

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1994:3

Ungdom, lønn og arbeidsledighet

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 7. mai 1993.

Avgitt til Administrasjonsdepartementet 2. februar 1994.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1994

Til Administrasjonsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 7. mai 1993 ble det oppnevnt et ekspertutvalg til å foreta en utredning om ungdom, begynnerlønninger og arbeidsledighet.
Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo, 2. februar 1994

Tom Colbjørnsen Leder
Asbjørn Rødseth
Ingvild Svendsen
Marianne Røed
Arild H. Steen
Henning Strand
Roger Nordhagen Sekretariatsleder
Ragnar Ihle Bøhn
Hilde Olsen
Lars Loe
Geir Brandborg
Sverre Try
Ragnhild Nordaas

Uttalelse fra referansegruppen for utredningen om ungdom, begynnerlønninger og arbeidsledighet.

I den kongelige resolusjonen om ungdom, begynnerlønninger og arbeidsledighet er referansegruppens oppgave formulert slik:

«Det vil i arbeidet med utredningen være behov for kontakt og samarbeid med organisasjonene i arbeidslivet. For å ivareta denne kontakten foreslås at Administrasjonsdepartementet gis fullmakt til å oppnevne en referansegruppe som kan komme med innspill til utvalgets arbeid og hvor utvalget underveis i arbeidet legger fram materiale for drøfting.»

Referansegruppen har hatt tre møter. Den har fått seg forelagt og har drøftet notater og utkast til kapitler til utredningen. Referansegruppen har ikke sett det som sin oppgave å styre utredningen eller å overprøve de synspunkter og konklusjoner Ekspertutvalget har lagt fram. Den foreliggende rapporten er således Ekspertutvalgets selvstendige ansvar. Referansegruppen og de enkelte medlemmene i Referansegruppen hefter ikke for de synspunkter eller konklusjoner som Ekspertutvalget legger fram.

Referansegruppen uttrykker anerkjennelse for det arbeidet Ekspertutvalget har utført innenfor stramme tidsrammer.

Oslo

11. januar 1994

Arnulf Leirpoll

KAPITTEL 1

Sammendrag

1.1 SAMLET VURDERING

Arbeidsløsheten blant ungdom, slik den framkommer i offisiell statistikk, er høyere enn blant voksne. I utvalgets innstilling drøftes særlig hvordan ungdomsarbeidsløsheten henger sammen med lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet, med lov- og regelverkets utforming og praktisering, og med utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. Med ungdom mener utvalget personer i aldersgruppen 16-24 år.

Ungdom er særlig utsatt under lavkonjunkturer

Når etterspørselen etter arbeidskraft er lav, slik den har vært i Norge i de senere år, vil de som skal inn i arbeidsmarkedet oppleve større arbeidsløshet enn andre. I tillegg vil ungdom, som normalt har liten ansiennitet, ha større sjanse for å miste jobben enn eldre med lengre ansiennitet.

Det er stor forskjell på arbeidsløsheten blant 16-19-åringene og 20-24-åringene

I intervjuundersøkelser oppgir relativt mange personer mellom 16 og 19 år at de søker arbeid. Imidlertid er 2 av 3 arbeidssøkere i denne aldersgruppen under utdanning. De fleste ønsker arbeid som kan kombineres med skolegang. Skoleverket er i liten grad en oppbevaringsplass for 16-19-åringer som helst ville hatt arbeid. Det finnes imidlertid en liten gruppe skoleelever som på grunn av interesser og evner heller ville skaffet seg kompetanse gjennom yrkeserfaring og opplæring på jobben, dersom forholdene hadde ligget bedre til rette for det. Personer med bare grunnskole eller med avbrutt videregående skole, har relativt ofte problemer med å finne jobb. Den såkalte Ungdomsgarantien sørger imidlertid for at disse ganske raskt fanges opp av arbeidsmarkedstiltak.

For unge mellom 20 og 24 år er arbeidsløsheten større, og har flere årsaker. I denne gruppen er mindre enn en av fem arbeidssøkere under utdanning. Blant de som oppgir i intervjuundersøkelser at de søker arbeid, er det 3 av 4 som regner arbeidssøking som sin hovedaktivitet. Prosentvis er arbeidsledigheten størst i denne aldersgruppen. Dette går igjen i de fleste vestlige land.

Blant 20-24-åringene er det mange som avslutter sin utdanning eller førstegangstjeneste. Det tar en viss tid å finne jobb. På grunn av mindre faste utgifter, færre bindinger på tidsbruken og større mobilitet, kan en del 20-24-åringer være mer villige til, og kanskje også ønske, å ta kortvarig arbeid. Dermed blir de oftere ledige. Hvor høy inntekt det er mulig å skaffe seg gjennom arbeidsløshetstrygd, sosialhjelp, svart arbeid og/eller støtte fra familie påvirker samtidig hvor nødvendig det er å skaffe seg jobb.

Mange 20-24-åringer finner arbeid...

20-24-åringene finner seg raskere ordinært arbeid etter å ha vært arbeidsløse enn andre aldersgrupper. Når etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp, vil mange gradvis trekkes inn i arbeidsmarkedet, selv om denne prosessen kan forsinkes av de kostnader bedriften har med å endre arbeidsstokken. Det er heller ikke slik at det å

ha vært arbeidsledig i ung alder, behøver å påføre vedkommende et handikap når det gjelder å få jobb senere.

...men de med liten yrkeskompetanse og arbeidserfaring kan få mer varige problemer

De som ikke har fullført en yrkesutdanning på videregående eller høyere nivå er langt oftere arbeidsledige. Disse mangler også ofte arbeidserfaring. For bedriftene kan det være stor usikkerhet forbundet med å ansette uerfarne, særlig dersom et sterkt oppsigelsesvern gjør beslutningen bindende for lang tid. Spørreundersøkelser blant arbeidsgivere viser at noe yrkeserfaring er viktig for å bli ansatt i de fleste jobber, og at fagutdanning er viktig i mange tilfeller. Betydningen av å se utdanning og yrkeserfaring i sammenheng, viser seg også ved at de land som har et lærlingesystem der mye av opplæringen er lagt til arbeidslivet, blant annet Tyskland og Østerrike, har den laveste arbeidsløsheten blant unge. Internasjonale studier viser at unge arbeidsledige med liten kompetanse risikerer varige problemer i arbeidsmarkedet.

Spørreundersøkelser blant norske arbeidsgivere tyder på at det er svært få jobber der alder i seg selv har betydning for produktiviteten. Lover og regelverk har heller ingen bestemmelser som begrenser arbeidsmulighetene for personer over 18 år på grunnlag av alder alene.

Lønnsforskjellene må gjenspeile ulikheter i produktivitet

Balanse i arbeidsmarkedet krever at produktivitetsforskjeller mellom ulike grupper gjenspeiles i tilsvarende lønnsforskjeller dem imellom. Dersom den relative lønnen til ungdom/begynnere er for høy, kan ungdomsledigheten bli værende på et relativt høyt nivå også når konjunkturene blir bedre. En konjunkturoppgang kan da forholdsvis raskt lede til mangel på mer erfaren arbeidskraft og en generell lønnsvekst som bremser oppgangen i sysselsettingen. Store lønnsforskjeller er imidlertid ikke noe poeng i seg selv – det vesentlige er at lønnsforskjellene må tilsvare produktivitetsforskjellene. For store lønnsforskjeller kan også skape ubalanse i arbeidsmarkedet. Lønnsforskjellene mellom ulike aldersgrupper har i hovedsak vært stabile siden begynnelsen av 1980-tallet.

Produktivitetsforskjellene mellom unge og voksne og mellom begynnere og erfarne avhenger av arbeidets art, og av forholdet mellom antall begynnere og erfarne i arbeidsstyrken. Utvalget mener at det primært må være partene i arbeidslivet sentralt og lokalt som har ansvar for å finne fram til lønnsforskjeller som bidrar til balanse i arbeidsmarkedet.

De faktiske begynnerlønningene ligger ofte over de minstelønningene som er fastsatt i sentrale tariffavtaler. En del unge arbeider dessuten i bedrifter som ikke har tariffavtale, og som derfor ikke er bundet av minstelønninger. Når begynnerlønningene ikke er lavere enn de er, kan det dels komme av utfallet av lokale forhandlinger og dels av at det er lønnsomt for arbeidsgiverne å betale såpass høyt for å stimulere til innsats. Hvor høyt det er nødvendig å betale for å stimulere til innsats, avhenger igjen av hvilke alternative forsørgingsmuligheter arbeidssøkerne har.

En del begynnerlønninger ser ut til å være for høye for de med liten yrkeskompetanse og arbeidserfaring

Siden problemene med å slippe inn i arbeidsmarkedet ser ut til å være størst for de med liten kompetanse og erfaring, er det særlig grunn for partene til å vurdere om lønnssystemene hindrer arbeidsgiverne i å ta inn slike søkere. Utvalget har merket

seg at tarifflønningene for unge under atten år er svært forskjellige fra bransje til bransje, og at det har vært en tendens til at sysselsettingen av tenåringer har blitt konsentrert om bransjer som har lave tariffestede minstelønninger, og der det er mange uorganiserte. Utvalget har også merket seg at blant 20-24-åringene er det en klar sammenheng mellom mangel på yrkeskompetanse og ledighet. Det gir grunn til å spørre om lønnsforskjellene mellom pesoner med og uten yrkeskompetanse er så små at arbeidsgiverne foretrekker de førstnevnte, og bare vil besørge opplæring av de sistnevnte når det er mangel på erfaren arbeidskraft.

I industrien er lønnsforskjellen mellom hjelpearbeidere og fagarbeidere i mange bransjer liten. En studie av verkstedindustrien tyder på at ved gjeldende relative lønninger har industrien i stor utstrekning foretrukket faglærte arbeidere framfor ufaglærte. Dette forholdet bør vurderes nærmere fra bransje til bransje. I offentlig sektor kan lavtlønnsprofilen ved tariffoppgjørene ha ført til svært små lønnsforskjeller mellom ufaglært arbeidskraft og de med kort fagutdanning. Ungdom har fått liten del i den store sysselsettingsveksten i offentlig sektor. Noe kan forklares med økte krav til utdanning, men det er ikke utelukket at bedrifter og etater med andre relative lønninger ville organisere sitt arbeid på en måte som ga rom for mer ufaglært arbeidskraft.

Det må bli lettere å opparbeide yrkeskompetanse i arbeidslivet

Bedre yrkesopplæring i skoleverket kan antakelig bidra til å skape større balanse i arbeidsmarkedet. Utvalget vil allikevel understreke betydningen av at det blir lettere å opparbeide yrkeskompetanse i arbeidslivet.

Det bør skapes mer rom for opplærings- og treningsstillinger

Utvalget oppfordrer partene til å revidere tariff- og avtaleverket med sikte på å gi mer rom for opplærings- og treningsstillinger. Stillingene skal åpne en vei inn i arbeidsmarkedet for de med lite yrkesrettet kompetanse. De skal representere et alternativ til de som av ulike grunner faller utenfor utdanningssystemet, og gi arbeidssøkere uten erfaring en sjanse til å vise fram og videreutvikle sine evner. Slike stillinger kan blant annet være aktuelle for følgende grupper:

- De som har størst motvilje mot å fortsette på skolen etter niende klasse.
- De som avbryter videregående utdanning.
- De som har en videregående utdanning som ikke er tilstrekkelig yrkesrettet.
- De som er for tidlig ute til å ha nytte av Reform-94.
- De som har kort høyere utdanning som ikke er tilstrekkelig yrkesrettet.

Tariffavtalene har i dag særskilte bestemmelser om lønn for lærlinger, og disse er planlagt reforhandlet i forbinelse med Reform 94. Utenom lærlingeordningen er det liten bruk av opplærings- og treningsstillinger i arbeidslivet. Det er få åpninger for slike stillinger med særskilt avlønning i tariffavtalene. Lærlingeordningen blir nå utvidet til å omfatte flere fagområder, men det er neppe realistisk eller ønskelig at alle opplæringsbehov for unge begynnere i arbeidslivet dekkes av lærlingeordninger.

Opplærings- og treningsstillinger skal ha lavere lønn enn andre stillinger...

Balanse i arbeidsmarkedet tilsier at opplærings- og treningsstillinger skal ha lavere lønn enn andre stillinger, og at tariffavtalene revideres med dette for øyet. Ellers kan det være vanskelig å få bedrifter som er i en konkurransesituasjon til å satse nok på opplæring.

Slike stillinger kan også ivareta det problem 18-årsgrensen i mange tariffavtaler reiser. Denne grensen, som åpner for lavere lønn til de under 18 år, var tilpasset en situasjon der mange begynte i arbeidslivet i 14-15 års alderen. I dag vil de færreste gå ut i arbeidslivet før de er 19 år. De vil da ikke kunne gå inn i den form for begynnerstillinger ungdom tidligere hadde tilgang til.

...men det skal settes mål for opplæring og trening

For arbeidstakerne er det viktig at opprettelse av slike stillinger ikke blir brukt til å foreta en generell reduksjon av lønnsnivået i bedriften, og at de kan ha utsikter til bedre lønn på sikt. Derfor må det settes mål for opplæring og trening. Opprykk i bedriften må kunne gjøres betinget av at disse målene nås. Opplæringen skal ikke lede til formalisert kompetanse. For å sikre at det finnes tilstrekkelig med erfarne arbeidstakere til å følge opp begynnerne, bør det også være et øvre tak på antallet slike stillinger.

Opplærings- og treningsstillinger kan gjøres tidsbegrensede

Et viktig spørsmål er om ansettelseskontrakten skal tidsbegrenses. Et argument for tidsbegrensede kontrakter er at noen bedrifter har større muligheter til å drive opplæring enn andre. Det kan da være ønskelig at de tar inn flere til opplæring enn de senere har bruk for som fast ansatte. Et annet argument er at tidsbegrensede kontrakter reduserer den store usikkerheten ved å ta inn uerfarne arbeidstakere. Tidsbegrensede kontrakter kan derfor gi mulighet for vesentlig flere opplærings- og treningsstillinger nettopp når forholdene på arbeidsmarkedet ellers er vanskelige.

For arbeidstakerne er det viktig at slike stillinger ikke innebærer en generell svekkelse av oppsigelsesvernet. Samtidig fører sterkt oppsigelsesvern lett til at bedriftene blir tilbakeholdne med å ansette personer med liten kompetanse og erfaring. Ved å tidsbegrense kontraktene er det mulig å opprettholde det generelle oppsigelsesvernet samtidig som flere får anledning til å vise fram og utvikle sine evner og kompetanse.

Opplærings- og treningsstillinger kan bidra til å fjerne flaskehalser i arbeidsmarkedet

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad opplæringsstillinger kommer i stedet for eller i tillegg til andre jobber. I en situasjon med generelt høy ledighet er det godt mulig at opplæringsstillinger i første omgang kommer i stedet for andre stillinger. Hovedpoenget er at økt opplæring øker kompetansenivået i arbeidsstyrken. Når det kommer en generell oppgang i etterspørselen etter arbeidskraft, så oppstår det ikke så lett flaskehalser og lønnspress i deler av arbeidsmarkedet. Økt bruk av opplæringsstillinger kan ikke i seg selv redusere ledigheten vesentlig i dag, men det legger forholdene til rette for at reduksjonen i ledighet kan bli større når etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp. Tiltaket kan dermed forebygge at unge som har fått en uheldig start blir stående utenfor på varig basis, og bidra til at arbeidsløsheten blir lavere og mindre skjevt fordelt etter utdanning.

Opplærings- og treningsstillinger kan redusere behovet for arbeidsmarkedspolitiske tiltak

Utvalget har gjennomgått erfaringer med arbeidsmarkedspolitiske tiltak for ungdom. Tiltakene fanger opp mange ledige, de har positive virkninger på deres trivsel,

og enkelte av tiltakene bidrar til å fjerne flaskehalser i arbeidsmarkedet. Tilgjengelig forskning tyder på at tiltakene bare i liten grad øker deltakernes evne til å skaffe seg jobb. Utenlandske erfaringer viser at det er fare for at deltakere på tiltak i private og offentlige bedrifter fortrenger ordinære arbeidsplasser.

Opplæringsstillinger vil ha mye av den samme funksjon som en del av arbeidsmarkedstiltakene i dag har for ungdom. Fordelene med opplæringsstillinger er at de ligger nærmere regulær sysselsetting, og at partene i arbeidslivet selv tar et større ansvar for sysselsettingskonsekvensene av lønnsdannelsen. I tillegg vil bedriftene etter avtale med fagforeningene ha større kontroll over bruken av stillingene. Det vil ikke kreves offentlig administrasjon eller offentlige tilskudd.

Økt bruk av opplærings- og treningsstillinger vil imidlertid ikke helt ut kunne erstatte arbeidsmarkedstiltak. Det vil fortsatt være behov for tiltak rettet mot de som har spesielle problemer med å få adgang til og tilpasse seg til arbeidslivet.

Utvalget mener det er betenkelig om offentlig subsidierte tiltaksplasser skal bli den normale veien inn i arbeidsmarkedet for store ungdomsgrupper.

1.2 UTVALGETS MANDAT, ARBEID OG AVGRENSNING

I mandatet ble utvalget bedt om å kartlegge begynnerlønninger, herunder lærlingelønn og lønn på arbeidsmarkedstiltak. Med den korte tidsfrist utvalget har hatt til disposisjon, har det vært henvist til å bearbeide allerede eksisterende statistikk.

Utvalget belyser ikke alle årsaker til arbeidsløsheten blant unge. I samsvar med mandatet fokuseres det på betydningen av lønnsforskjeller, alternative inntektskilder, lov- og regelverk, kompetanse, arbeidsmarkedspolitikk og livsløp. Så langt det er mulig, foretas en sammenligning med andre land. Det betyr at virkningene av konjunkturer, strukturelle endringer i økonomien, demografiske forhold, konkurransen mellom ulike grupper arbeidstakere, og utdannings- og yrkesfrekvenser får en mer sporadisk behandling.

1.3 ARBEIDSMARKEDET FOR UNGE: HVA GJØR DE?

Arbeidsledigheten målt i prosent av arbeidsstyrken har vært høyere for ungdom enn for voksne i hvert eneste år i 20-årsperioden fra 1972 til 1992. Ledigheten blant unge er mer konjunkturfølsom enn ledigheten blant voksne. De unge har også utstrakt bruk av deltidsarbeid og korte perioder med heltidsarbeid. Det har blitt mer vanlig å kombinere utdanning med arbeid. Ungdom har også hyppigere jobbskift enn voksne.

Ungdom, som i denne sammenhengen omfatter aldersgruppen 16-24 år, er imidlertid ikke en ensartet gruppe. Det er vesentlige forskjeller mellom 16-19-åringene og 20-24-åringene. De sistnevnte har i dag størst problemer på arbeidsmarkedet.

Hovedkonklusjonene for 16-19 åringene er:

– Den såkalte AKU-ledigheten, dvs. at personene selv oppgir at de søker arbeid, men uten nødvendigvis å registrere seg på arbeidskontorene, har variert på et nivå rundt 9,5 prosent i første halvdel av 20-årsperioden vi her har sett på, og rundt et nivå i underkant av 13 prosent i andre halvdel.
– Denne aldersgruppen har den høyeste ledighetsraten, slik den måles i AKU, dvs arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken, men:
– Nesten to av tre tenåringer som er arbeidssøkere i AKU regner utdanning som sin hovedaktivitet. Den registrerte ledigheten er på nivå med ledigheten for de voksne.
– De arbeidsledige tenåringene søker vesentlig kortere arbeidstid enn andre grup-

per. Det har blitt færre arbeidsledige 16-19-åringer i perioden 1990-1992. Det har også blitt færre sysselsatte i denne aldersguppen, og når arbeidsledigheten de siste årene er redusert betyr det at også arbeidstilbudet er blitt mindre i denne gruppen.

– Arbeidsledigheten er størst blant personer med videregående utdanning nivå 1. Personer som har avbrutt videregående utdanning uten å få en kompetansegivende utdanning synes å stille spesielt svakt på arbeidsmarkedet. Mange av disse kommer ikke videre i utdanningssystemet, og de har problemer med å konkurrere på dagens arbeidsmarked.
– De fleste er ledige kort tid. Dette skyldes delvis at de raskere kommer på arbeidsmarkedstiltak enn andre, men også at de finner andre aktiviteter utenfor arbeidsmarkedet – spesielt utdanning – når de ikke finner jobb. Ungdomsgarantien medfører at mange av de arbeidsledige i denne gruppen kommer med på et tiltak. 16-19-åringene kommer i ordinær jobb noe senere enn 20-24-åringene etter å ha vært ledige, og omtrent like raskt som de over 24 år.

Hovedkonklusjonene for 20-24 åringene er:

– Arbeidsledigheten i AKU har ligget på et nivå rundt 3,5 prosent i første halvdel av 20-årsperioden vi her har sett på, og rundt et nivå på 7,1 prosent i andre halvdel.
– Den registrerte ledigheten som andel av arbeidsstyrken er høyest for denne aldersgruppen, og den har også flest ledige i prosent av befolkningen.
– Tre av fire arbeidssøkere i AKU regner arbeidsledighet som sin hovedaktivitet.
– Arbeidsledigheten har økt for denne gruppen også etter 1990.
– Sysselsettingen er redusert etter 1988.
– Arbeidsledigheten er større blant personer som avslutter utdanningen etter grunnskolen enn blant personer med avsluttet videregående eller høyere utdanning. Dette er en tendens som ser ut til å bli forsterket under lavkonjunkturer. I 1992 var ledigheten om lag to og en halv gang så høy for personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning sammenlignet med personer med fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.
– Perioden som helt ledig er lenger enn for tenåringene, men kortere enn for de voksne. Når 20-24-åringene kommer raskere i ordinært arbeid etter å ha vært ledige sammenlignet med de som er yngre eller eldre, skyldes det at de deltar mindre på tiltak enn tenåringene, og at de sjeldnere enn de eldre går ut av arbeidsstyrken.

De tre viktigste næringene for sysselsetting av ungdom er varehandel; offentlig, sosial og privat tjenesteyting; samt industri. I både industri og varehandel har det vært omfattende reduksjon i sysselsettingen fra 1988 til 1992. De yngste på arbeidsmarkedet har i liten grad tatt del i økningen i sysselsettingen i offentlig, sosial og privat tjenesteyting.

En av ti unge under utdanning enten planlegger eller ønsker å begynne i arbeid i stedet for å gå på skole. To av ti som har jobb ønsker eller planlegger å begynne på en utdanning. I den grad skolen er en oppbevaringsplass for unge arbeidsledige, gjelder dette i så fall for svært få av de unge. Men for dem det gjelder kan mistilpasningen representere et alvorlig problem.

Selv om unge som har vært arbeidsledige en gang har større sjanse for å bli det igjen, er det ingen ting som tyder på at de som har vært arbeidsløse en eller flere ganger siden midten av 1980-tallet, har blitt skjøvet varig ut av arbeidsmarkedet. Det er imidlertid for tidlig å si noe sikkert om konsekvensene over livsløpet for de ungdommene som har hatt erfaring med arbeidsledighet i en såpass lang periode

med ubalanse på arbeidsmarkedet som det Norge nå har. Internasjonale studier tyder på at det først og fremst er de med svake kvalifikasjoner som risikerer varige problemer. I Norge finnes det en gruppe langtidsledige, unge og enslige menn som har en såpass passiv livsførsel at de må kunne karakteriseres som en risikogruppe, særlig fordi de gjør lite for å opprettholde eller styrke sine kvalifikasjoner.

1.4 TARIFFAVTALER, LØNN OG INNTEKT FOR UNGE

3 av 4 lønnstakere i Norge får sin lønn bestemt og regulert ved tariffavtale. Det er liten forskjell mellom de over 25 år (ca. 76%) og de yngre (ca. 67%). Omfanget av tariffbestemte lønninger er minst i varehandel, hotell og restaurant, bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting. I offentlig sektor får alle fastsatt lønnen gjennom tariffavtaler, mens andelen ligger betydelig lavere i privat sektor.

Lønnsfastsettelsen kan skje både gjennom sentrale forhandlinger, og gjennom forhandlinger på den enkelte bedrift. Lokale tilpasninger og forhandlinger ser ut til å få økende betydning. Dette er en utvikling Norge har til felles med en rekke andre vestlige land, inklusive Sverige og Dannmark..

Tariffavtalene som inngås er vanligvis av to hovedtyper – minstelønnsavtaler eller normallønnsavtaler.

Minstelønnsavtalene inneholder minstelønnssatser, men forutsetter at det gis tillegg utover satsene avhengig av dyktighet og praksis. De betyr normalt at den utbetalte lønnen vil være større enn den tariffbestemte minstelønnen. Hvor stor denne differansen vil være, avhenger av de kriterier for lønnstillegg som ligger i de sentrale avtalene, og av de tilpasninger og særegne forhold som gjelder lokalt.

Det har ikke vært mulig for utvalget å få bragt på det rene hvor mange arbeidstakere som har en utbetalt lønn som tilsvarer de tariffbestemte minstelønningene. Men i følge representanter for NHO dreier dette seg om få. Da minstelønnssatsene for kort tid tilbake ble justert opp slik at det skulle bli mindre avstand mellom tariffbestemte minstelønninger og faktisk lønn, var det ikke mange som fikk økt lønn som et resultat av dette. Dette betyr at i den utstrekning lønnsnivået er for høyt til at bedriftene finner det lønnsomt å ansette f.eks. ufaglært ungdom, så skyldes dette i liten grad de sentralt fastsatte minstelønningene som sådan, men heller det lønnsnivået som framkommer etter lokale forhandlinger mellom bedrift og fagforening. I den grad de sentralt inngåtte avtalene er et problem, så er det fordi faktisk lønn for en ufaglært begynnerstilling (f.eks. hjelpearbeider) er avtalt å ligge prosentvis nærmere en faglært og erfaren stilling, enn det produktivitetsforskjellene mellom de to skulle tilsi.

Utvalget vil derfor understreke at når det gjelder minstelønnsavtaler, så er det viktigere å fokusere på de lønnsforskjeller avtalene har innebygget, og på resultatet av lokale forhandlinger, enn på minstelønnssatsene som sådan.

Normallønnsavtaler innebærer at de alminnelige lønnssatsene fastsettes i den sentralt fastlagte avtalen. Med enkelte unntak, hvorav deler av aktiviteten i Nordsjøen er det kanskje viktigste, blir rene normallønnsavtaler i praksis lite brukt i privat sektor. Det mest vanlige har etterhvert blitt at det tillates lokale avvik fra de sentralt fastsatte satsene, etter en tilpasning til praksis i bedriftene. Mange av normallønnsområdene er lavtlønnsfag, der avtalene inneholder bestemmelser om såkalte garantitillegg. Det vil si at dersom lønnen på et avtalt tidspunkt ligger under et visst nivå, skal det utbetales et tillegg. Utviklingen har gått i retning av at lønnsnivået i den enkelte bransje, og i noen tilfeller også i den enkelte bedrift, har overtatt for industrien generelt som utgangspunkt for å beregne garantitillegg.

I praksis er skillet mellom normallønnsavtaler og minstelønnsavtaler i ferd med å bli mindre, i den forstand at også normallønnsavtalene fastsetter et gulv som det

gis lokale tillegg på toppen av. Dette understreker igjen betydningen av å fokusere på den lokale lønnsdannelsen.

I NHO-området bygger stort sett samtlige funksjonæravtaler på prinsippet om individuell lønn. Dette gjelder for ingeniørene, tekniske funksjonærer, merkantile funksjonærer (unntatt LO) og arbeidsledere.

I staten og hovedsaklig også i kommunene blir store deler av lønnsoppgjøret og lønnsutviklingen fastlagt gjennom de sentrale oppgjørene. Innenfor rammen av oppgjørene blir det likevel avsatt midler til lokale justerings- og normeringsforhandlinger.

En forutsetning for balanse i arbeidsmarkedet er at det er samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet/ytelse for ulike grupper. Utvalget belyser hvordan sammenhengen mellom produktivitet/ytelse og lønn ivaretas i de lønnssystemer som benyttes i norsk arbeidsliv.

Fast tidlønn er den klart dominerende avlønningsformen for alle grupper. Ren akkord- og provisjonsavlønning er svært uvanlig. Selv om en viss sammenheng mellom produktivitet og lønn også er ivaretatt i andre systemer, er det svært få lønnstakere som har et lønnssystem der utbetalingen gjenspeiler deres individuelle produktivitet direkte og entydig.

Tariffavtalene inneholder enkelte spesielle lønnsbestemmelser som gjelder arbeidstakere under 18 år og arbeidstakere i en opplæringssituasjon (lærlinger m.m.). For arbeidstakere over 18 år gjelder således de alminnelige lønns- og andre bestemmelser i avtalene uavhengig av alder. Eneste unntaket er en lønnsgaranti ved fylte 25 år i varehandelen.

Som nevnt har tariffavtalene egne lønnsbestemmelser for unge arbeidstakere under 18 år. Disse bestemmelsene varierer fra område til område, og utvalget gir en rekke eksempler fra LO/NHO-området. Det er ikke uvanlig at lønna for unge under 18 år angis som en prosentandel av lønna til en bestemt gruppe i bedriften, og således vil være knyttet til lønnsnivået i den enkelte bedrift. I staten og kommunene følger lønna for arbeidstakere mellom 16-18 år en stigende skala med endringer hvert halvår.

Med tanke på utvalgets senere drøfting, er det særlig interessant å studere hvordan ungdommens lønnsnivå har utviklet seg sammenlignet med de voksne. Utvalget gir derfor en detaljert oversikt over relativt lønnsnivå for ungdomsgruppene 16-19 år og 20-24 år i forhold til de over 24 år, i ulike næringer.

Hovedinntrykket er at lønnsforskjellene mellom ungdom og voksne har vært ganske stabile. Det kan ikke observeres noen tydelig tendens til at endringer i lønnsforskjeller inntreffer i tilknytning til at arbeidsløsheten går opp eller ned. De relative lønningene mellom aldersgrupper synes å være ganske stabile i Norge sammenlignet med mange andre land. Det er imidlertid visse variasjoner mellom næringer som utvalget finner det interessant å kommentere.

Det høyeste relative lønnsnivå for aldersgruppene 16-19 år og 20-24 år finner vi for arbeidere i industrien og for ansatte i hotell- og restaurantvirksomhet. Blant heltidsansatte er det i kommunal virksomhet og i staten at ungdomsgruppene har det høyeste relative lønnsnivået utenom industrien og hotell- og restaurantvirksomhet. Når det gjelder endringer i det relative lønnsnivået for aldersgruppene er det også variasjoner mellom næringene. Den mest markerte stigningen i relativt lønnsnivå for unge heltidsansatte arbeidstakere i perioden 1979 – 1992 finner vi i stat og forsikring. Den mest markerte nedgangen synes å ha vært for heltidsansatte og deltidsansatte i aldersgruppen 20-24 år i forretningsmessig tjenesteyting. Ser vi på utviklingen innen varehandel, som er en næring med betydelig innslag av ung arbeidskraft, har det relative lønnsnivået for heltidsansatte unge vært stabilt.

Utvalget har også studert den relative lønnsutvikling mellom unge og eldre for ulike utdanningsgrupper. I alle utdanningsgrupper er det i offentlig virksomhet de unge som tjener mest sammenlignet med eldre. Når det gjelder utviklingen over tid, er det en tendens til stabilitet i materialet sett under ett. Men igjen er det i offentlig virksomhet at det kan observeres en viss økning i de unges relative lønn.

Med enkelte unntak ligger timefortjeneste for lærlinger i NHO-området gjennomgående på mellom 65-80 pst av timefortjenesten for voksne arbeidere. Dette er høyt sammenlignet med mange andre land. Lønnssystemet for lærlinger vil endres i forbindelse med Reform 94.

Sett fra bedriftenes side knytter det seg ulike typer kostnader til arbeidskraften. De direkte kostnadene er den løpende lønnen til arbeidstakerne i bedriften. I tillegg påløper også såkalte indirekte kostnader. De indirekte personalkostnadene er dels lovpålagte, dels avtalefestede, og dels kostnader den enkelte bedrift selv har kontroll med.

Hovedspørsmålet for utvalget er om og eventuelt i hvilken grad de indirekte personalkostnadene er knyttet til arbeidstakernes alder. Generelt er det få komponenter som er direkte aldersavhengig. De som finnes, gjør eldre til dyrere arbeidskraft.

Ungdommens tilpasning i arbeidsmarkedet vil ikke bare avhenge av hvilken lønn de kan oppnå, mens også av hvilke inntektskilder som er tilgjengelige. Eksempelvis kan arbeidsløshetstrygd, lønn på arbeidsmarkedstiltak, sosialhjelp og det å bli forsørget av familien påvirke tilbudet av arbeidskraft fordi det utgjør alternative kilder til livsopphold.

Utvalget gir en oversikt over inntektskilder og inntektenes sammensetning for unge i aldersgruppen 20-24 år og for gruppen over 24 år. Det har skjedd endringer i sammensetningen av de unges inntekter i perioden fra 1982 til 1991. Sett under ett har det funnet sted en forskyvning av inntekter fra lønn til stipend og ulike trygdeytelser.

Kapittel 4 inneholder også en gjennomgang av reglene for tildeling av og satsene for arbeidsløshetstrygd (dagpenger), lønn på arbeidsmarkedstiltak, utdanningsstøtte og sosialhjelp.

1.5 REGELVERKET

Utvalget belyser i *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5 det arbeidsrettslige regelverk som har betydning for sysselsetting av unge arbeidstakere. Den sentrale lovbestemmelsen er Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter. Annen lovgivning er Ferieloven, Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.m., Sysselsettingsloven, og Lov om lønnsplikt. Utvalget belyser også avtaleverkets regler om permittering, oppsigelse og sluttvederlagsordningen.

Etter en gjennomgang av relevant regelverk, konkluderer utvalget at de fleste arbeidsrettslige bestemmelser er aldersnøytrale. Likevel kan enkelte av bestemmelsene ha ulik effekt overfor unge og eldre arbeidstakere. Begrenset mulighet for midlertidig ansettelse, og rett til å stå i stilling ved rettslig prøving av en oppsigelsessak i prøvetiden, kan gjøre bedriftene mer tilbakeholdne med å ansette unge arbeidstakere uten arbeidserfaring. Ved oppsigelse vil ansiennitetsbestemmelser og praksis forøvrig ofte føre til at unge arbeidstakere, med liten yrkeserfaring og få sosiale forpliktelser, faller dårligere ut. Likeledes vil de særskilte bestemmelsene om oppsigelse ved militærtjeneste og ved fødsel og adopsjon i større grad berøre unge arbeidstakere.

Når det gjelder de aldersrelaterte bestemmelsene, vil nedre aldersgrense for sysselsetting av unge arbeidstakere, de særskilte bestemmelser om arbeidstid og krav

til opplærings- og sikkerhetstiltak for arbeidstakere under 18 år, legge direkte begrensninger på sysselsettingen av disse i forhold til andre arbeidstakere.

De forlengede oppsigelsesfristene for arbeidstaker med lang ansiennitet og høy alder gjør at det er større kostnader, både økonomiske og tidsmessig, knyttet til oppsigelse av disse enn av unge arbeidstakere. Den samme effekt får avtalebestemmelsene om sluttvederlagsordningen. Den femte ferieuke for arbeidstakere over 60 år gir også en merkostnad knyttet til sysselsetting av eldre arbeidstakere.

1.6 UTDANNINGS- OG ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK FOR UNGDOM

I 1992 begynte over 95 prosent av det årskullet som forlot ungdomsskolen på videregående skole. Valgfrihet i kombinasjon av kurs og hard konkurranse om plassene på videregående kurs II har medført et betydelig antall «sikk-sakk elever». En viss opphoping i den videregående skolen henger også sammen med at bare almennfag og handels- og kontorfag kan tilby et treårig løp for tilnærmet alle som gjennomfører grunnkurset. For håndverks- og industrifag er det f.eks. bare plass til 26 prosent av de som gjennomfører grunnkurs på videregående kurs.

Betydelige revideringer av Lov om videregående opplæring og Lov om fagopplæring ble vedtatt av Stortinget våren 1993, med virkning fra høsten 1994. Revideringene har gått under betegnelsen Reform 94. Et hovedsiktemål er å bedre gjennomstrømningen og sikre at flest mulig fullfører en videregående utdanning. Hovedmomentene i reformen er:

- Lovfestet rett til tre års videregående opplæring for all ungdom mellom 16-19 år, og inntak til ett av tre alternative grunnkurs med to års videregående opplæring som bygger på grunnkurset.
- Fylkeskommunene skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring etter loven, men hverken har utdannings- eller arbeidsplass.
- Ny struktur i fagopplæringen. Hovedmodellen er to års opplæring på skole og ett i en lærebedrift. Opplæringen i bedriften kan fordeles over to år.
- Reduksjon av antall grunnkurs til 13.
- Innføring av generell studiekompetanse for alle som har fullført og bestått 3-årig videregående opplæring, og har gjennomgått et minstekrav til opplæring i norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag.

De siste årene har studenttilveksten i høyere utdanning vært særlig kraftig, og Stortinget har opprettet om lag 50 000 nye studieplasser siden 1988. Det innebærer en vekst på om lag 45 prosent på fire år. Den største veksten har kommet innen administrasjon, økonomi, samfunnsvitenskap og jus. Men også humaniora, estetikk og undervisning har økt kraftig.

Det kan være flere grunner til denne utviklingen:

- Store ungdomskull gir flere unge som kan søke høyere utdanning.
- En større andel av elevene velger studieretninger som gir generell studiekompetanse, og flere av de som oppnår studiekompetanse velger å studere.
- Høyere arbeidsledighet blant unge har redusert muligheten for å få jobb.

Om lag 60 prosent av elevene i videregående skole begynte på studieretninger som gir generell studiekompetanse i 1992. Av de som fullførte på slike linjer våren samme år, gikk 29 prosent direkte over i et universitets- eller høyskolestudium. Myndighetene anslår at om lag 40 prosent av hvert årskull vil søke høyere utdanning i årene framover. Det legges derfor fortsatt opp til en gradvis utvidelse av den samlete kapasiteten.

Det er vanskelig å finne informasjon om det økte antall kandidater med høyere utdanning fortrenger personer med lavere utdanning når de kommer ut i arbeidsmarkedet. Universitetskandidater med høyere grad absorberes lettere i arbeidsmarkedet enn kandidater med lavere utdanning, og har i liten grad gått inn i lavkvalifiserte jobber. For ingeniører og DH-kandidater har det imidlertid vært en klar økning i antall personer som har gått til arbeid, der kandidatene har ment at høyere utdanning har vært uten betydning.

De ulike aktive tiltakene som arbeidsformidlingen har til disposisjon kan deles inn etter hvordan de er ment å påvirke arbeidsmarkedet:

– Etterspørselsrettede tiltak, som påvirker etterspørselen etter arbeidskraft gjennom ekstraordinær midlertidig sysselsetting i offentlig sektor, eller gjennom lønnstilskudd i privat sektor.
– Tilbudsrettede tiltak, som påvirker arbeidssøkernes kvalifikasjoner gjennom opplæring på ulike typer kurs eller ved jobbtrening.
– Formidling, som kobler sammen abeidsgivere og arbeidssøkere, og som styrker forbindelsen mellom tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.

Ungdomsgarantien skal sikre at arbeidsledig ungdom under 20 år uten skoleplass eller arbeid gis tilbud om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Før den arbeidsledige formidles over på et tiltak skal en imidlertid prøve å gi vedkommende et tilbud om ordinært arbeid eller utdanning. Det forsøkes etablert tett samarbeid mellom skoleverk og arbeidsmarkedsetat. Tiltak er et «sistehåndstiltak» – primært søker en å formidle ungdom til utdanning eller arbeid.

De tilbudsrettede tiltakene har som formål å kvalifisere de arbeidsledige for å styrke deres muligheter for å få jobb på det ordinære arbeidsmarkedet. De viktigste er praksisplasser (herunder fadderordningen), og arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO). Enkelte av kursene i AMO gir formell kompetanse på videregående skoles nivå, og kan dermed sies å grense opp mot det ordinære utdanningssystemet. Praksisplassordningen benyttes overfor de fleste arbeidsledige under 20 år – hele 80 prosent av tiltaksdeltakerne i denne aldersgruppen gikk på et slikt tiltak. AMO er det viktigste tilbudet til de mellom 20 og 24 år, men mange i denne gruppen hadde også praksisplass.

De etterspørselsrettede tiltakene skal først og fremst gi midlertidig sysselsetting eller bidra til formidling av spesielle grupper arbeidsledige til ordinære jobber. Hovedelementet i den aktive arbeidsmarkedspolitikken er kvalifiserende tilbudsrettede tiltak. I særdeleshet gjelder dette ungdom. De etterspørselsrettede tiltakene favner derfor relativt få unge – henholdsvis 5 prosent av deltakerne under 20 år og 13 prosent av tiltaksdeltakerne i aldersgruppen 20-24 år. For langtidsledige regnes ofte sysselsetting som det best egnede tilbudet, og de etterspørselsrettede tiltakene benyttes overfor denne gruppen enten som et midlertidig substitutt for en ordinær jobb, eller til formidling av de langtidsledige til ordinært arbeid.

1.7 INTERNASJONALE SAMMENLIGNINGER

Utvalget presenterer arbeidsmarkedssituasjonen for ungdom i Sverige, Danmark, Nederland, Tyskland, Østerrike, Frankrike, Storbritannia og USA. Hovedvekten er lagt på dagens situasjon og utviklingen gjennom 80-årene. Det er imidlertid også trukket linjer tilbake til begynnelsen av 70-tallet, da oljeprisoppgangen i 1973 markerte starten på en periode med økte problemer på arbeidsmarkedene og lavere økonomisk vekst enn tidligere.

Når arbeidsledigheten økte gjennom 70-tallet i industrilandene, økte ledighetsratene sterkere for ungdom enn for voksne. I mange europeiske land kulminerte pro-

blemene på arbeidsmarkedet på begynnelsen og midten av 80-tallet. I f.eks. Frankrike, Storbritannia og Nederland var ungdomsledigheten enkelte år mer enn 20 prosent av arbeidsstyrken, og kunne overstige ledighetsratene for voksne med mer enn 10 prosentenheter. Etter dette medførte oppsvinget i internasjonal økonomi et betydelig fall i ledighetsratene, både absolutt og relativt til voksne. Dette ble imidlertid avløst av en ny forverring av situasjonen da et nytt tilbakeslag i internasjonal økonomi startet i 1990.

Det bildet som tegnes av ungdomsarbeidsløshetens størrelse landene imellom, påvirkes av at det statistiske grunnlaget varierer mellom landene. Samtidig gir ulike mål på ledigheten et tildels svært forskjellig bilde. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å hevde at ungdomsarbeidsløsheten er spesiell høy i Norge sammenlignet med andre land.

Når høy ungdomsledighet har blitt et felles og vedvarende trekk i de fleste industriland, indikerer dette at problemet har innslag av strukturelle trekk og felles årsaker. Samtidig kan en se klare konjunkturelle trekk; ledighetsratene for ungdom varierer mer med konjunkturene enn de gjør for voksne. Når den totale ledighetsraten øker, øker den mer for ungdom, når den faller, faller den ofte raskere for ungdom.

Et stykke på vei kan dette forklares med at ungdom i utgangspunktet har en mer marginal tilknytning til arbeidsmarkedet enn voksne. Ungdom er nykommere med kort eller ingen arbeidserfaring, de skifter oftere mellom utdanning og arbeid, de er mindre knyttet til faste jobber, og de må ofte gå først ved innskrenkinger. Grunnet få faste forpliktelser er de lett tilgjengelige for arbeidsmarkedet når konjunkturene bedres. Ut fra disse særtrekk ved ungdom er det ikke overaskende at de unge er en konjunkturfølsom gruppe på arbeidsmarkedet i de fleste land.

Samtidig viser gjennomgangen av arbeidsmarkedene at veien inn i arbeidsmarkedet er svært forskjellig. Det er betydelige forskjeller på de unges stilling i arbeidsmarkedet mellom landene, og omfanget av ledighetsproblemet kan variere over tid. For å kaste lys over bakgrunnen for dette, er det redegjort for den generelle situasjonen og utviklingen på arbeidsmarkedet i hvert land, men lagt særlig vekt på forhold som må regnes som spesielt viktige for ungdoms vei inn i arbeidsmarkedet. Det er gitt en beskrivelse av den demografiske utviklingen, lover og regler som regulerer ansettelsesforhold, utdanningssystemet, arbeidsmarkedspolitikken og lønnsdannelsen. På mange av områdene har det skjedd store endringer i perioden som er beskrevet. Blant annet har det i mange av landene blitt gjennomført betydelige reformer i utdanningssystemet, ungdomstiltak har fått økt vekt når arbeidsmarkedspolitikken har blitt trappet opp, og ungdomslønninger og minstelønnsordninger har i større grad blitt sett i lys av hvordan de påvirker de unges muligheter i arbeidsmarkedet.

Gjennomgangen viser at det kan være lite treffende å snakke om ett arbeidsmarked for ungdom. Det er nødvendig å skille mellom blant annet yngre og eldre ungdom, og mellom grupper med forskjellig kompetanse og arbeidserfaring. I alle land er arbeidstakere med liten utdanning mest utsatt for arbeidsledighet. Dette gjelder alle aldersgrupper, men ungdom har det tilleggsproblemet at de har kortere arbeidserfaring enn voksne.

Aldersgruppen 15(16)-19 år er i en livsfase der utdanning er hovedbeskjeftigelsen. Når ledigheten målt som andel av arbeidsstyrken i aldersgruppen 15(16)-19 år er høy i mange land, er det viktig å se dette i lys av yrkesdeltakingen. For denne aldersgruppen er yrkesdeltakelsen gjennomgående vesentlig lavere enn for eldre unge og voksne, og en hovedtendens har vært et fall i yrkesdeltakelsen over tid.

Høye ledighetsrater kan for denne aldersgruppen godt gå sammen med et lite antall ledige. Frankrike er et klart eksempel på dette. Ledighetsraten for kvinner 16-

19 år var i 1992 nesten 34 prosent av arbeidsstyrken, samtidig som mindre enn 7 prosent av kvinnene i denne aldersgruppen var i arbeidsstyrken. I tillegg til dette kommer at det i den yngste aldersgruppen også kan være en betydelig del av arbeidssøkerne uten arbeidsinntekt som søker deltidsarbeid.

Aldersgruppen 20-24 år er i større grad i en livsfase der yrkesdeltakelse er hovedbeskjeftigelsen. Yrkesdeltakingen for denne gruppen er vesentlig høyere enn for de yngste, og ledige som andel av arbeidsstyrken kan i større grad enn for de yngste danne grunnlag for en mer direkte sammenlikning med ledighetsrater for voksne.

En grunnleggende faktor bak utviklingen i ungdommens stilling i arbeidsmarkedet er den demografiske utviklingen. I de fleste land har forverringen av ungdom sin stilling skjedd samtidig med at det ble flere unge. Ungdomsbefolkningen viste en sterk vekst i de fleste land gjennom 70-tallet, for så å kulminere et stykke inn på 80-tallet. Utviklingen i arbeidsstyrken viste et tilsvarende forløp, men på grunn av variasjoner i yrkesdeltakelsen var det visse forskjeller. I mange land har det skjedd en nedgang i yrkesdeltakelsen for de yngste unge, noe som særlig må ses i sammenheng med at utdanningsfrekvensene har økt.

Det er relativt store forskjeller mellom land når det gjelder *lover og regler som regulerer ansettelsesforhold*. USA, Danmark og Storbritannia har både et begrenset oppsigelsesvern og få restriksjoner knyttet til midlertidige ansettelser. Nederland har få restriksjoner på midlertidige ansettelser, mens de øvrige landene har større innslag av lover som regulerer både oppsigelser og midlertidige ansettelser. Frankrike peker seg ut som det landet som har de sterkeste reguleringene.

Generelt tyder internasjonale studier på at det er vanskelig å forklare forskjeller i nivået på arbeidsledigheten mellom land på bakgrunn av lover og regler for arbeidsmarkedet. Et trekk som synes å gjøre seg gjeldende i land med svake reguleringer, f.eks. USA og Danmark, er at ungdom forholdsvis ofte blir berørt av ledighet, men at ledighetsperiodene til gjengjeld synes å være forholdsvis kortvarige. I landene med minst reguleringer er dessuten sysselsettingen mer følsom overfor endringer i aktivitetsnivået enn i land der arbeidsmarkedet er mer regulert. Dette taler for at ungdom lettere blir skjøvet ut av arbeidsmarkedet ved nedgangstider, samtidig som jobbmulighetene kan være desto bedre i oppgangsfaser. For USA synes det liberale oppsigelsesvernet å ha bidratt til at de ansatte har mindre lojalitet overfor arbeidsgiveren. Dette er trukket fram som en forklaring på at de amerikanske bedriftene investerer relativt lite i opplæring av de ansatte. I Danmark har det liberale oppsigelsesvernet ført til et stort omfang av midlertidige oppsigelser (permitteringer). For en nærmere drøfting av virkninger av lover og regler vises det til *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

De fleste landene som er omtalt har i løpet av de siste 10-20 årene lagt stor vekt på å styrke *utdanningssystemet*. Mange har lagt særlig vekt på forbedringer av yrkesopplæringen og lærlingeordningene, men også andre tiltak med sikte på økt gjennomstrømming og heving av kvaliteten i utdanningssystemet har vært vektlagt. Høy ungdomsledighet og det faktum at det særlig er de med svake kvalifikasjoner som rammes av ledighet, har vært viktige faktorer bak denne satsingen.

Blant annet fordi reformene og innsatsen for å bedre utdanningssystemet har skjedd samtidig med store svingninger i økonomien og sysselsettingen, er det vanskelig å trekke noen klare konklusjoner om hvordan ungdommens stilling i arbeidsmarkedet har blitt påvirket av utdanningspolitikken. Der det finns jamnførbare tidsserier har andelen ungdommer i utdanning økt fra midten av 1970-tallet og fram til idag. Ekspansjonen i utdanningssystemene kan ha vært en medvirkende årsak til

den stagnasjonen og nedgangen som er observert i yrkesdeltakingen blant ungdom i flere av landene gjennom 1970- og 1980-tallet.

Et gjennomgående trekk ved sammensetningen av gruppen ungdomsledige er at det er de uten eller med svake kvalifikasjoner som særlig rammes av ledighet. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen slutninger om økt omfang av utdanning generelt har bidratt til å redusere problemer med mistilpasning på arbeidsmarkedet (eller om personer med mye utdanning i større grad har fortrengt personer med liten utdanning i jobber som krever lite kvalifikasjoner).

Det er store forskjeller mellom land med hensyn til andelen av ungdom som er under utdanning. Det er også store forskjeller mellom landene mht. til hvordan *yrkesopplæringen* er vektlagt i den videregående skolen. I Tyskland og Østerrike følger 75-80 prosent av elevene i den videregående skolen en yrkesrettet linje. I Storbritannia og USA er det lagt forholdsvis liten vekt på den yrkesfaglige opplæringen. I Storbritannia er andelen som tar en yrkesrettet linje bare omkring 20 prosent. De fleste av landene sikter mot en mer praksispreget opplæring og styrking av lærlingeordninger. Unntaket er Sverige, som har beveget seg bort fra et system med vektlegging av praktisk yrkesopplæring til et system med sterk vekt på skolebasert yrkesopplæring.

Når det gjelder *lærlingeordningene* brukes det tyske systemet som referansepunkt for mange av landene. Dette må ses i lys av at systemet lenge har blitt ansett for å være effektivt mht. å skaffe ungdom innpass i arbeidsmarkedet. I Tyskland tar omkring halvparten av 15-åringene en lærlingeutdannelse. Også i Østerrike inntar lærlingeordningen en viktig plass i skolesystemet. Begge disse landene skiller seg ut som land med lav ungdomsledighet. Her regnes imidlertid lærlingene med i arbeidsstyrken som sysselsatte. I land med mer skolebasert yrkesopplæring kan ungdommene regnes som enten sysselsatte, ledige eller utenfor arbeidsstyrken. Ut fra slike definisjonsmessige forhold kan et omfattende lærlingesystem bidra til at ledigheten regnet som prosent av arbeidsstyrken blir lavere enn de ellers ville ha vært.

Situasjonen i Storbritannia og Tyskland, som på mange måter utgjør to ytterpunkter, kan danne grunnlag for å peke på viktige problemstillinger og erfaringer i utformingen av yrkesopplæringen. I Storbritannia har en det siste tiåret lagt vekt på å reformere yrkesopplæringen, og mange elementer i reformene innebærer forsøk på tilnærming til det tyske systemet. Utgangspunktet for reformene er at en liten andel britisk ungdom fortsetter i heltidsutdanning etter den obligatoriske grunnskolen, og frafallet blant dem som fortsetter er høyt. Dessuten har britisk industri hatt problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. Antallet lærlinger i britisk industri har falt betydelig gjennom det siste tiåret.

I den britiske yrkesopplæringen har det blitt lagt økt vekt på praksis i forhold til teori og arbeidsgiversiden har blitt trukket sterkere inn i den lokale tilpasningen av opplæringen. Selv om reformene har virket for kort til at det kan trekkes noen konklusjoner om hvor vellykkede de har vært, er det liten tvil om at det er betydelige problemer som må overvinnes. Svake tradisjoner for yrkesopplæring har ført til liten tillit til systemet både hos ungdom og hos arbeidsgivere. I Tyskland er tilliten til systemet langt sterkere. Selv om det også i det tyske systemet er problemer med yrkesopplæringen, er det neppe til å komme forbi at de lange tradisjonene som tyskerne har med lærlingesystemet utgjør en viktig forutsetning for at systemet skal fungere. Tysk ungdom har i større grad enn britisk ungdom grunnlag for å forvente en tilfredsstillende lønn etter at læretiden er over. Tyske arbeidsgivere har på sin side lang erfaring med å ansette såvel lærlinger som ferdig utdannede fagarbeidere.

Det er også betydelige forskjeller når det gjelder avlønningen av lærlinger i de to landene. En britisk lærling starter på rundt 50 prosent av lønnen til en fagarbeider,

og kan det siste året motta rundt 90 prosent. I land med godt utbygd lærlingesystem er lærlingelønningene forholdsvis lave. En tysk lærling beveger seg rundt 20-40 prosent av fagarbeiderlønn i løpet av sin læretid. I Østerrike er lærlingelønningene enda lavere enn i Tyskland, dvs. lønnen er under en firedel av lønnen for en ufaglært arbeider.

I Danmark utgjør lærlingelønnen omkring 45 prosent av lønnen for en voksen arbeider. Her er lærlingeordningen stimulert med statlige tilskudd, slik at bedriftens lønnskostnader ved å innta lærlinger har ligget på knapt 40 prosent av lønnskostnadene for en voksen arbeider de siste årene. I Nederland er det også statlige tilskudd til lærlingeplasser. I Nederland tilsvarer lærlingelønnen minstelønnen for ungdom, dvs. en ukelønn svarende til 35-40 prosent av minstelønnen for voksne arbeidere. Dette betyr at lærlingelønningene sett i forhold til lønn for faglærte arbeidere er enda lavere. Både Danmark og Nederland kan karakteriseres som land med middels godt utbygd lærlingesystem.

For Norges del må lærlingelønningene sammenlignet med lønnen til voksne arbeidere kunne karakteriseres som høye i internasjonal sammenheng.

Innenfor arbeidsmarkedspolitikken er det store forskjeller på landene i vektleggingen mellom aktive tiltak og stønader. Etter OECDs inndeling er det Sverige som legger klart størst vekt på aktive tiltak. Men dette trekket ved Sverige har blitt noe mindre markert de senere år. I 1992 utgjorde utgifter til aktive tiltak nesten 50 prosent av arbeidsmarkedsrelaterte utgifter i Sverige. I Norge og Tyskland ligger denne andelen i området 50-60 prosent, mens den i de andre landene som er beskrevet her gjennomgående er i størrelsesorden 20-30 prosent.

Aktive tiltak som opplæringstiltak og spesielle tiltak rettet mot ungdom ble vektlagt i økende grad i mange land gjennom 80-tallet. I f.eks. Sverige, Storbritannia og Frankrike blir en stor andel av ungdommen fanget opp av arbeidsmarkedstiltak, og deltakelse på tiltak framstår i disse landene langt på vei som en ordinær vei inn i arbeidsmarkedet.

Godtgjørelsen til ungdom på arbeidsmarkedstiltak er i mange land, deriblant Norge, lagt i nærheten av dagpengeytelser, men det er også unntak. I Frankrike og Nederland, som har lovfestede minstelønnsordninger, er ytelsene knyttet opp mot minstelønnssatser. I Nederland er ytelsene for enkelte tiltak satt lik minstelønnssatsen, som innebærer lavere godgjørelse enn dagpenger. I Frankrike ligger ytelsene for de fleste tiltak vesentlig under minstelønnssatsene. I Storbritannia og Sverige ligger godtgjørelsene for flere tiltak om lag på nivå med arbeidsledighetstrygden.

Det er store forskjeller mellom landene på utformingen av regelverket og nivået på *arbeidsledighetstrygden*. Danmark framstår som et land med et generøst dagpengesystem, mens USA har et restriktivt system. Kompensasjonsgraden er særlig høy i Danmark sammenliknet med andre land for lønnstakere på lave inntektsnivåer (90 prosent), og adgangen til ytelsene er også lettere. I Danmark kan den effektive dagpengeperioden (inklusive to perioder med arbeidsmarkedstiltak) komme opp i hele 9 år. I USA er kompensasjonsgraden lav (i gjennomsnitt omkring 36 prosent), og varigheten er kort (26 uker). Dette har trolig bidratt til at incentivene til å søke jobb er sterke i USA, mens analyser for Danmark tyder på at det gunstige systemet har bidratt til å forlenge ledighetsperiodene, og særlig for ungdom. I Nederland ligger kompensasjonsgraden på 70 prosent for en voksen arbeidstaker, men dagpenger kan mottas i hele tre år. Kompensasjonsgraden er imidlertid i likhet med minstelønnsordningen i Nederland vesentlig lavere for ungdom.

Under omtalen av *lønnsdannelse og inntektsforhold* er hovedvekten lagt på å beskrive utviklingen i relative ungdomslønninger samt minstelønnsordningene i de landene som har slike.

Som følge av mangel på et standardisert statistisk grunnlag, er det vanskelig å trekke klare konklusjoner om rangeringen av land m.h.t. relative ungdomslønninger. Det relative lønnsnivået for ungdom ser imidlertid ut til å være lavt i USA, Storbritannia og Nederland. I Sverige er det noe høyere.

For de landene der det foreligger lengre tidsserier for ungdomslønninger, er hovedinntrykket at lønn for unge lønnstakere har falt eller vært stabile gjennom 80-årene. I gjennomgangen er det særlig lagt vekt på å beskrive hvordan minstelønnsordninger kan ha påvirket lønnsutviklingen og sysselsettingen for unge. I flere land har de reelle satsene i minstelønnsordningene blitt redusert, noe som trolig har bidratt til å redusere de relative ungdomslønningene.

Flere faktorer kan imidlertid ha bidratt til den observerte utviklingen i relative ungdomslønninger. En analyse for Sverige, der det ofte blir framholdt at den solidariske lønnspolitikken har bidratt til lønnsutjamning, viser at utviklingen i relative lønninger for ungdom også har vært i samsvar med markedsmessige forhold, ved at ungdomslønningene steg i en periode da arbeidstilbudet fra unge falt. I den perioden som er beskrevet, har det i mange land vært en vekst i tjenesteytende næringer med større innslag av mindre bedrifter, mangfoldet av jobber har blitt større, og både typiske ungdomsjobber og jobber for voksne har endret karakter.

Gjennomsnittlig ungdomslønn falt i *USA* fra om lag 65 prosent i 1980 til 58 prosent i 1992. Siden en betydelig del av ungdommen går på minstelønn, kan utviklingen i minstelønn være en medvirkende årsak til nedgangen i relative ungdomslønninger. I *Sverige* var det en markert oppgang i de relative ungdomslønningene gjennom 70-tallet og fram til midten av 80-tallet, etter dette skjedde det en viss reduksjon. Utviklingen i Sverige særpreges forøvrig av en større reduksjon i lønnsforskjellene fram til midten av 80-tallet enn i de fleste andre land. I *Nederland* har det for heltidsansatte vært en moderat nedgang de siste årene i ungdoms relative lønninger. Det relative lønnsnivået for heltidsansatte ser ut til å være noe lavere enn i de fleste andre land, men må vurderes i lys av at det er mange deltidsansatte i Nederland, spesielt blant unge, og som er utelatt fra dette bildet. En forklaring kan være at det bak stabiliteten i de gjennomsnittlige ungdomslønningene ligger en større spredning i dem. Nederland har lovfestede minstelønninger, og satsene har blitt vesentlig redusert for ungdom gjennom 80-tallet. I *Storbritannia* har det vært en klar tendens til nedgang i relative ungdomslønninger siden midten av 70-tallet. Det britiske arbeidsmarkedet har siden begynnelsen av 80-tallet blitt betydelig deregulert, og minstelønnsordningen fikk gradvis mindre betydning fram til den ble avviklet i 1993.

Noe av bakgrunnen for at *minstelønnsordninger* ble innført, har vært hensynet til inntektsfordelingen. For eksempel har USA langt svakere utbygde sosiale stønadsordninger enn Norge. Etterhvert som situasjonen på arbeidsmarkedet ble forverret gjennom 70-tallet og fram til midten av 80-tallet, ble en imidlertid oppmerksom på de uheldige sysselsettingsvirkninger som minstelønn kan ha.

I noen av landene, som for eksempel Nederland, Frankrike og USA, er det lovfestede minstelønnsordninger, mens det for eksempel i Danmark og Tyskland er tariffestede ordninger. Nederland framstår som et land der det er gjennomført betydelige reduksjoner i minstelønnssatsene, og der satsene er sterkt aldersgradert. I perioden 1983-1990 falt minstelønnssatser for ungdom betydelig i forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået. Eksempelvis falt minstelønnssatsen for ungdom på 22 år fra knapt 60 prosent av gjennomsnittlig lønn i 1980 til vel 46 prosent i 1990. For 15-åringer har satsen som andel av gjennomsnittlig lønn falt fra vel 23 prosent i 1980 til 19 prosent i 1990.

I tillegg til metodiske problemer, medfører ulike organisatoriske utforminger av ordningene og forskjeller i arbeidsmarkedet mellom land at det er vanskelig å trekke

klare konklusjoner om virkningen av minstelønnsordningene. De fleste analyser som foreligger tyder på at høye minstelønninger isolert sett virker negativt på sysselsettingen av ungdom.

I USA, der det foreligger et stort tilfang av slike analyser, pekte det meste av teoretisk og empirisk forskning lenge forholdsvis entydig i retning av at økt minstelønn ville svekke sysselsettingsmulighetene for de lavtlønte.

Den senere tids forskning har imidlertid vist mer sprikende resultater. Enkelte av studiene indikerer at minstelønningenes betydning for sysselsettingen blant ungdom har blitt mindre eller endog positiv, noe som kan ha sammenheng med at stadig færre arbeider på minimumslønn. Dette gjelder nyere amerikanske studier, men også en studie som er foretatt av den nylig opphevede minstelønnsordningen i Storbritannia konkluderer med at minstelønninger kan ha hatt positiv virkning på sysselsettingen. Dette må trolig ses i sammenheng med svake fagforeninger og de deregulerte arbeidsmarkedenes funksjonsmåte i disse landene. Høy grad av markedsmakt på arbeidsgiversiden kan virke negativt på sysselsettingen, noe minstelønninger kan være et virkemiddel for å motvirke.

1.8 ARBEIDSMARKEDETS VIRKEMÅTE OG UNGDOMMENS SITUASJON

Utvalget har ønsket å gi en teoretisk oversikt over hva som påvirker bedriftens siling av søkere ved ansettelser, hva som influerer på ungdommens valg av tilknytning til arbeidslivet og hvordan lønningene fastsettes.

Når bedriftene skal velge hvem de vil ansette, legger de for det første vekt på at vedkommende må ha tilstrekkelige kvalifikasjoner. Avhengig av jobbenes karakter, kan disse dels være av rent faglig art, mens også sosiale egenskaper som stabilitet og samarbeidsevne tillegges vekt. Særlig der bedriftene har opplæringskostnader, er forventet stabilitet et viktig kriterium. For det andre ønsker bedriftene å redusere den usikkerhet som er forbundet med rekruttering. Særlig ved et sterkt oppsigelsesvern og begrenset mulighet for midlertidige ansettelser, ønsker bedriftene å vite mest mulig om en person før de går til ansettelse. Utdanning er spesielt viktig – både fordi det sier noe om en jobbsøkers faglige kvalifikasjoner, men også fordi det er et signal om ambisjoner, stabilitet og selvdisiplin. Og jo flere arbeidssøkere som har utdanning, jo lengre bak i køen risikerer man å komme om man ikke har det. Andre informasjonskilder bedriftene legger vekt på er yrkeserfaring, vurderinger fra tidligere arbeidsgivere og bekjentskaper.

Ungdom velger sin tilknytning til arbeidslivet ut fra en samlet vurdering av hvilken lønn de kan oppnå, den verdi de tillegger fritiden, hvordan de planlegger sitt framtidige liv og den rolle utdanning har i den forbindelse, og hvilke alternative inntekter de kan oppnå gjennom sosialhjelp, trygdesystemet, svart arbeid og/eller familieforsørgelse. Avhengig av disse forholdene vil ungdom tilpasse seg forskjellig. Det å kombinere arbeid og utdanning har blitt mer vanlig.

Bedriftene vil vurdere kvalifikasjonene og egenskapene til den de ansetter i forhold til den lønn de betaler. Lønnen er også viktig for de valg ungdom selv treffer. I *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4 så vi at den faktiske lønnen som ulike arbeidstakere i privat sektor mottar langt på vei bestemmes lokalt i bedriftene. I *"Arbeidsmarkedets virkemåte og ungdommens situasjon"* i kapittel 8 fokuserer utvalget derfor særlig på hvorfor bedrifter og lokale fagforeninger, hver for seg eller i fellesskap, kan se seg tjent med å sette et lønnsnivå som er høyere enn det som gir full sysselsetting. Utvalget belyser også mulige virkninger av at de arbeidsløse er «outsidere» som ikke kan innfluere på lønnsdannelsen.

1.9 FOR HØY BEGYNNERLØNN?

Et hovedpoeng for utvalget er at samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet er et vilkår for balanse i arbeidsmarkedet. Dersom det er slikt samsvar, vil den høye ungdomsledigheten avta når konjunkturene blir bedre og ledigheten går ned. Dersom den relative lønna for ungdom/begynnere er for høy, vil ungdomsledigheten bli værende på et relativt høyt nivå også om konjunkturene blir bedre. En konjunkturoppgang kan da forholdsvis raskt lede til mangel på mer erfaren arbeidskraft og en generell lønnsvekst som bremser oppgangen i sysselsettingen.

Den relative produktiviteten til ungdom/begynnere kan være avhengig av hvor mange unge/begynnere det er i forhold til erfarne i arbeidsstokken. Derfor kan det være bruk for fleksibilitet i de relative lønningene for å unngå ekstra arbeidsledighet når ungdomskullene er store. Et særskilt problem for begynnere som søker arbeid, er at arbeidsgiverne har lite informasjon om søkerens individuelle produktivitet. For at arbeidsgiverne skal være villige til å ta inn unge med den ekstra usikkerheten som det betyr, kan det være nødvendig med noe lavere lønn enn for de som alt har dokumentert tilfredstillende produktivitet.

Dersom de relative lønningene for ungdom skulle være for høye til å skape balanse i arbeidsmarkedet, kan det ha flere årsaker. En mulighet er at fagforeningene har gått for langt når det gjelder å presse fram lønnsutjevning i tariffoppgjørene. En annen mulighet er at arbeidsgiverne har funnet det nødvendig å betale en relativt høy lønn for å stimulere ungdommen til innsats, og for å trekke til seg gode søkere. Høy lønn kan bidra til høy produktivitet blant dem som blir ansatt, men gå sammen med at færre blir ansatt. Alternative inntekter og forsørgelsesmåter påvirker hvor høy lønn arbeidsgiverne må betale for å stimulere til innsats. Gode alternative forsørgingsmuligheter kan føre til liten fleksibilitet i lønningene for unge, og dermed til at prosenten av unge som er sysselsatt varierer sterkt med konjunkturene og med størrelsen på ungdomskullene.

Større lønnsdifferensiering kan bidra til høyere sysselsetting i en situasjon der det er generelt høy ledighet (selv om det også finnes noen argumenter som trekker i motsatt retning). Imidlertid kan også for store lønnsforskjeller skape ledighet. Når konjunkturene tar seg opp igjen, vil også for store lønnsforskjeller i prinsippet føre til at ledigheten blir værende på et relativt høyt nivå, men da med en annen fordeling. Derfor er det viktig at en har forholdet mellom lønn og produktivitet som rettesnor.

Situasjonen på arbeidsmarkedet med generelt høy ledighet gjør det vanskelig å si om de relative lønningene er i samsvar med balanse på arbeidsmarkedet eller ikke. Direkte sammenlikninger av lønn og produktivitet ligger utenfor det utvalget har kunnet gjennomføre. Vår gjennomgang av empiri i *"Er begynnerlønningene i Norge for høye?"* i kapittel 9.5, som igjen bygger sterkt på *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapitlene 3 og *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i 4, har imidlertid gitt en del elementer til et bilde av situasjonen.

Spørreundersøkelser til arbeidsgiverne tyder på at det er et bredt spekter av jobber der alder i seg selv har liten betydning for produktiviteten. Lover og regelverk har heller ingen bestemmelser som begrenser arbeidsmulighetene for personer over 18 år på grunnlag av alder. Alt i alt er det lite som tyder på at det er behov for omfattende lønnsdifferensiering etter alder for personer over 18 år.

Spørreundersøkelser til arbeidsgiverne gir samtidig et klart inntrykk av at noe yrkeserfaring er viktig for produktiviteten i de fleste jobber, og at fagutdanning er viktig i mange tilfeller. Betydningen av utdanning blir understreket av at arbeidsledigheten er mindre for de som har fullført en yrkesutdanning på videregående eller høyere nivå.

Ungdom i arbeidsstyrken er for en stor del ufaglært arbeidskraft, siden mange av de som senere blir faglærte fortsatt er under utdanning. Den høye arbeidsledigheten blant ungdom kan for en stor del oppfattes som et resultat av at det er generelt høyere arbeidsledighet blant ufaglærte enn blant faglærte. Arbeidssøkere uten annen utdanning enn grunnskolen er sterkt overrepresentert blant de ledige i gruppen 20 – 24 år. Også de unge som bare har videregående allmennfaglig utdanning ser ut til å ha relativt vanskelig for å få jobb.

Når ungdom i gruppen 20 – 24 år stiller svakt på arbeidsmarkedet, er det tilsynelatende først og fremst på grunn av mangel på yrkeskompetanse av den typen som kan opparbeides gjennom erfaring, opplæring i arbeidslivet og yrkesopplæring i skoleverket. Det betyr at bedre yrkesopplæring i skoleverket kan bidra til å skape større balanse i arbeidsmarkedet. Yrkesopplæringen er nærmere drøftet i *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12.

Imidlertid ønsker ikke alle unge å fortsette i skole. I mange tilfeller kan læring også skje mer effektivt ute i bedriftene. Derfor vil det fortsatt være viktig at lønnssystemene gjør det interessant for arbeidsgiverne å ta inn søkere uten yrkesutdanning og uten særlig arbeidserfaring.

Utvalget mener at nivået på de relative lønningene bør vurderes ut fra forholdene i de enkelte yrker og bransjer. Det er partene i arbeidslivet (sentralt og lokalt) som må foreta denne vurderingen og trekke konsekvensene av den. Utvalget vil imidlertid trekke fram en del forhold som partene kan ha grunn til å være særlig oppmerksomme på:

– Den høye ungdomsledigheten har tilknytning til generelt høy ledighet blant ufaglærte. Delvis kan dette være et konjunkturfenomen, men det kan også være grunn til å sette søkelyset på relativ lønn mellom faglærte og ufaglærte. Spesielt kan det være grunn til å være oppmerksom på dette forholdet i industrien, der forskjellen mellom hjelpearbeidere og fagarbeidere er liten i mange bransjer. En studie av verkstedindustrien tyder på at det har vært en langvarig ubalanse, slik at ved gjeldende relative lønninger har industrien i svært stor utstrekning foretrukket faglærte arbeidere framfor ufaglærte. I hvilken grad relative lønninger kan endre dette, avhenger selvsagt av hvilke krav produksjonsteknologien stiller til arbeidskraften, så forholdet bør vurderes fra bransje til bransje.
  I offentlig sektor kan lavtlønnsprofilen ved tariffoppgjørene ha ført til små lønnsforskjeller mellom ufaglært arbeidskraft og de med kort fagutdanning.
  Ungdomssysselsettingen har i senere år i sterkere grad blitt konsentrert om noen få næringer. Dette har selvsagt noe å gjøre med hvilke næringer som har ekspandert, og med utviklingen av produksjonsteknologien. Men en skal ikke utelukke at også relative lønninger kan ha noe med dette å gjøre. Ungdom ser ut til å ha fått liten del i den store sysselsettingsveksten i offentlig sektor. Noe kan forklares med økte krav til utdanning, men det er ikke utelukket at bedrifter og etater med andre relative lønninger ville organisere sitt arbeid på en måte som ga rom for mer ung og ufaglært arbeidskraft.
– Tariffavtalene har tradisjonelt hatt særlige bestemmelser om avlønning av arbeidstakere under 18 år, mens ansatte over 18 år i tariffsammenheng har blitt betraktet som voksne. Da disse bestemmelsen ble innført, var den obligatoriske skolen sju år, og en stor del av ungdommen begynte i arbeidslivet når de var 14 eller 15 år. Selv om lønnsdifferensieringen formelt var basert på alder, fungerte den reelt også som en differensiering mellom begynnerne på arbeidsmarkedet og de som hadde noe erfaring.
  Siden den gangen er skoleplikten forlenget med to år. En stor del av kullene fortsetter dessuten med videregående allmennfaglig utdanning og kanskje også militærtjeneste før de søker arbeid når de er 19 eller 20 år. Andre, som avsluttet

skolen når de var 16 år, blir på grunn av den høye ledigheten gående ledige uten å få særlig arbeidserfaring før de nærmer seg 20 år. Det kan være grunn til å spørre om tariffavtalenes bestemmelser om lønnsdifferensiering etter alder er tilpasset denne nye situasjonen.

– Når det gjelder de nåværende bestemmelsene om lønn for arbeidstakere under 18 år, viser de eksemplene som er gjengitt i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4 at det er stor spredning mellom minstelønningene i ulike avtaler. Spesielt kan det se ut som om minstelønningene er høye i staten. For en som er 17,5 år, er lønna i staten 53 prosent over minstelønna i varehandelen. Avstanden til minstelønna i hotell og restaurant er enda høyere. Lønna i staten er også 23 prosent over lønna i kommunene. Tariffene for stat og kommune fastsetter normallønn, mens det i varehandel og hotell og restaurant kan forekomme forskjellige lokale tillegg. Selv om en tar hensyn til det, er det grunn til å tro at lønningene i staten ligger relativt høyt. Det er vanskelig å se noen grunn til at alder og erfaring skulle ha mindre betydning i offentlig sektor enn i de andre næringene.
– Tariffavtalene har i dag særskilte bestemmelser om lønn for lærlinger. (Lønnssystemet for lærlinger er under omlegging, se *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6 og *"Utdanning og arbeidsliv"* i 12). Bortsett fra lærlingeordningen og en del stillinger i offentlig sektor (blant annet i forsvaret og ved universiteter og høyskoler), er det tilsynelatende liten bruk av spesielle opplæringsstillinger i arbeidslivet. I alle fall er det få åpninger for slike stillinger med særskilt avlønning i tariffavtalene. Lærlingeordningen blir nå utvidet til å gjelde flere fagområder, men det er neppe realistisk eller ønskelig at alle opplæringsbehov for unge begynnere i arbeidslivet dekkes av lærlingeordningen. Mange unge fikk tidligere etatsopplæring i de store samferdselsbedriftene og i bankene. Omfanget av slik opplæring i arbeidslivet er sannsynligvis kraftig redusert på grunn av nedbemanningen i disse sektorene. Derfor kan det være grunn for partene i lønnsforhandlingene til å drøfte om en burde åpne for opplærings- og treningsstillinger på flere områder. Slike stillinger er nærmere omtalt i *"Samlet vurdering"* i kapittel 1.1 og i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9.

1.10 SKATT, AVGIFTER, OPPSIGELSESVERN OG OPPLÆRINGSKOSTNADER

Differensiering av arbeidsgiveravgiften etter alder må – om den skal være meningsfylt – være rettet mot å sikre at lønnsforskjellene mellom arbeidstakergrupper i større grad samsvarer med produktivitetsforskjeller mellom dem. Om lønnsstrukturen i Norge ikke samsvarer med en slik norm, er det likevel spørsmål om ansvaret for dette heller skal bæres av partene i arbeidslivet, enn av myndighetene. Hvis lønnstrukturen i rimelig grad reflekterer produktivitetsforskjeller, må de problemene ungdom har i arbeidsmarkedet i dag, blant annet tilskrives et for høyt generelt kostnadsnivå eller en periode med svak etterspørsel etter arbeidskraft. I slike perioder vil nybegynnere på arbeidsmarkedet ofte få problemer. Balansen i arbeidsmarkedet vil da gjenopprettes når arbeidskraftetterspørselen på ny tar seg opp. Det kan riktignok være en fare for en del av de som har vært i etableringsfasen i de årene vi nå har bak oss, kan få større problemer med å finne fotfeste i arbeidsmarkedet enn tidligere og senere ungdomsgrupper. Denne gruppen vil imidlertid være svært sammensatt og den vil også inneholde grupper med høy kompetanse etter flere år i utdanningssystemet. De tiltak som er aktuelle bør primært rettes mot nykommere og uerfarne med lav kompetanse. Alder alene synes å være et for unyansert krite-

rium å differensiere tiltak etter, spesielt gjelder dette brede tiltak som arbeidsgiveravgiften. Mer selektive tiltak vil kunne treffe den delen av ungdomskullet som kan forventes å få varige problemer i arbeidsmarkedet og samtidig begrense fortrengningseffektene.

Kostnader knyttet til ansettelse og avslutning av arbeidsforhold betegnes ofte som tilpasningskostnader. De gir utrykk for hvor raskt bedriftene kan justere bemanningen til endringer i etterspørsel og produksjon. I Norge er slike kostnader blant annet relatert til stillingsvernbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Tilpasningskostnadene som stillingsvernbestemmelsene medfører vil stabilisere antall sysselsatte personer. Dette medfører normalt at det tar lengre tid før en nedgangsperiode slår ut i arbeidsløshet, men samtidig vil ikke en oppgangsperiode så raskt resultere i at sysselsettingen tar seg opp. Dette er særlig et problem for de som er nykommere på arbeidsmarkedet i en nedgangsperiode.

Tilpasningskostnader bidrar også til å styrke stillingen til de som har jobb (innsiderne), mens nykommere i arbeidsmarkedet (outsiderne) tilsvarende kan få noe større problemer. Internasjonale data viser at risikoen for å bli sagt opp er lavere i land med et sterkt stillingsvern, og at arbeidsløsheten er mer kortvarig i land med svakt stillingsvern.

Et sterkt oppsigelsesvern vil gjøre bedriftene mer forsiktige med tanke på hvem de ansetter, fordi ansettelsesbeslutningen kan virke bindende for lang tid. Dette kan spesielt ramme uerfarne og nybegynnere med lite utdanning, siden det er større usikkerhet forbundet med å ansette disse enn mange andre grupper. Det kan også være slik at bedriften ikke setter i gang mer enn den mest nødvendige opplæringen av slike arbeidstakere fordi det er usikkert om de vil bli lenge nok i bedriften til at den kan høste gevinsten av opplæringen.

Økonomisk teori tilsier at generell opplæring som bedriftene gir sine ansatte gjennomgående skal reflekteres i lønnsprofilen gjennom ansettelsesforholdet slik at arbeidstakerne selv bærer den fulle kostnad ved opplæringen. Dette skyldes at dette er opplæring som gir full uttelling i lønn ved tilsetting i andre bedrifter. Yter bedriften spesifikk opplæring, der gevinsten bare kan tas fullt ut ved fortsatt ansettelse i den samme bedriften, skal kostnadene ved opplæringen deles mellom arbeidstaker og bedriften, men også her slik at det er en stigende lønnsprofil gjennom ansettelsesforholdet. Hvis opplæringskostnadene ikke er tilstrekkelig reflektert i lønnsprofilen over livsløpet, vil det virke som et hinder mot å lære opp ungdom. Det er svært vanskelig å vurdere om lønnsstrukturen i norske bedrifter er slik at den gir tilstrekkelig incitament til å oppkvalifisere arbeidskraften. En sammenligning med andre land over omfanget av formell kursvirksomhet for bedriftenes regning viser at Norge ikke atskiller seg vesentlig fra andre land.

1.11 VIRKER ARBEIDSMARKEDSPOLITIKKEN FOR UNGDOM?

I *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11 behandler utvalget ulike effekter av arbeidsmarkedspolitikken, både for den enkelte som deltar på tiltak og for den totale sysselsettingen.

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har til hensikt å bedre den enkelte deltaker sine muligheter i arbeidsmarkedet, avhjelpe flaskehalser og lette koblingen mellom ledige stillinger og personer. I tillegg vil deltakerne ofte få redusert den psykiske og sosiale belastningen ved å gå ledig.

For de ledige i gruppen 16-19 år er en viktig målsetting med tiltakene å motivere til å fullføre eller påbegynne videre utdanning. Dette er også et viktig mål for dem i gruppen 20-24 år som har svak utdanningsbakgrunn. For de øvrige i 20-24-

årsgruppen kan kvalifiseringstiltak gjøre eksisterende utdanning mer i tråd med arbeidsmarkedets behov, og tiltak kan gi en første arbeidserfaring.

I første del av kapitlet diskuteres hvordan arbeidsmarkedspolitikken kan bidra til å øke den totale sysselsettingen. Det vil alltid være en fare for at personer på arbeidsmarkedstiltak fortrenger andre arbeidstakere, og at dette reduserer den sysselsettingsskapende effekten av tiltakene. Det kan på den annen side være ønskelig at ungdom via tiltak blir bedre i stand til å konkurrere med andre arbeidstakergrupper, siden dette kan forhindre at enkelte arbeidsløse gradvis skyves ut av arbeidsmarkedet. En må imidlertid være oppmerksom på at utstrakt bruk av tiltak for ungdom kan gi store fortrengningseffekter også i det ordinære arbeidsmarkedet for ungdom. Fortrengning kan på den annen side innebære at flere får anledning til å prøve seg i arbeidsmarkedet.

De positive effektene av arbeidsmarkedstiltak på sysselsettingen kan dempes hvis tiltakene skaper økt lønnspress. Faren for at dette skal skje i tilknytning til tiltak rettet mot ungdom synes liten. Dessuten kan arbeidsmarkedspolitikken på lang sikt opprettholde arbeidstilbudet, og dermed redusere lønnspresset.

Unge ledige mottar sjeldnere dagpenger enn andre grupper ledige. De som er dekket av ordningen mottar dessuten mindre i gjennomsnitt enn eldre. Tiltakslønna på den type tiltak ungdom deltar på, kvalifiseringstiltak, er også satt lavt. Ved fastsetting av nivået er det viktig å ta i betraktning de virkninger tiltakslønna har på de unges motivasjon til å finansiere utdanning selv, ta jobber i det ordinære arbeidsmarkedet, jobbe svart, eller bli sosialhjelpsmottakere.

Få studier, verken i Norge eller internasjonalt, er gjort på aggregerte virkninger av ungdomstiltak. Studier av tiltak generelt viser imidlertid at tiltakene bidrar til økt sysselsetting. Resultatene for Norge er usikre, men tyder på at tiltakene har en positiv effekt på total sysselsetting, og at de har virket lønnsdempende.

Tilslutt i dette kapitlet gjennomgår utvalget resultater av norsk og utenlandsk forskning om virkningen av aktive arbeidsmarkedstiltak for deltakere og bedrifter. Hensikten har vært å dokumentere i hvilken grad slike tiltak kan bidra til å løse sysselsettingsproblemet til unge arbeidsløse. Vi har derfor først og fremst gjennomgått evalueringer av spesielle ungdomstiltak, men også evalueringer av generelle tiltak som har hatt stor betydning for arbeidsløs ungdom. Vi har forsøkt å få svar på to spørsmål: For det første om, og i så fall i hvilken grad, tiltakene har en positiv effekt for den enkelte deltakers mulighet for å komme i jobb eller få en ordinær utdanningsplass. For det andre i hvilken grad tiltakene gjennom fortrengning virker negativt for ordinære arbeidssøkere.

M.h.t det første spørsmålet gir gjennomgangen ikke grunnlag for klare konklusjoner. Resultatene fra forskjellige evalueringer spriker både mellom lignende tiltak i forskjellige land, mellom forskjellige tiltak i samme land, og mellom tidsperioder. Det kan være minst tre grunner til at resultatene fra relativt like tiltak varierer mellom forskjellige evalueringer.

For det første fordi de tiltakene som analyseres faktisk er forskjellige selv om de har mange likhetstrekk; de er rettet mot forskjellige grupper, gir opplæring innen ulike fagområder, tiltaksperioden varierer o.s.v. For det andre fordi tiltakene foregår innen forskjellige samfunnsmessige rammebetingelser. Nærings-og bedriftsstrukturen og nivået på arbeidsledigheten kan være viktige faktorer i denne sammenheng. For det tredje fordi evalueringsmetodene varierer med forskjellige typer av datasett, variabelvalg og statistiske framgangsmåter. Et viktig moment er at evalueringene i varierende grad korrigerer for positiv og negativ seleksjon til tiltakene.

Til tross for disse problemene gir resultater fra enkelte evalueringer og det samlete inntrykket fra hele materialet som er gjennomgått, noen indikasjoner på hvordan tiltakene fungerer i forhold til å løse deltakernes sysselsettingsproblem.

Flere av arbeidsmarkedstiltakene har en positiv, men svak sysselsettingseffekt. Effekten på ungdommenes muligheter i utdanningssystemet ser også ut til å være relativt liten, men i forhold til dette spørsmålet er konklusjonen basert på et spinklere materiale.

Ser man samlet på de norske og utenlandske evalueringene ligger beregnete jobbsannsynligheter for tiltaksdeltakerne opptil 17 prosentpoeng høyere enn ikkedeltakernes. Den vanligste differansen ser ut til å være mellom 5 og 12 prosentpoeng. Beregningene er imidlertid usikre og for flere av tiltakene kan evalueringene ikke påvise positive effekter i det hele tatt. Hvis disse effektene varer i flere år er resultatene kanskje ikke så svake som de umiddelbart gir inntrykk av. Noen av undersøkelsene tyder imidlertid på at den positive effekten avtar relativt raskt over tid.

Selv om de gjennomsnittlige effektene ser ut til å være svake kan tiltakene ha stor effekt for enkelte grupper av tiltaksdeltakere. Det materialet som er gjennomgått her gir lite grunnlag for å peke ut hvilke grupper dette eventuelt er.

Den norske evalueringen av praksisplasser gir en klar indikasjon på at tiltak som kombinerer arbeidstrening og opplæring har en positiv effekt på jobb-og utdanningssannsynligheten til deltakerne. Dette er det viktigste arbeidsmarkedstiltaket i Norge for ungdom under 20 år. Effekten av rene kurstilbud (AMO-kurs) og rene sysselsettingstiltak (LTU) er mer usikker.

I utgangspunktet skulle man tro at sysselsettingseffekten av kvalifiseringstiltakene, AMO-kurs og praksisplasser, økte med lengden på tiltaksperioden. Tankegangen er da at graden av kvalifisering øker med den tiden man får opplæring. Dette er en sammenheng som ser ut til å gjelde i forhold til det ordinære utdanningssystemet siden sjansen for å være arbeidsledig synker med utdanningsnivå. Flere av evalueringene tyder imidlertid på at denne sammenhengen ikke gjør seg gjeldende for arbeidsmarkedstiltakene. De korte AMO-kursene, og de lange som gir formell kompetanse, har størst sysselsettingseffekt. Dette kan bl.a forklares med at disse oftere gir konkret og direkte anvendbar kompetanse som det er etterspørsel etter i markedet. Dette gjaldt særlig kurs med en fagkrets rettet mot industrien. Sysselsettingseffekten av praksisplasser stiger inntil 26 uker for så å avta. Det samme gjelder for sysselsettingstiltak (LTU). Disse resultatene kan imidlertid være skapt av at deltakerne på de lange kursene er relativt ressurssvake arbeidssøkere og at evalueringene derfor undervurderer tiltakseffekten for disse.

En av de svenske evalueringene av ungdomstiltak kommer fram til resultater som understreker betydningen av at tiltakene inngår i en plan for ungdommenes arbeidsmarkedskarriere. Den norske evalueringen av praksisplasser tyder på at tiltakene virker best når de er i samsvar med tidligere yrkespraksis.

M.h.t det andre spørsmålet; om tiltaksdeltakerne fortrenger ordinære arbeidssøkere, er det utført lite forskning i Norge. En norsk evaluering av ordningen med lønnstilskudd tyder imidlertid på at fortrengningseffekten av dette tiltaket er liten. Utenlandske evalueringer er på den annen side relativt klare når de konkluderer med at fortrengningseffektene er betydelige. Dette understreker faremomentene knyttet til et system der store deler av ungdomskullene kanaliseres inn i lite kompetansegivende kvalifiserings- og sysselsettingstiltak.

Et spørsmål vi ikke har stilt så langt er om de positive effektene av tiltakene er store nok til å gi et samfunnsøkonomisk overskudd når kostnadsiden trekkes inn. I forlengelsen av dette spørsmålet kan man gi en vurdering av om tiltakene bør trappes opp eller ned. Dette spørsmålet kan utvalget ikke gi noe klart svar på fordi det ikke er gjennomført helhetlige effektivitetsevalueringer av tiltakene.

Det må igjen understrekes at utvalget utelukkende har vurdert tiltakenes effekt på ungdommenes muligheter i arbeidsmarkedet og utdanningssystemet. Tiltakene

kan ha andre positive effekter, blant annet at deltakernes trivsel er høyere enn blant andre arbeidsledige.

1.12 UTDANNING OG ARBEIDSLIV

Sammenhengen mellom utdanning og arbeidsliv drøftes i en rekke kapitler i denne utredningen. I *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12 behandler utvalget sider ved dette fenomenet som bare i begrenset utstrekning berøres andre steder i utredningen.

Avkastningen av utdanning i form av økt inntekt ser ut til å ha avtatt i løpet av 1980-tallet. Men utdanning gir andre gevinster enn de rent økonomiske. Høy utdanning ser ut til å redusere sjansen for å miste jobben ved at det gir adgang til jobber der man er mer beskyttet mot jobbtap. Samtidig reduserer det lengden på ledighetsperioden hvis man først skulle miste jobben.

Data om fullføringsgraden i videregående skole etter 3 og 5 år for avgangselevene i grunnskolen i 1980 og 1985 viser en svak forbedring. Men i avgangskullet fra grunnskolen i 1985 var det fortsatt bare om lag 50 prosent av de som begynte, som fullførte en 3-årig utdanning i den videregående skole. En relativt stor andel brukte 5 år på å fullføre.

Mangelen på videregående kurs er særlig stor for de yrkesforberedende linjene, blant annet fordi lærlingeordningen har tilbud til for få. Om lag 10 prosent av et årskull får tilbud om lærlingekontrakt. Målsettingen i Reform 94 er at en tredjedel av ungdomskullet, om lag 20 000 elever, skal få tilbud om lærlingeplass.

Fra 1989 og framover har antall nye lærlingekontrakter ligget rundt 7 000 pr. år. I dag kompenseres bedrifter som tar inn lærlinger med 16 800 kroner pr. år. For bedrifter som tar inn lærlinger, og som har fullført to år i videregående skole, ble det fra høsten 1992 innført dobbelt tilskudd. Når antall nye kontrakter økte til 9 300 i 1992, henger dette antakelig sammen med doblingen av det statlige tilskuddet. Tilskuddet økte fra 16 800 kroner til 33 600 kroner, og om lag 60 prosent av de nye kontraktene høsten 1992 gikk til elever som hadde minst to års opplæring fra videregående skole. Utviklingen i 1993 tyder på at antallet nye kontrakter vil ligge på rundt 7 500. Målsettingen om 20 000 nye kontrakter innebærer således omtrent en tredobling i forhold til det nivået det har ligget på de siste årene, når en ser bort fra 1992.

Et annet aspekt ved inngåelsen av lærlingekontrakter i Norge er at lærlingekontrakter først og fremst er et tilbud til de over 18 år. I 1992 gikk over 80 prosent av lærlingekontraktene til ungdom over 18 år, mens det ser ut til å øke til nærmere 90 prosent i 1993.

Antallet lærlingekontrakter varierer blant annet med

- kostnadene for bedriftene ved å ta inn lærlinger
- konjunkturutviklingen
- lærlingetradisjoner og arbeidsgivers holdninger

Etter innføring av Reform 94 vil det fortsatt være partene i arbeidslivet som fastlegger lærlingelønnen. Selv om satsene ikke endres betydelig kan likevel bedriftenes kostnader ved å ta inn lærlinger bli betydelig redusert. I dag kan lengden på en lærlingekontrakt variere i hovedsak fra 1 år opptil 4 år, avhengig av hvor mange års utdanning lærlingen har fullført. For elever med mange års utdannelse kan imidlertid lærlingekontraktens lengde være helt ned til et halvt år. Dagens ordning gir lærlingen lønn i hele opplæringsperioden. I den nye modellen endres dette og lærlingen vil ikke ha krav på kompensasjon under opplæringen utover den verdiskapning som utføres. For en normalkontrakt med varighet på to år vil det innebære utbetaling av lærlingelønn i kun ett år. Konsekvensene for bedriftene er at lønnsutbetalingene til

lærlinger i de fleste tilfeller vil reduseres. I tillegg økes det offentlige tilskuddet til bedrifter som følge av Reform 94.

Det store søkertallet til høyere utdanning henger blant annet sammen med tendensene til opphopning i søkekøen. Utvalget illusterer denne opphopningstendensen ved å følge det samme årskull gjennom flere opptak. Med unntak av det første året, indikerer tallene at flertallet av søkere fra et årskull er gjengangere i søkekøen. Med tiden vil stadig høyere andeler av et bestemt årskull ha søkt om plass i høyere utdanning. For det kullet vi har tatt utgangspunkt i, vil studiefrekvensen antakelig komme opp i 40 prosent, kanskje nærmere 50 prosent. Et slikt tall vil en imidlertid ikke med sikkerhet kunne påvise før godt etter tusenårskiftet.

Utvalget beskriver hvordan mulighetene til å få jobb i ulike yrker varierer, og hvordan dette slår ut i forskjellig arbeidsledighet for ulike typer utdanning.

Et viktig trekk ved ungdommens adferd i arbeidsmarkedet er veksten i kort deltidsarbeid blant ungdom med utdanning som hovedaktivitet. Innenfor aldersgruppen 17-24 år hadde 38 prosent av skoleungdommen lønnet arbeid. Splitter vi disse opp på ukentlig arbeidstid viser det seg at 27 prosent har en arbeidstid fra 1-9 timer pr uke, 9 prosent arbeider mellom 10 og 19 timer pr uke, mens kun 2 prosent arbeider 20 timer eller mer pr. uke.

En undersøkelse av begynnerstudentenes yrkesaktivitet i Oslo i 1991 viste at 56 prosent var yrkesaktive. I 1986 var tilsvarende tall 42 prosent. Undersøkelser av sammenhengen mellom skoleungdoms arbeidsinnsats og deres skoleprestasjoner viser at moderat arbeidsinnsats ikke påvirker prestasjonene i negativ retning, hverken når det gjelder omfanget av lekselesing, karakternivå, fravær eller aspirasjoner om høyere utdanning.

KAPITTEL 2

Utvalgets mandat, sammensetning, arbeid og avgrensninger

2.1 MANDAT OG SAMMENSETNING

Regjeringen varslet i Langtidsprogrammet for 1994-1997 at den i samarbeid med partene i arbeidslivet ville gjennomføre en kartlegging av ungdomslønninger, og med det utgangspunktet drøfte og analysere virkningene for sysselsettingen. Ved kongelig resolusjon av 7. mai 1993 nedsatte Regjeringen et ekspertutvalg til å foreta en utredning om ungdom, begynnerlønninger og arbeidsledighet, som ble gitt følgende mandat:

1. En kartlegging av begynnerlønninger, herunder lærlingelønninger og lønn på tiltak, og den betydning de kan ha for ungdomens stilling i arbeidsmarkedet. Det foretas en sammenligning med andre land.
2. En gjennomgang av regelverk, lovgivning og avlønning og den betydning dette kan ha for ungdomssysselsettingen. Det foretas en sammenligning med andre land.
3. En kartlegging av arbeidsgiveres praksis med hensyn til ansettelser av ungdom, både i forhold til ordinære ansettelser og bruk av lærlinger og tiltaksplasser. I den grad det er mulig bør utvalget foreta sammenligninger med andre land.
4. Drøfte spesielle trekk som kan ha stor betydning for ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet, og forsøke å gi en vurdering av hva slike forhold kan bety i et livsløpsperspektiv. Herunder bes utvalget forsøke å vurdere om arbeid ved siden av skole/studier på den ene siden og arbeidsledighet og sosialhjelpmottak på den annen side, kan ha betydning for senere ervervsmuligheter og for de unges holdninger og forventninger til arbeidsmarkedet.

Ekspertutvalget fikk følgende sammensetning
Professor Tom Colbjørnsen, Bergen, leder
Professor Asbjørn Rødseth, Oslo
Førstekonsulent Ingvild Svendsen, Oslo
Assisterende direktør Henning Strand, Oslo
Forsker Marianne Røed, Oslo
Forsker Arild H. Steen, Bærum

I den kongelige resolusjonen heter det at utredningen bør foreligge ved årsskiftet 1993/1994.

I forbindelse med oppnevningen av ekspertutvalget fikk Administrasjonsdepartementet fullmakt til å oppnevne en referansegruppe for å ivareta kontakten med organisasjonene og berørte departement og ellers bistå utvalget i arbeidet med utredningen. Departementet oppnevnte 7. juli 1993 følgende referansegruppe:
Arnulf Leirpoll, Administrasjonsdepartementet, leder
Bjørg Moe Laeskogen, Næringslivets Hovedorganisasjon
Olav Magnussen, Næringslivets Hovedorganisasjon
Berit Aarsnes, Kommunenes Sentralforbund
Arve Dagfinrud, Akademikernes Fellesorganisasjon
Bjørn Tore Stølen, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Tor Hugne Olsen, Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner
Jan Tore Sanner, Unge Høyre
Liv Anne Støren, Barne- og familiedepartementet
Gunvor Strømsheim, Kommunal- og arbeidsdepartementet
Ellen Seip, Sosialdepartementet
Jon Nicolaisen, Finansdepartementet
Kay Olav Winther, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet

Landsorganisasjonen i Norge og Arbeidernes Ungdomsfylking ble også invitert til å delta i referansegruppen, men begge sa nei til å være representert. Når det gjelder referansegruppens oppgaver og ansvar vises det til egen uttalelse fra referansegruppen.

Sekretærer for utvalget har vært byråsjef Roger Nordhagen, førstekonsulent Ragnar Ihle Bøhn, begge Administrasjonsdepartementet, avdelingsdirektør Hilde Olsen, rådgiver Lars Loe og førstekonsulent Geir Brandborg, alle Finansdepartementet, rådgiver Sverre Try og konsulent Ragnhild Nordaas, begge Kommunal- og arbeidsdepartementet. Utvalget vil takke sekretariatet for godt utført arbeid.

2.2 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har i perioden mai 1993 til januar 1994 hatt 10 møter. Utvalget har i forbindelse med møter i utvalget hatt tre møter med referansegruppen. I august 1993 ble det arrangert et kontaktseminar hvor representanter fra ulike samfunnsvitenskapelige miljø kom med innspill, materiale og synspunkter som kunne være av interesse for utvalgets arbeid. Referansegruppen var også invitert til å delta i seminaret. Utvalget ble gitt et omfattende mandat innenfor en kort tidsfrist. Innenfor den tidsrammen som sto til disposisjon har utvalget i det alt vesentlige vært henvist til å utnytte eksisterende statistikk, utredninger og forskningsarbeid. Utvalget vil takke enkeltpersoner og institusjoner som på forskjellige måter har bidratt til utvalgets arbeid. En særlig takk til Kjell Andersen og Frode Finsås som har bistått på en vedifull måte under utarbeidelsen av *"Internasjonale forhold"* i kapittel 7 om internasjonale forhold, og Torill Hammer ved UNGFORSK som har stilt data til rådighet for utvalget, og bidratt med nyttige kommentarer underveis. På enkelte områder har utvalget tatt initiativ til å få utført nye analyser. ECON Analyse a.s. ved Knut Arild Larsen og John Eriksen har på oppdrag fra utvalget laget en egen analyse av arbeidsmarkedet for ungdom. Denne er trykket som vedlegg til utredningen. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning har også på initiativ fra utvalget laget en rapport om stillingsvern og virkninger for ungdom, og en analyse av hvordan de som ble ledige i oktober 1990 har beveget seg mellom ledighet, tiltak og jobb.

2.3 UTVALGETS AVGRENSNINGER

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget er den høye arbeidsløsheten blant ungdom, både absolutt og sammenlignet med andre grupper. I utgangspunktet er det grunn til å påpeke at denne kan ha en rekke ulike årsaker.

- Lønns- og inntektsforhold
- Lov- og regelverket i arbeidslivet
- Forholdet mellom utdanning og arbeidsmarked
- Arbeidsmarkedspolitikkens omfang og innretning
- Overgang mellom ulike livsfaser
- Demografi
- Konkurranseforhold mellom ulike grupper i arbeidsmarkedet

– Konjunkturer
– Strukturelle endringer i økonomien

Ut fra sitt mandat har utvalget konsentrert sitt arbeid om de virkninger lønnsforskjeller, regelverk, forholdet skole-arbeidsliv, arbeidsmarkedspolitikk og livsløpssyklus/livsløp har for ungdomssysselsettingen. Også andre forhold vil bli sporadisk berørt, men ikke underlagt samme systematiske behandling som de nevnte forholdene. Utvalgets avgresninger er vist i boks 2.1.

Boks 2.1 Årsaker til ungdomsarbeidsløshet

UTVALGETS AVGRENSNING

– **Forhold mellom lønn og produktivitet**
– **Alternative inntektskilder**
– **Lov- og regelverk**
– **Forhold mellom skole og arbeidsliv**
– **Arbeidsmarkedspolitikk**
– **Livssyklus og livsstil**

ANDRE ÅRSAKER

– Demografi, yrkes- og utdanningsfrekvenser
– Konjunkturer
– Konkurranseforhold mellom ulike grupper
– Strukturelle endringer i økonomien

Utvalget ønsker å knytte en spesiell kommentar til punkt 4 i mandatet, der vi bes om å vurdere konsekvensene av ungdommens tilknytning til arbeidslivet i et livsløpsperspektiv. Av naturlige grunner er det spesielle vansker med å finne data som kan belyse dette. Livsløpsvirkningen av å ha kommet inn på arbeidsmarkedet i den lavkonjunkturen Norge har opplevd de siste årene, vil ikke bli synlig på mange år. Erfaringer fra andre land og tidligere perioder kan imidlertid gi visse holdepunkter, og det samme kan teoretiske betraktninger. Utvalget behandler disse i henholdsvis *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 og kapittel *"Arbeidsmarkedets virkemåte og ungdommens situasjon"* i 8.

Med ungdom vil utvalget forstå personer i aldersgruppen 16-24 år.

KAPITTEL 3

Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?

3.1 INNLEDNING

Utvalget vil i dette kapitlet gi en oversikt over viktige sider ved ungdommens tilknytning til arbeidslivet. Følgende spørsmål vil bli belyst:

- Hvor store er *ungdomskullene*, hvordan endrer de seg over tid, og hvordan kan dette påvirke ungdommens stilling på arbeidsmarkedet?
- Hvilke *hovedaktiviteter* bruker ungdom tiden på? Hvor mange av ungdommene er hovedsakelig under utdanning, i lønnet arbeid, eller arbeidsløse, og hvordan har forholdet mellom disse aktivitetene endret seg over tid?
- Hva kjennetegner ungdommens forhold til *lønnet arbeid*? Hvor mange av dem har jobb, hvordan svinger dette med konjunkturene, hvor lang arbeidstid har de, og hvor vanlig er det å kombinere arbeid og utdanning? I hvilke deler av arbeidslivet finner man hyppigst ungdom, og hva slags jobber er det arbeidsgiverne regner ungdommen som spesielt egnet til å utføre?
- Hvor omfattende er *arbeidsløsheten* i ulike ungdomsgrupper? Arter denne seg likt i alle aldersgrupper? Hvor lange er ledighetsperiodene, og hvor ender de arbeidsløse opp etter en ledighetsperiode? Hvem er mest utsatt for arbeidsløshet, og hvordan oppleves det å gå ledig?

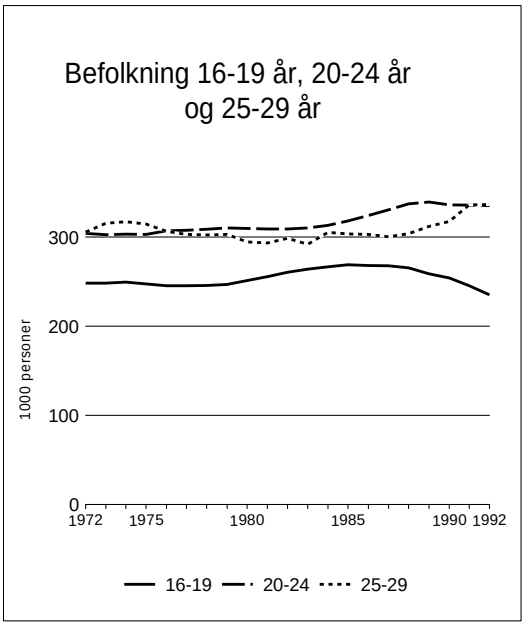
Det meste av framstillingen bygger på tidsseriedata, med vekt på utviklingen i 20-års perioden fra 1972 til 1992.

Utvalget har ut fra mandatet valgt å konsentrere oppmerksomheten om de sider ved ungdommens situasjon som er mest relevante ut fra deres tilknytning til arbeidsmarkedet. For mer helhetlige beskrivelser av ungdommens livssituasjon og levekår vises det til Levekårsutvalgets innstilling (NOU 1993:17), og til særskilt vedlegg til St. meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97: Ungdomspolitikk mot et nytt hundreår.

3.2 DEMOGRAFI: UNGDOMSKULLENES STØRRELSE

Fra 1972 til 1992 har befolkningen fra 16-24 år økt med 18 400 personer. Innenfor denne aldersgruppen har det imidlertid skjedd store forskyvninger, ved at aldersgruppen 16-19 år har blitt redusert med 12 700 personer og aldersgruppen 20-24 år har økt med 31 100, se Figur 3.1.

I første halvdel av 1980-årene økte befolkningen i aldersgruppen 16-24 år markant. Etter 1985 har det vært en reduksjon i aldersgruppen 16-19 år, mens aldersgruppen mellom 20-24 år forsatte å vokse fram til 1989.



Figur 3.1 Befolkningen i ulike aldersgrupper. 1000 personer.
Kilde: Sysselsettingsbudsjettet, SSB

Store ungdomskull kan bidra til at presset på utdanningssystemet såvel som arbeidsmarkedet øker. De demografiske bidragene til utviklingen på arbeidsmarkedet avhenger imidlertid av både tilgangen og avgangen av personer i yrkesaktiv alder. Figur 3.2 viser ungdomsbefolkningen i prosent av befolkningen i den yrkesaktive alder. Med yrkesaktiv alder regnes aldersgruppen 16-74 år. Figuren viser mange av de samme trekkene som utviklingen i Figur 3.1, men samlet sett har det vært en liten reduksjon i ungdomsbefolkningens andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, når vi ser perioden fra 1972 til 1992 under ett. I 1972 utgjorde denne andelen 20 prosent, i 1992 var andelen redusert til 18 prosent.

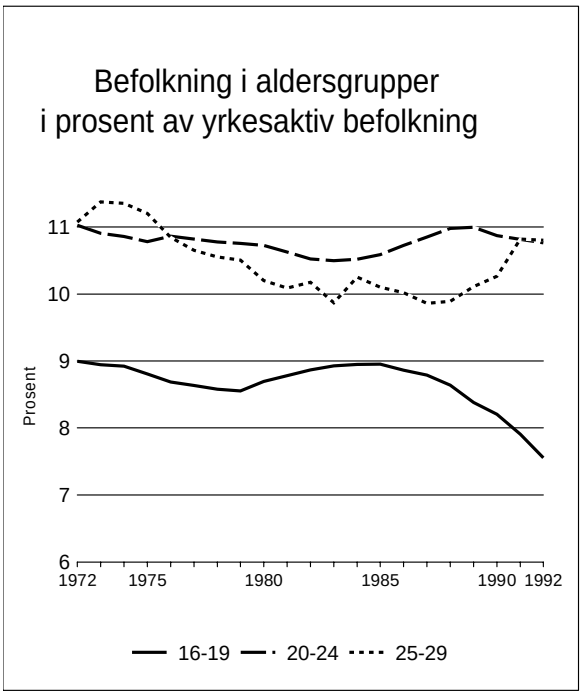
Det er usikkert hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke arbeidsmarkedet for unge. På den ene siden er presset på arbeidsmarkedet fra nye ungdomskull i ferd med å avta, og denne tendensen vil fortsette. Hovedbildet er at aldersgruppen 16-29 år fremdeles vil avta betydelig i antall fra nesten 910 000 i 1990 til 800 000 i år 2000, se Figur 6.3. På den annen side tilsier den demografiske utviklingen en økning i den totale arbeidsstyrken. De små kullene fra mellomkrigstiden er nå på vei over på alderstrygd. I tillegg er det en økning i de aldersgruppene som har høyest yrkesdeltakelse. Dersom yrkesprosentene etter kjønn og alder holder seg konstant, kan det forventes en økning i arbeidsstyrken på 15 000 til 20 000 personer i året fram mot år 2000.

Som vi skal se senere i dette kapitlet, finnes det jobber der arbeidsgiverne foretrekker ungdom. Den demografiske utvikling skulle tilsi mindre konkurranse om disse. Når det derimot gjelder jobber der ungdom konkurrerer med voksne, tilsier utviklingen med økende arbeidsstyrke, økt konkurranse for ungdom.

3.3 UTDANNING, ARBEID OG ARBEIDSLØSHET

Utdanning og arbeid er de to viktigste hovedaktivitetene for ungdom – se Figur 3.3a og b. I 1992 var det 93 prosent av 16-19 åringene og 77 prosent av 20-24 åringene

som hadde en av disse to som hovedaktivitet. I tillegg kommer en konstant andel på 6 til 7 prosent av 20-24 åringene som er vernepliktige. Dette er i all hovedsak menn. Kvinnenes økende deltakelse på arbeidsmarkedet og økende utdanningstilbøyelighet har medført en redusert andel av 20-24 åringer som oppga at de hovedsakelig er hjemmeværende. I 1972 var det 15 prosent i denne aldersgruppen som hovedsakelig gjorde ulønnet arbeid i hjemmet, i 1992 var andelen redusert til 3 prosent.



Figur 3.2 Befolkningen i ulike aldersgrupper, i prosent av yrkesaktiv befolkning (16-74 år)
Kilde: Sysselsettingsbudsjettet, SSB

Ungdomsperioden er preget av overgangen fra rollen som barn til voksen. En sentral del av dette er overgangen fra skole og studier til arbeidsmarkedet. Den sterke økningen i utdanningslengde har medført at ungdomsperioden er blitt utvidet i løpet av siste ti-årsperiode. Overgangen fra utdanning og til en fast jobb er forflyttet noen år ut i livet.

Fra 1980 til 1991 ble andelen av avgangselevene som ikke gikk videre i utdanningssystemet etter grunnskole, redusert fra 19 til 5 prosent. Økte kvalifiseringskrav fra arbeidslivet, et slakt arbeidsmarked og økt utdanningskapasitet har bidratt til denne utviklingen. Kapasiteten i både videregående og høyere utdanning har økt. Fra høsten 1988 til høsten 1993 har antall studieplasser økt med 54 500. I denne perioden har flere unge, spesielt 16-19 åringer, hatt mulighet for å velge skolegang.

Utviklingen kan for eksempel beskrives ved hjelp av ungdommens hovedaktivitet, slik den framkommer i arbeidskraftundersøkelsen (AKU – se Boks 3.1.). I 1972 oppga 58 prosent av personene i alderen 16-19 år at de hadde utdanning som sin viktigste aktivitet. I 1992 var denne andelen økt til 79 prosent. Tilsvarende tall for aldersgruppen 20-24 var 19 prosent i 1972 og 30 prosent i 1992, se Figur 3.3a og b.

For 16-19 åringene motsvares økningen i andelen som har utdanning som hovedaktivitet av en tilsvarende reduksjon i andelen som har inntektsgivende arbeid som sin viktigste aktivitet. Andelen som hadde sysselsetting som hovedbeskjeftigelse ble mer enn halvert i denne tyveårsperioden, fra 32 prosent i 1972 til 14 prosent i 1992[1] .

For tenåringene var det en relativt svak årlig reduksjon i andelen med sysselsetting som hovedaktivitetet fram til 1985,og deretter en økning i perioden 1985 til 1988. Fra 1988 til 1992 har andelen 16-19 åringer med sysselsetting som hovedaktivitet nesten blitt halvert, fra 26 prosent til 14 prosent.

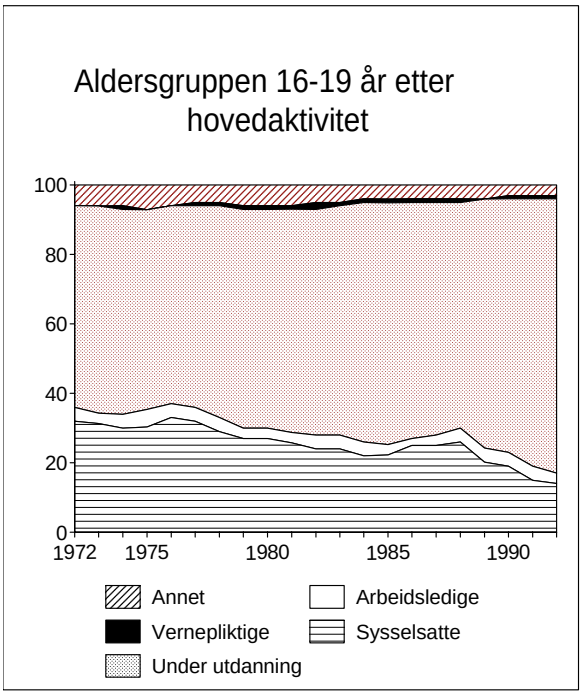
For aldersgruppen 20-24 ble andelen med sysselsetting som hovedaktivitet bare redusert fra 52 til 47 prosent i tyveårsperioden 1972-1992 sett under ett. Fra 1972 og fram til 1988 var det en svak positiv trend i andelen sysselsatte, men etter 1988 har det også for denne aldersgruppen vært et kraftig fall i andelen med sysselsetting som hovedbeskjeftigelse, fra 61 prosent til 47 prosent[2] . Når en ser hele tyveårsperioden under ett, motsvares veksten i utdanning langt på vei av en tilsvarende reduksjon i andelen som oppgir hjemmearbeid som hovedaktivitet.

Utviklingen har hovedsakelig funnet sted ved en utjevning mellom kjønnene gjennom høyere utdanningstilbøyelighet og høyere yrkesdeltakelse blant unge jenter.

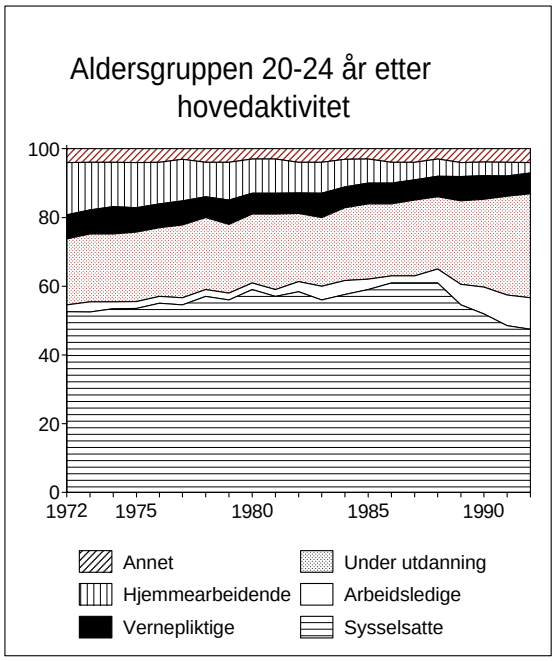
Både blant 16-19-åringene og 20-24-åringene har det dermed skjedd en ganske sterkt reduksjon i andelen som har sysselsetting som hovedbeskjeftigelse parallelt med den siste lavkonjunkturen. Dette har imidlertid ikke resultert i arbeidsløshet i samme utstrekning for de to gruppene. Arbeidsledighet slik det er målt i Figur 3.3a og b, dvs de personene som oppfatter arbeidssøking og ledighet som sin hovedaktivitet, har vært stabil i hele perioden for den yngste aldersgruppen. Det er en konstant andel på 3 til 4 prosent av 16-19 åringene som oppfatter seg hovedsakelig som ledige, med en topp i 1975 på 5 prosent og en bunn i 1987 på 2 prosent. Vi måler her andelen personer med arbeidsledighet som hovedaktivitet i forhold til *befolkningen* i vedkommende aldersgruppe[3] .

For aldersgruppen 20-24 år har det derimot vært en markant økning i andelen hovedsakelig ledige de siste årene. Fram til 1988 var andelen stabil på samme nivå som for 16-19 åringene (mellom 2 og 4 prosent), men etter 1988 har andelen blitt mer enn firedoblet, til 9 prosent i 1992. Dette kan bety at arbeidsledighet er et problem som rammer de eldste ungdommene i langt større grad enn de yngste, men det kan også bety at de yngste lettere finner andre hovedaktiviteter når de ikke får jobb.

1. I Arbeidskraftundersøkelsen spørres kun deltidssysselsatte om deres hovedsakelige aktivitet. Før 1988 ble kun de som arbeidet mindre enn 21 timer spurt om hovedsakelig virksomhet. For at data skal være sammenliknbare for perioden 1972-1992 har vi tatt utgangspunkt i dette: Sysselsetting som hovedbeskjeftigelse omfatter personer som arbeider mer enn 20 timer i uken, samt de som arbeider mindre enn 21 timer og som oppgir sysselsetting som hovedaktivitet. Om vi regner hovedaktiviteten ut fra hva samtlige deltidssysselsatte svarer, finner en at andelen av 16-19-åringene som hadde sysselsetting som hovedbeskjeftigelse ble mer enn halvert i femårsperioden 1987-1992, fra 25 prosent i 1987 til 11 prosent i 1992.
2. I 1987 gikk Statistisk sentralbyrå over til å regne vernepliktige som sysselsatte. Disse er ikke regnet som sysselsatte i Figur 3.3a og b, men skilt ut som en egen gruppe. Denne definisjonsendringen medfører at mellom 20 000 og 25 000 færre personer i alderen 20-24 år regnes som sysselsatt slik det er gjort her, sammenliknet med offisiell statistikk. Om vi regner sysselsetting etter den offisielle definisjonen, og tar hensyn til alle deltidssysselsatte i tråd med Fotnote 1, finner en at andelen 20-24 åringer med sysselsetting som hovedaktivitet ble redusert fra 66 til 49 prosent i femårsperioden fra 1987 til 1992. Om vernepliktige regnes som sysselsatte eller ikke har liten betydning for aldersgruppen 16-19 år.
3. Den relative ledigheten kan beregnes som antall ledige i forhold til arbeidsstyrken, som i *"Arbeidsløshet blant unge"* i avsnitt 3.5, eller som antall ledige i forhold til befolkningen, som det er gjort her.



Figur 3.3 Aldersgruppen 16-19 år etter hovedaktivitet
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 3.4 Aldersgruppen 20-24 år etter hovedaktivitet
Figurene baseres på tidsseriedata (1972-1992) fra AKU: 16-19 og 20-24 åringer etter hovedsakelig virksomhet – inndelt i 4 hovedaktiviteter:

1. Sysselsatte, dvs heltidssysselsatte samt deltidssysselsatte med dette som hovedaktivitet. Grensen mellom heltidssysselsatt og deltidssysselsatt går her på 21 timer.

2. Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt som ikke oppgir andre aktiviteter som hovedsakelig virksomhet, samt personer utenfor arbeidsstyrken som oppgir ledighet som hovedaktivitet.
3. Under utdanning: Personer i og utenfor arbeidsstyrken som oppgir utdanning som hovedaktivitet
4. Annet: Personer i og utenfor arbeidsstyrken som oppgir «annet» som hovedaktivitet. I tillegg er vernepliktige skilt ut som egen gruppe. For personer i alderen 20-24 år er også hjemmeværende skilt ut som egen gruppe.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Ungdomsgarantien, som skal sikre at alle arbeidsledige unge under 20 år uten tilbud om skole eller arbeid gis tilbud om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, har trolig bidratt til at andelen av de yngste med ledighet som hovedaktivitet har vært stabil også etter 1988. I 1992 deltok nær 4 prosent av alle personene i alderen 16-19 år på arbeidsmarkedstiltak, mens tilsvarende andel i 1988 var under 1 prosent. Andelen deltakere på tiltak for aldersgruppen 20-24 år var også 4 prosent i 1992, sammenliknet med 2 prosent i 1988. Arbeidsmarkedstiltakene for de unge består i hovedsak av forskjellige typer kvalifiseringstiltak, og mange av deltakerne på disse tiltakene vil bli regnet for å være under utdanning i arbeidskraftundersøkelsen, se Boks 3.1.

I neste avsnitt skal vi gå nærmere inn på ungdommens deltakelse og tilpasning på arbeidsmarkedet. Men først skal vi knytte noen kommentarer til veksten i utdanningstilbøyeligheten blant ungdom, supplert med utdanningsstatistikken.

Utdanningstilbøyeligheten er naturlig nok sterkest blant de yngste, og avtakende med alderen. Andelen av 16-åringene som er i utdanning avhenger av overgangsraten mellom grunnskole og videregående skole. I 1962 befant 54 prosent av 16-åringene seg under utdanning, i følge utdanningsstatistikken. Andelen økte til 79 prosent i 1975, og nådde nærmere 95 prosent i 1991 (Monsen, 1993).

Boks 3.1 Arbeidskraftundersøkelsen og definisjoner

Arbeidskraftundersøkelsen AKU er basert på hva den enkelte selv hevder er vedkommendes aktivitet. For eksempel kan en tiltaksdeltaker oppfatte seg som sysselsatt og dermed med i arbeidsstyrken, selv om vedkommende i hovedsak for eksempel er i utdanning eller hjemmeværende. Likeledes er arbeidssøking overordnet alle andre aktiviteter enn sysselsetting. En skoleelev som aktivt har søkt minst en time inntektsgivende arbeid i undersøkelsesuka vil følgelig regnes som arbeidssøker og være i arbeidsstyrken.

For å kunne regnes som arbeidssøker må personen være uten arbeid, kunne ta arbeid og aktivt ha søkt arbeid. En person som ønsker arbeid uten å ha søkt aktivt, faller utenfor arbeidsstyrken.

Kategoriene utenfor arbeidsstyrken avgrenses etter hva personen oppfatter som sin hovedaktivitet.

På grunn av den prioriterte rekkefølgen i aktivitets-inndelingen i AKU, gir muligens ikke statistikken noen god beskrivelse av ungdoms hovedaktivitet, f. eks fordi personer i utdanning med en deltidsjobb blir regnet som sysselsatt.

Ved å ta utgangspunkt i den enkeltes hovedaktivitet, uansett om personen er i arbeidsstyrken eller ikke, framkommer andre inndelinger enn det som normalt benyttes i AKU. Dette er gjort i *"Utdanning, arbeid og arbeidsløshet"* i avsnitt 3.3.

I *"Ungdommens sysselsetting"* i avsnitt 3.4 og utover beskrives de unges deltakelse i arbeidsmarkedet, etter alminnelige definisjoner av arbeidsstyrken.

Den økte utdanningstilbøyeligheten i ungdomsgruppen forplantes oppover i årsklassene, men for 19-åringene har det ikke vært noen *jevn* vekst i utdanningsfre-

kvensen etter 1960-tallet. Fra 1972 til 1987 varierte utdanningsfrekvensen mellom 30 og 34 prosent. Fra 1987 til 1989 økte utdanningsfrekvensen blant 19-åringer med hele 10 prosentpoeng, til 40 prosent av årskullet.

I følge utdanningsstatistikken har den sterkeste veksten skjedd i høyere utdanning. Studenttallet var 12 ganger høyere i 1991 enn i 1952. Studenttallet ved universiteter og høyskoler har økt gjennom hele perioden, selv om veksten ikke har vært like sterk til enhver tid.

Veksten i høyere utdanning skyldes blant annet mer positive holdninger til langvarige studier – blant elever som har generell studiekompetanse er det flere som ønsker å studere ved universiteter og høyskoler, jf. *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12. I 1980 hadde 72,5 prosent av elevene i allmennfaglig studieretning planer om å påbegynne en universitets- eller høyskoleutdanning. I 1991 var andelen 85 prosent (Edvardsen, 1993). I tillegg er det her en forskyvning fra å ønske kortere høyskoleutdanning til å ønske lengre universitetsutdanning. Det er først og fremst jentene som forårsaker den store økningen i ønske om å ta lengre utdanning.

Selv om utbyggingen av den norske skolen og den økte utdanningstilbøyeligheten blant norsk ungdom har vært en bevisst strategi fra myndighetenes side, har det vært reist spørsmål om ikke dette kan være med å skjule deler av arbeidsløshetsproblemet, og at skolen for enkelte fungerer som en oppbevaringsplass. Tabell 3.1 viser hvilke planer ungdommen selv har. Tallene er basert på Ungdomsundersøkelsen 1990, hvor personene i undersøkelsen ble spurt på våren om hvilke planer de hadde for høsten. Personene i undersøkelsen er mellom 17 og 24 år. Over halvparten av ungdommene sier at de ønsker å ta mere utdanning, mens hver tredje uttrykker at de ønsker seg en jobb. De som er i utdanning eller er sysselsatt ønsker i stor grad å fortsette med dette. Av de som er i utdanning er det 11 prosent som ønsker og/eller planlegger å begynne i en jobb, og blant de som er sysselsatt er det 19 prosent som ønsker og/eller planlegger å begynne på en utdanning. I betraktning av at det er en viss andel av de som er i utdanning som vil fullføre denne allikevel, synes det å være en relativt liten andel av de som er i utdanning som planlegger eller ønsker å begynne i jobb. Senere i dette kapitlet skal vi vise at personer i utdanning og personer som er sysselsatt er like fornøyd med sin hovedbeskjeftigelse, og at disse vurderingene praktisk talt har vært uendret i løpet av 1980-årene, selv om det i denne perioden har skjedd en betydelig økning i antall som er i utdanning (se Tabell 3.8).

Samlet gir ikke disse tallene særlig støtte til påstanden om at skolen i *økende* utstrekning fungerer som oppbevaringsplass. De *aller fleste* unge ser ut til selv å ha ønsket å ta utdanning, og de er i stor grad fornøyd med sin situasjon. Tallene tyder på at graden av mistilpasning i skoleverket er relativt liten, men dette må ikke overskygge at enkelte i utdanningsvesenet er mistilpasset. Utvalget skal komme tilbake til mulige årsaker til en slik mistilpasning senere i utredningen.

Tabell 3.1: 17-24 åringers planer til høsten, etter hovedbeskjeftigelse. Prosent

	Planlegger eller ønsker skole[1]	Planlegger eller ønsker jobb[1]	Annet	Sum
Skoleelever/ studenter	83	11	6	100
Sysselsatte	19	68	13	100
Lærlinger	20	62	18	100
Arbeidsledige	24	65	11	100
Tiltaksdeltakere	34	52	14	100
Hjemmearbeidende	17	23	59	99

Tabell 3.1: 17-24 åringers planer til høsten, etter hovedbeskjeftigelse. Prosent

	Planlegger eller ønsker skole[1]	Planlegger eller ønsker jobb[1]	Annet	Sum
I militæret	28	28	44	100
Annet	27	44	29	100
Alle	56	32	12	100

Ungdomsundersøkelsen 1990 ble gjennomført i mars/april 1990 i samarbeid mellom Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå. Et representativt utvalg av 10 000 17-24 åringer fikk tilsendt et spørreskjema, og svarprosenten var 68. Omtrent tilsvarende undersøkelser er gjennomført hvert 5. år fra 1975, fram til 1985 kun for aldersgruppen 17-19 år.

1) De som svarer at de «helt sikkert» eller «ønsker» å være på skole eller i jobb, på spørsmålet «Hva tror du du kommer til å gjøre til høsten?»

Kilde: Ungdomsundersøkelsen 1990,Arbeidsdirektoratet

3.4 UNGDOMMENS SYSSELSETTING

3.4.1 Yrkesfrekvenser

Yrkesfrekvenser måler prosentandelen i befolkningen som inngår i arbeidsstyrken, og Figur 3.4 viser utviklingen i disse fra 1972 til 1992.

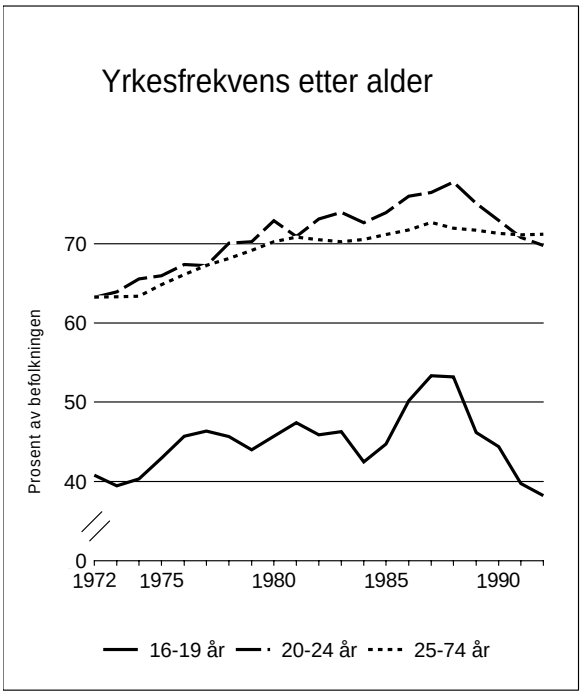
Ser vi først på langtidstrenden, viser denne at yrkesfrekvensen blant de yngste er omtrent uendret. Samtidig har yrkesdeltakelsen for aldersgruppen 20-24 og 25-74 år økt, hovedsakelig på grunn av kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet i løpet av 1970 og 80 årene.

Ser vi derimot på variasjoner fra år til år, viser disse at yrkesfrekvensen svinger mer for unge enn for de voksne, dvs at de unge i større grad strømmer til arbeidsmarkedet når det er lett å få jobb, og trekker seg ut av arbeidsmarkedet når det blir knapphet på jobber. Dette har blant annet sammenheng med at ungdom i stor grad benytter utdanning som et alternativ til ledighet. Fra 1988 til 1992 har yrkesdeltakelsen for ungdom blitt drastisk redusert. Blant de yngste har deltakelsen på arbeidsmarkedet blitt redusert med nær 30 prosent, mens 20-24 åringene har redusert yrkesdeltakelsen med 10 prosent. For aldersgruppen 25-74 år er yrkesdeltakelsen nær uforandret i denne perioden. Det betyr at aldersspredningen blant deltakerne på arbeidsmarkedet blir mindre. Selv om det ikke kan leses direkte ut av "" i Figur 3.4 kan det nevnes at selv om endringene er sterkest for de unge, så har også de eldste aldersgruppene redusert sin yrkesdeltakelse. Yrkesaktiv alder er i ferd med å innskrenkes fra 16 til 67 år til å omfatte personer fra 20 og til midten av 60-årsalderen.

Unge har ikke bare størst variasjon i sin yrkesdeltakelse fra det ene året til det neste – det er også betydelige svingninger i yrkesfrekvensen i løpet av året, og svingningene har blitt større i løpet av siste ti-års periode. De kvartalsvise svingningene i yrkesaktiviteten blant ungdom (16-24 år) lå på 5 prosent i 1982, og i 1992 var dette økt til 20 prosent (Haaland, 1993). Svingningene gir uttrykk for pendling mellom arbeid og skolegang i løpet av året, med stort innslag av «feriejobber» om sommeren og ved juletider. Det er også uttrykk for hyppig jobbskift og kortvarige arbeidsforhold, også dette ofte knyttet til ferieavløsning og ekstrahjelp under høysesonger.

Til tross for at kvinnene har økt sin deltakelse på arbeidsmarkedet i løpet av siste 20-års periode, er det fortsatt høyere yrkesdeltakelse blant voksne menn enn blant voksne kvinner. I 1992 var yrkesdeltakelsen 14 prosentpoeng høyere blant

menn enn kvinner i aldersgruppen 25-74 år. Blant de yngste aldersgruppene er imidlertid forskjellen langt mindre. For aldersgruppen 16-19 år var yrkesdeltakelsen bare 2 prosentpoeng høyere for menn enn for kvinner, og i aldersgruppen 20-24 år var forskjellen på 7,6 prosentpoeng i 1992.



Figur 3.5 Yrkesfrekvens etter alder, 1972-1992
Yrkesfrekvensen er definert som prosentandelen i befolkningen som inngår i arbeidsstyrken.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.4.2 Sysselsetting

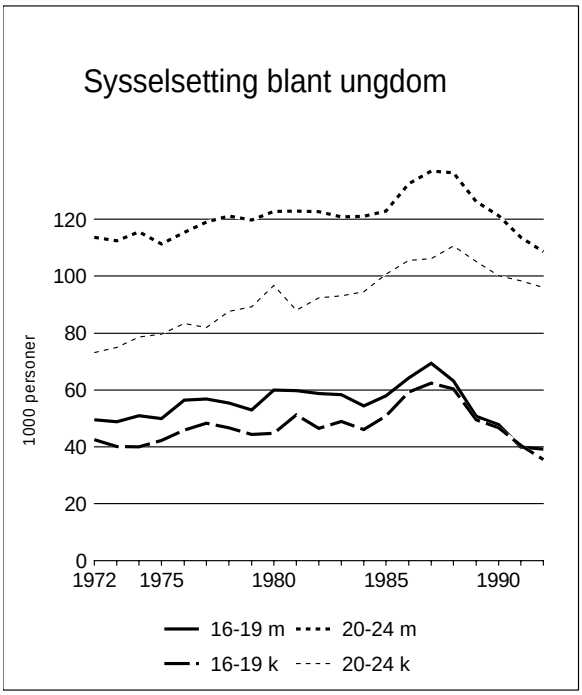
Når en ser tyve-årsperioden fra 1972 til 1992 under ett, har antall sysselsatte personer under 25 år endret seg lite. Det har imidlertid vært en forskyvning innen ungdomsgruppen, med økt sysselsetting av de eldste ungdommene og redusert sysselsetting av de yngste. Det var en økning i sysselsettingen blant unge fram mot 1987/88, men sysselsettingsnedgangen deretter har medført at vi er tilbake på nivået fra 1972. Dette kan imidlertid være en midlertidig tilbakegang, og avhenger blant annet av utdanningstilbøyeligheten blant de unge ved endringer i sysselsettingen.

Tallet på sysselsatte økte moderat gjennom første halvdel av 1970-årene. Fra 1974 kom et omslag med sterkere vekst som holdt seg fram til 1981. Omslaget i sysselsettingen kom fra skjermet sektor, og hadde delvis sammenheng med reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid. Fra 1981 fram til 1984 endret sysselsettingen seg lite, mens den tok seg opp igjen i årene 1984 til 1987. Også ungdomssysselsettingen har i store trekk fulgt denne utviklingen. Tallet på sysselsatte i aldersgruppene 16-19 og 20-24 økte gjennomgående fra 1974 til 1984 i følge justerte tall fra Sysselsettingsbudsjettet, se Figur 3.5a. Økningen er sterkest blant sysselsatte kvinner i alderen 20-24 år, og mer ustabil for aldersgruppen 16-19 år, se Figur 3.5b.

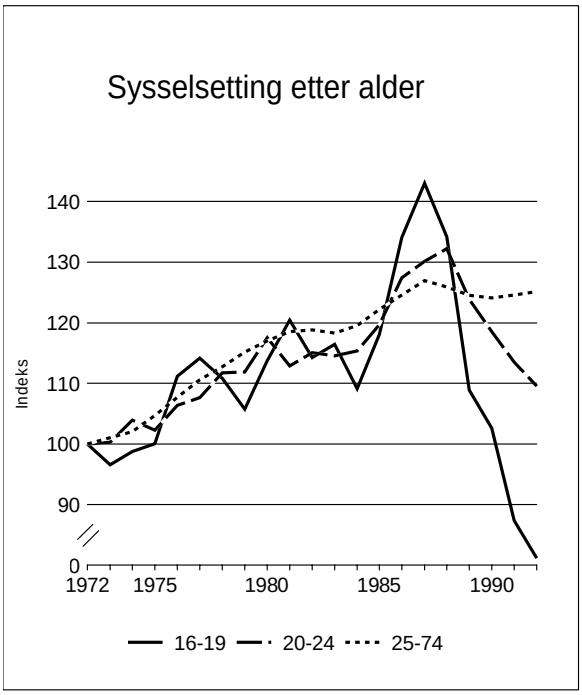
Fra 1987 til 1991 ble sysselsettingen totalt redusert med 120 000 personer, i følge tall fra Sysselsettingsbudsjettet. I stor grad skyldes dette en reduksjon i syssel-

settingen blant unge, som står for 80 prosent av den totale sysselsettingsreduksjonen i denne perioden. Etter 1987 har antall sysselsatte ungdom under 25 år blitt redusert med 96 000 personer, noe som tilsvarer en reduksjon på 26 prosent av sysselsettingen i aldersgruppen. Sysselsettingen blant de voksne i aldersgruppen 25-74 år har i samme periode blitt redusert med 25 000 personer, som tilsvarer 1,4 prosent av sysselsettingen i denne aldersgruppen. Nedgangen i sysselsettingen etter 1987 har altså vært langt sterkere for ungdom enn i den øvrige delen av befolkningen.

Fra 1972 til 1992 har sysselsettingen i aldersgruppen 20-24 år økt med 18 000, som tilsvarer en økning på 10 prosent, mens det har vært en reduksjon i antall sysselsatte i den yngste aldersgruppen med 17 000, eller 19 prosent. Noe av denne utviklingen kan tilskrives den demografiske utviklingen, ved at det i samme tyveårsperiode har vært en reduksjon i antall 16-19 åringer på 5 prosent og en økning i antall 20-24 åringer på om lag 10 prosent. Men i tillegg er det en faktisk reduksjon i *andelen* sysselsatte ungdom som må ses i sammenheng med at en større andel tar videre utdanning. I 1972 var sysselsettingsandelen på 37,1 prosent for 16-19 åringene. I 1992 var denne redusert til 31,7 prosent. For 20-24 åringene er sysselsettingsandelen nær uforandret, i 1972 var den på 61,4 prosent og i 1992 på 61,0 prosent.



Figur 3.6 Sysselsettingen for ungdom, fordelt på kjønn og alder. 1000. 1972-1992
Kilde: Sysselsettingsbudsjettet, SSB



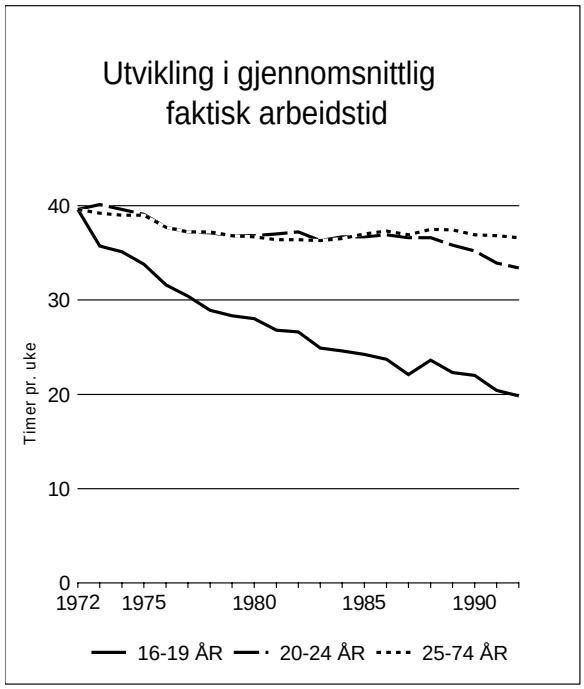
Figur 3.7 Sysselsetting fordelt på alder. 1972=100. 1972-1992
Kilde: Sysselsettingsbudsjettet, SSB

3.4.3 Arbeidstid for ungdom

Den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden blant de sysselsatte var i 1972 på 39,6 timer, i følge AKU. Utover på 1970-tallet ble den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden redusert, spesielt for de yngste. I forbindelse med reduksjonen i normalarbeidstiden i 1976 gikk den faktiske arbeidstiden ned fra 39 timer til 37,7 timer.

Etter 1980 har den faktiske arbeidstiden variert rundt et nivå på 37 timer. I 1980 var den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden på 36,7 timer, i 1992 var den på 36,6 timer. Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid har imidlertid blitt vesentlig redusert for den yngste aldersgruppen. I 1992 var den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden blant 16-19 åringer på 19,8 timer, for aldersgruppen 20-24 år på 33,4 timer, for aldersgruppen 25-74 år på 36,6 timer. Den sterke reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid blant 16-19 åringene må ses i sammenheng med økt utdanningshyppighet, og at over halvparten av de sysselsatte i denne aldersgruppen nå kombinerer utdanning og arbeid.

Som vi har sett har nedgangen i sysselsettingen etter 1987 vært relativt sterkere blant unge enn blant den øvrige delen av befolkningen. I tillegg er altså andelen av de sysselsatte unge som arbeider heltid blitt mindre.



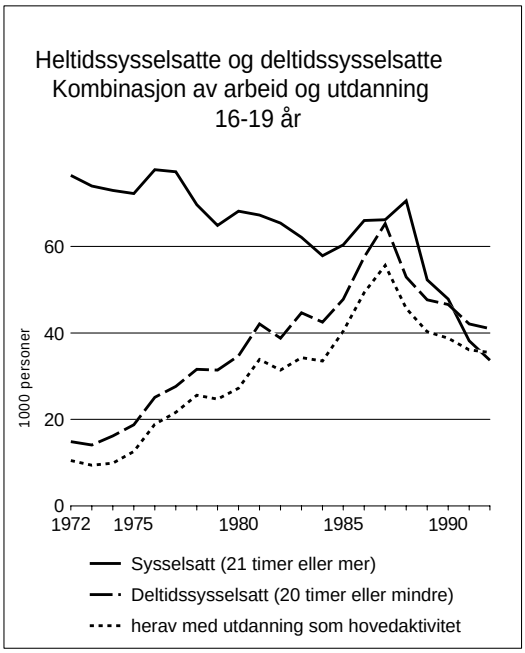
Figur 3.8 Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid etter alder. 1972-1992.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.4.4 Kombinasjon av arbeid og utdanning

Vi har sett at sysselsettingssvingningene har vært spesielt stor for tenåringene. Det er også denne gruppen som har hatt de største svingningene i forholdet mellom heltids- og deltidsjobb. Mens heltidsjobb eller lang deltidsjobb (mer enn 20 timer i uken) utgjorde 84 prosent av tenåringssysselsettingen i 1972, har det vært en gradvis reduksjon i antall heltidssysselsatte og en markert økning i antall tenåringer som arbeider kort deltid. Også da det var relativt lett å få arbeid på midten av 1980-tallet skjedde sysselsettingsøkningen hovedsakelig som en økning i deltidssysselsettingen blant skoleungdom. Andelen deltidssysselsatte blant 16-19 åringer med utdanning som hovedaktivitet ble nesten fordoblet fra 1980 til 1987, se Figur 3.7a.

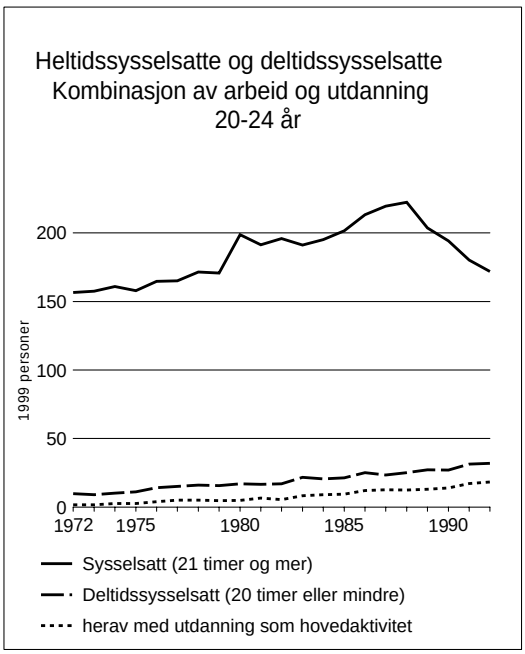
Med de økende problemene på arbeidsmarkedet etter 1987 har både omfanget av heltidsarbeid og deltidsarbeid blitt redusert blant tenåringene, men omfanget av heltidsarbeid har blitt redusert mest. Med den økende andelen som er i utdanning, er det blitt vanligere å kombinere utdanning og arbeid. I den yngste aldersgruppen var det i 1992 noen flere deltidsarbeidere (dvs under 21 timer i arbeid i denne sammenheng) med utdanning som hovedaktivitet enn det var heltidssysselsatte. Det er blitt mer typisk å kombinere utdanning med kort deltidsjobb enn å jobbe heltid, spesielt blant guttene.

Omfanget av kort deltidsarbeid er langt mindre blant 20-24 åringene, selv om det har vært en jevn økning de siste tyve årene. Etter 1988 har det vært reduksjon i antall sysselsatte med mer enn 20 timers jobb i uken, mens den gradvise økningen i kort deltid, som ofte kombineres med utdanning, har fortsatt. I 1992 var det om lag 15 prosent av de sysselsatte i denne aldersgruppen som arbeidet kort deltid, hvorav over halvparten var skoleelever eller studenter.



Figur 3.9 Heltidssysselsatte og deltidssysselsatte (kort deltid). Kombinasjoner av arbeid og utdanning, 16-19 år

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 3.10 Heltidssysselsatte og deltidssysselsatte (kort deltid). Kombinasjoner av arbeid og utdanning, 20-24 år

Deltidsysselsatte med utdanning som hovedsakelig aktivitet. Med deltidsysselsatte i denne sammenhengen menes personer på kort deltid, det vil si de som jobbet under 21 timer.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.4.5 I hvilke næringer arbeider ungdommen?

Tabell 3.2 viser sysselsettingsfordelingen etter næring og alder. Ungdomssysselsettingen er i stor grad konsentrert om «varehandel, hotell- og restaurantdrift», samt «offentlig, sosial og privat tjenesteyting» og «industri». Samlet sysselsatte disse næringene 75 prosent av de sysselsatte tenåringene og 80 prosent av de sysselsatte i aldersgruppen 20-24 år i 1992. Den voksne sysselsettingen er noe mer spredt utover flere næringer, og de omtalte næringene sysselsatte 71 prosent av de sysselsatte over 24 år.

De næringene som er kjennetegnet av mange unge i forhold til voksne er spesielt «varehandel, hotell- og restaurantdrift», som sysselsetter 36 prosent av de sysselsatte tenåringene og 25 prosent av de sysselsatte i aldersgruppen 20-24 år, mot bare 18 prosent av de voksne. I «offentlig, sosial og privat tjenesteyting» jobber det en stor andel i aldersgruppen 20-24 år, men innslaget av 16-19 åringer i denne sektoren er lavere enn for voksne. Aldersgruppen 16-19 er overrepresentert i primærnæringen. Det er like stor andel av ungdom og voksne som arbeider i industrien og i bygg- og anlegg i 1992, men ungdommen er underrepresentert i «transport, lagring, post og telekommunikasjoner» og «bank – og finansieringsvirksomhet m.v.».

Tabell 3.2 gir også et bilde av hvordan endringen i næringssammensetningen fra 1988 til 1992 har påvirket sysselsettingen blant unge. Den største reduksjonen i sysselsettingen i denne perioden har kommet i næringer med et stort innslag av ungdom. De tre viktigste næringene for både 16-19 åringene og 20-24 åringene var i 1988 «varehandel m.v.», «offentlig, sosial og privat tjenesteyting» og «industri». I både «industri» og i «varehandel m.v» har det vært omfattende reduksjon i sysselsettingen fra 1988 til 1992. På samme tid har det vært en økning i den totale sysselsettingen i «offentlig, sosial og privat tjenesteyting», men de yngste på arbeidsmarkedet har i liten grad tatt del i denne veksten.

Den næringen som imidlertid har hatt størst reduksjon i sysselsettingen i perioden 1988–1992 er bygge- og anleggsvirksomhet. I denne sektoren er sysselsettingen redusert med 44 000 personer i perioden, hvorav 23 000 er ungdom under 25 år. Det er i denne sektoren sysselsettingsnedgangen for 20-24 åringene har vært størst, tilsvarende 37 prosent av den totale sysselsettingsredusjonen i aldersgruppen fra 1988 til 1992. For 16-19 åringene har den største sysselsettingsreduksjonen kommet i «varehandel m.v», som svarer for 40 prosent av sysselsettingsreduksjonen i aldersgruppen fra 1988 til 1992. Når det gjelder «bank- og finansieringsvirksomhet m.v.», var aldersgruppen 20-24 år på samme sysselsettingsandel som de voksne i 1988, men andelen unge sysselsatte ble halvert fram til 1992. Sysselsettingsnedgangen for 20-24 åringene i «bank og finansieringsvirksomhet m.v.» svarer for 30 prosent av den totale sysselsettingsreduksjonen i aldersgruppen. En tilsvarende reduksjon har ikke skjedd for de andre aldersgruppene. Bemanningsreduksjon i denne næringen i slutten av 1980- og inngangen av 1990-årene har altså i all hovedsak gått ut over de sysselsatte i aldersgruppen 20-24 år.

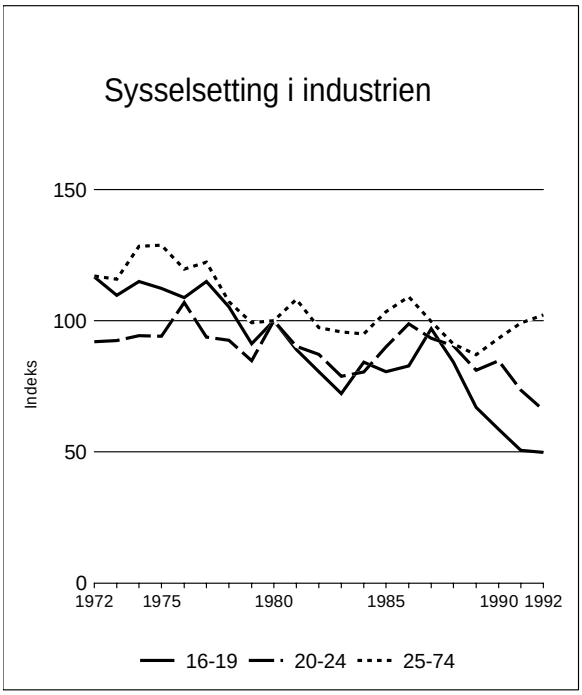
Tabell 3.2: Sysselsatte i alt etter alder og næring. Årsgjennomsnitt 1988 og 1992. Prosent

	16-19 år		*20-24 år*		*25 år og eldre*	
Næring	1988	1992	1988	1992	1988	1992
1. Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	9	11	4	4	7	5
2. Oljeutvinning og bergverksdrift	0	0	1	0	1	1
3. Industri	15	15	15	14	16	15
4. Kraft- og vannforsyning	1	0	1	0	1	1
5. Bygge- og anleggsvirksomhet	9	5	11	6	7	6
6. Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	38	36	21	25	16	18
7. Transport, lagring, post og telekommunikasjoner	5	4	7	5	9	8
8. Bank- og finansieringsvirksomhet, forsikringsvirksomhet, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	3	4	9	4	8	8
9. Offentlig, sosial og privat tjenesteyting	20	24	32	41	35	38
Sum 1-9	100	99	100	100	100	100
Antall i alt i tusen	124	75	247	204	1743	1725

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

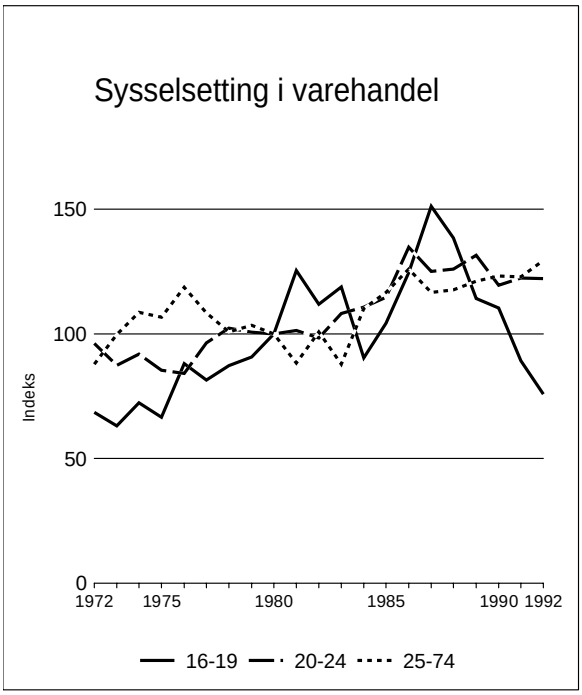
Figur 3.8a-d viser utviklingen i sysselsettingen i 20-års-perioden 1972-1992, innenfor enkelte næringer og sektorer som tradisjonelt har hatt stor betydning for sysselsettingen av ungdom. Når en ser på næringsutviklingen i denne perioden er denne gjennomgående preget av vekst i offentlig og privat tjenesteyting og tilbakegang i vareproduserende næringer. I industrien ble sysselsettingen redusert med nesten 100 000 personer fra 1972 til 1992, i følge arbeidskraftundersøkelsen. Varehandelen har hatt gjennomgående sterk vekst i perioden fra 1970 til 1987, mens det deretter har vært reduksjon i antall sysselsatte i denne næringen.

Når det gjelder utviklingen i industrisysselsettingen har alle aldersgrupper opplevd en nedgang siden 1972. Etter 1980 har sysselsettingsreduksjonen spesielt kommet blant de unge, og i 1992 var antall sysselsatte tenåringer i industrien halvert i forhold til 1980.



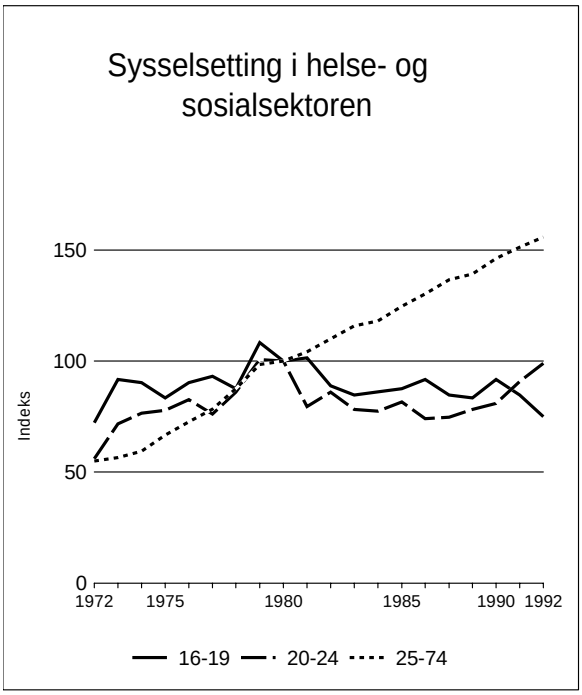
Figur 3.11 Utvikling i sysselsettingen fordelt på alder innenfor industri. 1972-1992. 1980=100
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Innenfor varehandel har ungdomsgruppene i stor grad tatt del i sysselsettingsveksten fram til 1987, og spesielt har økningen i sysselsettingen blant tenåringer i perioder vært sterk. Fra 1984 til 1987 økte sysselsettingen av tenåringer i varehandelen med 63 prosent, fra 24 000 til 39 000 personer. Men også reduksjonen i antall sysselsatte tenåringer har i perioder vært sterk i varehandelen, spesielt i 1983-1984 og etter 1987. I 1992 var antall sysselsatte tenåringer mindre enn i 1984, og på nivå med sysselsettingen i begynnelsen av 1970-årene. Aldersgruppen 20-24 år har hatt en svak reduksjon i sysselsettingen innenfor varehandel etter 1986 på 9 prosent, mens de voksnes sysselsetting er på omtrent samme nivå i 1992 som i 1986.



Figur 3.12 Utvikling i sysselsettingen fordelt på alder innenfor varehandel. 1972-1992. 1980=100
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

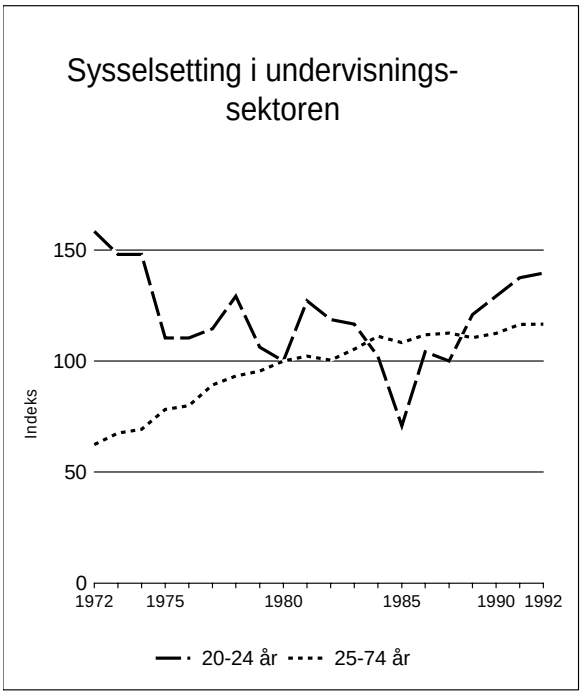
Når det gjelder utviklingen innenfor «offentlig, sosial og privat tjenesteyting» har vi valgt å illustrere sysselsettingsutviklingen innenfor helse- og sosialsektoren og undervisning. Det har vært en sammenhengende vekst i sysselsettingen innenfor helse- og sosialsektoren de siste 20 årene, men det framgår av Figur 3.8c at ungdomsgruppen i liten grad har tatt del i denne utviklingen. Totalt sett har antall sysselsatte økt med 190 000 personer i denne sektoren fra 1972 til 1992, fra 103 000 sysselsatte i 1972 til 293 000 sysselsatte i 1992. Sysselsettingen blant de voksne har blitt nær tredoblet i denne perioden, mens det er sysselsatt om lag like mange tenåringer innenfor helse- og sosialsektoren i 1992 som i 1972. Etter en gjennomgående vekst i sysselsettingen i aldersgruppen 20-24 år i 1970-årene, har nivået innen helse og sosial variert noe i løpet av 1980-årene. I 1992 var det sysselsatt omtrent like mange 20-24 åringer i denne sektoren som i 1980, om lag 29 000 personer.



Figur 3.13 Utvikling i sysselsettingen fordelt på alder innenfor helse- og sosialsektoren. 1972-1992. 1980=100

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Også innenfor undervisning har det vært en jevn vekst av antallet sysselsatte voksne, se Figur 3.8d. I 1972 var det totalt sysselsatt 79 000 pesoner innenfor undervisningssektoren. I 1992 var sysselsettingen total økt til 148 000 personer. Hele denne veksten har kommet blant de voksne. For aldersgruppen 20-24 år har sysselsettingen variert fra 8 000 personer i 1972, ned til 3 000 personer i 1985 og til 7 000 personer i 1992. Innenfor undervisningssektoren er innslaget av tenåringer så lite (i overkant av 1000 personer) at Figur 3.8d kun omfatter aldersgruppen 20-24 år sammen med de voksne.



Figur 3.14 Utvikling i sysselsettingen fordelt på alder innenfor undervisning. 1972-1992. 1980=100
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.4.6 Arbeidsgiveres vurdering av hva som er typiske ungdomsjobber

Så langt har vi sett på hvilke næringer ungdommene faktisk er sysselsatt i. Eriksen og Larsen (1993) har forsøkt å gruppere ungdomsjobbene etter hvilke jobber som passer for ungdom, etter arbeidsgivers vurdering. Arbeidsgivers vurderinger er sentrale siden det er de som bestemmer om noen og eventuelt hvem som skal få jobbene. Grupperingen av ungdomsjobbene tar utgangspunkt i Arbeidsdirektoratets rekrutteringsundersøkelse i 1991 og 1993.

Larsen og Eriksens tilnærming er å gruppere jobbene ut fra hvordan kompetansekravene til den som skal ansettes passer til de egenskapene ungdommen selv besitter i form av erfaring og utdanning. Det som kjennetegner ungdommens kompetanse er i følge Larsen og Eriksen, kort erfaring (mindre enn 5 år) og bare grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående skole. Med utgangspunkt i en slik kompetansebestemt definisjon skilles det mellom tre typer jobber:

1. jobber hvor ungdom er mest produktiv
2. jobber hvor voksne er mest produktiv
3. jobber hvor ungdom og voksne er like produktive.

Ungdomsjobber defineres som jobber av førstnevnte eller sistnevnte type. Larsen og Eriksen finner at om lag 40 prosent av alle jobbene som inngikk i undersøkelsen kan karakteriseres som ungdomsjobber etter en slik inndeling. De finner ikke at det har vært noen tendens til større eller mindre andel av jobber hvor ungdom vurderes som mest produktive fra 1991 til 1993. Det har imidlertid vært en økende andel av jobber hvor ungdom og voksne vurderes som like produktive og en redusert andel hvor voksne er mest produktive.

Tabell 3.3 viser fordelingen av ungdomsjobber og andre jobber på næringer. Ungdoms-jobbene finnes særlig innen «varehandel, hotell og restaurant», «undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting» samt innen «samferdsel, kraft- og vannforsyning». De jobbene hvor ungdom vurderes som best er særlig knyttet til «varehandel, hotell og restaurant», og dette er i overensstemmelse med hvor ungdommen faktisk er sysselsatt, se Tabell 3.2. De jobbene hvor ungdom og voksne kan være like gode, er særlig knyttet til «undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting», og også dette er i samsvar med faktiske sysselsettingsandeler.

Tabell 3.3: Ungdomsjobber og andre jobber, etter næring. Prosent

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
1. Primærnæringer	6,4	4,6	2,1
2. Utvinning av råolje og naturgass		0,5	3,9
3. Kraftkrevende industri	2,8	3,1	5,3
4. Verkstedindustri	7,7	6,2	3,4
5. Annen industri	5,2	7,2	5,6
6. Bygge- og anleggsvirksomhet	5,3	3,7	6,7
7. Varehandel, hotell og restaurant	35,5	22,5	12,4
8. Samferdsel, kraft- og vannforsyning	14,5	10,7	8,8
9. Bank-, finansierings- og forsikrings-virksomhet, forretningsmessig tjenesteyting	4,7	6,4	10,7
10. Undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting	10,1	25,1	33,2
11. Offentlig administrasjon og forsvar	2,4	6,3	6,4
12. Renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting	5,5	3,8	1,6
Sum	100,1	100,1	100,1
N	222	556	2354

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen 1991 vår og 1993 vår (Larsen og Eriksen, 1993)

Tabell 3.4 viser hva slags yrker de typiske ungdomsjobbene er knyttet til. I forhold til voksenjobbene er en større del av ungomsjobbene i kontor- og handelsarbeid, primærnæringsarbeid, produksjons- og transportarbeid og servicearbeid. En mindre andel av ungdomsjobbene er i teknisk- naturvitenskaplig arbeid, helsevernsarbeid, undervisningsarbeid, annet vitenskaplig og humanistisk arbeid, og administrasjons- og forvaltningsarbeid.

Tabell 3.4: Ungdomsjobber og andre jobber, etter yrke. Prosent

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
1. Teknisk-naturvitenskaplig arbeid	1,6	0,6	9,5
2. Helsevernarbeid	3,5	4,7	11,2
3. Undervisningsarbeid	0,9	1,1	9,8
4. Annet vitenskaplig og humanistisk arbeid	2,0	2,7	8,1
5. Administrasjons- og forvaltningsarbeid	2,0	1,2	9,7
6. Kontor- og handelsarbeid	29,3	30,4	18,6
7. Primærnæringsarbeid	6,2	4,6	1,1
8. Produksjons- og transportarbeid	36,9	28,1	24,5
9. Servicearbeid	17,6	26,6	7,5
Sum	100,0	100,0	100,0
N	269	740	2169

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen 1991 vår og 1993 vår (Larsen og Eriksen, 1993)

3.4.7 Opplevelse av arbeidets innhold

Det er ting som tyder på at det har vært en økning i sysselsatte unge som opplever sin situasjon på arbeidsmarkedet som mistilpasset i løpet av 80-tallet. Ungdomsundersøkelsen fra 1990 viste blant annet følgende om utviklingen fra 1985 til 1990 (Haaland, 1991):

– Andelen unge som er i jobb i samsvar med yrkesplan har blitt redusert. Samtidig har andelen som har planer om annet yrke enn sitt nåværende økt.
– Andelen unge som ikke har bestemt seg for framtidig yrke har økt.
– Andelen unge som er tilfreds med lønnsforholdene og de framtidsutsiktene som jobben byr er betydelig redusert.

Tendensen til at de sysselsatte unge er blitt mer mistilpasset er i stor grad bygget på deres egen opplevelse og vurdering av arbeidssituasjonen. Slike opplevelser kan dels bunne i reelle forhold på arbeidsmarkedet. Men det kan også skyldes større forventninger og krav til arbeidets innhold, for eksempel på grunn av økt utdanningsnivå.

3.4.8 Uformelt og «svart» arbeid blant ungdom

Det finnes lite kunnskap om omfanget av uformelt og «svart» arbeid. De studiene som foreligger er preget av stor usikkerhet.

I en studie fra 1980 ble omfanget av svart arbeid anslått til å utgjøre 2 prosent av samlet registrert arbeidsinnsats og 2-3 prosent av BNP (Isachsen og Strøm, 1981). I denne undersøkelsen framgår det at det er de unge som arbeider mest svart, og at deltakerprosenten i det svarte arbeidsmarkedet for aldersgruppen 15-29 år hadde hatt den sterkeste veksten i løpet av 1970-årene. Halvparten i denne aldersgruppen svarer at de har jobbet svart en eller flere ganger, sammenliknet med 38 prosent i aldersgruppen 30-59 år. I en senere studie, basert på en intervju-undersø-

kelse foretatt i april 1983, finner imidlertid de samme forskerne at tilbøyeligheten til å delta i det svarte arbeidsmarkedet stiger med alderen fram til midten av 30-årsalderen. For kvinner i 20-års-alderen estimeres sannsynligheten for å delta i det svarte arbeidsmarkedet til om lag 10 prosent, og for menn i 20-års-alderen estimeres den til om lag 20 prosent (Isachsen, Samuelson og Strøm, 1983).

De refererte undersøkelsene går imidlertid noe tilbake i tid, og det finnes ikke nye data som er representative for hele befolkningen. I forbindelse med oppfølgingen av de langtidsarbeidsløse i levekårsundersøkelsen, som ble foretatt høsten 1992, er det spurt om svart arbeid. I denne undersøkelsen er laveste aldersgrupppe 21 år. I hele undersøkelsen er det kun 35 av 533 som svarer at de har jobbet svart, det vil si 6,6 prosent av de langtidsledige. Andelen som jobber svart er nesten dobbelt så stor blant de under 26 år som blant de som er eldre enn 26 år, henholdsvis 9,6 prosent og 5,5 prosent. Det må imidlertid understrekes at forskjellene med hensyn til alder er svært usikre statistisk sett.

3.5 ARBEIDSLØSHET BLANT UNGE

3.5.1 Arbeidsløshet i ulike aldersgrupper

Figur 3.9a viser utviklingen i arbeidsledigheten slik den framkommer i arbeidskraftundersøkelsen (AKU – se Boks 3.2. for en beskrivelse av beregningsmåten). Arbeidsledigheten målt på denne måten viser at ledigheten i aldersgruppen 16-24 år har ligget på forholdsvis høyt nivå de siste tyve årene. Spesielt har ledigheten for aldersgruppen 16-19 år ligget på et høyt nivå i hele perioden. Det er imidlertid problemer med å benytte AKU-tall alene for å beskrive ledigheten blant de unge, siden en stor del av de yngste arbeidssøkerne i AKU er skoleelever som søker arbeid ved siden av skolegang. Den registrerte ledigheten ved arbeidskontorene gir derfor et noe annet bilde. Figur 3.10a viser at den registrerte ledigheten for aldersgruppen 16-19 år har ligget lavere enn ledigheten blant 20-24 åringene. Det er imidlertid også problemer med å benytte registertall for denne gruppen, blant annet fordi tilbøyeligheten til å melde seg arbeidsledig ved arbeidskontorene kan være liten for de yngste – de har i mindre grad opparbeidet dagpengerettigheter. Skoleungdom som søker feriejobber vil også i liten grad registrere seg som ledige ved arbeidskontorene.

Siden de to ulike målene for arbeidsledighet beskriver noe forskjellige sider ved ledigheten, vil vi benytte begge målene, for å få en bredest mulig beskrivelse av ledighetsproblemet for de ulike aldersgruppene. AKU-tallene gir en mest samlet framstilling av ulike sider ved tilpasningen på arbeidsmarkedet for befolkningen i arbeidsfør alder sett under ett, og er også den statistikken som gir konsistente tidsserier fra tidlig på 1970-tallet. Derfor begynner vi med denne statistikken når vi skal gi en beskrivelse av utviklingen i ledigheten.

Som det framgår av Figur 3.9a var ledigheten lav og stabil for den voksne delen av befolkningen gjennom hele 1970-tallet. I følge AKU var det i denne perioden mellom 25 000 og 40 000 arbeidssøkere uten arbeidsinntekt totalt sett, og dette tilsvarte stort sett 1,5-2,0 prosent av arbeidsstyrken. For aldersgruppen fra 25 år og oppover lå arbeidsledigheten rundt 1,5 prosent i hele perioden. I 1975 var det en topp i den totale ledigheten, som kan ses i sammenheng med svak utvikling i sysselsettingen og økning i kvinners deltaking på arbeidsmarkedet. Det framgår av Figur 3.9a at ledigheten den gang stort sett rammet ungdom. Også i 1978-1979 var det en økning i ungdomsledigheten uten tilsvarende vekst i ledigheten blant voksne.

I motsetning til 1970-tallets stabilitet er 1980-tallet preget av store svingninger i ledigheten på et høyere nivå. Ledigheten nådde en foreløpig topp i 1983-1984. I følge AKU kom ledigheten opp i 69 000 personer, eller 3,4 prosent av arbeidsstyrken. Også denne ledighetsperioden rammet ungdom sterkest. Fra 1983 til 1984 gikk

ledigheten samlet svakt ned. Dette skyldes reduksjon i ledigheten blant ungdom, for en stor del som følge av en kraftig opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene.

Nedgangen i ledigheten i årene etter skyldtes derimot en meget sterk vekst i sysselsettingen fra 1984 til 1987. Ledigheten totalt ble redusert til 2,0 prosent av arbeidsstyrken, og dette er 0,5 prosentpoeng høyere enn i årene med lav ledighet på 1970-tallet. I denne perioden var reduksjonen i ledighet spesielt stor for ungdomsgruppen.

Etter 1988 har ledigheten vokst sterkt etter norske forhold, selv om veksten i ledighet har avtatt etter 1991. I følge AKU utgjorde tallet på arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i 1992 126 000, eller 5, 9 prosent av arbeidsstyrken.

