

# Det er lettere at holde folk i arbejde end at skabe nye jobs

Finanspolitikken er ifølge Finansministeriet svagt uholdbar. Med en indsats for at holde ledigheden nede og sikre at svage grupper, som er kommet i beskæftigelse under højkonjunkturen, ikke forvinder helt ud af arbejdsmarkedet igen, er der imidlertid en god chance for at sikre holdbarheden. Det er nemlig lettere at fastholde folk som er i arbejde end først at se arbejdspladserne forsvinde for derefter at lave nye reformer, der skal få flere i beskæftigelse.

af Chefanalytiker **Martin Madsen**

**18. august 2009**

## Analysens hovedkonklusioner

- Hvis ikke der kommer mere gang i væksten, står vi til at miste den beskæftigelsesfremgang, vi har haft under det seneste opsving.
- Flere år med stigende arbejdsløshed betyder flere langtidsledige og flere som mister eller får reduceret deres kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. Det kan gøre det langt sværere at få reduceret arbejdsløsheden igen, når konjunkturerne vender. Omvendt vil tiltag for at fastholde en høj beskæftigelse i krisetider give en varigt højere beskæftigelse.
- En central forudsætning for, at finanspolitikken er langtidsholdbar, er, at der i den nuværende krise gøres en indsats for at fastholde flest mulig af dem, som er kommet i beskæftigelse under de seneste års højkonjunktur frem for at se på, at ledighedskøen stiger kraftigt igen, og svage grupper udstødes fra arbejdsmarkedet.
- AE anbefaler en vækstpakke med fokus på rentable og relevante offentlige investeringer samt en øget uddannelsesindsats for at holde beskæftigelsen høj. Det er alt andet lige lettere end at en Arbejdsmarkedskommission nu skal komme med reformforslag til at øge beskæftigelsen efter arbejdspladserne er mistet.

## Kontakt

Chefanalytiker  
Martin Madsen  
Tlf. 33 55 77 18  
Mobil 20 95 64 05  
mm@ae.dk

Presseansvarlig  
Janus Breck  
Tlf. 33 55 77 25  
Mobil 40 61 34 38  
jb@ae.dk

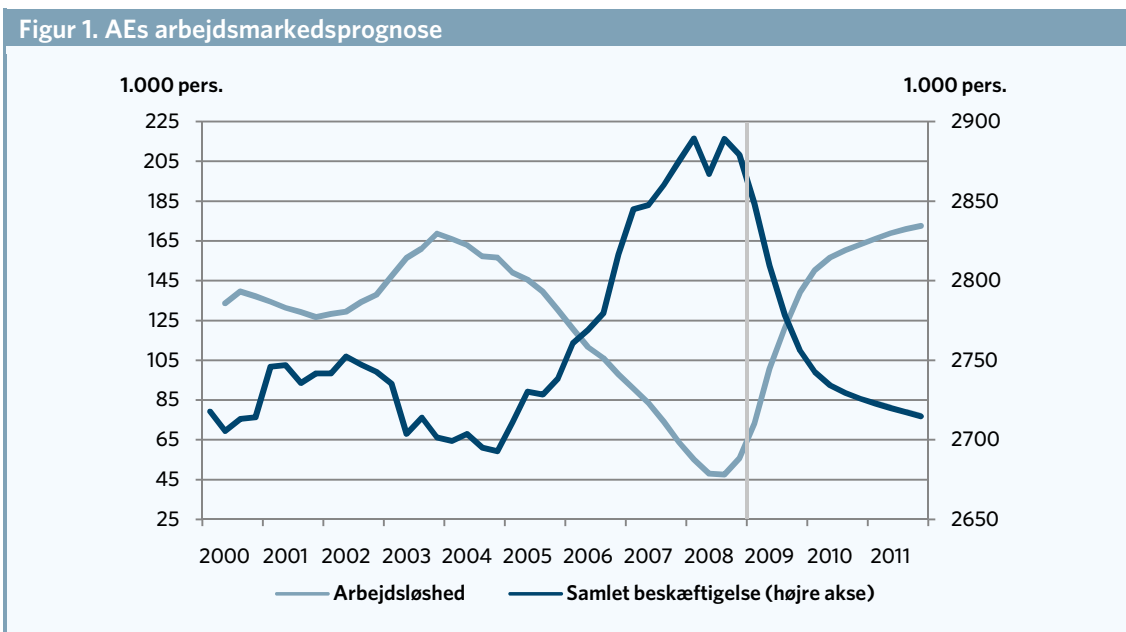
## Nedturen på arbejdsmarkedet kalder på politisk handling

Arbejdsmarkedet er inde i en voldsom nedgang. Selvom faldet i BNP bremses, og væksten forventes at vende til positiv i 2. halvår 2009, er det ikke ensbetydende med, at det går godt i dansk økonomi. Hvis vi skal undgå faldende beskæftigelse, skal væksten således op over 1½ pct. Det sker formentlig først i 2011, hvor vi nærmer os BNP-vækstrater, der ligner "normalen" og som derfor kan forventes at trække gang i arbejdsmarkedet igen. Dertil kommer, at arbejdsmarkedet altid reagerer med forsinkelse i forhold til væksten.

