

“Det mål for virkningerne af finanspolitiske ændringer (finanseffekten), man i det følgende har søgt at opstille som alternativ til kasseoverskudsbetragtninger m.v., er som nævnt udviklet på basis af en teoretisk model for dansk økonomi, hvori indgår samspillet mellem de offentlige finanser og den private sektor.

Det må understreges, at der er tale om nogle første resultater af et arbejde, der tænkes videreført og udbygget. <...> Trods disse forbehold må det antages, at også de foreløbige resultater giver et rigtigt billede af de konsekvenser ændringer i finanspolitikken har for det økonomiske forløb, end det billede man kan få ud fra ændringerne i kasseoverskuddet eller andre saldi på de offentlige budgetter..”

Fra kapitlet “Måling af finanspolitikens virkninger”
foråret 1973



Gode råd i arbejdsmarkedspolitikken

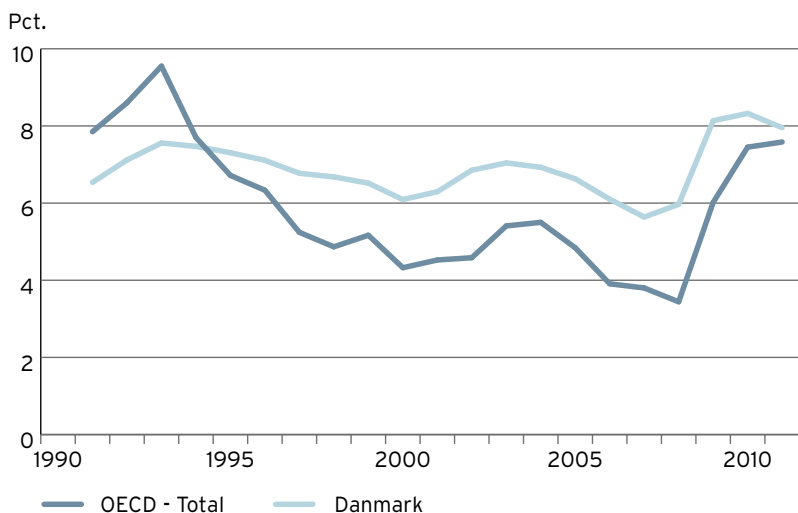
Af Michael Svarer¹

Der har været en meget høj intensitet i omfanget af arbejdsmarkedsreformer de seneste årtier. Reformerne har naturligvis påvirket udviklingen på det danske arbejdsmarked, der er gået fra at være kendetegnet ved store ubalancer i starten af 1990erne til tæt ved heltestatus i tiden op til den finansielle krise. Det Økonomiske Råd har igennem årene spillet en aktiv rolle i forhold til at evaluere den eksisterende arbejdsmarkedspolitik og italesætte nye initiativer i arbejdsmarkedspolitikken. Dette indlæg vil gennemgå nogle af de væsentligste forandringer i arbejdsmarkedspolitikken og relatere det til bidrag fra Det Økonomiske Råd.

Udviklingen på det danske arbejdsmarked i de seneste 20 år har været markant. Fra at være karakteriseret som et arbejdsmarked med store ubalancer i starten af 1990erne opnåede det danske arbejdsmarked nærmest heltestatus i tiden op til den finansielle krise i 2008. Den danske model – populært kaldet flexicuritymodellen – blev fremhævet som særdeles velegnet til at sikre et velfungerende arbejdsmarked, og blev af mange nationale og internationale økonomiske iagttagere foreslået som eksportvare til lande, der kæmpede med høje ledighedstal. Årsagen til den megen positive omtale ses i figur 1, der afslører en imponerende udvikling i ledighedsraten, der fra at have ligget et pænt stykke over gennemsnittet i OECD i starten af 1990erne tog en gevaldig rutsjetur og selv med en kraftig stigning i kølvandet på den finansielle krise stadig ligger under OECD niveauet.

¹ Professor ved Institut for Økonomi, Aarhus Universitet

Figur 1. Udviklingen i ledighedsraten – Danmark og OECD, 1991-2011



Kilde: OECD STAT

Sammenfaldende med den positive udvikling i den registrerede ledighed har der været en kraftig reduktion i den strukturelle ledighed og en markant stigning i beskæftigelsen.

