



Notat

18. oktober 2012

Bilag 1 til besvarelse af Finansudvalgsspørgsmål 1d) 2012

Spørgsmål

Hvorfor antager ministeriet, at et øget arbejdsudbud medfører øget beskæftigelse, og hvor hurtigt antager ministeriets regnemodeller, at et øget arbejdsudbud vil omsættes i øget beskæftigelse og dermed forbedre statens finanser, herunder i perioder med den nuværende ledighed, og hvad er det empiriske og teoretiske grundlag for at ministeriet antager dette?

Svar

Dette bilag uddyber svaret på første del af spørgsmålet og beskriver således sammenhængen mellem øget arbejdsudbud og beskæftigelse såvel empirisk som teoretisk. Spørgsmålet om hastigheden for reformers gennemslag tages op i bilag 2 til besvarelsen.

Der er solidt empirisk og teoretisk belæg for, at øget arbejdsudbud (fx som følge af en arbejdsmarkedsreform) også medfører øget beskæftigelse på sigt. Det gælder både, når man betragter den historiske udvikling, og når man ser på tværs af lande.

Det afspejler grundlæggende, at stigningen i arbejdsudbud og beskæftigelse også medfører større indkomster, og dermed også større efterspørgsel efter arbejdskraft og større kapitalapparat.

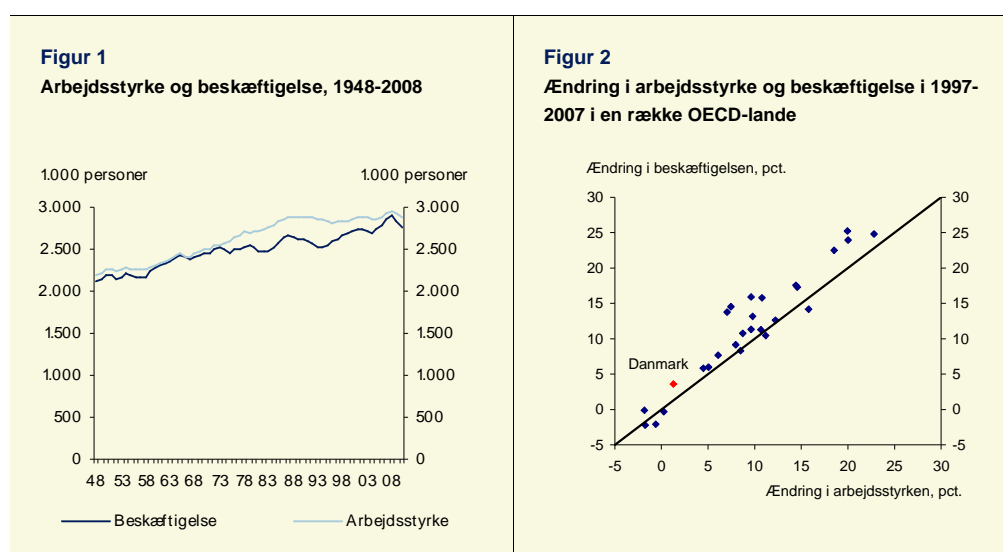
I perioden 1948-2008 er arbejdsstyrken i Danmark steget med ca. 800.000 personer, og beskæftigelsen er steget tilsvarende, omend med betydelige udsving undervejs – blandt andet i forlængelse af oliekriserne og afhængigt af, om strukturerne på arbejdsmarkedet har understøttet lav ledighed, jf. figur 1.

Der har været – og vil også fremadrettet være – perioder med konjunkturudsving, hvor udviklingen i arbejdsstyrke og beskæftigelse kan afvige fra hinanden. Men set over en længere tidshorisont vil højere arbejdsstyrke medføre en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

Sammenhængen mellem arbejdsudbud og beskæftigelse kan også illustreres ved at se på arbejdsstyrken og beskæftigelsen på tværs af lande. For perioden 1997-2007 ligger den procentvise vækst i henholdsvis arbejdsstyrke og beskæftigelse for en række OECD-lande således eksempelvis ret tæt omkring 45-graders-linjen, jf. figur 2. Dvs., at hvis arbejdsstyrken i et givet land i perioden er steget med fx 5 pct., så er beskæftigelsen også steget med ca. 5 pct. i perioden. Hvis punktet ligger på 45 graders linjen er der således samme procentvise stigning i arbejdsudbud og beskæftigelse inden for den viste 10-årsperiode.