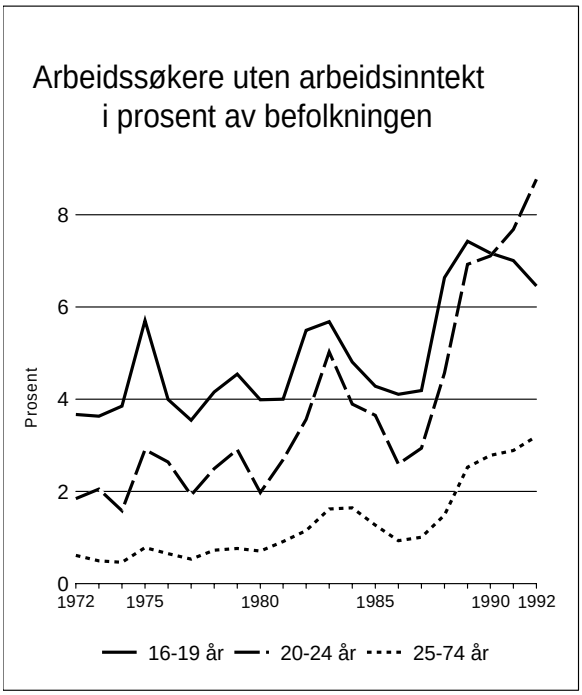
Det svake arbeidsmarkedet fra 1988 har slått ut i en spesielt sterk økning i ledighet blant ungdom. I 1992 var ledigheten for aldersgruppen 16-19 år på 16,9 prosent av arbeidsstyrken, for aldersgruppen 20-24 år var den på 12,6 prosent og for den voksne delen av arbeidsstyrken på 4,5 prosent. For tenåringene har det imidlertid vært en reduksjon i *antall* arbeidssøkere uten arbeidsinntekt de siste årene, fra 17 600 personer i 1988 til 15 200 personer i 1992. Økningen i ledighet fra 12,5 prosent av arbeidsstyrken i 1988 til 16,9 prosent i 1992 skyldes at arbeidsstyrken blant tenåringene har blitt redusert enda sterkere enn antall arbeidssøkere. Den sterke reduksjonen i arbeidsstyrken skyldes både færre personer i aldersgruppen og redusert yrkesdeltakelse. I aldersgruppen 20-24 har antall arbeidssøkere økt fra 15 400 personer til 29 400 personer fra 1988 til 1992.

Ledigheten slik den framkommer i Figur 3.9a er altså høyere for ungdom enn for voksne for hvert eneste år i 20-årsperioden, og det er større variasjoner i ungdomsledigheten over tid.

Arbeidsledigheten målt i prosent av *arbeidsstyrken* er det tradisjonelle målet for ledigheten. Denne størrelsen kan tolkes som sannsynligheten for at en tilfeldig person i arbeidsmarkedet er uten arbeid. Når arbeidsstyrken varierer mye, som den har gjort for ungdom i Norge de siste ti årene, kan det imidlertid være vanskelig å skille to effekter fra hverandre: Hva skyldes endring i antall ledige, og hva skyldes endring i antall personer i arbeidsstyrken. I tillegg kommer at den tradisjonelle beregningsmåten har tatt utgangspunkt i den voksne – spesielt mannlige – tilpasningen til arbeidsmarkedet, med sysselsetting eller arbeidsledighet som hovedalternativene. For de unge er utdanning og arbeid alternative aktiviteter, og først når begge disse alternativene er utelukket behøver arbeidsledighet å bli resultatet. Arbeidsledighet målt i prosent av arbeidsstyrken er derfor ikke like beskrivende for ungdom som for voksne. Figur 3.9b viser arbeidsledigheten i prosent av *befolkningen*, fordelt på de aktuelle aldersgruppene. Når den relative ledigheten beregnes på denne måten framkommer det at det har vært en spesielt stor økning i ledigheten for aldersgruppen 20-24 år. I 1992 var det en større andel av befolkningen som var arbeidsledig i aldersgruppen 20-24 enn i aldersgruppen 16-19 år.

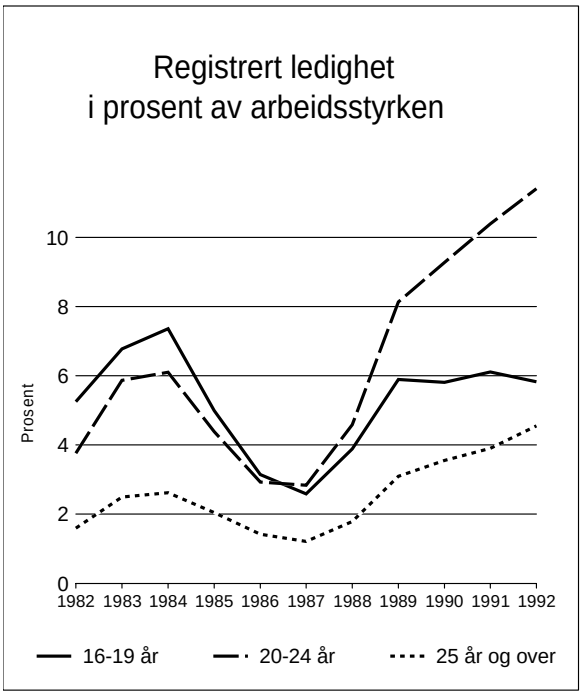


Figur 3.15 Arbeidsledigheten (AKU) målt i prosent av arbeidsstyrken 1972-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

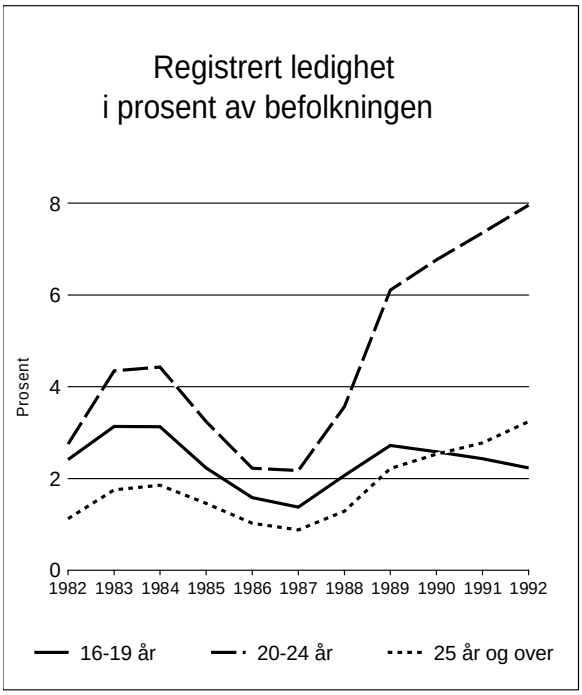


Figur 3.16 Arbeidsledigheten (AKU) målt i prosent av befolkningen 1972-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Det er stor forskjell mellom AKU-ledighet og registrert ledighet for ungdom. Figur 3.10a og b viser utviklingen i den registrerte ledigheten, som andel av arbeidsstyrken og befolkningen. Den registrerte ledigheten for aldersgruppen 20-24 år har vokst sterkt siden 1987, mens registrert ledighet blant 16-19 åringer har flatet ut de siste årene. Registrert ledighet som andel av befolkningen er nå lavere blant 16-19 åringene enn blant de voksne. Dette blir tilskrevet den sterke utbyggingen av skoleplassene og at ungdom under 20 år er prioritert på arbeidsmarkedstiltak gjennom ungdomsgarantien.



Figur 3.17 Registrert ledighet målt i prosent av arbeidsstyrken 1982-1992
Kilde: Arbeidsdirektoratet



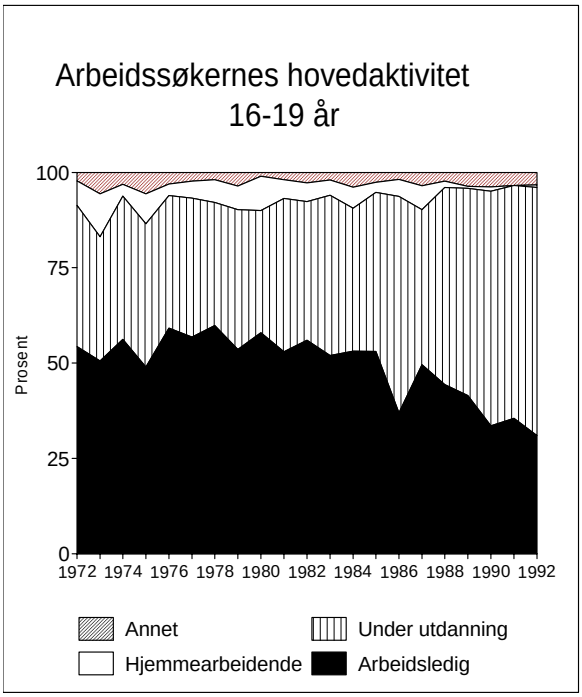
Figur 3.18 Registrert ledighet målt i prosent av befolkningen 1982-1992
Kilde: Arbeidsdirektoratet

En av årsakene til forskjellen mellom arbeidskraftundersøkelsen og registrert ledighet er at begrepet «arbeidssøker uten arbeidsinntekt» i AKU også omfatter skoleungdom som søker arbeid ved siden av skolegang. I arbeidskraftundersøkelsen er sysselsetting og arbeidssøking overordnet alle andre aktiviteter. Det betyr at personer som tilfredsstiller kravene for å være arbeidssøker, det vil si ønsker, kan ta og har aktivt søkt arbeid, regnes som ledig – selv om den enkelte oppfatter sin hovedaktivitet for å være noe annet. Hva den enkelte arbeidssøker oppfatter som sin hovedaktivitet har også sammenheng med hvilke alternative strategier den enkelte kan velge og faktisk velger og hvordan man mestrer ledigheten.

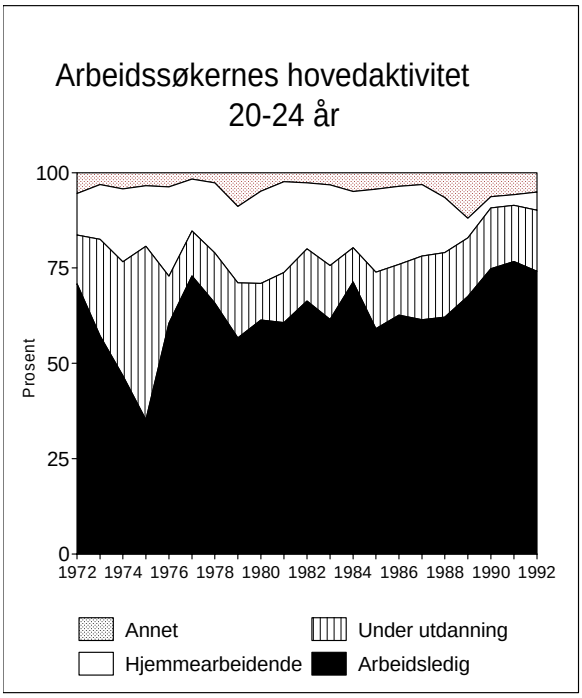
Bare en av tre tenåringer som er arbeidssøkere i AKU regner arbeidsledighet som sin hovedaktivitet, sammenlignet med tre av fire arbeidssøkere i aldersgruppen 20-24 år – se Figur 3.11a og b. Mange av de yngste arbeidsledige finner altså andre aktiviteter enn aktiv jobbsøking å fylle hverdagen med. De har dessuten muligheten for å kompensere manglende sysselsetting med andre aktiviteter, og dette kan gjøre det lettere å mestre ledigheten. Utdanning er den viktigste aktiviteten utenfor arbeidsmarkedet.

I følge arbeidskraftundersøkelsen er det mange unge arbeidsledige som regner utdanning som sin hovedaktivitet. Spesielt gjelder dette blant de yngste. Fram til 1980 var det en stabil andel 16-19 åringer på om lag 35 prosent av arbeidssøkerne som regnet utdanning som sin hovedaktivitet. I 1992 var denne andelen steget til 65 prosent. Tilsvarende var det 16 prosent av arbeidssøkerne i aldersgruppen 20-24 år som regnet utdanning som sin hovedaktivitet i 1992.

I all hovedsak svarer de arbeidssøkende ungdommene at de enten oppfatter utdanning eller arbeidsledighet som sin hovedaktivitet. I tillegg er det 5 prosent av arbeidssøkerne i aldersgruppen 20-24 år som har ulønnet hjemmearbeid som hovedaktivitet. Dette er i all hovedsak kvinner.



Figur 3.19 Arbeidssøkeres hovedaktivitet. 16-19 år. 1972-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 3.20 Arbeidssøkeres hovedaktivitet. 20-24 år. 1972-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

En annen grunn til forskjellen mellom AKU- og registrert ledighet er at en del deltakere på arbeidsmarkedstiltak kan bli betraktet som «arbeidssøkere uten arbeidsinntekt» i AKU. Deltakere på tiltak registreres ikke som ledige av Arbeidsdirektoratet.

Forholdet mellom den registrerte ledigheten og AKU-ledigheten fanges opp i meldetilbøyeligheten, det vil si antall registrerte ledige i prosent av antall ledige i arbeidskraftundersøkelsen. I 1992 var meldetilbøyeligheten for aldersgruppen 16-19 år på 34 prosent. Dette er langt lavere enn for andre aldersgrupper. For 20-24 åringene var meldetilbøyeligheten på 91 prosent i 1992, mens meldetilbøyeligheten for personer fra 25 år og eldre var på 101 prosent. For voksne arbeidsledige er det altså noen flere som melder seg som ledige ved arbeidskontorene enn det som fanges opp i arbeidskraftundersøkelsen, se Tabell 3.5.

Boks 3.2 To offisielle mål for ledigheten: AKU-ledighet og registrert ledighet

I Norge har vi to offisielle mål for arbeidsledigheten: Arbeidssøkere uten arbeidsmarkedsinntekt fra arbeidskraftundersøkelsen og registrerte ledige fra Arbeidsdirektoratet.

– Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er en utvalgsundersøkelse, med et rullerende utvalg på om lag 24 000 personer i kvartalet, tilsvarende drøyt 1 prosent av arbeidsstyrken. AKU er den eneste statistikken som gir en samlet framstilling av tilpasningen på arbeidsmarkedet for befolkningen i arbeidsfør alder, definert som aldersgruppen 16-74 år. For å bli regnet som arbeidssøker i AKU må personen være uten arbeid i undersøkelsesuka, ønske jobb, kunne ta en jobb og aktivt ha søkt etter en jobb, for eksempel gjennom å kontakte arbeidsformidlingen, annonsere selv eller liknende.
– Registrerte helt arbeidsledige omfatter alle arbeidssøkere registrert ved arbeidskontorene som er uten inntektsgivende arbeid. Deltakere på arbeidsmarkedstiltak regnes ikke som registrerte ledige. Skoleungdom som søker feriejobb er heller ikke med blant de registrerte ledige.

AKU's ledighetstall ligger som oftest noe høyere enn registrert ledighet ved arbeidskontorene. Det skyldes til en stor grad at personer uten dagpengerettigheter og skoleungdom som søker deltidsjobb eller feriejobb, unnlater å registrere seg på arbeidskontorene. I tillegg vil enkelte tiltaksdeltakere bli regnet som arbeidsledige i AKU. Begge definisjonene bygger i store trekk på anbefalinger fra den Internasjonale arbeidstakerorganisasjonen (ILO). Ved internasjonale sammenlikninger benyttes som oftest AKU-tall.

Meldetilbøyeligheten er definert som forhold mellom antall registrerte ledige og antall ledige i følge arbeidskraftundersøkelsen.

Vi har til nå sett at det er store variasjoner i arbeidsledigheten mellom aldersgruppene, og at de yngste aldersgruppene har større innslag av ledighet enn de voksne. Spesielt er den registrerte ledigheten høy i gruppen 20-24 år. Dette bildet blir forsterket når vi ser på de personene som deltar på arbeidsmarkedstiltak i tillegg. Nær halvparten av tiltaksdeltakerne er under 25 år, mens de utgjør i underkant av 30 prosent av de registrerte ledige. I den yngste aldersgruppen er det flere tiltaksdeltakere enn registrerte ledige, som følge av at Ungdomsgarantien sikrer alle unge arbeidsledige under 20 år uten jobb eller skoleplass, tilbud om deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak.

I aldersgruppen 16-19 år er det 14,9 prosent av arbeidsstyrken som enten går på arbeidsmarkedstiltak eller er registrert som ledige. Summen av de registrerte ledige og tiltaksdeltakerne kan defineres som arbeidssøkere uten *ordinært* arbeid. For aldersgruppen 20-24 er andelen arbeidssøkere uten ordinært arbeid på 17,5 prosent, og for de voksne er andelen på 6 prosent, se Tabell 3.5.

Arbeidskraftundersøkelsen rapporterer et betydelig høyere nivå på ledigheten for ungdom under 20 år, enn registreringen ved arbeidskontorene. Summen av registrerte ledige og deltakere på tiltak er mer i overensstemmelse med hverandre for denne gruppen, mens AKU-ledige og registrert ledighet er på omtrent samme nivå for de over 24 år.

Tabell 3.5: Arbeidsledige etter arbeidskraftundersøkelsen, registrerte ledige og personer på tiltak i 1992

	16-19 år		20-24 år		25 år og eldre	
	Antall	Prosent[1]	Antall	Prosent[1]	Antall	Prosent[1]
AKU-ledige	15 200	16,9	29 400	12,6	81 200	4,5
Registrerte ledige	5 200	5,8	26 700	11,4	82 400	4,6
Tiltaksdeltakere[2]	8 900	9,9	14 200	6,1	25 400	1,4
Sum registrerte ledige og tiltaks-deltakere	13 400	14,9	40 900	17,5	107 800	6,0

1) Prosent av arbeidsstyrken
2) Personer på personrettede ordinære tiltak

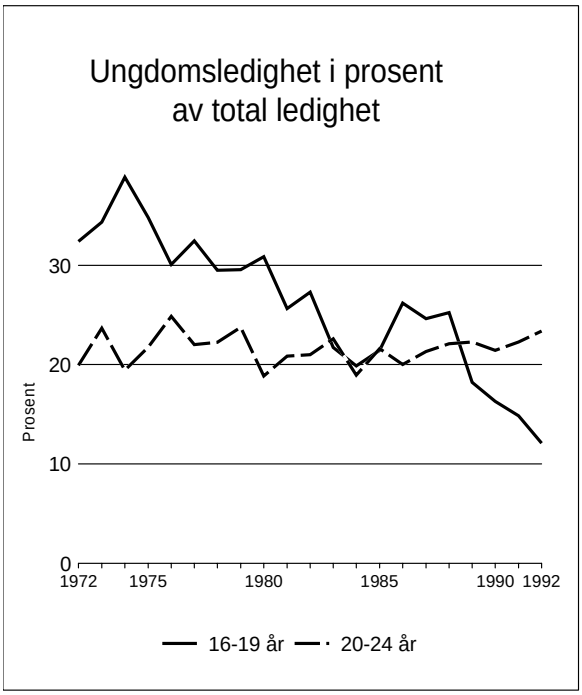
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeidsdirektoratet

3.5.2 Ungdomsledighet i prosent av total ledighet

I 1972 utgjorde tenåringsledigheten en-tredel av den totale ledigheten, målt som arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i AKU. Ledigheten blant unge under 25 år utgjorde over halvparten av den totale ledigheten. I 1992 var tenåringsledighetens andel av total ledighet redusert til 12 prosent, og ledigheten under 25 år utgjorde 36 prosent av den totale ledigheten, se Figur 3.12.

Forskjellen i utviklingen i relativ ledighet, slik denne framkommer i Figur 3.9, og utviklingen i andelen unge ledige av totalt antall ledige i Figur 3.12 må ses i sammenheng med variasjoner i arbeidsstyrken. Antallet unge i arbeidsstyrken varierte sterkt på 1980-tallet.

Reduksjonen i arbeidsstyrken etter andre halvdel av 1980-årene skyldes, som sagt, til dels reduserte ungdomskull og til dels økningen i studiekapasiteten. Dette har medført at ledighetsproblemet nå er større blant personer i 20-årene enn blant de aller yngste på arbeidsmarkedet. Etter 1988 har andelen arbeidsledige i alderen 20-24 år vært større enn andelen arbeidsledige 16-20 åringer. Også aldersgruppen 25-29 år utgjør etter 1991 en større andel av de ledige enn tenåringene (17,7 prosent i 1992).



Figur 3.21 Ungdomsledighet i prosent av total ledighet. 1972-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.5.3 Ledighetens varighet

Arbeidsledighetens størrelse er et produkt av to faktorer: Hyppigheten av ledighetsperioder og ledighetens varighet. Ungdom blir oftere ledige enn voksne arbeidstakere. Ledighetsperiodene for unge er imidlertid kortere enn for eldre personer. Spesielt de aller yngste på arbeidsmarkedet, aldersgruppen 16-19 år, opplever kortere ledighetsperioder enn andre.

De korte ledighetsperiodene blant unge kan forklares med flere faktorer. Dels kan det skyldes at arbeidsledige unge er en prioritert gruppe for arbeidsmarkedstiltak. I tillegg kommer de unge relativt raskt ut i jobb. Ungdomsgarantien sikrer alle unge under 20 år som ikke kommer i jobb eller utdanning tilbud om deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak. Deltakelse på tiltak fører til at den registrerte ledighetsperioden avbrytes. Mange unge løser sitt ledighetsproblem ved å gå over i aktiviteter utenfor arbeidsmarkedet, hovedsakelig ved å begynne på skole/utdanning, men også i noen grad ved andre aktiviteter (for eksempel verneplikt, ulønnet arbeid i hjemmet eller utenlandsopphold).

Til tross for at det i 1992 gjennomsnittlig var 5200 registrerte ledige tenåringer, oppfattes Ungdomsgarantien som oppfylt. Arbeidsmarkedsetaten har lagt til grunn at også ungdom under 20 år bør ha en viss periode med aktiv jobbsøking før de formidles til tiltak. Nesten halvparten av de arbeidsledige tenåringene har vært ledig i mindre enn 4 uker, og nær 80 prosent har vært registrert ledig i mindre enn 12 uker.

Figur 3.13a-c viser utviklingen i registrert ledighet fra september 1977 til september 1992, etter alder og ledighetens varighet. Fra 1977 til 1992 har det totalt sett vært en økning i andelen arbeidssøkere med ledighetsperioder lengre enn 26 uker.

I aldersgruppen under 20 år har allikevel en relativt stor del av de ledige en ledighetsperiode på under 4 uker. Andelen langtidsledige, dvs personer med ledig-

hetsperiode over 26 uker, var i denne aldersgruppen på 7 prosent. Andelen langtidsledige tenåringer har blitt redusert etter 1989, mens det i samme periode har vært en økning i andelen langtidsledige for alle andre aldersgrupper.

Andelen korttidsledige (ledige under 4 uker) er synkende med alderen og andelen langtids-ledige (ledige over 26 uker) øker med alderen. I aldersgruppen 20-24 år var det 25 prosent korttidsledige og 27 prosent langtidsledige i september 1992. I aldersgruppen 25-29 år og for den samlede arbeidsstyrken var tilsvarende tall 20 prosent og 38 prosent.

Andelen langtidsledige av de registrerte ledige er altså lavere i aldersgruppen 20-24 år enn blant de voksne. Men siden ledigheten er relativt stor blant de eldste ungdommene, er det allikevel aldersgruppen 20-24 år, samt gruppen over 64 år, som har størst andel langtidsledige sett i forhold til arbeidsstyrken.

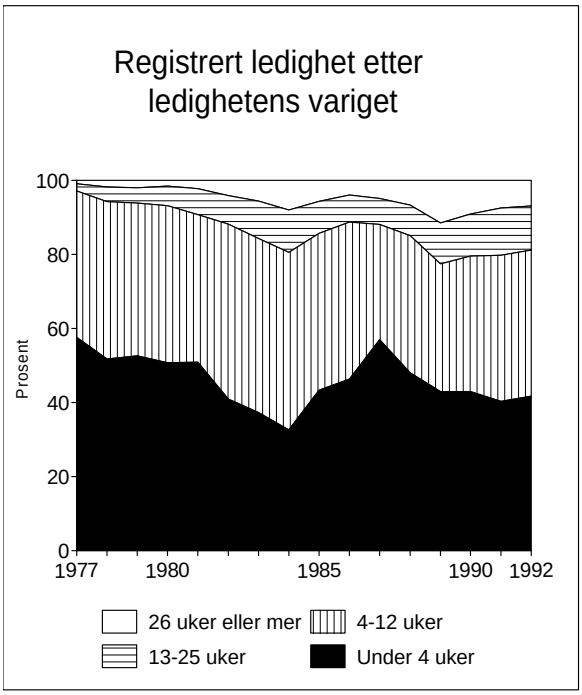
Det er ingen forskjell i ledighetens varighet mellom kjønnene for ungdom, men for de eldre aldersgruppene går kvinner noe lenger arbeidsledig.

Boks 3.3 Mål for ledighetens varighet

Både i arbeidskraftundersøkelsen og i Arbeidsdirektoratets statistikk måles ledighetens varighet som varigheten av *pågående* ledighetsperiode, i motsetning til avsluttede ledighetsperioder.

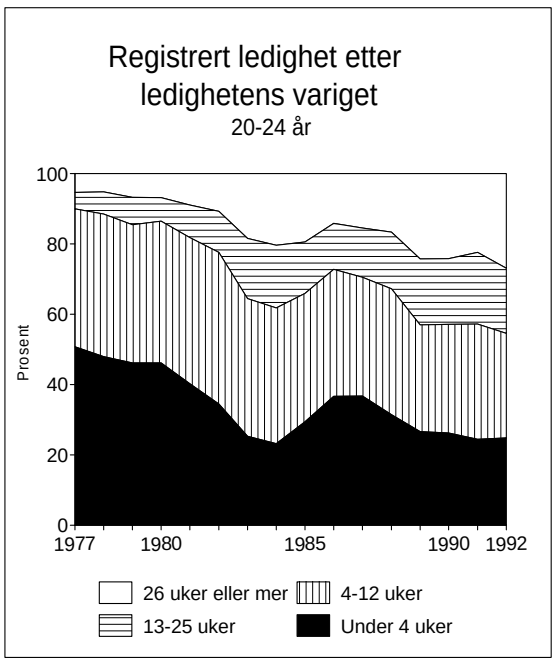
Figur 3.13 viser varigheten av *pågående* registrerte ledighetsperioder. Data er basert på personer som er meldt ledige på arbeidskontorene et bestemt tidspunkt (slutten av hver måned i registerstatistikken). Denne målemetoden fører til to typer av skjevheter når den benyttes som et mål for hele ledighetsperioden: For det første at de som har korte ledighetsperioder har mindre sannsynlighet for å bli med i statistikken. Dette fører isolert sett til overestimering av ledighetens varighet. Det andre problemet er at ikke hele ledighetsperioden registreres, men bare varigheten fram til registreringstidspunktet. Dette problemet, som kalles høyresensureringen, bidrar isolert sett til at varigheten underestimeres. De to feilkildene virker altså i hver sin retning.

Dersom sannsynligheten for å forlate arbeidslivet avtar med ledighetens varighet vil den første effekten dominere, og dermed vil vi få et overestimat for ledighetens varighet (Aaberge 1988).



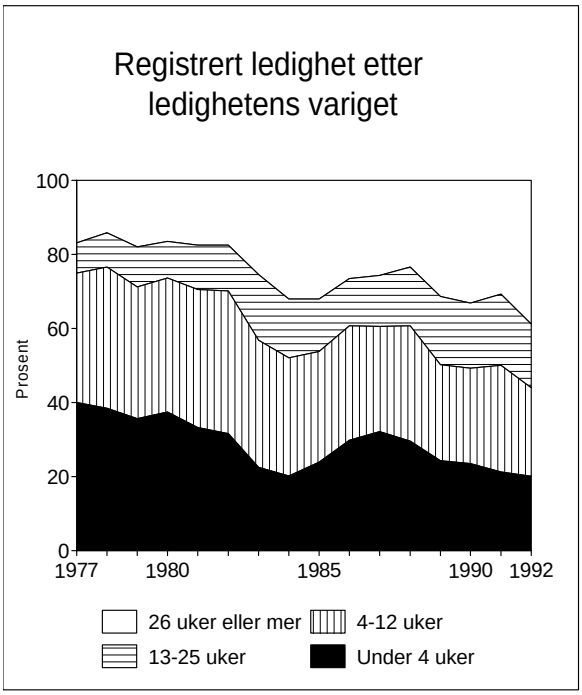
Figur 3.22 Registrert ledighet etter ledighetens varighet og alder, 16-19 år. Prosent. September 1977-september 1992

Kilde: Arbeidsdirektoratet



Figur 3.23 Registrert ledighet etter ledighetens varighet og alder, 20-24 år. Prosent. September 1977-september 1992

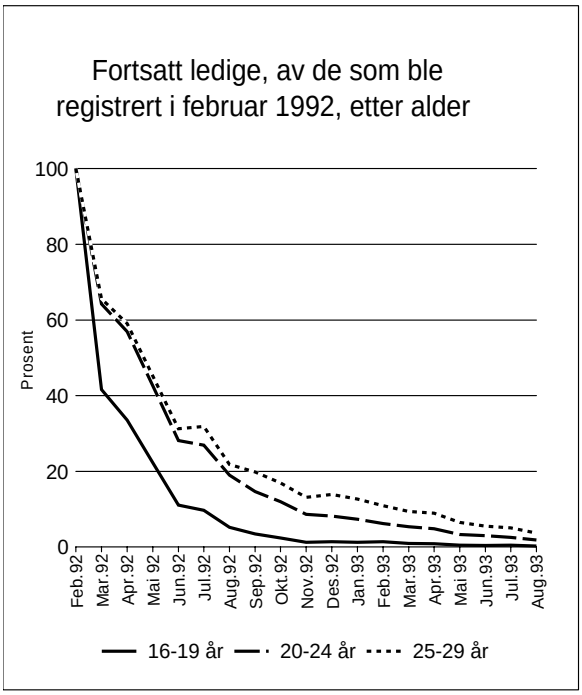
Kilde: Arbeidsdirektoratet



Figur 3.24 Registrert ledighet etter ledighetens varighet i alt. Prosent. September 1977-september 1992

Kilde: Arbeidsdirektoratet

En annen måte å illustrere ledighetens varighet på, er ved andelen *gjenværende* ledige, blant de som har blitt ledige på et bestemt tidspunkt. Figur 3.14 viser hvor mange av dem som ble nyregistrert som helt ledige i februar 1992 som fortsatt er registrert ledige over tid. Avgangen fra ledighet varierer med alder. I aldersgruppen 16-19 år var det 66 prosent som hadde avsluttet den registrerte ledighetsperioden etter 3 måneder, mens tilsvarende tall for aldersgruppene 20-24 og 25-29 år var henholdsvis 43 og 41 prosent.



Figur 3.25 Fortsatt ledige, av de som ble registrert som ledige i februar 1992, etter alder. Prosent.
Kilde: Arbeidsdirektoratet

At den registrerte ledighetsperioden avbrytes, betyr imidlertid ikke at personene begynner i jobb. Som sagt blir den registrerte ledighetsperioden avbrutt også når de ledige begynner på et tiltak, eller når de ikke opprettholder sin søkeaktivitet, for eksempel fordi de begynner på en utdanning eller gir opp. Nye data tyder på at det er tildels stor forskjell mellom varigheten på den registrerte ledigheten, og den tid det tar før arbeidssøkeren kommer i ordinært arbeid. I en undersøkelse foretatt ved SNF i Oslo, som følger personer som ble registrert som arbeidsledige i oktober 1990 fram til utgangen av 1991, framkommer det at under halvparten av de ledige finner seg en jobb innen ett år[4] . I gjennomsnitt tar det 10 til 11 måneder fra en person blir arbeidsløs, til vedkommende finner ordinært arbeid igjen. Et problem med disse tallene er imidlertid at det ikke er kontrollert for at noen arbeidsløse velger å forlate arbeidsstyrken, for eksempel for å begynne i ordinær utdanning. Perioden det tar før arbeidssøkerne kommer i jobb må ikke forveksles med ledighetens varighet, fordi en del vil begynne på utdanning og derfor ikke lenger ønske ordinært arbeid.

Undersøkelsen fra SNF viser at ungdom i aldersgruppen 20-24 år kommer raskere ut i jobb enn personer eldre enn 24 år. Etter tre måneder hadde 22 prosent av 20-24 åringene kommet i jobb, sammenliknet med 17 prosent av personene eldre enn 24 år (25-69 år i undersøkelsen) og 15 prosent av personene i aldersgruppen 16-19 år[5] . Det var ingen forskjeller mellom menn og kvinner her. Etter ett år var 20-

4. Datamaterialet omfatter alle personer som enten var registrert som arbeidsledige eller var deltakere på et arbeidsmarkedstiltak ved utgangen av oktober 1990, men som ikke var registrert som ledige eller deltok på tiltak en måned tidligere.
5. De sysselsatte er her personer som står tilmeldt arbeidstakerregisteret. Personer i militærtjenste og selvstendige er ikke med i arbeidstakerregisteret, og regnes derfor ikke som sysselsatte her. I tillegg kan en mindre del ha falt ut på grunn av ulike typer registreringsfeil.

24 åringenes jobbmuligheter ytterligere styrket i forhold til de øvrige aldersgrupper, spesielt for mennene. Vel halvparten av mennene i alderen 20-24 år hadde fått en jobb innen ett år etter at de ble registrert som ledige (52 prosent), sammenliknet med 44 prosent av kvinnene. For aldersgruppen 16-19 år hadde 36 prosent av mennene og 41 prosent av kvinnene fått en jobb, og for personer eldre enn 24 hadde 40 prosent av mennene og 38 prosent av kvinnene vært i jobb. Det ville vært interessant også å sammenligne 25-24-åringene med aldersgruppen 25-50, men slike tall foreligger ikke.

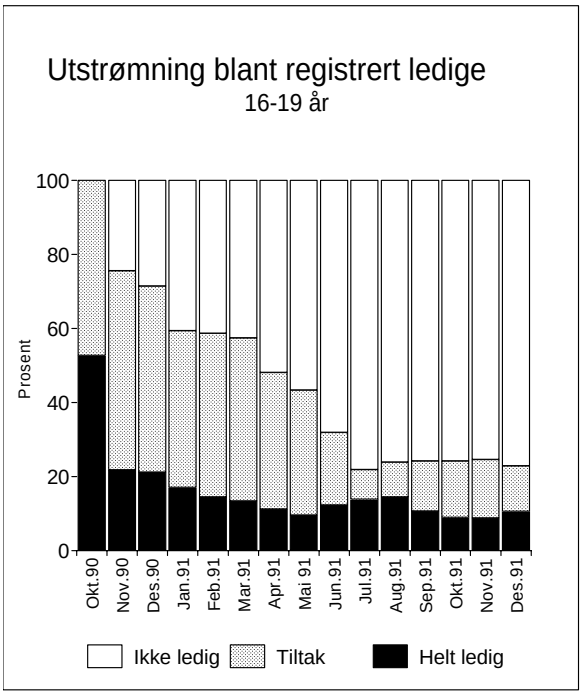
Tallene over bekrefter resultater fra andre undersøkelser som estimerer jobbsannsynligheter blant arbeidsledige: Sannsynligheten for å komme i jobb stiger med alderen i begynnelsen av den yrkesaktive alderen, men begynner å synke i midten av 20-årene (Try, 1993).

Selv om aldersgruppen 16-19 år ikke kommer raskere ut i jobb enn de voksne, er det en vesentlig større andel som går over i utdanning, og derfor ikke lenger er registrert som arbeidsledige. I oktober 1991, ett år etter at de ble registrert som ledige, er det mer enn dobbelt så mange 16-19 åringer som 20-24 åringer som har begynt på en utdanning, mens det er svært få av de arbeidsledige eldre enn 24 år som begynner på en utdanning.

Figur 3.15a-c viser hvor stor andel av de som ble ledige i oktober 1990 som fortsatt er arbeidssøkere eller på tiltak. Blant 16-19 åringene har nesten halvparten av de ledige begynt på et arbeidsmarkedstiltak allerede første måned de er registrert som arbeidssøkere. De korte registrerte ledighetsperiodene blant tenåringene skyldes altså i stor grad at de raskt formidles til et arbeidsmarkedstiltak. Blant de andre aldersgruppene er det om lag 20 prosent som begynner på tiltak allerede første måneden. En del av personene som ble registrert som nye ledige i oktober 1990 var imidlertid også registrert som ledige tidligere i 1990, og endel personer var reelt sett arbeidsledige før de registrerte seg. Figur 3.15a-c kan derfor overvurdere hvor raskt personene formidles til arbeidsmarkedstiltak. Spesielt gjelder dette for de yngste, fordi tilbøyeligheten til å melde seg arbeidsledig ved arbeidskontorene kan være liten, blant annet fordi de i mindre grad har opparbeidet dagpengerettigheter.

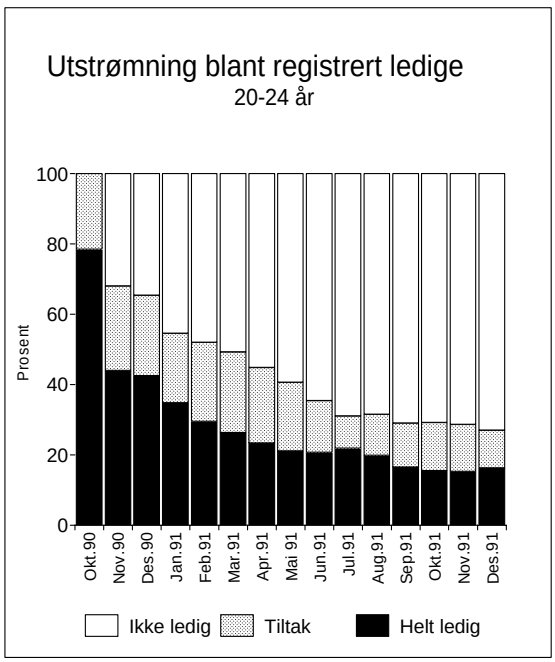
I underkant av 50 prosent av de arbeidsledige er fortsatt registrert som arbeidssøkere et halvt år etter at de ble registrert for første gang. Selv om bare 11 prosent av 16-19 åringene er registrert ledige, deltar 37 prosent på et arbeidsmarkedstiltak. Blant 20-24 åringene er det om lag like mange som deltar på tiltak og som er registrert som ledige etter et halvt år, henholdsvis 21 og 23 prosent, mens det blant de voksne er en mindre andel på tiltak enn ledige, henholdvis 18 og 29 prosent.

Ett år etter at de ble arbeidsledige er det altså fortsatt 24 prosent av 16-19 åringene som er inne i arbeidsmarkedsetatens system, enten som tiltaksdeltaker eller som helt ledig. Andelen er stigende med alderen, 29 prosent av 20-24 åringene og 34 prosent av de eldre enn 24 år er fortsatt registrert som arbeidssøker, se Figur 3.15a og b. Blant de yngste er over halvparten av disse på et tiltak.



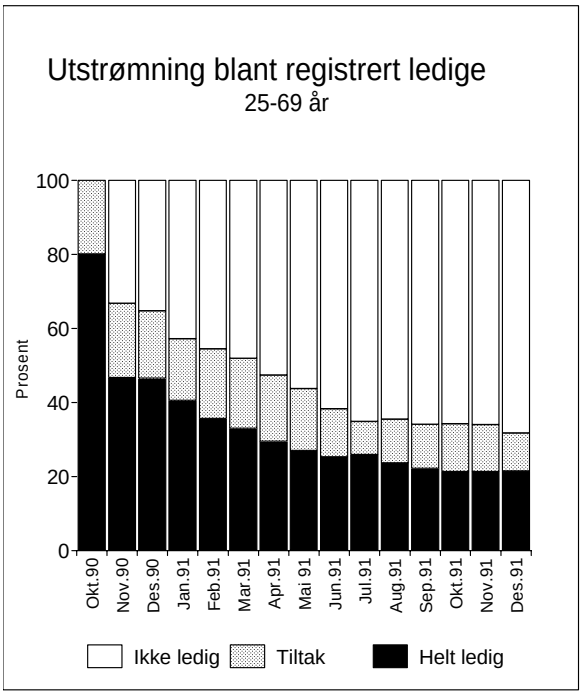
Fiaur 3.26 Tilstanden til de som ble registrert ledige i oktober 1990. Måned for måned. 16-19 år. Prosent

Kilde: SNF-Oslo



Fiaur 3.27 Tilstanden til de som ble registrert ledige i oktober 1990. Måned for måned. 20-24 år. Prosent

Kilde: SNF-Oslo



Figur 3.28 Tilstanden til de som ble registrert ledige i oktober 1990. Måned for måned. 25-69 år. Prosent

Kilde: SNF-Oslo

Hyppige men forholdsvis korte ledighetsperioder kan også ses som et uttrykk for mobilitet på arbeidsmarkedet. De mest mobile arbeidstakerne vil framvise relativt korte og ofte hyppigere ledighetsperioder, de mindre mobile registrerer lange ledighetsperioder når de først er blitt ledige. Data som foreligger tyder på at ungdom representerer en mer mobil arbeidskraft enn gjennomsnittet. Data fra Levekårsundersøkelsene viser at ungdom har høy hyppighet av jobbskifte. 20 prosent av aldersgruppen 16-24 år oppgir at de har hatt minst fire jobber de siste fem år. Dette er to-tre ganger hyppigere jobbskifte enn for arbeidsmarkedet totalt, hvor 7 – 8 prosent av totalt antall sysselsatte har hatt fire jobber eller mer de siste fem årene.

3.5.4 Ungdomsledigheten fordelt på kjønn, utdanning, og ønsket arbeidstid

Kjønn: Inntil den siste konjunkturnedgangen var ledigheten blant kvinner høyere enn ledigheten blant menn, også for ungdom. Dette har ofte blitt forklart med at kvinner har en mer marginal tilknytning på arbeidsmarkedet enn menn, på samme måte som ungdom har en mer marginal tilknytning enn voksne. Etter 1988 er imidlertid ledigheten høyest blant menn. Det er små forskjeller mellom tenåringsgutter og -jenter i ledighetsprosent i 1991-1992. Den siste lavkonjunkturen har rammet 20-24-årige gutter noe hardere enn jentene i samme alder.

I den siste konjunkturperioden har altså ungdom blitt rammet i sterkere grad enn voksne, mens kvinner har blitt rammet i mindre grad enn menn. En grunn til dette kan være at ungdom til en større grad har vært sysselsatt i mer konjunkturfølsomme næringer enn voksne, spesielt voksne kvinner. Sysselsettingsreduksjonen har spesielt kommet i næringer som tradisjonelt har vært mannsdominert og med et stort innslag av ungdom, mens kvinner i større grad har vært sysselsatt i offentlig sektor,

som har hatt sysselsettingsvekst også etter 1988. Næringer som tradisjonelt har betydd mye for ungdomssysselsettingen er varehandel, industri og bygg- og anlegg, i tillegg til offentlig, sosial og privat tjenesteyting. Som vist i avsnittet 3.4.5 har sysselsettingsreduksjonen i industri, bygg og anlegg og varehandel de siste årene spesielt gått ut over sysselsettingen blant de unge, mens ungdommen i liten grad har tatt del i sysselsettingsøkningen innenfor deler av sosial og privat tjenesteyting, for eksempel i sosial oghelsevesenet.

Utdanning: De økte kvalifiseringskravene fra arbeidslivet og den stadig høyere utdannede arbeidsstyrken har ført til at ungdom med lav utdanning har spesielt store problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet.

Arbeidsledigheten er større blant personer som avslutter utdanningen etter grunnskolen enn blant personer med videregående eller høyere utdanning. Dette gjelder for alle aldersgrupper, men utslagene er spesielt store for de unge. Dessuten har forskjellen økt betraktelig i løpet av den siste perioden med lavkonjunktur. I 1987 var arbeidsledigheten blant 20-24 åringer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning på omtrent samme nivå som blant jevnaldrende med fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. I 1992 var ledigheten blitt mer enn dobbelt så høy for personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som for personer med fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, se Figur 3.16 a-c.

For 20-24 åringene har forholdet mellom utdanningsnivå og arbeidsledighet etter 1988 avtegnet seg i et entydig mønster: Jo høyere nivå på den fullførte utdanningen, jo lavere ledighet. Bildet er noe mindre klart for ungdom under 20 år. For disse var det i 1992 størst ledighet i den gruppen som har videregående nivå 1 som høyeste fullførte utdanning, men før 1991 var det omtrent samme ledighet for disse og for de med kun grunnskoleutdanning. Etter 1980 har tenåringer med videregående nivå 2 hatt best utvikling i ledighet. Denne gruppen består av de eldste tenåringene, og kan være en alderseffekt like mye som en utdanningseffekt.

Figur 3.16 viser ellers at særlig for aldersgruppene 20-24 og 25-74, har forskjellene etter utdanning blitt større, jo flere det er som er arbeidsløse. Det ser dermed ut til at utdanning er særlig viktig for å unngå arbeidsløshet når arbeidsmarkedet er slakt.

Figur 3.16 kan benyttes for illustrere forskjellen i arbeidsledigheten mellom de ulike aldersgruppene, *kontrollert for utdanningsnivå. Det* er liten forskjell i ledighet (målt ved AKU) mellom personer i aldersgruppen 16-19 år og personer i aldersgruppen 20-24 år, når vi tar utgangspunkt i samme nivå på utdanningen. For gruppen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning er ledigheten blant 16-19 åringene på 18,1 prosent i 1992, sammenlignet med 18,8 prosent for 20-24 åringer. For personer med fullført videregående utdanning (nivå 2) er ledigheten blant 16-19 åringer på 12,3 prosent, for 20-24 åringer på 11,4 prosent. Det er naturlig nok ingen arbeidsledige tenåringer med utdanning på høyskole eller universitetsnivå, mens ledigheten blant 20-24 åringene med en slik utdanning er på 8,6 prosent. Mange av disse personene vil fortsatt være opptatt med utdanning, og ønsker bare en jobb ved siden av studiene.

Ledigheten i aldersgruppen 25-74 år er langt lavere enn ledigheten blant ungdomsgruppene, uansett utdanningsnivå.

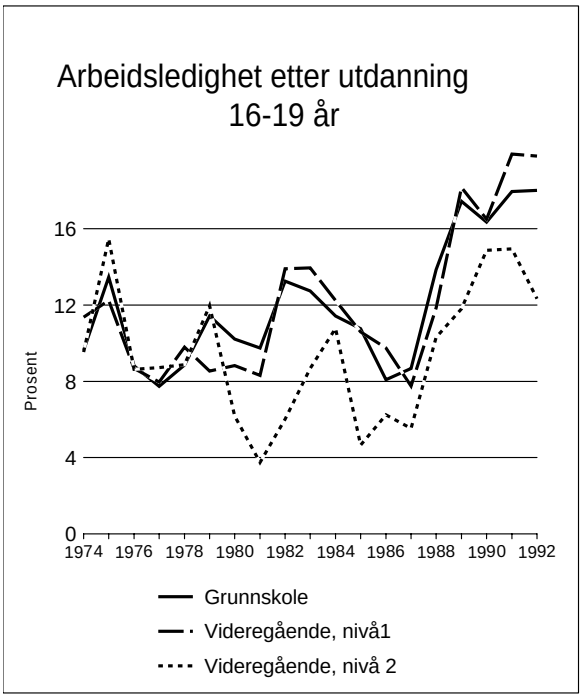
Figur 3.16 refererer til høyeste *fullførte* utdanning. De lediges utdanningsnivå slik det måles i arbeidskraftundersøkelsen eller av Arbeidsdirektoratet, forteller kun om fullført utdanning og ikke om personene i tillegg har begynt på en utdanning som de ikke har fullført. Vi vet imidlertid fra andre kilder at en stor andel av de ledige ikke har fullført videregående opplæring. Ungdom som av en eller annen grunn har avbrutt en påbegynt utdanning synes å ha spesielle problemer på arbeidsmarkedet. I Ungdomsundersøkelsen (1990) er et representativt utvalg av ungdom i

alderen 17-24 år spurt om de hadde avbrutt skolen/utdanningen før den var ferdig. Totalt var det 14 prosent i utvalget som oppga dette. Fordelt etter hovedaktivitet på undersøkelsestidspunktet gjaldt dette 18 prosent av de sysselsatte, 33 prosent av de arbeidsledige samt de på tiltak, og 39 prosent av de som arbeidet hjemme (ulønnet arbeid i hjemmet). Over halvparten av de som hadde avbrutt en eller annen utdanning oppga at de hadde avbrutt en videregående utdanning.

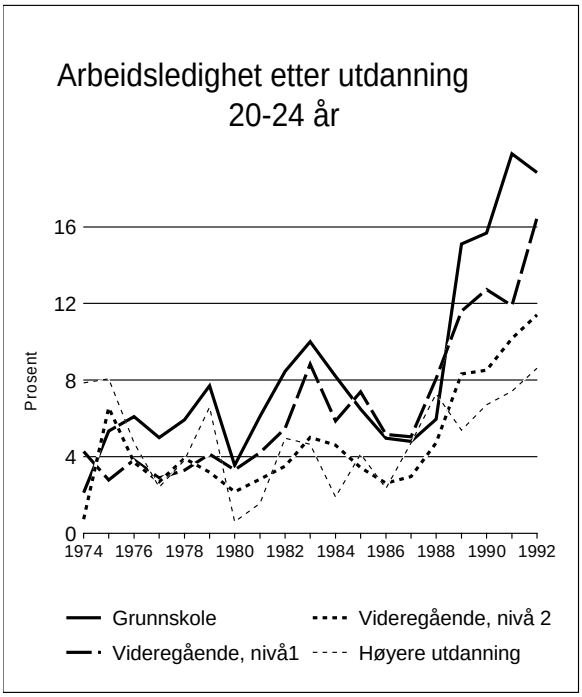
I en utvalgsundersøkelse foretatt av Østlandsforskning framgår det at 30 prosent av de ledige i alderen 20-29 år kun hadde ett eller flere grunnkurs. Dette er kurs som ofte ikke gir noen samlet kompetanse. To av tre arbeidsledige hadde enten utdanning bestående av kun grunnskole eller ett eller flere grunnkurs (Wikan og Landheim, 1990).

I undersøkelsen fra Østlandsforskning, som er foretatt av et utvalg ledige i alderen 20 til 29 år i Hordaland, Hedmark og Akershus i 1989, framgår det videre at mennene til en større grad enn kvinnene har fullført en utdanning som gir formell kompetanse i arbeidslivet. De ledige mennene har en mer yrkesrettet og fullendt utdanning enn det de ledige kvinnene har, selv om det er flere kvinner som har et høyere utdanningsnivå.

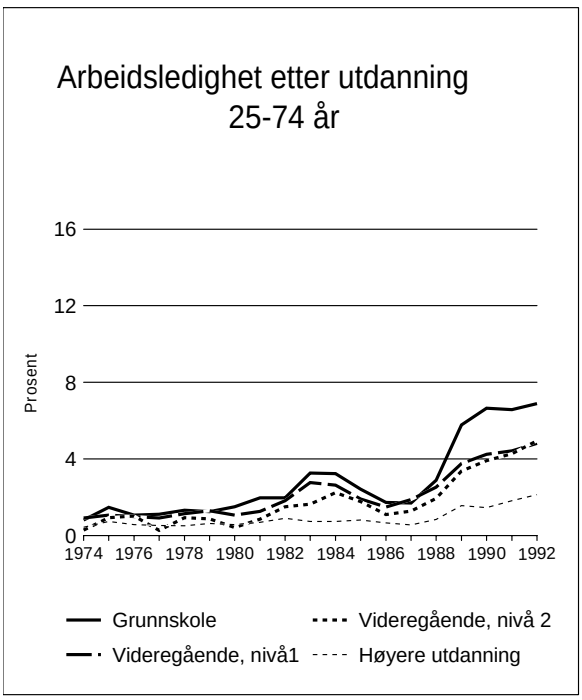
Personer som har avbrutt videregående utdanning uten å få en kompetansegivende utdanning synes altså å stille spesielt svakt på arbeidsmarkedet. Mange av disse kommer ikke videre i utdanningssystemet, og de har problemer med å konkurrere på dagens arbeidsmarked.



Figur 3.29 Arbeidsledighet etter utdanning, 16-19 år. Prosent av arbeidsstyrken. 1974-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 3.30 Arbeidsledighet etter utdanning, 20-24 år. Prosent av arbeidsstyrken. 1974-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 3.31 Arbeidsledighet etter utdanning, 25-27 år. Prosent av arbeidsstyrken. 1974-1992
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Ønsket arbeidstid: Gruppen av arbeidssøkere med utdanning som hovedaktivitet består til en viss grad av heltidsstuderende ungdom som kun søker en kveldsjobb eller helgejobb ved siden av skole/studier. Fra arbeidskraftundersøkelsen framgår det at over halvparten i aldersgruppen 16-19 år søker en jobb under 30 timer. Hver tredje arbeidsledig tenåring søker en jobb mellom 10 og 19 timer. I aldersgruppene 20-24 år og 25-74 år søker den overveiende andelen etter en heltidsjobb, mens bare 41 prosent av tenåringene gjør dette.

Tabell 3.6: Ønsket arbeidstid i prosent av arbeidssøkere, etter alder. 1992

	16-19 år	20-24 år	25-74 år
1-9 timer	9	1	0
10-19 timer	32	8	6
20-29 timer	13	4	8
30-26 timer	4	5	6
Minst 37 timer	41	81	79
Sum	100	100	100

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.5.5 Arbeidsledigheten etter etniske grupper

Det er vanskelig å gi et korrekt bilde av arbeidsledigheten for ungdom med innvandrerbakgrunn, fordi statistikken blant annet kun refererer til barn og unge som er født i utlandet og bosatt i Norge. Deres mor må i tillegg være født i utlandet. De som er født i Norge, for eksempel andre generasjons innvandrere, inngår ikke i tallene.

Arbeidsledigheten blant innvandrere er generelt høyere enn arbeidsledigheten blant nordmenn. I mai 1993 var den registrerte ledigheten blant innvandrere i Norge 10,7 prosent. I befolkningen generelt var arbeidsledigheten 5,1 prosent.

Innvandrere har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet selv om de har god utdanning fra hjemlandet. Spesielt gjelder dette for innvandrere fra fjernkulturelle strøk, fordi de kan ha problemer med å dokumentere sin kompetanse på en tilfredsstillende måte. En del av årsakene til at innvandrere har problemer på arbeidsmarkedet er knyttet til at innvandrerne er nye i landet. Andelen av innvandrere som er i arbeid stiger klart med økende botid i Norge. Et spesielt hinder for inntreden i arbeidsmarkedet kan være språkproblemer, og i enkelte tilfeller kan også etnisk diskriminering forekomme.

Det er ikke bare voksne innvandrere som opplever arbeidsledighet i større grad enn norske. Det gjelder også for innvandrerbarn.

Tabell 3.7: Registrerte ledige etter fødelandsområde, alder og kjønn. Utgangen av mai 1993

	16-24			16-74
	Menn	Kvinner	I alt	I alt
Arbeidsløse i alt	9,0	5,5	7,3	5,1
Innvandrere i alt	19,6	14,4	17,2	10,7
– Norden	11,7	7,4	8,9	5,6
– EFTA/EF[1]	16,1	6,1	11,2	4,8

Tabell 3.7: Registrerte ledige etter fødelandsområde, alder og kjønn. Utgangen av mai 1993

	16-24			16-74
	Menn	Kvinner	I alt	I alt
– Europa ellers[2]	12,4	11,2	11,8	12,4
– Nord-Amerika	8,8	10,4	9,0	4,9
– Asia[3]	21,0	18,9	20,1	17,4
– Afrika	26,9	20,0	24,2	20,5
– Sør-og Mellom-Amerika	25,2	20,6	22,9	16,6

1) Danmark ikke medregnet.
2) Tyrkia ikke medregnet.
3) Tyrkia medregnet.

Ledighetstallene i bygger på tall fra Arbeidsdirektoratets register over helt arbeidsløse ved arbeidskontorene. Data er koblet mot registeret over utenlandskfødte, slik at «innvandrere» i denne statistikken omfatter personer som er født i utlandet og bosatt i Norge. Deres mor må i tillegg være født i utlandet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.7 viser at fødeland har avgjørende betydning for ungdommens muligheter på arbeidsmarkedet. Det går et hovedskille mellom innvandrere fra vestlige land som Norden og Nord-Amerika på den ene siden og innvandrere fra den tredje verden på den andre siden. Ungdom som kommer fra Europa utenom Norden stiller i en mellomkategori, mens det er av betydning for de voksne om de kommer fra Vest-Europa eller Øst-Europa.

For innvandrerungdom fra den tredje verden – Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika – er ledigheten på over 20 prosent. Ledigheten er høyere blant menn enn blant kvinner. Spesielt høy er ledigheten blant unge mannlige afrikanere, på nær 27 prosent.

En annen måte å fange opp utenlandsk tilhørighet på, er ved å se på andelen fremmed-språklige. I Ungdomsundersøkelsen 1990 oppga 2 prosent av totalutvalget at de ikke snakket norsk hjemme. I denne undersøkelsen, som omfatter ungdom i aldersgruppen 17-24 år, er det spurt etter den enkeltes hovedbeskjeftigelse. Av de fremmedspråklige var det 13 prosent som enten var arbeidsledige eller deltakere på tiltak, sammenlignet med 8 prosent i utvalget totalt. Forøvrig var det blant de fremmedspråklige en mindre andel i utdanning, 49 prosent mot 55 prosent for alle. Også en mindre andel av de fremmedspråklige var sysselsatte, 24 prosent sammenliknet med 29 prosent for alle. De fremmedspråklige ungdommene er i større grad hjemmeværende og i «andre aktiviteter» enn ungdomsgruppen totalt sett (Arbeidsdirektoratet, 1991).

Også når det gjaldt tidligere arbeidsledighetserfaring var det forskjell mellom de som snakket norsk og de som snakket et annet språk hjemme, spesielt de som snakker et ikke-vesteuropeisk språk hjemme. Av de norske svarte 73 prosent at de aldri hadde vært arbeidsledige, mot 53 prosent av de fjernkulturelle (Barne- og familiedepartementet, 1993).

3.5.6 Hvordan opplever de arbeidsledige sin situasjon

Det finnes få undersøkelser av hvordan arbeidsløshet oppleves og mestres av de som rammes. I 1991 ble det i tilknytning til Levekårsundersøkelsen gjennomført en

spesialundersøkelse blant personer som har vært registrert ledige i 6 måneder eller mer. En analyse av disse dataene viser at langtidslediges husholdninger opplever en langt mer presset økonomisk situasjon enn de yrkesaktive (Colbjørnsen, 1993). Mens det er rundt 44 prosent som ofte eller av og til har problemer med løpende og/ eller uforutsette utgifter blant de langtidsarbeidsløse, er tilsvarende tall omtrent 14 prosent for de yrkesaktive. Aldersgruppen 20-24 år har noe mindre økonomiske problemer enn 25-29- og 30-49-åringene, noe som sannsynligvis henger sammen med at færre 20-24-åringer har påtatt seg økonomiske forpliktelser. De som greier seg best økonomisk er imidlertid de over 50 år.

Langtidsledige 20-24-åringer gjør mindre bruk av arbeidsløshetstrygd enn andre. Derimot er det mer vanlig at de får økonomisk støtte fra sine foreldre, og delvis også ektefelle, mens de er arbeidsledige.

Undersøkelsen viste forøvrig at det er spesielt en gruppe 20-24-åringer som har sosiale mestringsproblemer mens de er langtidsledige. De bruker tiden til passive aktiviteter som TV-titting og kafébesøk, men deltar svært lite i opplæring eller kvalifiseringstiltak. I denne gruppen er det en sterk overrepresentasjon av menn under 25 år som er ugifte og ikke har barn hjemme. De kjeder seg, mangler tidsstruktur på dagen, og føler seg mistenkeliggjort av samfunnet rundt seg. Det er vanskelig ut fra undersøkelsen å fastslå hvor stor denne gruppen er, og hvor stor andel av de langtidsledige 20-24-åringene den utgjør. Uansett størrelse er dette en gruppe som kan tenkes å stå i fare for å få varige tilknytningsproblemer til arbeidsmarkedet: Deres selvtillit kan svekkes, og faglige kvalifikasjoner forringes.

I Ungdomsundersøkelsen 1990 ble et representativt utvalg av ungdom i alderen 17-24 år bedt om å gi en vurdering av sin hovedbeskjeftigelse. I denne undersøkelsen var det 55 prosent som oppga skolegang/studier som hovedbeskjeftigelse, 29 prosent var i ordinært arbeid, 4 prosent deltok på et arbeidsmarkedstiltak og 4 prosent var arbeidsledige (Arbeidsdirektoratet, 1991). I ungdomsundersøkelsen er deltakerne bedt om å gi en vurdering av hovedbeskjeftigelsen. Ikke overraskende er de arbeidsledige minst fornøyd med situasjonen. Vurderingene som gis er praktisk talt det samme som framkom i Ungdomsundersøkelsen 1985, i følge Arbeidsdirektoratet (1991), selv om det har skjedd en forskyvning i fordelingen av hovedbeskjeftigelse fra den ene undersøkelsen til den neste. Sammenlignet med undersøkelsen i 1985 var det betydelig økning i prosentandelen med utdanning som hovedbeskjeftigelse, fra 44 til 55 prosent, og en tilsvarende reduksjon i andelen med sysselsetting som hovedbeskjeftigelse, fra 40 til 29 prosent. Arbeidsløsheten har derimot vært uforandret, mens ungdom i arbeidsmarkedstiltak økte fra 2,5 til 4 prosent.

Ungdommens svar på vurderingsspørsmålet vil også avhenge av andre forhold enn hovedbeskjeftigelsen. Likevel kan det være av interesse å se på denne vurderingen til 17-24 åringene innenfor enkelte beskjeftigelsesgrupper. Samlet sett er tre av fire ungdommer godt fornøyde med sin hovedbeskjeftigelse, mens i underkant av en av ti uttaler at de er misfornøyde. Det er imidlertid stor forskjell mellom de som er arbeidsledige og de som ikke er det. Det er bare 14 prosent av de arbeidsledige som uttaler at de er fornøyd med å være arbeidsledige, mens 61 prosent er misfornøyde. Det er også en mindre andel fornøyde og en større andel misfornøyde blant de som går på arbeidsmarkedstiltakene enn blant de ordinært sysselsatte eller blant elever og studenter. Tiltaksdeltakere er allikevel langt mer tilfreds med sin situasjon enn de helt ledige.

Tabell 3.8: 17-24 åringer etter hovedbeskjeftigelse, og hvor fornøyd de er med denne. Prosent

	Godt fornøyd[2]	Hverken eller	Dårlig fornøyd[2]	Sum	Andel av alle
Elev/ student	83	14	4	100	55
Sysselsatt	82	13	6	100	29
Arbeidsledig	14	25	61	100	4
I tiltak	71	17	13	100	4
Alle[1]	77	15	8	100	100

1) Inklusiv personer i beskjeftigelsene nevnt over, samt 3 prosent i militæret, 2 prosent som arbeidet ulønnet arbeid i hjemmet, 2 prosent lærlinger og 2 prosent i andre aktiviteter.
2) Svarkategorien «svært godt fornøyd» er slått sammen med «godt fornøyd» , og «svært dårlig fornøyd» er slått sammen med «dårlig fornøyd». Når det gjelder de arbeidsledige, er det en relativt liten andel som svarer «svært godt fornøyd», og en relativt stor andel som svarer «svært dårlig fornøyd».

Kilde: Ungdomsundersøkelsen 1990, Arbeidsdirektoratet.

3.5.7 Motløse arbeidere og undersysselsatte

Statistikk over ledigheten fanger ikke nødvendigvis opp alle sider ved mistilpasninger på arbeidsmarkedet. Arbeidskraftundersøkelsen og den registrerte ledigheten fanger opp omfanget av ledigheten på noe forskjellig måte. Felles for begge metodene er at personer som ikke aktivt søker etter arbeid, ikke regnes som arbeidsledige. Personer som er sysselsatt på deltid, men som ønsker mere arbeid, regnes heller ikke med i statistikken over helt ledige. I arbeidskraftundersøkelsen er det imidlertid mulig å få et bilde av hvor stort omfang slike faktorer utgjør.

Kravet for å bli regnet som arbeidsledig er blant annet at man aktivt har søkt etter arbeid. Men enkelte individer kan ha gitt opp å søke etter arbeid, eller de ville ha søkt dersom utsiktene til å få et arbeid hadde vært bedre. Disse personene refereres ofte til som «motløse arbeidere» (discouraged workers på engelsk), og regnes i noen sammenhenger som skjulte arbeidsledige eller som del av en potensiell arbeidsstyrke. De er utelatt fra den ordinære arbeidsstyrken fordi de ikke opprettholder sin jobbsøkeraktivitet. Men grunnen til at de ikke søker aktivt etter jobb er ikke manglende ønske om jobb, men manglende tro på at det nytter å søke etter en jobb.

Tabell 3.9 viser fordelingen av motløse arbeidere fordelt på alder. Motløse arbeidere er her personer som er utenfor arbeidsstyrken og som ønsker arbeid, men som ikke har søkt i løpet av de siste fire ukene fordi det ikke finnes passende arbeid. Det er altså hindre på etterspørselssiden som er grunnen til at de ikke har søkt aktivt etter arbeid, arbeidsmarkedet har ikke bruk for dem, og ikke hindre på tilbudssiden, for eksempel problemer med barnepass eller at de er opptatt med utdanning. Den motløse gruppen kan derfor betraktes som en reserve-arbeidskraft som raskt vil melde seg i arbeidsstyrken igjen ved en økning i sysselsettingen.

Andelen motløse arbeidere i forhold til antall arbeidsledige er generelt sett høyere for kvinner enn for menn. Blant de yngste er det imidlertid svært små kjønnsforskjeller også på dette området, og Tabell 3.9 er derfor ikke fordelt på kjønn.

Andelen motløse arbeidere er vesentlig lavere for ungdommene, sammenlignet med aldersgruppen fra 25 år og over. Som andel av antall arbeidsledige utgjør de

motløse arbeiderne om lag 16 prosent i aldersgruppen 16-24 år, og for de voksne utgjør de 30 prosent.

Dersom de motløse arbeiderne hadde vært inkludert blant de arbeidsledige ville ledighetsprosenten for aldersgruppen 16-24 vært på 15,6 prosent, mens ledigheten i arbeidskraftundersøkelsen er 13,8 prosent i 1992. Ledigheten for aldersgruppen 25-74 år ville økt fra 4,5 prosent til 5,7 prosent dersom motløse arbeidere regnes med i 1992. Fra 1989, som er det første året det er mulig å ta ut årsgjennomsnitt for motløse arbeidere, til 1992 har antallet motløse ungdommer holdt seg konstant, og som andel av antall arbeidssøkere er det derfor en liten reduksjon.

På samme måte som de motløse arbeiderne, representerer også de undersysselsatte en del av de ubrukte ressursene på arbeidsmarkedet. Som undersysselsatt regnes deltidssysselsatte som ønsker lengre arbeidstid og som kan starte med lengre arbeidstid straks eller innen en måned. Dette begrepet skal fange opp ufrivillig deltidsarbeid. Det kan være flere grunner til at enkelte er undersysselsatt; mangel på jobber som kan kombineres med den deltidsjobben personen har eller at de ledige jobbene ikke passer inn i den enkeltes tids-skjema, manglende kvalifikasjoner for de ledige heltids-jobbene eller mangel på heltids-jobber.

Antall personer som er undersysselsatt representerer totalt 3,8 prosent av arbeidsstyrken i Norge i 1992. Det er større andel ungdom i arbeidsstyrken som er undersysselsatt enn blant personer over 24 år, se Tabell 3.9. Det er imidlertid viktig å være klar over at det meste av deltidsarbeidet er frivillig. Således utgjør de undersysselsatte 19 prosent av deltidsarbeiderne i alderen 16-24 år og om lag 14 prosent av deltidsarbeiderne eldre enn 24 år.

Det har vært en økning i antallet undersysselsatte fra 1989 til 1992, både i absolutt antall og som andel av de deltidssysselsatte. I tillegg til økt arbeidsledighet i denne perioden er det altså flere personer, både blant de unge og de voksne, som er ufrivillig i deltidsarbeid.

Tabell 3.9: Motløse arbeidere og undersysselsatte etter alder i prosent 1989 og 1992

	16-24		25-74	
	1989	1992	1989	1992
Antall motløse arbeidere i 1000	7,0	7,0	20,0	24,0
I prosent av arbeidssøkere	16,4	15,7	31,8	29,6
Korrigert ledighetsprosent[1]	13,0	15,6	4,6	5,7
Arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken	11,4	13,8	3,5	4,5
Undersysselsatte i 1000	16,0	21,0	42,0	61,0
Undersysselsatte i prosent av arbeidsstyrken	4,3	5,6	2,4	3,4
Undersysselsatte i prosent av de deltidssysselsatte	15,3	19,0	9,8	14,1

1) Ledighetsprosenten som framkommer dersom de motløse arbeiderne tas med blant de ledige, og dermed også i arbeidsstyrken.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

3.6 HAR ARBEIDSLØSHETEN SKAPT EN TAPT GENERASJON?

Det finnes få undersøkelser av hvilke virkninger arbeidsløshet i ungdommen har for det senere livsløpet. Den norske Ungdomsundersøkelsen gir imidlertid en viss informasjon om dette. Et representativt utvalg på nesten 2000 personer ble inter-

vjuet første gang i 1985, mens de var mellom 17 og 20 år. Det samme utvalget ble intervjuet på nytt i 1987, 1989 og 1993, da de var blitt mellom 25 og 28 år.

Dataene viser at ungdom som opplever ledighet i svært liten grad risikerer varig utstøting eller tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet (Hammer, 1993). Derimot er det en tendens til at de som en gang har vært arbeidsledige, har større sannsynlighet for å bli det igjen. Dette gjelder særlig for de som ble ledige i perioden 1989 til 1993, da situasjonen på arbeidsmarkedet ble vanskeligere. I den grad arbeidsløshet går sammen med en løs tilknytning til arbeidsmarkedet senere, så arter dette seg altså mer som en tendens til å veksle mellom jobber og arbeidsløshet, enn som varig tilbaketrekning eller utestenging fra arbeidsmarkedet. De unge som en gang har vært ledige, må altså bære en større del av arbeidsløsheten, men de stenges ikke varig ute.

Selv om arbeidsløshet i en periode går sammen med økt sannsynlighet for igjen å bli ledig, er det ikke sikkert at det er arbeidsløsheten som sådan som har forårsaket dette. Det kan være at de som ble ledige, har mangelfulle kvalifikasjoner, personlige egenskaper eller en livsstil som disponerer dem for hyppigere arbeidsledighetsperioder. Å avgjøre om det er slike individuelle trekk eller erfaringene som arbeidsledig som sådan som disponerer for fremtidig ledighet, er svært vanskelig metodisk sett. Det finnes ikke norske undersøkelser som belyser dette. Danske undersøkelser tyder imidlertid på at både antall tidligere ledighetsperioder, såvel som lengden på disse, har en viss selvstendig effekt på sannsynligheten for igjen å bli arbeidsløs (Pedersen og Westergård-Nilsen, 1987).

Tidligere i dette kapitlet har vi referert en undersøkelse blant langtidsledige som viste at det finnes en gruppe av hovedsakelig enslige menn mellom 20 og 25 år som har problemer med å finne nytt fotfeste i arbeidsmarkedet. De har en passiv livsstil, deltar ikke i kvalifiserings- eller omskoleringstiltak, og føler seg sosialt mistenkeliggjort. Det er ikke utenkelig at dette er en gruppe som befinner seg i skjæringspunktet mellom arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, og som kan få problemer på sikt.

Ungdomsundersøkelsen har så langt fulgt de intervjuede opp til begynnelsen på deres voksne liv – når de er mellom 25 og 28 år. Et viktig spørsmål er hvilke virkninger arbeidsløshetserfaring i overgangen fra ung til voksen får for resten av det voksne livsløpet. Det å måtte starte yrkeskarrieren med en eller flere perioder som arbeidsledig, kan påføre et handikap som dras med resten av livet – f.eks. ved at de som har ledighetserfaring slipper til i jobber med mindre opplærings- og opprykksmuligheter. Hvorvidt dette skal bli resultatet for de som har vært arbeidsledige under siste lavkonjunktur, er det naturlig nok for tidlig å si noe om. Internasjonal forskning viser rimelig entydig at arbeidsledige påføres et inntektstap i den første jobben de tiltrer etter at ledighetsperioden er avsluttet. Hvor stort dette er, og om og eventuelt hvor lang tid det tar før tapet hentes inn igjen, er mer uavklart (Colbjørnsen, Dahl og Hansen, 1992: 33-40). En studie fra OECD tyder på at det særlig er de med lite kompetanse som risikerer varige problemer (OECD, 1986).

Spørsmålet om arbeidsløsheten har skapt en tapt generasjon kan dermed besvares slik: Det er ikke skapt en tapt generasjon i den forstand at de unge som har opplevd å bli ledige i perioden 1985-93 risikerer varig utestenging eller tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet. Derimot har de som har vært ledige en gang, hatt større sjanse for å bli det igjen, og sånn sett måttet bære en større andel av arbeidsløsheten. Blant de langtidsledige ser det ut til å være en gruppe med enslige menn mellom 20 og 25 år som på sikt kan være særlig utsatt for varig utestenging eller tilbaketrekning. Om de som har opplevd arbeidsløshet i ungdommen blir en tapt generasjon i den forstand at de er påført et karrieremessig handikap som de vil dra med seg resten av livet, er naturlig nok for tidlig å avgjøre.

KAPITTEL 4

Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge

4.1 INNLEDNING

I dette kapitlet vil utvalget gi en kort oversikt over avtaleverket og systemet for lønnsfastsettelse med spesiell vekt på de unges situasjon. Deretter vil det bli gitt en beskrivelse av hovedtrekkene i lønnsutviklingen for unge i forskjellige næringer. Til slutt vil det bli gitt en kort beskrivelse av utvikling og sammensetning av de unges samlede inntekt. Kapitlet bygger på ulike datakilder, og disse er omtalt og drøftet nærmere i tilknytning til de enkelte avsnitt.

Følgende spørsmål vil bli belyst:

– Hvordan fastsettes lønningene i ulike deler av norsk næringsliv? Hvem er de viktigste aktørene i lønnsdannelsen? Hvilken rolle spiller sentralt inngåtte avtaler sammenlignet med de tilpasninger som skjer i de enkelte bedrifter?
– Hvordan har de unges lønn utviklet seg, både absolutt sett og sammenlignet med voksne? Er det store variasjoner mellom ulike næringer og for ulike utdanningsgrupper? Hvordan har lærlingenes lønnsutvikling vært?
– Hvilke alternative inntektskilder finnes til lønn for ungdom, og hvordan har ungdommens samlede inntektsutvikling vært?

4.2 LØNNSDANNELSE OG TARIFFAVTALER

4.2.1 Lønnsfastsettelse, tariffavtaler og individuell lønn

Lønnstakerne i Norge får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt enten gjennom kollektive avtaler som inngås etter forhandlinger mellom organisasjoner for lønnstakerne og arbeidsgiverne, eller gjennom individuelle avtaler der lønningene fastsettes enten ved forhandlinger eller ensidig fra arbeidsgivers side.

Om lag 60 prosent av norske lønnstakere er organiserte, og vil få sine lønninger fastsatt direkte i samsvar med inngåtte kollektive avtaler. Men også mange uorganiserte vil få sin lønn i samsvar med slike avtaler. I den offentlige sektoren vil f.eks. de inngåtte tariffavtalene automatisk bli gjort gjeldende også for uorganiserte. Det samme gjelder også innen bank- og forsikringssektoren. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har også som prinsipp at avtaler gjøres gjeldende for uorganiserte i en bedrift som dekkes av avtalen. Også noen bedrifter som er uorganiserte kan bruke tariffavtalene som grunnlag for lønnsfastsettelsen.

I arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 ble det hentet inn opplysninger om arbeidstakeren fikk lønnen bestemt ved tariffavtale eller ikke. Tabell 4.1 viser resultatene etter alder og næring.

Tabell 4.1: Andel som får lønnen regulert/bestemt ved tariffavtale mellom de ansatte og bedriften. Etter alder og næring. Prosent

	16-19	20-24	25-29	Alle over 25	Alle
Industri					
Ja	67	72	72	73	72
nei	21	20	26	26	26

Tabell 4.1: Andel som får lønnen regulert/bestemt ved tariffavtale mellom de ansatte og bedriften. Etter alder og næring. Prosent

	16-19	20-24	25-29	Alle over 25	Alle
vet ikke	12	8	2	1	2
Varehandel, Hotell- og resaurant					
ja	60	55	43	46	48
nei	31	42	55	54	50
vet ikke	9	3	2	1	2
Bygg- og anlegg					
ja	79	90	88	94	93
nei	21	8	10	6	6
vet ikke	0	2	0	0	0
Offentlig, sosial og privat tjenesteyting					
ja	79	90	88	94	93
nei	21	8	10	6	6
vet ikke	0	2	2	0	1
Transport, post, lagring og telekomuniksjon					
ja	-	67	75	82	81
nei	-	29	25	17	18
vet ikke	-	5	0	0	1
Bank- og forsikring, eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting					
ja	-	50	62	61	60
nei	-	43	37	39	39
vet ikke	-	7	1	1	1
Andre næringer[1)]					
ja	-	63	50	75	74
nei	-	38	50	25	26
vet ikke	-	0	0	0	0
Alle næringer					
ja	65	68	69	76	75
nei	28	28	30	23	24
vet ikke	7	4	1	1	1

1) Omfatter jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, oljeutvinning og bergverk og kraft- og vannforsyning.

Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989.

Tallene viser at 3 av 4 lønnstakere får sin lønn bestemt og regulert ved tariffavtale. Det er bare en liten forskjell mellom de over 24 år (76%) og de yngre (ca. 67%).

Omfanget av tariffbestemte lønninger er minst i varehandel, hotell og restaurant (48%) og bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting (60%). I offentlig sektor får alle fastsatt lønnen gjennom tariffavtaler, mens andelen ligger betydelig lavere i privat sektor.

4.2.2 Nivåer i avtaleverket

Det kan skilles mellom tre typer av avtaler:
- *hovedavtalene* som inngås mellom hovedorganisasjonene. Disse har bestemmelser av mer prinsipiell og regulerende karakter.
- sentrale og lokalt inngåtte *tariffavtaler* som fastsetter de konkrete lønns- og arbeidsvilkår.
- avtaler om *spesielle* forhold som ikke dekkes av andre avtaler.

Hovedavtalene gjelder som regel for en periode 4 år. De gir rammeverket og reglene for forhandlings- og avtaleverket forøvrig. Innholdet kan variere mellom områdene, men gjennomgående innholder de bestemmelser om organisasjonsretten, forhandlingsrett og plikt, regler om tillitsvalgte, bestemmelser om samarbeid og medbestemmelse m v.

De konkrete lønns- og arbeidsvilkår fastsettes gjennom de mer kortsiktige tariffavtalene mellom partene, og tildels gjennom egne avtaler om spesielle forhold. Tariffavtaler inngås vanligvis for en periode på to år, men med lønnsreguleringer hvert år. De forhandles vanligvis mellom to organisasjoner, men kan også inngås mellom en fagforening og en enkelt arbeidsgiver. Tariffavtalene inngås dels sentralt mellom hovedorganisasjonene, og dels *lokalt*. mellom bedrift og fagforening. I LO/NHO-området regner man med at ca. 70% av arbeidstakerne har avtaler hvor det forutsettes lokale tillegg.

4.2.3 Lønnsdannelse gjennom tariffavtaler

Lønnsfastsettelsen kan skje både gjennom sentrale forhandlinger, og gjennom forhandlinger på den enkelte bedrift. Tariffavtalene som inngås er vanligvis en av to hovedtyper – minstelønnsavtaler eller normallønnsavtaler.

Minstelønnsavtaler

Minstelønnsavtalene inneholder minstelønnssatser, men forutsetter at det gis personlige tillegg utover satsene avhengig av dyktighet og praksis. En rekke minstelønnsavtaler har etterhvert fått generelle bestemmelser om hvilke kriterier som skal benyttes ved fastsettelse av de personlige tilleggene. Det er også bestemmelser om at det lokalt skal foretas årlige vurderinger og eventuelt regulering av det alminnelige lønnsnivået i bedriften. I tillegg kommer eventuelle lavlønns- og garantiordninger. Sistnevnte har etterhvert blitt mer knyttet til lønnsnivået i den enkelte bransje, og ikke til gjennomsnittet i hele industrien.

Minstelønnsavtalene innebærer således normalt at den utbetalte lønnen vil være større enn den sentralt fastsatt minstelønnen. Hvor stor denne differansen vil være, avhenger av de tilpasninger og særegne forhold som gjelder lokalt.

Innenfor minstelønnsavtalen er det ofte bestemmelser om akkord, akkordavsavn, bonus m.v. som er knyttet til de ansattes tempo og produktivitet i arbeidet. Dersom det oppstår en konfliktsituasjon ved inngåelse eller revisjon av de lokale avtalene, er det i noen områder bygget inn en sanksjonsmulighet for de ansatte. De kan da redusere sitt tempo og sin produktivitet til det nivå som tilsvarer minstelønnssatsen.

Næringer som reguleres av minstelønnsavtaler er f.eks. verkstedindustrien, bilbransjen, varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet.

En spesiell variant av slike avtaler har utviklet seg innenfor bygg- og anleggssektoren. Her fastsettes i prinsippet lønnen i de sentrale avtalene – også eventuelle akkordsatser. Men i praksis forekommer også her lokale forhandlinger, særlig der det ikke er akkordarbeid. I de områdene det utføres akkordarbeid, forhandles det lokalt om akkordnormer i henhold til sentralt fastsatte akkordtariffer.

Det har ikke vært mulig for utvalget å få bragt på det rene hvor mange arbeidstakere som har en utbetalt lønn som tilsvarer de sentralt fastsatte minstelønningene. Men i følge representanter for NHO dreier dette seg om få. Da minstelønnssatsene for en tid tilbake ble justert opp i en del bransjer var det ikke mange som fikk økt lønn som et resultat av dette.

Dette betyr at i den utstrekning lønnsnivået er for høyt til at bedriftene finner det lønnsomt å ansette f.eks. ufaglært ungdom, så skyldes dette i liten grad de sentralt fastsatte minstelønningene som sådan, men heller det lønnsnivået som framkommer etter lokale forhandlinger mellom bedrift og fagforening. I den grad de sentralt inngåtte avtalene er et problem, så er det fordi faktisk lønn for en ufaglært begynnerstilling (f.eks. hjelpearbeider) er avtalt å ligge nærmere en faglært og erfaren stilling, enn det produktivitetsforskjellene mellom de to skulle tilsi.

Utvalget vil derfor understreke at når det gjelder minstelønnsavtaler, så er det viktigere å fokusere på de lønnsforskjeller avtalene har innebygget, og på resultatet av lokale forhandlinger, enn på minstelønnssatsene som sådan.

Normallønnsavtaler

Normallønnsavtaler innebærer at de alminnelige lønnssatsene fastsettes i den sentralt fastlagte avtalen. Med enkelte unntak, hvorav deler av aktiviteten i Nordsjøen er det kanskje viktigste, blir rene normallønnsavtaler lite brukt i praksis. Det mest vanlige har etterhvert blitt at det tillates lokale avvik fra de sentralt fastsatte satsene, etter en tilpasning til praksis i bedriftene. Mange av normallønnnsområdene er lavlønnsfag, der avtalene inneholder bestemmelser om såkalte garantitillegg. Det vil si at dersom lønnen på et avtalt tidspunkt ligger under et visst nivå, skal det utbetales et tillegg. Referansene kan være gjennomsnittslønn i et tariffområde eller i industrien generelt. Som nevnt har imidlertid utviklingen gått i retning av lønnsnivået i den enkelte bransje, og i noen tilfeller også i den enkelte bedrift, har overtatt for industrien generelt som utgangspunkt for å beregne garantitillegg.

Det kan også innenfor nomallønnsavtalene være akkord, akkordavsavn og bonusordninger.

I privat sektor er normallønnsavtale dominerende i hermitikkindustrien, rengjøring, vaskeri/rens, elektrisitetsverk og transportvirksomheten.

I praksis er skillet mellom normallønnsavtaler og minstelønnsavtaler i ferd med å bli utvisket, i den forstand at også normallønnsavtalene fastsetter et gulv som det gis lokale tillegg på toppen av. Dette understreker igjen betydningen av å fokusere på den lokale lønnsdannelsen.

Funksjonærer

I NHO-området bygger stort sett samtlige funksjonæravtaler på prinsippet om individuell lønn. Dette gjelder for ingeniørene, tekniske funksjonærer, merkantile funksjonærer (unntatt LO) og arbeidsledere.

I *staten* og hovedsaklig i *kommunene* blir store deler av lønnsoppgjøret og lønnsutviklingen fastlagt gjennom de sentrale oppgjørene. Innenfor rammen av

oppgjørene blir det likevel avsatt midler til lokale justering- og normeringsforhandlinger. Det nye lønnssystemet i staten og avtalene i kommunene har nå noe utvidede bestemmelser om lokale forhandlinger og lønnsjusteringer i forhold til tidligere. Dette skaper noe større fleksibilitet og lokal adgang til å påvirke lønnsplassering og lønnsutvikling for de enkelte stillingene.

4.2.4 Nærmere om ulike lønnssystemer

Som utvalget skal komme tilbake til i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9, er det en forutsetning for balanse i arbeidsmarkedet at det er samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet/ytelse for ulike grupper. Det er derfor av interesse å belyse hvordan sammenhengen mellom produktivitet/ytelse og lønn ivaretas i de lønnssystemer som benyttes i norsk arbeidsliv.

En virksomhets lønnssystem er enkelt sagt det prinsipp som anvendes for å betale de ansatte. Grovt sett kan lønnssystemet deles inn i tre hovedgrupper:

– tidlønn/fastlønn
– prestasjonslønn
– resultatlønn

Disse ulike lønnssystemene kan være innebygget i både minstelønns- og normallønnsavtaler.

Tidlønn er et lønnssystem hvor betalingen kan være pr time, uke eller måned. Det som ellers karakteriserer disse systemene, er at arbeidsvurdering i en eller annen form plasserer jobbene i grupper med hver sin tidlønn. For den enkelte arbeidstaker kan det være anledning til å kvalifisere seg for arbeid i en høyere gruppe og dermed få økt tidlønn.

Tidlønn kan også være kombinert med dyktighetstillegg. Slike tillegg, som normalt er et resultat av kollektive forhandlinger, er basert på en systematisk og mest mulig objektiv vurdering, og har visse felles trekk med produktivitetstillegg. Forskjellen ligger i at dyktighetstillegg gis til den enkelte person. Dyktighetsvurdering er en vurderingsteknikk som på en systematisk måte søker å finne grunnlaget for fastsettelse av individuelle lønnstillegg, slik minstelønnsavtaler ofte forutsettes skal gis. De ansatte og ledelsen blir enige om hvilke faktorer som det skal tas hensyn til i den årlige eller halvårlige vurderingen av dem det gjelder. Dette kan være både mer objektive kriterier (f.eks. praksisår og kvalitet), og faktorer av mer subjektiv karakter (f.eks. samarbeidsevne og initiativ).

Fastlønnssystemene som har utviklet seg på enkelte områder i industrien er en form for tidlønnssystem.

Lønnssatsene i fastlønnsavtalene reguleres ved de sentrale tariffoppgjørene. Med utgangspunkt i verkstedindustrien er det blitt ganske vanlig å kombinere fastlønnsavtalene med en produktivitetsavtale. Dette er en lokal tilleggsbestemmelse som går ut på at tidlønnen ikke skal stå uendret i hele overenskomstperioden. En eller to ganger i året skal det tas opp forhandlinger lokalt om en justering som bl a skal bygge på virksomhetenes produktivitetsutvikling.

Dersom produktivitetsavtalen er *direkte* bundet til produktivitetsutviklingen, er en over i et *prestasjonslønnssystem*. Dette er et lønnssystem hvor hele eller deler av betalingen er knyttet til en bestemt målbar ytelse. Betalingen er som regel uttrykt i ører/kroner pr produsert enhet, men kan også være en følge av en konkret materialbesparelse eller kvalitetsforbedring. Prestasjonslønn kan anvendes og beregnes individuelt. Fortjenesten vil da variere fra person til person. Men systemet kan også anvendes for flere personer i fellesskap, f eks et arbeidslag. Anvendelsesområdet er stort sett der hvor det foregår en produksjon som følger en fast plan.

Det finnes ulike varianter av prestasjonslønnssystemer. Akkordlønn er systemer hvor hele (rene akkorder) eller deler (blandet akkord) av lønnen er knyttet til arbeidsresultatet. Fortjenesten ved akkordlønn vil være bestemt av arbeidstakerens ytelse og akkordsats. Sammenhengen mellom arbeidsprestasjon og den variable delen av akkorden (den hele ved ren akkord) kan være utformet på forskjellig måte. Den variable lønnsdelen kan som nevnt f.eks. være knyttet til enten individuelle prestasjoner eller en arbeidsgruppes samlede resultat, og den kan fastlegges på forskellige måter. En kan grovt skille mellom engangsakkorder eller slumpakkorder, forhandlingsakkorder (skjønnsmessig fastlagte akkorder), og akkorder som er fastlagt ut fra en mer systematisk analyse av arbeidsoperasjoner og tidsbruk.

Lønnssystemer for fastlegging av produksjons- og produktivitetspremie ligner på prestasjonslønnssystemene. Det som karakteriserer produksjonspremie, er at det i tillegg til tidlønn utbetales et øretillegg for hver produsert enhet utover en fastlagt basisproduksjon. Produktivitetspremie er et tillegg til tidlønnen for et oppnådd arbeidsresultat utover en viss basis fastlagt pr arbeidstime. Disse systemene kan være basert på prestasjoner både på kollektiv og individuell basis.

Avtalene om prestasjonslønn, premieordninger o.l. kan variere mellom næringer og bedrifter. Avtalene kan ha samme varighet som tariffavtalene, men kan også ha egne bestemmelser om varighet og oppsigelse. Fastlegging av slike avtaler skjer stort sett på bedriftsnivået.

Resultatlønn er et lønnssystem hvor en del av betalingen/bonusen relaterer seg til målbare økonomiske resultater for virksomheten, en avdeling eller gruppe. Slike lønnssystemer kan en finne i virksomheter hvor det er vanskelig å bygge opp et lønnssystem basert på fysiske kriterier.

I arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 ble det hentet inn opplysninger om hvilke lønnssystemer som var i bruk. Tabell 4.2 viser resultatene etter alder og næring.

Tabell 4.2: Andel som har ulike lønnssystemer. Etter alder og næring. Prosent

	16-19	20-24	25-29	Alle over 25	Alle
Industri					
fast månedslønn	46	45	57	63	61
fast timelønn	46	41	20	22	24
fast lønn pluss bevegelig del	4	13	20	14	13
ren akkord eller provisjon	4	0	2	1	1
Varehandel, Hotell- og resaurant					
fast månedslønn	19	62	63	69	63
fast timelønn	81	34	24	22	29
fast lønn pluss bevegelig del	0	4	11	8	7
ren akkord eller provisjon	0	0	0	0	0
Bygg- og anlegg					
fast månedslønn	64	29	38	46	44
fast timelønn	27	38	31	26	29
fast lønn pluss bevegelig del	9	29	31	21	23
ren akkord eller provisjon	0	4	0	5	5

Tabell 4.2: Andel som har ulike lønnssystemer. Etter alder og næring. Prosent

	16-19	20-24	25-29	Alle over 25	Alle
Offentlig, sosial og privat tjenesteyting					
fast månedslønn	42	72	84	89	87
fast timelønn	47	23	11	9	10
fast lønn pluss bevegelig del	5	3	3	1	2
ren akkord eller provisjon	5	1	1	0	0
Transport, post, lagring og telekomuniksjon					
fast månedslønn	-	57	75	82	80
fast timelønn	-	19	19	11	11
fast lønn pluss bevegelig del	-	14	3	3	4
ren akkord eller provisjon	-	10	3	2	2
Bank- og forsikring, eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting					
fast månedslønn	50	70	82	86	84
fast timelønn	25	23	7	7	8
fast lønn pluss bevegelig del	25	7	11	6	6
ren akkord eller provisjon	0	0	0	0	0
Andre næringer[1)]					
fast månedslønn	-	63	67	77	73
fast timelønn	-	38	17	12	17
fast lønn pluss bevegelig del	-	0	0	6	5
ren akkord eller provisjon	-	0	0	2	2
Alle næringer					
fast månedslønn	31	57	69	77	74
fast timelønn	65	32	18	14	18
fast lønn pluss bevegelig del	3	9	12	7	7
ren akkord eller provisjon	1	1	1	1	1

1) Omfatter jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, oljeutvinning og bergverk og kraft- og vannforsyning.

Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989.

Fast tidlønn er den klart dominerende avlønningsformen for alle grupper. Unge under 25 år oppgir fast timelønn som avlønningsform i noe større grad enn arbeidstakere på 25 år og eldre. Dette gjenspeiler trolig at gruppen under 25 år arbeider mer deltid og har en større del kortere og mer midlertidige arbeidsforhold.

Fast lønn pluss bevegelig del/ren akkord eller provisjon er mest utbred i bygg- og anleggsvirksomhet. Det gjelder både unge og eldre arbeidstakere. Også i trans-

port, post, lager og telekommunikasjon er det relativt sett en betydelig andel unge med fast lønn pluss bevegelig del/ren akkord eller provisjon.

Det er ellers et hovedtrekk at ren akkord- og provisjonsavlønning er svært uvanlig. Selv om en viss sammenheng mellom produktivitet og lønn er ivaretatt også i andre systemer, er det derfor svært få lønnstakere som har et lønnssystem der utbetalingen gjenspeiler deres individuelle produktivitet direkte og entydig.

4.2.5 Om særskilte avtalebestemmelser for unge

Tariffavtalene inneholder enkelte spesielle lønnsbestemmelser som gjelder arbeidstakere under 18 år og arbeidstakere i en opplæringssituasjon (lærlinger mv). For arbeidstakere over 18 år gjelder således de alminnelige lønns- og arbeidsbestemmelser for øvrig i avtalene uavhengig av alder.

Ett unntak fra dette er i varehandel hvor avtalen foruten en særlig avlønningsbestemmelse ved fyllte 18 år, har en egen avlønning ved fyllte 25 år. Denne bestemmelsen innebærer en lønnsgaranti knyttet til alder. Bestemmelsen gjelder ikke skoleelever og studenter som utfører kortvarige jobber.

Avtalene inneholder imidlertid visse bestemmelser som indirekte kan ha sammenheng med alder, nemlig ansiennitetsbestemmelser. Disse reglene varierer fra avtale til avtale, men er som regel knyttet til varigheten av tjenesten i bedriften eller tilsvarende arbeid. Alder og ansiennitet vil gjennomgående være nært knyttet til hverandre. Tariffavtalene innebærer også stort sett at det gis spesielle lønnstillegg etter kompetanse, noe som også har en viss sammenheng med alder. Ulik ansiennitet og kompetanse, og ikke tariffbestemte alderstillegg, vil således være den viktigste årsaken til at det kan observeres lønnsforskjeller etter alder.

4.2.5.1 Lønn for arbeidstakere under 18 år

Som nevnt har tariffavtalene egne lønnsbestemmelser for unge arbeidstakere under 18 år.

Disse bestemmelsene varierer fra område til område, og Boks 4.1 gir enkelte eksempler i LO/NHO-området. Som det framgår er det ikke uvanlig at lønna for unge under 18 år angis som en prosentandel av lønna til en bestemt gruppe i bedriften, og således vil være knyttet til lønnsnivået i den enkelte bedrift.

I *staten* og *kommunene* følger lønna for arbeidstakere mellom 16-18 år en stigende skala med endringer hvert halvår.

I staten var arbeidere under 18 år plassert inn i lønnsregulativet med opprykk hvert halvår fram til lønnsoppgjøret i 1991. Ved dette oppgjøret ble disse arbeidstakerne plassert inn i en egen lønnsplan . I staten gjelder i inneværende avtale følgende skala:

inntil 16,5 år	87 pst av lønn i ltr 2
mellom 16,5 og 17 år	90 pst av lønn i ltr 2
mellom 17 og 17,5 år	94 pst av lønn i ltr 2
mellom 17,5 og 18 år	98 pst av lønn i ltr 2
	(ltr 2 pr 1.5.93: kr 122 011)

I kommunene har unge arbeidstakere under 18 år før oppgjøret i 1992 vært plassert inn i lønnsregulativet med opprykk hvert halve år. Ved oppgjøret i 1992 ble imidlertid disse arbeidstakere gitt en egen lønnsramme. I gjeldende avtale gjelder følgende skala og lønn

kr 98 472	Mellom 16 og 16,5 år
kr 100 789	Mellom 16,5 og 17 år
kr 105 058	Mellom 17 og 17,5 år
kr 107 107	Mellom 17,5 og 18 år

Boks 4.1 Lønnsbestemmelser for unge arbeidstakere under 18 år. Enkelte eksempler fra inneværende avtaleperiode.

Verkstedsoverkomsten:

3.3.2 Unge arbeidstakere:

Unge arbeidstakeres fortjeneste skal utgjøre en prosentandel av begynnerlønn eksklusiv alle tillegg for bedriftens hjelpearbeidere.

15	15 1/2	16	16 1/2	17	17 1/2	år
53	56	61	70	80	90	prosent

Kjemisk teknisk industri:

3.2 Unge arbeidere

Unge arbeideres lønn skal vurderes stedlig. Den skal dog være minst:

16 år –	60 pst av begynnerlønn for voksne arbeidere-
17 år –	70 pst av begynnerlønn for voksne arbeidere

Kjøttindustrien:

Ungdom under 17 år:	65 pst av minstelønn svenn.-
Ungdom mellom 17-18 år:	70 pst av minstelønn svenn

Arbeidstakere på ungdomssatser med mer enn 1 års øvelse gis et tillegg på kr 15,00 til satsene.

De som lønnes etter ungdomssatsene kan bare utføre enklere og lettere hjelpearbeid.

Fellesoverenskomsten for byggfag:

2.5 Unge arbeidstakere – normallønnssats

For unge arbeidstakere (arbeidstakere under 18 år) som ikke omfattes av «Lov om fagopplæring i arbeidslivet» gjelder følgende normallønnssatser: kr 46,00 pr time.

Varehandel:

Minstelønnssatser for butikk-, kontor-, lageransatt for 1. april 1993.

Ved fylte 16 år	kr 6 918-
Ved fylte 17 år	kr 7 056

Hotell- og restaurantarbeid I:

Arbeidstakere under 18 år – De første 6 mnd i bransjen

	pr mnd	på 35,5 t	på 37,5t
	kr	kr	kr
0-3 mnd praksis i bransjen	6 016,62	39,07	37,13
3-6 mnd praksis i bransjen	6 843,60	44,44	42,24

4.2.5.2 Lærlinger

Lærlinger får også sin lønn fastsatt gjennom tariffavtaler. Bestemmelsene varierer betydelig fra sektor til sektor.

Avlønningen for lærlingene i LO/NHO-området fastsettes gjennom de enkelte tariffavtalene, og varierer fra bransje til bransje. Det er i boks 4.2 gitt eksempler på lønnsbestemmelsene i enkelte overenskomstområder i LO/NHO-området. Boksen gjengir bare hovedbestemmelsene. De enkelte eksemplene har i varierende grad ytterligere utfyllende bestemmelser av forskjellig art. Enkelte grupper innen et overenskomstområde kan også ha avvikende bestemmelser.

Et hovedtrekk ved disse bestemmelser er at lønn følger en skala hvor den reguleres for hvert halvår av læretiden. Siktemålet med dette er å ivareta den produktivitetsutviklingen lærlingen har.

Utformingen av skalaen varierer. Som eksemplene i boks 4.2 viser, er det dels prosentskalaer og dels andre typer skalaer. Utformingen av skalaen innebærer at lønna for lærlingene nærmer seg lønna for voksne arbeidere i løpet av læretida.

Selve beregningsgrunnlaget varierer også fra overenskomst til overenskomst, slik eksemplene i boks 4.2 viser. Et vanlig grunnlag for beregning av lønn synes imidlertid å være timefortjenesten for «nyutdannet fagarbeider i bedriften». Dette innebærer at også for lærlingene vil lønna være avhengig av lønnsnivået i den bedriften lærlingen er tilsatt.

Boks 4.2 Lønnsbestemmelser for lærlinger i LO/NHO-området

Verkstedsoverenskomsten:

§ 3.3.1 Lærlinger

Lærlingenes fortjeneste skal utgjøre en prosentandel av timefortjenesten eksklusive alle tillegg for nyutdannede fagarbeidere i bedriften

For 3 års læretid gjelder følgende skala:

1.	2.	3.	4.	5.	6.	halvår
53	56	61	70	80	90	prosent

For 4 års fag gjelder følgende skala:

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	halvår

53	56	61	70	80	90	91	92	prosent

Fellesoverenskomsten for Byggfag:

2.4.1 For lærlinger gjeldere følgende normallønnssatser og prosentskala for akkordarbeid:

		Normallønn kr/time	Akkord %
1. halvår	0-925 timer	kr 34,20	0%
2. halvår	925-1850 timer	kr 34,20	0%
3. halvår	1851-2775 timer	kr 41,80	55%
4. halvår	2776-3700 timer	kr 45,60	60%
5. halvår	3701-4625 timer	kr 49,40	70%
6. halvår	4626-5600 timer	kr 56,00	80%
7. halvår	5601-6475 timer	kr 56,00	80%
8. halvår	6476-7000 timer	kr 56,00	80%

Ved akkordarbeid skal lærlingen ha andel i akkorden etter skalaen overfor og dette belastes akkorden på vanlig måte.

Den elektrokjemiske industri:

III Lærlingesatser

Med mindre annet er stedlig avtalt, skal lærlingenes lønn siste halvår av læretiden være 75% av gjennomsnittet av den aktuelle lønnen for fagarbeidere innen vedkommende fagområde. Lønnen reduseres pr halvår med henholdsvis kr 1,50 – 1,50 – 1,00 – 1,00 -1,00 pr time.

Lærlinger med 3 års læretid:

1.	2.	3.	4.	5.	6. halvår
(75%-6,00)	(75%-5,00)	(75%-4,00)	(75%-3,00)	(75%-1,50)	75%

Lærlinger med 4 års læretid:

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8. halvår
(75%-6,00)	(75%-5,00)	(75%-4,00)	(75%-3,00)	(75%-1,50)	75%	75%	85%

Satsene reguleres ved tariffrevisjoner og stedlige høstvurderinger.

Kjemisk teknisk industri:

3.3 Lærlinger

Lærlingers lønn fastsettes ved den enkelte bedrift således
1. halvår 25% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
2. halvår 35% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
3. halvår 45% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
4. halvår 55% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
5. halvår 65% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
6. halvår 75% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
7. halvår 85% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
8. halvår 90% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften

For lærlinger som inngår lærlingekontrakt etter 1.7.1992 fastsettes lønnen slik ved den enkelte bedrift:

1. år 20% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
2. år 40% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
3. år 60% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften
4. år 75% av gj.snittlønn for fagarb. ved bedriften

Kjøttindustrien:

Normallønnssatser for lærlinger i kjøttfagene

Lærlingesats 1. halvår	65% av minstelønn svenn
Lærlingesats 2. halvår	70% av minstelønn svenn
Lærlingesats 3. halvår	75% av minstelønn svenn
Lærlingesats 4. halvår	80% av minstelønn svenn
Lærlingesats 5. halvår	85% av minstelønn svenn
Lærlingesats 6. halvår	90% av minstelønn svenn

Lærlinger med kontrakt i to av kjøttfagene (5 års læretid) skal i 4. og 5. læreår ha henholdsvis kr 3,00 og kr 4,00 av lærlingesatsene i 6. læreår.

Hermitikkindustrien:

Lærlinger:

For 3 års læretid gjelder følgende:

Lærlingenes lønn utgjør en prosentandel av begynnerlønn (ekskl tillegg) for nyutdannede fagarbeidere i bedriften.

For 3 års læretid gjelder følgende skala:

1.	2.	3.	4.	5.	6.	halvår
55	60	63	70	75	80	prosent

Offentlig sektor

I Stat og kommune er lærlingene plassert inn i lønnsregulativet.

I staten lønnes lærlinger etter lønnsrammer i regulativet, som for lærlinger i det laveste lønnsalternativet går fra ltr 2 til ltr 7 etter 4 år. Etter gjeldende lønnsregulativ gir det en årslønn på kr 122 011 i ltr 2 og kr 144 514 i ltr 7.

I kommunene lønnes lærlinger etter en egen lønnsramme, som for tiden går fra kr 105 058 pr år i første læreår til kr 112 164 pr år i 4. læreår.

4.3 LØNNSUTVIKLINGEN FOR UNGE

4.3.1 Datagrunnlaget

I dette avsnittet vil det i bli gitt en oversikt over hovedtrekkene i lønnsutviklingen og relativt lønnsnivå for unge i perioden 1977 – 1992 i de næringer som dekkes av lønnsstatistikk. Utvikling og relativt lønnsnivå vil bli beskrevet for menn og kvinner i alt og hver for seg.

Lønnsstatistikken består av en rekke ulike statistikker som dekker ulike lønnstakergrupper, avtaleområder og næringer. Statistikken blir i det vesentlige utarbeidet av Statistisk sentralbyrå, Næringslivets Hovedorganisasjon, staten og Kommunenes Sentralforbund. Lønnsbegrepet er vanligvis gjennomsnittlig timefortjeneste eller månedsfortjeneste. Vanligvis gir lønnsstatistikken lønnsopplysninger på et bestemt tidspunkt i året, som kan variere fra gruppe til gruppe. Innholdet i lønnsbegrepet i de enkelte statistikkene dekker i prinsippet gjennomsnittlig kontantlønn, naturallønn, andre faste tillegg, og midlertidige og variable tillegg.

Den tilgjengelige statistikken og utvalgets tidsfrist setter begrensninger på sentrale områder. Lønnsstatistikken gir ikke opplysninger om årslønn. Den gir heller ikke opplysninger om indirekte lønnskostnader som lønn under sykdom, permisjoner, ferielønn og obligatoriske avgifter. For varehandel, hotell- og restauratvirksomhet, bank, forsikring, forretningsmessig tjenesteyting, kommune og stat, gjør den tilgjengelige lønnsstatistikken det mulig å få lønn etter alder. For arbeidere i industri, bergverk, bygg- og anlegg og privat landtransport, inneholder den tilgjengelig statistikken som stort sett er NHO's kvartalsstatistikk for arbeidere, i hovedsak ikke lønnsopplysninger etter alder. For industri og bergverk foretar imidlertid Statistisk sentralbyrå periodiske lønnstellinger som kan gi lønn etter alder. NHOs lønnsstatistikk for funksjonærer dekker dessuten funksjonærene i industri, bergverk, bygg- og anlegg og landtransport.

En oversikt over lønnsbegrepene som brukes i dette avsnittet er gitt i boks 4.3

Boks 4.3 Om lønnsbegrepene

Som lønnsbegrep nyttes gjennomsnittlig timefortjeneste og månedsfortjeneste.

For *industrien* nyttes Statistisk sentralbyrås lønnstellinger fra 3.kvartal henholdsvis 1977, 1980 og 1990. Lønnstellingen omfatter bedrifter med mer enn 5 sysselsatte. I industrigrupper med mange små bedrifter er også bedrifter med mindre enn 5 sysselsatte tatt med. Timefortjenesten som er benyttet i oversikten for industrien i dette avsnittet omfatter fortjensten pr time tidlønt, akkord- og premielønt arbeid og diverse tillegg. Overtidsutbetaling er ikke inkludert.

I de øvrige statistikk områdene er utgangspunktet gjennomsnittlig månedsfortjeneste. For *deltidsansatte* er månedsfortjenesten omregnet til timefortjeneste. Månedsfortjenesten omfatter følgende komponenter

– Gjennomsnittlig brutto kontantlønn pr måned.

– Naturallønn og andre faste tillegg pr måned.
– Midlertidige eller variable tillegg pr måned.

Variabel overtidsgodtgjørelse er ikke tatt med i månedsfortjensten.

Statistikkområde	*Registreringstidspunkt*
Varehandel	1. september
Hotell- og restaurantdrift	oktober
Næringslivets Hovedorganisasjons funksjonærstatistikk	1. september
Bankvirksomhet	1. september
Forsikringsvirksomhet	1.september
Forretningsmessig tjenesteyting	1. september
Kommunal og fylkeskommunal virksomhet	1.oktober
Staten	oktober
Skoleverket	oktober

Merknad:
1. I enkelte tabeller og figurer er det tomme rom. Det skyldes ingen eller få observasjoner.
2. Data for kommunal helse og sosial for året 1992 er ekskl. Oslo og Bærum

4.3.2 Nærmere om lønnsutviklingen for unge

Med tanke på utvalgets senere drøfting, er det særlig interessant å studere hvordan ungdommens lønnsnivå har utviklet seg *sammenlignet med de voksne*.

I dette avsnittet gis derfor en detaljert oversikt over relativt lønsnivå for ungdomsgruppene 16-19 år og 20-24 år i forhold til de over 24 år, i ulike næringer. Vi vil i hovedsak se på utviklingen i perioden 1979-1992, men for enkelte næringer må vi at datamessige grunner se på andre tidsperioder. Før vi presenterer data om utviklingen i lønnsforskjeller, skal vi gi en kort oversikt over lønnsnivå og lønnsutvikling.

4.3.2.1 Utvikling i absolutt lønn

Tabell 4.3 gir en oversikt over utviklingen i timerfortjeste i industrien for de ulike aldersgruppene i perioden 3.kvartal 1977 til 3.kvartal 1990.

Tabell 4.3: Utvikling i timefortjeneste[1)] *for arbeidere i industri etter alder og kjønn*

	Endring 3. kvartal 1977 - 3. kvartal 1984. Pst			Endring 3. kvartal 1984 - 3. kvartal 1990. Pst			Endring 3. kvartal 1977 - 3. kvartal 1990. Pst		
	16-19 år	20-24 år	25-66 år	16-19 år	20-24 år	25-66 år	16-19 år	20-24 år	25-66 år
Menn	64,8	67,5	73,0	48,5	55,4	59,3	144,7	160,3	175,7
Kvinner	76,7	77,1	79,0	58,2	65,2	64,0	179,6	192,5	193,7

1) Timefortjeneste inkluderer tidlønn, akkordlønn og diverse tillegg, men ekskl. overtid.

Kilde: Lønnstellingen fra Statistisk sentralbyrå

Utviklingen i timefortjenesten i perioden har vært svakere for aldersgruppene 16-19 år og 20-24 år enn for gruppen over 24 år i industrien. Det gjelder både for menn og kvinner.

Tabell 4.4 gir en oversikt over månedsfortjeneste for heltidsansatte etter alder og næring i 1992. Tabell 4.5 gir en oversikt over lønnsutviklingen for de ulike aldersgruppene heltidsansatte og deltidsansatte etter næring for perioden 1979 til 1992. For Forretningsmessig tjenesteyting er perioden 1981 – 1992 og for funksjonærer i industrien er perioden 1977 – 1992. Det er viktig å være klar over at tabellen viser utviklingen fra registreringstidspunktet for statistikken i de aktuelle årene. Disse tidspunktene kan variere fra område til område slik at en ikke uten videre kan sammenligne mellom næringene.

Tabell 4.4: Gjennomsnittlig fortjeneste for enkelte hovedgrupper av lønnstakere i ulike aldersgrupper. Pr registreringstidspunkt 1992[1)] *. Heltidsansatte. Kroner*

	Tidsenhet	I alt	16-19	20-24	25-29	25-66
Bank						
Menn og kvinner	måned	17842	10232	12570	14949	17906
Menn	måned	19389	10232	12548	15640	19426
Kvinner	måned	16185		12576	14518	16256
Forsikring						
Menn og kvinner	måned	20449		13684	16470	20672
Menn	måned	23859		14398	17782	23970
Kvinner	måned	17060		13526	15868	17254
Forretningsmessig tjenesteyting						
Menn og kvinner	måned	22119	10616	13513	17697	22486
Menn	måned	24291		14182	18822	24485
Kvinner	måned	17505		13214	16425	17918
Kom. helse og sos.						
Menn og kvinner	måned	15918	11078	12484	14331	16106
Menn	måned	18973	10983	12223	15118	19152
Kvinner	måned	15027	11098	12516	14167	15187
Kom. tjenesteyting ekskl. helse- og sos.						
Menn og kvinner	måned	16018	10885	12561	14490	16114
Menn	måned	16418	11500	12924	14698	16479
Kvinner	måned	14965	10656	12244	14168	15118
Funksjonærer i industrien						
(NHO-området)						

Tabell 4.4: Gjennomsnittlig fortjeneste for enkelte hovedgrupper av lønnstakere i ulike aldersgrupper. Pr registreringstidspunkt 1992[1)] *. Heltidsansatte. Kroner*

	Tidsenhet	I alt	16-19	20-24	25-29	25-66
Menn og kvinner	måned	20488	11094	13570	16871	20643
Menn	måned	21750		14196	17707	21823
Kvinner	måned	16364	11126	13250	15672	16571
Skoleverk						
Menn og kvinner	måned	17764	10883	13455	14487	17835
Menn	måned	18326	11047	12966	14500	18367
Kvinner	måned	17126	10773	13611	14479	17221
Stat						
Menn og kvinner	måned	16848	13577	14231	15587	17060
Menn	måned	17595	14070	14961	14529	17809
Kvinner	måned	15391	11654	12859	16256	15599
Varehandel						
Menn og kvinner	måned	16309	10269	12063	14821	16892
Menn	måned	17568	10491	12514	15402	18086
Kvinner	måned	14044	10017	11627	13893	14547
Hotell og restaurant, månedslønte (NHO-området)						
Menn og kvinner	måned	12879	11317	12213	12931	13121
Menn	måned	13479	10519	12618	13196	13701
Kvinner	måned	12435	11446	11998	12702	12632
Hotell og restaurant, timelønte (NHO-området)						
Menn og kvinner	time	75,85	71,45	73,71	76,60	77,18
Menn	time	78,44	74,17	76,08	78,51	79,87
Kvinner	time	75,08	70,77	72,97	75,63	76,39
Hotell og resaurant, månedslønte (NHO-området)						
Menn og kvinner	time	107,80		101,50	106,98	108,59
Menn	time	110,96		104,87	104,53	111,54
Kvinner	time	105,38		99,76	108,47	106,22

1) Se Boks 4.3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Næringslivets Hovedorganisasjon

Tabell 4.5 gir et noe variert inntrykk av lønnsutviklingen for ungdomsgruppene i forhold til gruppen over 24 år. Tabellen sier ikke noe om hvordan lønnsutviklingen er fra år til år innen perioden. Utviklingen vil også kunne være påvirket av hvilket år som er valgt som utgangspunkt.

Tabell 4.5: Lønnsutvikling etter næring, kjønn og alder i pst. Heltid- og deltidsansatte

		Månedslønn Heltidsansatte			Beregnet timelønn Deltidsansatte		
	Tidsrom	16-19	20-24	25-66	16-19	20-24	25-66
Bank	1979-1992						
Menn og kvinner			170,4	152,6		169,0	168,6
Menn			164,1	154,0			157,1
Kvinner			173,2	171,7		169,0	176,5
Varehandel	1979-1992						
Menn og kvinner		186,6	166,8	171,3	200,0	175,0	185,7
Menn		176,4	152,3	168,2	185,0	148,1	175,0
Kvinner		191,1	181,2	189,2	200,0	175,0	192,6
Forsikring	1979-1992						
Menn og kvinner			199,2	153,7		159,4	176,3
Menn			188,9	153,9		31,3	151,9
Kvinner			200,3	181,0		171,0	173,7
Kommunal tjeneste-yting ekskl. helse- og sosialvirsomhet	1979-1992						
Menn og kvinner		141,6	148,7	145,2	178,6	174,0	173,1
Menn		153,9	146,1	145,1	187,5	143,7	182,9
Kvinner		139,2	158,6	161,6	174,4	182,5	178,1
Kommunal helse og sosialvirksomhet	1979-1992						
Menn og kvinner		166,0	171,3	157,0	205,3	226,1	211,6
Menn		185,7	154,1	161,1	226,6	135,1	159,3
Kvinner		165,1	173,0	159,2	204,3	225,6	210,1
Staten	1979-1992						
Menn og kvinner		209,4	181,3	140,9			
Menn		208,7	183,8	140,4			
Kvinner		175,6	174,9	157,5			
Forretningsm.tje-neste yt.	1981-1992						
Menn og kvinner		104,3	93,1	104,5		81,2	100,8
Menn			89,8	114,3		79,9	85,5
Kvinner			101,0	109,9		84,0	103,9
Funksjonærer i industrien	1977-1992						
(NHO-området)							

Tabell 4.5: Lønnsutvikling etter næring, kjønn og alder i pst. Heltid- og deltidsansatte

		Månedslønn Heltidsansatte			Beregnet timelønn Deltidsansatte		
	Tidsrom	16-19	20-24	25-66	16-19	20-24	25-66
Menn og kvinner		214,9	204,0	185,1			
Menn			187,0	186,1			
Kvinner		218,0	217,1	226,1			
Hotell og rest., månedslønte	1979-1988						
Menn og kvinner		129,0	121,3	124,4	129,0	127,0	136,4
Menn		119,3	105,9	113,9		113,8	102,1
Kvinner		131,5	129,4	127,4	135,4	130,9	138,5
Hotell og rest., månedslønte (NHO-området)	1990-1992						
Menn og kvinner		10,2	7,6	10,3		16,1	7,6
Menn		4,5	8,2	10,4			14,7
Kvinner		10,6	7,4	10,6			7,4
Hotell og rest., prosentlønte	1979-1988						
Menn og kvinner		119,0	87,0	104,8	138,3	118,9	114,7
Menn			83,6	102,9		134,3	95,1
Kvinner		139,8	95,9	108,1	154,9	114,0	118,6
Hotell og rest., prosentlønte (NHO-området)	1990-1992						
Menn og kvinner			5,6	6,1	21,6	17,7	15,2
Menn			8,5	3,9	27,8	25,4	26,9
Kvinner			4,0	8,3	19,9	14,9	9,0
Hotell og rest., timelønte	1986-1988						
Menn og kvinner		14,0	16,3	17,2	15,9	15,4	16,0
Menn		14,2	14,3	14,2	17,7	11,7	12,7
Kvinner		13,9	16,8	18,0	15,2	16,8	16,2
Hotell og rest., timelønte (NHO-området)	1990-1992						
Menn og kvinner		11,8	8,2	9,1	8,4	8,0	9,0
Menn		21,6	9,0	7,7	8,7	7,9	7,6
Kvinner		9,7	7,9	9,3	8,5	7,9	9,1

Merknad: For hotell- og restaurantvirksomhet er det brudd i lønnsstatistikken i 1989. Etter 1989 omfatter statistikken bare medlemsbedrifter i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), mens den før 1989 også dekker bedrifter som ikke er medlemmer i NHO.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Næringslivets Hovedorganisasjon

Heltidsansatte i aldersgruppen 20-24 år har hatt en *høyere* lønnsvekst enn gruppen over 24 år i følgende grupper: menn og kvinner i bank, menn og kvinner i forsikring, menn i kommunal tjenesteyting ekskl. helse- og sosialvirksomhet, kvinner i kommunal helse og sosialvirksomhet, menn og kvinner i staten, mannlige funsjonærer i industri i NHO-området.

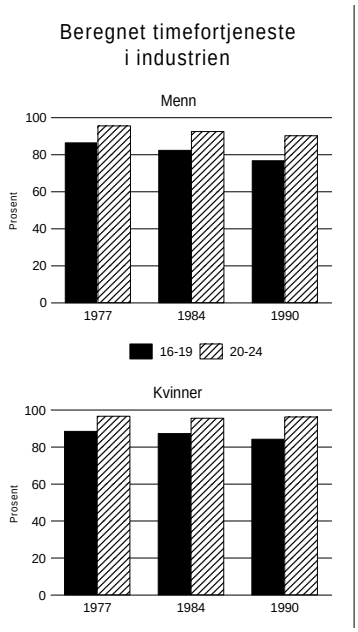
Lavere vekst har det vært for gruppene: menn og kvinner i varehandel, kvinner i kommunal tjenesteyting ekskl. helse- og sosialvirksomhet, menn i kommunal helse- og sosialvirksomhet og menn og kvinner i forretningsmessig tjenesteyting.

Ser en på *deltidsansatte* i gruppen *20-24 år*, har de med unntak for kvinner i kommunal virksomhet, og menn i komunal helse- og sosialvirksomhet, hatt en *lavere* vekst enn aldersgruppen over 24 år i de aktuelle tidsperiodene.

4.3.2.2 Utvikling i lønnsforskjeller mellom unge og voksne

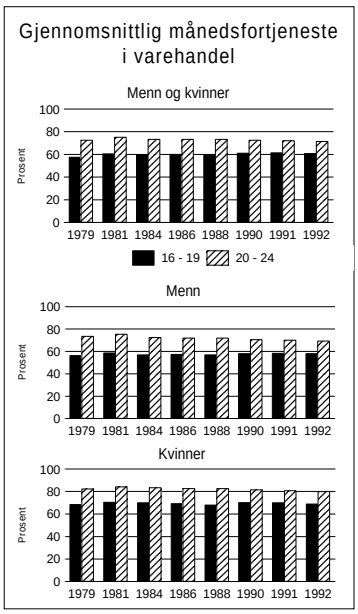
Figurene 4.1-4.13 gir en oversikt over det relative lønnsnivået for heltidsansatte i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år. Det vil si at ungdomsgruppenes gjennomsnittlige lønn utrykkes som prosent av den gjennomsnittlige lønn for de som er mellom 25-66 år. Det vises for øvrig til vedlegg 1 i utredningen, hvor tallgrunnlaget er nærmere presentert. Vedlegg 1 gir også opplysninger om deltidsansatte.

Ved tolkningen av figurene 4.1-4.13 bør en huske på at de viser lønnsforskjeller etter alder uten at det er korrigert for utdanning, stillingsnivå, bransjesammensetning eller andre kjennetegn enn de som ligger i gruppeinndelingen. I noen av gruppene er utdanningsnivået nokså likt for unge og voksne. Der vil vi vente små lønnsforskjeller. I andre grupper er utdanningsnivået høyere for de voksne enn for de unge. Det gjelder spesielt i bransjer der mange har høyere utdanning. Der vi venter store lønnsforskjeller. I figurene 4.14-4.21 er det derfor sett på lønnsforskjellene innen hver utdanningsgruppe der dette har vært mulig. Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre en tilsvarende nedbrytning når det gjelder andre kjennetegn. Når det gjelder utviklingen over tid, kan den til en viss grad være influert av sammensetningseffekter innen bransjene. Spesielt kan det være tilfelle i inhomogene grupper, som forretningsmessig tjenesteyting, der unge og voksne er fordelt ulikt på delbransjene og det er store lønnsforskjeller mellom delbransjene.



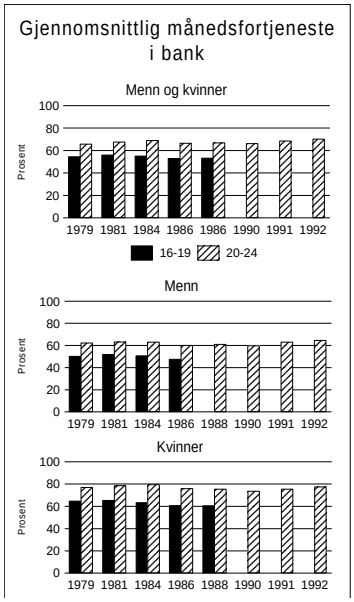
Figur 4.1 Beregnet timefortjenste i industrien. Aldersgruppen 25-66 år=100.
Figuren viser beregnet timefortjeneste i industrien for menn og kvinner i ulike aldersgrupper pr. 3. kvartal. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppen 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.2 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i varehandel. Aldersgruppen 25-66 år=100.
Figuren viser gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i varehandel etter kjønn og alder pr. 1. september. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

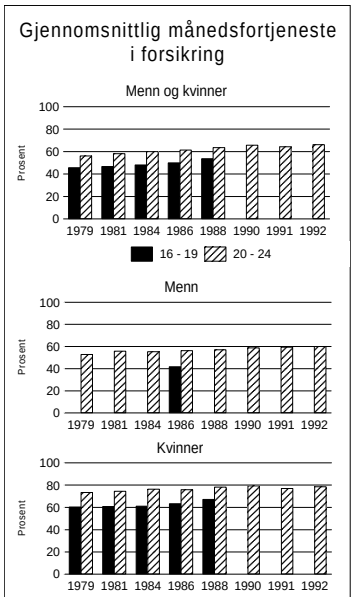
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.3 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i bank. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i bank etter kjønn og alder pr. 1. september. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

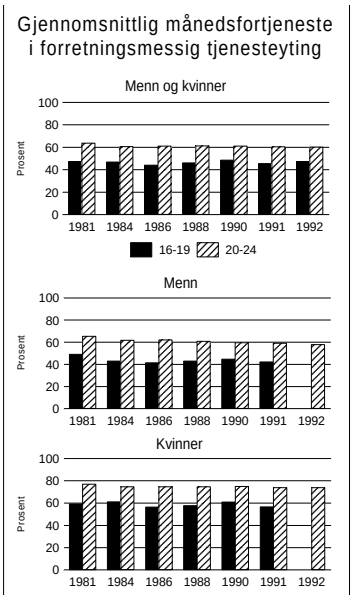
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.4 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i forsikring. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i forsikring etter kjønn og alder pr. 1. september. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

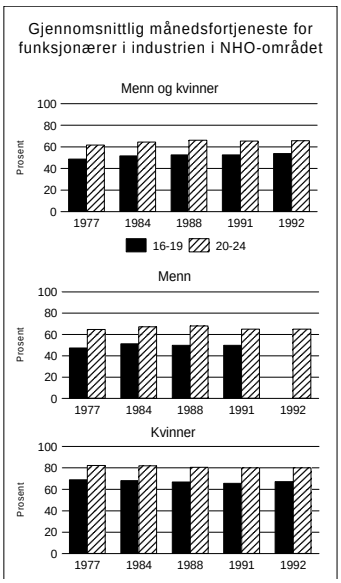
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.5 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting etter kjønn og alder pr. 1. september. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

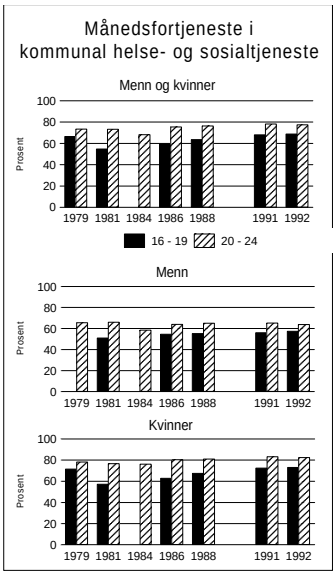
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.6 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for funksjonærer i industrien i NHO-området. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for funksjonærer i industrien i NHO-området etter kjønn og alder pr. 1. september. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

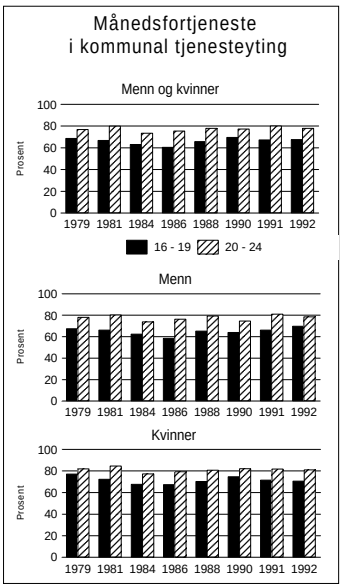
Kilde: NHO-funksjonærstistikk.



Figur 4.7 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i kommunal helse- og sosialtjeneste. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i kommunal helse- og sosialtjeneste etter kjønn og alder pr. 1. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

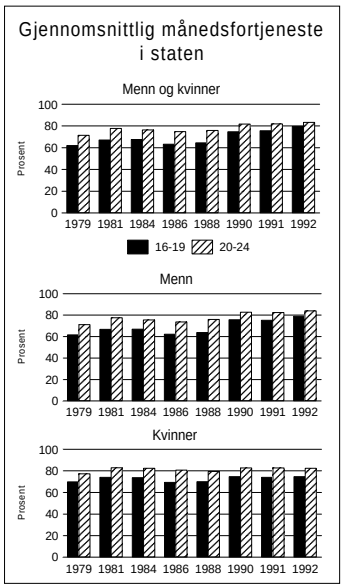
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.8 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i kommunal tjenesteyting ekskl. helse- og sosialtjeneste. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i kommunal tjenesteyting ekskl. helse- og sosialtjeneste etter kjønn og alder pr. 1. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

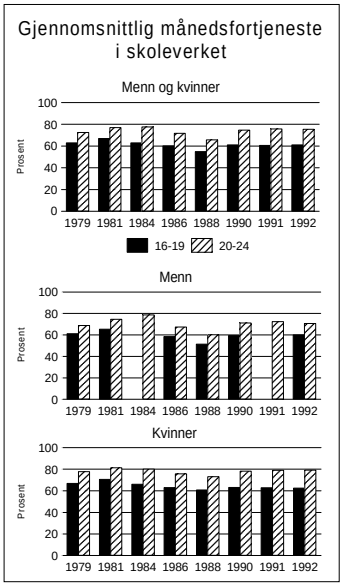
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.9 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i staten. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i staten etter kjønn og alder pr. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

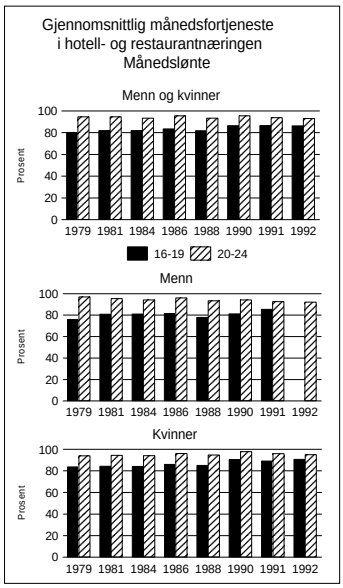
Kilde: Administrasjonsdepartementet



Figur 4.10 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte i skoleverket. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte i skoleverket etter kjønn og alder pr. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

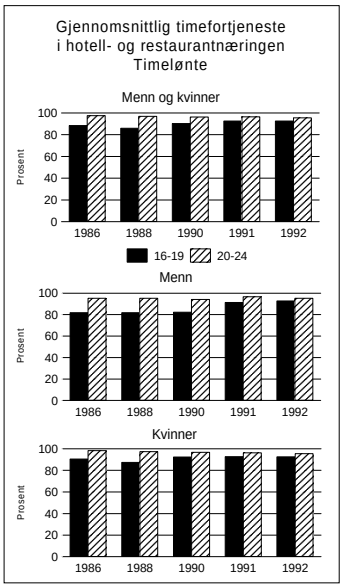
Kilde: Administrasjonsdepartementet



Figur 4.11 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for heltidsansatte månedslønte i hotell- og restaurantnæringen. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet månedsfortjeneste for heltidsansatte månedslønte i hotell- og restaurantnæringen etter kjønn og alder pr. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

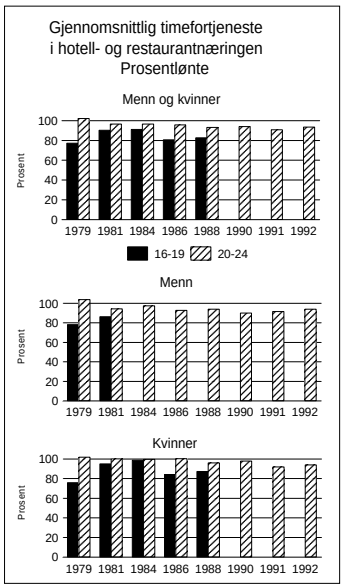
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.12 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for heltidsansatte timelønte i hotell- og restaurantnæringen. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for heltidsansatte timelønte i hotell- og restaurantnæringen etter kjønn og alder pr. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.13 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for heltidsansatte prosentlønte i hotell- og restaurantnæringen. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for heltidsansatte prosentlønte i hotell- og restaurantnæringen etter kjønn og alder pr. oktober. Månedsfortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år er vist i prosent av månedsfortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Hovedinntrykket fra en visuell inspeksjon av dataene er at lønnsforskjellene mellom ungdom og voksne har vært ganske stabile. Det kan ikke observeres noen tydelig tendens til at endringer i lønnsforskjeller inntreffer i tilknytning til at arbeidsløsheten går opp eller ned. Det er imidlertid visse variasjoner mellom næringer som utvalget finner det interessant å kommentere.

Det høyeste relative lønnsnivå for aldersgruppene 16-19 år og 20-24 år finner vi for arbeidere i industrien og for ansatte i hotell- og restaurantvirksomhet. For menn i industrien viser tabellen at det relative lønnsnivået for de yngste er noe lavere i 1990 enn både 1977 og 1984. Det samme gjelder for kvinner i aldersgruppen 16-19 år. Nivået for kvinner i aldersgruppen 20-24 år er relativt likt i de tre årene. *Blant heltidsansatte* er det i kommunal virksomhet og staten at ungdomsgruppene har det høyeste relative lønnsnivået utenom industrien og hotell- og restaurantvirksomhet.

Det kan være en rekke årsaker til at lønnsforskjellene mellom unge og voksne er mindre i industri, hotell- og restaurant, stat og kommunene enn andre næringer. En grunn kan være at jobbene ligger nærmere hverandre i kvalifikasjonskrav i disse næringene enn i andre, og at unge og voksnes produktivitet derfor er mer ensartet. En annen grunn kan imidlertid være at tariffbestemmelsene i disse næringene presser lønnsnivået mer sammen, enn det produktivitetsforskjellene skulle tilsi.

Andre gjennomgående hovedtrekk synes å være

– Det relative lønnsnivået for aldersgruppen 16-19 år er lavere enn for gruppen 20-24 år. Dette følger naturlig av at tariffavtalene har lavere lønnssatser for unge under 18 år, og at ansiennitets- og kompetansebestemmelser vil innebære tillegg ved økende alder.
– Lønnsforskjellen etter alder er mindre for kvinner enn for menn. Det har sin

bakgrunn i at det blant de voksne kvinner finnes flere med lite utdannning og på lavt stillingsnivå enn blant de voksne menn.
– Deltidsansatte har et høyere relativt lønnsnivå enn heltidsansatte. Dette tyder på at deltidsansatte er en mer ensartet gruppe stillingsmessig enn heltidsansatte.

Når det gjelder endringer i det relative lønnsnivået for aldersgruppene er det variasjoner mellom næringene. Den mest markerte stigningen i relativt lønnsnivå for unge heltidsansatte arbeidstakere i perioden 1979 – 1992 finner vi i stat og forsikring. I staten steg det relative lønnsnivået betydelig fra 1979 til 1988 og fra 1988 til 1990. I forsikring har stigningen vært sterkest for menn, og synes og være jamnt fordelt gjennom hele perioden.

Den mest markerte nedgangen i det relative lønnsnivået synes å ha vært for heltidsansatte og deltidsansatte i aldersgruppen 20-24 år i forretningsmessig tjenesteyting. Det er usikkert om dette skyldes økte lønnsforskjeller innen de enkelte delbransjene eller at fordelingen av sysselsettingen på delbransjer er endret.

Ser vi på utviklingen innen *varehandel*, som er en næring med betydelig innslag av ung arbeidskraft, har det relative lønnsnivået for heltidsansatte unge vært relativt stabilt i perioden 1979-1992 både for menn og kvinner. Det synes å ha vært en topp i 1981 for begge kjønn. For deltidsansatte i aldersgruppen 20-24 år synes det relative lønnsnivået å ha vært synkende i perioden 1979 – 1992 både for menn og kvinner. For aldersgruppen 16-19 år har det for kvinner vært relativt stabilt gjennom perioden, mens det for menn har vist en synkende tendens utover i 1980, for så å stige etter 1988.

Når det gjelder *hotell- og restaurantvirksomhet*, som også er en næring som preges av et stort innslag av unge, er det viktig å være klar over at det kan være særlige problem med statistikken. Det er et brudd i 1989, slik at statistikken senere bare omfatter medlemsbedrifter i NHO. Statistikken omfatter også tre grupper med ulik avlønningsform; månedslønte, tidlønte og prosentlønte. Dette gjenspeiler forskjellig stillingsplassering og arbeidssituasjon.

For månedslønte heltidsansatte ser det ut til at det relative lønnsnivået for aldersgruppen 20-24 år har vært relativ stabil i hele perioden både for menn og kvinner.

For timelønte heltidsansatte tyder også tallene på at det relative lønnsnivået har vært forholdsvis stabilt for aldersgruppen 20-24 år i perioden 1986- 1991.

Når det gjelder de prosentlønte heltidsansatte i hotell- og restauranvirksomhet har aldersgruppen 20-24 år et relativt høyt fortjenestenivå i forhold til gruppen over 24 år. I enkelte år er det som figuren viser over 100 prosent. For kvinner synes nivået å ha vært synkende de siste årene, men en kan ikke se bort fra at det kan ha med bruddet i statistikken å gjøre. Prosentavlønning innebærer betydelig innslag av akkord som trolig er bakgrunnen for det høye relative fortjenestenivå for denne gruppen.

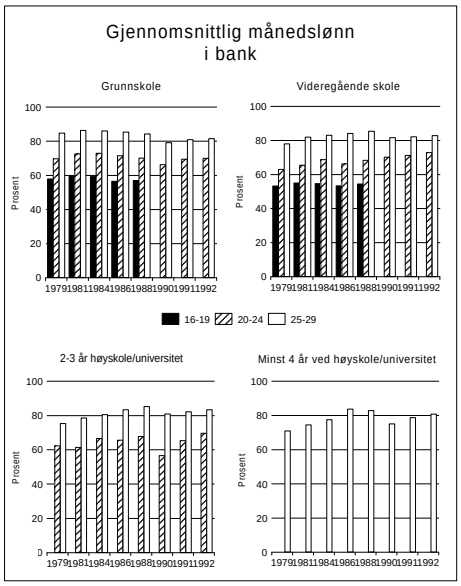
4.3.3 Lønnsforskjeller og utdanning

Perioden fra slutten av 1970-tallet og fram til nå har vært preget av at de unges utdanningsnivå har økt. Dette skulle, andre forhold holdt konstant, føre til at produktivitetsforskjellene mellom unge og eldre ble mindre, siden de unges kvalifikasjoner i gjennomsnitt har økt. For å få et mest mulig korrekt bilde av om det er tendenser til økende misforhold mellom relativ lønn og relativ produktivitet, skal vi nå se på lønnsforskjeller mellom aldersgrupper med samme utdanning. Vi vil konsentrere beskrivelsen omkring aldersgruppen 20-24 år, men vil også trekke inn aldersgruppen 25-29 i forbindelse med arbeidstakere med høyere utdanning. For sist-

nevnte vil det i stor grad være i alderen 25-29 at de fleste er ferdig med utdannelsen og søker fast arbeid. For 16-19-års gruppen er datagrunnlaget i svært mange tilfeller mangelfullt, særlig på slutten av observasjonsperioden, og vil derfor ikke bli kommentert nærmere.

Vi har valgt fire utdanningsgrupperinger: grunnskole, videregående skole, 2-3 år høgskole/universitetsutdanning og 4 år og mer høgskole/universitetsutdanning. Det er imidlertid bare lønnstatistikken for bank, forsikring, funksjonærer i NHO, kommunal virksomhet og staten som innholder opplysninger om utdanning. Beskrivelsen må derfor begrenses til disse områdene. En har ellers funnet det nødvendig å begrense beskrivelsen til heltidsansatte og menn og kvinner ialt.

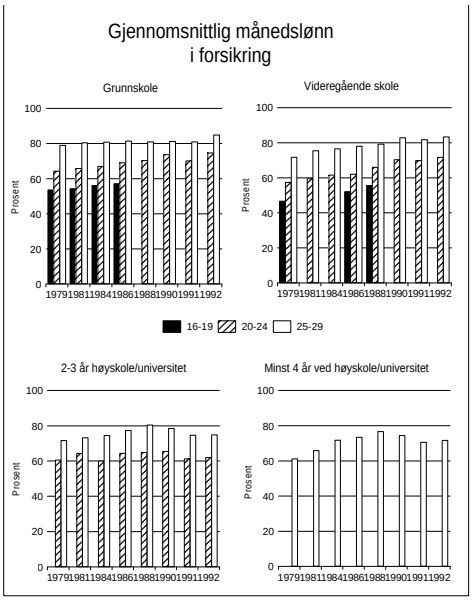
Figur 4.14-4.21 viser viser det relative lønnsnivået for de ulike utdanningsgruppene i de enkelte næringene.



Figur 4.14 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i bank etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i bank etter alder og utdanningsnivå pr. 1. september. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

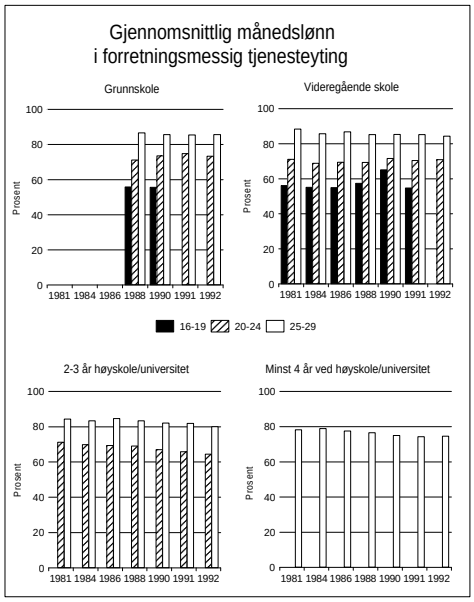
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.15 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i forsikring etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i forsikring etter alder og utdanningsnivå pr. 1. september. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

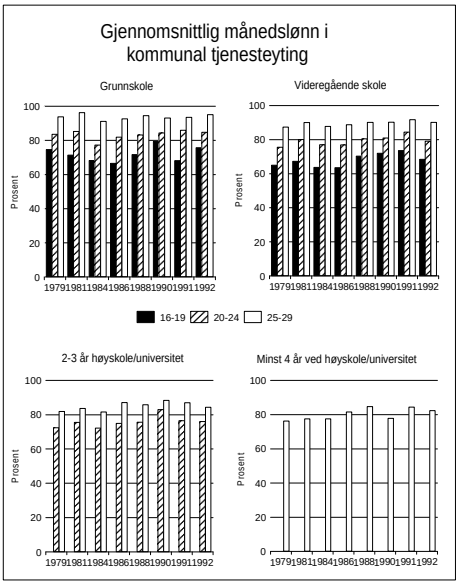
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.16 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting etter alder og utdanningsnivå pr. 1. september. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

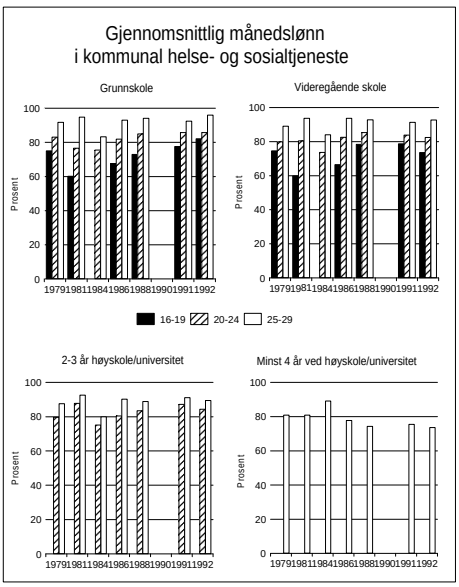
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.17 Gjennomsnittlig månedslønn i kommunal tjenesteyting eksklusive helse- og sosialtjeneste etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn i kommunal tjenesteyting eksklusive helse- og sosialtjeneste etter alder og utdanningsnivå pr. 1. oktober. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

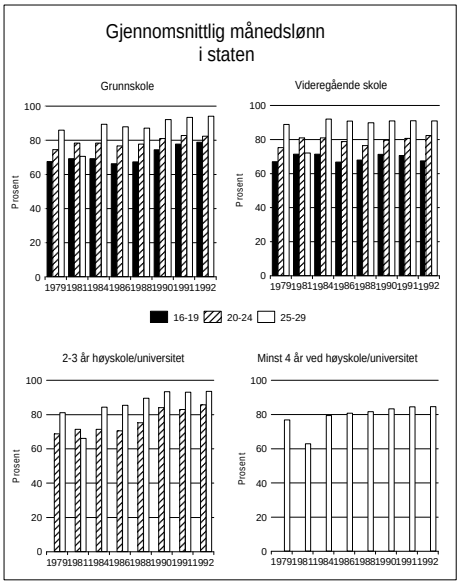
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.18 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i kommunal helse- og sosialtjeneste etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i kommunal helse- og sosialtjeneste etter alder og utdanningsnivå pr. 1. oktober. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

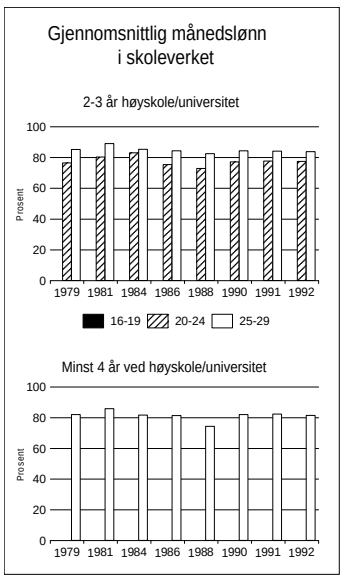
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.19 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i staten etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i staten etter alder og utdanningsnivå pr. oktober. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

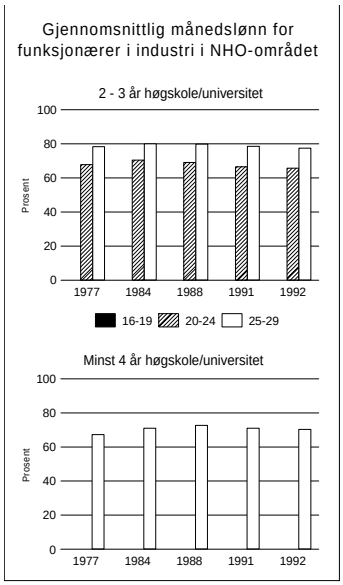
Kilde: Administrasjonsdepartementet



Figur 4.20 Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i skoleverket etter alder og utdanningsnivå. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i skoleverket etter alder og utdanningsnivå pr. oktober. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Kilde: Administrasjonsdepartementet



Figur 4.21 Gjennomsnittlig månedslønn for funksjonærer i industrien i NHO-området. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser gjennomsnittlig månedslønn for funksjonærer i industrien i NHO-området etter alder og utdanningsnivå pr. 1. september. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste for aldersgruppene 16-19, 20-24 og 25-29 år etter utdanningsnivå er vist i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Kilde: NHO-funksjonærstatistikk

I gruppen *grunnskole og alder 20-24 år,* er det staten og kommunal virksomhet som har det høyeste relative lønnsnivå. I kommunal virksomhet ligger nivået over 80 pst i hele perioden. I staten ligger det noe lavere på 1980-tallet, for så å komme over 80 pst på 1990-tallet. I privat sektor varierer nivået mellom næringene, men det ligger til dels betydelig lavere enn i offentlig sektor.

Ser en på utviklingen over tid, har det vært en viss stigende tendens i forsikring og i staten, mens nivået i de andre næringene må kunne karakteriseres som mer stabilt.

I gruppen *videregående skole og alder 20-24 år,* er det også her kommunal virksomhet og staten som har de minste lønnsforskjellene mellom unge og eldre.

Når det gjelder utvikling over tid i denne gruppen, ser det ut til være en viss stigende tendens i de unges relative lønn både i bankvirksomhet og i forsikringsvirksomhet. For de andre næringene varierer nivået i perioden, men viser ingen klar stigende tendens.

I gruppen med *2-3 årig høgskole/universitetsutdannelse* er det aktuelt og se både på *aldersgruppen 20-24 år* og *aldersgruppen 25-29 år*.

I aldersgruppen 20-24 år er det igjen i kommunal virksomhet og i staten at de unge tjener mest sammenlignet med de eldre. For aldersgruppen 25-29 år er det kommunal helse- og sosialvirksomhet og staten, særlig årene 1990-1992, som viser det høyeste relative lønnsnivå for unge. Her er nivået opp mot og over 90 pst. Heller ikke innenfor denne gruppen er forskjellene i relativt nivå så stort som for de med lavere utdanning.

Når det gjelder utviklingen over tid, er det få klare tendenser i materialet sett under ett. Det har vært en svak stigende tendens i bankvirksomhet og i staten, særlig på 1990-tallet. I forretningsmessig tjenesteyting har det relative lønnsnivået hatt synkende tendens både i aldergruppen 20-24 år og i gruppen 25-29 år.

I gruppen med *4 år og mer høgskole/universitetsutdannelse* er det som nevnt først og fremst aldersgruppen 25-29 år det er aktuelt og se på. Når det gjelder det relative lønnsnivået er det også for denne utdanningsgruppen et markert trekk at nivået er relativt høyest i kommunal virksomhet og i staten. I bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting har det vært en stigende tendens i det relative nivået fram mot en topp i siste halvdel av 1980-tallet, mens det deretter har vært en synkende tendends. Det gjelder imidlertid for disse næringene at det relative nivået på 1990-tallet er høyere enn i 1979-1981.

For funksjonærer i industrien i NHO-området har det relative nivået vært forholdsvis stabilt i perioden.

Innenfor kommunal virksomhet viser tallene noe forskjellige tendenser i kommunal administrasjon sammenlignet med kommunal helse- og sosialvirksomhet. I kommunal administrasjon varierer det relative nivået i perioden, med en klar topp i 1988. Det relative nivået er imidlertid høyere i 1991-1992 enn i 1979-1981. I helse- og sosialvirksomhet varierer og det relative nivået i perioden, men nivået i 1991-1992 er klart lavere enn i 1979-1981.

I staten viser tallene en stigende tendens i det relative lønsnivået gjennom hele perioden for denne gruppen arbeidstakere.

Sammenholder vi disse tallene med *"Nærmere om lønnsutviklingen for unge"* i avsnitt 4.3.2., ser vi at de relativt sett små lønnsforskjellene mellom aldersgrupper i offentlig sektor ikke kan forklares med de unges utdanningsnivå: Også innen samme utdanningsgruppe har de unge en høy og stigende lønn sammnelignet med eldre. Dette gjelder mest entydig i statlig virksomhet.

4.4 LØNNSUTVIKLINGEN FOR LÆRLINGER

Lønnsbestemmelsene for lærlinger i LO/NHO-området og i offentlig sektor er omtalt i *"Lærlinger"* i avsnitt 4.2.5.2. I dette avsnittet vil det bli gitt en oversikt over lønnsutviklingen for lærlinger ut fra tilgjengelig statitistikk.

Det finnes lite tilgjengelig lønnstatistikk for lærlinger. Lønnsstatistikken for stat og kommune gir ikke opplysninger om lønn for lærlinger spesielt.

NHO innhenter imidlertid kvartalsvis lønnsstatistikk for unge arbeidere, som omfatter arbeidere under 18 år og lærlinger uansett alder. De periodevise lønnstellingene for industri som Statistisk sentralbyrå gjennomfører, gir også opplysninger om unge arbeidere under 18 år og lærlinger.

Statistikken for NHO dekker bare bedrifter i NHO-området, og omfatter som nevnt både arbeidere under 18 år og lærlinger uansett alder. Det er ikke mulig å skille ut de som er under 18 år. Det er imidlertid grunn til å anta at det samlet er få under 18 år i materialet.

Antallet som inngår i statistikken varierer. For de aktuelle årene i perioden 1980-1991 varierer tallet mellom 5000 og 6000 individer. For 1992 er tallet nede i 3000 individer. Hovedtyngden av disse befinner seg i industri og bygg- og anlegg.

Tabell 4.6 og 4.7 gir oversikt over timelønn for arbeidere under 18 år/lærlinger i prosent av voksne arbeidere i næringen for enkelte år i perioden 1980-1992.

Tabell 4.6: Gjennomsnittlig timefortjeneste for unge arbeidere under 18 år/lærlinger i forhold til gjennomsnittlig timefortjeneste for voksne arbeidere i bransjen.[1)]

	1980	1984	1988	1990	1991	1992
Bergverk						
Menn	67,3	66,3	70,4	77,9	74,0	70,9

Tabell 4.6: Gjennomsnittlig timefortjeneste for unge arbeidere under 18 år/lærlinger i forhold til gjennomsnittlig timefortjeneste for voksne arbeidere i bransjen.[1)]

	1980	1984	1988	1990	1991	1992
Industri i alt						
Menn	70,3	72,8	73,9	75,1	76,1	75,3
Kvinner	76,3	75,6	75,4	79,4	78,7	75,6
Totalt	70,1	73,3	74,1	75,8	76,6	75,6
Bygg- og anlegg						
Menn	62,2	67,0	66,0	70,8	70,2	70,0
Kvinner	59,1	70,2	77,2	79,9	76,3	78,5
Totalt	62,3	67,0	66,2	70,9	70,2	70,1
Landtransport						
Menn	70,1	71,1	78,6	87,2	91,3	81,7
Totalt	72,4	70,5	77,2	86,8	90,4	81,0
I alt						
Menn	69,2	73,2	74,1	75,7	75,8	75,1
Kvinner	76,5	75,6	76,1	79,7	78,9	76,2
Totalt	69,9	73,8	74,8	76,3	76,3	75,5

1) Timefortjenesten omfatter tidlønn og akkordlønn, men eksklusive diverse tillegg og overtid.

Kilde: NHOs lønnsstatistikk for unge arbeidere.

Ser en på gjennomsnittstallene for hovednæringene i tabell 4.6, utgjør timefortjenesten, med enkelte unntak, for arbeidere under 18 år/lærlinger gjennomgående mellom 65-80 pst av timefortjenesten for voksne arbeidere. Som det framgår av tabell 4.7 er det betydelig forskjeller mellom de enkelte næringene innen næringsgruppene. Den høyeste andelen i eksemplene er i skipsbygging/ offshore og mekaniske verksteder, og den laveste i trykkerier og reprobedrifter og bakerier- og konditorier.

Tabell 4.7: Gjennomsnittlig timefortjeneste for unge arbeidere under 18 år/lærlinger i forhold til gjennomsnittlig timefortjeneste for voksne arbeidere i bransjen.[1)]

	1980	1984	1988	1990	1991	1992
Kjøttindustri	73,6	69,6	74,1	76,9	78,3	75,8
Bakerier- og konditorier	62,0	65,9	63,9	66,0	64,4	63,3
Trykkerier og reprobedrifter	44,1	47,1	52,6	61,0	59,7	56,1
Elektrokjemisk industri	68,0	70,1	75,3	73,9	74,8	72,0
Skipsbygging/offshorer	75,7	80,3	80,1	79,6	81,7	81,9
Mekaniske verksteder	71,5	75,7	79,4	80,5	81,3	81,4
Bilverksteder	64,3	63,3	62,8	66,4	66,4	65,2
Rørleggerbedrifter	61,6	67,7	66,4	69,0	69,3	68,4
Elektrotekniske inst. firma	69,0	70,8	68,4	74,2	73,7	72,0

Tabell 4.7: Gjennomsnittlig timefortjeneste for unge arbeidere under 18 år/lærlinger i forhold til gjennomsnittlig timefortjeneste for voksne arbeidere i bransjen.[1)]

	1980	1984	1988	1990	1991	1992
Entreprenører, bygg og anlegg	63,7	67,7	66,2	70,9	72,0	71,4
Bygg- og tømrermestere	58,7	62,9	66,7	67,8	70,8	71,9

1) Timefortjenseten omfatter tidlønn og akkord, men eksklusive diverse tillegg og overtid.

Kilde: NHOs lønnsstatistikk for unge arbeidere

Selv om det er variasjoner fra år til år, kan det se ut som om det relative lønnsnivået for unge arbeidere under 18 år og lærlinger er noe høyere i begynnelsen av 1990-årene enn i 1980. Materialet vil imidlertid være påvirket av endringer i næringsstruktur og sammensetning av lærlingegruppen i perioden. Det er lønnsforskjeller innen de enkelte næringer, og endringer i næringssammensetningen vil påvirke gjennomsnittstallene. Som følge av at lærlingene lønnes etter en skala avhengig av læretid, vil også sammensetningen av lærlingegruppen påvirke det relative lønnsnivået for lærlingene. Hvis f.eks. andelen av lærlinger som er inne i siste del av læreperioden, er større på 1990-tallet enn ved begynnelsen av 1980-årene, vil det medføre økning i det relative lønnsnivået for lærlingene. Det er vanskelig ut fra det tilgjengelige materialet å si hvordan disse faktorene slår ut, og materialet må derfor tolkes med forsiktighet.

Oppstillingen under viser gjennomsnittlig timefortjeneste inklusive diverse tillegg for unge arbeidere under 18 år/lærlinger i prosent av timefortjenesten for voksne arbeidere i Statistisk sentralbyrås lønnstellinger i industrien for 3. kvartal 1977, 1984 og 1990 (antall observasjoner i parentes):

	Menn	Kvinner
3.kvartal 1977	65,9 (6888)	69,4 (1803)
3.kvartal 1984	67,8 (4174)	70,2 (729)
3.kvartal 1990	69,8 (3290)	71,6 (600)

Disse tallene gir i hovedsak det samme inntrykk som materialet fra NHO. De samme forholdene som er nevnt ved tolkningen NHO-materialet gjelder også for lønnstellingstallene. Det må dessuten understrekes at i oppstillingen fra lønnstellingen er det benyttet et lønnsbegrep som også inneholder diverse tillegg, men eksklusive overtidsbetaling, mens timefortjenseten i materialet fra NHO bare omfatter tidlønn og akkordlønn. Materialet fra NHO viser at unge arbeidere under 18 år/lærlinger har mindre diverse tillegg enn voksne arbeidere, og når disse faktorene trekkes inn i lønnsbegrepet vil derfor forskjellene i lønn bli større mellom unge under 18 år/lærlinger og voksne arbeidere. Dette kan være grunnen til at det relative lønnsnivået er noe høyere i NHO-materialet enn i lønnstellingene.

4.5 LØNNSKOSTNADER

Sett fra bedriftenes side knytter det seg ulike typer kostnader til arbeidskraften. De direkte kostnadene er den løpende lønnen til arbeidstakerne i bedriften. I tillegg til

dette, knytter det seg også såkalte indirekte kostnader til bruk av arbeidskraften. De indirekte personalkostnadene er dels lovpålagte kostnader, dels avtalefestede forhold, og dels kostnader den enkelte bedrift selv har kontroll med.

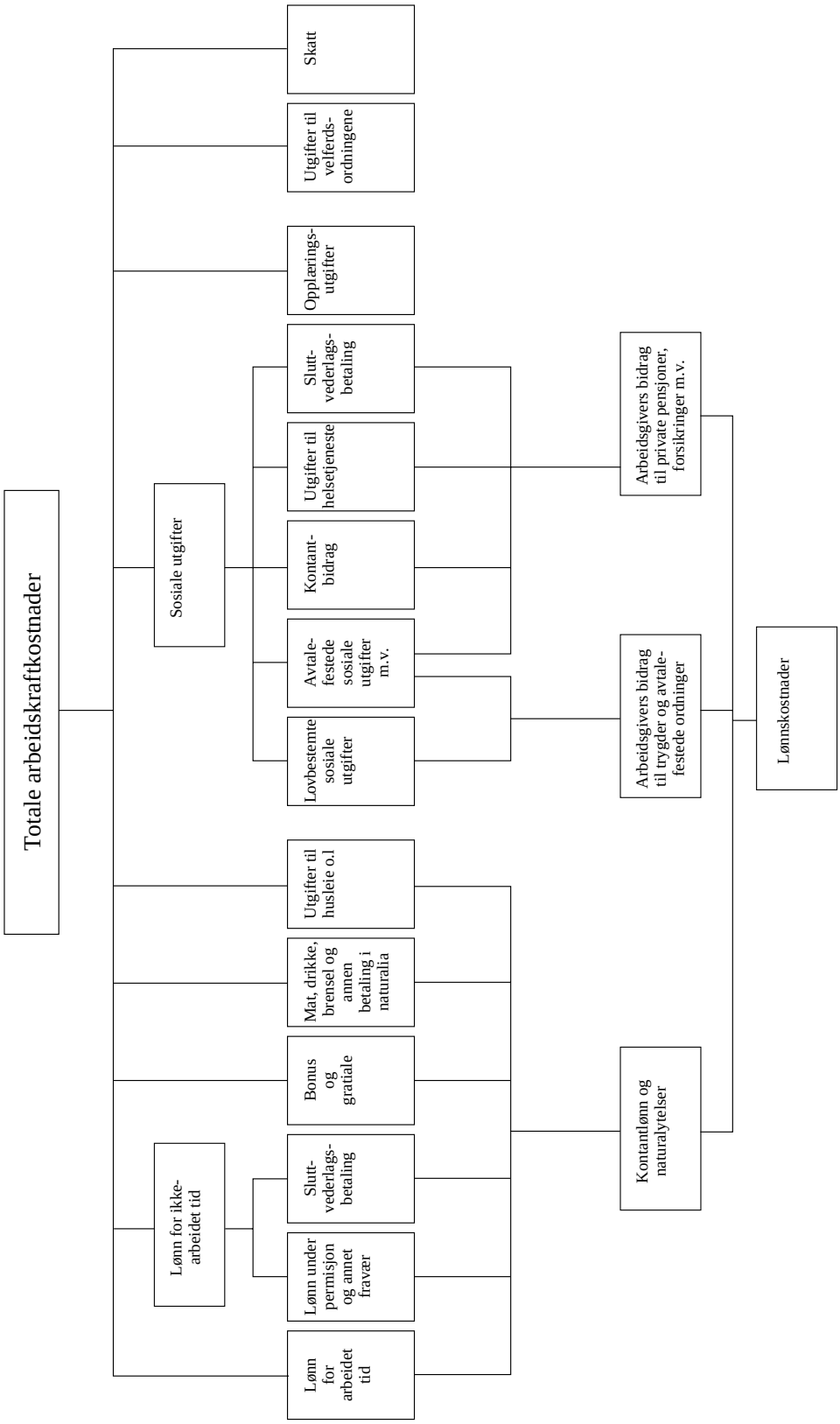
De generelle og «obligatoriske» indirekte personalkostnadene er

- Arbeidsgiveravgift til folketrygden
- Feriepenger
- Betaling for bevegelige hellig- og høytidsdager
- Lønn under sykdom
- Lønn under permisjon og annet fravær
- Yrkesskadeforsikring

Kostnader som er avhengig av avtale- og organisasjonsforhold og særskilte bedriftsvise ordninger er eksempelvis:

- Avgifter og premier til pensjonsordninger
- Lavlønnsfond (LO/NHO-området)
- Opplysnings- og utviklingsfond
- Sluttvederlagsordning
- AFP-ordningen
- Helse- og velferdsordninger
- Opplæringskostnader

En mer detaljert oversikt over og klassifikasjon av ulike arbeidskraftkostnader er vist i figur 4.22.



Figur 4.22 Klassifikasjon av arbeidskostnader
Kilde: Hempstead (1983)

Det foreligger ikke noe løpende oversikt over omfanget og sammensetning av de indirekte personalkostnadene i norsk arbeidsliv. I rapporter fra Det tekniske beregningsutvalget for lønnsoppgjøret gjøres det imidlertid beregninger for det som kalles «obligatoriske» indirekte personalkostnader knyttet til arbeidere i LO/NHO-området. Disse utgjorde 39,6 pst av timefortjenesten pr arbeidet time i 1992. Som følge av reduksjonen i arbeidsgiveravgiften 1.1.1993 ventes disse kostnadene å gå ned til 36,3 pst i 1993. I perioden 1980-1991 har nivået variert mellom 40 og 42 pst. I tillegg til de «obligatoriske» komponentene som disse beregningene omfatter, kommer kostnadene ved de bedriftsvise ordningene. Undersøkelser i alle bedrifter i LO/NHO-området for 1983 med mer enn 50 ansatte, viser at de bedriftsvise kostnadene utgjorde i gjennomsnitt 9 pst i tillegg til lønn for arbeidet tid for industriarbeidere og 10,5 pst for industrifunksjonærer. Etter 1983 finnes det ikke undersøkelser over utviklingen av slike kostnader i denne sektoren. Internasjonale sammenligninger har imidlertid som regel slike elementer med i lønnskostnadsbegrepet.

Statistisk sentralbyrå utførte for 1988 en undersøkelse over indirekte personalkostnader for varehandel, bankvirksomhet, forsikringsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting. En tilsvarende undersøkelse ble også gjennomført i 1977 for de samme næringene med unntak for forretningsmessig tjenesteyting.

For 1988 utgjorde de indirekte personalkostnadene i bankvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og varehandel henholdsvis 59, 48 og 43 pst av lønn for arbeidet tid. I forsikringsvirksomhet var tilsvarende andel 71 pst.

Av de enkelte kostnadsartene var det arbeidsgiveravgiften til folketrygden som var størst. Denne posten utgjorde 20 pst av lønn for arbeidet tid i alle de 4 næringene. Nest størst var posten betalte feriepenger som utgjorde 10-11 pst av lønn for arbeidet tid. For øvrig utgjorde premier og regelmessige tilskudd til pensjonsordninger 10 pst av lønn for arbeidet tid i forsikringsvirksomhet. I bankvirksomhet utgjorde utgifter til husleiebidrag, boliglån under markedsrente, underskudd ved drift av bedriftens/foretakets boliger, elektrisitet og brensel under markedspriser o.l., 7 pst av lønn for arbeidet tid.

Utgiftene til yrkesopplæring og utdanning utgjorde (av lønn for arbeidet tid)
- 1 pst i varehandel
- 3,2 pst i bankvirksomhet
- 4,0 pst i forsikringsvirksomhet og
- 2,2 pst i forretningsmessig tjenesteyting.

I perioden fra 1977 til 1988 økte de indirekte personalkostnader fra 36 til 43 pst av lønn for arbeidet tid i varehandel. Den tilsvarende økningen var fra 49 til 59 pst i bankvirksomhet og fra 53 til 71 pst i forsikringsvirksomhet.

I varehandel skyldes denne økningen hovedsakelig økning i de obligatoriske kostnadene lønn for ikke arbeidet tid og arbeidsgiveravgift til folketrygden, og økning i posten andre indirekte personalkostnader. Andre indirekte personalkostnader består for det meste av utgifter til naturalytelser som personaltilstelninger, fri eller delvis fri bil, gaver som ikke bestod av pengebeløp, gratis eller subsidiert privat telefon, aviser etc (fra 0,4 til 1,4 pst av lønn for arbeidet tid). I bankvirksomhet skyldes det meste av økningen de obligatoriske kostnadene, utgifter til husleiebidrag, boliglån under markedsrente mv (fra 1,0 til 7,0 pst av lønn for arbeidet tid) og økning i andre indirekte personalkostnader (fra 0,9 til 2,4 pst av lønn for arbeidet tid). I forsikringsvirksomhet var det også størst absolutt økning fra 1977 til 1988 i de obligatoriske kostnadene, i utgifter til husleiebidrag, boliglån under markedsrente mv (fra 0,6 til 3,7 pst av lønn for arbeidet tid) og i andre indirekte personalkostnader (fra 0,7 til 4,7 pst av lønn for arbeidet tid). Dessuten var det økning i utgifter til yrkesopplæring og utdannelse (fra 2,0 til 4,0 pst av lønn for arbeidet tid).

Hovedspørsmålet for utvalget er om, og eventuelt i hvilken grad, de indirekte personalkostnadene er knyttet til arbeidstakernes alder. Generelt er det imidlertid få komponenter som er direkte aldersavhengig. De som finnes, gjør stort sett eldre til dyrere arbeidskraft.

Arbeidstakere som har fylt 60 år har rett til en 5. ferieuke, og utgiftene til ferie for disse arbeidstakerne er altså høyere enn for de under 60 år.

Sluttvederlagsordningen er også knyttet til alder, i det den gjelder arbeidstakere over 50 år. Sluttvederlag betales imidlertid av et fond, som finansieres av en generell avgift fra de bedriftene som er med i ordningen.

AFP-ordningen gjelder for de som er over 64 år og er således knyttet til alder. AFP-ordningen finansieres imidlertid også hovedsaklig gjennom en fondsordning hvor bedriftene betaler inn en generell avgift og offentlige midler. Ordningen innebærer imidlertid en egenandel for den enkelte bedrift for de arbeidstakere som benytter ordningen. Egenandelen skal utgjøre 10 pst av den enkeltes årlige pensjon.

Dessuten er det slik at de løpende premieinnbetalinger til private pensjonsordninger – gitt at man er omfattet av dem – med dagens premiesystem er langt høyere for eldre arbeidstakere enn for yngre. De private pensjonsordningene er ofte også arbeidsgiverspesifikke ytelser som man ikke får med seg (fullt ut) om man skifter jobb. Dette reduserer mobiliteten for eldre arbeidstakere med lang tjenestetid i en enkelt bedrift og svekker deres konkurransekraft i forhold til andre grupper. Men jobber med tilknyttet tjenestepensjon er som oftest jobber som krever høyere utdanning eller som man går inn i senere i yrkeskarrieren. Ungdom i alderen 16-24 år konkurrerer i liten grad om slike jobber. Innslaget av private pensjonsordninger er f. eks. mye sterkere i funksjonæryrker enn blant arbeidere. Det betyr at den lønnsvridningen til fordel for ungdom som utformingen av de private pensjonsordningene medfører, får liten praktisk betydning.

Selv de indirekte kostnadskomponentene ikke direkte er knyttet til alder, kan likevel være ulikt fordelt på aldersgrupper. F.eks. kan sykefravær, permisjoner og bruk av gunstige låneordninger variere med arbeidstakernes alder. Det finnes imidlertid svært lite materiale som kan belyse disse forholdene nærmere.

Når det gjelder sykefravær gir Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 visse opplysninger om sykefravær etter alder. Undersøkelsen 1989 gir opplysninger om den prosenvise andel som har hatt minst en sykefraværsperiode av 1 til 3 dagers varighet siste fire uker. Disse tallene er gjengitt i tabell 4.8. Stort sett viser tabellen at korttidsfraværet er lavest i aldersgruppen 40-59 år og noe høyere i de yngre aldersgruppene, men forskjellene er små. For aldersgruppen under 25 år har menn og kvinner om lag samme kortidsfravær. For aldersgruppene over 25 år, viser tabellen at kvinner gjennomgående har et noe høyere kortidsfravær enn menn. Men også her er forskjellene små.

Tabell 4.8: Prosent med minst en sykefraværsperiode av 1 til 3 dagers varighet siste 4 uker etter alder og kjønn. Prosentgrunnlag i parentes.

Alder	Kvinner	Menn	K + M
18-24	9,2 (271)	9,2 (238)	9,2 (509)
25-29	9,4 (213)	7,6 (290)	8,4 (503)
30-39	12,3 (537)	9,1 (670)	10,5 (1207)
40-49	7,9 (519)	5,9 (594)	6,8 (1113)
50-59	7,8 (300)	5,1 (351)	6,3 (651)
60-69	8,3 (145)	6,5 (154)	7,4 (299)

Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelse 1989 (Statistisk sentralbyrå og Institutt for samfunnsforskning)

4.6 INNTEKTSFORHOLD FOR UNGE – NOEN HOVEDTREKK

4.6.1 Inntektenes utvikling og sammensetning

Ungdommens tilpasning i arbeidsmarkedet vil ikke bare avhenge av hvilken lønn de kan oppnå, mens også av hvilke inntektskilder som er tilgjengelige. Eksempelvis kan arbeidsløshetstrygd, sosialhjelp og det å bli forsørget av familien påvirke tilbudet av arbeidskraft fordi det utgjør alternative kilder til livsopphold.

I dette avsnittet gis det en oversikt over inntektskilder og inntektenes sammensetning for unge i aldersgruppen 20-24 år og for gruppen over 24 år. Oversikte er basert på tall fra inntekts- og formuesundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå for årene 1982, 1984, 1988 og 1991. Til slutt i avsnittet vil det også bli gitt en oversikt over regelverk o.l i forbindelse med arbeidsledighetstrygd (dagpengeordningen), lønn på tiltak, utdanningsstøtte og sosialhjelp.

Med utgangspunkt i inntekts- og formuesundersøkelsen kan det benyttes ulike inntektsbegrep. I tabell 4.9 er det benyttet samlet inntekt, og det framgår av tabellen hvilke inntektsposter som inngår i begrepet.

Som tabell 4.9 viser har det skjedd endringer i sammensetningen av de unges inntekter i perioden fra 1982 til 1993. Ser en perioden under ett, ser det ut til å ha funnet sted en forskyvning av inntekter fra lønn til stipend og ulike trygdeytelser. Fra 1982 til 1988 steg imidlertid lønnsandelen, mens den siden har sunket betydelig, og var i 1991 betydelig lavere enn i 1982. Denne endringen i sammensetningen av de unges inntekter fra slutten av 1980-årene, skyldes trolig at flere enn før nå går inn i utdanning framfor arbeid. Samtidig har arbeidsløsheten økt. Rundt 1988 var det gode konjunkturer og stor etterspørsel etter arbeidskraft, og det var lettere for skoleelever og studenter og unge generelt å få arbeid. Dette kan være forklaringen på den høye lønnsandelen vi finner i 1988.

Tabell 4.9: Samlet inntekt for aldersgruppen 20-24 år og over 25 år fordelt på inntektskilder for årene 1982, 1984, 1988 og 1991. Den samlede inntekt er satt til 100.