Om der er en klar og entydig sammenhæng mellem flexicuritymodellens indretning og udviklingen på arbejdsmarkedet, er et åbent spørgsmål, og svaret på dette ligger ud over rammerne for denne artikel. Hvad der derimod er mere klart, er den udvikling, der har været i arbejdsmarkedspolitikken i løbet af de seneste 20-30 år, og hvordan Det Økonomiske Råd har forholdt sig til denne udvikling. Dette bidrag vil beskæftige sig med sidstnævnte. Der vil således blive redegjort for udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken, og i den forbindelse vil det blive forsøgt at inddrage bidrag fra Det Økonomiske Råd gennem tiderne. Endelig vil artiklen blive afsluttet med en opfordring til, hvilke områder inden for arbejdsmarkedsområdet der tørster efter *flere* gode råd og løsninger.

Flexicuritymodellen - indretning og udvikling

Den danske arbejdsmarkedsmodel hviler på tre ben. Det ene er fleksible regler for afskedigelser, det andet er et relativt generøst understøttelsessystem, og det tredje er en aktiv arbejdsmarkedspolitik kendetegnet ved intensiv kontakt mellem ledige og sagsbehandler, massiv brug af aktive- og afprøvning af rådighed efterfulgt af sanktioner ved manglende aktivitet. Ifølge en vurdering fra OECD har Danmark det 9. mest fleksible arbejdsmarked blandt OECD landene, det 5. mest generøse understøttelsessystem, og er det land i OECD, der bruger flest penge på den aktive arbejdsmarkedspolitik, når der måles i forhold til BNP.

Denne placering er resultatet af en række arbejdsmarkedsreformer gennem årene, og det vil være for stor en mundfuld at forsøge en detaljeret gennemgang her. Det efterfølgende vil derfor have et overordnet afsæt og forsøge at kaste lys over udviklingen og følge nogle af Det Økonomiske Råds indspark i politikudviklingen.

Det fleksible arbejdsmarked

Som nævnt ovenfor er jobbeskyttelsesreglerne relativt milde i Danmark. Dette er ikke en ny situation. Niveauet for jobbeskyttelse i OECD's opgørelser har været stort set konstant over de seneste 30 år, dog med en svag udvikling i en mere fleksibel retning. Der er således ikke umiddelbart en målbar sammenhæng mellem udviklingen i ledigheden og udviklingen i graden af jobbeskyttelse, og det er som nævnt heller ikke et af de mest aktive politikområder.

Der har dog kontinuerligt været en diskussion om balancen mellem ansættelsestryghed og indkomstryghed, hvor jobbeskyttelsen retter sig mod at sikre ansatte mod afskedigelser, mens indkomstrygheden afspejles i ydelsessystemets indretning. Et eksempel, hvor Det Økonomiske Råd har blandet sig i den debat, daterer sig til Dansk Økonomi - juni 1988. I kølvandet på det økonomiske tilbageslag i samme periode steg omfanget af masseafskedigelser, og der rejste sig naturligt et ønske om lovgivning om større ansættelsestryghed. I rapporten fra juni 1988 fremlægger Det Økonomiske Råd en række argumenter for og imod mere jobbeskyttelse og sammenligner reglerne i Danmark med en række andre lande. To

af de mest oplagte modsatrettede effekter af at øge jobbeskyttelsen er på den ene side, at det reducerer dynamikken på arbejdsmarkedet og dermed økonomiens mulighed for at allokere arbejdskraftsressourcer til de mest produktive dele af samfundet og på den anden side, at øget jobbeskyttelse og dermed forventelige længere ansættelsesforhold øger incitamenterne til at investere i virksomhedsspecifikke færdigheder, der kan øge produktiviteten i det givne job. Et interessant aspekt ved juni-rapporten er, at den ikke tager stilling til, om ansættelsestrygheden skal øges eller ej. Der er således ikke nogen decideret politikanbefaling, udover at overvejelser omkring ændringer i jobbeskyttelsesregler bør inddrage overvejelser omkring ydelsessystemets indretning.

