

Rockwool Fondens Forskningsenhed

---

Arbejdsrapport 28

# Hvorfor Aktivering?

*Et essay om den aktive arbejdsmarkedspolitik  
i Danmark*

Torben Tranæs

Syddansk Universitetsforlag

---

Odense 2013

## **Hvorfor Aktivering?**

*Et essay om den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark*

---

### **Arbejdsrapport 28**

*Udgivet af:*

© Rockwool Fondens Forskningsenhed i kommission hos  
Syddansk Universitetsforlag

*Adresse:*

Rockwool Fondens Forskningsenhed  
Sølvgade 10, 2.tv.  
1307 København K

Telefon	33 34 48 00
Fax	33 34 48 99
E-mail	forskningsenheden@rff.dk
Hjemmeside	www.rff.dk

ISBN 978-87-90199-86-9

ISSN 0909-9824

April 2013

Pris: 60 kr. inklusive 25 % moms

# Hvorfor Aktivering?

Et essay om den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark

*Af*

*Torben Trancæs<sup>1</sup>  
Rockwool Fondens Forskningsenhed*

Danmark er et af de lande i verden, som bruger flest midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik. De 16 mia. kr., som Danmark brugte i 2012, er omkring tre gange så meget som det gennemsnitlige OECD-land bruger, og det dobbelte af, hvad et land som Tyskland bruger. Er denne store satsning på aktivering alle pengene værd, står effekterne mål med omkostningerne? Det diskuteres i papiret her. Det diskuteres også, hvad formålet med aktivering er. Er det beskæftigelsesfremme alt sammen, eller spiller sociale og fordelingsmæssige hensyn også en rolle?

---

<sup>1</sup> Kristian Hedeager Bentsen, Rockwool Fondens Forskningsenhed, takkes for assistance med analyser. Signe Hald Andersen, Eskil Heinesen, Bent Jensen og Jesper J. Kühl har bidraget med kommentarer og information. Endelig takkes professor Peter Birch Sørensen, der tilsvarende har kommenteret manuskriptet.

## 1. Introduktion

Den danske arbejdsmarkedsmodel har ikke været statisk på noget tidspunkt, men ændret sig meget fra årti til årti. Den seneste store byggekolds, der er kommet til modellen, er den aktive arbejdsmarkedspolitik, som for alvor blev implementeret i anden halvdel af 1990'erne. Overordnet er formålet med den aktive politik at bidrage til, at Danmark kan kombinere høje sociale ydelser og beskeden indkomstulighed med en økonomisk udvikling, som fastholder landet blandt de rigeste i verden.

Kombinationen af relativ høj økonomisk dækning ved ledighed og let adgang for virksomhederne til at afskedige medarbejdere skaber som udgangspunkt et fleksibelt arbejdsmarked med mange jobskift, mange jobåbninger og mange, som er ledige kort tid; alt sammen potentielt til gavn for både lønmodtagere og virksomheder. Den aktive arbejdsmarkedspolitik skulle så via løbende rådighedstest på den ene side og omskoling og opkvalificering af de ledige på den anden side sikre hurtigere og bedre match mellem de mange åbne job og de ledige personer og dermed lette tilpasningen; gøre tilpasningstiderne kortere og højne kvaliteten af matchene mellem arbejdskraft og job.<sup>2</sup> Det forventede resultat: højere beskæftigelse og bedre indkomstudvikling end ellers!

Er det så det, vi fik, da den danske model blev udvidet med endnu en byggekolds, den stærke satsning på aktivering? Og er det stadig det, vi får? Det ligger uden for mulighederne i papiret her at besvare disse vigtige spørgsmål endegyldigt. Her er det tanken at rejse en diskussion af den danske model i almindelighed og betydningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik i særdeleshed, baseret på de seneste 15 års erfaringer. Hvordan er det gået, kunne det tænkes, at modellen også kunne have sine svage sider, at den ikke kun løser, men måske også skaber økonomiske problemer? Ikke nødvendigvis fordi der bruges for mange penge (hvad der i sig selv kan virke forvridende), men måske fordi pengene bruges forkert. Osv.

Erfaringerne fra de seneste 15 år med aktiv arbejdsmarkedspolitik giver i høj grad anledning til at overveje, om Danmark har fundet den rigtige måde at gøre tingene på. Både hvad angår den større deltagelse på arbejdsmarkedet, og hvad angår en mere vækstpræget og tilpasningsduelig økonomi, er der ikke meget, som peger på, at den aktive arbejdsmarkedspolitik samlet set har bidraget med det, der skal til, for at landet kan blive ved med at ligge i top velstandsmæssigt samtidig med, at incitamenterne til at uddanne sig og tjene penge ikke gør det.

---

<sup>2</sup> Høj dækning ved ledighed gælder først og fremmest lavere lønnede, som så også er dem, der aktiveres mest.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har en positiv effekt på beskæftigelsen samlet set. Det tyder alt på. Men den marginale effekt af langt den overvejende del af indsatsen er meget begrænset. Hvad den gennemsnitlige effekt er af de 16 mia. kr., som Danmark bruger om året på aktivering i disse år, er sværere at afgøre. Der er aktive programmer, som har negativ effekt, og der er programmer, som har positiv effekt også set i forhold til, hvad programmerne koster. Men de ekstra arbejdspladser, som de sidste mia. kr. brugt på aktivering afstedkommer, er dyrt købte for langt den overvejende del af programmerne.

Det paradoksale er, at de mest virksomme programmer er dem, som er bedst til at skræmme folk væk, dvs. få de arbejdsløse til at forlade ledighed, inden de begynder på det pågældende program, samt programmer som direkte handler om at intensivere denne motivationseffekt via vejledning og jobsøgningsassistance. Mens der nemlig er solidt empirisk belæg for en jobsøgemotiverende effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik, har det omvendt vist sig vanskeligt at dokumentere en økonomisk signifikant beskæftigelseseffekt af selve deltagelsen i de aktive programmer. Der er dog ikke så mange rigtigt overbevisende studier af selve progameffekten.

Med hensyn til at fremme en dynamisk og tilpasningsduelig økonomi er det heller ikke let at finde vidnesbyrd om, at Danmark med den aktive arbejdsmarkedspolitik har bragt sig i en gunstig situation: Produktivitetsudviklingen har været ringe, lønstigningerne høje siden midt i 1990'erne, og Danmark har indtil videre klaret den igangværende økonomiske krise dårligere end vores nabolande. Den meget kraftige satsning på aktiv arbejdsmarkedspolitik – vi bruger langt mere end de fleste andre lande på aktivering – har ikke forskånet os for en meget negativ beskæftigelsesudvikling siden 2008.

Politikerne ved formentlig godt, at store dele af den aktive indsats ikke tjener sig hjem rent økonomisk via dens beskæftigelseseffekt. Så når den aktive arbejdsmarkedspolitik i det store og hele videreføres på samme niveau, kunne det skyldes, at politikerne betragter den aktive politik som noget, der mere overordnet styrker vores økonomi; stimulerer tilpasning og dynamik som kompensation for, at de økonomiske incitament er så stærke. Som antydnet er det ikke så oplagt, at den store satsning på aktivering har været behjælpelig her, men det spiller helt sikker en ikke uvæsentlig rolle for den brede politiske tilslutning til den aktive arbejdsmarkedspolitik.

En anden nærliggende grund til den politiske opbakning til den aktive arbejdsmarkedspolitik kunne være, at den også tjener sociale og fordelingsmæssige hensyn. Den aktive indsats har et element af økonomisk omfordeling i sig. Den mindsker den ulighed, som følger af ledighed, som vi skal vende tilbage til – og, om ikke andet, så forskyder den fordelingen af nogle af samfundets

ressourcer over mod personer med lavere indkomster. Endelig har den aktive indsats positive sociale konsekvenser såsom at reducere kriminalitet, at mindske social isolation og andet. Og det er måske her, at grunden skal findes til, at et land som Danmark lægger så stor vægt på et stærkt aktivt element i sin arbejdsmarkedspolitik.

## **2. Den aktive indsats gør sit indtog**

Siden 1980'erne, men navnlig fra midten af 1990'erne og frem, har det offentlige investeret massivt i den aktive arbejdsmarkedspolitik, der via forskellige instrumenter sigter mod at bringe ledige på arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp i beskæftigelse hurtigt. Denne tendens følger en almen bevægelse i de mest udviklede industrilande.

Blandt instrumenterne i den aktive arbejdsmarkedspolitik, der administreres af de kommunale jobcentre, er de tilbagevendende rådighedssamtaler, offentlig og privat tidsbegrænset ansættelse med løntilskud, virksomhedspraktik samt vejledning og uddannelse, der går i et spænd fra korte vejlednings- og afklaringsforløb til længere forløb med ordinær uddannelse.

Bag indsatsen ligger dels en test af rådighedsforpligtelsen, der er en nødvendig forudsætning ved en almindelig offentlig arbejdsløshedsforsikring/kontanthjælpssystem,<sup>3</sup> dels ambitionen om at skabe et mere effektivt arbejdsudbud via uddannelsesløft, afdækning af de aktuelle jobmuligheder og motivering af de ledige til intensiveret jobsøgning. Herigennem tilstræbes det, at også ledige, som ikke finder job igen hurtigt, bibeholder en tilknytning til arbejdsmarkedet.

I 2012 var det danske aktiveringsbudget på omkring 16 mia. kr., og i årene før lå udgifterne på samme niveau (15-16 mia. kr.), hvilket rundt regnet svarer til knap 1 % af BNP.

Målt i forhold til BNP er der intet andet land inden for OECD, der bruger så meget på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Til sammenligning bruger Danmark i dag betydeligt mere end både Norge og Sverige og også mere end et land som Tyskland; i årene inden krisen brugte Sverige dog nogenlunde det samme på aktivering som Danmark. Stadig målt i forhold til BNP ligger de danske

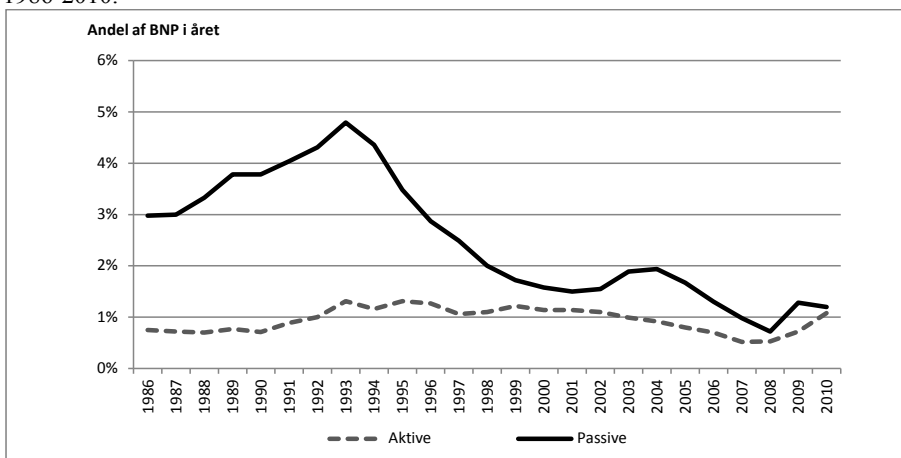
---

<sup>3</sup> Om kravet om rådighed har været effektueret tilstrækkeligt skarpt, har været et tilbagevendende emne i den offentlige debat om de arbejdsløse, lige siden den første a-kasselovgivning blev indført i 1907 (Jensen, 2008). Undtagelsen var 1960'ernes gyldne år med fuld beskæftigelse, hvor fagbevægelsen og Socialdemokratiet mod slutningen af tiåret rejste krav om en fuldstændig kompensation ved ledighed, i øvrigt uden de store indsigelser fra den daværende borgerlige opposition (ibid.). Antagelsen var, at alle ønskede et arbejde, og at ledighed var en samfundsskabt social begivenhed, der krævede fuld kompensation. I denne situation var der ikke brug for en streng kontrol af rådigheden, blev det vurderet.

udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik på et niveau, der er næsten tre gange så højt, som det OECD-landene i gennemsnit bruger på en aktiv arbejdsmarkedspolitik.<sup>4</sup>

Figur 1 gengiver udviklingen i ressourceforbruget på den aktive og passive arbejdsmarkedspolitik siden midten af 1980'erne. Bag stigningen fra slutningen af 1980'erne til 1993-94 ligger en påvirkning fra konjunkturerne, hvor ledigheden kulminerede omkring 12 %. Mere afgørende for stigningen i udgifterne til den aktive del af politikken var imidlertid en generel opprioritering af aktive instrumenter fra 1990 og frem, særligt efter arbejdsmarkedsreformen i 1994.

Figur 1. Udgifter til aktive og passive arbejdsløshedsprogrammer i Danmark som andel af BNP, 1986-2010.



Kilde: OECD.

Anm: Udgifter til hhv. aktive og passive programmer stammer fra OECD's klassificering, hvor der i dette papir benyttes en afgrænsning, så posterne 1.1, 2, 3, 4 og 7 indgår i de aktive udgifter, og post nr. 8 alene indgår i de passive udgifter (se <http://www.oecd.org/employment/emp/42116566.pdf>).