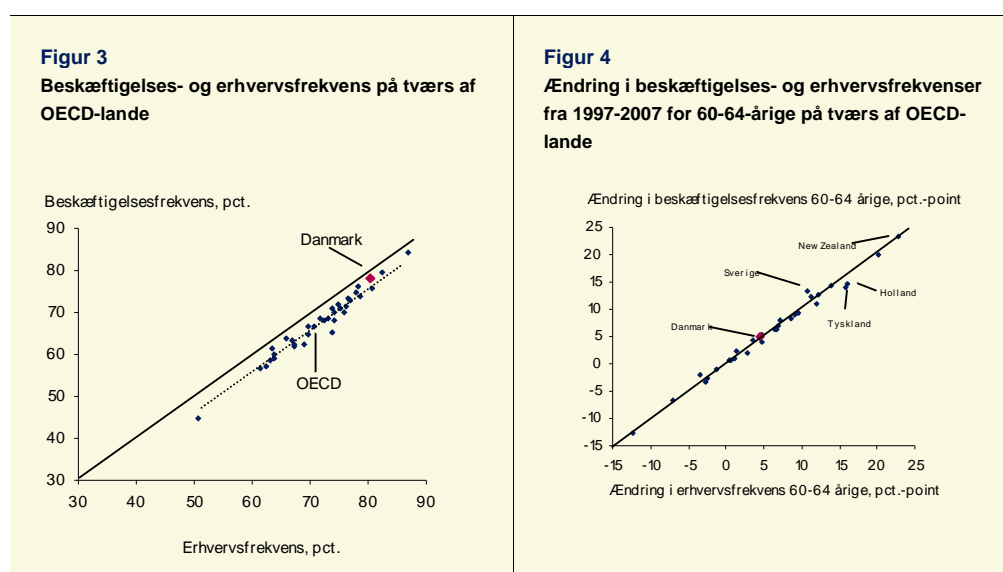
Det bemærkes, at der ikke er nogen tendens til afbøjning i beskæftigelsen. Dvs. selv i lande, hvor der har været en markant stigning i arbejdsudbuddet, er beskæftigelsen vokset i samme omfang inden for den viste 10-årsperiode.

Det samme gælder, når man betragter andelen af personer i arbejdsstyrken og i beskæftigelse. Således ligger andelen af personer i arbejdsstyrken og i beskæftigelse (dvs. erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen) i en række OECD-lande i 2007 meget tæt på en 45-graders-linje, jf. figur 3. Det vil sige, at hvis erhvervsdeltagelsen i et land er fx 5 pct.-point højere end i et andet land, vil beskæftigelsesfrekvensen omtrentligt være tilsvarende højere.



Kilde: Reformpakken 2020, Finansministeriet 2011.

Kilde: OECD Labour Force Statistics



Anm.: Figuren viser erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser for 15-64-årige i 2007.

Kilde: Reformpakken 2020, Finansministeriet 2011.

Kilde: Reformpakken 2020, Finansministeriet 2011.

Sammenhængen gælder også, hvis man fx ser på udvalgte aldersgrupper. Således ligger ændringen i beskæftigelses- og erhvervsfrekvensen for 60-64-årige i 1997-2007 på tværs af OECD-lande tæt på en 45-graders linje, jf. figur 4. Det vil sige, at hvis erhvervsdeltagelsen for 60-64-årige i et land er steget fx 5 pct.-point mere end i et andet land, vil beskæftigelsesfrekvensen være steget omtrentligt tilsvarende mere.