På mange måder afspejler rapportens indhold fint den forskningsmæssige situation på området – selv i dag. Selvom der de seneste år er publiceret artikler, der baseret på forbedrede data er i stand til at vurdere sammenhænge mellem niveauet af jobbeskyttelse og produktivitetsvæksten både på virksomheds- og landeniveau, er der langt fra en konsensus om effekternes størrelse, og derfor forekommer en tilbagelånet holdning til området passende.

I forhold til diskussionen omkring den overordnede afvejning, der er mellem jobbeskyttelse og indkomstbeskyttelse, er det interessant at notere, at selvom Danmark fremhæves som et land, der har valgt en kombination af lav jobbeskyttelse og generøse ydelser, er det ikke umiddelbart en global afvejning. Faktisk placerer de fleste OECD-lande sig i kategorierne “lav jobbeskyttelse-lave ydelser” eller “høj jobbeskyttelse-høje ydelser”.

Ydelsessystemets indretning

Et af de mest aktive reformområder på arbejdsmarkedet de seneste 20 år er ydelsesområdet. Fra en situation med, i realiteten, uendelig dagpengeperiode er periodelængden nu – otte reformer senere – nede på to år. Dertil kommer ændringer i ydelsesniveauerne, der typisk også er gået i retning af at reducere generøsiteten af ydelsessystemet, plus at den seneste dagpengereform fra sommeren 2010 medførte en skærpelse af genopjeningskravet. Selv med denne udvikling regnes Danmark fortsat for at være et flexicurityland, men udviklingen på ydelsesområdet har medvir-

ket til, at periodelængden nu er på højde med de fleste andre OECD-lande. Faktisk ligger Danmark stadig i toppen, hvad angår periodelængde, men afstanden til de øvrige er kraftigt reduceret.

Opstramningerne på ydelsesområdet er vel at mærke sket uden medfølgende stramninger i jobbeskyttelseslovgivningen. Set i et rent beskæftigelsesskabende lys er reformerne gået i retning af at øge arbejdsudbuddet. Der er således klar evidens for, at ledige på dagpenge – de såkaldte arbejdsmarkedsparate ledige – reagerer på de incitament, ydelsessystemet genererer. På den anden side har reformerne også medført, at forsikringsdelen af ydelsessystemet er blevet reduceret. Et optimalt ydelsessystem skal naturligvis afveje forsikringsdelen med incitamentsdelen. Udviklingen de seneste 20 år har primært fokuseret på incitamentsdelen, og dette har formentlig bidraget til faldet i både den faktiske og strukturelle ledighed. Reduktionerne i forsikringsdelen er sket fra et meget højt niveau, hvad angår længden af ledighedsperioden, og freregnet den seneste ændring fra fire til to år er det dog også et relativt begrænset antal ledige, der har oplevet, at dagpengeperioden er udløbet.

Dette vil imidlertid ændre sig nu, hvor periodelængden er reduceret til to år samtidig med, at genoptjeningskravet er skærpet. I den nuværende konjunktursituation står relativt mange ledige til at miste dagpengereetten, og det har for alvor testet forsikringselementet. Dette har blandt andet medført en debat omkring et konjunkturafhængigt dagpengesystem, hvor elementerne i ydelsessystemet gøres afhængige af konjunkturerne. Sådanne systemer kendes fra Canada og USA. I begge lande forlænges periodelængden, når ledigheden stiger. I Canada gælder endvidere, at såvel ydelseniveau som genoptjeningskrav er konjunkturafhængige.

Teoretisk er der gode argumenter for et konjunkturafhængigt ydelsessystem. Et system, der eksempelvis tilbyder en længere ydelsesperiode, når ledigheden er høj, mod en kortere periode, når ledigheden er lav, kan i princippet konstrueres, så det over konjunkturerne er budgetneutralt i forhold til et system med en fast længde. Samtidig øges forsikringsdækningen i de perioder, hvor der er størst behov for forsikring. Hvis det tilmed gælder, at incitamentsforvridningerne af ydelsessystemet er mindre i en situation med høj ledighed end i en situation med lav ledighed, kan der i princippet skabes et konjunkturafhængigt ydelsessystem, der er budgetneutralt, som øger forsikringsdelen og samtidig forbedrer struktu-

terne på arbejdsmarkedet. Der er ikke klar evidens for, at incitamentseffekterne af ydelsessystemet skulle være mindre i en lavkonjunktur, men hvis en lavkonjunktur er kendetegnet ved jobrotation, vil effekten af lavere jobsøgning for de ledige stadigvæk være mindre i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur.