Hvis ikke der kommer mere gang i væksten, understøttet af nye og ambitiøse vækstpakker, står vi til at miste stort set hele den fremgang, vi har haft på arbejdsmarkedet under det seneste opsving. Det viser figur 1, der viser AEs vores seneste prognose for arbejdsløshed og beskæftigelse

Arbejdsløsheden har passeret 105.000 i juni 2009. AE forventer fremadrettet, at ledigheden stiger til mere end 170.000 arbejdsløse ved udgangen af 2011. Arbejdsløsheden tegner imidlertid kun den ene del af arbejdsmarkedets nedgang. Afgangen fra arbejdsmarkedet som følge af befolkningsmæssig udvikling - og som ikke fanges i ledighedsstatistikken - på ca. 50.000 personer frem mod 2011 vil yderligere bevirke, at beskæftigelsen ventes at falde med 175.000 personer.

Regeringen har kaldt den rekordlave arbejdsløshed i 2008, for "det største socialpolitiske fremskridt i årtier". Udsigten til, at vi taber stort set hele den fremgang igen, må således være det største socialpolitiske tilbageskridt i årtier. Det er en udvikling, der kalder på politisk handling.



Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik og ADAM.

## Dårlige konjunkturer påvirker strukturerne på arbejdsmarkedet negativt

De historiske erfaringer viser, at arbejdsløsheden har det med at "bide sig selv i halen", dvs. at den udvikler sig trægt. Flere år med stigende arbejdsløshed betyder flere langtidsledige og flere, der mister eller får reduceret deres kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. Det kan gøre det langt sværere at få reduceret arbejdsløsheden igen, når konjunkturerne vender, fordi arbejdsmarkedsstrukturerne er

blevet forværret. Når krisen er slut, og der er brug for hænderne igen, risikerer man således at stå tilbage med en mindre (effektiv) arbejdsstyrke.

At der er en sammenhæng mellem konjunktur og strukturudvikling – således at en dårlig konjunkturudvikling kan forværre de underliggende strukturer i økonomien til skade for vækst og den finanspolitiske holdbarhed på sigt påpeges også i De Økonomiske Vismænds forårsrapport 2009 side 99, hvor der står:

*”Der er dog en risiko for, at den strukturelle ledighed begynder at stige de kommende år. Den høje ledighed vil resultere i flere langtidsledige, hvilket kan føre til stigende strukturel ledighed. Det skyldes, at de langtidsledige mister kompetencer efter længere tids fravær fra arbejdsmarkedet og derved får sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse. Samtidig med at ledigheden stiger, er det planlagt at gennemføre en omfattende reform af beskæftigelsessystemet... Dette kan lægge et yderligere opadgående pres på den strukturelle ledighed”.*

Det er imidlertid ikke kun i forhold til arbejdsløsheden, at vi risikerer at tabe strukturelle fremskridt på gulvet igen, men ligeledes i forhold til arbejdsstyrken. Vi i de kommende år overfor en markant nettoafvandring fra arbejdsmarkedet på op i mod 50.000 personer. Det skal ses i forhold til, at Arbejdsmarkedskommissionen oprindeligt blev bedt om finde initiativer, der øger arbejdsstyrken svarende til i størrelsesorden 50.000 personer for at lukke hullet i regeringens 2015-plan. Selvom noget af nedgangen i arbejdsstyrken skyldes, at udenlandsk arbejdskraft tager hjem igen, er der fortsat tale om et massivt fald i arbejdsstyrken for danskere.

Flere undersøgelser baseret på registerdata peger på en klar sammenhæng mellem ledighed og sandsynligheden for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Analyser fra Det Økonomiske Råd og Finansministeriet viser således, at sandsynligheden for at gå på efterløn øges markant i tilfælde af ledighed, og at langtidsledighed øger denne sandsynlighed yderligere, jf. tabel 1. Når de ældre først har trukket sig, kommer de sjældent tilbage igen, selvom konjunkturerne vender.

**Tabel 1. Mer-sandsynlighed for overgang til efterløn som følge af ledighed**

Korttidsledighed	Knap 1½ gang
Langtidsledighed	Godt 2 gange
Ledighed i året	Godt 5 gange

Kilde: AE pba. Finansministeriet og Det Økonomiske Råd.

Desuden viser historien, at dårlige konjunkturer og deraf afledt høj ledighed har ledt til politiske reaktioner i form af oprettelse af tilbagetrækningsordninger (overgangsydelse og efterløn), der har åbnet muligheden for og øget tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet.

## Regeringens krisetiltag modgår blot ledighedsstigningen i juni måned

Regeringen har med fremrykningen af visse offentlige trafikinvesteringer, forøgelsen af de kommunale anlægsloft i 2009 og 2010 samt vedtagelsen af Forårspakke 2.0 taget en række initiativer, der skal modvirke den meget alvorlige økonomiske nedtur.

Finansministeriet vurderede imidlertid selv i et svar til Finansudvalget (på spørgsmål nr. 86 af 13. marts 2009), at de tiltag, der er blevet taget efter Finansloven 2009, kun løfter beskæftigelsen med 8.500 i år. Det er kun lidt over de 7.400 personer som ledigheden steg med i juni måned. I det lys synes regeringens håndtering af den tiltagende arbejdsmarkedskrise relativt passiv.

**Tabel 2. Beskæftigelsesvirkning i 2009 sfa. regeringens krisetiltag**

	1.000 personer
1. Grøn transportpolitik	1½
2. Tilskudspulje til renovering mv.	1½
3. Løft af kommunale anlæg i 2009	1½
4. Kredittider	½
5. Udbetaling af SP-midler	3½
6. Skattereform	0
<b>7. Regeringens krisetiltag i alt (1+2+3+4+5+6)</b>	<b>8½</b>

Kilde: Finansministeriet svar til Finansudvalgets spørgsmål nr. 86 af 13. marts 2009.

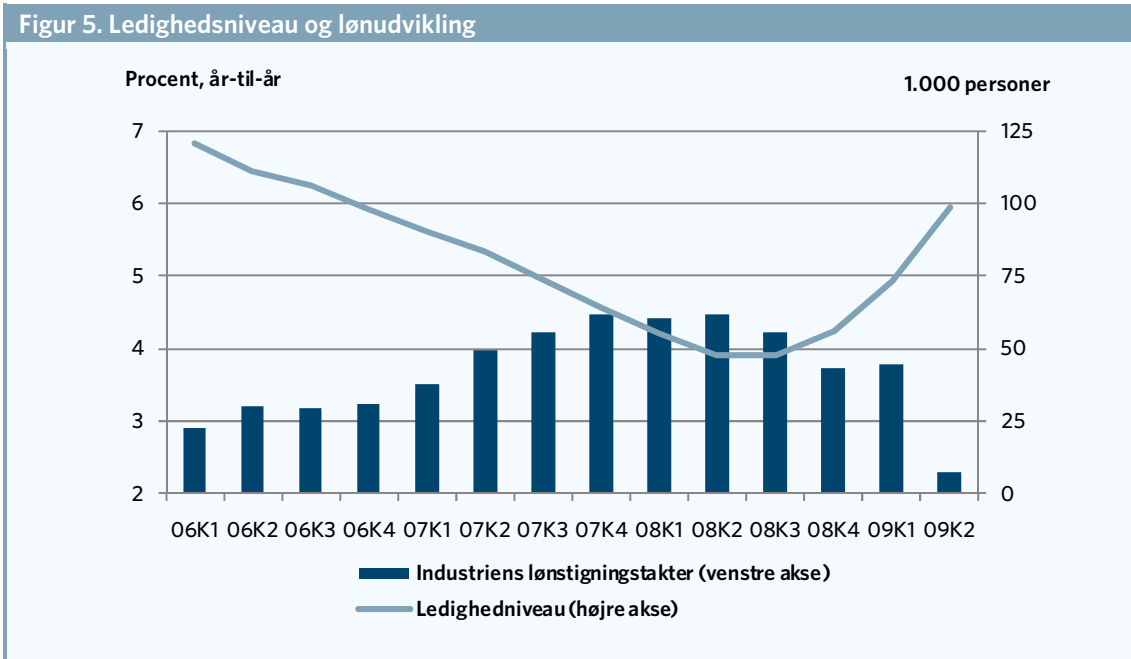
## Faktisk og strukturel ledighed er omdrejningspunkterne ift. holdbarhed og krisetiltag

Vurderinger af niveauet for den strukturelle ledighed er det helt centrale omdrejningspunkt i både vurderingen af den økonomiske konjunktursituation, dvs. hvornår der bør føres aktiv finanspolitik samt i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed.

Den strukturelle ledighed er et udtryk for det ledighedsniveau, der er foreneligt med en stabil og ikke-accelererende inflation (også kaldet NAIRU Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment).