År	1982		1984		1988		1991	
Alder	20-24	25 -	20-24	25 -	20-24	25 -	20-24	25 -
Samlet inntekt kr.	53572	74947	58768	86596	83601	127029	85969	150143
Samlet inntekt	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 4.9: Samlet inntekt for aldersgruppen 20-24 år og over 25 år fordelt på inntektskilder for årene 1982, 1984, 1988 og 1991. Den samlede inntekt er satt til 100.

År	1982		1984		1988		1991	
Alder	20-24	25 -	20-24	25 -	20-24	25 -	20-24	25 -
Lønn	89,8	72,2	89,3	70,6	95,5	76,0	82,6	71,4
Arb.ledighetstrygd	2,1	0,9	2,4	0,8	2,1	0,6	5,7	1,8
Netto næringsinnt. før fondsavsetn., avskrivninger og særfradrag i fiske	4,3	12,9	3,7	14,4	5,8	12,8	3,7	11,9
Kapitalinntekt	÷1,4	÷4,1	÷2,0	÷5,6	÷9,1	÷9,1	÷4,7	÷7,8
Ytelser fra folketrygden	1,9	13,4	2,8	14,9	2,4	14,7	4,7	14,8
Tj.pensjon, livrenter	0,1	1,7	0,0	1,8	0,0	2,0	0,0	3,9
Bidrag o.l.	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Barnetrygd og forsørgerfradrag	1,6	2,6	1,7	2,7	1,8	2,7	2,5	2,7
Bostøtte	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
Stipend	1,4	0,1	1,8	0,1	1,4	0,1	2,6	0,1
Andre overføringer[1)]							2,7	1,0

1) Andre overføringer består av økonomisk sosialhjelp og grunn- og hjelpestønad. Posten er kun med for 1991.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som tabellen viser er den desidert viktigste inntektskilden lønn både for de mellom 20 og 24 år og for de som er eldre. I 1982 og 1984 var den om lag på samme nivå, mens den i 1988 var i overkant av 95 pst. I 1991 var lønnsandelen redusert til 82-83 pst. Lønn betyr mer for inntekten til de mellom 20-24 år enn for de over 24 år, fordi den sistnevnte gruppen i større grad har inntekter fra næring og trygd. Lønnsandelen for den eldste gruppen har vært stabil i hele perioden 1982 – 1991 med unntak av 1988. I 1988 steg lønnsandelen for den eldste gruppen til 76 pst., mens den for resten av perioden har ligget rundt 71-72 pst.

Arbeidsledighetstrygden utgjør en større andel av samlet inntekt for de mellom 20-24 år enn den gjør for de over 24 år. De yngste fikk mellom 2,1 og 2,4 pst. av sin inntekt i 1982, 1984 og 1988 fra arbeidsledighetstrygden. I 1991 var denne andelen steget til 5,7 pst. For de over 24 år utgjorde arbeidsledighetstrygden 0,6 pst. av samlet inntekt i 1988. Dette var mindre enn i både 1982 (0,9) og 1984 (0,8). I 1991 var arbeidsledighetstrygden 1,8 pst. av den samlede inntekt.

Ytelser fra folketrygden er en viktig inntektskilde. Andelen av de samlede inntekter som gis gjennom folketrygden har økt i perioden 1982 til 1991 for de mellom 20-24 år. Spesielt har andelen steget sterkt fra 1988 til 1991. I 1988 var andelen 2,4 pst. og i 1991 var den 4,7 pst. av samlet inntekt. Andelen av de samlede inntekter som gis gjennom folketrygden er betraktlig større for de over 24 år enn for de mellom 20-24 år. Dette skyldes at bl.a. gruppen alderspensjonister inngår i gruppen over 24 år. Andelen trygdeytelsene utgjør av den samlete inntekten for den eldste gruppen er imidlertid noenlunde stabil i perioden. Folketrygden inneholder bl.a. fødselspenger. Dette kan muligens forklare noe av den sterke økningen i ytelsene fra folketrygden for de mellom 20-24 år. Andelen fra barnetrygd og forsørgerfra-

drag har også økt noe for de mellom 20-24 år. Fra en andel på om lag 1,6-1,8 pst. i 1982, 84 og 88 til 2,5 pst. i 1991.

Det har også vært en betydelig økning i den andelen av de unges inntekter som skriver seg fra stipend. I 1982 utgjorde den delen av samlet inntekt som kom fra stipend 1,4 pst. mens den i 1991 utgjorde 2,6 pst. Dette gjenspeiler utviklingen at flere unge velger utdanning framfor arbeid.

4.6.2 Nærmere om enkelte inntektskilder

4.6.2.1 Arbeidsledighetstrygd – Dagpenger

Ved arbeidsledighet yter folketrygden dagpenger. Siktemålet er å gi inntektssikring ved ledighet. Dagpenger kan utbetales til følgende

- helt arbeidsledige arbeidssøkere
- helt permitterte arbeidssøkere
- delvis permitterte arbeidssøkere
- deltidssysselsatte som har fått sin arbeidstid redusert med minst 40 pst og som søker utvidet arbeidstid
- deltakere på arbeidsmarkedskurs og praksisplasser som velger dagpenger framfor kursstønad.

For å få dagpenger kreves det at den ledige er uforskyldt arbeidsledig og er tilmeldt Arbeidesformidlingen som reell arbeidssøker. Hovedprinsippene i dagpengeordningen er

- stønadsnivået (kompensasjonsgraden) er lavere enn bortfalt inntekt
- avstegning av dagpengene om den ledige vegrer seg mot å akseptere tilbud om arbeid eller tiltak
- begrenset stønadstid.

For å ha rett til dagpenger, kreves det at en har hatt lønnsinntekt som arbeidstaker som har vært på minst 75 pst av grunnbeløpet i folketrygden, enten i foregående kalenderår eller i gjennomsnitt for tre foregående år. Kvalifikasjonskravet er for tiden kr 27 975 (G er pr 1.5.1993 kr 37 300)

For den enkelte ledige beregnes dagpengenes størrelse som hovedregel på grunnlag av arbeidsinntekt fra tjenesteforhold i det siste avsluttede kalenderår eller på grunnlag av gjennomsnittlig arbeidsinntekt de siste tre årene. I tillegg tas også sykepenger, dagpenger, fødselspenger og omsorgspenger under adopsjon med i beregningsgrunnlaget. Kompensasjonsgraden ved dagpenger eksklusive ferietillegget er på 62,4 pst av beregningsgrunnlaget. Dette gjelder for inntekt opptil 6 G, det vil for tiden si kr 223 800. Inntekt utover 6 G tas ikke med i beregningsgrunnlaget.

For den som forsørger barn under 18 år forhøyes dagpengene med 6 kroner pr dag for hver forsørget i de første 26 ukene og deretter med 12 kroner pr dag for hver forsørget så lenge stønadsperioden varer. Personer som hever dagpenger i tilsammen mer enn 8 fulle stønadsuker i løpet av ferieopptjeningsåret vil få utbetalt et ferietillegg som utgjør 9,5 pst av brutto utbetalte dagpenger.

Stønadstiden baseres på to perioder av 80 uker hver med et opphold på 13 uker hvor det ikke utbetales trygd. Dersom arbeidsformidlingen ikke har kunnet gi tilbud om arbeid eller tiltak før stans av trygd kan det likevel ved dispensasjon etter søknad utbetales trygd i denne perioden. Minste stønadsnivå i den andre 80-ukers periode er satt til 90 pst. av stønadsnivået i første 80-ukers periode. Den arbeidsledige kan altså ved kontinuerlig ledighet motta arbeidsledighetstrygd i inntil 186 uker. Dette tilsvarer i overkant av 3,5 år.

I 1993 ble reglene for arbeidsledighetstrygd til *delvis ledige* innstrammet. Reduksjon i arbeidstid må tilsvare minimum 40 pst. for at trygd kan gis. Tidligere var kravet en reduksjon på 20 pst. I 1993 ble det også åpnet for at etablerere kan beholde arbeidsledighetstrygden i inntil tre måneder etter oppstart av virksomheten. Kravene til å ta arbeid som er lavere lønnet enn dagpengene ble også presisert. Det framgår nå klart at det forhold at lønnen i et tilbudt arbeid er lavere enn dagpengene ikke uten videre fører til at arbeidet anses som «ikke høvelig» for vedkommende.

Tabell 4.10 gir en oversikt over antall dagpengemottakere etter alder i perioden februar 1988 – februar 1993.

Tabell 4.10: Dagpengemottakere etter alder

	1988		1989		1990		1991		1992		1993
	Febr	Sept	Febr	Sept	Febr	Sept	Febr	Sept	Febr	Sept	Febr
16-19 år	2 762	2 502	3 820	3 794	5 015	2 693	3 529	2 346	3 115	1 786	2 451
20-24 år	9 431	12 421	24 462	22 482	29 371	24 625	29 268	28 136	35 793	29 293	36 106
I alt	45 673	56 160	102 268	98 899	127 164	108 603	124 342	124 794	155 105	142 162	174 221
Pst av dagpengemottakere i alt											
16-19 år	6,1	4,5	5,7	3,8	3,9	2,5	2,8	1,9	2,1	1,3	1,4
20-24 år	20,7	22,1	23,9	22,7	23,1	22,7	23,4	22,6	23,1	20,6	20,7

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Som det framgår av tabellen har antall dagpengemottakere i aldersgruppen under 20 år , med enkelte variasjoner, vært relativt stabilt i perioden. I forhold til totalt antall dagpengemottakere er det imidlertid relativt færre under 20 år som mottar dagpenger i 1992 og 1993 enn i 1988.

Antall dagpengemottakere i aldersgruppen 20-24 år har steget betydelig i den perioden tabellen dekker. Andelen dagpengemottakere i gruppen 20-24 år av totalt antall dagpengemottakere har imidlertid vært relativt stabilt i perioden med en viss nedgang i september 1992 og februar 1993.

I oppstillingen under gis det oversikt over gjennomsnittlige månedlige dagpengeutbetaling etter alder.

	September 1991	Februar 1992	September 1992	Februar 1993
16-19 år	2764 kr	2887 kr	2824 kr	3244 kr
20-24 år	4371 kr	4677 kr	4449 kr	4792 kr
I alt	5379 kr	5207 kr	5597 kr	5899 kr

De yngste dagpengemottakerne har ofte et lite dagpengegrunnlag, som dels kan skyldes lavere lønn og dels skyldes at deres arbeidsforhold ofte preges av kortidsarbeid og feriejobber. For aldersgruppen 16-19 år utgjør de månedlige dagpengeut-

betalingene mellom 50-55 pst av gjennomsnittlig utbetaling pr måned i alt i de fire tidspunktene. For aldersgruppen 20-24 år er den tilsvarende andelen 80-82 pst.

4.6.2.2 Lønn på tiltak: Dagpenger, kursstønad eller lønn

De forskjellige arbeidsmarkedstiltakene som er nevnt i dette avsnittet er nærmere beskrevet i *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6.

Personer som deltar på tilbudsrettede tiltak – praksisplasser, fadderordning og Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO) – gis to hovedmuligheter for avlønning: kursstønad eller dagpenger. De som deltar på de etterspørselsrettede tiltakene – KAJA, Lærlinger i statlige etater, Lønnstilskudd og Vikarordning – mottar lønn. De fleste deltakerne på praksisplasser og AMO mottar kursstønad. Avlønningen på de tilbudsrettede tiltakene ligger derfor lavere enn avlønningen på de etterspørselsrettede tiltakene. En årsak til dette kan være at de etterspørselsrettede tiltakene vurderes som et alternativ til ordinær sysselsetting, mens de tilbudsrettede tiltakene har blitt betraktet som et nærmere substitutt for utdanning eller være spesielt myntet på nykommere på arbeidsmarkedet.

4.6.2.3 Deltakergodtgjørelse ved tilbudsrettede tiltak

Grunnstammen i avlønningssystemet ved de tilbudsrettede tiltakene er den såkalte kursstønaden. Kursstønad ytes pr dag etter faste satser, i 1993 kr 191 pr dag for deltakere over 19 år, kr 143 pr dag til deltakere under 19 år. Stønaden ved praksisplasser og AMO ytes for faktiske kursdager (evnt. antall dager i praksisplass ved kombinerte opplegg). Stønaden er skattefri. I tillegg kan det gis borteboertillegg, forsørgertillegg, tilsynstillegg og tilskudd til daglige reiseutgifter.

Deltakere på kvalifiseringstiltak med rett til dagpenger kan velge å beholde arbeidsledighetstrygden dersom denne er høyere enn kursstønaden. For å heve ledighetstrygd må de ordinære vilkår for dagpenger være oppfylt, herunder de inntektsgivende vilkår. Mange unge har ikke opptjent dagpengerettigheter på grunn av inntektskravet, eller mottar en arbeidsledighetstrygd som ligger under kurspengene, og hever derfor kursstønad når de deltar på praksisplasser eller AMO.

Etter regelverket skal kurspengene samordnes med andre ytelser. Kursstønad skal ikke utbetales dersom tiltaksdeltakeren mottar lønn av arbeidsgiver, eller offentlige pensjons- og trygdeytelser.

Tabell 4.11 viser hvordan avlønningen fordeler seg etter alder på AMO-kurs i 1992. 90 prosent av 19-åringene og 71 prosent i aldersgruppen 20-24 år mottok kursstønad, sammenlignet med 57 prosent av samtlige deltakere.

Andelen unge som mottar dagpenger på AMO er i overensstemmelse med andelen dagpengemottakere i prosent av arbeidsstyrken. I februar 1993 var det 2,7 prosent dagpengemottakere under 20 år, i prosent av arbeidsstyrken. Tilsvarende tall for aldersgruppen 20-24 er 15,4 prosent, se tabell 4.12.

Som nevnt har mange av de arbeidsledige unge ikke opparbeidet rettigheter til dagpenger. De unge som mottar dagpenger får gjennomgående lavere beløp utbetalt enn eldre personer. Det ble i gjennomsnitt utbetalt 5900 kroner i dagpenger i februar 1993. Utbetalingene varierte fra i gjennomsnitt 3200 kroner for de under 20 år til i gjennomsnitt 7900 kroner i aldersgruppen 64 år og eldre. Ungdom har ofte deltidsjobber eller småjobber som gir et lavt beregningsgrunnlag for dagpenger, noe som forklarer den lave gjennomsnittlige utbetalingen i denne aldersgruppen.

Tabell 4.11: Avlønning på AMO-kurs i prosent etter deltakernes alder. Årsgjennomsnitt 1992

	19 år	20-24 år	Alle
Kursstønad	91	71	57
Dagpenger	2	20	28
Annen stønad[1)]	7	9	15
SUM	100	100	100

1) Annen stønad omfatter lønn fra arbeidsgiver, pensjon, trygd fra andre kilder eller attføringspenger

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Tabell 4.12: Helt ledige dagpengemottakere i prosent av arbeidsstyrke og antall helt ledige. Gjennomsnittlig månedlig utbetaling. Februar 1993

	Prosent av arbeidsstyrken	Prosent av antall helt ledige	Månedlig utbetaling i kroner
Under 20 år	2,7	29	3244
20-24	15,4	69	4792
25-29	11,8	70	5986
30-49	6,9	71	6223
50-59	5,9	78	6021
60-63	6,9	90[1)]	6799
64+	7,6		7889
Totalt	8,2	71	5899

1) For aldersgruppen 60 år og over.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Det kan være en viss fare for at grupper som ikke primært er arbeidssøkende vil kunne melde seg som arbeidssøkere for å få finansiert opplæring, dersom avlønningen på opplæringstiltak i arbeidsmarkedsetatens regi er gunstigere enn satsene fra Statens Lånekasse for utdanning. Dette kan være aktuelt for grunnskoleopplæring innenfor AMO, siden det ikke gis noen studiefinansiering for grunnskoleopplæring. Men utilsiktede tilpasninger kan først og fremst være et problem på videregående nivå.

Arbeidsmarkedsetaten gir i dag i begrenset grad grunnskoleopplæring innenfor AMO (om lag 5 prosent av tiltakene , jf. omtale i *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6). Om lag 25 prosent av kursene i AMO er på nivå med videregående skole og om lag 3 prosent er på høyere utdanning.

De to stønadsformene er svært ulike. Dette kan i seg selv bidra til tilpasning til systemene for de grupper som har mye å tjene på det. I det følgende vil vi forsøke å sammenlikne stønadsnivåene i de to systemene, etter satsene i 1993. Det er stø-

nadssystemenes betydning for den enkelte adferd som er av interesse, og vi konsentrerer derfor oppmerksomheten mot de privatøkonomiske fordelene.

Vi tar utgangspunkt i en tiltaksdeltaker som mottar kursstønad. Støtte fra Statens Lånekasse for utdanning gis til godkjent opplæring i videregående eller høyere utdanning. Kursstønad gis til deltakere på AMO-kurs, samt til deltakere på praksisplasser og fadderordning, jf. omtalen av disse tiltakene i *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6. Grenseflateproblemene mellom arbeidsmarkedstiltak og ordinær utdanning er i første rekke knyttet til AMO. Gjennom praksisplass og fadderordning utplasseres deltakerne i bedrifter og virksomheter for at de skal få arbeidspraksis, opplæring og yrkes- og arbeidslivsorientering. Tabell 4.13 viser den økonomiske ytelsen som gis gjennom de to systemene, under forutsetning om visse bakgrunnskjennetegn. I tabellen har en forutsatt at personen ikke har egen inntekt, slik at behovsprøving mot denne ikke er relevant.

Tabell 4.13: Månedlige satser, arbeidsmarkedsetatens kursstønad og støtten fra Statens Lånekasse

	Under 19 år[1)]		19 år og over	
Hjemmeboende	Kursstønad:	3003	Kursstønad:	4011
	Statens Lånekasse:		Statens Lånekasse:	
	– Stipend:	960	– Stipend:	0
	– Lån:	2165	– Lån:	3735
Borteboende	Kursstønad:	3003	Kursstønad:	4011
	Statens Lånekasse:		Statens Lånekasse:	
	– Stipend:	2810	– Stipend:	710
	– Lån:	2135	– Lån:	4845

Merknad: Forutsatt 21 dager AMO-kurs eller praksisplass i måneden. Har sett bort fra andre tilleggsytelser ifm kursdeltakelse, dvs at personen ikke bor borte fra eget hjem under deltakelse, ikke er forsørger og ikke får dekket daglige reiseutgifter.

1) Gjelder i praksis kun deltakere på praksisplass, da AMO er forbeholdt personer som er 19 år eller eldre, unntatt personer på attføring.

Den privatøkonomiske verdien av kursstønad fra arbeidsmarkedsetaten og stipend fra Lånekassen kan leses ut av tabellen. I alle tilfeller er det økonomisk lønnsomt å gå på kursstønad fra etaten framfor å motta støtte fra Lånekassen, men for borteboende under 19 år er forskjellen mellom kursstønad fra arbeidsmarkedsetaten og stipend fra Lånekassen på under kr 200,- i måneden. Ettersom personer under 19 år ikke skal delta på AMO-kurs, betyr det at avveiningen her er mellom praksisplass, som generelt ikke gir formell kompetanse, og videregående utdanning. Når en skal vurdere den privatøkonomiske verdien av støtten fra Lånekassen, bør en også ta hensyn til at Lånekassens lån er kjennetegnet ved relativt gunstige betingelser (blant annet rentefritak under studietiden, ved senere utdanning og ved eventuell arbeidsledighet, og relativt lav rente forøvrig). Men arbeidsmarkedsetatens kursstønad er allikevel gunstigere enn støtten fra Statens Lånekasse for utdanning, også fordi en stor del av denne er lån som må tilbakebetales.

4.6.2.4 Lønn ved deltakelse i etterspørselsrettede tiltak

Deltakere på de etterspørselsrettede tiltakene regnes som ansatte i tiltaksperioden, og mottar derfor i all hovedsak tariffl ønn. Deltakere på vikarplassordning (utdan-

ningsvikariat og prosjektledervikariat) og personer på lønnstilskudd mottar tarifflønn for hele perioden.

Lærlinger som deltar på tiltaket «lærlinger i statlige etater» mottar gjeldende lærlingelønn.

Ved overgangen fra de forskjellige offentlige sysselsettingstiltakene og til KAJA avlønnes nå alle de etterspørselsrettede tiltakene etter avtalemessig lønn for utført arbeid. Lønnsbegrensningen i KAJA ligger i kravet om at 15 prosent av tiltaksperioden skal avsettes til opplæring, og lønnen reduseres tilsvarende til 85 prosent i forhold til en fulltids stilling.

Det har gjentatte ganger vært pekt på at en i utformingen av tiltakene må oppmuntre deltakerne til å søke ordinært arbeid. Sysselsettingsutvalget sier i sin innstilling at «Deltakerne skal lønnes lavere enn i ordinært arbeid slik at (de) har insentiver til å gå inn i ledige jobber.» (NOU 92:26, side 212). Med referanse til Sysselsettingsutvalget gjentas denne setningen både i Orskaugutvalgets innstilling (NOU 93:6, side 53) og i Kommunal- og Arbeidsdepartementets budsjettproposisjon for 1994 (St.prp.nr.1, 1993-1994, side 234).

I Orskaugutvalgets innstilling vurderes også avlønningen på tiltakene i forhold til muligheter for fortrengning av ordinær sysselsetting. Det pekes her på at slik fortrengning kan oppstå på flere måter, blant annet «ved at avlønningen av tiltaksdeltakerne bidrar til å presse opp det generelle lønnsnivået, slik at andre arbeidsplasser faller bort av den grunn.» Videre kan fortrenging oppstå «ved at tiltaksavlønningen reduserer deltakernes insitamenter til å ta annet arbeid, og dermed bidra til å holde et høyt tiltaksnivå på bekostning av ordinær sysselsetting.»

Problemer knyttet til et for høyt lønnsnivå på tiltakene tas mer generelt opp i *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11. Dette forholdet er imidlertid ikke spesielt knyttet til de unges deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. De etterspørselsrettede tiltakene sysselsetter relativt få av de unge tiltaksdeltakerne, henholdsvis 5 prosent av deltakerne under 20 år og 13 prosent av tiltaksdeltakerne i aldersgruppen 20-24 .

4.6.2.5 Utdanningsstøtte

Dette avsnittet gir en kort oppsummering av de *mest sentrale* regler og satser vedrørende utdanningstøtten. Avsnittet vil ta utgangspunkt i ordninger gjeldende for studieåret 1993-94.

Ved tildeling av lån og stipend skiller man mellom søkere under 19 og de som er 19 og eldre. Søkere under 19 år får lån og stipend behovsprøvd mot foreldrenes økonomi. Søkere over 19 år får lån og stipend behovsprøvd mot egen inntekt. Maksimalt støttebeløp 1993-94 for de under 19 år og som er hjemmeboende er kr. 3125 pr. måned hvorav kr. 960 er stipend. For borteboende er maksimalt støttebeløp kr. 4945 pr. måned hvorav stipend utgjør kr. 2810. Søkere over 19 år og som er hjemmeboende får maksimalt kr. 3735 pr. måned hvorav alt er lån og kr. 5555 for borteboende hvorav stipend utgjør kr. 710 pr. måned. I tillegg til disse satsene kan det gis ekstra stipend til søkere med lange hjemreiser, til søkere som har barn, og ekstra lån til betaling av skolepenger. Det finnes særskilte stipendordninger for kunststudenter, for flyktninger og til studenter ved noen spesielle nordiske utdanningsinstitusjoner. Utenlandsstudenter vil også kunne få hel eller delvis dekning av gebyrer, dersom det er et visst behov for utdanningen samfunnsmessig sett.

Studenter som gjennomfører lengre studier (10 semestre eller mer), kan få lånet nedskrevet med fra kr. 19400 til kr. 45800 avhengig av studiets lengde. De studenter som gjennomfører studiet på normert tid eller raskere kan få lånet ytterligere skrevet ned med kr. 19000 (1993).

Studielån er rentefrie i studietiden. Nedbetalingstid for et gjennomsnittslån er 15 år.Ved lav inntekt eller andre særskilte årsaker slik som sykdom, arbeidsløshet, fortsatt utdanning, omsorgsarbeide eller andre sosiale årsaker kan det det gis lettelser i tilbakebetalingsbetingelsene. Lettelsene kan være rentefritak, betalingsutsettelse og hel eller delvis ettergivelse. Det er også innført ordninger slik at lånetakere bosatte i Finnmark og enkelte kommuner i Nord-Troms får ekstra avskriving av lånet.

Den offentlige utdanningsfinansieringen har gjennom årene gjennomgått betydelige endringer. Det gjelder både låne- og stipendordningene. Utdanningsfinansieringen er nylig behandlet i et offentlig utvalg (NOU 1992:33), og det gjengis en tabell fra utredningen, tabell 4.14, som belyser hovedtrekk i utviklingen i støttebeløpene.

Tabell 4.14: Typisk støttebeløp for enslig borteboer over aldersgrensen.

	Løpende kroner			Faste kroner (1992)	
	Stipend	Støtte	Stip.and. pst	Stipend	Støtte
1982-83	6000	30 400	19,74	9 788	49 590
1983-84	6100	33 600	18,15	9 350	51 500
1984-85	6500	35 700	18,21	9 424	51 757
1985-86	5100	38 900	13,11	6 978	53 228
1986-87	5400	41 300	13,08	6 749	51 620
1987-88	5800	44 200	13,12	6 775	51 631
1988-89	6200	47 400	13,08	6 885	52 640
1989-90	6500	49 800	13,05	6 928	53 080
1990-91	6800	51 800	13,13	9 965	53 054
1991-92	7000	53 900	12,99	7 000	53 900
1992-93	7300	55 900	13,06	7 037	53 888

Kilde: NOU 1992:33 Leve og lære

4.6.2.6 Sosialhjelp

I henhold til § 5-1 første ledd i lov om sosiale tjenester m v., har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, krav på økonomisk stønad. Av annet ledd i samme paragraf framgår det at stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Etter § 5-2 kan sosialtjenesten i særlige tilfelle yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede.

Sosialdepartementet har i rundskriv I-1/93 Lov om sosiale tjenester m v bl a kommentert hvem som har krav på stønad, sosialhjelpens subsidiære karakter, lovens anvendelse overfor visse grupper, begrepet «nødvendig livsopphold» og stønadsnivået. Også bestemmelsen om hjelp i særskilte tilfelle er det gitt kommentarer til.

Vi vil her kort kommentere bestemmelsene i § 5-1 og § 5-2 med tanke på målgruppen arbeidsløs ungdom. Sosialhjelpen har en subsidiær karakter som innebærer at vedkommende person må ha utnyttet andre inntektsmuligheter fullt ut før krav på økonomisk stønad foreligger. Dette medfører bl a følgende:

– Ungdom under 18 år vil ikke ha krav på økonomisk sosialhjelp fordi deres foreldre/foresatte har underholdsplikt. (De med foreldreansvaret som ikke kan forsørge sine barn, vil ha krav på økonomisk sosialhjelp.)
– Det følger av loven at *gifte personer* bare vil ha krav på økonomisk stønad dersom ektefellen ikke er i stand til å oppfylle sin forsørgelsesplikt etter ekteskapsloven, jf. § 38 i lov av 4. juli 1991 nr 47 om ekteskap, og vilkårene for å få økonomisk sosialhjelp ellers er oppfyllt.
– Arbeidsløs ungdom (og andre) som har formue, f.eks. pga arv, vil normalt ikke ha krav på økonomisk sosialhjelp. I enkelte tilfelle vil imidlertid sosialhjelp likevel kunne gis. Det gjelder f.eks. dersom formuen er knyttet til en bolig av svært nøktern standard.
– Dersom en arbeidsløs ungdom velger å ta utdanning som alternativ til arbeidsløshet, vil vedkommende normalt ikke ha krav på økonomisk sosialhjelp. Det forutsettes at vedkommende benytter private eller offentlige finansieringsordninger til å finansiere utdanningen. Bare i helt spesielle tilfelle vil sosialtjenesten dekke utgifter til utdanning.
– Ungdom som kan gjøre gjeldende krav etter trygdelovgivningen, vil ikke ha krav på sosialhjelp.

Tabell 4.15 viser tallet på stønadsmottakere av økonomiske sosialhjelp etter alder for årene 1986, 1990, 1991 og 1992.

Antall personer i aldersgruppen 20-24 år som en eller flere ganger i 1992 mottok økonomisk sosialhjelp, var om lag 35 000. Veksten i antall stønadsmottakere fra 1986 til 1992 i aldersgruppen 20-24 år, har vært ca 69 pst.

Tabell 4.15: Antall stønadsmottakere som har fått økonomisk sosialhjelp etter alder i årene 1986, 1990, 1991 og 1992.

	1986	1990	1991	1992	Endring 1986-1992. Pst
16-19 år	7 458	10 878	11 153	10 886	46
20-24 år	20 555	32 095	33 861	34 656	69
25-66 år	67 141	103 595	108 135	108 731	62
Alle	103 099	155 169	161 392	161 082	56

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Sosialhjelpsstatistikk

Veksten i antall stønadsmottakere i aldersgruppen 20-24 år, i denne perioden er høyere enn for aldersgruppen 25-66 år, men forskjellen er liten.

Når det gjelder størrelsen på sosialhjelpsytelsene, gis det i tabell 4.16 en oversikt over gjennomsnittlig stønadsbeløp regnet pr måned med bidrag.

Tabell 4.16: Gjennomsnittlig utbetaling pr måned med bidrag etter alder. 1986-1992.

					Vekst 1986-1991	
	1986	1990	1991	1992[1)]	Nominelt	Realvekst
16-19 år	2 444	3 208	3 479	4 321	76,8	35,4
20-24 år	2 885	3 894	3 847	3 825	32,6	1,5

Tabell 4.16: Gjennomsnittlig utbetaling pr måned med bidrag etter alder. 1986-1992.

					Vekst 1986-1991	
	1986	1990	1991	1992[1)]	Nominelt	Realvekst
25-66 år	3 123	4 459	4 574	4 633	48,3	13,6
Alle	2 955	4 167	4 267	4 321	46,2	11,9

1) Omfatter både bidrag og lån

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Sosialhjelpsstatistikken

Gjennomsnittlig utbetaling pr måned med bidrag for aldersgrupper 20-24 år, steg med 32,6 pst fra 1986 til 1991. Tar en hensyn til prisstigningen i perioden var stigningen bare 1,5 pst. Dette er en klart svakere stigning enn for aldersgruppen 25-66 år og for alle under ett.

KAPITTEL 5

Regelverk og sysselsetting av ungdom

5.1 INNLEDNING

I dette kapitlet skal utvalget belyse det arbeidsrettslige regelverk som har betydning for sysselsetting av unge arbeidstakere.

– Hvilke særskilte bestemmelser finnes om arbeidstakere under en viss alder?
– Hvilke lovbestemmelser av generell karakter har virkning for unge arbeidstakeres stilling på arbeidsmarkedet?

Den sentrale lovbestemmelse på dette punkt er arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter. Også andre lovbestemmelser kan være av betydning , f eks sysselsettingsloven og fagopplæringsloven. I tillegg inneholder mange (tariff) avtaler bestemmelser av arbeidsrettslig karakter.

5.2 SÆRSKILTE LOVBESTEMMELSER SOM KOMMER TIL ANVENDELSE OVERFOR ARBEIDSTAKERE UNDER EN VISS MINIMUMSALDER

Arbeidsmiljøloven består dels av generelle regler som kommer til anvendelse overfor alle arbeidstakere uavhengig av alder, og dels av spesielle regler som kun kommer til anvendelse overfor arbeidstaker under en viss minimumsalder. Loven skiller således til en viss grad mellom unge og voksne arbeidstakere. I forhold til arbeidsmiljøloven går normalt dette skillet ved fylte 18 år, slik at arbeidstakeren etter dette tidspunkt regnes som voksen.

Arbeidsmiljøloven kapittel IX inneholder særregler for arbeid av barn og ungdom. Kapitlet inneholder bestemmelser bl a om arbeidstid og årlig fritid, forbud mot nattarbeid samt bestemmelser om arbeidsgivers plikt til listeføring over unge arbeidstakere. Reglene får anvendelse overfor arbeidstaker under 18 år.

Loven skiller til en viss grad mellom ungdom 13-15 år og 16-18 år. I framstillingen her vil de bestemmelser som gjelder for barn og unge i alderen 16-18, samt felles bestemmelser, gjennomgås.

5.2.1 Arbeidstid

5.2.1.1 Lengden av den alminnelige arbeidstid

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen spesifikke regler om lengden av den alminnelige arbeidstid for arbeidstaker mellom 16 og 18 år. I henhold til lovens § 38 skal imidlertid arbeidstiden legges slik at den ikke er til hinder for skolegangen som den enkelte trenger for sin utdanning. Den må i alle tilfelle holdes innenfor rammen av det som er tillatt for voksne arbeidstakere. Den alminnelige arbeidstid må for voksne arbeidstakere ikke overstige 9 timer i døgnet eller 40 timer i uken, jf. § 46 nr 2.

Det kan gjøres unntak fra reglene om arbeidstidens lengde ved såkalt *gjennomsnittsberegning*. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden innebærer at den daglige og ukentlige arbeidstid kan ordnes slik at arbeidstakeren arbeider mer enn de fastsatte grenser i enkelte perioder, og mindre i andre. Beregningsperioden kan være på maksimum ett år. For arbeidstaker under 18 år kan det ikke uten særskilt tillatelse avtales gjennomsnittsberegning som gir mer enn 9 timers arbeidsdag og mer enn 48

timer pr uke. Dersom arbeidstiden etter gjennomsnittsberegning overstiger denne ramme må det søkes om tillatelse fra Direktoratet for arbeidstilsynet. For voksne arbeidstakere kan ytterligere utvidelser i stor utstrekning gjøres etter avtale med tillitsvalgte.

Når det gjelder direktoratets dispensasjonspraksis, har Kommunal- og arbeidsdepartementet i Ot prp nr 49 (1983-84) uttalt at denne bør utøves lempelig. Der det ikke foreligger sikkerhetsmessige betenkeligheter, særlig i form av helsemessige konsekvenser, ved å sysselsette arbeidstakere under 18 år, bør direktoratets dispensasjonspraksis tilpasses den adgang voksne arbeidstakere har til å inngå avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Dette for å gjøre det lettere for ungdom å få arbeid f eks i bedrifter med sesongmessig arbeidspress og å få arbeid i ferieperioder. Direktoratet for arbeidtilsynet har i løpet av de siste tre år ikke fattet noe vedtak i medhold av denne bestemmelsen.

5.2.1.2 Overtid

Loven inneholder et absolutt forbud mot å la arbeidstaker under 18 år arbeide overtid. Lovens definisjon av overtid er knyttet til bestemmelsene om den alminnelige arbeidstid, som er 9 timer pr dag og 40 timer pr uke. Overtid utgjør det antall timer som går utover denne rammen. Etter den tariffestede generelle arbeidstidsforkortelsen til 37,5- timers uke, kan arbeidstaker under 18 år ved jevn fordeling arbeide 110 timer pr år ut over vanlig arbeidstid som merarbeid, før det regnes som overtid i arbeidsmiljølovens forstand. Videre avgrenser loven overtid til å være lønnet arbeid og den regulerer bare arbeidstiden knyttet til den enkelte virksomhet, ikke til person. Loven er således ikke til hinder for at arbeidstaker under 18 år gjør tjeneste hos forskjellige arbeidsgivere og på denne måten får lengre arbeidstid en hva loven gir adgang til for hver enkelt virksomhet.

5.2.1.3 Nattarbeid

Nattarbeid mellom kl 2300 og 0600 er i utgangspunktet forbudt for arbeidstaker mellom 16 og 18 år, jf. § 37 første ledd.

I § 37, andre og tredje ledd, er det gjort unntak fra forbudet mot nattarbeid hvor dette er nødvendig av hensyn til arbeidstakerens yrkesopplæring eller i forbindelse med naturhendinger, ulykker og andre uforutsette begivenheter, og det er strengt nødvendig å benytte vedkommende unge arbeidstaker til dette arbeidet. Arbeidstakeren kan i disse tilfellene arbeide i hele tidsrommet mellom kl 2300 og 0600. Adgang til nattarbeid må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Arbeidstilsynet mottar ca 10 dispensasjonssøknader fra nattarbeidsforbudet pr år på landsbasis. Om lag 90 prosent av søknadene innvilges. På bakgrunn av det relativt lave antall søknader er det vanskelig for arbeidstilsynet å si noe generelt om grunnlaget for innvilgelsen/avslaget. Hver enkelt søknad vurderes konkret mht faktum i saken (alder, hvilket arbeid som utføres, skiftordninger o l). De vedtak som er fattet tyder likevel på en relativt liberal praksis i tilfeller hvor søknaden er begrunnet i hensynet til yrkesopplæring, og ikke andre særlige forhold taler imot at dispensasjon gis.

Med hjemmel i § 37, fjerde ledd, er det gitt en forskrift om unntak fra forbudet mot nattarbeid for personer under 18 år. Unntaksbestemmelsene er gitt generelt innen enkelte yrkeskategorier. De gjelder i hovedsak lettere typer arbeid i ikke-industriell virksomhet, som f eks salg og ombæring av aviser, renholdsarbeid, lett arbeid i virksomhet for syke- og pleiehjelp samt arbeid i kveldsåpne butikker og kiosker. Også lærlinger innen hotell- og restaurantnæringen er unntatt fra nattar-

beidsforbudet. Nattarbeid kan etter disse bestemmelsene legges til tidsrommet mellom kl 0600 og 2400, med unntak av salg og ombæring av aviser, hvor arbeidet kan starte kl 0400. Lærlinger innen hotell- og restaurantnæringen kan arbeide fram til kl 0100.

5.2.2 Krav til opplæring og sikkerhetstiltak

Arbeidsmiljøloven § 7 nr 2 gir hjemmel til å gi forskrifter om «begrensninger i adgangen til å sysselsette visse grupper av arbeidstakere som i særlig grad kan være utsatt for ulykkes- og helsefare». Bestemmelsen gjelder både delvis begrensning i og fullt forbud mot sysselsetting. Paragraf 14 bokstav e, pålegger arbeidsgiveren bl.a. å «organisere og tilrettelegge arbeidet under hensyn til den enkelte arbeidstakers alder, kyndighet, arbeidsevne og øvrige forutsetninger».

Med hjemmel i disse bestemmelsene er det gitt en *forskrift om ungdom i arbeid som krever særskilt forsiktighet*. Forskriften omfatter ungdom mellom 15 og 18 år og gir regler om arbeidsgivers plikt til opplæring, tilsyn, organisering og tilrettelegging av arbeid som krever særskilt forsiktighet. Disse bestemmelsene har betydning for i hvilken grad arbeidstakeren kan overlates til å utføre risikobetonte arbeidsoperasjoner selvstendig. Dette kan være et sentralt spørsmål i forbindelse med arbeidsulykker hvor fordelingen av ansvar mellom ledelse og underordnede arbeidstakere kan være vanskelig. Bestemmelsene vil også være avgjørende for hvor stor arbeidsbelastning arbeidstakeren kan utsettes for.

For en rekke arbeidsforhold er det fastsatt forskrifter om nedre aldersgrenser. Aldersgrensene varierer fra 15 til 20 år avhengig av arbeidets karakter, men med hovedvekt på 18 år. Forskriftene omfatter i hovedsak yrker som er forbundet med fare for liv eller helse. En oversikt over disse er tatt inn som eget vedlegg i utredningen. Arbeidsgiveren må uavhengig av disse forskriftene måtte vurdere unge arbeidstakeres modenhet og fysiske utviklingstrinn.

Også Lov av 23 mai 1980 om fagopplæring i arbeidslivet inneholder regler om opplæring i arbeidslivet. Loven er revidert og i noen grad samordnet med Lov 21. juni 1974 om videregående opplæring. Den reviderte loven trer i kraft 1. januar 1994 med unntak av enkelte bestemmelser som trådte i kraft pr 1. oktober 1993.

5.2.3 Særlover

Innenfor sjøfart og petroleumsvirksomhet gjelder særskilte lovregler. Innen petroleumssektoren gjelder en minstealder for utføring av arbeid på 18 år. Også sjømannsloven har egne bestemmelser om minstealder for utførelse av arbeid. Disse følger i hovedsak arbeidsmiljølovens system. Virksomhet innen jordbruk og skogbruk er lagt inn under arbeidsmiljøloven ved endringslov av 7. juni 1985 nr 58. Tidligere har arbeidsvilkårene for arbeidstaker i landbruket vært regulert av en egen lov.

5.3 LOVBESTEMMELSER AV GENERELL KARAKTER

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 11. august 1989 et utvalg til å gjennomgå arbeidsmiljøloven, arbeidsmiljølovutvalget. Utvalgets innstilling, NOU:1992 «Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle» forelå i juni 1992. Innstillingen vil her bli omtalt i tilknytning til de enkelte bestemmelsene.

Et arbeidsforhold bygger på en avtale mellom to parter. Arbeidsmiljøloven setter skranker for arbeidsgivers styringsrett og partenes avtalefrihet. Det er alment akseptert i arbeidslivet at det er behov for å verne den svake part i avtaleforholdet,

arbeidstakeren. Hovedregelen er at det kreves saklig grunn for oppsigelse og at en usaklig oppsigelse skal kjennes ugyldig. Videre er det lovfestet en del tilleggsregler, bl a om rett til å stå i stillingen og om midlertidig tilsetting.

Arbeidsmiljølovens regler er gitt av hensyn til de arbeidstakere som er i arbeid. Samtidig som reglene beskytter de som er i arbeid, kan de ha som virkning i noen tilfelle at de hindrer «de som er ute», de arbeidsledige, å komme inn i arbeidslivet. En større adgang til løsere tilknytningsforhold til arbeidslivet vil kunne gi arbeidssøkende arbeidserfaring og kontakt med arbeidslivet, noe som senere kan hjelpe dem til fast arbeid. På den annen side kan slike løsere tilknytningsforhold føre til at faste stillinger på sikt blir omgjort til midlertidige stillinger. Konsekvensene av dette kan være liten stabilitet i arbeidsforholdet. Arbeidsmiljølovutvalget har i sin innstilling presisert at målsettingen for stillingsvernsreglene i arbeidsmiljøloven fortsatt må være å gi arbeidstakerne vern i arbeidssituasjonen. Samtidig er det viktig å ivareta behovet for et hensiktsmessig og fleksibelt regelverk.

5.3.1 Ansettelse

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen spesielle regler om *hvem* som skal tilsettes og utgangspunktet er at arbeidsgiveren står fritt med hensyn til hvem han vil tilsette. Lovens regler kommer først inn når det oppstår et arbeidsforhold mellom arbeidstakeren og arbeidsgiveren. En viss modifikasjon må imidlertid gjøres i forhold til reglene om fortrinnsrett til ny tilsetting i lovens § 67. Disse gjennomgås under *"Fortrinnsrett til ny tilsetting"* i punkt 5.3.3.4.

En av arbeidsmiljølovens målsettinger er å sikre trygge tilsettingsforhold. Hovedregelen er derfor at arbeidsavtaler skal inngås for et ubestemt tidsrom. Dersom arbeidsgiveren ønsker å si opp arbeidstakeren må dette skje innenfor rammen av bestemmelsene om oppsigelse. Regelen gjelder for alle arbeidstakere uavhengig av alder.

Loven åpner imidlertid opp for adgang til på visse vilkår å inngå midlertidige arbeidsavtaler. Etter arbeidsmiljøloven § 58 nr 7 er midlertidig tilsetting tillatt når arbeidets karakter tilsier det, når det gjelder praksisarbeid eller vikariater, eller når deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten tilsettes ekstraordinært.

Dersom avtalen om midlertidig tilsetting er lovlig, bortfaller arbeidsavtalen når den fastsatte tid er utløpt eller det bestemte arbeid er utført, jf. § 58 nr 7, første ledd. Det kreves ikke at oppsigelse gis og det er ingen regler om varselfrister. Dersom en midlertidig tilsetting ikke er lovlig fører dette til at det foreligger et vanlig løpende arbeidsforhold. Avtalen faller ikke bort men de vanlige reglene om oppsigelsesvern i § 60 og om oppsigelsesfrister i § 58 kommer til anvendelse.

Formålet med begrenset adgang til midlertidig tilsetting er å hindre omgåelse av reglene om stillingsvern, ved at midlertidig tilsetting brukes når det ikke er saklig grunn til det.

Fra arbeidsgiverens side blir ofte midlertidig tilsetting framhevet som positivt fordi dette gir større fleksibilitet i forhold til arbeidsstokken. Arbeidstakersiden er derimot mere skeptisk til utstrakt bruk av midlertidig tilsetting, på grunn av behovet for jobbsikkerhet og oppsigelsesvern.

I arbeidsmiljølovutvalgets innstilling ble muligheten for utvidet adgang til midlertidig tilsetting av unge arbeidstakere vurdert. Det heter i innstillingen; «utvalget har gjennomgått ulike måter å utvide adgangen til midlertidig tilsetting på. Et alternativ er å åpne opp for adgang til midlertidig tilsetting av ungdom under en viss alder, for eksempel 23 år. Dette vil kunne gi ledig ungdom en bedre sjanse til å få prøvd seg i arbeidslivet, for å få trening og erfaring. På den andre side kan det føre

til at en del ungdommer som ellers ville greid å komme seg i fast jobb, får midlertidig tilsetting, og dermed en mer usikker livssituasjon. Videre vil ungdomsledigheten kunne forskyve seg til den gruppen som akkurat har passert den fastsatte aldersgrensen. Utvalget ønsker derfor ikke å fremme forslag om dette.»

Som et alternativ til å åpne opp for en utvidet adgang til midlertidig tilsetting av ungdom vurderte utvalget muligheten for en kvoteordning, der hver enkelt virksomhet får en generell adgang til å ha en viss prosent av arbeidstakerne på tidsbegrensede kontrakter, dog med begrenset varighet på opptil 24 måneder. En tredje mulighet utvalget vurderte var å utvide adgangen til midlertidig tilsetting i tilfeller der varigheten av virksomhetens arbeidskraftsbehov er usikker. Ingen av de alternative forslagene oppnådde flertall i utvalget.

5.3.2 Prøvetid

Et godt rekrutteringsarbeid, bl a med aktiv bruk av prøvetid, vil i en viss grad sikre virksomhetenes behov for fleksibilitet.

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen uttrykkelige regler om adgang til å tilsette arbeidstakere på prøve, eller for hvor lang tid slik avtale kan inngås.

Paragraf 63 inneholder imidlertid en særregel om oppsigelsesvern i prøvetiden. Oppsigelse fra arbeidsgivers side i prøvetiden er saklig dersom den er begrunnet i arbeidstakerens tilpassing til arbeidet, faglig dyktighet eller pålitelighet. Formålet med bestemmelsen har vært å gi arbeidsgiveren en romsligere adgang til oppsigelse innenfor prøvetiden enn ellers.

Bestemmelsen er gitt nettopp for å redusere virksomhetenes risiko ved å ta inn unge og/eller uerfarne arbeidstakere.

Bestemmelsen kommer kun til anvendelse hvor det foreligger en skriftlig avtale om prøvetid og kun i de 6 første månedene. Ved prøvetid utover 6 måneder gjelder de alminnelige bestemmelsene om oppsigelsesvern.

Loven inneholder regler om rett til å stå i stillingen i forbindelse med tvist om oppsigelse. Disse gjennomgås nedenfor under *"Retten til å stå i stillingen"* i punkt 5.3.3.3. Loven og forarbeidene berører imidlertid ikke spørsmålet om *oppsigelse innenfor prøvetiden gir rett til å stå i stillingen* i forbindelse med en eventuell rettsak. Høyesterett har imidlertid i en kjennelse (inntatt i Rettstidene 1982 s 1725,) slått fast at retten til å stå i stillingen også gjelder ved oppsigelse i prøvetiden, dersom den oppsagte går til sak og påstår oppsigelsen kjent ugyldig. En prøvetidstilsatt som etter kort tid viser seg å være uskikket for stillingen og som derfor blir sagt opp, kan således ved å gå til sak bli stående i stillingen i lang tid mens en eventuell rettsak går for domstolen. Arbeidsgiveren har i slike saker, på samme måte som i andre oppsigelsessaker, mulighet for å kreve rettens kjennelse for at en prøvetidstilsatt skal fratre under sakens behandling.

Prøvetidstilsattes oppsigelsesvern ligger således tett opp til det som gjelder for andre tilsatte. Dette har ført til at de fleste arbeidsgivere i dag oppfatter prøvetiden som lite reell.

I arbeidsmiljølovutvalgets innstilling går et flertall av medlemmene inn for å endre dette. De har foreslått å fjerne bestemmelsen om at arbeidstakeren har rett til å stå i stillingen under behandlingen av tvist om usaklig oppsigelse i prøvetiden. Det samme flertallet i utvalget foreslår også en adgang til å forlenge prøvetiden ved arbeidstakers fravær. Dette for at formålet med prøvetiden, å vurdere om arbeidstakeren er skikket for stillingen, i større grad skal oppnås.

5.3.3 Opphør av arbeidsavtalen

5.3.3.1 Oppsigelsesvernets materielle innhold

Arbeidsmiljøloven § 60 er den sentrale bestemmelsen i oppsigelsesvernet. Etter denne kan ikke arbeidstakeren sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringer er å anse som usaklig dersom virksomheten har annet arbeid å tilby arbeidstaker. Hva som i denne sammenheng er å anse for passende arbeid er gjenstand for en helhetsvurdering. Virksomheten har bevisbyrden for at det ikke er annet passende arbeid å tilby. Når det gjelder grunnlaget for driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak bygger dette på bedriftsøkonomiske hensyn. Det kan være vanskelig for en domstol å gå inn på alle sider av dette. Domstolen vurdere i alle tilfelle rasjonaliseringsgrunnlagets saklige holdbarhet og krever at rasjonaliseringsgevinsten dokumenteres konkret. Videre skal det ved vurderingen av sakligheten foretas en avveining mellom behovet for å gå til innskrenkninger eller foreta rasjonaliseringer og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker. Dette betyr at ikke enhver rasjonaliseringsgevinst gir saklig grunn til oppsigelse.

Ved driftsinnskrenkninger og rasjonaliseringstiltak er det også et spørsmål om på hvilket grunnlag man skal velge ut den eller de arbeidstakere som skal fratre. Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler om utvelgelse og det er heller ikke lovfestet noe alminnelig ansiennitetsprinsipp. Nærmere regler om bruk av ansiennitetsprinsippet er imidlertid fastsatt ved en rekke avtaler i arbeidslivet, bl a i Hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og i Hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor. Utenfor avtaleområdene er ansiennitetsprinsippet også lagt til grunn av domstolen som et relevant utvelgelseskriterium. Både når det gjelder tariffavtaler og domstolens praksis på området, er det viktig å merke seg at ansiennitetsprinsippet ikke er det første og eneste utvelgelseskriterium. Hovedavtalen mellom LO og NHO inneholder f eks bestemmelser om at ansiennitet under ellers like vilkår skal følges ved oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger/omlegninger. I praksis er det tre kriterier i nevnte rekkefølge som vurderes; kvalifikasjoner, ansiennitet og sosiale behov.

5.3.3.2 Oppsigelsesfrister

Oppsigelse av arbeidsforhold skal skje med bestemte frister. I henhold til arbeidsmiljøloven § 58 nr 1 er utgangspunktet en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Kortere eller lengre frist kan imidlertid avtales eller fastsettes ved tariffavtale. Loven tar her sikte på forhåndsavtale.

Er arbeidstakeren skriftlig ansatt i en bestemt prøvetid gjelder en gjensidig oppsigelsestid på 14 dager, med mindre annet er skriftlig avtalt eller fastsatt ved tariffavtale, se § 58 nr 6.

Disse reglene gjelder for alle arbeidstakere, uavhengig av alder.

Eldre arbeidstakere med lang tilknytningstid i virksomheten er gitt et sterkere oppsigelsesvern i form av lengre oppsigelsesfrister, jf. § 58 nr 2 og 3.

5.3.3.3 Retten til å stå i stillingen

Arbeidsmiljøloven § 61 nr 4 inneholder regler om rett til å stå i stillingen mens tvist om oppsigelse behandles. Reglene bygger på prinsippet om at arbeidsforholdet består inntil endelig dom er falt. Dette henger sammen med at virkningen av en

usaklig oppsigelse som hovedregel skal være at oppsigelsen anses ugyldig. Retten til å stå i stillingen tar sikte på å hindre at dette i praksis blir umulig å gjennomføre. Retten til å fortsette i stillingen er ikke absolutt. Etter krav fra arbeidsgiveren kan domstolen bestemme at arbeidstakeren skal fratre stillingen, dersom den finner det urimelig at arbeidsforholdet opprettholdes under sakens behandling.

Kritikken mot reglene om rett til å stå i stillingen kommer særlig i forhold til oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringer. Regelen fører til at det kan ta lang til å få gjennomført en oppsigelse og arbeidsgiver blir belastet med lønnsutgifter i perioden. Dette skaper holdninger om at det er vanskelig å foreta nødvendige reduksjoner i arbeidsstokken, noe som igjen kan medføre at virksomhetene blir mer tilbakeholdne med å tilsette folk. Retten til å stå i stillingen kan virke motiverende på arbeidstakeren til å reise søksmål i saker der en ikke har grunn til å tro at en får medhold, i den hensikt å stå i stillingen ut over oppsigelsestiden.

Da regelen ble innført var en av begrunnelsene at begjæring om fratredelse kunne behandles raskt og som hovedregel innen oppsigelsestidens utløp. Det har vist seg i praksis at saksbehandlingstiden kan ta lang tid. En gjennomgang foretatt av NHO viser at gjennomsnittlig behandlingstid, fra begjæring om kjennelse framsettes og til endelig kjennelse, ligger på mellom 3 og 4 måneder, med en spredning fra 1 til 7 måneder. I arbeidsmiljølovutvalgets innstilling går et flertall av medlemmene inn for at retten til å stå i stillingen skal tidsbegrenses til inntil 6 måneder.

5.3.3.4 Fortrinnsrett til ny tilsetting

En arbeidstaker som er sagt opp på grunn av arbeidsmangel har etter arbeidsmiljøloven § 67 fortrinnsrett til ny tilsetting, dersom det blir foretatt ny tilsetting i virksomheten det første året etter oppsigelsen. Regelen begrenser ikke arbeidsgiverens adgang til oppsigelse, men legger bånd på arbeidsgivers handlefrihet ved inntak av nye arbeidstakere. Fortrinnsretten representerer en videreføring av reglene om arbeidsgivers plikt til å vurdere omplassering før oppsigelse.

I forarbeidene (Ot prp nr 41 (1975-76) s 27) ble det uttalt at det viktigste formålet med regelen er å hindre at virksomheter bruker kortvarige driftsinnskrenkninger som middel til å skifte ut enkelte arbeidstakere som de ikke har saklig grunn for å si opp.

Fortrinnsretten gjelder bare arbeidstakere som har vært tilsatt i virksomheten i tilsammen 12 måneder i løpet av de siste to årene og den gjelder i utgangspunktet de som har vært fast tilsatt. Etter § 67 nr 1, andre punktum, gjelder den også for midlertidige tilsatte, dersom vedkommende ikke får fortsette på grunn av arbeidsmangel. Lovteksten regulerer ikke spørsmålet om vikarer er omfattet av fortrinnsretten. Forarbeidene nevner heller ikke dette. Kommunal- og arbeidsdepartementet har uttalt at vikarer antas å falle utenfor, da de ikke blir oppsagt/slutter på grunn av arbeidsmangel, men fordi den opprinnelige stillingsinnehaver kommer tilbake. Dette er også fastslått gjennom rettspraksis. For midlertidige tilsatte gjelder fortrinnsretten bare når arbeidsgiver ved arbeidstakeres fratreden har fått skriftlig varsel om at arbeidstaker ønsker fortrinnsrett til ny tilsetting.

Dersom det er flere fortrinnsberettigede enn tallet på nyansettelser må det finne sted en prioritering. Paragraf 67 har ingen regler om prioritet mellom flere med fortrinnsrett. I forarbeidene (Ot prp nr 41 (1975-76) s 79) er det forutsatt at de ansiennitetsregler som ellers gjelder for virksomheten eller avtaleområdet kommer til anvendelse. I en rekke tilfeller vil det ikke gjelde klare ansiennitetsregler. Det betyr at det heller ikke vil foreligge en klar prioritet av de som kan gjøre fortrinnsretten gjeldende. I tillegg kommer spørsmålet om prioritet mellom tidligere faste og midlertidige tilsatte.

Spørsmålet om prioritet ved inntak av flere fortrinnsberettigede er foreløpig uavklart i rettspraksis. Det er uenighet mellom partene i arbeidslivet om det ved inntak etter fortrinnsrett er opp til arbeidsgiver å velge eller om det må brukes et «speilvendt» prinsipp av det som gjelder ved oppsigelse.

I arbeidsmiljølovutvalgets innstilling går et flertall av medlemmene inn for at det må være opp til arbeidsgiver å avgjøre hvem av flere fortrinnsberettigede som skal tilsettes og at dette bør gå fram av loven.

5.3.3.5 Nye bestemmelser som følge av EØS-avtalen

Som følge av EØS-avtalen har Norge, i arbeidsmiljøloven, blant annet tilpasset seg EF's direktiver om masseoppsigelser og virksomhetsoverdragelse. For nærmere omtale av direktivene vises det til Ot. prp. nr 71 (1991-92) Om lov om endringer i lover på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet m v som følge av en EØS-avtale.

5.3.4 Særbestemmelser for enkelte grupper av arbeidstakere

5.3.4.1 Oppsigelsesvern ved innkalling til militærtjeneste

Vernepliktige er unntatt fra arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse. Det gjelder her en egen lov, Lov av 29. mars 1940 om forbud mot at arbeidere blir berøvet sin stilling på grunn av innkalling til militærtjeneste m v.

Oppsigelsesvernet går i korte trekk ut på at arbeidstakeren ikke kan sies opp på grunn av innkalling til militærtjeneste. Oppsigelse som finner sted umiddelbart før, eller under vernetjenesten, skal anses å ha sin grunn i innkallingen dersom ikke annet gjøres overveiende sannsynlig.

Loven gjelder kun for arbeidstaker over 18 år, og som har vært tilsatt sammenhengende i virksomheten i minst tre måneder.

I forbindelse med oppfølgingen av arbeidsmiljølovutvalgets innstilling er det foreslått å inkorporere oppsigelsesvern ved innkalling til militærtjeneste i arbeidsmiljøloven. Forslaget samsvarer i hovedtrekk med dagens regler, med unntak av kravet om forutgående tilsettingstid i virksomheten. Bestemmelsen gjøres også gjeldende for arbeidstaker under 18 år.

5.3.4.2 Oppsigelsesvern ved omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon, samt regler om permisjon i denne forbindelse

Arbeidsmiljøloven har bestemmelser om et forsterket oppsigelsesvern for arbeidstaker som er i omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel eller adopsjon. Loven setter et direkte forbud mot å gå til oppsigelse under fraværet, forutsatt at arbeidsgiveren er klar over årsaken til fraværet.

I tillegg inneholder loven regler om permisjon i forbindelse med fødsel eller adopsjon. Til nå har arbeidstakeren hatt krav på hel permisjon i inntil ett år. Ved lovendring av 11. juni 1993, med ikrafttreden 1. juli 1994, er det innført en ordning med såkalt tidskonto. Ordningen innebærer mulighet til å forlenge den lønnede fødsels- og adopsjonspermisjon ved delvis å gjennoppta arbeidet.

Arbeidsgiverorganisasjonene har pekt på at tidskontoordningen kan få en negativ effekt særlig på unge kvinners mulighet på arbeidsmarkedet. De fleste arbeidstakerorganisasjoner mener derimot at muligheten til delvis å være i jobb i forbindelse med fødsel og adopsjon vil styrke disse arbeidstakernes muligheter på arbeidsmarkedet.

Særbestemmelsene for begge de omtalte gruppene må i praksis antas å berøre unge arbeidstakere i stor utstrekning.

5.3.4.3 Lærlinger

For lærlinger gjelder særskilte kontraktsvernsbestemmelser fastsatt i lov om fagopplæring i arbeidslivet.

5.4 ANNEN LOVGIVNING

5.4.1 Ferieloven

Loven skal sikre at arbeidstakere årlig får feriefritid og feriepenger.

Ferieloven slår fast at arbeidstakere har krav på 25 virkedager (inkl lørdager) ferie i ferieåret. Loven slår også fast at arbeidstakeren i ferien har krav på feriepenger fra arbeidsgiveren. Disse skal utgjøre 10,2 prosent av arbeidsvederlaget i opptjeningsåret (året forut for ferieåret).

Arbeidstakere over 60 år har etter ferieloven krav på ekstraferie i 6 virkedager samtidig som prosentsatsen for beregning av feriepenger økes med 2,3 prosent til 12,5 prosent.

Utgiftene til feriepenger dekkes etter det såkalte kildeprinsipp. Det vi si at den som betaler for den ytelse som det skal ytes feriepenger av, også dekker utgiftene til feriepengene. Arbeidsgiver dekker således feriepenger av lønn mens folketrygden dekker feriepenger av sykepenger.

5.4.2 Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m v

I forbindelse med forhandlingene om en EØS-avtale var det et sentralt krav fra norske arbeidstakerorganisasjoner at det måtte sikres at EØS-avtalen ikke dannet grunnlag for såkalt sosial dumping i Norge. Med sosial dumping menes det i denne forbindelse at virksomheter kommer til Norge på kortvarige oppdrag og utfører arbeid med underbetalte arbeidstakere.

Regjeringen fremmet 27 november 1992 forslag til lov om allmenngjøring av tariffavtaler m v. Lovforslaget ble med et par mindre endringer vedtatt av Stortinget. Loven trådte i kraft da EØS-avtalen trådte i kraft for Norge, den 1. januar 1994.

Lovens formål framgår av § 1.1: «Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Dette for å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som samlet sett er påviselig dårligere enn hva som er fastsatt i gjeldende landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.»

Loven innebærer at en ny nemnd, Tariffnemnda, får myndighet til å treffe vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler. Slik allmenngjøring innebærer at tariffavtalens bestemmelser om lønn- og arbeidsvilkår gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen gjelder for. Det er de større arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner med landsomfattende tariffavtale som kan kreve allmenngjøring av sin tariffavtale. Nemnda vil imidlertid også av eget tiltak kunne treffe vedtak om allmenngjøring. Vilkåret er i slike tilfeller at allmenne hensyn krever slik regulering.

I tilfeller der det er framsatt krav om allmenngjøring vil Tariffnemnda stå fritt i forhold til kravet. Dette innebærer for det første at nemnda ikke vil være forpliktet til å treffe vedtak om allmenngjøring. Videre vil nemnda ha myndighet til å begrense et vedtak til gjelde for en del av en bransje. Det innebærer at vedtaket kan begrenses til enkelte faggrupper eller avgrenses til enkelte geografiske områder eller større utbyggingsområder.

Loven unntar ikke unge arbeidstakere og et vedtak om allmenngjøring vil derfor kunne føre til at disse får krav på høyere lønn. Forutsetningen er imidlertid at de utfører arbeid som omfattes av tariffavtalen, at de omfattes av nemndas vedtak og at de ikke allerede er bundet av tariffavtalen.

5.4.3 Arbeidsutleie

Sysselsettingsloven § 27 setter et generelt forbud mot å drive arbeidsutleie og å gjøre bruk av innleid arbeidskraft. Det er gitt forskrifter om generelle unntak fra forbudet og om adgang til å søke individuell dispensasjon, som er underlagt behovsprøving og tidsbegrensning.

I forskriften § 1 er det gjort et generelt unntak fra utleieforbudet for enkelte bransjer. Dette gjelder bl a kontor-regnskap-sekretær-butikk og kantinearbeid samt lagerarbeid i tilknytning til varehandelsen.

I tillegg til disse generelle unntakene er det gitt bestemmelser om dispensasjon etter søknad. Slik dispensasjon gis på visse vilkår og etter retningslinjer fastsatt i forskriften, enten av Arbeidsutleieutvalget eller av Fylkesarbeidskontoret ved leilighetsvis utleie.

I 1992 ble adgangen til utleie utvidet noe da det ble åpnet for en såkalt poolordning. Ordningen innebærer at en gruppe bedrifter som er medlem av samme arbeidsgiverforening, innenfor samme geografiske avgrensede område, har adgang til å leie ut arbeidskraft til hverandre.

Sysselsettingsutvalget gikk i sin innstilling, NOU 1992 :26, inn for en friere adgang til utleie av arbeidskraft. Det heter i innstillingen; «utvalget mener at et bedre fungerende arbeidsmarked for korttidsarbeid kan bidra til at noen flere personer får arbeid. Spesielt kan deltakelse i dette markedet gi arbeidserfaring som kan øke muligheten for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det. Utvalget anbefaler derfor en 5-års prøveperiode med friere utleie enn i dag.»

5.4.4 Alternative inntektsordninger

Den nye *sosialloven*, Lov om sosiale tjenester m v av 13 desember 1991 nr 81, åpner opp for at kommunene kan stille vilkår om arbeidsplikt for tildeling av økonomisk stønad.

Det framgår av merknadene til loven at formålet med å sette sosialhjelpsmottakeren i arbeid skal være å sette den enkelte i stand til, på sikt, å sørge for seg selv. Det primære er således å hjelpe stønadsmottakeren til å bedre sine muligheter på det ordinære arbeidsmarked. Arbeidet som pålegges skal således ikke være av tilfeldig art. Kommunen bør ha et organisert opplegg for slikt arbeid. Arbeidsoppgavene skal også være tilpasset den enkelte og ha et velfundert siktemål.

Det er særlig gruppen unge stønadsmottakere man har tenkt seg denne regelen anvendt på.

5.4.5 EF-direktiv om barne- og ungdomsarbeid

Innenfor EF arbeider man for tiden med et forslag til direktiv om barne- og ungdomsarbeid. Forslaget inneholder bestemmelser bl a om minimumsalder, helseundersøkelser og arbeidstid. På enkelte punkter er norsk lovgivning mer liberal en direktivsforslaget.

5.5 AVTALER I ARBEIDSLIVET

5.5.1 Permittering

Arbeidsgivers permitteringsadgang er utviklet gjennom tariffavtaler og anerkjent i rettspraksis. Det er ingen lovregler som regulerer selve permitteringsadgangen eller framgangsmåten ved iverksetting av permittering. Dette er et område som fremdeles er overlatt partene i arbeidslivet for regulering gjennom tariffavtaler.

Hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har på mange måter vært retningsgivende for tariffreguleringen på dette området. Denne avtalen gir arbeidsgiver en forholdsvis vid permitteringsadgang. Hovedbestemmelsen er utvilsomt § 8-1 bokstav d som gir arbeidsgiver permitteringsadgang «når saklig grunn (ellers) gjør det nødvendig for bedriften».

Hovedavtalen § 8-1 annet ledd slår fast at «under ellers like forhold foretas permitteringer etter ansiennitet». Vilkåret «under ellers like forhold» er svært vagt formulert. Det skal mye til for at forholdene vil ligge helt likt an for flere arbeidstakeres vedkommende. I hvilken grad og på hvilke punkter likheten må foreligge kan være vanskelig å si noe generelt om. I utgangspunktet vil det være opp til arbeidsgiver å foreta denne vurderingen. Det må imidlertid legges til grunn at bedriften har bevisbyrden for at like vilkår ikke foreligger.

Lov om lønnsplikt under permittering (permitteringsloven) slår fast at arbeidsgiver, når permittering først er iverksatt, vil ha lønnsplikt i deler av permitteringsperioden. Slik reglene er nå vil arbeidsgiver ved full permittering ha lønnsplikt de første tre dagene av permitteringen og etter at arbeidstakeren har vært permittert 52 uker uten lønn i løpet av en løpende 18 måneders periode. Selv om loven formelt sett ikke begrenser arbeidsgiverens *adgang* til å permittere arbeidstakeren, fungerer den reelt sett som en begrensning i permitteringsadgangen, på grunn av bestemmelsene om lønnsplikt.

5.5.2 Oppsigelse

En rekke avtaler i arbeidslivet, bl a Hovedavtalen mellom LO og NHO, inneholder regler for bruk av ansiennitetsprinsippet ved oppsigelse. Disse er gjennomgått under *"Oppsigelsesvernets materielle innhold"* i punkt 5.3.3.1.

5.5.3 Sluttvederlagsordninger

LO og NHO har inngått avtale om sluttvederlag til arbeidstaker som blir sagt opp etter fylte 50 år og som har vært tilsatt i bedriften i en nærmere angitt periode. Beløpets størrelse varierer med alderen, og er pr i dag (1993) høyest ved fylte 63 år, kr 28 500,-.

KAPITTEL 6

Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom

6.1 INNLEDNING

Utvalget vil i dette kapitlet omtale utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken, med spesiell vekt på de delene som er relevant for de unges tilpasning i arbeidsmarkedet. Følgende temaer vil bli drøftet:

- Hvor mange elever tar nå videregående skole, og hvor mange av disse bruker lengre tid enn det normal studieprogresjon skulle tilsi? Hva er hovedinnholdet i Reform -94?
- Hvor stor har økningen i antall studenter som tar høyere utdanning vært? Må personer med høyere utdanning gå inn i jobber som strengt tatt ikke krever slike kvalifikasjoner, og dermed fortrenge dem som har lavere utdanning?
- Hva består arbeidsmarkespolitikken i, og hvor stort omfang har den? Hvilke tiltak er mest benyttet overfor ungdom?

6.2 UTDANNINGSPOLITIKK

6.2.1 Videregående skole i dag

Innholdet og strukturen i videregående opplæring er i dag regulert av Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 og Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 23. mai 1980. En gjennomgående målsetting i arbeidet med organiseringen av videregående opplæring, har vært å tilby alle som ønsker det skoleplass. Målet har vært at opplæringen enten skal kvalifisere for arbeidslivet direkte gjennom fag/svennebrev eller til videre studier.

Den videregående skolen er i dag delt opp i 9 studieretninger. Elevene kan velge mellom 81 spesialiserte grunnkurs innenfor disse studieretningene. Utover generelle opptakskrav, er det etter dagens regler ingen begrensning for den enkelte elev med hensyn til veivalg.

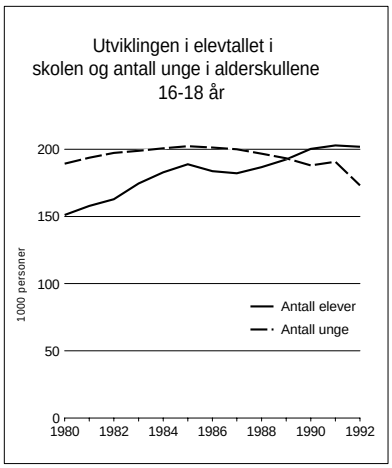
I 1992 begynte over 95 prosent av det årskullet som forlot ungdomsskolen i den videregående skolen. Bortsett fra en midlertidig nedgang i 1986-87, har elevtallet i den videregående skolen økt gjennom hele 80-tallet. Opptaket til almennfagene og handels- og kontorfagene har hatt den sterkeste veksten. Mens 47 prosent av avgangselevene fra grunnskolen valgte en av disse to studieretningene i 1980 var andelen kommet opp i 59 prosent i 1991, jf. tabell 6.1.

Tabell 6.1: Valg av studieretning i videregående skole blant avgangselever fra grunnskolekullene pr. 1. oktober 1980, 1985, 1989 og 1991. Prosent.

Studieretning	1980	1985	1989	1991
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Allmenne fag	34,7	35,9	40,5	43,2
Handels- og kontorfag	11,9	14,7	15,4	15,4
Helse- og sosialfag	0,5	0,8	3,5	5,1
Husflid og estetiske fag	1,1	1,7	2,0	2,4
Idrettsfag	0,7	1,2	1,4	1,8
Håndverks- og industrifag	18,5	20,1	21,8	19,1
Husholdningsfag	5,3	5,3	3,9	3,1
Landbruksfag	..	..	0,3	1,1
Fiskeri- og sjøfartsfag	0,4	0,8	0,6	0,6
Annen utdanning	8,3	7,9	4,9	3,3
Ikke i utdanning	18,7	11,7	6,3	4,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sammenligner en antall elever i den videregående skole med det totale antallet unge i alderskullene 16-, 17- og 18 år viser det seg at etter 1990 har antall elever vært større enn antallet unge i aldersgruppen 16-18 år, jf. figur 6.1. Selv om det er flere voksne over 19 år som søker til den videregående skolen, er den viktigste forklaringen at mange elever oppholder seg lengre tid i den videregående skolen enn normal progresjon skulle tilsi.



Figur 6.1 Utviklingen i elevtallet i skolen og antall unge i alderskullene 16-18 år. 1980-1992. I 1000 personer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Valgfriheten i kombinasjon av kurs har medført et betydelig antall sikk-sakk-elever i den videregående skolen. Opphopningen i den videregående skolen henger

også sammen med at bare de to studieretningene almennfag og handels- og kontorfag, kan tilby et treårig løp for tilnærmet alle som gjennomfører grunnkurset. Det er et betydelig misforhold mellom antall elever i grunnkurs og videregående kurs i de øvrige studieretningene. For håndverks- og industrifag er det f.eks bare plass til 26 prosent av de som gjennomfører grunnkurs på videregående kurs 2, jf. figur 6.2.

Figur 6.2 Elevplasser på grunnkurs og videregående kurs på utvalgte studieretninger i videregående skole pr. 1. oktober 1991. Prosent av elevplasser på grunnkurset. Prosentandeler.
Kilde: Sosialt utsyn 1993

Denne mangelen på videregående kurs kompenseres bare delvis gjennon lærlingeordningen. Omlag 200 fag faller inn under Lov on fagopplæring, og består omtrent utelukkende av håndverks- og industrifag. Fra 1990 har det imidlertid blitt innført enkelte forsøksfag innen tjenesteyting, bl.a. innen handel, helse, miljø og barneomsorg. I 1992 ble det inngått omlag 9300 lærlingekontrakter. Hele 82 prosent ble inngått med personer over 18 år.

6.2.2 Reform 94

Betydelige revideringer av Lov om videregående opplæring og Lov om fagopplæring ble vedtatt av Stortinget våren 1993, med virkning fra høsten 1994. Revideringene har gått under betegnelsen Reform 94.

Et hovedsiktemål har vært å bedre gjennomstrømningen og sikre at flest mulig fullfører en videregående utdanning. Hovedmomentene i reformen er:

- Lovfestet rett til tre års videregående opplæring for all ungdom mellom 16-19 år, og inntak til ett av tre alternative grunnkurs med to års videregående opplæring som bygger på grunnkurset.
- Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring etter loven, men hverken har utdannings- eller arbeidsplass.
- Ny struktur i fagopplæringen. Hovedmodellen er to års opplæring på skole og ett i en lærebedrift. Opplæringen i bedriften kan fordeles over to år.
- Forenkling av tilbudstrukturen gjennom å redusere antall grunnkurs til 13.
- Innføring av generell studiekompetanse for alle som har fullført og bestått 3-årig videregående opplæring, og har gjennomgått et minstekrav til opplæring i norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag.

Reform 94 innebærer først og fremst utvidelse av utdanningstilbudet innen yrkes- og fagopplæringen.

Den reviderte loven legger opp til at læreplanens teorikrav og den teoretiske del av fagprøven normalt skal dekkes ved gjennomført grunnkurs og videregående kurs I. For opplæring som ikke følger hovedmodellen, fastsetter departementet hvordan teorikravene skal oppfylles. Lærlingen skal gjennmføre den pliktige teoriopplæringen med godkjent resultat før fagprøven kan avlegges.

Loven forutsetter at lærebedrifter skal godkjennes av fylkeskommunen ved yrkesopplæringnemda, for å kunne ta inn lærlinger. Lærebedriften har plikt til å sørge for at lærlingen får den opplæringen som er nødvendig for å nå de fastsatte mål, og lærlingen har plikt til å delta for å nå målene med opplæringen. Yrkesopplæringsnemda skal føre tilsyn med at opplæringen går som forutsatt i lov, regelverk og læreplan. Dersom en lærebedrift ikke kan oppfylle sine opplæringsforpliktelser kan læreforholdet oppheves. Nærmere vilkår for heving er angitt i loven.

Vilkårene for å tegne lærekontrakt er endret. Gjeldende lov bestemmer at alle personer under 20 år som begynner i et lærefag er lærlinger, med mindre de ansettes for å utføre enklere arbeid som ikke krever spesielle faglige kvalifikasjoner. Den reviderte loven har ingen slik bestemmelse og definerer som lærling, den som har tegnet lærekontrakt etter lov om fagopplæring i arbeidslivet. Den reviderte loven er således ikke noe hinder for at ungdom arbeider i et lærefag uten å tegne lærekontrakt. Dette kan gjøre det lettere for ungdom med lite utdanning å få innpass i arbeidslivet.

Lærekontrakt med ungdommer under 21 år, skal tegnes i samsvar med hovedmodellen for fagopplæring. Men i spesielle, små fag kan det tegnes kontrakt som forutsetter at hele opplæringen gis i bedrift, eller bare bygger på grunnkurs fra skole. Kontrakt som omfatter full opplæring i bedrift kan også tegnes på frivillig basis av personer over 21 år. I den reviderte loven har lærlinger med opplæringsrett ingen prøvetid. Bestemmelsen om prøvetid er nå begrenset til personer over 21 år som tegner frivillig lærekontrakt.

Departementet skal fastsette regler om lærekontraktens innhold og form. Kontrakten må for å bli gyldig, godkjennes av fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemda, og den skal ha virkning fra arbeidsforholdets begynnelse. Når hovedmodellen ikke følges, skal kontrakten angi godskriving av læretid og eventuelt godskriving for annen tidligere praksis. Bedrifter som tilsetter lærling uten kontrakt, unnlater å forelegge lærekontrakten for godkjenning i yrkesopplæringsnemda eller grovt forsømmer sitt opplæringsansvar, kan straffes med bøter.

Den reviderte loven har ingen bestemmelser om oppsigelse av lærlinger med opplæringsrett. Men lærekontrakten kan heves med samtykke fra yrkesopplæringsnemda når en av kontraktspartene med henvisning til nærmere angitte betingelser, mener dette er påkrevet. Yrkesopplæringsnemda fastsetter tidspunkt for når læreforholdet skal opphøre. Hvis det treffes vedtak om heving etter krav fra lærebedrift, beholdes rettigheten til lærekontrakt, med mindre det i vedtaket fastsettes at rettigheten bortfaller. Det påligger yrkesopplæringsnemda å skaffe lærlingen ny læreplass, eventuelt anledning til å fullføre opplæringen i skole. Læretiden kan i slike tilfelle forlenges med inntil et år, for å kompensere for eventuelt mangelfull opplæring. Ved frivillig heving av lærekontrakten faller rettigheten om videregående opplæring i alminnelighet bort. Tap av rettighet medfører ikke at lærlinger faller utenfor fylkeskommunens ansvar for oppfølgingstjeneste. Lærlingens arbeidsavtale med bedriften opphører ved læretidens avslutning. Dersom lærlingen skal forsette i bedriften, må det inngås ny arbeidsavtale.

6.2.3 Høyere utdanning

Et grunnleggende mål i utdanningpolitikken har vært lik rett til utdanning uavhengig av kjønn, sosial og økonomisk bakgrunn. Det henger sammen med at utdanning betraktes som en investering som kan betale seg, ikke bare i form av lønn, men også i form av sosial status, egenutvikling og trygghet i forhold til arbeidsmarkedet.

De siste årene har studenttilveksten vært særlig kraftig, og Stortinget har opprettet omlag 50 000 nye studieplasser siden 1988. Det innebærer en vekst på om lag 45 prosent på fire år. Som det fremgår av tabell 6.2 var det totalt over 162 000 studenter ved norske læresteder høsten 1992, i tillegg kommer ca 8 000 studenter i utlandet. Til sammenligning var studentallet 93 500 i 1984. I begynnelsen av 80-årene kom den største veksten i høyskolene. I siste halvdel av 80-årene var økningen størst ved universitetene. På 90-tallet er det igjen høyskolene som har vokst sterkest.

Tabell 6.2: Oversikt over studenttall 1980-1992

Utdanningsinstitusjon	1984	1988	1990	1992
Universitet og vitenskapelige høyskoler[1)]	42 373	47 884	63 307	73 778
Offentlige høyskoler	36 106	43 097	52 316	65 683
Private høyskoler	15 056	20 624	21 359	21 707
Samlet kapasitet	93 535	111 605	136 982	162 168

1) Vitenskapelige høyskoler inkluderer Norges tekniske høyskole, Norges Handelshøyskole, Norges Landbrukshøyskole og Meninghetsfakultetet, som er en privat institusjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 6.3 er studentene fordelt etter fag. Det fremgår at den største veksten har kommet innen administrasjon, økonomi, samfunnsvitenskap og jus. Men også humaniora, estetikk og undervisning har økt kraftig.

Tabell 6.3: Studenter etter fagfelt

Fagfelt	I alt			
	1984	1988	1990	1992
I alt	93 535	111 605	136 982	162 168
Allment fagfelt	284	460	686	915
Humaniora og estetikk	9 686	11 289	15 697	20 290
Undervisning	15 041	14 297	18 340	24 119
Administrasjon, økonomi, samfunns-vitenskap og jus	28 890	40 460	47 171	55 233
Industri, håndverk, naturvitenskap og teknikk	21 557	24 742	29 285	31 810
Samferdsel	702	689	775	1 339
Helsevern	11 129	12 390	13 137	15 595
Jordbruk, skogbruk og fiske	885	1 095	1 554	1 679
Tjenesteyting og forsvar	778	1 270	1 589	1 719
Uspesifisert fagfelt	4 585	4 913	8 748	9 469

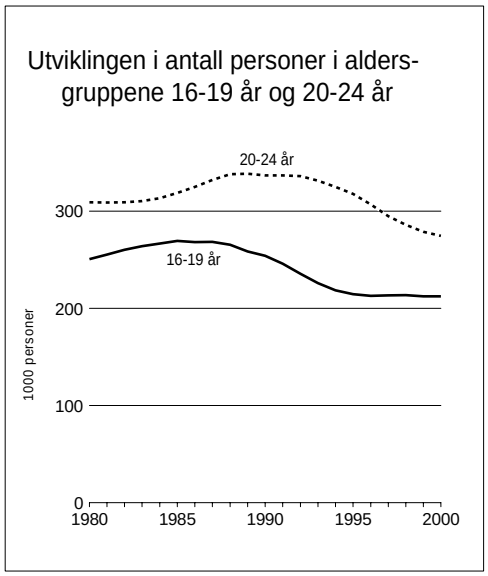
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Den kraftige økningen i tallet på studenter har medført at de fleste studier nå er adgangsregulert. Opptaket høsten 1993 viste at det var over dobbelt så mange søkere som det er studieplasser. 88 prosent av søkerne var kvalifisert ved den skole eller den opptaksenhet de søkte til. Erfaring fra tidligere år tilsier at det er mange gjengangere i søkekøen. Fra et år til et annet forsøker de å forbedre karakterer eller skaffe seg bedre opptaksgrunnlag på andre måter. Mange justerer også sine mål underveis. En del søkere har også vært innom en høyere utdanning, men søker deretter på en ny. På noen studier er det også ventesemestre for å komme videre til de høyeste nivåene – f.eks. hovedfag.

Det er tre hovedgrunner til denne utviklingen:

– *Store undomskull* gir flere unge som kan søke søke høyere utdanning.
– *Endring i unges preferanser.* En større andel av elevene velger studieretninger som gir generell studiekompetanse, og flere av de som oppnår studiekompetanse velger å studere.
– *Høyere arbeidsledighet* blant unge har redusert muligheten for å få jobb.

Som det fremgår av av figur 6.3 har antall personer i aldersgruppen 20-24 år vokst fra 1985 til 1988 og nivået holdt seg fram til 1992. Dette kan forklare noe av den sterke økningen i tilstrømmingen til universiteter og høyskoler en har sett de senere år, men veksten i antall personer er for beskjeden til å være hovedforklaringen. Langt viktigere er nok endringene i de unges preferanser, samt situasjonen på arbeidsmarkedet.



Figur 6.3 Antall personer i aldersgruppene 16-19 år og 20-24 år fra 1980-2000. I 1000 personer[1)]
1. Fra 1993 er aldersgruppene framskrevet etter M1-93

Kilde: Statistisk sentralbyrå

NAVFs utredningsinstitutt foretok både i 1980 og 1991 en undersøkelse av utdanningsvalgene til elevene som fullførte almennfaglig studieretning. Andelen som planla å studere økte fra 72,5 prosent til 85 prosent i denne perioden (Edvardsen 1993). Det er først og fremst jentene som forårsaker denne veksten. En annen betydelig endring er den generelle økningen i interessen for et universitetsstudium. I 1980 planla en tredjedel av de blivende studenter et universitetsstudium, i 1991 planla halvparten dette, jf. tabell 6.4. (Universitetsutdanning inkluderer vitenskapelige høyskoler.) Omlag like mange gutter som jenter velger universitetet. Men antallet jenter som planlegger å ta høyere grad er økt kraftig fra 1980 til 1991.

Tabell 6.4: Planlagt utdanningsnivå for elever i avgangsklassen i allmennfaglig studieretning i 1980 og elever (født i 1972) i allmennfaglig studieretning i 1991. Prosent.

Planlagt utdanningsnivå	1980	1991
Videregående utdanning	27,5	15,2
Høgskoleutdanning	47,0	42,4
Universitetsutdanning	25,5	42,4
Sum	100,0	100,0
Antall	1624	838

Kilde: NAVFs Utredningsinstitutt

Om lag 60 prosent av elevene i videregående skole begynte på studieretninger som gir generell studiekompetanse i 1992. Av de som fullførte på slike linjer våren samme år, gikk 29 prosent direkte over i et universitets- eller høyskolestudium. Myndighetene anslår at om lag 40 prosent av hvert årskull vil søke høyere utdan-

ning i årene framover. Det legges derfor fortsatt opp til en gradvis utvidelse den samlede kapasiteten.

Det kan ikke utelukkes at et vanskelig arbeidsmarked har bidratt til et midlertidig press i utdanningssystemet, fordi utdanning en måte å forbedre den enkeltes mulighet til å få jobb på. I så fall vil presset på utdanningsystemet avta dersom ledigheten synker. På den annen side kan tro på at høy utdanning er nøkklen til en interessant, sikker og godt betalt jobb, ha bidratt til mer permante endringer.

Det er vanskelig å finne presis informasjon om det økte antall kandidater med høyere utdanning fortrenger personer med lavere utdanning når de kommer ut i arbeidsmarkedet. Universitetskandidater med høyere grad absorberes lettere i arbeidsmarkedet enn kandidater med lavere utdanning, og har i liten grad gått inn i lavkvalifiserte jobber. Fra 1989 til 1991 var det en økning i antall uteksaminerte studenter med høyere grad, og omlag halvparten av denne økningen ble absorbert i jobber som krevde høyere utdannelse innen et halvt år etter eksamen (Næss, 1993). Økt tilgang på universitetskandidater ser derfor ut til å fylt et behov for slik arbeidskraft, selv om de nyutdannede har vanskeligere med å få jobb. For ingeniører og DH-kandidater har det imidlertid vært en klar økning i antall personer som har gått til arbeid, der kandidatene har ment at høyere utdanning har vært uten betydning. Høgskolekandidatene kan derfor i noen grad ha fortrengt de med lavere kvalifikasjoner (Næss, 1993).

6.3 ARBEIDSMARKEDSPOLITIKKEN

6.3.1 Innledning

I dette avsnittet gjennomgås den aktive arbeidsmarkedspolitikken, med hovedvekt på den delen som retter seg mot arbeidsledige unge. Den generelle arbeidsmarkedspolitikken er nærmere behandlet av Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) og Orskaugutvalget (NOU 1993:6). I disse utredningene pekes det på at det langsiktige hovedmål for arbeidsmarkedspolitikken er å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte ved å legge forholdene til rette for høy yrkesdeltakelse og lav ledighet uten at pris- og lønnspress oppstår. Sysselsettingsutvalget anslo at ledigheten kan reduseres til om lag 3 1/2 prosent (*likevektsledigheten*) uten at det resulterer i økt lønns- og kostnadspress. Orskaugutvalget peker imidlertid på at en effektiv arbeidsmarkedspolitikk kan bidra til redusere denne likevektsledigheten.

6.3.2 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk for unge

Formålet med arbeidsmarkedstiltakene er å dempe skadevirkningene av arbeidsledighet, å øke arbeidslediges muligheter for å ta seg ordinært arbeid, samt bidra til å lette omstillingene i økonomien. For tiltakene som rettes mot arbeidsledige unge nykommere på arbeidsmarkedet, er det i tillegg et mål å gi orientering om arbeidsmarkedet, og motivere arbeidssøkeren til å begynne på en ordinær utdanning.

De ulike aktive tiltakene som arbeidsformidlingen har til disposisjon kan deles inn etter hvordan de hovedsakelig er ment å påvirke arbeidsmarkedet:

- Etterspørselsrettede tiltak, som påvirker etterspørselen etter arbeidskraft gjennom ekstraordinær midlertidig sysselsetting i offentlig sektor, eller gjennom lønnstilskudd i privat sektor.
- Tilbudsrettede tiltak, som påvirker arbeidssøkernes kvalifikasjoner gjennom opplæring på formelle kurs eller ved jobbtrening.
- Formidling, som kobler sammen abeidsgivere som søker etter arbeidskraft og arbeidssøkere, og som dermed styrker forbindelsen mellom tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.

Utvelgelse av deltakere på arbeidsmarkedstiltak bestemmes av flere forhold. Arbeidsmarkedsmyndighetene har gitt garantier om tiltak for følgende grupper:
– ungdom under 20 år
– lærlinger som har mistet lærlingeplassen sin
– langtidsledige med mer enn 80 uker sammenhengende forbruk av dagpenger
– aldersgruppen 20-24 år
– langtidsledige

Ungdomsgarantien skal sikre at arbeidsledige ungdom under 20 år uten skoleplass eller arbeid gis tilbud om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Før den arbeidsledige formidles over på et tiltak skal en imidlertid prøve å gi vedkommende et tilbud om ordinært arbeid eller utdanning. Det forsøkes etablert tett samarbeid mellom skoleverk og arbeidsmarkedsetat slik at unge som forlater grunnskolen uten tilbud om jobb sikres kontakt med arbeidskontoret. Tiltak er et «sistehåndstiltak» – primært søker en å formidle ungdom til utdanning eller arbeid.

6.3.2.1 Formidling

For enkelte arbeidsledige unge kan det være et sprik mellom de ønsker og krav vedkommende stiller til et arbeid og vedkommendes kvalifikasjoner. Overfor unge arbeidsledige vil det derfor være spesielt viktig å orientere om arbeidsmarkedet, kartlegge kompetansebehov og motivere for videre utdanning.

Det er etablert samarbeid mellom skolene og arbeidsmarkedsetaten på lokalt nivå. Rådgivning og veiledning om utdannings- og yrkesmuligheter er et felles ansvar for skole og arbeidsmarkedsetat, blant annet gjennom samarbeid mellom rådgivningstjenesten i skolen og yrkesveilederne i arbeidsmarkedsetaten.

Arbeidsmarkedsmyndighetene har ønsket å øke innsatsen for å bedre de unges muligheter til en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet. Yrkesveiledningen er blant annet styrket gjennom utbygging av det databaserte veiledningssystemet «Veivalg». I forbindelse med innføringen av Reform 94 etableres det en oppfølgingstjeneste i alle fylker for ungdom i alderen 16-19 år, jf. *"Utdanningspolitikk"* i kapittel 6.2. Fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å ha en oppfølgingstjeneste for ungdom i alderen 16-19 år som ikke er i arbeid eller utdanning. Oppfølgingen skal skje i nært samarbeid med de ulike kommunale, fylkeskomunale eller statlige instansene som i dag har delansvar for denne gruppen, herunder arbeidsmarkedsetaten.

Det er også etablert et samarbeid mellom arbeidsformidlingen og Forsvaret for å følge opp soldater ved dimitering. Det er utarbeidet en egen handlingsplan for å motvirke ledighet ved dimitering. Denne handlingsplanen er inndelt i ulike faser og beskriver ansvarsdelingen og ulike tiltak som settes i verk fra Forsvaret og arbeidsmarkedsmyndighetene. De som har avtjent verneplikt er sikret et minste dagpengegrunnlag på 3G.

Dersom dagpengemottakere unnlater å møte når de blir innkalt eller ikke aksepterer tilbud om arbeid eller tiltak som arbeidsformidlingen mener er høvelig, skal etaten stoppe dagpengeutbetalingene. Mange arbeidsledige unge har ikke opparbeidet dagpengerettigheter og arbeidsplikten er derfor mindre relevant for denne gruppen. For unge arbeidsledige sosialhjelpsmottakere, kan imidlertid kommunene kreve arbeid som gjenytelse for sosialhjelp. Denne arbeidsplikten kan blant annet gjennomføres i arbeidsmarkedstiltak, i samarbeid med arbeidsformidlingen.

Ettersom de unge er relativt mobile geografisk, vil mange av unge arbeidsledige motta mobilitetsfremmende stønader, f. eks. når de reiser på jobbintervju eller må flytte i forbindelse med en jobb et annet sted i landet. Dagpengeordningen er nær-

mere omtalt i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4. Her er det også gitt en beskrivelse av avlønningen på arbeidsmarkedstiltakene.

Boks 6.1 Personrettede ordinære tiltak, etter type: Etterspørselsrettet eller Tilbudsrettet.

Navn	Type	Målgruppe	Varighet	Gj. snittlig antall unge deltakere 1993 [1]
Offentlige sysselsettingstiltak KAJA [2]	E	Ledige over 20, prioritet til langtidsledige	Inntil 10 måneder	3118
Lærlinger i statlige etater	E	Ungdom som ønsker lærlingkontrakt	Lærlingetidens varighet	432
Lønnstilskudd	E	a.Nykommere på arbeidsmarkedet b. Langtidsledige c. Arbeidssøkere over 60 år d. Flyktninger	Støtteomfang for nykommer er 50% av lønnskostnad i 1/2 år, med fleksibel disponering	1793
Praksisplasser (Yrkesforberedende programmer)	T	Nykommere på arbeidsmarkedet	Inntil 40 uker	11106
Fadderordning	T	20-25 år	Inntil 6 måneder	524
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)[3]	T	Arbeidsledige over 19 år og andre i usikker sysselsettingssituasjon	Inntil 10 måneder	7008
Vikarplass for ledige [4]	E	Arbeidsledige og bedrifter	Inntil 10 måneder	858
Sum				24819

1) Gjennomsnittlig antall deltakere i 1993 under 25 år
2) De offentlige sysselsettingstiltakene som her er slått sammen består av Arbeid for trygd, Utvidet arbeid for trygd, Skap kommunale arbeidsplasser (SKAP), lokale tiltaksordninger (SKAP-M) og Enkeltarbeidsplasser i offentlig virksomhet for sosialhjelpsmottakere. Fra 1. november 1993 er disse tiltakene slått sammen til et tiltak, KAJA.
3) Inklusive jobbklubber.
4) Tiltaket, som ble innført sommerren 1993, erstatter den tidligere Utdanningsvikariatordningen, og inneholder også Prosjektledervikariatordningen.

6.3.2.2 Tilbudsrettede tiltak

De tilbudsrettede tiltakene har som formål å kvalifisere de arbeidsledige, for dermed å styrke deres muligheter til å få jobb på det ordinære arbeidsmarkedet. Siden de tilbudsrettede tiltakene er kvalifiseringstiltak grenser de opp mot ordinær utdanning, og omlag en fjerdedel av kursene i AMO gir delkompetanse på videregående skoles nivå.

De to politikkområdene har noe forskjellig mål, målgrupper og styringssystemer. Ansvarsdelingen og grenseflatene mellom utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene har vært omtalt både av Sysselsettingsutvalget (NOU 92:26), Orskaug-utvalget (NOU 93: 6) og Magistad-utvalget (NOU 93:13).

Arbeidsmarkedspolitikken har i større grad enn utdanningspolitikken en beredskapsfunksjon. Dimensjoneringen skjer i omvendt takt med konjunkturene, og kapasiteten kan trappes opp og ned på relativt kort sikt.

Hovedmålet for utdanningspolitikken er å styrke befolkningens kompetansenivå. Opplæring gjennom de tilbudsrettede arbeidsmarkedstiltakene har ikke samme grad av langsiktige målsettinger som ordinær utdanning. For arbeidsmarkedstiltakene er hovedmålet å få den enkelte ledige i arbeid eller over i ordinær utdanning, samt bidra til at arbeidssøkerens kvalifikasjoner er i overenstemmelse med arbeidsgivernes kompetansebehov. Det første målet er nådd når en har lykkes i å formidle arbeidssøkeren. Den enkelte deltaker må avbryte kvalifiseringstiltaket dersom vedkommende får tilbud om arbeid. I tillegg til dimensjoneringens beredskapsfunksjon kommer en geografisk og innholdsmessig fleksibilitet som gjør det mulig å målrette tiltakene mot de områder med spesielle problemer på arbeidsmarkedet.

Inntaksprosedyrene er også forskjellig på de to politikkområdene. Innenfor det ordinære utdanningssystemet er deltakelse etter grunnskole basert på frivillighet, i konkurranse etter karakterer og praksis. Deltakelse i kvalifiseringstiltakene er delvis basert på press. Ledige som har rett til dagpenger, risikerer at utbetalingene stanses dersom vedkommende nekter å ta imot relevant tilvist opplæringsplass. Ved tildeling av tiltaksplasser foretar arbeidsformidlingen en arbeidsmarkedsfaglig vurdering basert på ulike kriterier, ofte i samarbeid med tilbyder/arrangør av opplæringsplassen.

Ved inntak til kvalifiseringstiltakene prioriteres ikke først og fremst de med best karakterer. Tvert i mot er mange av tiltakene i stor grad rettet mot personer med svake resultater fra tidligere skolegang. På grunn av utstrakt bruk av skjønn i inntaksprosedyren kan systemet virke uforutsigbart, den enkelte søker kan ikke regne med å bli tildelt plass.

Den sterke opptrappingen av antall plasser i ordinær utdanning samtidig med en sterk økning i de tilbudsrettede kvalifiseringstiltakene, kan skape problemer i forholdet mellom utdanningssystemets opplæringsansvar og arbeidsmarkedsmyndighetenes mål om å styrke kompetansen blant de arbeidsledige. Problemene vedrører blant annet

– målgrupper, hvem skal få tilbud om kvalifiseringstiltak og hvem skal henvises til ordinær utdanning
– hvilke tilbud skal arbeidsmarkedsetaten gi, og hvilke tilbud skal gis i det ordinære utdanningssystemet
– økonomisk ytelse til deltakerne.

Enkelte tilbud gis parallelt av arbeidsmarkedsetaten gjennom arbeidsmarkedsopplæringskursene (se nedenfor) og innenfor ordinær utdanning. Spørsmålet om økonomisk ytelse til tiltaksdeltakere aktualiseres spesielt når utdanningen også er støtteberettiget gjennom Lånekassen. For å motvirke at utdanningssøkende registrerer seg som ledige for å få finansiert utdanning i arbeidsmarkedsetaten, er opplæringen i arbeidsmarkedsetaten modul-strukturert slik at hovedprinsippet om at den ledige skal være tilgjengelig for arbeidsmarkedet er reelt.

Nærmere beskrivelse av de tilbudsrettede tiltakene:

Praksisplasser: For mange unge arbeidsledige er hovedproblemet at de mangler både nødvendige faglige kvalifikasjoner og erfaring fra arbeidslivet. Dette har en

tatt hensyn til i utformingen av *praksisplasser*, det viktigste arbeidsmarkedstiltaket for unge arbeidsledige. Gjennom praksisplass utplasseres deltakerne i bedrifter eller virksomheter i offentlig eller privat sektor.

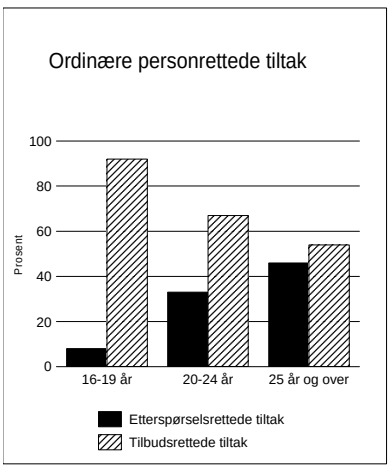
Formålet med tiltaket er å bedre deltakernes muligheter til å få en ordinær jobb eller begynne på en ordinær utdanning. Praksisplass er ment for nykommere i arbeidsmarkedet. Det vil fortrinnsvis si ungdom under 20 år. Ungdom som ikke har fått plass i videregående skole prioriteres på tiltaket. Tiltaket kan gis et varierende innhold med arbeidspraksis, opplæring og yrkes- og arbeidslivsorientering, tilpasset arbeidssøkerens behov og lokale forhold på arbeidsmarkedet.

Arbeidsgiver har ingen utgifter til lønn eller sosiale ytelser i praksisplassperioden. I tillegg kan det på visse vilkår gis driftstilskudd ved opplæring. Det skal da utarbeides en opplæringsplan i samarbeid mellom Arbeidsformidlingen og bedriften.

Praksisplasser kan også benyttes i kombinasjon med ordinær utdanning på grunnskolenivå. Eksempel på en slik ordning er redusert undervisning i 10. klasse i ungdomsskole til 2-3 dager i uken, der eleven anses som arbeidssøker resten av uken og kan delta i tiltak. Praksisplassordningen benyttes overfor de fleste arbeidsledige under 20 år. I 1993 var det 78 prosent av tiltaksdeltakerne i denne aldersgruppen som gikk på praksisplasstiltaket, tilsvarende 6328 personer, eller 7 prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen. Også mange unge i alderen 20-24 år deltok på praksisplasser, se tabell 6.5.

Fadderordningen: Næringslivets fadderordning er et eget prosjekt innenfor rammen av praksisplassordningen, en ekstra innsats for å gi nykommere på arbeidsmarkedet – fortrinnsvis i alderen 20-25 år – opplæring og praksis ved utplassering i det private næringsliv. Fadderordningen ble innført sommeren 1993 og skal gjelde fram til den nye skolereformen, Reform 94, trer i kraft høsten 1994.

Ordningen er i all hovedsak utformet på samme måte som ordinære praksisplasser. Fadderperioden varer inntil 6 måneder. Bedriften har i denne perioden ingen utgifter til lønn eller sosiale utgifter. Arbeidsformidlingen yter godtgjørelse i form av kursstønad til den enkelte deltaker, på samme måte som i praksisplass og AMO. Formålet med ordningen er at arbeidsledige unge skal få fast jobb eller begynne på en ordinær utdanning. Fadderbedriften har ansvaret for å tilrettelegge og gjennomføre tilpasset opplæring av deltakeren. Bedriften skal utpeke en kontaktperson som får et særlig ansvar for oppfølging under fadderperioden.



Figur 6.4 Fordeling av etterspørselsrettede og tilbudsrettede tiltak, etter alder. I prosent
Kilde: Arbeidsdirektoratet

På et område skiller fadderordningen seg fra den ordinære praksisplassordningen. Opprettelse av fadderplass skal godkjennes av arbeidstakerorganisasjonene i bedriften. Hensikten med denne bestemmelsen er å forhindre at ordinære sysselsatte fortrenges. I *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11 er fortrengningseffekter i forbindelse med tiltak vurdert nærmere.

Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO): AMO er i dag det viktigste arbeidsmarkedstiltaket som gir kompetanseheving til arbeidsledige. Det primære formålet er å kvalifisere arbeidssøkere til ordinært arbeid, men også personer som står i en usikker sysselsettingssituasjon kan delta på tiltaket. AMO retter seg mot arbeidsledige generelt, ikke spesielt mot ungdom, men for aldersgruppen 20-24 er dette tiltaket det viktigste tilbudet. Den nedre aldersgrensen for å delta på AMO er 19 år. Den nedre aldersgrensen er satt for å unngå å rekruttere personer som er ordinære utdanningssøkende.

Flertallet av kursene i AMO gir ikke formell kompetanse. I en undersøkelse foretatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet framgår det at de fleste kursene (58 prosent) i AMO ikke fører fram til formell kompetanse i forhold til ordinær utdanning. Mange av disse kursene er yrkesrettede kurs som ikke gir formell kompetanse, mens en del av kursene gir yrkessertifisering. Videre er 26 prosent av kursene på videregående skole nivå, i underkant av 3 prosent på nivå med høyere utdanning og 5 prosent av AMO-kursene er grunnskoleutdanning.

I 1993 deltok 35 prosent av tiltaksdeltakerne i aldersgruppen 20-24 år på AMO, tilsvarende 5821 personer.

Tabell 6.5: Arbeidsmarkedstiltak etter alder. Gjennomsnitt. Prosent og antall. 1993.

	16-19	20-24	25+	I alt
Praksisplasser og jobbklubber	79	31	6	23
Arbeidsmarkedskurs[1]	13	36	49	40
Offentlige sysselsettingstiltak[2]	3	19	34	25
Lønnstilskudd	4	9	6	7
Utdanningsvikariater	1	5	5	5
Sum ordinære personretted tiltak	100	100	100	100
Antall ordinære personrettede tiltak	8 109	16 711	32 440	57 260
Antall på attføring	340	1 740	12 620	14 700
Antall sum arbeidsmarkedstiltak	8 449	18 451	45 060	71 960

1) Inkludert jobbklubber.
2) De offentlige sysselsettingstiltakene som her er slått sammen består av Arbeid for trygd, Utvidet arbeid for trygd, Skap kommunale arbeidsplasser (SKAP), lokale tiltaksordninger (SKAP-M) og enkeltarbeidsplasser i offentlig virksomhet for sosialhjelpsmottakere. Fra 1. november 1993 er disse tiltakene slått sammen til et tiltak, KAJA. I tillegg er lærlinger i statlige etater inkludert.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

6.3.2.3 Etterspørselsrettede tiltak

De etterspørselsrettede tiltakene skal først og fremst gi midlertidig sysselsetting eller bidra til formidling av spesielle grupper arbeidsledige til ordinære jobber. Hovedelementet i den aktive arbeidsmarkedspolitikken er kvalifiserende tilbudsret-

tede tiltak. I særdeleshet gjelder dette ungdom. De etterspørselsrettede tiltakene favner derfor relativt få unge, se figur 6.4. For langtidsledige regnes ofte sysselsetting som det best egnede tilbudet, og de etterspørselsrettede tiltakene benyttes overfor denne gruppen enten som et midlertidig substitutt for en ordinær jobb eller for å bidra til formidling av den langtidsledige til et ordinært arbeid. Gjennom de etterspørselsrettede tiltakene skaffes arbeidssøkerne midlertidig jobb i offentlig eller privat virksomhet. De unge har kortere ledighetsperioder enn voksne, og vil derfor i mindre grad delta i tiltak som i første rekke er forbeholdt denne gruppen.

KAJA (Kompetanse, arbeidstrening, og jobbsøking for arbeidsledige): For å begrense antall sysselsettingstiltak i offentlig sektor ble de ulike tiltakene slått sammen til KAJA 1.november 1993. Tiltaket erstatter sysselsettingstiltakene i offentlig sektor (Arbeid for trygd, Utvidet arbeid for trygd, Enkeltarbeidsplasser for sosialhjelpsmottakere, og SKAP). Målsettingen for tiltaket er at det i første rekke skal gi langtidsledige meningsfylte og nyttige oppgaver som gir dem muligheten til å bevare arbeidsevnen, erverve nye ferdigheter og øke sine muligheter til å skaffe seg ordinært arbeid. Oppgavene skal være ekstraordinære, det vil si at de skal ligge utenfor etatens/kommunens ordinære budsjetter.

Deltakelse på sysselsettingstiltak har vært det mest omfattende og relevante tilbudet for å oppnå tiltaksgarantien for de langtidsledige, dvs personer som har passert 80 uker med forbruk av dagpenger. KAJA er fortrinnsvis et «sistehåndstiltak» som retter seg mot arbeidssøkere som er i ferd med å miste fotfestet i arbeidsmarkedet. Før personer tas inn på tiltaket skal etaten ha forsøkt å formidle vedkommende til ordinært arbeid, og kvalifiseringstiltak skal være vurdert.

Tiltaket skal gi arbeidstrening og opplæring til deltakerne. Arbeidsgiver har ansvar for at deltakerne får opplæring tilsvarende 15 prosent av tiltaksperioden. Tiltaksperioden er inntil 10 måneder. Sysselsettingen er midlertidig, med 1 ukes gjensidig oppsigelsesfrist. Deltakeren regnes som arbeidssøker under tiltaksperioden.

I 1993 deltok 3 prosent av tiltaksdeltakerne under 20 år på offentlige sysselsettingstiltak for ordinær arbeidskraft, og i aldersgruppen 20-24 år var tilsvarende andel 19 prosent, se tabell 6.4. I disse tallene har en tatt med lærlinger i statlige etater.

Lærlinger i statlige etater: Formålet med tiltaket er å gi flere ungdommer mulighet for lærlingkontrakt gjennom å skape ekstraordinære lærlingeplasser i statlige etater. Etaten får full dekning av lønnsutgiftene for hele læretiden.

Inntaket av lærlinger i statsbedriftene som går inn under denne ordningen, skjer gjennom arbeidsformidlingen, fortrinnsvis blant tilmeldte arbeidssøkere. Det er ikke krav om at en skal ha stått tilmeldt i en bestemt periode før inntak.

Informasjon om tiltaket og framskaffing av læreplassen skal skje i nært samarbeid med Yrkesopplæringsnemnda. I 1993 var det 432 deltakere under 25 år på dette tiltaket. Tiltaket vil bli trappet ned etterhvert som lærlingeordningen i Reform 94 utvides.

Lønnstilskudd: Gjennom lønnstilskudd dekkes en del av arbeidsgivers kostnader ved ansettelse av arbeidssøkere innenfor de gruppene som faller inn under ordningen. Lønnstilskudd kan benyttes overfor seks ulike målgrupper: yrkeshemmede, personer over 60 år, flyktninger, langtidsledige, nykommmere på arbeidsmarkedet og kvinner/menn i utradisjonelle yrker (herunder lærlinger).

Tilskuddets størrelse varierer fra 25 prosent til 75 prosent (regnet som prosent av lønn og sosiale utgifter), avhengig av målgruppe. For nykommere på arbeidsmarkedet får arbeidsgiver dekket 50 prosent i inntil 6 måneder, eller det samme støttebeløpet over en lenger periode, f.eks 25 prosent i ett år.

Formålet med lønnstilskudd er å bidra til formidling av arbeidssøkere til ordinært arbeid på vanlige lønns- og arbeidsvilkår i privat eller offentlig virksomhet.

Lønnstilskuddet skal derfor som hovedregel brukes ved ansettelse i faste stillinger. Ordningen kan imidlertid også benyttes ved ansettelse tilstillinger av mer midlertidig karakter som ekstrahjelp, vikarer o.l., når dette anses å være en viktig innfallsport til arbeidslivet eller gi verdifull praksis. I slike tilfeller forutsettes det at arbeidets varighet er lenger enn tilsagnsperiodens lengde.

Arbeidsgiver har ingen plikt til å ansette deltakeren etter tilsagnsperioden. Det alminnelige oppsigelsesvernet gjelder også for ansatte under lønnstilskuddsordningen, jf. *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5.

I 1993 deltok 4 prosent av tiltaksdeltakerne under 20 år på lønnstilskudd, og tilsvarende andel for 20-24 åringene var 9 prosent, jf. tabell 6.4. 20-24 åringene er den aldersgruppen som har flest på lønnstilskudd.

Vikarordning for arbeidsledige: Tiltaket ble innført 1. juli 1993 og innbefatter Utdanningsvikariatordningen og Prosjektledervikariater. Hovedformålet er å gi arbeidsledige relevant arbeidspraksis i offentlige eller private virksomheter. Samtidig får ansatte permisjon til å ta utdanning, eller frigjøres til innsats overfor ledige gjennom prosjektvirksomhet.

Arbeidsgiveren mottar et fast tilskudd på kr. 12 750 pr. vikar pr. månedsverk i 1993. Arbeidsgiver har arbeidsgiveransvar for tiltaksdeltakeren, og det skal inngås skriftlig arbeidsavtale mellom arbeidsgiver og tiltaksdeltaker med 1 ukes gjensidig oppsigelsesfrist. Arbeidskontoret kan tilvise tiltaksdeltakerne arbeid på lik linje med andre arbeidssøkere. Deltakerne plikter å avbryte deltakelsen i tiltaket, dersom vedkommende får tilbud om høvelig arbeid.

Utdanningsvikariatordningen benyttes når fast ansatt personell gis permisjon for utdanning, og hvor det fast ansatte personell skal komme tilbake. Prosjektledervikariat brukes når en fast ansatt tar permisjon for å bli prosjektleder i tiltak for arbeidsledige, bl.a. jobbklubb og forsøksprosjekter.

Praksisperioden for den enkelte vikaren behøver ikke vare like lenge som opplæringsperioden for den ansatte. Vikaren behøver ikke utføre nøyaktig de samme arbeidsoppgavene som den ordinært ansatte gjør til vanlig.

Andelen utdanningsvikariater blant tiltaksdeltakere i aldersgruppen under 20 år var i 1993 1 prosent, og i aldersgruppen 20-24 år var den 5 prosent.

KAPITTEL 7

Internasjonale forhold

7.1 NOEN HOVEDTREKK VED ARBEIDSMARKEDET FOR UNGDOM I EN DEL LAND

I dette kapitlet er formålet å beskrive arbeidsmarkedet for ungdom i Sverige, Danmark, Nederland, Tyskland, Østerrike, Frankrike, Storbritannia og USA. Utvalget ønsker både å se på land der likhetstrekkene med det norske arbeidsmarkedet for ungdom er framtredende, for eksempel Sverige, og land der forskjellene er større, for eksempel USA. Flere land har dessuten spesielle ordninger og særtrekk som er av interesse. Det er betydelige forskjeller i ledighetsrater og andre arbeidsmarkedsforhold, både når det gjelder dagens situasjon og utviklingen over tid. Dernest kan det være ordninger og særtrekk på enkeltområder, for eksempel minstelønnsordningene i Nederland og Frankrike, lærlingesystemet i Tyskland og Østerrike, lave utdanningsfrekvenser og nedbygging av reguleringer i Storbritannia, eller generøse stønadsordninger i Danmark.

Ungdomsledighet får stor oppmerksomhet i de vestlige industriland. En årsak til dette er at ledighetsraten for ungdom i de aller fleste land siden begynelsen av 70-tallet har tendert å ligge høyere enn ledighetsraten for voksne. Tabell 7.1 viser ungdomsledighet og ledighet for voksne arbeidstakere i en del land. Tabellen er basert på Arbeidskraftundersøkelser – jf. diskusjonen av AKU-mål på arbeidsledighet i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 – boks 3.1.

Tabell 7.1: Unadomsledighet og ledighet for voksne arbeidstakere for en del land i prosent av arbeidsstyrken[1)]

	Norge	Sverige	Danmark[3)]	Nederland	Tyskland	Frankrike	Storbritannia	USA
Ungdomsledighet[2)] Prosent								
1972	5,1	5,7	-	2,7	0,7	4,2	5,0	11,3
1980	4,7	5,0	-	9,3	4,1	15,0	13,5	13,3
1985	6,5	5,8	10,9	22,9	9,9	25,6	21,5	13,0
1990	11,8	3,8	11,9	11,1	5,6	19,1	8,1	10,7
1991	12,8	6,5	12,1	10,5	-	19,4	12,8	12,9
1992	13,9	11,5	-	10,2	-	20,8	15,2	13,7
Arbeidsledighet, voksne. Prosent								
1972	0,9	2,1	-	2,0	0,9	2,0	2,7	3,6
1980	1,0	1,4	7,0	3,3	2,9	4,2	4,5	5,0
1985	1,9	2,3	6,3	10,4	7,3	7,4	9,5	5,5
1990	3,9	1,3	8,0	6,4	6,3	7,8	4,9	4,3
1991	4,0	2,3	9,0	6,0	-	7,7	7,1	5,3
1992	4,5	4,2	-	5,8	-	8,7	8,5	6,0
Forholdet mellom ledighetsratene for ungdom og voksne								
1972	5,7	2,7	-	1,4	0,8	2,1	1,9	3,1
1980	4,7	3,6	-	2,8	1,2	3,6	3,0	2,7
1985	3,4	2,5	1,7	2,2	1,3	3,5	2,3	2,4

Tabell 7.1: Ungdomsledighet og ledighet for voksne arbeidstakere for en del land i prosent av arbeidsstyrken[1)]

	Norge	Sverige	Danmark[3)]	Nederland	Tyskland	Frankrike	Storbritannia	USA
1990	3,0	2,9	1,5	1,7	0,9	2,5	1,7	2,5
1991	3,2	2,8	1,3	1,8	-	2,5	1,8	2,4
1992	3,1	2,7	-	1,8	-	2,4	1,8	2,3
Differanse mellom ledighetsrate for ungdom og voksne. Prosentenheter								
1972	4,2	3,6	-	0,7	-0,2	2,2	2,3	7,7
1980	3,7	3,6	-	6,0	1,2	10,8	9,0	8,3
1985	4,6	3,5	4,6	12,5	2,6	18,2	12,0	7,5
1990	9,9	2,5	3,9	4,7	-1,7	11,3	3,2	6,4
1991	8,8	4,2	3,1	4,5	-	11,7	5,7	7,6
1992	9,4	7,3	-	4,4	-	12,1	6,7	3,7

1) For flere av landene er det brudd i tidsseriene. Dette gjelder Sverige (1987 og 1990), Nederland (1981 og 1987), Tyskland (1987), Frankrike (1982) og Storbritannia (1982).
2) Ungdom er: 16-24 år for Norge, Sverige, Storbritannia og USA, og 15-24 år for Nederland, Tyskland og Frankrike
3) OECD publiserer ikke sammenliknbare tall for Danmark. Tallene for Danmark er for aldersgruppen 15-24 år, og er her hentet fra Eurostat, som er basert på AKU-undersøkelser. Disse tallene er ikke fullt ut sammenliknbare med tallene for de andre landene.

Kilde: OECD Labour Force Statistics og EUROSTAT Labour Force Survey

Det er bare i Tyskland og Østerrike (som ikke er med i tabellen) at ledighetsraten for ungdom ikke gjennomgående har ligget i overkant av raten for voksne. Forskjellen mellom ledighetsratene for ungdom og voksne målt i prosentenheter tenderer å øke med det generelle ledighetsnivået. Dette indikerer at de unges situasjon er mer påvirket av konjunktursvingninger enn voksnes – unge mister fortere jobben i nedgangstider, men kan også raskere bli sysselsatt når sysselsettingen øker. Dette reflekterer sentrale trekk ved ungdom i arbeidsmarkedet, at de er nykommere, at de er mindre knyttet til faste jobber og ofte må gå først ved innskrenkelser, og at de er lett tilgjengelige når etterspørselen etter arbeidskraft øker.

Selv om det er flere trekk som gjelder generelt for ungdoms stilling i arbeidsmarkedet, er det også viktige forskjeller mellom grupper av ungdom. Tabell 7.2 viser ledighetsraten for ungdom etter alder og kjønn.

Tabell 7.2: Ledighetsrater for yngre og eldre ungdom etter kjønn[1)] *. Prosent andeler av arbeidsstyrken*

	Norge	Sverige	Tyskland	Frankrike	Storbritannia	USA
Menn 15(16)-19 år						
1972	9,3	7,8	0,6	4,4	7,7	14,8
1980	7,6	6,5	2,9	14,6	20,0	17,3
1985	7,9	4,7	7,7	25,0	27,0	18,6
1990	17,2	4,6	4,3	13,4	6,6	15,6
1991	18,4	7,5	-	16,4	11,3	19,0
1992	17,0	12,9	-	16,8	14,6	20,8

Tabell 7.2: Ledighetsrater for yngre og eldre ungdom etter kjønn[1] *. Prosent andeler av arbeidsstyrken*

	Norge	Sverige	Tyskland	Frankrike	Storbritannia	USA
Kvinner 15(16)-19 år						
1972	8,5	8,7	1,0	7,9	4,5	16,7
1980	9,4	8,7	4,8	39,0	17,0	17,1
1985	10,5	4,5	10,3	48,6	21,2	17,5
1990	14,8	5,5	5,7	29,4	4,5	14,6
1991	16,3	7,4	-	36,0	7,0	17,4
1992	16,3	10,5	-	33,8	9,5	18,4
Menn 20-24 år						
1972	3,1	4,2	0,7	8,0	5,6	8,0
1980	2,4	3,5	3,5	20,7	10,1	11,5
1985	4,7	6,4	9,9	18,0	22,1	10,4
1990	10,4	3,6	5,7	15,7	12,3	8,4
1991	11,7	7,0	-	15,6	19,5	10,8
1992	14,3	14,0	-	16,6	22,6	11,3
Kvinner 20-24 år						
1972	2,6	4,9	1,3	4,7	2,4	9,3
1980	3,1	3,9	5,4	17,1	8,3	10,3
1985	5,7	6,3	11,1	27,1	16,3	10,6
1990	9,1	2,8	6,0	23,1	6,5	8,4
1991	10,1	5,1	-	22,5	9,6	9,6
1992	11,1	8,7	-	25,2	10,1	10,1

1) Den yngste aldersgruppen er 16-19 år i Norge, Sverige, Storbritannia og USA, 15-19 år i Tyskland og Frankrike. Sammenliknbare tall for Nederland, Østerrike og Danmark foreligger ikke. Det er flere brudd i tidsserien, se fotnote 1 tabell 7.1.

Kilde: OECD Labour Force Statisties.

For flere av landene er *kjønnsforskjellene* i ledighetsratene små – for eksempel Norge og USA. I Frankrike er det derimot særlig for unge kvinner at ledighetsraten er høy.

Det framgår av tabell 7.1 at Norge hører med blant de landene der forskjellen mellom ledighetsratene for ungdom og voksne er stor, og der den har økt sterkt siden begynnelsen av 80-tallet. I flere av de europeiske landene var forskjellen mellom ledighetsratene for unge og voksne særlig stor under det forrige tilbakeslaget på midten av 80-tallet.

Før det trekkes konklusjoner om at Norge er av de land som har størst relativ ungdomsledighet, må det tas i betraktning at det er tildels store forskjeller i det statistiske grunnlaget for tallene fra de ulike landene. Dette er nærmere redegjort for i boks 7.1. Ett forhold en bør være oppmerksom på er at systemet for yrkesopplæring har betydning for ledighetsratene. Lærlinger regnes med i arbeidsstyrken som sysselsatte, mens i land med skolebasert yrkesopplæring kan ungdommene regnes som enten sysselsatte, ledige eller utenfor arbeidsstyrken. Bare ut fra rent definisjonsmessige forhold vil et omfattende lærlingesystem bidra til at ledighetstallene i sta-

tistikken blir lavere enn de ellers ville ha vært. I Tyskland tar omkring halvparten av 15-åringene en lærlingeutdannelse. Også i Østerrike inntar lærlingeordningen en viktig plass i skolesystemet. Begge disse landene skiller seg ut som land med lav ungdomsledighet.

Boks 7.1 Arbeidsmarkedsstatistikk som grunnlag for internasjonale sammenlikninger

Tabell 7.1 – 7.4 gjengir ledighetsrater og yrkesfrekvenser etter alder i en del land. Tallene er hentet fra OECDs Labour Force Statistics, med unntak av Danmark der tallene er fra EUROSTAT.

Selv om et viktig siktemål med OECDs statistikk er å muliggjøre internasjonale sammenlikninger, må det understrekes at ulikheter i metode, definisjoner og statistikkgrunnlag medfører at slike sammenlikninger må gjøres med varsomhet. OECD publiserer såkalte Standardized Unemployment Rates for totalledigheten, men understreker at den samme grad av internasjonal sammenliknbarhet ikke gjelder for ledighetsrater og yrkesfrekvenser etter alder. OECDs statistikk etter alder er i hovedsak basert på det samme statistiske grunnlaget, men er ikke standardisert i samme grad. Dette er det spesielt viktig å være oppmerksom på når en sammenlikner tall for ungdom, siden ungdom ofte har en marginal tilknytning til arbeidsmarkedet og kan være opptatt med aktiviteter som ikke er klart avgrenset i forhold til arbeidsmarkedet. Tallene for de seneste årene er i større grad sammenliknbare enn eldre tall.

Selv om landene som er med i tabellen baserer seg på de samme retningslinjer for utarbeiding av arbeidsmarkedsstatistikk (ILO), vil ulik operasjonalisering i form av spørsmål i arbeidskraftundersøkelsene variere. Ut fra intervju-undersøkelsene blir en person definert som sysselsatt eller arbeidsledig ut fra hva vedkommende selv oppfatter som sin aktivitet (se boks 3.1 i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3). I flere land, f.eks. Storbritannia og USA, kan det være en annen person i husholdningen som svarer på vegne av ungdommen i intervju-undersøkelsen. Dette har vist seg å påvirke resultatene i disse landene. Alle landene i tabellen har nå arbeidskraft-undersøkelser, men for flere av landene er tallene som publiseres av OECD supplert med andre kilder, f.eks. registerdata. Mange land, f.eks. Danmark, Tyskland, Nederland, Frankrike og Storbritannia, har bare årlige arbeidskraftundersøkelser. Dette medfører at bl.a. antall ledige det siste året er framskrevet på basis av registertall. USA og Sverige har månedlige undersøkelser, mens Norge har kvartalsvise.

Ut over dette er det spesielt fire forhold det er grunn til å være oppmerksom på ved sammenlikning av ledighetstallene. Dette gjelder behandlingen av militært personell, behandlingen av ungdom under heltidsutdanning, ulikheter i utdanningssystemene, og behandlingen av deltakere på arbeidsmarkedstiltak:

– De seneste årene er *militært personell* (både vernepliktige og yrkesmilitære) inkludert som sysselsatte i arbeidsstyrken i alle landene. Forskjeller mellom land i omfanget av militært personell vil derfor påvirke tallene for sysselsetting og ledighet blant ungdom. I flere av landene har det imidlertid vært endringer i behandlingen av militært personell over tid. Eksempelvis ble vernepliktige i Sverige før 1990 bare regnet som sysselsatt dersom de hadde permisjon fra ordinært arbeid. I Norge var det først i 1980 at vernepliktige ble regnet som sysselsatte.
– Behandlingen av de som er under *heltidsutdanning* er ikke den samme i alle land. Sverige skiller seg ut fra de andre landene her ved at ungdom i fulltidsut-

danning defineres utenfor arbeidsstyrken selv om de regner seg selv som arbeidssøkere. Hvis en i Sverige hadde behandlet heltidsstudenter som i andre land i tabellene, ville ledighetsraten for ungdom i Sverige ha økt.

– Ulikheter i *utdanningssystemene* påvirker ledighetsrater og yrkesfrekvenser betydelig, selv når prinsippene for kategorisering er de samme. Dette gjelder f.eks. når en sammenlikner ledighetsrater for Tyskland og Østerrike, særlig for aldersgruppen 15(16)-19 år, med andre land. Lærlinger regnes med i arbeidsstyrken som sysselsatte, mens i land med skolebasert yrkesopplæring kan ungdommene regnes som enten sysselsatte, ledige eller utenfor arbeidsstyrken. Et omfattende lærlingesystem bidrar derfor til at ledighetstallene i statistikken blir lavere enn om lærlingene i stedet hadde befunnet seg i skolebasert yrkesopplæring. I Tyskland begynner omkring halvparten av 15-åringene en lærlingeutdanning. Også i Østerrike inntar lærlingeordningen en viktig plass i skolesystemet. Begge disse landene skiller seg ut som land med lav ungdomsledighet.
– Det kan også være ulikheter i behandlingen av personer på *arbeidsmarkedstiltak*. I utgangspunktet er det hvorvidt tiltaksplassen er lønnet eller ikke som er kriteriet for hvorvidt personen regnes som sysselsatt eller under utdanning. Bl.a. fordi intervju-undersøkelsene baserer seg på hvordan respondenten selv oppfatter sin situasjon, vil kategoriseringen av samme aktivitet kunne variere mellom land. I flere av landene oppgir de som utfører arbeidsmarkedsundersøkelsene at en ofte har påvist feil i kategoriseringen av ungdom på tiltak. Det stilles, i likhet med i Norge, sjelden direkte spørsmål om respondenten deltar på tiltak eller ikke. Tiltaksdeltakere i Sverige kategoriseres konsekvent som enten sysselsatte eller under utdanning (utenfor arbeidsstyrken), mens en del av tiltaksdeltakerne i Norge regnes som ledige. Dette bidrar til at ledighetstallene i Sverige blir lavere enn om de samme prinsippene som i Norge hadde vært brukt.

Tallene som er gjengitt i tabell 7.1 og 7.2 måler ledighet i prosent av arbeidsstyrken. Som utvalget påpekte i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3, er dette særlig problematisk for 16-19-årsgruppen, siden yrkesbefolkningen her er påvirket av hvor mange som er i utdanningssystemet. Hovedbeskjeftigelsen for 16-19-åringene er for det store flertall i alle landene bortsett fra Storbritannia, skolegang. De ledige i denne aldersgruppen er for en stor del ungdom under utdanning som i intervju-undersøkelsene svarer at de ønsker arbeid ved siden av skolegang, og dermed regnes som arbeidssøkere. I Norge, Sverige, Nederland og USA er andelen av denne aldersgruppen som er yrkesaktive (yrkesfrekvensene) i området 40- 50 prosent. I Frankrike har den ligget under 20 prosent, mens den i Storbritannia er vel 70 prosent. Utdanningsfrekvensene i denne aldersgruppen ligger i de fleste landene på mer enn 80 prosent. Selv om ledigheten målt som andel av arbeidstyrken i prosent er høy, kan dette således dreie seg om få personer, og der en stor andel av de ledige har sin hovedbeskjeftigelse i skole.

I tabell 7.3 er det derfor, i tillegg til alle arbeidssøkere som prosent av arbeidsstyrken, gjengitt et annet mål: arbeidssøkere som søker *fulltidsjobb* som andel av *totalt antall personer* i aldersgruppen (jf. også diskusjonen i *"Arbeidsløshet i ulike aldersgrupper"* i kapittel 3.5.1.). Begge mål er basert på arbeidskraftsundersøkelser (jf. diskusjonen av AKU-mål for ledighet i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 – boks 3.1). Det skilles mellom (15) 16-19 og 20-24-åringer.

Tabell 7.3: To mål på ungdomsledighet, 1986 [1)]

	Tenåringer (15(16)-19 år)		Eldre ungdom (20-24 år)	
	Ledige som andel av arbeidsstyrken	Søkere av fulltidsarbeid som andel av aldersgruppen [1)]	Ledige som andel av arbeids-styrken	Søkere av fulltidsarbeid som andel av aldersgruppen [1)]
Danmark	6,8	2,7	9,1	6,5
Frankrike	33,6	7,1	21,1	13,6
Tyskland	6,4	2,5	7,9	5,1
Nederland	26,5	4,2	14,9	8,0
Storbritannia	20,8	10,5	17,0	9,4
USA	17,7	3,8	10,1	6,3

1) Fulltidsarbeid er ikke definert likt i alle land. I noen land, som Danmark, Frankrike, Tyskland og Nederland er det i hovedsak hva respondenten selv oppfatter som fulltidsarbeid som er avgjørende. I USA er fulltidsarbeid definert som 35 timer eller mer pr. uke. For Nederland gjelder tallene 1985.

Kilde: OECD Employment Outlook 1988

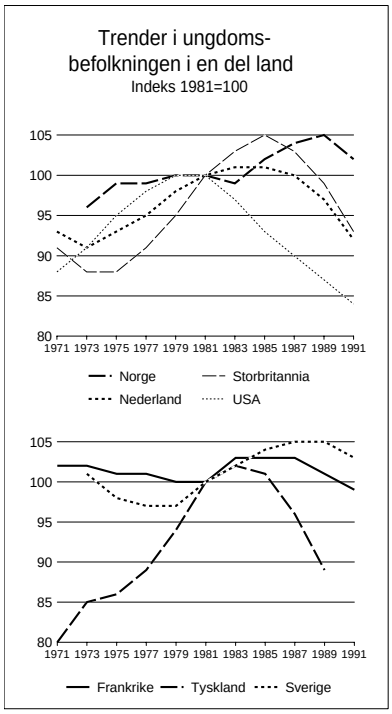
Det framgår at de to målene for ungdomsledighet gir et svært forskjellig bilde. Målt med ledige som andel av arbeidsstyrken, er ledighetsraten større for 16-19-åringene enn for 20-24-åringene i Frankrike, Nederland, Storbritannia og USA. Med unntak for Storbritannia viser søkere av fulltidsarbeid som andel av aldersgruppene det motsatte forhold mellom de to aldersgruppene. I Frankrike, Nederland og USA er andelen som søker heltidsarbeid i forhold til personer i aldersgruppen større i den eldste aldersgruppen enn i den yngste.

Forskjellen mellom de to målene er dessuten med få unntak størst i den yngste aldersgruppen, noe som reflekterer at yrkesfrekvensene i den eldste aldersgruppen er høyere enn blant de yngste, men også at de eldre trolig i større grad søker fulltidsarbeid. Tall for 1992 for Norge gir et tilsvarende bilde. For aldersgruppen 16-19 år var ledige som andel av arbeidsstyrken 16,9 prosent, mens andelen av befolkningen som søkte fulltidsarbeid var 2,9 prosent. For aldersgruppen 20-24 år var ledige som andel av arbeidsstyrken 12,6 prosent, mens de som søkte fulltidsarbeid utgjorde 7,5 prosent av befolkningen. Målt som andel av den totale befolkningen i ulike aldersgrupper, kommer Norge bedre ut i internasjonale sammenlikninger av ungdomsarbeidsløshet enn det tabell 7.1 tyder på.

Dette illustrerer at ulike indikatorer på arbeidsløshet kan gi et svært forskjellig bilde, og utvalget vil advare mot å bruke tallene gjengitt i tabell 7.1 og 7.2 som *eneste* grunnlag for sammenlikninger av ungdomsarbeidsløshetens omfang i Norge med andre land.

Et annet viktig skille er mellom grupper med ulik kompetanse og erfaring. Et gjennomgående trekk er at de med liten eller ufullstendig kompetanse og erfaring har størst problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet.

En viktig faktor bak utviklingen i arbeidsmarkedet for unge er demografiske forhold – størrelsen på aldersgruppen. Figur 7.1 viser trender i ungdomsbefolkningen 15(16)-24 år i en del land.

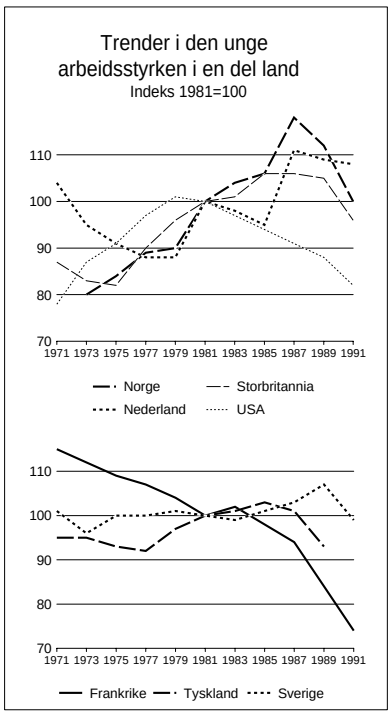


Figur 7.1 Trender i ungdomsbefolkningen 15(16)-24 år i en del land. Indeks 1981=100
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Selv om det også er forskjeller i trendene, er det noen likhetstrekk som bør framheves:

- med unntak av Sverige var det en markert økning i ungdomsbefolkningen gjennom 70-tallet, dvs. i den samme perioden som ungdommens stilling på arbeidsmarkedet ble forverret i mange land,
- i alle landene har ungdomsbefolkningen passert en topp i løpet av 80-tallet, selv om dette har skjedd på forskjellige tidspunkter,
- i alle landene peker nå befolkningskurven for denne aldersgruppen nedover, noe som ventes å fortsette i mange år framover.

Antall yngre i arbeidsstyrken (figur 7.2) viser om lag samme utvikling som befolkningen, med vekst gjennom 70-tallet og nedgang etter en topp på 80-tallet. På grunn av variasjoner i yrkesdeltakingen er det imidlertid visse ulikheter i utviklingen i befolkningen og i arbeidsstyrken.



Figur 7.2 Trender i arbeidsstyrken 15(16)-24 år i en del land. Indeks 1981=100
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Tabell 7.4 viser yrkesfrekvenser for yngre og eldre ungdom i en del land.

Tabell 7.4: Yrkesfrekvenser for yngre og eldre ungdom etter kjønn[1)] *. Prosent*

	Norge	Sverige	Nederland	Tyskland	Frankrike	Storbrit.	USA
Menn 15(16)-19 år							
1972	42,9	53,5	39,6	60,0	32,6	66,7	59,1
1980	50,0	55,3	25,4	45,9	25,7	73,6	60,5
1985	46,3	44,7	25,2	45,8	19,5	74,2	57,2
1990	44,6	48,1	44,4	40,1	14,6	75,6	55,9
1992	39,2	34,8	47,4	-	11,5	70,6	53,4
Kvinner 15(16)-19 år							
1972	38,8	50,4	46,8	58,9	23,7	63,5	45,4
1980	43,4	55,8	27,9	41,9	18,4	75,3	52,4
1985	43,8	48,5	27,8	39,9	12,6	71,2	52,0
1990	43,5	51,1	41,9	34,8	8,1	71,5	51,7
1992	37,4	39,2	44,0	-	6,5	67,3	49,1
Menn 20-24 år							
1972	60,8	76,6	85,1	82,7	81,9	86,7	86,2
1980	77,5	84,5	74,5	79,5	80,1	86,0	85,7
1985	79,5	83,0	75,2	78,3	77,6	85,4	84,7

Tabell 7.4: Yrkesfrekvenser for yngre og eldre ungdom etter kjønn[1] *. Prosent*

	Norge	Sverige	Nederland	Tyskland	Frankrike	Storbrit.	USA
1990	78,5	80,9	76,7	76,8	65,0	86,8	84,0
1992	73,3	76,2	78,0	-	61,3	84,4	82,9
Kvinner 20-24 år							
1972	51,7	68,0	57,9	67,5	66,8	61,4	59,7
1980	64,7	81,6	67,5	72,8	68,0	67,9	69,1
1985	68,8	81,0	69,8	72,4	66,1	69,3	71,9
1990	67,1	79,5	77,1	72,7	57,6	75,1	71,6
1992	65,9	72,3	75,6	-	52,2	69,4	71,2

1) Det er flere brudd i tidsseriene, se fotnote 1 tabell 7.1.

Kilde: OECD Labour Force Statistics

Som nevnt over er det i mange land store forskjeller i yrkesdeltakingen mellom de to aldersgruppene. Tenåringene har klart lavere yrkesfrekvenser enn eldre ungdom, noe ledighetsratene for denne gruppen må sees i lys av. I mange av landene har det dessuten gjennom den siste 20-årsperioden vært en tendens til nedgang i yrkesfrekvensene for denne aldersgruppen, noe som i stor grad må sees i sammenheng med økte utdanningsfrekvenser.

Det er også store variasjoner mellom landene i yrkesfrekvensen for den yngste aldersgruppen. Frankrike har de klart laveste yrkesfrekvenser, mens Storbritannia har klart høyest. De relative høye ledighetsratene i denne aldersgruppen i Frankrike må sees i lys av dette. For de andre landene er andelen tenåringer i arbeidsstyrken i området 30-50 prosent. For aldersgruppen 20-24 år er yrkesfrekvensen høyere.

Forskjeller i yrkesfrekvenser må sees i sammenheng med andelen av de unge som er under utdanning. Ungdom i aldersguppen 15-19 år er i de fleste land i en livsfase der utdanning er hovedbeskjeftigelsen. Andelen av ungdommene i denne aldersgruppen som har utdanning som heltidsbeskjeftigelse lå i de fleste landene i området 70-80 prosent i 1991, jf. tabell 7.5 Denne andelen har økt markant fra 1975 og fram til 1991, for de landene der det finnes sammenliknbare tidsserier (Danmark, Tyskland, Nederland og Sverige). Også for aldersgruppen 20-24 år har andelen ungdom i utdanning økt siden midten av 1970-tallet, og utgjorde i de fleste landene mellom 20 og 30 prosent i 1991. Økningen i utdanningsfrekvensene kan være en medvirkende årsak til at yrkesfrekvensene i de fleste av landene har stagnert siden begynnelsen av 1970-tallet.

Det er grunn til å gjøre oppmerksom på at tabell 7,5 ikke beskriver hvor store andeler av ungdomskullene i landene som gjennomfører videregående og høyere utdanning. Både alder for skolestart, normal startalder for høyere utdanning og utdanningenes lengde varierer mellom landene. Eksempelvis ligger andelen under utdanning i aldersgruppen 20-24 år lavere i USA enn i kontinental-Europa, selv om andelen som gjennomfører høyere utdanning i USA er høyere enn i flere av disse landene. Dette har sammenheng med at amerikansk ungdom starter høyere utdanning tidligere, og delvis gjennomfører den raskere enn ungdom i kontinental-Europa.

Som det framgår av tabell 7.5 er det betydelige forskjeller i andelen av befolkningen under utdanning mellom landene i kontinental-Europa og Sverige og Storbritannia. Storbritannia skiller seg ut som det landet med den klart laveste andelen. I Storbritannia motsvares dette av høye yrkesfrekvenser, jf. tabell 7.4. De relativt

lave andelene i Sverige kan skyldes at en betydelig andel av ungdommen får opplæring gjennom arbeidsmarkedstiltak. Disse ungdommene blir i statistikken for Sverige ikke regnet som under utdanning. I arbeidsmarkedsstatistikken for Sverige er ungdom under utdanning og ungdom på opplæringstiltak trukket ut av arbeidsstyrken. Disse forholdene bidrar til at både reelle utdannings- og yrkesfrekvenser for svensk ungdom blir undervurdert i forhold til andre land.

Tabell 7.5: Andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper som er under ordinær utdanning i 1991. Regnet i fulltidsekvivalenter.

	15-19 år	20-24 år
USA	71,4	18,9
Danmark	77,1	29,2
Frankrike	81,6	23,6
Tyskland	82,8	27,7
Nederland	83,9	26,2
Storbritannia	50,0	8,6
Sverige	67,6	14,7
Norge	79,6	28,0

Kilde: OECD Education at a Glance 1993, US Bureau of Census og EUROSTAT.

I *"Nærmere om arbeidsmarkedet for unge i en del land"* i avsnitt 7.2. skal utvalget omtale arbeidsmarkedsforholdene i hvert av landene. Hver landomtale er bygget opp ved at det først gis en kort beskrivelse av utviklingen på arbeidsmarkedet i det enkelte land. Hovedvekten er lagt på ungdom, men den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet og økonomien ellers er også trukket inn. Deretter gjennomgås sentrale rammebetingelser og utviklingstrekk på enkeltområder. Vektleggingen varierer noe etter hva som særpreger hvert land. Først gis det en omtale av lover og regler som regulerer ansettelser og oppsigelser. Utdanningspolitikken og lærlingesystemene er for de fleste av landene gitt en relativt bred plass i omtalen, og arbeidsmarkedspolitikken blir for en del av landene omtalt i tilknytning til utdanningspolitikken. Et annet område som er gitt en relativt bred omtale er lønnsdannelse og andre inntektsforhold. Her blir det bl.a. fokusert på utviklingen i ungdomslønninger og institusjonelle særordninger som lovfestede minstelønnsordninger. For en oppsummering av kapitlet vises det til *"Sammendrag"* i kapittel 1.

7.2 NÆRMERE OM ARBEIDSMARKEDET FOR UNGE I EN DEL LAND

I dette avsnittet vil det bli gitt en nærmere beskrivelse av arbeidsmarkedet for ungdom i Sverige, Danmark, Nederland, Tyskland, Østerrike, Frankrike, Storbritannia og USA.

7.2.1 Sverige

7.2.1.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Sverige

Framtredende trekk ved den svenske økonomien er en stor offentlig sektor, som særlig griper inn i ungdomsarbeidsmarkedet gjennom et sterkt utbygget offentlig utdanningssystem, og en høy grad av satsing på arbeidsmarkedspolitikk.

Sverige var i flere tiår et av OECD-landene med lavest arbeidsledighet. Mens det forrige tilbakeslaget i internasjonal økonomi på midten av 80-tallet brakte ledighetstratene opp på et høyt nivå i mange andre europeiske land, oversteg ikke ledigheten i Sverige 3 1/2 prosent noe år på 80-tallet. Etter overopphetingen av økonomien på slutten av 80-tallet, og den etterfølgende nedgangen i økonomien, økte imidlertid ledigheten også i Sverige.

Tabell 7.6 gir utviklingen i en del hovedtrekk på arbeidsmarkedet siden 1960.

Tabell 7.6: Hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i Sverige 1960-92.

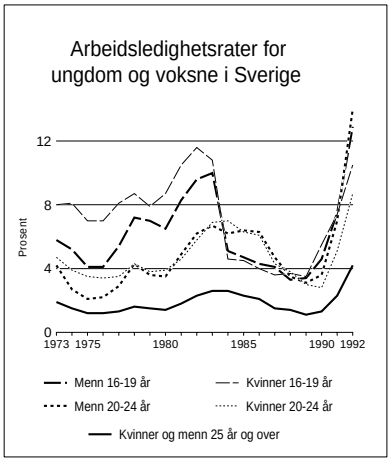
	Gjennomsnittlig årlig endring, prosent						
	1960-73				1973-91		
	Nivåtall, prosent						
	1964	1973				1980	1992
Arbeidsstyrke	0,6				0,8		
Sysselsetting	0,6				0,9		
Yrkesfrekvens, totalt	74,8	77,1				82,9	82,7
Yrkesfrekvens 16-24 år *	67,3	64,1				70,8	58,2
Arbeidsledighet, totalt	1,5	2,5				2,0	5,2
Arbeidsledighet 16-24 år **	3,0	5,2				5,0	11,5

1) Arbeidsstyrke i prosent av befolkningen i aldersgruppen
2) Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen

Kilde: OECD Labour Force Statistics

Det er to faktorer som ofte står i fokus når Sveriges lange historie med lav ledighet skal forklares: Den aktive arbeidsmarkedspolitikken og det svenske systemet for lønnsforhandlinger. I tillegg har det vært en betydelig vekst i sysselsettingen i offentlig sektor.

I likhet med de fleste andre land har ungdomsledigheten i Sverige gjennomgående vært betydelig høyere enn ledigheten for voksne, jf. figur 7.3 Ungdomsledigheten var i 1989 nede i 3,2 prosent, og har deretter vist en sterk vekst. Ledighetsraten for ungdom økte til 6,5 prosent i 1991, og i 1992 til 11,5 prosent. Ledighetsraten for unge økte således med vel 8 prosentenheter fra 1989 til 1992, mens den for voksne økte med om lag 3 1/2 prosentenheter i samme tidsrom. Som i andre land illustrerer dette at arbeidsmarkedet for ungdom er mer konjunkturfølsomt enn arbeidsmarkedet for voksne.



Figur 7.3 Arbeidsledighet for voksne og ungdom i Sverige. Prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Økningen i ledigheten har for de unge i første rekke resultert i at flere blir ledige, mens det for voksne i større grad har skjedd gjennom lengre ledighetsperioder. Likevel utgjør de langtidsledige en betydelig mindre andel av de ledige i Sverige enn i andre land. Flere land i Europa har allerede ved ledighetsrater på rundt 5 prosent hatt andeler langtidsledige (mer enn 12 måneder) i området 20-50 prosent. I Sverige lå andelen langtidsledige i 1992, da ledigheten var 4,8 prosent, på vel 8 prosent. Dette kan blant annet sees i sammenheng med den sterke vekten som er lagt på å «bryte opp» ledighetsperioder med arbeidsmarkedstiltak i den svenske arbeidsmarkedspolitikken. Dette betyr imidlertid at den andelen som har vært ute av ordinært arbeid i lengre tid, er større enn andelen langtidsledige i statistikken.

Som det framgår av figur 7.3 var ledighetsraten fram til 1983 høyest for de yngste unge, mens det etter dette delvis har vært en tendens til at ledigheten er høyest i aldersgruppen 20-24 år. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at det siden midten av 80-tallet har skjedd en betydelig nedgang i yrkesdeltakelsen blant de yngste unge. Yrkesfrekvensene for aldersgruppen 16-19 år falt fra rundt 55 prosent i 1980 til 37 prosent i 1992. Dette skyldes i stor grad at utdanningsfrekvensene har økt. Det er således ikke overraskende at økende problemer på arbeidsmarkedet etterhvert har slått sterkere ut for aldersgruppen 20-24 år, der det bare er rundt én av fire som fortsatt er under utdanning.

Arbeidsløsheten blant svensk ungdom er i likhet med andre land høyest blant dem som ikke har fullført videregående skole. Disse hadde også de lengste ledighetsperiodene.

7.2.1.2 Lover og regler

Det svenske lovverket som regulerer ansettelse og oppsigelser er på mange punkter relativt likt det norske. Oppsigelsesvernet innebærer at oppsigelser enten må skje på grunnlag av brudd i forutsetninger i arbeidsforholdet, eller ha økonomiske årsaker. Det er adgang til å foreta oppsigelser på økonomisk grunnlag også dersom dette skjer for å øke lønnsomheten. Lovverket og praktiseringen av lovene er nært knyttet opp mot avtaleverket i arbeidslivet og forhandlingssystemet. Lovene omfatter likevel både de organiserte og de uorganiserte. Normalt behøver ikke det enkelte foretak betale sluttvederlag.

Korttidsansettelser i Sverige er regulert. Det er vanligst med kortidsansettelser av ungdom, framfor alt fordi prøvetid er en vanlig og akseptert form for kortidsansettelse, OECD (Employment Outlook 1993) karakteriserer imidlertid de svenske reguleringene av kortidsarbeid som moderate, sterkere en for eksempel Danmark og Storbritannia, men svakere enn Frankrike.

7.2.1.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Utdanningspolitikk

Etter den obligatoriske niårige grunnskolen fortsetter den store majoriteten av svensk ungdom i videregående skole. De som velger yrkesrettet utdannelse får i hovedsak denne på skolebenken, ikke i bedriftene.

Nesten samtlige elever (98 prosent) som sluttet i grunnskolen i 1988 søkte videregående skole. Av disse ble 87 prosent tatt opp, og 77 prosent hadde fullført våren 1992. Blant gutter fordelte andelen seg om lag likt på de som fulgte teoretisk (3-4 årig) utdannelse og yrkesrettet (2-3 årig) utdannelse. For jenter er andelen som velger yrkesrettet utdannelse mindre. Dette innebærer at Sverige har den mest yrkesrettede videregående skolen i Norden (Fägerlind, 1993). Yrkesopplæringen er sammenliknet med mange andre land i liten grad bedriftsbasert.

Sverige har beveget seg fra et system hvor praktisk yrkesopplæring ble gitt større vekt til dagens system med yrkesopplæring i skole. Dette kan sees i lys av at Sosialdemokratene har hatt regjeringsansvar i det meste av etterkrigstiden, og har hatt som mål at utdannelsen skal være mest mulig lik for ulike grupper. Et annet forhold som trolig har bidratt til dette er at de svenske arbeidsgiverforeningene er blitt mer dominert av store foretak, som gjennomgående har benyttet lærlinger i mindre grad enn små foretak.

De yrkesrettede linjene i Sverige inkluderer fra 1986 praktisk arbeidserfaring utenfor skolen gjennom ubetalt praksis i bedrifter. Mellom 5 og 25 prosent av tiden blir – avhengig av fagområde – tilbragt i yrkeslivet. Yrkesopplæringen er lite spesialisert, men mer innrettet mot bredere yrkesområder.

Arbeidsmarkedspolitikk

Ut fra den inndeling av utgifter til arbeidsmarkedstiltak som benyttes av OECD, er Sverige det landet som klart har høyest utgifter til aktive tiltak som andel av BNP. Det er særlig utgifter til arbeidsmarkedsopplæring og virkemidler rettet mot yrkeshemmede som er høye som andel av BNP i Sverige sammenliknet med andre land. Etter OECDs inndeling er ikke kategorien «ungdomstiltak» spesielt omfattende i Sverige, kun 0,12 prosent av BNP i 1991-92. Her er det imidlertid viktig å være klar over at OECD ikke har inkludert utgifter til tiltak som i hovedsak omfatter unge, dersom de i prinsippet også er åpne for andre aldersgrupper. OECDs inndeling undervurderer derfor graden av satsing på ungdom i den svenske, og for øvrig også den norske, arbeidsmarkedspolitikken.

Gjennom 70- og 80-tallet utgjorde arbeidsmarkedspolitikken det viktigste motkonjunkturelle elementet i finanspolitikken. Da ledigheten økte i Sverige, var myndighetene raskt ute med å øke bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak, og tilsvarende ble omfanget av tiltakene da situasjonen på arbeidsmarkedet ble bedre, trappet ned. Dette gjelder enten det måles ved utgifter til arbeidsmarkedstiltak som andel av BNP, eller (enda sterkere), om en ser på antall personer (jf. SOU 1993:43 Politik mot arbetslöshet). Tiltaksnivået har likevel gjennomgående ligget på et høyt nivå i forhold til andre land. Ved lavkonjunkturen på midten av 80-tallet steg andelen

langtidsledige, og arbeidsmarkedspolitikken ble da vridd mer mot langtidsledige og ungdom.

En betydelig del av arbeidsstyrken i Sverige har til enhver tid vært omfattet av arbeidsmarkedstiltak. På 80-tallet nådde tallet på deltakere en topp i 1984 med 220 000 personer i gjennomsnitt, eller 5 prosent av arbeidsstyrken. I 1992 var det gjennomsnittlige antallet 265 000 personer, eller 5,9 prosent av arbeidsstyrken. Andelen ungdom som var på tiltak nådde også en topp i 1984 da nesten 15 prosent av ungdomsarbeidsstyrken var på tiltak.

Disse trekk ved den svenske arbeidsmarkedspolitikken har ikke blitt opprettholdt i den inneværende lavkonjunkturen. Likevel har antall personer på tiltak nådd sitt høyeste nivå noensinne, samtidig som ledigheten har nådd en etterkrigsrekord.

Det har skjedd endringer i innretningen av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom over tid. Gjennom 80-tallet var arbeidsmarkedspolitikken i større grad innrettet mot å gi ungdom sysselsetting gjennom beredskapsarbeid, mens en de senere år har vridd arbeidsmarkedstiltakene mot opplæringstiltak.

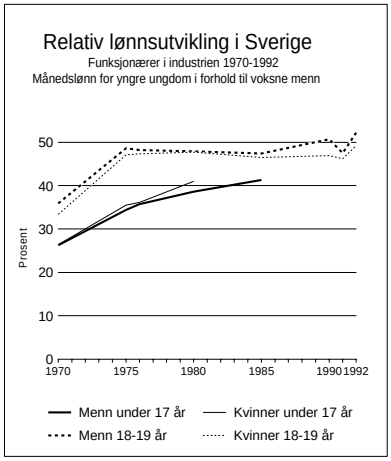
Innenfor arbeidsmarkedspolitikken ble det for budsjettåret 1992-93 innført nye tiltak spesielt for ungdom. «Ungdomspraktik» er et tiltak som er rettet mot ungdom som verken har jobb i det ordinære arbeidsmarkedet eller utdanning i det ordinære utdanningssystemet. Tiltaket omfattet i februar 1993 vel 93 000 personer. Ordningen innebærer at ungdom i kombinasjon med opplæring får praksis hos offentlige eller private arbeidsgivere, og skal dessuten delta i jobbsøkeraktiviteter. De får ikke lønn fra arbeidsgiveren, men et utdanningstilskudd fra staten som svarer til dagpengegodtgjørelsen, eventuelt mindre når det dreier seg om ungdom som ikke har opptjent rettigheter til dagpenger.

Det foreligger en del analyser som har forsøkt å kartlegge effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak i Sverige, se omtalen i *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11.

7.2.1.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

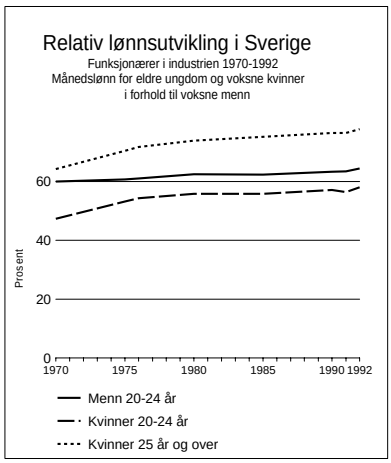
Både gjennom 60- og 70-tallet, og helt fram til midten av 80-tallet, skjedde det en betydelig reduksjon i lønnsforskjellene i Sverige. En slik tendens har også skjedd i mange andre land (se OECD Employment Outlook 1993), men i Sverige har tendensen vært spesielt markert. Lønnsforskjellene ble mindre både mellom aldersgrupper og mellom grupper med ulik utdanning. Det var også en tendens til mindre forskjeller innen ulike utdannings- og yrkesgrupper. (Se Edin og Holmlund 1993.)

Figur 7.4-7.7 er basert på lønnsstatistikk for enkeltsektorer og underbygger delvis dette, selv om statistikken for enkelte sektorer ikke strekker seg lengre tilbake enn ca. 1975.



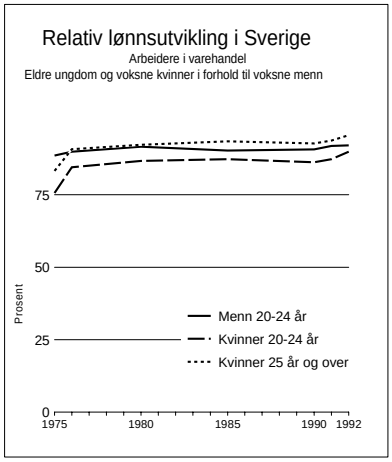
Figur 7.4 Relativ lønnsutvikling i Sverige. Funksjonærer i industrien 1970-1992. Månedslønn for yngre ungdom i forhold til menn 25 år og over. Prosent.

Kilde: Statistiska Centralbyrån



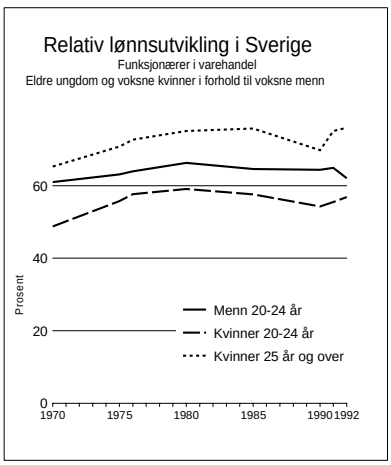
Figur 7.5 Relativ lønnsutvikling i Sverige. Funksjonærer i industrien 1970-1992. Månedslønn for eldre ungdom og voksne kvinner i forhold til menn 25 år og over. Prosent.

Kilde: Statistiska Centralbyrån



Figur 7.6 Relativ lønnsutvikling i Sverige. Arbeidere i varehandel 1975-1992. Timelønn for eldre ungdom og voksne kvinner i forhold til menn 25 år og over. Prosent.

Kilde: Statistiska Centralbyrån



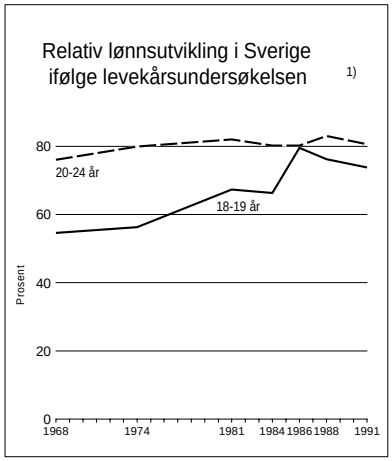
Figur 7.7 Relativ lønnsutvikling i Sverige. Funksjonærer i varehandel. Månedslønn for eldre ungdom og voksne kvinner i forhold til menn 25 år og over. Prosent.

Kilde: Statistiska Centralbyrån

Det framgår også at det er forskjeller i det relative lønnsnivået for ungdom mellom sektorer. Forskjellene i lønnsnivå for ungdom relativt til voksne i figurene skyldes imidlertid i større grad forskjeller mellom næringene i lønnsnivå for voksne enn forskjeller mellom sektorene i lønnsnivået for ungdom. Figurene indikerer at lønnsnivået for yngre ungdom i forhold til menn over 24 år de siste årene har ligget på i størrelse 50 prosent. For eldre ungdom (20-24 år) varierer det relative lønnsnivået mer, fra rundt 60 prosent til 90 prosent av lønnsnivået for voksne.

En annen kilde til beskrivelse av den relative lønnsutviklingen for ungdom er de svenske levekårsundersøkelsene for årene 1968, 1974 og 1981, samt tilsvarende undersøkelser fra 1984, 1986, 1988 og 1991. Analysene til Edin og Holmlund (1993) referert under er blant annet basert på disse datakildene. Målt som andel av lønn for voksne i aldersgruppen 35-44 år øker lønnsnivået i aldersgruppen 18-19 år

fra om lag 55 prosent i 1968 til 80 prosent i 1986. Deretter faller forholdet til om lag 74 prosent i 1991. For eldre ungdom (20-24 år) er utviklingen preget av en tilsvarende, men svakere tendens: Mens lønnsnivået for de unge i denne aldersgruppen i 1968 var om lag 76 prosent av lønnsnivået for voksne 35-44 år, når det en topp i 1988 med 83 prosent, for deretter å falle ned til vel 80 prosent i 1991.



Figur 7.8 Relativ lønnsutvikling i Sverige ifølge levekårsundersøkelsene. Timelønn for ungdom 18-19 år og 20-24 år i forhold til voksne 35-44 år. Prosent.

1) Timelønn er basert på respondentenes oppgitte månedslønn/ukelønn og utførte timeverk.

Kilde: Edin og Holmlund (1993)

Det er en utbredt oppfatning at det er den egalitære politikken til de svenske fagforeningene, framfor alt LO, som forklarer den betydelige graden av lønnsutjamning. Sverige har lenge hørt til de land som har mest sentraliserte forhandlinger, og andelen organiserte i arbeidsstyrken er høy. Lønnsforhandlinger på mindre sentralisert nivå har imidlertid fått økende betydning.

Edin og Holmlund (1993) reiser spørsmålet om fagforeningenes solidariske lønnspolitikk utgjør hele forklaringen på tendensen til mindre lønnsforskjeller, eller om det finnes alternative forklaringer. De har foretatt en analyse som forsøker å belyse i hvilken grad konvensjonelle tilbuds- og etterspørselsfaktorer kan bidra til å forklare utviklingen. Som følge av manglende data til å beskrive etterspørselen etter ung arbeidskraft, konsentrerer forskerne seg om relative endringer i arbeidstilbudet for ungdom. Det viser seg at veksten i relative ungdomslønninger i stor grad falt sammen med en tendens til nedgang i arbeidstilbudet for ungdom relativt til voksne. De finner også at ungdomssysselsettingen har vist en betydelig følsomhet for endringer i ungdomsbefolkningen.

Ut fra dette kan det argumenteres for at lønningene for ungdom i noen grad har tilpasset seg arbeidstilbudet, slik at sysselsettingen har beveget seg mer i takt med dette. Dette kan i så fall tale for at relative lønninger er mer fleksible enn om det er fagforeningenes solidariske lønnspolitikk som forklarer utviklingen.

Edin og Holmlund sitt analyseopplegg gir imidlertid ikke grunnlag for å kvantifisere den relative betydningen av slike mer markedsmessige forhold, i forhold til betydningen av fagforeningenes solidariske lønnspolitikk for den relative lønnsutviklingen og sysselsettingen. En indikasjon på at lønnspolitikken har spilt en rolle, er at sektorvise forskjeller i faktorer med betydning for bedriftenes lønnsevne har fått større betydning for lønnsnivået i sektorene, etterhvert som forhandlingene er blitt mer desentraliserte.

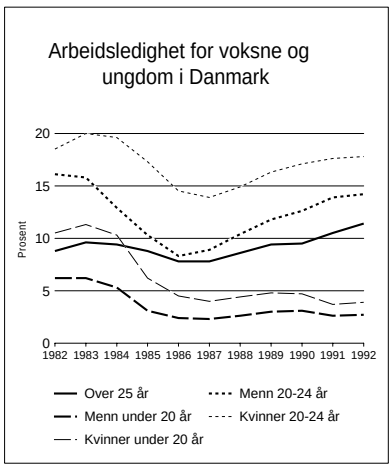
De to tolkningene av endringene i relative ungdomslønninger og sammenhengen med utviklingen i ungdoms stilling i arbeidsmarkedet, er selvfølgelig ikke de eneste. Det kan også tenkes at det er andre økonomiske utviklingstrekk som ligger bak både tendensen til økte og deretter lavere relative ungdomslønninger, og mer desentraliserte forhandlinger. Det har over denne lange perioden vært vekst i tjenesteytende næringer som har større innslag av mindre bedrifter, og det er blitt et langt større mangfold av jobber. I tillegg har ungdomsjobbene og jobbene for voksne endret karakter.

7.2.2 Danmark

7.2.2.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Danmark

Framtredende trekk ved det danske arbeidmarkedet er generøse stønadsordninger og klare tegn til strukturelle problemer.

Som de fleste andre europeiske OECD-land opplevde Danmark en markant økning i arbeidsledigheten etter den første oljeprisøkningen i 1973/1974. Arbeidsledigheten viste en jevn stigning gjennom andre halvdel av 1970-tallet. Denne ugunstige utviklingen på arbeidsmarkedet ble forsterket etter den andre oljeprisøkningen på begynnelsen av 1980-tallet. Den registrerte ledigheten nådde en foreløpig topp i 1983 på 10,5 prosent av arbeidsstyrken. Deretter inntraff en periode med fallende ledighet under det kraftige oppsvinget i innenlandsk etterspørsel på midten av 1980-tallet. I årene 1985 og 1986 var den registrerte ledigheten nede i knapt 8 prosent, samtidig som det oppsto et kraftig lønnspress. Dette var et klart tegn på at det hadde oppstått betydelige strukturproblemer på det danske arbeidsmarkedet. Som følge av konjunkturnedgangen i perioden etter 1986 har arbeidsledigheten gradvis økt igjen. I 1992 var den registrerte arbeidsledigheten kommet opp i 11,4 prosent, det vil si ny dansk etterkrigsrekord. Flere analyser peker i retning av at det vil være vanskelig for danskene å bringe arbeidsledigheten under 8-9 prosent med den nåværende strukturen på arbeidsmarkedet, uten at dette medfører økt lønnspress (Finansredegørelse 93, Albæk, Madsen og Pedersen (1992)).



Figur 7.9 Registrert ledighet i prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1993.

Figur 7.9 viser utviklingen i den registrerte arbeidsledigheten for voksne og ungdom i Danmark. Den registrerte arbeidsledigheten for de unge i aldersgruppen

15-19 år har siden midten av 1980-tallet ligget på et forholdsvis lavt nivå. Det er imidlertid et problem å benytte registertall for denne aldersgruppen p.g.a. at tilbøyligheten til å melde seg ledig ved arbeidskontorene vil være liten som følge av at de yngste på arbeidsmarkedet i mindre grad har opparbeidet seg dagpengerettigheter. De danske AKU-undersøkelsene, som foretas på vårparten og samsvarer med EFs retningslinjer, indikerer at andelen ledige i denne undomsgruppen var på om lag 8 prosent i 1991, mot en andel på om lag 3 prosent ifølge registertallene. Dette er likevel en forholdsvis lav ledighet, både absolutt og i forhold til den generelt høye arbeidsledigheten i Danmark. Nedgangen i den registrerte arbeidsledigheten for aldersgruppen 15-19 år i løpet av første halvdel av 1980-tallet må sees i sammenheng med en betydelig ekspansjon i det videregående utdanningssystemet i denne perioden. I 1990 gikk om lag 94 prosent av et ungdomskull rett fra grunnskolen og over i videregående utdanning. Utdanningsfrekvensen for gruppen 15-19 år var på 77 prosent i 1990. Dette innebærer også at en god del ungommer faller fra underveis, slik at vel 1/3 av et årskull ender opp uten formell yrkeskompetanse. Yrkesdeltakingen blant undom i aldersgruppen 15-19 år er likevel på et svært høyt nivå i Danmark. Ifølge de danske AKU-undersøkelsene lå yrkefreksvensen på nesten 70 prosent i perioden 1988-1991. Dette er klart høyere enn i Norge, Sverige og EF-landene (med unntak av Storbritannia).

For aldersgruppen 20-24 år er arbeidsmarkedssituasjonen langt svakere, og mer på linje med det en finner i andre land. Arbeidsledigheten i denne aldersgruppen har også variert sterkere med konkjunkturutviklingen gjennom 1980-tallet enn ledigheten blant de voksne, jf. figur 7.9. I 1992 var den registrerte ledigheten for denne gruppen 16 prosent, mot 11 1/2 prosent blant de voksne. Andelen av de unge i denne aldersguppen som berøres av ledighet i løpet av et år er særdeles høy, det vil si hele 46 prosent i 1992. For hele arbeidsstyrken ligger denne andelen på 28,5 prosent. Dette innebærer at ungdommene oftere rammes av ledighet enn voksne, men også at de unge i gjennomsnitt har kortere ledighetsperioder enn voksne. Yrkesfrekvensen blant de unge i aldersgruppen 20-24 år er på et svært høyt nivå i Danmark, nær 85 prosent i 1991 ifølge den danske AKU-undersøkelsen. Utdanningsfrekvensen for denne gruppen var på vel 28 prosent i 1990, det vil si lavere enn i Norge men høyere enn i Sverige.

I likhet med mange andre land er det en tendens til at ufaglært ungdom i større grad rammes av ledighet enn ungdom som har en utdanning som gir yrkeskompetanse. I 1989 var ledighetsprosenten blant ufaglært ungdom i aldersgruppen 20-24 år på 21-22 prosent (Socialkommissionen, 1992), mot en andel på 15 prosent for undomsgruppen som helhet. I disse tallene er utdanningssøkende holdt utenfor, slik at ledighetstallene samlet sett blir noe høyere enn de registrerte ledighetstallene.

Det som særlig særmerker rammebetingelsene for dansk ungdom på arbeidsmarkedet er en svært generøs dagpengeordning og et svakt oppsigelsesvern. Disse forholdene bidrar til å forklare at dansk ungdom hyppig er utsatt for arbeidsledighet. Den lange effektive dagpengeperioden kan ha medvirket til at en del har blitt utstøtt fra arbeidsmarkedet på mer varig basis.

7.2.2.2 Lover og regler

Sammenliknet med andre europeiske land har Danmark et svært beskjedent oppsigelsesvern. Regler som beskytter arbeidsstyrken mot uvarslede oppsigelser gjelder kun funksjonærer og enkelte grupper av arbeidere. Adgangen til midlertidig ansettelse og bruk av innleid arbeidskraft er ikke regulert i Danmark.

I grove trekk kan danske arbeidsgivere foreta oppsigelser av arbeidere med noen timers varsel. Det svake oppsigelsesvernet innbærer at bedriftene tilnærmet

kostnadsfritt kan regulere arbeidsstokken i takt med produksjons- og avsetningsforhold. Dette bidrar til at ansettelseskostnadene blir lavere, som følge av at det er små kostnader forbundet med å kvitte seg med arbeidskraften igjen på et senere tidspunkt. Dette kan bidra til at de unge får lettere innpass i arbeidsmarkedet, samtidig som ungdom lettere mister jobben igjen ved innskrenkninger. Den relativt høye frekvensen av dansk undom som berøres av ledighet i løpet av et år kan gi en indikasjon på at dette er tilfelle.

Det svake oppsigelsesvernet må også sees i sammenheng med et forholdsvist generøst dagpengesystem, men relativt kort opptjeningstid (26 uker) og svært kort periode der arbeidsgiverene må betale lønn[6]). Det svake oppsigelsesvernet og den generøse dagpengeordningen har bidratt til et betydelig omfang av midlertidige hjemsendelser, det vil si at arbeidsgiverene sier opp ansatte under forståelse av at de kan komme tilbake til jobben om relativt kort tid. For ungdom med relativt lav lønn, vil inntektstapet ved en slik midlertidig hjemsendelse være liten som følge av høy kompensasjonsgrad i dagpengeordningen. Dersom partene tar hensyn til dette i tilpasningen, vil trolig lavtlønnsgrupper som ungdom være overrepresentert blant dem som midlertidig mister jobben. Hovedproblemet ved denne formen for hjemsendelsesledighet er at de ledige reelt sett ikke er til rådighet for andre jobber som blir tilbudt. Jensen, Mikkelsen og Westergaard Nielsen (1992) anslår at denne formen for ledighet svarer til om lag 1 1/2 prosent av arbeidsstyrken. Det høye omfanget av hjemsendelsesledighet er først og fremst et statsfinansielt problem, ved at partene i arbeidslivet velter kostnadene ved sesongmessige slakk over på dagpengeutbetalinger, men bidrar også til at den strukturelle ledigheten er høy. For dem som berøres av denne tilpasningen er trolig problemet mindre, siden de likevel opprettholder en viss inntekt og jobbsikkerhet.