Det er primært lande, som har gennemført pensionsreformer og strammet betingelserne for førtidig tilbagetrækning, som har haft fremgang i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen for 60-64-årige, fx Sverige, Tyskland, Holland og, i mindre grad, Danmark. For Danmark er det primært virkninger af efterlønsreformen fra 1998/99 samt stop for tilgangen til overgangsydelsen, der i den betragtede periode har bidraget til øget erhvervsdeltagelse i de ældre aldersgrupper, jf. senere.

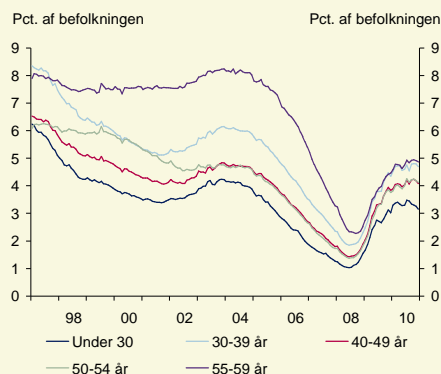
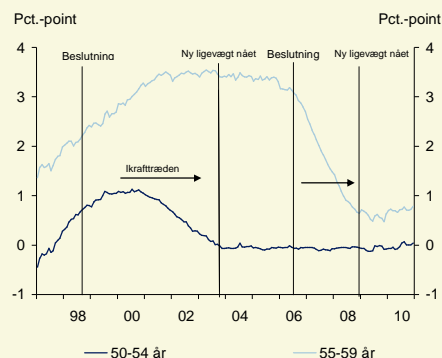
Erfaringer fra arbejdsmarkedsreformer

Erfaringer fra tidligere arbejdsmarkedsreformer viser ligeledes en tæt sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse¹. Erfaringerne peger endvidere på, at virkningerne kan komme relativt hurtigt. Det gælder fx erfaringerne fra ungeindsatsen i 1990'erne og afskaffelsen af særregler for 50-59-årige ledige.

I forbindelse med dagpengereformen i 1993 fik efterlønsberettigede over 50 år mulighed for at forlænge dagpengeperioden frem til efterlønsalderen, hvis de opbrugte den almindelige dagpengeret. Den forlængede dagpengeret blev afskaffet for de 50-54-årige med arbejdsmarkedsreformen i 1998 og for de 55-59-årige med Velfærdsaftalen i 2006. Afskaffelsen medførte i begge tilfælde en hurtig nedbringelse af merledigheden for disse aldersgrupper i forhold til de 40-49-årige, jf. figur 5 og 6.

Den fulde reduktion af merledigheden blev opnået i løbet af 4-5 år ved afkortningen af dagpengeperioden for de 50-54-årige i takt med, at alle årgange i aldersgruppen gradvist blev omfattet af regelændringen. Merledigheden for aldersgruppen forsvandt altså relativt hurtigt på trods af, at ledigheden generelt var stigende under konjunktursvækkelsen fra 2001 til 2004, og at ledigheden var højere end i dag. Reduktionen af merledigheden for 55-59-årige blev opnået i løbet af 2-3 år, hvor konjunkturerne var særligt gode.

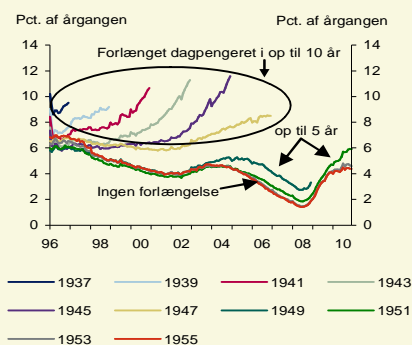
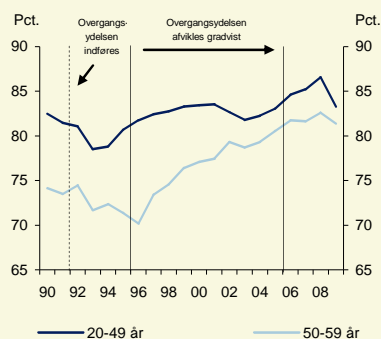
¹ I dette bilag omtales en reduktion i den strukturelle ledighed, der ved uændret arbejdsstyrke øger den strukturelle beskæftigelse, som en stigning i "arbejdsudbuddet".

