bestod af en intensiveret samtaleindsats, tidligere aktivering, øget brug af uddannelses- og virksomhedsrettede tilbud samt mentorer. For unge ledige med uddannelse var der en øget afgang til beskæftigelse og for unge uden uddannelse en øget afgang til uddannelse (Rambøll 2011).

Endelig bør nævnes en vidensopsamling af mere kvalitative studier, som er foretaget af Marselisborg praksisvidencenter (2011). Den påpeger, at den virksomme indsats afhænger af målgruppens specifikke udfordringer. Generelt peger vidensopsamlingen på gode erfaringer med følgende elementer: (1) At alle indsatser har fokus på uddannelse og subsidiært beskæftigelse, (2) at der formuleres konkrete mål og delmål, (3) at der anvendes virksomhedspraktik, (4) at der udpeges én gennemgående kontaktperson, som er tilgængelig også på »skæve« tidspunkter, (5) at der gennemføres et tværfagligt koordineret samarbejde med relevante eksterne parter, (6) at der sker over-

dragelse af viden fra andre myndigheder til jobcenteret samt (7) at der foretages en tidlig og hurtig indsats.

Vi skal senere se, hvordan de aktiveringsprojekter, som vi har evalueret, trækker på flere af disse gode erfaringer. Men først et par ord om den metode vi har anvendt, den realistiske evaluering. Metoden er brugt ifm. evaluering af nordjyske aktiveringsprojekter. Evalueringen er finansieret af Beskæftigelsesregionen i Nordjylland og gennemført i samarbejde med konsulentvirksomheden New Insight,

Realistisk evaluering

Realistisk evaluering – eller virkningsevaluering – er velegnet til at undersøge, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. I den realistiske evaluering konstrueres og testes såkaldte programteorier om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Disse programteorier er forestillinger om forbindelser mellem årsag og virkning, som efterfølgende testes empirisk. Om en given indsats virker eller ikke virker, afhænger således af, hvorvidt den formår at aktivere virksomme mekanismer i en given kontekst.

Vi ønsker at undersøge hvad der virker i aktiveringsindsatser for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed. Til det formål formuleres antagelser omkring forholdet mellem indsats og virkninger. Antagelser som bygger på den eksisterende – om end sparsomme – litteratur på området samt på projektmedarbejderes antagelser og erfaringer om, hvad der virker for målgruppen.

Dernæst skal programteoriene testes. At teste en programteori er straks vanskeligere, især på et område, hvor både målgruppe og indsatser er komplekse. Nogle betegner ligefrem ledighedsproblemer som »vilde« (wicked problems) (Krogstrup 2011). Det betyder i vores tilfælde, at målgruppen af unge med problemer udover ledighed er karakteriseret ved sammensatte og komplekse barrierer for integration på arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Der er således ikke umiddelbart én bedste løsning og sikker indsats-teknologi, som vil løse problemerne for alle. I den realistiske evaluering arbejdes multi-metodologisk, og der stræbes efter, at de forskellige vidensformer skal krydsbefrugte hinanden, så det bliver muligt at generalisere viden fra en kontekst til en anden.

For en mere detaljeret gennemgang af den realistiske evalueringsmetodik kan henvises til Pawson og Tilley (1997) samt danske oversættelser i forhold til socialområdet (Dahler-Larsen og Krogstrup 2004) og anvendelse på beskæftigelsesområdet (Bredgaard m.fl. 2011).

Undersøgelingsdesign

Vi udvalgte tre nordjyske aktiveringsprojekter for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Projekterne blev udvalgt, fordi vi havde en antagelse om, at de skabte succesfulde resultater med målgruppen. Ideen var at tage ved lære af solstrålehistorierne og undersøge, hvorfor og under hvilke omstændigheder de skabte gode resultater. Projekterne

blev identificeret i samarbejde med Beskæftigelsesregion Nordjylland og repræsentanter for udvalgte nordjyske jobcentre. Succes blev i den sammenhæng defineret som projekter, der havde en høj sandsynlighed for at medføre ordinært job/uddannelse eller skabte progression ift. faglige, sociale, personlige og praktiske kompetencer for deltagerne.

De tre projekter for unge kontanthjælpsmodtagere er:

1. **i-Fokus:** Et beskæftigelsesprojekt for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed i Brønderslev Kommune. Projektet drives af et privat firma som anden aktør og har til hensigt at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.
2. **Unge Coach:** Et kommunalt beskæftigelsesprojekt for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed i Brønderslev Kommune. Formålet er at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.
3. **Kaffé Fair:** En social-økonomisk virksomhed i Aalborg Kommune for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Deltagerne og medarbejderne driver i fællesskab en cafe og kantine på markedsvilkår. Hensigten er at få de unge i ordinær uddannelse eller arbejde.

Efter udvælgelsen blev der taget kontakt til ledere og medarbejdere fra de pågældende aktiveringsprojekter og gennemført fokusgruppeinterview om projektets målgrupper, indsatser og aktiviteter, opnåede delmål og slutmål. Der blev desuden spurgt ind til, hvilke mekanismer og moderatorer som var afgørende for at skabe resultater for målgruppen. Den indsamlede viden blev derefter fortolket og formaliseret i flow-chart, som beskrev projekternes programteorier. Programteoriene blev hernæst præsenteret for projektmedarbejderne for at sikre, at de kunne genkende deres praksis. Dette gav ikke anledning til andet end mindre justeringer af programteoriene.

Validiteten af programteoriene blev dernæst testet gennem interview med unge, som havde deltaget på projekterne, hvor fokus var på, hvilken forskel de pågældende projekter havde gjort ift. arbejdsmarkeds- og uddannelsessituation. Der blev interviewet 3-4 unge på hvert projekt, enten som individuelt eller fokusgruppeinterview. De unge blev udvalgt af medarbejderne på projektet, fordi de kunne betragtes som »succeser«, der enten var kommet i ordinær uddannelse/job eller var kommet tættere på arbejdsmarkedet.

Denne selektion giver en skævhed i datamaterialet, eftersom der er tale om unge, som har haft glæde af det pågældende projekt. Dette var dog et bevidst valg, idet vores formål var at uddrage erfaringslære fra solstrålehistorierne. Indsigtene fra interviewene blev kombineret med mere generel statistik omkring projekternes udslusningsresultater. Under interviewene henviste deltagerne ofte til aktiviteter, elementer og medarbejdere på de pågældende projekter, som havde gjort en positiv forskel i deres tilværelse. Dette er en indikator for, at projekterne blev implementeret i overensstemmelse med programteoriene.

TABEL 1 Tre projekter for unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere

	i-Fokus (Brønderslev)	Unge Coach (Brønderslev)	Kaffé Fair (Aalborg)
Ejerforhold og etableringstidspunkt	Privat leverandør. Etableret i 2003.	Kommunalt projekt. Etableret i 2007.	Socialøkonomisk virksomhed, der ejes af FOKUS folkeoplysning. Etableret i 2006.
Målgruppe	Unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere (18-30 år): Primært unge med sociale og psykiske udfordringer og sekundært unge med misbrugsproblemer.	Unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere (18-25 år): Unge med personlige, sociale, psykiske, fysiske og faglige udfordringer.	Unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere (18-30 år): Utilpassede og sårbare unge med sociale, personlige og psykiske udfordringer.
Antal og varighed	Der deltager maksimalt 15 unge på forløbet af gangen i 25 timer ugentligt. Den gennemsnitlige forløbslængde er ¾ år.	Der er ca. 12 deltagere af gangen. De unge deltager i udgangspunktet i projektet i 12 uger og 25 timer ugentligt.	Normeret til 36 deltagere, aktuelt ca. 20 unge deltagere. Den gennemsnitlige forløbslængde er ca. ¾ år og 25 timer ugentligt.
Medarbejdere	Tre fastansatte medarbejdere (lederen er uddannet cand.merc. med speciale i organisation, den ene medarbejder er håndværker og tidligere officer og den anden er uddannet pædagog og psykolog)	Én fastansat medarbejder (uddannet som pædagog og misbrugsvejleder)	Tre faste medarbejdere (daglig leder er uddannet gastronom og voksenvejleder samt to faguddannede kokke).

Resultaterne skal imidlertid tages med det forbehold, at det er en relativt begrænset test af programteoriene, der foretages. Det kan således ikke bevises, hvad der virker i aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere. Der er ikke anvendt mere avancerede effektmålingsteknikker, hvor deltagergruppe sammenlignes med kontrolgruppe. Der kan således ikke på resultaterne gives anbefalinger om nogen automatik i beskæftigelsesindsatsen, hvor borgere med bestemte karakteristika med sikkerhed vil opnå et bestemt resultat, hvis blot de udsættes for de samme påvirkninger og betingelser, som vi har identificeret. Menneskelig adfærd er ikke programmerbar i den forstand.

Men vi mener, at sandsynligheden for et succesfuldt resultat vil øges, hvis de mekanismer, vi har identificeret, anvendes over for en tilsvarende målgruppe et andet sted. Vi giver således et kvalificeret bud på, hvilke elementer og betingelser der skal være til stede for at øge sandsynligheden for et succesfuldt udfald. Målet har altså ikke været at lave universelle generaliseringer om gennemsnitlige effekter af aktiveringstilbud. Den realistiske evaluering søger i stedet at specificere programteo-

rier og kvalificere tænkningen hos beslutningstagere, praktikere og deltagere.