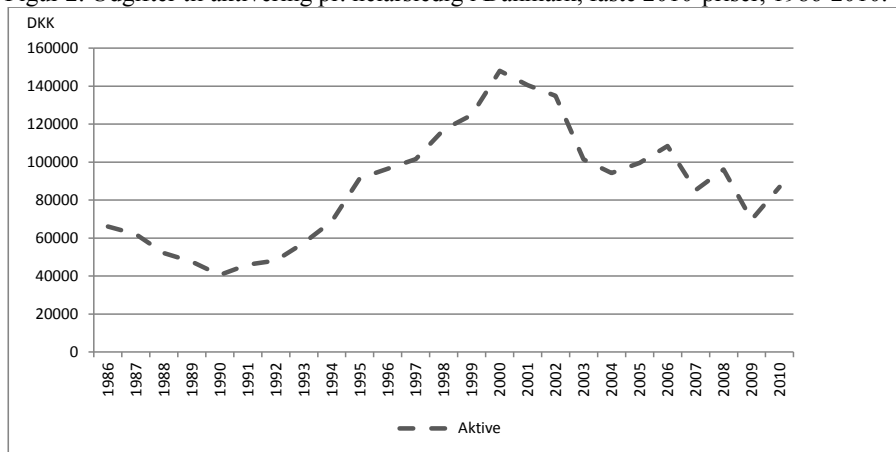
I begyndelsen af 1990'erne var der med op mod 350.000 registrerede fuldtidsledige stadig stor opmærksomhed om at begrænse arbejdsudbuddet. I sidste halvdel af 1990'erne begyndte forståelsen af arbejdsudbuddets betydning for beskæftigelsen imidlertid at ændre sig: Øget arbejdsudbud vil på sigt skabe øget beskæftigelse – og ikke øget ledighed, sådan som synet ellers havde været på den sag i 1970'erne og 1980'erne.

Fra 1994 og frem sker der således en klar opprioritering af de aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken både absolut, men navnlig relativt til den passive arbejdsmarkedspolitik

<sup>4</sup> De Økonomiske Råd, 2012.

bestående af overførselsindkomster. Dette forhold illustreres af, at udgifterne til den aktive politik blev fastholdt på et niveau lige over 1 % af BNP selv efter, at konjunkturerne vendte, og ledigheden faldt til ca. 5 % frem mod årtusindskiftet, hvor indsatsen er på sit højeste. Her er udgifterne til den aktive indsats næsten tre gange så høj som før 1994, målt i forhold til antallet af helårsledige, som det estimeres i Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse (AKU), jf. figur 2. AKU-ledigheden er brugt, fordi den er relativt tidskonsistent, og den ligger ikke så langt fra bruttoledigheden, som kun findes for den sidste del af perioden.<sup>5</sup> Gennem det meste af 00'erne stabiliserer indsatsen pr. ledig sig på ca. det dobbelte af niveauet fra før 1994.

Figur 2. Udgifter til aktivering pr. helårsledig i Danmark, faste 2010-priser, 1986-2010.



Kilde: OECD.

Gennem 00'erne blev der udsigt til mangel på arbejdskraft, hvilket blev aktualiseret gennem historisk lave ledighedstal på omkring 70.000 ledige umiddelbart før udbruddet af den globale økonomiske krise i 2008. De lave ledighedstal får betydning for de samlede udgifter til indsatsen, som den gengives i figur 1, idet udgifterne til den aktive indsats umiddelbart før krisens udbrud bevæger sig ned mod 0,5 % af BNP. Dette niveau er dog stadig set i en international kontekst højt på det tidspunkt, hvilket afspejler, at den aktive arbejdsmarkedspolitik i en periode med mangel på arbejdskraft blev tiltænkt en vital rolle ved bestræbelserne på at få de sidste personer i den potentielle arbejdsstyrke i arbejde, bl.a. via en effektiv test af rådigheden.

<sup>5</sup> AKU-ledigheden ser dog ud til at være noget højere end bruttoledigheden i kriseårene efter 2008.



Efter det voldsomme konjunkturomslag i anden halvdel af 2008 stiger andelen så stejlt og rammer igen et niveau på omkring 1 % i 2010.

Fra midten af 00'erne og frem er den aktive indsats generelt blevet prioriteret noget ned, som det fremgår af figur 2, samtidig med at indsatsen over for særligt udsatte grupper dog er styrket; unge, ufaglærte, indvandrere og sygdomsramte personer. Her er aktiveringsindsatsen blevet fremrykket og intensiveret samt målrettet mod opkvalificering og virksomhedsorienteret aktivering. Samtidig er de passive dele af politikken under fortsat justering med yderligere forkortelser af dagpengeperioden. Dette sker både med det sigte at styrke økonomiens evne til at komme ud af krisen og med det sigte at sikre det fremtidige arbejdsudbud, når den ændrede demografi sætter sig igennem.<sup>6</sup>

### **3. Samspelet mellem den aktive og den passive arbejdsmarkedspolitik**

Generelt antages et samspil mellem den aktive og passive arbejdsmarkedspolitik inden for den skandinaviske velfærdsmodel.<sup>7</sup> Den aktive arbejdsmarkedspolitik skal som nævnt i indledningen bl.a. sikre en effektiv jobsøgningsadfærd i en situation, hvor især lavtlønnede grupper via den passive arbejdsmarkedspolitik modtager en høj indkomsterstatning for tabt arbejdsfortjeneste ved ledighed. De lavere lønnede er også både mere ledige og aktiveres mere end de højere lønnede.

I den typiske danske fortælling om sammenhængen mellem den aktive og den passive arbejdsmarkedspolitik lægges der mindre vægt på den jobsøge-motiverende og mere vægt på den opkvalificerende og omskolende funktion af aktiveringen.<sup>8</sup> De relativt høje dagpenge og de lempelige regler for afskedigelser skal gøre det lettere (billigere) for virksomhederne løbende at justere deres arbejdsstyrke efter behov, dvs. fyre og ansætte medarbejdere. Den aktive arbejdsmarkedspolitik skal så hjælpe med at kanalisere den ledige arbejdskrafts kvalifikationer derhen, hvor behovet er; så der hele tiden er de kvalifikationer til rådighed, som virksomhederne efterspørger.

Den konkrete udvikling i Danmark i forholdet mellem den passive og aktive arbejdsmarkedspolitik illustreres af figur 1 oven for. Udgifterne i initialåret til den passive arbejdsløshedspolitik i form af indkomstoverførsler ved ledighed androg ikke mindre end 3 % af BNP, hvilket afspejler den vanskelige konjunktur ved midten af 1980'erne. Ledighedstallene

---

<sup>6</sup> DØR, 2012.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Se fx skildringen i Madsen, 2007.

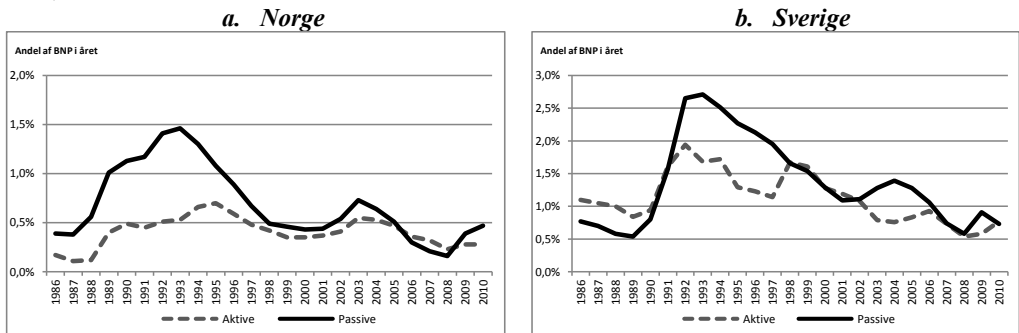
fortsatte med at stige for som nævnt at kulminere omkring 1993, og udgifterne til den passive arbejdsmarkedspolitik topper på dette tidspunkt med knap 5 % af BNP.

Herefter vender konjunkturerne frem mod 2008 – afbrudt af et mindre tilbageslag i 2003 og 04 – og udgifterne til den passive politik følger med i en nedadgående bevægelse til 0,7 % af BNP i 2008. Med til at forstærke faldet efter 1993 har også været forkortelsen af den maksimale dagpengeperiode fra en i praksis ubegrænset længde før 1994 til to år i dag.

Konklusionen synes nærmest at være, at udgifterne til den passive arbejdsmarkedspolitik afspejler konjunkturerne ret direkte, idet der dog også må antages at være en effekt af den gradvise reduktion i dagpengeperiodens længde gennem hele perioden, hvor den aktive politik oprustes i forhold til den passive. Omkring 2010 ligger de to områder for første gang i den behandlede periode nogenlunde på niveau.

Ved en sammenligning mellem Norge og Sverige i figur 3 kan der fra slutningen af 1990'erne konstateres et noget mere ens forløb i udviklingen i forbruget på aktive og passive instrumenter.

Figur 3. Udgifter til aktive og passive arbejdsmarkedsprogrammer i Norge og Sverige som andel af BNP, 1986-2010.



Kilde: OECD.

Svingningerne i udgiftsniveauet på de to politikområder forløber for Norges vedkommende relativt synkront og overvejende betinget af konjunkturforløbet. Det kraftige fald i de passive ydelser fra 1993 til årtusindskiftet synes også i Norge at markere en øget vægtning af de aktive instrumenter set over for de passive. Med mere udtalte ledighedsproblemer i Sverige end i Norge ligger det svenske niveau nærmest konstant på det dobbelte af det norske, men også i Sverige ses en i grove træk positivt korreleret udvikling i udgifterne på de to politikområder.

Figur 3 kunne indikere, at den aktive og passive arbejdsmarkedspolitik komplementerer hinanden i de to lande, hvilket også synes overvejende at være tilfældet for Danmarks vedkommende fra midten af 1990'erne og frem, jf. figur 1. Skønt meget tyder på, at det faktisk forholder sig sådan for de nordiske lande, kan man imidlertid ikke slutte dette ud fra figurerne 1 og 3 alene. En arbejdsmarkedspolitik, som omhyggeligt er valgt ud fra et sæt af politiske præferencer, må forventes at svinge proportionalt med konjunkturerne, uanset om de to politikinstrumenter, aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik, er substitutter eller komplementære.

Hvorvidt de to politiske instrumenter er komplementære eller substitutter, vil derimod vise sig, når rammerne ændrer sig; fx hvis produktiviteten stiger i den aktive indsats, eller politikernes præferencer ændrer sig, så man fx ønsker, at ledige generelt skal have en højere økonomisk dækning ved ledighed. Hvis de to instrumenter er komplementære, vil det i sådanne situationer betyde, at rationelle politikere vil bruge flere penge på både aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik. Er instrumenterne derimod substitutter, vil de i tilfældet med mere produktive aktiveringsredskaber ændre på den relative fordeling af pengene, så der bruges mere på den aktive indsats og mindre på den passive indsats; og i det andet eksempel vil politikerne omvendt ønske at bruge mere på den passive arbejdsmarkedspolitik, altså på dagpenge, og mindre på aktivering.

Hvis man følger landenes udgifter til aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik over en periode, som det er gjort i Filges, Kennes, Larsen og Tranæs (2011), tyder mønstret på, at de to instrumenter er komplementære i de nordiske lande, mens dette ikke er tilfældet i de centraleuropæiske lande (Frankrig, Tyskland, Holland, Belgien og Østrig). Det fremgår af samme analyse, at regeringer, som har præferencer både for høj økonomisk aktivitet og for økonomisk lighed, og som opfører sig rationelt, vil behandle aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik som politisk komplementære instrumenter, hvilket analysen som nævnt tyder på, at det netop er de nordiske regeringer, som gør.<sup>9</sup> Følger man Gösta Espen-Andersens (1990) klassificering af velfærdsstatstyper, er det altså først og fremmest de socialdemokratiske (universelle) velfærdsstater, som med deres brug af aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik demonstrerer eller, om man vil, afslører præferencer for lighed; de kontinentale velfærdsstater gør ikke. Men faktisk anvender de stater, som ifølge denne tradition kaldes de liberale (angelsaksiske) velfærdsstater (USA, UK, Canada, o.a.), også de to arbejdsmarkedspolitiske instrumenter komplementært, men de bruger til gengæld markant mindre end de nordiske lande på arbejdsmarkedspolitik.

---

<sup>9</sup> Filges et al. 2011.

#### 4. Forventningerne til den aktive arbejdsmarkedspolitik

Som nævnt er det generelle formål, som landene har med aktiv arbejdsmarkedspolitik, at øge økonomiens tilpasningsevne samt at øge deltagelsen på arbejdsmarkedet ved at gøre arbejdsstyrken mere fleksibel mht. kvalifikationer og motivation for jobsøgning og jobskift, fagligt såvel som geografisk. Endelig er det også et selvstændigt formål med de aktive programmer løbende at rådgive de ledige.<sup>10</sup>

De relativt høje danske dagpenge og de relativt lempelige regler for afskedigelser betyder i første omgang mange jobseparationer og en stor villighed fra virksomhedernes side til også at ansætte. Dette resulterer i en høj jobomsætning, hvilket så begrundes, at Danmark bruger yderligere ressourcer på den aktive indsats: Dels svækker de høje overførsler motivationen til at søge job intensivt, hvilket til gengæld sikres via ekstra fokus på rådgivningselementet af den aktive arbejdsmarkedsindsats. Dels skaber den høje jobomsætning et ekstra behov for omskoling og opkvalificering uden for virksomhederne, som netop søges løst af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Alt i alt er forventningen, at de betydelige midler, som bruges på den aktive indsats, bidrager til at skabe en vækst og tilpasningsduelig økonomi, som gør, at vi på én gang kan vedblive at være blandt de rigeste lande i verden og samtidig opretholde et velfærdssamfund i stil med det, vi kender i dag. Med andre ord: Det koster ikke Danmark noget på velstandskontoen, at vi har høje skatter og beskedne økonomiske incitamenter til at arbejde og uddanne os, fordi vi har udviklet en særlig model, hvor en god beskæftigelsesudvikling både kvantitativt og kvalitativt sikres på anden vis; og her spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik en central rolle i vores fortælling.