7.2.2.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Utdanningspolitikk

I likhet med Norge og Sverige har Danmark 9-årig grunnskole med skolestart for 7-åringer. Etter avslutningen av grunnskolen kan elevene enten gå over i en almenfaglig eller en yrkesrettet (ungdoms)utdanning. I 1990/1991 gikk om lag 94 prosent av de som avsluttet grunnskolen direkte over i videregående utdanning. Den yrkesrettede (ungdoms)utdanningen er delt opp i en yrkesgymnasial utdanning med et felles basisår og en ren yrkesrettet utdanning. Nær 60 prosent går fra grunnskolen og over i yrkesrettet utdanning. De yrkesrettede utdanningene er supplert med praksis- og lærlingeplasser. Knapt 35 prosent tar almenfaglig utdanning.

Den høye andelen unge som videreutdanner seg etter grunnskolen skyldes dels yrkesutdannelsens innbygging i utdannelsessystemet med praksis- og lærlingeplasser og dels en høy studiestøtte i internasjonal sammenheng. Sammenliknet med Norge og Sverige, har Danmark et forholdsvis godt utbygd lærlingesystem, men systemets omfang er ikke på høyde med Tyskland. Gjennom 1980-tallet har antallet praksis- og lærlingeplasser pr. år ligget rundt 30 og 40 000, men svingt med konjunkturene. I begynnelsen av 1980-tallet lå andelen unge som gjennomførte en lærlingeutdanning på 35 prosent. Denne andelen økte til hele 45 prosent på andre halvdel av 1980-tallet, for deretter å falle til om lag 40 prosent ved inngangen til 1990-tallet. Etterspørselen etter praksis- og lærlingeplasser har gjennom 1980-tallet likevel vært langt større enn tilbudet. Dette er noe av bakgrunnen for at det i 1990 ble

6. Fram til 1989 ble det utbetalt dagpenger fra første ledighetsdag. F.o.m. 1989 ble det innført 1 arbeidsgiverbetalt dag, og fra 1. juli 1993 overtok arbeidsgiverene også betalingen av 2. ledighetsdag.

opprettet en ordning med praksiskompenserende undervisning (PKU-ordningen) på en verkstedsskole. I 1991 omfattet PKU-ordningen om lag 1500 elever, og erfaringene så langt tyder på at denne ordningen er relativt ressurskrevende.

Som tidligere nevnt faller en stor andel av danske ungdommer fra utdanningssystemet underveis. Frafallet fra yrkesutdanningen, som i 1987/88 svarte til om lag 13 prosent av en årgang, kunne i stor grad føres tilbake til problemene med læringe- og praksisplasser. Blant dem som velger en almenfaglig utdanning, er det om lag tilsvarende andel av en årgang som ikke gjennomfører en utdanning som gir yrkeskompetanse. Frafallet fra dem som gjennomført gymnaset kan på liknende måte henføres til adgangsbegrensningen på universiteter og høyskoler. Gjennom 1980-tallet er en stadig større andel av søkere til universiteter og høyskoler blitt avvist. I 1993 ble om lag 30 prosent av de vel 60 000 unge som søkte universiteter og høyskoler avvist. Alt i alt er det anslått at vel 1/3 av et ungdomskull ikke kommer fram til en utdanning som gir yrkeskompetanse.

Arbeidsmarkedspolitikk

Regnet som andel av BNP er Danmark det OECD-landet som har høyest arbeidsmarkedsrelaterte utgifter, det vil si om lag 6,5 prosent av BNP i 1992 (OECD, Employment Outlook, 1993). Danmarks utgifter til både aktive og passive arbeidsmarkedstiltak kan være overvurdert i forhold til en del andre land, fordi ytelsene i Danmark utbetales brutto (før skatt). Omkring 3/4 av utgiftene går til passiv understøttelse av ledige i form av dagpenger og førtidspensjon. I de siste årene har det vært en viss dreining i retning av å legge større vekt på aktive arbeidsmarkedstiltak.

Kompensasjonsgraden i det danske *dagpengesystemet* er på hele 90 prosent for arbeidstakere med lav inntekt. Sammen med Sverige er Danmark det OECD-landet som har høyest kompensasjonsgrad for lavinntektsgrupper. Danmark har imidlertid et forholdsvis lavt maksimumsgrunnlag for dagpenger (ca.70-75 prosent av gjennomsnittslønn), slik at kompensasjonsgraden for en arbeidstaker med lønn rundt gjennomsnittet ligger på om lag 68 prosent, det vil si ikke vesentlig over OECD-gjennomsnittet. Arbeidsledighet forekommer hyppigere blant lavinntektsgrupper, slik at den gjennomsnittlige kompensasjonsgraden utgjorde vel 75 prosent av de arbeidslediges tidligere inntekt i 1991. Om lag 35 prosent av dagpengemottakerene hadde en kompensasjonsgrad på 90 prosent. For ungdom, som har relativt lav lønn, kan dagpengesatsene framstå som svært generøse.

Rett til å motta dagpenger oppnås etter ett års medlemsskap i en privat arbeidsløshetskasse og minst 26 ukers arbeidsforhold som lønnsmottaker, selvstendig eller vernepliktig. Lærlinger eller andre personer som har gjennomført en yrkesrettet utdanning av en viss varighet, kan få dagpenger én måned etter innmelding i en a-kasse. For disse gruppene, samt for vernepliktige, som ikke oppfyller betingelsen om 26 ukers arbeidsforhold, vil dagpenger svarende til 80 prosent av maksimalsatsen kunne oppnås (det vil si 55-60 prosent av gjennomsnittslønn).

Den maksimale sammenhengende ytelsesperioden for dagpenger er 2 1/2 år. Den effektive perioden er imidlertid mye lenger som følge av at arbeidsledige innen en viss tid blir tilbudt en tidsavgrenset og subsidiert jobb i privat eller offentlig sektor. Inkludert to perioder med slike tidsavgrensede tiltak, kan den maksimale ytelsesperioden komme opp i hele 9 år. Ungdom med dagpengerettigheter har et særskilt krav på et tidsavgrenset tilbud om arbeid etter 1 års ledighet. Under arbeidet ytes avtalefestet lønn. I offentlig sektor er lønnen oppad avgrenset til 80 kroner pr. time. Ungdom med dagpengerettigheter kan også få en spesiell utdannelsesytelse opp til 2 år dersom de i forkant har vært ledig i minst et halvt år. Ungdommen må

selv sørge for å bli tatt opp i en utdannelsesinstitusjon, og ytelsen utgjør 50 prosent av maksimalt dagpengebeløp.

Danske ungdommer med dagpengerettigheter oppnår en vesentlig lengre ytelsesperiode ved ledighet og en høyere kompensasjonsgrad enn unge i andre land. Adgangen til dagpengesystemet er dessuten lettere i Danmark enn i andre land, ved at det er mindre strenge krav til å opparbeide rettigheter. Jensen og Westergaard Nielsen (1990) har undersøkt kompensasjonsgradens betydning for arbeidsledigheten for ulike aldersgrupper. Ungdom er den aldersgruppen der undersøkelsen viser klart sterkest negative effekter av kompensasjonsgraden på ledigheten. En høy kompensasjonsgrad synes også å bidra til å øke ledighetsperiodens lengde for ungdom.

7.2.2.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

I likhet med Norge og Sverige har Danmark en forholdsvis sentralisert lønnsdannelse med en stor grad av organisering blant de ansatte. I 1992 tilsvarte andelen organiserte 74 prosent av arbeidsstyrken. Antall LO-medlemmer utgjør mer enn 50 prosent av arbeidsstyrken. På arbeidsgiversiden omfattet den danske arbeidsgiverforeningen, DA, om lag 20 prosent av de sysselsatte i 1992. I likhet med Norge og Sverige foregår forhandlinger både på sentralt og lokalt plan, og det er i løpet av de siste årene blitt lagt større vekt på lokale forhandlinger enn tidligere.

Den danske minstelønnsordningen ble innført i 1977. Minstelønnen blir fastsatt i de sentrale forhandlingene mellom LO og DA. I praksis har minstelønnssatsen vært gjeldende på hele arbeidsmarkedet, selv om den har vært mer eller mindre bindende på ulike delmarkeder. Minstelønnen gjelder for personer som er over 18 år. Ved innføringen av minstelønnen i 1977, utgjorde denne om lag 58 prosent av gjennomsnittslønn. I 1985 svarte minstelønnen til om lag 52 prosent av gjennomsnittlønnen. (Kildene her er: Larsen og Smith, 1988; andre kilder viser høyere tall).

Albæk og Madsen (1989) har forsøkt å beregne sysselsettingskonsekvensene av innføringen av minstelønnen i 1977 ved å sammenlikne lønnsfordelingene før og etter at ordningen ble opprettet. Innføringen av ordningen innebar at lønnsgulvet i DA-området økte med om lag 7 prosentpoeng fra 1976 til 1978 i forhold til gjennomsnittlig lønn. Albæk og Madsen anslo at denne hevingen av lønnsgulvet bidro til å redusere sysselsettingen blant manuelle arbeidere innenfor DA-området med om lag 1,2 prosent. Utslaget var sterkest blant de lavest lønnede kvinnene, der undersøkelsen indikerte at om lag halvparten hadde mistet jobben. Blant lavlønte, ikke-faglærte menn, mistet om lag 8 prosent jobben. Dette svarte til en reduksjon av den samlede sysselsettingen blant ikke-faglærte menn på om lag 1,2 prosent. For faglærte menn hadde minstelønnen ingen betydning.

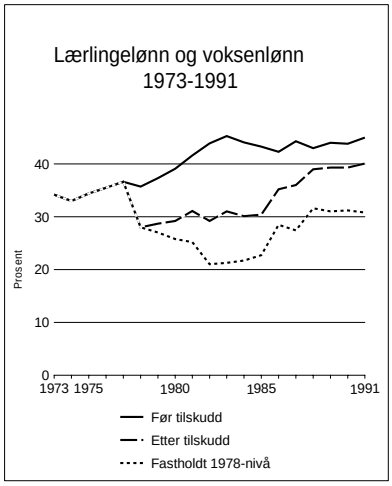
Larsen og Smith (1988) fant at om lag 3 prosent av de mannlige lønnstakere og om lag 10 prosent av kvinnelige lønnstakere var omfattet av minstelønnsordningen i perioden 1977-1985. Ifølge deres undersøkelser opplevde personene på minstelønn i gjennomsnitt langt høyere ledighet enn de som hadde høyere lønn. Dette kan tolkes i retning av at minstelønnen sto for en reell begrensning som hindret at det kom flere i arbeid blant personer i lavtlønnsgruppen. Mistelønnen syntes rimeligvis ikke å påvirke omfanget av den midlertidige hjemsendelsesledigheten, mens de mer permanente oppsigelsene viste tegn til å øke i omfang. Yrkesutdanning og yrkeserfaring bidro klart til å redusere risikoen for ledighet, mens økt utdannelse i seg selv ikke syntes å gi spesielt høy avkastning i form av høyere lønn.

Westergaard Nielsen (1993) stilte spørsmål ved om den formelle minstelønnen som er den egentlige årsaken til opphopningen av arbeidsledighet blant lavlønte, eller om det i større grad er atferden i de enkelte bedriftene som er årsaken. Innenfor

noen utvalgte virksomheter viser studien til Westergaard Nielsen at det i løpet av 1980-tallet er blitt stadig færre som har en lønn i nærheten av de formelle minstelønnssatsene. De laveste timelønningene har økt mer enn de formelle minstelønningene og de maksimale dagpengene gjennom 1980-tallet. På denne bakgrunnen konkluderer Westergaard Nielsen med at det danske arbeidsmarkedet har et lønnsstrukturproblem, der de faktiske minstelønningene har økt ganske betydelig til tross for økende arbeidsledighet. En mulig forklaring på at de formelle minstelønningene har fått redusert betydning i løpet av 1980-tallet, kan være at lønningene i større grad enn tidligere er blitt fastsatt gjennom lokale forhandlinger. Ut fra indsider-outsider hypotesen (jf. omtalen i kap.8), kan det ved lokale forhandlinger tenkes at arbeiderene vil presse lønnen i bedriften over det nivået som skaper full sysselsetting, fordi opplærings- og ansettelseskostnader gjør det relativt kostbart for bediften å ansette helt ny arbeidskraft. Samtidig kan de arbeidsledige outsiderne få forringet sine kunnskaper og ferdigheter som følge av lengre tids arbeidsledighet. Dette vil forsterke outsidernes problemer med å finne en jobb til en lønn som svarer til deres produktivitet. Ungdom uten yrkeserfaring vil sammen med langtidsledige voksne ha større risiko enn andre grupper for å komme i outsider-gruppen.

For arbeidere og funksjonærer under 18 år er det avtalt en spesiell ungdomslønn. Når en fyller 18 år oppnås rett til voksenlønn. Socialkommissionen (1992) la vekt på at overgangen til voksenlønn kan bety ekstra sysselsettingsproblemer for 18-åringene – den såkalte «18-års effekten». Ifølge Socialkommissionens analyser for året 1990 er den gjennomsnittlige timelønnen 68 prosent høyere for en ufaglært 18-åring innenfor DA-området enn for en sammenliknbar 17-åring. Samtidig øker arbeidsledigheten fra om lag 2 prosent av arbeidsstyrken som ufaglærte 17-åringer til nær 10 prosent av arbeidsstyrken for ufaglærte 18-åringer (1989-tall). Her må en ta forbehold om at den registerte arbeidsledigheten blant 17-åringene nok er undervurdert siden disse verken er berettiget til dagpenger eller til sosialhjelp. I tilegg kan økningen i arbeidsledigheten fra fylte 17 år til fylte 18 år henge sammen med skoleforløpet, jf. Helby (1985). Problemene for ufaglært ungdom synes å forsterke seg utover i aldersgruppene. Arbeidsledigheten blant ufaglærte i aldersguppen 23-25 år var om lag 23 prosent i 1989.

For lærlinger og praktikanter gjelder spesielle lønninger som forhandles fram av organisasjonene på arbeidsmarkedet. Lærlingelønningene har ligget klart lavere enn lønningene for voksne arbeidere, jf. figur 7.10. Fra 1978 ble det innført statlige tilskudd for å dekke deler av arbeidsgiverenes utgifter til lærlinger og praktikanter. Den midterste kurven viser arbeidsgiverens kostnader ved å ha lærlinger og praktikanter. Tilskuddene ble trappet opp de første årene, slik at nesten en tredel av lønnskostadene i perioden 1982-85 ble dekket av tilskudd. Tilskuddene er blitt trappet ned i annen halvdel av 1980-tallet. Den gunstige utviklingen i antall lærlingeplasser fram til midten av 1980-tallet kan ha sammenheng med det moderate nivået på lønnskostnadene i denne perioden. Samtidig faller nedgangen i antall lærlingeplasser på slutten av 1980-tallet sammen med enn betydelig vekst i kostnadene.



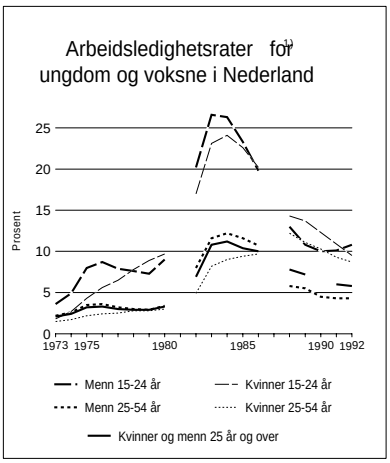
Figur 7.10 Lærlingelønn og voksenlønn. Lærlingelønn er regnet i prosent av voksenlønn.
Kilde: Albæk (1992)

Det framgår også av figur 7.10 at lønningene til lærlinger og praktikanter har økt betydelig i forhold til voksenlønn etter at tilskuddene ble innført, jf. at lønnskostnadene ville vært betydelig lavere dersom lærlingelønningene hadde vært fastholdt på 1978-nivå i forhold til voksenlønn (nederste kurven). Man kan ikke utelukke at innføringen av tilskuddet til læringer og praktikanter har påvirket lønnsdannelsen for denne gruppen på arbeidsmarkedet, jf. Albæk (1988).

7.2.3 Nederland

7.2.3.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Nederland

Arbeidsmarkedet for ungdom i Nederland har vært preget av store endringer siden midten av syttitallet, jf. figur 7.11. Dette må dels sees i sammenheng med den generelle utviklingen i økonomien, men spesielle forhold som endringer i minstelønnssatser og utdanningspolitikken har også trolig spilt en viktig rolle.



Figur 7.11 Arbeidsledighet for voksne og ungdom i Nederland. Prosent av arbeidsstyrken.
1. Som følge av omlegginger av de nederlandske arbeidskraftundersøkelsene i 1981 og 1987 er

det brudd i seriene disse årene.

Kilde: OECD Labour Force Statistics

Ungdomsledigheten økte fra rundt 3 prosent på begynnelsen av 70-tallet til vel 25 prosent i 1984. Dette innebar at ungdomsledigheten i 1984 var høy i europeisk sammenheng, og om lag 14 prosentenheter høyere enn ledighetsraten for voksne i Nederland. Etter 1984 har nedgangen i ledigheten for ungdom vært markert, og klart sterkere enn i mange andre europeiske land. I 1992 hadde ungdomsledigheten falt til 10,2 prosent, og differansen mellom ledighetsraten for unge og voksne var redusert til 4,4 prosentenheter. Yrkesfrekvensene for ungdom økte med 10 prosentenheter i samme periode.[7]

Det er imidlertid også negative trekk ved utviklingen i det nederlandske arbeidsmarkedet. Selv om ledigheten nå ligger betydelig lavere enn ved midten av 80-tallet, har andelen langtidsledige holdt seg på et høyt nivå. I 1990 utgjorde de som hadde vært ledige mer enn ett år nesten 50 prosent av de arbeidsledige. I likhet med de fleste andre land er det imidlertid ikke i første rekke ungdom som rammes av langtidsledighet. Nesten 2/3 av de langtidsledige er i aldersgruppen 25-44 år.

Et sentralt trekk ved det nederlandske arbeidsmarkedet er den svært lave yrkesdeltakelsen, særlig for eldre arbeidstakere, og en svært høy andel deltidssysselsatte. I Nederland er forholdet mellom sysselsatte og ikke sysselsatte nesten èn til èn, og landet har blant annet den høyeste andelen uføretrygdede i OECD-området. Samtidig er verdiskapingen pr. timeverk i Nederland høyere enn i noe annet europeisk land, slik at økonomien i noen grad kan bære den lave sysselsettingsandelen. Komparative studier tyder på at én faktor som ligger bak dette er at arbeidsstyrken i Nederland er høyt kvalifisert (Mason, Prais og van Ark (1992)).

7.2.3.2 Lover og regler

Oppsigelsesvernet i Nederland framstår som sterkt i internasjonal sammeheng, blant annet er Nederland et av de få land i OECD-området der arbeidsgivere må søke godkjenning hos myndighetene før de foretar oppsigelser. Ved masseoppsigelser er arbeidsgiver i samsvar med EF-direktiver også forpliktet til å konsultere fagforeningene. Når bakgrunnen for oppsigelsene er økonomiske, skal de som sies opp være representative for arbeidsstokken. Dette begrenser arbeidsgivernes muligheter for å velge ut de som sies opp etter produktivitet eller rulleblad for øvrig, dersom det ikke kan godtgjøres at foretakets framtid står på spill.

Korttidskontrakter er meget vanlig. Det er ingen restriksjoner, men et arbeidsforhold blir automatisk fast dersom den ansatte fortsatt jobber i bedriften etter at kontrakten er utløpt. Byråer som formidler midlertidig arbeidskraft i Nederland er vel så vanlig som den offentlige arbeidsformidlingen. En stor del av dem som ansettes i midlertidige jobber viser seg senere å ha fått fast jobb.

7.2.3.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Utdanningspolitikk

Som i de fleste OECD-land, har utdanningssektoren i Nederland vokst betydelig gjennom 70- og 80-tallet. I det nederlandske utdanningssystemet er det lagt stor vekt på å ha et bredt tilbud som er tilpasset ungdom med ulike evner og ønsker. Dette illustreres bl.a. ved at yrkesutdanning blir tillagt stor vekt; yrkesopplæringen

7. Nedgangen i ledigheten er noe overvurdert som følge av omlegging av statistikken i 1987.

starter allerede på det som tilsvarer norsk grunnskole. 14-åringene kan velge en form for yrkesopplæring (LBO), og om lag 1/3 av denne aldersgruppen velger denne veien framfor allmennfag. Denne kan danne grunnlaget for videre yrkesutdannelse i videregående skole (MBO), eller en lærlingeplass. De som velger yrkesutdannelse i videregående skole velger en relativt gunstig utdannelse med hensyn til muligheten for jobb, i 1991 var det knapt 3 prosent av dem som hadde denne utdannelsen som var ledige.

Antallet elever som begynte i videregående skole har økt betydelig siden midten av 70-tallet. Andelen elever som påbegynte videregående utdanning på heltid ligger nå på vel 90 prosent av total befolkning på 16 år. Dette er en rate om lag på linje med for eksempel Norge og USA, men høyere enn i Storbritannia, Frankrike og Sverige.

Av de som *starter* i videregående skole, følger rundt 1/3 almenfaglige linjer mens 2/3 følger linjer med yrkesrettet opplæring. Dette er en andel på yrkesrettet opplæring på linje med Sverige, men høyere enn for eksempel Storbritannia, Frankrike og Norge.

Andelen som *fullfører* videregående opplæring er imidlertid lav. Dette har vært et mye fokusert problem i nederlandsk utdannings- og arbeidsmarkedspolitikk. I utdanningspolitikken har det de senere årene vært lagt økt vekt på å bedre gjennomstrømmingen i utdanningssystemet. Det er blant annet gjennomført endringer i læreplaner mv. med sikte på bedre tilpassing til næringslivets behov. 16- og 17-åringer som velger å avbryte utdanningen er dessuten pålagt ved lov å følge deltidsundervisning.

Lærlingesystemet er et alternativ til yrkesopplæring i skole. Nederland kan karakteriseres som et land med en middels godt utbygd lærlingeordning, mer omfattende enn i Sverige og Storbritannia, mindre enn Tyskland og Østerrike, mer på linje med Danmark. Det er en fire års utdannelse, men en kan også avslutte etter to år. Lærlingene går 1-2 dager i uken på en offentlig skole, resten av tiden er praktisk opplæring i bedrift. Lærlingesystemet har ekspandert en god del siden midten av 80-tallet, og blir støttet av myndighetene. Mens det i 1985 var om lag 35 000 førsteårs lærlinger, hadde antallet økt til 55 000 i 1990-1991. Sammen med en nedgang i størrelsen på årskullene, betyr dette at lærlinger som andel av et årskull ungdom har økt fra 15 til 30 prosent i denne perioden, det vil si om lag like mange som velger yrkesutdannelse i videregående skole. Det totale antall lærlinger ligger på om lag 150 000.

Lærlingeplassene støttes av staten med om lag 2000 gylden pr. plass (ca. 7300 kroner), i tillegg gis det støtte til opplæringsaktiviteter i hver bedrift. Lønnsvilkårene for lærlinger fastsettes i forhandlinger. Lærlingelønningene ligger normalt på minstelønnssatsene (se *"Lønnsdannelse og inntektsforhold"* i avsnitt 7.2.3.4 under). For 16-17 åringer vil det si i området 35-40 prosent av minstelønn for voksne, og lavere om en ser satsene i forhold til lønn for en fagarbeider.

Arbeidsmarkedspolitikk

Selv om det gjennom 80-tallet var et skifte i den nederlandske arbeidsmarkedspolitikken i retning av mer aktive tiltak, er det de generøse stønadsordningene som dominerer de offentlige utgiftene til arbeidsmarkedsformål. For store grupper ledige er stønadene høyere enn minstelønnssatsene, og stønadene kan mottas i lang tid sammenliknet med andre land. Dette er regnet for å være en viktig faktor bak den høye andelen langtidsledige i Nederland.

I den aktive arbeidsmarkedspolitikken er det blitt lagt økt vekt på opplæringsprogrammer og andre tiltak rettet mot de langtidsledige. Antall personer i opplæringsprogrammer har økt fra 50 000 i 1986 til vel 100 000 i 1991.

I tillegg til lærlingeordningen, er ungdomsgarantiordningen et av de viktigste tiltak med offentlig støtte rettet mot ungdom. Dette er et tiltak som er rettet mot unge som verken har fått en plass i utdanningssystemet eller arbeid. Ordningen er rettet mot all ledig ungdom i aldersgruppen 16-17 år, samt de som slutter skolen i aldersgruppen 18-21 år. Ordningen har preg av et jobbskapingstiltak, der myndighetene subsidierer sysselsetting av unge i 32 timer pr. uke til minstelønn. Antall deltakere i denne ordningen, som ble etablert på forsøksbasis i 1986, var 9 000 i 1988. Først i 1992 ble den etablert som en varig ordning. Det var da 7 000 deltakere, svarende til 10 prosent av ledige ungdommer. Myndighetenes mål er en økning til 10 000 deltakere i 1996.

7.2.3.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

Minstelønnsordningen og stønadssystemet utgjør viktige rammebetingelser i det nederlandske arbeidsmarkedet. Både minstelønnsordningen og mange av stønadsordningene, blant annet ledighetstrygden, er svært sterkt gradert etter alder sammenliknet med andre land, ved at både minstelønnssatser og trygdeytelser er betydelig lavere for ungdom enn eldre. I følge OECD er Nederland det OECD-land som har sterkest aldersgradering av ledighetstrygden.

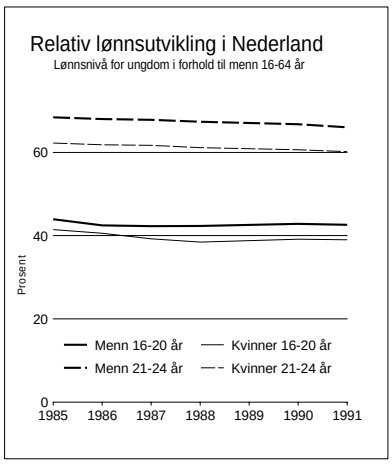
Etter at landet ved inngangen til 80-årene hadde pådratt seg et betydelig kostnadsproblem, har lønnsutviklingen vært svakere enn hos handelspartnerne, noe som trolig har bidratt vesentlig til bedringen på arbeidsmarkedet siden 1984.

Det har i hovedsak vært bransjevise lønnsforhandlinger i Nederland. Nederland har således tradisjonelt hørt til landene med forhandlingssystemer i «gråsonen» mellom helt desentraliserte, for eksempel USA og Storbritannia, og de med de mest sentraliserte, for eksempel Norge. Høsten 1992 ble det likevel oppnådd en avtale på sentralt nivå. Dette hadde en ikke oppnådd siden 1982, til tross for at det eksisterer et institusjonelt apparat for å gjennomføre forhandlinger mellom landsdekkende organisasjoner.

Andelen arbeidstakere som er *organisert i fagforeninger* i Nederland er lav i europeisk sammenheng og har falt fra 40 prosent på midten av 70-tallet til ned mot 20 prosent ved inngangen til 90 årene). Andelen av unge som er organisert er også lav og fallende. Mens en av fire arbeidstakere under 25 år var medlem av en fagforening i siste halvdel av 70-tallet, var bare en av åtte medlem ved midten av 80-tallet. (se Akkermans, Felling og Peters (1991)) Den lave andelen unge organiserte kan ha vært en viktig forutsetning for at en sterkere reduksjon av minstelønnssatsene for ungdom enn for voksne har vært mulig, jf. under. Mot dette kan det hevdes at reduksjonen i minstelønnssatsene kan ha vært i de unges interesse, ved at det kan ha økt jobbmulighetene. Ungdomsavdelingene i fagforeningene gikk imidlertid inn for at ungdom skulle omfattes av minstelønnsordningen.

I tillegg til at fagforeningene i Nederland står svakt målt ved andelen av lønnstakere som er medlemmer, regnes de for å være byråkratiske, de har sterke arbeidsgiverforeninger som motparter, og myndighetene har hatt stor innflytelse over forhandlingene (Marsden og Ryan 1991). Ifølge OECD (Employment Outlook 1993) skiller forøvrig Nederland sammen med Frankrike seg fra andre OECD land, ved at nedgangen i andelen organiserte arbeidstakere i mindre grad har falt sammen med en tendens til større lønnsforskjeller. Det blir i denne forbindelse pekt på at tendensen til desentralisering gjennom nedgangen i andelen organiserte arbeidstakere, er

blitt motvirket gjennom større tilknytning til kollektive avtaler på arbeidsgiversiden.



Figur 7.12 Relativ lønnsutvikling i Nederland. Månedslønn for heltidsansatt ungdom i forhold til menn 16-64 år. Prosent.

Kilde: Centraal Bureau Voor de Statistik.

Figur 7.12 gjengir lønnsnivået for heltidsansatte i aldersgruppen 16-20 år og 21-24 år i forhold til lønnsnivået for menn 16-64 år for perioden 1985-1991. Som det framgikk foran har Nederland en av de høyeste andelene deltidsarbeid i OECD-området, slik at en må være oppmerksom på at en stor gruppe lønnstakere er utelatt fra dette bildet. Om lag 1/3 av de sysselsatte i Nederland arbeider deltid, og andelen er enda større for ungdom.

For heltidsansatte menn 16-20 år var lønnsnivået i 1991 42,6 prosent av lønnsnivået for menn i alt. Lønnsnivået for heltidsansatte kvinner i samme aldersgruppe var 39,0 prosent av lønnsnivået for menn i alt. Både for menn og kvinner 16-20 år har det vært en viss nedgang i det relative lønnsnivået i perioden 1985-91, for menn med om lag 1 1/2 prosentenhet og for kvinner med om lag 2 1/2 prosentenhet. Menn i aldersgruppen 21-24 år hadde i 1991 et lønnsnivå som utgjorde om lag 66 prosent av lønnsnivået for menn i alt. Det tilsvarende forholdet for kvinner var 60,2 prosent. For begge kjønn i denne aldersgruppen har det i perioden 1985-1991 vært en svak relativ nedgang i det relative lønnsnivået på vel 2 prosentenheter.

Selv om det ikke er foretatt en analyse for Nederland etter samme mål som Edin og Holmlund (1993) har foretatt for Sverige (se omtalen av Sverige), kan det være grunn til å se på det nederlandske arbeidsmarkedet for ungdom i samme perspektiv som ble benyttet der.

I Nederland har det gjennom 80-tallet vært vekst i arbeidstilbudet og sysselsettingen, og ledigheten har falt. Samtidig ser ungdomslønningene ut til å ha falt svakt i forhold til lønningene for voksne, når en legger statistikken for heltidsansatte til grunn. Når det nederlandske arbeidsmarkedet har absorbert flere ungdommer uten at ungdomsarbeidskraft er blitt vesentlig billigere enn voksen arbeidskraft, kan dette skyldes flere forhold. En mulighet er at det bak tendensen til stabilitet i de gjennomsnittlige ungdomslønninger ligger en større spredning i ungdomslønningene. Med bakgrunn i at minstelønnssatsene, som berører en betydelig andel av ungdomsgruppen, er redusert i perioden, er dette sannsynligvis deler av forklaringen. Dette passer forøvrig også godt sammen med at en større andel av ungdommen har gått inn i arbeidsmarkedet med mer utdanning enn tidligere, og derfor kan ha startet på et

høyere lønnsnivå enn de uten utdanning ut over grunnskole. Endelig er det ut fra den generelle tendensen til at ungdoms stilling i arbeidsmarkedet er mer konjunkturfølsom enn voksnes, ikke oppsiktsvekkende at det skjer en relativ bedring i ungdoms stilling i en slik oppgangsperiode som har preget nederlandsk økonomi.

Likevel er hovedinntrykket at denne bedringen har vært særlig påtakelig i Nederland sammenliknet med andre land. Vi skal derfor se nærmere på de analyser som er foretatt av hvilken betydning reduksjonen i minstelønnssatsene kan ha hatt for ungdommenes stilling i arbeidsmarkedet.

Minstelønnsordningen

Den lovfestede minstelønnsordningen ble innført i 1968. Satsene i minstelønnsordningen fastsettes av myndighetene etter konsultasjon med partene i arbeidslivet.

Det var først i 1974 at det ble innført et skille mellom minstelønn for voksne (23 år og eldre) og ungdom (15-22 år). Tabell 7.7 viser utviklingen i satsstrukturen. Før 1984 var det en lovfestet kopling mellom minstelønnssatsene og den gjennomsnittlige lønnsveksten i privat sektor. Denne loven ble satt ut av kraft i 1983. Som det framgår av tabellen ble satsen for voksne redusert nominelt med 3 prosent fra 1982 til 1984, og deretter holdt nominelt uendret fram til 1990. I 1991 ble satsene igjen økt ved at det ble gjeninnført en kopling til lønnsutviklingen. Koplingen er imidlertid svakere enn før 1983, i det myndighetene har gjort reguleringer av minstelønnssatsene i takt med lønnsveksten betinget av at veksttakten i lønningene eller utgiftsveksten for visse stønadsordninger ikke er for høy. Det siste skyldes at flere stønadssatser er knyttet til minstelønnssatsene.

I 1983 utgjorde minstelønnssatsen for voksne vel 66 prosent av gjennomsnittlig lønn, i 1991 var forholdet redusert til 56 prosent. Selv om dette reduserte gapet mellom Nederland og andre land, var minstelønnssatsen for voksne etter dette fortsatt høy i internasjonal sammenheng.

Det framgår også at satsene for ungdom, som gir minstelønn for unge etter alder i prosent av satsen for voksne, ble redusert både i 1981 og i 1984. Sammen med den nominelle reduksjonen og «frysen» i satsene for voksne etter 1983, innebærer dette at det har vært en betydelig reduksjon i minstelønnssatser for ungdom i forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået i perioden 1983-1990. Minstelønnsatsen for ungdom på 22 år har eksempelvis falt fra knapt 60 prosent av gjennomsnittlig lønn i 1980 til vel 46 prosent i 1990. For 15-åringer har satsen som andel av gjennomsnittlig lønn falt fra vel 23 prosent i 1980 til 19 prosent i 1990.

Tabell 7.7: Minstelønnssatser i Nederland utvalgte år 1974-1990. Sats for voksne i Gylden og for ungdom etter alder i prosent av satsen for voksne.

	Voksne	*Ungdom. Sats i prosent av minstelønn for voksne eller alder*							
År	(Gylden)	22	21	20	19	18	17	16	15
1974	242,1	92,5	85,0	77,5	70,0	62,5	55,0	47,5	40,0
1981	434,4	90,0	80,0	70,0	60,0	52,5	45,0	40,0	35,0
1983	472,8	90,0	80,0	70,0	60,0	52,5	45,0	40,0	35,0
1984	458,7	85,0	72,5	61,5	52,5	45,5	39,5	34,5	30,0
1989	458,7	85,0	72,5	61,5	52,5	45,5	39,5	34,5	30,0
1990	462,6	85,0	72,5	61,5	52,5	45,5	39,5	34,5	30,0

Kilde: Van Soest (1992)

Andelen av alle sysselsatte som mottar minstelønn utgjør nå 4-5 prosent av den samlede sysselsettingen. For ungdom er imidlertid andelen høyere; om lag 17 prosent for aldersgruppen 16-22 år.

Det foreligger flere studier der ulike metoder og datagrunnlag er benyttet for å kartlegge sammenhenger mellom minstelønnsordninger og sysselsetting/arbeidsledighet.

Mot og Teulings (1990) har studert effekten på sysselsettingen av reduksjonen i minimumslønn for ungdom på midten av åttitallet. Analysen ble gjort på grunnlag av data for ni yrkesgrupper med store andeler ungdom, for årene 1979, 1981, 1983 og 1985. Analysen inkluderte data for sysselsetting og ledighet, men ikke faktisk utbetalte lønninger. Et av deres resultater var at satsreduksjonene i minimumslønn ikke bidro til en sterkere vekst i sysselsettingen for unge enn for voksne. Blant annet som følge av at analysen baserte seg på observasjoner for bare fire år, der det siste året var kort etter en satsreduksjon, er dette resultatet svært usikkert.

Salverda (1989) har sammenholdt tidsserier for minimumslønn for unge med antall sysselsatte unge med minimumslønn i perioden 1974-1987. Han viser til at andelen av de unge på minimumslønn falt gjennom denne perioden. Salverda argumenterer for at dette indikerer at lavere minimumslønn ikke har vært tilstrekkelig til å øke sysselsettingen. En kritikk som kan rettes mot et slikt resonnement er at det ikke er noen god indikator å se på antall (eller andelen) sysselsatte på minimumslønnsnivå for å studere effekten av lavere minstelønn. Et åpent spørsmål er for det første hva som skjer med lønningene til dem som allerede er på minstelønnsnivå når satsene faller. Deres utbetalte lønninger vil ikke nødvendigvis falle i takt med nedsettelsen av mimimumssatsene. Et annet argument som kan anføres mot en slik betraktningsmåte er mer generell: Det viktigste spørsmålet er ikke hvor mange som er sysselsatte på eller nær minstelønnsnivå, men hvor mange som er arbeidsledige fordi de har en produktivitet som er lavere enn minstelønna.

Det foreligger ikke data som direkte gir grunnlag for å beregne produktiviteten til dem som er arbeidsledige, slik at en for eksempel kunne fastslå hvor mange som er arbeidsledige fordi deres produktivitet er lavere enn minstelønnssatsen. Én indikasjon på dette får en imidlertid av at andelen av de ledige som hadde hatt lønn på eller nær minstelønn har vært høy. Det er også foretatt analyser der en på mer indirekte måter har forsøkt å anslå dette for Nederland. En slik indirekte metode er benyttet av Van Opstal (1990), der blant annet følgende forutsetninger er lagt til grunn:

– dersom utbetalt lønn for en arbeidstaker er høyere enn minstelønna, antas utbetalt lønn å være lik den marginale produktiviteten til denne arbeidstakeren,
– dersom en person har lavere produktivitet enn minstelønn, vil personen enten være arbeidsledig, eller (i strid med loven) ha en utbetalt lønn under minstelønn.

Opplegget til Van Opstal inkluderer i tillegg til de forutsatte sammenhengene mellom lønn og produktivitet, en etterspørselsfunksjon for arbeidskraft. Det siste innebærer sammen med de øvrige forutsetningene at en kan beregne hvor mange av de ledige som er ledige på grunn av minimumslønnene, og hvor mange som er ledige som følge av andre grunner til svikt i etterspørselen etter arbeidskraft. Beregningene gir som resultat at mens det i 1979 ikke var noen av de arbeidsledige unge (og heller ikke voksne) som var ledige på grunn av minstelønnen, var det mer enn 60 prosent av de unge arbeidsledige i 1985 i dette datamaterialet som var ledige på grunn av at deres produktivitet var lavere enn minstelønnssatsen. Resultatet kan virke overraskende sett i lys av den reelle reduksjonen i minstelønnssatsene som skjedde i perioden 1979-1985. Samtidig er det klart at resultatene av disse beregningene er svært

følsomme for forutsetningene i beregningsopplegget beskrevet over, noe Van Opstal selv understreker.

Van Soest og Kapteyn (1990) har gjennomført flere beregninger etter samme hovedidé som Van Opstal, men med ulike utvidelser av modellen. Van Soest og Kapteyn baserer sin analyse på individdata for perioden 1984 til 1987, og kommer fram til andre og tildels motstridende konklusjoner enn Van Opstal.

For det første indikerer denne analysen at betydningen av minimumslønnssatsene for ledigheten har falt i perioden 1984-1987, det vil si i en periode da realverdien av satsene falt. Van Soest og Kapteyn finner i sin analyse at effekten av minstelønnssatser på arbeidsledighet er spesielt stor for ungdom med liten arbeidserfaring, og generelt for personer med lav utdanning. Forfatterne rapporterer blant annet elastisiteten av sysselsettingen med hensyn på minstelønnssatser. Eksempelvis gir beregningene elastisiteter for menn 16-24 år i området -0,3 til -0,8. Beregningene indikerer således at en reduksjon (økning) i minstelønnssatsen på én prosent for menn 16-24 år isolert sett vil øke (redusere) sysselsettingen for denne gruppen med 0,3 – 0,8 prosent. En ny analyse av van Soest (1993) gir resultater som ligger nær opp til dette.

7.2.4 Tyskland

7.2.4.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Tyskland

Arbeidsløsheten er lavere i Tyskland (Vest) enn i de fleste andre OECD-land. Vest-Tyskland skiller seg særlig ut pga lav ungdomsledighet, jf. tabell 7.1. Denne har som regel ikke vært vesentlig høyere enn ledigheten blant andre grupper, mens den typisk i andre vesteuropeiske land har ligget 2-3 ganger høyere. Tabell 7.8 og figur 7.13 viser visse hovedtrekk i arbeidsmarkedsutviklingen.

Tabell 7.8: Hovedtrekk i utviklingen i arbeidsmarkedet i Vest-Tyskland, 1960-91

	Gjennomsnittlig årlig endring, prosent			
	1960-73		1973-91	
Arbeidsstyrken	0,3		0,6	
Sysselsettingen	0,3		0,4	
Nivåtall, prosent	1967	1973	1980	1990
Yrkesfrekvens, totalt	67,6	69,4	68,4	69,1
Yrkesfrekvens, 15-24 år*	69,4	65,9	59,2	59,8
Arbeidsledighet, totalt	1,9	1,0	3,2	6,2
Arbeidsledighet 15-24 år**	3,3	1,1	4,1	5,6

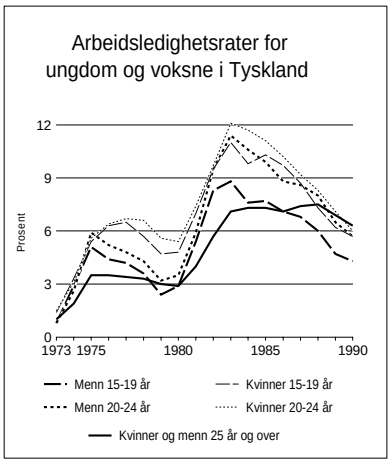
1) Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen
2) Prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen

Kilde: OECD Labour Force Statistics

Lønnsnivået har utviklet seg mer i samsvar med den makroøkonomiske situasjonen enn i mange andre vesteuropeiske land. Også i Tyskland (Vest) steg lønningene mer enn produktiviteten korrigert for endringene i bytteforholdet overfor utlandet etter de to oljeprissjokkene i 1973/74 og 1979/80, men stigningen i lønnsinntektenes andel av nasjonalinntekten – og fallet i fortjenesteandelen – var mindre

enn i mange andre land. I løpet av 1980-årene var lønnsveksten moderat og fortjenesteandelen økte.

Lønnsstrukturen har imidlertid vist betydelig stivhet. Den har blant annet reagert lite på regionale og sektorielle ubalanser. Arbeidsløsheten er særlig høy i den nordlige delen av landet hvor en finner en konsentrasjon av «svake» sektorer som stålindustri, skipsbygging, tekstilindustri og kullgruver. Den sydlige delen er mer kjennetegnet av dynamiske industrier og betydelig lavere arbeidsløshet. Lønnsutviklingen har imidlertid vært stort sett den samme i de to regioner, og lønningene i stålindustri og skipsbygging er fortsatt blant de høyeste. Det faktum at stålindustrien, skipsbygging og kullutvinning har vært blant de sektorer som har mottatt mest subsidier fra det offentlige har antagelig bidratt til stivheten i lønnsstrukturen.



Figur 7.13 Arbeidsledighet for voksne og ungdom i Tyskland (Vest). Prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Den lave ungdomsledigheten kan trolig i stor grad tilskrives et velutviklet lærlingesystem. Systemet har dessuten bidratt vesentlig til å opprettholde et høyt kompetansenivå næringslivet.

Den tyske gjenforeningen har skapt store problemer for tysk økonomi. En høy omregningskurs for den østtyske marken ved gjenforeningen og sterkt press for å oppnå samme lønn som i Vest-Tyskland, har medført lønnskostnader (lønn pr. produsert enhet) i de fem østlige delstater som i gjennomsnitt anslås å ligge rundt 60 prosent høyere enn i Vest-Tyskland (OECD Economic Surveys, Germany 1992/93). Dette har bidratt vesentlig til fallet i produksjon og sysselsetting i øst, noe som har økt behovet for overføringer fra vest.

7.2.4.2 Lover og regler

Om lag 20 prosent av arbeidsstyrken – de fleste av dem i offentlig sektor men også grupper som gravide kvinner og medlemmer av bedriftsråd – kan normalt ikke sies opp (men har heller ikke streikerett). En rekke lover gir regler for oppsigelser i den private sektor. Virksomheter med 5 personer eller færre omfattes ikke av oppsigelsesvernet. Det er også et krav om at arbeidstiden er minst 10 timer pr. uke eller 45 timer pr. måned. Men firmaer som ønsker å si opp flere ansatte må utarbeide en «sosialplan». Denne må vise at oppsigelsene er nødvendige for å sikre firmaets fortsatte eksistens. Den må ta hensyn til den sosiale situasjonen til dem som skal sies

opp, og den fastsetter sluttvederlag. Den må godtas av bedriftsrådet hvor lønnsmottakerne er representert.

Som et eksperiment ble det fra 1985 mulig å ansette folk på to-års kontrakt uten forpliktelse til å betale sluttvederlag ved oppsigelse ved slutten av perioden. Ved fornyelse blir kontrakten automatisk av ubegrenset varighet. De fleste ansatte på slike kontrakter har vært personer med liten fagopplæring, som har vært ansatt i sektorer med store variasjoner i sysselsettingen. Det er blitt anslått at 9 prosent av alle nye arbeidskontrakter inntil 1988 var midlertidige, og at 60 prosent av disse ble omgjort til vanlige kontrakter av ubegrenset varighet. Dette antyder i hvilken grad større fleksibilitet kan øke sysselsettingen av ufaglært arbeidskraft. Loven skulle utløpe i 1990, men er blitt forlenget til 1995.

Med få unntak har Det føderale arbeidskontoret (Bundesanstalt für Arbeit) monopol på arbeidsformidling. Foretakene kan imidlertid avertere ledige stillinger på andre måter og motta søknader uten å måtte gå om arbeidskontoret. Bare 20 prosent av alle ansettelser skjer via arbeidskontorene, men 50 prosent av ansettelser av arbeidsløse skjer ved disse kontorene.

7.2.4.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Den obligatoriske skolen begynner ved 6-års alder og varer i 9 eller 10 år. Etter fire år i grunnskolen kan elevene velge mellom tre linjer: 5-årig hovedskole (Hauptschule), 6-årig realskole eller første del av gymnasiet (6 år). Hovedskolen forbereder elevene for lærlingeutdannelse i sektorer som handel og kontor. Realskolen leder til lærlingeutdannelse i mer teknisk krevende sektorer, eller til yrkesskoler og videre til høyere fagskoler. Elevene i første del av gymnasiet fortsetter som regel i annen del (3 år) som leder til eksamen Abitur og adgang til universitet eller teknisk høyskole.

Den tyske yrkesopplæringen framstår i internasjonal sammenheng som vellykket og blir ofte brukt som et referansepunkt for utformingen av yrkesopplæring i andre land. Dette er hovedinntrykket fra komparative studier av yrkesopplæring såvel som offisielle utdanningsdokumenter fra flere land, f.eks. Storbritannia og Frankrike. Selv om ordningen sett utenfra framstår som vellykket, er den ikke uten svakheter. I Tyskland er den bl.a. blitt kritisert for å være for lite tilpasningsdyktig. Det blir også klaget over mangel på samarbeid mellom arbeidslivet og skoleverket. Foretakene blir anklaget for å neglisjere opplæringen og for å utnytte den billige arbeidskraften.

Rundt halvparten av 15-åringene begynner på en lærlingeutdannelse. Ytterligere 15-20 prosent tar fulltids yrkes- eller fagskoler. Selv om det er vanskelig å finne sammenliknbare tall, er det klart at andelen som tar yrkesrettet fagutdannelse er vesentlig høyere enn i de fleste andre OECD-land, med unntak av Østerrike og Sveits hvor fordelingen ligner på den tyske.

I det «duale» – eller kombinerte praktisk-teoretiske – systemet i Tyskland løper skole og opplæring i bedrift parallelt.[8] Lærlingen går på skole 1-2 dager (8-12 timer) pr. uke. To tredeler av skoletiden brukes på spesialutdannelse og en tredel på generelle fag som matematikk, tysk m.m. I resten av tiden arbeider eller får man ytterligere opplæring i bedriften. Utdannelsen tar normalt 3 – 3 1/2 år. Lærlingen begynner vanligvis i 15-års alderen, men noen først når de er atten, etter å ha tatt Abitur eller full tids yrkesskole. For disse siste varer lærlingeordningen 2 år. Andelen som ikke fullfører steg noe i 1980-årene, men er fortsatt lav (23 prosent), og

8. Beskrivelsen av lærlingesystemet bygger vesentlig på informasjon direkte fra Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitsgeberverbande (Den tyske arbeidsgiverforeningen).

mange av dem som slutter begynner på et annet fag. Eksamen fra det duale systemet gir adgang til høyere skoler som f.eks. ingeniørskoler, men de fleste får fulltids jobb i den bedriften de fikk sin opplæring. I 1991, mellom 2 og 4 år etter fullført lærlingeutdannelse, var bare 2 prosent uten arbeid. 82 prosent arbeidet i det yrket de hadde valgt og 69 prosent i den bedriften de ble opplært. 5 pst var i det militære og 5 prosent var uspesifisert.

Yrkesutdannelsen – inklusive foretakenes og elevenes rettigheter og plikter – reguleres av en rekke lover både på føderalt og delstatsnivå. Det føderale instituttet for yrkesutdannelsen bestemmer undervisningsplanen og eksamenskravene. Dette sikrer en enhetlig (høy) nasjonal standard. Bestemmelsene om den praktiske fagopplæring og eksamenskravene bestemmes ved dekret av den kompetente minister på føderalt nivå på grunnlag av et felles forslag fra arbeidsgiverne og fagbevegelsen. Næringslivet og fagbevegelsen er således sterkt involvert i utarbeidelsen av undervisningsplanene og eksamenskravene. Systemet overvåkes av de lokale (delstatenes) «kammere» hvor alle foretak må være medlemmer. Kamrene kontrollerer at de enkelte foretakenes lærlingetilbud er i overensstemmelse med det eksisterende regelverk og opprettholder den foreskrevne standard.

Det anslås at 500 000 foretak ,vesentlig store og mellomstore – eller rundt 20 prosent av alle foretak – tilbyr opplæring. De større firmaene anser yrkesopplæring nærmest som en samfunnsplikt. Erfaringene med den tyske lærlingeordningen må sees i lys av at lærlingesystemet har en nesten 100-årig tradisjon og er en viktig del av tysk kultur. Lærlingeordningen anses mer som en del av utdanningssystemet enn som en del av arbeidslivet. En indikasjon på dette er at inntaket av lærlinger lenge har variert lite med konjunkturene. Et velutbygget lærlingesystem øker et foretaks anseelse. Fagbevegelsen legger stor vekt på lærlingesystemet. En rekke foretak utdanner flere enn de selv trenger, og tilbyr jobber til de beste. De øvrige overlates til mindre foretak, og dekker en betydelig del av disses behov.

For å unngå en for stor spesialisering har en i senere år etablert et såkalt grunnopplæringsår (Berufsgrundbildungsjahr). Lærlingen kan velge om dette året skal tas i fulltids skole eller parallelt med opplæring i bedrift. Foretakene foretrekker det siste. I så fall utvides skoletiden til 2 dager pr. uke.

Yrkesskolene drives og finansieres av offentlige myndigheter. Opplæringen på arbeidsplassen finansieres av bedriftene uten støtte fra det offentlige, og representerer en betydelig utgift for næringslivet. Det stilles strenge krav til instruktørenes kvalifikasjoner. Hvis en instruktør ikke blir godtatt, må foretaket rekruttere en lærer med de nødvendige kvalifikasjoner utenfra. Mindre bedrifter går ofte sammen om å opprette og drive treningssentra. De større foretakene har som regel fulltids instruktører og egne bedriftsskoler.

Både næringslivet og ungdommen har vist stigende interesse for lærlingeordningen, jf. tabell 7.9. Men da ungdomskullene har falt sterkt det siste ti-året – antall 17-åringer gikk ned fra om lag 1,15 mill. i 1980 til 635 tusen i 1991 – var tilbudet av plasser betydelig større enn etterspørselen i 1991.

Tabell 7.9: Tilbud av og etterspørsel etter lærlingeplasser, 1980-91

	Tilbud		Etterspørsel	
	1000s	% av ant. 17-åringer	1000s	% av ant. 17-åringer
1980	502	43,4	459	39,7
1985	481	45,0	665	62,2
1987	546	61,1	592	66,2
1989	599	81,6	483	65,8
1991	711	112,0	419	66,0

Kilde: Steedman, 1993.

Den store interesse for lærlingeordningen tyder på at systemet inneholder gode incentiver både for næringslivet og ungdommen. Lærlingen tjener lite i lærlingetiden, men oppnår betydelige fordeler etter avlagt eksamen. Bare de som har fagbrev anerkjennes som fagarbeidere. Lønnen er høyere enn for dem som ikke har tatt fagutdannelse, og visse forfremmelser er forbeholdt dem med fagbrev. For små håndverksbedrifter er antagelig kostnadene ved opplæringen små, da mesterens fagbrev gir rett til opplæring, og da lærlingens produktive innsats som regel er større enn lønnen. For store, kapitalintensive og teknisk avanserte foretak kan lærlingeutdannelsen innebære en netto kostnad på kort sikt. Men på lengre sikt kan foretakene bare opprettholde sin konkurransedyktighet ved å knytte til seg de beste lærlinger. Dette kan være en grunn til at mange firmaer tar inn flere lærlinger enn de har behov for, og bare beholder de beste. I Tyskland er dessuten muligheten for å tiltrekke seg faglært arbeidskraft fra andre firmaer ved å tilby høyere lønn begrenset av avtaleverket. Lønnsutviklingen på den enkelte bedrift overvåkes nøye, særlig av arbeidsgiverorganisasjonene.

Noen opplysninger fra Volkswagen illustrerer hvordan systemet virker.[9] Volkswagengruppen har til enhver tid 4 800 lærlinger. I 1991 brukte gruppen 175 millioner DM på lærlingeordningen, tilsvarende 5 prosent av firmaets totale lønnsutgifter. I Wolfsburg nær Hannover – hvor gruppens hovedbedrift ligger -var det 1 900 lærlinger på en arbeidstyrke på 60 000. Da Volkswagen lærer opp flere enn de har behov for, må en del ut på arbeidsmarkedet. Men med opplæring fra et velrenommert foretak har de liten vanskelighet med å finne en jobb. Søkningen til Volkswagen er meget stor: For teknikere tre ganger så stor og på det kommersielle området ti ganger så stor som de kan ta inn. Etter et første år med grunnopplæring, kan lærlingen velge mellom 16 spesialfag. Lærlingene tilbringer en dag i uken på skole og fire dager i bedriften. I bedriften er de organisert i grupper på seks rundt et sekskantet arbeidsbord. Gruppen består av forskjellige «årganger» slik at de eldre hjelper de yngre. En veileder gir gruppen arbeidsoppgaver og overvåker utførelsen. Han er alltid tilstede i foretaket og kan tilkalles hvis gruppen har problemer.

Selv om det som nevnt foran er flere problemer med det tyske lærlingesystemet, er hovedinntrykket fra både utenlandske besøkende og tyske vurderinger at systemet fungerer rimelig bra. Det bidrar vesentlig til å holde ungdomsledigheten nede. Ordningen bidrar til å skaffe næringslivet kompetanse, reduserer flaskehalser og gir derfor mindre lønnspress.

9. Opplysningene er hentet fra en artikkel i det franske ukeskriftet L'EXPRESS, Reussir, november 1991.

Det er en utbredt oppfatning at følgende faktorer har bidratt til systemets gode resultater.

- Det stilles høye føderale krav til opplæringens kvalitet, mens kontrollen med gjennomføringen skjer lokalt.
- Næringslivets sterke medvirkning ved utformingen av undervisningsplaner og eksamenskrav sikrer at lærlingene får den opplæring foretakene trenger.
- Skoleutdanning og praksis/opplæring i bedrift foregår parallelt, noe som antagelig bidrar til større interesse fra teorisvak, skoletrett ungdom enn om ordningen hadde startet med en periode med fulltids skole.
- Lærlingeordningen inneholder økonomiske incentiver til deltakelse for både næringslivet og ungdommen.
- Tariffavtalene gir bedriftene begrenset mulighet til å konkurrere om ferdig utdannede fagarbeidere gjennom høyere lønn.

7.2.4.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

Som tidligere nevnt har lønnsutviklingen vært mer i samsvar med den makroøkonomiske situasjonen enn i mange andre vesteuropeiske land. Mange mener at en utbredt frykt for inflasjon – influert av erfaringene med hyperinflasjon etter både 1. og 2. verdenskrig – har bidratt til dette. De ansattes medbestemmelsesrett (Mitbestimmung) i foretakene kan også være en medvirkende faktor.[10]

Formelt forhandles lønnen bransjevis i de enkelte delstater, men prosessen koordineres av de sentrale fagforenings- og arbeidsgiverorganisasjoner, særlig de siste. I virkeligheten er derfor lønnsdannelsen sterkt sentralisert. Dette kan også ha bidratt til at det i større grad tas nasjonale hensyn enn i land hvor oppgjørene er mer desentralisert. Fagforeningsprosenten (35-40 prosent) er ikke spesielt høy, men de fleste er medlemmer av de 16 fagforbundene som tilhører den sentrale fagorganisasjonen (Deutscher Gewerkschaftsbund). Om lag 90 prosent av lønnsmottakerne er sysselsatt i firmaer som er medlemmer av en arbeidsgiverorganisasjon.

Det finnes ingen lovfestet minimumslønn, men minimumsgrenser fastsettes i de enkelte bransjers tariffoppgjør. Lønnsforskjellene i Tyskland er på linje med en rekke andre land på kontinentet, men større enn i nordiske land og mindre enn i Storbritannia, jf. tabell 7.10. Forskjellene ble noe redusert i løpet av 1980-årene, i motsetning til i mange andre OECD-land hvor de økte eller var stabile.

Tabell 7.10: Lønnsforskjeller[1)] i utvalgte land, 1980, 1985 og 1990. Alle lønnsmottakere

		1980(81)	1985	1990(89)
Tyskland	D9/D5	1,63	1,65	1,64
	D1/D5	0,61	0,63	0,65
Sverige	D9/D5	1,54	1,48	1,54
	D1/D5	0,77	0,77	0,74
Norge	D9/D5	1,46	..	1,50
	D1/D5	0,71	..	0,76

10. Ifølge OECD Economic Survey, Germany 1991/1992 er de ansatte representert i et bedriftsråd (Betriebsrat) som blir informert og konsultert i personalspørsmål. I representantskapet (Aufsichtsrat) i selskaper med over 2 000 ansatte skal halvparten representere de ansatte; formannen – som representerer aksjonærene – har imidlertid dobbelstemme i tilfelle stemmelikhet. Representantskapet velger styret (Vorstand) hvor minst ett medlem skal ha ansvaret for personalspørsmål.

Tabell 7.10: Lønnsforskjeller[1)] i utvalgte land, 1980, 1985 og 1990. Alle lønnsmottakere

		1980(81)	1985	1990(89)
Østerrike	D9/D5	1,78	..	1,78
	D1/D5	0,52	..	0,51
Storbritannia[2)]	D9/D5	1,78	1,84	1,99
	D1/D5	0,67	0,63	0,59

1) D9, D5 og D1 refererer til den øvre grense for den niende, femte og første desil. D5 er derfor lik medianverdien.
2) Menn.

Kilde: OECD Employment Outlook, 1993.

Lærlingelønnen fastsettes i tariffoppgjørene og varierer fra bransje til bransje. Begynnerlønnen er lav. I 1991 beløp den seg til 675 DM pr. måned i gjennomsnitt for alle bransjer. Dette tilsvarte 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiders månedslønn. Regnet pr. time for en lærling som er på skole 12 timer i uken, tilsvarer lønnen om lag 30 prosent av den gjennomsnittlige timelønnen i industrien.[11] Hvis en tar hensyn til at noe av tiden i bedriften benyttes til opplæring, blir lønnen regnet pr. arbeidstime tilsvarende høyere. Lønnen stiger i takt med lærlingens produktive bidrag. Etter fullført læretid og avlagt eksamen kan lærlingen – eller de aller fleste av dem – regne med ansettelse i bedriften.

Arbeidsløshetsstønaden er ikke spesielt høy. Med en kompensasjonsgrad (dagpenger i relasjon til tidligere inntekt etter skatt) på 58 prosent ligger Tyskland på 10. plass blant OECD-landene (OECD Employment Outlook 1991). Etter at retten til dagpenger er opphørt, betales en inntektstøtte på 85 prosent av hva dagpengene ville ha vært. Dette gir en kompensasjonsgrad på 50 prosent, som er høyere enn i de fleste andre OECD-land.

7.2.5 Østerrike

7.2.5.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Østerrike

Arbeidsløsheten i Østerrike har lenge vært blant de laveste i OECD-området. Den lå på under 2 prosent av arbeidsstyrken i 1970-årene, og under 4 prosent i 1980-årene. Det var først i 1993 at den steg til over 4 prosent. Dette var imidlertid vesentlig under gjennomsnittet for OECD-Europa (11 pst i 1. halvår 1993). Arbeidsløsheten rammer særlig de med liten utdannelse og lav lønn. Tabell 7.11 viser visse hovedtrekk i arbeidsmarkedsutviklingen.

11. Den gjennomsnittlige timelønnen i industrien lå i 1991 på 21 DM og det ble arbeidet i gjennomsnitt 39,5 timer pr. uke. Industriarbeiderens månedslønn ble således 3 320 DM eller rundt fem ganger lærlingens lønn. Hvis lærlingen er på skole 12 timer pr. uke, blir hans lønn pr. tilstedeværende time i bedriften om lag 6,15 DM, eller litt under 30 pst. av en gjennomsnittlig industrilønn.

Tabell 7.11: Hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i Østerrike 1960-91

	Gjennomsnittlig årlig endring, prosent			
	1960-73		1973-91	
Arbeidsstyrken	0,0		0,7	
Sysselsettingen	0,0		0,5	
Nivåtall, prosent	1968	1973	1980	1990
Yrkesfrekvensen	67,4	68,3	64,6	68,4
Arbeidsledighet 16-64 år*	2,0	1,0	1,9	3,5
Arbeidsledighet 15-24 år*	-	1,0	1,7	5,5

1) Prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen

Kilde: OECD Labour Force Statistics og OECD-sekretariatet.

Sysselsettingen steg sterkt i de fire årene 1989-1992, men med betydelig større innvandring blant annet fra Øst-Europa, økte arbeidsstyrken enda mer. Andelen utlendinger i arbeidsstyrken steg fra 5 prosent på midten av 1980-tallet til 9 prosent ved utgangen av 1990, og fortsatte antagelig å øke i 1991 og 1992.

Østerrike skiller seg også ut som et land med lav ungdomsledighet. Denne har vanligvis ikke vært høyere enn ledigheten blant andre grupper, men viste relativ stigning i siste halvdel av 1980-årene. Dette hadde blant annet sammenheng med de store nye årskull som kom ut på arbeidsmarkedet i denne perioden. I 1991 lå ungdomsledigheten på 5,5 prosent, noe over ledighetsprosenten for hele arbeidsstyrken, men betydelig lavere enn i de fleste andre OECD-land.

Den lave ungdomsledigheten kan trolig i stor grad tilskrives et velutviklet lærlingesystem, som i hovedtrekk er meget likt det tyske. En relativt moderat lønnsutvikling har også bidratt positivt til sysselsettingen. Selv om arbeidsmarkedet i Østerrike som i mange andre land er underlagt lovgivning og regler som påvirker dets funksjonsmåte, er praktiseringen i Østerrike karakterisert av større fleksibilitet enn i mange andre land.

7.2.5.2 Lover og regler

Oppsigelser er regulert ved lov og ved tariffavtaler, og utviklingen har gått i retning av sterkere oppsigelsesvern og større sluttvederlag. Arbeidskontrakter er vanligvis av ubegrenset varighet, men tidsbegrensede kontrakter er tillatt hvis den stedlige klubbformann er enig. Hvis en tidsbegrenset kontrakt forlenges, skal den betraktes som av ubegrenset varighet. Sluttvederlag betales til både funksjonærer og arbeidere. De politiske partier har stor innflytelse på ansettelsene i offentlig sektor. «Propoz» (proporsjonal representasjon av de to viktigste partiene) er fortsatt hovedregelen, selv om prinsippet er sterkt kritisert. Prøvetid, hvileperioder og overtid er regulert ved lov eller avtaler. Foretak med minst 100 ansatte må gi forhåndsvarsel ved oppsigelser av 5 prosent eller mer av arbeidsstokken.

Det er rimelig å anta at disse lover og regler har bidratt til å øke stivheten i arbeidsmarkedet. Hovedinntrykket er likevel at det østerrikske arbeidsmarkedet fungerer bra, ihvertfall betydelig bedre enn i mange andre OECD-land. Praktiseringen av regelverket har vært relativt fleksibel, blant annet kan lover og regler til en viss grad settes til side hvis klubbformannen gir sitt samtykke. Som nærmere

beskrevet i avsnittet under om lønnsdannelse og inntektsforhold, må virkemåten til det østerrikske arbeidsmarkedet sees i lys av organisasjonenes rolle og forholdet mellom organisasjonene og myndighetene.

7.2.5.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Skolesystemet har på flere måter bevart en tradisjonell struktur. Etter en barneskole på 4 år, må elevene velge mellom en almendannende linje rettet mot akademisk utdannelse og en mer yrkesorientert linje. Rundt 70 prosent av elevene velger den siste.

Etter ungdomsskolen – som markerer slutten på den obligatoriske undervisningen – kan de elevene som fortsetter velge mellom

- en akademisk linje som fører til Abitur og adgang til universitetsutdannelse;
- yrkes- eller tekniske skoler av forskjellig varighet hvorav noen gir adgang til tekniske høyskoler; og
- lærlingesystemet som kombinerer skole og opplæring i bedrift.

Lærlingesystemet inntar en viktig plass i skolesystemet, på samme måte som i Tyskland. Etter grunnskolen velger nesten halvparten av ungdommen lærlingesystemet mens en firedel tar yrkesskole og en firedel tar sikte på universitetsutdannelse. Meget få søker arbeid rett etter grunnskolen, blant annet fordi lønnen for ufaglært arbeidskraft er relativt lav.

Lærlingesystemet er i hovedtrekk meget likt det tyske systemet. Lærlingeutdannelsen tar 3 – 3 1/2 år. Lærlingen begynner normalt i 15-årsalderen, men noen først etter at de har tatt Abitur eller fulltids yrkesskole. Lærlingene kan velge mellom 220 fag, men 8 fag tiltrekker seg om lag halvparten av lærlingene og 23 fag rundt tre firedeler. Systemet er sterkt regulert. Lærlingene går på yrkesskole én dag i uken, og tilbringer resten av tiden i en bedrift, hvor de også får opplæring. For å sikre en tilfredsstillende opplæring må bedriften ha et visst minimum av fagarbeidere i forhold til antall lærlinger.

Lærlingesystemet har bidratt til å lette overgangen fra skole til arbeidsliv, til å heve kompetansenivået i økonomien, og er sannsynligvis den viktigste grunnen til den lave ungdomsledigheten. Men det er også problemer. I motsetning til i Tyskland er de fleste lærlinger tilknyttet små foretak (under fem ansatte). Mange foretak i avanserte og høytlønnede bransjer ansetter få lærlinger. Da det normalt tar ett til to år før lærlingen blir produktiv i slike foretak, blir kostnaden forbundet med en lærling relativt høy, særlig hvis lærlingen forlater foretaket etter fullført opplæring. I en del avanserte sektorer er andelen av lærlinger med yrkesskole eller Abitur relativt høy. Det kan derfor være vanskelig – særlig for ungdom som kommer rett fra grunnskolen – å finne en lærlingeplass i avanserte sektorer. Mange lærlinger starter derfor i mindre avanserte bransjer, ofte i mindre foretak. Da lærlingelønnen er lav, ansetter mange firmaer flere lærlinger enn de kan beholde som fagarbeidere. I likhet med i Tyskland, hevdes det at en del foretak utnytter den billige arbeidskraften og gir lite opplæring. En del lærlinger har derfor vanskelig for å finne arbeid etter fullført opplæring.

Selv om lærlingesystemet bidrar vesentlig til den lave ungdomsledigheten, synes systemet å fungere mindre bra enn i Tyskland. Blant annet har de store og teknisk avanserte foretakenes moderate interesse for lærlingesystemet bidratt til en viss ubalanse i fordelingen av lærlinger på bransjer, og til at en del lærlinger ikke finner arbeid i sitt fag.

7.2.5.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

Lønnsforskjellene er forholdsvis store i Østerrike, både etter bransjer og utdannelse, og har hatt tendens til å øke. F.eks. steg forholdet mellom lønnen i oljeindustrien (som ligger på toppen av lønnsstigen) og bekledningsindustrien (som ligger på bunnen) fra 1,6 i 1960 til 3,1 på midten av 1980-tallet (Walterskirchen (1991)). Etter å ha vært stabil fra midten av 1970-tallet til midten av 1980-tallet, steg lønnsforkjeller etter utdannelse i løpet av 1980-årene (OECD Employment Outlook, 1993). Denne utviklingen kan blant annet ha hatt sammenheng med utviklingen i de store nye årskull som kom inn på arbeidsmarkedet i siste del av 1980-årene og en relativ stigning i etterspørselen etter faglært arbeidskraft. Stigende innvandring i de senere år kan ha virket i samme retning.

Det er også viktig at fagbevegelsen i Østerrike har vist stor lønnsmoderasjon. Filosofien har vært at den funksjonelle inntektsfordelingen (fordelingen på lønnskostnader og driftsresultat) bør være mest mulig stabil, og at mål om jevnere personlig inntektsfordeling bør oppnås ved hjelp av skatte- og overføringssystemet og ikke via lønnsdannelsen. Fagbevegelsen frykter at lønnsutjevning kan føre til ledighet i lavtlønnbransjer og blant ufaglærte, og legger derfor vekt på opprettholdelse av internasjonal konkurranseevne, også i lavtlønnsbransjer.

Det gis ingen presise, tallfestede retningslinjer for lønnsøkninger, men det er oppnådd bred forståelse for hvilken lønnsvekst som er forenlig med en god makroøkonomisk utvikling og lav arbeidsløshet. Etter forslag fra fagforeningene ble det på 1970-tallet enighet om å opprettholde en stabil kurs mellom schilling og tyske mark, noe som har hatt en stabiliserende virkning på priser og lønninger. Valget av en slik valutakursforankring må sees i lys av at Tyskland mottar mer enn en tredel av østerriksk eksport, og kostnadsutviklingen i Tyskland er dermed av særlig betydning.

Lønnsdannelsen foregår på to plan: i den enkelte bransje og på foretaksnivå. Det gis som regel moderate og stort sett ensartede prosentvise tillegg sentralt. Lønnsoppgjøret starter gjerne i metallindustrien, og avtalen i denne sektoren setter mønstret for de øvrige bransjer. Eventuelle lokale tillegg avhenger av det enkelte foretaks økonomiske situasjon.

Lærlingelønnen fastsettes i tariffoppgjørene og varierer fra bransje til bransje, men er stort sett meget lav. Det første året tilsvarer den som regel mindre enn en firedel av gjennomsnittslønnen for en ufaglært arbeider (Walterskirchen (1991)). Dette er lavere enn i Tyskland. Den lave begynnerlønnen for lærlinger bidrar vesentlig til foretakenes interesse for lærlingeordningen.

Arbeidsløshetsstønaden er lavere enn i mange andre vest-europeiske land, og er ikke blitt hevet de siste 10-12 årene. For enslige ligger den på 40 prosent av siste lønn før skatt og på om lag 50 pst etter skatt, men det gis tillegg for lavlønte og familieforsørgere (Walterskirchen (1991)). OECD opererer med et tall på 60 prosent av siste lønn etter skatt (OECD Economic Surveys, Austria, 1993). Stønaden oppnås imidlertid forholdsvis lett, dvs det stilles ikke strenge krav om å ta annen ledig stilling. Da arbeidsløshetsstønaden er forholdsvis lav og ikke har økt de siste 10-12 årene, har den neppe bidratt til stigningen i arbeidsløsheten de siste årene.

7.2.6 Frankrike

7.2.6.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Frankrike

Etter det første oljeprissjokket i 1973/74 har Frankrike skilt seg ut som et av de store OECD-land med den sterkeste og mest langvarige stigning i arbeidsløsheten. Ledighetsraten ble mer enn firedoblet fra 2 1/2 prosent av arbeidsstyrken i begynnelsen

av 1970-årene til en topp på 10 1/2 prosent i 1987. Den lå da betydelig over OECD-gjennomsnittet (7,6 prosent) og også høyere enn i OECD-Europa (9,5 prosent). Ledigheten falt på slutten av 1980-tallet, men mindre enn i andre OECD-land, og har steget til nye høyder i den nåværende økonomiske tilbakegangen (11,7 prosent i august 1993), tross betydelig økning i arbeidsmarkedstiltak. Tabell 7.12 og figur 7.14 viser visse hovedtrekk i arbeidsmarkedsutviklingen.

Noe av ledigheten er konjunkturell, men det meste er antagelig strukturell i den forstand at den ikke kan reduseres på varig basis bare ved hjelp av sterkere etterspørsel. Likevektsledigheten, den ledighet som er forenlig med stabil inflasjon, anslås nå til om lag 9 prosent[12] mot 2 1/2 prosent i siste halvdel av 1960-årene. Slike anslag er usikre, men synes å bli bekreftet av utviklingen på slutten av 1980-tallet.

Det er klar sammenheng mellom utdannelsesnivå og arbeidsløshet, og forskjellen har økt i senere år. Særlig er det blitt vanskeligere for ungdom å få innpass i arbeidsmarkedet. Det gjelder først og fremst de med bare grunnskole, men også mange med videregående utdannelse av generell eller teknisk art, da de ikke har den kompetanse som næringslivet etterspør. Ledigheten er derfor spesielt høy blant ungdom. I aldersgruppen 15-24 år ble den mer enn seks-doblet fra rundt 4 prosent av den arbeidsstyrken i begynnelsen av 1970-årene til over 25 prosent på midten av 1980-tallet. Den var særlig høy blant kvinner (om lag 30 prosent), blant annet fordi kvinner i gjennomsnitt har kortere og mer generell utdannelse enn menn. Ungdomsledigheten har senere falt, blant annet influert av en rekke arbeidsmarkedstiltak, men er fortsatt høy (litt over 20 prosent i 1992). Ungdomsledigheten er en av de høyeste i OECD-området. Den høye arbeidsledigheten som andel av arbeidsstyrken blant ungdom, må imidlertid sees i lys av at yrkesfrekvensene i aldersgruppen er svært lave, jf. tabell 7.4.

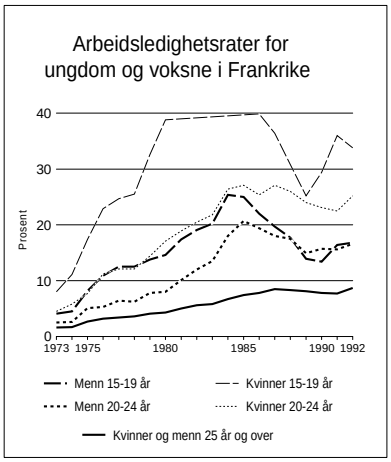
Tabell 7.12: Hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i Frankrike 1960-91

	Gjennomsnittlig årlig endring, prosent			
	1960-73		1973-91	
Arbeidsstyrken	0,6		0,7	
Sysselsettingen	0,7		0,2	
Nivåtall, prosent	1968	1973	1980	1992
Yrkesfrekvens, totalt	68,5	68,6	69,5	66,8
Yrkesfrekvensen 15-24 år*	56,9	51,3	47,5	34,0
Arbeidsledighet, totalt	1,9	2,1	6,1	10,1
Arbeidsledighet 15-24 år**	3,3	4,0	15,1	20,8

1) Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen
2) Prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen

Kilde: OECD Labour Force Statistics

12. Ifølge interne OECD dokumenter.



Figur 7.14 Arbeidsledighet for voksne og ungdom i Frankrike. Prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Lover og regler – sammen med andre forhold som blant annet minimumslønnen (SMIC, se nedenfor) – har bidratt til stivhet i lønnsdannelsen. Ifølge OECD reagerer reallønnen forholdsvis lite på høyere arbeidsløshet (Se f.eks.«ECONOMIES IN TRANSITION, Structural Adjustment in OECD Countries» Paris 1991).

7.2.6.2 Lover og regler

Det eksisterer regler for oppsigelsesvern og plikt til sluttvederlag ved oppsigelser. Men da det ble antatt at oppsigelsesvernet kunne ha bidratt til høyere arbeidsløshet, ble foretakenes plikt til å søke om tillatelse til oppsigelse vesentlig lettet fra 1986. Foretakene må imidlertid fortsatt utarbeide en «sosialplan», og de må betale sluttvederlag.

Et sysselsettingsutvalg som nylig avga rapport (Matteoli-kommisjonen (1993)) reiste spørsmålet om det ikke var blitt *for* lett å si opp folk, mens det fortsatt eksisterte en rekke restriksjoner og vanskeligheter forbundet med innføring av redusert arbeidstid med proporsjonal kompensasjon i form av dagpenger. Utvalget gikk sterkt inn for lettelser på dette området (større intern fleksibilitet) som en motvekt til adgangen til oppsigelser (ekstern fleksibilitet). Ifølge utvalget ville redusert arbeidstid (eller innføring av deltidsarbeid) istedet for oppsigelse ha den fordelen at arbeidskontrakten kunne opprettholdes og at foretaket unngikk å skille seg med medarbeidere som det hadde lært opp. Utvalget mente slike tiltak kunne bidra til betydelig reduksjon i antall oppsigelser. En nylig vedtatt 5-års sysselsettingsplan inkluderer tiltak av denne typen.

7.2.6.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Utdanningspolitikk

Som i mange andre OECD-land er arbeidsløsheten spesielt høy – og i stadig større grad – blant dem med minst utdannelse. Det har funnet sted en betydelig heving av utdannelsesnivået det siste ti-året, med særlig sterk øking i antallet av dem som tar videregående og høyere utdannelse. I 1991 svarte de med bare grunnskole eller laveste yrkesutdannelse for en fjerdedel av aldersgruppen 25-39 år, men for over

halvparten av dem over 50 år. Denne hevingen av utdannelsesnivået ble oppnådd uten en tilsvarende øking i offentlige utgifter.

Men likevel er det trolig et hovedproblem at det legges for liten vekt på å gi ungdommen den yrkeskompetanse som etterspørres av arbeidslivet. Tross mange reformer favoriserer systemet fortsatt en bred almenutdannelse med sikte på akademiske studier. Et hovedpunkt i skolereformen av 1989 er at alle unge uansett sosial, kulturell eller geografisk bakgrunn har rett til generell utdannelse og fagopplæring. Ifølge reformen er målet å bringe 80 prosent av hvert årskull frem til baccalauréat (artium) og de øvrige til minst en faglig eller teknisk eksamen (2 år etter grunnskolen). I begynnelsen av skoleåret 1990 svarte elevene på baccalauréat-nivå for 55 prosent av den relevante aldersgruppen, 18 prosentpoeng mer enn fem år tidligere. Av disse var 60 prosent på den generelle (akademiske) linjen, 32 prosent på tekniske linjer og bare 8 prosent på yrkesrettede linjer. Strykprosenten er høy, og mange gir opp underveis. På tross av den sterke økning i utdannelsesnivået, mangler mange nykommere på arbeidsmarkedet faglig kompetanse.

I senere år er større vekt blitt lagt på yrkesutdannelsen. Yrkesrettede linjer er i likhet med Nederland blitt opprettet både i ungdomsskolen og videregående skole. Siden 1985 kan en ta en yrkesrettet baccalauréat. I løpet av en to-års periode inkluderer denne 16-20 uker opplæring i bedrift. Over 80 prosent av elevene har oppnådd sysselsetting, som er en betydelig høyere andel enn de fleste arbeidsmarkedstiltak kan vise til. Tilgangen på praksisplasser har imidlertid vært begrenset – antagelig på grunn av kostnadene for foretakene – slik at antall elever på denne linjen har vært forholdsvis lavt.

Påvirket blant annet av tyske erfaringer, har myndighetene i de senere år gått sterkt inn for å utvikle det duale lærlingesystemet, dvs en kombinasjon av opplæring i skole og praksis på arbeidsplassen. Systemet har eksistert lenge, men har vært lite brukt. I 1991 var antallet lærlinger 228 000, bare en syvendedel av antallet i Tyskland. Bare et mindretall av lærlingene får jobb i bedriften når læretiden er over. Dette kan være uttrykk for at bedriftene ser på lærlinger som billig arbeidskraft. Lærlingelønningene er lave, og varierer mye. De første månedene av læretiden mottar de yngste lærlingene 15 prosent av minstelønn, økende til om lag 45 prosent. Lærlinger over 18 år er dekket av en særskilt avtale, og mottar mellom 30 og 75 prosent av minstelønn. (Marsden og Germe (1991)).

En rekke tiltak ble truffet i 1992 for å øke antall lærlinger. Systemet ble forenklet, skatteendringer reduserte foretakenes kostnader forbundet med lærlinger, og myndighetene overtok en del av opplæringskostnadene. Målet er å øke antall lærlinger til 400 000 innen 1997.

Arbeidsmarkedspolitikk.

En rekke arbeidsmarkedstiltak er blitt innført i senere år for å redusere arbeidsløsheten og for å øke kompetansenivået, særlig blant de unge:

- Arbeidserfarings-programmer eller -kontrakter i arbeidslivet av 3-6 måneders varighet for arbeidsløs ungdom uten faglige kvalifikasjoner gir 32 timers opplæring pr. måned. Deltagerne blir veiledet av utvalgte ledere på arbeidsplassen og får 30-65 prosent av minstelønnen (SMIC), avhengig av alder. Firmaene slipper å betale arbeidsgiveravgift for denne type ansatte.
- Kvalifiseringskontrakter fra 6 til 24 måneders er rettet mot ungdom mellom 16 og 23 år uten kvalifikasjoner. Minst en fjerdedel av tiden brukes til deltakelse på kurs. Lønnen er 30-75 prosent av SMIC, og firmaene slipper å betale arbeidsgiveravgift.
- Tilpassingskontrakter av minst 6 måneders varighet tar sikte på å lette integre-

ring i arbeidslivet av ungdom med 2-3 års yrkesutdanning og de som har gitt opp mer ambisiøse studier. Kontrakten gir minst 200 timers opplæring. Lønnen er alltid høyere enn SMIC. Den stiger fra 80 prosent av vanlig fagarbeiderlønn i begynnelsen til 100 prosent når tilpassingen er fullendt. Denne type kontrakter var populære inntil 1988 da foretakene måtte betale full (i stedet for halv sats) arbeidsgiveravgift.

– Samfunnsnyttig arbeid av 6 måneder til 2 års varighet for ufaglært ungdom mellom 16 og 25 år i regi av kommuner, offentlige institusjoner eller private foreninger tilbød i 1986-88 1250 francs pr. måned betalt av staten, pluss inntil 500 francs av den lokale institusjon for halvtids arbeid. Dette tiltaket ble fra 1990 erstattet av 3 til 12 måneders solidaritetskontrakter med 20 timers arbeid pr. uke. Staten betaler 85 prosent av lønnen som er fastsatt på grunnlag av SMIC. Foretakene betaler ikke arbeidsgiveravgift. Dette tiltaket ble i sin tur erstattet av 3-6 måneders lokale orienteringskontrakter for 16- og 17-åringer uten yrkeskompetanse rettet mot de samme arbeidsgivere som de tidligere tiltakene. Formålet er å veilede deltakerne mot lærlingekontrakter eller annen yrkesopplæring. Lønnen er 30 prosent av SMIC for fulltids arbeide. Deltakerne får 32 timers veiledning pr. måned. Arbeidsgiveren betaler ikke arbeidsgiveravgift.

Disse tiltakene har omfattet en så stor del av de unge at de er blitt den vanlige vei for den minst kvalifiserte ungdommen. I de 3 årene til juni 1989 deltok 70 prosent av dem som gikk ut av den obligatoriske grunnskolen på ett eller flere av disse tiltakene. Det er imidlertid vanskelig å vurdere deres effektivitet. De hjalp antagelig endel til å oppnå en første jobb. Men ifølge OECD opplevde en femtedel av dem som gikk ut av grunnskolen i 1986 bare arbeidsløshet eller deltakelse på slike tiltak i de tre følgende årene (OECD Economic Surveys, France, 1991/1992). To tredjedeler oppnådde bare «utsatt» sysselsetting (emploi précaire) dvs midlertidige eller kortsiktige kontrakter, og 5 prosent var arbeidsløse. Vurderingen av tiltakene vanskeliggjøres også av det faktum at 30 prosent av deltakerne på kvalifikasjonskontrakter hadde baccalauréat eller enda høyere utdannelse. Dessuten, selv om lav lønn var en viktig grunn til foretakenes store interesse for tiltakene, er det uvisst hvor mye opplæring som ble gitt.

Ifølge den nylig vedtatte 5-års sysselsettingsplan vil de lokale myndigheter gradvis overta statens ansvar for opplæring av ungdom inntil 25 år. For 14-åringer vil det bli opprettet før-lærlingeklasser som de regionale myndigheter vil integrere i sine planer for ungdomsopplæring.

7.2.6.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

Lønnsforhandlingene foregår dels bransjevis og ofte i det enkelte foretak. Organisasjonsprosenten er lav (12 prosent i 1988), og fagbevegelsen er splittet i flere organisasjoner, vesentlig etter politiske kriterier. Spredte forsøk på å koordinere lønnsoppgjørene er vesentlig kommet fra myndighetene, særlig etter at mange av de største foretakene ble nasjonalisert på begynnelsen av 1980-tallet. Dette kan ha bidratt til den moderate lønnsutviklingen en har vært vitne til de siste 10-12 årene, selv om den sterke stigningen i arbeidsløsheten antagelig er den viktigste årsaken. Etter sterk reduksjon i 1970-årene, ble fortjenestenivået i næringslivet godt gjenopprettet i løpet av 1980-årene. Både myndigheter og andre anser idag næringslivets kostnadsmessige konkurransevne overfor utlandet som tilfredsstillende.

Men lønnsstrukturen anses av mange som et problem. Det er bred enighet om at utviklingen i ungdomsledigheten har sammenheng med stigningen i lønnskostnadene for ukvalifisert arbeidskraft. Ifølge den forannevnte Matteoli-kommisjonen

har SMIC steget sterkt reelt og i relasjon til andre lønninger, fra 55 prosent av en kvalifisert arbeiders lønn i 1970 til 63 prosent i 1990.

Beregninger tyder på at en 10 prosent realøkning i SMIC isolert sett reduserer sysselsettingen av ungdom med mellom 20 000 og 60 000, tilsvarende 3 1/2 og 8 1/2 prosent av ungdomsledigheten (Ducos og Plassard (1991), Bazen og Martin (1991) og Riechl (1991)). Disse anslagene må tolkes med varsomhet. 12 prosent av lønnsmottakerne har minimumslønn. De fleste er unge og ukvalifiserte. I de senere år har derfor myndighetene søkt å motvirke sysselsettingseffekten av SMIC ved å redusere arbeidsgiveravgiften for ungdom og svake grupper. Dessuten, selv om det har vært liten forståelse for innføring av en spesiell SMIC for ungdom, har en rekke tiltak rettet mot unge og ukvalifiserte medført at 40 prosent av aldersgruppen 18-20 år i 1986 tjente mindre enn SMIC (CERC (1990)). Andelen har antagelig steget i de senere år.

Matteoli-kommisjonen mener likevel at minstelønnen har redusert sysselsettingsmulighetene for unge og ufaglærte. En sterk økning i antall deltidsansatte på arbeidsgivers initiativ tolkes som forsøk på å redusere lønnskostnadene. Et stigende antall som betales minimumslønn, og en konsentrasjon om minstelønnen i visse sektorer – 20 prosent i tekstilindustrien og matvarehandel og 30 pst i hoteller og restauranter – tas også som indikasjon på at SMIC kan representere en barriere for sysselsettingen.

Vesentlig av sosiale grunner mener Matteoli-kommisjonen likevel ikke at SMIC bør reduseres. Den foreslår at den nåværende politikk med sikte på å redusere foretakenes lønnskostnader ved hjelp av avkorting av arbeidsgiveravgiften for visse grupper ansatte videreføres og forenkles. Eksisterende ordninger – som har vært gjenstand for hyppige endringer – anses som for kompliserte, noe som kan ha redusert næringslivets interesse for tiltakene. Kommisjonen foreslo at de nåværende ordninger erstattes med to typer tiltak. Denne typen tiltak er inkludert i den nye 5-års sysselsettingsplanen.

– En kvalifiseringskontrakt blant annet med sikte på å stimulere foretakenes interesse for lærlingeordningen. Lønnen bør ligge lavere enn SMIC og foretakene fritas for en del av arbeidsgiveravgiften. Skoledelen dekkes ikke av foretakene, men av spesielle fond.
– En tilbakeføringskontrakt for langtidsledige (12 måneder i det siste 1 1/2 år), med blant annet fritakelse for en del av arbeidsgiveravgiften for en periode tilsvarende arbeidsløshetsperioden.

Ifølge OECD lå brutto kompensasjon for den gjennomsnittlige produksjonsarbeider i 1989 på 59 prosent i en første periode (Se OECD Economic Surveys, France, 1991/92). Men ifølge EF-Kommisjonen ble dagpenger betalt til en større del av de ikke-sysselsatte i Frankrike (43 prosent) enn i det gjennomsnittlige EF-land (30 prosent). Svake kriterier for å motta trygd kan ha bidratt til dette. Eksklusive skatter og overføringer lå dessuten kompensasjonsgraden for de med minimumslønn på hele 84 prosent. En høy kompensasjonsgrad og lange stønadsperioder – 2 1/2 år generelt og 4 1/2 år for de over 55 år – bidrar trolig til å redusere søkerintensiteten og forlenge arbeidsløshetsperioden. I 1992 hadde 55 prosent av de arbeidsløse vært ledige i mer enn 6 måneder og over en tredjedel mer enn 12 måneder.

Arbeidsgiveravgiften er høyere i Frankrike enn i de fleste andre OECD-land. Ifølge den nye 5-års sysselsettingsplanen vil en del av arbeidsgiveravgiften bli gradvis eliminert i de neste fem årene for dem som tjener mindre enn 1,5 ganger SMIC og halvert for dem som tjener mellom 1,5 og 1,6 ganger SMIC. For å opprettholde statens inntekter foreslås økning av en «sosialskatt» (contribution sociale generalisèe) på personlige inntekter.

7.2.7 Storbritannia

7.2.7.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Storbritannia

Arbeidsmarkedet for ungdom i Storbritannia er preget av lavere utdanningsfrekvenser og høyere yrkesfrekvenser enn i andre land. For en stor del av ungdommen som ikke har utsikter til å gjennomføre en akademisk utdannelse, har utdanningssystemet lenge framstått som en lite sikker karrièrevei. Samtidig har arbeidsmarkedet gjennom 80-tallet og inn i 90-årene gjennomgått betydelige endringer, både når det gjelder utviklingen i sysselsetting og ledighet, og når det gjelder utdanningspolitikken og de institusjonelle forholdene. Det er gjennomført en rekke lempninger i det arbeidsrettslige lovverket, i tillegg til at myndighetene har gjennomført flere lovendringer som har redusert fagforeningenes innflytelse. Tabell 7.13 beskriver noen hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i Storbritannia siden 1960.

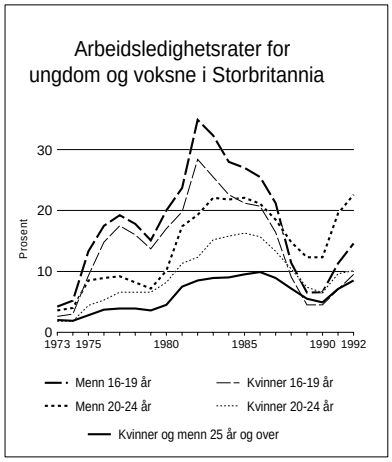
Tabell 7.13: Hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i Storbritannia 1960-92

	Gjennomsnittlig årlig endring, prosent			
	1960-73		1973-91	
Arbeidsstyrke	0,3		0,6	
Sysselsetting	0,3		0,4	
Nivåtall, prosent	1965	1973	1980	1992
Yrkesfrekvens, totalt	72,8	75,2	76,6	78,0
Yrkesfrekvens 16-24 år *	69,4	69,9	75,8	74,6
Arbeidsledighet, totalt	-	2,2	6,5	9,8
Arbeidsledighet 16-24 år **	-	3,1	13,5	15,2

1) Arbeidsstyrke i prosent av befolkningen i aldersgruppen
2) Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen

Kilde: OECD Labour Force Statistics

Etter det økonomiske tilbakeslaget ved inngangen til 80-årene, nådde ungdomsledigheten etterkrigstidens høyeste nivå med vel 23 prosent ledige i 1982 og 1983. Etter dette gjennomgikk den britiske økonomien en periode med overoppheting som nådde et vendepunkt i 1989. Fra 1984 til 1990 økte sysselsettingen i Storbritannia mer enn i noen av de andre store vest-europeiske landene. Etter å ha ligget på rundt og i underkant av 20 prosent, falt ungdomsledigheten sett under ett markert til rundt 8 prosent i 1988 og 1989. Etter dette brakte tilbakeslaget i internasjonal og britisk økonomi igjen ungdomsledigheten oppover, og i 1992 var den vel 15 prosent.



Figur 7.15 Arbeidsledighet for voksne og ungdom i Storbritannia. Prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Det er imidlertid viktig å være klar over at nedgangen i ungdomsledigheten i perioden 1984-1990 ikke var et resultat av økt ordinær sysselsetting for ungdom, men av vekst i antallet unge i regulær utdanning og på myndighetenes opplæringsprogrammer. Andelen av aldersgruppen 16-18 år på myndighetenes opplæringsprogrammer økte fra 10 prosent i 1984 til 16 prosent i 1990, mens andelen under utdanning økte fra 31 til 35 prosent i samme periode. Andelen sysselsatte i denne aldersgruppen holdt seg konstant på om lag 41 prosent, mens andelen ledige falt fra 18 til 8 prosent, (alle tall fra Dolton, (1993)).

Som i andre land har ungdomsledigheten gjennomgående ligget høyere enn ledigheten for voksne, og dessuten vært mer følsom for svingninger i økonomien. Når den totale ledighetsraten fulgte en stigende trend gjennom 70-årene og fram til overopphetingen ved midten av 80-tallet, var det samtidig en klar tendens til økt forskjell mellom ledighetsraten for ungdom og voksne. På begynnelsen av 70-tallet var forskjellen bare rundt én prosentenhet, den økte deretter markert og passerte en topp i 1982-83 med rundt 14 1/2 prosentenheter. I 1989 var forskjellen mindre enn 3 prosentenheter. Som det framgår av figur 7.15 skjedde det en endring i sammensetningen av ungdomsledigheten ved utgangen av 80-årene, ved at ledighetsraten for menn i aldersgruppen 20-24 år holdt seg betydelig høyere enn de andre ungdomsgruppene.

7.2.7.2 Lover og regler

Graden av lovfestede reguleringer i det britiske arbeidsmarkedet er svake etter de omfattende dereguleringene som har skjedd siden begynnelsen av 80-tallet. De blir av EF kommisjonen vurdert som svakest i EF (EF-kommisjonen (1993)).

Bare arbeidstakere som har vært ansatt i det samme arbeidsforholdet i mer enn to år (105 uker), er omfattet av oppsigelsesvern. Tidligere var kravet til lengden på et sammenhengende ansettelsesforhold 26 uker. Det er også krav om at arbeidstiden pr. uke er minst 16 timer, eventuelt 8 timer for dem som har et ansettelsesforhold av mer enn 5 års varighet. Dette innebærer at bare 40-45 prosent av arbeidstakerne er beskyttet (EF-kommisjonen, 1993). Akseptable grunner for oppsigelse er flere, herunder overtallighet, økonomiske eller teknologiske endringer. Ved overtallighet gis det sluttvederlag. Samtidig har det aldri vært begrensninger på bruk av midlertidige

ansettelser. Alt i alt er således arbeidsgivernes muligheter for å tilpasse arbeidsstokken til ønsket nivå store i Storbritannia. Som det framgår av *"Lønnsdannelse og inntektsforhold"* i avsnitt 7.2.7.4, er det også gjennomført lovendringer som reduserer fagforeningenes makt, blant annet ved redusert streikerett, samt lovendringer som påvirker fagforeningsledelsens posisjon.

7.2.7.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Storbritannia skiller seg ut i Europa som det landet med lavest utdanningsfrekvenser. Dette motsvares av høy yrkesdeltaking blant unge. Yrkesfrekvensen for ungdom har ligget på vel 75 prosent helt siden 1985. Selv for ungdom i aldersgruppen 16-19 år er yrkesfrekvensene rundt og over 70 prosent. Dette reflekterer at andelen unge som fortsetter i heltidsutdanning etter den obligatoriske skolen er svært lav, samt høyt frafall fra utdanningssystemet.

Det britiske utdanningssystemet har de seneste årene vært, og er fortsatt, gjenstand for omfattende reformer. Flere av reformene har virket i så kort tid at det er for tidlig å vurdere hvorvidt de har vært effektive med hensyn til å forbedre utdanningssystemet og situasjonen for ungdom på arbeidsmarkedet.

Utdanningssystemet i Storbritannia er karakterisert ved at det produserer en liten, velutdannet akademisk elite. Utgangspunktet for reformene av utdanningssystemet er bl.a. høy ungdomseldighet og mangel på kvalifisert arbeidskraft med yrkesutdannelse. Produktiviteten i britisk industri er vesentlig lavere enn i f.eks. Tyskland og Nederland, noe som trolig delvis har sammenheng med en mindre kvalifisert arbeidsstokk (Mason, Prais og van Ark (1992)). Den altoverveiende delen av sysselsettingsveksten de senere årene har skjedd i næringer med et høyt utdanningsnivå. Ledigheten er som i andre land generelt høyest for arbeidstakere med liten utdanning ut over grunnskole, særlig for ungdom som i tillegg har kort arbeidserfaring.

Bare halvparten av 16-åringene fortsetter i heltidsutdanning etter den obligatoriske grunnskolen. Andelen har likevel økt betydelig de siste 20 årene; ved begynnelsen av 70-tallet var det bare rundt 1/3 av dem som avsluttet grunnskolen som fortsatte i videregående skole på heltid. For de andre landene vi ser på i denne utredningen ligger denne andelen i området 70-95 prosent. I tillegg er det et svært høyt frafall fra videregående skoler i Storbritannia.

I hovedsak var det yrkesutdannelsen som økte i denne perioden. Det er likevel fortsatt problemer med yrkesfaglig utdanning som er i fokus. Selv om rekrutteringen til denne utdanningen har økt, er det fortsatt høyt frafall, og det er langt igjen før yrkesdannelsen er en like sikker vei til jobb som i for eksempel Tyskland. Landet hadde et veletablert system for yrkesopplæring i industribedriftene på 70-tallet, men dette har krympet i omfang gjennom 80-årene, selv om det midlertidig tok seg opp under høykonjunkturen på slutten av 80-tallet. Det statistiske grunnlaget er mangelfullt med hensyn til å gi en eksakt beskrivelse av utviklingen i antall lærlingeplasser. I følge arbeidsmarkedsstatistikken var det om lag 367 000 lærlinger i alle næringer under ett både i 1979 og i 1989. 1989 var et år med overoppheting av økonomien, og antallet lærlinger falt til 330 000 i 1991. Dolton (1993) peker imidlertid på at det trolig er store feilkilder knyttet til disse tallene, blant annet ved at mange av dem som ble regnet som lærlinger i 1991 egentlig var personer på opplæringsprogrammer (se omtalen under arbeidsmarkedspolitikk).

Selv om de eksakte tallene synes usikre, er det imidlertid klart at det har vært en betydelig nedgang i antall lærlingeplasser i *industrien*, og en vekst i andre næringer. Dolton (1993) gjengir tall for 1964 og 1990, som viser en nedgang i antall lærlinger i industrien fra vel 240 000 i 1964 til vel 53 000 i 1990. Denne nedgangen i

lærlingeplasser har vært betydelig større enn nedgangen i industrisysselsettingen. I forhold til antall lønnstakere i industrien har lærlingeandelen falt fra 3 prosent i 1964 til 1 prosent i 1990.

I likhet med i Tyskland blir det fastsatt minstelønnssatser for lærlinger i avtaler mellom fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner. Satsene i Storbritannia ligger høyere enn i Tyskland, når en benytter andel av lønn for fagarbeidere som indikator. Det første året mottar en britisk lærling rundt 50 prosent av lønn for fagarbeider, sammenliknet med 20-30 prosent for en tysk lærling. I det fjerde året som lærling har briten kommet opp på 90 prosent av fagarbeiderlønn, mot mellom 30 og 45 prosent i Tyskland (Jones (1986)).

Myndighetene har gjennomført flere reformer med sikte på å øke omfanget og forbedre kvaliteten av yrkesutdanningen. Blant annet er det blitt innført nasjonale standarder i yrkesopplæringen for å sikre at elevene når visse minimumskvalifikasjoner. Myndighetene har videre delegert mye av samordningen og koordineringen av yrkesopplæringen til en ny type lokale råd (TEC). Sammensetningen av rådene sikter mot å øke markedsorienteringen i yrkesopplæringen, blant annet ved at 2/3 av rådenes medlemmer kommer fra arbeidsgiversiden. Det er også lagt vekt på å stimulere yrkesutdanning gjennom fullt skattefradrag (i personskatten) for dem som finansierer utdanningen selv. De viktigste strukturelle reformene skjedde på 80-tallet, de siste årene har det mer dreid seg om justeringer innenfor gjeldende system. Utviklingen av innholdet i yrkesopplæringen har gått i retning av mer vekt på praksis enn på teori, det vil si mer trening i hvordan arbeidet utføres enn hvorfor det skal utføres slik.

Arbeidsmarkedspolitikk

Et yrkesopplæringsprogram er også etablert innenfor rammen av arbeidsmarkedspolitikken. Dette ble innført i 1983 og revidert i 1986 og 1990/91. Programmet heter nå Youth Training (YT), før 1990 var betegnelsen Youth Training Scheme (YTS). Programmet innebærer at all ungdom mellom 16 og 18 år får tilbud om et toårig opplæringsprogram, og en viss økonomisk støtte. Elevene er 20 uker på skolebenken det første året, 10 uker det andre, resten av tiden på jobb.

Som nevnt i *"Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i Storbritannia"* i avsnitt 7.2.7.1 har dette programmet økt betydelig i omfang siden midten av 80-tallet. Mens slike opplæringsprogrammer ikke eksisterte før 1979, var det i 1989 16 prosent av aldersgruppen 16-18 år som befant seg på slike programmer.

Godtgjørelsen for deltakere på slike programmer tilsvarte i 1983 om lag 40 prosent av gjennomsnittslønn i aldersgruppen 16-17 år. I 1989 var godtgjørelsen falt til om lag 30 prosent. (Ryan, (1991)). Godtgjørelsen ligger noe i overkant av den ledighetstrygden som er typisk for aldersgruppen. De som sier nei til å delta på et opplæringsprogram, mister retten til trygd.

En analyse foretatt i 1988, konkluderer med at programmet har virket positivt på deltakernes jobbmuligheter, jf. nærmere omtale i *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11. Det er likevel fortsatt betydelige problemer med å få systemet til å fungere. I 1991 var det hele 40 prosent av dem som startet på programmet som ikke nådde fram til et kvalifisert nivå.

Noe av forklaringen på problemene med å få yrkesopplæringen til å bli bedre i Storbritannia, er trolig de svake tradisjonene landet har med yrkesopplæring, herunder den lave statusen som er knyttet til slik utdanning. Dette har resultert i at motivasjonen for å satse på slik utdanning er svak blant britiske barn og ungdom, samtidig som tilliten til at systemet leverer kvalifisert arbeidskraft er svak hos arbeids-

giverne. Dette kan tale for at det vil ta tid å bygge opp både elevenes og næringslivets tro på systemet.

7.2.7.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

Ved slutten av 70-tallet framsto britiske fagforeninger som de kanskje minst kompromissvillige i Europa. Kostnadsutviklingen og det store antallet arbeidsdager som gikk tapt ved arbeidskonflikter hvert år var hovedproblemer i britisk økonomi.

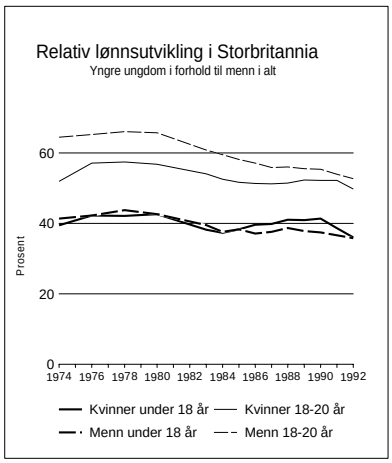
Parallelt med de betydelige svingninger som har skjedd i britisk økonomi det siste tiåret, har det skjedd betydelige endringer i systemet for lønnsdannelse. Thatcher-regjeringen gjennomførte flere reformer som svekket posisjonen til fagforeningene ved begynnelsen av 80-tallet, samtidig med at økonomien gikk inn i den dypeste lavkonjunkturen etter krigen. Endringene i lovgivningen ble særlig gjennomført gjennom Employment Acts i 1980 og 1982, samt The Trade Union Act i 1984. Streikeretten er blitt innskrenket betydelig, og det er også gjennomført lovendringer som begrenser makten til ledelsen i fagforeningene, blant annet gjennom nye lover for prosedyre ved valg av ledelse. Det har også blitt gjennomført lovendringer som øker det økonomiske ansvaret ved ulovlige aksjoner i arbeidslivet. Som det framgikk i avsnittet om lover og regler, kan arbeidsmarkedet i Storbritannia karakteriseres som det mest deregulerte arbeidsmarkedet i Europa med hensyn til oppsigelser og innleie av midlertidig arbeidskraft.

Dereguleringene har gitt seg klare utslag i måten det britiske arbeidsmarkedet og lønnsforhandlingene fungerer på. Fra 1980 til 1990 falt andelen arbeidstakere som var medlemmer i fagforeninger fra 56 prosent til om lag 40 prosent. Lønnsforhandlingene har i økende grad skjedd på foretaksnivå, og i privat sektor får majoriteten av lønnstakerne nå sine lønninger fastsatt i forhandlinger i den enkelte bedrift. Disse er likevel ofte påvirket av resultatet av forhandlinger på bransjenivå. Det er imidlertid liten grad av institusjonalisert koordinering mellom forhandlingsområder, verken på arbeidsgiver- eller lønnstakersiden. Storbritannia hører nå til blant landene med de mest desentraliserte forhandlingene i OECD.

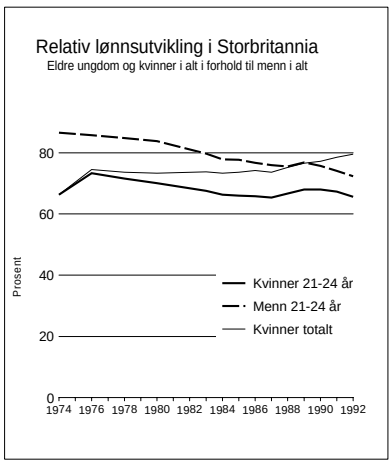
Storbritannia har ikke hatt noen universell minstelønnsordning i likhet med for eksempel Nederland eller Frankrike. Fram til de ble avviklet i august 1993, var det imidlertid bindende minstelønnsordninger innenfor enkelte bransjer, der lønnsråd (Wage Councils) fastsatte minstelønnssatser.

Lønnsrådene, som har vært det eneste innslaget av mer koordinert regulering av lønnsdannelsen, fikk gradvis redusert betydning gjennom 80-årene. Det var i 1982 3,1 millioner lønnstakere, eller 15 prosent av arbeidsstyrken, som var dekket. I 1990 var antallet falt til 2,5 millioner eller 11 prosent av arbeidsstyrken. Inntil 1986 hadde det vært særskilte satser for ungdom, etter 1986 (The 1986 Wages Act) var det kun én sats for alle arbeidstakere innen hvert område. Lønnsrådene fantes i hovedsak innenfor lavtlønnsbransjer, først og fremst tjenesteytende næringer som hotell og restaurant, varehandel, frisørbransjen samt tekstilindustri og næringsmiddelindustri. Det er noe omdiskutert hvordan disse minstelønnsordningene har påvirket sysselsetting og ledighet, jf. omtalen under.

Det har skjedd en markert nedgang i lønnsnivået for ungdom i forhold til voksne i Storbritannia i perioden 1974-1992. Figur 7.16 og 7.17 gjengir lønnsutviklingen for henholdsvis yngre og eldre ungdom i forhold til menn i alt (16-64 år) for perioden 1974 til 1992.



Figur 7.16 Relativ lønnsutvikling i Storbritannia. Yngre ungdom i forhold til menn i alt. Prosent.
Kilde: Employment Department.



Figur 7.17 Relativ lønnsutvikling i Storbritannia. Eldre ungdom og kvinner i alt i forhold til menn i alt. Prosent.
Kilde: Employment Department.

For ungdom under 18 år har lønningene for begge kjønn som andel av lønnsnivået til menn i alt falt fra om lag 43 prosent i 1978 til 36 prosent i 1992. For aldersgruppen 18-20 år er kjønnsforskjellen i lønnsnivået større, men er blitt redusert i perioden. For menn 18-20 år falt lønna som andel av lønnsnivået for menn i alt fra 66 prosent i 1978 til 53 prosent i 1992, det vil si med 13 prosentenheter. For kvinner i denne aldersgruppen falt lønnsnivået i samme periode fra 57 prosent til 50 prosent, det vil si med 7 prosentenheter. For aldersgruppen 21-24 år har tendensen vært den samme som for de yngre. For menn i denne aldersgruppen har det skjedd en nesten kontinuerlig reduksjon i det relative lønnsnivået siden 1974, fra 87 prosent i 1974 til 72 prosent i 1992. For kvinner i denne aldersgruppen steg de relative lønningene noe på midten av 70-tallet, men i perioden 1976-1992 falt de fra 73 prosent til 66 prosent.

Nedbyggingen av minstelønnsordningen i Storbritannia har trolig bidratt vesentlig til nedgangen i de relative lønningene for ungdom innen de bransjene der det har vært slike ordninger. I en analyse av Dickens, Machin og Manning (1993) er konklusjonen at minstelønnsordningene i perioden 1975-1990 bidro til å redusere lønnsspredningen i slike bransjer, særlig ved å ha en positiv effekt på de laveste lønnsnivåene.

Selv om en må være forsiktig med å trekke konklusjoner om utviklingen i ungdomslønninger versus lønn for voksne i den britiske økonomien som helhet på grunnlag av en slik avgrenset analyse, gir den en indikasjon om at den avreguleringen som har skjedd gjennom 80-tallet kan ha vært et element som forklarer nedgangen i relative ungdomslønninger. Dickens, Machin og Manning argumenterer for at minstelønnssatsene fortsatte å ha en effekt på ungdomslønningene også etter at ungdom etter 1986 ikke lenger var omfattet av ordningen.

Det foreligger ikke mange nyere analyser av sammenhengen mellom minstelønnssatser og sysselsetting for Storbritannia. De analysene som foreligger kommer dessuten til motstridende konklusjoner. Kaufman (1989) fant en klar negativ sysselsettingeffekt for kvinner, men ingen effekt for menn. Han oppsummerer resultatet med at elastisiteten av minstelønnssatsen med hensyn til sysselsettingen er om lag -0,06, det vil si at en økning av minstelønnssatsen med 10 prosent reduserer sysselsettingen med om lag 0,6 prosent. I studien til Dickens, Machin og Manning (1993)), kommer en fram til det motsatte resultatet, deres analyse indikerer at minstelønnssatser isolert sett *øker* sysselsettingen. Innenfor deres analyseopplegg knytter forklaringen på dette seg til forekomsten av markedsmakt på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Hvis arbeidsgivere har en viss markedsmakt, vil lønningene uten reguleringer kunne bli fastsatt så lavt at det er et potensiale for å fastsette høyere minstelønninger, i den forstand at bedriftene fortsatt går med overskudd. Dersom minstelønnssatser bidrar til å bryte arbeidsgivernes markedsmakt, kan det dessuten bli lønnsomt for bedriften å ansette flere enn den ville gjort om den hadde full kontroll med lønnssatsene. Hvis minstelønningene settes *for* høyt, vil imidlertid virkningen på sysselsettingen bli negativ.

Forfatterne viser til at en også i nyere amerikanske analyser har kommet fram til tilsvarende resultater. Flere nyere amerikanske analyser finner ikke negative effekter på sysselsettingen, mens én studie finner tegn til positive effekter (se kort omtale av disse studiene under omtalen av USA). Både det britiske og det amerikanske arbeidsmarkedet skiller seg fra andre europeiske land, og spesielt de skandinaviske, ved at lønnsforhandlingene eller lønnsfastsettelsen foregår på bedriftsnivå.

7.2.8 USA

7.2.8.1 Hovedtrekk ved arbeidsmarkedet for unge i USA

Et framtredende trekk ved arbeidsmarkedet i USA har vært den relativt kraftige veksten i sysselsettingen, jf. tabell 7.14. Sammenliknet med OECD-Europa viste arbeidsledigheten i USA langt mindre stigning etter oljeprissjokket i 1973. Arbeidsledigheten økte fra et gjennomsnitt på knapt 5 prosent av arbeidsstyrken i perioden 1960-1973 til gjennomsnittlig 7 prosent på 1980-tallet. I likhet med mange europeiske land har ungdomsledigheten vært langt høyere enn ledigheten for voksne. For ungdom i aldersgruppen 16-19 år har arbeidsledigheten variert mellom 15 og 20 prosent av arbeidsstyrken i perioden 1973-1992, jf. figur 7.18. For eldre ungdom har arbeidsledigheten beveget seg rundt 10 prosent. Forholdstallet mellom ledighetsprosentene for ungdom og voksne har avtatt fra 3,2 prosent i 1973 til 2,3 prosent i 1992.

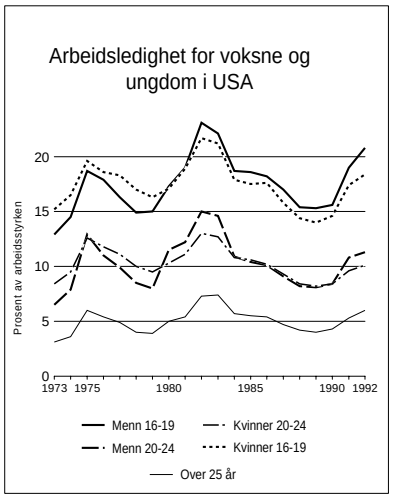
Yrkesdeltakingen blant amerikansk ungdom er relativt høy. Yrkesfrekvensen blant ungdom har økt noe gjennom 1970- og 1980-tallet, men har avtatt i forhold til voksne. Dette skyldes i stor grad at kvinnenes yrkesdeltaking har økt kraftig, samtidig som utdanningshyppigheten har økt blant ungdom. Tabell 7.14 og figur 7.18 gjengir noen hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i USA.

Tabell 7.14: Hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet i USA 1960-91

	Gjennomsnittlig årlig endring, prosent			
	1960-73		1973-91	
Arbeidsstyrken	1,9		1,9	
Sysselsettingen	1,9		1,7	
Nivåtall, prosent	1968	1973	1980	1992
Yrkesfrekvens, totalt	67,1	70,6	74,3	78,2
Yrkesfrekvens 16-24 år*	60,1	64,9	68,2	66,3
Arbeidsledighet, totalt	3,4	4,8	7,0	7,3
Arbeidsledighet 16-24 år**	7,6	9,9	13,3	13,7

1) I prosent av befolkningen i aldersgruppen
2) I prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen

Kilde: OECD, Labour Force Statistics



Figur 7.18 Arbeidsledighet for voksne og ungdom i USA. Prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD Labour Force Statistics

Sammenliknet med land i Europa, har USA færre lover og regler som regulerer arbeidsmarkedet. Lønnsfastsettingen er svært desentralisert, og arbeidsledighetstrygdens omfang er mer begrenset. Disse faktorene har vært medvirkende årsaker til at det amerikanske arbeidsmarkedet er kjennetegnet ved stor mobilitet og relativt høy grad av reallønnsfleksibilitet.

Jobb-mobiliteten blant amerikansk ungdom er høy. Undersøkelser tyder på at amerikanere i gjennomsnitt har 8 forskjellige arbeidsgivere i løpet av de 10 første årene av yrkeskarrieren. Samtidig er det ganske mange som opplever korte perioder med arbeidsledighet. Ved fylte 27 år har en amerikaner i gjennomsnitt vært berørt av ledighet 4-6 ganger (Veum og Weiss (1993)). I gjennomsnitt strekker hver ledighetsperiode seg over kun 5-8 uker. Både antall ledighetsperioder og den gjennomsnittlige lengden av dem er størst blant dem med minst utdanning. Stor mobilitet og lite økonomisk støtte til langtidsledige, har trolig bidratt til at strukturproblemene på arbeidsmarkedet ikke har tiltatt vesentlig over tid, slik som i mange europeiske land.

Den lovfestede minstelønnsordningen har ofte vært trukket fram som en begrensende faktor med hensyn til ungdomssysselsettingen. En betydelig andel av tenåringer har en lønn nær minstelønnen. Denne andelen har imidlertid falt kraftig gjennom 1980-tallet, samtidig som minstelønnen gikk kraftig ned i realverdi. Minstelønnen synes derfor å fått mindre betydning i løpet av 1980-tallet.

7.2.8.2 Lover og regler

Som nevnt tidligere har USA svært få lover og regler som regulerer arbeidsmarkedet. I USA har doktrinen «employment-at-will» lenge vært framherskende. Doktrinen innebærer i prinsippet at både arbeidsgivere og arbeidstakere har rett til å oppløse ansettelsesforholdet med umiddelbar virkning. Arbeidsgiverene har ikke hatt plikt til å gi noen begrunnelse for oppsigelsen, og den ansatte har hatt begrensede muligheter for rettslig overprøving av beslutningen. Avvik fra denne tradisjonelle doktrinen har blant annet forekommet gjennom fagforeningenes rett til å forhandle om oppsigelsesregler. Loven om borgerrettigheter forhindrer dessuten arbeidsgivere i å si opp personale dersom dette kan tolkes som diskriminering.

De siste årene synes USA i visse sammenhenger å bevege seg noe bort fra de nærmest uregulerte forholdene. Amerikanske domstoler har i økende grad begynt å stille krav om saklige begrunnelser for oppsigelser. Antall rettstvister i forbindelse med oppsigelser har økt kraftig under 1980-tallet. I 1991 ble det innført en føderal lov som krever minst 60 dagers varsel ved masseoppsigelser.

Det liberale oppsigelsesvernet har bidratt til at kostnadene ved å ansette og si opp arbeidere er lave. Dette har trolig gjort det lettere for ungdom å få seg en jobb, samtidig som sannsyligheten for å miste jobben igjen er større. Dette kan ha ført til mindre lojalitet overfor arbeidsgiveren, slik at arbeidsgiverene er tilbakeholdne med å investere i opplæring av de ansatte.

7.2.8.3 Utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk

Utdanningspolitikk

I forhold til bruttonasjonalproduktet bruker USA forholdsvis store ressurser til utdanning. Det gjennomsnittlige utdanningsnivået i befolkningen er forholdsvis høyt. I 1991 gikk nesten 65 prosent av ungdommen rett fra videregående skole (High School) til høyere utdanning. Av disse begynte nær 68 prosent på en universitetsutdanning. I USA legges det mest vekt på almenfaglig utdanning, og liten vekt på yrkesfaglig opplæring. Det er ikke utbygd noe system med lærlinger eller annen yrkesopplæring i bedriftene.

Arbeidsmarkedspolitikk

Regnet som andel av BNP benytter USA en svært begrenset andel til aktive arbeidsmarkedstiltak (1/4 prosent av BNP i 1992). I USA gis det ikke offentlig støtte til yrkesopplæring i bedrifter. Det finnes enkelte arbeids- og opplæringsprogrammer for vanskeligstilte og hardt belastede ungdommer. Evalueringen av disse tyder på at de i liten grad har bidratt positivt til sysselsettings- og inntektsmulighetene for deltakerne. Programmene har imidlertid bidratt til å redusere den kriminelle aktiviteten blant dem som var hardest belastet.

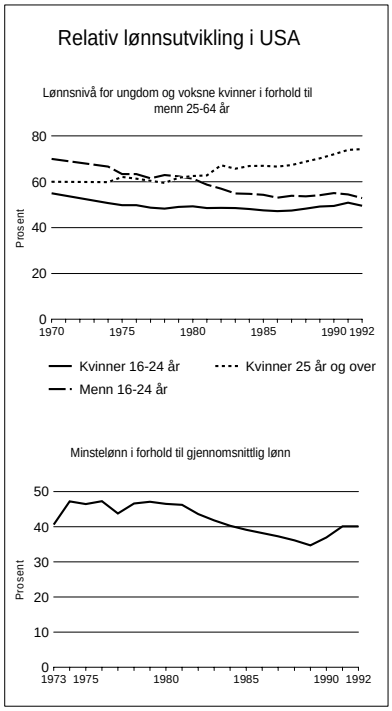
Arbeidsledighetstrygden i USA er kjennetegnet ved å være restriktiv både med hensyn til kompensasjonsgrad, varighet og med hensyn til opparbeidelse av rettigheter. Størrelsen på trygden bestemmes ikke på føderalt nivå, slik at kompensasjonsgraden varierer betydelig mellom ulike delstater. Som gjennomsnitt ligger kompensasjonsgraden omkring 36 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå. Varigheten er begrenset til 26 uker. Dette har trolig bidratt til at incentivene til å skaffe seg ny jobb har vært sterke. I tillegg har bare en tredel av de arbeidsledige vært berettiget til ledighetstrygd.

7.2.8.4 Lønnsdannelse og inntektsforhold

Omkring en fjerdedel av lønnstakerene er dekket av kollektive avtaler, og forhandlingene for disse foregår hovedsakelig på bedriftsnivå. For den resterende 3/4 av lønnstakerene er lønnsfastsettingen basert på individuelle avtaler mellom bedrift og den enkelte arbeider. De indiviuelle avtalene må holdes innenfor rammen av de lovfestede minstelønnsbestemmelsene.

Figur 7.19 viser utviklingen i ungdomslønnen i USA sammenliknet med lønnen for voksne menn. I perioden fra 1970 til slutten av 1980-tallet har ungdomslønnen falt i forhold til voksenlønnen. Nedgangen har vært særlig markant for menn i aldersgruppen 16-24 år. Dette har bidratt til å jamne ut lønnsforkjellene mellom unge menn og unge kvinner. For voksne kvinner har det samtidig vært en viss utjamning i forhold til lønnsnivået for voksne menn. Dette må sees i sammenheng med at utdanningsnivået og yrkesdeltakingen blant kvinner har økt betraktelig i denne perioden.

I 1980 tilsvarte gjennomsnittlig ungdomslønn (menn og kvinner) om lag 65 prosent av voksenlønn. I 1992 var ungdomslønnen falt til knapt 58 prosent av voksenlønn. Siden en betydelig andel av ungdommen går på minstelønn, kan utviklingen i minstelønnen ha vært en medvirkende årsak til at ungdomslønningene relativt sett har gått ned i løpet av 1980-tallet. Midt på 1980-tallet utgjorde ungdom vel 65 prosent av det totale antall arbeidere på minstelønn.



Figur 7.19 Relativ lønnsutvikling i USA. Lønnsnivå for ungdom og voksne kvinner i forhold til menn 25-64 år. Føderal minstelønn i forhold til gjennomsnittlig timelønn i privat sektor.
Kilde: Bureau of Labor Force Statistics.

Den føderale minstelønnen ble først innført med lov i 1938. Til å begynne med omfattet minstelønnsordingen under halvparten av arbeidsmarkedet. Idag dekker den føderale minstelønnsordningen mer enn 90 prosent av det regulerte arbeidsmarkedet. Den delen av arbeidsmarkedet som ikke er dekket av minstelønnen består idag i hovedsak av ansatte i små butikker og små servicebedrifter.

Figur 7.19 viser også utviklingen i den føderale minstelønnssatsen i forhold til gjennomsnittlig timelønn. I perioden 1974-1980 ble den føderale minstelønnen jevnlig justert slik at denne lå noenlunde stabilt rundt 44-48 prosent av gjennomsnittlig lønn. Fra 1981 til 1989 gikk den føderale minstelønnen ned nesten 12 prosentpoeng i forhold til gjennomsnittslønnen. Dette skyldes at minstelønnen lå nominelt uendret på 3,35 dollar pr. time fra 1981 til 1989. I 1989 utgjorde minstelønnen bare om lag 35 prosent av gjennomsnittslønnen. Gjennom 1980-tallet har andelen som jobbet på minstelønn falt ganske markant. På begynnelsen av 1980-tallet var for eksempel andelen tenåringer med lønn nær minstelønn omkring 45 prosent. I andre halvdel av 1980-tallet var denne andelen kommet ned i under 30 prosent. I 1990 og 1991 ble minstelønnen justert opp fra 3,35 dollar til heholdvis 3,85 og 4,25 dollar pr. time. Det ble samtidig innført en egen opplæringslønn for tenåringer svarende til 85 prosent av den føderale minstelønnen.

Det er imidlertid betydelige geografiske forkjeller i minstelønninger som følge av at de enkelte delstatene har innført egne lover som berører dekningsgraden og størrelsen på minstelønnen. Delstatene har imidlertid ikke hatt anledning til å innføre lover om minstelønninger som er mindre omfangsrike enn de føderale bestemmelsene. Enkelte delstater har i perioder økt dekningsgraden og størrelsen på minstelønningene utover det føderale minimum. I 1989 var det 13 av de 50 delstatene

som hadde mer omfattende minstelønnsbestemmelser enn de føderale bestemmelsene, mot bare 3 delstater i perioden 1978-1984. Som uveid gjennomsnitt har minstelønnen i disse delstatene ligget 5-15 prosent høyere enn den føderale minstelønnen (Neumark og Wascher (1992)). Det har vært en tendens til at dette avviket har økt i perioder da den føderale minstelønnssatsen har vært fastfrosset nominelt over en lengre periode. De fleste av delstatene som i utgangspunktet har hatt høyere minstelønn enn den føderale, har i perioder innført unntaksbestemmelser fra sine egne minstelønninger for blant annet tenåringer og studenter.

Tidlig på 1980-tallet var det meste av teoretisk og empirisk forskning i USA relativt entydig mht. minstelønnens betydning for sysselsettingen. De fleste studiene pekte klart i retning av at økt minstelønn ville svekke sysselsettingsmulighetene for de lavlønte. Som det framgår av omtalen av Nederland og Frankrike, har denne konklusjonen også vært dominerende i de analysene som er foretatt av minstelønnsordningen i de landene. De empiriske undersøkelsene for USA ga som resultat at en økning i minstelønnen på 10 prosent ville bidra til å redusere sysselsettingen blant tenåringer med i størrelsesorden 1-3 prosent (Brown (1988)). Det ble tallfestet noe mindre virkninger for sysselsettingen blant ungdom i aldersgruppen 20-24 år, som følge av at færre i denne aldersgruppen arbeider på minstelønn. De aller fleste av disse studiene tok utgangspunkt i de føderale minstelønnsbestemmelsene og baserte seg på aggregerte tidsseriedata.

Det framgikk imidlertid av omtalen av det britiske arbeidsmarkedet, som trolig likner mer på det amerikanske når det gjelder lønnsdannelse enn Nederland og Frankrike, at resultatene fra britiske analyser av minstelønnsordningen ikke var helt entydige. Den senere tids empiriske forskning i USA har i større grad enn tidligere tatt i bruk tversnitts- og paneldata. Resultatene fra de nyere undersøkelsene har også vært mer sprikende med hensyn til sysselsettingsvirkningene av minstelønnen:

- Ved å inkludere tidsseriedata for 1980-tallet, da minstelønningen gikk kraftig ned i realverdi, kom Wellington (1991) fram til at en 10 prosents økning i minstelønnen kunne gi en nedgang i sysselsettingen blant tenåringer på 0,6 prosent. Det ble ikke funnet noen utsagnskraftige effekter for ungdom i aldersgruppen 20-24 år.
- Card (1992a) fant ingen negative sysselsettingseffekter av den kraftige økningen i minstelønningene i California på slutten av 1980-tallet, ved å sammenlikne med delstater der minstelønningene var uforandret.
- Card (1992b) fant heller ingen negative virkninger med utgangspunkt i paneldata for alle delstatene for perioden 1989-90.
- Ved å studere 100 «fast food»-restauranter i Texas fant Katz og Krueger (1992) ingen tegn til nedgang i sysselsettingen som følge av økningen i den føderale minstelønnen i 1990/1991. Snarere var det tegn til sterkest vekst i sysselsettingen i de restaurantene som var mest berørt av minstelønnsøkningen. I likhet med analysen til Dickens, Machin og Manning (1993) som er foretatt for Storbritannia, antyder Katz og Krueger forekomsten av markedsmakt på arbeidsgiversiden som en mulig forklaring på dette.
- Basert på et omfattende paneldatamateriale for 50 delstater for 1970- og 1980-tallet, fant Neumark og Wascher (1992) resultater som var mer i tråd med de undersøkelsene som forelå tidlig på 1980-tallet. Sysselsettingen blant tenåringer kunne falle med 1-2 prosent ved en heving av minstelønningene på 10 prosent. Det ble funnet en tilsvarende sterk effekt for ungdom i aldersgruppen 20-24 år.
- Ved å benytte et liknende datasett som Neumark og Wascher, kom Currie og Fallick (1993) fram til at økningen i den føderale minstelønnen i 1979 og 1980 bidro til å redusere jobbsannsynligheten for dem som var berørt av minsteløn-

nen med 3-4 prosent.

Som det framgikk over har den føderale minstelønningen falt kraftig i realverdi i løpet av 1980-tallet, og det har samtidig blitt stadig færre som arbeider på minstelønn. Disse forholdene kan bidra til å forklare at minstelønnen over tid kan ha fått mindre negativ betydning for sysselsettingsmulighetene for ungdom. Trolig er sammenhengen mellom minstelønn og sysselsetting ikke-lineær, slik at virkningen vil avhenge av nivået på minstelønnen. De studiene som viser sterkest negativ sammenheng mellom minstelønn og sysselsetting benytter tidsserier som går helt tilbake til 1970-tallet, for eksempel Neumark og Wascher. Neumark og Wascher argumenterer med at de negative virkningene av minstelønnen kommer med et visst etterslep, og at dette ikke er fanget opp i de analysene som er basert på tverrsnittdata eller korte paneldataserier slik som hos Card.

Som nevnt tidligere har USA et forholdsvis begrenset sosialt sikkerhetsnett. Inntektsfordelingsmessige hensyn er i mindre grad enn i europeiske land ivaretatt gjennom skatte- og overføringssystemet. I USA har derfor minstelønnen vært et viktigere redskap for å påvirke inntektsfordelingen enn i Europa. Freeman (1993) argumenterer for at minstelønnsordningen i visse sammenhenger kan være en bedre måte å drive fordelingspolitikk på enn å bruke skatten og overføringer:

- Minstelønnen har ingen umiddelbare konsekvenser for offentlige budsjetter. Samtidig unngår en allokeringstap som følge av at et høyt (og progressivt) skattenivå.
- Minstelønn øker incentivene til å jobbe, mens lempelige stønadsordninger vil virke motsatt.
- Minstelønnen er enkel å administrere.
- Dersom minstelønnen gjenspeiler det samfunnet er villig til å betale for å opprettholde et «rimelig» velferdsnivå for lavlønte, vil disse sosiale kostnadene bæres av lavtlønnsbedrifter og av dem som kjøper varer og tjenster fra disse bedriftene. Minstelønnen bidrar således til at en får inkludert de sosiale kostnadene i prisen på arbeidskraft. Alternativt måtte kostnadene dekkes gjennom et høyere skatte- og avgiftsnivå.

Freeman understreker samtidig at minstelønn også kan ha sine ulemper som virkemiddel i fordelingspolitikken. Skatter og overføringer vil være å foretrekke dersom:

- skattenivået og/eller budsjettunderskuddet er lavt i utgangspunktet,
- arbeidstilbudet er lite følsomt overfor endringer i lønn etter skatt,
- sysselsettingsmulighetene for de lavlønte er sterkt påvirket av minstelønnen,
- det er liten gjennomstrømning av ansatte i lavtlønnsjobbene
- og dersom mange lavtlønnstakere tilhører familier med høy inntekt.

Som tidligere nevnt synes de negative sysselsettingsvirkningene av en begrenset økning i minstelønnen å være nesten neglisjerbare, i hvert fall ut fra det lave minstelønnsnivået som var etablert på slutten av 1980-tallet. Det er også en betydelig gjennomstrømning i lavtlønnsjobbene. Smith og Vavrichek (1992) viser at hele 63 prosent av dem som arbeidet på minstelønn i 1984, hadde en lønn som var høyere enn minstelønnen i 1985 (i gjennomsnitt 20 prosent høyere). Disse forholdene taler for at bruk av minstelønnen kan være et hensiktmessig måte å påvirke inntektsfordelingen på i USA. I motsatt retning trekker tidligere studier som viste at en økning i minstelønnen på 1970-tallet hadde liten effekt på inntektsfordelingen mellom husholdninger. Dette skyldes at en betydelig andel av dem som arbeidet på minstelønn var tenåringer som ikke tilhørte fattige familier.

KAPITTEL 8

Arbeidsmarkedets virkemåte og ungdommens situasjon

Så langt har utvalget gitt en beskrivelse av ungdommens situasjon i arbeidsmarkedet, og belyst lønnsforhold, regelverk, arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk og internasjonale forhold. I resten av utredningen vil utvalget analysere hvorvidt og eventuelt hvordan disse forholdene kan være med å skape arbeidsledighet blant de unge. Som en innledning til og bakgrunn for denne diskusjonen skal vi i dette kapittelet drøfte teoretisk hvordan arbeidsmarkedet virker. Følgende forhold vil bli belyst:

– Hva påvirker bedriftenes beslutninger når de skal ansette arbeidskraft, og hvordan kan dette tenkes å slå ut for ungdom?
– Hvilke forhold influerer på ungdommens egne valg om hvor mye og hva slags arbeid de skal søke seg til?
– Hvordan fastsettes lønningene i arbeidsmarkedet, og hvilke virkninger får dette for ungdommens stilling?

Et hovedpoeng er at selv om det er noen egenskaper alle unge deler, er det også store variasjoner dem imellom både i kvalifikasjoner og livssituasjon. Dermed er det liten grunn til å forvente at alle unge opptrer og behandles likt i arbeidsmarkedet. Hensikten med dette kapittelet er å få fram hva som er felles og hva som er forskjellig mellom ungdom og voksne og mellom ungdom innbyrdes, og hvordan dette henger sammen med bedriftenes ansettelser, de unges egne valg og den måten lønningene fastsettes på.

Utvalget vil understreke at det som legges fram i dette kapittelet hovedsakelig er *teoretiske* betraktninger, og derfor sier mer om hvilke forhold som *kan tenkes* å være av betydning, enn om hvilken innflytelse de ulike momentene *faktisk* har. Hensikten er å spenne ut et lerret som kan tjene som bakgrunn for de påfølgende kapitlers drøfting av arbeidsmarkedenes faktiske virkemåte.

8.1 BEDRIFTENES ANSETTELSER

Når bedriftene skal ansette personell må de ta en rekke forhold i betraktning.

– Jobbsøkerne har forskjellige kvalifikasjoner, og vil derfor være ulikt egnet til å utføre de forskjellige jobbene. Deres produktivitet vil være forskjellig.
– I en rekke jobber må bedriftene selv stå for opplæringen av sine ansatte.
– Når bedriftene skal vurdere jobbsøkere, mangler de ofte informasjon om hvor produktive søkerne kommer til å være hvis de blir ansatt.
– Bedriftene kan ikke alltid selv fastsette hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles – ofte vil offentlige bestemmelser og avtaler stille visse minstekrav til formelle kvalifikasjoner.
– Arbeidstakere kan ikke sies opp og skiftes ut uten kostnader.

Når bedriftene forholder seg til disse problemstillingene, må de *sile* arbeidskraften. Vi skal diskutere hva slags silingsmekanismer som aktiviseres, og hvilke virkninger de får for ungdom. Konsekvensene av at bedriftene også kan influere på selve lønnsdannelsen kommer vi tilbake til i *"Lønnsdannelsen"* i avsnitt 8.3.

8.1.1 Krav til kvalifikasjoner og yte-evne

Når bedrifter skal vurdere en jobbsøkers egnethet, vil de ofte lete etter to hovedtyper av egenskaper. For det første faglige kvalifikasjoner, som er de innsikter og ferdigheter som må beherskes for å kunne løse bestemte problemer og utføre visse oppgaver. For det andre yteevne, som er de fysiske og psykososiale egenskaper som må være på plass for at jobbinnehaveren skal kunne bruke sine kvalifikasjoner på en effektiv måte. Blant fysiske egenskaper kan bedriftene vektlegge styrke og utholdenhet, håndlag, nøyaktighet, fingerferdigheter og hurtighet. Psykososiale egenskaper dreier seg om fravær, tilbøyelighet til å slutte, tilpasnings- og samarbeidsevner, og arbeidsmotivasjon.

Det er fruktbart å sette et skille mellom faglærte jobber der bedriftene setter visse minstekrav til faglige kvalifikasjoner i form av utdanning og/eller erfaring, og ufaglærte jobber der de kan være mer fleksible med tanke på hvilke kvalifikasjoner de skal vektlegge.

Undersøkelser tyder på at bedrifter følger ulik rekrutteringspraksis, avhengig av om det dreier seg om faglærte eller ufaglærte jobber (se f.eks. Hauger, 1980). Til faglærte jobber vil de, dersom det er kø av arbeidssøkere, velge ut de med de beste kvalifikasjonene og den høyeste yteevnen blant de som oppfyller minstekravene. Finnes det ikke nok søkere som møter minstekravene, vil de heller forsøke å tiltrekke seg disse ved å øke lønnen, eller rekruttere fra utlandet, framfor å ansette personer uten tilstrekkelige faglige kvalifikasjoner. Til ufag@lærte jobber er bedriftene mer villige til senke kravene, blant annet med hensyn på stabilitet og tilpasningsevne. I perioder med knapphet på arbeidskraft kan bedriftene være villige til å ta inn personer med en bakgrunn som ikke ville gitt jobb i et slakkere arbeidsmarked.

Spørsmålet er så hvordan dette vil slå ut for ungdommens sysselsettingsmuligheter. Ser vi først på de faglige kvalifikasjonene, er det ikke mulig å trekke entydige konklusjoner. På den ene siden er det flere unge enn eldre som har formell utdanning. Den utdanningen ungdommen stiller med i arbeidsmarkedet vil også være av nyere dato, og dermed være mer oppdatert hva gjelder innsikter og ferdigheter – f.eks. i hvordan informasjons teknologi (IT) kan anvendes i ulike fagområder. Dette vil styrke ungdommens konkurranseposisjon sammenlignet med eldre. På den annen side har eldre mer erfaring, flere kontakter, og har fått bedre anledning til å vise hva de kan, sammenlignet med de som entrer arbeidslivet for første gang.

Når det gjelder yteevne, er bildet heller ikke entydig. Hva gjelder fysisk yteevne, er det mer korrekt å si at denne disfavoriserer eldre arbeidssøkere, enn at den favoriserer ungdommen. Selv om det er store individuelle variasjoner, er det først når folk kommer opp i 50-årene at den fysiske yteevnen utfordres. Ungdom skifter oftere jobber, og regnes derfor som mindre stabil arbeidskraft. Før de etablerer seg med familie og økonomiske forpliktelser, kan de også ha en livsstil som tidvis er lite forenlig med fast arbeidstid og tidlige frammøtetider. Utilstrekkelig livserfaring kan gjøre at de mangler den ydmykhet som skal til for å mestre krevende samarbeidsrelasjoner. På den annen side kan deres omstillings- og tilpasningsdyktighet være større enn for eldre arbeidstakere, siden de ofte har festnet seg mindre personlighetsmessig, har færre forpliktelser utenfor arbeidet, og har mindre prestisje eller faglig identitet knyttet til eksisterende arbeidsrutiner. De kan også være mer «sultne» på å gjøre karriere, og dermed mer motiverte enn eldre. Hvorvidt denne motivasjonseffekten skal opptre, er imidlertid avhengig av at jobbene svarer til de forventninger de har til jobbinnhold og belønninger. Dersom ungdommen entrer arbeidsmarkedet med urealistisk høye forventninger til hva de kan oppnå, kan de være mindre motiverte i begynnelsen av sin karriere.

Kort sagt: Sett fra arbeidsgivernes ståsted kan det være både en fordel og ulempe å satse på ungdom når køen av jobbsøkere skal ordnes ut fra kvalifikasjoner

og yte-evne: Deres faglige kvalifikasjoner vil ofte være mer oppdaterte, deres fysiske yte-evne vil være høy, de vil normalt ha høy tilpasnings- og omstillingsevne, samtidig som arbeidsmotivasjonen vil være høy dersom forventningene til jobb og karriere innfris. På den annen side mangler de erfaring, de er normalt mindre stabile, arbeidsgiverne kan være redde for at de kan provosere etablerte samarbeidsmønstre, og eventuelle urealistiske forventninger til jobbinnhold og belønninger kan svekke motivasjonen.

Utvalget kommer tilbake til konsekvensene av produktivitetsforskjeller mellom unge og eldre i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9.

Mange bedrifter vil tilstrebe en balanse mellom ulike aldersgrupper. På den måten kan de sikre seg at erfaring og modenhet ivaretas samtidig som de får tilsig av ny kompetanse og mer omstillingsvillig og fleksibel arbeidskraft. Blant annet av denne grunn kan etterspørselen etter unge arbeidstakere bli konjunkturavhengig. Etter en periode med få ansettelser og omfattende innskrenkninger, der bruk av ansiennitetsprinsippet kan ha ført til oppsigelser av den yngste arbeidskraften, kan det oppstå et sug i markedet etter unge arbeidstakere når en oppgang gjør det aktuelt å ansette nye. Bransjer som gjør bruk av helt ny teknologi kan legge større vekt på å rekruttere personer med ny og tidsriktig kompetanse, enn på faglig erfaring. Slik kan også endringer i bransjestrukturen påvirke de unges posisjon på arbeidsmarkedet.

8.1.2 Opplæring av nyansatte

Mange nyansatte vil trenge opplæring i bedriften før de kan yte maksimalt i de jobbene de tiltrer. Det er to hovedtyper av kunnskap nyansatte vil trenge. For det første faglige innsikter og ferdigheter som ikke tilveiebringes av det offentlige skoleverket. Et eksempel er opplæring av flygeledere, som i stor grad skjer på jobben. En del av de kvalifikasjonene som tilegnes gjennom slik opplæring vil være generelle i den forstand at de kan brukes i flere bedrifter, mens en annen del vil være mer spesifikt knyttet til den enkelte bedrift. For det andre trengs mer uformelle kvalifikasjoner for å kunne praktisere et yrke innen rammen av de spesielle samarbeidsforhold, personlighetstyper og bedriftskulturer som er tilstede i den enkelte bedrift. Dette gjelder blant annet det som ofte kalles for «taus kunnskap» («tacit knowledge»): Man må vite hvem man kan spørre til råds, hva slags kontakter man trenger, hvilke framgangsmåter som er akseptable når ulike saker skal fremmes, og hva som er god «takt og tone» kolleger imellom. Slike forhold vil variere fra bedrift til bedrift, og man må normalt ha vært ansatt en viss periode før man lærer dem å kjenne.

En viktig teoretisk innsikt fra den såkalte humankapital-teorien («Human Capital») går ut på at jo mer opplæringen bare er anvendbar i en enkelt bedrift, jo mer må denne bedriften selv bære av opplæringskostnadene (Becker, 1964). Jo lengre tid den nyansatte trenger på å tilegne seg de nødvendige kvalifikasjoner, og jo høyere lønn vedkommende har i denne perioden, jo dyrere blir dermed opplæringen for bedriften. Sett fra bedriftens side er en ansettelse en investeringsbeslutning; bedriften investerer et beløp i opplæring av den nyansatte, mot å få mer igjen for vedkommendes arbeid etter at opplæringen har funnet sted. Skal bedriften kunne høste en slik avkastning, må den nyansatte blir værende i bedriften så lenge at vedkommende «betaler tilbake» opplæringskostnadene. Ser vi bort fra alle andre forhold, er det normalt slik at jo lengre arbeidstakeren blir værende, jo mer lønnsom blir vedkommende for bedriften.

Den viktigste konsekvensen av krav om bedriftsintern opplæring av nyansatte er at jo større utgifter bedriften har til dette formålet, jo større vekt vil den legge vekt

på at de den ansetter skal bli værende i bedriften. Desto lettere de nytilsatte har for å tilegne seg nye ferdigheter, og jo bedre «antenner» de har for å kunne fange opp hvem de skal spørre om råd og hvordan de skal «te seg» i bedriften, jo lavere vil opplæringskostnadene være. Utvalget kommer tilbake til opplæringskostnadenes betydning i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

Opplæringskostnader er en av årsakene til at mange bedrifter oppretter *interne arbeidsmarkeder* der ledige stillinger forbeholdes de som allerede er ansatt i bedriften. Da vil den som tilsettes allerede ha tilegnet seg store deler av den uformelle kompetansen om hvordan bedriftens indre liv fungerer. Samtidig har bedriften kunnet observere ulike søkeres opplæringspotensiale, og kan ansette den som de vil ha minst kostnader med å gi videre opplæring. På denne måten slipper også bedriften unna kostnader forbundet med å søke etter og vurdere jobbsøkere. Interne arbeidsmarkeder knytter også arbeidstakernes framtidige karriere til opprykk i bedriften, og det øker sjansen for at vedkommende skal bli værende. Dermed vil også avkastningen av opplæringsinvesteringene bli større. En annen sak er at det i interne arbeidsmarkeder ofte vil vokse fram normer og avtaler om at opprykksjobber ikke bare skal gis til de med størst produktivt potensiale, men også fordeles etter ansiennitet. Dette kan svekke effektivitetsgevinsten ved slike ordninger sett fra bedriftens side.

Opplæringskostnader og interne arbeidsmarkeder vil ha en rekke virkninger for ungdommens sysselsettingsmuligheter. For det første unndras en rekke stillinger fra åpen og reell konkurranse. Dette vil ramme alle som er jobbsøkere på det eksterne arbeidsmarkedet, og der vil de unge ofte være overrepresentert. Det gjelder særlig de som søker sin første jobb. For det andre vil bedriften, hvis de skal innskrenke arbeidsstokken, se seg tjent med å først si opp de den har investert minst i, og de som har lavest framtidig produktivitet. Dette kan ramme de som er sist tilsatt, og dermed ofte ungdom. Det kan også ramme eldre arbeidstakere med redusert produktivitet, men disse vil være beskyttet av ansiennitetsregler o.l.. For det tredje vil bedriftene bli mer selektive med tanke på hvem de tilsetter i adgangsjobbene til de interne arbeidsmarkedene. Hyppige jobbskift og avbrutt skolegang kan virke disfavoriserende i konkurransen om jobber der det kreves opplæring av nytilsatte. Dette gjelder særlig når det er vanskelig å si opp ansatte. Da må bedriftene være mest mulig sikre på at de som ansettes vil fungere i jobbene.

8.1.3 Mangelfull informasjon om jobbsøkere

Når en bedrift skal ansette personer mangler den ofte informasjon om hvordan arbeidstakerne kommer til å fungere i jobbene. Hvor god en søker er i den praktiske utøvelsen av sitt fag kan være vanskelig å lese ut fra eksamensvitnemål alene. Hvilket opplæringspotensiale, hvor stabil og hvor gode sosiale antenner en person faktisk vil vise seg å ha når vedkommende først er ansatt, er usikkert.

Bedriftene må derfor basere seg på indikatorer og signaler om de nevnte egenskaper, heller enn sikker kunnskap. Tidligere yrkeshistorie og dokumentasjon av denne, vil være en slik indikator. Mange jobber i løpet av kort tid, noe som gjelder mange unge, vil lett bli sett på som et signal om at vedkommende vil bli ustabil også i fremtiden, og virke disfavoriserende for jobber med krav til opplæring. Personer som søker sin første jobb kan havne langt bak i køen siden disse ikke har fått vist fram sin grad av stabilitet i det hele tatt. Disse vil heller ikke kunne vise til referanser fra tidligere arbeidsgivere.

Utdanning vil også kunne bli brukt som en indikator på egenskaper utover de strengt faglige kvalifikasjonene. En person med gjennomført utdanning av en viss

varighet og gode karakterer vil ofte bli antatt å være lærenem. Lang utdanning kan også bli sett på som et uttrykk for selvdisiplin og et stabilt livsmønster.

Kort sagt: Når arbeidsgiverne mangler informasjon om hvor produktive arbeidstakerne vil bli etter ansettelse, blir det viktig for arbeidssøkerne å signalisere hvilken atferd de kan forventes å ha, enten ved å vise til yrkeshistorie, tidligere arbeidsgivere eller utdanning. Ungdom som søker sin første jobb, som har ustabil yrkeshistorie, eller som har avbrutt eller lite skolegang, vil dermed lettere bli silt ut. Dette gjelder særlig i konkurransen om jobber der det kreves opplæring. Siden dette også ofte vil være de jobbene som har de beste framtidsutsiktene både jobbtrygghets- og karrieremessig, vil manglende tilgang til signaler spesielt ekskludere ungdom fra de gode jobbene.

Dette leder over til et fenomen som kalles for statistisk diskriminering. Det henspeiler på at arbeidsgiverne, i mangel på andre signaler, tillegger en enkeltsøker gjenomsnittsegenskapene for den gruppen vedkommende tilhører. Dersom en ung person søker en jobb der det kreves stabilitet, men ikke kan dokumentere dette gjennom en stabil yrkeshistorie, vil arbeidsgiverne ikke ha annen informasjon enn gjennomsnittlig stabilitet for unge å holde seg til når vedkommende skal vurderes. Siden ungdom som gruppe har flere jobbskift, vil den enkelte jobbsøker også bli forventet å oppvise en slik atferd. Den som ikke har fått anledning til å vise hva vedkommende står for, vil bli tillagt gjennomsnittsegenskapene til gruppen. For den enkelte søker kan dette framstå som diskriminerende; for arbeidsgiverne kan det være en rasjonell måte å håndtere mangelfull informasjon på. Dersom arbeidsgivernes oppfatninger bunner i fordommer heller enn statistisk informasjon, har vi å gjøre med ren fordomsdiskriminering.

Selv om gjennomsnittlig stabilitet ikke er mindre for ungdom enn for andre, vil en eventuell større variasjon i ungdommens tilpasninger i seg selv gjøre at det er større usikkerhet forbundet med å ansette fra denne gruppen.

Utdanning og yrkeserfaring er dermed ikke bare viktig fordi det gir kvalifikasjoner i seg selv; det er også viktig for å kunne skaffe seg et arsenal av signaler som gjør det mulig å vise hva den enkelte kan forventes å være god for når det gjelder atferd og yteevne i arbeidslivet mer generelt, og dermed redusere arbeidsgivernes usikkerhet med å ansette dem.

I den såkalte effektivitetslønns-teorien (se også *"Effektivitetslønninger"* i avsnitt 8.3.3.2) har man vært opptatt av å se usikkerheten ved ansettelser i sammenheng med interne arbeidsmarkeder. Dersom begynner-lønningene er lave, men opprykksmulighetene til bedre betalte jobber gode, vil fortrinnsvis de som selv vet at de vil mestre jobben søke seg til bedriften. Dermed sparer bedriftene ansettelseskostnader. For bare når en jobbsøker vet at han/hun er god nok og lærenem nok til å rykke opp til godt betalte jobber, er vedkommende villig til å søke jobber der man må akseptere lav lønn i begynnerjobben. Dersom begynnerlønningene er lave og det er mulig å si opp arbeidstakere som ikke passer inn etter en prøveperiode, vil bedriftene være villig til å la flere prøve seg. Kort sagt: Interne arbeidsmarkeder kombinert med lave relative begynnerlønninger og begrenset oppsigelsesvern i begynnelsen av karrieren, vil overføre mer av risikoen ved ansettelser til de ansatte. Er begynnerlønningene derimot høye og jobbtryggheten stor, må bedriftene gardere seg mot uheldige ansettelser ved å være mer selektive med tanke på hvem de slipper inn. Dette rammer sterkest de som har problemer med å signalisere og dokumentere egen produktivitet. Utvalget kommer tilbake til betydningen av relative lønninger og oppsigelsesvern i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9 og *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i 10.

8.1.4 Profesjonalisering – formelle kvalifikasjonskrav til jobbene

Profesjonalisering henspeiler på at det eksisterer et yrkesmonopol der det kreves en bestemt formell utdanning for å få adgang til bestemte jobber. Yrkesmonopolet er hjemlet i offentlige bestemmelser, for eksempel sertifiseringsregler. Profesjoner er gjerne organisert i egne yrkesorganisasjoner som, i tillegg til å ivareta økonomiske og faglige interesser utad, øver intern justis ved å påse at medlemmene utfører arbeid i samsvar med yrkesfaglige og etiske standarder.

Sett fra bedriftenes side innebærer profesjonalisering at faglige ansettelseskrav fastsettes av andre enn den selv. På den annen side kan ansettelseskostnadene reduseres. Den spesielle utdanningen borger for at kandidaten i det minste har de minimumskvalifikasjoner som er nødvendige for å gjøre jobben. Samtidig minskes kontrollkostnadene når profesjonene selv sikrer at bestemte faglige og etiske standarder oppfylles ved arbeidsutførelsen. Slike momenter er særlig viktige der hvor det er vanskelig for legfolk å kontrollere yrkesutøverne, og der konsekvensene av feil kan bli store. Dette er en av de viktigste grunnene til at omfanget av profesjonalisering er stort nettopp i helse-, sosial og undervisningssektoren. Her inngår menneskebehandling som en viktig del av jobben, og dårlig utført arbeid kan få fatale konsekvenser.

Ulempen med profesjonalisering fra et sysselsettingssynspunkt er at kvalifikasjonskravene, for å sikre profesjonens yrkesmonopol, kan gjøres strengere og mer rigide enn oppgavene strengt tatt skulle tilsi. Dersom personer med en bestemt formell utdanning lykkes i å skaffe seg enerett til oppgaver som like godt kunne vært utført etter praksis i yrkeslivet, bedriftsopplæring eller annen type utdanning, innsnevres jobb- og karrieremulighetene for personer uten den rette utdanning fra skoleverket. Uttrykt annerledes: De med «formalkompetanse» skyver ut de med «realkompetanse». Dette kan skape økt stivhet i arbeidsmarkedet i den forstand at arbeidssøkere som kunne gjort jobben ikke slipper til i ledige jobber grunnet mangel på formell utdanning.

Økende profesjonalisering innebærer dermed at det ikke lengre er tilstrekkelig med en høy utdanning for å få adgang til de aktuelle jobbene – det må i tillegg være en *spesiell* utdanning. Det vil oppstå flere barrierer mot mobilitet. Det er ikke åpenbart at dette vil skape større problemer for ungdom enn for andre, siden barrierene vil ekskludere alle som ikke har den rette utdanningen. Siden de fleste treffer sine utdanningsvalg i ung alder, kan ungdom i større grad enn andre ta hensyn til profesjonaliseringen i sine utdanningsvalg. På den annen side er det køer til en rekke av de mest attraktive profesjonsutdanningene, og det er langt fra alle som kan treffe et valg i samsvar med sine ønsker. For disse vil profesjonaliseringen bety innsnevrede muligheter siden alternative veier inn i yrket via praksis og bedriftsopplæring vil være stengt. Dette er imidlertid et problem de unge vil ha felles med mange andre aldersgrupper.

8.1.5 Oppsigelsesvern og begrenset mulighet for midlertidig ansettelse

Oppsigelsesvern betyr at bedriftene ikke står fritt til å si opp arbeidstakere hvis produktivitet de ikke finner tilfredsstillende. Bakgrunnen for oppsigelsesvernet er et ønske om å verne arbeidstakere mot usaklige oppsigelser (se *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5). Særlig etter prøvetiden kan oppsigelser påføre bedriftene kostnader til konfliktløsning og tvistespørsmål, og føre til dårlig omtale og dermed svekke dens renomé blant potensielle arbeidstakere og i markedet. Slike kostnader har en rekke konsekvenser for sysselsettingen, noe utvalget kommer tilbake til i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

Oppsigelsesvern og begrenset mulighet for midlertidig ansettelse fører til at bedriftene blir mer nøye med hvem de ansetter. Dersom det er kostnader forbundet med å si opp folk, må de være sikrere på at de som ansettes faktisk oppviser den forventede produktivitet. Særlig gjelder det for de som tilbys fast ansettelse. Dette kan slå negativt ut for ungdom som ikke kan dokumentere stabil yrkeserfaring eller god utdanning. Særlig sterkt kan det ramme de som tidligere har hatt sosiale problemer i en eller annen form – f.eks. i form av tidligere rusmisbruk eller kriminalitet. Bedriftene vil være mindre villig til å ta sjansen på å ansette disse fast dersom det er kostnader forbundet med å si dem opp hvis de skulle vise seg å ikke oppfylle produktivitetskravene.

Oppsigelsesvern og begrenset mulighet for midlertidig ansettelse reiser dermed et mer generelt dilemma for sysselsettingen. Ordninger som gir beskyttelse for de som *har* jobb, kan samtidig aktivisere silingsmekanismer som gjør det vanskeligere for grupper med spesielle kjennetegn å *få* jobb. Dette gjelder særlig grupper som det knytter seg stor usikkerhet med å ansette, enten fordi de ikke lykkes med å signalisere sin potensielle produktivitet til arbeidsgiverne, eller fordi deres tidligere atferd kan så tvil også om deres framtidige yteevne. Som nevnt vil enkelte ungdomsgrupper være spesielt utsatt i den forbindelse.

Interessekonflikten mellom «insiders» og «outsiders» i arbeidsmarkedet har fått stor oppmerksomhet i arbeidsmarkedsteorien i de senere år, og vi skal komme tilbake til dette i *"Insider-makt"* i avsnitt 8.3.4.2. Utvalget vil ellers komme tilbake til oppsigelsesvernets betydning i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

8.2 UNGDOMMENS EGNE VALG OG ERFARINGER

Overgangen fra ung til voksen konfronterer den enkelte med en rekke valg – valg som kan få avgjørende betydning for hvordan resten av livet vil arte seg. I dette avsnittet skal vi presentere teoretiske synspunkter på hva som påvirker ungdommens avgjørelser om hvor mye og hva slags arbeid de skal beskjeftige seg med. Følgende faktorer vil bli belyst:

– Hvilken verdi tillegger ungdom det å ha fritid versus lønnet arbeid?
– Hvordan forsøker ungdom å skaffe seg bedre informasjon om hva som finnes av jobber, og hva de kan få i lønn?
– Hvordan kan den enkelte bedre sine inntjeningsmuligheter på sikt gjennom utdanning og yrkeserfaring?
– Hvilken betydning har de erfaringer den enkelte gjør seg i arbeidsmarkedet for senere livsløp og karriere?

8.2.1 Valg mellom arbeid og fritid

I tradisjonell økonomisk teori bestemmes tilbudet av arbeidskraft av individuelle valg mellom arbeid og fritid til ulike lønnssatser. I denne enkle tankegangen vil det normalt være slik at jo høyere lønnen er, jo mer vil den enkelte ønske å arbeide. Unntaket fra dette er når lønnen og arbeidsinnsatsen allerede er så høy at en ytterligere lønnsøkning vil brukes til å «finansiere» mer fritid. Særlig for ungdom som har deltidsarbeid ved siden av skolegang eller studier kan denne siste effekten være aktuell: De ønsker å tjene en viss sum som de trenger for å finansiere forbruk og/eller studier; deretter jobber de mindre. Arbeidstilbudet kan dermed være mer følsomt for lønnsendringer i denne gruppen, enn blant ungdom som har arbeid som hovedbeskjeftigelse.

I denne teorien påvirkes beslutningen om hvor mye man vil arbeide av fire forhold:

- Hvor høy lønn kan man oppnå?
- Hva kan man få ut av fritiden? Hvilke alternative aktiviteter finnes til lønnet arbeid, og hvor attraktive oppleves disse sammenlignet med å jobbe?
- Hvor verdifullt oppleves det å ha lønnet arbeide i seg selv, uavhengig av hvor godt man betales?
- Hvor høy inntekt kan man oppnå utenfor arbeidsmarkedet, for eksempel gjennom sosialhjelp, arbeidsløshetstrygd, svart arbeid eller ved å bli forsørget av familiemedlemmer?

Når det gjelder lønninger, er ungdom overrepresentert i lavlønnsjobber sammenlignet med yrkesbefolkningen forøvrig. Andelen lavlønte blant heltidsarbeidende ungdom økte fra 53% i 1983 til 69% i 1991. Også når det gjelder frynsegoder er de unge guttenes posisjon blitt noe dårligere i forhold til sysselsatte menn i alt i løpet av 1980-tallet (NOU 1993:17, s. 277-278). Isolert sett skulle dette lede til at det å ta lønnet fulltidsarbeid oppleves som mindre attraktivt sammenlignet med andre aktiviteter.

Levekårsutredningen (NOU 1993:17, s. 279-280) viste at ungdom, særlig guttene, har mer fritid enn gjennomsnittlig i befolkningen. De har et mer aktivt fritidsmønster, og er både mer fysisk aktive og deltar mer i underholdningsaktiviteter og kulturelle begivenheter. Omfanget av fritid blant ungdom endret seg imidlertid lite på 1980-tallet.

At ungdom har hyppigere jobbskifter enn andre har blitt delforklart med at de ønsker en livsstil som er forenlig med mer fritid. Særlig de som ikke har forsørger- og omsorgsansvar kan ønske å skifte mellom lønnet arbeid og ferier, utenlandsreiser m.m. før de «slår seg til ro» med fast arbeid og familieforpliktelser. Av noen kan dette oppfattes som en «hvile- og tenkeperiode» mellom skolegang og begynnelsen på yrkeskarrieren, mens det av andre kan ses på som egenutvikling der man kan lære av erfaringer og inntrykk det kan være vanskelig å skaffe seg senere i livet. En slik livsstil kan finansieres med midlertidig, uforpliktende arbeid. I den grad muligheten for en slik marginal tilknytning til arbeidsmarkedet fjernes, kan dette redusere velferden til de som ønsker en slik livsform. Lav stabilitet behøver altså ikke gjenspeile et problematisk forhold til arbeidsmarkedet for all ungdom; den kan for noen også være ønsket, og muliggjøre en livsform som gir utfordringer og læringsmuligheter.

Selv om en del ungdomsgrupper kan gjennomføre en slik livsform uten at det svekker deres framtidige muligheter på arbeidsmarkedet, kan det være med på å skape et bilde av ungdom som en ustabil gruppe. Dette kan svekke mulighetene for de unge som ønsker permanent arbeid. Særlig gjelder det de som grunnet mangel på utdanning eller erfaring har vansker med å signalisere sine ferdigheter til arbeidsgiverne.

I den grad fritid tillegges større verdi blant ungdom, skulle dette også tilsi at *kortvarig* arbeidsløshet vil oppleves mindre belastende i denne gruppen: De har færre forpliktelser, og mer meningsfylte aktiviteter å fylle tiden med. Blant *langtidsledig* ungdom ser imidlertid bildet annerledes ut. For eksempel viser Levekårsundersøkelsen fra 1991 at langtidsledige enslige menn mellom 20 og 24 år har problemer med å få tiden til å gå, mangler tidsstruktur på dagen og ofte føler seg sosialt mistenkeliggjort (Colbjørnsen, 1993).

Den enkle økonomiske tankegangen presentert over har senere blitt videreutviklet blant annet ved å påpeke at individers samlete nytte ikke bare vil bli bestemt av lønn og fritid, men også av det som kan produseres ved egenaktivitet utenfor arbeidsmarkedet. Den enkelte eller husholdningen antas å fordele sin tid på lønnet

arbeid, fritid og egenproduksjon utenfor markedet på en slik måte at deres samlete nytte blir størst mulig. En slik modell har blant annet blitt brukt til å forklare at gifte kvinner, særlig de med små barn, har lavere arbeidstilbud enn menn. I følge denne modellen kan familien som helhet stå seg best økonomisk på at den med høyest inntekt, som oftest mannen, arbeider ute, mens den andre ektefellen tar seg av hoveddelen av hjemmearbeidet. Når kvinners yrkesaktivitet allikevel har økt sterkt i de senere år, kan dette skyldes at flere av dem ønsker mer økonomisk selvstendighet, at stadig flere kvinner tillegger det å ha lønnet arbeid økende egenverdi samt har større inntektsmuligheter enn tidligere, eller at familieøkonomien krever to inntekter.

Data fra Statistisk sentralbyrå viser at dagens unge kvinner går inn i parforhold tidligere enn kvinner i eldre årsklasser gjorde (NOU 1993:17, s. 274-275). Men kvinner får allikevel barn på et senere tidspunkt enn de eldre årskullene. Når vi holder dette sammen med at det på 1980-tallet har vært en økende tendens til at unge kvinner flytter tidlig hjemmefra og etablerer seg for seg selv, skulle dette tilsi et økende arbeidstilbud fra unge kvinner.

8.2.2 Jobbsøking og arbeidsløshet

Jobbsøkere vil ikke ha full informasjon om hvor mange og hva slags jobber som er tilgjengelige, og hvilke lønninger de kan oppnå. De må derfor bruke tid til å lete seg fram i arbeidsmarkedet. Det virker sannsynlig at dette informasjonsproblemet er større for ungdom enn for eldre som har mer yrkeserfaring og dermed bedre kjennskap til arbeidslivet.

I søkeprosessen vil jobbsøkerne operere med en såkalt *reservasjonslønn*, som er den laveste lønnen vedkommende er villig til å jobbe for. Jo høyere reservasjonslønnen er for en gitt type arbeid, jo mer «kresen» vil jobbsøkeren være.

Reservasjonslønnen påvirkes av en rekke forhold både i og utenfor arbeidsmarkedet:

- Muligheten til å forsørge seg gjennom alternativ inntekt, særlig A-trygd, sosialhjelp, andre trygdeordninger, familie, eller «svart arbeid». Jo bedre muligheten er for slik forsørgelse, jo høyere vil reservasjonslønnen normalt være. Dette vil lede til lengre søkeperioder, fordi jobbsøkeren kan ha råd til å være mer kresen.
- Jo lengre søkeperioden har vart, jo lavere vil reservasjonslønnen normalt bli. Etterhvert som søkeperioden skrider fram, risikerer den enkelte at vedkommendes faglige ressurser forringes, og at arbeidsgiverne blir mer skeptiske til å ansette dem. I tillegg kan den enkelte starte søkeperioden med en urealistisk oppfatning av hvor høy lønn de kan oppnå, og at de justerer denne forventningen ned underveis i søkeperioden.
- Jo høyere arbeidsledighet, jo lavere vil reservasjonslønnen normalt bli. Av frykt for ikke å få alternative jobbtilbud i framtiden, vil jobbsøkere tendere til å ta en jobb tidligere enn de ellers ville gjort.

Ungdom gjør mindre nytte av A-trygden enn mange andre grupper, fordi de sjeldnere har tjent opp rettigheter gjennom tidligere arbeid. Dette skulle isolert tilsi at ungdommens reservasjonslønn er lavere enn andre gruppers. På den annen side har ungdommens forbruk av sosialhjelp økt, særlig i de store byene. Mange unge, særlig unge menn, bor også lenge hjemme hos sine foreldre. Og unge langtidsledige hører til blant de som hyppigst tar strøjobber. Alt dette kan være med å heve reservasjonslønnen, og dermed forlenge søkeperioden for unge.

En forlengelse av denne teorien er såkalte «job shopping»-modeller. For å skaffe seg informasjon om jobber og lønninger, skifter man mellom jobber inntil man finner en man er fornøyd med. I den grad ungdom har mer begrenset informasjon enn eldre om forholdene i arbeidsmarkedet, vil slik atferd forekomme hyppigere i denne gruppen.

Mens økonomisk jobbsøketeori belyser hvor lenge og hvor aktivt en arbeidstaker vil innhente informasjon om ledige jobber, forsøker sosiologisk nettverksteori å forklare *hvordan* slik informasjon kan skaffes til veie (se særlig Granovetter, 1974). Hovedhypotesen er at den viktigste informasjonen om jobber får man gjennom familie, venner og bekjente, og at like viktig som hvem du selv kjenner, er det hvem din omgangskrets kjenner. I den forbindelse hevdes det at løse nettverk vil gi mer tilgang på informasjon enn tette («The strength of weak ties»-hypotesen). I tette nettverk vil folk innskrenke seg til å omgås hverandre. Spør man en person om de har kjennskap til jobber, vil man dermed stort sett få samme svar som om man spurte en annen. I løse nettverk er dette annerledes. Omgangskretsen vil der bestå av personer som ikke bare omgås hverandre, men som også har kontakt med andre og forskjellige personer utenfor ens egen bekjentskapskrets. Dermed økes informasjonspotensialet i omgangskretsen.

Slike nettverk er ikke bare en måte å skaffe seg informasjon om ledige jobber på; det er også en måte å synliggjøre seg selv og sine egenskaper overfor potensielle arbeidsgivere. Bekjente gir ikke bare opplysninger om ledige jobber; de gir også bedriftene informasjon om ledige jobbsøkere. Nettverk kan dermed være et tillegg til eller et alternativ til utdanning som en måte å signalisere ferdigheter på.

Denne teorien har interessante implikasjoner for sammenhengen mellom utdanning og tilgang på informasjon om jobber. Internasjonal forskning kan tyde på at jo mer spesialisert utdanning en person har tatt, jo mindre sjanse er det normalt for at en person i ens bekjentskapskrets har kjennskap til og kontakter med en arbeidsgiver som kan tilby jobb. Spesialisert utdanning kan i seg selv være et effektivt signal til arbeidsgivere om hva man kan. Men samtidig blir ens bekjentskaper jevnt over av mindre verdi siden bare de som kjenner noen som har bruk for den aktuelle utdanningen vil kunne formidle informasjon til og fra potensielle arbeidsgivere.

I forlengelsen av dette kan det argumenteres for at etterhvert som økende spesialisering og formelle utdanningskrav blir viktigere, så blir bekjentskaper nyttige for stadig færre. Dermed blir andre kanaler for signalisering, spesielt utdanning og yrkeserfaring, enda viktigere.

8.2.3 Valg mellom arbeid og utdanning

Ved å utsette å ta lønnet arbeid og i stedet ta utdanning, kan den enkelte øke sin inntjening over livsløpet. Valget mellom lønnet arbeid og utdanning kan dermed betraktes som en investeringsbeslutning. Dette behandles i den såkalte humankapital-teorien («Human Capital»). Ved å være villig til å utsette forbruk og låne penger til eksempelvis bøker og livsopphold i studietiden, kan man øke sine kvalifikasjoner, og dermed sine inntjeningsmuligheter. I prinsippet gjelder denne tankegangen både for utdanning i skoleverket og for opplæring i arbeidslivet – i sistnevnte tilfelle ved at man arbeider for lavere lønn i opplæringsperioden.

En rekke forhold vil i henhold til denne tankegangen påvirke valget mellom utdanning og arbeid. Søkingen til en bestemt utdanning vil være større

- jo mer man kan tjene med denne versus en annen utdanning
- jo lettere det er å få arbeid med det aktuelle fagområdet
- jo lengre utdanningen vil være nyttig for og dermed etterspurt av bedriftene
- jo færre andre som har tilsvarende utdanning

– jo lavere kostnadene ved å finansiere og gjennomføre et studium er
– jo mer interessant og utfordrende fagfeltet oppleves av den enkelte
– jo mer man er villig til å utsette forbruk og se på sin inntekt i et livsløpsperspektiv
– jo mer utdanningen er i samsvar med hva som er vanlig i ens familie og vennekrets

Slike beslutninger vil fattes under stor usikkerhet – *utfallet* av utdanningsvalget vil være påvirket av en rekke forhold utenfor den enkeltes kontroll.

For det første kan det oppstå såkalte *trengselseffekter*. Jo flere som søker seg til utdanningssystemet i forhold til de ressurser som der er tilgjengelige, jo lavere kan utdanningsutbyttet bli for den enkelte: Det blir flere elever og studenter per lærer, og vanskeligere å få lesesals-plasser. På noen studier er det ventelister for å komme inn på de øverste nivåene av studiet, slik at det oppstår dødtid. Og videre: Personer som bestemmer seg for å påbegynne en langvarig utdanning fordi lønnsforholdene og jobbmulighetene i det aktuelle yrket var gode når de startet, kan oppleve at situasjonen er endret når de er ferdig, fordi mange valgte yrke som de selv gjorde og dermed økte tilbudet i arbeidsmarkedet av personer med disse kvalifikasjonene.