Virksomme mekanismer

I det følgende gives en kortfattet præsentation af de tre aktiveringsprojekter. Pladsen tillader ikke at vi går i dybden med de konkrete aktiviteter og indsatser som tilbydes de unge (se i stedet Bredgaard m.fl. 2011). Vi vil fokusere på de virksomme mekanismer i indsatsen.

Formålet med projekterne er at udsluse målgruppen til uddannelse eller beskæftigelse. I perioden 2009-2010 er det lykkedes for 37 procent af deltagerne på i-Fokus, 50 procent af deltagerne hos Unge Coachen og 14 procent af deltagerne på Kaffé Fair. Det er ikke muligt pga. det lave deltagerantal på projekterne at konstruere en sammenlignelig kontrolgruppe, således at man kan udtale sig om den kontrollerede effekt af deltagelsen. Men sammenlignet med udslusningsresultater for tilsvarende vejlednings- og afklaringsprojekter er indtrykket, at især i-Fokus og Unge Coach ligger betydeligt over gennemsnittet.¹

NOTE 1 Udslusningen er opgjort umiddelbart efter afslutningen af projekterne. Dermed undervurderes effekten i forhold til sammenlignelig statistik, der opgør effekten 6 måneder efter afslutningen af en aktivitet. Vi ved, at der er en afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse fra afslutningen af et forløb og indtil 6 mdr. efter. På landsplan viser udtræk fra jobindsats.dk, at selvforsørgelsesgraden 6 mdr. efter aktivering for indsatsklare kontanthjælpsmodtagere, der har deltaget i øvrige vejlednings- og afklaringsforløb over 4 uger, er hhv. 15,3 procent for unge mellem 20 og 24 år og 7,2 procent for unge mellem 25 og 29 år (2009-tal). I Aalborg kommune er de tilsvarende selvforsørgelsesgrader 24,8 procent og 9,3 procent. I Brønderslev er selvforsørgelsesgraden 30 procent og 10,3 procent.

Der er omvendt mellem en tredjedel og halvdelen af deltagerne, som enten er overgået til passiv forsørgelse eller udskrevet af projektet af forskellige grunde. Vi har i undersøgelsen fokuseret på de tilfælde, hvor projekterne har haft succes med at udsluse deltagerne til uddannelse og arbejde og undersøgt, hvilke elementer i indsatsen, der har gjort en forskel for deltagerne. Det er således vanskeligt at afgøre, om der er nogle fælles kendetegn ved den del af målgruppen, som tilsyneladende ikke har opnået et succesfuldt forløb. Der er imidlertid intet til hinder for at anvende den realistiske evalueringmetode som kontrafaktisk reference til at undersøge, hvad der ikke virker. Man vil i så fald lede efter fejl i programteori eller implementeringsfejl (jf. Dahler-Larsen 2004: 75ff.).

Som det ses af tabellen, er det nogenlunde den samme målgruppe, der deltager på projekterne. Indsats og aktiviteter adskiller sig ikke væsentligt på projekterne i-Fokus og Unge Coach, mens den primære aktivitet på Kaffé Fair er drift af café og kantine. Projekterne adskiller sig fra hinanden ved ejerforholdet (kommunalt, privat, selvejende forening). Der er desuden en lavere medarbejdernormering på det kommunalt forankrede projekt (Unge Coach). Der er således både ligheder og forskelle mellem de tre projekter, hvilket skaber gode betingelser for at identificere forskellige typer af virksomme mekanismer.

Hvad er det så, som får projektet til at virke? Vi har identificeret syv mekanismer, som medvirker til at fastholde de unge i et realistisk valg af uddannelse eller beskæftigelse. Mekanismer er det, som forbinder en indsats/aktivitet med en effekt, altså de forhold ved en indsats/aktivitet som i en given kontekst er forklaringen på at bestemte effekter opstår eller ikke opstår. Det er gennem ideen om disse mekanismer, at vi kan tage skridtet fra at spørge, om et program virker, til at forstå, hvad det er ved et program, som får det til at fungere. En mekanisme er ikke en variabel, men en redegørelse for opbygningen, adfærd og forbindelserne mellem de processer, som er ansvarlige for en regularitet (jf. Pawson & Tilley 1997: 68). Disse mekanismer aktiveres af moderatorer, som styrer retningen og styrken i forholdet mellem indsats og effekt (jf. Dahler-Larsen 2004). En moderator er altså en betingelse, som skal være til stede for at få mekanismen til at virke (f.eks. at ild er nødvendigt for at antænde krudt). Moderatorer fremgår nedenfor i teksten med fed skrift.

1. Relationsdannelse skaber tryghed og tillid

Alle projekter arbejder helhedsorienteret i deres bestræbelser på at identificere, italesætte og adressere de udfordringer af personlig, social, psykisk og fysisk karakter, som stiller sig i vejen for de unges integration på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Dette er ikke ensbetydende med, at alle problemer skal være løst, inden den unge kan udsluses til uddannelse eller arbejde. Men der skal iværksættes en sideløbende indsats, hvor udfordringerne italesættes og adresseres for at få den unge til at fokusere på uddannelse eller arbejde. Det er ifølge medarbejderne på projekterne ofte vanskeligt for de unge at fokusere på fremtiden, hvis de står uden bolig, har

uoverskuelig gæld, problemer med kriminalitet eller et aktivt misbrug. En forudsætning for at få den helhedsorienterede indsats til at fungere er, at der skabes trygge og tillidsfulde relationer mellem medarbejderne og de unge.

Mekanismen aktiveres af medarbejdere, som er villige til at påtage sig en **værgerolle** og **stå til rådighed** døgnet rundt for de unge. I den forstand optræder medarbejderne som rollemodeller for de unge og som billeder på en fremtidig ønsket situation. De unge har ofte været igennem en problematisk opvækst med svigt og har derfor vanskeligt ved at fæstne tillid til voksne. Det blev ofte på projekterne beskrevet, hvordan de unge for første gang oplevede autentiske voksne med et oprigtigt ønske om at hjælpe de unge i tilværelsen. Dette var især tydeligt for Unge-coachen, der bevidst brugte samme sprog som de unge og havde en evne til at »gå ind i de unges verden«, fordi han selv havde haft tilsvarende erfaringer og oplevelser fra sin ungdom.

2. Hjælp til at sikre den rette specialiserede hjælp

Når medarbejderne har fået indsigt i den unges personlige, sociale eller psykiske udfordringer er det afgørende, at der igangsættes eller visiteres til den rette specialiserede hjælp. Det kan være gennem henvisning til psykolog, socialpsykiater eller misbrugsrådgivning, men også mere dagligdags gøremål som hjælp til at finde en bolig, udrede gæld eller møde med sagsbehandler (hverdagsmestring). Mekanismen aktiveres ved, at medarbejderne påtager sig en **tovholderfunktion** i, hvad der for den unge fremstår som et kaotisk offentligt system, som mange af dem har haft dårlige erfaringer med tidligere. Målet er, at den unge bliver bedre i stand til at meste hverdagens udfordringer, hvilket giver bedre livskvalitet og overskud til at fokusere på job eller uddannelse.

3. Selvrefleksion skaber forandring

Undervisning og vejledning på projekterne medvirker til at give de unge et bredere perspektiv og en større indsigt i muligheder frem for kun begrænsninger i forhold til uddannelse og arbejde. Samtidig giver det en erkendelse af, at andre er i samme båd som dem selv og at andre tidligere har været samme sted og er lykkedes med job og uddannelse. For at denne indsigt og erkendelse opnås, skal der være refleksion og læring til stede. Men en del af de unge har tidligere haft problemer med at kunne engagere sig og koncentrere sig om at blive undervist. For at opnå den større indsigt og dermed få et positiv udbytte af undervisningen er det væsentligt, at de unge oplever **medbestemmelse** omkring, hvilke emner der diskuteres i undervisningen. Derfor vælges emner, som fokuserer på de unges behov og ønsker, og der snakkes om relevante problematikker i de unges liv. Dette giver den grundlæggende interesse for undervisningen og dermed et godt basis for refleksion og læring. Det er endvidere vigtigt, at de unge får **feedback og anerkendelse**, når de deltager i undervisningen og debatterer emnerne. På i-Fokus arbejdes der systematisk med den unges evne til selvrefleksion med udgangspunkt i en forandringsmodel, der udreder den unges aktuelle situation, ønsker om fremtidig situation, og hvilke barrierer der skal overvindes for at nå

dertil. Der samtales om, hvilke skridt der er nødvendige for at nå til en situation, hvor den unge kan få realiseret sine ønsker og drømme (arbejde, uddannelse, højere livskvalitet). Mekanismen aktiveres ved at skabe **trygge rammer** og **udfordre de unge i de rette doser**.