Den aktive indsats i Danmark begyndte i 1980'erne, men den obligatoriske version, som vi kender i dag, blev først for alvor udbygget fra midten af 1990'erne og frem, og først sidst i 1999 var man oppe på det udgiftsniveau pr. (fuldtids) ledig, som var gældende gennem det meste af 00'erne. Fx brugte man i begyndelsen af 1990'erne kun halvt så meget pr. ledig på aktivering i forhold til niveauet i 00'erne og kun 1/3 af niveauet omkring år 2000, hvor indsatsen var mest intens målt ved ressourceforbruget pr. ledig, jf. figur 2. Efter et ikke uvæsentligt fald i de første tre år af det nye årtusind lå udgiftsniveauet pr. ledig på et nogenlunde konstant højt niveau frem til 2008.

Den økonomiske krise i kølvandet på finanskrisen er i virkeligheden den første store test af, hvor kriserobust modellen med fuld udbygget aktivering er. I hvor høj grad bidrager den aktive arbejdsmarkedspolitik til økonomiens tilpasningsevne i en krisetid?

---

<sup>10</sup> For en diskussion af dette, se: Kreiner og Tranæs (2005) og Andersen og Svarer (2008).

## 5. Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik – løser den opgaven?

Hvordan er det gået for den danske økonomi, siden vi i midten af 1990'erne for alvor begyndte at skrue op for den aktive arbejdsmarkedspolitik? Hvordan er det gået med at stimulere beskæftigelsen, øge dynamikken og gøre den danske økonomi mere robust over for ude fra kommende økonomiske forstyrrelser? Det kan man begynde at analysere nu, hvor den aktive politik har virket både i op- og i nedgangstider og i en decideret økonomisk krise.

Neden for vil vi først sammenligne Danmark med udvalgte lande på nogle vigtige overordnede parametre. Dernæst vil vi diskutere, om den aktive arbejdsmarkedspolitik evt. kan have gjort fra eller til i forhold til det billede, som tegner sig. Endelig vil vi gøre nogle cost-benefit overvejelser i forhold til anvendelsen af de sidste mia. kr., som bruges på den aktive indsats.

### 5.1 Beskæftigelse og produktivitet i Danmark og i udvalgte lande

Man kan overordnet hæfte sig ved følgende punkter, når vi sammenligner Danmark med OECD-landene i almindelighed og landene omkring os i særdeleshed:

#### *(i) Høj beskæftigelsesgrad i opgangstider*

Det går godt i Danmark i opgangstider som fx midt i 1980'erne, i anden halvdel af 1990'erne og i 00'erne. Inden finanskrisen nåede beskæftigelsesgraden op på 78 %; hjulpet på vej af den ekspansive finanspolitik som Danmark, trods advarsler fra sagkundskaben, førte op gennem 00'erne. Dermed havde Danmark en af de absolut højeste beskæftigelsesgrader inden for OECD. Dette var imidlertid også tilfældet omkring 1990, inden den aktive arbejdsmarkedspolitik for alvor blev rullet ud. Fx var forskellen mellem Danmark og OECD-landene som helhed nogenlunde den samme de første år af 00'erne, efter at den aktive model var fuldt udbygget, som omkring 1990. Danmarks beskæftigelsesgrad steg fra ca. 75,5 % til knap 76, og OECD-gennemsnittet var uændret godt 65 %. Bag udviklingen i Danmark lå, at både arbejdsstyrke og ledighed faldt, mens det omvendte var tilfældet i OECD. En anden væsentlig forskel var, at beskæftigelsen for mænd faldt med ca. 3 procentpoint i nævnte periode i OECD som helhed og steg tilsvarende for kvinder. I Danmark var udviklingen stort set den samme for begge køn.

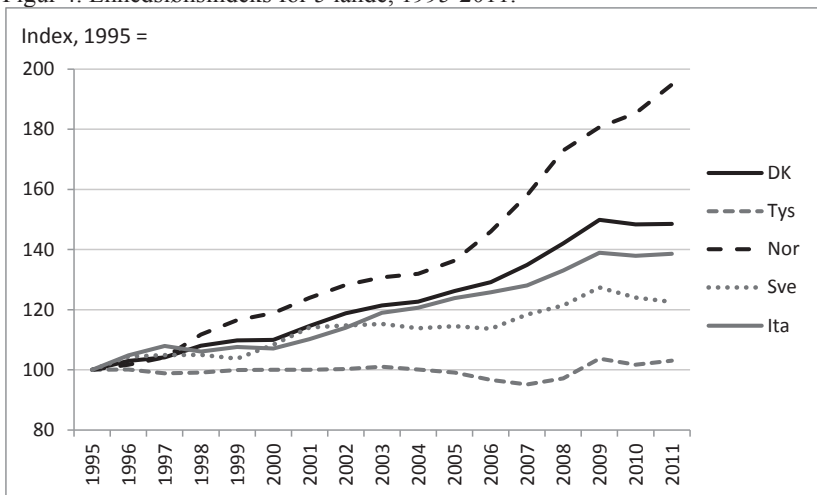
#### *(ii) Høje lønstigninger i Danmark gennem 00'erne*

Det gik ikke kun godt for beskæftigelsen i 00'erne, det gik også godt for lønningerne. Danmark havde en udvikling i sine enhedslønoms-kostninger, som lå på niveau med de sydeuropæiske lande.

Figur 4 gengiver udviklingen i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Italien fra 1995 og frem til 2011. Det er stort set kun Norge, som Danmark ikke har kunnet hamle op med. Den ophedede økonomiske aktivitet sætter sig igennem i udviklingen i enhedslønmkostningerne, der ved udgangen af perioden for Norges vedkommende er næsten dobbelt så høje som i 1995. Omvendt ser man resultaterne af de tyske arbejdsmarkedsreformer på løndannelsen, idet de tyske enhedslønmkostninger samlet set ikke stiger i løbet af perioden.<sup>11</sup> Også Sverige oplever en mere afdæmpet udvikling i omkostningsniveauet end Danmark, som mest af alt ligner de sydeuropæiske lande, hvad den udvikling angår. Norge er en case for sig.

De løbende omkostningsstigninger i Danmark, Norge og i Sydeuropa viser sig som forventet parallelt i tab af markedsandele målt i mængder. Målt i priser har Danmark klaret sig bedre, jf. Malchow-Møller, Munch og Skaksen (2011) og Produktivitetskommissionen (2013); hvilket ifølge den sidste reference skyldes, at produktivitetstigningerne i industrien faktisk har holdt trit med lønstigningerne i industrien. Det er i hjemmemarkedserhvervene, at produktivitetstigningerne ikke har kunnet følge med lønudviklingen.

Figur 4. Enhedslønsindeks for 5 lande, 1995-2011.



Kilde: OECD.

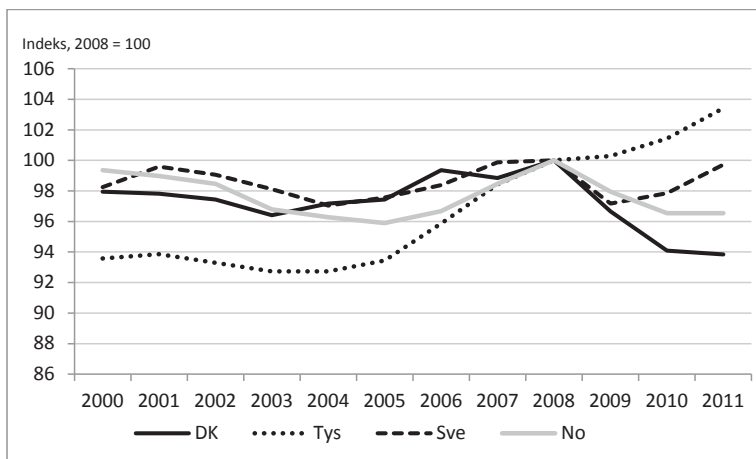
Anm: Indekset er beregnet som de samlede lønningsomkostninger som andel af landets samlede output.

<sup>11</sup> Tyskland har siden slutningen af 1990'erne haft en massiv indvandring af polsk arbejdskraft, jf. fx Dustmann, Frattini og Rosso (2012), og landet har i en europæisk sammenhæng generelt modtaget de fleste indvandrere, der traditionelt har arbejdet i bunden af lønhierarkiet.

(iii) Svag kriserobusthed

Danmark har været dårlig til at modstå omslaget i økonomien efter 2008. Beskæftigelsesgraden er faldet langt mere i Danmark end i landene omkring os. Tyskland har ligefrem formået at øge beskæftigelsesgraden siden 2008, mens den svenske beskæftigelsesgrad hurtigt er vendt tilbage til 2008-niveauet, jf. figur 5. I EU er det frem til 3. kvartal 2012 kun Grækenland, Spanien, Portugal, Cypern og Irland, som har haft større fald i beskæftigelsesgraden.<sup>12</sup>

Figur 5. Udviklingen i beskæftigelsen for udvalgte land, indeks 2008 = 100, 2000-11.



Kilde: Eurostat.

Også i forhold til OECD-gennemsnittet har udviklingen i Danmark været bemærkelsesværdig; målt i procentpoint har faldet i beskæftigelsesgraden været næsten tre gange så højt i Danmark som i OECD i gennemsnit. Og vi havde op gennem 00'erne vænnet os til, at ledigheden i Danmark var 30-40 % lavere end OECD-gennemsnittet. I dag er den danske ledighed næsten på samme niveau som i OECD-landene som helhed, kun 6 % lavere. Ledigheden er altså steget særlig kraftigt i Danmark i kølvandet på det globale tilbageslag, og spørgsmålet er, om det skyldes specielle forhold ved vores arbejdsmarkedsmodel – og i givet fald hvilke.<sup>13</sup>

Udviklingen i figur 5 afspejler i nogen grad, at de danske virksomheder har tilpasset antallet af personer til deres nye behov, mens man fx i Tyskland i højere grad har tilpasset antallet af udførte

<sup>12</sup> Danmarks Statistik, 2013.

<sup>13</sup> Dette diskuteres bl.a. i Ljungqvist og Sargent (1995). Der er ofte en tendens til alene at forvente, at et højt socialt sikkerhedsnet alt andet lige vil betyde svag mobilitet mellem job. Men høj ledighedskompensation gør det billigere for lønmodtagerne at 'shoppe rundt', og det kan derfor også betyde (for) høj mobilitet mellem job, jf. diskussionen neden for.

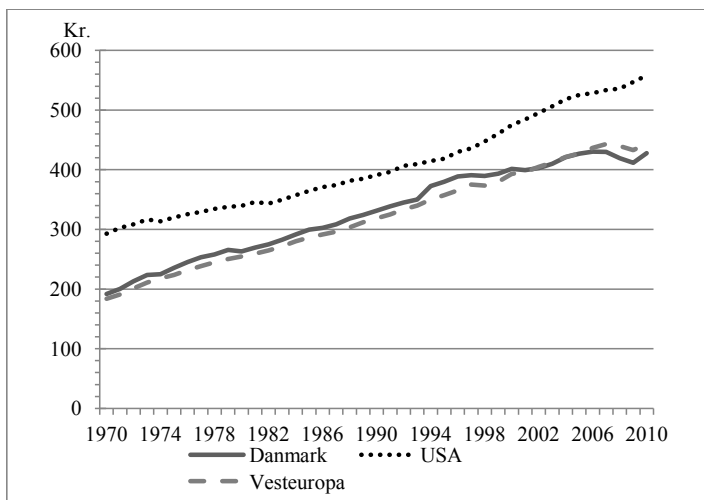
arbejdstimer. Forskellen på landene er mindre, hvis man ser på udviklingen i produktionen. Men stadig ligger Danmark nu på fjerde år efter kriseudbruddet med markant lavere BNP vækst end Sverige og Tyskland, og også end OECD-landene som helhed. Så selvom kriser som følge af strukturelle forskelle i landenes erhvervsstruktur vil ramme forskellige lande forskelligt og med forskellig timing, er der ingen tvivl om, at Danmark er hårdere ramt af krisen, end vores nabolande.

*(iv) Svag produktivetsudvikling efter 1995*

Hvor Danmark frem til midten af 1990'erne fulgte det vesteuropæiske gennemsnit, hvad angår produktivetsudvikling, steg produktiviteten mindre i Danmark end i Vesteuropa derefter, og gabet i forhold til USA tager til, jf. figur 6.<sup>14</sup>

I tiåret fra sidst i 1990'erne og til sidst i 00'erne er der dårligt nok tale om en produktivetsstigning for Danmarks vedkommende, mens produktiviteten øges med omkring 25 % i USA og ca. det halve i (Vest)Europa.

Figur 6. Udviklingen i timeproduktiviteten i Danmark, USA og Vesteuropa, 1970-2010.



Anm: Timeproduktiviteten er produktion pr. time målt i 2011-priser. Vesteuropa er gennemsnitsværdier for Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig, Storbritannien, Irland og Schweiz.

Kilde: TED-databasen.

<sup>14</sup> Bonke (2012) giver et muligt supplement til forståelsen af den faldende produktivitet i Danmark ved udgangen af perioden. Registreringer af danskernes tidsforbrug på arbejdsmarkedet viser således en stigende forskel mellem den formelle og faktisk præsterede arbejdstid. Antallet af præsterede arbejdstimer har bevæget sig længere og længere under den officielle statistiks registrering, hvilket taler for, at produktivetsudviklingen ikke nødvendigvis er så ringe, som ellers gengivet. Det præsterede arbejdsvolumen er blot blevet mindre.



## 5.2 Makroøkonomi og aktivering

Det overordnede billede er, som det er fremgået, følgende: En løndannelse, som tyder på svage signaler på arbejdsmarkedet; meget svag vækst og et massivt tab af arbejdspladser oven på krisen. Og Danmark har ikke som svenskerne fået hjælp af valutakursændringer. Oven i det hele har vi oplevet en produktivitetsudvikling, der ikke kun halter bagefter USA, men også bagefter de øvrige europæiske OECD-lande.

Det billede har helt sikkert noget at gøre med, hvordan arbejdsmarkedet fungerer, men det er ikke sikkert, at det har meget med den aktive arbejdsmarkedspolitik at gøre. Og i givet fald har det mere med den konkrete udformning af politikken at gøre end med omfanget af indsatsen; dette gælder navnlig i forhold til produktivitetsudviklingen, hvor et land som Sverige har oplevet en positiv udvikling i en periode med en omfattende aktiveringsindsats.

### *Aktivering og kriserobusthed*

Generelt har de lande, som bruger mange penge på aktivering inden krisen, ikke klaret sig bedre beskæftigelsesmæssigt i krisen, end sammenlignelige lande som bruger få penge, jf. oversigten i figur 7, der sammenholder beskæftigelsestabet efter 2008 med satsningen på den aktive indsats i årene inden. Hypotesen er, at investeringer i et velfungerende arbejdsmarked gerne skulle vise sig, når en udefrakommende krise rammer. Man kan ikke umiddelbart medtage udgifterne til aktivering i kriseårene efter 2008, idet landene jo hårdere de bliver ramt automatisk vil komme til at opleve stigende udgifter til aktivering. Derfor er de to perioder adskilt i figuren.

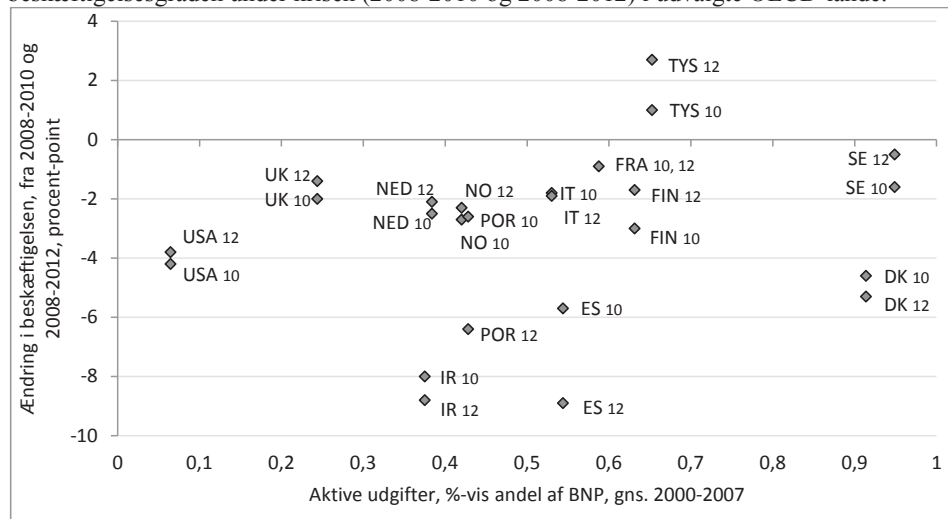
Det fremgår, at Danmark – der ligger i toppen, hvad angår forbruget af aktive midler – har en dårligere beskæftigelsesudvikling end Norge og Finland, som brugte væsentligt mindre, og end Sverige, som havde det samme forbrug af aktive midler. Hertil skal det nævnes, at svenskerne i 2006 gennemførte en række markante ændringer af deres understøttelses- og aktiveringssystem, som alle peger i retning af bedre beskæftigelsestilpasning.

De sydeuropæiske lande Spanien, Portugal og Italien bruger nogenlunde det samme på den aktive indsats og har klaret sig meget forskelligt beskæftigelsesmæssigt oven på krisen. Endelig ser der ud til at være en positiv sammenhæng for de centraleuropæiske lande og en negativ for de angelsaksiske.

I figuren er medtaget ændringen i beskæftigelsesgraden både gennem perioden 2008-10 og gennem perioden 2008-12. Det er interessant at sammenholde de to perioder for at se, om der mellem den første, hvor landenes økonomi rammes af udefra kommende vanskeligheder, og den lidt

længere periode hvor de har haft nogle år til at reagere, optræder markante forskelle. Og landene udviser rent faktisk forskellig tilpasningsduelighed. Hvor situationen blot forværres for et land som Danmark, kommer Sverige hurtigere til hæfterne, ligesom Finland gør det. Man kan godt finde lande (i Sydeuropa samt Irland), som har klaret krisen dårligere end Danmark, men det er ikke oplagt, at der blandt sammenlignelige lande er nogen sammenhæng mellem størrelsen af aktiveringsbudgettet og evnen til at klare udefrakommende kriser økonomiske kriser.

Figur 7. Forholdet mellem forbruget på aktivering før krisen (2000-2007) og ændringer i beskæftigelsesgraden under krisen (2008-2010 og 2008-2012) i udvalgte OECD-lande.



Kilde: OECD og Eurostat (Labour Force Survey).

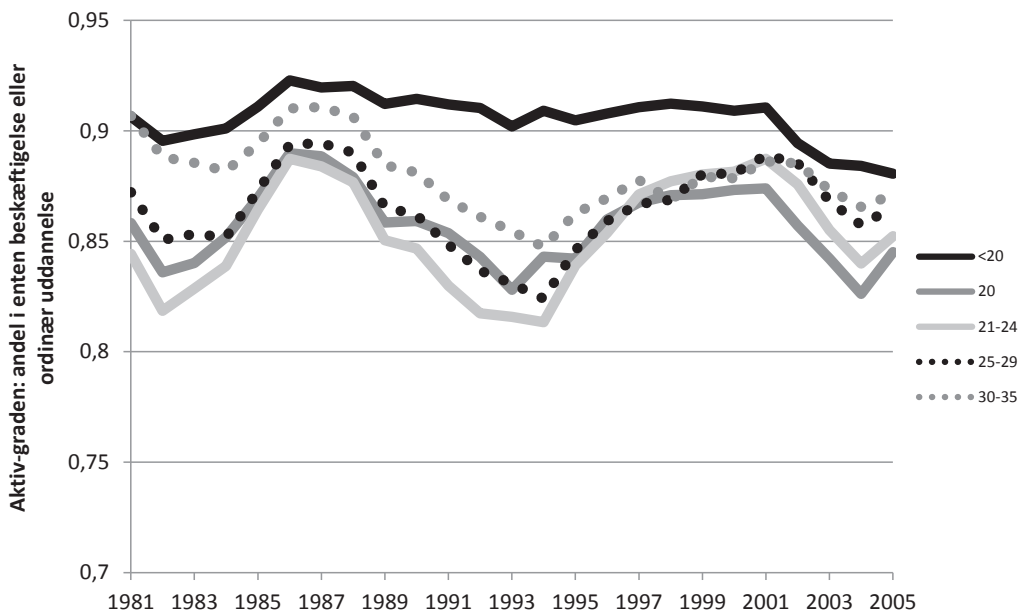
### Aktivering og beskæftigelse

Også i et lidt længere perspektiv er der mange lande, som har klaret sig lige så godt beskæftigelsesmæssigt som Danmark, og som bruger langt mindre på aktivering. Som tidligere nævnt var beskæftigelsesgraden for befolkningen som helhed ikke højere i Danmark, efter at aktiveringspolitikken var blevet fuld udbygget – selv om der i samme periode faktisk også blev gennemført væsentlige incitamentsreformer (lavere ledighedskompenserende ydelser og kortere oppebæringsperioder).

Hovedfokus for den aktive indsats har været på unge, og samtidig finder mange undersøgelser de stærkeste effekter af aktivering for mænd, så hvis den aktive indsats har haft en effekt, bør der være en synlig effekt på det aggregerede plan for unge mænd.

Figur 8 viser aktivgraden for unge mænd i forskellige aldersgrupper, dvs. andelen af unge mænd, som enten er under ordinær uddannelse eller i arbejde fra 1981 til 2005. Tendensen er enten en konstant eller svagt faldende aktivandel for alle grupperne. Der er med andre ord ikke en større andel af de unge (mænd), som frivilligt er i gang med noget aktivt, arbejde eller ordinær uddannelse, efter implementeringen sammenlignet med før implementeringen af den aktive indsats.

Figur 8. Andelen af unge mænd i forskellige aldersgrupper, som er i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse, 1981-2005.



Billedet i figur 8 er naturligvis ikke nok til at fastslå, at den aktive indsats har været uden effekt på det aggregerede plan. Det er muligt, at det ville være gået værre med aktivgraden for unge mænd, hvis ikke det havde været for den kraftige satsning på en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Fx faldt beskæftigelsen for mænd som nævnt generelt i OECD i den periode, hvor den aktive indsats blev opbygget, mens den i samme periode var konstant i Danmark, hvilket er en relativ forbedring. Det

skal her bemærkes, at der i samme periode også blev gennemført betydelige reformer af dagpengeydelse og -varighed i Danmark (og i visse andre lande); reformer som alle peger i retning af en højere aktivgrad.

Det kræver derfor en egentlig effektmåling af den samlede aktive indsats, før man kan afgøre, om politikken som helhed har haft en effekt. Men den slags undersøgelser er meget sjældne. En af de få danske undersøgelser af slagsen står Vismændene bag. De Økonomiske Råd lavede i efteråret 2012 en analyse af effekten af den samlede aktive arbejdsmarkedspolitik på det aggregerede ledighedsniveau. Resultatet skal fortolkes som effekten på marginalen, dvs. effekten af de sidste mia., som bruges, og altså ikke den gennemsnitlige effekt af alle de 16 mia. kr., som bruges på aktivering. Rådets resultater bliver diskuteret nærmere i næste afsnit, men overordnet er resultaterne, at effekten under en højkonjunktur er meget lille, mens effekten under den seneste lavkonjunktur, 2009-2011, ser ud til at være betydelig, men alene drevet af effekten af samtaler, alle andre dele af den aktive indsats har meget begrænset effekt på det aggregerede ledighedsniveau.

Rådets resultater stemmer godt overens med, at det er vanskeligt at se effekten af den aktive indsats på det aggregerede beskæftigelsesniveau. Med en politik, der dækker så bredt, som den aktive arbejdsmarkedspolitik gør, vil man nemlig forvente at kunne se en eventuel økonomisk signifikant effekt med det blotte øje.

Måske skal den aktive indsats først og fremmest ses som noget, der kompenserer for, at Danmark bruger mange penge på den passive indsats, altså at vi har høje sociale ydelser og veludbyggede velfærdssystemer. Og med den prioritering skal der ganske enkelt bruges midler på forskellige aktive tiltag for blot at kunne klare sig lige så godt som andre lande med mindre ambitiøse velfærdssystemer. Navnlig i dette perspektiv, men også mere generelt, er det interessant at vide, hvad den aktive indsats koster: Hvad koster det at skabe den ekstra beskæftigelse, som den aktive indsats trods alt skaber, og hvordan ser regnestykket ud gennem samfundsøkonomiske briller? Dette spørgsmål diskuteres i næste afsnit.

### **5.3 Cost-benefit overvejelser**

Det helt afgørende udgangspunkt for at vurdere, om omkostninger og benefits i forbindelse med en indsats står i rimeligt forhold til hinanden, er, at der foreligger gode effektmålinger af indsatsen. Hvis det er den samfundsøkonomiske virkning, som skal vurderes, er det dernæst vigtigt, at det er den samlede effekt, som måles, altså den resulterende effekt, nettoeffekten, på markedsniveau eller makroplan, om man vil. Sådanne målinger medtager både de direkte og de indirekte effekter af

indsatsen, og det ideelt set efter at både priser og mængder har fået lov til at tilpasse sig de ændringer, som indsatsen repræsenterer.

Der laves meget få målinger af affekten af den aktive indsats på makroplan i Danmark. En undtagelse blev præsenteret af De Økonomiske Råd i efteråret 2012 samt i Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm og Svarer (2012).<sup>15</sup>

Sammen med en oversigt over den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark præsenterer Rådet bl.a. et forsøg på en måling af effekten på det aggregerede ledighedsniveau af de forskellige aktive instrumenter. Dette gør Rådets effektmålinger velegnede til brug for cost-benefit vurderinger.

Analysen fra Rådet indeholder udover makroanalysen også en effektvurdering af den aktive arbejdsmarkedspolitikens betydning for den enkelte ledige.

Mere overordnet er effekterne på individniveau usikre og afhængige af, hvilken fase af konjunkturforløbet der analyseres, idet perspektiverne er noget bedre under en høj- end under en lavkonjunktur. Nogle instrumenter kan ligefrem have negative effekter, idet de fastholder den enkelte ledige i en ekstra lang periode set i forhold til den ledige, der ikke eksponeres for aktivering.

I makroanalysen vurderes effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik ud fra, hvordan det generelle ledighedsniveau påvirkes, og her tages der, udover den direkte effekt, også højde for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik gennem løntilskudsordninger kan indebære, at beskæftigede på ordinære vilkår fortrænges fra arbejdsmarkedet. Samtidig kan de ledige, der har fået deres søgeaktivitet forbedret af den aktive arbejdsmarkedspolitik, mindske sandsynligheden for, at andre ledige kommer i beskæftigelse. På den positive side kan den øgede søgeaktivitet betyde, at virksomhederne slår flere job op. Endelig påvirker disse adfærdsændringer løndannelsen og derigennem både de beskæftigedes tilbøjelighed til, og mulighed for, at blive i deres job, samt antallet af job, som oprettes. Disse såkaldte generelle ligevægtsmekanismer manifesterer sig så i et nyt lønniveau og en ny beskæftigelses-/ledighedsgrad. Også disse effekter tages der højde for i makroanalysen. Når der måles direkte på ledighedsniveauet, får man et nettomål for effekten, som viser, om de estimerede effekter for de enkelte ledige er store nok til at kunne dominere de mulige negative og positive eksternaliteter, dvs. alle de afledte effekter.

Spørgsmålet er altså: Hvordan påvirker den aktive arbejdsmarkedspolitik arbejdsløshedsprocenten i samfundet? Konkret analyseres på årene 2006-08 og 2009-11 med henholdsvis høj- og lavkonjunktur.

---

<sup>15</sup> Der er lavet nogle sådanne undersøgelser i andre lande, bl.a. Sverige, jf. Forslund og Krueger (2010).

Resultaterne peger på, at der er en statistisk sikker, men forholdsvis begrænset positiv effekt af brug af virksomhedspraktik og ansættelse af ledige med løntilskud i private virksomheder. Tilsvarende er der en positiv, men endnu mere begrænset effekt af uddannelsesaktivering, ligesom rådgivningssamtaler reducerer ledigheden, men kun under lavkonjunkturen. Løntilskud til ansættelse på offentlige arbejdspladser har ingen målbar effekt i de to delperioder.

En kvantificering af effekten viser, at en samlet proportional reduktion på 10 % af deltagelsen i aktivering kun vil hæve ledigheden med 0,05 procentpoint under højkonjunkturen. Under lavkonjunkturen stiger effekten til 1,13 procentpoint, men dette sidste resultat er alene drevet af effekterne af 'samtaler', bl.a. rådgivningssamtaler.

Det skal her fremhæves, at DØR har beregnet marginale effekter, og at sådanne marginalberegninger formentlig vil pege på mindre effekter af politikken end ved et generelt lavere niveau for den aktive arbejdsmarkedspolitik. Man kan på basis af disse effektmålinger kun vurdere samfundsøkonomien i de sidste mia. kr., som bruges på den aktive indsats, og den ser ud som følger: Den beskæftigelse, som de sidste mia. kr. brugt på aktivering, kaster af sig i en højkonjunktur, skal bestå af job til årslønninger på i gennemsnit over 1 mio. kr. for, at det samfundsøkonomisk hænger sammen (1,1 mio. kr. faktisk, jf. beregningerne i Appendix 1).<sup>16</sup> Og selv med en sådan gennemsnitsløn for den ekstra beskæftigelse vil det stadig koste det offentlige penge. Det er jo kun den del af de ekstra indkomster, der betales i skatter og afgifter, som det offentlige har til at dække omkostningerne med den aktive indsats.

Den samme effekt og dermed det samme krav til lønnen i de ekstra job gælder i krisetider for de sidste mia. kr. brugt på alle andre aktive foranstaltninger end 'samtaler', som omvendt ser ud til at have en meget stor effekt – men altså kun i krisetider. DØR's effekt af 'samtaler' er overraskende stor for kriseårene 2009-11, navnlig når man slet ingen signifikant effekt af 'samtaler' finder i perioden før krisen, og det kan godt være, at senere undersøgelser vil komme frem til mindre effekter. Omvendt er der også andre undersøgelser, som finder økonomisk signifikante effekter af samtaler, vejledning og lignende, jf. nedenfor.

Den tidligere omtalte undersøgelse af Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm og Svarer (2012) tager også højde for generelle ligevægtseffekter i en undersøgelse af et job-søge-assistance-program, det såkaldte 'Hurtig i gang'-program, og kommer frem til en noget mindre netto programeffekt på ledighedsniveauet. Men i betragtning af, at de kun undersøger effekten af ét enkelt

---

<sup>16</sup> Det er her antaget, at man kan skattefinansiere projekter uden andet end de direkte omkostninger til projektet. Hvis man i stedet antager, at der er omkostninger forbundet hermed, vil årslønnen i de ekstra job skulle være godt 1,3 mio. kr., før den aktive indsats hviler i sig selv på marginalen (jf. Appendix 1).

program, er effekten stor. Programmet er ligeledes billigt, og tager sig derfor bedre ud, når vi beregner, hvilken årsløn de ekstra beskæftigede skal tjene, før programmet hviler i sig selv samfundsøkonomisk. Forfatterne undersøger effekten af et randomiseret eksperiment gennemført i to danske amter i 2005 og 2006 bestående i at yde en særlig intensiv assistance til jobsøgning til de ledige.

Eksperimentets makroeffekt simuleres af forfatterne som funktion af, hvor stor en andel af de nyledige som får indsatsen. Den største effekt på ledigheden opnås, hvis 70 % af de nyledige får indsatsen, mens den velfærdsmaksimerende størrelse er, at kun 20 % får programmet. Ved udregning af velfærds maksimum tages der højde for, at det er omkostningsfyldt i form af tid at søge job, og at det koster virksomhederne penge at have stillinger stående, som ikke er besat.

I det første tilfælde, hvor 70 % af de nyledige får indsatsen, falder ledigheden med 0,08 procentpoint, og i tilfældet med 20 % udbredelse falder ledigheden med 0,04 procentpoint. Mens ledigheden kun falder med 0,07 procentpoint, hvis alle nyledige kommer i program. Der er med andre ord tale om en slags trængselseffekt; jo flere ledige, der får indsatsen, desto mindre er den ekstra effekt af at udvide indsatsen, og til sidst er det marginale bidrag af, at flere får indsatsen, negativ. De direkte programomkostninger er 2.534 kr. pr. ledig, som får indsatsen (i 2012-kroner).

Med de angivne effekter og priser vil det koste 909,20, 636,44 og 181,84 mio. kr. at give indsatsen til hhv. 100, 70 og 20 % af de nyledige i Danmark. Det betyder, at den ekstra beskæftigelse skal være til årslønninger på gennemsnitligt hhv. 450.000, 280.000 og 160.000 kr., før det samfundsøkonomisk hviler i sig selv.<sup>17</sup> Dette er dog under forudsætning af, at vi ikke medregner værdien af tabt fritid eller virksomhedernes omkostninger ved at slå stillinger op.

Det er oplagt ikke job til årslønninger på over en mio. kr., som skabes af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Omvendt så er job til årslønninger mellem 160.000 og 450.000 kr. for forsikrede ledige ikke urealistiske. Og med en udbredelse på kun 20 % kan det undersøgte program dårligt undgå at give et samfundsøkonomisk overskud; her vil det offentlige måske endda kunne få dækket sine udgifter til indsatsen.

Spændet mellem over 1 mio. kr. og de mere realistiske årslønninger afspejler den store forskel, der er på effekten og prisen af de forskellige aktive foranstaltninger. Igen når vi tænker på de sidste mia. kr., som bruges på den aktive arbejdsmarkedspolitik, så ser der ikke ud til at være et beskæftigelsesargument for indsatsen for en stor del af programmerne. Omvendt tyder det på, at

---

<sup>17</sup> Hvis vi, jf. note 16, antager, at det er forbundet med omkostninger at skattefinansiere projekter, vil den ekstra beskæftigelse skulle være til årslønninger på gennemsnitligt 519.206, 314.050 og 168.339 kr. ved hhv. 100, 70 og 20 % implementering, før det samfundsøkonomisk hviler i sig selv (jf. Appendix 1).

dele af den eksisterende indsats faktisk tjener sig hjem, fx at nogle af de relativt billige foranstaltninger som samtaler og assistance ved jobsøgning meget tidligt i ledighedsperioden har en beskæftigelseseffekt, som står mål med omkostningerne. Specielt hvis programmerne ikke bredes for voldsomt ud.<sup>18</sup> Det samme kan gøre sig gældende for andre af de aktive programmer. Her udestår et stort udredningsarbejde for at få dette afdækket.

## 6. Flexicurity med universel aktivering

Ovenfor er hovedpointen, eller hovedeffekten om man vil, ved den danske arbejdsmarkedsmodel udbygget med generel og obligatorisk aktivering blevet nævnt nogle gange. Spørgsmålet er, om der er andre mindre tilsigtede effekter ved modellen, som kunne modvirke de effekter, som sædvanligvis fremhæves. Neden for diskuteres nogle mulige negative sideeffekter ved den danske arbejdsmarkedsmodel i dens seneste udformning med en omfattende og generel obligatorisk aktivering af ledige.

### *i) Flexibiliteten på arbejdsmarkedet kan også være for høj*

Flexibilitet er ikke blot af det gode økonomisk set. Det er ikke sådan, at jo mere fleksibelt et arbejdsmarked er, desto bedre fungerer det. Flexibiliteten på arbejdsmarkedet fx kan godt være for høj. Navnlig hvis fleksibiliteten tilskyndes via offentlige subsidier, er det muligt, at arbejdsmarkedet bliver *for* fleksibelt. Dette aspekt indgår typisk ikke i den danske diskussion af flexicurity-modellen. Her fremstilles fleksibilitet og høj jobomsætning ofte som et absolut gode; jo mere mobilt og fleksibelt arbejdsmarkedet er, jo flere jobskift, desto bedre er det, jo mere effektivt fungerer økonomien.<sup>19</sup>

Dette er naturligvis ikke rigtigt uden yderligere kvalificering. Når det er let for virksomhederne at afskedige ansatte, fordi det politiske system og arbejdsmarkedets partnere har prioriteret et system med relativt høje dagpenge og uden dyre fratrædelsesordninger, ja så er det også let for de ansatte at sige op. Et sådant system styrker lønmodtagersiden i lønforhandlingerne, og vil alt andet lige betyde, at virksomhederne kommer til at betale med højere lønninger for den lettere adgang til at kunne afskedige sine medarbejdere. Som nævnt tidligere er ledighedskompensationen navnlig høj for de lavere lønnede, som også er de mest ledige.

---

<sup>18</sup> Undersøgelser af nyere versioner af 'Hurtig i gang' tyder på at betydelige effekter kan opnås med endnu mindre omkostninger end under den første 'Hurtig i gang'-indsats, jf. Pedersen, Rosholm og Svarer (2012).

<sup>19</sup> Der er undtagelser herfra, fx diskussionen i Andersen (2011). Andersen finder i øvrigt ikke nogen klar sammenhæng mellem en udbygget velfærdsstat og svag tilpasningsevne (høj persistence) i ledigheden.



For at højere jobmobilitet kan være en selvstændig begrundelse for, at samfundet (staten) subsidierer dagpengesystemet, skal der eksistere en såkaldt eksternalitet knyttet hertil, som subsidiet afhjælper.<sup>20</sup> Ellers forvrider subsidiet ressourceallokeringen og fører til økonomisk inefficiens. En sådan eksternalitet er ikke let at få øje på.<sup>21</sup>

De høje lønstigninger op gennem 00'erne kan godt være blevet stimuleret af den danske model, idet den har styrket lønmodtagersiden i en situation, hvor denne i forvejen stod stærkt grundet en overophedet økonomi. Tilsvarende betyder den høje jobomsætning i den nuværende krisetid måske, at virksomhederne i højere grad reducerer antallet af *medarbejdere* og i mindre grad blot antallet af *udførte timer*. Det betyder mange jobseparationer og afskedigelser og deraf følgende tab af virksomhedsspecifikke kundskaber og erfaringer. Virksomhederne handler rationelt i den givne situation, men det er ikke givet a priori, at det eksisterende offentlige subsidium til dagpengesystemet samt de lempelige opsigelsesregler er optimalt.

Et subsidium til arbejdsløshedskompensation fx kan i sig selv være både for højt, så lønningerne er meget træge til at tilpasse sig ændringer i udbud og efterspørgsel. Og subsidiet kan være for lavt med den konsekvens, at ledighedsforsikringen, i en verden hvor mange er kreditrationerede, bliver så beskedent, at de ledige tager det første det bedste job i stedet for at vente på et job, som matcher deres kvalifikationer. Et sted her imellem ligger det samfundsmæssigt set optimale niveau for offentlig støtte til arbejdsløshedsforsikring. Der er ikke rigtig nogen, som med stor vægt kan svare på, hvor dette optimale niveau konkret ligger for et givent land, men det er et vigtigt spørgsmål.

Så mobilitet og fleksibilitet er ikke pr. definition godt for samfundsøkonomien. Der er da heller ingen sammenhæng mellem, hvilke lande som har klaret den nuværende krise godt i form af kortvarigt eller beskedent jobtab, og så om jobomsætningen på deres arbejdsmarked er høj. Blandt de lande, som har klaret sig godt, er der både lande med høj jobomsætning (Polen) og lande med lav jobomsætning (Tyskland og Sverige), ligesom der blandt de lande, som har klaret sig dårligt, er lande med både høj (Danmark og Spanien) og lav (Italien og Portugal) jobomsætning.

## ii) *Omskoling og opkvalificering langt fra virksomhederne kan være et problem*

Som vi netop har diskuteret, er tanken, at den høje jobomsætning på det danske arbejdsmarked understøttes af tre ting: relativt høje dagpenge, de lempelige regler for afskedigelser og af den

---

<sup>20</sup> Altså en eksternalitet ud over den underforsikring, som kommer af adverse selection og moral hassard.

<sup>21</sup> Det argument, som fremføres for, at det er uheldigt, hvis staten gør det dyrt for virksomhederne at afskedige medarbejdere, er, at de så også vil tøve med at ansætte. Men dette argument gælder ikke ift. afskedigelsesregler, som parterne selv har forhandlet på plads. Sådanne aftaler kan netop internalisere de forskellige eksternaliteter, der måtte være.

aktive arbejdsmarkedspolitik. De hyppige jobskift skaber et ekstra behov for omskoling og opkvalificering uden for virksomhederne, som søger denne opgave løst andet sted, af andre virksomheder, af det almindelige uddannelsessystem eller netop af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Navnlig det sidste fremhæves som noget nyttigt ved den danske flexisecurity-model; at det er en særlig opgave for den aktive arbejdsmarkedsindsats at opfylde virksomhedernes behov for nye kvalifikationer, når de opstår, nu hvor virksomhedernes incitament er skubbet mere i retning af at finde en ny medarbejder uden for virksomheden, som allerede har de ønskede kvalifikationer, frem for at omskole eller videreuddanne en af sine egne medarbejdere.

Herved flyttes (noget af) den løbende omskoling og opkvalificering uden for virksomhederne og over i det offentlige uddannelses- og aktiveringssystem, og spørgsmålet er, om dette system kan løse opgaven lige så godt som virksomhederne selv, så længe det ikke drejer sig om generelle kvalifikationer.

Hvis vi har fået lavet et system, som har reduceret virksomhedernes deltagelse i den løbende justering af arbejdsstyrkens kvalifikationer i lyset af de hele tiden ændrede krav på markederne, og i højere grad overlader dette til et administrativt system, som må antages at være længere væk fra de signaler fra markederne og fra den teknologiske og erhvervsmæssige udvikling, som det hele handler om at læse og reagere på, ja så har vi bidraget til at gøre vores økonomi mindre dynamisk og moderniseringsorienteret, og det har i værste fald kostet i form af lavere produktivitetsudvikling.

### *iii) Ubalancer er vigtige signaler i en markedsøkonomi*

Endelig er der spørgsmålet om ledighedsfunktion i en markedsøkonomi. For nogle er ledighed en uønsket og endda ulykkelig situation, og for andre er det en kalkuleret ventetid inden det næste job, som gerne skulle være bedre end det, man netop frivilligt har forladt. I begge tilfælde er ledighed udtryk for ubalancer mellem kvalifikationer og ønsker på begge sider af arbejdsmarkedet, ubalancer, som hele tiden produceres i en markedsøkonomi; og netop de tilpasninger, som ubalancerne sætter i gang, er det, som driver udviklingen frem og skaber vækst. Mange ubalancer opstår i virksomhederne, og de virksomheder, som er bedst til at håndtere denne proces, er også dem, som klarer sig bedst. Men en del tilpasninger kan ikke klares på de enkelte virksomheder, eller dette er ikke hensigtsmæssigt, og de resulterer i ledighed, jobnedlæggelser og -oprettelser.

Ledigheds størrelse og sammensætning er udtryk for rammebetingelserne for arbejdsmarkedet og for, hvor velfungerende tilpasningsprocesserne i økonomien fungerer. Ledigheden spiller en meget vigtig rolle i forhold til disse processer. Antallet af ledige og de lediges

kvalifikationer og ønsker er signaler om ubalancer til markedet. Det er signaler til andre aktører på markedet, og disse signaler indgår i deres beslutninger om alt, fra hvilke job det kan betale sig at slå op, hvilke lønninger man vil tilbyde hhv. kræve, hvilket kapitalapparat og hvilke organisatoriske innovationer som skal fremmes, til hvilke nye produkter som med fordel kan udvikles, osv. Jo mere effektiv ledigheden er til at sende disse signaler, desto bedre er det for hele økonomien. En effektiv ledighed betyder lavere ledighed, fordi tilpasning af priser, lønninger og mængder går hurtigt. Er ledigheden ligeledes god til at sende kvalitative signaler om de lediges kvalifikationer og præferencer, vil den bedre understøtte innovations- og udviklingsprocesser i økonomien.

Med andre ord: Ledigheden og de lediges gøren og laden spiller en vigtig rolle, både for hvor stor ledigheden er, hvor hurtigt den tilpasser sig til ude fra kommende overraskelser, og for hvorledes arbejdskraftens kvalifikationer og udvikling af disse kan komme til at spille sammen med og understøtte den almindelige økonomiske udvikling. Det, man i den sammenhæng kan være bekymret for, er, om den meget omsiggribende aktivering er med til at stække de signaler, som kommer fra ledigheden. Hvis de ledige er travlt optaget af kurser eller løntilskudsordninger, og derfor i mindre grad har tid eller incitament til at udfylde deres rolle som ledige – hvilket er at modtage og sende signaler om ubalancer til resten af arbejdsmarkedet og derefter reagere på disse signaler – vil ledigheden alt andet lige være højere, end den kunne være, og produktivitet og vækst i samfundet vil også kunne blive hæmmet.

## **7. Aktiv arbejdsmarkedspolitik er ikke kun beskæftigelsespolitik**

Den aktive indsats er dyr, hvis man på benefitsiden alene lægger de rene økonomiske effekter, og navnlig hvis man kun medtager den ekstra beskæftigelse, som skabes. Så spørgsmålet er, hvorfor skiftende regeringer vedbliver med at bruge så store beløb på aktivering? Det er næppe tilfældet, at politikerne ikke ved, hvad de gør. Det er mere sandsynligt, at de har andre hensigter med den aktive indsats end blot at fremme beskæftigelsen. Med andre ord, kunne det tænkes, at der var andre formål med den aktive arbejdsmarkedspolitik end dem, vi har diskuteret indtil nu? Svaret på det spørgsmål er ja! De aktive programmer har effekter på en række samfundsforhold, som ikke direkte har noget med beskæftigelse at gøre; sociale forhold som kriminalitet og inklusion, økonomisk fordeling, o.a. Vigtige hensyn, som ønskes fremmet via den aktive indsats, kunne derfor være ligheden i samfundet, den sociale sammenhængskraft via inklusion af svage grupper, mindre kriminalitet osv. Faktisk er der meget, der tyder på, at den aktive indsats har en række positive sociale og fordelingsmæssige effekter.

## 7.1 Aktivering og ulighed

Som nævnt tidligere er det rationelt for et land, som både værdsætter økonomisk effektivitet og lighed, at bruge både aktive og passive instrumenter i dets arbejdsmarkedspolitik, jf. Filges, Kennes, Larsen og Tranæs (2011). Dette resultat bygger på, at effekten af de aktive programmer er størst, eller kun findes, blandt de lavere uddannede, hvilket også er, hvad Geerdsen, Johannesen og Tranæs (2013) finder i en undersøgelse af motivationseffektens betydning for genbeskæftigelseslønnen.<sup>22</sup> De finder, at motivationseffekten ikke kun reducerer ledigheden, men også øger afgangens til højere løn, mens afgangens til lavere løn ikke ændrer sig.<sup>23</sup> I tråd hermed er der også tegn på, at ledige, som omvendt fastholdes længe i de aktive programmer, oplever en løntilbagegang, hvilket der også er eksempler på, at en styrkelse af motivationen via intensiveret job-søge-assistance kan have for nogle grupper.<sup>24</sup>

Der er tydelige tegn blandt de europæiske OECD-lande på, at udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik hænger sammen med økonomisk omfordeling generelt. Der er en klar sammenhæng mellem landenes prioritering af den aktive indsats og så den økonomiske ulighed i landene målt med deres Gini-koefficient, hvilket ses af figur 9. Og dette mønster skyldes ikke, at vi sammenligner på tværs af meget forskellige lande. Som det fremgår af de linjer, der er lagt ind i figuren, så holder denne sammenhæng også for de nordiske lande og for de sydeuropæiske lande hver for sig, mens der dog ingen sammenhæng er for centraleuropæiske lande. Der er heller ikke noget klart mønster for lande, som bruger meget lidt på aktivprogrammer, som fx de angelsaksiske.

I Appendiks 2 er denne sammenhæng testet for perioden 1995 til 2010, og den er meget signifikant. Og selv når vi tager højde for såkaldte landespecifikke 'fixed-effects', finder vi en klar sammenhæng mellem, hvor stor en andel af landenes BNP, der bruges på aktivering, og så landenes Gini-koefficient. Resultaterne ændrer sig ikke meget, selv om vi varierer perioden, dog finder vi ingen signifikante effekter isoleret set for delperioden 2000-07.

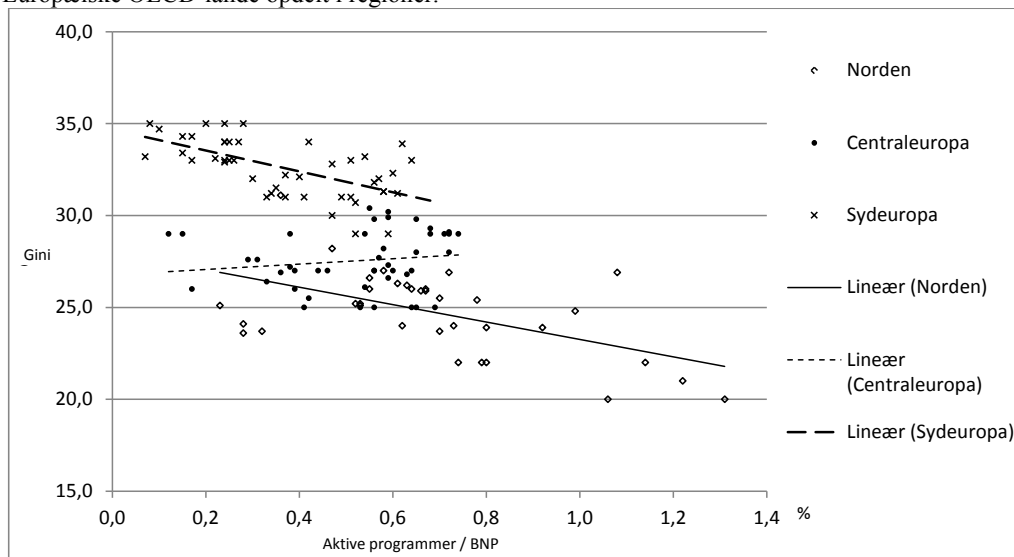
---

<sup>22</sup> I Geerdsen, Johannesen og Tranæs (2013) er det det at komme hurtigt i gang og søge mere intensivt, som påvirker produktiviteten, idet det er motivationseffekten, som måles. Filges, Kennes, Larsen og Tranæs (2011) derimod motiverer deres modellering med, at indholdet af de aktive programmer øger de svagere lønmodtageres produktivitet på langt sigt. Om det er det ene eller det andet, betyder imidlertid ikke noget for resultatet om, at det er rationelt for en lighedsorienteret regering at behandle passive og aktive programmer som komplementære instrumenter.

<sup>23</sup> I et svensk studie af en reform rettet mod ældre ledige finder Benmarker, Skans og Vikman (2012) også en positiv effekt på genbeskæftigelseslønnen for ledige, som oplever fremrykket aktivering.

<sup>24</sup> Jf. Jespersen, Munch og Skipper (2008) og Sørensen (2012).

Figur 9. Udgifter til aktive programmer som andel af BNP mod Gini-koefficient i året, 1995-2010. Europæiske OECD-lande opdelt i regioner.