For det andre: Når arbeidsgivere skal ansette folk vil de ikke bare vurdere strengt faglige kvalifikasjoner, men også egenskaper som pålitelighet, innsatsvilje, læringsevne og stabilitet. På grunn av mangel på informasjon om dette vil de tidvis bruke vedkommendes utdanning som *signal* på tilstedeværelsen av slike egenskaper. For å konkurrere med andre, må jobbsøkeren ha minst like mye utdanning som de andre søkerne. Jo flere som tar høyere utdanning, jo viktigere blir det å ha det for alle, for ellers får man ikke signalisert sine egenskaper til arbeidsgiverne. Derfor trenger en mer utdanning nå enn tidligere for å få en bestemt jobb – ikke nødvendigvis fordi kvalifikasjonskravene i seg selv har økt, men for å hevde seg i konkurransen om jobbene (NOU 1993:17, s. 7). Dette kan gjøre situasjonen vanskeligere for de stadig færre unge som ikke tar videregående og/eller høyere utdanning. Jo flere som har utdanning, jo mer problematisk blir det å ikke ha det.

Konsekvensen av dette kan bli at også de som ikke primært ønsker utdanning, ser seg tvunget til å ta det – ikke så mye for å tilegne seg bestemte faglige kvalifikasjoner, som for å synliggjøre seg som jobbsøkere og for å demonstrere egenskaper som stabilitet og selvdisiplin. Dermed risikerer de å ikke få utvikle de sidene ved seg selv de er best i, fordi det ikke finnes mekanismer i arbeidsmarkedet der disse kan synliggjøres. Mens det finnes finansieringsordninger for investeringer i utdanning, finnes det ikke måter å finansiere synliggjøring av egenskaper på. For eksempel kunne det tenkes at en arbeidstaker var villig til å jobbe for svært lav lønn en begrenset periode for å få anledning til å vise arbeidsgiveren hva vedkommende dugde til. På samme måte som utdanning kan dette betraktes som en investering fra jobbsøkerens side. Ved fravær av nettverk (se forrige avsnitt) vil vedkommende være henvist til å skaffe seg utdanning for å komme i betraktning hos arbeidsgiveren.

Det er køer for å komme inn på attraktive studier. For å bedre sin plass i køen tas ofte kortvarig utdanning som gir tilleggspoeng ved neste opptak. Særlig dersom yrkeserfaring gir ingen eller få tilleggspoeng, er dette nødvendig. Dersom innholdet i denne utdanningen ikke er særlig relevant for senere studier, er dette mer en måte å ordne en kø på, enn noe som gir den enkelte kvalifikasjoner som vil komme direkte til anvendelse i arbeidslivet. Resultatet kan bli mindre motiverte studenter og svekket læringsmiljø ved de aktuelle studiene. For samfunnet kan dette være en kostbar måte å regulere adgangen til høyere studier på. På den annen side kan det

være bedre samfunnsøkonomi å oppbevare personer i utdanningssystemet enn å la dem gå arbeidsledige.

Etterhvert har det blitt vanligere å kombinere utdanning med lønnet arbeid. Dette kan ha en rekke årsaker:

– Større arbeidsløshet har skapt større usikkerhet om framtidige jobbmuligheter, og dette fører til større tilbakeholdenhet med å stifte studiegjeld.
– Dyrere studiefinansiering.
– Mindre vilje til å utsette forbruk. Også blant ungdom i videregående skole har det vært en økning i deltidsarbeid. Dette kan føre til at en del tilpasser seg et forbruksnivå de finner det vanskelig å redusere når de begynner på høyere utdanning.

Dette har ført til at et økende antall arbeidstakere og arbeidssøkere ønsker deltidsarbeid og er villige til å arbeide på kveldstid, i helger, og i ferieperioder. De har ikke alltid samme behov for regulering av arbeidsforholdet som de som har lønnet arbeid som hovedaktivitet, og kan være villige til å avfinne seg med lavere lønn og dårligere arbeidsmiljø i den tidsavgrensede perioden de arbeider. Dette kan ha flere tenkelige effekter:

– I den grad arbeidet konkurrerer med studiene om tid, kan det gå utover progresjonen. På den annen side kan det gi adgang til nettverk som er viktige for å få jobb senere, og det kan gi yrkeserfaring og attester som kan være nyttige ved senere jobbsøknader.
– Det kan avhjelpe bedriftenes behov for en fleksibel buffer av arbeidskraft for å møte sesongsvingninger o.l.
– Dersom flere med utdanning som hovedaktivitet regner seg som arbeidssøkere og/eller registrerer seg ved arbeidskontorene uten å få jobb, vil dette øke tallet på arbeidsløse. Imidlertid kan dette ofte gjenspeile et ønske om studiefinansiering, mer enn et arbeidsløshetsproblem i tradisjonell forstand.
– Personer under utdanning som er villige til å arbeide for lavere lønn og under dårligere arbeidsmiljø, kan konkurrere ut annen arbeidskraft.

Utvalget kommer tilbake til forholdet mellom utdanning og arbeid i *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12.

8.2.4 Livsløp: Onde sirkler og oppadstigende spiraler

I litteraturen postuleres det ofte at arbeidsmarkedet er todelt i et primær- og et sekundærmarked. I primærmarkedet er jobbene kjennetegnet av god lønn, godt arbeidsmiljø, opprykksmuligheter, jobbtrygghet og muligheter for opplæring. Omvendt i sekundærmarkedet: Der er lønnen lav, arbeidsmiljøet dårlig, opplærings- og opprykksmulighetene små, samt jobbene utrygge.

En viktig årsak til at dette skillet vokser fram hevdes å være at arbeidsgiverne i primærmarkedet må investere i opplæring av arbeidskraften, og derfor vil ønske å binde arbeidskraften til seg gjennom gode lønninger, opprykksmuligheter og jobbtrygghet. Den stabiliteten blant arbeidstakerne som dette vil føre til, er også en gunstig betingelse for framvekst av sterke fagforeninger.

I sekundærmarkedet vil jobbene ikke stille de samme krav til stabilitet blant arbeidstakerne. Dette kan dels henge sammen med at behovet for bedriftsintern opplæring er mindre. Det kan også skyldes at arbeidsgiverne forventer at den arbeidskraften de får tak i er ustabil, noe som kan resultere i at risikoen ved å gi arbeidstakerne opplæring og opprykksmuligheter oppleves som svært høy. Fordi arbeids-

kraften forventes å være lite stabil, utformes dermed jobbene på en slik måte at de krever minst mulig stabilitet.

Det siste punktet er særlig relevant i denne forbindelse: Hva slags jobber arbeidstakerne slipper til i, vil påvirke deres senere atferd i arbeidsmarkedet. Primærmarkedet vil stimulere en *oppadstigende spiral*. Karriere- og opplæringsmuligheter vil stimulere motivasjoner og ambisjoner og fremme en type atferd som arbeidsgiverne vil belønne med opprykk. Sekundærjobbene vil mer virke som *feller:* Siden jobbene ikke motiverer til stabil atferd, vil arbeidstakerne oppvise en ustabil atferd i form av høyere fravær og hyppigere jobbskift. Dermed vil de svekke sine sjanser til å slippe til i primærjobbene ytterligere.

I henhold til teorien er ungdom med lav utdanning en av de grupper som er særlig utsatt for å bli henvist til sekundærjobbene. Ved ansettelser vil arbeidsgiverne ikke ha perfekt informasjon om den enkelte arbeidstakers stabilitet og yteevne; særlig gjelder dette når vedkommende søker sin første jobb. For å redusere usikkerheten og informasjonskostnadene vil arbeidsgiverne kunne benytte ytre, lett observerbare kjennetegn som indikatorer på stabilitet og læringskapasitet. Siden unge med lav utdanning ofte antas å være mindre stabile, lærenemme og tilpasningsdyktige, vil arbeidsgiverne i primærsektoren vegre seg mot å ansette dem – også under høykonjunkturer.

Dette har blitt brukt som forklaring på forekomsten av såkalt vandreledighet blant ungdom. Denne uttrykker seg i form av hyppige jobbskift mellom lavt betalte, dårlige jobber. En slik ledighet bunner ikke først og fremst i mangel på ledige jobber, men i mangel på jobber som fører til at en fast tilknytning til arbeidsmarkedet ses på som attraktivt blant de jobbsøkende. Tiden mellom jobbskiftene kan en arbeidstaker tilbringe som arbeidsledig forsørget av det offentlige eller familie.

To-delingen av arbeidsmarkedet er mye diskutert. Internasjonal forskning tyder på at det er lite empirisk grunnlag for en slik enkel todeling av arbeidsmarkedet; jobb- og bedriftskjennetegn samvarierer på en langt mer kompleks måte. Det interessante med teorien i forbindelse med tilbud av arbeidskraft er ikke hvorvidt selve inndelingen av arbeidsmarkedet er dekkende beskrevet, men sammenhengen mellom visse trekk ved jobber og bedrifter, og den atferden som oppvises i arbeidsmarkedet. Hva slags jobber man slipper til i i begynnelsen av karrieren, setter rammer for hvordan man opptrer senere.

Internasjonal forskning tyder på en ikke ubetydelig mobilitet mellom sekundær- og primærjobber; skottene mellom dem er ikke vanntette. Med mindre sekundærjobbene vokser betydelig raskere enn primærjobbene i antall, er det også en umulighet at ungdom med lav utdanning hele tiden kan være overrepresentert i de førstnevnte. Mer korrekt enn å si at ungdom generelt fanges i sekundærjobbene, er det derfor å si at hva slags jobb en ungdom får starte sin karriere i, gir vesentlig forskjellig startgrunnlag for det yrkesaktive livsløpet. Det er altså ikke bare av betydning hvilke ressurser de unge har i besittelse når de entrer arbeids-markedet; det er også av betydning hvor de får begynne.

Dette har relevans for spørsmålet om den arbeidsløsheten Norge har hatt i de senere år har skapt en tapt generasjon. Som vi så i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4, har unge som har vært arbeidsledige, en større tendens til å bli det igjen. Denne vandreledigheten behøver ikke tilsi at de er henvist til sekundærjobbene for resten av livet. Men de kan påføres et handikap som gjør at de gjennom hele sitt livsløp blir hengende etter de av deres jevnaldrende som lykkes med å få adgang til en primærjobb i starten på karrieren. Teorien om det todelte arbeidsmarked tilsier at medlemmer av generasjoner som går inn på arbeidsmarkedet i perioder med høy arbeidsløshet, får større ulikhet seg imellom, sammenlignet med de generasjoner som starter karrieren under gode konjunkturer.

8.3 LØNNSDANNELSEN

Så langt i dette kapittelet har vi diskutert forhold som er av betydning for bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft og enkelt personers (event. husholdningers) tilbud av arbeidskraft. I dette avsnittet skal vi behandle lønnsdannelsen. For både bedrifter og individer/husholdninger er reallønna viktig når de treffer sine beslutninger. Vi skal presentere noen teorier for lønnsdannelse som gir et utgangspunkt for drøftingen i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9 av hvorvidt relative lønnsforskjeller kan forklare ungdomsledigheten.

Som et utgangspunkt for de øvrige teoriene, presenteres først teorien for frikonkurranse markedet. I denne teorien er lønningene slik at det er likevekt mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Teorien sier ingenting om hvem som setter lønna, kun at den vil tilpasse seg slik at likevekt alltid oppnås. Et eksempel på inngrep som kan gi et annet resultat enn frikonkurranse markedet, er bruk av minstelønninger. Dette vil bli kort omtalt. Videre vil vi se på teorier der arbeidsgiverne setter lønningene, og teorier der lønningene dannes i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. I motsetning til i modellen for frikonkurranse markedet vil, i følge disse siste teoriene, lønningene ikke nødvendigvis endre seg som følge av endringer i markedet.

8.3.1 Konkurransebestemte lønninger

De fleste gjennomganger av teorier for lønnsdannelse tar utgangspunkt i beskrivelsen av en svært enkel og stilisert situasjon; frikonkurransemarkedet. Det har vi også valgt å gjøre. Til tross for sin store grad av urealisme, inneholder eksempelet elementer som kan tjene som et utgangspunkt for den videre diskusjonen. Vi vil imidlertid poengtere at avsnittet ikke er ment å gi et realistisk bilde av forhold i det norske arbeidsmarkedet.

Teorien tar utgangspunkt i et arbeidsmarked der ingen arbeidstakere (både sysselsatte og arbeidssøkere) skiller seg ut med hensyn på arbeidsevner. De samarbeider ikke med hverandre med tanke på å påvirke lønna, men oppfatter denne som utenfor sin kontroll. Bedriftene produserer identiske varer og er alle små, både som tilbydere av varen og som etterspørrere av arbeidskraft. Også disse opererer hver for seg og betrakter lønna og produktprisen som «bestemt et annet sted». Myndighetene holder seg i bakgrunnen og foretar ingen inngrep i arbeidsmarkedet.

I denne, noe virkelighetsfjerne, økonomien vil det finnes et nivå på reallønna som fører til at alle som ønsker å arbeide til denne lønna får en jobb, mens bedriftene på sin side får ansatt akkurat det antallet arbeidere de ønsker til denne lønna. Dette lønnsnivået kalles for likevektslønna og arbeidsledigheten som følger er, i følge denne teorien, frivillig ledighet (mer om ulike typer ledighet i *"Arbeidsledighet"* i avsnitt 8.4). De som ikke får arbeid, velger frivillig dette fordi de verdsetter fritida si høyere enn den pengeinntekten de kunne fått ved alternativt å benytte tida til å jobbe til den gjeldende lønna. Hadde lønna vært høyere ville en del av disse valgt å akseptere et jobbtilbud.

Nå vet vi at alle arbeidstakere ikke er like, men ulike både med hensyn på evner, utdannelse, arbeidserfaring og ikke minst alder. Det siste kjennetegnet vil ofte være nært knyttet opp mot de øvrige. I tillegg kan fordommer føre til at arbeidsgivere oppfatter grupper av arbeidstakere som ulike (jf. fordomsdiskriminering). Heller ikke alle bedrifter er like, de produserer ulike varer og har ulik produksjonsteknologi som krever ulike typer arbeidskraft.

I en økonomi med flere arbeidsmarkeder kan vi tenke oss et delmarked som er karakterisert av lave lønninger, få formelle krav til utdannelse, dårlig arbeidsmiljø, få muligheter for avansement og lav jobbsikkerhet (jf. sekundær markeder i 8.2.4).

Dette kan være et typisk ungdomsarbeidsmarked. En del ungdom kan bli presset inn i dette markedet fordi de ikke fyller kravene som stilles i andre markeder. Men valget kan også være frivillig. Det er jobber man går fort ut og inn av og friheten dette gir kan være beleilig i en gitt livsfase. Ungdom som deltar i et slik marked kan tenkes å ha hyppige arbeidsledighetsperioder, dels på grunn av tap av arbeid, men også som følge av frivillig oppsigelse fordi man ønsker et annet arbeid – forsøke noe nytt – helst i et marked med bedre lønn og muligheter.

Skal man innen denne teorien operere med et eget ungdomsmarked, må man åpne for noen, men ikke nødvendigvis perfekte, muligheter for bevegelse mellom markedene f.eks. etter hvert som man blir eldre og får mer erfaring. Dette leder oss over på teorier for imperfekt segmentering.

Lønnsnivået i ungdomsarbeidsmarkedet vil være bestemt av flere forhold. Øker tilbudet av ung arbeidskraft f.eks. på grunn av større ungdomskull eller økt yrkesfrekvens blant unge, vil lønna i markedet bli presset ned. Øker produktiviteten hos en gjennomsnittlig ung arbeider, vil lønna stige. Med imperfekt segmenterte markeder vil lønningene i de ulike markedene påvirke hverandre. Endrede forhold i andre delmarkeder, spesielt i delmarkeder som omfatter arbeidstakere som lett kan erstatte ungdom, får innflytelse på ungdomsarbeidsmarkedet og kan endre lønningene i dette. Stigende yrkesfrekvens blant gifte kvinner gjennom de siste 20 åra, kan ha påvirket ungdoms muligheter i arbeidsmarkedet. I følge teorien for imperfekt segmentering skulle dette ha ført til reduserte relative lønninger for ungdom. I den samme perioden kan redusert tilgang på ung arbeidskraft ha gitt den motsatte bevegelsen i følge teorien.

8.3.2 Minstelønninger

Med minstelønn mener vi her den laveste lønna som kan gis for en angitt arbeidstid. Virkninger av minstelønninger (event. for høye begynnerlønninger) blir drøftet i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9. Blant annet vil forholdet mellom relative lønninger og sysselsetting av ulike typer arbeidskraft bli nærmere diskutert der.

Selv om det ikke eksisterer lovbestemte minstelønninger i Norge, kan ulike forhold i økonomien sette en grense for hvor langt ned lønningene kan presses. Enkelte av disse mekanismene blir nevnt seinere i dette kapittelet.

Det er mest hensiktsmessig å drøfte konsekvenser av fastsatte minstelønninger innenfor rammen av en frikonkurranse økonomi. Forskjellen fra modellen vi presenterte i forrige avsnitt, er at det nå finnes en nedre grense for hvor lavt lønna kan settes. Så lenge den lønna som gir likhet mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft i det aktuelle markedet ligger over minstelønna, har denne ingen betydning. I det øyeblikket det skjer ting i økonomien som fører til et press nedover på lønna, setter minstelønna en grense for hvor langt ned lønna kan presses. Resultatet kan bli en situasjon der den faktiske lønna er lik minstelønna, men det finnes en gruppe arbeidere som ønsker å jobbe til denne lønna og som bedriftene ikke ønsker å ansette. Tilbudet er større enn etterspørselen. Teorien sier ingenting om hvem av de rasjonerte arbeiderne som får jobb. På den andre siden åpner teorien for at det kan oppstå et marked for salg av arbeidsplasser.

8.3.3 Lønn fastsatt av arbeidsgiver

I dette avsnittet skal vi ta for oss et par teorier som baserer seg på antakelsen om at arbeidsgiverne har makt til å fastsette lønninger. Arbeidstakerne på sin side har ingen innflytelse på lønnsdannelsen.

8.3.3.1 Enekjøper av arbeidskraft

En arbeidsgiver som tilbyr et visst antall arbeidsplasser, kan opptre som en monopsonist (enekjøper, i motsetning til en monopolist som er en eneselger) i et arbeidsmarked. Dette gjelder spesielt hvis arbeidsgiveren er sterkt inne i et geografisk eller yrkesmessig avgrenset arbeidsmarked hvor øvrige arbeidsgivere er små i form av antall ansatte. Flere små arbeidsgivere kan opptre som enekjøper hvis de organiserer seg.

For svært mange er valg av bosted og yrke en investeringsbeslutning. Det kan derfor være store kostnader forbundet med å flytte eller å skifte yrke, noe som bidrar til arbeidsgivernes makt.

Enekjøperen av arbeidskraft vil benytte sin markedsmakt til å sette en lavere lønn og ansette færre arbeidere enn hva tilfellet ville vært hvis enekjøperen hadde møtt konkurranse fra andre arbeidsgivere. Ved å begrense sitt inntak av arbeidere kan enekjøperen holde et lavt lønnsnivå. Til dette lave lønnsnivået får alle som ønsker det, arbeid. Enekjøperen vet at for å utvide arbeidsstokken med en arbeidstaker, må han tilby høyere lønn, ikke bare til den nytilsatte, men til hele arbeidsstokken. Kostnadsøkningene ved den sist ansatte skal være lik verdien av den verdiskapningen denne arbeidstakeren bidrar til. Dette bestemmer lønna og sysselsettingen i et arbeidsmarkedet med en monopsonist.

Øker konkurransen ved at flere små arbeidsgivere, eller en eller et fåtall store, etablerer seg i markedet, vil den enkelte arbeidsgivers makt reduseres slik at lønna og sysselsettingen øker.

I arbeidsmarkedet for ungdom, hvis et sådan eksisterer, er det to forhold som reduserer grunnlaget for arbeidsgivermakt. For det første er ungdom mer villig enn annen arbeidskraft til å flytte. Mobiliteten kan imidlertid være liten for ungdom som søker jobb i tillegg til skolegang og studier. Ungdom har trolig større bransjemessig mobilitet. Mange ungdom har ikke avsluttet en formell utdannelse. De som har en avsluttet utdannelse bak seg, har foreløpig ikke investert mye i form av bedrifts- og bransjespesifikk kunnskap.

8.3.3.2 Effektivitetslønninger

Teorien om effektivitetslønninger gir et bidrag til å forklare hvorfor vi observerer stive lønninger nedover, samtidig som det er ledig arbeidskraft som ønsker å jobbe til den gjeldende lønna. Teorien gir en mulig forklaring på hvorfor ikke disse potensielle arbeidstakerne kan underby den lønna som gjelder i markedet og dermed skaffe seg en jobb. Alternative forklaringer på det samme fenomenet gis av forhandlingsteorier (inkl. teorien om insiders-outsiders). Disse teoriene, som blir diskutert i seinere avsnitt, studerer hvordan samarbeid og markedsmakt på arbeidstakersiden kan hindre lønningene i å falle til et nivå der alle som ønsker det får jobb. I dette avsnittet diskuterer vi grunner til at arbeidsgiverne ikke vil ansette folk til en lavere lønn. Fagforeningsteorier og teorien om effektivitetslønninger utelukker ikke hverandre. Det er fullt mulig at lønna i ett og samme marked påvirkes av fagforeninger som forhandler om lønn og arbeidsgivere som tar effektivitetshensyn.

I teorien om segmenterte arbeidsmarkeder (jf. *"Livsløp: Onde sirkler og oppadstigende spiraler"* i avsnitt 8.2.4) legges det vekt på at arbeidstakernes atferd på jobben er påvirket av forhold ved selve jobben. Teorien om effektivitetslønninger kan ses som en utdypning av deler av denne teorien. Utgangspunktet for teorien om effektivitetslønninger er at produktiviteten arbeidstakere i mellom varierer, arbeidsgiverne er ikke fullt ut i stand til å observere denne produktiviteten, men de antar at den blant annet avhenger positivt, og kan påvirkes, av den lønna den enkelte mottar. Den gjennomsnittlige produktiviteten av en ansatt avhenger av, i tillegg til den

enkeltes kvalifikasjoner, den innsatsen og eget initiativ den enkelte legger i arbeidet, fravær, kostnader ved opplæring og hvor lenge den enkelte blir i bedriften.

Hver enkelt arbeidsgivere konkurrerer med andre arbeidsgivere om å ansette den mest produktive arbeidskraften. Modellen i dette avsnittet skiller seg dermed fra forrige avsnitt ved at vi har flere små arbeidsgivere. I motsetning til i frikonkurranse modellen har arbeidsgivere makt til å sette lønningene i tillegg til at arbeidskraft er av ulik kvalitet.

Tilbyr en bedrift de ansatte høyere lønn enn andre bedrifter (gjennomsnittslønna i markedet) har dette en positiv effekt på produktiviteten. Jo høyere lønna ligger over gjennomsnittslønna, jo høyere vil produktiviteten være.

Høy arbeidsledighet innebærer redusert sannsynlighet for å få jobb i andre bedrifter hvis man blir sagt opp eller ønsker å bytte jobb. Den lønna som bedriften må ut med for å oppnå en viss produktivitet reduseres derfor ved økt arbeidsledighet. Utformingen av aktive og passive arbeidsmarkedstiltak påvirker ubehaget ved å være ledig og muligheten for alternative inntektskilder. Derfor vil muligheten for å delta på arbeidsmarkedstiltak, avlønning på disse og systemet for arbeidsledighetstrygd påvirke hvor høy lønn som må tilbys.

Sammenhengen mellom lønn, produktivitet og arbeidsledighet forklares i litteraturen på ulike vis. Her skal vi kort oppsummere de ulike mekanismene.

– De ansatte i en bedrift som betaler mer enn markedslønna, vil føle seg verdsatt. De ansatte mener de har et rettferdig krav på en del av overskuddet som skapes i bedriften. Blir dette kravet imøtekommet, gjengjelder de ansatte med økt innsats, slik at overskuddet kan økes ytterligere.
– Ved behov for nyansettelser, vil et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå i bedriften tiltrekke seg flere og bedre kvalifiserte søkere. De ledige stillingene blir fortere besatt, og opplæringskostnadene blir lavere fordi de nyansatte er dyktigere enn hvis bedriften hadde tilbudt lavere lønn. I tillegg vil økt arbeidsledighet øke antall søkere.
– Arbeidstakerne er mindre tilbøyelige til å forlate bedriften jo høyere relativ lønn bedriften betaler og jo høyere arbeidsledigheten er. Dermed reduseres kostnadene ved stadig å måtte ansette nye og lære opp nye.
– Jo høyere lønna er i forhold til i andre bedrifter, jo mer har arbeidstakerne å tape på å utføre dårlig arbeid og/eller ha uregelementert fravær som fører til oppsigelse. Er arbeidsledigheten i tillegg høy, er muligheten for å skaffe seg ny jobb redusert i forhold til ved lavere ledighet.

Teorien sier at lønna den enkelte bedrift tilbyr blir fastsatt ut i fra en avveining mellom gevinsten av høy gjennomsnittsproduktivitet i arbeidsstokken og nivået på lønnskostnadene. Når lønna er bestemt ansetter bedriften det antall arbeidere, som gitt denne lønna, fører til størst profitt.

Ønsker bedriften å motvirke at ansatte den har investert i forlater bedriften, eller ikke yter sitt beste, kan den i tillegg tilby gode opprykksmuligheter og en relativ bratt lønnskurve.

Mekanismene som er beskrevet over fører til at bedrifter som konkurrerer om den samme arbeidskraften vil forsøke å overby hverandre på lønn. Jo mer de ansattes innsats avhenger av den lønna de får betalt, jo større er insentivet for å gjøre dette. Ettersom bedriftene byr opp lønna, stiger arbeidsledigheten. Arbeidsledigheten bidrar igjen til å øke effektiviteten og ved et visst punkt er ledigheten, og effektiviteten, så høy at bedriftene ikke lenger har noe insentiv til å overby hverandre på lønn. En ytterligere heving av effektiviteten ved å by ytterligere over andre bedrifter vil koste mer enn gevinsten i form av økt produktivitet. Bedriftene slutter å overby hverandre og økonomien har nådd et stabilt lønns- og ledighetsnivå.

Resultatet av prosessen fram mot dette punktet, er høyere lønn og lavere sysselsetting enn frikonkurransemarkedet ville gitt. Endel av de ledige ønsker jobb til den lønna som tilbys, men får det ikke. Ved å ansette noen til lavere lønn vil bedriften finne at den totalt taper på dette da reduksjonen i lønnskostnadene er mindre enn tapt fortjeneste på grunn av redusert produktivitet. Derfor er ikke arbeidsledige i stand til å skaffe seg en jobb ved å underby det eksisterende lønnsnivået.

Har denne teorien relevans for ungdomsarbeidsmarkedet? Dette kan belyses via følgende to problemstillinger. For det første, er det forhold ved ungdom som arbeidskraft som tilsier at de stiller svakere i et arbeidsmarked preget av effektivitetslønninger? For det andre, kan vi forvente å finne et større element av effektivitetshensyn i lønnsfastsettingen hos arbeidsgivere i arbeidsmarkedet for ungdom enn i andre arbeidsmarkeder? Kan dette i så fall forklare større arbeidsledighet blant ungdom enn blant andre grupper?

La oss starte med det første spørsmålet. I presentasjonen av teorien har vi antatt at en arbeidsgiver stilt overfor arbeidssøkere, ikke har noen kriterier for å foreta en sortering av søkerne i ulike produktivitetsgrupper. Dette stemmer dårlig med virkeligheten. Hvis ung arbeidskraft krever mer opplæring og betraktes som mer ustabil og mindre pålitelig en annen arbeidskraft (jf. diskrimineringsteorier), vil disse sannsynligvis stille bakerst i køen, spesielt hvis potensielle arbeidsgivere tilbyr en relativ høy lønn nettopp for å oppnå høy produktivitet.

I standardversjonen av teorien om effektivitetslønninger opererer man med et arbeidsmarked. Hvis vi har flere arbeidsmarkeder f.eks. bestemt ut i fra alder og/eller utdannelse kan lønna i det enkelte markedet bli fastsatt mer eller mindre ut i fra effektivitetshensyn. I fastsettingen av ungdomslønningene vil ledigheten blant ungdom og i grupper som konkurrerer med ungdom, ha større betydning enn den generelle ledigheten. Spørsmålet er da hvorvidt ungdoms innsats på en arbeidsplass er like følsom som andre grupper overfor situasjonen på eget arbeidsmarked.

Det er færre i ungdomsgruppen enn i andre grupper av arbeidsstyrken som har påtatt seg økonomiske og familiære forpliktelser. Ungdom, spesielt de helt unge, har også oftere mulighet for å bli forsørget. Konsekvensene av å stå uten jobb i en periode kan derfor fortone seg mindre skremmende for ungdom. Dette betyr i så fall at lønna, gitt ledighetsnivået, må benyttes mer aktivt i ungdomsarbeidsmarkedet enn i andre markeder for å oppnå den ønskede effekten på produktiviteten. Sysselsettingen og lønna i arbeidsmarkedet for unge kan derfor bevege seg lengre bort fra det utfallet et fritt marked ville gitt enn hva vi finner i andre markeder. Mot dette taler det faktum at ungdom kan ønske å gjøre en ekstra innsats i sitt første møte med arbeidslivet for å få innpass.

Innsats og pålitelighet er ikke like viktig i alle jobber. Teorien om effektivitetslønninger impliserer at avviket i bl.a. relative lønninger fra en fri markedstilpasning vil være størst i de jobbene hvor disse forholdene er viktigst. I den grad typiske ungdomsjobber kan karakteriseres ved at de krever lite opplæring og eget initiativ samt er relativt enkle å utføre, burde vi forvente å finne mindre bruk av effektivitetslønninger i de delmarkedene hvor ungdom konkurrerer. En stor del ungdomsjobber er innen tjenesteyting. Disse jobbene krever lite opplæring og er relativt enkle å utføre. På den andre siden er det rom for personlig utforming av jobben, i form av «å yte service» og «å stå på» i enkelte perioder. Effektivitetslønninger kan derfor allikevel ha en funksjon i disse jobbene.

Et argument kan gis for at det kan være et større innslag av effektivitetslønninger i arbeidsmarkedet for ungdom enn i andre delmarkeder. Ungdom har i gjennomsnitt lavere utdannelse og mindre yrkeserfaring enn eldre arbeidssøkere. En potensiell arbeidsgiver har dermed mindre informasjon for å vurdere en ung arbeidssøkers mulige produktivitet (jf. «adverse selection»-modeller). I den type jobber unge

ansettes i kan det derfor være viktig å benytte lønn både for å tiltrekke seg gode, unge søkere og for å motivere til høy innsats i arbeidet.

Flere empiriske studier viser at ulike bedrifter og/eller industrier betaler samme type arbeidskraft ulikt. Teorien om effektivitetslønninger er en mulig forklaring på de observerte forskjellene. En del av denne litteraturen er referert i Layard et al (1991). Tilsvarende resultater for Norge er vist i Barth (1992). I denne undersøkelsen analyseres det bl.a. hvorvidt de observerte lønnsforskjellene mellom bedrifter kan forklares ved bedriftsspesifikke kjennetegn. Barth finner at bedrifter med en større andel stillinger med selvstendige arbeidsoppgaver og/eller arbeidsoppgaver hvor utførelsen er vanskelig å kontrollere, betaler, alt annet likt, mer for tilsvarende arbeidskraft enn andre bedrifter med en mindre andel slike stillinger. Dette tas som en indikasjon på at enkelte norske bedrifter benytter lønn for å påvirke produktiviteten. I Layard et al. er det også referert til internasjonale studier som viser at det er en sammenheng, i den retning effektivitetslønnsteorien bygger på, mellom lønn på den ene siden og fravær, produktivitet, antall søknader og oppsigelser på den andre siden.

Larsen og Eriksen (1993) fant i sin analyse av ledige stillinger våren 1993 at i 44,5% av tilfellene ville lavere lønn gitt dårligere søkere og dette var en *stor* hindring mot å sette lønnen lavere. I 40,7% av tilfellene var det en stor hindring at lavere lønn ville gjøre for stor forskjell på de ansatte. I henholdsvis 39,8% og 33,3% av tilfellene ble disse forholdene oppgitt å være en *viss* hindring. Dette tyder på at effektivitetslønns-mekanismer har relevans for det norske arbeidsmarkedet.

I empiriske studier av lønnsdannelse er det vanskelig å skille effekter av effektivitetslønninger fra effekter som gir støtte til andre typer teorier for lønnsdannelse.

8.3.4 Lønninger fastsatt i forhandlinger

Forhandlingsteori for arbeidsmarkedet kjennetegnes ved at lønningene er fastsatt i forhandlinger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Teorien hviler på at arbeidstakerne, men ikke nødvendigvis arbeidsgiverne, er organisert. Først skal vi se på noen hovedtrekk ved forhandlingsteorier samt diskutere hvordan noen av resultatene, bl.a. med hensyn på ungdoms tilknytning til arbeidslivet, avhenger av hvilket nivå det forhandles på. Deretter gjennomgås en teori som forklarer noe av grunnlaget for fagforeningenes makt, spesielt på bedriftsplan. Denne teorien er kjent som insiders-outsiders teorien.

8.3.4.1 Fagforeningsmodeller

Det foreligger en omfattende litteratur om fagforeningenes rolle i lønnsdannelsen og deres betydning for sysselsettingen. Litteraturen dekker et utall mulige situasjoner, bl.a. med tanke på hva det forhandles om, hvor omfattende grupperinger fagforeningen og deres motpart forhandler på vegne av og hvorvidt myndighetene inngår som part i forhandlingene. Felles for alle variantene er at når fagforeninger har innflytelse på lønnsdannelsen, blir resultatet høyere lønn og lavere sysselsettingen enn i en frikonkurranse økonomi. De relative lønnsforskjellene kan også bli annerledes enn hva resultatet ville blitt i et fritt marked. Avviket fra frikonkurranseløsningen for lønn, lønnsforskjeller og sysselsetting varierer imidlertid.

Vi skal i det følgende konsentrere oss om situasjoner der det forhandles utelukkende om lønn og bedriften i etterkant bestemmer sysselsettingen. Dette må ikke misforstås dit hen at fagforeningen ikke er opptatt av sysselsettingen. Vi vil ikke komme inn på teorier for hvordan forhandlingsløsningen oppnås.

Når en fagforening inngår i lønnsforhandlinger, uansett motpart og forhandlingsnivå, har den først og fremst interesser knyttet til sine medlemmers forventede inntekt. Holder vi spørsmål om arbeidstid utenfor, vil denne inntekten først og fremst avhenge av lønna men også av sannsynligheten for å forbli sysselsatt i den aktuelle bedriften eller sektoren og den alternative inntekten som kan oppnås utenfor forhandlingsområdet. I følge de fleste varianter av forhandlingsteori antar fagforeningen, og tar hensyn til, at bedriftene ansetter færre jo høyere lønna er. Den er derfor nødt til å foreta en avveining av et godt lønnsresultat for de som er i jobb mot en eventuell redusert sysselsetting i forhandlingsområdet. Vektleggingen av lønn versus sysselsetting avhenger av den situasjonen som møter dem som ikke får jobb. Jo mer ubehagelig denne situasjonen er, jo mindre vektlegges lønn.

For en organisasjon som forhandler for en begrenset del av økonomien vil lønnskravet være høyere

- jo høyere lønnsnivået er ellers i økonomien
- jo lavere generell ledighet og dermed høyere sannsynlighet for å få arbeid utenfor forhandlingsområdet
- jo høyere inntektskompensasjon en oppnår som ledig
- jo lengre periode en mottar dagpenger
- jo større sannsynlighet for å delta på arbeidsmarkedstiltak hvis en blir ledig
- jo større økonomisk støtte en får ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

Fagforeningens styrke bestemmer hvor godt resultat som kan oppnås. Denne styrken avhenger bl.a. av organisasjonsgraden i området. I den grad ungdom har lavere organisasjonsgrad enn andre grupper arbeidstakere, kan fagforeningene ha mindre innflytelse i typiske arbeidsmarkeder for unge.

Hvordan de ulike målene fagforeningen har vektlegges, avhenger av hvilket nivå det forhandles på. Dette skyldes i stor grad at konsekvensene av det oppnådde resultatet for økonomien totalt, f.eks. den generelle lønnsveksten, avhenger av hvor stor del av økonomien som omfattes av forhandlingene. En sentral fagforening som forhandler på vegne av en hel sektor eller flere sektorer samt flere yrkesgrupper, vet at den er stor nok til å påvirke det generelle lønnsnivået og dermed ledigheten og jobbsannsynligheten for medlemmene også utenfor forhandlingsområdet. Dekker forhandlingene et stort nok område, vil det ikke være et annet arbeidsmarked å gå til. Resultater forhandlet fram av en sentral fagforening kan ha effekter på det generelle prisnivået og dermed på egne medlemmers kjøpekraft, samt indirekte effekter på sysselsettingen via f.eks. tap av konkurranseevne. Disse effektene kan en sentral fagforening gjennomskue og ta hensyn til.

En fagforening som forhandler på et lavt nivå, som f.eks. i en bedrift, vil anse de ringvirkninger egne resultater har for resten av økonomien som svært små, og følgelig ikke ta de hensynene en mer sentral fagforening tar. Desentraliserte forhandlinger kan dermed gi høyere lønn enn mer sentraliserte forhandlinger.

I forhold til den norske fagforeningsstrukturen er det rimelig å trekke inn et nivå i mellom sentraliserte og desentraliserte forhandlinger. Dette tredje nivået er kjennetegnet av forbundsvise forhandlinger eller forhandlinger hvor flere, mindre fagforbund deltar. En del teoretiske arbeider konkluderer med at forhandlinger på dette nivået gir større lønnspress enn forhandlinger på de to øvrige nivåene. På dette nivået vil man i mindre grad enn på bedriftsnivå ta hensyn til lønnsomheten i den enkelte bedrift, samtidig som resultatet av forhandlingene vil ha mindre ringvirkninger for resten av økonomien enn hva tilfellet er ved sentrale forhandlinger. Forhandler flere foreninger på vegne av samme yrkesgruppe, vil det i tillegg oppstå en konkurranse om medlemmer som kan virke lønnsdrivende.

Sentrale forhandlinger på vegne av store grupper arbeidstakere kan bidra til større relative lønnsstivheter enn desentraliserte forhandlinger. Graden av sentralisering kan dermed ha betydning spesielt for ungdomsarbeidsledigheten, i den grad denne skyldes relative lønnsforskjeller. En sentral fagforening vil ofte forfølge flere mål enn kun det generelle lønns- og sysselsettingsnivået. Et slikt mål kan være å redusere relative lønnsforskjeller blant sine medlemmer, blant annet ved å heve de laveste trinnene på tariffen. Dette har ofte vært et uttalt mål i norske tarifforhandlinger. En sammenpressing av lønnsstrukturen vil føre til høyere tariffbestemte minstelønninger.

En forverret markedssituasjon for en enkelt gruppe arbeidstakere vil føre til redusert forhandlingsmakt og relativ lønn for denne gruppen hvis den forhandler alene. Inngår den som del av en større forhandlingsenhet vil resultatet avhenge av samlet forhandlingsposisjon. For ungdom innebærer dette at deres relative lønninger ikke er et resultat av deres relative posisjon i arbeidsmarkedet, men av fagforeningenes målsetninger med hensyn på lønnsnivå, relative lønninger og deres makt til å forfølge disse målene. I en periode der ungdoms relative stilling forverres kan ønsket om å hindre økte lønnsforskjeller ytterligere forverre ungdoms situasjon.

I sentrale forhandlinger kan det, og vil ofte, bli tatt et større samfunnsansvar enn i mer desentraliserte forhandlinger. Dette samfunnsansvaret kan bl.a. omfatte ledigheten blant ungdom. I Norge har partene i arbeidslivet på sentralt hold gått sammen for å finne måter å få ned ungdomsledigeten på. Hensynet til ledighet blant ungdom kan imidlertid komme i konflikt med øvrige mål som f.eks. lønnsutjamning og generelle lønnskrav for fagforeningens medlemmer, særlig fordi det er antall medlemmer som er grunnlaget for dens innflytelse. Ungdom som ennå ikke har fått innpass i arbeidslivet er sjeldent organisert. I tillegg er organisasjonsgraden for unge arbeidstakere lavere enn for eldre. I en mer langsiktig strategi kan fagforeningene være tjent med også å ta hensyn til ungdom som er nykommere på arbeidsmarkedet, da disse er potensielle medlemmer. Spørsmålet er hva fagforeningene i et rekrutteringsøyemed skal legge vekt på. Det kan være vanskelig å argumentere for at lave relative lønninger for ungdom er i gruppens egen interesse, selv om dette på lengre sikt kunne gitt større sysselsetting for denne gruppen.

I tillegg til arbeidstakere og arbeidsgivere er ofte myndighetenes handlinger en del av spillet. Myndighetene kan gripe inn i forhandlingene med tilbud som påvirker rammebetingelsene for næringslivet og / eller private husholdningers økonomi. I tillegg kan myndighetene via sin politikk motvirke uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser av tarifforhandlingene. Dette tar en sentral fagforening hensyn til.

Fagforeningene og myndighetene kan hver for seg ha innflytelse over sammenfallende mål (sysselsetting i ulike grupper), men ikke nødvendigvis likt vektlagte, og ulike eller motstridende mål (lønnsvekst, lønnsutjamning). En sentral fagforening kan velge å forfølge sine mål om generell lønnsvekst og lønnsutjamning blant egne medlemmer med vissheten om at myndighetene i neste omgang vil treffe tiltak som reduserer ungdomsarbeidsledigheten, hvis denne forverres som følge av fagforeningenes politikk. I *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11 diskuterer utvalget enkelte utilsiktede effekter arbeidsmarkedspolitikken kan ha på lønnsveksten.

Hittil har vi antatt at forhandlingene kun skjer på et nivå. I Norge skjer dette kun i deler av det organiserte arbeidsmarkedet, bl.a. for offentlig sektor. I store deler av det øvrige organiserte arbeidsmarkedet forhandles det først sentralt om generelle tillegg og deretter på bedriftsnivå om lokale tillegg. I de sentrale forhandlingene kan det tas hensyn til f.eks. lønnsutjamning og samfunnsøkonomiske mål. Det kan vises at hvis den sentrale fagforeningen har lønnsutjamning som en målsetning, gir et slikt to-trinns system høyere lønninger og lavere sysselsetting i perioder med lav

inflasjon enn et rent desentralisert system. I en periode med høy ledighet kan et slikt system vanskeliggjøre arbeidet med å få ned ledigheten.

8.3.4.2 Insider-makt

Insiders-outsiders teorien er av enkelte lansert som en frittstående teori for å forklare lønnsdannelsen, uavhengig av hvorvidt fagforeninger deltar eller ikke. I dette avsnittet skal vi legge mest vekt på de elementene fra denne teorien som forklarer fagforeningers makt, samt utestengning av grupper som ikke er godt etablert i arbeidsmarkedet. Elementer fra denne teorien vil også ha betydning i markeder uten fagforeninger, men der det forhandles om lønna på bedriftsplan.

Teorien skiller mellom tre typer arbeidere; innsidere, arbeidsledige (outsiders) og nybegynnere (entrants). Innsidere har vært ansatt i en bedrift så lenge at de har oppnådd rettigheter som oppsigelsesvern og rett til sluttvederlag, i tillegg til at de har økt sin produktivitet på grunn av bedriftsintern opplæring og arbeidserfaring. Nybegynnerne har vært ansatt så kort tid at de ennå ikke er omfattet av regler om oppsigelsesvern og sluttvederlag, de har kun fått begrenset opplæring og har et svakere sosialt nett på arbeidsplassen enn innsidere. De har ikke innflytelse over lønna. En nybegynner vil før eller siden bli en innsider.

Innsidere bruker sin makt til å oppnå rettigheter som gjør det kostbart for bedriften å si dem opp (jf. oppsigelsesvernet) i tillegg til at de har innflytelse over lønna. I Norge er rettigheter knyttet til oppsigelsesvernet nedfelt i Arbeidsmiljøloven. Hvor gunstig dette vernet er for arbeidstakerne, er trolig bestemt av fagforeningenes styrke i forhold til arbeidsgiversiden.

For bedriften er det kostnader forbundet med å erstatte en innsider med en arbeidsledig. Disse utskiftningskostnadene (turn-over costs) er knyttet til følgende forhold:

- produktiviteten til en innsider er høyere på grunn av erfaring i bedriften
- bedriften har investert i innsidere i form av ansettelseskostnader og opplæring
- det er kostnader forbundet med å si opp en innsider, på grunn av oppnådde rettigheter
- de gjenværende innsiderne kan påføre bedriften tap i form av «gå sakte aksjoner», «arbeide etter boka» o.l.
- de gjenværende innsiderne kan nekte å samarbeide med den nyansatte slik at dennes produktivitet blir ytterligere redusert i forhold til innsidernes
- tap av anseelse i markedet

En del av den gevinsten bedriften har i form av kostnadsbesparelser ved at eksisterende arbeidskraft blir værende, legger innsiderne beslag på når de forhandler om egen lønn. De er dermed i stand til å heve lønna over det beløpet som en fri markedstilpasning ville gitt dem. Dette skyldes både eksistensen av utskiftningskostnadene og den makten de har i selve lønnsfastsettelsen.

Sett nå at en bedrift vurdere å erstatte en erfaren arbeider med en arbeidsledig som er villig til å jobbe for en lavere lønn enn innsiderne. Vi kan tenke oss følgende: Den arbeidsledige ønsker å jobbe til en begynnerlønn som tilsvarer personens bidrag i produksjonen justert for bedriftens kostnader forbundet med ansettelsen og opplæring. Justeres lønna ytterligere nedover for å kunne ta hensyn til de kostnadene bedriften påføres når en innsider sies opp, kan den tilbydde lønna ende på et lavere nivå enn reservasjonslønna til den ledige. Reservasjonslønna er den laveste lønna som godtas som kompensasjon for tapt fritid og eventuelt ubehag ved å jobbe. Reservasjonslønna til den arbeidsledige kan i tillegg stige hvis det å ta jobben fra en innsider ved å underby denne på lønn, fører til en ubehagelig arbeidssituasjon på

grunn av mobbing fra kollegaene. Dette kan være en del av innsidernes strategi, i tillegg til å arbeide for økte utskiftningskostnader, for å hindre nyansettelser som reduserer deres makt og lønn.

Av naturlige grunner vil en stor del av dem som forsøker å få seg arbeid være unge. Disse vil derfor i større grad bli rammet av en politikk ført av dem som er i arbeid, som reduserer antall nyansettelser. I den grad det er mindre kostnader forbundet med å si opp en nybegynner i motsetning til en erfaren arbeider, vil unge også oftere rammes av oppsigelser, da en relativ stor andel av nybegynnerne er unge.

I den rendyrkede varianten av teorien om insiders-outsiders har arbeidsledigheten ingen innflytelse i lønnsdannelsen. Dette avhenger bl.a. av at en oppsagt innsider, betraktes som en hvilken som helst arbeidsledig fra det øyeblikket han er oppsagt. I denne varianten har teorien størst relevans for å forklare fagforeningsmakt på bedriftsplan.

Teorien kan utvides med ulike typer arbeidsledige. De med arbeid tar hensyn til ledigheten i visse grupper av arbeidsstokken, mens ledigheten i andre grupper er uten betydning. Mulige inndelinger er tidligere sysselsatte versus nykommere på arbeidsmarkedet, ledige fagforeningsmedlemmer vs. ledige ikke-medlemmer eller voksne ledige vs. unge ledige. De tre forslagene er delvis overlappende. Alle tre bygger på antagelsen om at de med arbeid tar hensyn til de ledige som «likner på dem selv» men ikke til andre. Ungdom faller i så fall dårlig ut. En høy ungdomsledighet vil derfor ikke føre til reduserte lønnskrav som muliggjør økt sysselsetting blant unge.

8.4 ARBEIDSLEDIGHET

Det er hensiktsmessig å skille mellom forskjellige typer ledighet, både av hensyn til diskusjon av årsaker men også med tanke på valg av virkemidler. Vår gjennomgang av ulike arbeidsledighets begreper er imidlertid gjort forholdsvis kort med hovedvekt på ungdommens situasjon. For en grundigere gjennomgang av årsaker til dagens arbeidsmarkedsproblemer viser vi til Sysselsettingsutvalgets innstilling (NOU 1992:26).

Et skille i litteraturen går mellom frivillig og ufrivillig ledighet. Er en arbeidstaker ledig fordi han eller hun ikke ønsker å jobbe til den lønna som gjelder i markedet, sies det at personen er frivillig ledig (jf. *"Konkurransebestemte lønninger"* i avsnitt 8.3.1). Hvis derimot en arbeidsledig ønsker å jobbe til gjeldende, eller lavere, lønn men allikevel ikke får arbeid, er ledigheten ufrivillig. Forhandlingsteori (inkl. insider-outsider teorien) og teorien om effektivitetslønninger gir mulige forklaringer på at ufrivillig ledighet oppstår. I disse modellene gjenspeiler lønningene maktforholdet mellom partene i arbeidslivet, eller de benyttes til å påvirke produktiviteten, i tillegg til å klarere arbeidsmarkedet.

Økonomien er i konstant bevegelse ved at bedrifter etableres, utvider, innskrenker og legger ned som følge av endrede etterspørselsforhold og innføring av ny produksjonsteknologi. De som blir ledige i denne prosessen vil trenge tid på å orientere seg i markedet. Enkelte vil ha behov for omskolering, mens andre blir tvunget til å flytte. I tillegg vil arbeidstakere frivillig ønske å bytte jobb for bedre å få utnyttet egen kompetanse eller for å endre bosted. Ingen økonomi vil dermed være fullstendig fri for en viss ledighet, såkalt friksjonsledighet. Størrelsen på friksjonsledigheten vil bl.a. avhenge av de lediges søkeadferd og av hvor effektiv formidlingen mellom arbeidssøkere og ledige jobber er, samt av hvor mobil arbeidskraften er. Grunnet større mangel på informasjon om arbeidsmarkedet og hyppigere jobbskifter, er det sannsynlig at unge har større friksjonsledighet enn eldre.

Et begrep som ofte dukker opp, er den såkalte likevektsledigheten som defineres som det nivået på ledigheten som fører til en konstant inflasjonsrate. I en åpen økonomi, som den norske, kan likevektsledigheten alternativt defineres som den ledigheten som fører til uendret konkurranseevne, gitt at utenriksøkonomien i utgangspunktet er i balanse. Har en ytre hendelse brakt ledigheten over likevektsnivået, vil i følge teorien reallønnsveksten reduseres. Redusert reallønnsvekst gir grunnlag for økt etterspørsel etter arbeidskraft og økonomien beveger seg tilbake mot den langsiktige likevektsledigheten. Motsatt bevegelse får vi når ledigheten er mindre enn sitt langsiktige likevektsnivå.

Likevektsledigheten kan begrunnes både ut i fra forhandlingsteori og teorien om effektivitetslønninger, og innebærer i følge disse et nivå som ligger over det klareringspunktet man ville fått i en frikonkurranse økonomi. Når den faktiske ledigheten er lik likevektsledigheten, innebærer dette at en del av de ledige er ufrivillig ledige.

Nivået på likevektsledigheten avhenger blant annet av størrelsen på friksjonsledigheten og dermed av forhold som påvirker denne. I tillegg er institusjonelle og strukturelle forhold som påvirker rammebetingelsene for arbeidsgiver og arbeidstaker av betydning, som f.eks. grad av sentralisering og organisering, samt utformingen av arbeidsmarkedspolitikken. I Sysselsettingsutvalgets innstilling (NOU 1992:26) drøftes måter å redusere likevektsledigheten på.

Graden av mistilpasninger i arbeidsmarkedet er av betydning for nivået på likevektsledigheten. I en økonomi preget av liten mobilitet mellom ulike delmarkeder, kan man ha en situasjon med relativ høy ledighet i enkelte delmarkeder samtidig som det er et lønnspress i andre markeder på grunn av mangel på arbeidskraft. Årsakene til lav mobilitet kan være flere. Manglende insentiver til å satse på utdanning eller omskolering grunnet små lønnsforskjeller mellom yrker kan være en årsak. Videre vil profesjonalisering og interne arbeidsmarkeder begrense mobiliteten. Manglende mobilitet kan også skyldes barrierer i utdanningssystemet som hindrer omskolering. Arbeidsmarkedspolitikken kan både hemme (dagpengesystemet) og fremme mobiliteten (kobling, omskolering).

Lav geografisk og yrkesmessig mobilitet er lite trolig årsaken til ungdomsledigheten. Liten vilje til å satse på utdannelse kan være en grunn for enkelte, men mer sannsynlig skyldes ungdomsledigheten en mistilpasning mellom tilbud og etterspørsel etter ung arbeidskraft. Når problemene for denne gruppen er blitt større i de seinere åra, kan dette ha sin bakgrunn i strukturelle endringer i næringssammensetningen som har ført til at næringer hvor gruppen har vært sysselsatt, er gått tilbake. Endrede produksjonsforhold med økte krav til kvalifisert personell kan i tillegg ha gitt redusert etterspørsel etter ufaglærte. Relative lønnsforskjeller kan også spille en rolle.

Et problem oppstår hvis de fleste arbeidsgivere hovedsaklig er interessert i å ansette arbeidstakere som allerede har skaffet seg arbeidserfaring. Spesielt i perioder med dårlig lønnsomhet kan bedrifter finne det risikabelt å ta inn arbeidstakere som først betaler seg på lengre sikt. I en slik situasjon kan det være riktig å gripe inn enten ved å gi arbeidsgivere insentiver til å ansette dem, gi dem erfaring i offentlig virksomhet eller kompensere for manglende erfaring ved å heve den formelle kompetansen.

I den grad fagforeningene ikke er opptatt av ungdomsledighet, vil den lønnsdempende effekten av en gitt ledighet avta når andelen unge ledige øker. Mekanismene i lønnsdannelsen kan da være lite egnet til å få ned ledighet som i første rekke rammer unge.

At ungdomsledigheten har liten innflytelse på lønnsveksten, har også en gunstig side. En reduksjon i ungdomsarbeidsledigheten vil koste mindre i form av økt

lønnsvekst og påfølgende inflasjon enn hva en reduksjon i den generelle ledigheten vil gjøre. Det kan derfor argumenteres for økt vektlegging på spesifikke ungdomstiltak i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken.

Gjennomgangen av ulike typer ledighet har illustrert at ledigheten kan være av midlertidig karakter for den enkelte ledige, mens også at den kan grunnes i dypere strukturelle problemer. Til tross for den sterke fokuseringen på likevektsledigheten er det ikke gitt at den finnes, heller ikke at økonomien av seg selv finner tilbake til den. Veien tilbake kan forøvrig gå svært tregt. Fundamentale forhold i økonomien, kan i tillegg føre til at det er flere nivåer på ledigheten som er forenlig med stabil inflasjon. Det oppstår i så fall et koordineringsproblem; hvordan nå det laveste av disse ledighetsnivåene?

Hvis det finnes en likevektsledighet vil denne stige med andelen unge ledige hvis ungdomsledigheten har en mindre lønnsdempende effekt enn ledighet blant andre grupper arbeidstakere. Dette har sitt motsvar i at tiltak rettet spesifikt inn mot ungdomsledigheten har mindre negative effekter i form av økt lønns- og prispress enn generelle tiltak.

KAPITTEL 9

For høy begynnerlønn?

9.1 INNLEDNING

Det er vanlig å anta at når lønna for en type arbeidskraft blir satt ned, går etterspørselen opp, slik at sysselsettinga øker for denne typen arbeidskraft. Det er tre grunner for dette: Når lønna går ned for en type arbeidskraft, vil bedriftene for det første forsøke å erstatte arbeidskraft som ikke har fått lønna redusert, med den typen som har fått den redusert. For det andre vil bedriftene kunne tjene på å ansette mer arbeidskraft og øke produksjonen. For det tredje kan det bli lønnsomt å sette i gang bedrifter som ikke tidligere var lønnsomme.

Det er ett viktig forhold som i spesielle tilfeller kan forandre konklusjonen, nemlig at de som mottar lønn også er etterspørrere av produktene. Dersom redusert lønn betyr redusert kjøpekraft, kan etterspørselen etter produktene gå ned. Det kan igjen føre til at bedriftene etterspør mindre arbeidskraft. Dette momentet kan bare endre konklusjonen når de som får redusert lønn står for en vesentlig del av etterspørselen etter de produktene som de selv produserer. Når vi ser på små grupper, vil det vanligvis ikke være tilfelle. Det vil heller ikke være tilfelle for den delen av arbeidsstyrken i et lite land som produserer varer for salg på verdensmarkedet.

Ut fra sammenhengen mellom lønn og etterspørsel etter arbeidskraft kan det være nærliggende å anbefale å redusere lønningene for ungdom for å få ned den høye ledigheten i denne gruppen. Nå er ledigheten i dag høy for *alle* aldersgrupper, og det samme resonnementet kan tilsi en reduksjon i *alle* lønninger. Det ville styrke norsk arbeidskraft i konkurransen med utenlandsk. Spørsmålet som bør stilles før en eventuelt velger å fokusere på ungdomslønningene spesielt, er ikke om ungdommen har for høy lønn, men om ungdommen har så høy lønn *relativt til andre arbeidstakere* at det er til hinder for sysselsetting av ungdom. For å svare på dette spørsmålet må vi først diskutere nærmere hva som bestemmer hvilken relativ lønn som er i samsvar med full sysselsetting. Videre må vi diskutere hvordan avvik fra denne relative lønna kan skape arbeidsledighet.

Ledigheten er i dag høyere for ungdom enn for andre grupper. Det kan gi grunn til mistanke om at de relative lønningene for unge og ikke bare det generelle lønnsnivået utgjør et problem. Ved siden av at den relative lønna for ungdom er for høy, finnes det imidlertid en rekke alternative forklaringer på høy ungdomsledighet:

1. Det tar gjerne litt tid å finne jobb etter avsluttet skolegang eller militærtjeneste.
2. Ungdom er mer villige enn andre til å ta kortvarige og usikre jobber, og blir derfor oftere ledige. En forklaring kan være at unge har mindre faste utgifter, har færre bindinger på tidsbruken og er mer mobile.
3. Eldre har oftere sjukdom eller skade som kan brukes som grunn for uføretrygding dersom de blir uten jobb.
4. Når arbeidsledighet oppstår på grunn av for liten etterspørsel eller for høyt kostnadsnivå, blir de som i utgangspunktet er uten jobb rammet i langt større grad enn de som i utgangspunktet er sysselsatte. Likeens blir de som har høy ansiennitet gjennomgående sjeldnere rammet enn de som har lav. De unge blir derfor rammet sterkere enn andre grupper når arbeidsledigheten går opp. Denne forskjellen avtar når arbeidsledigheten varer lenge.

Det er derfor bruk for nærmere undersøkelser før en eventuelt slår fast at høy relativ lønn for ungdom er et problem for sysselsettinga.

For å ikke gjøre diskusjonen unødig vanskelig fra starten av, går vi i *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapittel 9.2 ut fra at det ikke er sammenheng mellom relativ lønn for unge og kjøpekraften til de som etterspør produktene. I *"Mottakerne av lønn er også kjøpere av produktene"* i kapittel 9.3 diskuterer vi hvilken betydning sammenhengen mellom lønn og etterspørsel kan ha. I *"Lønnsfastsetting"* i kapittel 9.4 diskuterer vi hvordan systemet for lønnsfastsetting eventuelt kan føre til for høy relativ lønn for ungdom. I *"Er begynnerlønningene i Norge for høye?"* i kapittel 9.5 diskuterer vi hva slags observasjoner som må gjøres for å finne ut om relative lønninger for unge er for høye. Det gis også en oversikt over og drøfting av empirisk materiale som kan belyse om begynnerlønningene i Norge er for høye. I *"Spørsmål som bør vurderes av partene i arbeidslivet"* i avsnitt 9.6 omtales noen spørsmål som bør vurderes av arbeidslivets parter.

9.2 RELATIV LØNN OG SYSSELSETTING

Drøftingen av de spesielle problemene som sammenhengen mellom lønn og kjøpekraft kan skape, vil først komme i *"Mottakerne av lønn er også kjøpere av produktene"* i kapittel 9.3. Derfor skal vi nå tenke oss at alle bedrifter kan selge så mye som de ønsker til gitte produktpriser.

Vi skal også vente med spørsmålet om hva som bestemmer lønningene, og foreløpig tenke oss at vi styrer dem alle. Det gjør vi som et rent tankeeksperiment for å kartlegge virkningene av forskjellige relative lønninger. En helt annen sak er om de endringene i relative lønninger som vi her tenker oss, kan gjennomføres i praksis. Det kommer vi tilbake til i *"Lønnsfastsetting"* i kapittel 9.4. Vi er i *"Relativ lønn og sysselsetting"* i avsnitt 9.2 ikke opptatt av å komme med forslag til hva som skal gjøres, men utelukkende å klarlegge virkningene av ulike relative lønninger.

Det viktigste budskapet i *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapittel 9.2 er at balanse i arbeidsmarkedet krever at det er samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet for ungdom og voksne (og for begynnere og erfarne). For høy relativ lønn for ungdom fører normalt til arbeidsledighet blant ungdom selv om det gjennomsnittlige lønnsnivået er i samsvar med balanse i arbeidsmarkedet. Dette er nærmere forklart i *"Relativ lønn og ledighet"* i kapittel 9.2.1.

Den relative produktiviteten til unge kan være mindre jo flere unge det er i arbeidsstyrken i forhold til voksne, for eksempel fordi produktiviteten er høyest når en har en passe blanding av unge og voksne. I så fall krever balanse i arbeidsmarkedet at den relative lønna for ungdom er lavere dess større ungdomskullene er i forhold til arbeidsstyrken. Balanse i arbeidsmarkedet krever i dette tilfellet altså at de relative lønningene for ungdom er fleksible. Dette er nærmere forklart i *"Relativ produktivitet avhengig av forholdet mellom antall unge og voksne"* i kapittel 9.2.4.

Manglende differensiering av lønn etter individuell produktivitet, kan også føre til problemer for unge på arbeidsmarkedet, fordi arbeidsgiverne vil være spesielt usikre på produktiviteten til de unge. Manglende lønnsdifferensiering etter produktivitet vil imidlertid først og fremst ramme voksne arbeidstakere med antatt lav produktivitet, som vil komme etter de unge i køen av arbeidssøkere. Dette er diskutert nærmere i *"Informasjonsproblemer knyttet til individuell produktivitet"* i kapittel 9.2.5.

Dess større sannsynligheten er for at samme bedrift vil sysselsette en ungdom i lang tid framover, dess mindre er betydningen av relativ lønn for sysselsettingen av ungdom. Det er diskutert nærmere i *"Ungdom som investering"* i kapittel 9.2.2.

Når læring i jobben er viktig for produktiviteten, vil for høy begynnerlønn i første omgang gå ut over sysselsettingen av ungdom. Imidlertid kan resultatet på lengre sikt være at ledigheten blir værende høy i det årskullet som først ble rammet at

økt ledighet, mens ledigheten i nye ungdomskull vender tilbake til et normalnivå. Vilkårene for at høye begynnerlønner skal føre til at vi får en «tapt generasjon» i stedet for varig økt ungdomsledighet, er nærmere diskutert i *"Læring og negativ læring"* i kapittel 9.2.3.

9.2.1 Relativ lønn og ledighet

For å få tak på de viktigste sammenhengene skal vi først gå gjennom et eksempel. Vi tenker oss at vi har to typer arbeidskraft, unge og voksne. Som en første forenkling skal vi tenke oss at begge utfører samme arbeid, men at de unge er mindre produktive enn de voksne. For eksempel kan vi tenke oss at en ung arbeider i løpet av en time utretter 75 prosent av det arbeidet en voksen arbeider får gjort. Videre tenker vi oss at kapitalutstyret i bedriftene er gitt, og at for hver ny enhet arbeidskraft som blir satt inn øker produktmengden med litt mindre enn da den forrige enheten ble satt inn. Det siste fører til at selv om bedriften kan selge så mye den vil til en gitt pris, er det grenser for hvor mye det lønner seg å produsere, fordi verdien av produksjonsøkningen som følger av å sysselsette en til, før eller siden blir mindre enn lønnskostnaden.

Dersom lønna for ungdom relativt til lønna for voksne, er høyere enn den relative produktiviteten, vil bedriftene alltid foretrekke å ansette voksne. Dersom den relative lønna er lavere enn den relative produktiviteten, vil de alltid foretrekke å ansette ungdom. Dersom relativ lønn er lik relativ produktivitet, vil bedriftene like gjerne ansette ungdom som voksne. I eksemplet der en ungdom utretter 75 prosent av det en voksen gjør, må altså lønna for ungdommen være 75 prosent av lønna til den voksne for at bedriftene skal være like interessert i å ansette begge typene arbeidskraft.

I den økonomien vi nå har tenkt oss, uten avsetningsvansker, kan vi alltid få til full sysselsetting av begge typer arbeidskraft bare lønningene er lave nok (og vi har nok kapitalutstyr til at alle kan sysselsettes med positiv produktivitet). Som utgangspunkt skal vi tenke oss en situasjon med balanse i arbeidsmarkedet, det vil si en situasjon der bedriftene kan få så mye arbeidskraft som de ønsker og der alle som vil kan få arbeid til gjeldende lønninger. Vilkåret for en slik balanse er at relativ lønn er lik relativ produktivitet, og at det gjennomsnittlige lønnsnivået er akkurat så høyt at bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft er lik den mengden arbeidskraft som blir tilbudt av de to gruppene til sammen.

Ut fra en slik utgangssituasjon med balanse i arbeidsmarkedet kan vi tenke gjennom hva som hender dersom lønningene blir satt opp prosentvis like mye for begge grupper, og dersom den relative lønna blir økt for ungdom, mens det gjennomsnittlige lønnsnivået er konstant. (Vi tenker oss at gjennomsnittet blir beregnet ved å multiplisere lønnssatsen for hver av de to gruppene med totalt antall i gruppene uansett om de er i arbeid eller ikke.)

Økt lønn for alle fører til at bedriftene reduserer sin etterspørsel etter arbeidskraft. Dermed vil det oppstå arbeidsledighet. For bedriftene er det likegyldig om de tar inn unge eller voksne. Ut fra det som hittil er forutsatt kan vi derfor ikke si om ledigheten mest vil ramme ungdom eller voksne. Men i praksis vil bedriftene i en slik situasjon holde på de som alt er ansatt og ikke skifte ute tidligere ansatte voksne med nye ungdommer. I praksis vil derfor en økning av lønnsnivået føre til en ledighet som først og fremst rammer *unge*, selv om de relative lønningene er i samsvar med full sysselsetting av begge gruppene.

Når utgangspunktet er et arbeidsmarked i balanse, vil en økning i relativ lønn for unge samtidig med at lønnen for voksne blir redusert også føre til arbeidsledighet. Denne arbeidsledigheten vil bare ramme de unge. Var det lønnsomt for bedrif-

tene å ansette alle voksne før, så er det enda mer lønnsomt å ansette dem når de har fått lavere lønn. Derimot vil det være lønnsomt å ansette færre unge. Den sist ansatte unge bidro før til en produksjonsøkning som var akkurat stor nok til å dekke hans eller hennes lønnskostnader. Etter at lønnskostnadene for unge har gått opp, er bidraget til produksjonen ikke lenger stort nok. Det er imidlertid godt mulig at bedriften fortsatt vil sysselsette en del ungdommer. Etter hvert som den reduserer bemanningen, vil det å redusere den med en til føre til et større og større produksjonstap. Derfor kan det være lønnsomt å ha noen ungdommer ansatt.

De lærdommene vi skal ta med oss fra dette eksemplet er at for høy relativ lønn i forhold til relativ produktivitet skaper problem for sysselsettinga av ungdom og at både for høy gjennomsnittlig lønn og for høy relativ lønn vil slå ut i arbeidsløshet spesielt blant ungdom.

9.2.2 Ungdom som investering

I eksemplet over var det slik at når den relative lønna for unge var for høy, ville bedriftene gjerne ansette alle voksne som de kunne få tak på. For hver voksen som bedriften får ansatt, øker overskuddet. Hvis bedriften kan regne med at dersom den tar inn en ungdom nå, øker sjansen for å disponere denne arbeideren også som voksen, da vil det være mer attraktivt for bedriften å ta inn ungdom nå. Spesielt vil det være slik at dersom realrenta er null, og dersom bedriften alltid vil og kan beholde som voksen den som først blir ansatt som ung, da kan vi få full sysselsetting selv om den relative lønna for ungdom er høyere enn den relative produktiviteten. Det eneste som trengs er at gjennomsnittslønna ikke er for høy. Det som bedriften taper på en ung person, tjener bedriften inn igjen når han eller hun er voksen.

For bedriftene blir det å ansette ungdommer en form for investering. Lønnsomheten av investeringen blir lavere ved høyere realrente, og den blir lavere dess mindre sannsynlig det er at bedriften vil få fortjeneste av de unges arbeidskraft også når de blir voksne.

Når arbeidsforhold vanligvis er langvarige, og realrenta er lav, trenger det ikke å være noe stort problem om relativ lønn for ungdom er høyere enn relativ produktivitet. Når realrenta er høy, framtida for bedriftene usikker og arbeiderne lett skifter jobb, kan derimot høy relativ lønn lett sperre for tilsetting av ungdom. Nettopp når bedriftene ser pessimistisk på framtida og derfor er usikre på om de får bruk for ungdommen senere, vil for høy relativ lønn i særlig stor grad bli et hinder for å ansette ungdom. Det samme gjelder når bedrifter er presset finansielt og må legge stor vekt på kortsiktig fortjeneste. At ungdom skifter jobb oftere enn andre, bidrar heller ikke til å redusere problemet.

9.2.3 Læring og negativ læring

Hittil har vi gått ut fra at forskjellen i produktivitet bare avhenger av alder. Men vi kan bytte ut unge med begynnere og eldre med erfarne, gjenta de samme resonnementene og komme til de samme konklusjonene. Imidlertid oppstår det et tilleggsproblem dersom det er slik at en først oppnår den høye produktiviteten etter at en har vært i arbeid en periode og lært av jobben.

La oss tenke oss at relativ lønn til å begynne med er lik relativ produktivitet og at vi har balanse i arbeidsmarkedet. La oss så tenke oss at den relative lønna for begynnere blir økt, mens gjennomsnittlig lønn er konstant. I første omgang blir da en del av begynnerne arbeidsledige, slik som det skjedde med ungdom i eksemplet over. Men fordi færre begynnere får jobbtrening nå, vil det i neste omgang være mindre tilgang på erfarne arbeidere, siden en del erfarne arbeidere i mellomtiden har

gått ut av yrkeslivet. Samtidig vil det være flere arbeidssøkere uten erfaring. I tillegg til det nye kullet av arbeidssøkere kommer de som ikke fikk praksis i forrige periode. Etter hvert som de erfarne arbeiderne slutter, vil det lønne seg å øke inntaket av begynnere igjen. Når den samla arbeidsstokken er mindre, vil de som er igjen kunne settes til de mest produktive oppgavene. Det kan derfor lønne seg å ta inn flere begynnere selv om lønna fortsatt er høy.

For å få oversikt over hva som skjer på lengre sikt, kan vi tenke oss at alle årskull er like store. Hvert år slutter ett årskull av erfarne arbeidere i yrkeslivet. Så lenge antall begynnere som bedriftene tar inn per år er mindre enn ett årskull, vil sysselsettinga gå nedover, fordi avgangen av gamle arbeidere er større enn tilgangen på nye. Men lavere bemanning gjør det lønnsomt å ta inn flere begynnere. Før eller siden vil bedriftene komme så langt ned i bemanning at det lønner seg å erstatte hele det årskullet som går av med begynnere. Deretter blir sysselsettinga konstant på et lavere nivå enn før økningen i relativ lønn for unge.

Etter en tid vil altså tilstanden i økonomien bli karakterisert av at det fortsatt er arbeidsledighet blant uerfarne arbeidssøkere, og av at alle med erfaring får arbeid. Den vil også være karakterisert ved at det er like mange begynnere i arbeid som ved full sysselsetting. Hele sysselsettingsnedgangen blir altså til en nedgang i antall sysselsatte erfarne arbeidere. Det samfunnsøkonomiske tapet som for høy relativ begynnerlønn fører til, blir forsterket ved at det blir færre erfarne arbeidstakere og ved at arbeidsstokken dermed i gjennomsnitt blir mindre produktiv.

Når produktiviteten avhenger av arbeidserfaring, kan altså for høy relativ lønn for begynnere føre til arbeidsledighet blant unge uten arbeidserfaring. Dersom bedriftene hele tiden ansetter de eldste av dem som er uten erfaring, får vi en roterende beholdning av unge arbeidsledige. Det er imidlertid ikke opplagt at bedriftene velger de eldste. Det kan i prinsippet tenkes at etter en tid får alle de nye som forlater skolene arbeid, mens en del av dem som var så uheldige å forlate skolen på den tida da ledigheten økte, blir gående permanent ledige.

Tendensen til det siste blir forsterket dersom en ved å gå ledig blir mindre produktiv, altså at det å gå ledig fører til en form for negativ læring. I så fall vil de som blir rammet av den første økningen i ledigheten lett bli gående ledige i lang tid. For høy relativ lønn for begynnere fører da på litt sikt ikke til høyere ledighet blant unge, men til at vi får en «tapt generasjon» som blir stående utenfor arbeidsmarkedet selv om den blir eldre. For at denne gruppen skal bli tatt inn av bedriftene, må den få enda lavere lønn enn de vanlige begynnerne. Når den tapte generasjonen når den alderen da arbeidstakerne vanligvis blir pensjonert, kan det gi opphav til problemer for de som da er unge. Avgangen av erfarne arbeidere blir uvanlig liten, og det blir mindre interessant for bedriftene å ta inn begynnere.

9.2.4 Relativ produktivitet avhengig av forholdet mellom antall unge og voksne

Hittil har vi i eksemplene tenkt som om unge og voksne gjør det samme arbeidet, bare med forskjellig effektivitet. Eksemplene passer best på situasjoner der unge og voksne arbeider side ved side og utfører de samme arbeidsoperasjoner uavhengig av hverandre, og der de unge enten arbeider langsommere enn de voksne eller er mer borte fra arbeidet.

Samspillet mellom unge og voksne (eller begynnere og erfarne) er i praksis langt mer komplisert enn dette. Ofte vil unge og voksne være sammen om å utføre forskjellige deler av samme arbeid. Den relative effektiviteten til unge kan variere med hvilken del av oppgaven det er snakk om. En del av tiden til de erfarne kan gå med til å instruere de uerfarne. I slike situasjoner vil den relative produktiviteten til

unge avta med andelen av unge i arbeidsstokken i bedriften.[13] Når det blir flere unge i forhold til voksne, må en bruke mer av de unges tid på arbeidsoppgaver som de voksne utfører mer effektivt. De voksne må også bruke mer av sin tid på opplæring og overvåkning, i stedet for direkte produktiv innsats. Effektiviteten av de unges arbeidsinnsats kan også bli redusert ved at intensiteten i opplæring og overvåkning blir mindre.

Når relativ produktivitet avhenger av andelen unge i forhold til voksne i arbeidsstyrken, vil arbeidsgiverne ønske å ha en større andel unge i arbeidsstokken jo lavere relativ lønn de unge får. Hvilken relativ lønn som skal svare til balanse i arbeidsmarkedet, avhenger av hvor stor andel de unge utgjør av arbeidsstyrken. Når det er mange unge i arbeidsstyrken, må den relative lønna for unge være lav for at bedriftene skal ønske å ha en tilsvarende høy andel unge i sin arbeidsstokk. Hvor mye lavere avhenger av hvor sterkt den relative produktiviteten for unge avhenger av andelen unge i arbeidsstokken. Dersom denne avhengigheten er svak, er det nok med litt lavere lønn for å absorbere mange flere unge.

Sett at vi i utgangspunktet har balanse i arbeidsmarkedet. Så kommer det et nytt ungdomskull som er større enn det forrige. Balanse i arbeidsmarkedet krever da at relativ lønn for unge går ned. Sett at det ikke skjer. Da vil bedriftene ønske å fortsette med samme forhold mellom unge og voksne som før, og de vil ønske å produsere like mye som før. Vi vil da få en ledighet blant unge som er lik økningen i kullstørrelsen.

Tilsvarende kan det også oppstå ledighet blant unge dersom avgangen av voksne fra arbeidsstyrken er unormalt stor, og den relative lønna for unge ikke blir redusert. Så lenge priser og lønninger er uforandret, vil det lønne seg best for bedriftene å fortsette produksjonen som før, det vil si produsere samme kvantum med samme forhold mellom unge og voksne som før. Imidlertid får de ikke tak i så mange voksne som de ønsker. En mulig reaksjon er da å redusere sysselsettinga av unge i samme forhold som sysselsettinga av voksne. Da vil også produsert kvantum bli redusert tilsvarende. Normalt vil det imidlertid lønne seg for bedriftene å dempe nedgangen i produksjonen ved å ta inn en noe større andel unge enn det som ville vært ønskelig om tilgangen på voksne var ubegrenset. Det vil likevel ikke lønne seg å ta inn like mange unge som før.

Tilsvarende resonnementer kan gjøres gjeldende dersom unge har relativt større produktivitet i enkelte yrker eller næringer enn i andre. Når det er relativt mange unge i arbeidsstyrken, krever balanse i arbeidsmarkedet at lønna i «ungdomsjobbene» er relativt lav. Da kan også prisene på produktene fra ungdomsbransjene holdes lave, slik at det blir nok etterspørsel til å sysselsette mange. Dessuten kan en del jobber som ellers hadde blitt besatt av voksne, bli overtatt av ungdom.

Når relativ produktivitet er sterkt avhengig av forholdet mellom antall unge og voksne i produksjonen, sier vi med et økonomisk faguttrykk at unge og voksne i liten grad kan substituere hverandre. I eksemplet i *"Relativ lønn og ledighet"* i kapittel 9.2.1 var unge og voksne det vi kaller perfekte substitutter, fordi relativ produktivitet var helt uavhengig av forholdet mellom antall unge og antall voksne. Uansett hvor lett unge og voksne kan substituere hverandre, vil det være en bestemt relativ produktivitet som svarer til full sysselsetting av begge grupper. Balanse i arbeidsmarkedet krever at relativ lønn for unge er lik denne relative produktiviteten.

Er det liten grad av substitusjon mellom unge og voksne, må ungdomslønna variere sterkt med størrelsen på ungdomskullene for å opprettholde balanse i arbeidsmarkedet. Er det derimot lett å substituere unge og voksne, vil en nokså kon-

13. Med *produktivitet* mener vi her det økonomene kaller *grenseproduktiviet*, dvs. den økningen i produksjonen som bedriften får ved å ansette en arbeider til av vedkommende type.

stant relativ lønn for unge være forenlig med balanse i arbeidsmarkedet. Men det er viktig at lønnsforskjellen er på riktig nivå. Er det lett å substituere unge og voksne, får nemlig små endringer i relativ lønn store virkninger på den sammensetningen av arbeidsstokken som arbeidsgiverne ønsker. Når det er vanskelig å substituere unge og voksne, er det gjennomsnittslønna som har mest å si for bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Små endringer i relativ lønn har lite å si både for samlet etterspørsel etter arbeidskraft og for sammensetningen av den.

Jo lettere det er å substituere unge og voksne, jo større effekt har en gitt endring i relativ lønn på hvilken sammensetning av arbeidsstokken bedriftene ønsker. Men stor grad av substitusjon betyr også at produksjonskostnadene kan reduseres mye ved å gå over til å bruke mer av den arbeidskrafta som har blitt relativt billigere. Muligheten for substitusjon betyr derfor at det er en tendens til at en endring i relativ lønn med konstant gjennomsnittslønn øker samlet etterspørsel etter arbeidskraft. Ved stor grad av substitusjon vil derfor en økning i relativ lønn for unge tendere til å skape stor mangel på voksen arbeidskraft. Mangel på voksen arbeidskraft kan igjen føre til at bedriftene tar inn noe flere unge, men aldri så mange som de ville ha tatt inn dersom relativ lønn for unge ikke hadde økt. Eksemplet med perfekt substitusjon i *"Relativ lønn og ledighet"* i kapittel 9.2.1 illustrerte dette.

En konsekvens av det som her er sagt er følgende: Sett at relativ lønn er i samsvar med balanse i arbeidsmarkedet, men at ledigheten er høy både blant unge og voksne fordi gjennomsnittslønna er for høy. Sett at unge og voksne til en viss grad kan substituere hverandre. Da kan ledigheten reduseres både ved å øke og ved å redusere relativ lønn for unge. Årsaken er at bedriftene i begge tilfeller får en mulighet til å redusere sine kostnader ved å bruke mer av den arbeidskrafta som har blitt relativt billigere. Lavere kostnader betyr økt produksjon. Samlet sysselsetting øker, mens sysselsettingen av den gruppa som får økt lønn, går ned. En kan selvsagt ikke nå fram til balanse i arbeidsmarkedet på denne måten.

9.2.5 Informasjonsproblemer knyttet til individuell produktivitet

I praksis er det produktivitetsforskjeller ikke bare mellom unge og gamle og mellom begynnere og erfarne, men også mellom individer innenfor hver av gruppene. De siste forskjellene kan gjerne være større enn de første. Imidlertid er det ved tidspunktet for ansettelse lett for arbeidsgiveren å observere alder og erfaring, mens det er vanskelig å finne ut den individuelle produktiviteten. Den varierer fra jobb til jobb, og arbeidsgiveren er derfor alltid usikker på produktiviteten til en ny ansatt. Imidlertid gir ofte informasjon fra tidligere arbeidsgivere en pekepinn. Informasjon om hvordan vedkommende har innrettet sitt voksne liv utenfor arbeidslivet kan også gi holdepunkter.

Ungdom har en ulempe ved at de har få erfaringer som kan formidles til potensielle arbeidsgivere, og som kan gi informasjon om produktivitet. Stor usikkerhet om den individuelle produktiviteten vil tale mot å tilsette unge selv om en vet at de i gjennomsnitt har samme produktivitet som voksne.

Usikkerhet om individuell produktivitet tilsier at nye tilsatte blir tatt inn på prøve. I prinsippet kan en tenke seg et arbeidsmarked i balanse der alle som har vært i bedriften lenge nok til at produktiviteten er kjent, blir lønnet etter produktivitet. De som er på prøve blir lønnet etter forventet produktivitet, eventuelt med et visst fratrekk for å kompensere for usikkerheten. Dersom vi vet at det finnes to grupper blant de nytilsatte, en med produktivitet 1, og en med produktivitet 0,8, og det normalt er like mange i begge gruppene, er den forventa produktiviteten for nytilsatte 0,9. Lønna skulle da tilsvare denne produktiviteten eller eventuelt være litt lavere,

men ikke så lav som for en kjent produktivitet på 0,8. Når de nytilsatte har vist sin produktivitet skulle de så enten kunne gå opp eller ned i lønn.

Lønnsdifferensiering på grunnlag av individuell produktivitet blir sjelden praktisert direkte bortsett fra der forholdene ligger til rette for individuell akkord. Der individuell akkord kan brukes uten problem, har arbeidsgiveren på den andre sida lite behov for informasjon om individuell produktivitet før ansettelsen. Vi skal derfor i den videre diskusjonen holde oss til det tilfellet at store grupper får lik lønn selv om de har ulik produktivitet. Likevel kan bedriftene til en viss grad praktisere lønn etter produktivitet. Det kan blant annet skje ved bruk av et stillingshierarki der utvist dyktighet blir belønnet med opprykk til høyere lønnstrinn. Samtidig blir arbeidsoppgavene noe endret, slik at bedriften fortsatt kan sies å praktisere lik lønn for likt arbeid.

Nytilsatte kan i prinsippet bli tatt inn i stillingshierarkiet i et trinn som svarer til forventet produktivitet, og så bli flyttet opp eller ned avhengig av hvordan det viser seg at den individuelle produktiviteten faller ut. Imidlertid er flytting nedover i hierarkiet sjelden aktuelt, blant annet på grunn av oppsigelsesvernet. Følgen er at bedriftene ønsker å ta inn nye på lavt nivå i hierarkiet for å begrense mulige tap dersom den individuelle produktiviteten skulle vise seg å være lav. Til gjengjeld ønsker bedriftene å ha en relativt bratt lønnsprofil, for å gjøre bedriften attraktiv for arbeidssøkere som vet at de har høy produktivitet. Et sterkt oppsigelsesvern øker behovet for intern lønnsdifferensiering sett fra bedriftens side.

Balanse i arbeidsmarkedet krever at lønnsdifferensieringa er stor nok til at bedriftene ikke taper på å ta inn de som har lavest produktivitet. Dersom lønnsdifferensieringa blir redusert, mens gjennomsnittslønna er konstant, fører det til at bedriftene lar være å ta inn folk fra grupper der risikoen for lav individuell produktivitet er stor. Gitt lønnsstrukturen vil det være et kritisk nivå for den individuelle produktiviteten som er slik at å tilsette en person med lavere produktivitet fører til tap. Med en sammenpresset lønnsstruktur kan det lønne seg å rekruttere også fra grupper der en må regne med at noen individer har lavere produktivitet enn det kritiske nivået. Det kan bedriften gjøre fordi den tjener mer på de som har produktivitet over det kritiske nivået enn den taper på de som har for lav produktivitet. Imidlertid vil bedriftene la være å rekruttere fra grupper der en stor andel har produktivitet under det kritiske nivået.

I den grad usikkerheten om produktivitet er større for ungdom og for begynnere enn for voksne, vil en sammenpressning av lønnsstrukturen særlig ramme sysselsettinga av ungdom og begynnere. Imidlertid vil en sammenpressning av lønnsstrukturen i enda større grad gjøre det vanskelig å skaffe seg arbeid for voksne som har blitt uten arbeid, og som har vist at de har lav produktivitet. Det er bedre å satse på et ukjent kort enn et som har vist seg å være dårlig.

De unge kan til en viss grad redusere usikkerheten om deres produktivitet ved å ta mer utdanning. Dette vil fungere i den grad vitnemål o.l. gir informasjon om produktiviteten i arbeidslivet. At det er liten adgang til å differensiere lønn etter individuell produktivitet, kan altså føre til at *flere* tar utdanning. Utdanning blir inngangsporten til arbeid ikke på grunn av det en lærer, men fordi utdanning gir grunnlag for å sortere ut de med størst individuell produktivitet.

At så mange unge tar utdanning, kan ha skapt særlige problemer for de som ikke tar utdanning. Realistisk sett må arbeidsgiverne regne med at det blant de som ikke tar utdanning er en gruppe som har store tilpasningsproblemer både i skole og arbeidsliv. Denne gruppen er antakelig relativt konstant uavhengig av hvor mange som tar utdanning. Det betyr at når mange tar utdanning, synker sjansen for å finne «gode kort» blant unge heltids arbeidssøkere. Et lønnsnivå som tidligere var til-

strekkelig lavt til at arbeidsgiverne tok sjansen på å ta inn unge, kan da bli for høyt til at arbeidsgiverne våger å fortsette med det.

9.3 MOTTAKERNE AV LØNN ER OGSÅ KJØPERE AV PRODUKTENE

Hittil har vi sett bort fra at mottakerne av lønn også er kjøpere av produktene, og at avsetningsmulighetene for produktene kan være begrenset. Slike forhold kan ikke endre konklusjonene fra *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapittel 9.2 om at samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet er et vilkår for balanse i arbeidsmarkedet. Imidlertid kan de ha betydning for hvordan endringer i relativ lønn påvirker sysselsettingen.

I forhold til i *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapittel 9.2 må vi regne med flere nye effekter: Sett at relativ lønn for unge øker ut over det nivået som er i samsvar med balanse i arbeidsmarkedet. Den nedgangen i produksjon og sysselsetting som da følger, endrer balansen mellom tilbud og etterspørsel i produktmarkedene. Redusert produksjon trekker isolert sett i retning av høyere priser på produktene. Høyere produktpriser kan gjøre det lønnsomt for bedriftene å ansette noe flere, slik at nedgangen i sysselsettingen blir dempet noe. Imidlertid blir etterspørselen etter produktene samtidig redusert fordi de som har blitt arbeidsledige har mindre penger å kjøpe for. Denne effekten trekker i retning av prisnedgang og tenderer til å forsterke nedgangen i sysselsettingen. I tillegg kommer at endringen i relativ lønn endrer inntektsfordelingen mellom unge og voksne, og det har også virkninger på etterspørselen. I *"Virkninger av økt lønnsdifferensiering via produktprisene og etterspørselen"* i kapittel 9.3.1 vil vi beskrive disse virkningene nærmere og argumentere for at de neppe endrer konklusjonene fra *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapittel 9.2 om retningen på virkningen av en endring i relativ lønn. Derimot kan de ha noe å si for styrken av virkningen, men det er vanskelig å si om virkningen på sysselsettingen alt i alt blir forsterket eller dempet.

Andelen unge varierer fra næring til næring. Økt lønnsdifferensiering med konstant gjennomsnittslønn fører derfor til at lønnskostnadene går ned der det arbeider mange unge og opp der det arbeider få unge. Det kan få konsekvenser for relative priser og for fordelingen av etterspørselen på næringer. For å unngå å trekke inn for mange nye moment på en gang, resonnerer vi i *"Virkninger av økt lønnsdifferensiering via produktprisene og etterspørselen"* i kapittel 9.3.1 som om det er like stor andel unge i alle næringer. I *"Lønnsforskjeller mellom næringer"* i kapittel 9.3.2 trekker vi så inn mulige sysselsettingseffekter som skyldes virkningene på fordelingen av kostnader og etterspørsel på næringer med få og mange unge. I tillegg tar vi opp et spørsmål som kanskje har større praktisk interesse, nemlig om økt lønnsdifferensiering mellom yrker og næringer der det arbeider flere og færre unge kan tenkes å føre til økt sysselsetting. Dette er aktualisert særlig ved at det har vært antydet i offentlig debatt at mange unge kunne få jobb om en åpnet for lavere lønn i en del tjenesteytende yrker.

9.3.1 Virkninger av økt lønnsdifferensiering via produktprisene og etterspørselen

For å si noe om dette temaet er det nødvendig å skille mellom næringer som har ulike begrensninger i avsetningsmulighetene for produktene.

I. Bedrifter som konkurrerer særlig sterkt med utlandet.

Enkelte norske produsenter selger standardvarer i internasjonale markeder preget av sterk konkurranse, og der norsk produksjon utgjør en liten del av det totale tilbudet. Disse produsentene er nødt til å tilpasse seg en markedspris som i praksis er gitt utenfra. Selv en liten prisøkning kan føre til tap av alle kundene. Når det gjelder sysselsettingen i slike bedrifter, er beskrivelsen i *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapittel 9.2 uttømmende. Dersom relativ lønn for unge i utgangspunktet er høyere enn det balanse i arbeidsmarkedet tilsier, vil økt lønnsdifferensiering gi økt total sysselsetting og spesielt økt sysselsetting av unge.

II. Bedrifter som selger i begrensede internasjonale markeder.

Mer vanlig er det nok at norske produsenter selger en hoveddel av sin produksjon i internasjonale markeder, men likevel har mulighet til å øke prisene noe uten at etterspørselen etter produktene faller helt bort. Denne muligheten kan komme av at norsk produksjon utgjør en stor del av tilbudet av vedkommende vare, eller av at de norske produktene har noe forskjellige egenskaper fra de utenlandske. Siden hoveddelen av produksjonen blir solgt i internasjonale markeder, er produsentene i slike bransjer lite berørt av det som skjer med norsk etterspørsel. Dermed er produsentenes reaksjoner på graden av lønnsdifferensiering avgjørende for sysselsettingen.

Økt lønnsdifferensiering betyr at bedriftene kan redusere kostnadene ved å bruke mer av den arbeidskrafta som har blitt relativt billigere og mindre av den som har blitt relativt dyrere. Så lenge det er god tilgang på arbeidskraft av den typen som blir billigere, fører derfor økt lønnsdifferensiering til lavere produksjonskostnader. Når kostnadene går ned, vil bedriftene sette ned prisene, slik at de får solgt mer. Økt lønnsdifferensiering betyr derfor økt produksjon og økt samlet sysselsetting, som for bedriftene i den første gruppen. Men fordi markedet er mer begrenset, blir virkningen på samlet sysselsetting dempet. Det er ikke lønnsomt å øke produksjonen like mye når økt salg krever redusert pris, som når en kan selge så mye som en ønsker til en utenfra gitt pris. Dessuten vil det ofte være snakk om en ganske beskjeden nedgang i kostnadene. Gjennomsnittslønna er tross alt konstant i tankeeksperimentet vårt. Bare dersom ungdom lett kan substituere voksne blir det en nedgang som monner, og bare der priskonkurransen med utenlandske leverandører er sterk, vil en liten reduksjon i kostnadene ha en merkbar effekt på salget. Imidlertid er det i de bransjene vi her snakker om gjerne slik at priskonkurransen blir sterkere over tid, etter hvert som utenlandske produsenter får tid på seg til å bygge ut kapasiteten eller utvikle produkter som likner på de norske. Det betyr at effekten på litt lengre sikt blir mer lik den vi får i den første gruppen av bedrifter.

Effekten av økt lønnsdifferensiering vil være sterkere dersom det er mangel på voksen/erfaren arbeidskraft. En slik mangel påvirker i seg selv bedriftene til å redusere produksjonen og ta høyere pris. Økt lønnsdifferensiering vrir sysselsettingen i retning av ung arbeidskraft, slik at mangelen på voksne blir redusert. Bedriftene finner det da lønnsomt å redusere prisene og øke produksjonen mer enn det en enkel beregning av kostnadene tilsier.

III. Bedrifter som hovedsaklig selger i norske markeder med begrenset internasjonal konkurranse.

For bedrifter som hovedsaklig selger i norske markeder vil virkningen av økt lønnsdifferensiering på norsk etterspørsel være viktig. Vi snakker her om bransjer som står for en hoveddel av sysselsettingen i norsk næringsliv. Siden markedet er begrenset, vil den primære effekten av økt lønnsdifferensiering i disse bransjene

være lik den vi nettopp beskrev for bedrifter som selger i begrensede internasjonale markeder: lavere priser, økt produksjon og økt sysselsetting. Dette er imidlertid ikke den endelige effekten siden økt lønnsdifferensiering påvirker etterspørselen rettet mot disse bransjene på to måter:

1. Inntekt blir omfordelt fra ungdom til voksne lønnstakere. Det er observasjoner som tyder på at de voksne sparer mer enn de unge, slik at omfordelingen fører til redusert samlet etterspørsel fra lønnstakerne. Dette tenderer til å redusere etterspørselen også etter norskproduserte varer og tjenester, noe som trekker i retning av lavere priser på disse og *lavere* sysselsetting. Dermed foreligger det en teoretisk mulighet for at økt lønnsdifferensiering gir lavere samlet sysselsetting. Imidlertid avhenger resultatet også av hvordan etterspørselen til unge og voksne blir fordelt mellom de skjermede næringene (de som har begrensede, norske markeder) og de internasjonale næringene. Dersom de voksne bruker mer av en inntektsøkning på den første typen goder enn de unge, kan etterspørselen rettet mot de skjermede næringene øke selv om samlet etterspørsel skulle gå ned.

   Dessverre finnes det lite forskning som kan belyse størrelsen av de effektene vi her snakker om i Norge. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at de skulle være særlig store, for det ville kreve svært store forskjeller i spareatferd og i forbruksmønster mellom unge og voksne. For at etterspørselseffekten alt i alt skal føre til redusert sysselsetting, er det dessuten ikke nok at den er negativ. Den må være sterk nok til å vinne over de positive sysselsettingseffektene som vi tidligere har omtalt, og som virker i større deler av økonomien.
2. Dersom de effektene vi til nå har omtalt alt i alt fører til økt produksjon og økt sysselsetting, vil det igjen føre til at spesielt de unge får større inntekt og kan øke sin etterspørsel etter varer og tjenester. Dermed stiger etterspørselen etter skjermede varer, og det fører til ytterligere økning i produksjon og sysselsetting i de skjermede næringene. Omvendt vil en nedgang i sysselsettingen bli forsterket av denne typen ringvirkninger.

Vi kan nå summere opp virkningen av økt lønnsdifferensiering på sysselsettingen i de skjermede næringene: ringvirkningene fra økt sysselsetting i de internasjonale næringene trekker sammen med økningen av tilbudet av skjermede varer i retning av økt sysselsetting i skjermede sektorer. Inntektsfordelingseffekten kan *kanskje* trekke i motsatt retning, men må være sterk om den skal snu retningen på den samlede effekten.

Dersom det skulle være slik at en omfordeling til fordel for ungdom stimulerer samlet etterspørsel, er det forøvrig et spørsmål om dette overhodet burde tillegges vekt ved vurderingen av hvor ønskelig det er å endre relative lønninger. Dersom en ønsker å omfordele inntekt til fordel for ungdom for å stimulere etterspørselen og derigjennom sysselsettinga, kan en alternativt gjøre det ved hjelp av skattesystemet. En unngår da de problemene som følger av at relativ lønn ikke er i samsvar med relativ produktivitet.

Før vi avslutter dette avsnittet er det grunn til å understreke betydningen av utgangssituasjonen for virkningen av økt lønnsdifferensiering. Resonnementene hittil i dette avsnittet har alle bygd på at relativ lønn for ungdom i utgangspunktet var høyere enn det som svarer til balanse i arbeidsmarkedet, og at vi ikke økte lønnsdifferensieringen mer enn at det hele tiden var nok av ung arbeidskraft tilgjengelig for bedriftene. Vi har også pekt på at de positive sysselsettingseffektene blir vesentlig større når bedriftene opplever mangel på voksen arbeidskraft i utgangspunktet enn når det til gjeldende lønninger er god tilgang på arbeidskraft i alle grupper. Dersom vi reduserer den relative lønna for unge sterkt nok, kommer vi sannsynligvis til

et punkt der bedriftene opplever mangel på *ung* arbeidskraft. En ytterligere reduksjon i relativ lønn for unge har da *negativ* virkning på samlet sysselsetting. Mekanismen er den samme som når den relative lønna for unge er for høy og det oppstår mangel på voksen arbeidskraft. Forskjellen er bare at i dette tilfellet er det de voksne som blir rammet.

I tilknytning til resonnementene i dette avsnittet kan det også være på sin plass å advare mot å uten videre generalisere fra det som gjelder den enkelte bedriften til det som gjelder samfunnet. Vi har sett at det som skjer i de enkelte bedriftene også får konsekvenser for en rekke andre bedrifter fordi det påvirker etterspørselen etter produktene. Uten at vi har diskutert det her, er det jo også slik at en prisreduksjon hos en leverandør av innsatsvarer kan få positive konsekvenser for sysselsettingen i mottakerbedriftene.

Sett at vi gikk rundt til alle bedrifter og spurte hvor mange flere de ville ansette dersom lønningene i deres bedrift ble satt ned med 10 prosent og det ikke var mangel på kvalifiserte søkere? Vi kan da ikke uten videre summere svarene og komme fram til hvor mye etterspørselen etter arbeidskraft alt i alt øker dersom lønningene blir satt ned med 10 prosent for alle. Dersom lønningene blir satt ned for alle, vil bedriftene oppleve endringer i etterspørselen fra forbrukerne og i prisene til konkurrenter og leverandører. Virkningen av en 10 prosent lønnsreduksjon for alle er derfor en helt annen enn summen av virkningene av en 10 prosent lønnsreduksjon for hver enkelt bedrift. Det eneste unntaket er når alle bedrifter selger sine produkter og kjøper sine innsatsfaktorer i internasjonale markeder der de kan selge og kjøpe så mye de vil til gitte priser. Bare da kan vi foreta en enkel summering av effektene.

9.3.2 Lønnsforskjeller mellom næringer

Unge og eldre er ulikt fordelt på næringer. Derfor kan det være interessant å endre på tankeeksperimentetet vårt til å se på at vi øker lønnsdifferensieringen slik at gjennomsnittlig lønn i samfunnet er konstant, mens gjennomsnittlig lønn går ned i de næringene der det arbeider mange unge, og opp der det arbeider få unge. I praksis ville det føre til redusert lønn i en del tjenesteytende næringer og økt lønn blant annet i industrien. Videre kan det være interessant å tenke over hva som skjer om vi øker lønnsdifferensieringen mellom næringer heller enn innen de enkelte næringene.

Disse spørsmålene er ganske kompliserte. For å belyse dem vil vi begynne med et enkelt eksempel. Ungdom er overrepresentert i enkelte tjenesteytende næringer der det blir brukt mye ufaglært arbeidskraft og der kundene i hovedsak er norske. La oss tenke oss at vi reduserer lønningene i disse næringene. Vi holder lønningene i andre næringer konstant. Vi går ut fra at det er nok av ledig arbeidskraft i alle næringer i utgangspunktet.

Lønnsreduksjonen vil ikke umiddelbart ha noen virkning på samlet kjøpekraft i økonomien. Nedgangen i kjøpekraften til de som har fått redusert lønn blir motsvart av økningen i kjøpekraften til de som nå kan kjøpe tjenester billigere. Fordi folk med høye inntekter gjerne sparer mer enn de med lave, er det grunn til å vente at samlet etterspørsel i økonomien går litt ned. Endringen i inntektsfordelingen kan imidlertid også vri sammensetningen av etterspørselen mellom skjermede og internasjonale varer. Forbruket av skjermede varer vil øke relativt til internasjonale varer dersom de skjermede varene i gjennomsnitt er luksusgoder, mens de importerte varene i gjennomsnitt er nødvendige goder. Dette kan godt være tilfellet, siden mange tjenester er luksusgoder. I alle fall får vi en vridning av etterspørselen i retning av de tjenestene som har gått ned i pris. Det må være rimelig å anta at en del av den økte etterspørselen etter disse tjenestene kommer på bekostning av etterspør-

sel etter internasjonale varer. Selv om total etterspørsel skulle gå litt ned, er det derfor sannsynlig at etterspørselen rettet mot norsk arbeidskraft går opp. (Til sist er dette et empirisk spørsmål, som dessverre ikke har vært undersøkt spesielt tidligere).

I stedet for en partiell lønnsreduksjon, kan vi, som et tankeeksperiment, se på en økt lønnsdifferensiering med uendret gjennomsnittslønn for økonomien totalt. Vi får da samme typen effekter som vi nettopp har omtalt. I tillegg må vi imidlertid ta hensyn til at motstykket til redusert lønn i visse tjenesteytende næringer da er økt lønn i andre næringer, deriblant de som produserer varer for det internasjonale markedet. Sysselsettingen der vil da gå ned. Vi må derfor regne med en reell fare for at lavere relativ lønn for tjenester med uendret gjennomsnittslønn gir redusert samlet sysselsetting.

Vi kan nå gå tilbake til den problemstillingen vi begynte dette avsnittet med. Sett at vi øker lønnsforskjellene mellom ungdom og voksne (eller mellom begynnere og erfarne), men holder gjennomsnittslønna i økonomien konstant. Vi vil da få høyere lønnskostnader i de næringene som sysselsetter få unge, lavere i de som sysselsetter mange unge. Det vil gi de samme effektene som den økte lønnsdifferensieringen mellom næringer som vi nettopp omtalte. I tillegg kommer at voksne kan bli erstattet med ungdom innen de enkelte næringene. Det vil være komplisert å beregne summen av alle effektene. Spesielt må vi regne med at økt lønnsdifferensiering kan gi lavere sysselsetting dersom det er få unge i de næringene som produserer internasjonale varer, slik at gjennomsnittslønna i disse næringene går opp.

Et poeng i denne sammenhengen er at en generell reduksjon i lønningene både vrir etterspørselen i retning av skjermede varer og stimulerer produksjon for internasjonale markeder. En generell lønnsreduksjon behøver heller ikke å føre til noen nedgang i samlet etterspørsel, dersom staten utnytter den økte finanspolitiske handlefriheten som en lønnsreduksjon gir til å redusere skattene. Når det gjelder de effektene av økt lønnsdifferensiering som vi nettopp diskuterte, gir altså en generell lønnsreduksjon både i pose og sekk. Det gjelder så lenge det er tilgang på ledig arbeidskraft av alle typer. Vi kommer derfor tilbake til at skal det fokuseres spesielt på lønningene for ungdom/begynnere, bør det være fordi de relative lønningene ikke er i samsvar med relativ produktivitet ved balanse i arbeidsmarkedet.

I teorien er det lett tenkelig at vi kan få samme etterspørsel etter arbeidskraft med både store og små lønnsforskjeller. Store lønnsforskjeller innebærer at en relativt stor del av sysselsettinga er i lavtlønnet tjenesteproduksjon. Vi kan i prinsippet også tenke oss at vi kan ha full sysselsetting med lønnsforskjeller på ulike nivå. Men full balanse i arbeidsmarkedet kan vi bare få dersom lønnsforskjellene svarer til forskjeller i produktivitet. Ellers vil det oppstå en kø av velkvalifiserte folk som ønsker å skifte fra yrker med lav til yrker med høy lønn.

Den sterke motstanden som det gjerne blir mot økte lønnsforskjeller, må ses på bakgrunn av det som her er forklart. Økte lønnsforskjeller kan i teorien bety at noen får økt levestandard på bekostning av andre uten at sysselsettinga øker. Dersom økte lønnsforskjeller fører til at sysselsettinga går opp i lavtlønnsyrkene og ned i høytlønnsyrkene, kan det føre til reduserte skatteinntekter. Det kan i neste omgang gjøre det nødvendig å øke skattesatsene. En økning i lønnsforskjellene som ikke er begrunnet i produktivitetsforskjeller kan altså ha betydelige negative virkninger.

9.4 LØNNSFASTSETTING

Hittil har vi konsentrert oss om tankeeksperiment der vi bestemmer lønningene. I praksis blir imidlertid lønninger bestemt enten i forhandlinger eller av arbeidsgiverne, slik det er nærmere beskrevet i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i

kapittel 4 og *"Lønnsdannelsen"* i 8.3. Spørsmålet er da hva i et slikt system som eventuelt kan føre til at det blir manglende samsvar mellom lønn og produktivitet.

Mange land har lovfestet minstelønn som begrenser lønnsforskjellene (se *"Internasjonale forhold"* i kapittel 7). Et forslag om å sette ned minimumslønna er da et forslag med klar adresse til de politiske myndigheter. Det kan gjennomføres ved et vedtak i den lovgivende forsamlinga. I Norge har ikke de politiske myndigheter tilsvarende midler til disposisjon. Det er derfor uklart hvem som er adressat for forslag om redusert ungdomslønn og hva de eventuelt skal gjøre for å få det gjennomført. Dette er det andre spørsmålet som skal diskuteres her. I tilknytning til det skal vi også si en del om hva en har kommet fram til i andre land når det gjelder virkninger av endringer i minstelønninger, og i hvilken grad dette kan være relevant for Norge.

9.4.1 Lønn fastsatt ensidig av arbeidsgiver

Enhver med erfaring fra arbeidslivet vet at det kan være stor forskjell i produktivitet mellom arbeidstakere som får samme lønn. Det gjelder også der arbeidstakerne ikke er organisert. Unntaket er enkelte typer arbeid der produktiviteten er lett å måle, og der det er vanlig å bruke individuell akkord.

Manglende lønnsdifferensiering mellom voksne arbeidere innbyrdes kan dels skyldes at differensiering er administrativt kostbart når produktiviteten er vanskelig å observere. Vel så viktig er antakelig at lønnsforskjeller i seg selv kan virke negativt på produktiviteten, især når grunnlaget for forskjellene er diskutabelt (jf. teoriene om effektivitetslønn i *"Arbeidsmarkedets virkemåte og ungdommens situasjon"* i kapittel 8). Produktiviteten i bedriftene er ofte avhengig av samarbeid i grupper. Dersom lønnsforskjellene av noen medlemmer i gruppen blir oppfattet som urettferdige, kan det gå ut over samarbeidet. Den enkelte kan dessuten komme til å konsentrere sin innsats om arbeid som er lett synlig for ledelsen og forsømme andre forhold. Den negative effekten på gruppas samlede produktivitet kan tenkes å bli sterk.

Dersom manglende lønnsdifferensiering fører til at de mest produktive ikke får lønn i samsvar med det de yter, kan det føre til at disse demotiveres, og i verste fall slutter i bedriften. Bedriftene må derfor avveie de samarbeidsproblemer som kan oppstå ved lønnsspredning, mot de motivasjonsproblemer som kan oppstå ved for liten differensiering.

Alder og ansiennitet er objektive kriterier. Dersom ungdom eller begynnere i gjennomsnitt har lavere produktivitet enn voksne/erfarne, er det administrativt lettere å differensiere lønn etter disse objektive kriteriene enn på basis av individuelle prestasjoner. Slik lønnsdifferensiering på objektivt grunnlag vil dessuten ikke ha den samme negative effekten på produktiviteten som mer subjektiv differensiering. Likevel skal en ikke se bort fra at en negativ effekt på produktiviteten fortsatt kan være til stede. Spesielt gjelder det antakelig der noen av de unge er mer produktive enn noen av de voksne. Bedriftene kan da komme til i egen interesse å betale de unge like mye som de voksne, eller i det minste noe mer enn det som er nødvendig for å trekke til seg mange nok unge arbeidssøkere. Konsekvensen kan bli at relativ lønn for unge blir lite påvirket av den relative tilgangen på ung i forhold til voksen arbeidskraft, og at vi derfor opplever ungdomsledighet spesielt i perioder med store ungdomskull, eller stor avgang av eldre arbeidstakere.

9.4.2 Fagforeninger

Fagforeninger beskyldes ofte for å kreve for høy lønn for ungdom. Som et grunnlag for diskusjonen av hva fagforeninger vil gjøre, kan det være verd å tenke over hvem

som tjener og hvem som taper på en økning i relativ lønn for ungdom. Vi kan da tenke tilbake på eksemplet som ble gitt i *"Relativ lønn og ledighet"* i kapittel 9.2.1. Taperne er selvsagt de ungdommene som blir uten arbeid og alle voksne ansatte som får redusert lønn. De ungdommene som tross alt får arbeid, er vinnere. Mer overraskende er det kanskje at også bedriftene vinner. Samme gjennomsnittslønn betyr at dersom bedriftene fortsatte med samme bemanning som før, ville de ha samme lønnsutgifter. De ville også produsere like mye, og ha de samme inntektene. Følgelig kunne de tjene like mye som før. Vi kan si at de da ville tjene mindre på de unge, mer på de voksne, og at det alt i alt ville gå opp som før. Men bedriftene velger i stedet å redusere bemanningen av unge. Ved å ansette færre unge reduserer de kostnadene mer enn inntektene. Dermed får de større fortjeneste enn før. Bedriftene tjener mer på de voksne, og de kan unngå å tape på de unge ved å ha færre unge i arbeidsstokken.

Det er viktig å merke seg at resonnementet over var under den hypotetiske forutsetningen at vi holdt gjennomsnittslønna konstant. Dersom det er opplæring med i bildet, vil bedriftene på lengre sikt tape ved at tilgangen på erfaren arbeidskraft blir dårligere.

Sett at tariffavtalene fastsetter minstelønninger for unge og voksne. Dersom minstelønna for unge er satt for høyt, kan vi få en situasjon der faktisk lønn for unge er lik minstelønna, mens faktisk lønn for voksne er større enn minstelønna. I eksemplet i *"Relativ lønn og ledighet"* i kapittel 9.2.1 så vi at for høy relativ lønn for ungdom (med gjennomsnittslønn i samsvar med balanse i arbeidsmarkedet) førte til at bedriftene tjente på å ansette flest mulig voksne. Det er da nærliggende for bedriftene å øke lønna for voksne for å trekke til seg flest mulig voksne. Forsøk på å utjamne lønnsforskjellen mellom unge og voksne ved hjelp av minstelønnsatser vil derfor lett føre til at etter en tid har de voksne samme lønn som de likevel ville hatt, mens lønna for unge er høyere og arbeidsledigheten blant unge har økt.

Spørsmålet er hva som kan få fagforeninger til å gå inn for en slik politikk. Det store flertallet av medlemmene, de voksne, får samme lønn. De trygger heller ikke sin stilling mot oppsigelser, for på marginen vil bedriften fortsatt være likegyldig mellom å si opp en ung og en eldre arbeider. De eldre er likevel i større grad enn unge beskyttet mot oppsigelser av ansiennitetsprinsippet. De unge medlemmene får høyere lønn, men færre unge blir ansatt. Det er vanskelig å se noen annen grunn for fagforeningene til å kreve for høy relativ lønn for unge enn at de er opptatt av levestandarden til de unge som blir ansatt.

Når en del av arbeidsmarkedet er uorganisert, kan de som blir ledige i den organiserte sektoren søke arbeid i den uorganiserte sektoren. Det vil presse lønningene i den uorganiserte sektoren nedover. I prinsippet er det tenkelig at lønna der blir så lav at alle unge får arbeid, forutsatt at den samlede etterspørselen i økonomien er stor nok.

I praksis kan det være flere forhold som hindrer lønna i den uorganiserte sektoren å falle langt under lønna i den organiserte delen av økonomien. For det første må arbeidsgiverne ta hensyn til at det er mer fristende for arbeidstakerne å organisere seg dess lavere lønna er. For det andre må de ta hensyn til at produktiviteten blir redusert når lønna blir for lav i forhold til i organisert sektor. For det tredje kan lønna i organisert sektor påvirke nivået på sosiale ytelser, lønn på tiltak, studiefinansiering, støtte fra foreldrene o.l. Det kan være vanskelig for bedriftene å betale for lavt i forhold til slike alternative inntekter.

Den nye Lov om allmenngjøring av tariffavtaler (se *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kap. 5) vil i den grad adgangen til allmenngjøring blir benyttet bety at tariffavtalene gjøres gjeldende for større deler av arbeidslivet. Formålet med lova er å hindre såkalt «sosial dumping» av utenlandsk arbeidskraft på det norske markedet.

Der loven blir gjort gjeldende vil den også gjelde norske arbeidstakere. Det er uklart om loven vil bli gjort gjeldende der det bare finnes norske arbeidstakere.

Andre forhold enn indirekte innflytelse fra den organiserte sektoren kan også holde lønna oppe i uorganisert sektor. Det kan tenkes at gode alternative forsørgingsmuligheter og et elastisk tilbud av utdanningsplasser fører til at ungdomslønna holder seg relativt stabil uavhengig av etterspørselen etter arbeidskraft. Variasjoner i etterspørselen vil da motsvares av variasjoner i yrkesdeltakingen. Hva som vil bli den langsiktige effekten av dette vil avhenge blant annet av om de ledige går inn i utdanningssystemet eller inn i en passiv tilværelse som forsørget.

Som vi så i *"Informasjonsproblemer knyttet til individuell produktivitet"* i avsnitt 9.2.5, kan for liten lønnsdifferensiering i bedriftene skape problemer både for voksne som har vist at de har lav individuell produktivitet, og for unge som ikke har hatt anledning til å vise hva de duger til. Problemene kan omgås ved lønnsdifferensiering mellom bedrifter. Da vil enkelte bedrifter kunne betale lav lønn og til gjengjeld bare rekruttere (all slags) ungdom og voksne som har vist at de har lav individuell produktivitet. I den grad informasjon om individuell produktivitet kan overføres fra disse bedriftene til bedrifter med høyere lønnsnivå, vil unge søke til dem for der å vise sin produktivitet. Avtaler som begrenser lønnsforskjellen internt i bedriftene har altså noe mindre betydning for sysselsettinga dersom de tillater lønnsforskjeller mellom bedrifter.

I *"Mottakerne av lønn er også kjøpere av produktene"* i avsnitt 9.3 var vi inne på at lønnsforskjellene også kan tenkes å være større enn produktivitetsforskjellene tilsier. Det er lett å se at grupper av arbeidstakere kan ha interesse av å presse fram slike lønnsforskjeller. Imidlertid kan disse lønnsforskjellene undergraves ved at nye bedrifter går inn i høytlønnsbransjene. De kan da betale lavere lønn og rekruttere sin arbeidskraft fra lavtlønnsbransjene. De gamle bedriftene kan da bli nødt til å betale lavere lønn, eller til å legge ned driften. Der konkurransen i produktmarkedene er liten, og der det er vanskelig å etablere nye bedrifter, kan «innsiderne» lettere opprettholde store lønnsforskjeller (jf. *"Insider-makt"* i kap. 8.3.4.2). Det samme gjelder dersom tilgangen til høytlønnsyrkene blir holdt nede gjennom en eller annen form for regulering.

9.4.3 Hvordan kan relative lønninger endres?

Slik det norske systemet for lønnsfastsetting virker, er det partene i arbeidsmarkedet som eventuelt kan gjøre noe for å få til lønnsforskjeller som er mer i pakt med produktivitetsforskjellene. Mulighetene for å få til dette ved hjelp av de sentrale tariffavtalene mellom LO og NHO kan være noe begrensede, fordi faktisk lønn også for unge ofte ligger langt over minstelønn. Det er da tvilsomt om endringer i minstelønnssatsene vil ha noen effekt på lønnsstrukturen i bedriftene. Mulighetene for påvirkning er antakelig størst i enkelte av de tradisjonelle normallønnsfagene.

Partene i de sentrale forhandlingene har imidlertid mulighet til å påvirke lønnsdifferensieringen på andre måter enn gjennom minstelønningene. Det kan skje gjennom avtalenes bestemmelser om lønnssystemer, fortjenestegarantier og kriterier for tillegg i lokale forhandlinger. Av særlig betydning vil det være at avtalene åpner for lønnssystemer som gir både bedrifter og arbeidstakere motiver til læring.

Fortjenestegarantier kan åpne for større og mindre grad av lønnsdifferensiering etter produktivitet. Slike garantier sier at gjennomsnittlig timefortjeneste ikke skal være mindre enn en viss prosent av gjennomsnittlig timefortjeneste for en sammenlikningsgruppe. Garantien kan enten gjelde for alle arbeiderne i en enkelt bedrift eller for bestemte undergrupper av arbeidere, for eksempel hjelpearbeidere, spesialarbeidere og fagarbeidere hver for seg. Garantier som gjelder alle arbeidere samlet

har den fordelen at de ikke legger noen begrensninger på differensieringen mellom begynnere og erfarne på den enkelte bedrift.

Et viktig spørsmål er i hvilken grad det skal være adgang til individuell lønnsdifferensiering etter dyktighet i jobben. Mange sentrale avtaler i privat sektor har lenge gitt langt større adgang til individuell differensiering enn det som blir praktisert ute i bedriftene. Særlig gjelder det de tradisjonelle minstelønnsavtalene. At adgangen blir lite brukt, er forståelig på bakgrunn av de problemene som er forbundet med individuell lønnsdifferensiering. Som forklart i *"Informasjonsproblemer knyttet til individuell produktivitet"* i avsnitt 9.2.5 er et alternativ til individuell lønnsdifferensiering en mer utstrakt bruk av opprykksstiger. Særlig vil det kunne virke positivt på sysselsettingen av unge når det er stor usikkerhet om individuell produktivitet. Partene kan vurdere å erstatte adgangen til individuell lønnsdifferensiering med en adgang til å ha særskilte begynnerstillinger med lav lønn. Poenget med disse stillingene må være at opprykk fra begynnerstillingene bare skjer på grunnlag av dokumentert dyktighet i jobben og ikke på grunnlag av ansiennitet. Det vises til nærmere omtale av noen spørsmål som bør vurderes av arbeidslivets parter i *"Spørsmål som bør vurderes av partene i arbeidslivet"* i avsnitt 9.6.

Forøvrig er det, som forklart i 9.2.5, en sammenheng mellom behovet for lønnsdifferensiering internt i bedriftene og adgangen til å si opp folk. Et sterkt oppsigelsesvern øker behovet for lønnssystemer som gir folk som ikke tilfredsstiller bedriftens produktivitetskrav motiv til å søke seg over til andre bedrifter, der de kanskje kan gjøre det bedre. Oppsigelsesvernet blir nærmere drøftet i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

Staten kan først og fremst påvirke lønnsstrukturen som part i forhandlingene for de statsansatte. Det kan være grunn til å tro at statsoppgjøret også har en viss virkning på lønnsstrukturen utenfor staten, blant annet gjennom de mekanismene som er beskrevet i *"Lønn fastsatt ensidig av arbeidsgiver"* i kapitlene 9.4.1 og *"Fagforeninger"* i 9.4.2.

Offentlige myndigheter kan også tenkes å påvirke lønnsstrukturen indirekte gjennom skattesystemet og gjennom forskjellige sosiale ordninger. En del av dette kommer vi tilbake til i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapitlene 10 (blant annet arbeidsgiveravgifta) og 11 (lønn på arbeidsmarkedstiltak). Når det gjelder de sosiale ordningene er poenget at det kan være vanskelig for bedriftene å oppnå en effektiv arbeidsinnsats om de ikke tilbyr noe høyere inntekt enn det de unge kan få gjennom alternativ forsørgelse. Her må en imidlertid huske på at de sosiale ytelsene ikke er satt så høyt som de er uten grunn. Det er snakk om å gi folk ei inntekt de kan leve av. Dette hensynet ville sannsynligvis komme inn ved lønnsfastsettelsen selv om de sosiale ordningene ikke skulle være der.

Alternativt kan staten legge til rette for større differensiering av lønn gjennom å redusere skatten for lave inntekter uten å øke det en netto får utbetalt gjennom de ulike stønadsordningene. Da ville det bli lettere å finne fram til ei lønn som både er til å leve av, som motiverer til arbeid og som er lav nok til at det lønner seg å ansette også de som til å begynne med har lav produktivitet. Et slikt tiltak vil selvsagt ha kostnader i form av reduserte skatteinntekter og det ligger utenfor utvalgets arbeidsområde å vurdere dette mot andre offentlige tiltak.

9.4.4 Virkninger av endringer i sentralt fastsatte minstelønninger

Selv om Norge ikke har minstelønninger fastsatt av offentlige myndigheter (med unntak av visse former for heimearbeid), er det mange likhetstrekk mellom offentlig fastsatte minstelønninger og de minstelønningene og fortjenestegarantiene som inn-

går i sentrale tariffavtaler. Normallønnssatsene er i en del tilfeller også i praksis minstelønnssatser, jf. kap.4. Forskjellen er at de norske, tariffbestemte minstelønningene er differensierte etter bransje og stilling i en helt annen grad enn de lovbestemte minstelønningene i andre land. Dessuten skjer det i økende grad enn tilpasning til bedriftsvise forhold. Dessuten gjelder bestemmelsene bare der det er tariffavtale. Land som har offentlig fastsatte minstelønninger har imidlertid også gjerne unntak for deler av økonomien (for eksempel små bedrifter i en del tjenesteytende næringer i USA), og minstelønningene kan også være fastsatt bransjevis (for eksempel var de det i Storbritannia inntil de ble avskaffet i 1993). Fortjenestegarantiene gir dessuten minstenivået for gjennomsnittet i en gruppe av arbeidere, ikke for den enkelte. Om forholdet mellom minstelønn og gjennomsnittslønn er høyt i Norge sammenliknet med i andre land, er derfor et spørsmål som ikke har noe svar. Det har ingen hensikt å forsøke å sammenlikne nivået i systemer som er så ulike. Likevel kan det være noe å lære av det en har funnet ut om effektene av endringer i minstelønninger i andre land.

Å endre minstelønningene i et system der faktisk lønn blir fastsatt lokalt, er ikke helt det samme som de tankeeksperimentene vi gjennomførte i *"Relativ lønn og sysselsetting"* i kapitlene 9.2 og *"Mottakerne av lønn er også kjøpere av produktene"* i 9.3. Der tenkte vi oss at vi bestemte lønningene og at bedriftene tilpasset sysselsettingen til gitte lønninger. Når de enkelte bedriftene fastsetter lønningene, blir lønn og sysselsetting derimot bestemt samtidig. Dersom lønningene blir bestemt ved lokale forhandlinger, kan det tenkes at beslutningene om sysselsetting påvirker, eller kanskje inngår i, forhandlingene om lønn. Det betyr at sammenhengen mellom lønn og sysselsetting kan være en annen enn når lønningene er gitt utenfra. Derfor kan innføring av minstelønn ha andre virkninger på sysselsettingen enn endring av lønninger som fra før er gitt utenfra.

I litteraturen om offentlig fastsatte minstelønninger (for en oversikt se Brown et al 1982) blir det oftest lagt til grunn at arbeidsmarkedet generelt er preget av sterk konkurranse og stor mobilitet, slik at den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker i praksis må ta lønnsnivået som gitt fra markedet. Det blir videre antatt at uten minstelønninger innstiller lønningene seg slik at tilbud og etterspørsel blir like for hver kategori av arbeidskraft. Uten minstelønninger vil altså arbeidsmarkedet havne i en frikonkurranselikevekt som beskrevet i *"Konkurransebestemte lønninger"* i kapittel 8.3.1. I en slik likevekt er det balanse i arbeidsmarkedet og det er samsvar mellom lønn og produktivitet for alle arbeidstakere. Innføring av en bindende minstelønn for hele økonomien fører da til at de minst produktive blir uten jobb. Dersom produktprisen er gitt utenfra, øker samtidig etterspørselen etter de mer produktive arbeiderne, slik at de får økt lønn. Det vil være et kritisk nivå for produktiviteten til den enkelte. Ingen med lavere produktivitet får jobb, alle med høyere produktivitet får jobb. Relativ lønn for de som får jobb vil være lik relativ produktivitet.

I litteraturen finnes det imidlertid også argumenter for at økt minstelønn har en positiv sysselsettingseffekt. Disse argumentene tar vanligvis utgangspunkt i at mobiliteten i arbeidsstokken er begrenset, og at i fravær av minstelønninger fastsetter arbeidsgiverne lønningene på egen hånd. Utgangspunktet er altså en situasjon med monopsoni, der lønningene blir fastsatt som beskrevet i *"Fagforeningsmodeller"* i kapittel 8.3.4.1. Lønnsnivået vil da være mindre enn bidraget til verdiskapinga av å ansette én til. Forskjellen svarer til den ekstra kostnaden som bedriften får til ansatte den likevel har, dersom den skal sette opp lønna nok til å rekruttere én til.

La oss for enkelhets skyld tenke oss at alle arbeidere er like produktive, men at mobiliteten er ulik. Noen bedrifter ligger for eksempel isolert og rekrutterer hovedsaklig fra et begrenset lokalmiljø. Andre ligger vegg i vegg, slik at arbeiderne lettere kan søke seg over. Dersom bedriftene fastsetter lønningene, vil de bedriftene som

har den minst mobile arbeidsstyrken sette de laveste lønningene. Det kommer av at de ikke taper så mange arbeidere selv om de setter lønningene lavt. De kan få både i pose og sekk: lav lønn og likevel mange arbeidere.

Innfører vi nå minstelønn, tvinger vi de bedriftene som har den minst mobile arbeidsstokken til å sette opp lønningene. De får da bedre tilgang på arbeidskraft enn før. Dersom minstelønna ikke er for mye høyere enn den lønna bedrifta betalte fra før, lønner det seg også å ta inn flere arbeidere. Nå er det nemlig ikke lenger snakk om å sette opp lønna for å trekke til seg flere arbeidere, men om hvor mange en skal ansette til en *gitt* lønn. En del av de ekstra arbeiderne vil komme fra andre bedrifter, som i sin tur kan finne det lønnsomt også å øke sine lønninger. Imidlertid må vi regne med at når lønna blir høyere, er det også flere som finner det verdt å ta jobb. Det effektive tilbudet av arbeidskraft går med andre ord opp.

Det er typisk at de lavest betalte jobbene i de fleste land er besatt av tenåringer og av kvinner. Disse kan være mindre mobile på arbeidsmarkedet fordi de er avhengige av å ha jobb nær heimen. Deres jobbvalg har dessuten mindre betydning for hvor familien skal slå seg ned. Dersom de laveste lønningene er et resultat ikke av lav produktivitet, men av at arbeidsgiveren utnytter lav mobilitet i slike grupper, kan minstelønninger føre til økt sysselsetting. Vi vet at arbeidstilbudet til gifte kvinner øker med høyere lønn og det er rimelig at det samme gjelder for tenåringer (jf. bl.a. Rapport 90/4, Statistisk sentralbyrå).

At minstelønninger fører til høyere sysselsetting er imidlertid ikke det samme som at de fører til redusert arbeidsledighet. At flere melder seg på arbeidsmarkedet, kan godt tenkes å føre til at det samtidig blir registrert flere ledige.

Det må understrekes sterkt at en eventuell positiv sysselsettingseffekt er avhengig av at minstelønningene ikke blir satt for høyt. Selv ved monopsoni vil sysselsettingen gå ned når lønna blir satt høyt over det som bedriftene ville betalt i fravær av minstelønn. Spesielt vil det være problematisk med høye generelle minstelønninger når monopsoni er kombinert med produktivitetsforskjeller.[14]

Hvilken av de to teoriene, frikonkurransemodellen eller monopsonimodellen, beskriver effekten av minstelønninger best? Svaret kan avhenge av hvilket land vi ser på, og av hvilke trekk ved virkeligheten vi legger størst vekt på. Det er et faktum at i land som har lovbestemte minstelønninger, finner vi en opphopning av arbeidstakere med lønn lik minstelønna (se for eksempel Meyer and Wise 1983, Dickens et al 1993). Det stemmer bra med monopsonimodellen, men mindre bra med frikonkurransemodellen. I den siste får jo alle sysselsatte lønn etter produktivitet, og det er jo nokså merkelig om ekstra mange har en produktivitet som akkurat svarer til minstelønna. Imidlertid kan opphopningen forklares også innenfor frikonkurransemodellen dersom en går ut fra at arbeidsgiverne svarer på minstelønningene med tiltak som øker disiplinen eller fjerner betalte pauser, slik at produktiviteten per betalt time blir satt opp til det nivået som minstelønna krever.

På den andre sida peker gjerne amerikanske økonomer (se for eksempel Brown et al 1982) på at det er svært sjelden at en enkelt arbeidsgiver står for en vesentlig del av sysselsettingen i ett geografisk område, i alle fall i USA. Det er også et faktum at gjennomtrekken i de lavest betalte jobbene er stor (Brown et al (1982) oppgir 13 prosent i måneden i USA med referanse til en studie av Converse et al). Dette taler mot monopsonimodellen, i alle fall for USA. Dickens et al (1993) forsvarer derimot monopsonimodellen og bruker den på Storbritannia.

14. Det har også vært gjort forsøk på å konstruere andre modeller som gir positive sysselsettingseffekter av å øke minstelønningene for eksempel basert på teorier om effektivitetslønn. Slike forsøk har stort sett resultert i mindre plausible modeller, se for eksempel Drazen (1986) og Perri (1990).

I Norge motvirker fagforeningene antakelig i stor grad effekten av monopsoni.

En del empiriske resultater om effekten av minstelønninger er referert i *"Internasjonale forhold"* i kapittel 7 under omtalen av de enkelte landene. Det eksisterer flere titalls studier som undersøker effekten av minstelønningene i USA. Brown et al (1982) summerte opp de studiene som til da var gjort, og konkluderte med at en økning i minstelønna på 10 prosent sannsynligvis reduserte sysselsettinga av tenåringer med mellom 1 og 3 prosent. Effekten på unge mellom 20 og 25 år var mindre, mens det forelå lite materiale som kunne belyse effekten for alle aldersgrupper under ett. Brown (1988) konkluderte med at nyere tall innsnevret intervallet på sysselsettingseffekten for tenåringer til mellom 1 og 2 prosent. Senere har Card i flere studier med ulike medarbeidere og bygd på ulike datasett, funnet positive sysselsettingseffekter av økt minstelønn, se for eksempel Card (1992).

Britiske studier har gitt svært sprikende resultater når det gjelder sysselsettingseffekten av minstelønningene. Dickens et al (1992) finner for eksempel en klart positiv sysselsettingseffekt i de berørte bransjene, mens Kaufman (1989) finner at en økning i minstelønningene på 10 prosent reduserer samlet sysselsetting i bransjen med 0,6 prosent. Kaufman har imidlertid brukt en metode som utelukker muligheten for positiv sysselsettingseffekt, og det er alvorlige tolkingsproblemer med resultatene til Dickens et al. De britiske studiene gir ikke separate anslag for effekten på ungdom, men det er grunn til å tro at den er mer negativ enn effekten på samlet sysselsetting.

Blant dem som har studert effekten av minstelønninger i andre land empirisk, er det altså ikke noen klar konsensus om virkningene. Men selv de som har funnet positive effekter i bestemte situasjoner vil være enige om at å øke minstelønningene ut over et visst nivå vil gå ut over sysselsettingen.

I Norge må vi skille mellom de sektorene der lønna blir fastsatt sentralt, mens beslutningene om sysselsetting blir tatt lokalt, og de sektorene der både lønn og sysselsetting blir fastsatt lokalt. På det første området er de utenlandske diskusjonene om minstelønn lite relevante. Det er nok å tenke over hvordan etterspørselen etter arbeidskraft reagerer på gitte endringer i lønningene. Derimot kan de utenlandske diskusjonene være relevante for sektorer der det er et minstenivå for lønningene som blir fastsatt sentralt, og det forekommer lokale tillegg i stor utstrekning. Imidlertid har de utenlandske empiriske studiene begrenset relevans også på dette området. Det kommer av at effekten av en endring i minstelønningene avhenger av hvor høyt de er satt i utgangspunktet. Norske minstelønninger er langt mer differensierte etter faggruppe, bransje osv enn de utenlandske. Det trekker i retning av at de i mindre grad har en negativ effekt på sysselsettinga. På den andre sida kan minstelønningene innenfor enkelte bransjer og faggrupper ligge relativt høyt sammenliknet med de generelle minstelønningene i utlandet.

I Norge blir dessuten lønningene lokalt også fastsatt ved forhandlinger. Som nevnt i 9.4.3 er det usikkert hvor stor betydning minstelønningene har for forhandlingsresultatene. Det finnes en rekke norske studier som ser på sammenhengen mellom tarifftillegg og gjennomsnittlig lønnsvekst (se for eksempel Hersoug (1983) eller Rødseth og Holden (1990)). Disse studiene sier imidlertid ingenting om virkningen av minstelønnsordningene på lønnsnivå og lønnsstruktur ute i bedriftene.

For utvalgets arbeid hadde det vært sterkt ønskelig om det hadde hatt tilgjengelig norske studier av effekten av minstelønningene i tariffavtalene på utbetalt lønn og på sysselsetting i de enkelte bedriftene. Når slike studier ikke har vært gjennomført til tross for at det foreligger mange utenlandske forbilder, kommer det av at de reiser helt andre dataproblemer i Norge enn i land der ordningene er universelle eller dekker store næringer. I Norge kreves det at en går inn i detaljene i en lang rekke tariffavtaler. Dessuten får en problemer med at avtaleområdene ikke samsva-

rer med næringsinndelingen i statistikken om produksjon og sysselsetting, og at løpende lønnsstatistikk for arbeidere ikke er på individnivå. Et eventuelt forskningsprosjekt ville blitt så omfattende at det ikke kunne vært fullført innen utvalgets tidsfrist.

Imidlertid er det mye som tyder på at bestemmelsene om minstelønn i de tradisjonelle minstelønnsavtalene har liten betydning. Avtalene forutsetter at det *skal* være lokale tillegg (jf. *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kap. 4), og i praksis forekommer det så godt som aldri at noen får utbetalt minstelønn. Det er derfor rom for å justere lønningene ned uten at det kommer i konflikt med de sentrale tariffavtalene. Imidlertid kan minstelønnsbestemmelsene tenkes å ha praktisk betydning ved at de i enkelte tilfeller bestemmer hva arbeiderne får utbetalt dersom de lokale forhandlingene ikke fører til enighet, jf. Holden (1989). Dette avhenger imidlertid av utformingen av konfliktbestemmelsene i de enkelte tariffavtalene og gjelder trolig bare for deler av LO-NHO-området.

9.5 ER BEGYNNERLØNNINGENE I NORGE FOR HØYE?

9.5.1 Innledning

Vi har nå forklart hva relativ lønn betyr for balansen i arbeidsmarkedet, og hvordan for høy relativ lønn for ungdom/begynnere kan føre til arbeidsledighet. Men én ting er at relativ lønn *kan* være et problem, noe helt annet er om relativ lønn *er* et problem i Norge i dag. For å svare på det siste spørsmålet trengs det empirisk materiale. Vi vil i dette kapitlet dels oppsummere det materialet som er gjengitt i tidligere kapitler, og dels legge fram en del nytt materiale.

Imidlertid er det før vi går løs på de enkelte punktene grunn til å si fra om at det er begrenset hvor langt vi kan nå. Det skyldes ikke bare den knappe tidsfristen som utvalget har arbeidet under, men også en del prinsipielle problemer.

For det første blir vurderingen komplisert ved at arbeidsmarkedet i Norge i dag er svært langt fra å være i balanse. Det betyr at det er arbeidsledighet for de fleste kategorier av arbeidskraft. I et arbeidsmarked som var nærmere balanse ville problemer med de relative lønningene bli avslørt ved at det ville være overskuddsetterspørsel og lett å få jobb for dem som hadde for lav relativ lønn, samtidig som det ville være arbeidsledighet for dem som hadde for høy relativ lønn. Selve situasjonen gjør altså oppgaven vanskelig for oss.

For det andre består arbeidsmarkedet av en lang rekke delmarkeder. Betydningen av alder, opplæring og erfaring varierer fra jobb til jobb. Siden balanse i arbeidsmarkedet krever samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet, er det nærliggende å forsøke å observere produktivitet og lønn, og sammenlikne. Men da støter en på problemet med at forholdene er svært forskjellige fra jobb til jobb, og at produktiviteten til de enkelte arbeidstakerne er svært vanskelig å måle. Det finnes ikke bare ett svar på om relativ lønn er for høy, men ett svar for hvert enkelt delmarked. For å foreta sammenlikningen mellom produktivitet og lønn på en tilfredsstillende måte, er det nødvendig å ha detaljert kjennskap til produksjonsprosessene og arbeidsforholdene i de enkelte delmarkedene. En slik mengde av detaljkunnskap er det neppe mulig å samle opp i et utredningsutvalg. Det er ikke uten grunn at lønnsfastsetting og lønnsplassering i stor grad skjer lokalt og på bransjenivå, og de samme grunner tilsier at det er begrenset hva et utredningsutvalg som skal se på hele økonomien kan bidra med.

På tross av disse problemene skal vi likevel legge fram en del informasjon som kanskje kan bidra litt til å kaste lys over styrken i ubalansene på arbeidsmarkedet og til forholdet mellom lønn og produktivitet. Først må vi imidlertid si litt om avgrensningen av ungdomsgruppen og om lønnsbegrepet.

Om ungdomsgruppen

Så langt i dette kapitlet har drøftingen vært knyttet til mer generelle trekk som har betydning for ungdoms muligheter i arbeidsmarkedet. I en empirisk gjennomgang av forhold som påvirker ungdomsledigheten og hva som eventuelt kan gjøres for å bedre ungdommens situasjon, er det nødvendig å se nærmere på hva som karakteriserer de unge i arbeidsmarkedet. En slik mer detaljert gjennomgang er særlig av betydning fordi ungdom er en lite homogen gruppe i arbeidsmarkedet. Dette gjør det nødvendig å være relativt presise med hensyn til hvordan vi avgrenser begrepet ungdom.

Estimeringer av yrkesdeltakingen for ulike aldersgrupper som er gjort i SSB, tyder på at adferden er forskjellig i ulike ungdomsgrupper, jf. Rapport 90/4. Her fant en det hensiktsmessig å skille mellom gruppene 16-19 år og 20-24 år, i og utenfor utdanning. Adferden hos dem som har arbeid som bibeskjeftigelse til skole og studier skiller seg trolig betydelig fra dem som har arbeid som hovedbeskjeftigelse. Spesielt må det antas å være forskjeller i adferden mellom «yngre» og «eldre» ungdommer. For å kunne drøfte hva som er grunnleggende problemer for ungdom i arbeidsmarkedet, og hva som skyldes for eksempel at ungdom ikke får ønsket arbeid ved siden av skole eller studier, bør en så langt mulig skille de to gruppene. Spesielt gjelder dette aldersgruppen 16-19 år hvor deltidsandelen er svært høy. Vi har også så langt som mulig skilt mellom gruppene 16-19 år og 20-24 år.

For ungdom under utdanning i aldersgruppen 16-19 år fant en i Rapport 90/4 at yrkesdeltakingen var svært fleksibel, avhengig av lønn og utviklingen i arbeidsmarkedet, representert ved tjenesteytende næringer, hvor hovedtyngden av disse er ansatt.

Gruppen 16-19 år som ikke er under utdanning er tallmessig svært liten. Som omtalt i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 hadde i 1992 79 prosent av denne gruppen utdanning som sin hovedaktivitet. Adferden i gruppen er således, som det påpekes i analysen fra SSB, vanskelig å tallfeste. Analysen kan tyde på at utviklingen i arbeidsmarkedet, representert ved tjenesteytende næringer, er av betydning. Det er vanskelig å få bestemt betydningen av lønn. En fant at sysselsettingen blant dem under utdanning var langt mer elastisk enn for dem utenfor med hensyn til tilbudet av jobber i tjenesteytende næringer.

Analysen som ble foretatt i SSB, tyder også på at yrkesdeltakingen i gruppen 20-24 år er forholdsvis fleksibel, men på langt nær i samme grad som for den yngste aldersgruppen. En fant der indikasjoner på at tilbudet av arbeid for dem under utdanning var svært elastisk m.h.t. lønns- og studiefinansieringsforhold. I 1992 oppga 30 prosent av denne aldersgruppen å ha utdanning som sin hovedaktivitet. En kunne heller ikke utelukke at ekspansjonen i tjenesteytende næringer var av betydning. For dem som ikke var under utdanning syntes arbeidsmarkedsforholdene å være avgjørende.

En må være oppmerksom på problemet med å måle tilbudet av arbeidskraft. SSBs analyse er basert på yrkesprosenter fra AKU, definert som antall sysselsatte og arbeidssøkere uten arbeidsinntekt som andel av antall personer i gruppen. I perioder med høy arbeidsledighet kan det tenkes at arbeidstilbudet er påvirket av problemene med faktisk å få arbeid. Særlig kan dette gjelde for eksempel ungdom som har utdanning som alternativ beskjeftigelse. Resultatene som tyder på at etterspørselen etter arbeidskraft påvirker tilbudet, viser at slike effekter trolig gjør seg gjeldende.

Lønnsbegrep

Det er i utgangspunktet ikke opplagt hva en skal mene med «høy begynnerlønn». Ulike lønnsbegrep er drøftet i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4. Hva slags lønnsbegrep som bør legges til grunn, vil i mange sammenhenger avhenge av om en er opptatt av arbeidssøkernes eller arbeidsgivernes tilpasninger i arbeidsmarkedet. Arbeidsgiverne vil generelt se på lønnskostnadene ved ulike typer arbeidskraft der for eksempel kostnader ved fravær, opplæringskostnader og innbetaling av pensjonspremier inngår.

Arbeidstakernes innsats for å skaffe seg arbeid vil avhenge av den nettolønn vedkommende vil komme til å sitte igjen med etter at skatt, trygdepremier etc. er betalt. Innsatsen vil også avhenge av hvilken inntekt eller forsørging som alternativt kunne vært oppnådd ved ikke å arbeide (jf. *"Ungdommens egne valg og erfaringer"* i kapittel 8.2.). I tillegg til begynnerlønn kunne en således også innføre «begynnerinntekt» som et begrep som også omfatter for eksempel trygde- og stønadsytelser som ungdom kan få tilgang til hvis de ikke er i inntektsgivende arbeid. Hvis disse ytelsene er forholdsvis høye sammenlignet med alternativ arbeidsinntekt, bidrar dette til å redusere ungdoms innsats for å skaffe seg arbeid eller for å etablere seg fast i arbeidsmarkedet.

Noen alternative inntektskilder for ungdom vil være dagpenger, utdanningsstøtte og økonomisk sosialhjelp. Disse er nærmere omtalt i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4. Mange unge har ikke opptjent rettigheter til dagpenger. Mange unge omfattes imidlertid av ulike tiltak, og mottar en eller annen form for tiltakslønn. Dette er nærmere omtalt i *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11. I dette kapitlet har utvalget lagt vekt på forhold som er av betydning for etterspørselen etter ungdoms arbeidskraft, og særlig betydningen av lønnsnivået. Det er således naturlig i hovedsak å fokusere på lønn eller lønnskostnader for unge arbeidstakere, relativt til andre grupper. Andre kostnader knyttet til ansettelse, bruk og eventuell oppsigelse av arbeidskraft er drøftet i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

9.5.2 Arbeidsledigheten blant unge

Av *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 går det fram at arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken er klart høyere i gruppene 16 – 19 år og 20 – 24 år enn for dem som er 25 år og over. Samtidig er det markerte forskjeller mellom gruppen 16 – 19 år og gruppen 20 – 24 år. I den første gruppen er registrert ledighet svært liten (ca 2 prosent) når vi ser den i forhold til samlet befolkning i aldersgruppen. Også om vi tar med de som deltar på arbeidsmarkedstiltak, er ledigheten i gruppen relativt liten sammenliknet med befolkningen. Tallet på registrerte ledige pluss personer på tiltak i prosent av arbeidsstyrken er dessuten mindre enn for dem som er i gruppen 20 – 24 år. Dette bildet blir i liten grad endret om en tar hensyn til at noen av de ledige primært ønsker skoleplass, og at noen av de som går på skole primært ønsker arbeid.

Ledighetstallene indikerer altså tilsynelatende at ubalansen på arbeidsmarkedet er særlig stor for gruppen 20 – 24 år. Imidlertid er det, som vi var inne på i innledningen til dette kapitlet, mange grunner til å vente at ledigheten vil være noe høyere for ungdom enn for andre. Det mest interessante vi kan trekke ut av ledighetstallene er derfor at de ikke tyder på at tenåringene er verre stilt enn de litt eldre ungdommene.

Antakelig får vi et noe bedre bilde av ubalansene på arbeidsmarkedet ved å sammenlikne hvor raskt en person som er ledig kommer i jobb. Vi sammenlikner da unge og eldre som starter uten jobb. Dersom unge bruker lengre tid enn andre på å

finne tilfredsstillende arbeid, kan det være en indikasjon på at de relative lønningene for unge er for høye.

Observasjoner over tid av dem som var registrert arbeidsledige i oktober 1990 som etter hvert kom i arbeid, jf. omtalen i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 av data fra SNF, viser at de i aldersgruppen 20-24 år hadde større sannsynlighet for å komme i arbeid enn andre aldersgrupper sett under ett. Trolig har aldersgruppene 25 år og oppover til 40-årsalderen den største sannsynligheten for å komme i arbeid etter ledighet, men når en ser på gruppen 25 år og over under ett, oppveies dette av at de eldste aldersgruppene har mindre sannsynlighet for å finne nytt arbeid.

Forløpstallene som er omtalt i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3, tyder på at aldersgruppen 20-24 år på mange måter ikke synes å stå spesielt svakt i konkurransen om jobbene, sammenlignet med arbeidssøkere i andre aldersgrupper. Dette stemmer godt overens med de resultater som ble funnet i en undersøkelse av arbeidsgiveres holdninger til å ta inn ulike grupper av ledige, se Hardoy (1993). Det som i første omgang framstår som denne gruppens ulempe sammenlignet med andre grupper, er at de fleste er nykommere på arbeidsmarkedet. Mange kvinner som melder seg ledige kommer fra utdanning, mens mange menn har avtjent verneplikt. Mange av de ledigmeldte har dessuten lav utdanning. Stengsler som nykommerne møter for å komme inn på arbeidsmarkedet, blir således særlig merkbare for denne gruppen. Omtalen i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 viser at det særlig er de med lite utdanning som har problemer med å få innpass i arbeidslivet.

Gruppen 16-19 år har større problemer enn gruppen 20-24 år med å finne arbeid, men de registrerte ledige har ikke vesentlig større problemer enn gruppen 25-69 år sett under ett, jf. *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3. I denne gruppen er det videre få ledige i forhold til totalbefolkningen i gruppen. Dette henger sammen med at hovedtyngden av disse årskullene er under utdanning. De fleste ledigmeldte kom fra skolegang. I denne gruppen var det også mange som ett år etter registreringstidspunktet var tilbake i skolegang.

Den gjennomsnittlig kortere søketiden for arbeid i 20-24 årsgruppen gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke noen sikker slutning om nivået på de relative ungdomslønningene. Den kortere søketiden kan komme av at de unge er mer mobile, og at de er i yrker der det er vanlig med hyppige jobbskift og perioder med ledighet imellom. Skal vi langs denne vegen finne ut mer om de relative lønningene er for høye, må vi på en eller annen måte korrigere for yrke, sivilstand og andre faktorer som påvirker mobiliteten.

Tall fra Levekårsundersøkelsene viser at ungdom i alderen 16-24 år skifter jobb oftere enn andre grupper. Disse tallene viser også at omfanget av jobbskifter blant ungdom økte betydelig på begynnelsen av 1980-tallet, men har de siste årene vært relativt stabilt.

Dessuten kan forholdet være som vi var inne på i *"Informasjonsproblemer knyttet til individuell produktivitet"* i kapittel 9.2.5: Det er for liten lønns-differensiering etter individuell produktivitet. De mest produktive voksne går rett til nye jobber, mens de minst produktive blir ledige, og stiller enda dårligere enn ungdommen. I tillegg til forholdet mellom yngres og eldres produktivitet, vil muligheten til å substituere de to typene arbeidskraft være av betydning for muligheten for de yngste til å få innpass i arbeidsmarkedet.

9.5.3 Betydningen av alder, erfaring og utdanning

Ungdom mellom 16 og 19 år som søker arbeid på heltid, har normalt ingen eller svært liten yrkeserfaring og ingen avsluttet yrkesopplæring. Gruppen fra 20 til 24 år er mer sammensatt. I denne alderen har mange hatt anledning til å fullføre en videregående yrkesfaglig eller allmennfaglig utdanning. Derimot er det fortsatt få som har fullført utdanning på høyskolenivå, og en stor del av aldersklassen er ennå under utdanning. De fleste har fortsatt ganske kort yrkeserfaring, bortsett fra den de har fått gjennom deltidsarbeid ved siden av skole.

I den grad for høy relativ lønn ligger bak ungdommens problemer, må en derfor spørre om problemet er for lite lønnsdifferensiering etter alder, erfaring eller utdanning. Det underliggende spørsmålet er hva disse faktorene betyr for produktiviteten og hvor lett det er å substituere personer med ulik alder, erfaring og utdanning. En konklusjon i dette avsnittet er at det lille vi vet om ungdoms produktivitet ikke tyder på at det er bruk for lønnsdifferensiering på grunnlag av alderen alene når det gjelder arbeidstakere over 18–19 år. Problemene for gruppen 20 – 24 år er antakelig mer knyttet til mangelen på yrkeserfaring og fagutdanning enn til alderen i og for seg.

Alder

I *"Bedriftenes ansettelser"* i kapittel 8.1 er det gitt en omtale av hva som karakteriserer ungdom som arbeidskraft. Det er der pekt på forskjellige egenskaper ved de unge som kan tilsi både at unge har høyere og at unge har lavere produktivitet enn voksne. Betydningen av de forskjellige egenskapene kan variere med hvilke yrker vi ser på. Det tilsier at relativ produktivitet ved balanse i arbeidsmarkedet kan avhenge av relativ tilgang på unge og voksne, slik vi var inne på i *"Relativ produktivitet avhengig av forholdet mellom antall unge og voksne"* i kapittel 9.2.4. Dersom det finnes mange yrker der unge og voksne i gjennomsnitt gjør en like bra jobb, er det godt mulig at balanse i arbeidsmarkedet normalt tilsier lik lønn for unge og voksne (med samme kvalifikasjoner forøvrig), selv om det også skulle finnes yrker der produktiviteten skulle være svært forskjellig.

Yrkesvalget for dem under 18 år er mer begrenset enn for de eldre. Arbeidsmiljøloven setter visse grenser for hva slags oppgaver disse kan gjøre. For en rekke jobber er det videre påkrevet med førerkort. For gruppen 20-24 år er det få slike restriksjoner på yrkesvalget.

I 8,6 prosent av de stillingene som var ledige våren 1993 ble ungdom i alderen 16-24 år ansett som mest produktive, i følge Arbeidsdirektoratets rekrutteringsundersøkelse 1993. I 27,7 prosent av stillingene ble unge og voksne ansett som like produktive.

Det er således svært få stillinger hvor ungdom foretrekkes, mens det er et forholdsvis stort antall stillinger hvor unge og voksne ut fra rene produktivitetsbetraktninger konkurrerer på like fot. Resultatene fra undersøkelsen viser at våren 1993 ble rundt 3/4 av de jobbene hvor ungdom ble ansett for å være mest produktive, ble besatt av voksne over 25 år. 85 prosent av de stillingene hvor unge og voksne ble ansett å være like produktive ble besatt av voksne over 25 år. Andelen av de ledige stillingene som besettes med personer fra gruppen 16-24 år har gått ned fra 13,5 prosent våren 1991 til 10 prosent våren 1993. Disse resultatene viser at selv om det er få stillinger hvor de unge er best egnet, er det en stor gruppe stillinger hvor de unge i utgangspunktet skulle ha like stor sjanse som de noe eldre. Hvis etterspørselen etter arbeidskraft øker, vil dette dermed styrke denne aldersgruppens muligheter til å finne arbeid.

I Arbeidsdirektoratets rekrutteringsundersøkelser oppgir en stor del av arbeidsgiverne at arbeidserfaring eller fagutdanning betyr mye ved ansettelser. I Rekrutte-

ringsundersøkelsen 1991 ble det spurt spesielt om betydningen av alder. Mange oppga da at alder i seg selv ikke hadde stor betydning ved nyansettelser.

Det er imidlertid et spørsmål hvordan en skal tolke «alder i seg selv». Det kan virke rimelig at noen års aldersforskjell ikke spiller vesentlig rolle i mange jobber. En vil imidlertid tro at de fleste arbeidsgivere vurderer en søker på for eksempel 16 år og 40 år forskjellig.

For en del stillinger kreves det at visse kvalifikasjoner er oppfylt i form av minstekrav til utdanning, krav til eksamenskarakterer eller krav om en bestemt type yrkeserfaring. I rekrutteringsundersøkelsen i 1993 ble det spurt om det ved lov eller bestemte forskrifter var krav til en spesiell eksamen eller fagprøve for å få stillingen. Dette gjaldt knapt 10 prosent av de ledige ungdomsjobbene. For disse dreier det seg ofte om krav om førerkort. Blant de stillingene hvor voksne ble ansett for å være mest produktive, var det offentlig fastlagte krav om eksamen eller fagprøve i 42,5 prosent av stillingene. Dette gjelder i stor grad jobber innen helse-, sosial- og undervisningssektoren, men også en del stillinger innen industri og håndverk. En stor del av stillingene med formelle minstekrav er ungdom utelukket fra. Spesielt møter gruppen 16-19 år trolig mange formelle stengsler i arbeidsmarkedet.

Det er også typisk at ungdom får de jobbene som er minst opplæringskrevende. Nesten halvparten av de jobbene hvor ungdom anses som mest produktive, kan mestres i løpet av en uke, jf. tabell 9.1. Dette gjelder 40 prosent av de jobbene hvor ungdom og voksne er like produktive og vel 30 prosent av voksenjobbene.

Tabell 9.1: Ungdomsjobber og andre jobber[1] *fordelt etter den tid det vil ta å lære opp en person til fullt ut å mestre jobben. 1993 vår. Prosent*

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
Noen få timer	4,2	12,4	8,3
Noen få dager eller en uke	42,9	29,1	22,0
Flere uker	10,0	21,9	19,6
2 til 5 måneder	12,4	16,6	25,3
6 måneder til et år	24,0	18,1	17,9
Noen få år	6,3	1,9	6,0
5 år eller mer	0,2	–	1,0
Sum	100,0	100,0	100,1
Antall	89	229	931

1) Alle jobber, ikke bare ledige.

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen

Alt i alt kan det synes som om bedriftene legger betydelig vekt på søkernes produktivitet, eller mulighet til raskt å nå en tilfredsstillende produktivitet, og at dette gir seg utslag i hvilke krav de stiller til den erfaring og kompetanse som er av betydning for jobbens utførelse.

Erfaring

Det er ingen tvil om at noe erfaring øker produktiviteten i svært mange jobber. Balanse i arbeidsmarkedet vil derfor nesten alltid kreve en viss lønnsdifferensiering etter den erfaring som vedkommende har tilegnet seg, og som kan være til nytte for jobben. Studier av opplæringskostnader og av hvor sterkt erfaring påvirker produktiviteten, er derfor sentralt for å finne ut om det er tilstrekkelig lønnsdifferensiering innen et yrke. Siden betydningen av opplæring og erfaring varierer fra yrke til yrke, vil slike studier først være til virkelig nytte for dem som fastsetter lønninger, når de går inn på forholdene i det enkelte yrket. De betraktningene som er gjort her kan imidlertid tilsi at lønnsdifferensiering etter yrkesrelevant erfaring og kompetanse som vedkommende har opparbeidet seg, er mer sentralt enn differensiering etter alder i seg selv.

I Arbeidsdirektoratets rekrutteringsundersøkelse stilles arbeidsgiverne spørsmål om hva som er den mest produktive lengde på yrkeserfaringen for en ledig stilling. Resultatene fra den undersøkelsen som ble foretatt våren 1993, bekrefter at yrkeserfaring er ønskelig i de aller fleste stillinger.

Den ansettelsespraksis som arbeidsgiveren oppgir, kan ha flere årsaker. De over 24 år vil oftere enn de yngre ha tidligere erfaring som kan ha direkte nytte for den jobben de skal utføre. Tidligere yrkeserfaring har dessuten gitt mulighet til å vise hva slags egenskaper vedkommende har i forhold til det å utføre praktiske arbeidsoppgaver. Risikoen ved å ansette en som gjennom tidligere arbeidserfaring har vist et tilfredsstillende kompetansenivå, er således betydelig mindre enn å ansette en nykommer i arbeidsmarkedet. Særlig vil arbeidsgiverne være lite villige til å ta denne risikoen hvis forskjellen i avlønning etter hvilken kompetanse vedkommende kan dokumentere, er liten. Det er også grunn til å anta at bedriften vil være spesielt forsiktig med å «satse på et usikkert kort» hvis den selv er usikker på det framtidige arbeidskraftbehovet. Når aktiviteten er lav, vil det være særlig belastende å bli sittende med lite produktiv og relativt dyr arbeidskraft. Er aktiviteten i økonomien generelt lav, er det dessuten mindre sannsynlighet for at vedkommende selv vil finne seg en ny jobb og slutte.

Omtalen i *"Sektorfordeling av ung arbeidskraft"* i avsnitt 9.5.5 kan isolert sett tale for at stivheter i avtaleverket er til hinder for å justere begynnerlønningene, slik at bedriftene i større grad ser seg tjent med å ansette unge uten vesentlig utdanning eller arbeidserfaring. Umiddelbart kan det således synes overraskende når det i Rekrutteringsundersøkelsen bare i begrenset omfang ble opplyst at ukvalifiserte søkere for en bestemt stilling ville blitt aktuelle dersom lønna hadde vært lavere, jf. tabell 9.2.

Tabell 9.2: Andelen stillinger hvor ukvalifiserte ville blitt aktuelle dersom lønnen hadde vært lavere. 1993. Prosent[1)]

	10 prosent	20 prosent	40 prosent
Ungdom best	6,5 (61)	6,8 (62)	9,7 (62)
Ungdom og voksne like	7,6 (159)	5,7 (157)	6,1 (156)

1) Antall i parentes

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen

Det er imidlertid vanskelig å tolke slike utsagn. Stillingens innhold vil være utformet ut fra eksisterende lønnsavtaler etc., slik at bedriften ikke ser seg tjent med

å ansette noen med lavere kvalifikasjoner, selv til lavere lønn. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for å slutte at en annen lønnsstruktur ikke kunne gitt grunnlag for en annen stillingsstruktur med større variasjon i kvalifikasjonskrav og avlønning. Dessuten kan en ikke ut fra enkeltarbeidsgiveres utsagn om sin adferd trekke slutninger om virkningen totalt sett, jf. *"Virkninger av økt lønnsdifferensiering via produktprisene og etterspørselen"* i avsnitt 9.3.1.

Selve spørsmålsstillingen kan også være av betydning for resultatene. En bedrift vil sjelden være interessert i å ansette en som er funnet ukvalifisert for stillingen selv ved lavere lønn. Bedriften kan derimot finne det ønskelig å ansette en lavere kvalifisert søker hvis lønna er lavere.

Ved å se nærmere på resultatene fra Rekrutteringsundersøkelsen 1993, framgår det også at bildet er mer variert enn det totaltallene kan tyde på, jf. tabell 9.3. Det er blant annet næringsvise forskjeller. Lavere lønn oppgis å kunne ha størst betydning i industri og samferdsel. Dette er næringer med omfattende tariffavtaler og relativt høy organisasjonsgrad. Lavere lønn er derimot antatt å få mye mindre betydning i næringer hvor akkordlønn er utbredt, som i bygg- og anlegg, eller hvor tariffavtaler er mindre utbredt, som varehandel og hotell og restaurant.

Tabell 9.3: Ungdom og voksne fordelt på næringer, og andelen stillinger hvor ukvalifiserte ville blitt aktuelle hvis lønna hadde vært lavere. 1993 vår. Prosent

		16-24 år	25 år-	10 prosent lavere lønn[1)]
1.	Primærnæringer	5,4	4,3	3,0 (53)
2.	Utvinning av råolje og naturgass	0,6	1,5	0,0 (11)
3.	Kraftkrevende industri	5,2	4,2	0,0 (33)
4.	Verkstedindustri	2,2	4,8	35,5 (13)
5.	Annen industri	7,4	6,0	7,0 (78)
6.	Bygge- og anleggsvirksomhet	7,2	5,7	1,1 (58)
7.	Varehandel, hotell og restaurant	30,7	15,8	2,6 (108)
8.	Samferdsel, kraft- og vannforsyning	6,7	10,6	12,5 (68)
9.	Bank-, finansierings- og forsikringsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting	3,2	7,7	4,6 (147)
10.	Undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting	17,9	29,5	4,4 (239)
11.	Offentlig administrasjon og forsvar	3,4	6,6	3,3 (131)
12.	Renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting	10,1	3,3	0,0 (22)
Sum		100,0	100,0	
Antall		462	2400	

1) Antall observasjoner i parentes.

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen

Utdanning

Omtalen i *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 viser at arbeidsledigheten er større blant dem som avslutter utdanningen etter grunnskolen enn blant dem som har videregående eller høyere utdanning. Dette gjelder for alle aldersgrup-

per, men utslagene er spesielt store for de unge. I gruppen 16-19 år er det naturlig nok få som har avsluttet noen høyere utdanning. Det er først i aldersgruppen 20-24 år at forskjellen i ledighet etter utdanningsnivå kommer til syne. Både endringer i tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft kan være faktorer for å forklare dette.

En vridning i etterspørselen i retning av arbeidskraft med høyere utdanning og/eller erfaring, vil svekke mulighetene for ungdom som vanligvis vil ha mindre utdanning og/eller erfaring enn eldre aldersgrupper. Lønnsdannelsen vil imidlertid kunne ha effekter som trekker i ulike retninger. For små lønnsforskjeller mellom høyt og lavt utdannet arbeidskraft vil bidra til at arbeidsgiverne foretrekker de med høyere utdanning. Høyt kvalifisert arbeidskraft vil imidlertid representere en konkurransemessig fordel for næringslivet som også kan komme de med lavere kvalifikasjoner til gode, for eksempel ved ekspansjon i næringer med høyere gjennomsnittlig produktivitet, jf. blant annet Eriksen og Lommerud (1992). En har imidlertid liten empirisk kunnskap om dette.

Det at flere enn tidligere tar utdanning ut over grunnskole, og flere tar høyere utdanning, bidrar til at tilbudet av høyere kvalifisert arbeidskraft øker. På den annen side har yrkesdeltakingen blant kvinner med lite utdanning økt. Videre har tilbudet også endret seg ved at flere som er under utdanning ønsker deltidsarbeid etc. Totalt sett har likevel utdanningsnivået i arbeidsstyrken økt i løpet av 20-årsperioden 1972-1992, ifølge tall fra AKU. Dette må ses i sammenheng med det generelt økende utdanningsnivået i befolkningen.

84,4 prosent av bedriftene som deltok i Rekrutteringsundersøkelsen våren 1993 oppga at en bestemt yrkesopplæring eller utdanning var av betydning for utførelsen av selve jobben. I bare 2,7 prosent av ansettelsene var det slik at utdanningen hadde betydning for hvem som fikk stillingen, uten at utdanningen hadde betydning for jobbutførelsen. Dette kan tyde på at utdanning ikke i noen særlig grad brukes til å sortere søkere uten at utdannelsen faktisk har betydning for utførelsen av jobben. At utdanning har betydning, behøver imidlertid ikke bare henspeile på rent faglige kvalifikasjoner. Den kan også bli sett på som viktig for samarbeidsevne og selvdisiplin, som er viktige kvalifikasjoner for de fleste stillinger.

I underkant av 5 prosent av de ledige stillingene er slik at arbeidsgiverne vurderer grunnskoleutdanning som best. I vel 7 prosent av de ledige stillingene passet allmennfaglig utdanning fra videregående skole best. Rundt 35 prosent av de ledige stillingene var slik at det passet best med yrkesfaglig utdanning fra videregående skole, mens i vel 50 prosent av stillingene passet det best med høyere utdannet personell.

Tabell 9.4: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive utdanningen. 1989-93. Februar. Prosent.

	Ledige				Alle			
	89	90	91	93	89	90	91	93
Grunnskoleutdanning	4	5	4	4	7	6	5	7
Videregående allemennfag	7	7	7	9	9	10	9	10
Videregående yrkesfag	36	35	36	35	53	52	48	45
Høyere utdanning	53	53	53	52	32	33	37	38
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen

Kravet til den mest produktive utdanningen er noe forskjellig for ledige stillinger og alle stillinger i de bedriftene som deltok i undersøkelsen. Mens høyere utdanning var mest produktivt i halvparten av de ledige stillingene, var dette tilfellet for bare en tredjedel av alle stillinger. Dette kan skyldes høyere gjennomstrømming i stillinger for høyere utdannete. Det kan også skyldes at arbeidskraft med lave formelle kvalifikasjoner etter hvert byttes ut med høyere utdannet arbeidskraft. Det kan også ha sammenheng med forskyvninger i sysselsetting mellom ulike næringer med ulike kvalifikasjonskrav.

I OECD Employment Outlook 1993 er det gitt en drøfting av endringer i lønnsforskjeller etter utdanningsnivå på 1970- og 1980-tallet. Det konkluderes der med at i mange av medlemslandene økte avkastningen av utdanning på universitets- eller høyskolenivå på 1980-tallet etter å ha falt på 1970-tallet. Det hevdes at dette kan ha sammenheng med institusjonelle forhold ved lønnsfastsettingen i disse landene. Den generelle økningen i avkastningen av denne type utdanning blir forklart ved at etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft har økt sterkere enn tilbudet. Dette er motsatt av hva Hernæs (1993) har kommet fram til for Norge, jf. *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12. Ifølge hans studie ser avkastningen av utdanning ut til å ha avtatt i løpet av 1980-tallet. Denne studien konkluderer også med at dette kan ha sammenheng blant annet med stor økning av tilbudet av arbeidskraft med høy utdanning i Norge.

OECD gjør oppmerksom på problemer som er forbundet med å sammenligne slike nasjonale studier. De kan for eksempel i varierende grad ta hensyn til endringer i gruppens sammensetning når det gjelder alder og tidligere erfaring, og virkningen av utdanning på sannsynligheten for å få arbeid. Mange av de analysene som har vært foretatt, underestimerer trolig betydelig avkastningen av å ta utdanning ved å se bort fra dette forholdet.

Vridningen i etterspørselen etter arbeidskraft over mot de med høyere kvalifikasjoner i form av utdanning eller relevant yrkeserfaring har i liten grad slått ut i økte lønnsdifferanser mellom stillinger med ulike kvalifikasjonskrav. Noen vil kanskje stille spørsmål ved om en økning i lønnsdifferanser slik at de blir bedre i samsvar med produktivitetsforskjeller, bør etableres ved å redusere lønningene i stillinger med lave kvalifikasjonskrav, eller om lønningene i stillinger som krever høye kvalifikasjoner heller burde økes. For eksempel har det vært foretatt analyser som kan tyde på at avkastningen av høyere utdanning er lavere i Norge enn i mange andre land. Som omtalt ovenfor tar imidlertid slike analyser trolig i for liten grad hensyn til effekten av utdanning på sannsynligheten for å få arbeid. En må således være forsiktig med å trekke sterke konklusjoner på grunnlag av slike analyser. Den kostnadsmessige konkurranseevnen for norsk næringsliv sammenlignet med andre land indikerer derimot at lønnsnivået i Norge i gjennomsnitt er relativt høyt.

Tilgangen på høyere kvalifisert arbeidskraft i Norge tyder ikke på at avlønningen generelt sett er for lav. I dag dekkes stort sett etterspørselen etter de fleste typer arbeidskraft, også med høye kvalifikasjoner. På litt sikt må avlønning av ulike utdanningskategorier tilpasses slik at produktiviteten av de økte kvalifikasjonene står i samsvar med kostnadene ved å framskaffe den. Den høye søkningen til høyere utdanning i Norge, og et tilsvarende høyt tilbud av denne type arbeidskraft, kan trekke i retning av at det gjennomsnittlige lønnsnivået ikke ligger spesielt lavt i forhold til den gjennomsnittlige produktiviteten den vil bidra med.

9.5.4 Endringer i alderssammensetning, lønnsfleksibilitet og ungdomssysselsetting

Dersom vi observerte at relativ lønn for ungdom hadde steget sterkt samtidig med eller like før sysselsettinga av unge gikk ned sammenliknet med sysselsettinga av eldre, kunne det gi grunn til å tro at de relative lønningene for unge var blitt for høye. Siden 1986 har arbeidsledigheten blant unge steget kraftig uten at det har skjedd noe vesentlig med de relative lønningene, jf. *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 og kapittel *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i 4. Dersom arbeidsmarkedet hadde vært i balanse i 1986, ville dette vært et tegn på at de relative lønningene for ungdom ikke er så høye at de skaper problem for sysselsettinga. Men 1986 var et år med sterkt press i store deler av arbeidsmarkedet. Det kan derfor ikke utelukkes at de relative lønningene for ungdom var for høye i 1986. Det kan være nødvendig å gå langt tilbake i tid for å finne spor av at økte relative lønninger for ungdom har ført til problem med sysselsettinga, og så langt tilbake at statistiske sammenlikninger kan være vanskelig.

Dersom ungdom og annen arbeidskraft vanskelig kan erstatte hverandre, burde de relative lønningene variere med tilgangen på ung relativt til eldre arbeidskraft. Det lar seg gjøre å undersøke i hvilken grad relative lønninger har reagert på størrelsen på ungdomskullene. Problemet er at dersom reaksjonen har vært liten, kan det komme av at relativ produktivitet er lite avhengig av andelen av unge i arbeidsstokken. Derfor skulle vi gjerne ha uavhengig informasjon om hvor sterk sammenhengen er mellom produktivitet og andelen unge.

Vi kan komme et stykke på veg ved å sammenlikne utviklinga over tid i relativ andel unge i arbeidsstyrken og relativ andel unge blant de sysselsatte. Dersom arbeidsledigheten blant unge går opp når ungdomskullene er store, kan det være et tegn på at ungdomslønningene er for lite fleksible.

De fleste OECD-land har gjennom 1980-årene oppleved en «ungdomsbølge». I mange av landene nådde befolkningen i gruppen 15-24 år, målt som andel av totalbefolkningen, en topp i løpet av dette ti-året. Unntakene er i første rekke Finland og Japan som har hatt et annet mønster, jf. OECD Employment Outlook, 1993. I OECD Employment Outlook 1986 er det pekt på at en økning i andelen unge reduserer deres økonomiske muligheter, enten ved å redusere deres relative lønninger eller ved å øke deres relative ledighetsrater.

OECD viser i sin Employment Outlook 1993 til internasjonale analyser som tyder på at «baby boom»-effekten svekket de unges stilling på arbeidsmarkedet, spesielt de med lave kvalifikasjoner. Denne svekkelsen tok generelt sett form av reduksjon i unges relative lønninger i større grad enn i økning av deres relative ledighet. I Canada, Japan, Storbritannia, USA, Frankrike og Nederland som inngår i OECDs oversikt, falt ungdoms inntekter i forhold til voksne på 1980-tallet.