4. Små succesoplevelser skaber selvtillid og selvværd

Der arbejdes på alle projekterne med den anerkendende metode. Det handler om gradvist at (gen)opbygge den unges tro på egne evner og den unges selvværd. Der arbejdes med små succesoplevelser på projekterne i den daglige kontakt og særligt i forbindelse med undervisningen samt i tilbuddene om motion og fitness. Hovedparten af de unge har oplevet nederlag i det ordinære uddannelsessystem og har ofte ikke fuldført folkeskolens afgangseksamen. Den faglige undervisning på projektet (f.eks. FVU dansk og matematik) skal derfor give de unge succesoplevelser i forhold til indlæring. Mekanismen aktiveres ved at anvende **alternative læringsstile** (praksisnær undervisning, sidemandoplæring, rollespil m.v.). Den metode, som benyttes i undervisningen, kommer også til udtryk i tilbuddet om at deltage i motion og fitness. Her opstilles små mål, som den unge anerkendes for at opnå. Desuden deltager medarbejderne i motionen, hvilket skaber en oplevelse af ligeværd. Motionen medvirker til at skabe overskud i hverdagen og dermed bedre selvtillid og selvværd. På Kaffé Fair opstår succesoplevelserne i den daglige kontakt med kunderne i cafeen og kantinen. Tilfredse kunder giver »ægte anerkendelse« for den faglige præstation, som de unge leverer. Dette styrker den unges tro på egne evner og selvtillid. Der arbejdes omvendt bevidst på at afskærme de unge fra utilfredse kunder, som henvises til den daglige leder. Tildeling af kaptajnsroller er også en måde at anerkende den unge og give dem ansvar for arbejdstilrettelæggelsen.

5. Motivation og det rette match ift. job eller uddannelse

Når de unge starter på projekterne, er de ofte kendetegnet ved manglende motivation og uafklarethed omkring arbejdsmarked og uddannelse. Det er derfor væsentligt at arbejde med de unges motivation for en fremtid på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Motivationen kan skabes ved besøg på uddannelsessteder og virksomheder og dialog omkring, hvilke fordele der er ved en fremtid i uddannelse eller arbejde. Det er afgørende at **gribe motivationen, når den er til stede** hos den enkelte. Der handles umiddelbart med besøg på uddannelser og virksomheder, når den unge giver udtryk for konkrete uddannelses- eller beskæftigelsesmål.

Det rette match etableres ved at anvende forskellige praktikformer afhængigt af den unges motivation og kapacitet: Afklaringspraktik, når den unge skal få en fornemmelse af, hvorvidt vedkommende kunne tænke sig et arbejde inden for et bestemt fagområde; træningspraktik, hvis den unge er afklaret, men mangler specifikke faglige og sociale kompetencer; rekrutteringspraktik, hvis den unge har de nødvendige kompetencer, men mangler et konkret praktiksted. Det rette match aktiveres ved, at den unge så vidt muligt **selv vælger praktiksted**, hvilket øger motivationen, og ved at medarbejderne har **indgående kendskab** til mulige praktik- og uddannelsessteder.

6. Fastholdelse af realistiske valg

Når den unge har foretaget et kvalificeret og realistisk valg af uddannelse eller job, så hjælper medarbejderne med at forberede og planlægge opstart (f.eks. søge om SU, planlægge transport, indkøbe arbejdsbeklædning). Hovedparten af de unge er tidligere droppet ud af uddannelse eller haft kortvarig beskæftigelse. Det er derfor afgørende at fastholde den unges valg. Derfor står medarbejderne på projektet til rådighed efter projektets afslutning og er løbende i dialog med de tidligere deltagere (på i-Fokus og Unge Coach formelt set indtil 3 måneder efter afslutning). Mekanismen aktiveres ved, at medarbejderne **ikke giver slip** før den unge er påbegyndt i uddannelse eller arbejde og har klaret overgangen fra projektet.

7. Den unge som medarbejder

På Kaffé Fair har vi desuden identificeret en mekanisme, som er væsentlig ift. netop dette social-økonomiske projekt. De unge betragtes som ansatte i en virksomhed, ikke som deltagere i et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Der skiltes ikke med at Kaffé Fair er et aktiveringsprojekt. Det er en central ide, at cafeen skal opfattes af kunderne som en almindelig (alkoholfri) café. Mekanismen aktiveres gennem den **daglige kundekontakt** (kunder i cafeen eller biblioteksmedarbejdere i kantinen) og den **produktionen** af menuer til kundegruppen. Arbejdet opfattes derfor som meningsfyldt af deltagerne. Det hævdes ligefrem, at det giver status i ungdomsmiljøet, at være »ansat« på Kaffé Fair og at mange unge melder sig frivilligt til at deltage i projektet. Cafeen drives af uddannede kokke, som er i stand til at anerkende de unge for deres faglige præstationer. Sammen med anerkendelse fra tilfredse kunder skaber dette »ægte anerkendelse« i modsætning til anerkendelse som en tillært pædagogisk metode. Arbejdsopgaverne på projektet skal løses for kundens skyld. Kunden beskrives i den sammenhæng som det »tredje fælles« der binder deltagere og medarbejdere på projektet sammen. Kundekontakten sætter samtidig rammer op for god opførsel og personlig hygiejne, hvilket gør det nemmere for medarbejderne at adressere denne type problemstillinger. Det betyder, at kundekontakten virker sammen med indsatsen for at opnå hverdagsmestring.

Konklusioner

Der har siden finanskrisens start i efteråret 2008 været et markant politisk fokus på at håndtere den stigende ungdomsledighed. Et af midlerne er ret og pligt til deltagelse i aktiveringstilbud. Dette er sket uden en systematisk forskningsbaseret viden omkring, hvilke forhold i aktiveringsindsatsen der skal være til stede for at få de unge i beskæftigelse eller uddannelse.

Vores evaluering af tre nordjyske aktiveringsprojekter for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed indikerer, at den virksomme indsats består af et komplekst samspil mellem forskellige typer af aktiviteter og mekanismer. Det illustrerer, at vi har at gøre med en målgruppe med komplekse barrierer for integration på arbejdsmarkedet. Det væsentligste synes at være, at indsatsen er tilpasset individuelt og fleksibelt efter den enkeltes behov og forudsætninger.

Der er dog nogle mekanismer, som på tværs af projekterne medvirker til, at de har opnået succesfulde resultater. Det drejer sig om at skabe trygge og tillidsbaserede relationer mellem medarbejdere og unge, at problemer ud over ledighed adresseres og afhjælpes, at de unge hjælpes til at reflektere over, hvordan de kan forandre deres tilværelse, at den enkeltes selvtillid og selvværd (gen)opbygges, samt at den enkelte motiveres, matches og fastholdes i et realistisk valg af uddannelse

eller job. Disse mekanismer er også i tidligere studier blevet identificeret som virksomme, hvilket styrker troen på, at der er tale om generaliserbare faktorer.

Der er under alle omstændigheder behov for at styrke evalueringskulturen på beskæftigelsesområdet, så vi får en mere systematisk viden om, hvad der virker eller ikke virker for hvem, hvorfor og hvordan.

REFERENCER

- Bredgaard, T., H.H. Jørgensen, R. Madsen, M.R. Dahl & C. Hansen (2011): *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?*, Beskæftigelsesregion Nordjylland (www.brnordjylland.dk).
- Card, D., J. Kluge & A. Weber (2010): Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *The Economic Journal* 120, F452-F477.
- Dahler-Larsen, P. (2004) *Idegrundlaget bag virkningsevaluering*. I Nye veje i evaluering 2003. Systime Academic.
- Dahler-Larsen, P. & H.K. Krogstrup (2004) *Nye veje i evaluering. Håndbog i tre evalueringsmodeller*. Systime Academica.
- Den Europæiske Kommission (2006) *Employment in Europe 2006*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. October 2006. Bruxelles.
- Ehlert, C., J. Kluge & S. Schaffner (2012): Temporary Work as an Active Labour Market Policy: Evaluating an Innovative Program for Disadvantaged Youths, *IZA DP No. 6670*.
- Grubb, W. Norton (1999): Lessons from education and training for youth: Five precepts, *OECD, Preparing youth for the 21st century: The transition from education to the labour market*. OECD: Paris.
- Jensen, Peter, Michael Svarer & Michael Rosholm (2003): *The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions*, European journal of Political Economy, 19, s. 301-316.
- Kluge, J. (2010): The effectiveness of European active labour market programs, *Labour Economics*, 17, s. 904-918.
- Krogstrup, Hanne Katrine (2011) *Kampen om evidens. Resultatmålinger, effektevaluering og evidens*. Hans Reitzels forlag. København.
- Marselisborg praksisvidencenter (2011) *Vidensopsamling – eksisterende viden om ledige under 30 år*.
- Martin, John P. & David Grubb (2001): *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, IFAU Working Paper 2001:14.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) *Realistic Evaluation*. SAGA Publications. London.
- Rambøll (2011): *Evaluering – Unge – Godt I gang*, Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af L. Høeberg, J. Poulsen, M. Hertz, M. Svarer og M. Rosholm, juni 2011.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2011): Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik, udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen, dateret 23.05 2011.

Bliver der uddannet for mange ph.d.er?

En analyse af ph.d.ers relative løn i forhold til kandidater tyder på, at der i midten af 1990'erne blev uddannet for mange ph.d.er inden for naturvidenskab og teknik set i forhold til antallet af forskningsbaserede job i den private sektor.



PER VEJRUP-HANSEN

lektor, cand.polit.,
Institut for Innovation og
Organisationsøkonomi, CBS.

Flere ph.d.er

Efter 2003 blev optaget på ph.d.-uddannelser øget betydeligt. Indenfor de tre store områder for ph.d.-uddannelser – naturvidenskab, sundhedsvidenskab og teknisk videnskab – blev ph.d.-optaget mere end fordoblet fra 2003 til 2010 (Universitets- og Bygningsstyrelsen, 2011). Det øgede optag er delvist blevet finansieret af globaliseringsmidler, som er gældende til og med 2012. Det politiske spørgsmål er da, hvad der skal ske efter 2012?: Er der behov for flere ph.d.er? Er det fornuftigt at bekoste yderligere investeringer i 3-4-årige uddannelser oven på kandidatuddannelser? Svarer afkastet for samfundet til investeringen?