Implementeringen af et sådan system er naturligvis essentiel. I både det amerikanske og canadiske system er ændringerne primært bundet op på den aktuelle ledighedsprocent og reguleres således både op og ned mere eller mindre automatisk. I det danske system førte udsigten til, at et stort antal ledige ville miste dagpengereetten til en midlertidig forlængelse af ydelsesperioden til 2½ år for de ledige, der stod til at miste dagpengereetten i perioden fra 1. 7. 2012 til 31. 12. 2012.

Når man læser sig igennem Vismandsrapporterne fra 1993 og frem, er der generelt opbakning til udviklingen på ydelsesområdet. Det Økonomiske Råd har i flere omgange anbefalet en reduktion i ydelsesperiodens længde. I eksempelvis Dansk Økonomi, Forår 2007 anbefales det at reducere perioden fra 4 år til 2½ år. Så selvom den seneste ændring er en skærpelse i forhold til Det Økonomiske Råds vurdering, er udviklingen i tråd med anbefalingerne.

Det Økonomiske Råd forholdt sig i Dansk Økonomi, Efterår 2011 til den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden. Det blev her fremhævet, at en midlertidig forlængelse kunne skabe forventning om yderligere forlængelser og dermed underminere den forventede effekt, en forkortelse af dagpengeperiode har på lediges afgang til beskæftigelse. I den seneste rapport: Dansk Økonomi, Efterår 2012 anbefales et regelbaseret konjunkturafhængigt dagpengesystem og det understreges at "hvis dagpengeperioden systematisk forlænges i perioder med høj ledighed, er det afgørende, at der er en på forhånd klart defineret mekanisme, der bringer dagpengeperioden ned igen, når ledigheden falder". Endvidere påpeges, at for at være budgetneutralt vil sådan et system med de nuværende dagpengeregler implicere en periodelængde på under 2 år i perioder med lav ledighed.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik

Danmark ligger som nævnt helt i top i forhold til den andel af BNP, der anvendes på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Brugen af aktive redskaber som aktivering, kontaktsamtaler og monitorering af ledige efterfulgt af sanktioner i situationer, hvor rådigheden vurderes mangelfuld, er blevet kraftigt intensiveret i forbindelse med den lange række af arbejdsmarkedsreformer, der har set dagens lys i de seneste 20 år. Det Økonomisk Råd har aktivt taget del i denne udvikling og har i flere rapporter belyst området og kommet med politikanbefalinger.

En interessant observation i denne forbindelse er rapporten Dansk Økonomi, Forår 1995 der følger op på den arbejdsmarkedsreform, der blev iværksat 1. januar 1994 og som satte en stopper for en i praksis uendelig dagpengeperiode. Før 1994 var det muligt via et aktiveringstilbud at genoptjene retten til dagpenge, og blandt andet som følge af at denne mulighed blev fjernet, faldt også aktiveringsomfanget. Faldet i aktiveringsomfanget blev kraftigt frarådet af Det Økonomiske Råd. I rapporten argumenteredes for en mere aktiv brug af aktivering. Denne anbefaling må i høj grad siges at være fuldt i rækken af efterfølgende arbejdsmarkedsreformer, der skridt for skridt fremrykkede starttidspunktet for den såkaldte aktivperiode. Dvs. den periode hvor den ledige havde ret og pligt til at deltage i aktive tilbud. I 1994-reformen var de første fire år af dagpengeperioden passive i forhold til aktivering. Efter en række reduktioner endte begrebet med helt at forsvinde fra dagpengesystemet i 2003, og ledige har nu ret og pligt til aktivering uanset ledighedsanciennitet.

Aktiveringsomfanget er efter et kort fald i 1994 og årene umiddelbart efter steget kraftigt siden og sideløbende hermed naturligvis også udgifterne til aktiveringssystemet.

Intensiveringen af den aktive indsats har ligesom opstramningerne i ydelsessystemet medvirket til at øge incitamentet til at komme i beskæftigelse og har dermed formentlig også medvirket til reduktionen i den strukturelle ledighed.


Den aktive arbejdsmarkedsindsats dækker over en lang række redskaber. Den største udgiftspost er aktiveringsdelen, der består af løntilskud i private og offentlige virksomheder og vejledning og opkvalificering. Sidst-

nævnte kategori strækker sig fra kortvarige jobsøgningskurser til flerårige uddannelsesforløb og udgør klart størstedelen af aktiveringsforløbene.

Som nævnt har Det Økonomiske Råd i flere omgange analyseret den aktive arbejdsmarkedsindsats. I såvel Dansk Økonomi, Efterår 2002 som Dansk Økonomi, Forår 2007 er der præsenteret selvstændige analyser af aktiveringsindsatsen, og i begge rapporter viser cost-benefit analyser, at der samlet set er et samfundsøkonomisk underskud af aktiveringsindsatsen. I 2002-rapporten opgøres det til at ligge i omegnen af 5-6 mia. kr. om året og i 2007-rapporten på ca. 3 mia. kr. En væsentlig forskel mellem de to skøn er, at sidstnævnte inddrager en positiv effekt af den motivationseffekt, der er identificeret for udsigten til aktivering.

Med disse relativt store underskud in mente er det opsigtsvækkende, at rapporten fra 1995 anbefalede en intensivering af en politik, der umiddelbart giver et samfundsøkonomisk underskud. Nærlæser man 1995-rapporten, står der da også, at en intensivering af aktiveringsindsatsen blandt andet skal ske ved at øge brugen af privat jobtræning.

Udviklingen fra 1995 og frem til 2012 viser en kraftig stigning i aktiveringsomfanget som anbefalet af Det Økonomiske Råd i 1995, men til gengæld at denne stigning primært kan tilskrives øget brug af vejledning og opkvalificering. Faktisk er andelen af aktiveringsforløb i privat jobtræning ca. halveret fra at udgøre omkring 14 pct. af alle aktiveringsforløb i 1995 til at ligge på ca. 6 pct. i 2011. Så selvom det Økonomiske Råd i godt 20 år har anbefalet øget brug af privat jobtræning og tilmed påvist i både 2002- og 2007-rapporterne, at der er et samfundsøkonomisk overskud ved netop denne aktiveringsform, har det ikke ført til en mærkbar ændring i valget af aktiveringsredskaber. Der er dog i de seneste par år sket en kraftig stigning i brugen af virksomhedspraktik, der er kortere forløb i private og offentlige virksomheder. Således udgjorde virksomhedspraktikforløb i private virksomheder (kilde: jobindsats.dk) ca. 19 pct. af alle aktiveringsforløb i 2011. Der er dog endnu ikke tilstrækkelige analyser af brugen af virksomhedspraktik til at fastslå, om der er stærk evidens for, at det også har en positiv effekt på beskæftigelsesstatus. I Dansk Økonomi, Efterår 2012 er der en analyse af effekten af virksomhedspraktik, der viser, at der er en positiv effekt på afgangsraten til beskæftigelse i højkonjunktur, men en negativ effekt i lavkonjunktur.



Dansk Økonomi, Efterår 2012 bidrager endvidere med en analyse af aktiveringsindsatsen på kommuneniveau. I denne analyse undersøges sammenhængen mellem udviklingen i den kommunale bruttoledighed og aktiverings- og samtaleomfanget i kommunen. Analysen løfter sig således over mikroniveauet og kan dermed inkludere eventuelle afledte effekter af aktiveringsomfanget. Denne analyse viser, at både når det gælder brugen af virksomhedspraktik, vejledning og opkvalificering, løntilskud i privat virksomhed og samtaler, er der positive effekter i forhold til at reducere ledigheden. Analysen understøtter således den 17 år gamle anbefaling om at øge aktiveringsomfanget.