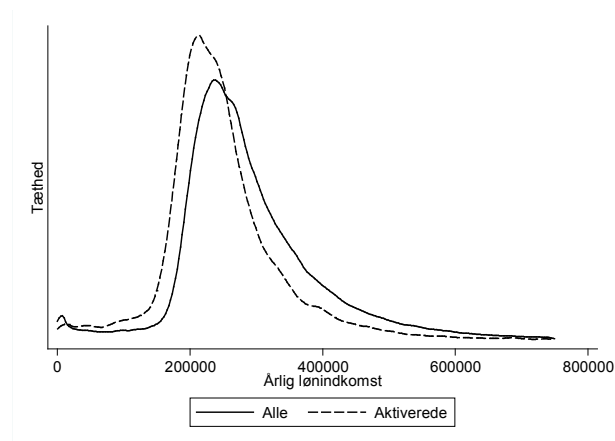
Kilde: OECD og Eurostat.

Vi kan imidlertid ikke sige, om denne sammenhæng er kausal, altså om det er udgifterne til aktivering, som mindsker indkomstforskellene, eller om det er lande, som af andre grunde har små indkomstforskelle, som vælger at bruge mange penge på aktivering. Den politisk-økonomiske forklaring ville her være, at en koalition af vælgere med lave indkomster vælger en regering, som så beskatter alle, men bruger pengene på en måde, som til en vis grad favoriserer koalitionen. Uanset om de aktive programmer har karakter af rene overførsler, eller om de har en effekt på (brutto) indkomstfordelingen via en styrkelse af de lavt uddannedes position på arbejdsmarkedet, så er der tale om, at aktiveringen virker omfordelende.

Så selv om vi ikke kan bestemme den kausale orden mellem lønfordelingen i samfundet og udgifterne til aktivering, kan vi alligevel godt slå fast, at udgifter til aktivering har en økonomisk omfordelende virkning. De mange penge, som bruges, tilfalder nemlig hyppigere lavindkomstgrupper, end de tilfalder de bedre lønnede. Dette fremgår af figur 10, hvor udgangspunktet har været alle beskæftigede uden ledighed i et givent kalenderår. Denne gruppe er så fulgt de følgende fem år, og de personer, som mindst en gang i den periode har deltaget i aktivering, udgør gruppen af aktiverede. Indkomstfordeling i startåret for de aktiverede og for alle er afbilledet i figur 10, og som det fremgår, tilfalder aktivering hyppigere personer med indkomst hørende til den nedre del af indkomstfordelingen.

I figur 10 er kun medtaget forsikrede ledige uden ledighed i et givent år, og det er allerede en indkomstmæssig lidt stærkere gruppe på arbejdsmarkedet. Hvis vi hertil lægger personer, som oplever ledighed meget hyppigt, samt ikke-forsikrede personer, så bliver det endnu mere tydeligt, at aktiveringen tilfalder de indkomstmæssigt svagere grupper på arbejdsmarkedet forholdsvis mere end de tilfalder de stærkere grupper, selv om de stærke grupper bestemt også aktiveres, som det også fremgår af figur 10.

Figur 10. Lønfordeling for 24-49-årige mænd i 1997.



Kilde: Danmarks Statistik.

Anm: Indkomstfordelingen er for alle mænd mellem 25 og 49 år, som i 1997 ikke modtager ydelser hele året. Kurven for ”Aktiverede” er for de mænd, som kommer i aktivering i perioden 1998-2002.

Deltagelse i aktivering betyder, at man på den ene eller anden måde modtager ressourcer, enten i form af støttet beskæftigelse, privat virksomhedsaktivering, som typisk betyder lidt højere indkomst end blot dagengene, eller slet og ret, at den ledige deltager i et kursus eller nogle aktiviteter, som vedkommende finder interessante eller ligefrem nyttige, hvilket bestemt ikke alle synes – men nogle. Og når nu en forholdsvis større del af aktiveringsbudgettet bruges på de lavere indkomstgrupper, betyder det, at aktiveringsbudgettet bidrager til den økonomiske omfordeling. Endelig ser motivationseffekten som nævnt ud til at reducere den indkomstulighed, som ledigheden ellers skaber, idet den betyder en relativt højere genbeskæftigelsesløn, jf. Clausen, Geerdsen og Tranæs (2013).

## 7.2 Aktivering og kriminalitet

Det er veldokumenteret, at stigende ledighed øger kriminaliteten i samfundet. Det er derfor nærliggende at forestille sig, at en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som måske ikke mindsker ledigheden, men dog sørger for en aktiv hverdag for de ledige, vil have lidt af den samme effekt på kriminaliteten som beskæftigelse.

Analysen i Rockwool Fondens Forskningsenhed har dokumenteret en sådan effekt af aktivering på sandsynligheden for, at navnlig unge mænd begår kriminalitet.<sup>25</sup> Analyserne tager afsæt dels i en række reformer af arbejdsmarkedspolitikken for ikke-forsikrede, der blev gennemført i 1990'erne, dels i aktiveringsmodellen i den daværende Farum Kommune, ligeledes for ikke-forsikrede, som gik forud for de nationale reformer.

Ændringerne indebar i alle tilfælde, at ledige, der ikke var medlem af en a-kasse, ofte de svageste ledige, skulle aktiveres hurtigere efter påbegyndt ledighed end tidligere. Farum Kommune aktiverede allerede fra begyndelsen i 1987 alle aldersgrupper. I resten af landet hævdede reformer fra 1990 og frem gradvist aldersgrænsen for dem, der skulle aktiveres, og fra begyndelsen af 00'erne skulle alle ikke-forsikrede ledige under 30 år aktiveres kort tid efter, at de havde meldt sig arbejdsløse.

For det første sammenlignedes kriminaliteten blandt alle ikke-forsikrede mænd (ledige eller ej), som boede uden for Farum, med en tilsvarende gruppe af mænd, som boede i Farum. Det viste sig, at de, der boede i Farum, var mindre kriminelle; de begik 34 % færre kriminelle gerninger. Før Farum begyndte sin nye aktiveringsindsats, begik de to grupper af mænd stort set lige meget kriminalitet.

Også en undersøgelse baseret på eksperimentelle data fra to regioner af effekten i den stærkere gruppe af forsikrede ledige viste en kriminalitetsdæmpende effekt af tidlig aktivering, selvom denne gruppe generelt begår langt mindre kriminalitet end de unge ikke forsikrede.<sup>26</sup>

Men nogen års forsinkelse blev Farum-modellen implementeret i resten af landet i en mildere form, og her finder analyser også en kriminalitetsdæmpende effekt af aktivering.<sup>27</sup> Aktivering ser med andre ord ud til at have en generelt kriminalitetsdæmpende virkning.

---

<sup>25</sup> Geerdsen et al. (2008), Fallesen et al. (2012).

<sup>26</sup> Andersen (2012).

<sup>27</sup> Geerdsen et al. (2008), Fallesen et al. (2012).

### 7.3 Aktivering og inklusion

De grupper, som har særlig svært ved at bide sig fast på arbejdsmarkedet, er også de grupper, som deltager mest i aktivering. For nogle af disse grupper ser der faktisk ud til at være positive og økonomisk signifikante effekter af den aktive indsats. Det gælder fx for indvandrere fra ikke-vestlige lande (jf. Heinesen, Husted og Rosholm, 2011). For andre mere marginalt placerede grupper kan der være en positiv effekt af de aktive programmer, som ikke på kort sigt viser sig ved højere beskæftigelse men ved, at det aktive liv giver flere sociale kontakter og bedre sociale færdigheder samt på det faglige plan forbedringer af mere almen karakter, så som bedre grundlæggende skolekundskaber. Ikke noget som giver job på kort sigt, men alltså noget som giver et bedre liv, og som vil flytte personerne tættere på arbejdsmarkedet – selvom afstanden vedbliver at være stor.

Disse elementer af den aktive politik er også noget, som øger ligheden i samfundet, også selvom de sidstnævnte er af ikke-økonomisk karakter.

### 8. Konklusion

Ambitionen med den aktive arbejdsmarkedspolitik fremstilles ofte som værende at kompensere for vores velfærdsmodel og dets høje sociale sikkerhedsnet, så vi kan kombinere alle goderne fra denne model med goderne fra en mere direkte vækstorienteret model som fx den amerikanske med det formål at sikre, at Danmark kan vedblive at være både rigt og lige, for nu at sige det enkelt. I de seneste 15 år er den aktive arbejdsmarkedspolitik blevet tiltænkt en stadig vigtigere rolle i den sammenhæng. Men spørgsmålet er, hvor velegnet alle de eksisterende aktive programmer er til at udfylde denne rolle, eller om udfordringen med fordel kunne tages op på nye måder?

Når det direkte angår den beskæftigelsesskabende side af sagen, tyder de seneste effektmålinger på, at den aktive arbejdsmarkedspolitik i sin praktiserede form har udviklet sig til et meget dyrt eksperiment. De sidste mia. kr., som bruges på de fleste programtyper, er langt fra at tjene sig hjem samfundsøkonomisk set. Dette er navnlig bekymrende, når de programmer, der ser ud til at have den største effekt, er dem, som er bedst til at få de ledige til *ikke* at deltage i programmet, den såkaldte motivationseffekt. Og videre tyder den seneste forskning på, at relativt billige programmer, som direkte sigter på at styrke denne job-søge-motivation via samtaler og jobsøgningsassistance, har stor effekt, og evt. ligefrem vil kunne løbe rundt samfundsøkonomisk.



Hvorvidt den store satsning på aktivering også har været med til at gøre vores økonomi mindre robust med dybere krise til følge, og med lavere produktivitetsvækst end ellers, kan der ikke svares på her; det er i det hele taget en ganske vanskelig analytisk opgave. Men på begge områder – kriserobusthed og produktivitetsudvikling – er det gået Danmark skidt i den periode, hvor der har været fuld damp på aktiveringen, fra midten-slutningen af 1990'erne og frem. Her er det værd at bemærke, at hvis der er en sammenhæng mellem den meget store aktive indsats og den svage dynamik og kriserobusthed, så handler det mere om den konkrete udformning af politikken end om omfanget. Og det hidrører i givet fald fra de dele af den aktive indsats, som heller ikke ser ud til at have nogen økonomisk signifikant effekt på beskæftigelsen, nemlig fra selve deltagelsen i de aktive programmer (måske med undtagelse af virksomhedsaktivering). Det kan i sagens natur ikke komme fra det virksomme, som er at tilskynde de ledige ved hjælp af disse programmer til selv at finde beskæftigelse eller uddannelse, og altså netop ikke deltage i programmerne.

Har den aktive indsats så været en fejltagelse i Danmark? Det kan man ikke sige. Der er programmer, som har en stor positiv effekt, og programmer som har lille effekt, og nogle har endda en negativ effekt. Ved en samlet vurdering ser der ud til at være en positiv effekt på beskæftigelsen, som til dels afhænger af konjunktursituationen, men som også ser ud til at være båret af få programtyper. For langt den overvejende del af programmerne er den marginale effekt så beskedent, at genbeskæftigelsesløningerne skal være helt urealistiske – årslønninger på over 1 mio. kr. – før det samfundsøkonomisk løber rundt. Og så har staten stadig ikke fået dækket sine omkostninger. Det er oplagt, at dette giver anledning til både at overveje, hvilke programmer man ønsker, der skal være på hylderne, og hvilket omfang aktiveringen som sådan skal have.

Når det er sagt, er det vigtigt at påpege, at aktivering er andet end økonomisk effektivitet, og altid har skullet tilgodese andre hensyn; først og fremmest sociale og fordelingsmæssige. Og her er selve deltagelsen i programmerne virksom, dette har en social og fordelingsmæssig effekt. Aktiveringen af unge har fx en klar kriminalitetsreducerende effekt, ligesom aktiveringen i almindelighed – sammen med den passive indsats – bidrager til at mindske uligheden i samfundet. Dette er naturligvis noget, som mange politikere lægger vægt på i et land som Danmark og i en situation som i disse år, hvor uligheden stiger over alt i den rige verden.

Om den form for aktivering, som i dag praktiseres i Danmark, så også er den bedste og billigste måde at tilgodese de sociale og fordelingsmæssige hensyn, som ligger i den aktive arbejdsmarkedspolitik, eller om der findes mere direkte og mere effektive måder at opnå det samme på, skal der ikke tages stilling til her. Men det er indlysende et vigtigt spørgsmål at få afklaret. Det

er det ene af de tre meget vigtige spørgsmål vedrørende den aktive arbejdsmarkedspolitik, som mangler at blive besvaret fyldestgørende; hvis vi altså ser bort fra det helt overordnede med at få afklaret, hvilke programmer som gør gavn, og hvilke som gør mere skade end gavn.

Det andet spørgsmål er, om nogle af midlerne, som i dag bruges på opkvalificering – på at få navnlig de svagere ledige til ad denne vej at udgøre et mere effektivt arbejdsudbud og derved øge deres chancer for beskæftigelse – evt. med fordel kunne bruges mere direkte til at skabe efterspørgsel efter disse personers arbejdskraft i den beskaffenhed, den nu engang er i på det tidspunkt, de bliver ledige. Hvis det er en politisk prioritering at have særligt fokus på denne gruppe, så er det en nødvendig diskussion.

Det sidste udestående spørgsmål er, om meget store aktiveringsprogrammer som det danske kommer til at svække vitale dele af vores markedsøkonomi, fx ved at vigtige dele af tilpasningen på arbejdsmarkedet, og i økonomien i det hele taget, svækkes ved, at de ledige ikke har tid til at være ledige, fordi de har travlt med at være kursister mv. Og forbi virksomhederne i visse sammenhænge flyttes længere væk fra opgaven med at tilpasse arbejdsstyrkens kvalifikationer via omskoling og opkvalificering inden for rammerne af den almindelige beskæftigelse; da dette nu i nogen grad varetages inden for arbejdsmarkedsprogrammerne i stedet for på virksomhederne.