Figur 5**Dagpengeledighed efter alder****Figur 6****Aldersgruppens merledighed i forhold til 40-49-årige**

Anm.: Bruttoledigheden omfatter passive og aktiverede dagpengemodtagere. Den forlængede dagpenget for 50-59-årige blev indført i 1994 i forbindelse med forkortelsen af den almindelige dagpengeperiode. Samtidig blev overgangsydelsen udvidet til at omfatte 50-54-årige langtidsledige. Lukningen for tilgang til overgangsydelsen i 1996 indebar bl.a., at flere 50-59-årige blev omfattet af de særlige dagpengeregler, hvilket afspejles i en stigende merledighed for 50-54-årige frem til midt-2000 og for 55-59-årige frem til midt-2001.

Kilde: CRAM, RAM, bestandsstatistikken, AMFORA og egne beregninger

Faldet i merledigheden kan også illustreres for de enkelte årgange, der blev omfattet af de nye regler, jf. figur 7. For de årgange, som havde mulighed for at forlænge dagpenget, er der en tydelig tendens til, at ledigheden for årgangen stiger markant op mod 60-års alderen (årgangene markeret i ovalen i figur 7). Denne tendens ophører for de senere årgange, i takt med at reglerne for forlængelse af dagpenget udfases. Årgangene, som var født før 1949, havde ret til forlængelse af dagpengeperioden med op til 10 år, og har haft markant højere ledighed end fx årgang 1955, som ikke har haft forlænget dagpengeperiode.

Figur 7**Dagpengeledighed efter fødselsår****Figur 8****Overgangsydelsens betydning for udviklingen i beskæftigelsen for de 50-59-årige**

Anm.: Bruttoledigheden omfatter passive og aktive dagpengemodtagere

Kilde: CRAM, RAM, bestandsstatistikken, AMFORA og egne beregninger

Kilde: Danmarks Statistik

Efter reduktionen af dagpengeperioden for de 50-54-årige og de 55-59-årige er merledigheden næsten væk. De 50-54-årige har således i 2010 samme ledighedsprocent som de 40-49-årige, og de 55-59-årige har samme ledighedsprocent som de 30-39-årige.

Faldet i ledigheden skyldes ikke, at flere 50-59-årige har trukket sig ud af arbejdsstyrken, idet faldet er sket samtidig med, at erhvervsfrekvensen for de 50-59-årige er steget i forhold til yngre grupper.

Det er oplagt ikke konjunkturforskel, der medførte en nedbringelse af merledigheden for disse grupper i forhold til andre. Merledigheden er da heller ikke taget til igen siden 2008, hvor konjunkturerne er blevet svækket, og den samlede ledighed er steget.

Et andet eksempel er overgangsydelsen, som blev indført i 1992 for 55-59-årige langtidsløse a-kassemedlemmer og i 1994 blev udvidet til også at omfatte 50-54-årige. Ordningen indebærer, at andelen af 50-59-årige i beskæftigelse faldt fra 1992 til 1996, selvom beskæftigelsesfrekvensen for de 20-49-årige generelt var uændret eller svagt stigende, jf. figur 8. Efter at tilgangen til ordningen blev lukket i 1996, skete det omvendte: nemlig at beskæftigelsen for de 50-59-årige voksede kraftigere end for andre aldersgrupper. Overgangsydelsen havde således primært som konsekvens at reducere beskæftigelsen.

Virkning på de offentlige finanser af højere strukturel beskæftigelse

De offentlige finanser styrkes isoleret set, når beskæftigelsen øges. Det skyldes dels, at det offentlige får flere indtægter fra skat og afgifter, dels at det offentlige kan spare udgifter til overførselsindkomst, jf. boks 1.