I denne artikel vil problemstillingen blive identificeret som et spørgsmål om, hvad *karakteren af ph.d.ers arbejde* er: Har alle ph.d.er – eller vil alle ph.d.er få – et arbejde, som forudsætter en forskeruddannelse, altså en ph.d.-grad? Eller er der tale om, at en del af de ph.d.-uddannede er ansat i 'kandidat-job', altså job der også kan varetages af personer med en kandidatgrad? Denne synsvinkel kan sættes i relief af en tidligere spørgeskemaundersøgelse blandt ph.d.er i 2006 (Langberg m.fl., 2007). Blandt de *privatansatte* svarede kun 35 procent, at en ph.d.-grad var en *formel* forudsætning for deres arbejde. I undersøgelsen påpeges, at arbejdsgiversidens eventuelle uformelle krav til uddannelsesniveaue kunne omfatte en større andel. Med hensyn til oplevelsen af arbejdets relation til forskeruddannel-

sen svarede 33 procent 'Tæt relateret', 47 pct. 'Delvis relateret' og 20 pct. 'Ikke relateret'¹.

I relation til universitetsområdet og sektorforskningen er spørgsmålet om ph.d.ers jobfunktion pr. definition ikke relevant: Alle forskerstillinger bliver nu besat med ph.d.er, og alle ph.d.er på universiteter mv. er i praksis ansat i 'ph.d.-job'. Set fra universitetens synsvinkel kan der ikke blive for mange ph.d.er, idet flere ph.d.er er udtryk for et større rekrutteringsgrundlag. Spørgsmålet drejer sig om karakteren af de job, som ph.d.er uden for universitetsområdet har, dvs. hovedsageligt i den *private* sektor.

Andelen af ph.d.er, som er beskæftiget i den private sektor, er betydelig. Den største andel gælder ph.d.er i teknisk videnskab, hvoraf over halvdelen var beskæftiget i den private sektor i 2010; næsthøjeste andel var indenfor naturvidenskab med ca. 30 procent (Universitets- og Bygningsstyrelsen, 2011). I takt med stigningen i ph.d.-optaget forventes, at der i perioden 2011-2015 vil ske en tredobling af det årlige antal færdiguddannede ph.d.er, som vil blive ansat i den private sektor (Universitets- og Bygningsstyrelsen, 2010).

Flere 'ph.d.-job'? Generelt om analytisk tilgang

Selve antallet af beskæftigede ph.d.er i den private sektor er ikke et udtryk for behovet for ph.d.-uddannede – det vil kun

NOTE 1 Svaret 'Delvist relateret' kan være svært at fortolke, herunder i relation til nærværende problemstilling.

være tilfældet, hvis alle ph.d.er er ansat i 'ph.d.-job'. Af samme grund kan man ikke bruge relativ arbejdsløshed som en indikator.

Der foreligger desværre ikke generelle oplysninger om højtuddannedes specifikke arbejdsfunktioner. I Danmarks Statistiks fagklassifikation DISCO indplaceres kandidater og ph.d.er i samme kategori med benævnelsen «Arbejde, der forudsætter viden på højeste niveau».

Vi er således overladt til at finde indirekte indikatorer for karakteren af ph.d.ers arbejde. En indikator kan være *ph.d.ers relative løn*.

Her gælder, at man ikke kan foretage en vurdering på grundlag af lønnen på et enkelt tidspunkt. En tværnsnitsundersøgelse for 2006 viser, at lønnen over arbejdslevet for ph.d.-uddannede i privat beskæftigelse er ca. 11 procent højere end lønnen for kandidater (Vejrup-Hansen, 2010). I nærværende sammenhæng er problemet, at der i sagens natur er tale om et gennemsnit over gruppen af ph.d.er: bl.a. gælder, at nogle af dem kan være ansat i 'kandidat-job' med en lavere løn end i 'ph.d.-job'.

Den samme betragtning gælder en analyse foretaget ved CEBR på vegne af Forsknings- og Innovationsstyrelsen (CEBR, 2011). Her fokuseres på ErhvervsPh.D.er. Det viser sig, at ErhvervsPh.D.ers løn i 2006 er 7-10 procent højere end for almindelige ph.d.er. Som følge af den private sektors (virksomhedens) medfinansiering af ph.d. uddannelsen må man antage, at ErhvervsPh.D.er pr. definition ansættes i 'ph.d.-job'. Almindelige ph.d.er bliver derimod eksternt rekrutterede. Man kunne da fortolke den gennemsnitlige lønforskel mellem ErhvervsPh.d.er og almindelige ph.d.er som et indirekte udtryk for, at en del af de almindelige ph.d.er ikke er beskæftiget i 'ph.d.-job', men i 'kandidat-job'. Gevinsten ved ErhvervsPh.D.-programmer skulle da vurderes i forhold til almindelige ph.d.er ansat i samme type af forskningsarbejde. Det kan i øvrigt bemærkes, at ErhvervsPh.D.-andelen kun udgør 5-6 procent af det samlede ph.d.-optag (Videnskabsministeriet, 2010); det vil svare til omkring 10 procent af ph.d.er beskæftiget i den private sektor².

En relevant fremgangsmåde kan derimod bestå i at undersøge *ændringen* i den relative løn sammenholdt med væksten i antal ph.d.er. Generelt set kan der være to typer af sammenhænge mellem et større udbud og relativ løn: 1) Når væksten i antal ph.d.er overgår væksten i antal 'ph.d.-job', kan der opstå en *substitution*, hvor kandidater erstattes af ph.d.er i 'kandidat-job', og/eller 2) markedsmekanismen kan bevirke, at et større udbud af ph.d.er medfører en lavere relativ løn i 'ph.d.-job' – forudsat at antal 'ph.d.-job' ikke øges i samme omfang (eller at efterspørgslen målt ved antal 'ph.d.-job' ikke følger med). Her er der tale om en *prismekanisme*, der vedrører ph.d.er i 'ph.d.-job'.

I den klassiske teori om lønforskelle mellem stillingskategorier (Reder, 1955) svarer de to mekanismer til henholdsvis en tilpasning af ansættelsesstandarder og af lønraten.

For begge mekanismer gælder, at en større vækst i antal ph.d.er end i antal 'ph.d.-job' må føre til en lavere relativ løn for ph.d.er. Hvis der faktisk er sket et fald i den relative løn i takt med det større antal, kan det fortolkes som et misforhold mellem antal ph.d. uddannede og antal 'ph.d.-job'.

Udviklingen over tid skal analyseres i det følgende. Af datamæssige grunde vil der blive set på udviklingen i 1990'erne.

Data og estimation af relativ løn

Da den seneste vækst i ph.d.-optaget især er sket fra 2006, kan en mulig effekt på lønudviklingen for færdiguddannede ph.d.er først observeres efter 2009. Den løbende, årlige lønstatistik og specielt registerdata foreligger med en forsinkelse på 1-2 år. Med metoden, som her anvendes, kræves der endvidere data for et yderligere antal år (for en pålidelig eller signifikant estimation af relativ løn).

Derfor vil analysen blive baseret på data for *udviklingen i 1990'erne*. I første halvdel af 1990'erne var væksten i antal ph.d.er betydelig. Baseret på nærværende undersøgelse var der i 1990'erne tale om mere end en tredobling af antal ph.d. dimittender indenfor fagområderne Naturvidenskab og Teknik. Disse to store fagområder for ph.d.er vil indgå i undersøgelsen. Det er kun for Naturvidenskab og Teknik, at der findes et tilpas stort antal ph.d.er med ansættelse i den private sektor.

Lønudviklingen over tid opgøres for årlige *kohorter* eller årgange, dvs. alle kandidat- og ph.d.-dimittender hvert år. Årgangene 1981-2000 indgår. For hver kohorte anvendes *paneldata* for 0-6 år efter dimissionsåret – dvs. med løndata mv. over 0-6 års erfaring som færdiguddannet. Med paneldata over et vist antal år pr. kohorte opnås en signifikant estimation af relativ løn. Data omfatter dermed årene fra 1981 til 2006.

Datakilden er IDA-databasen. Heri foreligger en timeløn i hovedbeskæftigelsen for alle ansatte. Desuden kan ansættelsesvirksomhedens størrelse indgå som kontrolvariabel. Som supplement er indhentet oplysninger om forældres uddannelse og om studentereksamenskarakteren.

Den relative løn for hver kohorte estimeres ved hjælp af en klassisk Mincer-lønfunktion:

$$\ln(w_{it}) = b_0 + b_1 S_i + b_2 \text{Erf}_{it} + b_3 \text{Erf}_{it}^2 + b_4 A_i + b_5 F_i + b_6 X_{it} + v_t$$

hvor w_{it} er timelønnen for individ i på tidspunkt t . S er en dummyvariabel for ph.d. ($S=1$) og for kandidat ($S=0$); koeficienten b_1 er da et mål for lønnen for ph.d. i forhold til, eller

NOTE 2 Andelen af ErhvervsPh.d.er kan imidlertid ikke fortolkes som virksomhedernes samlede efterspørgsel, hvis interessen for en ErhvervsPh.D. blandt kandidater er mindre end udbudte ErhvervsPh.D.-forløb.

over, kandidat. Erf er antal dimittend-år efter henholdsvis afsluttet ph.d.- og kandidatuddannelse på tidspunkt t . Idet $t=0-6$ er koefficienten b_1 til S et estimat for den gennemsnitlige lønforskel over dimittendaldrer 0-6 år.