Disse spørgsmål er vigtige at få diskuteret og afklaret med henblik på den løbende produktudvikling af den danske model, som altid har fundet sted, og som meget tyder på, at der er særligt hårdt brug for nu.

## Litteratur

Andersen, Signe. 2012. *Unemployment and crime: Experimental evidence of the causal effects of intensified ALMPs on crime rates among unemployed individuals*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Andersen, Torben M. 2011. "A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark", *IZA DP No. 5710, May 2011*.

Andersen, Torben M. og Michael Svarer. 2008. "The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market", *CESifo Working Paper Series No. 2267*.

Andersen, Torben M. og Michael Svarer. 2012. "Active labour market policies in a recession", *IZA Journal of Labor Policy 2012, 1:7*.

Benmarker, Helge, Oskar Nordström Skans og Ulrika Vikman. 2012. "Workfare for the old and long-term unemployed", *IFAU Working Paper 2012:7*.

Bonke, Jens med bidrag af Bent Jensen. 2012. *Har vi tid til velfærd? Om danskernes brug af deres tid ude og hjemme*. København: Gyldendal.

Danmarks Statistik. 2013. "Beskæftigelsen er faldet mere i Danmark end i EU", *Nyt fra Danmarks Statistik* nr. 31, januar 2013.

De Økonomiske Råd. 2012. "Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur". *Dansk økonomi efterår 2012*. København: DØR.

Dustmann, Christian, Tommaso Frattini og Anna Rosso. 2012. *Emigration from Poland and the wages for those who stay behind*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Espen-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fallesen, Peter, Lars Pico Geerdsen, Susumu Imai og Torben Tranæs. 2012. *The Effect of Workfare on Crime: Youth Diligence and Law Obedience*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Filges, Trine, John Kennes, Birthe Larsen og Torben Tranæs. 2011. "Labour market programmes and the equity-efficiency trade-off", *Journal of Macroeconomics* 33 (2011), 738-753.

Forslund, Anders og Alan Krueger. 2010. "Did Active Labor Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?", I Richard B. Freeman, Brigitta Swedenborg og Robert Topel (eds.). 2010. *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*. Chicago: The University of Chicago Press.

Gautier, Pieter, Paul Muller, Bas van der Klaauw, Michael Rosholm og Michael Svarer. 2012. "Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance". *IZA Discussion Paper 2012 No. 6768*.

Geerdsen, Lars Pico, Susumu Imai og Torben Tranæs. 2008. "Er aktivering bedre end lediggang?", kapitel 5 i Torben Tranæs og Lars Pico Geerdsen (2008). *Forbryderen og samfundet. Livsvilkår og uformel straf*. København: Gyldendal.

Geerdsen, Lars Pico, Johannes Clausen og Torben Tranæs. 2013. *The Motivation Effect of Active Labor Market Programs on Wages*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Heinesen, Eskil, Leif Husted og Michael Rosholm. 2011. "The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark 2011". *IZA Discussion Paper 2011 No. 5632*.

Jensen, Bent. 2008. *Hvad skrev aviserne om de arbejdsløse? Debatten fra 1840'erne til 1990'erne*. København: Gyldendal.

Jespersen, Svend T., Jakob Roland Munch og Lars Skipper. 2008. "Cost and benefits of Danish active labour market programmes". *Labour Economics*, 5.

Kreiner, Claus Thustrup og Torben Tranæs. 2005. "Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment", *The Scandinavian Journal of Economics* Vol. 107 No. 3.

Ljungqvist og Sargent. 1995. "The Swedish unemployment experience. *European Economic Review*, 39, 1043-70.

Madsen, Per Kongshøj. 2007. "Fra problembarn til øjesten" i Jesper Hartvig Pedersen og Aage Huulgaard (red.) (2007). *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007. Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Malchow-Møller, Nikolaj, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen. 2011. *Danmarks Kvalifikationsbalance*. København: Gyldendal.

Pedersen, Jonas M., Michael Rosholm og Michael Svarer. 2012. "Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation", *IZA Discussion Paper series, October 2012*. Produktivitetskommissionen. 2013. *Analyserapport 1: Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?* København.

Sørensen, Kenneth L. 2012. *Effects of Intensifying Labor Market Programs on Post-Unemployment Wages: Evidence Form a Controlled Experiment*. Aarhus: KORA and Aarhus University, CAP and CAFÉ.

## Appendiks 1: Samfundsøkonomiske cost-benefit vurderinger

### **Hvor høj skal aflønningen være af den ekstra beskæftigelse, som aktiveringen skaber, før aktiveringsprogrammerne hviler i sig selv samfundsøkonomisk?**

Nedenfor gennemføres to stiliserede beregninger af, hvad den gennemsnitlige årsløn skal være i de ekstra job, som aktiveringsindsatsen netto skaber, før indsatsen hviler i sig selv samfundsøkonomisk. I begge beregninger sættes arbejdsstyrken i Danmark til 2.861.000 personer, hvilket er gennemsnittet for perioden 2000-12 ifølge Arbejdskraftundersøgelsen fra Danmarks Statistik.

Til sammenligninger senere: Den gennemsnitlige lønindkomst for forsikrede ledige var 298.000 kr. om året det første år med fuldtidsbeskæftigelse efter ledighed, beregnet for 2010 i 2012-kr.

Eksempel 1. Den samlede aktiveringsindsats i Danmark.

De Økonomiske Råd kommer i deres rapport fra efteråret 2012 frem til, at en 10 % parallel reduktion af de forskellige aktiveringsprogrammer vil resultere i en stigning i ledigheden på 0,05 procentpoint i en højkonjunktur. Hvis vi antager, at en reduktion af den størrelsesorden rammer alle typer af udgifter forholdsmæssigt ens, betyder det en reduktion af udgifterne til aktivering på 1,6 mia. kr., idet de samlede udgifter ifølge samme rapport er budgetteret til 16 mia. kr. i 2012. Dette udgiftsniveau svarer nogenlunde til det niveau, vi finder for Danmark via OECD, og som vi bruger, når vi skal sammenligne udgifterne i forskellige lande.

Idet det antages, at ændringer i ledigheden fuld ud modsvares af ændringer i beskæftigelsen, kan vi beregne, hvor meget den ekstra beskæftigelse skal tjene, før projektet økonomisk set hviler i sig selv for samfundet: 0,05 procentpoint svarer til 1.431 personer givet en arbejdsstyrke på 2.861.000 personer. De sidste 10 % af aktiveringsbudgettet, 1,6 mia. kr., har altså skabt ekstra 1.431 arbejdspladser. Hvis vi antager, at personerne aflønnes efter deres marginale produktivitet, skal deres årsløn være på 1,118 mio. kr. for, at regnestykket går lige op økonomisk for samfundet som helhed. Det vil så stadig koste det offentlige penge; det offentlige betaler jo de fulde 1,6 mia. kr., mens kun en del af de ekstra beskæftigede personers indkomster går til skatter og afgifter.

For langt de fleste aktiveringsformer kommer De Økonomiske Råd for en lavkonjunkturperiode frem til effekter af samme størrelsesorden som oven for nævnt. Undtagelsen er 'samtaler', som er en vigtig del af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Her finder rådet overordentligt store effekter. Vores beregninger oven for gælder altså også for en lavkonjunktur, når det drejer sig om alt andet end 'samtaler'.

Beregningerne oven for er forsigtige. Det er fx antaget, at det ikke er forbundet med et samfundsøkonomisk tab, når det offentlige opkræver skatter og bruger pengene på projekter. Dette er urealistisk, der vil være forskellige omkostninger forbundet hermed; administrationsomkostninger og inoptimal ressourceallokering grundet forvriddinger. Hvis vi i stedet bruger standardantagelsen på området (dvs. 20 % spild, som fx Finansministeriet antager), vil den ekstra beskæftigelse skulle være til årslønninger på godt 1,3 mio. kr. (1,319), før det samfundsøkonomisk hviler i sig selv. Her er medregnet, at det offentlige skal inddrive færre penge til arbejdsløshedskompensation. Dagpengene (efter skat) til de 1.431 personer, som kommer i beskæftigelse, skal der ikke længere inddrives skatter til, hvorfor omkostningerne ved beskatning falder med 20 % af de gennemsnitlige overførselsomkostninger (efter skat). Selve dagpengebeløbet er ikke et samfundsøkonomisk tab, og derfor er det heller ikke en gevinst, når det bliver sparet.

## Eksempel 2. Et særligt effektfuldt program

Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm og Svarer (2012) undersøger effekten af et randomiseret eksperiment gennemført i et antal danske amter i 2005 og 2006. Den såkaldte 'Hurtigt i gang'-indsats. Forsøget bestod i at yde en særlig intensiv assistance til jobsøgning til de ledige. Forfatterne kommer frem til en noget mindre nettoprogrameffekt på ledighedsniveauet end de oven for nævnte, men til gengæld er det program, de undersøger, billigt, og derfor tager det sig bedre ud, når vi beregner, hvilke årslønninger de ekstra beskæftigede skal tjene, før programmet hviler i selv samfundsøkonomisk.

Programprisen pr. ledig, som får indsatsen, er 2.534 kr. (i 2012 kr.).<sup>28</sup> Raten, hvormed beskæftigede bliver ledige, er 0,011 pr. måned, arbejdsstyrken sætter vi igen til 2.861.000 og ledighedsgraden til 5 %. Det betyder 29.900 nye ledige pr. måned, eller 358.800 om året, hvilket vil koste 909,20 mio. kr. årligt, hvis alle kommer i program.

---

<sup>28</sup> Jf. De Økonomiske Råd (2007)

Den maksimale effekt på ledigheden fås, når 70 % af de nyledige kommer i programmet, og her reduceres ledighedsprocenten med 0,08 procentpoint, hvilket svarer til 2.289 personer med den oven for angivne arbejdsstyrke. Disse 2.289 personer er så den ekstra beskæftigelse, som programmet afstedkommer. Hvis alle kommer i program, er effekten lidt mindre, nemlig 0,07 procentpoint lavere ledighed, eller 2.003 personer mere i beskæftigelse. Og endelig peger analysen på, at den velfærdsmaksimerende udrulning af indsatsen er, at kun 20 % af de nyledige får programmet. Dette reducerer ledigheden med 0,04 procentpoint, hvilket svarer til en ekstra beskæftigelse på 1.144 personer. Der er altså tale om en slags trængselseffekt. Effekten er 0,04 procentpoint ved udbredelse til 20 % af de nyledige, mens den kun er dobbelt så stor ved en udbredelse til 3 ½ gange så mange, og endelig falder effekten ligefrem, når man går fra, at 70 % får indsatsen, til at alle får den.

Hvis 100, 70 eller 20 % af de nyledige kommer i program, koster det hhv. 909,20 mio. kr., 636,44 mio. kr. eller 181,84 mio. kr.

Hvis vi igen antager, at den ekstra beskæftigelse sker til personernes marginale produktivitet, skal deres årslønninger være på gennemsnitligt hhv. 453.919, 278.042 og 158.951 kr., før det samfundsøkonomisk hviler i sig selv. Her er ikke freregnet værdien af tabt fritid, af ekstra besvær med jobsøgning og virksomhedernes ekstra omkostninger ved at slå stillinger op. Og igen, det offentlige, som finansierer de aktive programmer, vil stadig have udgifter, idet det offentlige jo kun får andel i en del af disse indkomster via skatter og afgifter.

Her er der heller ikke regnet med omkostninger i forbindelse med skattefinansierede projekter. Hvis vi, som i eksemplet oven for, gør dette, vil kravene til årslønninger i stedet være på hhv. 519.206, 314.050 og 168.339 kr. ved 100, 70 eller 20 %'s implementering.

## Appendiks 2: Ulighed og udgifter til arbejdsmarkedspolitik. Europæiske OECD-lande

Afhængig variabel: *Gini-koefficienten*

	1995-2010				2000-2007			
	Pooled OLS		Fixed Effects		Pooled OLS		Fixed Effects	
Aktive udgifter / BNP	- 10,05 *** (0,85)	- 8,83 *** (0,92)	- 3,37 *** (0,92)	- 2,59 *** (0,90)	- 11,95 *** (1,22)	- 9,63 *** (1,38)	- 2,33 (1,67)	- 1,56 (1,77)
Passive udgifter / BNP		- 0,99 *** (0,34)		- 1,11 *** (0,29)		- 1,74 *** (0,57)		- 1,20 (0,91)
Konstantled	33,75 *** (0,49)	34,36 *** (0,49)	30,32 *** (0,49)	31,28 *** (0,54)	34,78 *** (0,70)	35,49 *** (0,70)	29,72 *** (0,89)	30,65 *** (1,13)
# Obs	149	148	149	148	73	73	73	73
R <sup>2</sup>	0,49	0,51	0,49	0,44	0,58	0,63	0,58	0,54

Kilde: OECD og Eurostat

Anm: I parentes er std. fejl angivet.

Signifikansniveau er angivet således: \*: 10 %, \*\*: 5% og \*\*\*: 1%.