Hvis der er tale om en varig, strukturel forøgelse af beskæftigelsen – fx gennem en lavere strukturledighed – vil der også være tale om en varig, strukturel forbedring af de offentlige finanser, som styrker den finanspolitiske holdbarhed. Dette vil gælde, også selvom reformens fulde virkning på den faktiske beskæftigelse først optræder på lidt længere sigt.

Boks 1**Virkning på offentlige finanser ved overgang fra overførsel til beskæftigelse – illustrativt eksempel**

Som tommelfingerregel vil det forbedre de offentlige finanser strukturelt med omkring 300.000 kr. årligt, hver gang en overførselsmodtager opnår almindelig beskæftigelse (i den private sektor til en gennemsnitlig løn), jf. tabel a. Det skyldes, at det offentlige både sparer udgifter til overførselsindkomst og samtidig får flere indtægter fra skat og afgifter.

For den enkelte – der fx overgår fra ledighed til beskæftigelse – vil den samlede disponible indkomst øges. Illustrativt øges de private forbrugsmuligheder med omkring 100.000 kr., idet arbejdsindkomsten efter skat er højere end den tidligere overførselsindkomst, jf. tabel a.

I dette eksempel forbedres de offentlige finanser med 300.000 kr. Det er sammensat af sparede indkomstoverførsler på 100.000 kr. (efter skat) samt øgede skatte- og afgiftsindtægter fra arbejdsindkomst på 200.000 kr.

Tabel a**Illustration: Overgang fra ledighed til beskæftigelse. Virkning for den enkelte og for det offentlige**

	For den enkelte	For det offentlige
	Kr.	Kr.
Indkomstoverførselsudgifter (brutto før skat)	-200.000	200.000
- heraf skat og afgifter	100.000	-100.000
A. Indkomstoverførsler (netto før skat)	-100.000	100.000
Arbejdsindkomstindkomst ved beskæftigelse (brutto før skat)	400.000	
Øgede skatte- og afgiftsindtægter af arbejdsindkomst	-200.000	200.000
B. Efter skat	200.000	200.000
C. Virkning i alt (A+B)	100.000	300.000

Anm.: Forenklet regneeksempel med runde tal.

Med budgetloven, 2020-planen og EU-henstillingen vedrørende 2013 er finanspolitikken tilrettelagt med udgangspunkt i givne mål for udviklingen i den strukturelle saldo for den offentlige sektor. Derfor vil reformer, som forbedrer de offentlige finanser strukturelt, give mulighed for at øge den offentlige efterspørgsel (eller nedsætte skatterne) i takt med reformens virkning på den strukturelle saldo. Det gælder også, selvom reformerne først har fuld virkning på den faktiske offentlige saldo på lidt længere sigt.

Det betyder, at anvendelsen af reformgevinster på den strukturelle saldo, i takt med at de vurderes at indtræde, kan understøtte, at det øgede arbejdsudbud relativt hurtigt finder beskæftigelse, jf. nedenfor.

Det bemærkes, at forslaget til finanslov for 2013 og 2020-planen opfylder de centrale finanspolitiske mål for den strukturelle saldo. Det er i modsætning til en lang

række andre lande, hvor både reformer og traditionelle finanspolitiske stramninger vil være nødvendige for at sikre holdbare offentlige finanser.

Hvor hurtigt tilpasses beskæftigelsen til ændret arbejdsudbud?

Generelt afhænger tilpasningshastigheden af de institutionelle forhold på arbejdsmarkedet (lovgivning, aftalesystemer mv.) og i økonomien generelt. Hvis de institutionelle forhold indebærer let adgang til både ansættelse og afskedigelse og ikke medfører væsentlige trægheder i løn- og prisdannelsen, vil øget arbejdsudbud alt andet lige hurtigere føre til en tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

Et udtryk for arbejdsmarkedets fleksibilitet og dermed muligheden for at finde job fås ved at betragte "jobomsætningen", som er et udtryk for, hvor mange jobåbninger, der er besat inden for en given periode. Jobomsætningen er høj i Danmark, også efter den globale krise satte ind. I 2011 har ca. 550.000 personer skiftet fra et job til et andet eller fra ledighed til job (i gennemsnit ca. 45.000 pr. måned)². Det svarer omtrent til hver 5. af alle beskæftigede. Antallet af ledige, der overgår fra dagpenge til beskæftigelse mv., ligger aktuelt på ca. 15.000-20.000 pr. måned.