A er en indikator for 'medfødte' evner (studentereksamenskarakter), F er familiebaggrund (forældres uddannelsesniveau og fagområde), og X er yderligere personkarakteristika, der kontrollerer for demografiske og strukturelle lønforskelle. Det drejer sig om fagområde, hvilket her vil sige naturvidenskab og teknik, samt sektor, som her er defineret som kun den private sektor. De øvrige kontrolvariabler er køn, virksomhedsstørrelse og arbejdsstedets geografiske beliggenhed.

Alle disse variabler, herunder for studentereksamenskarakter og forældres uddannelse, kontrollerer for (eliminerer) kendetegn, der kan påvirke personers løn uafhængigt af deres uddannelse. Forældres uddannelsesniveau og fagretning kan have betydning for sociale netværk i relation til arbejdsgivere.

Når indkomst defineres som løn medfører det, at populationen kun omfatter *lønmodtagere*. Arbejdsgivere og selvstændige indgår således ikke (hvilket også har et selvstændigt rationale, jf. Vejrup-Hansen, 2010, s. 344). I populationen indgår desuden kun personer med *dansk oprindelse*, dvs. individer født i Danmark og hvis forældre er danske statsborgere. Studentereksamenskarakter og forældreoplysninger vil ofte mangle for (nye) indvandrere. Generelt indgår kun den aktive befolkning, dvs. personer med bopæl i Danmark; det indebærer, at ph.d.er, som er udvandret, ikke tæller med.

En nøjere gennemgang af variablerne findes i Vejrup-Hansen (2010). Her diskuteres også anvendelsen af OLS regression.

Med hensyn til analyserne af ovennævnte model gælder, at for alle årgange er koefficienten b_1 (relativ løn) signifikant på 1 procent niveau. Størrelsen af R^2 ligger mellem 0,4 og 0,6 i de første år (1981-88) og er derefter 0,3-0,4.

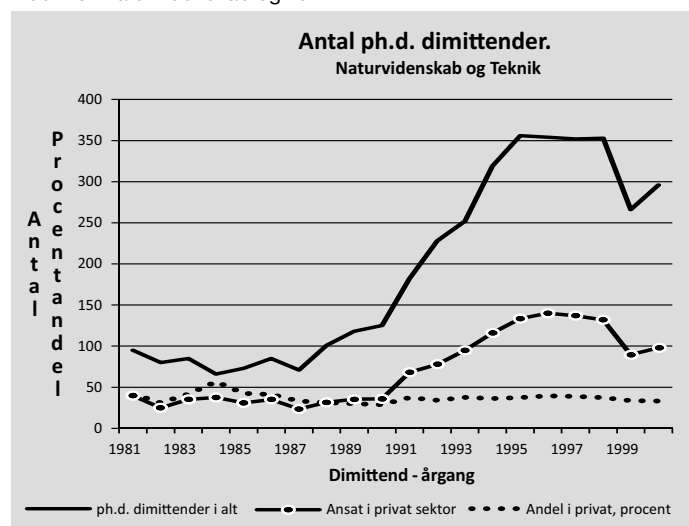
En alternativ model, hvor interaktionen mellem S (ph.d.) og Erf tilføjes, viser at der er tale om en 'ren' kohorteffekt på den relative løn; koefficienterne til $S \cdot Erf$ og $S \cdot Erf^2$ er med ganske få undtagelser ikke signifikante. Det indebærer, at den gennemsnitlige relative løn over 0-6 års erfaring for en given kohorte ikke påvirkes af, at der i løbet af disse seks år fremkommer nyere årgange med andre kendetegn (her med et større antal dimittender og en lavere relativ løn).

Resultater

Den kraftige stigning i antal ph.d.-dimittender i 1990'erne i Danmark følger umiddelbart efter, at ph.d.-graden blev indført i 1989. Den afløste licentiatgraden, som havde været anvendt ved alle fagområder (fakulteter) siden 1969.³ Når denne un-

dersøgelse omfatter årgange tilbage til 1981, dækker det over, at benævnelsen ph.d. også anvendes for de tidligere licentiatere.

FIGUR 1 Antal ph.d.-dimittender i alt (i beskæftigelse) og med ansættelse i den private sektor, for dimittendårgange 1981-2000. Ph.d.er inden for Naturvidenskab og Teknik



Udviklingen i antal ph.d.-dimittender (i beskæftigelse) indenfor naturvidenskab og teknik ses i figur 1. Der er tale om mere end en tredobling af antal ph.d. dimittender i løbet af første halvdel af 1990'erne. Væksten i antallet, som bliver ansat i den private sektor forløber parallelt, jf. også at andelen i den private sektor ligger forholdsvis stabilt omkring 40 procent (den nederste kurve).

Stigningen i antal ph.d.-dimittender i den private sektor resulterer i en tilsvarende stigning i *andelen* af ph.d.er blandt alle ansatte med en lang videregående uddannelse, dvs. ph.d.er og kandidater tilsammen. Denne andel anvendes som mål for det større udbud af ph.d.er i sammenligningen med lønudviklingen.

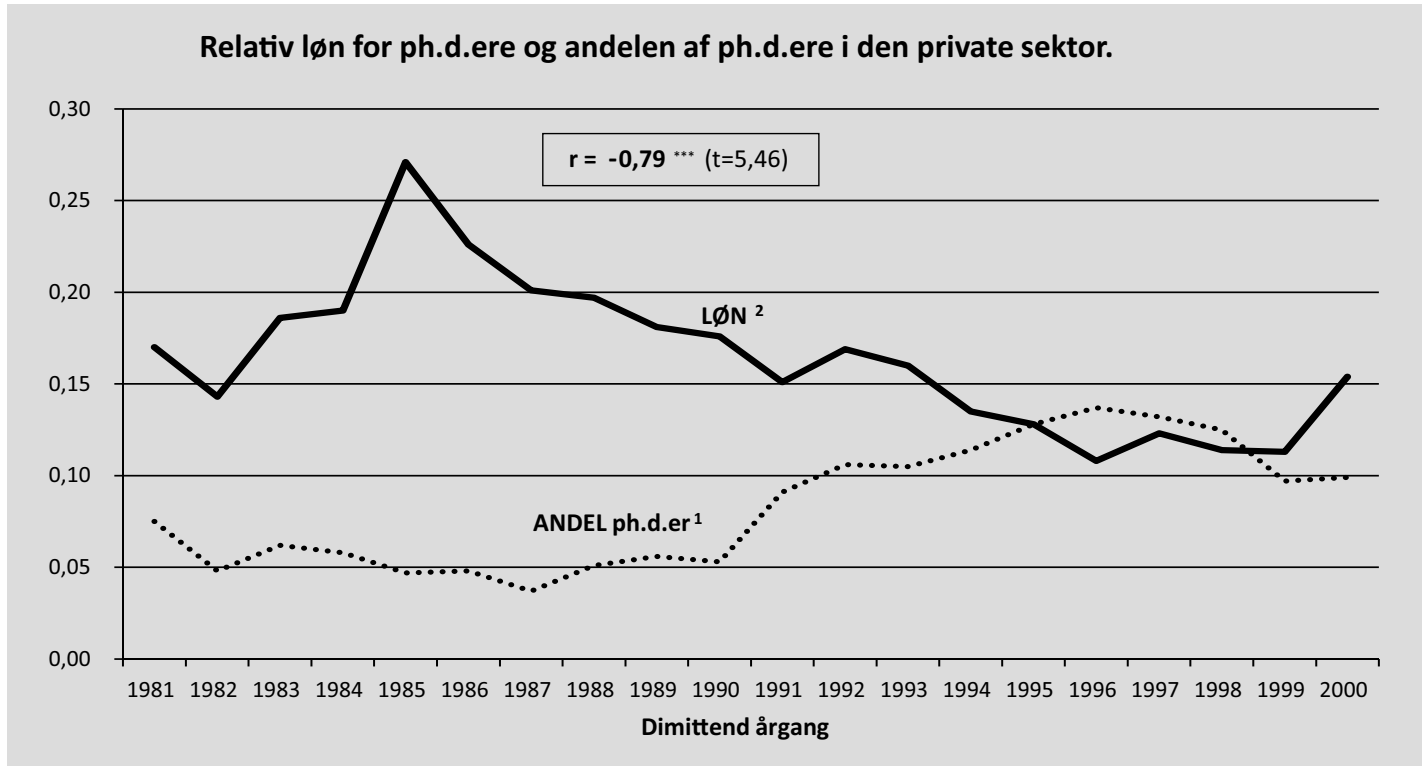
Udviklingen i andelen af ph.d.er og den relative løn fremgår af figur 2. Det viser sig, at der er en stærk negativ korrelation mellem andelen af ph.d. dimittender og ph.d.ers relative løn. Korrelationskoefficienten er $-0,79$ og er stærkt signifikant med en t -værdi på 5,5. For stort set alle successive årgange gælder, at en større andel af ph.d. dimittender ledsages af et fald i den relative løn. For ph.d.ers relative lønniveau over kandidater gælder, at det falder fra gennemsnitligt 18 procent for årgangene 1981-93 til gennemsnitligt 12 procent blandt årgangene 1994-2000.⁴

Vi skal herefter se på det nærmere tidsmæssige forløb. Her ses, at faldet i det relative lønniveau mere præcist finder sted for årgangene fra 1993 til 1996. Derimod indtrådte stigningen i andelen af ph.d.er tidligere, nemlig fra 1991-årgangen (jf. figur 2). Den

NOTE 3 Ifølge Den Store Danske encyklopædi.