Arbejdsløsheden i juni 2009 var 105.000 personer. Det svarer præcist til Finansministeriets skøn for den strukturelle ledighed i Finansministeriets Økonomiske Redegørelse fra maj 2009. Lidt forsimplet kan siges, at der bør føres aktiv finanspolitik, når ledigheden er større end den strukturelle ledighed og omvendt. Der er dog stor usikkerhed omkring niveauet for den beregnede strukturelle ledighed. Vis-mændene vurderer, at usikkerheden er ±30.000 personer. Det kan derved ikke udelukkes, at den strukturelle ledighed er 75.000 personer. Dermed blev den passeret for flere måneder siden.

Givet at lønstigningstakten er aftaget i andet halvår i 1 halvår 2009, hvor ledigheden i perioden steg fra 48.000 til godt 100.000 fuldtidsledige – tyder det på, at den strukturelle ledighed i øjeblikket er under Finansministeriets 105.000 personer. Det fremgår af figur 2.



Anm. 2. kvartal 2009 er baseret DAs lønstatistik.  
 Kilde: AE pba. Danmarks Statistik og Dansk Arbejdsgiverforening.

Er den strukturelle ledighed 75.000 personer, og ikke 105.000 personer som i Finansministeriets beregninger, vil det isoleret set øge den finanspolitiske holdbarhed med 9 mia. kr. sammenlignet med Finansministeriets beregninger. Det fremgår af tabel 4.

**Tabel 3. Strukturel ledighed og virkning på finanspolitikens holdbarhed**

Strukturel ledighed i 2009	Antal pers.
1. Finansministeriets centrale skøn	105.000
2. Nedre usikkerhedsgrænse i beregning af strukturel ledighed	75.000
Forbedring af finanspolitisk holdbarhed	Mia. kr.
3. Ledighed ender på Finansministeriets nedre grænse	9
4. Ledighed bider sig fast på 105.000 personer	0

Kilde: AE pba. Finansministeriets Økonomisk Redegørelse maj 2009.

Som ovenstående viser, påvirker det strukturelle ledighedsniveau altså den finanspolitiske holdbarhed markant. Sætter de dårlige konjunkturer, vi oplever i øjeblikket, sig negativt i strukturerne på arbejdsmarkedet med den konsekvens, at den strukturelle ledighed stiger, koster det således på den finanspolitiske holdbarhed. En central forudsætning for, at finanspolitikken er langtidsholdbar, er således, at der i den nuværende krise gøres en indsats for at fastholde flest mulig af de personer, som er kommet i beskæftigelse under de seneste års højkonjunktur frem for at se passivt til, mens at ledighedskøen stiger kraftigt, og svage grupper igen udstødes fra arbejdsmarkedet.

Lader vi stå til i forhold til den stigende arbejdsløshed, risikerer vi, at arbejdsløsheden bider sig fast på de 105.000 personer eller måske på et endnu højere niveau. Det viser erfaringerne fra 1970'erne og 1980'erne.

**AE: Hold beskæftigelsen høj med ambitiøs vækstpakke**

AE forventer ikke, at regeringens krisetiltag kan forhindre, at vi taber stort set hele den beskæftigelsesfremgang, der har været under det seneste opsving. Derfor er AEs vurdering, at der er brug for nye vækstinitiativer med fokus på offentlige investeringer i størrelsesorden 30 mia. kr., samt tiltag der fremadrettet kan løfte arbejdsstyrkens uddannelsesniveau. AEs anbefalinger ligger på linje med Vis-mændenes anbefaling i deres årsrapport 2009.

En effektiv vækstpakke bør dels fokusere på offentlige investeringer i nedslidte offentlige bygninger og anlæg, som uanset konjunktursituationen skal laves, dels på øget uddannelse og opkvalificering, så man høster gevinster af uddannelse samtidigt med, at arbejdsstyrkens kvalifikationer tilpasses den stadig stigende efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft.

En indsats for at holde ledigheden nede og fastholdes svage grupper og ældre på arbejdsmarkedet vil medvirke til at sikre den finanspolitiske holdbarhed. Derfor er AE fortalende for en vækstpakke, der kan holde beskæftigelsen høj. En vækstpakke, der stimulerer efterspørgslen, vil nemlig have varig virkning på arbejdsmarkedet ved at modgå, at ledigheden blandt svage grupper, indvandrere og ældre bider sig fast på et højere niveau og at flere udstødes fra arbejdsmarkedet.

Det er lettere at fastholde folk, som allerede er i arbejde, end først at se arbejdspladserne forsvinde for derefter at sætte Arbejdsmarkedskommission til at foreslå og gennemføre nye reformer, der skal få flere i beskæftigelse, når arbejdspladserne først er tabt.