Den høje jobomsætning selv under svage konjunkturer er en af de mekanismer, hvorigennem den danske "flexicurity-model" forebygger høj langtidslidighed sammenlignet med andre lande. Antallet af jobåbninger understøtter således jobmulighederne for ledige, og aktiv jobsøgning tilskyndes af de reformer af arbejdsmarkedspolitikken, der er gennemført siden starten af 1990'erne.

Tilpasningshastigheden kan også afhænge af, om konjunktursituationen understøtter en tilpasning opad i beskæftigelsen. Under højkonjunkturer med pres på arbejdsmarkedet kan tilpasningen ske meget hurtigt.

Beskæftigelsens tilpasning til øget arbejdsudbud afhænger bl.a. af, hvordan reformer, som øger arbejdsudbuddet, påvirker den samlede efterspørgsel i økonomien.

Den private efterspørgsel påvirkes af øget arbejdsudbud gennem en række kanaler. Blandt andet øges de private indkomster og forbrugsmuligheder, i det omfang flere kommer i beskæftigelse, hvilket øger privatforbrug og investeringer. Virksomheder, der hurtigere får besat stillinger eller får bedre adgang til kvalificeret arbejdskraft, vil kunne opnå styrket konkurrencekraft – herunder via reduceret lønpres og bedre konkurrenceevne, hvis det øgede arbejdsudbud overgangsvist indebærer større ledighedsgab. Det øger muligheder for afsætning og kan føre til øgede investeringer i kapitalapparat.

Styrken af disse mekanismer (og hastigheden, hvormed de virker) afhænger bl.a. af husholdningers og virksomheders forventninger til de fremtidige indkomster, skatter samt forbrugs- og investeringsmuligheder. I mindre gunstige konjunkturer

² Ifølge nyhedsbrevet Agenda nr. 20 af 16. oktober 2012 har i alt 175.000 personer (på baggrund af oplysninger fra Eurostats) skiftet job i perioden april til juni i 2012, svarende til i gennemsnit knap 60.000 personer pr. måned.

er sandsynligheden for en kortsigtet forøgelse af den private efterspørgsel formetlig mindre end i gode konjunkturer.

For de offentlige finanser indebærer øget arbejdsudbud som nævnt en forbedring af den strukturelle offentlige saldo og den finanspolitiske holdbarhed, uanset om det øgede arbejdsudbud finder beskæftigelse med det samme eller over nogle år. Dette øgede finanspolitiske råderum kan (ved uændret struktursaldo og holdbarhed) benyttes til umiddelbart at understøtte efterspørgselen i økonomien gennem øgede offentlige udgifter eller lavere skat.

Dermed kan gevinsten for de offentlige finanser af reformer, der styrker arbejdsudbuddet, bidrage til, at reformvirkningerne realiseres hurtigere. Reforme, der øger arbejdsudbuddet, vil således kunne fremme vækst og beskæftigelse på kort sigt også i mindre gode tider, dvs. selv hvis ledigheden i en periode ligger over sit strukturelle niveau.

Til illustration viser en række konkrete beregningseksempler på ADAM-modellen, at ca. to tredjedele af virkningen kan forventes realiseret inden for 3 år og mellem tre fjerdedele og op til den fulde virkning efter 5-7 år, jf. notatet "Hvor hurtigt tilpasses beskæftigelsen til ændret arbejdsudbud – konkrete beregningseksempler på ADAM-modellen" (Bilag 2). I det omfang, reformerne bidrager til at skabe øget tillid til den økonomiske politik og styrker virksomheder og husholdningers forventninger til fremtidige indkomster, kan beskæftigelsesvirkningerne realiseres hurtigere.