NOTE 3 Baseret på regressionsanalyser for henholdsvis årgangene 1981-93 og 1994-2000 under ét.

FIGUR 2 Relativ løn for ph.d.ere og andel ph.d.ere i den private sektor, dimittendårgange 1981-2000. Ph.d.ere i forhold til kandidater indenfor Naturvidenskab og Teknik. Estimeret relativ timeløn over første 6 års ansættelse



¹ Andel ph.d.ere af alle kandidat- og ph.d. dimittender inden for Naturvidenskab og Teknik, med ansættelse i den private sektor. Gennemsnit over 0-6 år efter dimission.

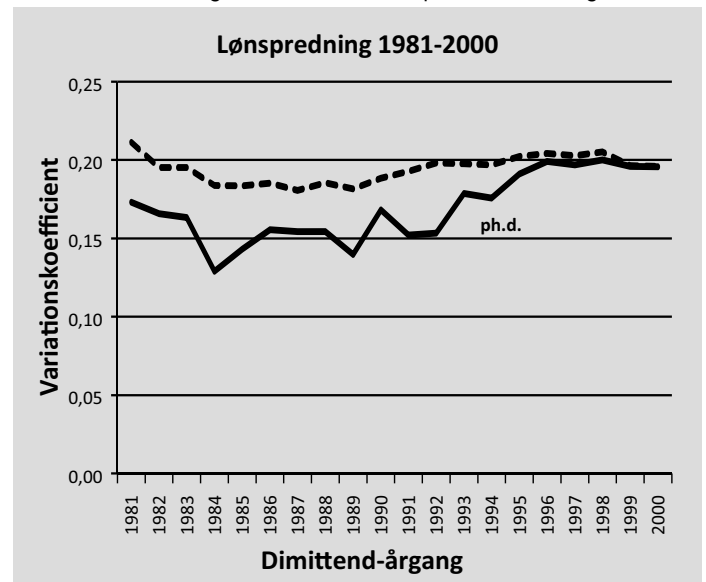
² Timeløn for ph.d. over kandidat, gennemsnit over 0-6 års ansættelse pr. årgang. Den relative løn er lig med koefficienten b_1 i regressionsmodellen, jf. teksten. Koefficienten svarer omtrentligt til den procentvise forskel.

ene forklaring af denne forsinkelse kan være, at det tager tid, inden arbejdsgiverne reagerer på det større antal ph.d. dimittender (altså her med prismekanismen eller løndannelsen som forklaring).

Den anden forklaring kan være, at andelen af ph.d. dimittender først i 1992/93 er kommet op på et niveau, der svarer til den faktiske andel af 'ph.d.-job' – dvs. ca. 11 procent ifølge figur 2. Og dermed, at der ved den efterfølgende, yderligere stigning i andelen af ph.d.ere frem til 1996 sker en substitution af kandidater med ph.d.ere i 'kandidat-job'. Efter 1996 stabiliseres andelen på det højere niveau på omkring 13-14 procent, og den relative løn stabiliseres på det lavere niveau på omkring 12 procent. I de to sidste år 1999-2000 falder andelen tilbage til ca. 10 procent, og lønnen stiger (men her savnes observationer for flere år).

Hvis substitutionen gør sig gældende, må den selvstændige effekt være en større lønspredning blandt ph.d.ere. Udviklingen i lønspredningen vises i figur 3. Det ses, at lønspredningen blandt ph.d.ere netop øges efter 1992, dvs. samtidigt med faldet i den relative gennemsnitløsn. Variationskoefficienten øges fra at have ligget på et niveau omkring 0,15 for årgangene indtil 1992 til 0,20 i 1996 og bliver liggende stabilt på dette niveau for de følgende årgange. Lønspredningen for ph.d.ere kommer dermed på niveau med kandidaters, som er nogenlunde stabilt over årene.

FIGUR 3 Lønspredning blandt dimittendårgange 1981-2000, ansat i den private sektor. Kandidater og ph.d.ere inden for Naturvidenskab og Teknik. Gennemsnitlig variationskoefficient pr. 0-6 års erfaring



Den større lønspredning kunne således umiddelbart skyldes, at nogle ph.d.ere nu bliver ansat i 'kandidat-job', der aflønnes lavere. Til belysning heraf skal der videre ses på lønfordelingen

TABEL 1 Lønfordeling for ph.d.-dimittender ansat i den private sektor, årgange 1990-1998. Inden for Naturvidenskab og Teknik. Gennemsnit af indekstal (medianløn=100) pr. 0-6 års erfaring

	Gennemsnit	Median	1. decil	2. kvartil	4. kvartil	9. decil
----- Indeks median = 100 -----						
1990	101	100	79	90	109	126
1991	100	100	79	90	109	119
1992	101	100	82	89	112	121
1993	102	100	81	90	111	126
1994	101	100	79	89	112	125
1995	102	100	80	88	113	129
1996	104	100	82	89	115	131
1997	102	100	80	89	113	128
1998	103	100	80	89	115	129
Gns. 1990-92	101	100	80	90	110	122
Gns. 1993-95	102	100	80	89	112	127
Gns. 1996-98	103	100	81	89	114	129

for ph.d.er. Det gøres via positionsmaal, jf. tabel 1. For at op-
gøre ændringen over tid med forskellige lønniveauer, anvendes
indekstal med medianen som referenceværdi, dvs. at positions-
målene viser afvigelsen fra medianen. Resultatet er, at den større
lønspredning fremkommer ved, at fordelingen går fra at være
symmetrisk til at være højreskæv. Niveauet for de højere løn-
ninger bliver relativt større, jf. værdierne af 3. kvartil og 9. decil –
mens afvigelsen fra medianen for de lavere lønninger er uændret.

Skævheden kan også illustreres via lønstigningen fra 1992 til
1996, hvor lønnen for fx en højt lønnet person i 1996 sam-
menlignes med en højt lønnet person i 1992 (fx begge på 9.
decil-niveauet). Lønstigningen er 3 procent for både 1. decil og
1. kvartil mod henholdsvis 6 og 13 procent for 3. kvartil og 9.
decil. Til sammenligning er lønstigningen 13 procent for kandi-
dater, hvor stigningen er ensartet for lavere og højere lønninger
(jf. den uændrede lønspredning ifølge figur 3). For kandidater
er lønfordelingen i øvrigt højreskæv i samme grad som forde-
lingen for ph.d.er bliver fra 1996.

Konklusion og fortolkning

Det er slående, at der er et næsten præcist tidsmæssigt sam-
menfald mellem på den ene side ændringen i andelen af
ph.d.er blandt ansatte dimittender, og på den anden side æn-
dringen i ph.d.ers relative lønniveau såvel som i lønfordelingen
blandt ph.d. dimittender.

Umiddelbart kan nedgangen i ph.d.ers lønniveau set i forhold
til kandidater forklares af det større udbud af ph.d. dimitten-
der. Men forudsætningen for, at et større udbud vil have en
negativ effekt på den relative løn, må være at efterspørgslen
ikke øges tilsvarende. I vores sammenhæng er efterspørgsel

efter ph.d. uddannede identisk med antal 'ph.d.-job'. En lavere
relativ løn for ph.d.er er da en indikator for, at der bliver flere
ph.d.er end 'ph.d.-job'.

Samtidig kan ændringen i lønspredningen og lønfordelingen
indenfor gruppen af ph.d. dimittender indikere en gradvis op-
deling af ph.d.er med hensyn til jobfunktioner. Det forhold, at
lønnedgangen er mindst for de højere lønnede blandt ph.d. di-
mittender, kan måske forklares af at de højere lønnede er dem,
der ansættes i 'ph.d.-job'. I den højeste ende af lønningerne
kan der specielt være ErhvervsPhD'er. De har en højere løn
end ph.d.er i øvrigt, og må formodes at være ansat i 'ph.d.-job'.

Den generelle nedgang i ph.d.ers relative løn indtrådte, da
andelen af ph.d.er blandt nyansatte dimittender i alt kom over
ca. 10 procent. En håndfast udlægning kunne da være, at fx
en andel på 15 procent indebærer at en tredjedel bliver ansat i
'kandidat-job'.

Generelt set har ph.d.er fortsat et højere lønniveau end kandi-
dater, jf. figur 2. Det kan også gælde for ph.d.er, der udfører
samme jobfunktioner som kandidater. Der kan være flere
forklaringer på det højere lønniveau. En forklaring er, at en
højere uddannelse i sig selv signalerer større evner, herunder
større fleksibilitet i jobfunktioner. En anden forklaring er, at
der findes en opfattelse af retfærdighed og ligeværd (equity),
som sætter en grænse for lønspredningen indenfor en gruppe
af ansatte. Et højere lønniveau for ph.d.er ansat i 'ph.h.-job'
kan give en afsmitning på de øvrige relative løn. Forekomsten
af 'equity' gælder især for grupper af ansatte (her 'professio-
nelle'), blandt hvilke det umiddelbart er vanskeligt at måle
individuelle præstationer.