Norge er ikke eksplisitt dekket av OECDs oversikt. Det vises imidlertid til Asplund et al. (1993) som har kommet til at endringer i relative lønninger i Norge har vært relativt svak. Dette er et resultat som i grove trekk ser ut til å stemme overens med beskrivelsen i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4.

Mens lønnsfleksibiliteten i Norge har vært forholdsvis lav, har sysselsettingsfleksibiliteten vært høy. For eksempel økte ungdoms andel av totalbefolkningen betydelig på midten av 1980-tallet. Samtidig økte ungdoms andel av sysselsettingen langt sterkere enn økningen i andelen av totalbefolkningen. På slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet har det vært en nedgang i ungdoms andel av befolkningen. Deres andel av sysselsettingen har også falt, og betydelig mer enn andelen av befolkningen. Den lave lønnsfleksibiliteten i Norge kan ha sammenheng med tariffmessige stivheter. Den kan også ha sammenheng med stor fleksibilitet i utdanningssystemet og med relativt gode alternative forsørgingsmuligheter.

Vi har ikke empiriske analyser som kan vise hvor fleksible ungdomslønningene i Norge er i forhold til lønningene for andre grupper av arbeidstakere. Det er usikkert i hvilken grad ungdoms stilling i arbeidsmarkedet påvirker lønnsfastsettelsen. Holmlund og Edin (1993) har sett på elastisiteten av ungdomssysselsettingen mhp. størrelsen på ungdomskullene i Sverige. Med unntak av for menn i alderen 20-24 år kan de ikke forkaste en hypotese om at denne elastisiteten er 1. Analysen ble imidlertid gjort på data for perioden 1964-1991, det vil si estimeringsperioden stopper før ledigheten økte kraftig. De fant imidlertid også svakheter ved hvordan arbeidsmarkedet for ungdom fungerte, noe som støttes opp av en svensk undersøkelse som gir som resultat at økt arbeidsledighet blant menn i 30-40-årsalderen virker dempende på lønnsveksten, mens ungdomsledigheten ikke har noen effekt, jf. Wadensjø (1993). Hvis tilsvarende gjelder i Norge, vil det være en indikasjon på at det ved lønnsfastsettelsen tas for lite hensyn til spesielle behov for justering av lønningene for denne gruppen.

Analyser som er gjort av lønnsdannelsen i ulike deler av økonomien kan imidlertid indirekte gi noe informasjon, kombinert med informasjon om hvilke næringer ungdom særlig er sysselsatt i. Stølen (1993) kommer til at bygg og anlegg er den sektoren hvor innslaget av markedsbestemte lønninger er størst. Offentlig sektor er preget av sentrale lønnsforhandlinger, og hvor organisasjonene har lagt vekt på lønnsutjamning internt i sektoren. Stølen finner videre at i øvrige sektorer er det stort innslag av sentrale forhandlinger etterfulgt av lokale forhandlinger.

Tall som er gjengitt i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4 tyder på at gjennomsnittslønna for gruppen 20-24 år er av størrelsen 75-90 prosent av lønna for aldersgruppen 25-66 år i næringer som industri, varehandel og kommunal virksomhet. Lønna for gruppen 16-19 år er noe lavere, og ligger jamt over på 60-80 prosent av voksenlønna. Omtalen i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4 viser at ungdom i mindre grad enn andre får sin lønn fastsatt gjennom tariffavtaler. En kan likevel ikke ut fra dette trekke den slutning at stivheter ikke gjør seg gjeldende ved fastsettingen av ungdomslønningene. For eksempel må en anta at tariffavtaler som gjelder for andre grupper også får betydning for fastsettingen av lønns- og arbeidsbetingelsene for aldersgruppen 16-24 år. Rekrutteringsundersøkelsen 1993 tyder på at avtaler om lønns- og stillingsstruktur er mindre til hinder for lønnsfastsettelsen i ungdomsjobber enn ellers. Det å unngå forskjellsbehandling og levekårshensyn oppgis derimot oftere å være til hinder for å sette lavere lønn i ungdomsjobber enn ellers.

9.5.5 Sektorfordeling av ung arbeidskraft

Ulike næringer etterspør til en viss grad ulike typer arbeidskraft. Endringer i sysselsettingen mellom ulike næringer kan således ha betydning for sysselsettingsmulighetene for ulike grupper. Imidlertid kan også sammensetningen av etterspørselen innen en næring endre seg over tid, for eksempel som følge av teknologisk utvikling. Analyser som er presentert i OECD Employment Outlook 1993 tyder på at økte kvalifikasjonskrav gjorde seg gjeldende i alle deler av økonomien på 1980-tallet.

Det at både den relative etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft og avkastningen av utdanning har økt i alle deler av økonomien i de fleste land, er i flere internasjonale studier tolket som forårsaket av ikke-nøytral teknisk framgang som har økt produktiviteten til de høyt kvalifiserte sett i forhold til de med lave kvalifikasjoner. Utbredelsen av datateknologi er viktig i denne sammenheng.

I Norge er det etablert et samarbeidsprosjekt mellom Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå med sikte på å utvikle et apparat for analyser av utviklingen i

etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft. Foreløpig er det utarbeidet en analyse av etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft i verkstedindustrien (Stølen, 1993).

Antall timeverk som ble utført i verkstedindustrien falt med vel 20 prosent fra 1972 til 1990. Dette har særlig gått ut over nykommerne i arbeidsmarkedet ettersom nyrekrutteringen er redusert. Arbeidskraften er i denne analysen ikke fordelt etter alder. Etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, slik den har utviklet seg, kan likevel indirekte si noe om ungdoms muligheter, avhengig av kvalifikasjonskrav. Denne analysen viser at det har skjedd en vridning i bruken av arbeidskraft vekk fra de med lave kvalifikasjoner over til høyere kvalifisert arbeidskraft. I 1990 var det om lag halvparten så mange timeverk i verkstedindustrien som ble utført av personer med grunnskoleutdanning som i 1972. For personer med fagutdanning fra videregående skole var imidlertid tallet på utførte timeverk nesten fire ganger så høyt i 1990 som i 1972. Funksjonærgruppene har hatt en mer beskjeden vekst enn fagarbeiderne. Dette gjelder både funksjonærer med bare videregående utdanning, de med 3-årig høyskoleutdanning, og først og fremst de med mer enn 4-årig høyskoleutdanning (sivilingeniører).

Lønn pr. timeverk for de ulike gruppene i forhold til lønn for personer med bare grunnskoleutdanning endret seg relativt lite gjennom den aktuelle perioden. I denne analysen konkluderes det med at endringer i relativ lønn på langt nær kan forklare den sterke endringen i sammensetningen av timeverkene som har funnet sted gjennom den aktuelle perioden. Det konkluderes imidlertid også med at lønnsforskjellen mellom personer med og uten fagutdanning gjennom den perioden antakelig har vært mindre enn det produktivitetsforskjellene skulle tilsi, slik at bedriftene har funnet det lønnsomt å erstatte ufaglærte med fagarbeidere etter hvert som de har meldt seg på arbeidsmarkedet. En skal være forsiktig med å trekke generelle konklusjoner på grunnlag av en analyse av én sektor, men likhetstrekk mellom ulike næringer, tilsier at tilsvarende forhold gjør seg gjeldende også i andre næringer.

På begynnelsen av 1970-tallet var yrkesaktive menn i aldersgruppen 16-19 år ifølge tall fra AKU i hovedsak sysselsatt i industrien og delvis også i varehandel. Kvinner i denne aldersgruppen var omtrent likt fordelt på varehandel og industri. I 1992 var det få fulltidsansatte i denne aldersgruppen. I samme periode økte imidlertid deltidsandelene kraftig, både for menn og kvinner. Ifølge AKU arbeidet i 1992 omtrent 65 prosent av de sysselsatte i gruppen 16-19 år deltid.

Også i gruppen 20-24 år var de fleste på begynnelsen av 70-tallet sysselsatt i disse to næringene. Tidlig på 1970-tallet var deltidsandelen stort sett lav.

I aldersgruppen 20-24 år har endringene i sysselsettingsmønsteret vært mindre omfattende enn blant de yngste. Det mest markerte trekket synes å være at yrkesdeltakingen blant kvinner i denne aldersgruppen har økt, i første rekke gjennom økt omfang av deltidsarbeid. Deltidsandelen i gruppen 20-24 år var i 1992 omtrent 23,5 prosent. Sysselsettingsmønsteret blant menn og kvinner utviklet seg imidlertid i forskjellig retning, ved at tjenesteytende næringer som varehandel og offentlig helse- og omsorgsarbeid sysselsetter langt flere av de litt eldre kvinnene enn industrien.

En studie av Haaland (1991) viser at unge er overrepresentert i servicearbeid, og de i gruppen 16-19 år er overrepresentert i handelsarbeid. Gruppen 20-24 år er også overrepresentert innenfor industri og bygge- og anleggsvirksomhet.

Denne analysen viser også at denne skjevheten i representasjon har økt over tid, særlig blant de i aldersgruppen 16-19 år. Den økte spredningen i yrkesmessig representasjon gjorde seg særlig gjeldende på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet, men har deretter holdt seg stabil.

Aldersmessige skjevheter i yrkesmønsteret er ikke i seg selv nødvendigvis noe problem. Problemet oppstår hvis grupper av ungdom enten ikke kommer inn i arbeidsmarkedet eller kommer inn i jobber som gir liten mulighet til videre opp-

rykk. Det kan også være et problem at mange av de jobbene ungdom får, ikke gir den type opplæring som er nødvendig for de jobbene de seinere skal rekrutteres inn i. Videre er det mulig at det har skjedd endringer i sammensetningen av jobbene, slik at flere krever høyere utdanning. De unge uten utdanning vil ikke få tilgang til disse stillingene, men de vil fylles opp av arbeidssøkere som kommer ut fra utdanning.

Ifølge Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 hadde ungdom i større grad enn andre mer rutinemessig og mindre selvstendig arbeid. Flere ungdommer arbeider skift eller har fast kvelds- eller nattarbeid. Det er også flere som arbeider i dårlig fysisk arbeidsmiljø eller har hardt fysisk arbeid. Dette gjelder særlig blant yngre menn. Disse opplysningene er ikke korrigert med hensyn til at utdanningsnivået blant de yngre er lavere enn ellers.

Ungdom er videre overrepresentert i næringer som har vært i konjunkturmessig tilbakegang de siste årene, som for eksempel industri, handel og hotell- og restaurantnæringen. En økt konsentrasjon av yrkesspekteret for de i aldersgruppen 16-24 år rundt disse næringene, bidrar dessuten til at de blir mer utsatt for arbeidsledighet under konjunkturmessige tilbakeslag.

En måte for å belyse endringer i ungdoms yrkesspekter vil være å se på ungdoms bevegelser i arbeidsmarkedet. Tall fra AKU viser som en kunne vente at bredden i yrkesrepresentasjonen øker med alderen. For å kunne si noe om hva mulighet til å komme inn i arbeidsmarkedet betyr for den senere yrkeskarrieren må en imidlertid følge aldersklasser eller enkeltindivider over tid.

Reduksjonen i andelen som arbeider i industrien, må delvis ses på bakgrunn av at sysselsettingen i denne næringen har vært i tilbakegang i denne perioden. Dette vil i første omgang redusere nyrekrutteringen til næringen. I de siste årene har dessuten sysselsettingen i en del typiske ungdomsnæringer innenfor handel og hotell- og restaurantbransjen blitt redusert. Ungdom har på den annen side ikke tatt særlig del i den økte sysselsettingen i offentlig sektor. Statens interne opplæringsordninger er bl.a. i tilbakegang.

De unge har i mindre grad enn andre aldersgrupper arbeid som krever utdanning utover grunnskole. De har også i mindre grad enn andre fått formell utdanning i jobben i form av kurs eller lignende. Dette gjelder særlig de under 19 år. Det er også verdt å merke seg at det er færre i denne aldersgruppen som selv mener de har behov for mer utdanning eller kurs i sin nåværende jobb. Dette kan ha sammenheng med kompetansebehovet i de jobbene ungdom faktisk får. Det kan også ha sammenheng med at ungdom ser på den nåværende jobben som en midlertidig situasjon.

Mange ungdommer synes å ha svakere tilknytning til den bedriften de er ansatt i enn andre grupper. Særlig gjelder dette de under utdanning. De kan således selv være mindre interessert i å «investere» i arbeidsforholdet. Holdningsspørsmål som ble stilt i Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 kan trekke i samme retning. Det var færre unge som følte tilknytning til bedriften, eller som var villig til å gjøre en «ekstra innsats» for den.

Det er lite som tyder på at yngre arbeidskraft som gruppe har høyere fravær enn andre. Ungdom som gruppe har i mindre grad langvarige eller permanente plager. Antall sykepengetilfeller, det vil si sykdom som varer lenger enn arbeidsgiverperioden, pr. sysselsatt økte ifølge tall fra Rikstrygdeverket for 1992 med alderen. Også antall sykepengedager pr. sykepengetilfelle øker med alderen.

Det finnes ikke tall for sykefravær i arbeidsgiverperioden fordelt etter alder. I følge Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 skilte ikke andelen som oppga å ha vært borte fra arbeidet pga. sykdom av 1 til 3 dagers varighet minst en gang i løpet av de siste 4 uker i gruppen 18-24 år seg vesentlig fra andre grupper.

Øvrige arbeidskraftskostnader er nærmere drøftet i *"Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader"* i kapittel 10.

Både strukturelle og konjunkturmessige forhold er trolig med på å forklare de problemene som nykommerne har i arbeidsmarkedet. Mye kan tyde på at en medvirkende årsak til utskiftningen av lavt kvalifisert med høyere kvalifisert arbeidskraft er produktivitetsforskjeller som ikke motsvares av tilsvarende lønnsforskjeller. Det at ungdom i stor grad er konsentrert til næringer hvor aktiviteten har vært redusert har delvis ført til økt ledighet i gruppen. Delvis kan det også ha ført til at de har fått mindre kvalifiserte jobber, og at det har vært investert mindre i opplæring av dem. Når en ny oppgang skyter fart, vil det kunne oppstå mangel på arbeidskraft med relevant erfaring og kompetanse. For å unngå konkurranse om de som allerede er etablert i arbeidsmarkedet, men gjøre det mer attraktivt for bedriftene å ta inn nybegynnere, kan det spesielt i en slik situasjon være av betydning at begynnerlønningene ikke er for høye i forhold til lønna for de som har dokumenterte kvalifikasjoner.

9.5.6 Fagforeningenes rolle

Resultatene i analysen til Haaland (1991) støtter opp under et inntrykk av at yrkesspekteret for dem med liten utdanning og erfaring er blitt mindre. Men en slik beregning kan ikke si noe om årsakene til utviklingen. Den faktiske etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft vil ha sammenheng både med kvalifikasjonskrav i næringen, lønnsforhold og tilbud av ulike typer arbeidskraft. Utviklingen i sysselsettingen blant ungdom de siste 20 årene kan likevel tyde på at sysselsettingen av ungdom er blitt mer konsentrert i næringer hvor omfanget av tariffavtaler etc. betyr mindre ved lønnsfastsettelsen, som for eksempel varehandel og en del andre tjenesteytende næringer.

Tariffestet minstelønn forekommer i bare en del av økonomien. Dersom sysselsettingen av unge er konsentrert i de delene av økonomien der det ikke er tariffestet minstelønn, kan det være et tegn på at relativ tarifflønn for unge er for høy. Men det kan også være et tegn på at innsiderne i den organiserte delen av økonomien har klart å få til et så høyt lønnsnivå at det hindrer nyrekruttering i den delen av økonomien.

Ungdom er i mindre grad enn voksne organisert, jf. *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4. Dette kan ha sammenheng både med at ungdom generelt organiserer seg i mindre grad enn andre, og med at de særlig arbeider i næringer hvor organisasjonsprosenten generelt er lav. I *"Fagforeninger"* i avsnitt 9.4.2 er fagforeningenes innflytelse på ungdomslønningene drøftet, og hva som kan være virkningen av tariffestede minstelønninger.

I Arbeidsdirektoratets rekrutteringsundersøkelse fra våren 1993 ble det for nesten 80 prosent av stillingene oppgitt at avtaler om lønns- og stillingsstruktur var til et visst eller til stort hinder for en senking av lønn i stillingen. Et slikt tall kan imidlertid dekke over forskjeller mellom ulike aldersgrupper når det gjelder andel som får lønna regulert ved tariffavtale mellom de ansatte og bedriften. Tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 kan tyde på at denne andelen er noe høyere for dem over 25 år enn for dem som er i alderen 16-24 år.

Rekrutteringsundersøkelsen tyder videre på at i de typiske ungdomsjobbene er avtaler om lønns- og stillingsstruktur til relativt lite hinder for å sette en lavere lønn ved nyansettelser enn det som i dag er tilfellet. I de jobbene hvor unge og voksne anses som like godt egnet er det større grad av slike hindre, og faktisk større enn i den type jobber hvor voksne anses best egnet.

Dette kan være av vesentlig betydning for de unges muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet. Som omtalt ovenfor er det relativt mange av de ledige stillingene hvor de over og under 24 år i utgangspunktet anses som like godt egnet. De under 24 år blir imidlertid relativt sjelden foretrukket, noe som kan ha sammenheng med at de i liten grad har hatt mulighet til å vise sine kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet. Samtidig kan således avtaler om lønns- og stillingsforhold begrense muligheten til å sette lavere begynnerlønninger for disse.

OECD Employment Outlook 1993 viser til beregninger som viste at lønnsspredningen økte gjennom 1980-årene i en rekke land, samtidig med en redusert organisasjonsgrad. Det hevdes imidlertid at det også er usikkert om organisasjonsgrad i seg selv er årsaken til dette. Mye kan tyde på at årsakene til lavere organisasjonsprosent i stor grad kan sammenfalle med årsaker til økt lønnsspredning. Slike forhold kan være større grad av desentralisering i lønnsforhandlingene, vekst i mengden av småbedrifter, strukturelle endringer i sysselsettingen og endringer i politiske strategier. Hvis den økte lønnsspredningen i hovedsak skyldes organisatoriske forhold og endringer i sammensetningen, er det ikke sikkert at det fører til lønninger som er i bedre samsvar med relativ produktivitet. Uansett årsakssammenhenger er det likevel verdt å merke seg utviklingen i Nederland. Dette er et land hvor de lovfestede minimumslønningene er redusert, og yrkesdeltakingen blant ungdom har økt, samtidig som organisasjonsgraden har falt, jf. *"Internasjonale forhold"* i kapittel 7.

9.6 SPØRSMÅL SOM BØR VURDERES AV PARTENE I ARBEIDSLIVET

Et hovedpoeng i dette kapitlet har vært at samsvar mellom relativ lønn og relativ produktivitet er et vilkår for balanse i arbeidsmarkedet. Situasjonen på arbeidsmarkedet med generelt høy ledighet gjør det vanskelig å si om de relative lønningene er i samsvar med balanse på arbeidsmarkedet eller ikke. Direkte sammenlikninger av lønn og produktivitet ligger utenfor det utvalget har kunnet gjennomføre. Vår gjennomgang av empiri i *"Er begynnerlønningene i Norge for høye?"* i kapittel 9.5, som igjen bygger sterkt på *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapitlene 3 og *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i 4, har imidlertid gitt en del elementer til et bilde av situasjonen.

Spørreundersøkelser til arbeidsgiverne tyder på at det er et bredt spekter av jobber der alder i seg selv har liten betydning for produktiviteten. Lover og regelverk har ingen bestemmelser som begrenser arbeidsmulighetene for personer over 18 år på grunnlag av alder. Adgangen til å ta førerkort for bil utvider arbeidsmulighetene vesentlig for ufaglært arbeidskraft over 18 år.

Spørreundersøkelser til arbeidsgiverne gir samtidig et klart inntrykk av at noe yrkeserfaring er viktig for produktiviteten i de fleste jobber, og at fagutdanning er viktig i mange tilfeller. Betydningen av utdanning blir understreket av at arbeidsledigheten er mindre for de som har fullført en yrkesutdanning på videregående eller høyere nivå.

Ungdom i arbeidsstyrken er for en stor del ufaglært arbeidskraft, siden mange av de som senere blir faglærte fortsatt er under utdanning. Den høye arbeidsledigheten blant ungdom kan for en stor del oppfattes som et resultat av at det er generelt høyere arbeidsledighet blant ufaglærte enn blant faglærte. Arbeidssøkere uten annen utdanning enn grunnskolen er sterkt overrepresentert blant de ledige i gruppen 20 – 24 år. Også de unge som bare har videregående allmenfaglig utdanning ser ut til å ha relativt vanskelig for å få jobb.

Når ungdom i gruppen 20 – 24 år stiller svakt på arbeidsmarkedet, er det tilsynelatende først og fremst på grunn av mangel på yrkeskompetanse av den typen som kan opparbeides gjennom erfaring, opplæring i arbeidslivet og yrkesopplæring i skoleverket. Det betyr at bedre yrkesopplæring i skoleverket antakelig kan bidra til å skape større balanse i arbeidsmarkedet. Yrkesopplæringen er nærmere drøftet i *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12.

Imidlertid ønsker ikke alle unge å fortsette i skole. I mange tilfeller kan læring også skje mer effektivt ute i bedriftene. Derfor vil det fortsatt være viktig at lønnssystemene gjør det interessant for arbeidsgiverne å ta inn søkere uten yrkesutdanning og uten særlig arbeidserfaring.

Utvalget mener at nivået på de relative lønningene bør vurderes ut fra forholdene i de enkelte yrker og bransjer. Det er partene i arbeidslivet (sentralt og lokalt) som må foreta denne vurderingen og trekke konsekvensene av den. Utvalget vil imidlertid på bakgrunn av den kartleggingen som utvalget har foretatt, trekke fram en del forhold som partene kan ha grunn til å være særlig oppmerksomme på:

– Den høye ungdomsledigheten har tilknytning til generelt høy ledighet blant ufaglærte. Delvis kan dette være et konjunkturfenomen, men det kan også være grunn til å sette søkelyset på relativ lønn mellom faglærte og ufaglærte. Spesielt kan det kanskje være grunn til å være oppmerksom på dette forholdet i industrien, der forskjellen mellom hjelpearbeidere og fagarbeidere er liten i mange bransjer. En studie av verkstedindustrien referert i 9.5.5, tyder på at det har vært en langvarig ubalanse, slik at ved gjeldende relative lønninger har industrien i svært stor utstrekning foretrukket faglærte arbeidere framfor ufaglærte. I hvilken grad relative lønninger kan endre dette, avhenger selvsagt av hvilke krav produksjonsteknologien stiller til arbeidskraften, så forholdet bør vurderes fra bransje til bransje.

I offentlig sektor kan lavtlønnsprofilen ved tariffoppgjørene ha ført til svært små lønnsforskjeller mellom ufaglært arbeidskraft og de med kort fagutdanning.

Ungdomssysselsettingen har i senere år i sterkere grad blitt konsentrert om noen få næringer (jf. *"Kombinasjon av arbeid og utdanning"* i kap. 3.4.4 og *"Sektorfordeling av ung arbeidskraft"* i 9.5.5). Dette har selvsagt noe å gjøre med hvilke næringer som har ekspandert, og med utviklingen av produksjonsteknologien. Men en skal ikke utelukke at også relative lønninger kan ha noe med dette å gjøre. Ungdom ser ut til å ha fått liten del i den store sysselsettingsveksten i offentlig sektor. Noe kan forklares med økte krav til utdanning, men det er ikke utelukket at etatene med andre relative lønninger ville ha organisert sitt arbeid på en måte som ga rom for mer ung og ufaglært arbeidskraft.

– Tariffavtalene har tradisjonelt hatt særlige bestemmelser om avlønning av arbeidstakere under 18 år, mens ansatte over 18 år i tariffsammenheng er blitt betraktet som voksne (jf. *"Om særskilte avtalebestemmelser for unge"* i kapittel 4.2.5). Da disse bestemmelsene ble innført, var den obligatoriske skolen sju år, og en stor del av ungdommen begynte i arbeidslivet da de var 14 eller 15 år. Selv om lønnsdifferensieringen formelt var basert på alder, fungerte den reelt også som en differensiering mellom begynnerne på arbeidsmarkedet og de som hadde noe erfaring.

Siden den gangen er skoleplikten forlenget med to år. En stor del av kullene fortsetter dessuten med videregående allmennfaglig utdanning og kanskje også militærtjeneste før de søker arbeid når de er 19 eller 20 år. Andre, som avsluttet skolen da de var 16, blir på grunn av den høye ledigheten gående ledige uten å få særlig arbeidserfaring før de nærmer seg 20 år. Det kan være grunn til å spørre om tariffavtalenes

bestemmelser om lønnsdifferensiering etter alder er tilpasset denne nye situasjonen. Siden erfaring trolig er viktigere for produktiviteten enn alder, kan de nåværende bestemmelsene føre til at de som er blitt 18 – 20 år uten verken å ha fått arbeidserfaring eller yrkesopplæring stiller etter de yngre i konkurransen om å få arbeid.

Gruppen over 18 år er svært sammensatt når det gjelder kompetanse og kvalifikasjoner. Lønnsdifferensiering etter alder er et for lite differensiert virkemiddel i forhold til problemene på arbeidsmarkedet for denne gruppen. I stedet kan det være grunnlag for å drøfte økt differensiering på grunnlag av erfaring og yrkeskompetanse.

– Når det gjelder de nåværende bestemmelsene om lønn for arbeidstakere under 18 år, viser de eksemplene som er gjengitt i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4 at det er stor spredning mellom minstelønningene i ulike avtaler. Spesielt kan det se ut som om minstelønningene er høye i staten. For en som er 17,5 år, er lønna i staten 53 prosent over minstelønna i varehandelen. Avstanden til minstelønna i hotell og restaurant er enda høyere. Lønna i staten er også 23 prosent over lønna i kommunene. Tariffene for stat og kommune fastsetter normallønn, mens det i varehandel og hotell og restaurant kan forekomme forskjellige lokale tillegg. Selv om en tar hensyn til det, er det grunn til å tro at lønningene i staten ligger relativt høyt. Det er vanskelig å se noen grunn til at alder og erfaring skulle ha mindre betydning i offentlig sektor enn i de andre næringene.
– Tariffavtalene har i dag særskilte bestemmelser om lønn for lærlinger. (Lønnssystemet for lærlinger er under omlegging, se *"Lærlingeordningen"* i kapittel 12.4). Utenom lærlingeordningen og en del stillinger i offentlig sektor (mange av dem er for personer med høyere utdanning), er det liten bruk av spesielle opplæringsstillinger i arbeidslivet. Det er få åpninger for slike stillinger med særskilt avlønning i tariffavtalene. Lærlingeordningen blir nå utvidet til å gjelde flere fagområder (jf. *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kap. 6), men det er neppe realistisk at alle opplæringsbehov for unge begynnere i arbeidslivet skal dekkes av lærlingeordningen. Mange unge fikk tidligere etatsopplæring i de store samferdselsbedriftene og i bankene. Omfanget av slik opplæring i arbeidslivet er sannsynligvis kraftig redusert på grunn av nedbemanningen i disse sektorene. Derfor kan det være grunn for partene i lønnsforhandlingene til å drøfte om en burde åpne for opplærings- og treningsstillinger på flere områder. Reform-94 fjerner den formelle hindring det tidligere har vært for dette.

Opplærings- og treningsstillinger kan være et alternativ for dem som av ulike grunner faller utenfor utdanningssystemet, og gi arbeidssøkere uten erfaring en sjanse til å vise og videreutvikle sine evner. Slike stillinger kan blant annet være aktuelle for følgende grupper:

– De som har størst motvilje mot å fortsette på skolen etter niende klasse.
– De som avbryter videregående utdanning.
– De som har en videregående utdanning som ikke er tilstrekkelig yrkesrettet.
– De som er for tidlig ute til å få nytte av Reform-94.
– De som har en kort høyere utdanning som ikke er tilstrekkelig yrkesrettet.

Opplæringsstillingene må tilpasses både de gruppene som skal rekrutteres og opplæringsbehovene i bedriftene. Det tilsier at opplæringsstillingene må kunne få varierende utforming fra område til område. I noen tilfeller kan det være snakk om kortvarig arbeidstrening. Det er da viktig at arbeidsplassen har et tilstrekkelig innslag av voksen, erfaren arbeidskraft, slik at de unge får sosial trening i et normalt

arbeidsmiljø. Andre ganger kan det være snakk om mer formalisert og langvarig opplæring. Opplæring som gir formell kompetanse bør imidlertid normalt ivaretas av det nye lærlingesystemet.

Balanse i arbeidsmarkedet tilsier at opplærings- og treningsstillinger skal ha lavere lønn enn andre stillinger (lønn og opplæring er nærmere omtalt i *"Opplæringskostnadenes betydning"* i kapittel 10.5). Ellers kan det være vanskelig å få bedrifter som er i en konkurransesituasjon til å satse nok på opplæring. Perioden som den ansatte er i opplæringsstilling må være tidsbegrenset. For at opplærings- og treningsstillinger skal være interessante for bedriftene, må videre ansettelse i normal stilling kunne gjøres betinget av at målene for opplæringen blir nådd. Et viktig spørsmål er også om ansettelseskontrakten generelt skal begrenses til opplæringstidens lengde eller om alle som har nådd målene for opplæringen skal gis videre ansettelse. Et argument for tidsbegrensede kontrakter er at noen bedrifter har større muligheter til å drive opplæring enn andre. Det kan da være ønskelig at de tar inn flere til opplæring enn de senere har bruk for som fast ansatte. Tidsbegrensede kontrakter gjør det mindre risikabelt å ta inn unge med ukjent produktivitet (jf. *"Informasjonsproblemer knyttet til individuell produktivitet"* i kap. 9.2.5) og å ta inn unge til opplæring når bedriftens framtidige behov for arbeidskraft er usikkert. Ulempen er selvsagt at tidsbegrensede kontrakter skaper en ekstra usikkerhet for arbeidstakerne, og at slik usikkerhet kan svekke rekrutteringen til opplæring, spesielt i gode tider. Disse momentene må imidlertid avveies mot at tidsbegrensede kontrakter kan gi mulighet for vesentlig flere opplærings- og treningsstillinger nettopp når forholdene på arbeidsmarkedet ellers er vanskelige.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad opplærings- og treningsstillinger kommer i stedet for eller i tillegg til andre jobber. I en situasjon med generelt høy ledighet er det mulig at opplærings- og treningsstillinger i første omgang kommer i stedet for andre stillinger. Den samlede sysselsettingen vil likevel kunne øke noe, fordi produktiviteten per årsverk normalt vil være mindre for dem som er under opplæring. Hovedpoenget er likevel at økt opplæring øker kompetansenivået i arbeidsstyrken. Når det kommer en generell oppgang i etterspørselen etter arbeidskraft, oppstår det ikke så lett flaskehalser og lønnspress i deler av arbeidsmarkedet. Økt bruk av opplærings- og treningsstillinger kan ikke i seg selv redusere ledigheten vesentlig i dag, men det legger forholdene til rette for at reduksjonen i ledigheten kan bli større når etterspørselen etter arbeidskraft først øker. Tiltaket forebygger at unge som har fått en uheldig start blir varig stående utenfor arbeidsmarkedet og bidrar til at arbeidsløsheten blir mindre skjevt fordelt.

Fra arbeidstakernes synspunkt er det viktig at opplærings- og treningsstillinger ikke blir brukt til å foreta en generell reduksjon av lønnsnivået i bedriften eller en generell svekkelse av oppsigelsesvernet. I lærlingeordningene blir disse problemene holdt under kontroll ved at det blir stilt bestemte krav til opplæring. Tilsvarende kan også gjøres her, men da ut fra forholdene i det enkelte tilfellet. Det er viktig at en får stor fleksibilitet i bruken av opplærings- og treningsstillinger, siden de skal ivareta mange og ulike behov som lærlingeordningen ikke dekker. Andre metoder som kan brukes for å hindre utilsiktet bruk av opplærings- og treningsstillinger er begrensinger på lengden av opplæringstida og maksimumsgrenser for hvor mange som kan lønnes etter tariffen for opplærings- og treningsstillinger i forhold til totalt antall ansatte.

En eventuell økt bruk av opplæringsstillinger bør ikke føre til at det stilles nye formelle krav for å praktisere bestemte yrker eller komme inn på bestemte utdanninger.

Opplærings- og treningsstillinger vil ha mye av den samme funksjonen som en del av arbeidsmarkedstiltakene for ungdom. Fordelene med opplærings- og tre-

ningsstillinger er at de ligger nærmere regulær sysselsetting, at bedriftene (etter avtale med fagforeningene) har større kontroll over bruken av dem, og at de ikke fordrer offentlige bevilgninger og offentlig administrasjon. En del arbeidsmarkedstiltak i offentlig sektor kunne kanskje erstattes med regulære opplærings- og treningsstillinger. Det er viktig at partene i arbeidslivet tar ansvar for å legge lønns- og arbeidsvilkårene til rette slik at den normale vegen inn i arbeidslivet går direkte til bedriftene og ikke via arbeidsmarkedstiltak.

Økt bruk av opplærings- og treningsstillinger vil imidlertid ikke helt ut kunne erstatte arbeidsmarkedstiltak. Det vil fortsatt være behov for tiltak rettet inn mot dem som har spesielle problemer med å få adgang til og tilpasse seg arbeidslivet.

KAPITTEL 10

Virkninger av skatter, avgifter, oppsigelsesvern og opplæringskostnader

10.1 INNLEDNING

I tidligere kapitler har utvalget beskrevet andre arbeidskraftkostnader enn lønn (*"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4), og gitt en oversikt over det lov- og avtaleverket som regulerer ansettelsesforhold (*"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5). I dette kapitlet skal vi diskutere hvilke virkninger dette har for de unges situasjon i arbeidsmarkedet. Følgende temaer vil bli behandlet:

– Hvordan påvirker ulike typer skatter og avgifter tilpasningene i arbeidsmarkedet? Utvalget vil spesielt behandle hvilke virkninger en redusert arbeidsgiveravgift for ungdom kan tenkes å ha.
– Hvilke tilpasningskostnader påføres bedriftene av regler om oppsigelsesvern m.m., og hvordan vil dette påvirke ungdommens stilling?
– Hvilken betydning har opplæringskostnader for ulike gruppers stilling i arbeidsmarkedet?

10.2 SKATTER OG AVGIFTER

10.2.1 Offentlig påvirkning av lønnskostnadene («skattekilen»)

Bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft er basert på en vurdering av de samlede kostnader som knytter seg til ansettelser, oppsigelser og bruk av arbeidstakerne. Arbeidstakernes beslutning om å delta i arbeidsmarkedet og tilby sin arbeidskraft er basert på verdien av den netto inntekt de har til rådighet som følge av å arbeide.

Som påpekt i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4, er det stor forskjell mellom den lønn bedriften betaler for de tjenester arbeidstakeren yter, og de totale kostnader bedriften har i forbindelse med ansettelsesforholdet. På samme måte vil ikke arbeidstakerne kunne disponere hele sin lønnsinntekt men må betale både direkte skatter av lønnsinntekten og indirekte skatter (moms, særavgifter) på de varer og tjenester som lønnsinntekten går med til å kjøpe.

Med en gitt avlønning til arbeidstaker vil en reduksjon av forskjellen mellom lønnskostnader og utbetalt lønn gjøre det lønnsomt for bedriftene å sysselsette flere arbeidstakere. Og omvendt: Med en gitt kostnad for bedriften ville flere personer tilby sitt arbeid om kjøpekraften av deres lønnsinntekt økte. Den kile som drives inn mellom bedriftens kostnad ved å sysselsette en arbeidstaker og den nettoinntekt arbeidstakeren har igjen, fører altså til et bortfall av arbeidsplasser og en reduksjon i arbeidstilbudet. Dette kan kalles den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å skyve slike kiler inn mellom lønnskostnader for bedriftene og disponibel inntekt for lønnstakerne. Som det framgår av oversikten i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4, består denne kilen delvis av komponenter som partene i arbeidslivet selv har kontroll over, delvis består den av kostnader som myndighetene har pålagt dem å dekke.

Tabell 10.1 viser at omfanget og sammensetningen av indirekte lønnskostnader varierer sterkt mellom land. Det er ingen sterk sammenheng mellom nivået på totale lønnskostnader og innslaget av indirekte kostnader. Fordelingen mellom direkte og indirekte lønnskostnader må i stor grad antas å reflektere institusjonelle forhold i landene, f.eks. hvilke ytelser som reguleres i lovverk, og hvilke som er nedfelt i

tariffavtaler. Omfanget av indirekte lønnskostnader reflekterer også offentlige inngrep i lønnsdannelsen, f.eks. ved at arbeidsgiverne er pålagt arbeidsgiveravgifter til finansiering av trygdeytelser eller gjennom andre skatter som pålegges bruk av arbeidskraft.

I hovedsak må en regne med at de komponenter partene selv har kontroll med i liten grad vrir bedriftenes og arbeidstakernes beslutninger. I grove trekk vil det være det samme for arbeidstakeren om naturalytelser i arbeidsforholdet betales direkte av bedriftene eller om han/hun får en større lønnsinntekt og så må betale dem selv. Det kreves noe større evne til langsiktig vurdering for å kunne si at bedriftsbetalte premier til pensjonsordninger har samme betydning for arbeidstakeren som den utbetalte lønnen, men i et noe lengre perspektiv vil dette også være en rimelig forutsetning å legge til grunn. I økonomisk analyse er det derfor vanlig å legge spesiell vekt på den delen av kilen som er resultat av myndighetenes inngrep i lønnsdannelsen gjennom å pålegge direkte og indirekte skatter, den såkalte skattekilen. I tråd med resonnementene over vil det å innføre slike kiler ha en realøkonomisk kostnad – med mindre lønnstakerne i sine beslutninger om tilbud av arbeid tar hensyn til verdien av offentlig tjenesteyting og fremtidige pensjonsytelser som skattebetalingene gir grunnlag for. For den enkelte lønnstaker vil denne sammenhengen ofte være vanskelig å få øye på, bl.a. fordi det drives en bevisst omfordeling av inntekt over de offentlige budsjetter. Dessuten er vedkommendes bidrag til finansieringen av disse fellesgodene ubetydelig. Størrelsen på skattekilen vil derfor på kort sikt ha betydning for nivå på lønnskostnader og inntektsnivå og dermed på sysselsettingsnivået i økonomien. På lengre sikt må en anta at lønnsnivået tilpasser seg slik at en oppnår balanse i arbeidsmarkedet, men skattene kan føre til et lavere tilbud av arbeidskraft – og dermed lavere sysselsettingsnivå – enn en ellers ville ha hatt.

Tabell 10.1: Lønnskostnader for voksne industriarbeidere 1991. Prosentvis fordeling mellom direkte og indirekte lønnskostnader

	Direkte lønnskostnader	Indirekte lønnskostnader
Italia	51	49
Østerrike	52	48
Belgia	54	46
Frankrike	55	45
Nederland	56	44
Tyskland-vest	57	43
Sverige	58	42
Japan	58	42
Finland	60	40
Sveits	65	35
Norge	68	32
USA	72	28
Storbritannia	73	27
Irland	74	26
Canada	76	24
Danmark	85	15

Kilde: Teknisk Beregningsutvalg

Av tabell 10.1 framgår det at de indirekte lønnskostnadenes andel av samlede lønnskostnader er relativt lave i Norge i forhold til andre land. Blant annet er obligatoriske trygdeavgifter relativt lave. Men alt i alt er likevel skattenivået i Norge relativt høyt i forhold til andre land. Dette kan gjenspeile at både de direkte skattene og andre indirekte skatter enn arbeidsgiveravgiften er relativt høye i forhold til andre land. Men det kan også gjenspeile at skattegrunnlaget i Norge kan være bredere enn i andre land, bl.a. slik at kapitalinntekter i større grad kommer til beskatning. Dette har gjort det mulig å redusere marginalskattesatsene lønnstakerne står overfor og som er av avgjørende betydning for å vurdere skattesystemets påvirkning av tilbudet av arbeidskraft. De høye overføringene fra statsbudsjettet medfører at nettoskattene i Norge ikke avviker vesentlig fra andre land. Disse overføringene går imidlertid i stor grad til andre enn lønnstakerne, slik at det kan være forsvarlig å bruke bruttoskattenivået som en indikator på den skattekilen lønnstakerne står overfor. De overføringsordningene som retter seg mot lønnstakerne (dagpenger under arbeidsledighet, sosialstønad, enkelte ordninger under folketrygden) må også tas med i vurderingen når en skal vurdere skatters og overføringers virkning på tilbudet av arbeid.

Også sammensetningen av skattekilen kan tenkes å ha betydning for tilpasningen i arbeidsmarkedet. I økonomisk analyse er det vanlig å anta at på lang sikt er skattekilens fordeling på direkte og indirekte skatter og mellom skattearter uten betydning for sysselsettingsnivået. På kort sikt behøver imidlertid ikke en omfordeling av denne typen virke nøytralt. Den reduksjon av arbeidsgiveravgiften som ble iverksatt fra årsskiftet 1992/93 og som hadde en motpost i økt moms, var basert på at dette på kort sikt ville føre til en inntektsomfordeling fra husholdningene til bedriftene og at dette ville styrke sysselsettingen. Av større interesse i vår sammenheng er skattekilens størrelse for ulike lønnstakergrupper, og dette er temaet for neste avsnitt.

10.2.2 Skatter og avgifter på ulike typer arbeidskraft

Den viktigste årsaken til forskjellig skattekile for de ulike lønnstakergrupper er naturlig nok progresjonen i den direkte beskatningen. Den innebærer at en lavlønnstaker får beholde en større andel av utbetalt lønn enn en høytlønnstaker. Slik sett skulle denne delen av skattesystemet ha de største samfunnsøkonomiske konsekvensene i arbeidsmarkedet for høyt betalt arbeidskraft, mens f.eks. ungdoms deltakelse burde bli berørt i mindre grad. På den annen side kan lavtlønnstakere (f.eks. enslige forsørgere) ofte stå overfor høye effektive skattesatser fordi en del inntektsoverføringer trappes ned med økende arbeidsinntekt. Det er også vanlig å anta at størrelsen på skattekilen er av stor betydning for om arbeidstakeren ønsker å delta i det formelle arbeidsmarkedet eller delta i det uformelle – arbeide svart. Også i dette valget skulle skattemessige forhold spille mindre rolle for arbeidstakere med lav lønn enn for andre inntektstakere. Det er imidlertid ikke uten videre gitt at ulike gruppers beslutning om deltakelse i arbeidsmarkedet berøres like sterkt av en gitt endring i disponibel inntekt, og beslutningen om å delta i det uformelle arbeidsmarkedet er antakelig avhengig av en rekke forhold, bl.a. arbeidets art og eventuelle andre goder knyttet til formelt registrerte arbeidsforhold.

De øvrige delene av skattekilen er utformet slik at de ikke innebærer noen forskjell mellom lønnstakergrupper. Arbeidsgiveravgiften utgjør i dag en fast prosent av utbetalt lønn. Derimot differensieres arbeidsgiveravgiften regionalt etter arbeidstakers bosted. Moms, særavgifter og subsidier differensieres naturlig nok etter varer og tjenester og ikke etter kjøpergruppe.

Spørsmålet om differensiering av arbeidsgiveravgiften etter arbeidstakers alder har vært reist ved en del anledninger, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 1994. Finansdepartementet har i den forbindelse vist til dette utvalgets drøfting av forhold som berører lønnsfastsettelsen for ungdom.

Formålet med et slikt tiltak må være å styrke ungdoms stilling i arbeidsmarkedet på bekostning av andre arbeidstakergrupper. Drøftingen av dette kan deles i to:

– Hvordan vil en endring i forholdet mellom lønnskostnadene for ulike lønnstakergrupper slå ut i sysselsettingen, både totalt og mellom gruppene?
– Er ungdomsgruppen en slik veldefinert lønnstakergruppe og hvordan er et slikt forslag tilpasset de problemer ungdom har i arbeidsmarkedet i dag?

I første omgang skal vi tenke oss at det offentlige kompenserer redusert arbeidsgiveravgift for unge ved en tilsvarende økning i avgiften for eldre. En slik vridning vil da ikke få noen betydning for den samlede etterspørsel i økonomien. Dersom vi i første omgang antar at endringen ikke påvirker lønnsdannelsen forøvrig, vil effekten være at ung arbeidskraft vil bli relativt billigere enn eldre. Som påpekt i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9, vil dette føre til at bedriftene erstatter eldre arbeidstakere med yngre.

Effektene av en vridning i arbeidsgiveravgiften på relative lønnsforskjeller, avhenger imidlertid av hvordan lønnsdannelsen forøvrig reagerer på endringen. I en situasjon med arbeidsløshet blant unge, kan bedriftenes økte etterspørsel etter ung arbeidskraft møtes uten at deres lønninger presses oppover. På den annen side kan den økte ledigheten blant eldre arbeidstakere presse deres lønninger noe ned. Dette vil i så fall modifisere virkningen av vridningen i arbeidsgiveravgiften. I Norge fungerer imidlertid ikke lønnsdannelsen etter en slik konkurransemodell, men er preget av forhandlinger på sentralt nivå og i bedriftene. Dersom det er de erfarne arbeidstakerne som dominerer lønnsforhandlingene (jf. diskusjonen av insider/ousidermodellen i *"Lønnsdannelsen"* i kapittel 8.3), og disse ikke er villig til å akseptere en nedgang i relative lønninger, så vil lønnsforskjellene i liten grad endres. Den tilsiktede konkurransevridning i ungdoms favør av å redusere arbeidsgiveravgiften opprettholdes da nokså ubeskåret. Samlet lønnsvekst forblir også uendret, slik at hovedvirkningen er å omfordele sysselsettingen i de unges favør.

Det sentrale resultatet i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9 er at en balansert utvikling i arbeidsmarkedet er avhengig av at lønnsforskjellene mellom ulike arbeidstakergrupper er i samsvar med produktivitetsforskjellene dem imellom. Dette vil sikre ungdom tilgang til arbeidsmarkedet på linje med andre grupper. Hvis lønnsdannelsen ikke lykkes i å skape et slikt samsvar verken på kort eller lang sikt, kan en differensiering av arbeidsgiveravgiften i prinsippet justere for dette. Utvalget vil imidlertid reise spørsmål ved om det i et lengre perspektiv er gunstig at ansvaret for å sikre en lønnsstruktur som gir samme sysselsettingsmuligheter for alle grupper skyves over fra partene i lønnsforhandlingene til myndighetene.

Det neste spørsmålet er hvorvidt en vridning av arbeidsgiveravgiften etter alder fanger opp nyansene i dagens arbeidsmarkedsproblemer. Utvalget vil peke på at de grupper som har problemer i arbeidsmarkedet, i første rekke er begynnere og uerfarne med svak utdanning. Det er primært disse gruppene som trenger hjelp med å integreres i arbeidsmarkedet. Dette kan skje ved direkte kompetansegivende tiltak, men i den grad det anses hensiktsmessig, kan arbeidsmarkedsetaten gi lønnssubsidier for å kompensere bedriftene for opplæringskostnader mv. som de pådrar seg ved å ansette arbeidsledig ungdom. Erfaringer med bruk av slike lønnstilskudd drøftes i *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11. En stor del av dagens ungdomsgenerasjon har valgt å skaffe seg høyere utdanning. Store grupper ungdom vil dermed kunne ha et godt utgangspunkt når arbeidsmarkedet bedres og nyrekrutteringen tar

seg opp. En for sterk generell konkurransevridning i ungdomsgruppens favør kan slå negativt ut for grupper av voksne arbeidstakere.

Et annet problem med å basere seg på en aldersbasert differensiering av arbeidsgiveravgiften er de fortrengningseffekter som kan oppstå. Hvis differensieringen f.eks. skulle gjelde ungdom opp til 24 år, ville en få som resultat at 25-åringenes konkurransekraft ble svekket. Skulle en motvirke dette ved å trappe ned differensieringen etterhvert som arbeidstakerne nærmet seg 25 år, ville ordningen bli vanskelig å praktisere. Mer selektive tiltak som bevisst retter seg inn mot de svakeste arbeidstakerne, vil ikke ha samme brede fortrengningseffekt som en nedsettelse av arbeidsgiveravgiften for ungdom.

Det vil dessuten være slik at en nedsettelse av arbeidsgiveravgiften for ungdom, også vil styrke denne gruppens stilling som deltidsarbeidskraft. Spesielt for gruppen 16-19 år ville en slik utvikling kunne være uheldig. Denne gruppen er – og skal primært være – utdanningssøkere og har dessuten ikke vesentlige problemer på denne delen av arbeidsmarkedet. Formålet med tiltak for ungdom bør i første rekke være å legge til rette for ordinært arbeid for de ungdomsgrupper som ikke er under utdanning og som ikke når opp i konkurransen med andre.

Hvis en legger til grunn at ungdommens problemer i dag i stor grad er et resultat av den svake økonomiske utviklingen fra 1988 til 1993, slik at rekrutteringen av ungdom etter hvert tar seg opp med den gjeldende lønnsstruktur, kan en stå overfor et «tapt generasjon»-fenomen. Som vist i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9, vil dette skje dersom de arbeidsledige unge har fått forringet sin kompetanse og svekket sin selvtillit i den perioden de har gått ledig. Så langt har en i Norge ikke sett at de ungdomsgrupper som har gått ut i arbeidsmarkedet i vanskelige perioder, har fått varige problemer med å finne fotfeste i arbeidsmarkedet (jf. *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3). Men erfaringene fra andre land (OECD 1986) viser at en kan få slike tapte generasjoner med vansker gjennom store deler av det yrkesaktive liv. I noen tilfelle viser det seg ved at inntektsnivået blir liggende lavere enn for tidligere og senere årskull, i andre tilfelle kan de dra med seg virkningene av lange ledighetsperioder. De som først og fremst er utsatt for dette er de med svak kompetanse. I den grad problemene forfølger denne gruppen gjennom den yrkesaktive livssyklusen, vil en lavere arbeidsgiveravgift være til begrenset hjelp på noe lengre sikt, siden det er uhensiktsmessig å la aldersdifferensieringen følge gruppen oppover gjennom yrkeslivet. Et alternativ som kan gi mer varige effekter er tiltak som styrker denne gruppens kompetanse. Utvalget vil i den forbindelse vise til sin diskusjon av opplæringsstillinger i *"Sammendrag"* i kapittel 1 og *"For høy begynnerlønn?"* i 9, og til diskusjonen av arbeidsmarkedspolitikk og utdanningspolitikk i henholdsvis *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11 og *"Utdanning og arbeidsliv"* i 12.

10.3 TILPASNINGSKOSTNADER VED ANSETTELSER OG OPPSIGELSER

10.3.1 Tilpasningskostnader

De fleste bedrifter står i en hverdag der etterspørselen etter deres produkter kan variere sterkt over tid. Bedriftene kan i utgangspunktet tilpasse sin arbeidsstokk til slike svingninger på flere måter:

– Man kan si opp og ansette nye medarbeidere, både som følge av variasjoner over tid i etterspørsel og produksjon, og når man trenger medarbeidere med annen kompetanse enn man har i dag. Tilpasningen kan også skje ved bruk av midlertidige ansettelser.

– Ved variasjoner i daglig/ukentlig arbeidstid.
– Ved interne omstillinger, både ved opplæring av de ansatte til nye oppgaver og ved bedriftsinterne variasjoner i produktivitet (såkalt intern «slack»).
– Ved å basere en del av produksjonen på underleverandører eller innleid arbeidskraft som tar en stor del av variasjonene i etterspørselen.

Det er bedriftenes kostnader forbundet med slike endringer som kalles for tilpasningskostnader. Når regelverket for ansettelser og oppsigelser påvirker arbeidsmarkedet, er det fordi de influerer på disse kostnadene.

En rekke lover og tilhørende forskrifter griper inn i denne tilpasningen, og disse er nærmere beskrevet i *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5. De mest sentrale bestemmelsene om ansettelser og oppsigelser er nedfelt i Arbeidsmiljøloven. I tillegg inneholder Sysselsettingsloven og Lov om lønnsplikt under permittering viktige bestemmelser om henholdsvis adgang til inn- og utleie av arbeidskraft og om kostnadene ved å bruke permitteringer. Som gjennomgangen i *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5 viser, er det relativt få bestemmelser i lovverket som direkte påvirker ungdoms konkurranseforhold i arbeidsmarkedet. I all hovedsak er de fleste sentrale bestemmelser gitt en aldersnøytral utforming. De viktigste aldersrelaterte bestemmelser synes i første omgang å svekke konkurransekraften for eldre arbeidstakere i konkurransen om ledige jobber. Disse bestemmelsene gjelder bl.a. krav om oppsigelsesfrister mv. som gir særfordeler til eldre arbeidstakere eller til arbeidstakere med lang ansiennitet.

Ytre sett synes det derfor å være få forbindelseslinjer mellom lovverkets utforming og ungdomsledighetens utvikling. En nærmere vurdering krever imidlertid at en går nærmere inn på de tilpasningskostnader regelverket påfører bedriftene, og de virkninger dette kan ha for ulike gruppers sysselsettingsmuligheter, uavhengig av om de er direkte nevnt i regelverket.

Det er et nært samspill mellom de tre nevnte lovene. Virkningen av de konkrete bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven avhenger både av hvordan adgangen til inn- og utleie praktiseres og hvor kostnadskrevende det er for bedriftene å gå til permitteringer. Utvalget viser til de drøftinger av dette som er gitt i Sysselsettingsutvalgets innstilling, jf. NOU 1992:26, *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i kapittel 11.

10.3.2 Tilpasningskostnader og virkninger for arbeidsmarkedet for ungdom

Teorien omkring virkningen av tilpasningskostnader har en klar prediksjon: Sysselsettingen målt i antall personer vil holde seg mer stabil enn den ellers ville gjort. Dette bekreftes av de undersøkelser som er gjort av sammenhengen mellom størrelsen på tilpasningskostnadene og sysselsettingens konjunkturfølsomhet i ulike land. Virkningene på det langsiktige sysselsettingsnivået er mer uklar. Hvis tiltakene medfører at det generelle kostnadsnivået for arbeidskraften øker, vil man naturlig nok få noe lavere sysselsetting. Tilgjengelige undersøkelser viser imidlertid i liten grad sterke langsiktige virkninger, jf. SOU 1993:32.

Teorien predikerer også at man kan få en sterkere oppdeling av arbeidsmarkedet. Tiltakene vil styrke stillingen til de som har jobb (insiderne), mens nykommere i arbeidsmarkedet (outsiderne) tilsvarende kan få noe større problemer. Blant annet vil perioder med høy etterspørsel og produksjon håndteres ved at de som allerede er ansatt, jobber overtid framfor at man gir nykommere en sjanse til å få en (kortvarig) arbeidserfaring. Hvis stillingsvernreglene bidrar til å gi grunnlag for en sterk todeling av arbeidsmarkedet med økt markedsmakt for en insidergruppe, kan konsekvensen være et høyere lønnsnivå generelt og dermed lavere sysselsetting.

Vurderingen av slike regler må bl.a. ta høyde for hvordan de er framkommet og hvordan de blir praktisert. I de tilfeller hvor bestemmelser om jobbsikkerhet er forhandlet fram i forbindelse med tariffavtaler, må en kunne anta at kostnadene ved dem er tatt hensyn til. Det er også mulig at økt ansettelsessikkerhet medfører at arbeidstakerne aksepterer større interne omstillinger på bedriften. Fra bedriftens side fortoner det seg også mer fordelaktig med en stabil arbeidsstyrke. Det gjør det lettere å investere i opplæring mv. Økt jobbsikkerhet kan altså føre til økt produktivitet. Om disse produktivitetsvirkningene av tiltak for å øke jobbsikkerheten er sterke nok, kan de motvirke kostnadsvirkningene av dem. En kan si at økt ansettelsestrygghet flytter krav om omstillingsevne i arbeidslivet over til lønnsdannelsen og til de interne omstillinger i bedriftene.

I en situasjon der bedriftenes bemanning er i samsvar med produksjon og etterspørsel, bedriftene har rimelig inntjening, og samlet sysselsetting er stabil eller i oppgang, er det liten grunn til å tro at tilpasningskostnader vil gi vesentlige utslag for sysselsettingen. En slik situasjon vil bl.a. være preget av avgang av eldre arbeidstakere som vil kunne gi grunnlag for en nyrekruttering av yngre arbeidstakere. Når økonomien vokser, vil arbeidstakerne dessuten på eget initiativ søke seg over i nye jobber i ekspanderende bedrifter. Nedbemanning i de bedrifter som må gjennomføre dette, kan i stor grad skje uten at en må gå til oppsigelser.

Tiltak for å beskytte de arbeidstakerne som er i jobb, kan imidlertid få sterke virkninger i en periode der konjunkturene svekkes sterkt og de langsiktige vekstutsikter fortoner seg vesentlig svakere enn tidligere. Bedriftene vil da ønske å nedbemanne. De forpliktelser de har påtatt seg under gunstigere vilkår i økonomien, viser seg da å bli langt mer kostbare enn de hadde trodd. Nedbemanningen tar tid og tærer på egenkapitalen. I den nye «likevekten» med svekket økonomi og pessimistiske forventninger om fremtiden, blir bedriftene langt mer forsiktige enn før med å gå til nyansettelser. Samtidig er det regelverket som bestemmer ansettelses- og oppsigelseskostnader uendret og ikke tilpasset bedriftenes økonomi. Gjennomgående er de forbedringer i stillingsvern og arbeidstidsbestemmelser som partene i arbeidslivet har kommet fram til og nedfelt i sine avtaler, senere blitt gjort gjeldende for hele arbeidslivet ved at de er innarbeidet i lovverket. Dette har bidratt til mer ensartede forhold mellom de ulike deler av norsk arbeidsliv. Men dermed har ikke lenger partene samme mulighet for løpende å tilpasse disse bestemmelsene gjennom forhandlinger og lokale avtaler.

Den stabilisering av sysselsettingen som disse ordningene har medført, kan ha bidratt til å strekke ut i tid den tilpasning av sysselsettingen som norske bedrifter har måttet foreta etter 1987 i lys av svakere vekstutsikter for norsk økonomi. I en slik periode beskyttes arbeidsplassene for de som er i jobb og nyrekrutteringen faller sterkt. Men tiltakene kan også ha virkninger i en situasjon der arbeidskraftetterspørselen tar seg opp. Bedriftene vil være tilbakeholdende med å nyrekruttere i lys av de kostnader som knytter seg til nyansettelser. I første omgang møtes den økte etterspørselen ved økt overtidsarbeide, framfor nyansettelser. Ulempen med denne type regelverk er at det kan ta lengre tid før oppgangen gir seg utslag i økt rekruttering. Disse forholdene medfører at de grupper som har gått ut i arbeidsmarkedet i denne perioden, har hatt vanskeligere vilkår enn tidligere ungdomskull og – antakelig – også vanskeligere vilkår enn senere ungdomskull som etablerer seg i en mer balansert situasjon i arbeidsmarkedet.

Kort sagt: Regelverket for oppsigelse stabiliserer antall sysselsatte personer. Ved balanse i arbeidsmarkedet og under gode konjunkturer har dette positive effekter. Men under nedgangsperioder og vedvarende arbeidsløshet kan utslagene være negative – særlig for de som er nykommere på arbeidsmarkedet – ved at det tar lengre tid før oppgangen fører til nyansettelser.

Det er ikke bare selve regelverket som ligger bak denne utviklingen. Det er mulig å argumentere for at arbeidsmarkedet generelt er preget av sperrehakeeffekter der en situasjon med knapphet på arbeidskraft fører til at bedriftene gjennomgående velger å «hamstre» arbeidskraft (labour hoarding) for å være sikre på at de klarer å dekke også situasjoner med høy etterspørsel. For å spare opplæringskostnader, ønsker de også å holde på den arbeids-kraften de har bekostet opplæring på. Dette forlenger perioden med stramhet i arbeidsmarkedet. Men når oppsigelsene begynner å komme og arbeidsledigheten stiger, vil man nå en grense der bedriftene ser at hamstring ikke lenger er nødvendig eller lønnsomt. Det vil alltid være mulig å rekruttere de arbeidstakere med den type kvalifikasjoner som man trenger, og opplæring av nyansatte blir billigere enn å ha faglært arbeidskraft gående uvirksomme. Bedriftene nedbemanner ytterligere og arbeidsledigheten stiger tilsvarende (Moene og Nymoen 1991). En slik skjerpet konkurranse om jobbene vil naturlig ramme den arbeidstakergruppe der det knytter seg stor usikkerhet til ansettelsesbeslutningen – ungdomsgruppen (jf. *"Bedriftenes ansettelser"* i kapittel 8.1).

Larsen og Eriksen (1993) viser at det er en lang rekke forhold som påvirker bedriftenes beslutninger om å gå til oppsigelse. De kostnader som er nedfelt i lovverk og avtaler, vil normalt kunne betegnes som tidskostnader (det krever mye arbeid å gjennomføre en oppsigelse) og som økonomiske kostnader (kompensasjon til den som sies opp). Men en oppsigelse innebærer også det en kan kalle sosiale kostnader – det medfører en belastning å gå til en oppsigelse i et lite lokalsamfunn, og oppsigelser svekker samarbeidsklimaet i bedriftene, og det kan svekke bedriftens renomme gjennom dårlig mediaomtale. I norsk arbeidsliv er det i stor grad de sosiale kostnadene bedriftene vurderer som et betydelig eller uoverstigelig hinder for oppsigelser. For en kortvarig ansettelse er dette tilfelle i knapt 60 pst. av bedriftene, mens tidsmessige kostnader var et betydelig eller uoverstigelig hinder i 50 pst. av bedriftene og for økonomiske kostnader var andelen vel 25 pst.

Analysen viser også at kostnadene tiltar med lengden av ansettelsesforholdet. Tidskostnadene øker da relativt mye og er et betydelig eller uoverstigelig hinder for nær 85 pst. av bedriftene, samme andel som for de sosiale kostnadene. De økonomiske kostnadene hadde samme virkning for om lag 55 pst. av bedriftene.

Den viktigste effekten av slike oppsigelseskostnader er antakelig at bedriftene blir mer forsiktige med nyansettelser generelt. De grupper det er størst usikkerhet med å ansette, vil være de som rammes sterkest av dette. Som vist i *"Bedriftenes ansettelser"* i kapittel 8.1., gjelder dette blant annet ungdom med lav utdanning og lite arbeidserfaring.

10.4 STILLINGSVERN I NORGE OG ANDRE LAND

Drøftingene foran viser at lovgivningen for å styrke arbeidstakernes stilling kan ha en rekke effekter på arbeidsmarkedet. Disse effektene er ofte vanskelig å belyse tallmessig. På teoretisk grunnlag er den sterkeste konklusjonen en kan trekke at slike tiltak primært styrker insidernes stilling i bedriften, at sysselsettingen stabiliseres, og at bedriftene blir mer forsiktige med tanke på hvem de ansetter. Dette kan svekke nykommerne som ikke får prøve seg i jobber som kan gi verdifull arbeidserfaring, og særlig de som går ut i arbeidsmarkedet under lavkonjunkturer. Studier basert på norske forhold finnes ikke. Studier fra andre land er blant annet oppsummert av Det økonomiske råds formandskap i Danmark. Det fremgår blant annet:

– En undersøkelse av de svenske Åman-lovene som innskrenket arbeidsgivernes oppsigelsesmuligheter viste at bedriftene reduserte oppsigelsene, men også hadde blitt mer forsiktige med ansettelser. Marginalgruppene og nykommere i arbeidsmarkedet ble dermed skadelidende.

- Engelske undersøkelser som dekker perioden 1960-1979 da bedriftenes kostnader ved å tilpasse arbeidsstokken økte sterkt, viste at tiltakene førte til at:
  - antall sysselsatte var mer stabilt, men arbeidstiden varierte sterkere
  - det ble færre oppsigelser, men de som ble arbeidsledige fikk lenger ledighetsperioder
  - total ledighet ble større.

- Undersøkelser for Storbritannia og Vest-Tyskland viser at enkelte land har fått en tendens til to-deling av arbeidsmarkedet som følge av slik lovgivning: Store bedrifter benytter mindre underleverandører og variasjoner i etterspørselen slår ut i slike mindre bedrifter. Mer generelt viser mange land en to-deling der noen typer bedrifter/bransjer/yrker er preget av stor jobbsikkerhet mens andre deler av økonomien er preget av mer usikre arbeidsforhold.

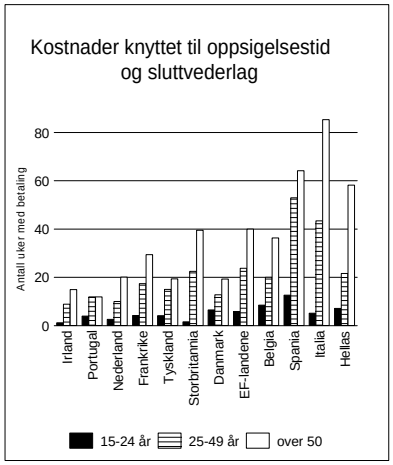
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har utarbeidet en rapport (Nesheim og Rasmussen 1993) som gir en oversikt over virkningen av stillingsvern og ansettelsesformer. Gjennomgangen omfatter lov- og avtaleverkets bestemmelser om individuelle oppsigelser og masseoppsigelser, og reguleringer knyttet til atypiske ansettelsesforhold, i første rekke utleie av arbeidskraft og adgang til midlertidig ansettelse. Dette avsnittet er basert på rapportens konklusjoner.

Foruten Norge omfatter analysen i SNF-rapporten Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Italia. Beskrivelsen omfatter dermed de land hvor hovedtyngden av konkurrenter til norske bedrifter kommer fra, samtidig som de land som blir sett på som ytterpunkter når det gjelder jobbeskyttelse i Vest Europa er inkludert. Slike sammenligninger må nødvendigvis bli overflatiske. Lov- og avtaleverket er sammensatt og komplisert. En kan bare gi et forenklet bilde av reguleringene i hvert land.

For å forstå reguleringer knyttet til ansettelse og oppsigelser er det viktig å forstå hvilken arbeidsrettslig sammenheng de inngår i. Det er i dag store forskjeller mellom ulike europeiske land når det gjelder hvilken betydning lovregulering og kollektive avtaler har. Når det gjelder *individuelle oppsigelser* representerer Storbritannia og Danmark et ytterpunkt. I Danmark finnes det ingen generelle regler som beskytter alle ansatte mot usaklige oppsigelser. I Hovedavtalen mellom partene i arbeidslivet er det en bestemmelse om usaklig oppsigelse. Denne omfatter imidlertid ikke alle arbeidstakere. Generelt er en arbeidstaker i Storbritannia ikke omfattet av oppsigelsesreglene før etter to års sammenhengende ansettelse. Denne bestemmelsen medfører at bare 40-45 prosent av arbeidstakerne kvalifiserer for lovbeskyttelse. En rekke grunner er akseptable som grunnlag for oppsigelse, inkludert overtallighet, økonomiske forhold eller teknologiske endringer.

I Norge omfatter vernet mot usaklige oppsigelser grunnet virksomhetens forhold i prinsippet alle arbeidstakere i ordinære arbeidsforhold. En oppsigelse regnes som saklig dersom den bygger på en vurdering av hva som er økonomisk nødvendig for bedriften.

Italia, Frankrike, Tyskland og Sverige har alle lovverk som beskytter mot usaklig oppsigelse og krever begrunnelse fra arbeidsgivers side. Det er imidlertid store forskjeller i prosedyre og innhold, noe som gjør en sammenligning mellom disse landene og Norge vanskelig. Ut fra lov- og avtaleverk kan det synes som om bedriftenes handlefrihet generelt er noe større i Storbritannia og Danmark enn i de andre landene.



Figur 10.1 Kostnader knyttet til oppsigelsestid og sluttvederlag. 1989-90
Kilde: EF-kommisjonen 1993.

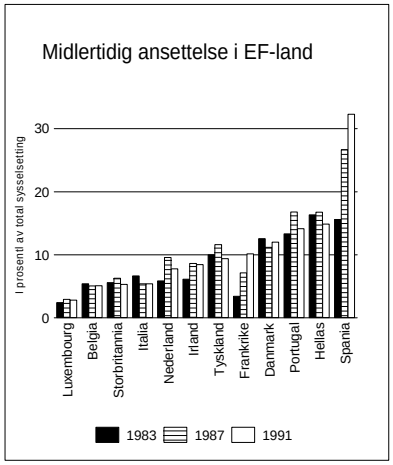
I en rapport fra EF-kommisjonen (1993) blir kostnader knyttet til oppsigelsesfrister og sluttvederlag (ved individuelle oppsigelser) beregnet for EF-landene, jf. figur 10.1. Beregningen bygger på nasjonalt lovverk og kollektive avtaler og representerer minimumsstandarder. Kostnadene varierer sterkt med alder i alle land. Det er også store nasjonale forskjeller. Italia har høye kostnader for de to eldste aldersgruppene, over 50 år (nesten 2 årslønner) og 25-49 år (nesten 1 årslønn). Det er også jevnt over større kostnader i Storbritannia enn i Frankrike, Tyskland og Danmark. I Tyskland er kostnadene tilsvarende ca 20 og ca 16 ukers lønn for de to eldste aldersgruppene. Dette er ca 1/4 og ca 1/3 av tilsvarende kostnader i Italia. I Norge er (minimums) oppsigelsestid på en måned og maksimalt 6 måneder. Arbeidstakere over 50 år i LO-NHO-området ytes et sluttvederlag på opp til ti ukers lønn. Det vil i dag variere mellom 12 000 og 28 500 kroner. Disse kostnadene er altså klart lavere i Norge enn i Tyskland.

Ved vurdering av *adgangen til midlertidig ansettelse* («fixed term contracts»), pekes det på at Storbritannia og Danmark har relativt svakt stillingsvern for ordinære oppsigelser, slik at det ikke er noe behov for å lovregulere midlertidig ansettelse i disse landene. I vest-europeiske land med sterkere stillingsvern er adgangen til midlertidig ansettelse regulert gjennom lovverket. Etter en vurdering av tre sentrale sider ved denne reguleringen; vilkår for bruk av ansettelsesformen, maksimal varighet av og begrensinger på fornyelse av midlertidig ansettelse, konkluderer SNF-rapporten slik:

> «Ut fra det faktum at Norge (og Sverige) ikke har eksplisitte regler som begrenser varighet og fornyelse av midlertidige ansettelser, kan det synes som om bestemmelsene åpner for større handlefrihet for bedriftene enn i Frankrike og Italia. Imidlertid kan dette motvirkes av andre bestemmelser, samt forskjeller i rettspraksis mellom land. Vi har også for tynt grunnlag til å sammenligne bestemmelsene om vilkår for bruk av midlertidige ansettelser. Dette gjør det vanskelig å plassere norsk lovgivning på dette området i forhold til Tyskland, Frankrike og Italia når det gjelder i hvilken grad det åpnes for numerisk fleksibilitet.»

Som vi skulle forvente ut fra bestemmelsene er andelen med midlertidig ansettelse klart lavere i Italia enn i Tyskland og Frankrike. Tall for Norge fra Arbeids- og

bedriftsundersøkelsen i 1989 som er referert i NOU 1993:19 viser at 11 prosent av samtlige arbeidsforhold var midlertidige. Disse tallene er sterkt påvirket av ansettelsesforholdene i offentlig sektor, spesielt i helsesektoren og i skoleverket, der det er et stort omfang vikariater, årsengasjementer mv. I bygg- og anleggsvirksomhet var andelen midlertidige arbeidsforhold 7 prosent, i verkstedindustrien $4^{1}{}_{2}$ prosent.



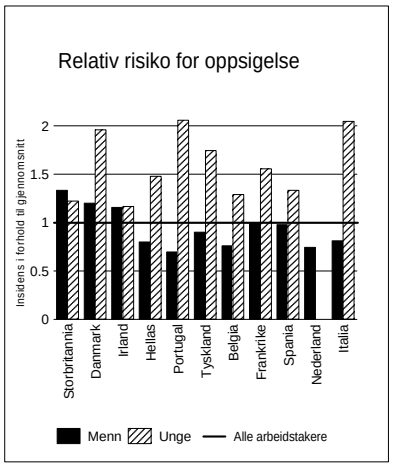
Figur 10.2 Midlertidig ansettelse i EF-land. 1983-1991. Prosentandeler
Kilde: EF-kommisjonen 1993.

En sammenligning av den samlede effekt av slike reguleringer er svært vanskelig. Landene vil kunne plasseres forskjellig i forskjellige dimensjoner av reguleringene. Tentativt konkluderer SNF-rapporten

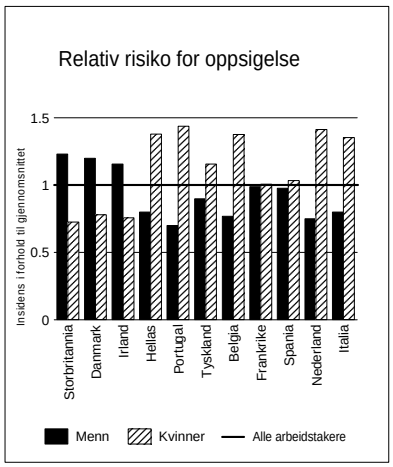
> «at England/Danmark har totalt sett svakere jobbeskyttelse enn Norge/Frankrike/Tyskland/Sverige, som igjen har svakere jobbeskyttelse enn Italia. Den innbyrdes rangering mellom Norge, Frankrike, Tyskland og Sverige er usikker.»

De tallfestinger av kostnader ved stillingsvern som er referert foran, viser at kostnadene knyttet til ansettelse av ungdom i de fleste land er lavere enn ved tilsetting av eldre arbeidstakere. Som nevnt i *"Tilpasningskostnader ved ansettelser og oppsigelser"* i avsnitt 10.3 vil imidlertid selve hovedformålet med stillingsvernbestemmelser – å sikre trygghet i et gitt ansettelsesforhold – ha konsekvenser for nykommere i arbeidsmarkedet i perioder med en svak konjunkturutvikling. I en oppfølgingsanalyse fra SNF (Rasmussen (1993): Stillingsvern: Virkninger for ungdom) refereres resultatene fra en tverrsnittsstudie av landene i EF (Mosley og Kruppe (1992)). I analysen, som er basert på tall for ett år (1989), sammenholdes graden av stillingsvern mot omfanget av *ufrivillig* avslutning av arbeidsforhold fordelt etter kjønn og alder. Analysen viser for det første at risikoen for å bli sagt opp er lavere i land med sterkt stillingsvern, men også at andelen arbeidsledige som gikk ut av ledighet igjen er høyere i land med svakt stillingsvern. Av spesiell interesse er imidlertid fordelingen av risikoen for ufrivillig avslutning av et ansettelsesforhold. I land med sterkt stillingsvern har voksne menn og eldre lavere risiko for å bli sagt opp enn i land med svakt stillingsvern. Men for ungdom og kvinner er sammenhengen den motsatte. De samme forhold gjør seg også gjeldende om ansettelsesforholdet i utgangspunktet var en midlertidig arbeidskontrakt. Mosleys resultater er gjengitt i figur 10.3-10.6. Landene er rangert slik at de med svakest stillingsvern er plassert til venstre langs aksen i bunnen av figurene, de med sterkest stillingsvern er plassert til høyre i sti-

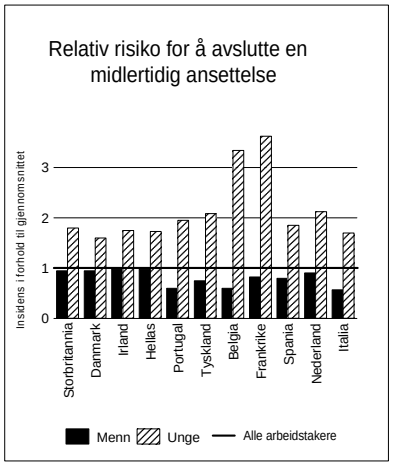
gende orden. Høyden på kolonnene angir de ulike gruppers risiko for å bli sagt opp sett i forhold til gjennomsnittet av alle arbeidstakere. Kolonnene for menn viser en jevn tendens til å falle med stigende styrke for stillingsvernet, for kvinner og unge er det motsatt. I EF-land med sterkt stillingsvern vil altså ungdom og kvinner i større grad ta belastningen ved bemanningsreduksjoner, mens belastningen jevnes mer ut i land med svakt stillingsvern.



Figur 10.3 Relativ risiko for oppsigelse, voksne menn og ungdom.
Figuren viser avviket fra gjennomsnittlig risiko for oppsigelse for voksne menn og ungdom.
Kilde: Rasmussen, SNF-rapporten nr. 79, 1993.

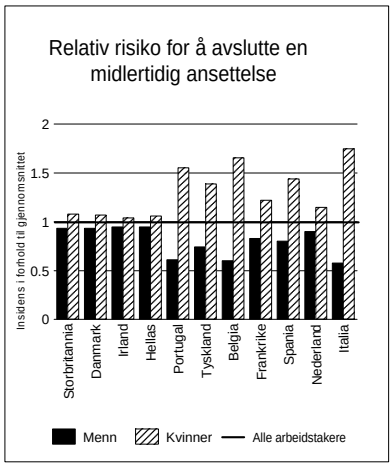


Figur 10.4 Relativ risiko for oppsigelse, voksne menn og kvinner.
Figuren viser avviket fra gjennomsnittlig risiko for oppsigelse for voksne menn og kvinner.
Kilde: Rasmussen, SNF-rapporten nr. 79, 1993.



Figur 10.5 Relativ risiko for å avslutte en midlertidig ansettelse, menn og ungdom.
Figuren viser avviket fra gjennomsnittlig risiko for å avslutte en midlertidig ansettelse for voksne menn og ungdom.

Kilde: Rasmussen, SNF-rapporten nr. 79, 1993.



Figur 10.6 Relativ risiko for å avslutte en midlertidig ansettelse, menn og kvinner.
Figuren viser avviket fra gjennomsnittlig risiko for å avslutte en midlertidig ansettelse for voksne menn og kvinner.

Kilde: Rasmussen, SNF-rapporten nr. 79, 1993.

Disse erfaringene underbygger et viktig trekk ved stillingsvernbestemmelser. Selv om avtaleverket formelt sett er nøytralt mellom ulike arbeidstakergrupper, slik *"Regelverk og sysselsetting av ungdom"* i kapittel 5 dokumenterer er tilfelle i Norge i dag, er dets virkninger langt fra nøytrale når bedriftene står i en rekrutterings- eller oppsigelsessituasjon. Det er et samvirke mellom stillingsvernbestemmelser og bruk av ansiennitetskriterier på den ene side og den manglende informasjon arbeidsgiverne ofte har om ungdom som arbeidstakere.

Det er vanlig å anta at det knytter seg større kostnader til ansettelse og intern opplæring av ungdom enn av eldre arbeidstakere. Dette begrunnes gjerne med at unge arbeidssøkere ofte ikke har arbeidserfaring og tilhørende referanser å vise til-

bake til. De har dermed vanskelig for å dokumentere både kompetanse og regularitet i arbeidsrutiner mv. Spesielt gjelder dette unge arbeidsløse. Arbeidsgiver står ofte overfor langt større usikkerhet ved ansettelse og opplæring av ungdom enn av andre grupper arbeidssøkere. Samtidig vil stillingsvernet medføre at bedriften bindes opp av sin ansettelsesbeslutning. Dette kan medføre at bedriftene blir mer tilbakeholdne med å ansette ungdom. I tillegg kan bedriftene risikere at investeringer i opplæring av nytilsatte går tapt fordi disse må gå først ved bemanningsreduksjoner. Bedriftene kan bli mer tilbakeholdne med å pådra seg opplæringskostnader. Stillingsvernbestemmelser kan altså forsterke forskjeller i sysselsettingsmuligheter mellom grupper slik undersøkelsen fra EF-landene peker i retning av.

Det er grunn til å understreke at sammenligninger av stillingsvernet i ulike land ikke gir det fulle bilde av fleksibiliteten i de ulike lands arbeidsmarkeder. Viktige tilleggsmomenter er omfanget av aktiv arbeidsmarkedspolitikk , og myndighetenes villighet til å gripe til – og partenes vilje til å akseptere – inntektspolitiske tiltak. Norge kommer godt ut i internasjonale sammenligninger av begge disse forholdene, noe som kan ha bidratt til at Norge har en relativt lav likevektsledighet (jf. *"Arbeidsledighet"* i kapittel 8.4). Dette har bidratt til en sterk neddemping av lønnsveksten i den perioden vi nå har bak oss. Men den lave likevektsledigheten reflekterer også fordelen ved å ha hatt statsfinansiell handlefrihet til holde innenlandsk etterspørsel på et høyere nivå enn andre land. Utfordringen for norsk arbeidsmarkedspolitikk i årene framover er å motvirke de forhold som drar likevektsledigheten oppover – og dermed sørge for at ledigheten forblir lav i forhold til det vi ser i andre land. Vurderingen av tilpasningskostnader og andre forhold som påvirker omstillingsevnen i det norske arbeidsmarkedet, må gjøres i et slikt lys.

10.5 OPPLÆRINGSKOSTNADENES BETYDNING

Analysen i *"For høy begynnerlønn?"* i kapittel 9 legger hovedvekt på samsvaret mellom relativ lønn og relativ produktivitet i arbeidsforholdet. Spørsmålet om konsekvenser av endringer i den enkelte lønnstakers produktivitet gjennom yrkesaktiv periode og av tiltak for å heve lønnstakernes kompetanse og produktivitet, kan i stor grad belyses innenfor rammen av den såkalte humankapitalteorien (jf. *"Bedriftenes ansettelser"* i kapittel 8.1). I dette avsnittet er vi opptatt av om lønnssystemene i norsk arbeidsliv er slik utformet at bedrifter og arbeidstakere gis tilstrekkelig insentiv til løpende å oppgradere arbeidsstyrkens kompetanse.

Arbeidstakerne tilegner seg i prinsippet to typer kompetanse ved opplæring i bedriften. Den ene typen kompetanse er av generell karakter. Det betyr at den kan anvendes også i andre arbeidsforhold. Den andre typen kompetanse er den bedriftspesifikke kompetanse som kun har verdi i den bedriften han/hun er tilknyttet. Den første typen kompetanse betyr altså at arbeidstakeren kan kreve høyere lønn også i andre arbeidsforhold, mens den andre typen kompetanse bare gir grunnlag for høyere lønn i den bedriften som har gitt opplæringen. I praksis vil det ofte være en flytende overgang mellom disse to typene opplæring, men begrepsmessig er skillet viktig for å forstå implikasjonene for lønnssystemene i arbeidslivet.

Sett fra bedriftens side vil det ikke være sikkert at den får noe igjen ved å gi arbeidstakerne økt generell kompetanse. Prøver den å hente inn noe av kostnadene ved opplæringen ved å holde lavere lønn for de opplærte arbeidstakerne, kan disse skifte jobb og få høyere lønn i andre bedrifter som har «sluppet unna» opplæringskostnadene. Teorien sier at i slike tilfelle må arbeidstakerne selv bære kostnadene ved den generelle opplæringen, og det vil skje ved at bedriftene i opplæringsperioden betaler en lønn som er lavere enn det deres produktivitet i denne perioden tilsier.[15] Teorien underbygger altså at lønnsforskjellene mellom arbeidstakere under

opplæring og mer erfarne arbeidstakere skal være større enn det produktivitetsforskjellen tilsier. Sagt på annen måte: Det er arbeidstakerne selv som skal dekke kostnadene ved generell kompetanseoppbygging, bedriftene vil ikke ha tilstrekkelige insentiver til å gjøre dette. I utgangspunktet vil en tro at det er de yngste arbeidstakerne som mottar mest generell opplæring og der forskjellen mellom løpende produktivitet og avlønning skal være størst. Tall for Norge som er referert nedenfor, viser at de yngre arbeidstakerne mottar relativt lite formell utdanning i arbeidsforholdet. Med formell utdanning menes da kurs ol. For yngre arbeidstakere vil mye av den generelle opplæringen – det å tilegne seg egenskaper som kommer godt med også i senere arbeidsforhold – skje i den løpende deltakelse i arbeidet i bedriften.

For det tilfellet at bedriften investerer i bedriftsspesifikk opplæring av arbeidstakerne, vil det ikke være samme fare for at den ikke kan hente inn noe av avkastningen ved å gjennomføre opplæringen. Arbeidstakerne vil ikke kunne omsette opplæringen i økt lønn utenfor egen bedrift. Bedriftene vil derfor dekke deler av opplæringskostnadene. Noe av kostnadene vil imidlertid dekkes av arbeidstaker selv. På samme måte deler arbeidsgiver og arbeidstaker gevinsten av opplæringen. For at arbeidstakeren skal kunne få størst mulig avkastning av dette har han/hun interesse av å sørge for at arbeidsforholdet varer lenge. Dette gjør at bedriften kan sette lønnen etter fullført opplæring noe lavere enn produktiviteten, og at arbeidsgivers kostnader fremkommer ved at lønnen i opplæringsperioden settes høyere enn produktiviteten. Denne type opplæring tilsier noe mindre lønnsforskjell mellom yngre og mer erfarne arbeidstakere enn om det gis generell opplæring, men lønnen skal likevel øke gjennom arbeidsforholdet.

Felles for de to saksforholdene som er drøftet over, er at produktivitetsforskjeller bestemmer lønnsforskjellene. Hvis opplæringen ikke slår ut i økt produktivitet, er det heller ikke grunnlag for lønnsøkning. For lønnsfastsettelsen for yngre arbeidstakere gir teorien noe forskjellige implikasjoner. Gis det generell opplæring på arbeidsplassen, skal avlønningen i opplæringstiden være lavere enn det produktiviteten tilsier. Gis det bedriftsspesifikk opplæring, kan lønnen være noe høyere enn det produktiviteten tilsier.

Teoriene om humankapital er utviklet for å forklare særtrekk ved det amerikanske arbeidsmarkedet. Den enkle fremstillingen som er gitt foran er senere videreutviklet for å forklare en rekke viktige trekk i lønnsdannelsen i USA. Teorien kan imidlertid også antas å ha relevans for det norske arbeidsmarkedet, ikke for å forklare hva som faktisk skjer, men for å belyse konsekvensene av det system for lønnsfastsettelse som har utviklet seg i Norge. For sammenklemte lønnsstiger, dvs. for høye begynnerlønninger i forhold til hva den enkelte lønnstaker oppnår senere i arbeidsforholdet, kan slå ut i for lave investeringer i humankapital i arbeidslivet. Bedriftene ser ingen mulighet for å få en tilstrekkelig avkastning av slike investeringer.

Dersom en opprettholder en sammenklemt lønnsstige i de sentraliserte lønnsoppgjørene, vil dette kunne slå ut i press i motsatt retning i den lokale lønnsfastsettelse. Bedriftene vil søke å trekke til seg arbeidstakere med høy kompetanse fra andre bedrifter. Dette er mindre kostbart enn å selv lære dem opp. Lønnsglidningen for høyt kvalifiserte arbeidstakere kan tenkes å gå så langt at bedriftene til slutt likevel ser at det er lønnsmessig grunnlag for å gi egne arbeidstakere den ønskede opplæring i stedet for å kjøpe dem. Hvis en søker å motvirke en slik lønnsdifferensiering, kan dette som nevnt føre til at det gis for lite opplæring i arbeidslivet.

15. Med produktivitet vil vi i dette avsnittet mene arbeidstakerens underliggende produktivitet, dvs. før opplæringskostnadene er trukket fra.

Lærlingesystemet er det klareste eksemplet på generell opplæring i bedriftene. Den opplæring som gis, kan nyttiggjøres i alle bedrifter i faget. I tråd med drøftingene over er dette en opplæring som ikke skal bekostes av den enkelte bedrift, men av den enkelte arbeidstaker. Dette skjer i form av relativt lav lønn i opplæringstiden (og at opplæring i skoledelen av opplæringen må finansieres ved lån og stipender mv.) Utvalget kommer tilbake til lærlingeordningen i *"Utdanning og arbeidsliv"* i kapittel 12.

Empiriske studier som gir grunnlag for å vurdere om lønnssystemene i Norge gir bedriftene tilstrekkelig insentiv til å drive opplæring av egne ansatte, finnes ikke. I Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (ABU) i 1989 ble det stilt spørsmål om arbeidstakerne siste år hadde deltatt i formell utdanning bekostet av bedriften. Dette var tilfelle for 33 prosent av arbeidstakerne. I tabell 10.2 er tallene for Norge sammenstilt med opplysninger fra andre land. Utdanningsintensiteten i Norge ligger noe under Australia og Finland (der spørsmålet var noenlunde likt det som ble stilt i den norske undersøkelsen), mens det virker som norsk næringsliv gir mer utdanning enn nederlandske bedrifter og langt mer enn bedrifter i USA. Japan synes derimot å legge høy vekt på formell intern utdanning. I Norge er denne typen utdanning generell i karakter, 88 prosent av de spurte sier at de tror at utdanningen vil være svært eller noe nyttig i en annen bedrift. ABU-tallene viser også svært liten forskjell i mønster mellom små og store bedrifter. 31 prosent av bedrifter med 2-20 ansatte bekostet slik utdanning, for bedrifter med 51-200 ansatte var andelen 33 prosent. Først i bedrifter med mer enn 200 ansatte steg andelen til 36 prosent. Aldersfordelingen er vesentlig skjevere. For menn under 25 år er det 22 prosent som mottar slik utdanning, for kvinner under 25 år er andelen 28 prosent, mens gjennomsnittet altså var 33 prosent. Den lave andelen for ungdom kan ha sammenheng med at den kompetanse som tilbys, samsvarer med den kompetanse yngre arbeidstakere med nylig avsluttet skolegang allerede har. Vurderer en utdanningstilbudet etter tjenestetid i bedriften, jf. tabell 10.2, viser det seg at tilbudet er høyest ved 6-9 års tjenestetid, men at det ellers er liten forskjell mellom grupper.

ABU-undersøkelsen bekrefter også at det nok er vanskelig å trekke noe skille mellom generell og bedriftsspesifikk kompetanse. Teorien tilsier at arbeidstakerne selv skal betale – i form av lavere lønn – kurs som gir generell kompetanse. Som nevnt anså de fleste arbeidstakerne at de formelle kursene de hadde deltatt på – og som bedriftene hadde betalt – ga kompetanse med bredt anvendelsesfelt. Tilgjengelige data gir ikke grunnlag for å belyse om opplæringsinnholdet er reflektert i lønningene. Hvis ABU i tillegg hadde spurt i hvor stor grad arbeidstakerne brukte av egne ressurser på videreutdanning i jobbøyemed, ville omfanget av generell opplæring kunne vært bedre belyst.

Internasjonale sammenligninger av den type som er referert i tabell 10.2, må nødvendigvis gjøres med en rekke forbehold. Blant annet burde en hatt med bedriftenes vurderinger av den generelle kompetanse arbeidstakerne har med seg fra skoleverket. Sammenligningen av land omfatter heller ikke land der lærlingesystemet har en bred plass (Tyskland, Østerrike, Sveits). Sammenholdt med de land en har opplysninger for, virker det som norske bedrifter gir like mye (formell) opplæring som bedrifter i andre land.

Larsen og Eriksen (1993) viser at de stillinger ungdom vurderes å passe bedre inn i enn andre grupper, er preget av lave krav til opplæring. I nær 50 prosent av stillingene som passet spesielt for ungdom, var kravet til opplæring en uke eller mindre – gitt at ungdommen i utgangspunktet hadde den nødvendige grunnkompetansen for jobben. I stillinger som voksne arbeidstakere passet best inn i, var denne andelen 30 prosent. Men en relativt stor andel av ungdomsstillingene (30 pst.) krevde opplæring på 6 måneder eller mer. Dette vil typisk gjelde for lærlinger. Spør-

reundersøkelsen viste også at ungdomsjobbene i større grad enn andre jobber krever opplæring i form av spesielle kurs og veiledning av kolleger og overordnede.

Tabell 10.2: Andelen arbeidstakere som har gjennomført formell utdanning i sin nåværende bedrift

Tjenestetid	Australia 1989[1)]	Finland 1989	Japan 1991	Nederland 1990	Norge 1989	USA 1991
	Siste År	Siste År	Gjennom ansettelsesforholdet	Siste to År	Siste År	Gjennom ansettelsesforholdet
0 til 5 år	32,8	-[2)]	76,2	22,1	32,1	12,5
6 til 9 år	40,2	49,9	74,1	29,0	37,8	22,4
10 til 14 år	-	49,3	75,2[3)]	29,5	33,7	23,4
15 til 19 år	39,4[4)]	53,0	-	29,7	37,0	24,8
20 år og mer	36,4	51,4	-	23,3	28,6	26,2

1) Opplæring gjennomført på arbeidsplassen.
2) 24 prosent under ett år, 39 prosent for ett år, 44 prosent for to år, 47 prosent for 3-4 år.
3) 10 år og mer.
4) 10 år til 19 år.

Kilde: OECD (1993)

KAPITTEL 11

Arbeidsmarkedspolitikken

11.1 INNLEDNING

I dette kapittelet skal vi vurdere effektene av aktive og passive arbeidsmarkedstiltak på arbeidsløsheten blant unge. Vi baserer drøftingen på en gjennomgang av nyere forskning om dette temaet i Norge og supplerer med resultater fra lignende forskning i utlandet, i første rekke fra de andre skandinaviske landene. Følgende spørsmål vil bli belyst:

- Hvordan kan arbeidsmarkedstiltak teoretisk tenkes å påvirke arbeidsløsheten via de arbeidsløses produktivitet, bedriftenes usikkerhet og kostnader ved å ansette ledige, sammenkoplingen av ledige jobber og arbeidstakere og selve lønnsdannelsen?
- Bidrar tiltakene til å redusere arbeidsledigheten/øke sysselsettingen totalt sett?
- Hva sier empirisk forskning om hvorvidt deltakelse på tiltak øker den enkeltes sjanser for å få en jobb og/eller høyere inntekt?
- Har tiltakene effekter for andre enn dem som deltar – f.eks. ved at deltakerne får jobb på andres bekostning – såkalte fortrengningseffekter?

11.2 VIRKNINGER AV AKTIVE ARBEIDSMARKEDSTILTAK

11.2.1 Tiltak som fremmer produktiviteten og reduserer usikkerheten

Flere arbeidsmarkedstiltak har som målsetning å øke deltakernes framtidige muligheter i arbeidsmarkedet gjennom å øke deltakernes produktivitet, opprettholde tidligere oppnådd produktivitet og eventuelt gjøre den mer i samsvar med arbeidslivets behov. De forskjellige tiltakstypene vektlegger denne målsetningen ulikt. Mens rene kvalifiseringstiltak har kompetanseheving og omskolering som sitt hovedmål, har ulike typer sysselsettingstiltak også opprettholdelse av kvalifikasjoner som målsetning. Grovt sett følger oppdelingen kvalifiserings- og sysselsettingstiltak skillet mellom tilbuds- og etterspørselsrettede tiltak. I *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6 er det gitt en oversikt over de ulike tiltakene.

For de helt unge ledige (16-19 år) satses det på utdannelse innen det ordinære utdanningssystemet. Dette må antas å ha en klar produktivitetsfremmende effekt samt være det mest hensiktsmessige ut i fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Denne gruppen mangler i første rekke den generelle kompetansen som skolevesenet gir. Enkelte unge blir imidlertid gående i en runddans mellom ulike grunnkurs uten å få fullført videregående opplæring (jf. *"Utdanning og arbeidsliv"* i kap. 12). I den grad dette er et utbredt fenomen, reduseres den produktivitetsfremmende effekten.

Tiltakene skal i første rekke øke jobbmulighetene for dem som deltar. I den grad tiltakene bidrar til å øke gjennomsnittsproduktiviteten i arbeidsstyrken, vil den totale etterspørselen etter arbeidskraft øke, gitt lønnsnivået. Produktiviteten kan øke både som følge av den kunnskap tiltaksdeltakerne har ervervet seg, men også som følge av uformell spredning av kunnskap til andre.

Kvalifiseringstiltak kan avhjelpe flaskehalser i økonomien ved å få fram manglende spesialkompetanse. Dette kan gjøre bedrifter i stand til å påta seg oppdrag de før ikke tok. Tiltaket har i så fall positive ringvirkninger ved at flere kan ansettes i ordinære stillinger utover dem som har deltatt på tiltak. På denne måten kan tiltak rettet mot voksen arbeidskraft ha positive effekter for ungdom.

Økt gjennomsnittsproduktivitet kan føre til økte lønnskrav både på grunn av økt lønnsevne i bedriftene og ut i fra den tankegangen at arbeidstakerne har et rettmessig krav på deler av en verdiøkning de har bidratt til. De gunstige effektene på sysselsettingen av økt etterspørsel etter ordinær arbeidskraft vil i så fall bli redusert.

Tiltakene påvirker ikke bare produktiviteten til deltakerne, men gir trolig signaler til kommende arbeidsgivere om kunnskap som er ervervet. Tiltak som omfatter arbeidslivserfaring gir i tillegg deltakerne referanser å vise til ved seinere jobbsøking.

Tiltak som gir arbeidslivserfaring er det mest effektive tiltaket overfor unge som først og fremst trenger referanser for å komme videre. Effektiviteten er størst overfor dem som har ingen eller liten arbeidslivserfaring.

Reduserer tiltakene usikkerheten ved å ansette den enkelte deltaker, vil deltakerne stille sterkere i jobbkonkurransen. Det viser seg også at enkelte som har deltatt på praksisplasstiltaket får ansettelse på ordinære vilkår på det stedet hvor de har vært utplassert. Tiltaksperioden kan da ha fungert som en uforpliktende prøvetid sett fra arbeidsgivers side. Det er ikke gitt at personen hadde blitt tilsatt uten tiltaket (se forøvrig 11.2.5 om dødvekts-tap). I en undersøkelse av arbeidsmarkedstiltak (Landheim (1991)) oppga 46 prosent av dem som hadde deltatt på praksisplasstiltaket at de hadde fortsatt hos samme arbeidsgiver etter at tiltaket var avsluttet.

Reduserer tiltakene usikkerheten knyttet til nyansettelser, kan ansettelseskostnader reduseres med den følge at etterspørselen etter arbeidskraft øker.

Tiltak som øker deltakernes produktivitet eller reduserer usikkerheten knyttet til dem, relativt til dem som ikke har deltatt på tiltak, kan føre til at deltakerne får jobber disse andre ellers ville ha fått. Den totale sysselsettingseffekten av tiltakene blir i så fall redusert (mer om fortrengningseffekter i 11.2.5).

11.2.2 Økt effektivitet i å sammenkoble ledige jobber og arbeidssøkere

Hvor fort ledige jobber blir fylt avhenger, til et gitt antall ledige, av hvor aktiv den enkelte ledige er i å søke jobb. En del empiriske resultater tyder på at søkeaktiviteten reduseres for den enkelte med ledighetens varighet. Kontakt med et arbeidskontor kan bidra til å motvirke dette.

Det kan diskuteres hvorvidt søkeaktiviteten for unge ledige faller med ledighetsperioden i samme grad som for eldre ledige. Unge har et lengre yrkesaktivt liv foran seg. I et livsløpsperspektiv innebærer dette at inntektsøkningen av å komme i inntektsbringende arbeid er større for en ung. På den andre siden kan nettopp det faktum at en ung har et langt liv med mulig yrkesaktivitet foran seg føre til at en ung ledig har mindre hastverk enn en eldre med å komme i jobb, i tillegg til at et tilbud av jobber som hovedsaklig oppfattes som lite interessante, kan virke mer avskrekkende for en ung enn for en eldre. Unges søkeaktivitet kan også avvike fra eldres som følge av at unge i mye mindre utstrekning har påtatt seg økonomiske forpliktelser.

Ungdom har ofte lite informasjon om sine muligheter i arbeidsmarkedet på grunn av manglende erfaring fra, og kontakt med, arbeidslivet. En del kan ha urealistiske forhåpninger, andre kan ha for negativ oppfatning om mulige jobber. Dette kan føre til at mange unge søker «feil jobber». Yrkesrettet rådgivning på arbeidskontoret, eventuelt deltagelse i tiltak som gir yrkeserfaring, kan derfor ha en spesiell gunstig effekt i å gjøre søkingen mer effektiv for denne gruppen.

Også andre tiltak arbeidskontorene tilbyr, utover selve formidlings- og rådgivningsfunksjonen, påvirker søkeadferden og koblingen mellom arbeidsledige og vakanser.

Tiltak kan av enkelte ledige oppfattes som et onde, noe de er tvunget til å delta på for fortsatt å kunne motta dagpenger. For denne gruppen kan et tilbud, eventuelt pålegg om tiltaksplass, presse fram en stillingstaken til sin egen framtidige tilknytning til arbeidsmarkedet. På denne måten kan tiltaksplasser bidra til økt søkeaktivitet eller til videre utdannelse.

Andre ledige er svært positive til å motta en tiltaksplass. Dette kan føre til at søkeaktiviteten reduseres mens tiltaket pågår, særlig hvis fullføring har en spesiell verdi i form av formell kompetanse. I enkelte tilfeller kan utsiktene til å få delta på attraktive kurs, redusere søkeaktiviteten allerede før tiltaket. Dette gjelder spesielt kurs som er et betalt alternativ til ordinær utdannelse. Ingen ledige er imidlertid garantert plass på konkrete tiltak. En del resultater viser at unge på tiltak har lavere sannsynlighet for å komme i jobb mens tiltaket pågår enn unge arbeidsledige som ikke er på tiltak. Dette forklares blant annet med redusert søkeaktivitet i tiltaksperioden (Hammer (1993b)). Eventuelle negative effekter på søkeaktiviteten før og under tiltak må veies opp mot de gunstige effektene tiltakene kan ha på søkeaktivitet og jobbmuligheter i et lengre løp.

En garanti om tiltaksplass etter en viss ledighetsperiode, kan bidra til lavere søkeadferd. Dette kan være en effekt av Ungdomsgarantien. En slik ulempe må vurderes opp mot den ønskede virkningen av at alle under 20 år har skoleplass, jobb eller tiltaksplass.

En viktig grunn til at ledige jobber ikke blir fylt til tross for arbeidsledighet, er misforholdet mellom kvalifikasjoner som etterspørres og tilbys i arbeidsmarkedet. Arbeidskontorenes kvalifiseringstiltak har derfor som et siktemål å tilby kvalifiseringskurs som blant annet skal motvirke flaskehalser. I den grad dette lykkes, vil ledige jobber fortere bli besatt.

Skal arbeidskontorene være i stand til å utføre sin jobb tilfredsstillende, er de bl.a. avhengig av å komme i kontakt med arbeidsledige. Unge arbeidsledige er ofte ikke berettiget til dagpenger, noe som isolert sett bidrar til å redusere deres tilbøyelighet til å la seg registrere som arbeidssøkere ved arbeidskontorene. Dette reduserer arbeidskontorenes mulighet til å fungere som en formidlingskanal.

I den grad arbeidskontorene kan tilby unge ledige, uavhengig av dagpengerettigheter, en tiltaksplass, vil dette gjøre det mer attraktivt for unge å ta kontakt med arbeidskontoret. For arbeidskontoret betyr dette at det er mulig å koble den ledige med en mulig arbeidsgiver, samtidig som den lediges søkeaktivitet opprettholdes. Arbeidsmarkedstiltakene og Ungdomsgarantien kan dermed indirekte føre til at arbeidskontorenes muligheter til å få arbeidsmarkedet til å fungere effektivt, øker.

Bedres arbeidskontorenes effektivitet i å koble vakanser og ledige personer både via direkte formidling og via kvalifisering i henhold til bedriftenes behov vil, gitt lønnsnivået, etterspørselen etter ordinær arbeidskraft øke isolert sett. Denne gunstige effekten skyldes reduserte kostnader ved nyansettelser. Økningen i sysselsettingen kan dempes noe hvis redusert ledighet fører til høyere lønnsvekst.

En annen effekt som kan oppstå som følge av en mer effektiv formidling, er at lønnspresset ved et gitt antall ledige jobber blir redusert; færre vakanser per arbeidsløs skaper større konkurranse om jobbene. Dette har betydning både for fagforeningenes lønnskrav, men også for hvor høyt en bedrift må gå for å oppnå en ønsket effektivitetsgevinst. I tillegg kan et eventuelt lønnspress i delmarkeder med mangel på kvalifisert arbeidskraft, reduseres hvis slik arbeidskraft gjøres tilgjengelig.

Totalt vil vi anta at en mer effektiv formidling virker dempende på lønnsveksten og stimulerende på etterspørselen etter arbeidskraft. Indirekte og isolert sett, vil dette gi en positiv effekt på den totale sysselsettingen samt på sysselsettingen for unge.

11.2.3 Effekter via arbeidstilbudet

Arbeidsmarkedstiltak kan bidra til å øke tilbudet av arbeidskraft på to måter. For det første kan tiltakene hindre at ledige faller ut av arbeidsstyrken. Dette er en av målsetningene ved arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg kan tiltakene trekke nye personer inn i arbeidsstyrken.

Tiltak rettet spesielt mot unge har blant annet som formål å hindre at grupper av ungdom aldri kommer inn i det ordinære arbeidsmarkedet. I tillegg til å være kompetanseoppbyggende, har tiltakene som en målsetning å motivere for videre søking, ytterligere utdannelse samt å sørge for at kontakten med arbeidslivet opprettholdes, eventuelt etableres. Deltakelse på tiltak kan ha en positiv effekt på den lediges livssituasjon og dermed forebygge psykiske problemer som følge av ledigheten. I en studie av langtidsledige (Colbjørnsen (1993)) i Norge, finner man blant annet at ledige som har deltatt på kvalifiseringstiltak mestrer situasjonen som ledig bedre enn andre ledige.

I perioder med et høyt tiltaksnivå, spesielt kvalifiseringstiltak, kan det tenkes at unge som ellers ville vært utenfor arbeidsstyrken (hjemmeværende eller innen det ordinære utdanningssystemet) melder seg ledig. De får dermed mulighet til å delta på kurs samt å motta kurspenger. Dette har en verdi i seg selv. En del kan velge dette framfor å finansiere studier ved lån og/eller egne midler. I perioder med høy ledighet vet denne gruppen at det er liten sannsynlighet for at de blir tilvist arbeid. Den direkte effekten av en slik tilgang er at den totale, målte ledigheten øker. Det reelle arbeidstilbudet øker kun i den grad disse personene faktisk er interessert i ordinært arbeid.

Til et gitt antall arbeidsplasser vil et økt tilbud (event. hindret reduksjon) bidra til at ledigheten er større enn den ville vært ved et lavere tiltaksnivå. I så fall vil jobbkonkurransen være større enn uten tiltakene. Tiltakene kan dermed bidra til å dempe lønnsveksten og i neste omgang gi økt sysselsetting.

11.2.4 Effekter via lønnsdannelsen

I avsnittene foran har vi diskutert hvordan ulike arbeidsmarkedstiltak kan påvirke etterspørselen og tilbudet av arbeidskraft ved et uendret lønnsnivå. De fleste effektene beskrevet i disse avsnittene er tilsiktede. I dette avsnittet diskuterer vi hvilken effekt de aktive arbeidsmarkedstiltakene kan ha på selve lønnsveksten, og der igjennom på etterspørselen etter arbeidskraft. Øker lønnsveksten kan resultatet bli redusert etterspørsel. En slik effekt er utilsiktet og uønsket. I *"Dagpenger og lønn på tiltak"* i avsnitt 11.3 vil tilsvarende effekter av dagpengeordningen og lønn på tiltak bli diskutert.

Aktive arbeidsmarkedstiltak kan påvirke lønnsveksten direkte og indirekte. Indirekte kan lønnsveksten påvirkes som en følge av de endringene i etterspørselen og tilbudet av ordinær arbeidskraft som kan tilskrives arbeidsmarkedstiltakene. Lønnsveksten kan dempes som følge av at arbeidstilbudet opprettholdes eller økes, av at produktiviteten i arbeidsstyrken bedres samt av at flaskehalser avhjelpes. Ettersom tiltakene fører til en gradvis reduksjon i ledigheten, vil på den andre siden lønnsveksten tilta isolert sett (jf. diskusjonen av effektivitetslønninger og fagforeningsteorier i *"Lønnsdannelsen"* i kap 8.3) og dermed dempe den gunstige sysselsettingseffekten.

I litteraturen har det vært sterkt fokusert på den direkte effekten aktive arbeidsmarkedstiltak kan ha på lønnsdannelsen. Det antas ofte at et høyt tiltaksnivå gir høyere lønnsvekst enn et lavere tiltaksnivå når den totale ledigheten er den samme i de to situasjonene. Begrunnelsen for denne antakelsen er at arbeidsmarkedstiltakene reduserer ubehaget ved å være arbeidsledig gjennom å øke deltakernes framtidige

muligheter på arbeidsmarkedet via økte kvalifikasjoner og omskolering, samt å hindre isolasjon, kjedsomhet og passivitet. I den grad lønnsnivået ved et gitt nivå på den totale ledigheten øker som følge av tiltakene vil, isolert sett, total sysselsetting gå ned. Konsekvensen er at en del av de positive effektene et høyt tiltaksnivå gir i form av redusert total ledighet, blir «spist opp» av de negative virkningene som følger av økt lønnspress.

Resonnementet over baserer seg på at flere viktige mekanismer er i virksomhet samtidig. Om dette er tilfellet, og i så fall hvor sterkt de virker, er diskutabelt. For det første kreves det at arbeidsledigheten virker lønnsdempende. I tillegg må arbeidsmarkedstiltakene motvirke denne lønnsdempende effekten ved å redusere velferdstapet ved å gå ledig. Den siste, og avgjørende, mekanismen som må være til stede, er sammenhengen mellom lønninger og etterspørsel etter ordinær arbeidskraft. I henhold til utvalgets mandat må vi i tillegg vurdere om mekanismene fungerer på samme måte når det er ungdomsledigheten, og tiltak rettet mot denne, vi studerer.

Hvordan en gitt arbeidsledighet er sammensatt med hensyn på bl.a. ulike aldersgrupper, har trolig like stor betydning som nivået på den totale ledigheten for størrelsen av en eventuell effekt av arbeidsledighet på lønnsveksten. Tilsvarende vil sammensetningen av tiltak med hensyn på målgrupper være minst like viktig som det totale tiltaksnivået, for hvor stor lønnsvekst tiltakene gir ved et gitt ledighetsnivå. En foreløpig påstand er at en reduksjon i ungdomsledigheten har små effekter på lønnsveksten. Hvis denne påstanden er riktig, vil heller ikke tiltak rettet direkte inn mot ungdom ha betydning på lønnsveksten så lenge disse tiltakene i første rekke reduserer ungdommens velferdstap ved å gå ledig.

En viktig del av arbeidsstyrken består av menn i 30-40 årene. Så fremt det er denne gruppen som har størst innflytelse på lønnsdannelsen via fagforeninger og/eller insider-makt, vil disse trolig skimte til ledigheten i sin egen gruppe når det forhandles om lønn. Det er denne ledigheten, og ikke ungdomsledigheten, som sier noe om medlemmenes sannsynlighet for å finne nytt arbeid, hvis de blir sagt opp, og det er tiltak rettet mot denne gruppen som påvirker velferdstapet for voksne ledige. Ungdomsledigheten vil ha tilsvarende liten betydning i den grad fagforeningene og/eller insidere tar hensyn til ledige medlemmer i sine lønnskrav så lenge ledig ungdom i liten grad er organisert.

For bedrifter som tar effektivitetshensyn i lønnsfastsettelsen, vil nivået på ungdomsledigheten ha liten betydning så lenge bedriften ønsker å ansette, motivere og beholde voksne, erfarne arbeidere. For bedrifter som i stor grad rekrutterer ungdom vil imidlertid ungdomsledigheten, og tiltak rettet mot denne, ha betydning. Hvis ledigheten stiger eller en større andel unge ledige får tiltaksplass, kan disse bedriftene redusere sitt lønnstilbud.

Innledningsvis beskrev vi hvordan en økning i nivået på aktive arbeidsmarkedstiltak isolert sett kan gi økt lønnspress ved å redusere velferdstapet forbundet med ledighet, og dermed redusere den lønnsdempende effekten av arbeidsledighet. Men, ble det kommentert, et økt tiltaksnivå rettet mot ungdom har ikke denne effekten hvis ungdomsledigheten er uten betydning i lønnsdannelsen.

La oss et øyeblikk anta at økt ungdomsledighet faktisk demper lønnsveksten og at økt satsing på arbeidsmarkedstiltak virker i motsatt retning. Det kan i så fall tenkes at ikke alle tiltak har like stor effekt. Velferdsgevinsten av å delta på tiltak vil variere avhengig av type tiltak, og kjennetegn ved deltakeren. Forhold som er av betydning er først og fremst hvorvidt deltakelse bedrer de framtidige mulighetene i arbeidsmarkedet i form av økt jobbsannsynlighet og lønn. Det har også en betydning i hvilken grad tiltaket har en verdi i seg selv i form av sosial deltakelse, aktivisering og selvutvikling. Man skal ikke se bort i fra at enkelte opplever tiltak som

mer negativt enn det å være ledig. De ulike tiltakene varierer også med hensyn på den økonomiske kompensasjonen deltakerne mottar i form av kurspenger, dagpenger eller tiltakslønn.

Ledige som har deltatt på tiltak vil stille relativt sterkere i konkurransen om ledige jobber i forhold til dem som ikke har deltatt. Dette innebærer at hvis ungdom prioriteres i form av egne tiltak eller ved fortrinnsrett til tiltaksplasser generelt, vil voksne ledige møte økt jobbkonkurranse. Nå vil antagelig arbeidssøkere i aldersgruppen 20-24 år representere en mer reell konkurranse for voksne arbeidstakere enn gruppen 16-19 år. Den eldre ungdommen vil i større grad enn de yngste ha skaffet seg formell kompetanse. Flere av dem vil også ha noe arbeidserfaring. Tilbudsrettede tiltak rettet spesielt inn mot denne gruppen kan bedre denne gruppens konkurranseposisjon ytterligere i forhold til voksne ledige og dermed bidra til å dempe lønnsveksten ved et gitt ledighetsnivå. I neste omgang kan det presse fram en hensynstagen til ungdomsledigheten hos aktørene i lønnsdannelsen.

Når unge tas ut av arbeidsledighetskøen og over på tiltak, vil den åpne ledigheten (total ledighet fratrukket ledige på tiltak) komme til å bestå av en større andel menn i 30-40 årene. Et gitt nivå på den åpne ledigheten vil dermed ha en større lønnsdempende effekt enn i land / perioder hvor unge utgjør en større andel. Dette avhenger imidlertid av at den åpne ledigheten har en selvstendig effekt på lønnsveksten, og at det ikke kun er den totale ledigheten som er av betydning.

11.2.5 Fortrengning og dødvektstap

Fortrengning har konsekvenser for forholdet mellom grupper av ledige og/eller utsatt arbeidskraft hvis enkelte grupper har fortrinnsrett til tiltaksplass. Unge ledige kan via tiltakene fortrenge andre grupper ledige når det rettes tiltak spesielt mot denne gruppen eller hvis de foretrekkes ved utvelgelse til mer generelt rettede tiltak. Grupper som har store likhetstrekk med unge ledige vil være mest utsatt for fortrengning; ufaglærte, voksne kvinner med liten yrkeserfaring og innvandrere. På bedriftsnivå kan fortrengning oppstå som et resultat av endrede relative lønnskostnader når ikke alle bedrifter får midler til å ansette folk på ekstraordinære sysselsettingstiltak.

De typiske eksemplene på fortrengning finner vi i tilknytning til etterspørselsrettede tiltak. Hvordan fortrengning kan oppstå vil variere noe mellom tiltaksplasser i offentlig og privat sektor. Praksisplasstiltaket som er det viktigste tiltaket for gruppen 16-19 år, defineres som et tilbudsrettet tiltak. Dette tiltaket kan imidlertid føre til noen av de samme fortrengningseffektene som de etterspørselsrettede tiltakene.

Vi skal i det følgende se på noen typer av fortrengning i forbindelse med etterspørselsrettede tiltak.

– En ledig mottar en tiltaksplass som ellers ville blitt tilbudt en annen som ordinært arbeid. Hvis den som blir ansatt på tiltak hadde blitt ansatt på ordinært vis i den samme jobben hvis tiltaket ikke hadde vært iverksatt, har vi et dødvektstap. Reduseres lønnskostnadene i foretaket som tar inn en på tiltaksplass, kan vi allikevel få en sysselsettingseffekt av tiltaket. En ansatt på tiltaksplass representerer en billigere arbeidskraft enn ordinær sysselsetting for bedriften som tilbyr plassen. Fortrengningen kan skje både som reduksjon i ordinær sysselsetting, ved redusert bruk av vikarer eller ved reduksjon i antall nytilsatte i ordinære stillinger. I offentlig virksomhet, hvor aktiviteten bestemmes ut i fra gitte budsjettrammer, kan fortrengning føre til at tiltaket gir små sysselsettingseffekter. Den viktigste effekten er at andre personer vil komme i betraktning enn dem som ordinært ville blitt ansatt. Dette gjelder også for tiltaksplasser i privat virksomhet som ikke får avsetning for økt produksjon. For privat virksomhet som har

gode avsetningsmuligheter, kan reduserte lønnskostnader som følge av tiltaksplassen, som er helt eller delvis subsidiert, gi grunnlag for økt produksjon. I så fall fører tiltaket til økt ordinær sysselsetting.

– I privat virksomhet kan bedrifter som har subsidierte tiltaksplasser, fortrenge produksjon i andre, konkurrerende bedrifter som ikke har slike plasser. Bedrifter med tiltaksplasser kan ta markedsandeler fra bedrifter som ikke har folk på tiltak, da reduserte lønnskostnader i førstnevnte bedrift endrer de relative kostnadene mellom bedriftene.
– Både ved tiltaksplasser i privat og offentlig virksomhet kan fortrengning oppstå mellom foretak når tiltaksplassene i et foretak brukes til å utføre oppgaver som ellers ville ha blitt satt ut på anbud til andre.

Når det gjelder fortrengning mellom private og/eller offentlige virksomheter finner ikke *utvalget* grunnlag for å anta at faren for fortrengning er større ved tiltaksplasser for ungdom enn for andre grupper ledige. Ungdom som deltar på ulike etterpørselsrettede tiltak kan imidlertid fortrenge både annen ungdom og ledige i andre aldersgrupper. Dette er viktig å ha for øye i den grad ungdom har prioritet på tiltaksplasser. Det er grunn til å tro at det er større fare for fortrengning av andre grupper ledige når det gjelder tiltak rettet mot gruppen 20-24 år. De ledige i den yngre gruppen (16-19 år) stiller i utgangspunktet svært svakt i arbeidsmarkedet og vil trolig utføre svært enkle arbeidsoppgaver samt kreve mer ressurser fra andre på arbeidsplassen i form av opplæring og tilrettelegging av arbeidet.

For å hindre fortrengning har det vært lagt stor vekt på at arbeidet som utføres av tiltaksdeltakere er ekstraordinært. Det kan vise seg at dette er jobber som krever få kvalifikasjoner, mao. jobber som ungdom ville fått hvis de var blitt definert som ordinære. I den grad arbeidsplasser omdefineres til å være ekstraordinære i perioder med et høyt tiltaksnivå, kan dette føre til en større fortrengning av ungdomsarbeidsplasser enn arbeidsplasser for andre aldersgrupper.

Fortrengningen oppstår også i tilknytning til de tilbudsrettede tiltakene, men ofte etter at tiltaket er avsluttet. Denne typen fortrengningseffekt kan derfor være vanskelig å påvise.

– En arbeidsledig blir foretrukket i konkurranse om en ordinær jobb framfor andre søkere som følge av kjennetegn tilegnet via tiltaket.

Igjen vil fortrengningen oppstå både mellom ungdom og mellom ungdom og andre. Proriteres ungdom på arbeidsmarkedskurs vil de bedre sin konkurranseposisjon relativt til andre grupper.

Tilbudsrettede tiltak har ytterligere en potensiell fortrengningseffekt.

– Ulike typer arbeidsmarkedskurs kan fortrenge ordinær utdanning hos deltakerne, ved at de foretrekker betalt opplæring framfor egenfinansiert. I tillegg kan intern opplæring i bedrifter bli fortrengt.

Et tilfelle av fortrengning oppstår som følge av arbeidsmarkedstiltak generelt.

– Ordinær sysselsetting kan reduseres hvis økningen i arbeidsmarkedstiltakene gir økt lønnspress. Dette er diskutert i *"Effekter via lønnsdannelsen"* i avsnitt 11.2.4.

Det må her nevnes at fortrengning også kan føre til redusert lønnspress. Dette kan skje hvis det skjer en omfordeling av jobbmuligheter som følge av tiltakene, mellom de som har en tilknytning til arbeidsmarkedet og de som ikke har. De totale effektene på sysselsettingen av fortrengning blir i så fall usikre.

Det kan være bevisst politikk å bedre ungdoms konkurranseposisjon på arbeidsmarkedet relativt til andre grupper. For det første stiller ungdom i utgangspunktet

svakere enn andre grupper i og med manglende yrkeserfaring. Tiltak som oppveier denne ulikheten kan være ønsket. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan det anses som viktig å fange unge inn i arbeidsstyrken, fordi de har et langt, potensielt yrkesliv foran seg hvor de kan bidra til verdiskapning og finansiering av fellesgoder. Det er i tillegg en utbredt oppfatning at det forholdet man får til arbeidslivet tidlig i sin yrkeskarriere er viktig for hvordan dette forholdet blir seinere i livet.

Til tross for at tiltakene, spesielt de etterspørselsrettede, kan fortrenge ordinær sysselsetting, muliggjør de en deling av arbeid. For den enkelte ledige betyr dette at perioden uten verken ordinært arbeid eller tiltaksplass reduseres. Omløpshastigheten i køen av fullstendig ledige vil i så fall øke. Overføring av arbeid fra det ordinære arbeidsmarkedet til tiltaksmarkedet, kan på denne måten redusere noen av de sosiale kostnadene forbundet med arbeidsledighet. Fører derimot tiltaket til et dødvektstap, er den eneste effekten at en ordinær jobb er omgjort til å bli ekstraordinær.

11.3 DAGPENGER OG LØNN PÅ TILTAK

11.3.1 Virkninger på lønnsdannelsen og søkeadferd

Dagpengeordningen skal kompensere for inntektsbortfall ved ledighet. For å være dekket av ordningen må man ha opptjent et gitt minstebeløp i en avgrenset periode før man blir ledig. Beløpet man får utbetalt er knyttet opp til tidligere inntekt. Ordningen er nærmere beskrevet i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4. Tiltakslønna varierer avhengig av type tiltak og er lavest på den type tiltak ungdom i hovedsak deltar på; praksisplasser og arbeidsmarkedskurs, såkalte tilbudsrettede tiltak. Er tiltakslønna lavere enn hva man har krav på i dagpenger, kan man velge å beholde disse mot å gi avkall på tiltakslønna. Lønn på tiltak er nærmere beskrevet i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4.

Boks 11.1 Dagpengesystemet – definisjoner

Kompensasjonsgrad:	Hvor stor andel av det tidligere inntektsnivået man mottar i ledighetstrygd.
Dekningsgrad:	Hvor stor andel av de ledige som tilfredstiller kravene til å motta ledighetstrygd.
Varighet:	Hvor lenge man kan motta ledighetstrygd.

En fordelaktig dagpengeordning finansiert av staten kan tenkes å føre til at fagforeningene i mindre grad tar hensyn til muligheten for at medlemmer kan bli ledige, når det forhandles om lønn. Tilsvarende vil arbeidsgivere som lønner ut i fra effektivitetsbetraktninger, bli nødt til å betale en høyere lønn for å oppnå en viss produktivitet. Øker kompensasjongraden, varigheten og/eller dekningsgraden (se definisjoner i boks 11.1), vil lønnsveksten isolert sett øke ved uendret nivå og sammensetning på ledigheten.

Ungdom har i mindre grad enn andre aldersgrupper opptjente rettigheter til dagpenger. Hvis arbeidsledighet blant ungdom har en lønnsdempende effekt kan en endring i dekningsgraden som fører til at flere unge dekkes av ordningen, lede til økt lønnspress gitt alderssammensetningen på ledigheten.

For de unge som ikke dekkes av dagpengeordningen, eventuelt mottar mindre i dagpenger enn tiltakslønna, innebærer en tiltaksplass økt inntekt og dermed redusert velferdstap. Økt tiltakslønn, eller flere tiltaksplasser for ledige uten eller med lave dagpengerettigheter, kan gi økt lønnspress. Flere tiltaksplasser kan, som nevnt tid-

ligere i dette kapittelet, også ha gunstige effekter på lønnsveksten. Fordi unge ledige i begrenset grad har opptjent rettigheter til dagpenger skal man ikke se bort i fra at en tiltaksplass betyr en større velferdsøkning for en ung enn for en voksen arbeidsledig. Dette taler for at effekten av tiltakslønn på lønnsdannelsen kan være større ved tiltak rettet mot unge enn ved mer generelle tiltak. Nå deltar imidlertid unge i hovedsak på tilbudsrettede tiltak hvor tiltakslønna er satt lavt i motsetning til voksne som i større utstrekning deltar på etterspørselsrettede tiltak med høyere tiltakslønn.

De effektene vi har pekt på over, avhenger imidlertid av at ungdomsledigheten har betydning på lønnsdannelsen. I *"Effekter via lønnsdannelsen"* i avsnitt 11.2.4 argumenterte vi for at ungdomsledigheten, og tiltak som reduserer velferdstapet for de unge som er rammet, har relativt liten innvirkning på lønnsdannelsen.

Ytterligere et forhold må tas med i betraktning når vi vurderer betydningen av økt dekningsgrad blant unge ledige, nemlig i hvilken grad unge ledige har alternative veier til forsørgelse som gir dem et disponibelt beløp tilsvarende det de ville ha mottatt i ledighetstrygd eller i tiltakslønn. Alternative systemer kan være sosialhjelp, svart arbeid og/eller familie. Hvis disse systemene er godt utbredt, kan det tenkes at det har liten reell betydning på lønnsdannelsen hvorvidt unge ledige dekkes av dagpengeordningen eller mottar tiltakslønn.

Med et godt utbygd nett av tiltak som fanger opp de fleste unge ledige, kan det etableres en de facto minstelønn bestemt av den inntekt de mottar under de ulike ordningene. Tiltakslønna kan derfor, hvis tilstrekkelig høy, bidra til økt ledighet blant ungdom fordi den lønna de må tilbys i det ordinære arbeidsmarkedet er høyere enn den lønna potensielle arbeidsgivere vurderer de unges innsats til.

Et gunstig dagpengesystem kan bidra til redusert søkeaktivitet fra ledige som er dekket av systemet. Tilsvarende kan en høy tiltakslønn redusere søkeaktiviteten i den perioden man deltar på tiltak. Dette har konsekvenser for hvor fort ledige jobber blir besatt, og dermed bedriftenes kostnader ved nyansettelser. For den enkelte ledige blir imidlertid konkurransen om ledige jobber redusert. Begge disse effektene av redusert søkeaktivitet trekker i retning redusert ordinær sysselsetting og er nærmere diskutert i *"Økt effektivitet i å sammenkoble ledige jobber og arbeidssøkere"* i avsnitt 11.2.2 (og dels i 11.2.3).

Dagpengeordningen sikrer de som er dekket av ordningen en viss inntekt mens de søker etter nytt arbeid. For den enkelte ledige betyr dette at han eller hun ikke må ta den første og beste jobben som tilbys, men kan bruke tid på å finne en jobb som er i overensstemmelse med egne kvalifikasjoner. Dette kan ha en gunstig bieffekt for ungdom, i og med at færre voksne ledige blir tvunget til å ta jobber de er overkvalifisert for, men som passer bedre for ungdom.

11.3.2 Hvor høyt skal tiltakslønna settes ?

Nivået på tiltakslønna følger i hovedsak skillet mellom tilbuds- og etterspørselsrettede tiltak, med lavest nivå for den første typen av tiltak. Mer utførlig informasjon om de absolutte nivåene er gitt i *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6. Når man diskuterer nivået på tiltakslønn er det viktig å ha klart for seg at de fleste ungdom som er på tiltak, deltar på tilbudsrettede tiltak hvor lønna er lav. I første halvår 1993 deltok 92 prosent av deltakerne mellom 16 og 19 år på tilbudsrettede tiltak, mens dette var tilfellet for 69 prosent i gruppen 20-24 år. For 16-19 åringene er dette i all hovedsak praksisplasstiltaket, da aldersgrensen for å delta på AMO-kurs er 19 år. Deltakelse på praksisplasstiltaket gir ingen formell kompetanse.

De fleste tilbudsrettede tiltakene er kvalifiseringstiltak. Det er relevant å sammenligne lønna på denne typen tiltak med nivået på utdanningsstøtten til dem som

følger ordinær utdanning. Dette gjelder spesielt for 20-24 åringene som deltar på AMO-kurs som i enkelte tilfeller leder fram til formell kometanse. De etterspørselsrettede tiltakene er i stor grad ulike typer sysselsettingstiltak, og lønna på disse må sees i forhold til lønnsnivået i tilsvarende jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. Uavhengig av type tiltak må tiltakslønna også vurderes i forhold til nivået på andre trygdeytelser, samt uheldige effekter av for høyt, eller for lavt, nivå.

Spørsmålet om hvilken lønn som skal betales når folk sysselsettes på arbeidsmarkedstiltak i stedet for i regulære stillinger, har vært omstridt i alle fall siden en begynte med «nødsarbeid» i mellomkrigstiden. Grovt sett er det to hovedsynspunkter som står mot hverandre: Det ene at en skal betale samme lønn som for tilsvarende arbeid i regulære stillinger, det andre at en skal betale en lavere lønn.

Fagforeningene har tradisjonelt inntatt det første standpunktet. Bakgrunnen er at dersom arbeidsgiverne får lov til å betale enkelte sysselsatte lavere lønn, kan det undergrave tariffen. Arbeidsgiveren kan komme til å la stadig mer av arbeidet skje i form av tiltak, og mindre i form av regulær sysselsetting. Dette problemet kan imidlertid begrenses ved at partene inngår en avtale om hvor mange som maksimalt kan være på tiltak i forhold til i regulære stillinger.

Flere argumenter har vært brukt for lavere lønn på arbeidsmarkedstiltak. Under referer vi noen av disse. Det tredje argumentet gjelder kun etterspørselsrettede tiltak.

– Tiltakene er et tilbud – midlertidig eller permanent – til personer som har særlige problemer med å finne sysselsetting i det vanlige arbeidsmarkedet. Lav tiltakslønn gir deltakerne et motiv til å skaffe seg annen jobb raskt (jf. effekter på søkeaktivitet i 11.3.1). Dersom lønna er den samme som i ordinære jobber, vil tiltakene lett bli fylt av personer som kunne fått andre jobber. Dette er spesielt alvorlig dersom de jobbene tiltaksdeltakerne kunne ha fylt blir stående ledige. Alternativet til å ha lav lønn på tiltak er streng kontroll med hvem som får delta og med at deltakerne søker alternative jobber.
– Innenfor gitte budsjettrammer kan myndighetene tilby tiltaksplass til flere dersom lønna er lavere. Dette argumentet kan like gjerne brukes om lønna til de regulært ansatte i det offentlige. Dette er bakgrunnen for at de ansattes organisasjoner kan ha vanskelig for å godta det. Argumentet gjelder kun for de tiltakene der det offentlige finansierer lønna.
– Settes den delen av tiltakslønna som betales av arbeidsgiver for høyt, vil arbeidsgivere som tar inn folk på tiltaksplasser, bare være villige til å ta inn de best kvalifiserte av de ledige. De ledige som har minst problemer i forhold til arbeidsmarkedet, vil dermed fortrenge ledige med større problemer.
– Høy lønn på tiltak kan føre til økt lønnspress i det ordinære arbeidsmarkedet, noe som i neste omgang kan gå ut over antallet ordinære jobber. Dette er nærmere drøftet i *"Virkninger på lønnsdannelsen og søkeadferd"* i avsnitt 11.3.1.

To argumenter er ofte framme for å gi høy tiltakslønn. Argumentene gjelder både for lønn på etterspørsels- og tilbudsrettede tiltak:

– Lønna bør være stor nok til å leve av.
– For å motivere til innsats bør tiltaksdeltakere få noe mer enn passive stønadsmottakere.

I hovedsak gjelder de samme argumentene for tiltakslønn for ungdom som for voksne. For ungdom bør en imidlertid legge vekt på at alternativet til arbeidsmarkedstiltak kan være utdanning. Av ungdom i gruppen 16 – 19 år deltar dessuten svært mange på tiltak i forhold til antall heltids sysselsatte i denne gruppen. Mange vil i tillegg ha mulighet for å bli forsørget av familie. Disse argumentene taler for at

lønna på tiltak for 16-19-åringer bør legges på et særlig nøkternt nivå. På grunn av den store andelen på tiltak kan tiltakslønna tenkes å være med på å drive opp lønna i det regulære arbeidsmarkedet for 16 – 19 åringer i større grad enn i det voksne arbeidsmarkedet. Det må imidlertid her understrekes at de fleste i denne aldersgruppen som er på tiltak, deltar på tilbudsrettede tiltak og mottar derfor en relativt lav tiltakslønn.

For ungdom med kort tidshorisont kan det være fristende å velge en inntektsgivende karriere i tiltakssystemet framfor vanlig skolegang. Særlig vil det kunne skje i de tilfellene der familien ikke aktivt støtter opp under alternativet skolegang. Faren for at dette skal skje avhenger av nivået på tiltakslønna absolutt og relativt til ordinær utdanningsstøtte, men dempes av det faktum at 16-19 åringene ikke deltar på tiltak som leder fram til formell kompetanse.

På den andre siden må en ikke se bort fra at alternativet for en del arbeidsledige i gruppen 16-19 år er sosialhjelp. Det kan tale for å legge vekt på sosialhjelpsatsene ved fastsetting av lønn på tiltak. Dersom hensynet til insentivene til å ta vanlig utdanning tillegges størst vekt, kan et sammenligningsgrunnlag være de laveste lønningene for lærlinger eller kostnadsnormene for ordinær utdanningsstøtte.

Når det gjelder gruppen 20–24 år, er det færre grunner til å behandle disse forskjellig fra eldre tiltaksdeltakere. Spesielt gjelder det dersom lønn på tiltak i utgangspunktet er satt lavt med tanke på at det store flertallet skal kunne oppnå høyere lønn i ordinære jobber. Det er langt fra sikkert at 20-24 åringene på tiltak har dårligere alternativ lønn enn gjennomsnittet av ledige, siden høytlønnsgruppene blant de eldre er relativt lite utsatt for langvarig arbeidsledighet. Selv om 20-24-åringene skulle ha litt dårligere alternativ lønn, spiller det liten rolle dersom lønna er satt så lavt at også lavlønnsgruppene blant de eldre skal ha mulighet til høyere lønn i alternative jobber. Tilsvarende vil det heller ikke være store problem med insentivene til å ta en utdanning dersom lønna på etterspørselsrettede tiltak ligger lavt i forhold til lønna i vanlige ufaglærte jobber. Ved vurdering av lønna på de tilbudsrettede tiltakene er det imidlertid viktig å skjele til nivået på ordinær utdanningsstøtte.

Tabell 11.1: Aggregerte effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsettingen.

Effekter av tiltak	Mekanismer	Virkning på sysselsettingen
Reduksjon av søketiden for arbeidsgivere med ledige jobber og arbeidsledige som søker jobb ved at	Redusert antall vakanser pr. arbeidsløs gir redusert lønnspress	+
- formidling øker informasjon om ledige stillinger og tilgjengelig arbeidskraft		
- formidling, kvalifiseringstiltak og praksis øker lediges motivasjon for aktiv og effektiv jobbsøking	Reduserte flaskehalser i delmarkeder gir redusert lønnspress i disse	+
- kvalifisering og praksistiltak reduserer usikkerheten om søkerens kvalitet		
- kvalifiseringstiltak kan bedre tilpasning av søkernes kvalifikasjoner til bedriftens behov	Lavere kostnader ved å ansette en gitt arbeidsstyrke gir økt etterspørsel	+
Redusert søkeaktivitet mens (og eventuelt før) tiltak pågår kan dempe effektene nevnt over.		

Tabell 11.1: Aggregerte effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsettingen.

Effekter av tiltak	Mekanismer	Virkning på sysselsettingen
Kvalifiserings- og praksistiltak øker deltakernes kvalifikasjoner	Høyere produktivitet i arbeidsstyrken gir økt etterspørsel etter arbeidskraft	+
Praksistiltak kan redusere usikkerheten knyttet til den enkeltes arbeidsevne	Reduserte kostnader ved ansetteler gir økt etterspørsel etter arbeidskraft	+
Formidling, kvalifisering og praksistiltak reduserer sannsynligheten for at ledige trekker seg ut eller utelukkes av arbeidsmarkedet	Til et gitt nivå på arbeidsledigheten, øker konkurransen om ledige jobber. Dette gir redusert lønnspress.	+
Deltakere på praksistiltak kan fortrenge ordinære arbeidstakere, eller kun representere et dødvektstap. Tiltak generelt kan føre til fortrengning mellom arbeidssøkere og mellom bedrifter.	Reduserer den jobbskapende effekten av tiltak. Færre ledige jobber i det åpne arbeidsmarkedet gir redusert lønnspress som kan oppveie noe av fortrengningseffekten	?
Redusere velferdstapet ved å være ledig	Høyere reservasjonslønn blant arbeidssøkere gir økt lønnspress til gitt ledighetsnivå. Dette har trolig liten effekt for ungdomstiltak.	-

11.4 EMPIRISKE FUNN PÅ AGGREGERT NIVÅ

De ulike effektene av den aktive arbeidsmarkedspolitikken er oppsummert i tabell 11.1. De fleste effektene trekker i retning økt sysselsetting, og vil via å opprettholde arbeidstilbudet, avhjelpe flaskehalser og bedre produktiviteten også virke dempende på lønnsveksten. Dette motvirkes av økt lønnspress som følge av at velferdstapet kan reduseres for de som får tilbud om tiltaksplass, og av at redusert åpen ledighet i seg selv fører til økt vekst i lønningene. Dagpengeordningen vil også kunne bidra til økt lønnspress. Den totale effekten på sysselsettingen av arbeidsmarkedspolitikken er vanskelig å forutsi, spesielt på lengre sikt når virkninger som går via systemet for lønnsfastsetting har fått anledning til å virke. Vi har argumentert for at tiltak rettet mot ungdom har svært små negative tilbakeføringer via lønnsdannelsen. De negative effektene av dagpengeordningen, bl.a. på søkeaktiviteten, kan i tillegg tenkes å bli motvirket av sider ved den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Vi skal i det følgende se på enkelte empiriske funn med hensyn på aggregerte effekter av arbeidsmarkedstiltak. I de fleste studiene vi refererer analyseres effekten av tiltak generelt. Kun i et fåtall av studiene behandles effekten av tiltak for ungdom spesielt.

Calmfors (1993) refererer resultater fra Sverige som går spesifikt på effekten av ungdomstiltak. Calmfors og Skedinger (1993) finner at den sysselsettingsskapende effekten av tiltak er større jo større andel av deltakerne som er unge. Wadensjö (1987) finner på den andre siden store fortrengningseffekter med hensyn på ungdomsjobber. Dette siste er i overensstemmelse med antakelser gjort i tidligere avsnitt.

Aktive arbeidsmarkedstiltak kan lette koblingen mellom ledige og vakanser, slik at antall ledige arbeidssøkere per ledig jobb reduseres når tiltaksnivået stiger. Denne effekten bekreftes i en studie av 14 OECD-land (Jackman et al. (1990)). Men i følge den samme studien finner man ikke en slik effekt for Norge. Arbeidsledighetsmålet som benyttes i studien inkluderer ikke ledige på tiltak. Dette kritiseres i

Calmfors (1993). En økning i tiltaksnivået vil ved bruk av dette målet, gi færre ledige, da disse ikke lengre regnes som ledige. Effekten av tiltak kan derfor være kun en tilsynelatende effekt.

Layard, Jackman og Nickell (1991) viser at forskjellene i arbeidsledighetsrater for 19 OECD-land i perioden 1983-1988, blant annet kan forklares med forskjeller i arbeidsmarkedspolitikken. Økt kompensasjonsgrad og varighet av dagpengeordningen gir, i følge Layard et al., økt ledighet mens økt satsing på aktive tiltak har den motsatte effekten. I OECD Employment Outlook (1993h) kritiseres Layard et al. for sitt valg av mål på arbeidsmarkedspolitikken. Et annet mål benyttes (utgifter til tiltak som andel av totale lønnskostnader i økonomien), og man finner en mindre klar sammenheng mellom forskjeller i ledighet og aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Flere studier konsentrerer seg om hvilken betydning den aktive og passive arbeidsmarkedspolitikken har i lønnsdannelsen. Teorien antyder effekter i ulike retninger. En mer effektiv kobling, færre flaskehalser og økt jobbkonkurranse demper lønnsveksten, mens redusert velferdstap som følge av dagpenger og tiltaksplasser gir økt lønnspress. Det må understrekes at hvis vi ikke observerer noen effekt av arbeidsmarkedstiltakene må man ikke automatisk trekke den konklusjonen at tiltakene ikke har noen effekt. Observasjonene kan skyldes at effektene oppveier hverandre.

Et metodisk problem oppstår når man i studier av lønnsdannelse inkluderer både arbeidsledighetsraten og tiltaksnivået som forklaringsfaktorer. I de fleste land er det en klar sammenheng mellom økning i arbeidsledigheten og økning i tiltaksnivået. Det kan derfor være vanskelig å isolere effekten på lønnsveksten av henholdsvis ledighet og tiltak, på grunn av den sterke samvariasjonen i data.

Mens Calmfors og Nymoen (1990) og Stølen (1993) ikke finner noen sammenheng mellom lønnsvekst og nivået på aktive arbeidsmarkedstiltak for Norge, finner man i OECD Employment Outlook (1993h) at økt satsing på aktiv arbeidsmarkedspolitikk dempet lønnsveksten i norsk økonomi i perioden 1985-90. I OECD Employment Outlook (1993h) finner man den samme effekten i de fleste av de 19 landene som studeres. For Danmark, Finland og Sverige, finner imidlertid Calmfors og Nymoen at lønnsnivået øker med nivået på arbeidsmarkedstiltak, gitt et konstant ledighetsnivå.

Resultatene for Norge i Calmfors og Nymoen (1990) og i Stølen (1993) kan både skyldes at ledigheten og nivået av arbeidsmarkedspolitikken er lav i det meste av den perioden som studeres. Data gir derfor lite informasjon. Når det gjelder resultatene fra OECD Employment Outlook (1993h) må det bemerkes at fordi det er vanskelig å isolere effekten av henholdsvis arbeidsledighet og arbeidsmarkedstiltak på lønnsveksten, har man der valgt å anta den samme effekten på lønnsveksten av endringer i arbeidsledigheten, for alle de 19 landene. Dette er en streng restriksjon som trolig påvirker resultatene. I tillegg avviker den antatte sammenhengen mellom lønnsvekst og arbeidsledighet fra hva som er vanlig å finne i studier av lønnsdannelsen i Norge.

I en studie av lønnsdannelsen i Norge for de tre sektorene industri, privat skjermet sektor og offentlig sektor, viser Langørgen (1993) at i alle tre vil en endring i dagpengesystemet som gir økt kompensasjonsgrad, føre til økt lønnsvekst.

Flere studier er gjort av arbeidsmarkedspolitikkens betydning på lønnsdannelsen i Sverige[16] . Flere studier konkluderer med at økt satsing på aktive arbeidsmarkedstiltak bidrar til økt lønnsvekst (Calmfors og Nymoen (1990), Calmfors og Forslund (1990, 1991), Holmlund (1990)). Resultater fra andre svenske undersøkelser (Forslund (1992), Löfgren och Wikström (1991), Edin et al. (1993)) tyder på at til-

16. Vår omtale av svenske resultater bygger i stor grad på Calmfors (1993) og Wadensjö (1993).

budsrettede tiltak virker dempende på lønnsveksten mens etterspørselsrettede tiltak har ingen effekt på lønnsdannelsen. Det er viktig å merke seg at deltakere på etterspørselsrettede tiltak i Sverige mottar tariffl ønn. Atter andre undersøkelser (Holmlund (1990) og Edin and Holmlund (1991)) finner lav jobbsøking blant deltakere på etterspørselsrettede tiltak. Dette underbygger antakelsen om at disse tiltakene oppfattes av deltakerne som relativt jevngodt med ordinært arbeid. Det er ikke gitt at de svenske resultatene lar seg overføre til andre land. Sverige har vært i en særstilling med en kombinasjon av lav arbeidsledighet og en svært aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Den lønnsdrivende effekten av arbeidsmarkedtiltak som noen undersøkelser tyder på, kan være større enn i land der ledigheten er høyere og/eller arbeidsmarkedspolitikken er mindre omfattende i utgangspunktet.

Det finnes få undersøkelser av effekten på lønnsdannelsen av økt satsing på tiltak rettet mot ungdom. Calmfors (1993) viser blant annet til Skedinger (1991) som, noe overraskende, finner større lønnsdrivende virkninger av ungdomstiltak enn tiltak rettet mot andre aldersgrupper. Dessverre sies det ingenting om hva slags type tiltak det dreier seg om og hva slags kompensasjon deltakerne får. En ny undersøkelse fra Sverige (Wadensjö (1993)) konkluderer med at det kun er økt arbeidsledighet blant menn i 30-40 års alderen som virker dempende på lønnsveksten. Økt arbeidsledighet blant ungdom har derimot ingen lønnsdempende effekt i følge disse resultatene. I så fall er det rimelig å anta at tiltak rettet mot ungdom heller ikke har noen lønnsdrivende effekt. Lignende studier fra Norge finnes dessverre ikke.

I et godt fungerende arbeidsmarked vil lønnspresset som følger av økt aktivitet trolig være mindre enn i andre arbeidsmarkeder. Kvaliteten på tiltakene, samt hvor målrettede de er, kan ha betydning for hvorvidt de bidrar til at arbeidsmarkedet fungerer mer effektivt. Økte utgifter per deltaker kan indikere mer målrettede og kvalitetspregede tiltak, i motsetning til en utforming av arbeidsmarkedspolitikken som innebærer flest mulig ledige på tiltak. I den tidligere nevnte OECD-studien, analyseres det om en økning i antall tiltaksplasser virker annerledes på lønnsveksten enn en økning i utgifter per deltaker. Data er hentet fra Frankrike, Sverige og Tyskland. Konklusjonen er at det i første rekke er økte utgifter per deltaker som virker lønnsdempende, mens et økt antall deltakere bidrar lite til redusert lønnsvekst.

Selv om de ulike empiriske resultatene vi har referert spriker i sine konklusjoner, tyder de fleste resultatene på at tiltak har en positiv effekt på sysselsettingen. Det kan imidlertid diskuteres om de effektene som oppstår via systemet for lønnsdannelse virker i motsatt retning. Utvalget vil ikke si at de norske resultatene underbygger en slik påstand. Men, hvis en slik mekanisme er til stede, er det også resultater som tyder på at det i mindre grad gjelder tiltak rettet mot ungdom.

11.5 ARBEIDSMARKEDSTILTAK FOR UNGDOM: EFFEKTER PÅ INDIVID- OG BEDRIFTSNIVÅ

I dette avsnittet skal vi oppsummere forskning om virkningen av arbeidsmarkedstiltak på den enkelte deltaker og den bedriften tiltaket foregår i. De sentrale spørsmålene i denne forskningen er for det første i hvilken grad tiltaket bidrar til å styrke deltakernes stilling i arbeidsmarkedet. For det andre om en eventuell bedring for deltakerne går på bekostning av en forverret arbeidsmarkedssituasjon for andre grupper.

En overordnet målsetning for arbeidsmarkedstiltakene er å redusere arbeidsløsheten i økonomien som helhet, eller i det minste for en større gruppe av arbeidstakere, f.eks. ungdom. Foran ble det vist at et arbeidsmarkedstiltak gjennom mekanismer på individ-, bedrifts- og markedsnivå kan virke både positivt og negativt på den ordinære sysselsettingen. Det at den samlete virkningen av direkte og indirekte

effekter er usikker kan lede til at det stilles spørsmål ved verdien av evalueringer på individ og/eller bedriftsnivå.

En positiv effekt på deltakernes jobbmuligheter er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at tiltaket skal redusere arbeidsløsheten i økonomien som helhet. Jo sterkere sysselsettingseffekter som kan påvises for deltakerne jo større er imidlertid sannsynligheten for at effekten blir positiv i hele arbeidsmarkedet. Det motsatte er tilfelle jo større fortrengningseffekter som påvises for ikke-deltakerne.

Studier av individuelle effekter er derfor relevante både for å fastslå om tiltaket virker etter hensikten for den enkelte deltaker og for å anslå retningen på effekten for den totale sysselsettingen.

De aktive arbeidsmarkedstiltakene kan ha positive velferdseffekter som ikke har direkte sammenheng med deltakernes arbeidsmarkedssituasjon. Tiltaket kan virke sosialt integrerende og gi en mer meningsfull hverdag. Undersøkelser tyder på at deltakerne foretrekker tiltak framfor arbeidsledighet (se tabell 3.8 og Hammer (1993b)). Dette kan i sin tur redusere faren for at enkelte arbeidsløse får virkelig store psyko-sosiale problemer som f.eks. rusmisbruk og kriminalitet. Hvis tiltakene virker på denne måten er dette selvsagt viktig og verdifullt. På bakgrunn av utvalgets mandat er det imidlertid naturlig at vi her konsentrere oss om tiltakenes betydning for deltakernes evne til å løse sitt sysselsettingsproblem.

11.5.1 Tiltakenes målsetninger og evalueringenes suksessindikatorer

Målsetninger kommer gjerne til uttrykk i regelverket for tiltaket. Generelt blir de knyttet til en bedring i deltakernes lønns- og inntektsforhold og/eller til deres muligheter for å få en stabil jobb.

For ungdom med liten eller ingen yrkeserfaring er ikke det sentrale problemet å finne en bedre betalt jobb, men å få innpass på arbeidsmarkedet eller i det ordinære utdanningssystemet. Arbeidsmarkedstiltak for ungdom i Norge har først og fremst vært innrettet mot å *løse deltakernes sysselsettingsproblem,* enten gjennom jobb eller videreutdanning. I denne gjennomgangen vil vi derfor konsentrere oss om arbeidsmarkedstiltakenes effekt på deltakernes mulighet for å få innpass og fast fotfeste på arbeidsmarkedet. De viktigste suksessindikatorene blir da i praksis knyttet til i hvilken grad tiltakene fører til overgang fra arbeidsløshet til jobb eller ordinær utdanning og til jobbstabilitet.

Følgende indikatorer benyttes for å måle *sysselsettings- og utdanningseffekter*: For det første om deltakerne er i jobb eller utdanning på et bestemt tidspunkt etter at tiltaket er avsluttet. Disse indikatoren blir betegnet med *jobb- og utdanningssannsynligheten.* For det andre lengden på den tiden deltakerne er i jobb i en bestemt periode etter at tiltaket er avsluttet. Denne indikatoren betegnes *med jobbvarighet.*

Utenfor Norge evalueres ofte arbeidsmarkedstiltakene m.h.p endringer i lønn. Det er rimelig å anta at det er en positiv sammenheng mellom bedringer i lønn og sysselsettingseffekten av arbeidsmarkedstiltak. Denne sammenhengen er klarest for årslønn som, litt forenklet, er produktet av det gjennomsnittlige lønnsnivået og den individuelle jobbsannsynligheten. I forhold til vår problemstilling er det et problem at disse suksessindikatorene kan gi et skjevt bilde av tiltakenes effekter for ungdom. Årsaken ligger i at unge arbeidstaker i større grad enn eldre ikke har en lønn både før og etter tiltaket. Før, fordi de kommer rett fra skolebenken og etter, fordi de oftere går tilbake til skolebenken. Det finnes statistiske metoder for å korrigere for denne skjevheten, men de benyttes sjelden. Til tross for disse problemene skal vi se nærmere på noen resultater fra evalueringer i utlandet som analyserer lønnseffekter av arbeidsmarkedstiltak.

Analyser av arbeidsmarkedstiltakenes effekter på suksessindikatorene kan gi grunnlag for å si om tiltak bør trappes opp eller ned. I noen av evalueringene analyseres også effekten på suksessindikatorene av alternative utforminger av tiltakene. Slike analyser kan gi grunnlag for forslag om forbedringer av allerede eksisterende arbeidsmarkedstiltak. Kjennetegn ved tiltakenes utforming kan være:

– Når i arbeidsløshetsperioden tiltakene settes inn.
– Hvor lenge tiltakene skal vare.
– Hvor stor opplæringsandelen skal være.
– På hvilken type arbeidsplasser eller i hvilke sektorer de skal igangsettes.
– I hvilken grad de bør inngå i en plan for deltakernes arbeidsmarkedskarriere.

Nivået på tiltakslønnen eller kurskompensasjonen kan også karakteriseres som et slikt kjennetegn ved tiltaket. I mandatet blir utvalget bedt om å vurdere effekter av lønn på tiltak. Dette kan bl.a. tolkes som at man ønsker å få vurdert betydningen av nivået på tiltakslønnen/kurskompensasjonen for sysselsettingseffekten av de aktive arbeidsmarkedstiltakene. Vi har ikke funnet fram til analyser som drøfter dette spørsmålet direkte. En mulig hypotese er imidlertid at dette «lønnsnivået» påvirker rekrutteringen av deltakerne på en måte som virker negativt for sysselsettingseffekten av tiltaket. Jo høyere tiltakslønnen er desto større er det økonomiske insentivet for å delta. Desto flere søker opptak fordi deltagelse gir en kortsiktig økonomisk gevinst og ikke fordi de primært er interesserte i den kompetansen tiltaket kan gi. Det er nærliggende å tro at dette vil påvirke det gjennomsnittlige utbyttet den enkelte får av tiltaket m.h.t kompetansehevning. Dette resonnementet forutsetter at det i utgangspunktet er en kø til tiltaket.

Evalueringene drøfter også samspillet mellom sysselsettingseffekten av tiltakene og forskjellige kjennetegn ved deltakerne. Eksempler på slike kjennetegn er lengden på tidligere ledighetserfaring, utdanning og alder.

Resultatene av slike analyser kan gi grunnlag for en mer målrettet rekruttering av deltakere til de forskjellige arbeidsmarkedstiltakene. Med det menes at de arbeidsløse kanaliseres til de tiltakene som er mest effektive i forhold til å øke deres sjanser i yrkeslivet.

Fortrengningseffekter på tiltaksbedriftene står sentralt i evalueringer som vurderer subsidierte arbeidsplasser. To typer fortrengning kan gjøre seg gjeldende på de bedriftene som tilbyr subsidierte arbeidsplasser og opplæringstilbud:

– Fortrengning av ordinære arbeidsøkere eller lærlinger, dvs om bedriften hadde ansatt deltakeren eller en annen fra det ordinære arbeidsmarkedet hvis lønnskostnadene ikke ble subsidiert.
– Fortrengning av andre ansatte på samme bedrift, dvs om en tidligere ansatt gikk ut den døra tiltaksdeltakeren kom inn.

11.5.2 Hvordan måle effekter av arbeidsmarkedstiltak – typer av evalueringer

Grovt sett kan man skille mellom to hovedtyper av evalueringer: Evalueringer som forsøker å finne fram til resultatene av et tiltak og evalueringer som vurderer de organisatoriske prosessene som leder fram til gjennomføringen av tiltaket. P.g.a utredningens formål vektlegges her resultatevalueringer.

Den vanligste formen for evalueringer på individ-og bedriftsnivå (mikro-nivå) kalles effektevalueringer. Disse karakteriseres ved at de sammenligner alternative utviklingsforløp for individet eller bedriften; et med og et uten tiltak. Ideelt sett skal effektevalueringen gi svar på følgende spørsmål: I hvilken grad har tiltaket bidratt til å forbedre deltakernes stilling i arbeidsmarkedet og hvordan vil tiltaket virke for

andre potensielle deltakere, dvs. arbeidsløse av den aktuelle kategori som ikke deltok på tiltaket.

Problemet er at man faktisk bør sammenligne en observerbar situasjon; hvordan deltakerne har det etter tiltaket, med en ikke observerbar situasjon; hvordan de samme deltakerne hadde hatt det dersom de ikke hadde deltatt. For å løse dette problemet benyttes et «triks». Man studerer utvikligsforløpet til to grupper: En gruppe som har deltatt (tiltaksgruppen) og en gruppe som ikke har deltatt (kontroll- eller sammenligningsgruppen). Begge gruppene studeres før og etter tiltaksperioden og de to gruppenes verdier på suksessindikatorene sammenlignes. Ved forskjellige statistiske metoder og data om relevante bakgrunnsvariable (kjønn, alder, utdanning m.m) forsøker man så å fastslå hvor stor del av forskjellen som kan tilskrives selve tiltaksdeltakelsen.

Skjev rekruttering til tiltaksgruppen kan være et alvorlig problem i forbindelse med denne typen evalueringer. Problemet oppstår når rekrutteringen påvirkes av uobserverbare egenskaper (bakgrunnsvariable forskeren ikke har informasjon om) ved deltakerne som også er av betydning for suksessindikatorene. Man snakker i denne sammenheng om positiv og negativ seleksjon. Ved positiv seleksjon er personer som i utgangspunktet står relativt sterkt på arbeidsmarkedet overrepresentert i tiltaksgruppen. Dette vil i seg selv øke verdien av suksessindikatoren og kan lede til at forskeren overvurderer effekten av tiltaksdeltakelse. Omvendt kan negativ seleksjon føre til en undervurdering av tiltakseffekten. Dersom de mest motiverte arbeidssøkerne i størst grad melder seg til tiltakene, kan dette skape positiv seleksjon på en måte som er vanskelig å observere. Det kan imidlertid også være slik at de ivrigste arbeidssøkerne i mindre grad ønsker å delta fordi dette kan hemme deres muligheter for å søke på jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. Dermed kan det oppstå negativ seleksjon. Skjev rekruttering kan også oppstå ved at tiltaksadministratorene bevisst eller ubevisst prioriterer enten svake eller sterke grupper blant de arbeidsløse. Se boks 11.2 for en beskrivelse av metoder for å takle problemet med skjev rekruttering.

Boks 11.2 Eksperimentelle og kvasieksperimentelle evalueringsmetoder.

Det finnes grovt sett to typer effektevalueringer som behandler problemet med skjev rekruttering forskjellig:

Eksperimentelle evalueringer forsøker å løse problemet ved den måten tiltaks- og kontrollgruppen velges ut. Utvalget av de som skal få delta på tiltaket gjøres ved tilfeldig trekning og kontrollgruppen består av de som ikke ble valgt ut. Fordelen ved denne metoden er at forskjellene mellom de to gruppene kan tilskrives en tilfeldig prosess. Eventuelle systematiske forskjeller mellom gruppene kan dermed tilskrives selve tiltaket. Det er imidlertid også flere ulemper ved denne metoden: Den kan være praktisk vanskelig å gjennomføre og det kan oppstå etiske problemer. Dertil kommer at det kan oppstå en placebo-effekt. I denne sammenheng betyr det at selve det at det gjennomføres en evaluering får en effekt på suksessindikatoren. Tiltaksdeltakerne yter f.eks en ekstra innsats fordi de vet at de blir vurdert.

Ved såkalte *kvasi-eksperimentelle evalueringer* velges deltakerne på tiltaket ut ved vanlige rutiner. Tiltaksgruppen sammenlignes med en gruppe arbeidssøkere som ikke har deltatt på tiltaket. Sammenligningsgruppen konstrueres slik at den er så lik tiltaksgruppen som mulig. Det kan da forekomme skjev rekruttering til tiltaksgruppen på to stadier i utvelgelsesprosessen. Først når deltakerne selv bestemmer seg for å delta. Dernest når tiltaksadministratorene skal velge mellom de som har meldt sin interesse. Det finnes metoder for å korrigere for slike effekter. Problemet

er at forskerne da må gjøre forutsetninger om aktørenes atferd som det er vanskelig å teste holdbarheten av.

Utvelgelsen til h.h.v. kontroll- og tiltaksgruppe foregår ut i fra hvorvidt personen er helt ledige eller deltar på et tiltak på et gitt tidspunkt. Det er uvisst i hvilken grad det kontrolleres for at de som er i kontrollgruppen ikke deltar på tiltak i perioden fra utvelgelsen til evalueringstidspunktet eller har gjort det på et tidligere tidspunkt. Hvis dette ikke er kontrollert for, vil effekten av tiltakene undervurderes.

I tillegg til effektevalueringene gjennomføres det også såkalte måloppfyllelsesevalueringer. Ved denne typen evalueringer undersøkes resultatet for tiltaksgruppen uten at dette sammenlignes med resultatet for en gruppe som ikke har deltatt. Det tas dermed ikke hensyn til at det forekommer skjev rekruttering til tiltaksgruppen. Vitenskapelige konklusjoner om tiltakenes sysselsettingseffekter kan dermed ikke trekkes på basis av slike undersøkelser.

Fortrengningseffekter på bedriftene er vanskelig å fange opp og bearbeide med statistiske metoder. Det benyttes som regel spørreundersøkelser der tiltaksdeltakere eller bedriftsledere blir bedt om å gi en vurdering av om slik fortrengning finner sted.

Vellykkete effektevalueringene gir svare på spørsmål om tiltakene har effekt for deltakerne og eventuelt hvor store effektene er. For å få et svar på spørsmålet om tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, må det gjennomføres effektivitetsevalueringer. I en slik evaluering vurderes alle fordeler og ulemper ved tiltakene opp mot hverandre. Når fordelene og ulempene verdsettes ved en felles måle-enhet og summeres kalles denne formen for evalueringer nytte-kostnads-analyse. Det er så vidt vi vet ikke gjennomført slike analyser av arbeidsmarkedstiltak i Norge.

11.5.3 Virker de aktive arbeidsmarkedstiltakene?

I dette avsnittet drøftes resultater fra effektevalueringer av aktive arbeidsmarkedstiltak.

På dette området er det de siste tyve årene utført en lang rekke forskningsprosjekter. Hovedtyngden av denne forskningen har vært utført i USA. Selv om bare en liten del av prosjektene dreier seg om tiltakenes effekter for ungdom er det ikke mulig å gi en tilnærmet dekkende oversikt over forskningsresultater som kunne vært av interesse for våre problemstillinger. Det har derfor vært nødvendig å prioritere m.h.t utvelgelsen av de evalueringene som legges til grunn for diskusjonen.

I dette kapittelet er det sentrale spørsmålet på hvilken måte og i hvilken grad aktive arbeidsmarkedstiltak kan bidra til at dagens arbeidsløse ungdommer får et fotfeste i det norske arbeidsmarkedet. De evalueringene som drøftes her bør være mest mulig relevante i forhold til å svare på dette spørsmålet. Følgende kriterier har derfor blitt brukt i prioriteringen:

- Det skal i størst mulig grad være nyere forskning, dvs. fra slutten av 1980-tallet eller begynnelsen av 1990-tallet. Dette kriteriet brukes for å gjøre resultatene mest mulig aktuelle for arbeidsløs ungdom i dagens arbeidsmarkedssituasjon.
- Evalueringene skal være basert på vitenskapelige metoder som til en viss grad gjør det mulig å trekke generelle konklusjoner på basis av de resultatene man kommer fram til. Dette kriteriet medfører at vi legger hovedvekt på signifikante resultater i effektevalueringer av typen eksperimentelle eller kvasieksperimentelle (se boks 11.2).
- Det skal være evalueringer av spesielle ungdomstiltak eller av generelle tiltak som har stor betydning for arbeidsledig ungdom i Norge. Vi ser ikke på evalu-

eringer av tiltak rettet mot spesielt belastede ungdomsgrupper som f.eks. kriminelle eller ungdom med rus-problemer.
Det er helt nylig gjennomført en omfattende evaluering av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialhjelpsmottakere og ungdom med rusproblemer (Pedersen, 1993). Det var først og fremst praksisplasser som var tilbudet til disse ungdommene. I forhold til denne utredningen kom denne evalueringen så sent at utvalget ikke har rukket å gjennomgå resultater og metode tilstrekkelig grundig.
Praksisplasser og lønnstilskudd er de eneste spesielle ungdomstiltakene i Norge. Praksisplasser er et kvalifiseringstiltak og har hatt langt større omfang enn sysselsettingstiltaket lønnstilskudd. AMO-kurs er et generelt kvalifiseringstiltak som har vært viktig for eldre ungdom. Ser vi bort fra formidling, dekker disse hovedtypene aktive arbeidsmarkedstiltak; AMO-kursene som er basert på klasseromsundervisning, praksisplasser som kombinerer praksis og kursvirksomhet og lønnstilskudd som i hovedsak gir opplæring gjennom praksis. Vi skal legge størst vekt på nyere norske evalueringer av disse tiltakene og supplere med evalueringer av lignende tiltak i andre land.

– Samfunnsforholdene rundt tiltaket bør i minst mulig grad avvike fra det som er situasjonen for de norske tiltakene og deltakerne bør ligne mest mulig på aktuelle norske tiltaksdeltakere. Dette kriteriet har gjort at vi m.h.t utenlandske evalueringer har lagt mest vekt på å finne fram til resultater fra Sverige og Danmark.

For en bredere gjennomgang av litteraturen om tiltaks-evalueringer henvises det til vedlegg 1 til NOU 1993:6.

Opplæring utenfor arbeidsplassen – AMO-kurs

AMO-kursene i Norge gir yrkesrettet opplæring innenfor industrifag, kontor og handel, omsorgsarbeid, annet tjenesteytende arbeid og fag knyttet til primærnæringene. Det gis også jobbsøkingskurs og forberedende kurs i allmennfag og introduksjonskurs for innvandrere. Det er imidlertid de yrkesrettede kursene som hovedsakelig har vært gjenstand for evaluering. De fleste kursene er av 4 til 20 ukers varighet. Målgruppen er arbeidsløse eller arbeidstakere som er truet av arbeidsledighet i nær framtid. AMO kursene er i første rekke ment som et tilbud til voksne (over 19 år). I forhold til antall deltakere har AMO kursene vært det viktigste tiltaket for arbeidsløs ungdom fra 20 til 25 år.

Målsetningen med kursene er å tilføre deltakerne kompetanse som gjør dem mer produktive og dermed øker deres sjanser for å få og beholde en jobb. Kompetansen i seg selv er vanskelig å måle. Nærliggende suksessindikatorer er derfor knyttet til deltakernes sysselsettingssituasjon før og etter kurset – jobbsannsynlighet og jobbvarighet. Effekt på deltakernes tilbøyelighet til å ta utdanning – utdanningssannsynligheten – er i liten grad analysert i de norske evalueringene av AMO-kurs. Årsaken er at dette ikke inngår i tiltakets målsetning. Siden det er en generell målsetning for arbeidsmarkedsmyndighetene å kanalisere arbeidsløs ungdom over i ordinær utdanning skal vi også se på kursenes effekt på utdanningssannsynligheten i den grad det finnes data for dette.

Det er gjort flere evalueringer av de norske AMO-kursene siden slutten av 80-tallet. Ingen av disse har hatt som formål å dokumentere kurseffektene for ungdom spesielt. Utvalget har imidlertid innhentet noen spesialanalyser for unge deltakere, 20-29 år, fra det nyeste datamaterialet som foreligger. I disse analysene blir antallet observasjoner sterkt begrenset slik at det er vanskeligere å trekke konklusjoner m.h.t sysselsettingseffekten (få signifikante resultater).

De norske evalueringene vi skal legge vekt på her baserer seg på data om deltakere på AMO-kurs høsten 1988, 1989 og 1990. Utvalg av registrerte arbeidsløse, som ikke deltok på kurs i disse periodene, fungerer som sammenlignings-/kontrollgrupper. I analysene av dette materialet er det brukt både eksperimentelle og kvasieksperimentelle metoder (se boks 11.2). Datamaterialet er samlet inn ved spørreundersøkelser og koblet med registerdata i Arbeidsdirektoratet (SOFA-søker). I det siste datasettet, som omhandler kurs i 1990, ble en del av observasjonene plukket ut ved loddtrekning slik at undersøkelsen fikk karakter av eksperiment. Deltakerne til AMO-kursene ble da trukket fra køen av kvalifiserte søkere. Disse utgjør deltakergruppen i analysen. De søkerne som ikke ble trukket ut ble kontrollgruppen. En annen del av 1990 materialet ble etablert som et kvasi-eksperimentelt datasett; et utvalg av kursdeltakere rekruttert på vanlig måte og en sammenligningsgruppe av arbeidsløse ikke-deltakere.

De tre datasettene er benyttet til analyser av jobbsannsynlighet 6 og 12 måneder etter at deltakergruppene gikk på AMO-kurs og sammenlignings-/kontrollgruppene ble registrerte som arbeidsledige. Det gjøres også analyser av jobbvarighet som blir definert til antall uker i jobb de første tolv månedene etter avslutningen av kurset. Disse suksessindikatorene analyseres så m.h.p kjennetegn ved kursene, bl.a. varigheten og fagområde, og kjennetegn ved deltakerne, bl.a. varighet av forutgående ledighetsperiode, alder, kjønn og utdanningsnivå.

I punktene nedenfor oppsummeres noen av evalueringenes hovedresultater. De innledes med en litt bastant hovedkonklusjon som blir noe moderert i etterfølgende kommentarer (Informasjonene om de norske evalueringene er hentet fra følgende referanser: Hernæs et.al 1991, Raaum og Torp 1992, Torp 1993 a, Torp 1993 b, Goldsten et.al 1993. Se forøvrig tabell 11.2 for en konsentrert beskrivelse av datamaterialet, hovedresultater og referanser).

AMO kursene har en positiv, men relativt liten sysselsettingseffekt.

På kort sikt – etter 6 måneder – har AMO-kursene en positiv effekt på jobbsannsynligheten. Mellom deltakere og ikke-deltakere blir forskjellen i jobbsannsynlighet beregnet til mellom 5 og 10 prosentpoeng avhengig av utdanningsnivå. Den positive sysselsettingseffekten påvises både for kursdeltakere i 1988 (kvasieksperimentell analyse) og for deltakere i 1990 (eksperimentell analyse). Den lar seg imidlertid ikke påvise for ungdom (20-29 år).

På lang sikt – etter 12 måneder – er effekten av AMO-kursene på jobbsannsynligheten mer usikker. For deltakere i 1989 tyder analysen på en positiv effekt. Denne effekten kan imidlertid ikke påvises for de som ble trukket ut til kurs ved loddtrekning i 1990. En forklaring på at evalueringene på dette punktet gir avvikende resultater kan være at det dreier seg om litt forskjellige typer kurs i 1989- og 1990- undersøkelsene. Forskjellen kan imidlertid også være et resultat av positiv rekruttering (seleksjon) til AMO-kursene når opptaket skjer på ordinær måte. Dvs. at de som vanligvis får plass på AMO-kursene har en tendens til å være godt rustet for arbeidsmarkedet sammenlignet med de som ikke får plass. Som nevnt innledningsvis kan dette føre til at kurseffekten blir overvurdert hvis kursdeltakerne ikke plukkes ut ved loddtrekning og deltakernes gode egenskaper er usynlige for forskerne. Analysen av datamaterialet fra 1990 kan tyde på at en slik positiv seleksjon gjør seg gjeldende ved rekrutteringen til AMO-kursene.

Det at man i 1990-materialet kan påvise en positiv sysselsettingseffekt etter 6 måneder, men ikke etter 12 kan tyde på at denne effekten avtar relativt raskt med tiden.

Korte AMO-kurs gir størst sysselsettingseffekt.

Analysene av 1988- og 1989-kursene indikerer at denne påstanden er gyldig:

På kort sikt er det en svak negativ sammenheng mellom kursenes varighet og jobbsannsylighet.

På lang sikt ser det ut til at korte kurs har størst positiv effekt på jobbsannsynligheten. Kurs av middels varighet (10-20 uker) har ingen effekt, men effekten øker igjen når kursene blir riktig langvarige (over 30 uker). Avhengig av lengden på kursene beregnes differansen i jobbsannsynlighet mellom deltakere og ikke deltakere til mellom 15 og -3 prosentpoeng.

En lignende sammenheng gjør seg gjeldende når jobbvarighet brukes som suksessindikator. Korte (under 11 uker) og lange (mer enn 33 uker) AMO-kurs gir en positiv effekt på denne suksessindikatoren, mens kurs med middels og lang varighet (11-32 uker) ikke gir noen påviselig effekt.

26 prosent av AMO-kurs deltakerne var i 1989 knyttet til kurs med varighet fra 11-32 uker.

Lengden på kursene varierer imidlertid mellom kurs innen forskjellige fagområder. Det er derfor mulig at den negative sammenhengen mellom kursvarighet og sysselsettingseffekt til dels er et resultat av fagområde. Kortvarige kurs, særlig industrikursene, gir konkret og anvendbar kompetanse som verdsettes i arbeidsmarkedet. Forskernes inntrykk er at det i mange tilfeller settes visse kvalifikasjonskrav for deltakelse på en del av disse kursene. Slike krav kan føre til at det rekrutteres relativt ressurssterke deltakere og til en overvurdering av sysselsettingseffekten når dette ikke kan korrigeres for i analysen. Tilsvarende kan det være at mer langvarige kurs gir mer grunnleggende kompetanse som ikke er direkte anvendbar i yrkeslivet. For opptak til disse kursene stilles det sjeldnere kvalifikasjonskrav.