Samlet set har Det Økonomiske Råd således ydet et stort bidrag til evaluering af aktiveringsområdet. Selvom der er langt over 100 internationale studier, der har evalueret brugen af aktivering i forskellige lande, er der ganske få studier, der har relateret effekterne af aktivering til de udgifter, aktiveringen medfører, og selvom det er uhyre vanskeligt at gennemføre præcise og fuldstændig retvisende cost-benefit analyser, giver det Økonomiske Råds analyser dog et fingerpeg om, hvor aktiveringsindsatsen umiddelbart skaber den største værdi og har på den måde været med til at skærpe fokus på, hvad der virker i aktiveringsindsatsen. Denne fokus har givet et ret unikt afkast i dansk arbejdsmarkedspolitik, hvor udbredelsen af et ønske om at gennemføre evidensbaserede reformer nu står stærkt og er ved at sprede sig til andre områder, herunder social- og uddannelsesområdet.

Denne udvikling startede i 2005, da Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemførte den første kontrollerede indsats på arbejdsmarkedet. Indsatsen hed "Hurtigt i gang" og bestod af en intensiveret indsats med kontaktførelse, jobsøgningskurser og fremrykket aktivering for en gruppe af tilfældigt udvalgte nyledige dagpengemodtagere i to amter i Danmark. Indsatsen er blevet evalueret af forskellige forskere, og analyserne viser sammenfaldende, at de ledige, der fik den intensiverede indsats, hurtigere fandt beskæftigelse. Indsatsen blev endvidere evalueret af Det Økonomiske Råd i Dansk Økonomi, Forår 2007. Udover at bekræfte resultaterne fra de tidligere analyser præsenterede rapporten en cost-benefit udregning, der viste, at indsatsen medførte et samfundsøkonomisk overskud på ca. 14.000 kr. pr. ledig.

Rapporten fra foråret 2007 var således med til at cementere værdien af både en intensiv indsats over for nyledige og værdien af at bruge kontrollerede forsøg til at evaluere arbejdsmarkedspolitiske instrumenter. Umiddelbart efter rapporten indførte den daværende VK regering i sit regeringsgrundlag fra november 2007 et selvstændigt punkt, der kundgjorde, at der skulle gennemføres en "Hurtigt i gang 2" indsats, der skulle kortlægge, hvordan indsatsen over for ledige bliver mere effektiv. Siden har denne praksis vundet indpas i designet af arbejdsmarkedspolitikken, ikke kun over for nyledige dagpengemodtagere, men over for stort set samtlige grupper af ledige eller sygemeldte.

Der er således sket et markant skifte i måden, hvorpå der designes arbejdsmarkedspolitik i Danmark, og selvom der måske ikke er så meget fokus på den danske flexicuritymodel i øjeblikket, er der stor international interesse omkring brugen af kontrollerede forsøg og i det hele taget evidensbaseret politikudvikling.

Opsummering og fremtidige udfordringer

Det danske arbejdsmarked har som følge af en lang række reformer de seneste 20 år forandret sig betydeligt. De væsentligste ændringer knytter sig til ydelsessystemets indretning og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Begge områder har været fulgt tæt af Det Økonomiske Råd, og de anbefalinger, der har været givet i forskellige udgaver af Dansk Økonomi, har i det store hele været genkendelige i den førte politik. Sammenfaldende med udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken har både den faktiske og den strukturelle ledighed oplevet et markant fald – selv når den seneste udvikling tages med i betragtningen. Der er således en positiv sandsynlighed for, at de råd, der er blevet givet af Det Økonomiske Råd, har påvirket den gennemførte politik og tilmed den positive udvikling på det danske arbejdsmarked.

Der er dog god grund til ikke at hvile på laurbærrene. Selvom det er lykkedes at reducere ledighedstallet, er der stadig en stor udfordring i forhold til at øge beskæftigelsen og forsøge at nedbringe andelen af personer i den erhvervsaktive alder, der er på offentlig forsørgelse. Selv en buldrende højkonjunktur i årene op til 2008 formåede ikke at nedbringe antallet af arbejdsløse i denne gruppe tilstrækkeligt. Der vil således være



brug for langt flere gode råd fra Det Økonomiske Råd i arbejdsmarkeds-
politikken i årene fremover.

Litteratur

Det Økonomiske Råd (1988): *Dansk Økonomi, Juni*.

Det Økonomiske Råd (1995): *Dansk Økonomi, Forår 1995*.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, Efterår 2002*.

Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, Forår 2007*.

Det Økonomiske Råd (2011): *Dansk Økonomi, Efterår 2011*.

Det Økonomiske Råd (2012): *Dansk Økonomi, Efterår 2012*.