



Fordobling af langtidsledige koster dyrt på de offentlige finanser

Flere arbejdsløse risikerer at blive fanget i langtidsledighed med stigende strukturel ledighed til følge. Dermed går flere års gevinster i form af, at flere ældre har udskudt deres tilbagetrækning og flere af de svage grupper er kommet i arbejde, tabt i de kommende år. Udviklingen skader den finanspolitiske holdbarhed med milliarder af kroner. Der er derfor behov for en vækstpakke og et øget fokus på uddannelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik.

af senioranalytiker **Jes Vilhelmsen**
og specialkonsulent **Erik Bjørsted**

26. august 2009

Analysens hovedkonklusioner

- Knap 20 pct. af de nyledige er efter et år endnu ikke kommet i beskæftigelse. Med den eksplosive vækst i antallet af nyledige er der risiko for en fordobling af antallet af langtidsledige fra 20.000 til 40.000 frem til næste sommer.
- Med den nuværende arbejdsmarkedskrise er der stor risiko for, at strukturerne på arbejdsmarkedet påvirkes negativt, hvilket resulterer i højere strukturel ledighed. Der er derfor brug for handling nu i form af vækstinitiativer og intensivering af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Alternativet er, at det finanspolitiske råderum mindskes betydeligt.
- OECD forventer en stigning i den strukturelle ledighed på ca. 15.000 fuldtidspersoner fra 2008 til 2010. Det vil betyde at, den strukturelle ledighed svækker de offentlige finanser med over 4,5 mia. kr. i 2010. OECD vurderer samtidig, at den strukturelle ledighed kan stige yderligere op til 25.000 personer frem mod 2017. Det koster ca. 7 mia. kr. på den finanspolitiske holdbarhed.
- Det kan derfor have store negative konsekvenser – og koste dyrt på de offentlige finanser – ikke at gribe ind overfor den stigende ledighed.

Kontakt

Direktør

Lars Andersen

Tlf. 33 55 77 17

Mobil 40 25 18 34

la@ae.dk

Presseansvarlig

Janus Breck

Tlf. 33 55 77 25

Mobil 40 61 34 38

jb@ae.dk

Resumé

Den nuværende arbejdsmarkedskrise kan sætte grimme spor i strukturerne på arbejdsmarkedet. Vejen tilbage i beskæftigelse efter en fyring er blevet længere, og samtidig er antallet af nyledige eksploderet de første fire måneder i 2009. Flere arbejdsløse risikerer derfor at blive fanget i langtidsledighed med stigende strukturel ledighed til følge.

Når 17 procent af de nyledige fortsat er ledige efter 52 ugers ledighed, varsler det nye tider med flere langtidsledige. Hvis afgangsmønstret ud af ledighed i det kommende år, ligner afgangsmønstret fra året før, vil der, som tabel 1 viser, komme op til 23.000 flere langtidsledige fra gruppen af nyledige på 134.000 personer. Det svarer til en fordobling i antallet af langtidsledige.

Tabel 1. Ledighed og langtidsledighed

Antal nyledige	Andel uden beskæftigelse efter ét år	Mulig tilgang af langtidsledige
Antal pers.	Pct.	Antal pers.
133.717	17	22.731

Anm.: Antallet af nyledige er målt over perioden uge 12 i 2008 til uge 11 i 2009 jf. a-kassernes registreringer.
Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM.

Siden 2005 er det ellers lykkedes at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen markant blandt potentielle efterløns- og kontanthjælpsmodtagere og blandt grupper, som normalt ville være på ledighedsydelse. Samlet er arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt personer uden for arbejdsstyrken øget med 50.000 fuldtids-personer fra 2005 til 2008.

Mistes disse gevinster, og kommer der flere langtidsledige, skader det den finanspolitiske holdbarhed med milliarder af kroner og gør det endnu sværere at få finanspolitikken til at hænge sammen.

Sidst vi havde en økonomisk krise i 2002/2003 kom den strukturelle ledighed iflg. vismændene op på ca. 120.000 ledige, hvilket er ca. 20.000 flere end i dag. I finanspolitiske holdbarhedstermer svarer det til 5-6 mia. kr. årligt. Det vil sige, at havde det ikke været for stigningen i den strukturelle ledighed, havde der været 5-6 mia. ekstra kr. til finanspolitikken om året.