I det datamaterialet som ble etablert med loddtrekning til kursene finner forskerne ingen sammenheng mellom kursvarighet og jobbsannsynlighet. Dette kan indikere at sammenhengen er et resultat av positiv rekruttering til de korte kursene. Det er imidlertid ikke mulig å trekke en slik konklusjon siden datamaterialene dekker til dels ulike kurstyper.

Gir industrikurs størst sysselsettingseffekt?

Det er særlig olje og offshore, elektrofag, maskinlære og motor som kommer relativt godt ut m.h.t sysselsettingseffekt. Kurs med fag rettet mot tjenesteytende næringer kommer relativt dårligere ut. Dette resultatet påvises både for kursene i 1988 og 1989. Mannlige deltakere på kurs rettet mot industrien hadde i 1989-undersøkelsen 11-jfosent høyere jobbsannsynlighet enn menn uten kurs. Kurs rettet mot tjenesteytende næringer ga en økning i jobbsannsynligheten på 3-4 prosent for menn, men noe høyere for kvinner.

Også i denne sammenheng gir analysen av kursene i 1990 et litt avvikende resultat. Denne tyder på at kurs rettet mot EDB og service gir best resultat m.h.t etterfølgende jobbsjanser. Effekten av industrikurs er relativt lavere, men fortsatt påviselig.

De svenske arbeidsmarkedsopplæringskursene, AMU-kurs, er i stor grad lagt opp på samme måte som de norske. I de senere årene er det gjennomført flere evalueringer av disse. De fleste er imidlertid basert på data om deltakere på kurs som ble gjennomført i begynnelsen og midten av 1980-tallet. Siden det har skjedd store endringer på arbeidsmarkedet etter dette kan resultatene ha begrenset relevans m.h.t situasjonen for arbeidsløs ungdom i dag. Siden det finnes svært få svenske evalueringer som baseres på nyere data skal vi allikevel se nærmere på noen av disse.

En viktig forskjell mellom de svenske og norske evalueringene er at de norske legger vekt på sysselsettingseffekter, mens de svenske i hovedsak analyserer lønnseffekter. Som det ble understreket innledningsvis er vi først og fremst interessert i hvordan kursdeltagelsen virker på ungdommenes sysselsettingsmuligheter. Siden lønnseffektene antagelig gir en indikasjon på sysselsettingseffekter, skal vi allikevel ta med noen hovedkonklusjoner fra disse analysene.

Når sysselsettingseffektene av AMU-kurs måles direkte for kurs som ble gjennomført på slutten av 1970-tallet er de positive, men svake (ofte ikke signifikante). Den analysen det her refereres til er imidlertid basert på et relativt lite utvalg (Bjørklund 1989).

Analyser av AMU-kurs gjennomført på begynnelsen av 1980-tallet viser en markert høyere vekst i årslønnen for deltakere sammenlignet med ikke deltakere de tre første årene etter kurset (Axelsson 1989). Denne undersøkelsen analyserer også betydningen av kursvarighet og det fagområde opplæringen foregår innenfor. Fagområdet har ingen påviselig effekt, mens kursvarigheten har en positiv effekt på deltakernes etterfølgende inntektsvekst.

Når inntektsvekst ses som en indikator på en positiv sysselsettingseffekt er konklusjonene m.h.t fagområde og kursvarighet forskjellig fra det man kom fram til i Norge for AMO-deltakere på slutten av 1980-tallet. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne disse resultatene siden den svenske evalueringen analyserer kurs som foregikk nesten 10 år før de som blir analysert i de norske evalueringene. Arbeidsmarkedsforholdene både i Norge og Sverige har endret seg betydelig i denne perioden og har trolig hatt betydning for hvordan arbeidsmarkedsopplæringen bør legges opp både m.h.t kursvarighet og vektlegging av fagområder.

En gruppe på 900 ungdommer fra Stockholm, 16-24 år og arbeidsledige i 1981, ble undersøkt m.h.p utviklingen i deres arbeidsmarkedssituasjon fra 1981-85 (Stockholms-undersøkelsen). Analyser av dette materialet viser ingen lønnseffekt av deltagelse på AMU-kurs (Ackum 1991). Kursene hadde imidlertid en positiv effekt på ungdommenes jobbsannsynlighet etter at kurset var avsluttet (Edin og Holmlund 1991).

En annen studie følger utviklingen i arbeidsmarkedssituasjonen til 500 ungdommer fra 1984 til 1987 (Sehlstedt og Schrøder 1989). Ungdommene var mellom 20-25 år og arbeidsledige i 1984. Denne studien analyserer flere tiltak og strategier m.h.p om de bidrar til å gi ungdom et fotfeste i arbeidsmarkedet – en permanent jobb eller en midlertidig jobb, et tiltak eller en utdanningsplass som inngår i en systematisk plan for en videre arbeidsmarkedskarrierer. Vi skal komme mer tilbake til denne undersøkelsen senere. Et resultat er imidlertid at AMU-kurs ikke er påviselig bedre enn arbeidsløshet m.h.t å bidra til et slikt fotfeste.

I en analyse av AMU-kurs, gjennomført i 1989 og 1990, konkluderes det med at det ikke kan påvises effekter på deltakernes årslønn (Anderson 1993). Ovenfor ble det referert til resultater som viser at kurseffekten på årslønn var betydelig for deltakerne på begynnelsen av 1980-tallet. Forskjellen mellom disse resultatene har bl.a blitt forklart med at arbeidsledige i 1989 og 1990 hadde betydelige kortsiktige økonomiske insentiver til å melde seg på AMU-kursene. Arbeidsløse som ikke hadde opparbeidet rettigheter til arbeidsløshetstrygd og de som hadde gått ledig så lenge at de var i ferd med å miste rettighetene, kunne få trygd for en periode ved å gjennomføre et AMU-kurs på minst 4 måneder. Dette systemet var ikke innført på begynnelsen av 1980-tallet. Det er nærliggende å tro at et slikt system vil medføre en større tendens til at ungdom og langtidsledige søker seg til AMO-kursene.

I Danmark er arbeidsmarkedsutdanningen, AMU-kurs, i større grad innrettet mot sysselsatte enn i Norge og Sverige der AMO/AMU i hovedsak er beregnet på arbeidsløse arbeidssøkere. Mange av AMU-kursene i Danmark er korte etterutdan-

ningskurs for fagarbeidere og spesialarbeidere. Det gis imidlertid også tilbud til de arbeidsløse. AMU-kursene i Danmark har således mer preg av ordinær voksenopplæring, som et ledd i politikken for å løse flaskehalser og strukturproblemer på arbeidsmarkedet. Til tross for dette har kursoppleggene i Danmark og Norge mange fellestrekk.

De danske evalueringene av AMU-kursene er basert på data som følger et tilfeldig utvalg av hele den voksne befolkningen (5%) fra 1976 og fram til i dag. Foruten generelle bakgrunnsopplysninger (kjønn, alder, barn m.m) inneholder datasettet en rekke opplysninger om individenes arbeidsmarkedssituasjon (inntekt, lønn, sysselsetting, arbeidsløshet m.m) og endringer i denne over tid.

En evaluering av AMU-kurs, basert på dette materialet, viser at effekten av AMU kurs på senere lønnsutvikling var positiv for grupper med liten ledighetserfaring, mens den ikke var mulig å påvise for grupper med omfattende ledighetserfaring. Bildet er motsatt m.h.t. sysselsettingseffekt. Ingen effekt kan påvises for de med liten ledighet i tidligere perioder, mens sysselsettingseffekten er positiv for de som har hatt relativt store sysselsettingsproblemer før kurset (Jensen et.al, 1993).

11.5.4 Kombinert opplæring og praksis – Praksisplasser

Praksisplasser (PP) er i dag det viktigste ungdomstiltaket i Norge. M.h.t omfang er det det viktigste arbeidsmarkedstiltaket for ungdom under 20 år. Normalt skal tiltaket ikke overstige 6 måneder, men det finnes muligheter for forlengelse. Deltakerne får en godtgjørelse som tilsvarer støtten på AMO-kurs. Formålet med PP er å bedre arbeidssøkernes mulighet til å komme i arbeid eller begynne på en ordinær utdanning. Praksisplasser skal ikke fortrenge ordinært arbeid.

Arbeidsdirektoratet har foretatt flere undersøkelser av utviklingen i PP deltakernes arbeids- og utdanningssituasjon etter at tiltaket ble avsluttet. I de fleste av undersøkelsene har man imidlertid ikke operert med sammenligningsgrupper. Det er derfor vanskelig å trekke konklusjoner om tiltakets effekt på deltakernes sjanser for å komme i jobb eller få en plass i det ordinære utdanningssystemet på grunnlag av resultater fra disse undersøkelsene.

Den norske evalueringen vi skal legge mest vekt på her analyserer en etterundersøkelse foretatt av Arbeidsdirektoratet i 1991 (Try 1994). I denne undersøkelsen ble det via spørreskjemaer innhentet informasjon om situasjonen til ungdom som deltok på PP et år tidligere. For å etablere en sammenligningsgruppe ble det også sendt spørreskjemaer til et utvalg av personer under 25 år som var arbeidsløse på tiltakstidspunktet.

I denne evalueringen analyseres tiltakets effekt på deltakernes sjanser for å komme i jobb eller ordinær utdanning; jobb-og utdanningssannsynligheten, 12 måneder etter at de deltok på PP. Disse suksessindikatorene analyseres så m.h.p kjennetegn ved kursene; varighet, graden av opplæring, sektor, og kjennetegn ved deltakerne; tidligere erfaring, kjønn, alder og utdanning.

Følgende punkter oppsummerer hovedkonklusjonene fra denne evalueringen:

Praksisplasser har en positiv, men svak effekt på deltakernes sannsynlighet for å få jobb og utdanningsplass.

Avhengig av forskjellige kjennetegn ved praksisplassen de deltok på, ble økningen i jobb- og utdanningssannsynligheten beregnet til h.h.v 2-12 og 1-14 prosent for kvinner. Tilsvarende ble denne økningen beregnet til h.h.v 5-12 og 1-12 for menn.

Praksisplasser i privat sektor gir størst uttelling for jobbsannsynligheten, mens deltagelse på praksisplasser i offentlig sektor gir best effekt på utdanningssannsynligheten.

Dette tyder på at PP i privat sektor i større grad gir kompetanse som er direkte anvendbar i yrkeslivet, mens PP i offentlig sektor i større grad gir deltakerne en bakgrunn som styrker deres ønsker og muligheter for å begynne på en utdanning. Mange av praksisplassene innenfor helse-og sosial sektoren gir f.eks. deltakerne formell kompetanse som styrker mulighetene for å ta videregående utdanning på disse områdene.

Jobbsannsynligheten stiger svakt med varigheten av praksisplassen, mens utdanningssannsynligheten er upåvirket av denne variabelen.

Den positive effekten av varighet gjør seg gjeldende inntil 26 uker. Etter dette avtar sysselsettingseffekten av tiltaket. Utfra ordningens regelverk skal 26 uker normalt være den øvre grensen for varigheten av praksisplasser. 14 prosent av utvalget hadde imidlertid deltatt på PP mer enn 26 uker. Analyser av kjennetegn ved deltakerne tyder på at de som deltar i korte og lange perioder har egenskaper som i utgangspunktet gir dem en relativt lav jobbsannsynlighet (Try 1993). Dette indikerer at sysselsettingseffekten av disse praksisplassene undervurderes.

Utdanningssannsynligheten stiger med graden av opplæring i tiltaket, mens jobbsannsynligheten er upåvirket av denne variabelen.

15 prosent av deltakerne oppga at de ikke fikk opplæring i praksisplassen. Av de 12 prosentene som fikk opplæring 2-3 dager i uken deltok mange i opplegg der praksis ble kombinert med formell utdanning utenfor arbeidsplassen. Denne gruppen hadde en utdanningssannsynlighet som for kvinner og menn var h.h.v 14 og 12 prosent høyere enn de PP-deltakerne som ikke fikk opplæring.

Jobbsannsynligheten stiger hvis praksisplassen er i samsvar med deltakerens tidligere erfaring.

Dette kan indikere at resultatet blir bedre når tiltaket inngår i en mer helhetlig plan for deltakernes arbeidsmarkedskarrierer. Best uttelling gir tiltak i privat sektor der arbeidet er i samsvar med tidligere erfaring.

Den tidligere refererte svenske studien av 500 ungdommers tilknytning til arbeidsmarkedet fra 1984 til 1987 (Sehlstedt og Schrøder) analyserte betydningen av at arbeidsmarkedstiltak, eventuelle midlertidige jobber eller utdanningsplasser inngår i en plan for ungdommenes arbeidsmarkedskarriere. En hovedkonklusjon fra denne analysen er at uansett hvilken av disse aktivitetene ungdommen deltar i gir det at de inngår i en plan, en positiv effekt på ungdommenes evne til å få et fotfeste i arbeidsmarkedet.

Det er, så vidt vi vet, ikke gjort studier av tiltak som kombinerer arbeid og opplæring i de andre skandinaviske landene. Vi skal imidlertid se nærmere på noen resultater fra evalueringer av et arbeidstreningsprogram i Storbritannia, YT (Youth Training). Dette har vært i funksjon siden 1983 (kalt Youth Training Schemes før 1990) og har flere likhetstrekk med de norske praksisplassene. YT har hatt stor betydning for unge arbeidssøkere i Storbritannia. På slutten av 1980-tallet deltok mer enn en tredjedel av årskullene som forlot skolesystemet i et tiltak innenfor dette programmet. Ungdommene som deltar får ikke lønn, men en offentlig finansiert utdanningsstøtte. Arbeidsgiverne får også en viss kompensajon for sine utdannings-

kostnader. I begynnelsen varte tiltaket et halvt år. Senere har tiltaksperioden blitt utvidet først til et år og så til to som er tilfellet i dag. Programmet er rettet mot ungdom som forlater skolen. Mange av deltakerne har derfor liten erfaring fra arbeidsmarkedet.

En relativt fersk evaluering av YT følger 1200 ungdommer i to år etter at de forlot skolen sommeren 1984 (Main og Shelly 1990). Analysen viser at den gruppen som startet på et YT-program i 1984 hadde høyere sannsynlighet for å være i jobb to år senere enn de som var arbeidsløse på samme tidspunkt. Forskjellen i jobbsannsynlighet er størst for de som også har andre kjennetegn som øker deres sjanser på arbeidsmarkedet: Gode eksamenskarakterer og gunstige forhold på det lokale arbeidsmarkedet. Differansen i jobbsannsynlighet mellom YT-deltakere og ikke-deltakere utgjør 11-17 prosentpoeng. Når det gjelder timelønn viser det seg at deltagelse på YT ikke gir noen påviselig effekt. De som fortsatte hos YT-arbeidsgiveren hadde tvert i mot lavere lønn enn ikke-deltakerne. Analysen tyder på at ungdom som står relativt svakt i arbeidsmarkedet er overrepresentert i tiltaket. Dette kan ha resultert i en undervurdering av lønns-og sysselsettingseffekten for den enkelte deltaker.

En annen evaluering analyserer fortrengningseffekter av YT-programmet i privat sektor (Begg et.al 1990). Gjennom intervjuer med ledelsen i 250 YT-bedrifter ble det innhentet informasjon om to typer fortrengning:

– Fortrengning av ordinære arbeidsøkere.
– Fortrengning av andre ansatte på samme bedrift.

Avhengig av størrelsen på bedriften blir fortrengningseffekten av ordinære arbeidssøkere beregnet til mellom 53 og 71 prosent. Denne fortrengningseffekten stiger med antall ansatte på YT-bedriften. Fortrengningen av andre ansatte på samme bedrift blir beregnet til mellom 5 og 15 prosent. Denne effekten er sterkest på de minste bedriftene.

En litteraturstudie (Schrøder 1993) oppsummerer en lang rekke analyser av YT-programmet i følgende fire punkter (sitat, men oversatt fra svensk) :

– Programmet har ført til sammenbrudd av det ordinære arbeidsmarkedet for tenåringer. Andelen 17 åringer i ordinært arbeid sank fra 53 prosent i 1976 til 15 prosent ti år senere.
– Svært store fortrengningseffekter som av intervjuede arbeidsgivere beregnes til at drøyt 70 prosent av praksisplassene erstatter ordinære arbeidsplasser for ungdom og drøyt 10 prosent erstatter ordinære arbeidsplasser for voksne.
– Deltakerne blir i altfor stor grad arbeidsløse etter at tiltaket er slutt.
– Mange av YT-plassene har et svært lavt opplæringsinnhold.

En OECD studie oppsummerer evalueringer av kvalifiseringstiltak; kurs utenfor arbeidsplassen og tiltak som kombinert arbeid og opplæring, i en rekke OECD land. Dette dreier seg ikke om tiltak beregnet spesielt for ungdom.

Studien konkluderer med følgende i forhold til sysselsettingseffekter av tiltak som er lite spesifikke m.h.t målgrupper (OECD 1993h, sitat, men oversatt fra engelsk): Tilgjengelige resultater tillater ikke at det trekkes sterke konklusjoner, men de gir bemerkelsesverdig liten støtte til hypotesen om at slike tiltak har effekt. Fire av ni studier fant ingen signifikant effekt. De andre fem påviste en positiv effekt, men flere av disse resultatene må betraktes som usikre p.g.a metodeproblemer.

I forhold til sysselsettingseffekten av tiltak som i større grad var skreddersydd for behovene til spesielle grupper konkluderes det imidlertid med at evalueringene klarere indikerer et positivt resultat.

En gjennomgang av et mindre antall evalueringer av ungdomstiltak i den samme OECD-studien leder til omtrent samme konklusjon; liten og usikker effekt for generelle tiltak, sikrere og mer positive effekter for tiltak innrettet mot behovene i spesielle undergrupper.

11.5.5 Subsidierte arbeidsplasser – Lønnstilskudd for ungdom (LTU)

Vi skal her se nærmere på effekter av subsidierte arbeidsplasser for unge arbeidsløse i privat og offentlig sektor. Denne tiltakstypen er et sysselsettingstiltak uten formell opplæringsdel. Siden deltakere på LTU i større grad enn PP-deltakere går inn i en ordinær jobb er faren for fortrengningseffekter større.

Tiltak av denne typen evalueres i forhold til flere suksessindikatorer:

– Formidlingseffekt, dvs i hvilken grad tiltaksdeltakerne får et varig arbeid i den bedriften som mottar lønnstilskuddet
– Jobbskapingseffekt, dvs. om det som resultat av tiltaket etableres en ny arbeidsplass eller om tiltaksdeltakeren bare bytter plass med en ordinær arbeidsøker (fortrengning).
– Effekter på jobb og utdanningssjanser, dvs om deltakelse fremmer den enkeltes evne til å skaffe seg jobb eller utdanningsplass i konkurranse med ordinære søkere.

I den norske arbeidsmarkedspolitikken har det vært presisert at arbeidsløs ungdom i hovedsak skal ledes inn på tiltak som gir opplæring og hever deres kompetanse i forhold til yrkeslivet. I tråd med dette har LTU hatt et lite omfang her i landet.

I forskriftene for LTU i Norge står det at formålet med tiltaket «..er å bidra til formidling av arbeidssøkere til ordinært arbeid». Hovedregelen er at deltakeren skal gå over i fast stilling på den bedriften som får lønnstilskuddet. Hvis den subsidierte arbeidsplassen er av mer midlertidig karakter kan tilskuddet brukes når den «etter nøye vurderinger anses å være en viktig innfallsport til arbeidslivet eller gir verdifull arbeidstrening». En nærliggende tolkning av disse formuleringene er at mulige formidlingseffekter har vært mest motiverende for etableringen av tiltaket, mens man har hatt mindre tro på eventuelle sysselsettingseffekter.

I Norge utføres det for tiden en evaluering av LTU basert på et utvalg av deltakere og en sammenligningsgruppe av ikke deltakere fra 1989 og 1990. Via en spørreskjemaundersøkelse ble det i 1991 innhentet informasjon om disse ungdommenes forhold til arbeidsmarkedet (Hardoy 1993). Dette innebærer at utvalget omfatter personer som hadde deltatt på lønnstilskudd fra 4 måneder til 2 år før deres arbeidsmarkedssituasjon ble evaluert. Vi skal oppsummere noen foreløpige resultater fra de analysene som er gjort så langt:

Formidlingseffekter: Da ungdommene mottok spørreskjemaet var bare 20 prosent fortsatt ansatt i de respektive LTU-bedriftene. Omlag 60 prosent hadde imidlertid fått tilbud om fortsatt ansettelse på bedriften etter at perioden med lønnstilskudd var slutt.

Sysselsettings- og utdanningseffekt: Det kan ikke påvises positive sysselsettingseffekter av LTU. Selv når de som fortsatt var ansatt på LTU-bedriften inkluderes i analysen har tiltaksdeltakerne lavere jobb-sannsynlighet enn personer i sammenligningsgruppen. Det kan påvises at deltakernes jobbsannsynlighet øker med tiltakets varighet, men den blir aldrig høyere enn jobbsannsynligheten til ikke-deltakerne. Når utdanning inkluderes i suksesskriteriet blir resultatet mer positivt. Analysen viser at LTU-deltakere har en høyere sannsynlighet enn ikke-deltakere for enten å komme i jobb eller begynne på en utdanning. Disse resultatene gjelder LTU-deltakere som ble rekruttert til tiltaksbedriften av arbeidskontoret. Evalueringen

viser derimot at sysselsettingseffekten er positiv for LTU-deltakere som ble rekruttert av arbeidsgiverne.

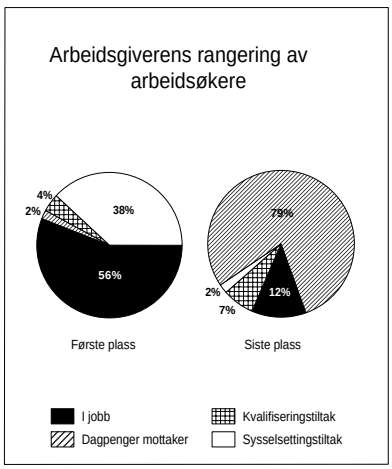
Grovt sett skjer rekrutteringen til lønnstilskudd på to måter:

Enten ved at arbeidsgiveren velger ut en blant tiltakssøkerne og får vedkommende ansatt i sin bedrift. En arbeidsgiver kan også påvirke en arbeidsledig til å søke arbeidskontoret om LTU for så å få vedkommende ansatt hos seg.

Eller ved at de ansatte på arbeidskontoret velger ut deltakerne blant køen av søkere til lønnstilskudd. Det er også rimelig å anta at arbeidskontoret påvirker visse typer arbeidsløse til å søke på dette tiltaket.

Det er nærliggende å tro at rekrutteringen til tiltaket påvirkes av om det er arbeidsgivere eller arbeidskontoret som tar initiativet til å velge ut deltakerne. Arbeidsgiverne vil forsøke å rekruttere de beste blant de arbeidsløse slik at man derved får en positiv seleksjon til tiltaket. Dette er det korrigert for i analysen ved at initiativtaker er innført som forklaringsvariabel. Det er mindre opplagt hvilke typer arbeidsløse de ansatte på arbeidskontorene vil velge. En mulighet er at de prioriterer de svakeste og dermed skaper en negativ seleksjon til tiltaket.

Dersom en slik negativ seleksjonen gjør seg gjeldende, og den ikke fanges opp av observerbare bakgrunnsvariable, kan den forklare at deltakerne har lavere jobbsannsynlighet enn ikke-deltakerne. Dette kan også være et resultat av at flere av deltakerne begynner på en utdanning. En alternativ forklaring kan være at tiltaket virker stigmatiserende på deltakerne. Med det menes at arbeidsgivere, av en eller annen grunn, betrakter tiltaksdeltakelse som et negativt trekk ved arbeidssøkere. I Norge er det nylig gjennomført en spørreskjema-undersøkelse som kartlegger arbeidsgiveres holdninger i denne sammenheng (Hardoy 1994).



Figur 11.1 Arbeidsgivernes rangering av arbeidssøkere

Figuren viser arbeidsgivers første- og sisteprioritet i rangeringen av ulike arbeidssøkere etter arbeidssøkers tilpasning på arbeidsmarkedet umiddelbart før eventuell rekruttering til ny jobb. I prosent.

Kilde: Søkelys på arbeidsmarkedet 2/93.

Fra Arbeidsdirektoratets register ble det trukket et utvalg bedrifter som dels hadde og dels ikke hadde hatt ansatte på lønnstilskudd.

Arbeidsgiverne ble for det første spurt om de så positivt eller negativt på arbeidsledige som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak i forhold til arbeidsledige som går på dagpenger og søker jobb på egenhånd. 91 prosent av arbeidsgiverne svarte at de var positive eller at det ikke spilte noen rolle.

For det andre ble de stilt ovefor en hypotetisk situasjon hvor de skulle velge mellom kandidater med ulik arbeidsmarkedserfaring til en jobb som innebar forholdsvis enkelt rutinearbeid. Valget sto mellom en arbeidsløs som nettopp er ferdig med arbeidsmarkedstiltak (for det meste) basert på kurs, en som nettopp er ferdig på et arbeidsmarkedstiltak (for det meste) basert på praktisk opplæring[17] , en som går på dagpenger og en som er villig til å slutte i sin nåværende jobb. Ellers antas kandidatene å stille likt m.h.t utdanning og andre kjennetegn av betydning. Figur 11.1 viser hvilken kandidat arbeidsgiverne rangerte som første og siste valg.

Tabell 11.2: Oppsummering av evalueringer i Norge.

Type tiltak og suksess-indikatorer	Metode	Datamaterialet	Hovedresultater	Ref.
NORGE				
AMO-kurs SI: Jobb-sann-synlighet etter 6 måneder	KVE	Spørreundersøkelse koblet registerdata TG:2563 delt. på AMO,høst 1988 SG:652 reg.arb, høst 1988. SP:77	- Positiv syss.eff. - Syss.eff. synker svakt med kursvarighet. - Industrikurs gir størst eff. - Industrikurs best eff. for delt. med videreg.utdanning.	Hernæs et.al 1991
AMO-kurs SI: Jobb-sann-synlighet etter 12 måneder	KVE	Spørreundersøkelse koblet registerdata TG:3018 delt. på AMO, vår 1989 SG:2595 reg.arb, vår 1989. SP:68	Hovedkonk. fra analyse m.h.p syss.eff etter 6 måneder gjelder etter 12. Et unntak: Etter 12 måneder er SI høyest for de med kortest og lengst AMO-kurs.	Raaum og Torp 1992
AMO-kurs SI: Jobbvarighet, dvs. antall måneder i jobb 1.år. etter kurs	KVE med korreksjon for uobs.seleksjon.	Spørreundersøkelse koblet registerdata TG:3018 delt. på AMO, vår 1989 SG:2595 reg.arb, vår 1989. SP:68	- Korte og svært lange kurs gir positiv eff.på jobbvarighet. Kurs av middels varighet ingen sign. eff. - Industrikurs gir best eff.på SI. - Positiv eff på SI øker med alder og varighet av tidligere ledighet.	Torp 1993a
AMO-kurs SI: Jobb-og utd. sannsynlighet etter 6 og 12 måneder.	E	Spørreundersøkelse på 3 tidspunket. koblet registerdata TG: 340 delt., høst 91, ble trukket ut til kurs ved loddtr. fra køen av søkere. KG: 180 arb.løse, de som ikke ble trukket ut fra køen av søkere.	- For hele gruppen er syss.eff. sign. positiv etter 6, men ikke etter 12 måneder. - For ungdom (20-29 år) er syss.eff. ikke sign. hverken etter 6 eller 12 måneder.	Torp 1993b, Goldstein et.al 1993

17. Det er rimelig å tro at arbeidsgiverne ikke skiller klart mellom praksisplasser og lønnstilskudd i denne sammenheng. Deres holdninger til arbeidsmarkedstiltak (for det meste) basert på praktisk opplæring kan dermed referere seg både til praksisplasser og lønnstilskudd.

Tabell 11.2: Oppsummering av evalueringer i Norge.

Type tiltak og suksess-indikatorer	Metode	Datamaterialet	Hovedresultater	Ref.
			- Ungdom som deltar er skjeldnere under utdanning etter 6 og 12 måneder. - Kursvarighet har ikke sign. eff. på SI.	
Lønnstilskudd SI: Andel i jobb på tiltaksbedrif-ten, jobb- og utd. sannsynlighet etter 4 mnd. til 2,5 år, fortreng-ning.	KVE	Spørreundersøkelse koblet registerdata TG: 2826 delt. på lønnstilskudd, 1989 og 1990, SP: 62,5 SG: 1181 reg.arb, 1989 og 1990. SP: 50	- 20% fortsatt ansatt i LT-bedriften på undersøkelses-tidspunktet. 60% fikk til-bud om fortsatt ansettelse. - Sysselsettingseffekten er ikke signifikant. - Sannsynligheten for enten å få jobb eller utdanning sti-ger med deltakelse. - Liten fortrengningseffekt.	Hardoy 1994
Praksisplasser SI: Jobb-og utd. sannsynlighet etter 12 måneder	KVE	Spørreundersøkelse koblet registerdata TG:3718 delt. på PP, høst 1990, SP:74 SG:695 reg.arb,høst 1990, under 25 år. SP:68	- Deltagelse positiv effekt på begge SI. - PP i privat sektor gir størst syss.eff. PP i off.sektor gir størst utd.eff. - Syss.eff stiger med varighet av PP intill 26 uker, avtar så. Eff. av varighet på utd.sannsynl. er ikke sign. - Utd.eff stiger med graden av opplæring på PP. - Syss.eff øker hvis PP er i samsvar med tidl. praksis.	Try 1993

Forkortelser: TG=Tiltaksgruppe, SG=Sammenligningsgruppe, SP=Svarprosent, Syss.eff.=Sysselsettingseffekt SI=Suksessindikator, KVE=Kvasieksperimentel, E=eksperimentell, reg.arb.=registrerte arbeidsledige

Disse resultatene avkrefter hypotesen om at deltagelse på sysselsettingstiltak virker stigmatiserende. De viser også at arbeidsgiverne har en positiv holdning til at søkere har deltatt på arbeidsmarkedstiltak som gir dem yrkeserfaring. Arbeidsgivernes holdninger er omtrent like uavhengig av om de har hatt tiltaksdeltakere på egen bedrift eller ikke.

Rekrutteringsstøtte er en svensk variant av lønnstilskudd. Den tidligere refererte svenske analysen av 500 ungdommers tilknytning til arbeidsmarkedet fra 1984 til 1987 (Sehlstedt og Schrøder, 1989) viser at dette tiltaket hadde en positiv effekt på ungdommenes arbeidsmarkedssituasjon. D.v.s at det økte deres sannsynlighet for å få en permanent jobb, eller en midlertidig jobb eller utdanningsplass som inngikk i en plan for en videre arbeidsmarkedskarriere. Midlertidige sysselsettingstiltak i offentlig sektor, beredskapsarbeid, ga imidlertid ingen påviselig sysselsettingseffekt av denne typen.

Den samme undersøkelsen gir indikasjoner på at beredskapsarbeid og rekrutteringsstøtte til en viss grad fortrenger ordinære arbeidsplasser. 1/3 av de som deltok på disse tiltakene oppga at de erstattet en vanlig ansatt når denne var fraværende. Av deltakerne på rekrutteringsstøtte svarte over halvparten at de ville fått jobben selv om arbeidsgiveren måtte betale ordinær lønn. På et lignende spørsmål i den norske undersøkelsen av lønnstilskudd svarte bare 10 prosent at arbeidsgiverne ville ansatt en på ordinær lønn.

I en OECD-studie refereres evalueringer av lønnstilskuddsordninger i Irland, Australia, Nederland og USA (OECD 1993h). Selv om dette ikke er ungdomstiltak er den oppsummerende hovedkonklusjonen av interesse: Fortrengningseffektene av tiltakene er betydelige. I mer enn halvparten av tilfellene erstatter de som deltar på lønnstilskudd ordinære arbeidssøkere. Det ser også ut til å finne sted en betydelig fortrengning av tidligere ansatte. På bakgrunn av dette konkluderer studien med at tiltak av denne typen bare kan forsvares som et virkemiddel for å endre konkurranseforholdet i arbeidsmarkedet mellom forskjellige grupper av arbeidssøkere.

KAPITTEL 12

Utdanning og arbeidsliv

12.1 INNLEDNING

Sammenhengen mellom utdanning og arbeidsliv har blitt drøftet i en rekke kapitler i denne utredningen. I dette kapitlet skal vi behandle sider ved dette fenomenet som vi bare i begrenset utstrekning har kunnet berøre andre steder i utredningen. Følgende spørsmål vil bli tatt opp:

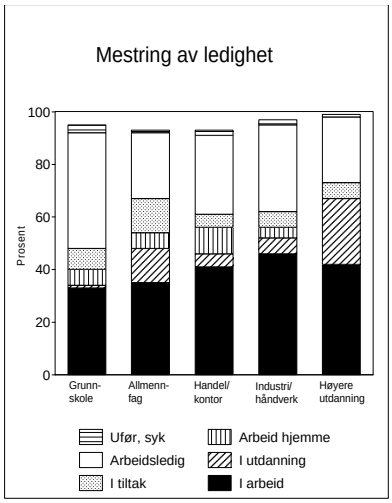
- Hva får man igjen for utdanning i form av økt inntekt, tryggere jobb og/eller kortere ledighetsperioder?
- Hvor mange mislykkes med å fullføre videregående utdanning?
- Hvordan har den norske lærlingeordningen fungert, og hva ligger bak variasjoner i antall lærlingeplasser?
- Hvor omfattende er køen til høyere utdanning? Skjuler den sterke økningen i antallet under slik utdanning arbeidsløshet blant eldre ungdom?
- Hvor omfattende er problemene med å få arbeid etter endt utdanning?
- Hvor mange arbeider ved siden av studiene, hvilke virkninger har dette på utdanningsutbytte, og kan slikt arbeid styrke senere sjanser på arbeidsmarkedet?

Tidligere i utredningen har vi vist at ledighet i større grad rammer ungdom med lav utdanning. Vanskeligheter i arbeidslivet kan også indirekte henge sammen med andre forhold. F.eks kan sosial bakgrunn og manglende evner både bidra til lite utdanning og til mer generelle problemer med å mestre arbeidslivet. Dette poenget understrekes i en undersøkelse av vernepliktige gutters ledighetserfaring. Selv om utdanning og teoretisk opplæring er viktige virkemidler for å integrere flere unge i arbeidslivet, kan slike virkemidler ha begrenset effekt på den delen av ungdommen som har størst problemer med å få fotfeste i arbeidsmarkedet.

12.2 AVKASTNING AV UTDANNING: INNTEKT, JOBBTRYGGHET OG MESTRING AV ARBEIDSLØSHET

Avkastningen av utdanning i form av økt inntekt ser ut til å ha avtatt i løpet av 1980-tallet (Hernæs, 1993). Særlig gjelder dette arbeidstakere med lang utdanning. Dette ser blant annet ut til å henge sammen med store endringer på tilbudssiden. Blant annet har tilbudet av arbeidskraft med hovedfagsutdanning blitt mer enn fordoblet i løpet av ti-året.

Men økt inntekt er ikke den eneste formen for avkastning av utdanning. Høy utdanning ser også ut til å redusere sjansen for å miste jobben ved at det gir adgang til jobber der man er mer beskyttet mot jobbtap (Colbjørnsen, 1986). Samtidig bedrer utdanning evnen til å mestre arbeidsløshet hvis man først skulle miste jobben. Figur 12.1 viser eksempelvis at for dem som var i alderen 20-29 år og som var arbeidsledige i juni 1989, synker sannsynligheten for å være arbeidsledig ett år senere med økende utdanningsnivå. Utdanning gir også bedre tilgang på meningsfylte og interessante jobber.

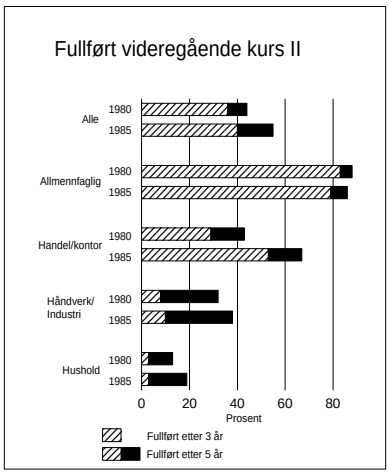


Figur 12.1 Mestring av ledighet. Personer 20-29 år, etter utdanning. Arbeidsledige i juni 1989 etter hovedaktivitet i mai 1990. Prosent.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

12.3 AVBRUDD OG FULLFØRING AV VIDEREGÅENDE SKOLE

Omlag 95 prosent av avgangselevene fra grunnskolen begynner nå på grunnkurs i videregående skole. Samtidig fremgikk det av *"Utdannings- og arbeidsmarkedspolitikk for ungdom"* i kapittel 6 at det er mangel på videregående kurs for en rekke studieretninger, jf. figur 6.2. Konsekvensen er at andelen av et årskull som fullfører med en fullstendig yrkesopplæring har vært lav. Det gjelder særlig innen håndverk- og industrifag.



Figur 12.2 Fullført videregående kurs II. Prosentandeler

Figuren viser andelen elever som har fullført videregående skole, henholdsvis 3 og 5 år etter avsluttet grunnskole, i forhold til de elever som startet på de ulike studieretningene. Utgangspunktet er avgangselevene fra grunnskolen i 1980 og 1985. I prosent.
Håndverk/industri inkluderer ikke de lærlinger som fullførte videregående skole med fag- eller svennebrev.

Kilde: Sosialt utsyn 1993

Figur 12.2 viser fullføringsgraden etter 3 og 5 år for avgangselevene i grunnskolen i 1980 og 1985. Det har vært en svak forbedring fra 1980 til 1985. Men i avgangskullet fra 1985 var det fortsatt bare om lag 50 prosent av de som begynte, som fullførte en 3-årig utdanning i den videregående skole, og en relativt stor andel brukte 5 år på å fullføre.

Mye tyder på at personer med avbrutt utdanning er særlig utsatt for arbeidsløshet (jf. også *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3). Data om gutters ledighetserfaring ved innkalling til førstegangstjeneste viste at av de som kun hadde gjennomført videregående kurs I, hadde 61% opplevd en ledighetsperiode og 30% var ledige ved innkalling (Grøgaard 1992). Det er nærliggende å anta at en forbedring av adgangen til å komme videre fra videregående kurs I vil redusere denne gruppens ledighetserfaring.

Fra høsten 1994 har Stortinget vedtatt at alle elever skal ha rett til tre års videregående opplæring – jf. omtalen av Reform-94 i *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6. Retten gjøres gjeldende ved at eleven får tilbud om å komme inn på et av tre alternative grunnkurs som de oppgir i søknaden. Videre har man rett til to års videregående opplæring med utgangspunkt i grunnkurset. For å oppfylle denne retten vil det ikke være nødvendig med en betydelig utvidelse av kapasiteten i videregående skole. Mangelen på videregående kurs har medført et betydelige antall sikk-sakk elever på grunnkursnivå. Det samlede elevtall har økt og totalkapasiteten i videregående skole i dag er stor nok til å romme mer enn tre årskull, jf. figur 6.1.

Med Reform 94 vil elevens valgfrihet begrenses. Antall grunnkurs blir redusert fra omlag 80 til 13. Hvert enkelt grunnkurs vil åpne for flere muligheter og utsette det endelige valg av studieretning med et år. Målsettingen er at dette skal redusere behovet for omvalg og dermed antall sikk-sakk elever. Men muligheten for omvalg i den videregående skole vil ikke bortfalle helt. I loven er kravet at retten til en videregående opplæring normalt må være tatt ut innen 4 år etter fullført grunnskole. Velger en fagopplæring må retten være tatt ut innen 5 år. Selv om Reform 94 legger opp til raskere gjennomstrømming, kan det ikke utelukkes at en del elever vil velge å gå om igjen for å få sitt primære ønske oppfyllt.

Dersom en lykkes med å forbedre gjennomstrømmingen i videregående skole kan en effekt bli at flere kommer tidligere ut i arbeidsmarkedet, og tilbudet av arbeidskraft øker. Om dette vil føre til økt arbeidsløshet i ungdomsgruppen, avhenger blant annet av hvor lett det er å erstatte eldre med yngre arbeidstakere (se *"Relativ produktivitet avhengig av forholdet mellom antall unge og voksne"* i kapittel 9.2.4). Er slik substitusjon vanskelig å gjennomføre, må ungdomslønna variere med størrelsen på ungdomskullene for å opprettholde balanse i arbeidsmarkedet.

12.4 LÆRLINGEORDNINGEN

Mangelen på videregående kurs er særlig stor for de yrkesforberedende linjene, blant annet fordi lærlingeordningen har tilbud til for få. Omlag 10 prosent av et årskull får tilbud om lærlingekontrakt.

I oktober 1990 avga NHO og LO en felles erklæring om fag- og yrkesopplæringen i skole og arbeidsliv. I erklæringen heter det bl.a. at det bør utvikles kombinasjoner av opplæringsformer i skole og bedrift slik at de omfatter en større del av kullet. Videre stilles det opp som en hovedutfordring å øke antallet lærlinge- og praksisplasser og gjøre dem mindre konjunkturavhengige. NHO og LO la senere frem en handlingsplan for å etablere et nytt system for fag- og yrkesopplæring. De tenkte seg et tidsforbruk som tilsvarer 2 år i skole og minst 1 år i lære. Men det ble under-

streket at det fortsatt må være mulig å tegne lærlingekontrakt uten forutgående opplæring i videregående skole.

Med Reform 94 innføres det en ny modell for fag- og yrkesopplæringen som innebærer at elevene starter med to års opplæring i skole og deretter normalt et års opplæring i bedrift. Fagopplæringen i bedrift kan fordeles over flere år ved at den skilles i en opplæringsdel og en verdiskapningsdel. Uansett lengde på lærlingeperioden skal opplæringsdelen utgjøre et års heltids opplæring. Resten av tiden fram til avsluttet fagbrev betraktes som verdiskapning. Lærlinglønnen kan ikke regnes av annet enn verdiskapningsdelen. For enkelte elever med svak motivasjon for skolegang åpnes det for alternativer til hovedmodellen, f.eks. parallell opplæring i skole og bedrift gjennom hele utdanningsløpet. Målsettingen i Reform 94 er at en tredjedel av ungdomskullet, om lag 20.000 elever, skal få tilbud om lærlingeplass.

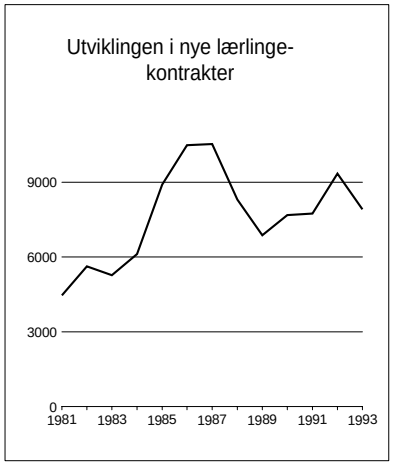
Tabell 12.1 viser hvordan de nye kontraktene fordeler seg på hovedgrupper. De fleste fag når en topp rundt 1986/87. En ser at forsøksfagene foreløpig utgjør en liten del av totalen.

Tabell 12.1: Nye lærlingekontrakter etter hovedområder

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Håndverksbetonte fag	2154	2492	2984	3410	4800	5577	5653	4735	3885	3688	3346
Grafiske fag	98	204	224	248	329	532	487	362	183	184	170
Metallfagene i industrien	1021	1306	740	923	1499	1546	1483	895	877	1079	1135
Radio/tv/elektrikerfag	6	9	21	38	147	122	156	134	142	181	310
Bilfagene	311	365	262	313	493	760	613	438	322	473	480
Elektrofagene	845	1219	992	1091	1503	1786	1882	1435	1028	758	899
Flyfagene	19	14	14	22	18	25	22	17	41	54	50
Operatør- og industrifag	5	19	32	73	113	138	235	291	478	818	878
Forsøksfag, helse og omsorg										241	311
Ialt	4459	5628	5269	6118	8902	10486	10531	8307	6956	7449	7579

Kilde: Rådet for fagopplæring i arbeidslivet

Antall nye lærlingekontrakter har variert betydelig fra 1981 til 1993, jf. figur 12.3.



Figur 12.3 Utviklingen i nye lærlingekontrakter[1)]

1) Tallene er ajourført pr. 20. januar 1994. Statistikkinnsamlingen ble noe endret i 1989. Tallene før 1989 er hentet fra RFA, mens tallene fra 1989 og framover er utarbeidet av KUF.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Rådet for fagopplæring i arbeidslivet.

Fra 1989 og framover har antall nye lærlingekontrakter ligget rundt 7000 pr. år. I dag kompenseres bedrifter som tar inn lærlinger med 16800 kroner pr. år. For bedrifter som tar inn lærlinger, og som har fullført to år i videregående skole, ble det fra høsten 1992 innført dobbelt tilskudd. Når antall nye kontrakter økte til 9300 i 1992, henger dette antagelig sammen med doblingen av det statlige tilskuddet. Tilskuddet økte fra 16 800 kroner til 33 600 kroner, og omlag 60 prosent av de nye kontraktene høsten 1992 gikk til elever som hadde minst to års opplæring fra videregående skole. Utviklingen i 1993 tyder på at antallet nye kontrakter vil ligge på rundt 7500. Målsettingen om 20 000 nye kontrakter innebærer således omtrent en tredobling i forhold til det nivået det har ligget på de siste årene, når en ser bort fra 1992.

Et annet aspekt ved inngåelsen av lærlingekontrakter i Norge er at lærlingekontrakter først og fremst er et tilbud til de over 18 år. I 1992 gikk over 80 prosent av lærlingekontraktene til ungdom over 18 år, mens det ser ut til å øke til nærmere 90 prosent i 1993. Fra Blegen-utvalget (NOU 1991:4) vet vi at den mest omfangsrike aldersgruppen for inngåtte og godkjente lærekontrakter var 20-åringene.

En analyse av det danske lærlingesystemet trekker fram tre forhold som påvirker tilgangen på lærlingeplasser (Albæk 1992):

– kostnadene for bedriftene ved å ta inn lærlinger
– konjunkturutviklingen
– lærlingetradisjoner og arbeidsgivers holdninger

Lærlingelønnen utgjør hoveddelen av kostnadene for bedriftene, selv om også tapt arbeidsinnsats for intruktørene innebærer utgifter. Lærlingesystemet omfatter over 200 fag, og lærlingelønnen fastsettes gjennom tariffavtaler og suppleres i mange tilfeller med lokale avtaler på den enkelte bedrift. Avlønningen varierer betydelig mellom de ulike bransjer, men et gjennomgående trekk ser ut til å være at den stiger med økende læretid. Tall som gir en fullstendig oversikt over lærlingelønninger er ikke tilgjengelig. Tabell 4.6 og 4.7 og boks 4.2 i *"Tariffavtaler, lønn og inntekt for unge"* i kapittel 4 inneholder tariffbestemt lønn for utvalgte fag.

Etter innføring av Reform 94 vil det fortsatt være partene i arbeidslivet som fastlegger lærlingelønnen. Selv om satsene ikke endres kan likevel bedriftenes kost-

nader ved å ta inn lærlinger bli betydelig redusert. I dag kan lengden på en lærlingekontrakt variere i hovedsak fra 1 til 4 år, avhengig av hvor mange års utdanning lærlingen har fullført. For elever med mange års utdannelse kan imidlertid lærlingekontraktens lengde være helt ned til et halvt år. Dagens ordning gir lærlingen lønn i hele opplæringsperioden. I den nye modellen endres dette og lærlingen vil ikke ha krav på kompesasjon under opplæringen utover den verdiskapning som utføres. For en lærlingekontrakt med varighet på to år vil det innebære utbetaling av lærlingelønn i kun ett år. Konsekvensene for bedriftene er at lønnsutbetalingene til lærlinger i de fleste tilfeller vil reduseres. I tillegg vil det offentlige tilskuddet til lærebedrifter øke betydelig. Etter Reform 94 er innført vil det være kostnadene ved å gi opplæring i skole det tredje året som skal ligge til grunn for det offentlige tilskuddet til lærebedriftene.

Kravet om to års opplæring i skole før en normalt kan få lærlingeplass vil redusere læretiden og medføre kortere lærlingekontrakter. I stedet for en lærling med 4 års kontrakt kan bedriften nå ta inn to lærlinger på 2-års kontrakter i samme periode. Sammen med reduksjonen i kostnadene ved å ta inn lærlinger, kan dette gjøre det lettere for bedriftene å tilby lærlingeplasser.

I overnevnte danske analyse (Albæk 1992) trekkes også konjukturene fram som en viktig faktor for å forklare tilbudet av lærlingeplasser. Den relativt sterke veksten i nye lærlingekontrakter fra 1981 til 1987, og fallet fram til idag, kan tyde på at dette også gjelder for Norge. Tilgangen på lærlingeplasser bestemmes av forventninger om bedriftenes framtidige behov for fagutdannet arbeidskraft. Når bedriftene forventer en oppgang i økonomien, vil de også intensivere opplæringen for å ha nok kvalifisert arbeidskraft til å utføre nye oppdrag. Det motsatte gjør seg gjeldende når de forventer et fallende aktivitetsnivå. Men selv om konjunk-turene påvirker tilgangen på lærlingeplasser, vil bedriftens holdninger, tradisjoner og langsiktige strategier kunne bidra til å dempe nedgangen i antall plasser når aktiviteten i økonomien er lav. Ved å lære opp unge mennesker vil bedriftene kunne være godt forberedt når oppdragsmengden og behovet for fagutdannet arbeidskraft igjen stiger. Diskusjonen av det tyske lærlingesystemet i *"Internasjonale forhold"* i kapittel 7 understreker også betydningen av de tradisjoner og holdninger som knytter seg til lærlingeordningen.

Opplæringskapasiteten i bedriftene kan påvirke inngåelse av lærlingekontrakter. En av Norges største lærlingebedrifter innen verkstedindustrien, framholder nettopp kapasiteten til å opplæring som en viktig beskrankning. For den enkelte bedrift kan lærlinger også bidra til å gjøre arbeidstokken mer fleksibel. Lærlinger kan sies opp når kontrakten løper ut, og siden utgiftene til lærlinger er lavere enn for fagarbeidere, vil kostnadene ved overkapasitet i arbeidstokken reduseres dersom en bedrift har mange lærlinger. Kortere lærlingeperioder og lavere opplæringskostnader vil forsterke fleksibiliteten til de bedrifter som tar inn lærlinger. Reform 94 gir ikke elevene noe rett til lærlingeplass, men manglende lærlingeplass vil erstattes med opplæring i skole det tredje året. Når alle får rett til tre års videregående opplæring blir det nødvendig å utvikle opplæringstilbud som også er tilpasset praktisk orienterte og skoletrette elever. Den vedtatte hovedmodellen for norsk fagopplæring innebærer at skoleutdanningen tas før opplæringen i bedrift. Dette er en annen modell enn den som er dominerende i Tyskland, der skoleutdanning og opplæring i bedrift som en hovedregel løper parallelt, og som har vist seg velegnet for å motivere de skoletrette til å fullføre utdanning. I det videre arbeidet med å styrke fagopplæringen, må en vurdere hvordan den norske hovedmodellen kan suppleres slik at den kan bli bedre egnet til å mobilisere interesse også fra de som har lav skolemotivasjon.

Reform 94 vil frata bedriftene muligheten til selv å velge hvilke lærlinger de vil ta inn. Når reformen trer i kraft vil det være opplæringsnemdene i fylkene som avgjør dette. Dermed vil en større del av lærlingeplassene kunne tildeles unge under 20 år. På den annen side kan dette medføre at bedriftene blir mer motvillig til å ta inn lærlinger.

12.5 HØYERE UTDANNING

Til tross for det er opprettet mange nye studieplasser i høyere utdanning, er det stor konkurranse om plassene i de mest attraktive studieretningene. Det totale antall søkere har økt fra 89.000 i 1991 til nærmere 107.000 i 93, jf. tabell 12.2. Samlet sett innebærer det at det har vært mer enn 290.000 søkere disse tre årene. Dette utgjør langt over fire hele årskull.

Tabell 12.2: Nøkkeltall for opptakene til universiteter og høgskoler i 1991, 1992 og 1993

	1991	1992	1993
Antall søknader	513 232	658 285	820 100
Antall studieplasser	33 833	44 569	46 823
Antall søkere	88 792	96 094	106 422
Søknader pr. person	5,8	6,8	7,7
Personer pr. studieplass	2,6	2,2	2,3

Kilde: NAVFs Utredningsinstitutt

Det er ikke mulig å forklare dette store søkertallet uten å se på tendensene til opphopning i søkekøen. En måte å illustere denne opphopningstendensen er å følge det samme årskullet gjennom flere opptak. I 1991 var det vel 15000 av fødselskullet på 65000 19-åringer, som søkte høyere utdanning for første gang. Av disse fikk om lag to tredjedeler en studieplass det året. I 1992, da kullet var 20 år, meldte det seg 14500 søkere. Av disse var 8000 gjengangere, mens 6500 var førstegangssøkere. Opptaket for 1993 viser at antallet søkere fra det samme kullet, nå 21 år, fortsatt var høyt, omlag 15000. Tall for hvordan disse fordeler seg på førstegangsøkere og gjengangere er foreløpig ikke tilgjengelig. Men fordeler de seg omtrent som det tilsvarende årskull fra året før, vil antallet som søker for første gang være maksimalt 5000. Søkefrekvensen etter tre år er allerede oppe i omlag 40 prosent.

Med unntak av det første året, indikerer disse tallene at flertallet av søkere fra et årskull er gjengangere i søkekøen. Det mangler forsatt en del data for å kunne gi eksakte anslag for fordelingen mellom gjengangere og førstegangssøkende totalt sett. NAVFs utredningsinstitutt anslår imidlertid at gjengangerne utgjør godt over halvparten av søkerne. Men tallene viser at med tiden vil stadig høyere andeler av et bestemt årskull ha søkt om plass i høyere utdanning. For det kullet vi har tatt utgangspunkt i, vil studiefrekvensen antagelig komme opp i 40 prosent, kanskje nærmere 50 prosent, men et slikt tall vil en ikke med sikkerhet kunne påvise, før godt etter tusenårskifte. (Enoksen og Aamodt 1993)

Det er flere grunner til at presset mot høyere utdanning er stort:

– Store ungdomskull har kommet i studiemoden alder i perioden 1988-1993. Størrelsen på ungdomskullene vil gradvis avta fra 1994, jf. figur 6.4.
– En stadig større del av årskullet avslutter videregående skole med eksamen som gir generell studiekompetanse, samtidig som en økende andel ønsker å studere.

– Andelen av et årskull som søker universitet og høyskole i ung alder har steget. Tidligere var det vanlig å vente noen år før en begynte å studere, men i dag går mange direkte fra videregående skole til høyere utdanning. I 1992 gikk 29 prosent av de som fullførte på linjer som ga generell studiekompetanse, allerede samme høst i gang med et høyskole eller universitetsstudium. Når de eldre årskullene har den samme søkefrekvens som tidligere innebærer dette på kort sikt, at samlet antall søkere stiger. Men dette vil være forbigående. Når store andeler av en kohort begynner studiene når de er 19, 20 eller 21 år, vil det føre til at færre kan starte studiene sine som 22-åring, 23-åring osv.
– En god del voksne har også begynt å studere. Noen vender tilbake for å fortsette på en allerede påbegynt utdanning eller supplere sin første utdanning, mens andre starter på en høyere utdanning for første gang.

Det kan ikke utelukkes at et vanskelig arbeidsmarked har bidratt til et midlertidig press i utdanniningsystemet. De som helst ville hatt en jobb, men som ikke får jobb, kan begynne å studere ut fra tanken om at utdanning er bedre enn ledighet, og en måte å forbedre mulighetene i arbeidsmarkedet på. I så fall vil presset på utdanningsystemet avta dersom ledigheten synker. Det er imidlertid enkelte observasjoner som kan tyde på at det også har skjedd en mer varig endring i ungdoms ønsker om utdanning. Begynnerstudentene ved Universitetet i Oslo deltok i 1991 i en spørreundersøkelse som kartla hva som motiverte den enkelte til studier (Berg 1992). Bare 13 prosent av de spurte svarte at vanskeligheter med å få jobb hadde betydning for at de begynte å studere. På et tilsvarende spørsmål i 1984 svarte 17 prosent at problemer med å skaffe arbeid var en medvirkede faktor til at de begynte å studere. Når en vet at arbeidsmarkedet var langt bedre i 1984 enn i 1991, og at studenttallet ved Universitetet i Oslo hadde økt med hele 58 prosent, kan dette tyde på mer permanente endringer i ungdoms preferanser. Ikke minst gjelder det kvinner som har fått mer ambisøse utdanningplaner, men også flere menn kan ha ambisjoner om utviklende og interessante jobber. På den annen side var det hele 41 prosent som i 1991 svarte at de studerte fordi de var usikre på hva de ellers skulle gjøre. Resultatene er derfor ikke entydige. Retrospektive intervjudata om begrunnelsen for viktige valg åpner også for etterrasjonaliseringer. Uansett viser ungdommens faktiske adferd at de oppfatter at karriereveiene, i langt større utstrekning enn for bare noen år siden, nå går gjennom høyere utdanning. Færre ser ut til å satse på en karriere etter videregående skole utelukkende basert på praksis og erfaring.

Men selv om forholdene i arbeidsmarkedet ikke skulle ha noen særlig direkte virkninger for søkningen til utdanning, kan en ikke utelukke at endringene i preferansene henger sammen med vanskelighetene på arbeidsmarkedet. Budskapet om at man uten utdannelse vil ha små sjanser til å få jobb, kan indirekte ha forårsaket økt studietilbøyelighet blant ungdom. Både skolen, myndighetene, media og foreldre har antagelig bidratt til å forsterke en slik oppfatning. Studentene trenger ikke selv oppfatte det slik at arbeidsmarkedet hadde betydning for deres utdanningsvalg.

12.6 FRA SKOLE TIL ARBEIDSLIV

En viktig debatt som har vært reist i de senere år, er om samfunnet utvikler seg slik at utdanning og arbeid er i ferd med å bli for adskilte. Det hevdes at vi har organisert samfunnet slik at arbeidslivet er blitt så adskilt fra alle andre aktiviteter/tilstander i livet at det kan skape problemer for de som vil inn i denne sfæren. Dette kan være et problem som også rammer andre enn elever/studenter, f.eks langtidsledige, langtidssykemeldte, personer som kommer fra ulønnet omsorgsarbeid, dimmiterte vernepliktige, innsatte i fengsler etc. Utvalget vil ikke ta stilling til holdbarheten i slike

argumenter, men i den grad terskelen over i arbeidslivet er blitt høyere, er dette ikke et problem som rammer ungdom alene. Alle grupper som står utenfor arbeidslivet og ønsker å få feste i arbeidslivet kan rammes.

Figur 12.4 Fra skole til arbeidsliv, 1990
Kilde: Ungdomsundersøkelsen 1990, Arbeidsdirektoratet.

Figur 12.4 viser overgangen fra skole til arbeidsliv for personer i alderen 17-24 år. Andelen som er i utdanning/opplæring synker med alderen. Andelen lærlinger er særlig stor blant 19- og 20-åringene. Andelen i arbeidsmarkedstiltak er også størst for 20-åringene, og avtar svakt med økende alder. Andelen som er sysselsatt øker gradvis med alderen, fra nær null for 17-åringene til vel 50 prosent for 24-åringene. Andelen arbeidsledige når en topp ved 21-års alderen og ved 24-års alderen.

Ledighetsproblemene for unge mennesker i dag har flere årsaker. Som det fremgår av *"Utdannings- og arbeidsmarkedspoltikk for ungdom"* i kapittel 6 har ikke tilbudet om utdanning i den videregående skolen vært tilstrekkelig gjennom 1980-årene. Elevene har ikke kommet seg videre fra grunnkurs til videregående kurs i de yrkesfaglige retninger. Dette kan ha svekket teorisvake elevers motivasjon for å skaffe seg utdanning og medført at et stort antall ungdom står uten fullført videregående opplæring. Det stramme arbeidsmarkedet frem til 1987, bidro også til at flere avbrøt sin utdanning. De som har avsluttet grunnskolen og den videregående skole uten en basisutdanning for videre studier eller en fagutdanning, viser seg å ha større risiko for arbeidsledighet enn andre grupper.

For å kartlegge den mest produktive utdanningen er det i Arbeidsdirektoratets rekrutteringsundersøkelser stilt spørsmål om hva som ville vært den absolutt beste utdanningsbakgrunn for en stilling, jf. tabell 12.3 (Larsen og Eriksen, 1993). I bare 5 prosent av de ledige stillingene er det slik at arbeidsgiverne vurderer de med kun grunnskoleutdanning som best egnet. Almenfaglig utdanning fra videregående skole ser ut til å være foretrukket i omlag 7 prosent av stillingene. I rundt 35 prosent av de ledige stillingen passer det best med yrkesfaglig utdanning fra videregående skole, og i vel 50 prosent av stillingene vil høyere utdanning være best egnet.

Vi ser at sammensetningen av alle stillingene etter den mest produktive utdanning er vesentlig forskjellig fra sammensetningen av de ledige stillingene. I over halvparten av de ledige stillingene er høyere utdanning mest produktivt, mens bare

en tredjedel av samtlige stillinger er av denne typen. En forklaring kan være at de med høyere utdanning oftere skifter jobb enn enn fagarbeidere, og dermed åpner for nye søkere. Men det kan også tenkes at etterspørselen etter høyere utdannet arbeidskraft er stigende.

Tabell 12.3: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive utdanning. 1989-93. Prosent

	Ledige stillinger							
	89V	89H	90V	90H	91V	93V	89-93	Alle stillinger[1)]
Grunnskoleutdanning	3,5	4,0	4,5	6,0	4,4	5,4	4,5	6,5
Videregående allemennfag	7,4	5,7	8,4	7,2	7,1	7,6	7,1	8,6
Videregående yrkesfag	34,7	39,0	36,5	40,7	35,1	35,7	36,7	51,3
Høyere utdanning	54,4	51,4	50,5	46,1	53,4	51,4	51,7	33,6
Sum	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0
N	1733	1939	1163	1115	2430	1557		

1) Rekrutteringsundersøkelsens observasjoner 1989-90 veid slik at de får samme sammensetning etter yrke, næring, alder og utdanning som i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse.

Kilde: Rekrutteringsundersøkelsen

Økende utdanningsnivå gir ikke automatisk lavere arbeidsledighetsrisiko. Det er også nødvendig at det faglige innhold i utdanningen er tilpasset arbeidslivets kompetansebehov og kvalifikasjonskrav. Tabell 12.4. viser at mulighetene for å få jobb varierer betydelig mellom ulike yrker. Innen yrkesområdet teknisk, vitenskapelig og humanistisk arbeid, som bl.a. omfatter de fleste yrker innen helse-, sosial- og undervisningssektoren, var 6 pst. av de ledige stillingene ikke besatt om lag en måned etter utlysningen som følge av mangel på kvalifiserte søkere. Dette er på linje med gjennomsnittet for alle yrker. I forhold til andre områder var det betydelig færre søkere pr. stilling. Innen dette yrkesområdet er det noe lettere å få jobb enn på andre områder, dersom en har de nødvendige kvalifikasjoner.

Innen yrkesområdene «kontor- og handelsarbeid» og «industri-, bygge- og anleggsarbeid» var 8 pst. av de ledige stillingene ubesatt som følge av mangel på kvalifiserte søkere. Samtidig var det langt flere søkere enn gjennomsnittet. Til de ledige jobbene innen handel og kontor var det nær dobbelt så mange søkere pr. stilling som for arbeidsmarkedet totalt. Dette kan tyde på en dårlig tilpasning mellom søkernes kvalifikasjoner og kvalifikasjonskravene i jobbene innenfor dette yrkesområdet. Kvalifikasjonskravene kan avspeile at teknologien krever en spesiell kompetanse, eller at lønnssatsene er så høye at det er nødvendig med en spesielt høy kvalitet på arbeidskraften for at en ansettelse skal være lønnsom. Mistilpasningen kan også ha sammenheng med at de ledige stillingene er lokalisert andre steder enn der arbeidssøkerne bor, såkalt geografisk mistilpasning.

Tabell 12.4: Mistilpasning på arbeidsmarkedet våren 1992.

Yrkesområde	Ubesatte stillinger	Antall søkere pr. stilling
Teknisk vitenskaplig og humanistisk arbeid m.m.	6	12
Administrasjon. ogforvaltningsarbeid	4	29
Kontor- og handelsarbeid	8	36
Jordbruks-, skogbruks- og fiskearbeid	4	16
Transport- og kommunikasjonsarbeid	0	16
Industri-, bygge- og anleggsarbeid	7	25
Servicearbeid	2	20
Alle yrker	6	20

Kilde: Arbeidsdirektoratet

På de øvrige yrkesområdene synes det å være mindre problemer med å få besatt stillingene med kvalifisert arbeidskraft. Problemet er i større grad mangel på jobber. Antallet søkere er stort. Særlig synes konkurransen å være stor om jobber innen transport- og kommunikasjonsarbeid og innen servicearbeid.

Ulikhetene mellom yrkesområdene i mulighetene for å få jobb, slår ut i varierende arbeidsledighet for ulike typer utdanning som vist på figur 12.5. Arbeidsledigheten er lav for personer med utdanning innen helsevern og undervisning. Blant personer med videregående yrkesfaglige kurs fra videregående skole eller tilsvarende, er den størst innen industrifag, håndverk og teknikk.

NAVFs utredningsinstitutt registrerer antall arbeidsledige kandidater et halvt år etter eksamen. I figur 12.6 sammenlignes arbeidsledigheten blant høyere utdannede i arbeidstyrken totalt, med ledigheten blant de nyutdannede med høyere grad.

Figur 12.5 Arbeidsledighet våren 1991. Utvalgte fagområder.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) gj.sn. 1. og 2. kvartal. Statistisk sentralbyrå og ECON.

Figur 12.6 Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: SSB og NAVFs Utredningsinstitutt.

Arbeidsledigheten blant de nyutdannede er vesentlig høyere enn blant de med høyere utdanning generelt, og ledigheten har økt i takt med vanskelighetene på arbeidsmarkedet. I 1982 var den 2 prosent, mens den i 1991 var i underkant av 8 prosent. Men arbeidsledigheten har i hele perioden variert betydelig mellom de enkelte utdanningsgruppene. Av vårkullet i 1991 hadde f.eks alle teologer, pedagoger, sosiologer, tannleger, veterinærer og farmasøyter lyktes i få jobb et halvt år etter eksamen. Arkitekter var særdeles hardt rammet med en ledighet på omlag 25 prosent. Blant jurister, filologer og siviløkonomer var det over 12 prosent ledighet.

12.7 ARBEID VED SIDEN AV SKOLE OG STUDIER

I *"Arbeidsmarkedet for unge: Hva gjør de?"* i kapittel 3 redegjorde vi for ungdommens deltakelse i arbeidsmarkedet. Et viktig trekk ved ungdommens adferd i arbeidsmarkedet var veksten i kort deltidsarbeid blant ungdom med utdanning som hovedaktivitet. *""* i Figurene 3.7a og *""* i b viste en øking i denne yrkesdeltakelsen for aldersgruppen 16-19 år fra 10.000 i 1972 til omlag 35.000 i 1992. I 1987 var over 50.000 skoleungdommer (16-19 år) innenfor deltidsarbeidsmarkedet. Den eldre ungdommen med utdanning som hovedaktivitet økte også sin yrkesdeltakelse i det korte deltidsarbeidsmarkedet markert, men i mindre grad enn tenåringene. I 1972 var det omlag 10 prosent av 20-24 åringene som arbeidet deltid, 20 timer eller mindre pr. uke. Denne andelen var økt til 32 prosent i 1992.

Arbeidsdirektoratets ungdomsundersøkelse fra 1990 (Arbeidsdirektoratet 1991) måler utbredelsen av lønnet arbeid blant ungdom med hovedbeskjeftigelse innen utdanning[18] . Innenfor aldersgruppen 17-24 hadde 38 prosent av skoleungdommen lønnet arbeid. Splitter vi disse opp på ukentlig arbeidstid viser det seg at 27 prosent har en arbeidstid fra 1-9 timer pr. uke, 9 prosent arbeider mellom 10 og 19 timer pr. uke mens kun 2 prosent arbeider 20 timer eller mer pr. uke.

Andre data viser at av ungdommer med utdanning som hovedbeskjeftigelse, sank yrkesfrekvensen noe fra 1987 til 1989 på tross av at yrkesfrekvensen i denne gruppe generelt stiger med alderen (Hammer, upublisert).

18. Ungdom med utdanning som hovedbeskjeftigelse utgjorde 55% av utvalget. Bruttoutvalget i ungdomsundersøkelsen var 10.000. Svarprosent 68.

Tabell 12.5: Lønnet arbeid ved siden av skole/utdanning. Paneldata. Prosentandeler

	19-22 år (1987)	21-24 år (1989)
Nei	63	60
Arbeid 1-9 t./uke	25	29
Arbeid 10-19 t./uke	9	7
Arbeid >20 t./uke	3	4
Sum	100	100

Kilde: Torhild Hammer 1993

Tabellen viser små endringer mellom 1987 og 1989 på tross av store endringer i arbeidsmarkedet. Sannsynligvis modereres reduksjon i yrkesdeltakelsen av at disse ungdommene er blitt eldre og mer kvalifiserte og dermed også forbedret sin relative posisjon i arbeidsmarkedet.

En undersøkelse av begynnerstudentenes yrkesaktivitet i Oslo i 1991 viste at 56 prosent var yrkesaktive (Stensaker 1992). I 1986 var tilsvarende tall 42 prosent. 1991 arbeidet 16 prosent mindre enn 7 timer, 22 prosent arbeidet mellom 8 og 15 timer, 12 prosent mellom 16 og 30 timer, mens 6 prosent arbeidet over 31 timer. Desto eldre studentene er, desto flere timer i arbeid. Kvinnelige begynnerstudenter arbeider også mer enn mannlige.

Yrkesdeltakelsen blant ungdom under utdanning ser ut til å være omfattende, og for den yngste gruppen økende, på tross av vanskene i arbeidsmarkedet etter 1987.

Det er verdt å merke seg at undersøkelser av sammenhengen mellom skoleungdommens arbeidsinnsats og deres skoleprestasjoner ikke gir støtte for at moderat arbeidsinnsats, mindre enn 10 timer pr. uke, påvirker deres skoleprestasjoner i negativ retning (Bø 1992). Hverken når det gjelder omfanget av lekselesing, karakternivå, fravær eller aspirasjoner om høyere utdaninng, skiller elever innen den videregående skolen med moderat deltidsarbeid seg negativt ut. Tvertimot – det er en svak positiv sammenheng. Dette funnet bekreftes også av tidligere nevnte undersøkelse blant begynnerstudenter i Oslo (Stensaker 1992). På tross av en økende yrkesaktivitet blant ex. phil-studenter, har ikke strykprosenten steget.

I USA er utdanningsungdommens yrkesdeltakelse svært utbredt. Dette forklares bl.a. med det omfattende tjenestearbeidsmarkedet innen privat sektor (Bø 1992). Denne delen av det norske arbeidsmarkedet er også der hvor arbeidsgivere i størst utstrekning svarer at ungdom passer best eller like bra som voksne (Larsen og Eriksen 1993). Varehandel, hotell og restaurant var det næringsområdet som særlig markerte seg med høy andel ungdomsjobber. 4 av 10 jobber innenfor dette næringsområdet karakteriseres som ungdomsjobber, dvs. at ungdom passer best eller like bra som voksne ifølge arbeidsgiver.

Endringer i arbeidstidsordninger og åpningstider har vært betydelig innenfor denne delen av tjenestearbeidsmarkedet. Særlig siste halvdel av 80-tallet innebar en sterk forandring i åpningstider innen varehandelen. Dette sammen med den generelle ekspansjonen innen næringsområdet, skapte rom for en mengde utdanningsungdom innen arbeidsmarkedet.

Så langt har vi behandlet utdanningsungdommens arbeidsinnsats som en kategori. Et skille går imidlertid mellom de tradisjonelle feriejobbene og ukentlig/ månedlig arbeidsinnsats. Feriejobbfenomenet er av eldre karakter. Feriejobbene

kjennetegnes ved at de dels er sesongbetonte, og dels er erstatning for ordinær arbeidskraft som er på ferie. Denne typen arbeidsaktivitet er neppe i særlig konkurranse med det ordinære arbeidsmarkedet. Når det gjelder den ukentlige arbeidsinnsatsen så er dette fenomenet av nyere karakter og sannsynligvis også med større konkurranseflater mot det ordinære arbeidsmarkedet.

Konkurranseflatene mellom de ulike delene av ungdomsarbeidsmarkedene er et ikke-analysert område. Selv om nedgangen av deltidsarbeid blant kvinner på 80-tallet er kompensert av ungdommens økte deltidsarbeid, vet vi ikke om dette dreier seg om de samme jobbene.

Den tidligere nevnte undersøkelsen av begynnerstudentenes yrkesaktivitet i Oslo fra 1991 gir imidlertid visse holdepunkter (Stensaker 1992). Andelen studenter som arbeider ved siden av studiene har som nevnt økt markert fra 1986 til 1991. Denne endringen har skjedd på tross av et generelt vanskeligere arbeidsmarked. Stensaker fremholder at det er mulig at et generelt vanskeligere heltidsarbeidsmarked kan føre til et bedre deltidsarbeidsmarked for studenter. Arbeidsgivere som nødig vil ansette folk i heltids- og faste stillinger, kan foretrekke studenter som etterspør deltid og ikke er så opptatt av sikre jobber.

Det neste spørsmålet er om denne arbeidsinnsatsen kan være en fordel for de unge, når de senere skal inn i yrkeslivet. Gjennom denne yrkesdeltakelsen opparbeider de seg en viss arbeidserfaring og skaffer seg referanser som kan være en fordel i kampen om jobbene etter avsluttet skolegang. I *"Arbeidsmarkedets virkemåte og ungdommens situasjon"* i kapittel 8 redegjorde vi for at et særtrekk ved ungdom som arbeidskraft var den mangelfulle informasjon arbeidsgiveren hadde om ungdommens potensielle produktivitet. Deltidsarbeidserfaring kan redusere informasjonsmangelen, blant annet ved at det gir referanser.

Yrkesdeltakelsen kan også styrke ungdommens kontakt med framtidige arbeidsgivere. Dersom utdanningsungdommens yrkesaktivitet foregår hos arbeidsgivere som også kan tilby relevant arbeid etter avsluttet utdanning, kan denne yrkesaktiviteten være en fordel.

Ut fra Rekrutteringsundersøkelsen (Larsen og Eriksen 1993) ser vi at erfaringsbasert kompetanse enten fra arbeidslivet generelt eller fra yrket er av en stor eller en viss betydning for jobbutførelsen i henholdsvis 85 prosent og 95 prosent av jobbene. Et hjelpemiddel som for den enkelte ungdom kan gi uttelling, vil altså være å skaffe seg erfaring fra arbeidslivet i løpet av utdanningsfasen. Vi kan ikke fastslå med sikkerhet om ungdom under utdanning, i 90-årene tar arbeid fra den øvrige ungdommen. På teoretisk grunnlag er det imidlertid grunn til å tro at skoleungdommens deltidsjobbing til en viss grad reduserer etterspørselen etter annen ufaglært arbeidskraft.

Referanser

Ackum, S. (1991): «Youth Unemployment, Labour Market Programs and Subsequent Earnings» Scandinavian Journal of Economics, 93 (4).

Akkermanns, T.A.J.A. Felling, og J. Peters, (1991): «The Alienation of Young Workers from Trade Unions: the Case of Netherlands», i Ryan, P., Garonna, P. og Edwards, R.C. (ed): «The Problem of Youth», Macmillan.

Albæk, K. (1988): «En økonomisk analyse av lære- og praktikpladsproblemet» Licentiatafhandling. Øknomisk Institut, Københavns Universitet.

Albæk, K. og E.S. Madsen (1989): «Den solidariske lønnspolitik og beskæftigelsen av lavtlønnede» Nationaløkonomisk Tidsskrift 127, 184-199.

Albæk, K. (1992): «Lære- og praktikpladsspørgsmålet». Bilag 9 til univisningsministeriets utvalg vedrørende alternativer til praksisplasskompenserende tiltak. Undervisningsministeriet 1992.

Albæk, K., E.S. Madsen og K. Pedersen (1992): «Veije til fuld beskæftelse» I K. Albæk, m.fl. «Kampen mot ledigheten». Spektrum. Rockwool Fondets priskonkurranse om en analyse av ledighetsproblemet i Danmark.

Anderson, H. (1993): «Choosing Among Alternative Non Experimental Methods for Estimating the impact of Training: New Swedish Evidence». Memo, SOFI, Universitetet i Stockholm, 1993.

Arbeidsmiljøloven med kommentarer av O. Friberg

Arbeidsdirektoratet (1991): «Ungdomsundersøkelsen 1990. Foreløpig rapport.» Rapport 91:2

Asplund, R., Barth, E., Le Grand, C., Mastekaasa, A. and Westergård-Nielsen, N. (1993): «Wage Differentials in the Nordic countries», in Westergård-Nielsen, N. (ed.), The Nordic Labour Market in the 1990s, Nordic Council of Ministers.

Axelsson R. (1989): «Svensk Arbetsmarknadsutbildning – en kvantitativ analys av dess effekter». Umeå Economic Studies, Umeå Universitet, 1989.

Barne- og familiedepartementet (1993): «Ungdomspolitikk mot et nytt hundreår.» Vedlegg til Langtidsprogrammet 1994-1997

Barstad, A. (1993): «Økende problemer på arbeidsmarkedet.»I Samfunnsspeilet 93:2. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Bazen, S. (1993): «Minimum Wage Protection in industrialized Economies: Recent Experience and Issues for the Future». Notat framlagt på en konferanse om minstelønnsordninger mv. i Aix en Provence, 30 sept. – 1. okt. 1993.

Bazen, S. og J. Martin (1991): «L'incidence du salaire minimum sur les gains et l'emploi en France», OECD Economic Studies, No. 16, Spring.

Begg, I.G. et.al. (1991): «YTS and the Labour Market». British Journal of Industrial Relations 29:2, 1991.

Berg, L. (1992): «Begynnerstudenten» NAVF's Utredningsinstitutt 8/92 Oslo

Bjørklund, A. (1993): «Effekts and Measuring of Effekts of Labour Market Policy Initiatives». Plenary Paper, Danish Presidency Conference, Kolding, 1993.

Brown, C., C. Gilroy and A. Kohen (1982): «The effect of the minimum wage on employment and unemployment», Journal of Economic Literature 20, 487-528

Brown, C. (1988): «Minimum Wage Laws: Are They Overrated?». The Journal of Economic Perspectives, summer 1988.

Bø, L. «Pengane eller vitet», Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 1 1994.

Calmfors (1993): Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for Analysis of Crucial Design Features, OECD, Preliminary Draft, April 1993

Calmfors og Forslund (1990): Wage Formation in Sweden, In Calmfors (ed):

Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Country, Oxford 1990
Calmfors og Forslund (1991): Real-Wage Adjustment and Labour Market Policies: The Swedish Experience, The Economic Journnal, Vol.101, 1991
Calmfors and Nymoen (1990): Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries, Economic Policy, No.11, 1990
Calmfors and Skedinger (1993): The Employment Effects of Swedish Active Labour Market Policy: An Analysis with Pooled Time-esries and Cross-section Data, forthcoming, Institute for International Economic Studies and the Industrial Research Institute, Stockholm , 1993
Card, D. (1992a): «Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California». Industrial and Labor Relations Review, Vol. 46, No. 1.
Card, D. (1992b): «Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage». Industrial and Labor Relations Review, Vol. 46, No. 1.
CERC (1990): «Les rémuneratios des jeunes à l'entrée dans la vie active», Document d'étude des revenues et des coûts, 4ème trimestre.
Colbjørnsen, T. (1986): Deviders in the labor marked, Norwegian Univ. Press.
Colbjørnsen, T. (1993): Tilpasning til og mestring av langtidsarbeidsløshet. Rapport, Econ senter for økonomisk analyse, Oslo, 1993
Colbjørnsen, Dahl og Hansen (1992): Langtidsarbeidsløshet. Årsaker, konsekvenser og mestring. SNF-rapport 92:83. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Currie, J. og B. Fallick (1993): «A Note om the New Minimum Wage Research». Working Paper No. 4248. National Bureau of Economic Research, inc.
De Neubourg, C. (1990): «Unemployment and Labour Market Flexibility: The Netherlands», International Labour Office, Geneva
Det Økonomiske Råds Formandskab: Dansk Økonomi juni 1988. Kap. V, Ansettelsestryghed.
Dickens, Richard, Stephen Machin and Alan Manning (1993): «The effect of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain», University College London, Discussion Paper No. 93-13
Dolton, P.J. (1993): «The Economics of Youth Training in Britain», The Economic Journal, September
Drazen, A. (1986): «Optimal minimum wage legislation», Economic Journal 96, 774-784
Ducos, G. og Plassard, J.M. (1991): «Salaire minimum et demande de travail des jeunes», xerox, september.
Edin, P.-A. og Holmlund, B.(1991): «Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence». I Schioppa (red), Mismatch and Labour Mobility, Cambridge University Press, 1991.
Edin et al. (1993): Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Micro Data, Working Paper, Department of Economics, Uppsala University, 1993
Edin, P.A. og B. Holmlund (1993): «The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?» NBER Working Paper No. 4257, Cambridge
Edvardsen, R. (1993): «Unges studievalg i 1980 og 1991» Utdanning og arbeidsmarked 1993, NAVFs Utredningsinstitutt.
EF-kommisjonen: Employment in Europe 1993. Chap.7, Employment Policies
Enoksen og Aamodt (1993): «Gjengangere i søkekøen til høyere utdanning» Utdanning og arbeidsmarked 1993, NAVFs Utredningsinstitutt.
Eriksen, J. og Lommerud, K. (1992): «Er lønnsforskjellene i Norge for små?»,

vedlegg 3 i NOU 1992:26, En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene
Evju og Jakhelln m.fl. Arbeidsretslige emner
Fägerlind, I. (1993): «Utbildningen i Sverige och det mänskliga kapitalet» Bilaga 9 til SOU 1993:16 , Nya vilkor för ekonomi och politik.
Finansministeriet, Budgetdepartementet (1993): «Finansredegørelsen 93».
Forslund (1992): Arbetslöshet och arbetsmarnadspolitik, Bilaga 7 till Långtidsutredningen, Finansdepartementet, Stockholm, 1992
Freeman, R. (1980): «Economic determinants of geographic and individual variation in the labor market position of young persons» in R. Freeman and D. Wise (eds.): The youth labour market problem: its nature, causes and consequences
Freeman, R. B. (1993): «Minimum Wages – Again!». Notat framlagt på en konferanse om minstelønnsordninger mv. i Aix en Provence, 30. sept. – 1. okt. 1993.
Garonna, P. og P. Ryan (1991)«The Regulation and Deregulation of Youth Economic Activity», i Ryan, P., Garonna, P. og Edwards, R.C. (ed): «The Problem of Youth», Macmillan
Goldstein et.al (1993): «The Norwegian Experiment» I Measuring Labour Market Measuring, Arbeidsministeriet, Kolding, 1993.
Grøgaard, J. (1992): «Skomaker bli ved din lest» FAFO-rapport 146, Oslo
Hammer, T. (1992): Arbeidsløshet og marginalisering blant unge. Tidsskrift for samfunnsforskning 1992, årgang 33, ss.513-528.
Hammer, T. (1993a): From youth to adulthood. Consequences of Unemployment: A Longitudinal Study. Notat. Norges Forskningsråds program for ungdomsforskning.
Hammer, T. (1993b): Arbeidsmarkedstiltak for unge – nyttig oppbevaring? Tidsskrift for samfunnsforskning, 1993.
Hardoy, I.(1993): Hvem foretrekker arbeidsgiverne å rekruttere? Søkelys på arbeidsmarkedet 2/1993, Institutt for samfunnsforskning
Hardoy, I. (1994): Lønnstilskuddsordningen i Norge: En evaluering. Rapport vår 1994, Institutt for Samfunnsforskning, 1994.
Helby, P. (1985): «Er ungdomsløn et egnet middel mot ungdomsarbejdsløshet?». Nationaløkonomisk Tidsskrift 1985, nr. 2.
Hernæs, E. (1993): «Utdanning og inntekt» Sosialøkonomen nr. 10 1993
Hernæs, E. et.al. (1991): «Opplæring gir bedre arbeidsmuligheter for arbeidsløse». Søkelys på arbeidsmarkedet, nr 1/91.
Hersoug, T. (1983): «Tarifftillegg, lønnsglidning og samlet lønnsøkning i Norge 1946-81», University of Oslo: Department of Economics: Memorandum no 9
Holden, S. (1989): «Wage drift and bargaining: Evidence from Norway», Economica 56
Holmlund (1990): Svensk lönebildning – Teori, empiri, politik, Bilaga 24 till Långtidsutredningen, Finansdepartementet, Stockholm, 1990
Holmlund, B. (1993): «Arbetslösheten – konjunkturfenomen eller systemfel?» Bilaga 12 til SOU 1993:16, «Nya vilkor för ekonomi och politik».
Hutchens,R.M. / Journal of Economic Perspectives 1989/3: Seniority, wages and productivity: A turbulent decade.
Haaland, T. (1991): Ungdom i arbeid: I kø for å bli voksne. NIBR-rapport 91:19
Haaland, T. (1992): Ungdom i kø for å bli voksne, Samfunnsspeilet nr. 1 1992
Isachsen A. J. og S. Strøm (1991): Skattefritt. Svart sektor i vekst. Oslo: Universitetsforlaget
Isachsen A. J. og S. Strøm (1991): «The behavior of tax evaders.» I Gaertner og Wenig (red); The Economics of the Shadow Economy.Berlin: Springer-Verlag
Jackman et al. (1990): Labour Market Policies in the OECD Countries, Economic

Policy, No.11, 1990
Jensen, P. et al. (1993): «The effects of labour market training on wages and unemployment: Som Danish results». I Bunzel, J. og Pedersen P.J. (red.): Panel Data and Labour Market Dynamics, North-Holland, Amsterdam,1993.
Jensen, P. og N. Westergaard Nielsen (1990): «Omfanget av midlertidig hjemsendelse: supplerende analyse». Hvidbok om arbeidsmarkedetets strukturproblemer, København.
Jensen, P., I. S. Mikkelsen og N. Westergaard Nielsen (1992): «A description of various types of unemployment spells in the Danish labour market.» Working Paper 92-4, Center for Arbeidsmarkedsøkonomi, Handelshøyskolen i Århus og Aarhus Universitet.
Jones, I. S. (1985): «Trainee Pay and the Cost of Vocational Training in Britain and West Germany», EF-kommisjonen (Social Europe, Supplement on Youth Pay and Employers' Recruitment Practices for Young People in the Community), Brüssel
Katz, L. F. og A. B. Krueger (1992): «The Effect of the Minimun Wage on the Fast-Food Industry». Industrial and Labor Relations Review, Vol. 46, No. 1.
Kaufman, R (1989): «The effect of statutory minimum rates of pay on employment in Great Britain», Economic Journal 99, 1040-53
Landheim (1990): Arbeidsmarkedstiltakene for hvem og med hvilken funksjon? Rapport 11/90, Østlandsforskningen,1990
Langørgen (1993): En økonometrisk analyse av lønnsdannelsen i Norge, Rapporter 93/5, Statistisk sentralbyrå, 1993
Larsen, K.A. og Eriksen, J. (1993): Arbeidsmarkedet for unge.Rapport 1993. Oslo: ECON. Vedlegg til denne utredningen.
Larsen, R. og N. Smith (1988): «Løn, garantiløn og ledighet. Studies in Labour Market Dynamics». Arbeidspapir 1988-6, Handelshøjskolen i Århus.
Layard, Nickell and Jackman (1991): Unemployment, Oxford 1991
Lindquist, K.-G., Sannes, L. og Stølen, N.M., (1990): Arbeidstilbudet i MODAG. En analyse av utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosiodemografiske grupper, Rapporter 90/4, Statistisk sentralbyrå
Löfgren och Wikström (1991): Lönebildning och arbetsmarknadspolitik, Ds 1991:53, Arbetsmarknadsdepartementet, 1991
Main, B.G.M og Shelly, M.A. (1990): «The effectiveness of the Youth Training Scheme as a Manpower policy». Economica 57, 1990.
Marsden, D. og J.F. Germe (1991): «Young People and Entry Paths to Long-term Jobs in France and Great Britain» i Ryan, P., Garonna, P. og Edwards, R.C. (ed): «The Problem of Youth», Macmillan
Marsden, D. og P. Ryan (1991): «The Structuring of Youth Pay and Employment in six European Economies», i Ryan, P., Garonna, P. og Edwards, R.C. (ed): «The Problem of Youth», Macmillan
Mason, G., S.J. Prais, og B. van Ark (1992): «Vocational Education and Productivity in the Netherlands and Britain», National Institute Economic Review, May
Matteoli-kommisjonen (1993): «Les obstacles structurels à l'emploi». Le rapport d'ètape de la Commission Matteoli. Paris 29 juillet 1993.
Meyer, R. and D. Wise (1983): «Discontinuous distributions and missing persons: the minimum wage and unemployed youth», Econometrica 61, 1677-98
Moene, K.O. og Nymoen, R./ Arbeidsnotat 1991/3 fra Norges Bank: The dependency of labour demand on unemployment.
Monsen, I. (1993): «Utdanningssektoren i vekst og forandring 1950-1991.» I Sosialt Utsyn 1993. Oslo: Statistisk sentralbyrå
Mosley,H. and Kruppe,T. (1992): Employment protection and labour force adjust-

ment. A comparative evaluation. Discussion Paper FS I 92-9. Wissenschaftzentrum Berlin fur Sozialforschung (WZB).
Mot, E. og C. Teulings (1990): «Minimumjeugdlonenen wergelegenheid», mimeo, OSA, The Hague.
Nesheim,T. og Rasmussen,P.-H. / SNF-rapport 63/93: Virkninger av stillingsvern
Neumark, D. and W. Wascher (1992): «Employment effects of minimum and subminimum wages: Panel data on state minimum wage laws», Industrial and Labor Relations Review 46, 55-81
NOU 1992:20 «Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle»
NOU 1992:26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» *"Arbeidsmarkedspolitikken"* i Kap. 11, Arbeidsmarkedspolitikken.
NOU 1992:33 «Leve og lære»
Næss, T. (1993): «Studenteksplosjon og sysselsettingsvekst» Utdanning og arbeidsmarked 1993, NAVFs Utredningsinstitutt.
OECD (1984): Employment Outlook, Paris
OECD (1986): Economic Surveys, United States 1986/87, Paris
OECD (1986): Employment Outlook: Chap. V, The youth labour market problem: Age or generational crowding. Paris
OECD (1988): Employment Outlook, Paris
OECD (1989): «ECONOMIES IN TRANSITION, Structural Adjustment in OECD countries». Paris
OECD (1991a): Economic Surveys, Austria 1990/91, Paris
OECD (1991b): Economic Surveys, Denmark 1990/91, Paris
OECD (1991c): Economic Surveys, France 1990/91, Paris
OECD (1991d): Economic Surveys, Germany 1991/92, Paris
OECD (1991e): Economic Surveys, United Kingdom 1990/91, Paris
OECD (1991f): «Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1990.» Paris
OECD (1992a): Economic Surveys, France 1991/92, Paris
OECD (1992b): Economic Surveys, Sweden 1991/92, Paris
OECD (1992c): Economic Surveys, Netherlands 1991/92, Paris
OECD (1992d): Economic Surveys, USA 1991/92, Paris
OECD (1992e): Employment Outlook, Paris
OECD (1993a) «A Review of the Dutch Labour Market», Paris
OECD (1993b): Economic Surveys, Austria 1992/93, Paris
OECD (1993c): Economic Surveys, Denmark 1992/93, Paris
OECD (1993d): Economic Surveys, Germany 1992/93, Paris
OECD (1993e): Economic Surveys, Netherlands 1992/93, Paris
OECD (1993f): Economic Surveys, United Kingdom 1992/93, Paris
OECD (1993g): Economic Surveys, Unites States 1992/93, Paris
OECD (1993h): Employment Outlook, Paris
OECD (1993i): Labour Force Statistics 1971-1991, Paris
OECD (1993j): Education at a Glance 1993, Paris
Pedersen, J-.T. (1993): «Arbeid eller tvangsarbeid». Universitetsforlaget, Oslo,1993.
Pedersen og Westergård-Nilsen, 1987 «Multiple spells of unemployment – The Danish Experience.» I P.J.Pedersen og R. Lund (red), Unempoyment. Theory Policy and Structure. Berlin: Walter de Gruyter
Perri, T.J. (1990): «Optimal minimum wage legislation: A comment», Economic Journal 100, 914-17
Rasmussen,P.-H. / SNF-rapport 79/93: Stillingsvern: Virkninger for ungdom.
Riechl, K.W. (1991): «Youth unemployment in France», xerox, IMF, August.

Rowthorn, R.E. (1992): «Centralisation, employment and wage dispersion», The Economic Journal 102, 506-523

Ryan, P. (1991): «Trade Union Policies towards the Youth Training Scheme in Great Britain: the Arguments», Ryan, P., Garonna, P. og Edwards, R.C. (ed): «The Problem of Youth», Macmillan

Rødseth, A. and S. Holden (1990): «Wage formation in Norway» in L. Calmfors (ed): «Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries», Oxford: Oxford University Press

Raaum, R. og Torp, H. (1992): «Tilbake til arbeid? AMO-kurs og jobb-muligheter for arbeidsløse». Rapport 1992:2, Arbeidsdirektoratet, 1992.

Salverda, W. (1989): «Minimumloonen en Werkloosheid», Economish Statistisce Bericten

Schober-Brinkman, K. og E. Wadensjö (1991): «Contrasting Forms of Youth Training and Employment in Sweden and FR Germany», i Ryan, P., Garonna, P. og Edwards, R.C. (ed): «The Problem of Youth», Macmillan

Schrøder, L. (1993): «Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar i perspektiv av utveclingstendenser på ungdomars arbetsmarknad under 1980- och början av 1990-tallet». Forprosjekt-rapport, SOFI, universitetet i Stockholm, 1993.

Sehlstedt, K. og Schrøder, L. (1989): «Språngbräda till arbeta?» EFA, Arbeidsmarknadsdepartementet, Stockholm, 1989.

Skedinger (1991): Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment, Doktorsavhandling, Nationalekonomiska intitutionen, Uppsala Universitet, 1991

Smith N. (1993): «Nye tendenser og resultater i arbejdsmarkedsforskningen – konsekvenser for den økonomiske politik». Nationaløkonomisk Tidsskrift 1993, nr. 1.

Smith, R. E. og B. Vavrichek (1992): «The Wage Mobility of Minimum Wage Workers». Industrial and Labor Relations Review, Vol. 46, No. 1.

SNF-rapport 63/93 Virkninger av stillingsvern

SNF-rapport 79/93 Stillingsvern: Virkninger for ungdom Sosialkommissionen (1992) «De unge – portræt av en generation i velfærdssamfunnet». Sosialkommissionen 1992.

SOU 1993:32: Ny anstellningslag. Bilaga om effekter av anstellningsskydd.

SOU 1993:43 Politik mot arbetslöshet

Steedman, R. (1993): «The Economics of Youth Training in Germany» The Economic Journal, September

Stensaker, B. (1992): «Utdannings- eller jobbmotiverte studenter» NAVF's Utredningsinstitutt 8/92 Oslo

Stølen, N.M. (1993): Wage Formation and the Macroeconomic Functioning of the Norwegian Labour Market, Doktoravhandling Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, 1993

Stølen, N.M. (1993): Etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, upublisert notat

Torp, H. (1993a): «Evaluering av AMO-kurs: Industrikurs – kort og godt! Eller langt å foretrekke» Rapport 93:9, Institutt for Samfunnsforskning, Oslo, 1993.

Torp, H. (1993b) «Unge arbeidssøkere – hvem deltar på AMO-kurs, og hva kommer ut av det?». Skriftlig innlegg på forskerkonferanse, august 1993, Asker.

Try, S. (1993): «Effects of a youth labour market programe in Norway». Rapport 93/7, Institutt for samfunnsforskning, 1993.

Try, S. (1994): «Evaluering av arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge ledige». Rapport vår 1994, Institutt for samfunnsforskning, 1994.

Van Opstal, R: (1990): «Minimumloonen werkloosheid:een emprirische analyse op micro-data uit 1979 en 1985». Mimeo, CPB, The Hague

Van Soest, A. (1993): «Youth Minimum Wage Rates: The Dutch Experience» . Notat framlagt på en konferanse om minstelønnsordninger mv. i Aix en Provence, Sept 30 – Oct 1, 1993.
Van Soest, A. og A. Kapteyn (1990): «Minimumloonen, loonkosten en werkgelegenheid». VUGA, The Hague
Veum, J. R. og A. B. Weiss (1993): «Education and the work histories of young adults». Monthly Labor Review, April 1993.
Wadensjö (1987): The Youth Labour Market in Sweden – Changes in the 1980s, Economia & Lavoro, No.1, Marsilio Editori, Venzia 1987
Wadensjö (1993): Arbetsmarknadespolitikens effekter på löner och priser, i SOU 1993:43, Almänna Förlaget, 1993
Walterskirchen, E. (1991): «Unemployment and Labour Market Flexibility: Austria», International Labour Office, Geneva.
Wellington, A. J. (1991): «Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths». The Journal of Human Resources, 26-1.
Westergaard Nielsen, N. (1993): «Arbeidsmarkedets strukturproblemer». Nationaløkonomisk Tidsskrift 1993, nr. 1.
Wikan, G, og A. Landheim (1990): Arbeidsledige i alderen 20-29 år. En kartleggingsundersøkelse. Rapport 90:10. Hamar: Østlandsforskning
Aaberge, R. (1988): Bruttostrømmer på arbeidsmarkedet. NAUT-rapport 88:3. København: Nordisk Ministerråd

Vedlegg 1

Tabellvedlegg

Tabell 1.1: Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Bank	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. september	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	7089	54,4	65,6	Menn	7648	50,1	62,1	Kvinner	5984	64,6	76,9
1981	Menn og kvinner	9001	56,0	67,6	Menn	9738	51,9	63,1	Kvinner	7723	65,2	78,4
1984	Menn og kvinner	11526	55,1	69,0	Menn	12551	50,7	62,9	Kvinner	10033	63,2	79,4
1986	Menn og kvinner	13856	52,9	66,5	Menn	15206	47,5	60,1	Kvinner	12173	60,5	75,9
1986	Menn og kvinner	15528	53,1	66,8	Menn	17120		61,0	Kvinner	13741	60,4	75,3
1990	Menn og kvinner	16670		66,1	Menn	18303		59,7	Kvinner	15026		73,5
1991	Menn og kvinner	17443		68,4	Menn	19013		63,0	Kvinner	15801		75,5
1992	Menn og kvinner	17906		70,2	Menn	19426		64,6	Kvinner	16256		77,4

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Forsikring	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. september	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	8148	45,5	56,1	Menn	9439		52,8	Kvinner	6141	60,2	73,3
1981	Menn og kvinner	10459	46,7	58,1	Menn	12005		55,8	Kvinner	8017	60,8	74,4
1984	Menn og kvinner	13455	48,1	60,0	Menn	15397		55,3	Kvinner	10453	61,1	76,3
1986	Menn og kvinner	15871	50,0	61,4	Menn	18431	41,7	56,3	Kvinner	12608	63,3	75,9
1988	Menn og kvinner	17969	53,7	63,5	Menn	20804		57,1	Kvinner	14433	67,1	78,1
1990	Menn og kvinner	19765		65,7	Menn	22772		58,8	Kvinner	16266		79,3
1991	Menn og kvinner	20263		64,3	Menn	23238		59,5	Kvinner	16720		76,9
1992	Menn og kvinner	20672		66,2	Menn	23970		60,1	Kvinner	17254		78,4

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Forr.m.tjenesteyt.	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. september	kroner				kroner				kroner		
1981	Menn og kvinner	10424	47,2	63,6	Menn	11425	49,1	65,4	Kvinner	8535	59,1	77,0
1984	Menn og kvinner	11910	46,9	60,7	Menn	15420	42,9	61,7	Kvinner	11461	61,1	74,7
1986	Menn og kvinner	15790	44,0	60,9	Menn	18731	41,5	62,0	Kvinner	13768	56,3	74,6

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Forr.m.tjenesteyt.	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. september	kroner				kroner				kroner		
1988	Menn og kvinner	22516	46,1	61,2	Menn	20755	42,9	60,7	Kvinner	15288	57,6	74,7
1990	Menn og kvinner	22127	48,5	61,0	Menn	22630	44,7	59,5	Kvinner	16627	60,9	74,9
1991	Menn og kvinner	22473	45,4	60,4	Menn	23638	42,1	59,1	Kvinner	17389	56,6	73,9
1992	Menn og kvinner	22066	47,2	60,1	Menn	24485		57,9	Kvinner	17918		73,7

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Kommunal helse og sosial	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. oktober	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	6267	66,4	73,4	Menn	7335		65,6	Kvinner	5859	71,5	78,2
1981	Menn og kvinner	7782	54,7	73,3	Menn	8939	50,9	66,0	Kvinner	7442	57,1	76,6
1984	Menn og kvinner	11437		68,2	Menn	13004		58,3	Kvinner	10283		76,1
1986	Menn og kvinner	12647	59,4	75,4	Menn	15070	54,5	64,0	Kvinner	11854	62,7	80,4
1988	Menn og kvinner	13524	63,6	76,3	Menn	16144	55,2	65,1	Kvinner	12696	67,4	81,1
1991	Menn og kvinner	15655	68,0	78,3	Menn	18611	55,9	65,1	Kvinner	14759	72,4	83,1
1992	Menn og kvinner	16106	68,8	77,5	Menn	19152	57,3	63,8	Kvinner	15187	73,1	82,4

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Kommunal tjenesteyting eksl. helse og sos.	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. oktober	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	6573	68,5	76,8	Menn	6723	67,4	78,1	Kvinner	5779	77,1	81,9
1981	Menn og kvinner	8305	66,8	79,8	Menn	8462	66,2	80,3	Kvinner	7510	72,4	84,6
1984	Menn og kvinner	10981	63,1	73,5	Menn	11218	62,3	73,8	Kvinner	9914	67,6	77,3
1986	Menn og kvinner	12934	60,4	75,5	Menn	13233	58,5	76,4	Kvinner	11743	67,3	79,2
1988	Menn og kvinner	13833	65,6	77,9	Menn	14125	65,2	79,2	Kvinner	12745	70,2	80,7
1990	Menn og kvinner	15293	69,5	77,4	Menn	16698	63,9	74,6	Kvinner	14239	74,5	82,1
1991	Menn og kvinner	15914	67,1	80,0	Menn	16229	66,0	81,1	Kvinner	14876	71,6	81,8
1992	Menn og kvinner	16114	67,5	78,0	Menn	16479	69,8	78,4	Kvinner	15118	70,5	81,0

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Hotell og rest., månedslønte	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. oktober	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	4601	80,1	94,6	Menn	5034	76,0	97,0	Kvinner	4370	83,6	93,9
1981	Menn og kvinner	6163	82,0	94,6	Menn	6596	80,8	95,5	Kvinner	5902	84,3	94,4
1984	Menn og kvinner	7968	81,9	93,2	Menn	8396	80,9	94,2	Kvinner	7653	84,2	94,2
1986	Menn og kvinner	9324	83,5	95,4	Menn	9720	81,4	96,0	Kvinner	9000	86,0	96,1
1988	Menn og kvinner	10326	81,7	93,3	Menn	10769	77,9	93,4	Kvinner	9939	85,1	94,7
1990	Menn og kvinner	11895	86,4	95,4	Menn	12405	81,2	94,1	Kvinner	11424	90,6	97,8
1991	Menn og kvinner	12671	86,6	93,8	Menn	13157	85,3	92,7	Kvinner	12201	89,1	96,0
1992	Menn og kvinner	13121	86,3	93,1	Menn	13701		92,1	Kvinner	12632	90,6	95,0

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Hotell og rest., prosentlønte	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. oktober	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	47,04	77,3	102,2	Menn	50,44	78,2	103,8	Kvinner	43,83	75,7	101,8
1981	Menn og kvinner	57,69	90,3	96,7	Menn	61,07	86,2	94,3	Kvinner	54,45	95,0	100,0
1984	Menn og kvinner	70,44	91,2	96,6	Menn	76,08		97,4	Kvinner	65,16	98,7	99,6
1986	Menn og kvinner	84,9	80,7	95,7	Menn	90,05		92,8	Kvinner	80,36	84,1	100,2
1988	Menn og kvinner	96,36	82,6	93,3	Menn	102,3		93,9	Kvinner	91,2	87,3	95,9
1990	Menn og kvinner	102,35		93,9	Menn	107,3		90,1	Kvinner	98,08		97,8
1991	Menn og kvinner	112,19		90,9	Menn	116,5		91,6	Kvinner	108,69		91,8
1992	Menn og kvinner	108,59		93,5	Menn	111,5		94,0	Kvinner	106,22		93,9

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Hotell og rest., timelønte	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. oktober	kroner				kroner				kroner		
1986	Menn og kvinner	52,93	88,4	97,5	Menn	56,73	81,8	95,2	Kvinner	51,81	90,5	98,3
1988	Menn og kvinner	62,04	85,9	96,8	Menn	64,77	81,8	95,3	Kvinner	61,12	87,4	97,3
1990	Menn og kvinner	70,76	90,3	96,3	Menn	74,19	82,2	94,1	Kvinner	69,86	92,3	96,8
1991	Menn og kvinner	74,87	92,5	96,4	Menn	76,64	91,4	96,7	Kvinner	74,28	92,7	96,3
1992	Menn og kvinner	77,18	92,6	95,5	Menn	79,87	92,9	95,3	Kvinner	76,39	92,6	95,5

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Varehandel	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. september	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	6227	57,5	72,6	Menn	6743	56,3	73,5	Kvinner	5030	68,4	82,2
1981	Menn og kvinner	7821	60,5	75,1	Menn	8372	58,6	75,3	Kvinner	6514	70,4	84,2
1984	Menn og kvinner	10106	59,6	73,4	Menn	10857	56,8	72,4	Kvinner	8386	69,9	83,4
1986	Menn og kvinner	12209	60,0	73,4	Menn	13151	57,4	72,0	Kvinner	10232	69,3	82,6
1988	Menn og kvinner	13944	59,3	73,3	Menn	15103	57,0	71,9	Kvinner	11658	68,0	82,6
1990	Menn og kvinner	15666	61,1	72,4	Menn	16795	58,0	70,6	Kvinner	13366	70,1	81,4
1991	Menn og kvinner	16419	61,4	72,1	Menn	17585	58,2	70,1	Kvinner	14088	69,9	80,7
1992	Menn og kvinner	16892	60,8	71,4	Menn	18086	58,0	69,2	Kvinner	14547	68,9	79,9

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Stat	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. oktober	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	7082	62,0	71,4	Menn	7409	61,5	71,1	Kvinner	6057	69,8	77,2
1981	Menn og kvinner	8741	67,1	77,7	Menn	9096	66,8	77,6	Kvinner	7679	74,0	82,8
1984	Menn og kvinner	11169	67,6	76,3	Menn	11641	67,0	75,5	Kvinner	9844	73,6	82,3
1986	Menn og kvinner	13292	63,2	74,7	Menn	13891	62,2	73,7	Kvinner	11755	69,3	80,6
1988	Menn og kvinner	14514	64,5	75,9	Menn	15238	63,9	76,0	Kvinner	12824	70,0	79,5
1990	Menn og kvinner	16082	74,7	81,8	Menn	16859	75,7	82,8	Kvinner	14417	74,6	82,7
1991	Menn og kvinner	17014	75,7	81,9	Menn	17772	75,2	82,3	Kvinner	15436	74,1	82,7
1992	Menn og kvinner	17060	79,6	83,4	Menn	17809	79,0	84,0	Kvinner	15599	74,7	82,4

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Skoleverk	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. oktober	kroner				kroner				kroner		
1979	Menn og kvinner	7400	62,9	72,5	Menn	7618	61,2	68,9	Kvinner	6956	66,9	77,8
1981	Menn og kvinner	8977	67,0	77,0	Menn	9183	65,3	74,6	Kvinner	8524	70,6	81,3
1984	Menn og kvinner	11613	62,9	77,5	Menn	11886	0,0	78,7	Kvinner	11109	66,0	80,0
1986	Menn og kvinner	13768	60,0	71,7	Menn	14158	58,4	67,4	Kvinner	13159	62,8	75,7
1988	Menn og kvinner	16192	54,9	65,6	Menn	17348	51,4	60,2	Kvinner	14627	60,7	73,0
1990	Menn og kvinner	16844	60,9	74,6	Menn	17348	59,5	71,1	Kvinner	16209	63,1	78,1
1991	Menn og kvinner	17790	60,6	75,7	Menn	18318	0,0	72,3	Kvinner	17152	62,7	79,0
1992	Menn og kvinner	17835	61,0	75,4	Menn	18367	60,1	70,6	Kvinner	17221	62,6	79,0

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Funksjonærer i industrien,NHO	25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 1. september	kroner				kroner				kroner		
1977	Menn og kvinner	7240	48,7	61,7	Menn	7629	47,3	64,8	Kvinner	5082	68,9	82,2
1984	Menn og kvinner	12931	51,6	64,4	Menn	13553	51,2	67,3	Kvinner	9683	68,0	81,9
1988	Menn og kvinner	16960	52,5	66,1	Menn	17848	49,9	68,0	Kvinner	13320	66,9	80,5
1991	Menn og kvinner	20062	52,5	65,3	Menn	21193	49,8	65,0	Kvinner	16012	65,6	80,1
1992	Menn og kvinner	20643	53,7	65,7	Menn	21823		65,1	Kvinner	16571	67,1	80,0

Gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Voksne arbeidere i industri			25-66	16-19	20-24		25-66	16-19	20-24
	pr. 3. kvartal			kroner				kroner		
1977		Menn	33,68	86,4	95,5	Kvinner	27,51	88,4	96,6	
1984		Menn	58,27	82,3	92,5	Kvinner	49,25	87,3	95,6	
1990		Menn	92,84	76,7	90,2	Kvinner	80,79	84,2	96,2	

Tabell 1.2: Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Bank	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
	pr. 1. september								
1979	Menn og kvinner		82,9	Menn		76,2	Kvinner		85,3
1981	Menn og kvinner		84,4	Menn			Kvinner		86,4
1984	Menn og kvinner		84,7	Menn		80,6	Kvinner		86,2
1986	Menn og kvinner	55,1	84,1	Menn		70,5	Kvinner		84,1
1988	Menn og kvinner		79,0	Menn		68,1	Kvinner		81,3
1990	Menn og kvinner		79,5	Menn			Kvinner		79,5
1991	Menn og kvinner		79,3	Menn			Kvinner		79,3
1992	Menn og kvinner		83,0	Menn			Kvinner		83,0

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Forsikring	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
	pr. 1. september								
1979	Menn og kvinner		84,2	Menn			Kvinner		81,6
1981	Menn og kvinner		85,7	Menn			Kvinner		85,7
1984	Menn og kvinner		81,0	Menn			Kvinner		82,3
1986	Menn og kvinner		84,6	Menn			Kvinner		84,4
1988	Menn og kvinner		80,9	Menn			Kvinner		80,7
1990	Menn og kvinner		83,2	Menn			Kvinner		84,0
1991	Menn og kvinner		77,7	Menn			Kvinner		78,4
1992	Menn og kvinner		79,0	Menn			Kvinner		80,8

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Forr.m.tjenesteyt.	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
	pr. 1. september								
1981	Menn og kvinner		82,5	Menn		66,3	Kvinner		80,8
1984	Menn og kvinner	57,9	80,0	Menn		68,6	Kvinner		80,8
1986	Menn og kvinner		71,8	Menn		58,2	Kvinner		72,5
1988	Menn og kvinner	73,2	81,2	Menn		73,2	Kvinner		79,6
1990	Menn og kvinner		79,2	Menn		66,4	Kvinner		79,1
1991	Menn og kvinner		76,1	Menn		62,7	Kvinner		77,3
1992	Menn og kvinner	66,3	74,5	Menn		64,3	Kvinner	70,1	72,9

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Kommunal helse og sosial	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
	pr. 1. oktober								
1979	Menn og kvinner	78,8	81,8	Menn			Kvinner	78,8	81,8
1981	Menn og kvinner	60,8	76,5	Menn	51,8	64,3	Kvinner	61,2	77,1
1984	Menn og kvinner		85,0	Menn			Kvinner		85,4
1986	Menn og kvinner	66,7	86,1	Menn	65,4	81,5	Kvinner	66,7	86,1
1988	Menn og kvinner	72,5	85,0	Menn	66,7	80,0	Kvinner	71,3	85,0
1991	Menn og kvinner	75,4	83,3	Menn	67,7	77,8	Kvinner	75,7	83,3
1992	Menn og kvinner	77,2	85,6	Menn	70,0	76,6	Kvinner	77,3	85,9

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Kommunal tjenesteyting ekskl. helse og sos. pr. 1. oktober	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
1979	Menn og kvinner	81,8	87,9	Menn	77,1	94,3	Kvinner	84,4	87,5
1981	Menn og kvinner	70,8	89,1	Menn	69,2	92,4	Kvinner	70,0	86,2
1984	Menn og kvinner	73,1	83,3	Menn	66,0	82,2	Kvinner	74,8	81,7
1986	Menn og kvinner	87,5	89,1	Menn	84,5	90,1	Kvinner	84,4	85,9
1988	Menn og kvinner	80,3	85,9	Menn	76,6	81,8	Kvinner	78,6	85,7
1990	Menn og kvinner	80,4	84,8	Menn	68,2	77,2	Kvinner	81,7	85,2
1991	Menn og kvinner	77,2	85,3	Menn	69,0	79,2	Kvinner	79,0	85,6
1992	Menn og kvinner	83,5	88,2	Menn	78,4	81,2	Kvinner	83,3	88,9

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Hotell og rest., månedslønte pr. oktober	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
1979	Menn og kvinner	84,9	96,7	Menn	89,1	93,4	Kvinner	82,3	94,8
1981	Menn og kvinner	80,1	95,9	Menn	81,2	94,2	Kvinner	78,6	95,0
1984	Menn og kvinner	76,0	95,9	Menn	74,2	99,5	Kvinner	75,3	94,5
1986	Menn og kvinner	79,3	94,9	Menn	88,4	109,3	Kvinner	76,4	91,0
1988	Menn og kvinner	82,2	92,8	Menn		98,9	Kvinner	81,3	91,8
1990	Menn og kvinner		92,7	Menn			Kvinner		
1991	Menn og kvinner		99,2	Menn			Kvinner		97,3
1992	Menn og kvinner	66,8	100,1	Menn			Kvinner		100,2

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Hotell og rest., prosentlønte pr. oktober	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
1979	Menn og kvinner	78,0	98,8	Menn	82,6	78,6	Kvinner	75,8	104,7
1981	Menn og kvinner	101,3	104,7	Menn		90,7	Kvinner	106,8	107,1
1984	Menn og kvinner	85,8	103,6	Menn	76,8	96,4	Kvinner	87,9	105,8
1986	Menn og kvinner	81,2	94,7	Menn	89,1	89,9	Kvinner	79,4	95,9

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

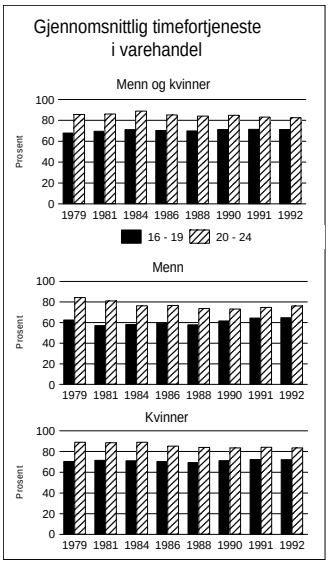
	Hotell og rest., prosentlønte pr. oktober	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
1988	Menn og kvinner	86,6	100,7	Menn		94,5	Kvinner	88,4	102,5
1990	Menn og kvinner	72,5	91,4	Menn	63,8	85,8	Kvinner	75,6	93,1
1991	Menn og kvinner	71,0	94,6	Menn	70,0	88,1	Kvinner	70,9	96,6
1992	Menn og kvinner	76,5	93,4	Menn	64,3	84,8	Kvinner	83,2	98,2

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

	Hotell og rest., timelønte pr. oktober	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
1979	Menn og kvinner		82,9	Menn		76,2	Kvinner		85,3
1986	Menn og kvinner	86,4	98,7	Menn	80,2	97,6	Kvinner	87,0	97,0
1988	Menn og kvinner	86,3	98,2	Menn	83,7	96,7	Kvinner	86,3	97,5
1990	Menn og kvinner	91,5	96,9	Menn	89,4	96,0	Kvinner	91,6	96,7
1991	Menn og kvinner	92,2	96,8	Menn	89,7	94,4	Kvinner	92,7	97,1
1992	Menn og kvinner	91,1	96,1	Menn	90,3	96,2	Kvinner	91,1	95,6

Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i ulike aldersgrupper. Relative tall. Aldersgruppen 25-66=100

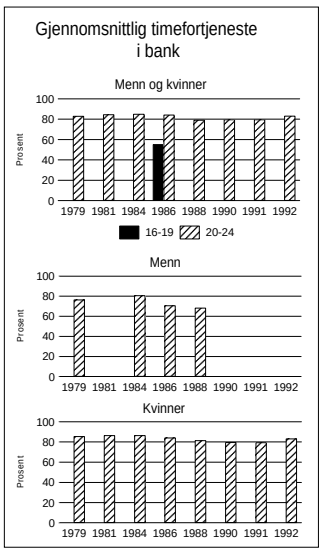
	Varehandel pr. 1. september	16-19	20-24		16-19	20-24		16-19	20-24
1979	Menn og kvinner	67,9	85,7	Menn	62,5	84,4	Kvinner	70,4	88,9
1981	Menn og kvinner	69,4	86,1	Menn	57,1	81,0	Kvinner	71,4	88,6
1984	Menn og kvinner	71,1	88,9	Menn	58,2	76,4	Kvinner	71,1	88,9
1986	Menn og kvinner	70,4	85,2	Menn	59,4	76,6	Kvinner	70,4	85,2
1988	Menn og kvinner	69,8	84,1	Menn	57,9	73,7	Kvinner	69,4	83,9
1990	Menn og kvinner	71,2	84,9	Menn	61,6	73,3	Kvinner	71,2	83,6
1991	Menn og kvinner	71,4	83,1	Menn	64,4	74,7	Kvinner	72,4	84,2
1992	Menn og kvinner	71,3	82,5	Menn	64,8	76,1	Kvinner	72,2	83,5



Figur 1.1 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i varehandel. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i varehandel etter kjønn og alder pr. 1. september. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

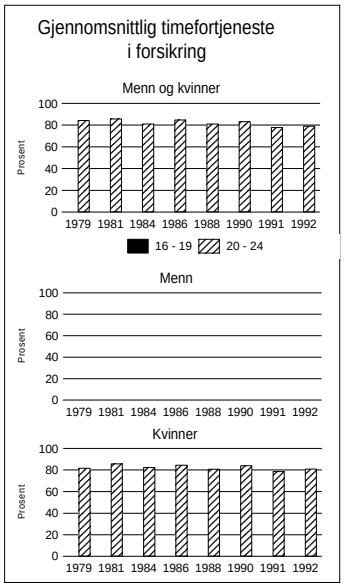
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.2 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i bank. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i bank etter kjønn og alder pr. 1. september. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

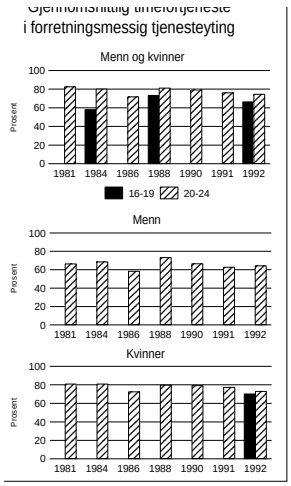
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.3 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i forsikring. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i forsikring etter kjønn og alder pr. 1. september. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

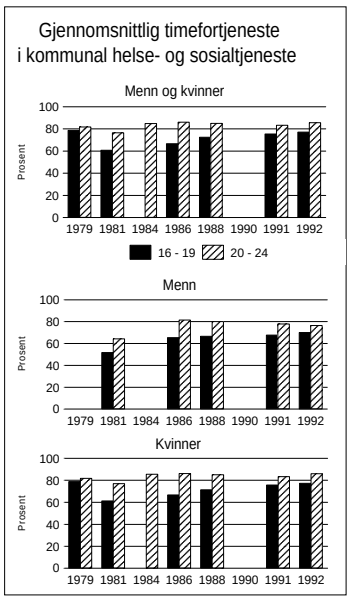
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.4 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting etter kjønn og alder pr. 1. september. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

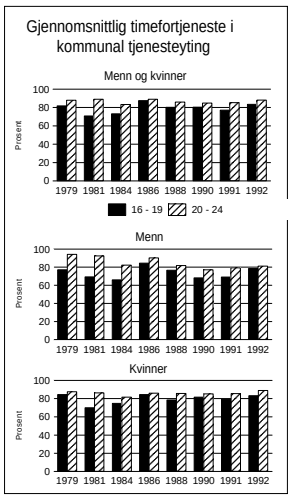
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.5 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i kommunal helse- og sosialtjeneste. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i kommunal helse- og sosialtjeneste etter kjønn og alder pr. 1. oktober. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

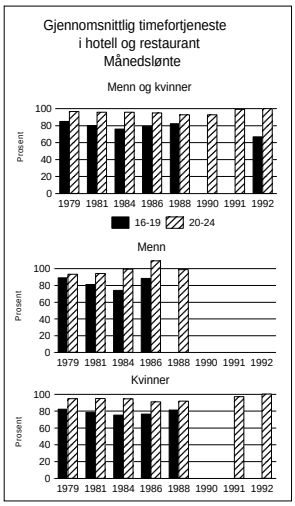
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.6 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i kommunal tjenesteyting eksklusive helse- og sosialtjeneste. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte i kommunal tjenesteyting eksklusive helse- og sosialtjeneste etter kjønn og alder pr. 1. oktober. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

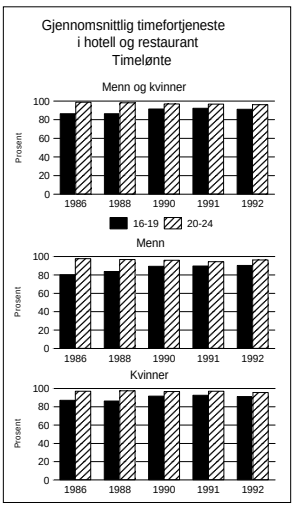
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.7 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte månedslønte i hotell og restaurant. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte månedslønte i hotell og restaurant etter kjønn og alder pr. oktober. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

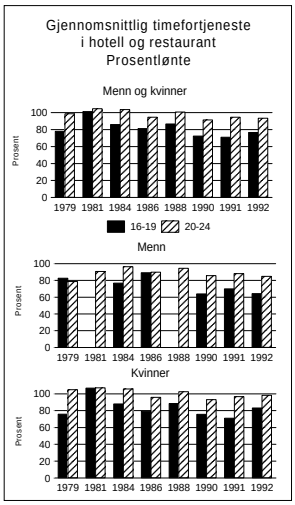
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.8 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte timelønte i hotell og restaurant. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte timelønte i hotell og restaurant etter kjønn og alder pr. oktober. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.9 Beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte prosentlønte i hotell og restaurant. Aldersgruppen 25-66 år=100.

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig timefortjeneste for deltidsansatte prosentlønte i hotell og restaurant etter kjønn og alder pr. oktober. Timefortjeneste for menn (kvinner) i aldersgruppene 16-19 og 20-24 år vist i prosent av timefortjenesten til menn (kvinner) i aldersgruppen 25-66 år. Det tilsvarende gjelder for menn og kvinner samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.3: Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Bank

Grunnskole				Videregående			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979	57,9	69,7	84,8	1979	53,2	63,0	78,0
1981	59,5	72,5	86,3	1981	55,0	65,5	81,9
1984	59,3	72,9	86,0	1984	54,6	68,8	83,0
1986	56,5	71,4	85,3	1986	53,3	66,3	84,1
1988	57,0	70,1	84,3	1988	54,4	68,4	85,4
1990		66,2	79,1	1990		70,2	81,6
1991		69,5	80,9	1991		71,2	82,2
1992		69,9	81,5	1992		72,9	82,8
2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979		62,3	75,3	1979			70,9
1981		61,4	78,6	1981			74,4
1984		66,6	80,5	1984			77,5
1986		65,6	83,3	1986			83,7
1988		67,8	85,2	1988			82,8
1990		56,6	80,9	1990			75,1
1991		65,4	82,2	1991			78,7
1992		69,6	83,3	1992			80,7

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Forsikring

Grunnskole				Videregående			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979	53,6	64,2	78,9	1979	46,6	57,4	71,7
1981	54,2	65,8	80,3	1981		59,4	75,4
1984	56,1	66,9	80,8	1984		61,6	76,5
1986	57,1	69,0	81,3	1986	52,1	62,1	78,0
1988		70,3	80,8	1988	55,6	66,0	79,2
1990		73,7	81,2	1990		70,3	82,9
1991		70,1	81,0	1991		69,9	81,7
1992		74,7	84,8	1992		71,7	83,3
2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979		60,5	71,5	1979			61,1
1981		64,3	73,2	1981			65,9
1984		59,9	74,4	1984			71,7
1986		64,3	77,3	1986			73,4
1988		64,8	80,5	1988			76,7
1990		65,4	78,5	1990			74,4
1991		61,2	74,5	1991			70,5
1992		62,0	74,9	1992			71,7

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Forretningsmessig tjenesteyting

Grunnskole				Videregående			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
				1981	56,1	71,1	88,4
				1984	55,1	68,8	85,7
				1986	54,9	69,4	86,7
1988	55,8	71,2	86,6	1988	57,3	69,3	85,1
1990	55,6	73,5	85,6	1990	65,1	71,6	85,2
1991		74,8	85,4	1991	54,7	70,4	85,2
1992		73,3	85,6	1992		70,9	84,3
2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1981		71,3	84,4	1981			78,2
1984		69,8	83,4	1984			78,9
1986		69,3	84,6	1986			77,5
1988		69,1	83,4	1988			76,6
1990		67,0	82,1	1990			75,0
1991		65,7	81,9	1991			74,3
1992		64,4	80,1	1992			74,5

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Funksjonærer i industrien (NHO-området)

2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1977		67,7	78,3	1977			67,3
1984		70,4	80,0	1984			71,0
1988		69,0	79,8	1988			72,7
1991		66,5	78,5	1991			71,0
1992		65,7	77,4	1992			70,3

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Kommunal helse og sosial

Grunnskole				Videregående			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979	75,0	83,1	91,8	1979	74,5	79,8	89,1
1981	60,1	76,6	94,8	1981	59,9	80,4	93,7
1984		75,5	83,3	1984		73,7	84,0
1986	67,5	81,9	93,0	1986	66,5	82,6	93,6
1988	72,9	85,0	94,1	1988	78,4	85,3	92,8
1991	77,6	85,7	92,4	1991	78,6	83,9	91,4
1992	82,1	85,8	96,0	1992	73,6	82,5	92,7
2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979		79,6	87,5	1979			80,8
1981		87,7	92,6	1981			80,9
1984		75,1	80,0	1984			89,1
1986		80,5	90,1	1986			77,7
1988		83,5	88,9	1988			74,3
1991		87,2	91,0	1991			75,4
1992		84,3	89,4	1992			73,6

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Kommunal tjenesteyting eksl. helse og sosial

Grunnskole				Videregående			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979	74,6	83,5	93,8	1979	65,0	75,6	87,4
1981	71,3	85,2	96,2	1981	67,2	80,0	90,0
1984	68,2	77,3	91,1	1984	63,7	77,0	87,7
1986	66,5	81,8	92,5	1986	63,5	76,9	88,8
1988	71,7	83,1	94,4	1988	70,3	80,5	90,1
1990	79,3	84,4	93,0	1990	71,9	80,9	90,2
1991	68,1	85,9	93,5	1991	73,5	84,4	91,6
1992	75,7	84,7	95,0	1992	68,4	79,1	90,1
2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979		72,4	81,9	1979			76,3
1981		75,5	83,7	1981			77,5
1984		72,2	81,6	1984			77,5
1986		74,9	87,1	1986			81,5
1988		75,7	85,7	1988			84,6
1990		83,0	88,4	1990			77,8
1991		76,5	87,0	1991			84,4
1992		76,0	84,3	1992			82,4

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Skoleverk

2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979		76,5	85,3	1979			82,0
1981		80,4	89,0	1981			85,8
1984		83,0	85,4	1984			81,7
1986		75,4	84,3	1986			81,4
1988		72,9	82,5	1988			74,4
1990		77,1	84,4	1990			82,0
1991		77,7	84,2	1991			82,3
1992		77,5	83,9	1992			81,5

Beregnet gjennomsnittlig måneds-/timefortjeneste for heltidsansatte i ulike aldersgrupper og ulike utdanningsnivå i prosent av gjennomsnittlig lønn i aldersgruppen 25-66 år med tilsvarende utdanningsnivå.

Stat

Grunnskole				Videregående			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979	67,5	74,6	85,9	1979	66,9	75,2	88,8
1981	69,1	78,3	70,5	1981	71,3	80,9	72,1
1984	69,2	78,3	89,4	1984	71,4	80,9	92,0
1986	66,3	76,7	87,9	1986	66,7	78,8	90,8
1988	67,3	77,7	87,1	1988	67,9	76,4	89,8
1990	74,4	81,0	92,1	1990	71,3	79,6	90,9
1991	77,8	82,8	93,4	1991	70,6	80,7	91,0
1992	78,8	82,3	94,0	1992	67,5	82,3	90,9
2-3 år høgskole/univ.				4-år høgskole/univ.			
Alder	16-19	20-24	25-29	Alder	16-19	20-24	25-29
1979		68,7	81,1	1979			76,8
1981		71,4	66,1	1981			62,9
1984		71,4	84,4	1984			79,4
1986		70,5	85,4	1986			80,7
1988		75,3	89,5	1988			81,7
1990		84,1	93,3	1990			83,3
1991		83,0	93,1	1991			84,5
1992		85,7	93,6	1992			84,6

Vedlegg 2

Oversikt over forskrifter som fastsetter nedre aldersgrenser for utførelse av arbeid

Navn	Aldersgrense
Ungdom i arbeid som krever særlig forsiktighet (best nr 434)	15 – 18 år
Vernetiltak ved lasting og lossing av skip (best nr 133)	18 år
Særlige tiltak til vern for arbeidere i støperier (best nr 165 a)	20 år
Verneregler for støperier (best nr 165 b)	20 år
Motorkjedesager (best nr 175)	18 (16) år
Ioniserende stråling (best nr 187)	16 år
Boltepistoler med tilbehør (best nr 220)	18 år
Asbest (best nr 235)	18 år
Høytrykks sprøyteutstyr (best nr 278)	18 år
Løfteinnretninger og løfteredskaper (best nr 291)	18 år
Truck og truckkjøring (best nr 294)	18 år
Slaghøstere (best nr 303)	18 (16) år
Traktorer (best nr 320)	18, 16, 15 år
Arbeid av grunnskoleelever som har fylt 13 år (best nr 328)	13, 14, 15 år
Unntak fra forbudet mot nattarbeid for personer under 18 år (best nr 328)	13, 15, 16 år
Spikerpistoler (best nr 389)	15, 18 år
Gravemaskiner (best nr 396)	17 år
Masseforflytningsmaskiner (best nr 425)	17 år
Arbeidsmiljø på Svalbard	13, 14, 15, 16, 18 år

Vedlegg 3

Arbeidsmarkedet for ungdom

ECON Senter for økonomisk analyse
Knut Arild Larsen og John Eriksen

1 SAMLET VURDERING

1.1 Formål

Formålet med denne rapporten er å analysere arbeidsmarkedet for ungdom med spesielt fokus på om lavere begynnerlønningene for ungdom vil bidra til å styrke deres sysselsettingsmuligheter.

Rapporten drøfter ikke virkningen av lavere begynnerlønninger på antall jobber som passer for ungdom, men belyser ungdommens konkurranseevne innenfor eksisterende jobber. Den belyser også i hvilken grad kvalifikasjonskravene vil bli senket dersom lønnen senkes, slik at ungdom med spesielt lav kompetanse vil stå sterkere.

Ungdom avgrenses i forhold til *voksne* på to ulike måter:

– etter *alder*: ungdom regnes som aldersgruppen 16-24 år og voksne som aldersgruppen 25 år og over.
– etter *kompetanse*: ungdom regnes som personer med mindre enn 5 års yrkespraksis og med bare grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående skole. Voksne er personer med 5 års yrkespraksis eller mer *eller* med høyere utdanning.

Prosjektet har vært et oppdrag fra Utvalget til å utrede ungdom, begynnerlønninger og arbeidsledighet v/ Administrasjonsdepartementet. Rapporten er utarbeidet av ECON Analyse ved John Eriksen (*"Arbeidsledighet blant unge"* i kapittel 4) og Knut Arild Larsen, med sistnevnte som prosjektleder.

1.2 Arbeidsledigheten blant ungdom

Arbeidsledighetsraten beregnes som antall registrerte arbeidsledige ved arbeidskontorene i prosent av AKU-arbeidsstyrken for den aktuelle gruppen. *Langtidsledighetsraten* beregnes som antall registrerte arbeidsledige som har vært sammenhengende ledige i minst 26 uker, i prosent av AKU-arbeidsstyrken for den aktuelle gruppen.

Det er de unge i alderen 20-24 år som har den høyeste ledighetsraten, særlig de med minst utdanning. Ungdom under 20 år har ikke spesielt høy arbeidsledighet. Dette skyldes antakelig at utdanning og opplæring er et mer aktuelt alternativ til arbeidsledighet for de yngste.

For *ungdom under 20 år* var arbeidsledigheten på 6,1 prosent i 1992. Dette er noe høyere enn gjennomsnittlig for alle aldersgrupper (5,5 prosent). Arbeidsledigheten er størst blant dem som har en videregående utdanning og minst blant dem med bare grunnskole. Ledigheten har fra 1990 til 1992 sunket noe for dem med bare grunnskole og økt noe for dem med videregående skole. Samlet har arbeidsledighetsraten for ungdom under 20 år endret seg lite. Det er nesten ikke langtidsledige i aldersgruppen under 20 år.

Mange unge under 20 år deltar på arbeidsmarkedstiltak og er dermed ikke med i ledighetstallene referert ovenfor. Hele 18,2 prosent av arbeidsstyrken under 20 år var enten arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak i 1992.

For *ungdom i alderen 20-24* år var arbeidsledigheten på 12,5 prosent i 1992. Dette er mer enn dobbelt så høyt som gjennomsnittlig for alle aldersgrupper og høyere enn i noen annen 5-års aldersgruppe. Arbeidsledigheten er størst blant dem som bare har grunnskole. Arbeidsledigheten var for disse hele 33,7 prosent i 1992. For dem med utdanning fra videregående skole eller tilsvarende var arbeidsledigheten på 11,7 prosent. Ledigheten har fra 1990 til 1992 økt for dem med videregående skole som høyeste utdanning.

Aldersgruppen 20-24 år har et betydelig større innslag av langtidsledige enn alle grupper samlet. Blant dem med bare grunnskole, er langtidsledighetsraten nesten 6 ganger så stor som for alle grupper samlet.

Hele 20,2 prosent av arbeidsstyrken 20-24 år var enten arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak i 1992.

1.3 Ungdomsarbeidskraften

Blant sysselsatte under 25 år har knapt en fjerdedel bare grunnskole, nær 20 prosent har en utdanning på grunnkursnivå fra videregående skole som den høyeste utdanning, 47 prosent har videregående kurs og 10 prosent har rukket å skaffe seg en høyere utdanning (mer enn 12,5 års påbyggende utdanning).

Blant de arbeidsledige under 25 år er det om lag en like stor andel med bare grunnskole som blant de sysselsatte, men forøvrig er *utdanningsnivået* noe lavere (flere med bare grunnkurs).

En spørreskjemaundersøkelse blant personer som nylig har fått ny jobb, viser at ungdom hyppigere enn voksne mener at de har utdanningsbasert kommunikativ kompetanse og manuell kompetanse. De har i mindre grad sosial kompetanse.

Den *kommunikative* kompetanse måles med i hvilken grad en har god skriftlig og muntlig fremstillingsevne og gode språkkunnskaper. Den *manuelle* kompetanse måles med i hvilken grad en har fysisk styrke og utholdenhet samt fingerferdighet og nøyaktighet. Den *sosiale* kompetanse måles med i hvilken grad en har samarbeidsevne, evne til å ta initiativ og er utadvendt og har kontaktevne.

De ansatte i nye jobber er også bedt om å vurdere i hvilken grad de ville *greie eller trives* i ulike typer jobber.

Kompetanse til å utføre teknisk orienterte jobber (bilmekaniker, snekker) og til å utføre de mest innsiktskrevende jobber (forsker) er minst utbredt. Det er langt flere enn de som tror de ville greie disse jobbene som tror de ville trives med dem.

Enkel administrativ kompetanse (butikkekspeditør) er mest utbredt. Mer krevende administrativ kompetanse (bankfunksjonær), omsorgskompetanse (hjelpepleier, sosialarbeider) og kulturell kompetanse (journalist i lokalavis, lærer i grunnskolen) er middels utbredt.

1.4 Ungdomsjobbene

Ungdomsjobber oppfattes som jobber hvor ungdom vurderes som aller mest produktive og jobber hvor ungdom er like produktive som voksne. Med *mest produktiv* menes at en type personell vil utføre jobben best etter arbeidsgiverens vurdering.

Voksenjobber oppfattes som jobber hvor voksne vurderes som aller mest produktive.

De jobbene hvor ungdom og voksne er like produktive regnes med til ungdomsjobbene. Denne skjevheten i avgrensningen av de to typer jobber er bevisst valgt ut

fra formålet med analysen. Vi er primært opptatt av ungdommens muligheter på arbeidsmarkedet og dermed omfanget av jobber som ungdom har gode muligheter for å få.

Vi har ønsket å definere ungdomsjobber uavhengig av hvem som faktisk har jobbene, og heller ut fra egenskaper ved jobbene. Ved starten av analysen vet vi intet om i hvilken grad ungdom faktisk har disse jobbene. Hvis det viser seg at ungdom i stor grad har disse jobbene, så har vi bygd opp en forklaring på hvorfor det er slik.

For å avgrense ungdomsjobbene må vi benytte data om hva som er den beste utdanning og beste lengde på yrkeserfaringen i jobbene. Vi har ikke informasjon direkte om i hvilken grad ungdom eller voksne er mest produktive. Vi avgrenser derfor ungdom og voksne på følgende måte:

– *Ungdom*: Personer med mindre enn 5 års yrkespraksis *og* med bare grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående skole
– *Voksne*: Personer med 5 års yrkespraksis eller mer *eller* med høyere utdanning

I om lag 10 prosent av alle stillinger er ungdom etter denne definisjonen de mest produktive. I om lag 30 prosent er ungdom like produktive som voksne. Dette betyr at om lag *40 prosent* av alle jobber tilhører kategorien *ungdomsjobber*, ved at ungdom er best eller likeverdige med voksne.

Dette betyr imidlertid ikke at det er tilstrekkelig å være ungdom for å få slike jobber. I en stor del av disse jobbene kreves det utdanning fra videregående skole. Men det vurderes samtidig som mest produktivt med ingen eller mindre enn 5 års yrkespraksis.

Det synes i svært liten grad å være slik at arbeidsgiverne legger vekt på yrkeserfaring eller utdanning ved selve ansettelsen, dersom slike kvalifikasjoner egentlig ikke betyr noe for jobbutførelsen. Når utdanning og yrkeserfaring brukes til å sortere søkere, er det stort sett alltid slik at utdanning og yrkeserfaring også er av betydning for selve jobbutførelsen.

For de *ledige* jobbene har det vært en utvikling fra våren 1991 til våren 1993 som innebærer økt andel ungdomsjobber. Andelen av de ledige stillingene hvor ungdom er mest produktiv er stort sett uendret. Den ligger på om lag 8,5 prosent. Andelen jobber hvor ungdom og voksne kan være like produktive, er imidlertid økt betydelig, fra 20 til 28 prosent.

1.5 Egenskaper ved ungdomsjobbene

Ungdomsjobbene

– finnes særlig innen følgende *næringer*: industrien, varehandelen, hotell- og restaurantnæringen, «velferdssektorene» (undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting) og i samferdselssektoren. Det er få innen offentlig administrasjon, finansnæringen, forretningsmessig tjenesteyting, oljesektoren og bygg- og anleggsnæringen.
– finnes særlig på følgende *yrkesområder*: kontor- og handelsarbeid, produksjons- og transportarbeid og servicearbeid. Det er få innen teknisk-naturvitenskapelig arbeid, helsevernarbeid, undervisningsarbeid, annet vitenskapelig og humanistisk arbeid og administrasjons- og forvaltningsarbeid.
– er mindre *kapital*krevende enn voksenjobbene
– finnes i større grad enn for voksenjobbene innenfor *mindre bedrifter*, dvs. bedrifter med færre enn 50 sysselsatte. Dette gjelder privat næringsvirksomhet.
– har mindre behov for generell *teoretisk og kommunikativ* kompetanse, *yrkesspesifikk faglig* kompetanse (en spesiell utdanning eller yrkeserfaring) og vari-

ert *arbeidslivserfaring* enn voksenjobbene.
- har mindre behov for *sosial* kompetanse enn voksenjobbene. Dette passer med at ungdom i mindre grad enn voksne mener at de har slik kompetanse.
- har mer behov for *manuell* kompetanse enn voksenjobbene. Dette passer med at ungdom har et fortrinn i slik kompetanse.
- er *i liten grad profesjonalisert*, i den betydning at det finnes offentlig bestemte regler som reserverer dem for personer som har bestått spesielle eksamener eller fagprøver.
- blir i mindre grad enn voksenjobbene besatt ved interne opprykk. Likevel kan jobbene være inkludert i *interne arbeidsmarkeder* som «inngangsjobber».
- er *mindre opplæringskrevende* enn voksenjobbene. Nesten halvparten av de jobber hvor ungdom er de mest produktive, kan mestres fullt ut i løpet av en uke. Dette gjelder vel 40 prosent av de jobbene hvor ungdom og voksne er like produktive og 30 prosent av voksenjobbene. I vurderingen av hvor lang opplæringstid som trengs, er det forutsatt at den som skal ha opplæringen har samme utdanning som den som faktisk har jobben.
- er likevel i mindre grad enn voksenjobbene slik at den ansatte skal legge opp arbeidet selv. Arbeidsgiveren regner i større grad med at det er *nødvendig med veiledning og opplæring* i ungdomsjobbene.

1.6 Rekrutteringen til ungdomsjobbene

I bare vel *20 prosent* av de *ledige* ungdomsjobbene våren 1991 og våren 1993 (sett under ett) ble det faktisk ansatt ungdom, definert som personer i alderen 16-24 år. I de jobber hvor ungdom blir vurdert som mest produktive, ble 34 prosent besatt av ungdom. I de jobber hvor ungdom og voksne kan være like produktive, ble 17 prosent besatt av ungdom. I de ledige voksenjobbene ble 5 prosent besatt av ungdom.

Av de ledige stillingene utgjør ungdomsjobbene totalt 43 prosent. Ungdom utgjør bare 12 prosent av de som er ansatt i de ledige stillingene. Som nevnt er det 12,5 prosent ledighet i aldersgruppen 20-24 år. Men selv om halvparten av disse var ansatt (slik at ledigheten for ungdom om lag ble som gjennomsnittet for alle aldersgrupper), ville ikke andelen ungdom i de ledige jobbene blitt mange prosentpoengene høyere. Det har åpenbart vært nødvendig med mange voksne i det vi har avgrenset som ungdomsjobbene.

Fra våren 1991 til våren 1993 er andelen ungdom som er ansatt i ungdomsjobbene blitt betydelig redusert. Andelen ungdom i jobber hvor ungdom er best er halvert. Samtidig har, som tidligere nevnt, andelen ungdomsjobber av de ledige stillingene økt. Det synes å ha blitt *vanskeligere å rekruttere ungdom* til undomsjobbene. Dette passer også med at ledigheten for ungdom under 20 år er blitt noe redusert fra 1990 til 1992. Vi har ikke tall for 1993. Det passer også med at andelen ubesatte stillinger som følge av mangel på kvalifiserte søkere, økt betydelig for jobber hvor ungdom er best. Samtidig sank antall søkere per stilling.

1.7 Lønnsfleksibilitet

Mange forhold kan bidra til at en arbeidsgiver ved rekruttering til en ledig stilling ikke kan eller vil sette lønnstilbudet så lavt som mulig, innenfor det intervall som følger av at en ikke vil miste alle aktuelle søkere:
- Avtaler om lønns- og stillingsstruktur
- At lavere lønn gir dårligere søkere
- At lavere lønn vil gi de ansatte for dårlige levekår
- At en ikke kan gjøre forskjell på de ansatte

– At lavere lønn ikke er sosialt akseptert

Avtaler blir hyppigst nevnt av arbeidsgiverne som en hindring for lavere lønn. Men også momentet at lavere lønn gir dårligere søkere er viktig for mange. Av de øvrige momentene hindres lavere lønn ved rekruttering til ny stilling særlig av hensynet til at en ikke kan gjøre forskjell på de ansatte, dvs. at det allerede er inngått avtaler om lønninger for andre i tilsvarende stillinger.

Avtaler som hindrer lavere lønn er mindre utbredt i jobber hvor *ungdom er mest produktive* enn i andre typer jobber. Hensynet til de unges levekår og til å unngå forskjellsbehandling betyr mer i denne typen ungdomsjobber. Dette betyr at for mange av disse jobbene, er det mer sosiale normer som etablerer en nedre grense for reallønnen enn det er formelle avtaler og regler.

Den delen av ungdomsjobbene hvor ungdom og voksne kan være *like produktive*, synes i betydelig større grad å være regulert av avtaler om lønns- og stillingsstruktur. Særlig for disse jobbene må en derfor kunne anta at lønnsavtaler vil være av betydning både for hvor mange jobber som det blir lønnsomt å opprette/opprettholde og for hva slags typer personell som får dem.

1.8 Fleksibilitet i kvalifikasjonskravene

Kvalifikasjonskravene oppfattes som *minstekravene* til kompetanse for å få en jobb.

Få arbeidsgivere synes å mene at kvalifikasjonskravene er fleksible overfor endringer i lønnen, iallfall dersom dette måles med i hvilken grad ukvalifiserte søkere kunne blitt vurdert som kvalifiserte dersom lønnen var lavere. Selv om vi holder ledige stillinger der kvalifikasjonskravene er regulert ved lov eller offentlige forskrifter utenom, er det bare om lag 5 prosent av arbeidsgiverne som bekrefter at en lavere lønn vil kunne ha en slik virkning. Dette gjelder ledige stillinger våren 1993. Andelen stiger til 7 prosent dersom stillingene avgrenses ytterligere, til de hvor avtaler om lønns- og stillingsstruktur er oppgitt som en hindring for å senke lønnen. Andelen er om lag dobbelt så stor i ungdomsjobber som i voksenjobber.

Antakelig vil mange arbeidsgivere ha oppfattet «ukvalifiserte» søkere i retning av «ubrukelige» søkere. Resultatene innebærer derfor antakelig en betydelig *underrapportering* av fleksibiliteten i kvalifikasjonskravene overfor endringer i lønnen. Variasjoner mellom ulike typer jobber er antakelig av større interesse enn nivået.

De *næringer* som synes å ha størst fleksibilitet i kvalifikasjonskravene er «samferdsel, kraft- og vannforsyning» (16,7), «renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting» (10,9), «annen industri» (10,8) og «varehandel, hotell og restaurant» (6,4).

De *yrker* som har størst fleksibilitet er «primærnæringsarbeid» (13,4), «produksjons- og transportarbeid» (9,8) og «helsevernarbeid» (9,0).

Dersom det hersker en nedre grense for reallønnen per tidsenhet på arbeidsmarkedet eller på en bestemt del av arbeidsmarkedet, vil dette også fastsette visse minstekrav til arbeidskraftens kompetanse. Lavere lønn vil redusere minstekravene. Fleksibilitet i kvalifikasjonskravene ved lønnsendringer er derfor et kjennetegn ved et arbeidsmarked med en nedre grense for reallønnen. Alternativt kan teknologi og organisasjon stille minstekrav til arbeidskraften. Da skulle en vente lite fleksibilitet i kvalifikasjonskravene ved lønnsendringer.

Resultatene ovenfor kan tyde på at det mer er teknologiske og organisatoriske forhold enn minstelønninger som bestemmer kvalifikasjonskravene. I så fall ville reduserte lønninger ha hatt begrenset betydning for sysselsettingsmulighetene for ungdom med lav kompetanse innenfor de ledige stillinger våren 1993. Men som

nevnt innebærer resultatene antakelig en betydelig underrapportering av fleksibiliteten i kvalifikasjonskravene.

1.9 Oppsigelsesvern og sysselsettingsmuligheter

Et godt oppsigelsesvern kan gi de sysselsatte trygghet mot vilkårlige oppsigelser men kan gjøre det mer risikabelt for arbeidsgiverne å foreta ansettelser. Dette kan bidra til å øke kvalifikasjonskravene og dermed redusere sysselsettingsmulighetene for dem som er minst produktive.

Kostnadene ved en oppsigelse kan splittes i tidsmessige, økonomiske og sosiale.

Selv en oppsigelse bare etter tre måneder vurderes som kostbar av arbeidsgiverne. De sosiale kostnadene blir vurdert som betydelige eller uoverstigelige av nær 60 prosent av arbeidsgiverne. Halvparten av arbeidsgiverne mener dette om de økonomiske kostnadene og 27 prosent mener dette om de økonomiske kostnadene.

En oppsigelse etter 2 års ansettelse vurderes som betydelig mer kostbar. 85 prosent av arbeidsgiverne mener at de sosiale kostnadene og de tidsmessige kostnadene da er betydelige eller uoverstigelige. 54 prosent mener dette om de økonomiske kostnadene.

2 INNLEDNING

2.1 Formål

Formålet med denne rapporten er å analysere arbeidsmarkedet for ungdom med spesielt fokus på om lavere begynnerlønningene for ungdom vil bidra til å styrke deres sysselsettingsmuligheter.

Ungdom avgrenses i forhold til *voksne* på to ulike måter:

- etter *alder*: ungdom regnes som aldersgruppen 16-24 år og voksne som aldersgruppen 25 år og over.
- etter *kompetanse*: ungdom regnes som personer med mindre enn 5 års yrkespraksis og med bare grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående skole. Voksne er personer med 5 års yrkespraksis eller mer *eller* med høyere utdanning.

Rapporten består av følgende deler:

- *"Arbeidsmarkedets virkemåte"* i Kapittel 3. En skisse av hvorledes vi tenker oss at arbeidsmarkedet virker, som grunnlag for å tolke datamaterialet
- *"Arbeidsledighet blant unge"* i Kapittel 4. En statistisk beskrivelse av arbeidsledigheten blant ungdom, basert på et tildels nytt datamateriale
- *"Ungdomsarbeidskraften"* i Kapittel 5. En belysning av hva som særpreger ungdomsarbeidskraften
- *"Ungdomsjobbene"* i Kapittel 6. En analyse av hvilke jobber som passer for ungdom, utbredelsen av slike jobber og rekrutteringen til dem
- *"Kvalifikasjonskrav og ungdomslønn"* i Kapittel 7. Data om sammenhengen mellom kvalifikasjonskrav og lønn i ungdomsjobber og andre jobber
- *"Oppsigelsesvern og sysselsettingsmuligheter"* i Kapittel 8. Data om i hvilken grad oppsigelsesvernet påvirker sysselsettings-mulighetene for ungdom.

I *"Samlet vurdering"* i kapittel 1 er resultatene fra de ulike delene av rapporten vurdert samlet.

Prosjektet har vært et oppdrag fra Utvalget til å utrede ungdom, begynnerlønninger og arbeidsledighet v/ Administrasjonsdepartementet.

Rapporten er utarbeidet av ECON Analyse ved John Eriksen og Knut Arild Larsen, med sistnevnte som prosjektleder.

2.2 Data

Rapporten bygger hovedsakelig på tre datakilder:

Data fra den såkalte *Rekrutteringsundersøkelsen*, som er utarbeidet av ECON og som gjennomføres i samarbeid med Arbeidsdirektoratet. Den gjennomføres ved å sende spørreskjema til et utvalg arbeidsgivere som har hatt ledige stillinger i en bestemt periode. Skjemaet gjelder en spesiell ledig stilling. Skjemaene er påklistret en merkelapp som angir hvilken stilling. De ledige stillingene er trukket fra Arbeidsmarkedsetatens register over ledige stillinger, som både omfatter stillinger som er meldt til arbeidskontorene og stillinger som er lyst ledig i aviser over hele landet. Følgende undersøkelser er gjennomført:

- *1989 vår*. Basert på et utvalg av ledige stillinger som ble registrert 12.-18. desember 1988, januar 1989 og 1.-24. februar 1989. Antall observasjoner: 2051
- *1989 høst.* Basert på et utvalg av ledige stillinger som ble registrert i juni og i perioden 1.-18. august 1989. Antall observasjoner: 2315
- *1990 vår.* Basert på et utvalg av ledige stillinger som ble registrert 20. januar – 28. februar 1990. Antall observasjoner: 1401
- *1990 høst.* Basert på et utvalg av ledige stillinger som ble registrert i august 1990. Antall observasjoner: 1487
- *1991 vår.* Basert på et utvalg av ledige stillinger som ble registrert januar og februar 1991. Antall observasjoner: 2809
- *1993 vår.* Basert på et utvalg av ledige stillinger som ble registrert januar og februar 1993. Antall observasjoner: 1897

Betegnelsene *vår* og *høst* er, som det fremgår av registreringsperiodene, ikke helt dekkende. Undersøkelsen *1989 vår* omfatter også noen stillinger fra desember 1988. Undersøkelsen *1989 høst* omfatter også stillinger fra juni 1989. I den grad det er sesongmessige variasjoner i variablene, må en være varsom med å bruke dataene til å belyse utviklingstendenser. Undersøkelsen *1990 vår* har ikke med stillinger fra hele januar, men dette betyr neppe så mye for sammenlignbarheten.

Statistisk Sentralbyrås *arbeidskraftundersøkelse (AKU)***.** NSD (Norsk Samfunns-vitenskapelig Datatjeneste) har stilt datafiler til rådighet for prosjektet. Dette har vært svært viktig for prosjektet, fordi Rekrutteringsundersøkelsen bare gir data om de stillingene som har vært ledige. AKU-dataene og muligheten til å bearbeide dem etter egne ønsker har gjort det mulig å utarbeide vekter til bruk i rekrutteringsundersøkelsen, med det formål å sørge for at rekrutteringsundersøkelsens datamateriale gir et representativt bilde av hele arbeidsmarkedet for ungdom.

Data for *registrerte arbeidssøkere* fra Arbeidsdirektoratet. Alle som melder seg som arbeidssøkere ved arbeidskontorene blir registrert i arbeidsmarkedsetatens SOFA-SØKER register. Vi har fått kjørt ut tall for arbeidsledige, langtidsledige og tiltaksdeltakere etter ulike demografiske kjennetegn for september og januar gjennom flere år. Med hensyn til sesongvariasjonene i arbeidsledigheten – har vi beregnet årsgjennomsnitt for antall arbeidsledige, antall langtidsledige og tiltaksdeltakere etter ulike grupperinger.

3 ARBEIDSMARKEDETS VIRKEMÅTE

3.1 En type arbeidskraft, individuelle forskjeller

Vi skal i dette kapitlet skissere noen enkle teorier om tilpasningen på arbeidsmarkedet, som bakgrunn for tolkningen av datamaterialet i de etterfølgende kapitler.

Vi antar at hver person i økonomien tilbyr en gitt mengde arbeidskraft per time. Arbeidstiden er lik for alle. Arbeidstilbudet per time antas å variere mellom personene. Det er bare en type arbeidskraft, men personene tilbyr ulike mengder av den. Ungdom kan i en slik sammenheng antas å tilby relativt lite arbeidskraft per time fordi de ikke har eller har kort yrkeserfaring.

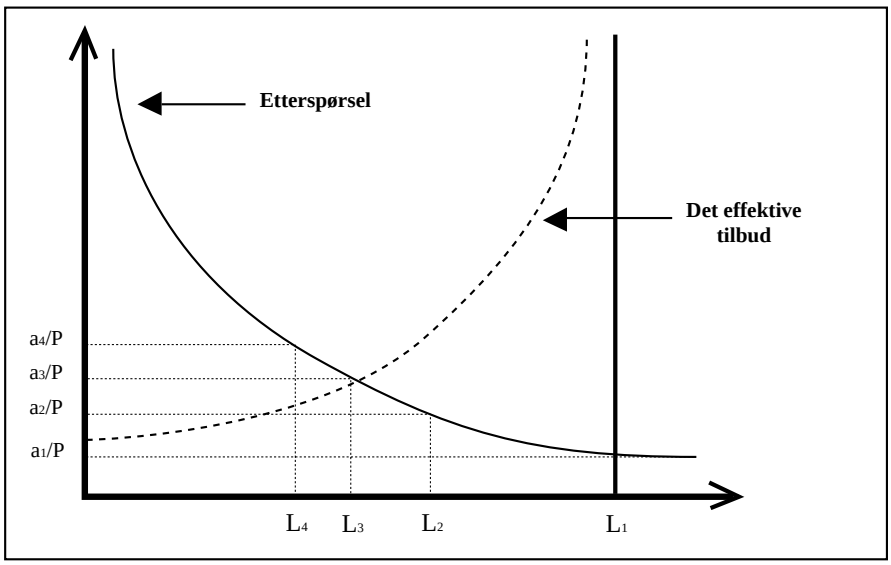
På figur 3.1 er tilbudet av arbeidskraft, L_1 , representert ved den vertikale linjen. Tilbudet antas som en forenkling å være upåvirket av lønnen per enhet arbeidskraft, a.

Personene antas å ikke ha preferanser for spesielle jobber. En jobb er en jobb. Vi ser bort fra diskriminering av spesielle arbeidstakere og arbeidsgivere. Det hersker fullkommen mobilitet, både mellom geografiske områder og mellom ulike jobber. Alle har full informasjon om etterspørselen etter arbeidskraft, om personenes tilbud av arbeid og om priser og lønninger.

Det er som en forenkling antatt at bedriftene bare er opptatt av hvor mange enheter arbeidskraft de kjøper. Hvor mange personer som skaper denne arbeidskraften er uinteressant. Etterspørselen etter arbeidskraft er avhengig av prisen per enhet arbeidskraft slik som vist på figur 3.1.

Vi vil skille mellom tre ulike mekanismer for å bestemme reallønnsnivået og sysselsettingen i en slik økonomi:

1. *Full sysselsetting*. Det danner seg en lønn per enhet arbeidskraft slik at tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft er i balanse. På figur 3.1 representerer a_1 en slik lønn. p står for prisnivået, slik at $a_{1/}$ p er reallønnen. Reallønnen per dag vil variere mellom personer avhengig av den enkeltes arbeidsytelse.
2. *Effektivitetskrav*. Kapitalutstyret og/eller organisasjonsformene i produksjonen krever at de sysselsatte har en arbeidsytelse over en viss grense. I dette tilfellet vil de svakeste bli arbeidsledige. På figur 3.1 kan denne tilpasningen illustreres ved punktet a_2 ,L_2 , der L_2 representerer tilbudet av arbeidskraft fra dem som tilfredsstiller effektivitetskravet.
3. *Minstelønn*. Det etableres en nedre grense for reallønnen per dag. Nivået kan f.eks. være satt ut fra et ønske om at arbeidstakerne skal kunne leve av sin inntekt. For en gitt lønn per enhet arbeidsytelse, a, vil det være et bestemt antall personer som minst oppnår denne nedre grensen for reallønnen per dag. De som ikke tilbyr nok arbeid per dag til å nå opp til dette lønnsnivået, vil ikke bli etterspurt på arbeidsmarkedet. Det antall personer som minst kan tjene minstelønnen, har et tilbud av arbeidskraft som vi kaller for *det effektive tilbud av arbeidskraft*. Dette tilbudet av arbeidskraft vil øke med markedsverdien, a, av arbeidskraft, gitt en bestemt minstelønn per dag. Tilpasningen kan illustreres med punkt a_3 ,L_3 på figur 3.1.



Figur 3.1 Ulike tilpasninger på arbeidsmarkedet
1. = lønn per enhet arbeidskraft
2. = prisnivå
3. = mengde arbeidskraft per time

Kilde:

Med alle disse tre mekanismene vil det oppstå et *forsørgelsesbehov* for de minst produktive. I tilfellet med full sysselsetting deltar alle i produksjonen. Personer med yteevne under et visst nivå vil tjene mindre enn det som kreves for å overleve. I tilfellet med effektivitetskrav eller med minstelønn stenges de svakeste ute fra arbeidsmarkedet. Et menneskelig samfunn krever i alle tre tilfeller at de svakeste formelt eller uformelt får overført inntekt.

Anta at minstelønnen er satt til et minstenivå for å kunne forsørge seg selv. Da vil tilfellet med minstelønn i forhold til tilfellet med full sysselsetting innebære at flere blir *selvforsørget*. Dette skyldes at det blir større knapphet på arbeidskraft og høyere markedslønn per enhet arbeidskraft i minstelønnstilfellet fordi noen utstøtes fra arbeidsmarkedet.

Å senke minstelønnen vil medføre et skift til høyre i kurven for det effektive tilbud av arbeidskraft. Sysselsettingen vil øke samtidig som lønnen per enhet arbeidskraft vil synke. Hvis inntektskravet for å være selvforsørget er gitt, vil redusert minstelønn derfor skape et behov for inntektsoverføringer til flere. På den annen side vil økt sysselsetting gi økt produksjon, slik at samfunnet får mer inntekt å dele på.

En viktig forskjell på tilfellet med effektivitetskrav og tilfellet med minstelønn er at *kvalifikasjonskravene* blir bestemt på ulik måte. Med kvalifikasjonskrav menes minstekravene for å få en jobb. I tilfellet med effektivitetskrav blir kvalifikasjonskravene bestemt direkte, av teknologiske og organisatoriske forhold. Kvalifikasjonskravene må da forventes å være upåvirket av situasjonen på arbeidsmarkedet. I tilfellet med minstelønn blir kvalifikasjonskravene bestemt av et samspill mellom produksjonsforholdene og minstelønnen. Jo høyere nedre grense for reallønnen, desto høyere kvalifikasjonskrav. I *"Kvalifikasjonskrav og ungdomslønn"* i kapittel

7 ser vi på data som kan belyse i hvilken grad kvalifikasjonskravene er fleksible i forhold til endringer i lønningene.

Reduserte minstelønninger øker bare sysselsettingen dersom de kvalifikasjonskravene de leder til er høyere enn de som følger av eventuelle teknologiske eller organisatorisk gitte effektivitetskrav.

De fleste *lønnsavtaler* omfatter en minstelønnsavtale. Lønnen skal iallfall ikke lavere enn en bestemt sats. I den forstand kan en si at yrkes- og fagorganisasjonene har kjempet frem minstelønnssatser på alle stillingsnivåer i vårt samfunn. Dette kan oppfattes som å øke mulighetene for selvforsørgelse.

Økt minstelønn kan lede til økte kvalifikasjonskrav. Dette kan oppfattes som et signal til arbeidskraften om å styrke sin produktivitet. Kombinert med en *utdanningspolitikk* for å styrke den enkeltes produktivitet, kan det oppfattes som en offensiv politikk for økonomisk fremgang. Prisen er at noen støtes ut.

I drøftingen av organiseringen av arbeidsmarkedet er et rendyrket frikonkurransesystem som i tilfelle 1 ikke særlig aktuelt. Det som står på dagsorden er eventuelle modifiseringer av systemet med minstelønnssatser. Spørsmålet er om minstelønnene for ungdom er for høye.

3.2 Minstelønn og for høyt lønnsnivå

Vi antar nå at det er en minstelønn i økonomien som i tilfelle 3 i forrige avsnitt, men at reallønnen per enhet arbeidskraft er høyere enn det som gir balanse på figur 3.1. Dette innebærer at bedriftene bare etterspør en mengde arbeidskraft lik L_4 på figur 3.1. Hvor mange og hvilke personer som utfører arbeidsinnsatsen er likegyldig for bedriftene, bare den enkelte er verd den lønnen arbeidsgiverne minst må betale per time.

I praksis vil antall personer ha betydning, bl.a. som følge av administrasjonsomkostninger knyttet til antall personer. Likevel er det rimelig å anta at de arbeidsledige i dette tilfellet vil ha en mer variert sammensetning enn i tilfellet hvor minstelønnen alene skapte arbeidsledighet. Det vil både være ressursrike og ressursfattige arbeidsledige.

En eventuell økning i minstelønnen vil medføre at noen av de sysselsatte kan bli utstøtt og erstattet av noen mer produktive av de arbeidsledige. I praksis kan en tenke seg at dette vil skje i forbindelse med omstillinger i næringslivet.

Den økning vi vil få i den gjennomsnittlige lønn per time vil bli motsvart av økt produktivitet blant de sysselsatte og således ikke øke ledigheten målt i mengden arbeidskraft. Antall ledige personer vil imidlertid kunne øke noe, siden arbeidskraften utføres av mer produktive personer.

Redusert minstelønn vil ikke ha noen effekt i det hele tatt. Kurven for effektivt tilbud av arbeidskraft vil forskyves mot høyre, fordi flere kan tjene minstelønnen til en gitt verdi av arbeidskraften, men tilpasningen på arbeidsmarkedet påvirkes ikke. Det er i dette tilfellet ikke minstelønnen som hindrer økt sysselsetting.

En reduksjon i verdien av arbeidskraft (a/p) vil bidra i retning av økt sysselsetting. Dette svarer til en proporsjonal reduksjon av alle lønninger. Men samtidig med at sysselsettingsnivået øker, vil markedskreftene dra i retning av *sortering*: noen av de sysselsatte vil bli støtt ut fordi verdien av deres arbeidskraft synker under minstelønnsgrensen. De vil bli erstattet av arbeidsledige med høyere produktivitet. En slik utskifting vil vanskelig kunne skje i den enkelte bedrift. Det vil heller skje i forbindelse med en gradvis utskifting av bedrifter.

En slik sortering kan motvirkes ved å redusere minstelønnsgrensen (per time) samtidig som verdien av arbeidskraft reduseres.

3.3 Minstelønn og avsetningsvansker

Vi har hittil antatt at produsentene får avsatt det de produserer til markedspriser som de hver for seg har ubetydelige muligheter for å påvirke. Vi skal nå gå bort fra denne forutsetninger å se på tilfellet med avsetningsvansker.

Vi tar fortsatt utgangspunkt i modellen med minstelønn i *"En type arbeidskraft, individuelle forskjeller"* i avsnitt 3.1 og antar at markedslønnen per enhet arbeidskraft er lik (a_3 /p) men at det bare etterspørres L_4 enheter arbeidskraft. Dette er den arbeidskraft som trengs for å produsere det som etterspørres på produktmarkedet. Til de gitte priser og lønninger, er etterspørselen på produktmarkedet mindre enn det produsentene ønsker å selge. En slik situasjon kan oppstå som følge av økt nominelt prisnivå, sviktende etterspørsel fra eksportmarkedene, offentlig innstramningspolitikk etc.

Over tiden vil en slik situasjon kunne lede til endringer i priser og/eller lønninger og andre forhold i økonomien. Men vi antar at dette tar så lang tid at det er interessant å studere den ulikevektssituasjonen som gjelder i mellomtiden.

Det er også i dette tilfellet et krav til de sysselsatte at de minst skal være verd den timelønnen som arbeidsgiverne minst må betale dem. Men en bevegelse i retning av markedsbalanse ($L=L_3$), med økende etterspørsel etter arbeidskraft, vil i dette tilfellet ikke innebære noen tendens i retning av sortering. I utgangssituasjonen er det blant de ledige en rekke personer som minst er verd minstelønnen. Når etterspørselen etter arbeidskraft øker, vil stadig flere av disse bli sysselsatt.

Også i dette tilfellet vil økt minstelønn kunne støte ut marginal arbeidskraft som vil bli erstattet av mer produktive blant de ledige. Men en reduksjon i minstelønnen vil ikke ha noen effekt på tilpasningen.

3.4 Ulike typer arbeidskraft og jobber

Vi har i de foregående avsnitt skissert tilpasningsmekanismer i en økonomi med bare en type arbeidskraft men med individuelle forskjeller i arbeidstilbudet. En annen tilnærming til virkeligheten får vi ved å tenke oss ulike typer arbeidskraft og ulike typer jobber. For å beholde oversikten, vil vi imidlertid nå se bort fra individuelle forskjeller i arbeidstilbudet per tidsenhet.

Anta at personene i økonomien kan grupperes etter sin *kompetanse*. Med kompetanse menes innsikter eller ferdigheter i hvordan løse problemer eller utføre oppgaver. En persons kompetanse er avhengig av medfødte evner og formes av oppvekstforhold, utdanning og yrkeserfaring.

Antar videre at jobbene i økonomien kan grupperes etter hvilken type kompetanse som er *mest produktiv* i dem. Vi holder også muligheten åpen for at det i en del jobber er slik at alle spesifiserte typer personell er like produktive.

Hvis vi oppfatter ungdom som en type personell med en spesiell type kompetanse og voksne som en annen type personell, skiller vi altså ut jobber hvor ungdom er mest produktive og jobber hvor voksne er mest produktive. I tillegg har vi jobber hvor ungdom og voksne er like produktive.

Spørsmålet er hvorledes tilpasningen blir i en slik økonomi. Vi vil først drøfte tilbuds- og etterspørselssiden hver for seg. Deretter vil vi se på tilpasningen på arbeidsmarkedet.

Tilbudssiden

Vi antar at ungdom og voksne tilbyr forskjellig type arbeidskraft. Ungdom tilbyr en homogen type ungdomsarbeidskraft. Voksne tilbyr en homogen type voksenar-

beidskraft. Innenfor hver gruppe tilbyr personene lik mengde arbeidskraft per tidsenhet.

Tilbudssiden står overfor tre typer jobber. Det kan være ulike preferanser for de ulike jobber. Den enkelte tilbyr arbeidskraft avhengig av lønnen de kan oppnå og av egenskaper ved jobbene. Preferansene for de tre ulike typer jobber kan variere. Vi antar at til den lønnsstruktur som danner seg på arbeidsmarkedet, vil det være et positivt tilbud av begge typer arbeidskraft til hver type jobb.

Etterspørselssiden

Innenfor de tre typer jobber kan det bli etterspurt begge typer arbeidskraft. I jobber hvor f.eks. voksne er mest produktive kan det tenkes at ungdommens timelønn er så mye lavere enn voksnes at det lønner seg å ansette en del ungdom.

På etterspørselssiden vil det derfor for hver av de tre typer jobber kunne være både en ungdomslønn og en voksenlønn. For jobber hvor ungdom er best, skulle en vente at ungdommens timelønn er høyere enn voksnes, dersom også voksne har slike jobber. For jobber hvor voksne er best, skulle en vente at voksnes timelønn er høyere enn ungdommens.

Hvis arbeidsgiverne opplever de lønningene de må betale for å rekruttere ungdom og voksne som gitt fra arbeidsmarkedet, vil de etterspørre en blanding av ungdom og voksne, som er avhengig av forholdet mellom timelønnen for de to typer arbeidskraft. Jo billigere ungdommens timelønn er i forhold til voksnes, desto flere ungdommer vil en ønske i jobber hvor voksne er mest produktive.

I jobber hvor ungdom og arbeidsgivere er *like produktive*, vil det bli etterspurt bare voksne dersom timelønnen for de voksne er lavest, bare ungdom dersom ungdommens timelønn er lavest. Dersom timelønnen er lik for de to gruppene, vil fordelingen av etterspørselen på de to gruppene, innenfor denne typen jobber, være ubestemt. Vi må derfor på etterspørselssiden ha med en kategori for uspesifisert etterspørsel.

Sammensetningen av etterspørselen på de tre typer jobber, vil være avhengig av forholdet mellom gjennomsnittslønnene for hver type jobb.

Vi kan altså tenke oss at det til en bestemt timelønnsstruktur, vil svare en bestemt sammensetning av de tre typer jobber og en bestemt sammensetning av etterspørselen på ungdom, voksne og eventuelt uspesifisert innen hver type jobb. Summert over alle jobber vil en få en samlet etterspørsel etter ungdom, voksne og uspesifisert som er avhengig av lønnsforholdet mellom ungdom og voksne innen hver type jobb og mellom de tre typer jobber.