Min overordnede konklusion er, at udviklingen i 1990'erne kan pege på, at der blev uddannet for mange ph.d.er inden for naturvidenskab og teknik set i forhold til antallet af forsk-

ningsbaserede job i den private sektor. Da udgjorde andelen af ph.d.er mere end 10 procent af ansatte med en kandidat- eller ph.d. grad.

Litteratur

CEBR, Center for Economic and Business Research (2011). *Analysis of the Industrial PhD Programme*. Udgivet af Forsknings- og Innovationsstyrelsen (<http://www.fi.dk/>)

Langberg, Kamma & Svend Ladefoged & Ebbe Krogh Graversen (2007). *Ph.D.-uddannedes karrierevalg og -veje*. Dansk center for Forskningsanalyse (<http://cfa.au.dk/>)

Reder, M.W. (1955). The Theory of Occupational Wage Differentials. *American Economic Review*, vol. 45, no. 5

Universitets- og Bygningsstyrelsen (2010). *Status for ph.d.-området* (<http://www.ubst.dk/uddannelse-og-forskning/statistik>)

Universitets- og Bygningsstyrelsen (2011). *Notat om ph.d.-uddannelsen* (<http://www.ubst.dk/uddannelse-og-forskning/statistik>)

Vejrup-Hansen, Per (2010). Økonomisk afkast af ph.d. uddannelse: Livsindkomst og human-kapital. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 148, 337-352 (særtryk kan rekvireres hos forfatteren, pvh.ino@cbs.dk)

Videnskabsministeriet (2010). *Notat om status for ph.d. området*

Dansen om den universelle velfærdsstat

Artiklen stiller spørgsmålstejn ved den gængse, politologiske magtressourceteori og dens supplerende legitimitetsforklaring som begrundelse for nødvendigheden af en universel velfærdsstat. Der præsenteres to konkurrerende teoridannelser, der begge åbner for målretning af velfærdsydelse.



JØRN HENRIK PETERSEN
 Professor dr.phil. & lic.oecon.
 Center for Velfærdsstatsforskning,
 Institut for Statskundskab,
 Syddansk Universitet

Det er en klassisk socialdemokratisk ide, at indkomstoverførsler skal være målrettet mod 'de svage'. I partiets efterkrigsprogram vendte man sig således mod en folkepension, der dækkede både rig og fattig (Protokol, 1945). I virkeligheden var folkepensionen ikke socialdemokraternes kop te, men de blev trukket til truget af de radikale (Petersen og Petersen, 2012). Da man i 60'erne ville gennemføre »fuld folkepension til alle«, arbejdede Socialdemokratiet for en deling i et grundbeløb og et pensionstillæg, og da man i 1994 forhøjede folkepensionen, fordi der fremtidigt skulle betales indkomstskat af den, blev broderparten af stigningen lagt på pensionstillægget. Oven i hatten kom så senere ældrechecken (Petersen, 2009).

Det er derfor en sandhed med megen modifikation at tale om folkepensionen som en universel ydelse. Med den senest vedtagne skattereform undgik man en reduktion af grundbeløbet, men til gengæld blev både pensionstillæg og 'ældrechecken' øget – i god overensstemmelse med den socialdemokratiske idearv.

Også børnetilskuddet var fra begyndelsen målrettet, sådan at enlige mødre blev særlig tilgodeset. Fra 1976 til 1984 var også børnetilskud indkomstaftrappet (Petersen, 2012).

Når det yderligere medtænkes, at vi i de senere år har udviklet private sundhedsforsikringer, supplerende arbejdsløshedsdagpenge uden for det offentlige system, har individualiseret efterlønsbidragene, har haft en individualiseret særlig pension og ikke mindst har indført arbejdsmarkedspensioner, kan man spørge, om vi egentlig har en universel velfærdsstat, og om vi har ønsket det.

Derfor undrer det, at så mange journalister – og andet godtfolk – i forbindelse med forsommerens skattereformdrøftelser var så bekymret for, at »den universelle velfærdsstat« skulle bryde sammen. Det skyldtes formentlig, at de er inficeret med den mytologi, der prædikes på institutterne for statskundskab, og som finder udtryk i påstanden om, at velfærd for de fattige er fattig velfærd. Hvor stammer så den myte fra?

Den blev udviklet af svenske, socialdemokratiske forskere for at finde et idegrundlag for den svenske pensionsordning fra begyndelsen af 1960'erne. Denne ordning giver større pensioner til dem, der tidligere har haft høje indkomster, og små pensioner til dem, der som erhvervsaktive har haft små indkomster. Den reproducerer m.a.o. indkomstfordelingen. Kan det virkelig være socialdemokratisk politik? Ja, mente de partitro forskere – og med dem alle de efterfølgende klakører. Det er sandelig universelt, og det fremmer opbakningen til velfærdsstaten.

Denne *politologiske* teori, der begrundet den universelle velfærdsstat, har arbejderklassen som hovedaktør og kaldes magtressourceteorien (Korpi, 1983; Esping-Andersen 1985, 1990). Universelle velfærdsydelser, der tilkommer alle, fordi de er samfundsborgere, er i modellen det kit, som arbejderklassen bruger til at udvikle og fastholde en politisk alliance med middelklassen. Derfor må velfærdsstaten være altomfattende og dens ydelser kvantitativt og kvalitativt indrettet, så middelklassen ikke føler sig fristet af markedsmæssige alternativer.

Denne interessebetonede tilgang følges op af en række argumenter, der cementerer velfærdsstatens politisk-moralske legitimitet. Pointen er, at opbakningen til velfærdsstaten ikke

kun er et spørgsmål om, hvad den enkelte hhv. får og betaler. Der er også retfærdigheds- og tillidshensyn på spil (Rothstein 1998).

Ydelser, der tilkommer alle, har den fordel, at man undgår diskussioner, som bygger på modsætningen mellem 'os' og 'dem'. Det handler om 'vores' pasning af børnene og de ældre, 'vores' sundhed, 'vores' sociale sikkerhed osv. Der søges m.a.o. løsninger, som de fleste borgere kan bakke op. De har også den fordel, at det er nogenlunde let at udforme klare regler for, under hvilke omstændigheder den enkelte kan oppebære indkomstoverførsler. Det samme gælder i nogen grad serviceydelserne. Når det skønmæssige element er nedtonet, er borgeren fritaget for en klientrolle og har heller ikke tilskyndelser til at 'overspille sit behov'.

Legitimitetspointen er da, at hvis der stort set er enighed om løsningen, og hvis der stort set er tillid til, at ydelserne forvaltes retmæssigt, vil den enkelte være villig til at betale den nødvendige skat i forventning om, at andre borgere opfører sig på samme måde.

Det ligger i modellens logik, at 'de svage' vil være bedre stillet med velfærdsrettigheder, der tilkommer alle, end med mere målrettede velfærdsløsninger. Hvis der ikke skelnes mellem 'vi' og 'de', og hvis de procedurer, der er indbygget i systemet, opleves som retfærdige, vil der være vilje til at betale en høj skat, og det vil give større omfordelingsfordele for 'de svage', end hvis ydelserne alene kom dem til gode. Så har vi reddet troen på den svenske velfærdsstat!

Det er det tankegods, der ligger bag, når dansk velfærdsdebat svælger i udsagnet om, at »welfare for the poor is poor welfare«. En Google-søgning giver stort set kun danske kilder, og de anfører kun, at det er et citat fra den fremtrædende britiske velfærdsforsker R.M. Titmuss, uden at anføre en ordentlig reference. Det er tankevækkende, at argumentet optræder hos så mange danske forskere uden adækvat kildeangivelse!! Selv har jeg ikke kunnet finde det, men jeg lader mig gerne belære.

Hvad jeg har fundet, er Titmuss' opfattelse af, at »separate state systems for the poor, operating in the context of powerful private welfare markets, tend to become poor standard systems« (Titmuss, 1968: 143) – og det er noget ganske andet, fordi det specielt drejer sig om serviceydelser. Citatet blev på en konference i American Social Science Association i 1980 kort gengivet som »In short, services for the poor become poor services« (Official Proceedings, 1980: 98). Det er måske her, man finder paterniteten til så mange danske forskeres (forkerte?) brug af Titmuss?

En anden forklaring på, at forskellige lande vælger forskellige udgaver af velfærdsstaten, knytter sig til, hvordan man ser på hhv. indsatsens og risikoens betydning for individernes samfundsmæssige placering – en lidt mere økonomisk funderet teoridannelse (Alesina og Angeletos, 2005). Tyngden ligger i denne forklaring på risiko. Opbakningen til velfærdsstaten

skyldes den enkeltes forventning om at kunne blive ramt af en begivenhed, der udløser adgang til en ydelse, dvs. et forsikringsmæssigt synspunkt. Hvis det er et homogent samfund, og borgerne derfor er stillet over for nogenlunde samme risiko-profil over livet, vil der være opbakning til en velfærdsstatslig udvikling; men hvorfor vælger man så i forskellige lande en forskellig udformning af velfærdsstaten?

I USA er indkomstfordelingen fra rig til fattig langt mindre end i fx Skandinavien, og det kan diskuteres, om USA overhovedet er en velfærdsstat. Forklaringen kan meget vel ligge i en forskellig opfattelse af årsagen til forskelle i indkomst og andre forskelle i den enkeltes placering i samfundet. Hvis det er den almindelige opfattelse, at en 'svag' samfundsmæssig placering skyldes mangel på indsats, fravær af talent og virkelyst, vil det også være en udbredt opfattelse, at det er op til den enkelte selv at bedre sin situation. Hvis menneskesynet derimod betinger, at en 'svag' placering skyldes risiko, uheld, social uretfærdighed og ydre forhold, kan den enkelte ikke holdes ansvarlig. Det vil skabe en forskellig opfattelse af, hvad der er 'fair', en forskellig 'efterspørgsel' efter forsikring og forskellige politiske beslutninger. Denne teori betyder ikke, at 'welfare for the poor' nødvendigvis er 'poor welfare'.

En tredje tilgang er *etisk* og udspringer af den tanke, at livet leves i afhængighed af andre, og at det påfører os en fordring om at tage hånd om »den anden« – uanset om den anden på den ene eller anden måde har gjort sig fortjent dertil (Petersen og Petersen 2007); men vi ved også, at denne fordring grundlæggende strider mod vores selvhævdelse, magtvilje og bjergsømhed.

Derfor antaster vi den og sætter os til modværge: »Der må dog være grænser for galskaben. Skal jeg tage mig af en anden, må vedkommende vel have gjort sig fortjent til det.«

Vi ved meget vel, hvad vi i en given situation burde gøre, men som tingene former sig, giver vi os selv lov til at glide af på kravene – og når de andre gør det samme, skrider grundlaget; men netop fordi vi ved, at vi har så svært ved at gøre, hvad vi burde, binder vi os – som hin herlige helt Odysseus – til masten og sikrer gennem lovgivning en velfærdsstat som institutionaliseret surrogat for den næstekærlighed, vi har så vanskeligt ved at virkeliggøre. Vi udvikler institutioner, der tjener som næstekærlighedens surrogat.

Et udbygget sundhedsvæsen, en velfungerende omsorg for ældre og handicappede osv. er institutioner på barmhjertighedens vegne – ganske uafhængigt af barmhjertighedens rolle i institutionernes daglige liv.

Velfærdsstaten som utopi afspejler kærligheden til næsten som en stiltærdigt reduceret ide, der er indlejret i vores kultur – en politisk orden, der tilgodeser alles grundlæggende behov uden skelen til, hvad han eller hun har været, er og fremtidigt vil være. Den umiddelbart fuldbyrdede kærlighed er blevet nedskrevet til en overkommelig ide, der finder udtryk i, at vi

indretter samfundet, som om vi havde sympati for hinanden – vel vidende, at det ikke er tilfældet. Der er ingen, der løber rundt og »elsker næsten«, men der er mange, der tvinges til at bære sig ad, som om de gjorde det.

Det er en ganske anden begrundelse for velfærdsstaten end magtressource-teoriens – men er det utænkeligt, at den spiller en rolle, og hvis den gør, stiller den da ikke spørgsmålstegn ved påstanden om, at 'welfare for the poor' er 'poor welfare'?

På det praktiske plan er det normative grundlag i Danmark udmøntet i et system, hvor de sociale ydelser finansieres gennem beskatningen, der er fastlagt ud fra skattepolitiske synspunkter, mens ydelserne bliver fordelt efter socialpolitiske principper. Mellem de to ting er der ingen sammenhæng. Det er ikke bidraget, der bestemmer, hvad den enkelte får. Ydelse og nydelse er afkoblede. I princippet kan der derfor gives »noget for ingenting«. Det er bare ikke så let og da slet ikke, når samfundsøkonomien har det ilde.

I den nordiske mytologi møder man historien om grisen Særimner, der hver dag blev slagtet og spist, men som hver aften atter blev hel og levende. Den offentlige sektor er ikke en sådan gris og har ikke karakter af en udtømmelig brønd; men vi er alle opdraget til at mene, at det gælder om at få så meget som muligt ud af en given indsats eller at opnå et givet resultat med den mindst mulige indsats.

Der er derfor et grundlæggende dilemma mellem på den ene side de fordringer, velfærdsstaten stiller, men som den ikke selv kan garantere, og på den anden side de privatøkonomiske, rationelle tilskyndelser, vi drikker ind med modernismen. I virkeligheden kræver den vel fungerende danske velfærdsstat, at vi opfører os privatøkonomisk irrationelt.

Vi har altså forskellige teorier om, hvad der kan begrunde en velfærdsstat, og der er ikke empirisk grundlag for at ophøje den ene til sandhed på de andres bekostning. Derfor er kravet om universalitet mytologisk, og det kræver i alle tilfælde en skelnen mellem kontant- og serviceydelser.

Lad mig på serviceområdet nøjes med at pege på et enkelt forhold (Baggesen Klitgaard et al., 2006). Når det fx drejer sig

om skoler og muligvis også daginstitutioner, er børn af forældre med lang uddannelse og høj social status med til at »løfte« de øvrige. De svage vinder, uden at de stærke taber. Hvis det især er ressourcestærke forældre, der fravælger den lokale skole, har det uheldige konsekvenser for, hvordan de svagere elever klarer sig. Den sociale sammenhængskraft svækkes, hvis man lever sit sociale liv blandt dem, der til forveksling ligner en selv. På dette og en række andre serviceområder er der gode grunde til at fastholde det universelle perspektiv.

Ved de kontante ydelser er problemet et andet (Søndergaard, 2006). Tidligere så man målretning som administrativ mere bekostelig og som stigmatiserende. Det er næppe tilfældet i dag. Problemet er derfor, at målretning af kontante ydelser i næsten alle tilfælde vil betyde, at stigende indkomst medfører reduktion af ydelsen som det fx kendes fra pensionstillægget. Da det danske skattesystem har ganske høje marginalskatter fra en forholdsvis beskeden indkomst, betyder det, at høj marginalskat og en mulig fradragsbrøk spiller sammen og skaber det såkaldte »samordningsproblem«. Det virker næppe fremmende på tilskyndelser til uddannelse, arbejdsudbud og opsparing.

Forsvaret for de universelle ydelser må i dag primært hvile på risikoen for, at øgede sammensatte marginalskattesatser svækker tilskyndelserne til arbejdsudbud, uddannelse og opsparing, og på en hensyntagen til de sideeffekter, som fravær af universalisme kan skabe for »andre«. Derimod spiller administrative hensyn, risiko for stigmatisering og »middelklassens reaktion« ikke længere den rolle, de gjorde i forne tider.

Men hvorom alting er, er det helt centrale for den danske velfærdsstats overlevelse, at den enkelte ikke hver gang mulighed gives møver sig frem til truget for at få sugerøret ned i de offentlige kasser, og at vi hver især med større eller mindre glæde betaler, hvad festforestillingen koster. Det kan da for pokker ikke være rigtigt, at vi ikke vil betale for dem, der har et problem, hvis vi ikke selv får i hoved og hale. Jeg tillader mig – helt uden for teoriernes verden – at tro, at den danske befolkning endnu er så præget af anstændighed, at man er villig til at betale for en velfærdsstat, der målretter efter behov – ikke nødvendigvis efter indkomst. Vi har nu en gang ansvar for hinanden – uanset hvad svenske sociologer og deres efterplærere måtte mene.

REFERENCER

- Alesina, Alberto og George-Marios Angeletos »Fairness and Redistribution« *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 4 (sep., 2005): 960-980.
- Esping-Andersen, Gösta, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985.
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- Klitgaard, Michael Baggesen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Klaus Petersen, »Serviceeftersyn! – Giver reformer af den offentlige service mere velfærd?«, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), *13 løsninger for den danske velfærdsstat*, Odense 2006: 167-188.
- Korpi, Walter, *The Democratic Class Struggle*. London 1983.
- Official proceedings of the annual meeting 1980, National Conference on Social Welfare, National Conference of Social Work (U.S.): 98, <http://quod.lib.umich.edu/n/ncosw/ACH8650.1980.001?rgn=main;view=fulltext>
- Petersen, Jørn Henrik og Lis Holm Petersen, »Gensidig eller ensidig? – Om Løgstrups etiske fordring og den danske velfærdsstats normative grundlag«, i David Bugge og Peter Aaboe Sørensen (red.), *Livtag med den etiske fordring*, Århus 2007: 209-230.
- Petersen, Jørn Henrik, »The 'Benefit Formula' in Danish Old Age Pensions«, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), *The Politics of Age. Basic Pension Systems in a Comparative and Historical Perspective*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2009: 81-98.
- Petersen, Jørn Henrik og Klaus Petersen, »Aldersdomsforsørgelse« i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Dansk Velfærdshistorie, bind 3, Velfærdsstaten i støbeskeen*, Odense 2012: 219-328.
- Petersen, Klaus, »Familiepolitik«, i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Dansk Velfærdshistorie, bind 4, Velfærdsstatens storhedstid* (udkommer november 2012).
- Protokol for den 24. socialdemokratiske Partikongres i København den 19.-22. August 1945, Aarhus 1945.
- Rothstein, Bo, *Just Institutions Matters. The Political and Moral Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge 1998.
- Søndergaard, Jørgen, »Øget målretning af velfærdsydelse«, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), *13 løsninger for den danske velfærdsstat*, Odense 2006: 119-134.
- Titmuss, R.M., »Choice and the Welfare State«, i *Commitment to Welfare*, London 1968: 138-152.