Som tommelfingerregel kan man sige, at en reduktion i den strukturelle ledighed på 1 pct. enhed øger det finanspolitiske råderum med 8 mia. kr. OECD mener, at den strukturelle ledighed under krisen kan stige fra 4,3 pct. til ca. 5,2 pct. Det er en stigning på godt 0,9 pct. enheder eller 25.000 personer, hvilket svarer til, at de offentlige belastes med ca. 7 mia. kr. mere om året.

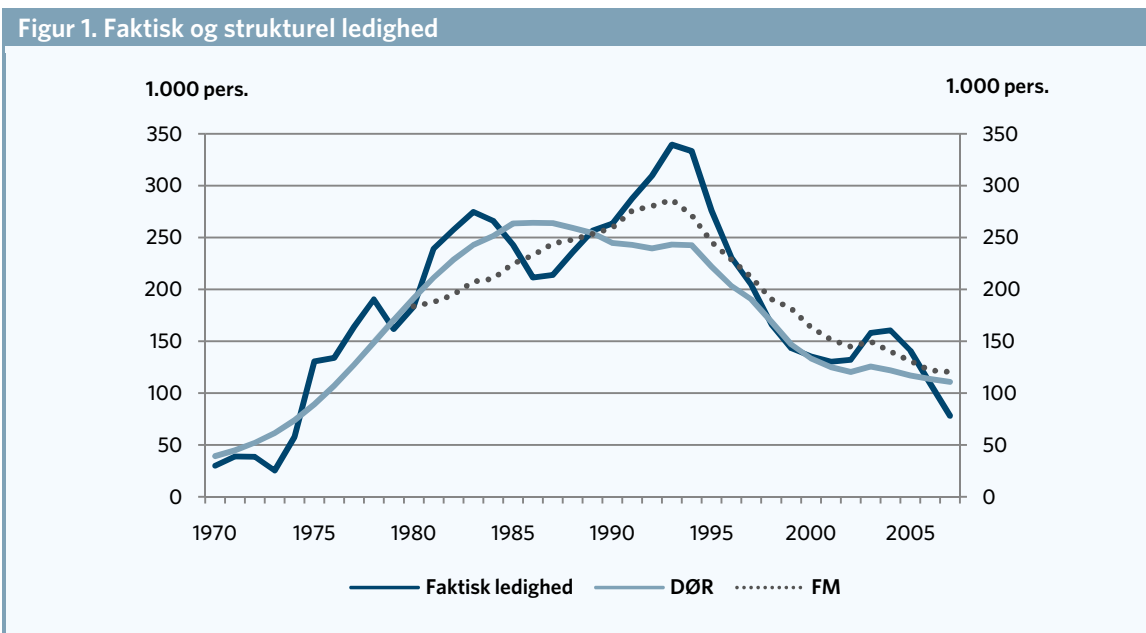
Der er derfor brug for en ambitiøs vækstpakke med fokus på offentlige investeringer og opkvalificering af arbejdsstyrken.

Konjunkturerne påvirker strukturerne på arbejdsmarkedet

Konjunkturer og strukturer opfattes normalt af økonomer som to adskilte ting. Lidt firkantet kan man sige, at strukturerne bestemmer økonomiens langsigtede tilstand, som økonomien vender tilbage til efter konjunktursvingningerne ebber ud. Konjunkturer og strukturer kan imidlertid ikke ses som helt uafhængige af hinanden. Der kan være mekanismer, som binder konjunkturer og strukturer sammen, således at de kortsigtede konjunkturer kan have en varig effekt på de langsigtede strukturer på arbejdsmarkedet.

En måde hvorpå konjunkturerne påvirker strukturerne på arbejdsmarkedet er, at lønmodtagere, som rammes af længerevarende ledighed, mister kompetencer efterhånden, som de går ledige. Det gælder både uddannelses- og arbejdsmæssige kompetencer. Derved bliver det måske svært at finde arbejde og komme i beskæftigelse, når konjunkturerne vender til det bedre igen. Det kan i sidste ende føre til en permanent højere strukturel ledighed.

Faktisk har den strukturelle ledighed det med at følge den registrerede ledighed, hvilket er endnu et tegn på, at konjunkturer påvirker strukturer. Det fremgår af figur 1, som viser udviklingen i den faktiske registrerede ledighed sammenlignet med beregninger af den strukturelle ledighed fra Finansministeriet og Det Økonomiske Råd.



Kilde: AE på baggrund Finansministeriet, Økonomisk Redegørelse, december 2008 og Det økonomiske Råd, Dansk Økonomi forår 2009.

Den strukturelle ledighed skulle iflg. Finansministeriet være faldet med godt 43.000 personer fra 2000 til 2007, og ligger i dag på omkring 105.000 ledige. Tabel 2 viser, at reformer ikke udelukkende er forklaringen på faldet i den strukturelle ledighed. Reformen forklarer kun godt 40 pct. af faldet i den strukturelle ledighed. Resten af faldet i den strukturelle ledighed - dvs. næsten 60 pct. - må altså tilskrives de gunstige konjunkturer, som overvejende har været fremherskende siden 2000.

Tabel 2. Reformers bidrag til strukturelt ledighedsfald, 2000-2008

	Antal pers.
Strukturelt ledighedsfald	43.100
Reformers bidrag	19.500
-Flere i arbejde, 2002	10.000
-Forårspakken 2004	3.500
-Integrationspakke, "Ny chance til alle", 2005	3.000
-Velfærdsaftale 2006	3.000
	Pct.
Reformers forklaringsbidrag	41

Kilde: AE-beregninger på baggrund af Finansministeriet.

Konjunktursituationen spiller ligeledes ind i forhold til ældres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I gode tider, hvor beskæftigelsesmulighederne er gode, er ældre mere tilbøjelige til at udskyde deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet mens dårlige tider øger tilbagetrækningen. Det sidste er problematisk, fordi de ældre efter at have trukket sig tilbage sjældent kommer tilbage på arbejdsmarkedet igen, selv om konjunktursituationen forbedres. Den førtidige tilbagetrækning vil derfor være et varigt tab for økonomien i form af en reduceret arbejdsstyrke.

Tabel 3 viser mer-sandsynligheden for overgang til efterløn som følge af ledighed. Som det fremgår stiger sandsynligheden for at gå på efterløn markant i tilfælde af ledighed. Hvis eksempelvis man som ældre rammes af langtidsledighed, fordobles sandsynligheden for, at man til sidst trækker sig tilbage på efterløn. Det Økonomiske Råd har endda estimeret, at ældres sandsynlighed for at trække sig tilbage på efterløn femdobles, hvis man rammes af ledighed i året.

Tabel 3. Mer-sandsynlighed for overgang til efterløn som følge af ledighed

	Finansministeriets undersøgelser
Korttidsledighed	Knap 1½ gang
Langtidsledighed	Godt 2 gange
	Det Økonomiske Råds resultater
Ledighed i året	Godt 5 gange
Arbejdssted reducerer antal medarbejdere	Godt 1,3 gange
Arbejdssted nedlægges	Knapt 2 gange

Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, Længere tid på arbejdsmarkedet, juni 2003 og Det økonomiske Råd, Dansk Økonomi, forår 2003.

Højkonjunktoren har flyttet grænser

Under den seneste højkonjunktur faldt ledigheden herhjemme til et rekordlavt niveau på ca. 43.000 fuldtidsledige i juni 2008. Fra januar 2004 til juni 2008 faldt arbejdsløsheden med godt 120.000 fuldtidsledige.

I Finansredegørelsen 98/99 fra Finansministeriet regnede man ud, hvor langt arbejdsløsheden egentlig kunne komme ned. Skønnet blev foretaget med udgangspunkt i, at ledighedsniveauet i 1960'erne - på 1½-2 pct. - afspejlede den ledighed, der skabes af dynamikken i samfundet (friktionsledigheden) med

job-åbninger og job-lukninger. Oven på denne friktionsledighed lagde Finansministeriet så et bidrag på 1-2½ procent-enheder fra nye regler, der er kommet til siden da. Det drejer sig om midlertidig hjemsendelse, supplerende dagpenge, feriedagpenge, ledighed under uddannelse og dagpengeforsikring for selvstændige.

Samlet blev det skønnet, at det teknisk lavest mulige ledighedsniveau med de nuværende regler lå på 3 til 4 pct. svarende til 85.000-120.000 fuldtidspersoner i dagens Danmark. Det skulle med andre ord ikke kunne lade sig gøre, at arbejdsløsheden herhjemme blev så lav, som den rent faktisk blev.

Samtidig er der blevet flyttet andre grænser. Det har meget længe været en udbredt opfattelse blandt økonomer, at man kun kan øge arbejdsudbuddet vha. arbejdsmarkedsreformer. Denne opfattelse er der blevet rokket ved.

Tabel 4 viser udviklingen for overførelsesmodtagere uden for arbejdsstyrken fra 2005 til 2008. Af tabellen fremgår det, at antallet af efterlønsmodtagere i perioden er steget med 6.000 personer. Den befolkningsmæssigt bestemte udvikling tilsiger imidlertid, at antallet af efterlønsmodtagere skulle være steget med hele 21.000 personer – dvs. at 15.000 har udskudt deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet pga. af den gunstige situation på arbejdsmarkedet.

Billedet er det samme for førtidspensionisterne. Her skulle antallet af førtidspensionister iflg. den befolkningsmæssige udvikling være steget med 5.000 personer, men er kun steget med 4.000.

Tabel 4. Udvikling for overførelsesmodtagere uden for arbejdsstyrken

	Demografisk udvikling	Faktisk udvikling	Ændret arbejdsmarkedsdeltagelse
		1000 pers.	
2005-2008 i alt	26	-24	50
Kontanthjælpsmodtagere	1	-26	27
Efterløn	21	6	15
Førtidspension	5	4	1
Sygedagpenge, orlov og barsel	0	9	-10
Øvrige uden for arbejdsstyrken	-1	-17	16

Anm.: Kontanthjælpsmodtagere er ekskl. kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF. Øvrige uden for arbejdsstyrken dækker over revalidering og ledighedsydelse samt øvrige aktiverede uden for arbejdsstyrken. Den demografiske udvikling er beregnet ved at sammenveje de alders-, køns- og herkomstspecifikke overførselsfrekvenser fra RAS med den befolkningsmæssige udvikling fordelt på alder, køn og herkomst for aldersgrupperne 15-64 år. Den demografiske udvikling tager ikke højde for uddannelsesniveaut i arbejdsstyrken. Pga. afrundinger summer tallene i tabellen ikke nødvendigvis.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik og DREAM.

Af tabellen fremgår det ligeledes, at det ikke kun er de ældre, som er blevet på arbejdsmarkedet. De svage grupper har også haft deres indtog på arbejdsmarkedet. Eksempelvis er flere kontanthjælpsmodtagere kommet i arbejde, og øvrige grupper som normalt ville være på revaliderings- og ledighedsydelse er der også blevet plads til på arbejdsmarkedet.

Samlet er arbejdsmarkedsdeltagelsen for overførelsesmodtagere uden for arbejdsmarkedet steget markant i perioden 2005-2008. Antallet af overførelsesmodtagere uden for arbejdsmarkedet er fra

2005 til 2008 faldet med i alt 24.000 personer, men befolkningsudviklingen tilsiger, at antallet skulle stige med 26.000 personer. Det vil sige, at arbejdsmarkedsdeltagelsen i perioden er steget med hele 50.000 personer.

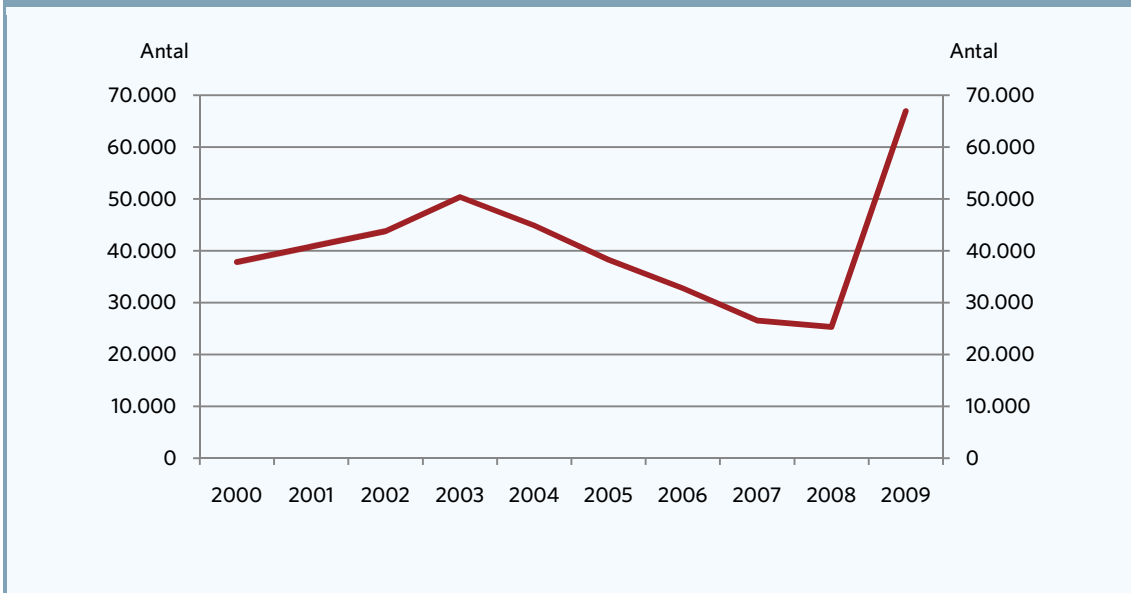
Med den aktuelle krise, som tegner til at blive den værste arbejdsmarkedskrise i 40 år, risikerer vi at tabe alle disse gevinster på gulvet. Arbejdsløsheden forventes ved udgangen af 2011 at være steget med 125.000 siden den bundede i juni 2008. Samtidig forventes beskæftigelsen at falde med 175.000 personer, hvorfor rundt regnet 50.000 forventes at forlade arbejdsmarkedet de kommende år. Det er dystre udsigter, som risikerer at sætte dybe spor i strukturerne på arbejdsmarkedet. De første tegn på, at strukturerne på arbejdsmarkedet bliver forværret kan allerede så småt anes.

Antallet af nyledige stiger voldsomt

Antallet af nyledige er langt mere end fordoblet i forhold til sidste år. Når antallet af nyledige opgøres over de første fire måneder i året, er antallet af nyledige steget fra lige over 25.000 i 2008 til omkring 67.000 i 2009. Det er vist i figur 2, der også viser, at antallet af nyledige ligger på det højeste niveau, når der måles over perioden 2000-2009.

Den voldsomme tilgang af nyledige kombineret med, at færre ledige kommer i beskæftigelse, er en farlig cocktail, der varsler nye tider med øget risiko for flere langtidsledige, marginalisering og udstødning af arbejdsmarkedet. Der er derfor en overvejende risiko for, at den voldsomme vækst i antallet af ledige, kan komme til at koste på den strukturelle ledighed. Og dermed reduceres muligheden for lav ledighed og høj beskæftigelse i en årrække fremover.

Figur 2. Antal nyledige dagpengemodtagere, 2000-2009

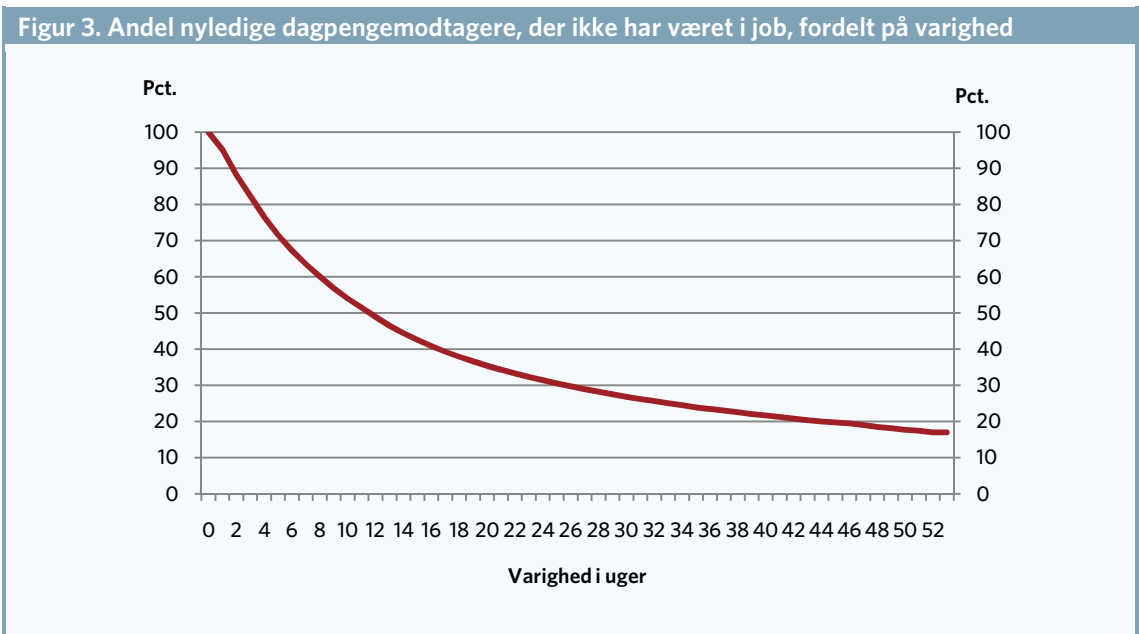


Anm.: Nyledige er her defineret som ledige, der 52 uger før overgang til ledighed ikke havde modtaget dagpenge. Perioden omfatter uge 2 til uge 16. Dagpengemodtagere omfatter også personer i aktivering.
 Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM.

Krisen skaber risiko for fordobling af langtidsledige

Figur 3 viser, hvor stor en andel af de nyledige, der *ikke* er kommet i job efter et givent antal uger som ledig. Som det fremgår af figuren, er omkring en tredjedel kommet i beskæftigelse efter syv ugers ledighed, og efter 12 uger er omkring halvdelen kommet i beskæftigelse. Efter 52 uger, hvor måleperioden slutter, er der fortsat 17 procent, der ikke har været i beskæftigelse.

Når det tager syv uger før den første tredjedel er kommet i job, og det derefter tager yderligere 15 uger før den næste tredjedel er i job, er der negativ varighedsafhængighed. Det betyder, at jo længere tid man er ledig, des sværere er det at komme tilbage i beskæftigelse. Det kan f.eks. skyldes, at de lediges kompetencer ikke svarer til de kvalifikationer, som virksomhederne efterspørger. Men det kan også skyldes, at de ledige langsomt mister troen på, at det overhovedet kan lykkes at finde et job. Derudover kan det tænkes, at virksomhederne kigger skævt til de langtidsledige, da længerevarende ledighed kan opfattes som et signal om lav produktivitet.



Anm.: Nyledige er her defineret som personer, der har modtaget dagpenge i perioden fra uge 12 i 2008 til uge 11 i 2009, og som samtidigt har haft første dag i dagpengeperioden i denne periode jf. a-kassernes registreringer. Beskæftigelse er defineret som fire sammenhængende uger uden offentlig forsørgelse, SU eller som voksenlærling. Kurven er beregnet ud fra en Kaplan Meier hazard, hvor ledighedsforløb, der ikke er afsluttet inden periodens udløb er højrecensoreret. Tilsvarende gælder overgange til andre ordninger. Der måles kun på første ledighedsforløb. Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM.

Når 17 procent af de nyledige fortsat er ledige efter 52 ugers ledighed, varsler det nye tider med flere langtidsledige. Hvis afgangsmønstret ud af ledighed i det kommende år, ligner afgangsmønstret fra året før, vil der komme op til 23.000 flere langtidsledige fra gruppen af nyledige på 134.000 personer.

Selvom at der er knyttet en vis usikkerhed til en sådan beregning, er der ingen tvivl om, at tilgangen til langtidsledighed vil stige markant det kommende år. Det samlede antal langtidsledige afhænger dog også af, hvor mange af de nuværende langtidsledige, der kommer i job, og hvor mange der overgår til andre ordninger som f.eks. efterløn.

Tabel 5. Ledighed og langtidsledighed

Antal nyledige	Andel uden beskæftigelse efter ét år	Mulig tilgang af langtidsledige
Antal pers.	Pct.	Antal pers.
133.717	17	22.731

Anm.: Antallet af nyledige er målt over perioden uge 12 i 2008 til uge 11 i 2009 jf. a-kassernes registreringer. Se i øvrigt anmærkning i figur 3.
Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM.

Antallet af langtidsledige er i dag ca. 20.500. Det fremgår af tabel 6. Med potentielle 23.000 flere langtidsledige i vente, er der derfor risiko for en fordobling af antallet af langtidsledige.

Tabel 6. Antal forsikrede bruttoledige opdelt på varighed, uge 14, 2008 og 2009

	2008	2009	Ændring i pct.
Under ét års ledighed	37.297	81.545	118,6
Over ét års ledighed	26.816	20.550	-23,4
I alt	64.113	102.095	59,2

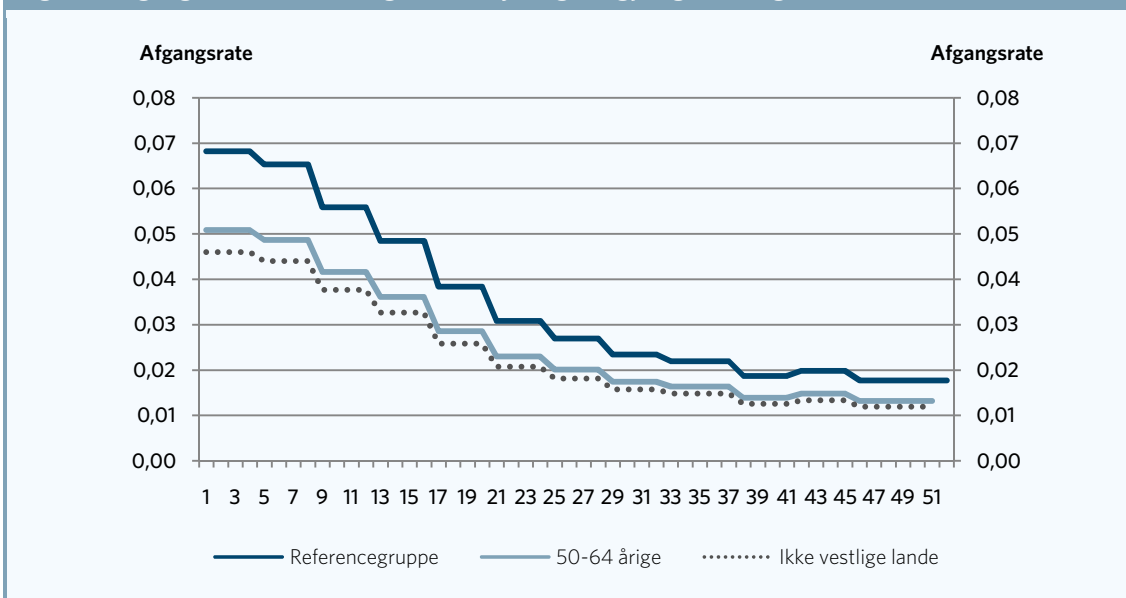
Anm.: Da udtrækket er foretaget i en enkelt uge, vil der være en vis længdeskævhed knyttet til udtrækket i retning af, at antallet af lange forløb er overrepræsenteret.
Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM.

Langtidsledige har sværere ved at finde job

I figur 4 er det vist, hvordan chancen for at komme i job aftager med ledighedens længde. I de første uger af ledighedsforløbet er det lige under 7 procent af de resterende ledige, der kommer i job hver uge. Blandt de ledige, der nærmer sig 52 ugers ledighed, er der kun en afgang til beskæftigelse på to procent om ugen. I figuren er det også vist, at afgang til beskæftigelse er lavere for de 50-64-årige samt indvandrere fra ikke vestlige lande.

Figuren viser, at langtidsledige har forholdsmæssigt svært ved at komme i job. Det betyder, at et stigende antal ledige med flere langtidsledige vil øge det strukturelle ledighedsniveau. Det er derfor vigtigt, at den aktive arbejdsmarkedspolitik sikrer, at de lediges kompetencer vedligeholdes under ledighedsforløbet, samt de ledige opkvalificeres, hvis deres kompetencer ikke svarer til de kvalifikationer, som virksomhederne efterspørger.

Figur 4. Afgangsrate til beskæftigelse for nyledige dagpengemodtagere



Anm.: Estimaterne er baseret på et flowsample for nyledige, her defineret som personer, der har modtaget dagpenge i perioden fra uge 12 i 2008 til uge 4 i 2009, og som samtidigt har haft første dag i dagpengeperioden i denne periode jf. a-kassernes registreringer. Der er anvendt en proportional hazard model, der er specificeret som en stykvis konstant hazard, og hvor den uobserverbare heterogenitet antages at være gammafordelt. Afgangskriteriet til beskæftigelse er defineret som fire sammenhængende uger som selvforsørgende, SU-modtager eller som voksenlærling. Figuren viser afgangssandsynligheden for referenceperson, der er en mandlig, gift, 3F'er, 30-39 år, etnisk dansker, bosat i hovedstadsområdet og som ikke har modtaget offentlig forsørgelse i tre år før ledighedsforløbets begyndelse. Kilde: AE på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM.

Finanspolitisk handling påkrævet

Stort set hele den beskæftigelsesfremgang, som har været opnået siden 2004, ser i fare for at blive mistet, og de væsentligt gevinsterne i form af, at flere ældre har udskudt deres tilbagetrækning og flere af de traditionelt svage grupper er kommet i arbejde, står til at blive tabt på gulvet. Det er ellers gevinster som de fleste har sukket efter i årevis, og som er nødvendige at holde fast i af hensyn til Danmarks fremtidige vækstpotentiale.

Vi risikerer i værste fald, at krisen påfører vores økonomi en permanent skade, som der ikke uden videre kan rodes bod på og vi får derfor i yderste konsekvens sværere ved at finansiere vores velfærdsydelser. Omkring 50.000 forventes frem mod 2011 at forlade arbejdsmarkedet – det svarer til det antal Arbejdsmarkedskommissionen blev bedt om at skaffe på arbejdsmarkedet for at lukke et hul i regeringens 2015-plan på 14 mia. kr. om året.

Vi risikerer samtidig, at den strukturelle ledighed stiger i de kommende år. Som analysen viser, risikerer flere ledige at blive fanget i langtidsledighed og miste kompetencer, som tiden går. Det er en fare ikke kun AE har påpeget, men også Det Økonomiske Råd og OECD har advaret om.

Sidst vi havde en økonomisk krise i 2002/2003 kom den strukturelle ledighed iflg. vismændene op på ca. 120.000 ledige, hvilket er ca. 20.000 flere end i dag. I finanspolitiske holdbarhedstermer svarer det til 5-6 mia. kr. årligt. Det vil sige, at havde det ikke været for stigningen i den strukturelle ledighed havde der været for 5-6 mia. ekstra kr. til finanspolitikken om året.

Som tommelfingerregel kan man sige, at stigning i den strukturelle ledighed på 1000 personer koster 300 millioner kr. i finanspolitiske råderum.

OECD forventer en stigning i den strukturelle ledighed på ca. 15.000 fuldtidspersoner fra 2008 til 2010. Det vil betyde at, den strukturelle ledighed svækker de offentlige finanser med over 4,5 mia. kr. i 2010.

OECD vurderer samtidig, at den strukturelle ledighed kan stige fra 4,3 pct. til ca. 5,2 pct. i perioden fra 2008-2017. Det er en stigning på godt 0,9 pct. enheder eller 25.000 personer, hvilket svarer til, at der er for ca. 7 mia. kr. mindre om året at føre finanspolitik for.

Det kan derfor have store negative konsekvenser – og koste dyrt på finanspolitikken – ikke at gribe ind overfor den stigende ledighed.