Tilpasningen

For å drøfte tilpasningen på arbeidsmarkedet, tenker vi oss først at det er lik timelønn overalt og for begge typer arbeidskraft. Deretter gjør vi antakelser om hva dette vil føre til av ubalanser på arbeidsmarkedet. Til slutt drøfter vi hvorledes lønningene må endres for å oppnå balanse.

Med lik timelønn overalt i økonomien, vil det bare bli etterspurt voksen arbeidskraft til jobber hvor voksne er best og bare ungdomsarbeidskraft til jobber hvor ungdom er best.

Vi antar da at tilbudet av voksen arbeidskraft rettet mot jobber hvor *voksne er best* er mindre enn etterspørselen. Samtidig er det også en del ungdom som tilbyr sin arbeidskraft til disse jobbene. Da vil timelønnen for voksne i denne typen jobber øke og timelønne for ungdom synke. Etterspørselen vil dreies i retning av å ansette en blanding av voksne og unge.

Videre antar vi at tilbudet av ungdom rettet mot jobber hvor *ungdom er best* er større enn etterspørselen når vi antar lik timelønn overalt. Men også noen voksne tilbyr sin arbeidskraft til disse jobbene. Timelønnen for begge grupper vil da måtte synke for å oppnå balanse mellom tilbud og etterspørsel i disse typer jobber. Siden ungdom per definisjon er mest produktiv, må lønnen for ungdom bli størst. Voksne kan komme inn å erstatte ungdom dersom lønnen deres er noe lavere.

Jobbene hvor ungdom og voksne kan være *like produktive*, vil i utgangspunktet ha en ubestemt fordeling av etterspørselen på de to typer arbeidskraft. Tilbudet vil imidlertid ha en fordeling. Begge typer arbeidskraft vil være representert. Tilbudet bestemmer sammensetningen. Timelønnen blir lik for de to typene arbeidskraft.

Samtidig som sammensetningen av etterspørselen innen hver type jobb tilpasses, vil sammensetningen av den samlede etterspørsel på ulike typer jobber bli påvirket av forholdet mellom gjennomsnittslønningene innen hver type jobb. I jobber hvor ungdom er best vil det bli relativt billigere arbeidskraft enn i jobber hvor voksne er best. Dermed vil sammensetningen vris i retning av jobber hvor ungdom er best.

Minstelønn

En minstelønn for ungdom kan i denne skissen innføres på tre ulike måter: Enten som en minstelønn for ungdom, som en minstelønn for ungdomsjobber eller som en generell minstelønn i økonomien – som med den tilpasningen som er skissert ovenfor særlig vil ramme ungdom.

Siden ungdomsjobber er et teoretisk begrep i analysen, er det lite realistisk å innføre minstelønn her. Vi velger heller å innføre en minstelønn generelt for hele økonomien. Vi oppfatter dette mer presist som en nedre grense for reallønnen per time.

Dersom en slik minstelønn er effektiv, vil den hindre den vridningen i sammensetningen av etterspørselen i retning av jobber hvor ungdom er best som er skissert ovenfor. Hvis timelønnen for ungdom i jobber hvor ungdom er best blir lik minstelønnen, kan ikke voksne komme inn i disse jobber ved å underby ungdom.

Minstelønnen kan også tvinge opp lønnsnivået i de jobber hvor ungdom og voksne er like produktive. Dette vil ytterligere vri jobbstrukturen i retning av jobber hvor voksne er best.

Hvis minstelønnen også tvinger opp lønnsnivået for ungdom i jobber hvor voksne er best, vil ungdommens stilling i disse jobbene svekkes.

3.5 Oppsummering

Økt minstenivå for reallønnen i en økonomi, kan oppfattes som en strategi for økonomisk fremgang dersom den kombineres med et bredt utdanningstilbud for befolkningen. Økt minstelønn kan *øke kvalifikasjonskravene* på arbeidsmarkedet og dermed gi signaler til arbeidskraften om å styrke sin produktivitet. Økt minstelønn kan også bidra til at flere kan *forsørge* seg selv.

En nedre grense for reallønnen kan imidlertid også medføre *utstøting* av de minst produktive fra arbeidsmarkedet. Ungdom med lite utdanning og erfaring kan derfor lett rammes.

En minstelønn kan gi et mindre innslag av jobber som passer for ungdom og svekke ungdoms muligheter for å få jobber hvor voksne egentlig er mest produktive.

En nedre grense for reallønnen er imidlertid bare en blant flere mulige årsaker til arbeidsledighet.

Teknologisk og organisatorisk bestemte *effektivitetskrav* kan også bidra til å støte ut lite produktiv arbeidskraft. Dersom dette er bakgrunnen for at det er høy ungdomsarbeidsledighet, kan en forvente at kvalifikasjonskravene er lite følsomme overfor endringer i lønningene for ungdom.

Dersom arbeidsledigheten i økonomien skyldes *for høyt lønnsnivå generelt* eller *avsetningsvansker* på produktmarkedet, er det ikke opplagt at redusert minstelønn vil øke sysselsettingen.

4 ARBEIDSLEDIGHET BLANT UNGE

4.1 Innledning

I Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26 kap 13) ble det pekt på at «sannsynligheten for å være arbeidsledig er mindre jo mer utdanning en person har», og at «økende utdanningsnivå reduserer risikoen for arbeidsledighet på alle alderstrinn» [1] . Dette kan også representere hovedkonklusjonen i dette kapitlet Men denne konklusjonen blir i dette kapitlet underbygget med et vesentlig bedre datamateriale, som også gjør det mulig å se spesielt på langtidsledighet og på unge under 20 år samt arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak.

Hovedkonklusjonene er – i tillegg til ovennevnte sitater:

- Det er de unge i aldersgruppen 20-24 år som har den høyeste arbeidsledighetsraten
- Innenfor denne gruppen er det de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som har den høyeste ledighetsraten
- De yngste – under 20 år – har ikke spesielt høy ledighetsrate
- Det har blitt færre arbeidsledige i alderen under 20 år i perioden 1990-1992
- Dette har sammenheng med en kraftig nedgang i arbeidstilbudet for denne gruppen.
- Arbeidsledighetsraten for gruppen 20-24 år med høyere utdanning har falt i perioden 1990-1992

Arbeidsledighetsraten beregner vi som antall registrerte arbeidsledige ved arbeidskontorene i prosent av AKU-arbeidsstyrken for den aktuelle gruppen.

Langtidsledighetsraten beregnes som antall registrerte arbeidsledige som har vært sammenhengende ledige i minst 26 uker, i prosent av AKU-arbeidsstyrken for den aktuelle gruppen.

AKU-arbeidsstyrken er lik de anslag på arbeidsstyrken som gis av Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser (AKU). Vi har beregnet arbeidsstyrken fra datafiler som er blitt stilt til vår disposisjon med velvillig hjelp fra Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD)[2] .

Dette tallmaterialet skiller seg fra analysen i Sysselsettingsutvalgets utredning ved at vi har benyttet oss av *totaltall* for registrerte arbeidsledige fra Arbeidsdirektoratet, og altså ikke på utvalget av ledige i AKU.

Arbeidsstyrken kan defineres som summen av de sysselsatte og de arbeidsledige. Med beregningsmetoden for ledighetsratene som vi har valgt i dette kapitlet, bruker vi ulike beregninger av de ledige i teller og nevner. De arbeidsledige i telle-

1. NOU 1992:26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene», s. 236
2. En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsen. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Innsamling og tilrettelegging av data ble opprinnelig utført av Statistisk Sentralbyrå. Hverken Statistisk Sentralbyrå eller NSD er ansvarlige for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

ren anslås fra Arbeidsmarkedsetatens registre mens de arbeidsledige som del av arbeidsstyrken beregnes fra AKU.

En alternativ beregningsmetode er å la arbeidsstyrken være lik registrerte ledige pluss AKU-sysselsatte. Vi har utført alle beregningene i dette kapitlet også med denne alternative metoden, men resultatene ga ikke grunnlag for endrede konklusjoner. Det betyr svært lite for ratene om vi bytter ut den ene typen ledighetstall i nevneren med den andre typen. Antall sysselsatte dominerer i nevneren.

4.2 Ledighetens alderssammensetning

3.4.2.1 Arbeidsledighet blant unge

Alderen er en viktig faktor for sannsynligheten for å være arbeidsledig:
- Det er i første rekke de unge som har høy sannsynlighet for arbeidsledighet
- Sannsynligheten for å være arbeidsledig faller med alderen opp til om lag 60 år

Tabell 4.1 viser at det i hovedsak er den yngste og eldste arbeidskraften som har høyest sannsynlighet for å bli arbeidsledige. Gruppen mellom 30 og 59 år er minst utsatt for arbeidsledighet, og de 3,2 prosent ledige i aldersgruppen 50-59 år er i underkant av det som Sysselsettingsutvalget antydet som nivået på likevektsledigheten for økonomien som helhet.

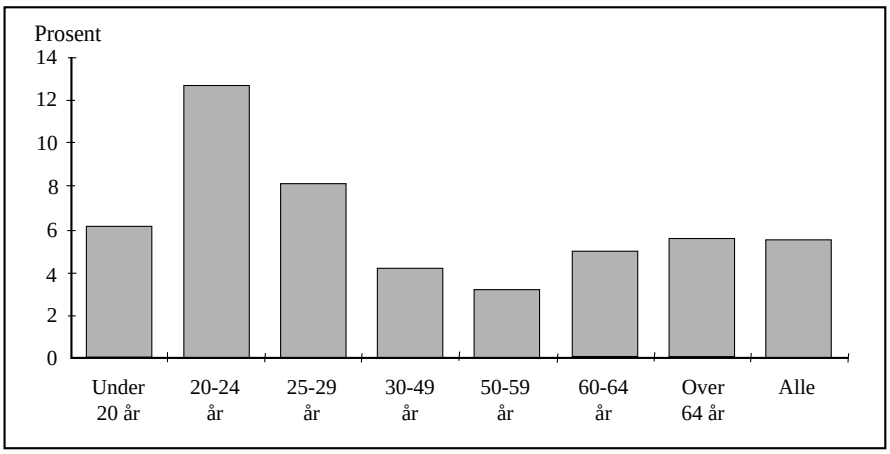
Aldersgruppen 20-24 år har en arbeidsledighetsrate som er nesten fire ganger så høy som raten for gruppen 50-59 år.

De yngste, altså aldersgruppen under 20 år, hadde en arbeidsledighetsrate på 6,1 prosent. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for alle gruppene samlet, men ikke mye. En av årsakene til dette er at svært mange i denne aldersgruppen befinner seg i utdanningssystemet. En annen årsak kan være at arbeidsmarkedsetaten har satset spesielt på å fange opp denne gruppen med arbeidsmarkedstiltak. Et tredje moment er at de yngste som regel ikke har rett til dagpenger og derfor ofte ikke melder seg som arbeidssøkere. Det kan likevel tenkes at enkelte i denne situasjonen vil ønske å registrere seg ved arbeidskontorene dersom de får delta på arbeidsmarkedstiltak. Derfor vil det kunne være registrert relativt få andre arbeidssøkere enn de som er deltakere på arbeidsmarkedstiltak i denne gruppen.

Tabell 4.1: Registrerte arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter alder

Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-49 år	50-59 år	60-64 år	Over 64 år	Alle
6,1	12,5	8,0	4,2	3,2	4,9	5,5	5,5

Figur 4.1 illustrerer materialet i tabell 4.1. Dersom vi ser bort fra aldersgruppen under 20 år, er det generelle bildet at arbeidsledighetsraten faller sterkt med alderen opp til rundt 60 år. Her gjør arbeidsledighetsraten et lite hopp opp til aldersgruppe 60-64 år. Ytterligere økning i alder øker i liten grad sannsynligheten for arbeidsledighet.



Figur 4.1 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter alder
Kilde:

4.4.2.2 Langtidsledighet blant unge

Det er få langtidsledige i aldersgruppen under 20 år, men det generelle bildet er likevel at også langtidsledigheten er sterkt knyttet til alder:
– Det er aldersgruppen 20-24 år og gruppen over 64 år som først og fremst har en stor andel langtidsledige
– Det er nesten ikke langtidsledighet i aldersgruppen under 20 år

Vi definerer langtidsledighet som en sammenhengende ledighetsperiode på 26 uker eller mer. Når arbeidsledigheten begynner å øke, vil det være mange personer som nettopp har blitt ledige i forhold til hvor mange som er langtidsledige. Når arbeidsledigheten har vært høy en stund vil gjerne andelen av langtidsledige øke, fordi mange har gått ledige i lengere perioder i forhold til hvor mange nye ledige som kommer til.

I de senere årene har langtidsledighetens andel av den totale ledigheten økt, og i 1992 utgjorde de langtidsledige omlag 1,9 prosent av arbeidsstyrken, eller rundt 40 500 mennesker. Hver tredje registrerte arbeidsledig var altså langtidsledig i 1992.

Tabell 4.2 viser at de samme hovedtrekkene som gjelder for alle ledige også holder for de langtidsledige.

Tabell 4.2: Langtidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter alder

Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-49 år	50-59 år	60-64 år	Over 64 år	Alle
0,5	3,1	2,7	1,5	1,4	2,8	4,6	1,9

På samme måte som ledighetsraten faller også langtidsledighetsraten med alderen opp til rundt 60 år. Deretter stiger den igjen. Blant de helt unge finnes det praktisk talt ikke langtidsledige; de 0,5 prosent som vi kan lese ut av tabell 2 utgjør rundt 420 personer.

4.4.2.3 Unge på arbeidsmarkedstiltak

Vi har til nå sett at det er store variasjoner i arbeidsledigheten mellom aldersgruppene. De yngste og eldste arbeidstakerne har større innslag av arbeidsledighet enn de midlere gruppene, og spesielt er arbeidsledigheten høy i gruppen 20-24 år. Dersom vi nå går videre til å se på de personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak, blir dette bildet forsterket. Dette gjelder først og fremst for de yngste arbeidstakerne, fordi det i særlig grad er disse som deltar på arbeidsmarkedstiltak:

– Over 18 prosent av arbeidsstyrken under 20 år var enten arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak i 1992
– Over 20 prosent av arbeidsstyrken i aldersgruppen 20-24 år var enten arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak i 1992
– For hver registrerte arbeidsledig under 20 år var det to på arbeidsmarkedstiltak i 1992

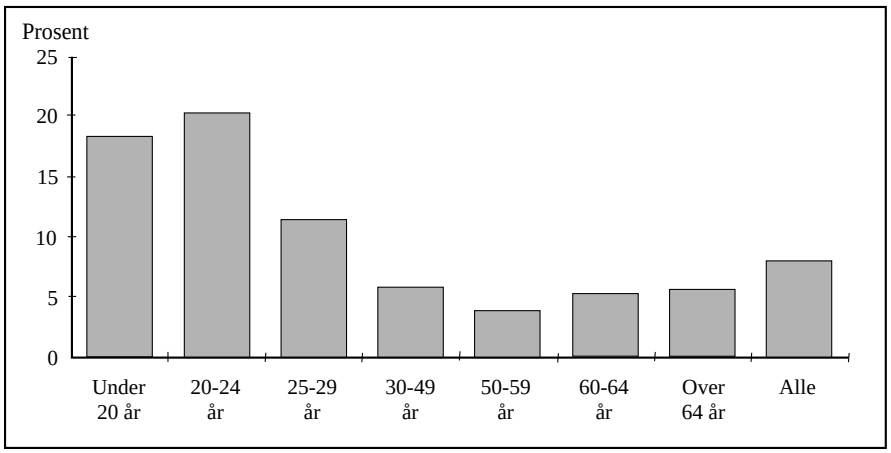
Mens 5,5 prosent av arbeidsstyrken ifølge tabell 4.1 i gjennomsnitt var arbeidsledige i 1992, var 8,2 prosent ifølge tabell 4.3 enten ledige eller på tiltak.

Blant de under 20 år er 18,2 prosent enten ledige eller på tiltak, mens for gruppen 20-24 år er mer enn 20 prosent av arbeidsstyrken enten ledig eller på tiltak. *Situasjonen for de yngste under 20 år er at for hver registrerte arbeidsledig er det to på arbeidsmarkedstiltak.* Antakelig er dette en viktig del av forklaringen på at ledighetsraten for aldersgruppen under 20 år ikke er særlig høyere enn for alle gruppene samlet.

Tabell 4.3: Arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter alder

Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-49 år	50-59 år	60-64 år	Over 64 år	Alle
18,2	20,2	11,4	5,8	3,9	5,3	5,6	8,2

I 1992 var det i gjennomsnitt ca 5 300 personer under 20 år som var registrert som ledige ved arbeidskontorene, altså 6,1 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen, mens omlag 10 500 i samme aldersgruppe i gjennomsnitt deltok på arbeidsmarkedstiltak i en eller annen form.



Figur 4.2 Arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken 1992
Kilde:

4.3 Arbeidsledighet og utdanningsnivå blant unge

4.4.3.1 Arbeidsledighet blant unge etter utdanning

Ved siden av alder er også utdanningsnivået en viktig faktor for å forklare den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet:

– Sannsynligheten for å være arbeidsledig er mindre desto mer utdanning en person har
– Økende utdanningsnivå reduserer risikoen for arbeidsledighet på alle aldersstrinn. Aldersgruppen under 20 år er et unntak fra dette
– Arbeidsledighetsraten er størst i gruppen 20-24 år med kun grunnskoleutdanning

Tabell 4.4 viser at den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i 1992 utgjorde 11,5 prosent av arbeidsstyrken for de som hadde grunnskole som høyeste utdanning, mens den var 2 prosent av arbeidsstyrken for de med høyere utdanning.

Tabell 4.4: Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter utdanning og alder

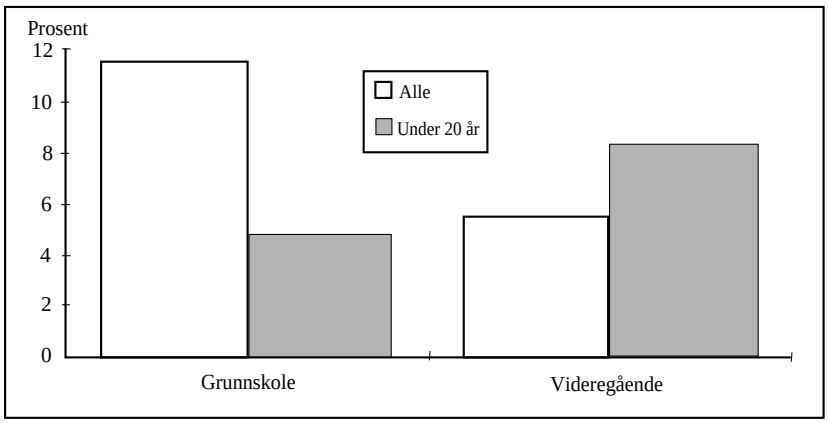
	Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-49 år	50-59 år	60-64 år	Over 64 år	Alle
Grunnskole	4,7	33,7	24,6	11,3	6,6	9,9	11,6	11,5
Videregående	8,2	11,7	7,6	3,9	2,5	3,3	3,2	5,4
Høyere utdanning		4,6	3,9	1,6	1,2	1,6	2,1	2,0
Alle	6,1	12,5	8,0	4,2	3,2	4,9	5,5	5,5

Figur 4.3 og 4.4 illustrerer materialet i tabell 4.4. I gruppen under 20 år er det faktisk høyere arbeidsledighet blant de med videregående skole enn blant de som bare har grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Tabell 4.5: Arbeidsstyrken fordelt på utdanning og alder 1992. Prosent

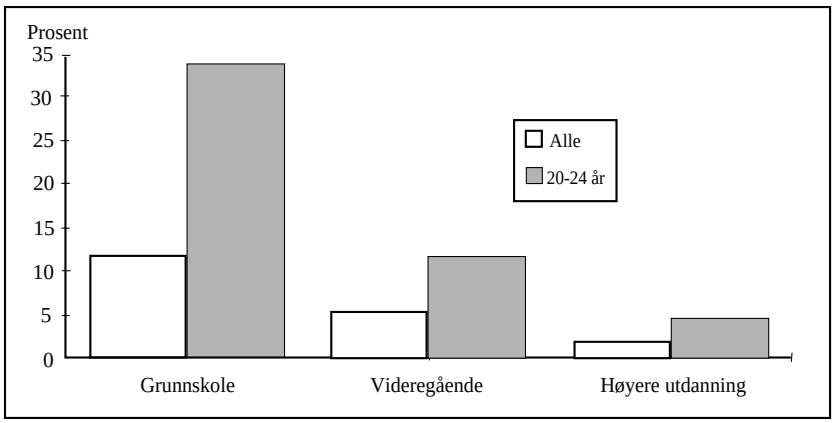
	Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-49 år	50-59 år	60-64 år	Over 64 år	Alle
Grunnskole	49,0	9,0	8,7	13,8	25,6	29,9	29,4	17,0
Videregående	45,5	74,9	63,7	54,4	51,4	48,9	51,5	56,5
Høyere utdanning	0,3	15,6	26,8	31,1	22,3	20,3	18,6	25,6
Alle	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Arbeidsledigheten er nesten 34 prosent blant de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning i aldersgruppen 20-24 år. Blant de med høyere utdanning i denne aldersgruppen er ledighetsraten på 4,6 prosent, altså lavere enn ledighetsraten for alle gruppene samlet.

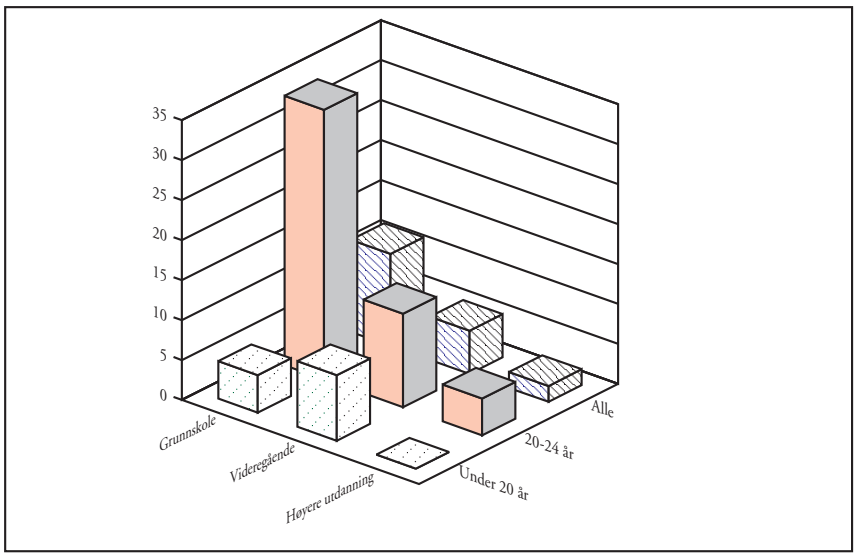


Figur 4.3 Arbeidsledige under 20 år i prosent av arbeidsstyrken 1992
Kilde:

De store variasjonene i arbeidsledigheten illustreres av at ledighetsraten er på 1,2 prosent av arbeidsstyrken for de med den høyeste utdanningen i aldersgruppen 50-59 år, mens den altså er på 33,7 prosent for de med lavest utdanning i aldersgruppen 20-24 år. Denne gruppen, personer 20-24 år med grunnskole som høyeste utdanning, utgjør nesten nøyaktig 9 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen. Majoriteten i denne aldersgruppen (75 prosent av arbeidsstyrken) finner vi i gruppen med videregående skole som høyeste fullførte utdanning, hvor arbeidsledigheten altså er nesten 12 prosent av arbeidsstyrken. Vi har gjengitt arbeidsstyrkens fordeling på disse gruppene i tabell 4.5.



Figur 4.4 Arbeidsledige 20-24 år i prosent av arbeidsstyrken 1992
Kilde:



Figur 4.5 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992
Kilde:

4.4.3.2 Langtidsledighet blant unge etter utdanning

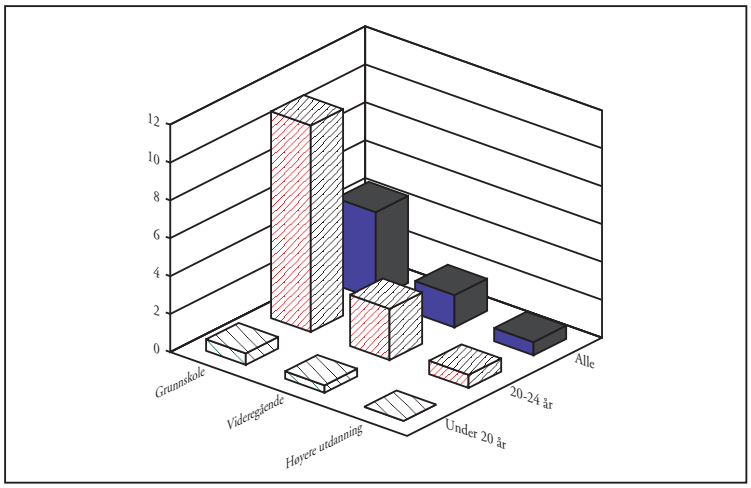
Vi har tidligere sett at sammensetningen av de langtidsledige er svært lik sammensetningen av alle ledige, når vi deler inn etter aldersgrupper:

– Det er de gruppene som i størst grad risikerer arbeidsledighet som også blir gående lengst ledige
– Aldersgruppen 20-24 år sett under ett har et betydelig større innslag av langtidsledige enn alle gruppene samlet
– Langtidsledigheten i gruppen 20-24 år med grunnskole som høyeste utdanning er nesten 6 ganger så stor som langtidsledighetsraten for alle gruppene samlet.

Tabell 4.6: Langtidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter utdanning og alder

	Under 20 år	20-24 år	Alle
Grunnskole	0,6	10,9	4,6
Videregående	0,4	2,7	1,7
Høyere utdanning		0,7	0,7
Alle	0,5	3,1	1,9

Det fremgår av tabell 4.6 at aldersgruppen 20-24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning har en langtidsledighetsrate på nesten 11 prosent. For den yngste aldersgruppen – under 20 år – er det små utdanningsbestemte forskjeller i langtidsledighetsraten.



Figur 4.6 Langtidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter utdanning og alder
Kilde:

4.4.3.3 Unge på arbeidsmarkedstiltak

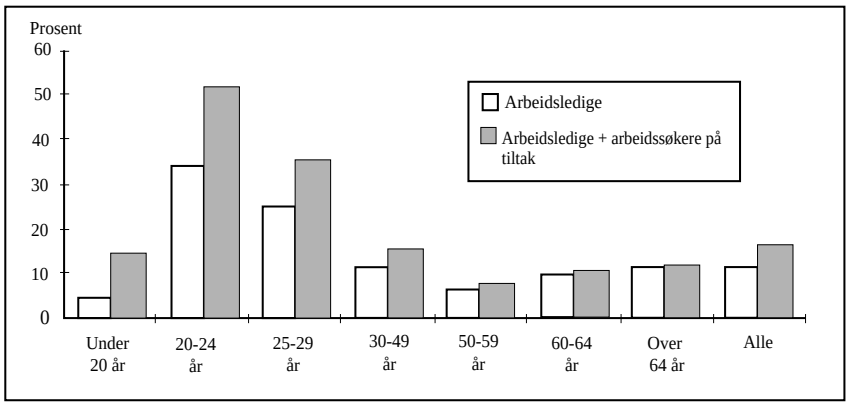
I *"Arbeidsledighet og utdanningsnivå blant unge"* i avsnitt 4.3.1 ble det pekt på at sannsynligheten for å være arbeidsledig *økte* med utdanningens lengde for aldersgruppen under 20 år. Det er også slik at det er de med mest utdanning i denne aldersgruppen som har størst tilbøyelighet til å delta på arbeidsmarkedstiltak:

– For personer under 20 år med videregående skole er det en større andel av arbeidsstyrken som er ledig eller på tiltak enn for tilsvarende aldersgruppe med bare grunnskole
– En mulige årsak til at aldersgruppen under 20 år hadde en arbeidsledighet i 1992 på like over gjennomsnittet for alle grupper, kan være stor tilbøyelighet til enten å delta i arbeidsmarkedstiltak eller alternativt ikke registrere seg som arbeidssøker
– Blant aldersgruppen 20-24 år med grunnskole som høyeste fullført utdanning, er mer enn halve arbeidsstyrken enten arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak.

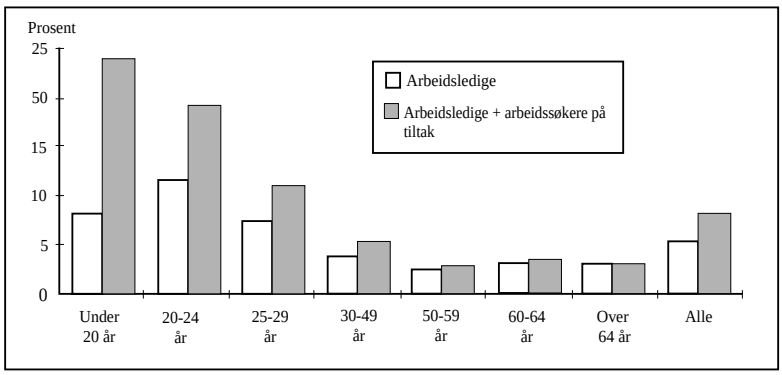
Tabell 4.7: Arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken 1992. Etter utdanning og alder

	Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-49 år	50-59 år	60-64 år	Over 64 år	Alle
Grunnskole	14,7	51,3	35,3	15,5	7,8	10,5	11,9	16,4
Videregående	24,0	19,2	10,8	5,5	3,0	3,6	3,3	8,3
Høyere utdanning	-	7,5	5,3	2,2	1,5	1,8	2,1	2,8
Alle	18,2	20,2	11,4	5,8	3,9	5,3	5,6	8,2

Materialet i tabell 4.7 er illustrert i figurene 4.7 og 8.

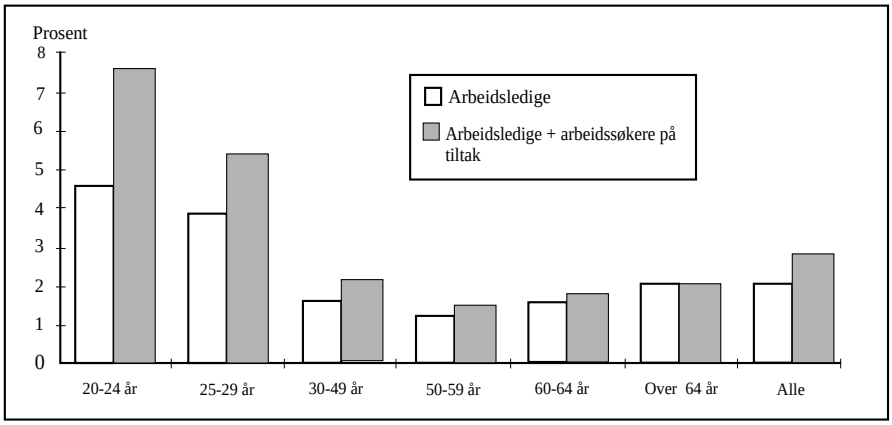


Figur 4.7 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Grunnskole



Figur 4.8 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Videregående skole

Vi har tidligere sett at denne siste gruppen utgjør 9 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen. Blant de yngste – i aldersgruppen under 20 år – sett under ett var mer enn 18 prosent av arbeidsstyrken enten registrert som ledige eller på arbeidsmarkedstiltak. Det fremgår også av tabell 4.7 at det var prosentvis flest blant de yngste med videregående skole som enten er registrert som arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak – 24 prosent – mens den samme andelen for de med grunnskole som høyeste utdanning var nesten 15 prosent.



Figur 4.9 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1992. Høyere utdanning
Kilde:

4.4 Utviklingen over tid

4.4.4.1 Utviklingen i arbeidsledigheten blant unge

Arbeidsledigheten har fortsatt å øke forholdsvis jevnt siden den kraftige økningen rundt 1988, men utviklingen varierer mellom gruppene. Utviklingen for gruppen under 20 år skiller seg ut:

- Ledighetsraten for aldersgruppen under 20 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning har falt siden 1990
- Dette har sammenheng med en *nedgang både i antall arbeidsledige og i arbeidsstyrken* for denne gruppen. Dette kan skyldes at flere er tatt opp i utdanningssystemet
- Arbeidsledigheten øker, men den *øker minst* for de unge med lav utdanning
- Arbeidsledighetsraten for gruppen 20-24 år med høyere utdanning har falt i perioden 1990-1992. Dette har blant annet sammenheng med en økning i sysselsettingen for denne gruppen.

Tabell 4.9 viser en økning i den samlede ledighetsraten på ett prosentpoeng, fra 4,5 til 5,5 prosent fra 1990 til 1992. Dette er en økning på mer enn 22 000 personer, eller vel 23 prosent. Tabell 4.8 viser at gruppen under 20 år med grunnskole som høyeste utdanning og aldersgruppen 20-24 år med høyere utdanning har hatt en liten nedgang i arbeidsledighetsraten i perioden 1990-1992, mens de alle øvrige gruppene har hatt en økning i arbeidsledighetsraten.

Nedgangen i ledighetsraten for de under 20 år med grunnskoleutdanning har blant annet sammenheng med at arbeidstilbudet har falt- med vel 18 prosent- i 1990-1992. Tabell 4.8 illustrerer dette: arbeidsstyrken er redusert med nesten 10 000 personer for denne gruppen, antall personer på arbeidsmarkedstiltak har ligget fast, og antall arbeidssøkere er (derved) redusert. I følge Arbeidsdirektoratets månedsstatistikk for arbeidsmarkedet ble antall registrerte arbeidsledige under 20 år redusert fra 6542 personer i 1990 til 5239 i 1992.

I følge våre beregninger på grunnlag av AKU-data fra NSD, har sysselsettingen for aldersgruppen 20-24 år med høyere utdanning *økt* fra omlag 25 til 30 tusen i perioden 1990-1992. I løpet av den samme perioden har den registrerte ledigheten for denne gruppen også økt, men i en lavere takt enn sysselsettingen. Resultatet er en liten nedgang i ledighetsraten for denne gruppen.

Tabell 4.8: Arbeidsstyrke, arbeidsmarkedstiltak og arbeidssøkere under 20 år med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning 1990-1992

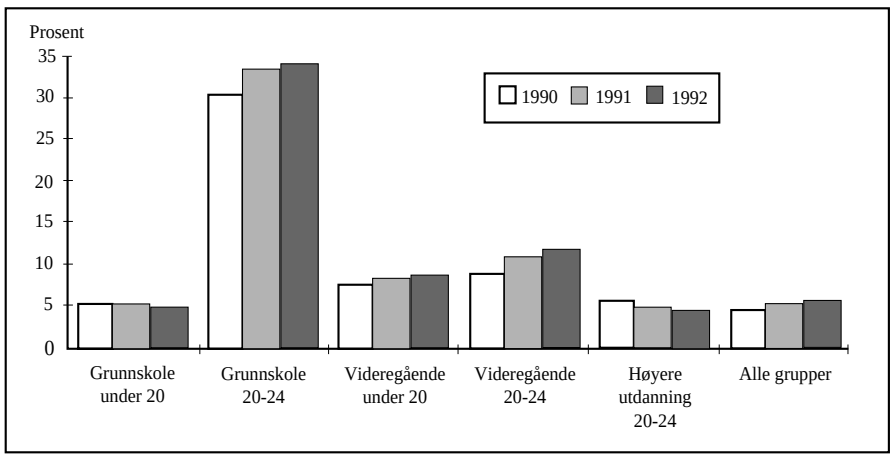
	1990	1991	1992
AKU-Arbeidsstyrke	52 300	46 400	42 800
På arbeidsmarkedstiltak	4 240	4 300	4 260
Antall ledige	2 670	2 260	2 030

Imidlertid ser det ut til at det er de yngste med minst utdanning som har hatt den *laveste økningen* i ledighet.

Tabell 4.9: Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken etter alder og utdanning 1990-1992

	Under 20 år	20-24 år	Alle
Årsgjennomsnitt 1992			
Grunnskole	4,7	33,7	11,5
Videregående	8,2	11,7	5,4
Høyere utdanning		4,6	2,0
Alle	6,1	12,5	5,5
Årsgjennomsnitt 1991			
Grunnskole	4,9	33,1	9,8
Videregående	8,1	10,5	4,7
Høyere utdanning		4,7	1,9
Alle	6,2	11,6	4,9
Årsgjennomsnitt 1990			
Grunnskole	5,1	30,2	8,6
Videregående	7,4	8,8	4,2
Høyere utdanning		5,4	1,8
Alle	6,0	10,3	4,5

Blant de unge er det igjen gruppen 20-24 år med grunnskole som høyeste fullført utdanning som har det høyeste ledighetsnivået i 1990, 1991 og 1992, og det er også denne gruppen som har hatt den største økningen i ledigheten. Dette fremgår av figur 4.10.



Figur 4.10 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1990-1992
Kilde:

4.4.4.2 Utviklingen i langtidsledigheten blant unge

Det generelle bildet er at langtidsledighetsraten tiltar, men også her står de yngste i en særstilling:

– Langtidsledighetsraten har økt for alle alders- og utdanningsgrupper bortsett fra aldersgruppen under 20 år. Her har langtidsledighetsraten falt, uansett utdanning
– Langtidsledigheten er høy men øker minst for aldersgruppen 20- 24 år.

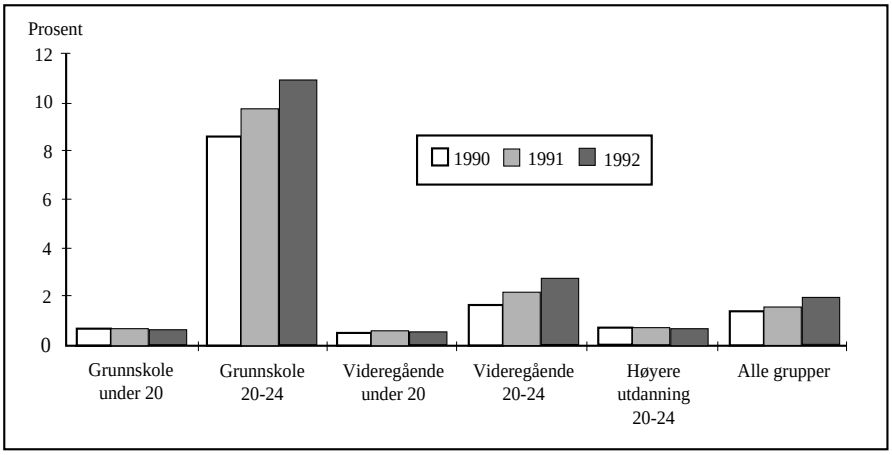
Dette kan vi lese ut av tabell 4.10. Langtidsledigheten har økt fra omlag 1,4 prosent til 1,9 prosent av arbeidsstyrken. Dette betyr at nesten hver tredje arbeidsledig er langtidsledig. Men, i likhet med den generelle ledighetsraten, har også langtidsledighetsraten falt for de yngste under 20 år. Langtidsledige under 20 år utgjorde 0,6 prosent av arbeidsstyrken i 1990, i 1992 utgjorde de 0,5 prosent.

For gruppen 20-24 år var langtidsledigheten 3,1 prosent av arbeidsstyrken i 1992, og altså betraktelig høyere enn for alle gruppene samlet. Økningen i langtidsledighetsraten for aldersgruppen 20-24 år har imidlertid ikke økt like mye som for alle gruppene samlet.

Tabell 4.10: Langtidsledige i prosent av arbeidsstyrken etter alder og utdanning 1990-1992

	Under 20 år	20-24 år	Alle
Årsgjennomsnitt 1992			
Grunnskole	0,6	10,9	4,6
Videregående	0,4	2,7	1,7
Høyere utdanning		0,7	0,7
Alle	0,5	3,1	1,9
Årsgjennomsnitt 1991			
Grunnskole	0,6	9,6	3,5
Videregående	0,5	2,2	1,3
Høyere utdanning	0,0	0,7	0,6
Alle	0,5	2,6	1,5
Årsgjennomsnitt 1990			
Grunnskole	0,7	8,6	3,0
Videregående	0,5	1,7	1,1
Høyere utdanning	0,5	0,7	0,5
Alle	0,6	2,3	1,4

Økningen i langtidsledigheten har vært størst for utdanningsgruppen med grunnskole som høyeste utdanning, bortsett fra i aldersgruppen 20-24 år hvor det er blant de med videregående skole som høyeste utdanning at langtidsledighetsraten har *økt* mest. Dette fremgår også av figur 4.11.



Figur 4.11 Langtidsledige i prosent av arbeidsstyrken 1990-1992
Kilde:

5 UNGDOMSARBEIDSKRAFTEN

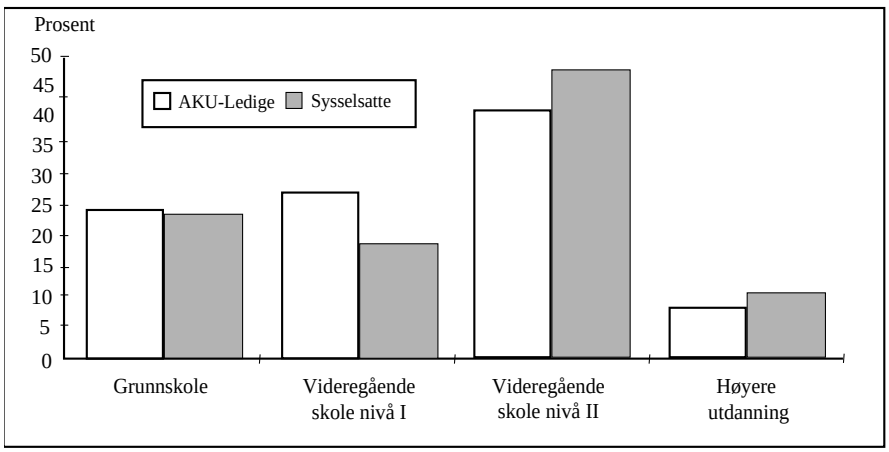
5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi studere ungdommens kompetanse. Vi skal dels benytte utdanningsopplysninger fra AKU, dels opplysninger fra Rekrutteringsundersøkelsen 1993, der nyansatte både oppgir sin utdanning, evaluerer sin egen kompetanse mer detaljert og uttrykker sine preferanser for ulike typer oppgaver.

5.2 Ungdommens utdanning

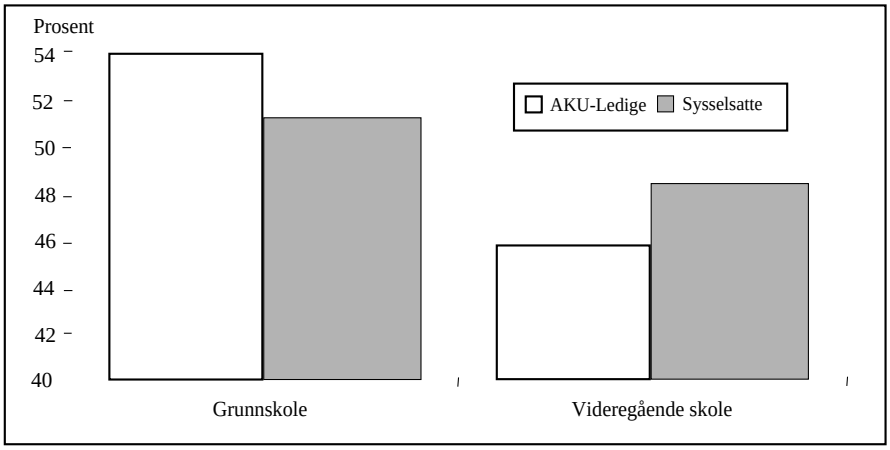
Beregninger på grunnlag av Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) viser som et hovedtrekk at

– Det er generelt lavere utdanning blant de arbeidsledige enn blant de sysselsatte i aldersgruppen *under 25 år.*



Figur 5.1 AKU-arbeidsledige og sysselsatte under 25 år etter utdanning. 1.kv. 1993
Kilde:

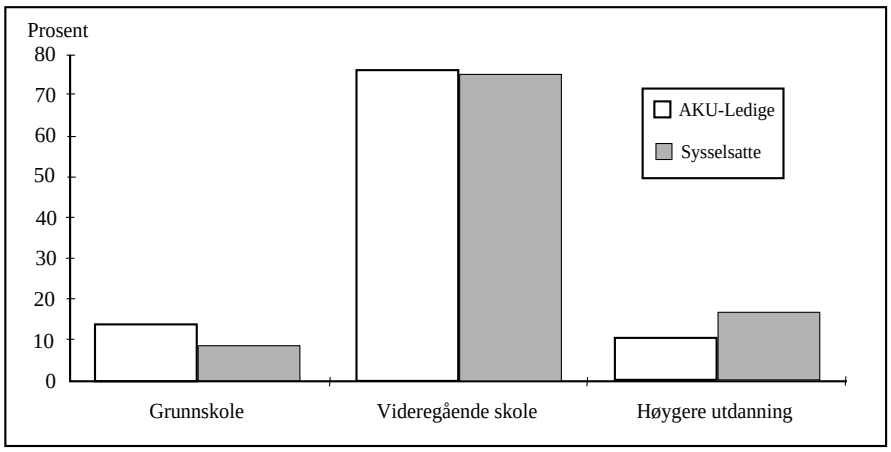
Dette fremgår av figur 5.1, hvor de sysselsatte og arbeidsledige er prosentvis fordelt etter sin høyeste fullførte utdanning. Det er større innslag av personer med utdanning på grunnkursnivå (videregående skole, nivå I. Opp til 10 års påbyggende utdanning) blant de arbeidsledige under 25 år. Blant de sysselsatte er det større innslag av personer med utdanning på høyere nivå fra videregående skole (videregående skole, nivå II. Opp til 12 års påbyggende utdanning) og med høyere utdanning.



Figur 5.2 AKU ledige og sysselsatte etter utdanning under 20 år. Prosent 1992
Kilde:

Dersom vi betrakter aldersgruppen *under 20* år for seg, finner vi at

– det er større innslag av personer med grunnskole som høyeste utdanning blant de arbeidsledige enn blant de sysselsatte
– det er større innslag av personer med videregående skole som høyeste fullførte utdanning blant de sysselsatte enn blant de arbeidsledige.



Figur 5.3 AKU ledige og sysselsatte etter utdanning 20-24 år. Prosent 1992
Kilde:

Dette fremgår av figur 5.2. I aldersgruppen 20-24 år er det forholdsvis flest med bare grunnskole blant de ledige enn blant de sysselsatte, om lag like stort innslag av

personer med videregående skole blant de ledige som blant de sysselsatte, og større innslag av personer med høyere utdanning blant de sysselsatte enn blant de arbeidsledige. Dette går frem av figur 5.3.

5.3 Selvevaluering av kompetanse og motivasjon

For å få et bilde av arbeidstakernes faktiske kompetanse, ble det i tilknytning til rekrutteringsundersøkelsen våren 1993 gjennomført en undersøkelse blant de som ble ansatt i de ledige stillingene. De fikk utdelt et eget spørreskjema, som skulle sendes direkte til Arbeidsdirektoratet. De ble der bedt om å vurdere i hvilken grad de har mye, middels eller noe av 10 *ulike typer kompetanse*. Resultatene er vist i tabell 5.1.

De ansatte mener at de særlig har mye samarbeidsevne, mens evnen til å ta initiativ og utadvendthet er det noe mindre av. Disse *sosiale* egenskapene er de mest utbredte egenskapene blant de ansatte.

Hvis vi rangerer de øvrige typene kompetanse etter andelen som oppgir at de har mye av dem, får vi følgende liste:

– Fingerferdighet og nøyaktighet (52,8)
– God muntlig fremstillingsevne (47,0)
– Fysisk styrke og utholdenhet (43,3)
– God skriftlig fremstillingsevne (39,6)
– Variert arbeidslivserfaring (34,7)
– Kunnskaper i fremmedspråk (17,0)
– Kunnskaper i matematikk (13,6)

Rundt halvparten oppgir at de har mye av fingerferdighet og nøyaktighet mens bare 14-17 prosent oppgir at de har mye kompetanse i fremmedspråk eller matematikk.

Tabell 5.1: Evaluering av egen kompetanse. De som ble ansatt i ledige stillinger 1993. Prosent

	Mye	Middels	Noe	Sum	N
Fysisk styrke og utholdenhet	43,3	52,6	4,1	100,0	979
Fingerferdighet og nøyaktighet	52,8	45,8	1,5	100,1	978
Variert arbeidslivserfaring	34,7	50,3	15,0	100,0	985
God skriftlig fremstillingsevne	39,6	53,7	6,6	99,9	985
God muntlig fremstillingsevne	47,0	49,6	3,5	100,1	985
Kunnskaper i fremmedspråk, f.eks. engelsk, fransk m.v.	17,0	52,4	30,6	100,0	985
Kunnskaper i matematikk	13,6	54,5	31,9	100,0	984
Samarbeidsevne	81,0	18,5	0,5	100,0	983
Evne til å ta initiativ	64,7	34,0	1,3	100,0	988
Utadvendthet / kontaktevne	65,9	32,3	1,7	99,9	983

Flere av de ulike typene kompetanse er antakelig knyttet sammen, ved f.eks. at mange av dem som har mye samarbeidsevne også oppgir at de har evne til å ta initiativ. For å undersøke dette nærmere, har vi gjennomført en *faktoranalyse* av utbredelsen av de ulike typer kompetanse. Formålet har vært å undersøke om tilgangen på de ulike typer kompetanse i tabell 5.1 kan sies å være avledet av et mindre sett av kompetansetyper.

Vi har gjennomført faktoranalysen med følgende koding av verdiene på de enkelte variable:

noe = 1
middels = 2
mye = 3

Verdien stiger med økende tilgang.

Tabell 5.2 viser korrelasjonsmatrisen for tilgangen på de ulike typer kompetanse. Alle korrelasjonskoeffisienter med høyere verdi enn 0,2 er innrammet. Vi ser f.eks. at det er høy korrelasjon mellom «skriftlig fremstillingsevne», «muntlig fremstillingsevne» og «språkkunnskaper». Dette kan tyde på at vi kan forenkle bildet av arbeidstakernes kompetanse ved å innføre en faktor for «kommunikativ kompetanse». Videre er det høy korrelasjon mellom «samarbeidsevne», «evne til å ta initiativ» og «utadvendthet/ kontaktevne». Dette kan tyde på at vi i noen grad kan «erstatte» disse med en faktor for «sosial kompetanse».

Faktoranalysen viser at fem faktorer kan representere 70 prosent av variasjonen i materialet. Tabell 5.3 viser hvilke variable som grupperer seg sammen langs disse fem dimensjonene. De fem dimensjonene kan beskrives som:

- *sosial* kompetanse. Faktor 1. Denne er høyt korrelert med samarbeidsevne, evne til å ta initiativ og utadvendthet/kontaktevne
- *kommunikativ* kompetanse. Faktor 2. Denne er knyttet til god skriftlig og muntlig fremstillingsevne og gode språkkunnskaper
- *manuell* kompetanse. Faktor 3. Denne representerer fysisk styrke og utholdenhet samt fingerferdighet og nøyaktighet
- *variert arbeidserfaring*. Faktor 4. Denne kommer ut som egen faktor når vi påtvinger faktoranalysen å finne frem til fem faktorer. Vi ser imidlertid av korrelasjonsmatrisen at variert arbeidserfaring har høy korrelasjon med bl.a. god kontaktevne.
- *matematisk* kompetanse. Faktor 5. Også denne kommer ut som egen faktor. Korrelasjonsmatrisen viser imidlertid at den har høy korrelasjon med fag som skriftlig fremstillingsevne og språkkunnskaper. Med færre faktorer ville disse antakelig bli redusert til en dimensjon som vi kunne kalt generell teoretisk kompetanse.

Siden vi ønsker å sammenligne ungdom og voksne, er det tilfredsstillende at variert arbeidslivserfaring kommer ut som selvstendig dimensjon, fordi de to gruppene her antakelig har svært ulikt tilbud.

I tabell 5.3 vises også *kommunaliteten* for hver variabel. Denne verdien sier hvor stor del av variasjonen i variabelen som forklares av vår fem-faktor modell. Vi kan beregne verdier for de fem dimensjonene for den enkelte stilling. Vi antar at de har en gjennomsnittsverdi lik null og et standardavvik lik en. Det kan dermed beregnes gjennomsnittsverdier for dimensjonene for ulike grupperinger av arbeidstakere, f.eks. for ungdom og voksne.

Tabell 5.2: Korrelasjonsmatrise for ulike typer kompetanse 1993 [1)]

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Styrke og utholdenhet	1,00											
2	Fingerferdighet og nøyaktighet	0,22	1,00										
3	Variert arbeidserfaring	0,08	0,09	1,00									
4	Skriftlig fremstillingsevne	- 0,02	0,05	0,17	1,00								

Tabell 5.2: Korrelasjonsmatrise for ulike typer kompetanse 1993 [1)]

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5	Muntlig fremstillingsevne	0,08	0,12	0,24	0,49	1,00							
6	Språkkunnskaper	-0,03	0,12	0,08	0,40	0,35	1,00						
7	Kunnskap i matte	0,05	0,06	0,09	0,22	0,09	0,22	1,00					
8	Samarbeidsevne	0,14	0,12	0,13	0,08	0,17	0,09	-0,01	1,00				
9	Ta initiativ	0,22	0,10	0,21	0,18	0,32	0,08	-0,00	0,28	1,00			
10	Kontaktevne	0,17	0,11	0,27	0,10	0,33	0,08	-0,06	0,35	0,35	1,00		

1) Parvis sletting av «missing»

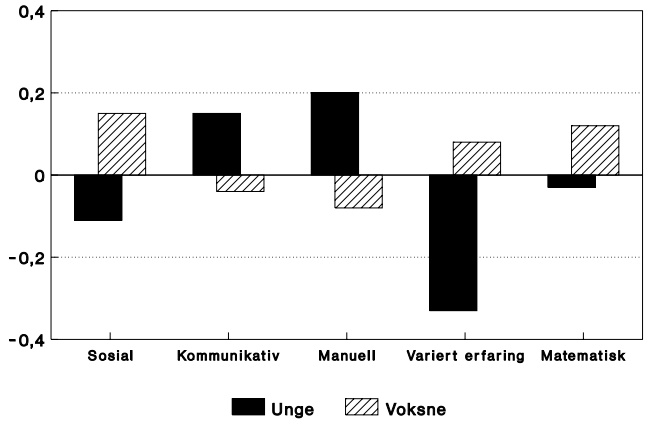
Tabell 5.3: Rotert faktormatrise. [1)] *Selvevaluert kompetanse. 1993*

	Faktor					Kommunalitet
	1	2	3	4	5	
1.	0,32	-0,18	0,62	0,01	0,26	0,58
2.	-0,03	0,13	0,88	0,04	-0,10	0,81
3.	0,15	0,10	0,04	0,90	0,09	0,84
4.	0,02	0,80	0,00	0,14	0,09	0,67
5.	0,29	0,72	0,12	0,23	-0,11	0,67
6.	0,06	0,74	-0,07	-0,16	0,22	0,62
7.	-0,07	0,19	0,04	0,09	0,92	0,89
8.	0,74	0,06	0,07	-0,20	0,08	0,61
9.	0,72	0,14	0,09	0,24	-0,03	0,60
10.	0,75	0,10	0,03	0,28	-0,14	0,67

1) Parvis sletting av «missing»

Figur 5.4 viser hva som særpreger kompetansen til ungdom (16-24 år) og voksne (25 år og over). Ungdom mener hyppigere enn voksne at de har kommunikativ og manuell kompetanse. Den første typen kompetanse tilegnes i stor grad i skolen mens den andre er knyttet til selve alderen. Ungdom mener i mindre grad enn gjennomsnittlig at de har variert arbeidslivserfaring. De markerer også i mindre grad enn voksne at de har sosial kompetanse.

Fig 5.4

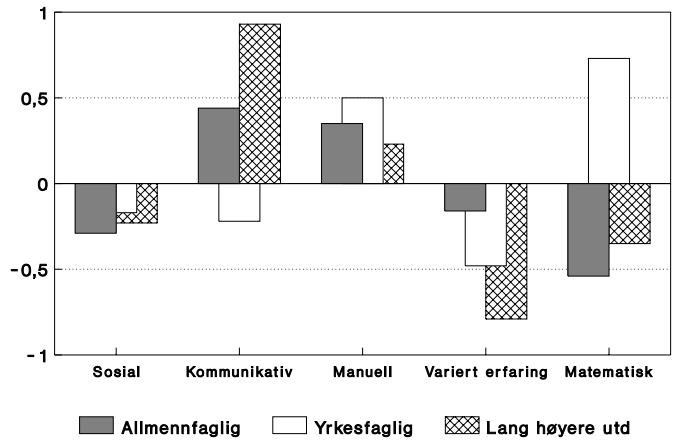


Figur 5.4 Kompetanseprofil for ungdom og voksne. Avvik fra gjennomsnittet for alle som ble ansatt i ledige stillinger. 1993

Kilde:

Figur 5.5 ser nærmere på ungdom og skiller mellom de som har allmennfaglig og yrkesfaglig utdanning fra videregående skole, og de som har høyere utdanning av mer enn 2 års varighet (lang høyere utdanning). Det er de med allmennfaglig utdanning og lang høyere utdanning som mener de har mye kommunikativ kompetanse, samtidig som de skårer lavere enn gjennomsnittlig på matematisk kompetanse.

Figur 5.5

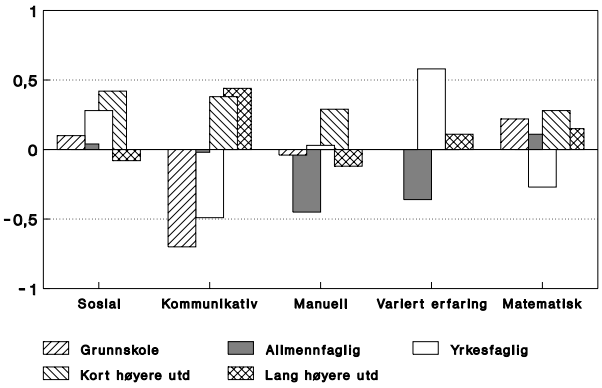


Figur 5.5 Kompetanseprofil for ungdom. Ulike utdanningsgrupper. Avvik fra gjennomsnittet for alle som ble ansatt i ledige stillinger. 1993

Kilde:

Figur 5.6 ser spesielt på voksne. Her har vi tilstrekkelig mange observasjoner til å skille mellom flere utdanninger. De med bare grunnskole og med yrkesfaglig utdanning fra videregående skole skårer lavt på kommunikativ kompetanse mens de som har høyere utdanning skårer høyt. Mennene skårer her lavere på matematisk kompetanse enn kvinnene.

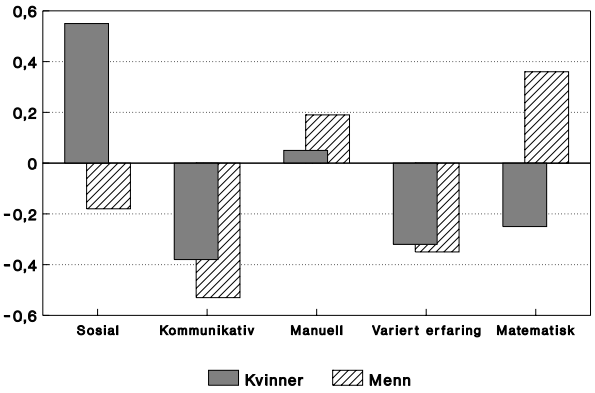
fig 5.6



Figur 5.6 Kompetanseprofil for voksne. Ulike utdanningsgrupper. Avvik fra gjennomsnittet for alle som ble ansatt i ledige stillinger. 1993

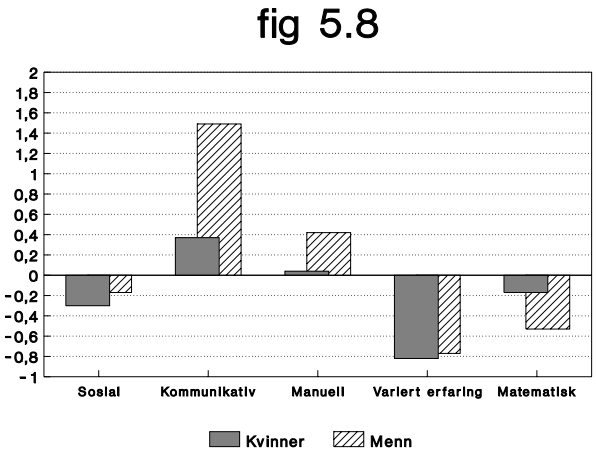
Figur 5.7 ser på ungdom med yrkesfaglig utdanning fra videregående skole og skiller mellom kvinner og menn. Kvinner mener hyppigere enn menn at de har sosial kompetanse. Menn mener oftere enn kvinner at de har matematisk kompetanse.

fig 5.7



Figur 5.7 Kompetanseprofil for ungdom med yrkesfaglig utdanning fra videregående skole. Kvinner og menn. Avvik fra gjennomsnittet for alle som ble ansatt i ledige stillinger. 1993

Figur 5.8 sammenligner kvinner og menn blant ungdom med lang høyere utdanning. Forskjellene mellom kvinner og menn kommer her særlig for kommunikativ kompetanse, som mennene oftere enn kvinnene mener at de har mye av.



Figur 5.8 Kompetanseprofil for ungdom med mer enn 2 års høyere utdanning. Kvinner og menn. Avvik fra gjennomsnittet for alle som ble ansatt i ledige stillinger. 1993

Det som synes å særprege ungdommens kompetanse i forhold til de voksnes, er altså mindre sosial kompetanse og yrkeserfaring, mer utdanningsbasert kommunikativ kompetanse.

De som ble ansatt i de ledige stillingene, er også presentert for en liste på 10 ulike jobber som de skulle vurdere om de ville greie å utføre med den kompetanse de har nå. De skulle også vurdere om de ville trives med de ulike jobbene. Vi kartlegger altså her både kompetanse og preferanser for *ulike typer jobber*.

Jobbene er valgt ut for å kartlegge hvor mye de ansatte mener at de har av følgende typer kompetanse:
– kulturell
– administrativ
– omsorgs
– teknisk.

For å måle på hvilke av disse *fagområder* en mener at en har sterkest kompetanse, er det valgt ut følgende jobber:
– Journalist i lokalavis (kulturell)
– Lærer i grunnskolen (kulturell)
– Bankfunksjonær (administrativ)
– Butikkekspeditør (administrativ)
– Hjelpepleier (omsorgs)
– Sosialarbeider (omsorgs)
– Bilmekaniker (teknisk)
– Snekker (teknisk)

For å måle *innsiktsnivå* uansett fagområde er det også tatt med følgende to typer jobber:
– Lærer i videregående skole
– Forsker på universitet eller høgskole

Tabell 5.4: De som ble ansatt i ledige stillinger våren 1993, etter om de ville greie og trives i ulike typer jobber [1] *. Prosent*

	Ville greie			Ville trives		
	Ja	Delvis	Nei	Ja	Delvis	Nei
Bankfunksjonær	27,8	30,3	41,9	21,9	25,2	52,9
Butikkekspeditør	78,7	14,1	7,2	21,0	37,7	41,4
Hjelpepleier	35,5	32,7	31,8	18,4	34,6	47,0
Sosialarbeider	30,3	39,6	30,1	29,1	35,2	35,7
Bilmekaniker	5,3	14,0	80,7	10,4	19,6	70,0
Snekker	10,5	22,5	67,0	17,3	25,2	57,4
Journalist i lokalavis	16,5	35,2	48,3	18,6	31,5	49,9
Lærer i grunnskolen	33,8	34,1	32,1	23,0	36,9	40,1
Lærer i videregående skole	24,5	20,9	54,7	23,4	23,9	52,7
Forsker på universitet eller høgskole	12,0	14,7	73,3	19,1	19,8	61,1

1) Personer som har besvart både på om de ville greie og om de ville trives

Tabell 5.4 viser svarene for alle aldersgrupper for dem som både har svart på om de ville greie og om de ville trives med den enkelte type jobb. De aller fleste (93 prosent) mener at de helt eller delvis har tilstrekkelig *administrativ* kompetanse til å være butikkekspeditør, men bare 58 prosent ville helt eller delvis greie å være bankfunksjonær.

Om lag 70 prosent mener at de helt eller delvis ville greie de to *omsorg*sjobbene (hjelpepleier og sosialarbeider). Jobben som sosialarbeider kan imidlertid også oppfattes som en administrativ jobb.

De to *teknisk* orienterte jobbene (bilmekaniker og snekker) er det bare hhv 19 og 33 prosent som mener at de helt eller delvis ville greie.

De to jobbene som vi antar kan si noe om *kulturell* kompetanse (journalist i lokalavis og lærer i grunnskolen), kan greies av hhv. 52 og 68 prosent.

Den teknisk orienterte kompetansen synes altså å være minst utbredt blant de som ble ansatt i de ledige stillingene mens enkel administrativ kompetanse er mest utbredt.

Innsiktsnivået belyses ved at 68 prosent helt eller delvis kan greie jobben som lærer i grunnskolen, 45,4 prosent kan helt eller delvis greie en jobb som lærer i den videregående skole og 27 prosent en jobb som forsker på universitet eller høgskole.

Preferansene heller i retning at det er langt flere som har administrativ kompetanse enn det er personer som ville trives med å bruke den, iallfall i de jobbene vi her har spesifisert. Tilsvarende gjelder for omsorgskompetanse.

For de teknisk orienterte jobbene er det tvert imot slik at det er flere som tror at de ville trives med dem enn det er som tror at de ville greie dem.

For de kulturelt orienterte jobbene er bildet blandet. For journalistjobben er det omtrent like vanlig å greie som å trives. Jobben som grunnskolelærer er det flere som ville greie enn som ville trives i.

Tabell 5.5: Ungdom (16-24 år) som ble ansatt i ledige stillinger våren 1993, etter om de ville greie å trives i ulike typer jobber [1] *. Prosent*

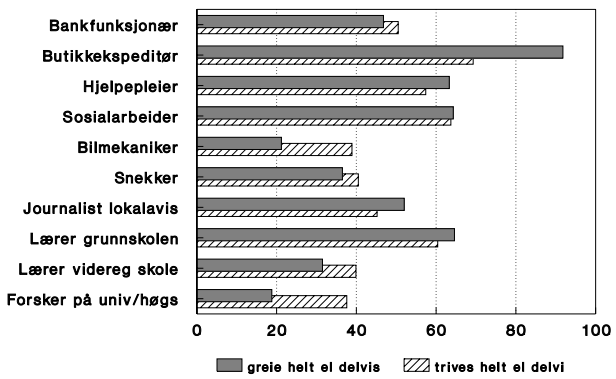
	Ville greie			Ville trives			
	Ja	Delvis	Nei	Ja	Delvis	Nei	N
Bankfunksjonær	22,9	23,9	53,1	21,9	28,6	49,5	154
Butikkekspeditør	71,6	20,2	8,2	29,9	39,4	30,7	157
Hjelpepleier	32,3	31,0	36,7	22,8	34,6	42,6	152
Sosialarbeider	20,3	44,0	35,7	29,2	34,5	36,3	154
Bilmekaniker	6,9	14,3	78,8	16,8	22,1	61,1	152
Snekker	7,5	29,0	63,5	16,9	23,6	59,5	154
Journalist i lokalavis	20,9	31,1	48,0	14,6	30,6	54,8	152
Lærer i grunnskolen	36,8	27,8	35,4	27,0	33,4	39,6	156
Lærer i videregående skole	15,2	16,3	68,4	18,9	21,0	60,0	153
Forsker på universitet eller høgskole	8,4	10,4	81,2	15,9	21,7	62,5	153

1) Personer som har besvart både på om de ville greie og om de ville trives

Tabell 5.5 viser tilsvarende resultater for ungdom. Figur 5.9 er baser på denne tabellen, og viser den samme tendensen som for alle. Den teknisk orienterte kompetansen og de høyeste innsiktsnivåer er minst utbredt. Enkel administrativ kompetanse er mest utbredt. Mer innsiktskrevende administrativ kompetanse (bankfunksjonær), omsorgskompetanse og kulturell kompetanse er middels utbredt.

Både for den administrative kompetanse og omsorgskompetansen er det for ungdom bedre samsvar mellom andelen som mener at de har slik kompetanse og som ville trives med å bruke den enn for voksne. Samsvaret er dårligere for jobber på høyt innsiktsnivå.

FIG 5.9

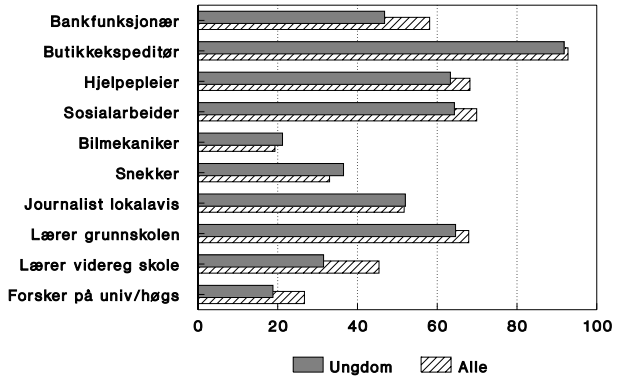


Figur 5.9 Ungdom som ble ansatte i ledige stillinger våren 1993, etter om de helt eller delvis ville greie og ville trives med ulike typer jobber

Kilde:

Figur 5.10 sammenligner andelen av de unge som tror at de helt eller delvis ville *greie* å utføre de ulike jobbene med den tilsvarende andelen for alle. Kompetanseprofilen er nokså lik for de to grupperingene (Ungdom er en del av alle). Ungdommene har i noe mindre grad innsiktskrevende administrativ kompetanse og mindre kompetanse på høye innsiktsnivåer i forhold til alle.

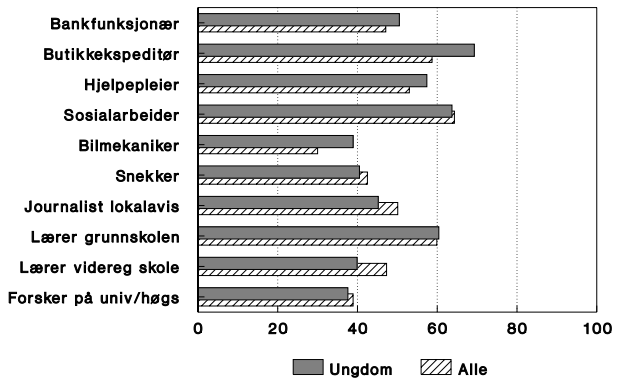
FIG 5.10



Figur 5.10 Personer som ble ansatt i ledige stillinger våren 1993, etter om de helt eller delvis ville greie ulike typer jobber. Ungdom og voksne

Figur 5.11 sammenligner andelen av de unge som tror at de helt eller delvis ville *trives* med å utføre de ulike jobbene med den tilsvarende andelen for alle. Preferanseprofilen er nokså lik for de to grupperingene. Ungdommene vil i noe større grad enn alle trives som butikkekspeditør og bilmekaniker, men i mindre grad enn alle som journalist og lærer i videregående skole.

FIG 5.11



Figur 5.11 Personer som ble ansatte i ledige stillinger våren 1993, etter om de helt eller delvis ville trives med ulike typer jobber. Ungdom og voksne

6 UNGDOMSJOBBENE

6.1 Begreper og metode

Hovedformålet med dette kapitlet er å utvikle begrepet *ungdomsjobber*, belyse omfanget av dem på det norske arbeidsmarked og kartlegge egenskaper ved dem og rekrutteringen til dem.

Vår tilnærming er å gruppere jobbene ut fra hvor godt de passer for ungdom. Ideelt sett ønsker vi å oppfatte ungdomsjobber som jobber hvor ungdom vurderes som aller mest produktive og jobber hvor ungdom er like produktive som voksne. Med *mest produktiv* mener vi at en type personell vil utføre jobben best etter arbeidsgiverens vurdering.

Vurderingene til de som besvarer spørreskjemaet i rekrutteringsundersøkelsene legges til grunn for å fastlegge hva som er den mest produktive type personell i de ulike stillinger. Spørreskjemaet adresseres til arbeidsgiverne og det bes om at det besvares av personer som har stått sentralt i ansettelsesprosessen. Om lag 80 prosent oppgir at de faktisk deltok i ansettelsesprosessen og om lag 15 prosent deltok delvis. Vi må derfor kunne anta at svarene gir uttrykk for *vurderingene til arbeidsgiveren* eller til en person som representerer arbeidsgiveren. I det følgende omtaler vi de som har besvart spørreskjemaet som arbeidsgivere.

Arbeidsgivernes vurderinger er sentrale siden det er de som *bestemmer* om noen og eventuelt hvem som skal få jobbene.

Det kan være flere grunner til at arbeidsgiverne oppfatter *alderen* som viktig for hvor godt en jobb utføres:

- Generelle kunnskaper eller ferdigheter kan, etter arbeidsgivernes oppfatninger variere med alderen. Dette kan være kreativitet, fysisk styrke, læreevne, tilpasningsevne og formbarhet
- Andre personlighetstrekk av betydning for jobbutførelsen som etter arbeidsgivernes vurderinger kan variere med alderen er stabilitet, sykdomsrisiko etc
- Arbeidsgiverne og arbeidsmiljøet kan ønske å understøtte autoritetsstrukturer ved å la sjefer være eldre enn sine underordnede
- Personlig veiledning i jobben krever at antall rekrutter pr. veileder, eller antall lærlinger pr. mester, ligger innenfor visse grenser. Hvis det blir for mange lærlinger, blir oppfølgingen av den enkelte for svak. Hvis det blir for få lærlinger, må mesteren gjøre mye av de enklere arbeidsoppgaver selv, istedenfor å delegere slikt arbeid til lærlinger. Dermed blir mesterens kompetanse dårlig utnyttet
- Kommunikasjonen mellom kunder og selgere kan være avhengig av alder. F.eks. kan unge kunder gjøre at arbeidsgiverne vurderer det som best med unge selgere/ representanter
- Samarbeidsforholdene og arbeidsmiljøet mellom de ansatte kan påvirkes av de ansattes alder. Arbeidsgiverne kan vurdere det som best for arbeidsmiljøet at en nyansatt har en spesiell alder.

Arbeidsgiverne kan derfor i mange jobber foretrekke ungdom fremfor voksne selv om de har om lag de samme faglige forutsetninger. I andre jobber kan det være motsatt: at de foretrekker voksne.

I rekrutteringsundersøkelsene har vi imidlertid ikke data om i hvilken grad ulike aldersgrupper er de mest produktive i ulike jobber. Det vi har data om, er hvilken lengde på *yrkeserfaringen* og hvilken *utdanning* som vil være mest produktiv.

Yrkeserfaringens lengde øker (eller forblir uendret) med økende alder. Vi antar derfor at arbeidsgivernes vurderinger av den beste lengden på yrkeserfaringen ikke bare bygger på en vurdering av den oppbygging av ferdigheter og innsikt som skjer for den enkelte arbeidstaker over tiden, men også på den produktive betydning av

alderen som nevnt ovenfor. Når kort yrkeserfaring vurderes som best, antar vi at dette ofte avspeiler at en ønsker en person med lav alder.

Siden våre data gjelder den mest produktive yrkeserfaring og utdanning, må vi forsøke å karakterisere ungdom ut fra hvor lang yrkeserfaring og utdanning de har. Det er umulig å treffe aldersgruppen 16-24 år presist med en avgrensning av erfaringslengde og utdanning. Det finnes personer med kort yrkeserfaring og med lite utdanning i alle aldersgrupper. Men følgende karakterisering treffer rimelig bra:

– *Ungdom*: Personer med mindre enn 5 års yrkespraksis *og* med bare grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående skole
– *Voksne*: Personer med 5 års yrkespraksis eller mer *eller* med høyere utdanning

Tabell 6.1 viser hvorledes de som ble ansatt i ledige stillinger våren 1993, for hver av disse to gruppene, fordeler seg på ungdom og voksne definert ut fra alder. Av de som har erfaring og utdanning som det vi har karakterisert som typisk for ungdom, er det om lag 65 prosent som faktisk er i aldersgruppen 16-24 år. Av de som har erfaring og utdanning som vi har knyttet til voksne, er det 92 prosent som er 25 år eller eldre.

Tabell 6.1: De som ble ansatt i ledige stillinger våren 1993, etter kompetanse og alder

	16-24 år	25 år og over	Sum
Mindre enn 5 års yrkeserfaring, grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående skole	64,9	35,1	100,0
5 års yrkeserfaring eller mer eller høyere utdanning	8,1	91,9	100,0

Vi har her regnet alle som har høyere utdanning, dvs. mer enn 12,5 års påbyggende utdanning, som voksne. Mange av dem er imidlertid under 25 år. Problemet med å regne høyt utdannede med kort yrkeserfaring som ungdom, er at vi da også får med en rekke personer med høyere utdanning som er 25 år eller mer, fordi disse som følge av den lange utdanningstiden har kort yrkeserfaring.

Vi treffer også problemgruppene på arbeidsmarkedet bedre ved å holde høyere utdanning utenom det som regnes som typisk for ungdom, jfr *"Arbeidsledighet blant unge"* i kapittel 4.

Karakteristikken kort yrkeserfaring og kort utdanning (grunn- og videregående skole) treffer også mange som er noe eldre enn 24 år. Om lag halvparten av disse er i alderen 25-29 år.

Den grupperingen etter yrkespraksis og utdanning som vi har valgt, er imidlertid det nærmeste vi er kommet en avgrensning av ungdom som kompetansekategori.

Vi har altså *to definisjoner av ungdom*, en aldersbestemt (16-24 år) og en kompetansebestemt (Kort erfaring og utdanning).

Med basis i den kompetansebestemte definisjonen kan vi skille mellom *tre typer jobber*:

1. Jobber hvor ungdom er mest produktive
2. Jobber hvor voksne er mest produktive
3. Jobber hvor ungdom og voksne kan være like produktive.

Vi velger å definere *ungdomsjobber* som jobber av type 1 og type 3. I den første typen jobber har ungdom et fortrinn, i den sistnevnte typen jobber er de likeverdige med voksne.

For å belyse omfanget av ungdomsjobbene på arbeidsmarkedet, vil vi bruke data fra rekrutteringsundersøkelsene 1989-93. Disse gir et bilde av de *ledige* stillingene på arbeidsmarkedet.

For å gi et bilde av *alle* stillingene, er det utarbeidet et sett med vekter, som er slik at når observasjonene veies med dem, gir rekrutteringsundersøkelsene den samme sammensetning av stillingene som i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) etter næring (12 grupper) og yrke (9 grupper). For hver kombinasjon av næring og yrke er videre observasjonene veid for å gi den samme fordeling på kort og lang utdanning som i AKU og den samme fordeling på ungdom (16-24 år) og andre som i AKU. Denne veiingen er foretatt separat for hver undersøkelse: 1989 vår, 1989 høst, 1990 vår, 1990 høst, 1991 vår, 1993 vår. For hver vårundersøkelse har vi benyttet AKU fra første kvartal som grunnlag. For hver høstundersøkelse har vi brukt AKU fra tredje kvartal. Militære stillinger er holdt utenom, fordi disse ikke er med i Arbeidsdirektoratets stillingsregister og derfor heller ikke med i rekrutteringsundersøkelsene.

Denne veiingen innebærer at data om stillinger som nylig er besatt, brukes til å gi et bilde av alle stillinger – både for ansatte og selvstendige og både for stillinger som ofte er ledige og stillinger som sjelden er ledige.

6.2 Behovet for erfaringsbasert kompetanse

Yrkeserfaringens betydning for ansettelsen og i jobben

Yrkeserfaringen er sentral for oppbyggingen av *yrkesrettet kompetanse* hos den enkelte. Den vil derfor være sentral både ved ansettelsen og i utførelsen av jobben.

I tillegg kan *ansiennitetsbetingede kostnader* påvirke betydningen av erfaringen ved ansettelsesbeslutningen. Formelle lønnssystemer eller uformelle holdninger og tradisjoner i personalpolitikken i retning av at ansienniteten eller erfaringslengden skal øke lønnen, kan gjøre det mindre fristende å ansette personer med lang erfaring.

Tabell 6.2 viser at i 91,5 prosent av ledige jobber som ble besatt våren 1991 og våren 1993, er yrkeserfaringen av betydning for jobbutførelsen. I 82,8 prosent av jobbene hadde den betydning for at akkurat den som fikk jobben faktisk fikk den.

Yrkeserfaringen kan være av betydning for jobben selv om det oppgis at den ikke var av betydning for ansettelsen. Dette gjelder 4 prosent av ansettelsene. Dette kan skyldes at den ansatte ikke hadde noen spesielt nyttig yrkeserfaring selv om dette ville vært ønskelig. Dette er antakelig i enda større grad forklaringen på at 9 prosent oppgir at erfaring er av betydning for jobben samtidig som de ikke har besvart spørsmålet om betydningen for ansettelsen eller har svart at det ikke var aktuelt å tillegge erfaringen vekt. Nærmere granskning av datamaterialet viser også at de fleste av disse ansatte ikke hadde yrkeserfaring.

Tabell 6.2: Ledige stillinger som ble besatt innen 1-2 måneder, etter yrkeserfaringens betydning ved ansettelsen og for jobbutførelsen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Yrkeserfaringens betydning for jobbutførelsen				
	Stor	En viss	Ingen	Uoppgitt[1)]	Sum
Yrkeserfaringens betydning for ansettelsen					
Stor	46,3	13,2	1,1	1,5	62,1
Noen	9,6	9,4	1,4	0,3	20,7

Tabell 6.2: Ledige stillinger som ble besatt innen 1-2 måneder, etter yrkeserfaringens betydning ved ansettelsen og for jobbutførelsen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Yrkeserfaringens betydning for jobbutførelsen				
	Stor	En viss	Ingen	Uoppgitt[1)]	Sum
Ingen	1,7	2,3	1,2	0,1	5,3
Ikke aktuelt/ uoppgitt[1)]	5,2	3,8	1,5	1,3	11,8
Sum	62,8	28,7	5,2	3,2	99,9
N	2254	1083	157	103	

1) Har ikke besvart spørsmålet om yrkeserfaringens betydning, men har oppgitt betydningen av andre forhold

Tabell 6.3: Ledige stillinger som ble besatt innen 1-2 måneder, etter alderens betydning ved ansettelsen og yrkeserfaringens betydning for jobbutførelsen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Yrkeserfaringens betydning for jobbutførelsen				
	Stor	En viss	Ingen	Uoppgitt [1)]	Sum
Alderens betydning for ansettelsen					
Stor	9,7	5,1	1,6	0,3	16,7
Noen	20,4	10,7	1,7	0,3	33,1
Ingen	20,7	8,4	0,7	0,5	30,3
Ikke aktuelt/ uoppgitt[1)]	12,0	4,5	1,2	2,0	19,7
Sum	62,8	28,7	5,2	3,1	99,8
N	2254	1083	157	103	

1) Har ikke besvart spørsmålet om yrkeserfaringens eller alderens betydning, men har oppgitt betydningen av andre forhold

Yrkeserfaringen kan være av betydning for hvor godt jobben gjøres, selv om arbeidsgiveren svarer at den ikke er av betydning. Spørsmålet om jobbutførelsen er nemlig utformet slik at det fokuserer på evnen til å utføre jobben, *når en er på jobben og når en faktisk jobber*. Det får ikke fullt ut med betydningen for arbeids-motivasjonen, samarbeidsviljen og stabiliteten. Med stabiliteten tenkes da på hvor lenge en kan regne med at den ansatte forblir i jobben. Dette er egenskaper som kan utvikles gjennom yrkeserfaring.

Yrkeserfaringen kan bli brukt som et middel til å skille mellom søkere selv om erfaring ikke er så viktig for å utføre jobben godt. Dette kan skyldes at arbeidsgivere bruker yrkeserfaringen som en mulig indikasjon på at en person har en del generelt ønskelige egenskaper som pålitelighet, lærevillighet og tilpasningsdyktighet. Det kan også ha sammenheng med ansiennitetsbetingede kostnader, f.eks. ved at en foretrekker personer med kort ansiennitet selv om erfaringslengden ikke betyr noe for jobbutførelsen. Lang erfaring er i så fall «priset ut».

I bare 2,5 prosent av jobbene er det slik at yrkeserfaringen ikke er av betydning for selve jobbutførelsen, men likevel av betydning ved den ansettelsen som har vært foretatt.

Om yrkeserfaringen har vært tillagt vekt ved ansettelsen, er antakelig i stor grad avhengig av markedssituasjonen. Når det bare er en eller noen få søkere, vil yrkespraksisen ikke bety så mye for hvem som får jobben. Når konkurransen om en jobb er stor, er det større sannsynlighet for at yrkeserfaringen brukes som et filter.

Både våren 1991 og våren 1993 var det betydelig arbeidsledighet og stor konkurranse om jobbene. Likevel er det svært få tilfeller hvor yrkeserfaringen er av betydning for ansettelsen uten at yrkeserfaringen ikke samtidig er av betydning for den jobben som skal gjøres.

Både *alder* og yrkeserfaring kan ha betydning for hvem som blir ansatt og for hvor godt jobbene blir utført. Tabell 6.3 viser at alderen var av betydning for ansettelsen i nesten halvparten av stillingene. Alderen er av betydning for ansettelsen i en mindre andel av stillingene enn yrkeserfaringen er av betydning for jobbutførelsen. Stort sette er det slik at når alderen er av betydning for ansettelsen, er også yrkeserfaringen av betydning for jobbutførelsen.

Aldersbetingede kostnader (pensjonsrettigheter, fødselspermisjon, permisjon under førstegangstjeneste, ekstra ferieuke) bidrar til at alderen kan bli et selvstendig moment ved ansettelsen uavhengig av alderens betydning for jobbutførelsen. Men bare i 3,3 prosent av jobbene er alderen uten betydning for jobbutførelsen og likevel tillagt betydning ved ansettelsen.

Den mest produktive lengde på yrkeserfaringen

Den delen av spørreskjemaet i rekrutteringsundersøkelsen som tar sikte på å belyse den beste utdanning og erfaring, blir innledet med følgende tekst:

> «De følgende spørsmålene skal belyse hvor lang yrkespraksis og hva slags utdanning som ville vært *absolutt best* for den som skal ha stillingen. Ta bare hensyn til
> – hva personer med ulike utdanninger og praksistid normalt *kan*. Dette kan omfatte praktisk håndlag, teoretisk innsikt, kommunikasjonsevne, evne til å lære nytt etc.,
> – hvor godt jobben vil bli utført når en tar i betraktning at utdanning og yrkespraksis kan påvirke *arbeidsmotivasjon, samarbeidsvilje* og *stabilitet.*
>
> Ikke ta hensyn til lønnsforskjeller mellom ulike typer personell. Tenk som om alle koster like mye. Poenget er å *rendyrke utdanningens og yrkespraksisens betydning* for hvor godt jobben vil bli utført.»

Rekrutteringsundersøkelsene har nærmet seg spørsmålet om hva som er den mest produktive lengde på yrkeserfaringen på to forskjellige måter. Undersøkelsene i 1989 og 1990 stilte spørsmålet «Hvor mange års yrkespraksis ville vært ideelt for den som skal ha den utlyste stillingen? Sett bare ett kryss». Deretter fulgte de alternativer som er vist i tabell 6.4.

Tabell 6.4: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive lengden på yrkeserfaringen. 1989-1990. Prosent

	Ledige stillinger					Alle
	89V	89H	90V	90H	89-90	stillinger [1)]
Inntil 2 år	9,0	11,2	14,1	14,3	11,8	11,3
Minst 2 år, mindre enn 5 år	44,4	42,6	30,7	30,9	38,4	36,4

Tabell 6.4: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive lengden på yrkeserfaringen. 1989-1990. Prosent

	Ledige stillinger					Alle
	89V	89H	90V	90H	89-90	stillinger [1)]
Minst 5 år, mindre enn 10 år	33,4	34,0	41,8	40,3	36,7	37,6
Minst 10 år, mindre enn 20 år	12,5	10,6	11,5	13,3	11,8	13,3
20 år eller mer	0,8	1,6	1,9	1,2	1,4	1,4
Sum	100,1	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0
N	1700	1938	1219	1193		

1) Rekrutteringsundersøkelsens observasjoner 1989-90 veid slik at de gir samme sammensetning, etter yrke, næring, alder og utdanning som i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse.

Tabell 6.4 viser at i om lag 10 prosent både av de ledige stillingene og av alle stillingene er yrkespraksis inntil 2 år ideelt. I ytterligere 30-40 prosent av stillingene er det best med minst 2 års og mindre enn 5 års yrkespraksis. Dette antyder at det er en fordel og være ung med få års yrkespraksis i nær *halvparten* av alle stillinger.

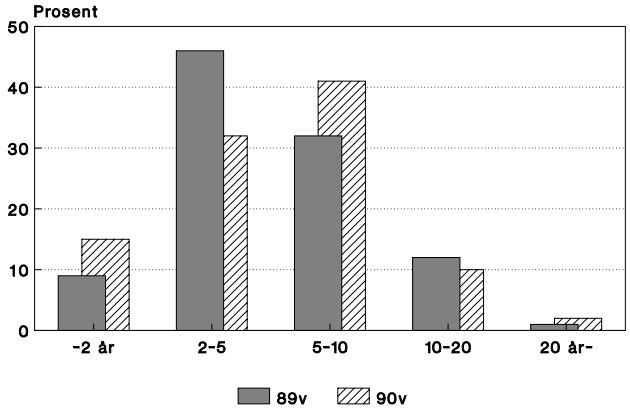
Utviklingen over tiden er mer usikker fordi undersøkelsene, som nevnt i *"Innledning"* i kapittel 2, gjelder litt forskjellige perioder. Dette kan være avgjørende fordi august og januar er måneder med tradisjonelt mange ledige stillinger for personer som har avsluttet sin utdanning og som ønsker seg ut i arbeidslivet. For å vurdere tidsutviklingen, har vi i tabell 6.5 forsøkt å skille ut data fra sammenlignbare perioder: stillinger registrert i februar 1898 og 1990, og august 1989 og 1990.

Tabell 6.5: Ledige stillinger etter den mest produktive lengden på yrkeserfaringen. 1989-1990. Prosent

	Februar		August	
	89	90	89	90
Inntil 2 år	9	15	16	14
Minst 2 år, mindre enn 5 år	46	32	41	31
Minst 5 år, mindre enn 10 år	32	41	33	40
Minst 10 år, mindre enn 20 år	12	10	9	13
20 år eller mer	1	2	2	1
Sum	100	100	101	99

For februarstillingene tyder tabellen på en tendens til en *polarisering* med økt andel av de minst erfaringskrevende stillingene og økt andel stillinger hvor det er best med minst 5 års praksis. Samtidig synker andelen av jobbene hvor det er best med 2-5 års praksis. Figur 6.1 viser dette.

FIG 6.1



Figur 6.1 Ledige stillinger februar 1989 og 1990 etter den mest produktive lengde på yrkeserfaringen
Kilde:

For auguststillingene er det en dreining i retning av *mer erfaringskrevende* jobber.

Det kan imidlertid hevdes at selve *spørsmålsformuleringen* i undersøkelsene i 1989 og 1990 påtvang arbeidsgiverne en for snever oppfatning av hvilken lengde på yrkeserfaringen som var best. Noen arbeidsgivere har snevre grenser for hva de mener er ideelt, andre har kanskje bare en nedre grense og ingen begrensning oppad. I undersøkelsene fra våren 1991 og våren 1993 har en derfor bedt om at den nedre og øvre grense for den beste praksislengden angis hver for seg.

Spørsmålet lyder «Hvor mange års yrkespraksis ville vært ideelt for den som skal ha den utlyste stillingen? Sett ett kryss i hver kolonne:

Minst	Høyst
Ingen yrkespraksis	Ingen yrkespraksis
Noe yrkespraksis (0-2 år)	2 år
2 år	5 år
5 år	0 år
10 år	20 år
20 år	30 år
30 år	Ingen begrensning»

Arbeidsgivere som har krysset av for en lavere øvre grense enn det de har oppgitt som nedre grense, er regnet som uoppgitt.

Når en arbeidsgiver f.eks. krysser av for minst 2 år og høyst 2 år, er dette konsistent med at det ville vært ideelt med nøyaktig 2 års yrkespraksis. Denne typen svar er akseptert.

Tabell 6.6 viser stillingene våren 1991 og våren 1993 etter nedre og øvre grense for hva som vurderes som den beste lengden på yrkeserfaringen. Det fremgår der at hele 36,7 prosent av stillingene er slik at arbeidsgiveren ikke har noen øvre begrensning på hva som er den mest produktive erfaringslengde.

For å avgrense en type jobber som svarer til noe i retning av 0-5 års yrkeserfaring, har vi gruppert jobbene i tre grupper:

– Jobber hvor det er mest produktivt med ingen eller høyst 5 års yrkespraksis. Vi omtaler dette som jobber hvor det er best med *kort* yrkeserfaring
– Jobber hvor det er mest produktivt med minst 5 års yrkespraksis. Vi omtaler dette som jobber hvor det er best med *lang* yrkeserfaring
– Jobber hvor det kan være like produktivt med yrkespraksis av kortere varighet enn 5 år som med yrkespraksis av lengre varighet. Vi omtaler dette som jobber hvor den beste yrkespraksis er *ubestemt.*

Jobber hvor det akkurat kreves 5 års yrkespraksis faller ikke klart i noen av kategoriene. Det er dessuten svært få jobber av denne typen. Vi plasserer dem i den sistnevnte kategorien.

Tabell 6.7 viser hvorledes stillingene fordeler seg på disse tre gruppene. Andelen av både de ledige stillingene og alle stillingene hvor kort yrkeserfaring er best, ligger på rundt 15 prosent. Dette er en betydelig reduksjon i forhold til de rundt 50 prosent med målemetoden bak tabell 6.4 og 6.5.

Tabell 6.6: Ledige stillinger etter den mest produktive lengden på yrkeserfaringen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

Høyst:	Ingen	2 år	5 år	10 år	20 år	30 år	Ingen begrensning	Sum
Minst:								
Ingen	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,0	1,4	3,7
Noe (0-2 år)		3,6	4,0	2,7	1,1	0,5	9,8	21,7
2 år		0,5	6,3	7,5	3,7	0,9	8,9	27,8
5 år			1,4	11,4	9,1	2,1	13,1	37,1
10 år				0,8	3,7	1,4	3,3	9,2
20 år					0,0	0,0	0,2	0,2
30 år						0,0	0,0	0,0
Sum	0,7	4,6	12,1	22,8	17,9	4,9	36,7	99,7
N	18	117	447	839	689	173	1080	

Tabell 6.7: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive lengde på yrkeserfaringen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ledige stillinger			Alle stillinger [1)]
	91V	93V	91-93	
Kort	14,3	18,7	16,1	15,8
Lang	49,2	39,2	45,3	45,2

Tabell 6.7: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive lengde på yrkeserfaringen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ledige stillinger			Alle stillinger [1]
	91V	93V	91-93	
Ubestemt	36,5	42,1	38,7	39,0
Sum	100,0	100,0	100,1	100,0
N	2036	1327		

1) Se fotnote til tabell 6.4

Tabell 6.8: Ledige stillinger og alle stillinger etter om yrkeserfaringen er av betydning og etter den mest produktive lengde på yrkeserfaringen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ledige stillinger			Alle stillinger [1]
	91V	93V	91-93	
Kort	12,6	16,3	14,1	13,9
Lang	47,7	37,6	43,7	43,7
Ubestemt	34,3	39,3	36,2	36,5
Ingen betydning [2]	5,4	6,8	5,9	5,8
Sum	100,0	100,0	99,9	99,9
N	2068	1339		

1) Se fotnote til tabell 6.4
2) Alle som har svart dette, også de som ikke har besvart spørsmålet om den beste yrkeserfaringen.

I tabell 6.8 har vi først skilt ut de stillinger fra tabell 6.7 hvor det oppgis at yrkeserfaringen ikke er av betydning. I tillegg har vi tatt med stillinger hvor yrkeserfaringen ikke er av betydning og hvor spørsmålet om den mest produktive yrkeserfaring ikke er besvart. Andelen hvor kort yrkeserfaring er best reduseres da noe, fra 16 til 14 prosent for våren 1991 og våren 1993 samlet.

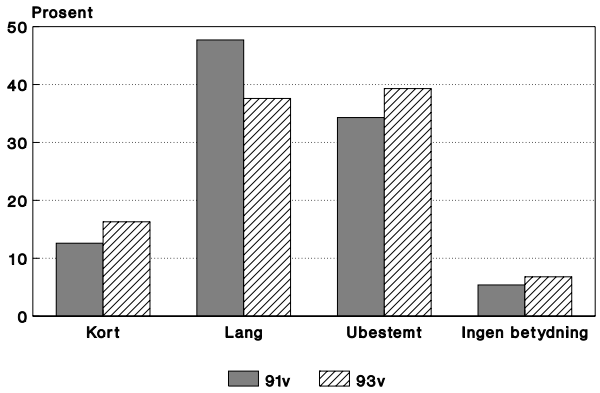
Resultatene fra våren 1991 og våren 1993 i tabell 6.8 er sammenlignbare. Fra 1991 til 1993 har andelen av jobbene hvor lang erfaring passer best blitt redusert. Andelen av jobbene hvor kort erfaring eller hvor lang og kort erfaring kan passe like godt, er økt. Utviklingen synes altså å ha gått i en *mindre erfaringskrevende* retning. Se også figur 6.2.

Analysen av utviklingen fra 1989 til 1990 ga et helt annet bilde. Det var da samlet en nedgang i andelen jobber hvor det var ideelt med 0-5 års yrkespraksis, se figur 6.1. For 1991 til 1993 øker andelen hvor kort yrkeserfaring (inntil 5 år) er best. Vi har da skilt ut en stor gruppe jobber hvor det er ubestemt om kort eller lang erfaring er best. Men også andelen av disse jobbene øker fra 1991 til 1993.

Fra 1989 til 1990 var det en tendens til økt andel av jobber hvor mer enn 5 års yrkeserfaring ville vært best. Fra 1991 til 1993 sank andelen hvor det var best med mer enn 5 års yrkeserfaring.

Konklusjonen må bli at vi ikke kan se noen klar utviklingstendens i behovene for yrkeserfaring.

FIG 6.2



Figur 6.2 Ledige stillinger etter den mest produktive lengde på yrkeserfaringen. 1991 vår, 1993 vår
Kilde:

6.3 Behovet for utdanningsbasert kompetanse

Utdanningens betydning for ansettelsen og jobben

Utdanningen har betydning for utførelsen av jobben i 84,4 prosent av stillingene, se tabell 6.9. Spørsmålet går på å vurdere betydningen av «en bestemt yrkesopplæring eller utdanning» for selve utførelsen av jobben.

I 82 prosent av de stillingene hvor utdanningen er av betydning for jobbutførelsen, har den også vært av betydning for ansettelsen, dvs. for at nettopp den person som fikk stillingen faktisk fikk den. I de tilfellene hvor utdanningen ikke hadde betydning for ansettelsen, kan det tenkes at den som ble ansatt ikke hadde passende utdanning selv om det ville vært ønskelig, eller at en hadde en passende utdanning men at det var helt andre grunner til at vedkommende faktisk fikk jobben.

I bare 2,7 prosent av ansettelsene var det slik at utdanningen hadde betydning for den som fikk stillingen uten at utdanningen hadde betydning for jobbutførelsen. Det ser altså ikke ut til at utdanning i særlig grad brukes til å sortere søkere uten at den faktisk har betydning for utførelsen av jobben. I 74 prosent av ansettelsene var utdanningen av betydning for hvem som fikk stillingen.

Tabell 6.9: Ledige stillinger som ble besatt innen 1-2 måneder, etter fagutdanningens betydning ved ansettelsen og for jobbutførelsen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Utdanningens betydning for jobbutførelsen				
	Stor	En viss	Ingen	Uoppgitt[1)]	Sum
Utdanningens betydning for ansettelsen					
Stor	41,9	8,8	1,1	1,9	53,7
Noen	6,9	11,4	1,6	0,3	20,2
Ingen	1,4	3,0	3,6	0,2	8,2
Ikke aktuelt/ uoppgitt[1)]	6,1	4,9	4,4	2,5	17,9

Tabell 6.9: Ledige stillinger som ble besatt innen 1-2 måneder, etter fagutdanningens betydning ved ansettelsen og for jobbutførelsen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Utdanningens betydning for jobbutførelsen				
	Stor	En viss	Ingen	Uoppgitt[1)]	Sum
Sum	56,3	28,1	10,7	4,9	100,0
N	2047	1086	305	159	

1) Har ikke besvart spørsmålet om utdanningens betydning, men har oppgitt betydningen av andre forhold

Tabell 6.10: Ledige stillinger som ble besatt innen 1-2 måneder, etter eksamensresultatenes betydning ved ansettelsen og utdanningens betydning for jobbutførelsen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Utdanningens betydning for jobbutførelsen				
	Stor	En viss	Ingen	Uoppgitt[1)]	Sum
Eksamensresultatenes betydning for ansettelsen					
Stor	8,9	1,8	0,4	0,9	12,0
Noen	27,0	12,3	3,0	0,4	42,7
Ingen	10,0	8,2	3,3	0,3	21,8
Ikke aktuelt/ uoppgitt 1)	10,4	5,7	4,0	3,2	23,3
Sum	56,3	28,0	10,7	4,8	99,8
N	2047	1086	305	159	

1) Har ikke besvart spørsmålet om utdanningens eller eksamensresultatenes betydning, men har oppgitt betydningen av andre forhold

Tabell 6.10 belyser i hvilken grad det legges vekt på eksamensresultatene. I om lag 55 prosent av ansettelsene har eksamensresultatene hatt betydning for hvem som ble ansatt, men bare i 12 prosent har de hatt stor betydning.

Den mest produktive utdanning

For å kartlegge den mest produktive utdanningen, stilles spørsmålet «hva ville vært den absolutt beste utdanningsbakgrunn for den som skal ha stillingen?». Det kartlegges både utdanningslengde og fagområde. Resultatene for beste utdanning er vist i tabell 6.10. Vi har dels vist resultatene for de ledige stillingene i hver enkelt undersøkelse, dels sammensetningen for alle stillingene for alle undersøkelsene samlet.

I underkant av 5 prosent av de *ledige stillingene* er slik at arbeidsgiverne vurderer grunnskoleutdanning som best. I vel 7 prosent av de ledige stillingene passer allmennfaglig utdanning fra videregående skole best. Rundt 35 prosent av de ledige stillingene er slik at det passer best med yrkesfaglig utdanning fra videregående skole, mens i vel 50 prosent passer det best med høyere utdannet personell.

Vi ser at sammensetningen av *alle stillinger* etter den mest produktive utdanning er vesentlig forskjellig fra sammensetningen av de ledige stillingene. Over halvparten av de ledige stillingene er slike hvor høyere utdanning er mest produktivt. Bare en tredjedel av alle stillinger er slike. Dette skyldes antakelig større turnover i stillinger for høyere utdannede.

Tabell 6.11 kan ikke brukes til å belyse utviklingen over tiden fordi undersøkelsesperiodene er noe ulike, se *"Innledning"* i kapittel 2. Men alle undersøkelsenes resultater stilt opp som i tabellen gir et godt grunnlag for å vurdere nivået på andelene. For å studere utviklingstendenser, velger vi å sammenligne ledige stillinger registrert i *februar* det enkelte år. Vi må da trekke ut stillinger fra januar (og for 1989 også noen fra desember 1988). Resultatet er vist både for ledige stillinger og alle stillinger i tabell 6.12.

Sammensetningen av de ledige stillingene synes å ha en nokså stabil sammensetning gjennom femårs perioden 1989-93. I 4-5 prosent av stillingene vurderes bare grunnskoleutdanning som best. I om lag 7 prosent vurderes allmennfaglig utdanning fra videregående skole som best. Andelen av de ledige stillingene hvor yrkesfaglig utdanning vurderes som best ligger på 35-36 prosent mens stillinger hvor høyere utdannede passer best utgjør om lag 53 prosent.

Sammensetningen av alle stillingene har derimot dreid i retning av en økende andel hvor høyere utdanning passer best og en reduksjon i andelen hvor yrkesfaglig utdanning passer best, se figur 6.3. Det er ingen åpenbare endringstendenser i andelen jobber hvor bare grunnskoleutdanning eller allmennfaglig utdanning fra videregående skole er mest produktiv.

En økning fra 32 til 38 prosent i andelen av alle jobber hvor det vurderes som best med høyere utdanning er en ganske betydelig økning i løpet av fem år. Økningen må granskes nærmere før den f.eks. legges til grunn for prognoser. Foreløpig nøyer vi oss med å konstatere at dataene tyder på at det har skjedd en dreining i sammensetningen av jobbene i den *retningen* som er nevnt.

Tabell 6.11: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive utdanningen. 1989-93. Prosent

	Ledige stillinger							Alle
	89V	89H	90V	90H	91V	93V	89-93	stillinger[1)]
Grunnskoleutdanning	3,5	4,0	4,5	6,0	4,4	5,4	4,5	6,5
Videregående allmennfag	7,4	5,7	8,4	7,2	7,1	7,6	7,1	8,6
Videregående yrkesfag	34,7	39,0	36,5	40,7	35,1	35,7	36,7	51,3
Høyere utdanning	54,4	51,4	50,5	46,1	53,4	51,4	51,7	33,6
Sum	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0
N	1733	1939	1163	1115	2430	1557		

1) Se fotnote 1) til tabell 6.4.

Tabell 6.12: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive utdanningen. 1989-93. Februar. Prosent

	Ledige				Alle[1)]			
	89	90	91	93	89	90	91	93
Grunnskoleutdanning	4	5	4	4	7	6	5	7

Tabell 6.12: Ledige stillinger og alle stillinger etter den mest produktive utdanningen. 1989-93. Februar. Prosent

	Ledige				Alle[1)]			
	89	90	91	93	89	90	91	93
Videregående allmennfag	7	7	7	9	9	10	9	10
Videregående yrkesfag	36	35	36	35	53	52	48	45
Høyere utdanning	53	53	53	52	32	33	37	38
Sum	100	100	100	100	101	101	99	100

1) Se fotnote 1) til tabell 6.4.

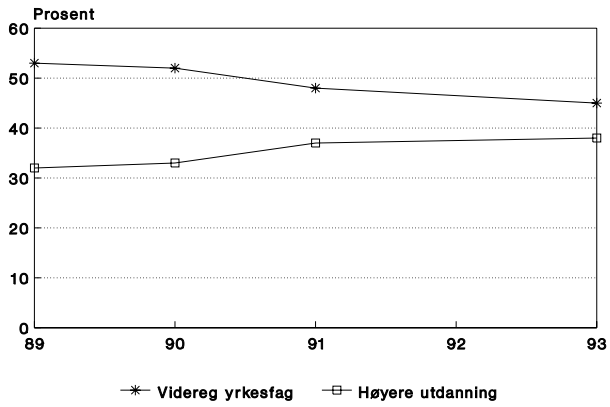
I tabell 6.13 har vi fra tabell 6.11 skilt ut de stillinger hvor utdanningen er oppgitt til å ikke ha betydning for jobbutførelsen. Dette er bare mulig å gjøre for våren 1991 og våren 1993. Vi har også tatt med stillinger hvor det er svart at utdanning ikke er av betydning og hvor beste utdanning ikke er oppgitt. Vi ser at i om lag 10 prosent av stillingene oppgis det at utdanning ikke har betydning for jobbutførelsen.

Tabell 6.13: Ledige stillinger og alle stillinger etter om fagutdanningen er av betydning og etter den mest produktive utdanning. Prosent

	Ledige stillinger			Alle
	91V	93V	91-93	stillinger [1)]
Fagutdanning ingen betydning	9,9	11,8	10,6	11,7
Beste utdanning:[2)]				
Grunnskoleutdanning	2,1	3,0	2,4	4,4
Videregående allmennfag	4,8	5,4	5,0	6,6
Videregående yrkesfag	31,7	31,3	31,5	44,4
Høyere utdanning	51,6	48,4	50,4	32,9
Sum	100,1	99,9	99,9	100,0
N	2469	1592		

1) Se fotnote 1) til tabell 6.4.
2) Bare for de stillinger hvor det er oppgitt at utdanningen er av betydning for jobbutførelsen

FIG 6.3



Figur 6.3 Andelen av alle stillinger hvor høyere utdanning og yrkesfaglig utdanning er mest produktivt. 1989-93. Februar

Kilde:

6.4 Behovet for ungdommens kompetanse

I dette avsnittet skal vi sette sammen analysen av den utdanningsbaserte og erfaringsbaserte kompetanse til et bilde av behovet for ungdommens kompetanse.

I tabell 6.14 har vi kryssfordelt de ledige stillingene etter de ulike typer erfaringsbasert og utdanningsbasert kompetanse. Langs erfaringsdimensjonen har vi lagt sammen stillinger hvor erfaringslengden er uten betydning og hvor det er ubestemt hvilken av de to spesifiserte erfaringslengdene som er best.

Langs utdanningsdimensjonen har vi innført betegnelsen fagutdanning for all utdanning utover grunnskoleutdanning. (Dette er imidlertid ikke helt treffende for allmennfaglig utdanning). Videre har vi kalt stillinger hvor grunnskoleutdanning er best for stillinger hvor fagutdanning har negativ betydning. Siden grunnskoleutdanning er best, må utdanning utover dette telle negativt.

Tabell 6.15 viser den tilsvarende kryssfordeling for alle stillinger.

Tabell 6.14: Ledige stillinger etter den mest produktive kompetanse. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Den beste lengde på yrkeserfaringen			
	Ubestemt/ ingen betydning	Kort	Lang	Sum
Fagutdanning ingen betydning	7,6	1,8	2,3	11,7
Fagutdanning, negativ betydning	0,8	0,2	0,2	1,2
Beste fagutdanning:				
Videregående allmennfag	2,0	1,2	1,7	4,9
Videregående yrkesfag	13,4	5,6	12,1	31,1
Høyere utdanning	18,1	5,5	27,5	51,1
Sum	41,9	14,3	43,8	100,0

Tabell 6.14: Ledige stillinger etter den mest produktive kompetanse. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Den beste lengde på yrkeserfaringen			
	Ubestemt/ ingen betydning	Kort	Lang	Sum
N	1169	1589	450	

Vi skiller mellom tre typer jobber:

– Jobber hvor *ungdom er best*. Dette er jobber hvor kort yrkeserfaring er mest produktiv *og* hvor enten fagutdanning er uten betydning, har negativ betydning eller hvor videregående utdanning er best
– Jobber hvor *voksne er best*. Dette er jobber hvor lang yrkeserfaring er mest produktiv og jobber hvor høyere utdanning er mest produktiv
– Jobber hvor ungdom og voksne kan være *like gode*. Dette er jobber hvor yrkeserfaringens lengde er uten betydning eller hvor det er ubestemt om det er best med lang eller kort yrkeserfaring slik det her er definert, *og* hvor fagutdanningen er uten eller har negativ betydning eller hvor videregående utdanning er best.

Tabell 6.15: Alle stillinger[1] etter den mest produktive kompetanse. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Den beste lengde på yrkeserfaringen			
	Ubestemt/ ingen betydning	Kort	Lang	Sum
Fagutdanning ingen betydning	7,9	1,7	3,2	12,8
Fagutdanning, negativ betydning	1,8	0,3	0,4	2,5
Beste fagutdanning:				
Videregående allmennfag	2,5	1,6	2,6	6,7
Videregående yrkesfag	19,1	6,6	18,2	43,9
Høyere utdanning	11,0	3,8	19,4	34,2
Sum	42,3	14,0	43,8	100,1

1) Se fotnote 1) til tabell 6.4.

Vi definere *ungdomsjobber* som summen av jobber hvor ungdom er best eller hvor de kan være like bra som voksne. Vi tar da med de jobbene hvor ungdom og voksne er like gode under ungdomsjobber. Dette skyldes formålet med analysen. Vi er primært opptatt av ungdommens muligheter på arbeidsmarkedet.

Vi vil omtale de jobber hvor voksne er best som *voksenjobbene.* Dette er altså en snevrere avgrensning enn for ungdomsjobbene ved at de jobber hvor voksne og ungdom er like gode ikke er med.

Tabell 6.16: Ledige stillinger og alle stillinger etter om ungdom eller voksne er mest produktive. 1991 vår, 1993 vår

	Ledige stillinger			
	91V	93V	91-93	Alle stillinger
Ungdom mest produktive	8,4	8,6	8,5	10,0
Ungdom like produktive	20,4	27,7	23,3	30,5
Voksne mest produktive	71,2	63,7	68,2	59,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 6.16 viser fordelingen av de ledige og alle stillingene på de tre typer stillinger. Det er vel 30 prosent av de ledige stillingene som faller i kategorien ungdomsjobber. Bare 8,5 prosent av de ledige stillingene er slik at ungdom vurderes som best til å utføre dem.

Fordelingen av alle stillinger er vesentlig forskjellig. Her er vel 40 prosent ungdomsjobber. Men bare i 10 prosent av stillingene vurderes ungdom som best til å utføre dem.

Det ser ikke ut til å være noen tendens til en større eller mindre andel av de ledige jobbene hvor ungdom er mest produktiv fra 1991 til 1993. Det blir imidlertid en økende andel av de ledige jobbene hvor ungdom og voksne kan være like produktive og en mindre andel av de ledige jobber hvor voksne er mest produktive.

6.5 Egenskaper ved ungdomsjobbene

Produksjonsstrukturen

Tabell 6.17 viser fordelingen av ungdomsjobber og andre jobber på næringer. Ungdomsjobbene finnes særlig innen «varehandel, hotell og restaurant», «undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting» samt innen «samferdsel, kraft- og vannforsyning». De jobbene hvor ungdom er best er særlig knyttet til «varehandel, hotell og restaurant». De jobbene hvor ungdom og voksne kan være like gode, er særlig knyttet til «undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting».

Tabell 6.17: Ungdomsjobber og andre jobber [1)] , etter næring. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
1. Primærnæringer	6,4	4,6	2,1
2. Utvinning av råolje og naturgass		0,5	3,9
3. Kraftkrevende industri	2,8	3,1	5,3
4. Verkstedindustri	7,7	6,2	3,4
5. Annen industri	5,2	7,2	5,6
6. Bygge- og anleggsvirksomhet	5,3	3,7	6,7
7. Varehandel, hotell og restaurant	35,5	22,5	12,4
8. Samferdsel, kraft- og vannforsyning	14,5	10,7	8,8

Tabell 6.17: Ungdomsjobber og andre jobber [1] , etter næring. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
9. Bank-, finansierings- og forsikrings-virksomhet, forretningsmessig tjenesteyting	4,7	6,4	10,7
10. Undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting	10,1	25,1	33,2
11. Offentlig administrasjon og forsvar	2,4	6,3	6,4
12. Renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting	5,5	3,8	1,6
Sum	100,1	100,1	100,1
N	222	556	2354

1) Alle jobber, ikke bare ledige

I forhold til fordelingen av jobber hvor voksne er best, er en større del av ungdomsjobbene i primærnæringene, verkstedindustrien, «varehandel, hotell og restaurant», «samferdsel, kraft- og vannforsyning» og «renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting». En mindre andel av ungdomsjobbene enn av voksenjobbene er i kraftkrevende industri, bygge- og anleggsvirksomheten, «bank-, finansierings- og forsikringsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting» og «undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting».

Tabell 6.18 viser at ungdomsjobbene særlig finnes innen kontor- og handelsarbeid, produksjons- og transportarbeid og servicearbeid. I forhold til voksenjobbene er en større del av ungdomsjobbene i kontor- og handelsarbeid, primærnæringsarbeid, produksjons- og transportarbeid og servicearbeid. En mindre andel av ungdomsjobbene er i teknisk-naturvitenskapelig arbeid, helsevernarbeid, undervisningsarbeid, annet vitenskapelig og humanistisk arbeid og administrasjons- og forvaltningsarbeid.

Tabell 6.18: Ungdomsjobber og andre jobber [1] , etter yrke. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ungdomsjobber		
	>Ungdom best	>Ungdom og voksne like	Voksne best
1. Teknisk-naturvitenskapelig arbeid	1,6	0,6	9,5
2. Helsevernarbeid	3,5	4,7	11,2
3. Undervisningsarbeid	0,9	1,1	9,8
4. Annet vitenskapelig og humanistisk arbeid	2,0	2,7	8,1
5. Administrasjons- og forvaltningsarbeid	2,0	1,2	9,7
6. Kontor- og handelsarbeid	29,3	30,4	18,6
7. Primærnæringsarbeid	6,2	4,6	1,1
8. Produksjons- og transportarbeid	36,9	28,1	24,5
9. Servicearbeid	17,6	26,6	7,5
Sum	100,0	100,0	100,0
N	269	740	2169

1) Alle jobber, ikke bare ledige

Tabell 6.19: Markedsverdien pr. stilling for den dyreste maskinen, i ungdomsjobber og andre jobber. 1993 vår

	Kroner	N
Ungdom best	91	56
Ungdom og voksne like	109	134
Voksne best	2783	581

Tabell 6.19 er laget på grunnlag av et spørsmål om dagens markedsverdien for den dyreste maskinen eller det dyreste utstyr som bedriften disponerer over og som regelmessig brukes av den ansatte. Det er presisert at en skal se bort fra bygninger og faste anlegg (veier, jernbanespor, damanlegg etc.). Det er også kartlagt om flere arbeidstakere bruker denne maskinen i løpet av en dag, etter tur eller samtidig. Det er også oppgitt antall brukere slik at en kan anslå markedsverdien pr. stilling (bruker).

Resultatene tyder på at ungdomsjobbene er *mindre kapitalintensive* enn voksenjobbene.

Men det er lav svarprosent på dette spørsmålet og vi spør bare om verdien på den dyreste maskinen eller det dyreste utstyr. *Antall* kapitalgjenstander er ikke kartlagt.

Tabell 6.20: Andelen av de ledige stillingene og alle stillingene i bedrifter med færre enn 50 sysselsatte. Privat sektor [1] *. 1991 vår, 1993 vår. Prosent*

	Ledige stillinger			
	91V	93V	91-93	Alle stillinger[2]
Ungdom best	74,0 (109)	79,9 (68)	76,2	72,6
Ungdom og voksne like	69,1 (215)	67,2 (151)	68,2	65,5
Voksne best	58,8 (698)	58,6 (451)	58,7	60,2

( ) = N
1) Alle næringer unntatt 10 og 11, se tabell 6.17
2) Se fotnote 1) til tabell 6.4.

Tabell 6.20 ser på andelen av ungdomsjobbene og andre jobber som er i små bedrifter. Tabellen gjelder stort sett bare privat næringsvirksomhet. Ungdomsjobbene er i større grad enn voksenjobbene i bedrifter med færre enn 50 sysselsatte. Dette kan antakelig lang på vei forklares ut fra næringsfordelingen for de to typer jobber.

Ulike typer kompetansebehov

For å kartlegge utbredelsen av ulike typer kompetansebehov i stillingene, er arbeidsgiverne våren 1991 og våren 1993 bedt om å vurdere betydningen av følgende typer kompetanse for å utføre jobbene best mulig:

1. Fysisk styrke og utholdenhet.
2. Fingerferdighet og nøyaktighet.

3. Variert arbeidslivserfaring[3] .
4. Erfaring fra yrket.
5. En bestemt yrkesopplæring eller utdanning.
6. God skriftlig fremstillingsevne.
7. God muntlig fremstillingsevne.
8. Kunnskaper i fremmedspråk, f.eks. engelsk, fransk mv.
9. Kunnskaper i matematikk.
10. Samarbeidsevne.
11. Evne til å ta initiativ.
12. Utadvendthet/kontaktevne.

Arbeidsgiverne skulle vurdere om disse typene kompetanse har stor, en viss eller ingen betydning for selve *utførelsen* av jobben.

Tabell 6.21 viser resultatene når vi veier datamaterialet slik at det gir et bilde av alle stillinger.

De mest utbredte kompetansebehovene er de som gjelder ulike sider ved det vi kan kalle den *sosiale kompetanse*:
– samarbeidsevne,
– evne til å ta initiativ,
– utadvendthet/kontaktevne.

Disse typene kompetanse er av «stor» betydning for utførelsen av jobben i 90-77 prosent av de ledige stillingene. De er av «stor» eller «en viss» betydning i praktisk talt alle stillingene.

Betydningen av det vi kan kalle den *faglige kompetanse*, i form av
– en bestemt yrkesopplæring eller utdanning,
– erfaring fra yrket

er også utbredt. Disse typene kompetanse er av «stor» betydning i 53-67 prosent av stillingene og av «stor» eller «en viss» betydning i 88-95 prosent av stillingene.

Hvis de øvrige typer kompetanse rangeres etter andelen av stillingene hvor kompetansen var av «stor» betydning, får en følgende liste:
– god muntlig fremstillingsevne (50,5)
– fingerferdighet og nøyaktighet (49,8)
– variert arbeidslivserfaring (32,1)
– god skriftlig fremstillingsevne (30,4)
– fysisk styrke og utholdenhet (23,3)
– kunnskaper i fremmedspråk (14,5)
– kunnskaper i matematikk (12,0)

Betydningen av god muntlig fremstillingsevne og fingerferdighet og nøyaktighet kommer høyt på listen. Behovet for fysisk styrke og utholdenhet og kunnskaper i fremmedspråk og matematikk kommer lavt.

Selv om behovet for teoretisk kompetanse som kunnskaper i fremmedspråk og matematikk er relativt lite utbredt, kan denne typen kompetanse likevel være av sentral betydning i nøkkelstillinger av stor betydning for næringslivets konkurranseevne.

Flere av de ulike typene kompetansebehov er antakelig knyttet sammen, ved at f.eks. mange av de jobbene hvor det er viktig med utdanning også er viktig med erfaring. For å undersøke dette nærmere, har vi gjennomført en *faktoranalyse* av

3. Våren 1991 ble det brukt «generell», våren 1993 «variert». Her behandles disse to betegnelsene som like.

betydningen av de ulike typer kompetanse. Formålet har vært å undersøke om kompetansebehovene i tabell 6.21 kan sies å være avledet av et mindre sett av grunnleggende kompetansebehov.

Vi har gjennomført faktoranalysen med følgende koding av verdiene på de enkelte variable:

ingen betydning = 1
noen betydning = 2
stor betydning = 3
Verdien stiger med betydningen.

Tabell 6.22 viser korrelasjonsmatrisen for kompetansebehovene. Korrelasjonsmatrisen viser f.eks. at det er høy korrelasjon mellom «samarbeidsevne», «evne til å ta initiativ» og «utadvendthet/kontaktevne». Dette kan tyde på at vi kan forenkle bildet av kompetansebehovene ved å innføre en faktor for «sosial kompetanse».

Faktoranalysen viser at fem faktorer kan representere 68 prosent av variasjonen i materialet. Tabell 6.23 viser hvilke variable som grupperer seg sammen langs disse fem dimensjonene. De fem dimensjonene er:

- *generell teoretisk og kommunikativ* kompetanse. Faktor 1. Betydningen av god skriftlig og muntlig fremstillingsevne og kunnskaper i fremmedspråk og matematikk
- *sosial* kompetanse. Faktor 2. Betydningen av samarbeidsevne, evne til å ta initiativ og utadvendthet/kontaktevne
- *yrkesspesifikk faglig* kompetanse. Faktor 3. Betydningen av erfaring fra yrket og av en bestemt yrkesopplæring eller utdanning
- *manuell* kompetanse. Faktor 4. Betydningen av fysisk styrke og utholdenhet, fingerferdighet og nøyaktighet
- *variert arbeidslivserfaring.* Faktor 5.

Vi kan beregne verdier for disse dimensjonene for den enkelte stilling Vi antar at de har en gjennomsnittsverdi lik null og et standardavvik lik en. Det kan dermed beregnes gjennomsnittsverdier for dimensjonene for ulike grupperinger av stillingene. Figur 6.4 viser disse verdier for ungdomsjobber og andre jobber. Figuren viser avvik fra gjennomsnittet for alle jobber (hvor det er mulig å fastslå om jobben er en ungdomsjobb eller en voksenjobb), eller hva som særpreger kompetansebehovene i de tre typer jobber.

Jobber hvor ungdom er best, har i mindre utstrekning behov for generell teoretisk og kommunikativ kompetanse, yrkesspesifikk faglig kompetanse og variert arbeidslivserfaring enn jobber hvor voksne er best. Det samme gjelder jobber hvor ungdom og voksne kan være like produktive. For disse jobbene er det spesielt lite behov for yrkesspesifikk faglig kompetanse. Det er også mindre behov for sosial kompetanse enn gjennomsnittlig for alle jobber. Ungdomsjobbene skårer spesielt høyt på behovet for manuell kompetanse.

Tabell 6.21: Betydningen av ulike typer kompetanse for utførelsen av jobber. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Stor betydning	En viss betydning	Ingen betydning	Sum
Fysisk styrke og utholdenhet	23,3	52,3	24,4	3965
Fingerferdighet og nøyaktighet	49,8	39,5	10,7	4006
Variert arbeidslivserfaring	32,1	53,3	14,7	3987
Erfaring fra yrket	66,6	28,7	4,8	4131

Tabell 6.21: Betydningen av ulike typer kompetanse for utførelsen av jobber. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Stor betydning	En viss betydning	Ingen betydning	Sum
En bestemt yrkesopplæring eller utdanning	52,5	35,6	11,8	4060
God skriftlig fremstillingsevne	30,4	40,5	29,1	4043
God muntlig fremstillingsevne	50,5	34,5	15,0	4058
Kunnskaper i fremmedspråk, f.eks. engelsk, fransk m.v.	14,5	35,8	49,7	3993
Kunnskaper i matematikk	12,0	42,4	45,5	3930
Samarbeidsevne	90,3	8,9	0,8	4177
Evne til å ta initiativ	83,4	15,3	1,3	4159
Utadvendthet / kontaktevne	76,7	20,5	2,7	4138

Tabell 6.22: Korrelasjonsmatrise for ulike typer kompetansebehov 1991 vår, 1993 vår[1)]

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Styrke og utholdenhet	1,00											
2.	Fingerferdighet og nøyaktighet	0,17	1,00										
3.	Variert arbeidserfaring	0,06	0,07	1,00									
4.	Erfaring fra yrket	0,12	0,08	0,25	1,00								
5.	Bestemt utdanning	-0,03	0,08	0,08	0,38	1,00							
6.	Skriftlig fremstillingsevne	-0,27	-0,07	0,16	0,14	0,25	1,00						
7.	Muntlig fremstillingsevne	-0,16	-0,07	0,14	0,10	0,19	0,66	1,00					
8.	Språkkunnskaper	-0,22	0,14	0,03	0,07	0,14	0,44	0,40	1,00				
9.	Kunnskap i matte	-0,14	0,12	0,04	0,14	0,22	0,40	0,35	0,36	1,00			
10	Samarbeidsevne	0,09	0,05	0,22	0,17	0,21	0,18	0,26	0,06	0,11	1,00		
11	Ta initiativ	-0,01	0,03	0,14	0,17	0,22	0,27	0,37	0,15	0,20	0,46	1,00	
12	Kontaktevne	-0,06	-0,04	0,20	0,09	0,15	0,33	0,51	0,22	0,16	0,42	0,47	1,00

1) Parvis sletting av «missing». Koeffisienter ≥ 0,20 er rammet inn.

Tabell 6.23: Rotert faktormatrise. [1)] *Kompetansebehov 1991 vår, 1993 vår*

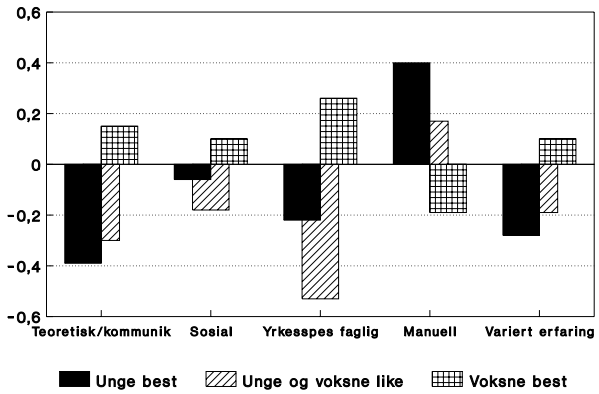
	Faktor					Kommunalitet
	1	2	3	4	5	
1.	-0,37	0,10	-0,08	0,59	0,13	0,52
2.	0,13	-0,05	0,09	0,86	-0,01	0,76
3.	0,05	0,13	0,11	0,08	0,93	0,90
4.	0,03	0,05	0,80	0,01	0,30	0,73
5.	0,17	0,18	0,80	0,02	-0,13	0,72

Tabell 6.23: Rotert faktormatrise. [1] *Kompetansebehov 1991 vår, 1993 vår*

	Faktor					Kommunalitet
	1	2	3	4	5	
6.	0,75	0,23	0,11	-0,22	0,16	0,70
7.	0,67	0,46	-0,03	-0,15	0,14	0,70
8.	0,75	0,02	0,01	-0,03	-0,00	0,57
9.	0,70	0,06	0,20	0,21	-0,12	0,59
10.	-0,02	0,76	0,17	0,07	0,09	0,62
11.	0,14	0,78	0,15	0,05	-0,05	0,66
12.	0,26	0,76	-0,06	-0,08	0,14	0,67

1) Parvis sletting av «missing». Den største koeffisienten på hver linje er rammet inn.

FIG 6.4



Figur 6.4 Kompetansebehovene i ungdomsjobber og andre jobber. Avvik fra gjennomsnittet for alle jobber. 1991 vår, 1993 vår

De fem dimensjonene for kompetansebehov ligner på de fem vi fant for arbeidskraftens kompetanse i *"Ungdomsarbeidskraften"* i kapittel 5. Vi holdt der den yrkesfaglige kompetanse utenfor fordi vi hadde opplysninger om de ansattes utdanning og yrkeserfaring fra andre spørsmål. Hvis vi holder denne typen kompetanse utenfor, kan resultatene fra de to faktoranalysene stilles sammen slik:

Selvevaluert kompetanse	Ungdom i forhold til voksne	Kompetansebehov	Ungdomsjobber i forhold til voksenjobber
Sosial kompetanse	-	Sosial kompetanse	-
Kommunikativ	+	Generell teoretisk	
Matematisk	-	og kommunikativ	-
Manuell	+	Manuell	+
Variert erfaring	-	Variert erfaring	-

+/- betyr at ungdom/ungdomsjobber har/trenger mer/mindre enn voksne/voksenjobber

Ungdomsjobbenes kompetansebehov passer stort sett bra til det bildet av sin egen kompetanse som ungdom selv tegner i *"Ungdomsarbeidskraften"* i kapittel 5. De har i mindre grad sosial kompetanse enn voksne, og ungdomsjobbene krever slik kompetanse i mindre grad enn voksenjobbene. De har et fortrinn i manuell kompetanse, samtidig som ungdomsjobbene i større grad enn voksenjobbene krever slik kompetanse. De har naturlig nok i liten grad variert yrkeserfaring bak seg, samtidig som ungdomsjobbene i mindre grad krever dette.

Ungdom mener imidlertid i større utstrekning enn voksne at de har kommunikativ kompetanse. Muligen er dette en kompetanse de ikke så godt får utnyttet i ungdomsjobbene. Her er det mindre enn gjennomsnittlig behov for generell teoretisk og kommunikativ kompetanse.

Det er også interessant å merke seg at kommunikativ og matematisk kompetanse er atskilt på tilbudssiden av arbeidsmarkedet og knyttet sammen på etterspørselssiden. Ofte vil altså en kombinasjon av matematisk og kommunikativ kompetanse passe bedre til jobbenes kompetansebehov enn en spesialisering langs en av dimensjonene.

Institusjonelle forhold

Vi skal se på to viktige institusjonelle ordninger for fordeling av stillinger mellom personer:

– *Profesjonalisering*. Vi vil oppfatte dette som regler som reserverer bestemte arbeidsoppgaver for personer som har bestått spesielle eksamener eller fagprøver.
– *Interne arbeidsmarkeder*. Dette vil vi oppfatte som uttrykk for en personalpolitikk som reserverer ledige stillinger for personer som allerede er ansatt i bedriften eller organisasjonen.

Vi belyser utbredelsen av profesjonalisering ved å spørre om det er bestemt ved lov eller offentlige forskrifter at det skal kreves en helt spesiell eksamen eller fagprøve for å få stillingen.[4] Tabell 6.24 viser at dette i liten grad er utbredt i ungdomsjobbene. Ved nærmere granskning av svarene, er de tilfellene som gjelder for ungdom ofte svar som antakelig bygger på at det er nødvendig med førerkort. Blant stillingene hvor voksne er best, er det vel 40 prosent av de *ledige* jobbene som er profesjonalisert. Her kommer i stor grad jobber innen helse- og sosialvesenet og undervisningssektoren, men også en del jobber innen industri og håndtverk.

Det er en langt lavere andel av *alle* jobber som er profesjonalisert. Av voksenjobbene gjelder dette 28 prosent.

Tabell 6.24: Andelen av de ledige stillingene og alle stillingene hvor det er bestemt ved lov eller offentlige forskrifter at det kreves en helt spesiell eksamen eller fagprøve for å få stillingen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ledige stillinger			Alle
	91V	93V	91-93	stillinger[1)]
Ungdom best	7,7	8,1	7,9	13,6

4. Colbjørnsen, T. og K.A. Larsen (1985): Fremtidens jobber. En perspektivanalyse i grenselandet mellom sosiologi og makroøkonomi. Melding 1985;1, NAVFs utredningsinstitutt.

Tabell 6.24: Andelen av de ledige stillingene og alle stillingene hvor det er bestemt ved lov eller offentlige forskrifter at det kreves en helt spesiell eksamen eller fagprøve for å få stillingen. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ledige stillinger			Alle
	91V	93V	91-93	stillinger[1)]
Ungdom og voksne like	8,4	10,8	9,5	9,2
Voksne best	42,4	42,5	42,4	27,7

1) Se fotnote 1) til tabell 6.4.

Ungdomsjobbene vil naturlig nok ofte være begynnerjobber mens voksenjobbene ofte vil være jobber som det er naturlig å rykke opp i. Vi vil derfor forvente at ungdomsjobbene mer sjelden enn voksenjobbene besettes ved interne opprykk. Mange av ungdomsjobbene kan likevel tilhøre interne arbeidsmarkeder, ved at de er inngangsporter til interne arbeidsmarkeder.

Omfanget av interne arbeidsmarkedet kan imidlertid ikke belyses med rekrutterings-undersøkelsene. De tar jo utgangspunkt i ledige stillinger på det åpne arbeidsmarked. Vi har heller ikke stillt spørsmål om i hvilken grad det er vanlig å få interne opprykk fra stillingen. Det eneste vi kan få belyst, er tendensen til å ansette interne søkere i stillinger som har vært utlyst eksternt.

Tabell 6.25 tyder på at voksenjobbene oftere besettes av interne søkere enn ungdomsjobbene.

Tabell 6.25: Andelen av de ledige stillinger som ble besatt, som ble besatt ved internt opprykk [1)] . 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	91V	93V
Ungdom best	16,2 (124)	22,2 (84)
Ungdom og voksne like	16,2 (309)	17,2 (206)
Voksne best	22,8 (1170)	26,4 (820)

( ) = N

1) I 1993 er det noen som bare har oppgitt at stillingen var besatt, ikke om det eventuelt er skjedd ved internt opprykk. Disse er holdt utenom

Opplæring

Tabell 6.26 belyser hvor opplæringskrevende de ulike typer jobber er. Før dette spørsmålet blir stilt, skal en bl.a. oppgi den ansattes yrkespraksis og utdanning. Spørsmålet om nødvendig opplæringstid er knyttet til denne yrkespraksis og utdanning. Det er spurt om hvor lang tid det vil ta å lære opp en person «med denne utdanningen og yrkespraksisen» til fullt ut å mestre jobben.

Tabellen viser at de jobber hvor ungdom er best, er de minst opplæringskrevende. Nesten halvparten av disse jobbene kan mestres fullt ut i løpet av en uke. Dette gjelder vel 40 prosent av de jobbene hvor ungdom og voksne er like produktive og vel 30 prosent av voksenjobbene.

For jobber hvor ungdom er best, er det en opphopning på et krav om fra 6 til 12 måneders erfaring. Dette er antakelig spesielle opplærings/lærlingjobber for ungdom.

Tabell 6.26: Ungdomsjobber og andre jobber [1] fordelt etter den tid det vil ta å lære opp en person til fullt ut å mestre jobben. 1993 vår. Prosent

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
Noen få timer	4,2	12,4	8,3
Noen få dager eller en uke	42,9	29,1	22,0
Flere uker	10,0	21,9	19,6
2 til 5 måneder	12,4	16,6	25,3
6 måneder til et år	24,0	18,1	17,9
Noen få år	6,3	1,9	6,0
5 år eller mer	0,2	–	1,0
Sum	100,0	100,0	100,1
N	89	229	931

1) Alle jobber, ikke bare ledige.

Tabell 6.27 viser i hvilken grad den som ansettes i stillingene vil få opplæring. I de jobbene hvor ungdom er best, vil det bli gitt opplæring i form av spesielle kurs o.l. i vel en tredjedel av stillingene. Dette er en større andel enn for voksenjobbene og de jobbene hvor ungdom og voksne kan være like produktive. Det vil også i større grad enn i de jobber hvor voksne er best, bli satset på at overordnede og kolleger gir veiledning og opplæring.

I voksenjobbene er det mer vanlig at den ansatte legger opp arbeidet selv.

Tabell 6.27: Ungdomsjobber og andre jobber [1] fordelt etter om arbeidsgiveren vil gi opplæring. 1993 vår. Prosent

	Ungdomsjobber		
	Ungdom best	Ungdom og voksne like	Voksne best
Den ansatte skal i hovedsak legge opp arbeidet selv	15,0	14,4	31,4
Veiledning og opplæring vil bli gitt av overordnet og kolleger	87,2	92,1	76,7
Opplæring gjennom spesielle kurs o.l.	35,7	20,5	30,1
Sum	137,9	127,0	138,2
N	88	222	938

1) Alle jobber, ikke bare ledige. Mange har krysset av på flere alternativer. Derfor er kolonnesummene større enn 100.

6.6 Rekrutteringen til ungdomsjobbene

Hittil har vi sett på utbredelsen og egenskapene ved ungdomsjobbene. Vi skal nå se nærmere på hva slags personell som faktisk får disse jobbene.

Tabell 6.28 viser hvorledes de som ble ansatt i de ledige stillingene våren 1991 og våren 1993 fordeler seg på ungdom/voksne (etter alder) og på ungdomsjobber og andre jobber. Ungdom utgjør bare 12 prosent av disse og ungdomsjobbene utgjør 43 prosent av alle de (besatte) ledige stillingene. Selv om det er høy ungdomsledighet, er det åpenbart at også voksne må gå inn i det vi har kalt for ungdomsjobber dersom de skal bli besatt.

De jobbene hvor ungdom er best, utgjør bare 11 prosent, men det er ingen grunn til å forvente at ungdom spesielt vil ønske akkurat disse jobbene. Mange vil antakelig ønske jobber av den typen hvor ungdom og voksne vurderes som like produktive. Følgelig vil antakelig også en del voksne gå inn i de jobber hvor ungdom egentlig er best. Geografisk og yrkesmessig oppdeling av arbeidsmarkedet kan også bidra til slike tilpasninger som på nasjonalt nivå kan se ut som feiltilpasninger.

Tabell 6.28: Ansatte etter alder og type jobb. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	16-24 år	25 år –	Sum
Ungdom best	3,6	6,9	10,5
Ungdom og voksne like	5,5	26,8	32,3
Voksne best	2,7	54,6	57,2
Sum	11,7	88,3	100
N	462	2400	

Tabell 6.28 viser at i bare 34 prosent av de ledige jobberne hvor ungdom er best, ble det faktisk ansatt ungdom. I hele 83 prosent av de jobbene hvor ungdom og voksne kan være like produktive, ble det ansatt voksne.

Tabell 6.29: Ansatte i ungdomsjobber og andre jobber etter alder. 1991 vår, 1993 vår. Prosent

	Ungdom best		Ungdom og voksne like		Voksne best		Alle jobber	
	91V	93V	91V	93V	91V	93V	91V	93V
16-24 år	45,4	22,7	19,7	15,0	5,1	4,1	13,5	10,0
25 år -	54,6	77,3	80,3	85,0	94,9	95,9	86,5	90,0
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	130	84	321	213	1273	841	1724	1138

Tabell 6.29 viser at ledige jobber hvor ungdom er best, i økende grad er blitt fylt av voksne. Dette gjelder også de jobber der ungdom og voksne kan være like produktive. Andelen av de ledige stillingene samlet sett som besettes med ungdom er gått ned.

Tabell 6.30: Ungdom og voksne fordelt på næringer. 1991 vår,1993 vår. Prosent

	16-24 år	25 år -
1. Primærnæringer	5,4	4,3
2. Utvinning av råolje og naturgass	0,6	1,5
3. Kraftkrevende industri	5,2	4,2

Tabell 6.30: Ungdom og voksne fordelt på næringer. 1991 vår,1993 vår. Prosent

	16-24 år	25 år -
4. Verkstedindustri	2,2	4,8
5. Annen industri	7,4	6,0
6. Bygge- og anleggsvirksomhet	7,2	5,7
7. Varehandel, hotell og restaurant	30,7	15,8
8. Samferdsel, kraft og vannforsyning	6,7	10,6
9. Bank-, finansierings- og forsikringsvirksomhet, forretnings-messig tjenesteyting	3,2	7,7
10. Undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting	17,9	29,5
11. Offentlig administrasjon og forsvar	3,4	6,6
12. Renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting	10,1	3,3
Sum	100,0	100,0
N	462	2400

Tabellene 6.30 og 31 viser ungdom og voksne fordelt på næringer og yrker ifølge rekrutteringsundersøkelsene.

Tabell 6.31: Ungdom og voksne fordelt på yrker. 1991, 1993. Prosent

	16-24 år	25 år -
1. Teknisk-naturvitenskapelig arbeid	1,0	5,5
2. Helsevernarbeid	5,3	8,4
3. Undervisningsarbeid	1,5	7,0
4. Annet vitenskapelig og humanistisk arbeid	3,4	5,2
5. Administrasjons- og forvaltningsarbeid	0,4	6,5
6. Kontor- og handelsarbeid	25,6	22,0
7. Primærnæringsarbeid	4,9	3,5
8. Produksjons- og transportarbeid	28,3	26,7
9. Servicearbeid	29,7	15,1
Sum	100,1	99,9
N	672	3229

7 KVALIFIKASJONSKRAV OG UNGDOMSLØNN

7.1 Lønnsfleksibilitet

Lønnen kan være fleksibel og gjenstand for tilpasning når en ledig stilling skal besettes. Når avtale om ansettelse og lønn er gjort, er det vanskelig å sette lønnen ned. Spørsmålet i dette avsnittet er hvor fleksible lønningene er når ledige stillinger skal besettes.

I rekrutteringsundersøkelsen fra våren 1993 har vi stilt spørsmål om hvilke forhold som eventuelt *hindrer* en senking av lønnen. Utgangspunktet for de fleste arbeidsgiverne i undersøkelsen er at de har ansatt en person som har fått en bestemt lønn. Også i enkelte ubesatte stillinger er det oppgitt en lønn. Spørsmålet er om

arbeidsgiveren ble hindret i å sette lønnen lavere og om hva som eventuelt var hindringen.

Arbeidsgiverne er bedt om å vurdere om følgende momenter var en stor, en viss eller ingen hindring:

- *Avtaler om lønns- og stillingsstruktur*. Den ledige stillingen er plassert i en stillingsstruktur med en spesiell lønn. Lønnen er i slike tilfeller ofte mer knyttet til stillingens arbeidsoppgaver enn til kvalifikasjonene til den person som ansettes. Lønningene er gjerne tilpasset sentrale tariffavtaler
- *At lavere lønn gir dårlige søkere.* Arbeidsgiverne kan bruke lønnen som et virkemiddel for å tiltrekke seg gode søkere. Høyere lønn enn andre arbeidsgivere betaler, kan også stimulere effektiviteten til de ansatte. Slike hensyn kan bidra til at arbeidsgiveren ikke ønsker å senke lønnen
- *At lavere lønn vil gi de ansatte for dårlige levekår.* Arbeidsgiveren er interessert i at de ansatte har tilstrekkelig gode levekår til å komme friske og opplagte på arbeidet hver arbeidsdag
- *At en ikke kan gjøre forskjell på de ansatte.* Dette er en hindring som ligger i at det allerede er inngått avtaler om lønninger for andre i tilsvarende stillinger. Det kan skape dårlig arbeidsmiljø å tilby nyansatte vesentlig dårligere vilkår
- *At lavere lønn ikke er sosialt akseptert.* Dette er en hindring som kan beskrives som sosialt press. Selv om arbeidsgiveren kunne tenke seg å betale lavere lønn til ungdom og kanskje også ansatt flere, kan det føles sosialt stigmatiserende å gjøre det.

Alle disse forhold kan hver for seg eller sammen bidra til at det etableres en nedre grense for reallønnen i samfunnet. En reduksjon i det laveste trinnet i avtalebestemte lønnssystemer, vil derfor ikke nødvendigvis senke den faktiske minstelønn. Men på sikt vil antakelig en reduksjon i avtalebestemte minstelønnssatser påvirke holdninger til hva som er sosialt akseptabelt.

At lavere lønn gir dårligere søkere kan være uttrykk for at det er teknologisk og organisatorisk bestemte effektivitetskrav (se *"Arbeidsmarkedets virkemåte"* i kapittel 3) og ikke en nedre grense for reallønnen som hindrer lite produktiv arbeidskraft i å få jobb. Arbeidsgiveren er i dette tilfellet avhengig av å tiltrekke seg arbeidskraft som tilfredsstiller effektivitetskravene.

Men oppfatningen at lavere lønn ville gi dårligere søkere kan også ha sammenheng med at arbeidsgiverne bruker lønnen for å stimulere arbeidstakernes effektivitet og lojalitet til bedriften. De ansatte vil ha en sterk motivasjon for å forbli i en bedrift som tilbyr bedre lønn enn andre og vil være ekstra motivert for å bidra til at bedriften gjør det godt. Hvis alle bedriftene tenker slik, drives de imidlertid inn i en lønnsspiral som vil gi et omkostningsnivå som skaper arbeidsledighet. Denne typen personalpolitikk kan altså i seg selv bidra til å skape et for høyt lønnsnivå for å skape full sysselsetting.

Tabell 7.1 viser i hvilken grad arbeidsgiverne vurderer de fem momentene som en hindring for å sette lønnen lavere. Avtaler om lønns- og stillingsstruktur blir hyppigst avkrysset som en stor hindring. Spørsmålet er også bedre besvart enn de øvrige. Slike avtaler er en stor hindring i knapt 60 prosent av stillingene. De er en stor eller en viss hindring i nær 80 prosent av stillingene.

At lavere lønn gir dårligere søkere er et viktig hensyn i 45 prosent av stillingene. Det er en viss eller en stor hindring for lavere lønn i nær 85 prosent av stillingene.

Av de øvrige momentene hindres lavere lønn særlig av at en ikke kan gjøre forskjell på de ansatte.

Tabell 7.1: I hvilken grad ulike forhold ville hindret en lavere lønn. Ledige stillinger våren 1993. Prosent

	Ingen hindring	En viss hindring	Stor hindring	Sum	N
Avtaler om lønns- og stillings-struktur	21,7	19,6	58,7	100	1307
Lavere lønn gir dårligere søkere	15,7	39,8	44,5	100	1160
Lavere lønn vil gi de ansatte for dårlige levekår	29,4	42,4	28,2	100	1081
Kan ikke gjøre forskjell på de ansatte	26,1	33,3	40,7	100,1	1116
Lavere lønn er ikke sosialt akseptert	38,9	33,7	27,3	99,9	1076

På figur 7.1 har vi benyttet faktoranalyse som en rent grafisk fremstillingsteknikk. Vi har påtvunget faktoranalysen å finne fem dimensjoner i materialet. Resultatet er fem dimensjoner som er høyt korrelert med hver av de fem momentene i tabell 7.1. Vi har kodet betydningen av momentene slik:

Ingen hindring = 1
En viss hindring = 2
Stor hindring = 3

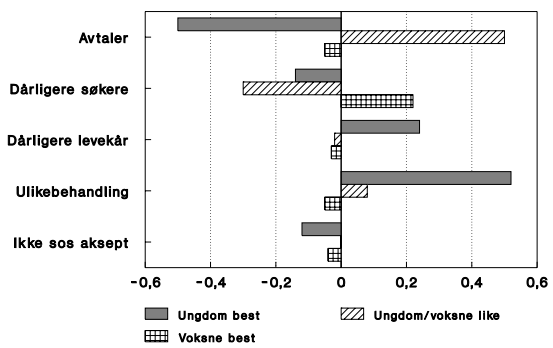
Videre har vi forutsatt at de fem dimensjonene har gjennomsnitt lik 0 og standardavvik lik en. Hver stilling får tilordet en verdi for disse dimensjonene. Figur 7.1 viser gjennomsnittsverdiene for disse dimensjonene for ungdomsjobber og andre jobber.

Figuren tyder på at hindringer som følge av avtaler om lønns- og stillingsstruktur er mindre utbredt i jobber hvor ungdom er mest produktive enn i jobber hvor voksne er best. I jobber hvor ungdom og voksne kan være like produktive, er det en større utbredelse av slike hindringer enn i voksenjobbene.

At lønnsreduksjoner hindres av hensynet til å få gode søkere, er mindre vanlig i ungdomsjobber enn i voksenjobber.

Hensynet til de ansattes levekår og til å unngå forskjellsbehandling, betyr mer for jobber hvor ungdom er best enn i andre jobber.

FIG 7.1



Figur 7.1 Hindringer for lavere lønn ved ansettelser

7.2 Ubesatte stillinger

Tabell 7.2 viser andelen av de ledige stillingene våren 1991 og våren 1993 som var ubesatt som følge av mangel på personell. I 1991 var vel 10 prosent av voksenstillingene ubesatt av denne grunn, mens vel 3 prosent av ungdomsjobbene var det. I 1993 er bildet noe endret. Mangelen på arbeidskraft til voksenjobbene har avtatt men en større andel av de jobbene hvor ungdom er best er ubesatt.

Tabell 7.2: Andel ubesatte stillinger som følge av mangel på kvalifiserte kandidater. Ungdomsjobber og andre jobber. 1991, 1993. Prosent

	91V	93V	91-93
Ungdom best	2,8 (141)	6,7 (92)	4,4
Ungdom og voksne like	3,8 (346)	3,5 (238)	3,6
Voksne best	10,3 (1505)	3,8 (977)	7,9
	8,4	3,9	6,6

( ) = N

Kilde:

Tabell 7.3 viser at antall søkere per stilling er minst for voksenjobbene. Konkurransen om ungdomsjobbene synes å være større. Antall søkere til de jobber der ungdom er best er sunket noe fra våren 1991 til våren 1993, samtidig som altså andelen ubesatte stillinger er økt. Antall søkere til voksenjobber og jobber hvor ungdom og voksne kan være like gode er økt noe, samtidig som andelen ubesatte stillinger som følge av mangel på kvalifiserte søkere er gått ned.

Tabell 7.3: Gjennomsnittlig antall søkere. Ungdomsjobber og andre jobber. 1991, 1993. Prosent

	91V	93V	91-93
Ungdom best	27 (135)	24 (86)	26 (221)
Ungdom og voksne like	27 (316)	30 (219)	28 (535)
Voksne best	16 (1395)	20 (929)	18 (2324)
	19 (1846)	23 (1234)	

( ) = N

Kilde:

En mulig indikasjon på at minstelønn presser ungdom ut av arbeidsmarkedet, ville være om det var stor søking til de ungdomsjobber som er ubesatt som følge av mangel på personell. En slik tilpasning kunne skyldes at kvalifikasjonskravene er presset høyere opp enn mange unge kan innfri. Men dette kunne også tenkes å skyldes høye effektivitetskrav i mange jobber, bestemt av teknologiske og organisatoriske forhold.

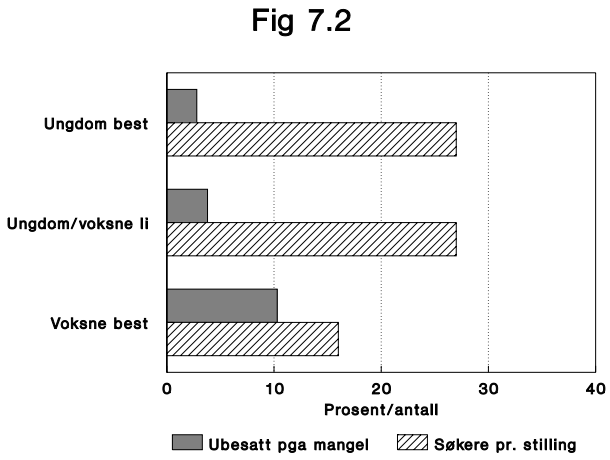
Tabell 7.4: Gjennomsnittlig antall søkere i stillinger som er ubesatt som følge av mangel på kvalifiserte kandidater. Ungdomsjobber og andre jobber. 1991, 1993. Prosent

	91V	93V	91-93
Ungdom best			4 (8)
Ungdom og voksne like	7		7 (20)
Voksne best	5	8	5 (162)

( ) = N

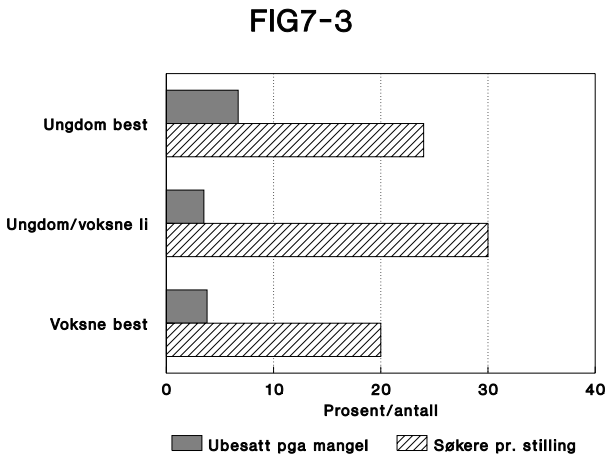
Kilde:

Tabell 7.2 tyder imidlertid ikke på noe stort omfang av ubesatte ungdomsjobber, bortsett fra for jobber hvor ungdom er best våren 1993.



Figur 7.2 Ungdomsjobber og mistilpasning våren 1991

Tabell 7.4 viser imidlertid at vi har svært få observasjoner av antall søkere i ubesatte stillinger. Tallene tyder på at det er om lag 5 søkere per stilling i ubesatte ungdomsjobber, men vi har da ingen informasjoner om antall søkere til de ubesatte ungdomsjobbene våren 1993.



Figur 7.3 Ungdomsjobber og mistilpasning våren 1993

7.3 Fleksibiliteten i kvalifikasjonskravene

Fleksibilitet i kvalifikasjonskravene ble i *"Arbeidsmarkedets virkemåte"* i kapittel 3 fremhevet som et kjennetegn ved en tilpasning der en nedre grense for reallønnen medfører utstøting av de minst produktive fra arbeidsmarkedet. For å teste om kvalifikasjonskravene påvirkes av lønnsnivået, ble det i rekrutteringsundersøkelsen våren 1993 stilt følgende spørsmål:

> «Dersom det var *ukvalifiserte* søkere til stillingen, ville noen av dem vært aktuelle til denne spesielle stillingen dersom lønnen hadde vært 10, 20 eller 40 prosent lavere?»

For hvert nivå på lønnsreduksjonen skulle en velge mellom alternativene «nei, ingen», «ja, en/noen få» og «ja, mange». Spørsmålet skulle bare besvares dersom det var søkere som ble vurdert som ukvalifiserte. Noen kan også ha svart ut fra en tenkt situasjon med ukvalifiserte søkere.

I undersøkelsen fra våren 1991 var en rekke jobber med lave kompetansebehov ubesatt som følge av mangel på kvalifiserte kandidater. Samtidig var det en rekke søkere til stillingene, som altså var regnet som ukvalifiserte eller som ikke aksepterte tilbudet om jobb. Hensikten med spørsmålet om fleksibilitet i kvalifikasjonskravene var primært å undersøke dette fenomenet nærmere, ved å sjekke om noen av de som ikke ble regnet som kvalifiserte ville blitt akseptert dersom lønnen var lavere. Henvisningen til «ukvalifiserte» var altså primært rettet mot dem som oppgir at stillingen er ubesatt som følge av mangel på kvalifiserte kandidater.

En lot imidlertid spørsmålet bli stillt til alle, i håp om at det skulle fange opp fleksibilitet i kvalifikasjonskravene i alle stillinger. Men bare noen få arbeidsgivere har opplevd mangel på kvalifiserte søkere våren 1993. Selve problemstillingen om å akseptere «ukvalifiserte» søkere virker antakelig noe kunstig for de fleste. Mange vil antakelig si at de ikke vil ansette ukvalifiserte uansett om lønnen var lavere, selv om de i en situasjon med mangel på søkere antakelig ville justert kravene. Begrepet «ukvalifisert» kan oppfattes i retning av «helt ubrukelig». Vi får derfor antakelig en betydelig underrapportering av fleksibiliteten i kvalifikasjonskravene. Variasjonene mellom ulike typer jobber kan likevel være av interesse.

Tabell 7.5 viser at for om lag 95 prosent av arbeidsgiverne ville ikke kvalifikasjonskravene i de ledige stillingene bli påvirket av lønnen. Stillinger hvor kvalifikasjonskravene er regulert ved lov eller offentlige forskrifter er da holdt utenom. Resultatene tyder på svært liten fleksibilitet i kvalifikasjonskravene i forhold til lønnsendringer.

Tabell 7.6 avgrenser de ledige stillingene ytterligere ved å bare se på jobber hvor avtaler om lønns- og stillingsstruktur er en hindring for å senke lønnen. Andelen av stillingene hvor kvalifikasjonskravene ikke påvirkes, synker da til om lag 93 prosent. I bare om lag 7 prosent av stillingene ville kvalifikasjonskravene senkes dersom lønnen ble redusert med opptil 40 prosent.

Tabell 7.7 viser at kvalifikasjonskravene i ungdomsjobbene er mer fleksible overfor lønnsendringer enn kvalifikasjonskravene i voksenjobbene. I 7-8 prosent av ungdomsjobbene ville kvalifikasjonskravene blitt påvirket av lønnsendringer.

Tabellene 7.8 og 7.9 viser andelen av stillingene, fortsatt uten dem hvor kvalifikasjonskravene er offentlig bestemt, hvor kvalifikasjonskravene er fleksible i ulike næringer og yrker.

De næringer som synes å ha størst fleksibilitet i kvalifikasjonskravene er «samferdsel, kraft- og vannforsyning» (16,7), «Renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting» (10,9), «Annen industri» (10,8) og «varehandel, hotell og restaurant» (6,4).

De yrker som har størst fleksibilitet er «primærnæringsarbeid» (13,4), «produksjons- og transportarbeid» (9,8) og «helsevernarbeid» (9,0),

Tabell 7.10 viser hvorledes fleksibiliteten i kvalifikasjonskravene varierer med markedsverdien for den dyreste maskinen. Det er ingen klar tendens. Det ser f.eks. ikke ut til å være slik at kvalifikasjonskravene er spesielt fleksible i jobber med lav kapitalverdi eller at kvalifikasjonskravene er spesielt rigide i jobber med høy kapitalverdi.

Tabell 7.5: Om ukvalifiserte ville blitt aktuelle for stillingen dersom lønnen hadde vært lavere. [1] *1993. Prosent*

	Nei, ingen	Ja, en eller noen få	Ja, mange	Sum	N
Lavere lønn					
10 prosent	95,5	3,9	0,6	100,0	1436
20 prosent	96,1	3,6	0,4	100,1	1379
40 prosent	94,5	4,2	1,3	100,0	1399

1) Eksklusive stillinger hvor det er bestemt ved lov eller offentlige forskrifter at det kreves en helt spesiell eksamen eller fagprøve for å få stillingen.

Tabell 7.6: Om ukvalifiserte ville blitt aktuelle for stillingen dersom avtalebestemt lønn hadde vært lavere [1] *. 1993. Prosent*

	Nei, ingen	Ja, en eller noen få	Ja, mange	Sum	N
10 prosent	92,9	6,1	1,0	100,0	648
20 prosent	93,9	5,5	0,6	100,0	629
30 prosent	93,0	4,9	2,0	99,9	637

1) Eksklusive stillinger hvor det er bestemt ved lov eller offentlige forskrifter at det kreves en helt spesiell eksamen eller fagprøve for å få stillingen *og* eksklusive stillinger hvor avtaler om lønns- og stillingsstruktur ikke er til hinder for å senke lønnen.

Tabell 7.7: Andelen stillinger hvor ukvalifiserte ville blitt aktuelle dersom lønnen hadde vært lavere. [1)] *Ungdomsjobber og andre jobber. 1993. Prosent*

	Lavere lønn			Fleksible
	10 prosent	20 prosent	40 prosent	kvalifikasjonskrav[2)]
Ungdom best	6,5 (61)	6,8 (62)	9,7 (62)	8,7 (61)
Ungdom og voksne like	7,6 (159)	5,7 (157)	6,1 (156)	7,3 (156)
Voksne best	2,8 (630)	2,6 (606)	4,6 (614)	4,3 (634)

( ) = N
1) Se fotnote [1)] til tabell 7.5. De to ja-alternativene er her slått sammen
2) Andelen som har svart «ja, en eller noe få» eller «ja, mange» i minst ett av alternativene (10, 20, 40 prosent).

Tabell 7.8: Andelen stillinger hvor ukvalifiserte ville blitt aktuelle dersom lønnen hadde vært lavere. [1)] *Etter næring. 1993. Prosent*

	Lavere lønn			Fleksible
	10 prosent	20 prosent	40 prosent	kvalifikasjonskrav[2)]
1. Primærnæringer	3,0 (53)	2,6 (48)	15,1 (48)	4,7 (52)
2. Utvinning av råolje og naturgass	0,0 (11)	0,0 (11)	0,0 (12)	0,0 (12)
3. Kraftkrevende industri	0,0 (33)	6,8 (32)	13,1 (35)	5,0 (34)
4. Verkstedindustri	35,5 (13)	0,0 (12)	4,0 (12)	0,0 (13)
5. Annen industri	7,0 (78)	8,6 (76)	14,8 (78)	10,8 (77)
6. Bygge- og anleggs-virksomhet	1,1 (58)	2,0 (58)	6,7 (61)	2,6 (58)
7. Varehandel, hotell og restaurant	2,6 (108)	4,5 (106)	7,6 (108)	6,4 (108)
8. Samferdsel, kraft og vann-forsyning	12,5 (68)	7,5 (65)	13,1 (66)	16,7 (68)
9. Bank-, finansierings- og forsikringsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting	4,6 (147)	1,7 (142)	4,8 (144)	3,4 (148)
10. Undervisning, helse- og sosialvesen, kulturell tjenesteyting	4,4 (239)	4,1 (225)	1,8 (226)	4,2 (240)
11. Offentlig administrasjon og forsvar	3,3 (131)	1,5 (125)	1,3 (125)	1,6 (130)
12. Renovasjon og rengjøring, personlig tjenesteyting	0,0 (22)	11,5 (22)	15,2 (23)	10,9 (22)

( ) = N
1) Se fotnote [1)] tabell 7.5
2) Se fotnote [2)] tabell 7.7

Tabell 7.9: Andelen stillinger hvor ukvalifiserte ville blitt aktuelle dersom lønnen hadde vært lavere. [1] *Etter yrke. 1993. Prosent*

	Lavere lønn			Fleksible kvalifikasjonskrav[2]
	10 prosent	20 prosent	40 prosent	
1. Teknisk-naturvitenskapelig arbeid	1,7 (203)	3,1 (197)	4,9 (195)	5,0 (204)
2. Helsevernarbeid	9,0 (23)	8,3 (23)	0,0 (2,3)	9,0 (23)
3. Undervisningsarbeid	3,2 (22)	3,2 (22)	0,0 (22)	3,2 (22)
4. Annet vitenskapelig og humanistisk arbeid	5,2 (120)	5,2 (113)	5,5 (112)	5,1 (119)
5. Administrasjons- og forvaltningsarbeid	1,6 (213)	2,2 (203)	4,1 (205)	3,6 (213)
6. Kontor- og handelsarbeid	1,8 (147)	1,0 (144)	2,2 (147)	2,0 (148)
7. Primærnæringsarbeid	5,0 (49)	12,8 (42)	31,1 (45)	13,4 (48)
8. Produksjons- og transportarbeid	9,3 (177)	5,3 (171)	11,8 (181)	9,8 (178)
9. Servicearbeid	5,5 (57)	6,3 (56)	88 (57)	6,3 (56)

( ) = N
1) Se fotnote 1) tabell 7.5
2) Se fotnote 2) tabell 7.7

Tabell 7.10: Andelen stillinger med fleksible kvalifikasjonkrav [1] *, etter markedsverdien for den dyreste maskinen som brukes i stillingen, i ungdomsjobber og andre jobber. 1993. Prosent*

	Markedsverdien for den dyreste maskinen. Kroner				
	0-9,99	10-24,99	25-59,99	60-	Sum
Ungdomsjobber	11,2 (34)	1,3 (39)	12,6 (21)	6,8 (39)	8,0 (133)
Voksne best	4,3 (84)	2,7 (137)	5,3 (135)	7,6 (98)	4,6 (454)
Alle jobber	5,9 (152)	2,3 (191)	6,7 (180)	6,2 (160)	

( ) = N
1) Se fotnote 1) tabell 7.5

8 OPPSIGELSESVERN OG SYSSELSETTINGSMULIGHETER

Et godt oppsigelsesvern kan gi de sysselsatte trygghet mot vilkårlige oppsigelser men kan gjøre det mer risikabelt for arbeidsgiverne å foreta ansettelser. Dette kan bidra til å øke kvalifikasjonskravene og dermed redusere sysselsettingsmulighetene for dem som er minst produktive.

I rekrutteringsundersøkelsen våren 1993 ble arbeidsgiverne bedt om å vurdere ulike typer kostnader ved å si opp en person. Spørsmålet var:

> «Hvordan vurderes kostnadene i denne typen stilling ved å forsøke å kvitte seg med en arbeidstaker som viser seg å ha spesielt høyt fravær eller lav produktivitet på jobben? Vurder dette for oppsigelser etter hhv. 3 måneders ansettelse og 2 års ansettelse.»

En skulle vurdere om kostnadene var små, betydelige eller uoverstigelige. De ulike typer kostnader som skulle vurderes var:

– *Tidsmessige kostnader*. Tid brukt til overtalelser, møter, personalsamtaler, papirarbeid etc
– *Økonomiske kostnader*. F.eks. økonomisk kompensasjon til arbeidstakeren
– *Sosiale kostnader*. Sosialt ubehag, dårlig stemning på jobben etc
– *De samlede kostnader.*

Tabell 8.1 viser at de *sosiale* kostnader vurderes hyppigst som uoverstigelige, både ved oppsigelser etter 3 måneder og etter 2 år. I nær 60 prosent av svarene blir de sosiale kostnadene ved en oppsigelse etter 3 måneder vurdert som betydelige eller uoverstigelige. For oppsigelse etter 2 år er andelen om lag 85 prosent.

I nær halvparten av svarene regnes de *samlede* kostnader ved en oppsigelse etter 3 måneder som små. For en oppsigelse etter 2 år blir de samlede omkostninger vurdert som små i 18 prosent av svarene.

Tabell 8.1: Kostnadene ved å forsøke å kvitte seg med en arbeidstaker som har spesielt høyt fravær eller lav produktivitet på jobben. Ledige stillinger 1993. Prosent

	Kostnader				
	Små	Betydelige	Uoverstigelige	Sum	N
Oppsigelse etter 3 måneder					
Tidsmessige kostnader	49,8	48,1	2,1	100,1	1176
Økonomiske kostnader	72,8	24,7	2,6	100,0	1139
Sosiale kostnader	41,9	52,9	5,2	99,9	1156
De samlede kostnader	47,6	48,5	3,9	100,0	1142
Oppsigelse etter 2 år					
Tidsmessige kostnader	16,0	77,0	6,9	100,0	1129
Økonomiske kostnader	45,8	48,5	5,7	100,0	1086
Sosiale kostnader	15,8	72,9	11,4	100,0	1115
De samlede kostnader	17,7	72,3	10,1	100,0	1110

Tabell 8.2: Om ukvalifiserte ville blitt aktuelle for stillingen dersom lønnen hadde vært lavere.1) Stillinger med betydelige eller uoverstigelige oppsigelseskostnader. 1993. Prosent

	Nei, ingen	Ja, en eller noen få	Ja, mange	Sum	N
10 prosent	93,7	4,2	2,1	100,0	647
20 prosent	95,1	4,3	0,5	99,9	631
30 prosent	94,6	4,9	0,5	100,0	637

1) Se fotnote [1)] til tabell 7.5

Tabell 8.2 viser fleksibiliteten i kvalifikasjonskravene ved en reduksjon i lønnen for stillinger med betydelige eller uoverstigelige oppsigelseskostnader. Sammenlignet med tabell 7.5 er det kanskje noe større fleksibilitet i disse jobbene. I så fall kan det tyde på at høye oppsigelseskostnader øker lønnens betydning for sysselsettingsmulighetene for lite produktiv arbeidskraft. Forskjellen er imidlertid meget små.

På figurene 8.1 og 8.2 har vi igjen benyttet faktoranalyse som en grafisk fremstillingsteknikk. Vi har påtvunget faktoranalysen å finne fire dimensjoner i materi-

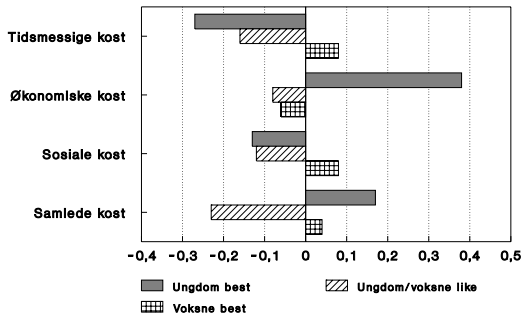
alet. Resultatet er fire dimensjoner som er høyt korrelert med hver av de fire typer oppsigelseskostnader i tabell 8.1, der den fjerde er de samlede kostnader. Vi har kodet betydningen av momentene slik:

Små kostnader = 1-
Betydelige kostnader = 2-
Uoverstigelige kostnader = 3-

Videre har vi forutsatt at de fire dimensjonene har gjennomsnitt lik 0 og standardavvik lik en. Hver stilling får tilordet en verdi for disse dimensjonene. Figurene 8.1 og 8.2 viser gjennomsnittsverdiene for disse dimensjonene for ungdomsjobber og andre jobber.

Figur 8.1 tyder på at en oppsigelse etter 3 måneders ansettelse medfører mindre tidsmessige og sosiale kostnader i ungdomsjobber enn i voksenjobber. I jobber hvor ungdom er mest produktive, kan det være større økonomiske kostnader enn de øvrige jobbene.

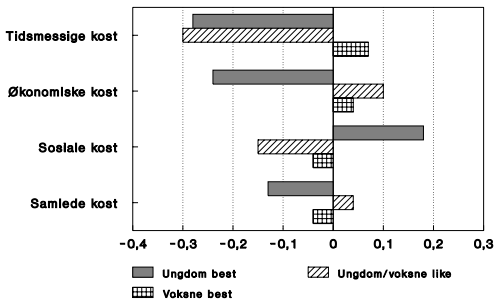
FIG 8.1



Figur 8.1 Kostnadene ved oppsigelse etter 3 måneders ansettelse. Avvik fra gjennomsnittet for alle jobber. Ledige stillinger våren 1993

Figur 8.2 tyder på at en oppsigelse etter 2 års ansettelse medfører mindre tidsmessige kostnader i ungdomsjobber enn i voksenjobber. De sosiale kostnader er fortsatt mindre enn gjennomsnittlig for de jobber hvor ungdom og voksne kan være like produktive. Men for jobber hvor ungdom er best, er de større enn gjennomsnittlig.

FIG 8.2



Figur 8.2 Kostnadene ved oppsigelse etter 2 års ansettelse. Avvik fra gjennomsnittet for alle jobber. Ledige stillinger våren 1993

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
NOU 1994:4

Kontrollen med «de hemmelige tjenester»

Innstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993

Avgitt 7. februar 1994

- Oversendelsesbrev
- Innholdsfortegnelse

Utgiver:
STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
SEKSJON STATENS TRYKNING

Trykt utgave:
ISSN: 0333-2306
ISBN: 82-583-0279-5
Trykk: Falch Hurtigtrykk as, Oslo
OSLO 1994

Elektronisk utgave:
ISSN:0806-2633 (NOU Computerfile)
+//ISBN: 82-583-0279-5// DOCUMENT NOU 1994: 4//NO
HTML-versjon: Falch Infotek as, OSlo

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)



Kapittel 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

Vedlegg R 1 2 3

NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON



MUP
MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING