

Krisen kan hæve den strukturelle ledighed med 25.000

Omkring 2/3 af stigningen i langtidsledigheden risikerer at blive til strukturel ledighed. AE's beregninger viser, at langtidsledigheden kan stige med ca. 40.000-45.000 fuldtidspersoner fra 2008 til 2011 som følge af krisen, og dermed kan den strukturelle ledighed stige med op til 25.000 personer. Beregningerne viser, at strukturel ledighed nemt risikerer at bide sig fast på et permanent højere niveau til stor skade for arbejdsmarkedet, de økonomiske vækstmuligheder og den finanspolitiske holdbarhed.

af Arbejdsmarkedsøkonom **Erik Bjørsted**
og Stud.polit **Niels Storm Knigge**

15. marts 2010

Analysens hovedkonklusioner

- AEs beregninger viser, at en stigning i arbejdsløsheden på 100.000 fuldtidspersoner kan øge antallet af ledige med en ledighedsgrad over 0,8 med ca. 40.000 fuldtidspersoner. Af denne stigning risikerer ca. 2/3 at blive til strukturel ledighed, som groft sagt er den arbejdsløshed, økonomien oplever under en "normal" konjunktursituation.
- AE vurderer at ledigheden frem mod 2011 kan stige op til 160.000 fuldtidspersoner, hvilket vil være en stigning på ca. 110.000 (målt som årsgennemsnit). Derfor risikerer langtidsledigheden at stige med 40.000-45.000 fuldtidspersoner frem mod 2011 og følgelig kan den strukturelle ledighed stige med helt op til 25.000 personer. Beregningerne viser også, at den strukturelle ledighed kan bide sig fast på et permanent højere niveau.
- Det er derfor nødvendigt at begrænse tabet af arbejdspladser her og nu og sikre via den aktive arbejdsmarkedspolitik, at de personer, der bliver arbejdsløse dels bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet og dels opkvalificeres, så det er lettere for dem at komme tilbage i arbejde, når konjunkturerne vender igen.

Kontakt

Arbejdsmarkedsøkonom
Erik Bjørsted
Tlf. 33 55 77 15
Mobil 27 68 79 50
eb@ae.dk

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

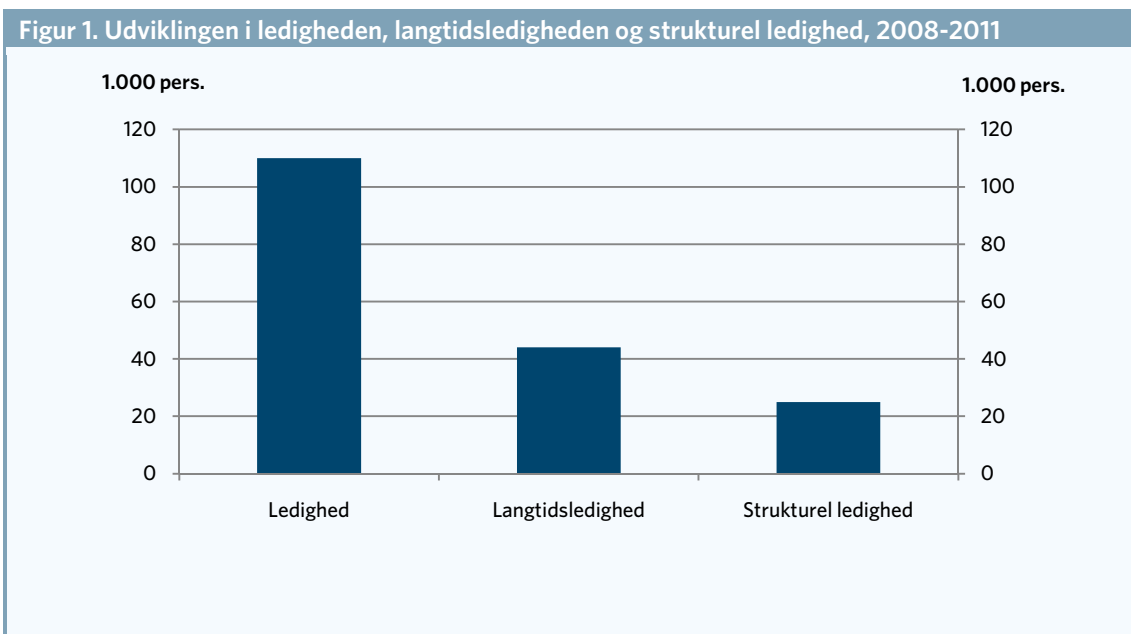
Krisen medfører højere strukturel ledighed

Den aktuelle arbejdsmarkedskrise medfører flere langtidsledige. Når flere fanges i langtidsledighed og har sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse, fordi deres kompetencer mindskes/værd sættes mindre, eller de mister modet, stiger den såkaldte strukturelle ledighed, som groft sagt er den ledighed, der er i økonomien under en normal konjunktursituation.

AE har med udgangspunkt i lignende analyser fra OECD forsøgt at beregne, dels hvor meget langtidsledigheden kan tænkes at stige de kommende år, og dels hvor stor en andel af denne stigning, der kan blive til strukturel ledighed.

AEs beregninger viser, at hvis arbejdsløsheden stiger med 1 pct. point, vil langtidsledighedsgraden stige med ca. 0,43 pct. point. Det vil sige, at hvis arbejdsløsheden stiger med 100.000 personer, vil langtidsledigheden stige med ca. 40.000 personer. AEs beregninger viser endvidere, at omkring 2/3 af denne stigning risikerer at blive til strukturel ledighed.

AE forventer at ledigheden stiger op til ca. 160.000 fuldtidspersoner i 2011. Fra 2008 til 2011 vil arbejdsløsheden da være steget med ca. 110.000 fuldtidspersoner målt som årsgennemsnit. Derfor risikerer vi, at langtidsledigheden stiger med 40.000-45.000 personer, og følgelig kan den strukturelle ledighed stige med ca. 25.000 personer. Det fremgår af figur 1.



Kilde: AE på baggrund af egne beregninger.

AEs beregninger og de historiske erfaringer viser desuden, at hvis den strukturelle ledighed først stiger, er den ligesom langtidsledigheden svær at reducere igen.

Det har negative konsekvenser for dansk økonomi, hvis den strukturelle ledighed stiger. Væksten bliver lavere, og staten mister skatteindtægter og får øgede udgifter til dagpenge, kontanthjælp mv.

Der er derfor behov for initiativer til at imødegå denne udvikling.

Risiko for 45.000 flere langtidsledige

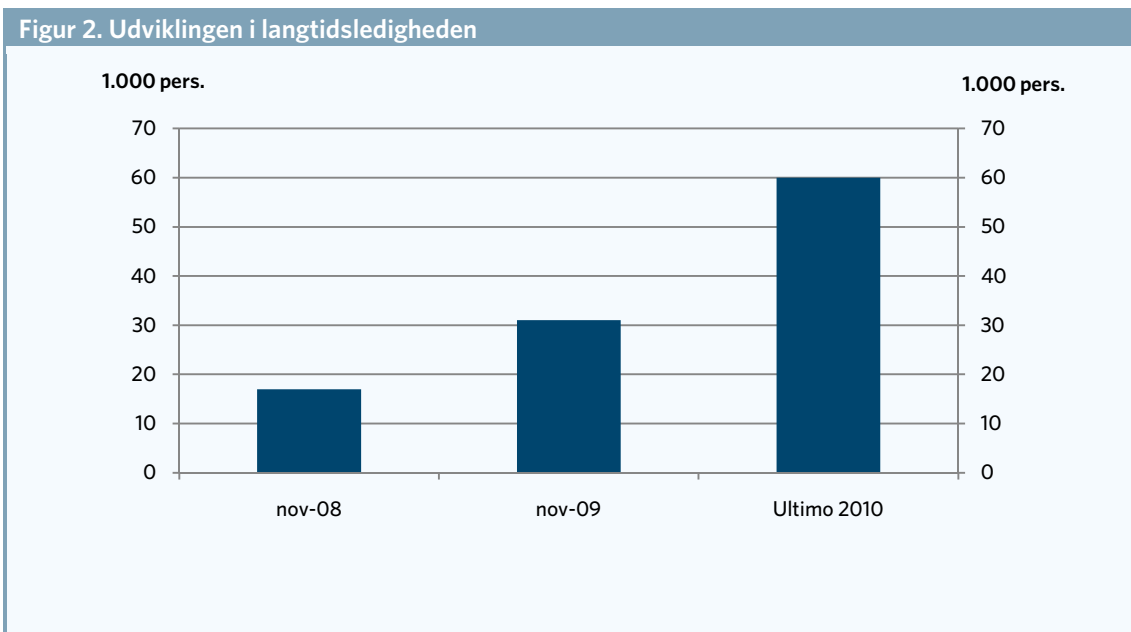
Danmarks Statistik opgør antallet af registrerede ledige med en ledighedsgrad over 0,8 i løbet af året (dvs. man har været ledig i mindst 9,6 måneder i løbet af året). Disse tal undervurderer niveauet for langtidsledigheden, idet tallene er ekskl. aktiverede, men tallene kan godt bruges til at skønne udviklingen i antallet af langtidsledige.

OECD har foretaget økonomiske/statistiske analyser af ændringen i langtidsledighedsprocenten, som kort er beskrevet i boks 1. Gennemføres OECDs statistiske analyse på tallene fra Danmarks Statistik ekskl. de aktiverede, er resultatet, at hvis arbejdsløsheden stiger med 1 pct. point, vil langtidsledighedsgraden stige med ca. 0,43 pct. point. Det betyder, at hvis arbejdsløsheden stiger med 100.000 personer, vil langtidsledigheden stige med ca. 40.000 personer.

AE forventer at ledigheden stiger fra ca. 50.000 i 2008 til 160.000 i 2011, målt som årgennemsnit. Det er en stigning på ca. 110.000 fuldtidspersoner, hvorfor vi risikerer vi, at langtidsledigheden stiger med 40.000-45.000 personer.

Langtidsledigheden inkl. de aktiverede udgjorde i november 2008 ca. 16.700 fuldtidspersoner. Fra november 2008 til november 2009 er langtidsledigheden steget med knap 14.700 fuldtidspersoner, eller hvad der svarer til 88 pct.

Siden juni måned 2009 er antallet af langtidsledige samlet steget med 11.500 fuldtidspersoner, svarende til en gennemsnitlig månedlig stigning på 2.300 fuldtidspersoner. Hvis denne udvikling fortsætter det kommende år, vil der være omkring 60.000 langtidsledige i slutningen af 2010 – dvs. ca. en fordobling i forhold til 2009. Det viser figur 2.



Anm.: Tallene for 2010, er en fremskrivning på baggrund af udviklingen siden sommeren 2009.
 Kilde: AE pba. DREAM.

I Økonomisk Redegørelse, december 2009 forudses også en fordobling af antallet af langtidsledige, når man omregner tallene til årsgennemsnit, ligesom Beskæftigelsesministeriet for nylig har peget på frygten for en fordobling af antallet af langtidsledige fra 2009 til 2010.

Boks 1. AEs beregninger af langtidsledighed på basis af OECDs model

I beregningen af langtidsledigheden tager OECD udgangspunkt i følgende model

$$LU = a \cdot LU(-1) + b \cdot LU(-2) + c \cdot U + d \cdot U(-1) + e \cdot U(-2) + f,$$

hvor

LU er langtidsledighedsprocenten og U er den registrerede ledighedsprocent. LU(-1) betyder langtidsledighedsprocenten fra perioden før, LU(-2) betyder langtidsledighedsprocenten to perioder før og tilsvarende for den registrerede ledighedsprocent, U.

a, b, c, d, e og f er konstanter

I forhold til OECDs model er det pga. såkaldt ikke-stationaritet af tidsrækkerne mere hensigtsmæssigt at se på ændringen i ledighedsgraden.

I forhold til OECD tages derfor udgangspunkt i følgende model:

$$\text{diff}(LU) = a \cdot \text{diff}(LU(-1)) + b \cdot \text{diff}(U) + c \cdot \text{diff}(U(-1)) + d,$$

Hvor diff(LU) er forskellen mellem indeværende periodes langtidsledighed og foregående periodes langtidsledighed. Dvs. $\text{diff}(LU) = LU - LU(-1)$. Tilsvarende er diff(U) forskellen mellem indeværende periodes arbejdsløshedsgrad og foregående periodes arbejdsløshedsgrad.

AEs estimationsresultater fremgår af nedenstående tabel.

Tabel B1. Estimerede statistiske egenskaber

	Estimat	T-værdi
Ændringen i langtidsledigheden forrige periode	0*	-
Ændringen i den registrerede ledighed	0,4313	11,8316
Ændringen i den registrerede ledighed forrige periode	0*	-
Dummy, 1995 = 1	-0,0035	2,3598
Dummy, 2006-2008 = 1	0,0013	1,4741
Konstant	0,0004	1,1764
Estimationsperiode 1984-2008	R² = 0,92	s = 0,0013

Anm.: * angiver, at parameteren er bundet til nul, fordi den pågældende variabel ikke er relevant for beskrivelsen af langtidsledigheden. Dummyerne i 1995 og 2006-2008 fanger uobserverede forhold.

En T-værdi på 2 eller derover indikerer, at den forklarende variabel har en statistisk set målelig effekt på langtidsledigheden og derfor er relevant at tage med i beregningen. R² = 0,92 angiver, at den estimerede relation kan forklare ca. 92 pct. af variationen i langtidsledighedsgraden, s = 0,0013 angiver, at relationen i gennemsnit fejlvurderer ændringen i langtidsledighedsgraden med ±0,13 pct. point.

Alt i alt er de statistiske egenskaber meget tilfredsstillende.

Kilde: AE på baggrund af OECD og Danmarks Statistik.

Anm.: Langtidsledige er her defineret som personer med en ledighedsgrad større end 0,8 i løbet af året. Dvs. at man er ledig i løbet af året er ledig i mere end 9,6 måneder I Danmarks Statistiks databank findes ledigheden på ledighedsgrader tilbage til 2001. Langtidsledigheden tilbage til 1984 er dannet ved at kæde den eksisterende serie med antallet af ledige med en ledighedsgrad over 0,8 fra Statistisk 10-årsoversigt.

Ligesom for den registrerede ledighed tæller aktiverede ikke med i opgørelsen over fuldtidsledige med en ledighedsgrad over 0,8 fra Danmarks Statistik. Bevægelserne i langtidsledigheden og den registrerede ledighed er derfor påvirket af regelændringer for aktiveringen, hvilket selvsagt påvirker beregning-

gerne. Det skal dog bemærkes, at effekten fra arbejdsløsheden på langtidsledigheden de sidste 20 år, hvor regelændringerne har været markante, har ligget meget stabilt omkring 40-45 pct.

Endvidere er det værd at bemærke, at Finansministeriet i Økonomisk Redegørelse december 2009 lavede en lignende øvelse og fandt en effekt på 0,44 pct. point af en stigning i bruttoledighedsgraden på 1 pct. point – altså en effekt der ligner den, AE har regnet sig frem til.

Langtidsledighed kan blive til strukturel ledighed

Når flere fanges i langtidsledighed og har sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse, fordi deres kompetencer mindskes/værd sættes mindre, eller de mister modet, stiger den såkaldte strukturelle ledighed, som groft sagt er den ledighed, der er i økonomien under en normal konjunktursituation. Der er ikke et 1:1 forhold mellem langtidsledighed og strukturel ledighed.

AEs egne beregninger på baggrund af Finansministeriets (FM) og Det Økonomiske Råds (DØRS) mål for den strukturelle ledighed peger på et ret markant langsigtet gennemslag på 2/3 eller derover. Tabel 1 viser det langsigtede gennemslag på den strukturelle ledighedsprocent af en stigning i langtidsledighedsgraden på 1 pct. point. Forskellige tilgange til beregningen af gennemslaget er forsøgt og er beskrevet i boks 2. Uanset metodevalg fås et gennemslag på 2/3 eller derover.

OECD vurderede i Economic Outlook no. 85 fra juni 2009, at ca. 2/3 af stigningen i langtidsledighedsprocenten i Europa med tiden bliver til strukturel ledighed, hvilket flugter fint med AEs beregninger.

Tabel 1. AEs beregninger af gennemslaget på strukturel ledighed

Finansministeriets strukturelle ledighed	
Metode I	68 pct.
Metode II	73 pct.
Det Økonomiske Råds strukturelle ledighed	
Metode I	77 pct.
Metode II	66 pct.

Kilde: AE på baggrund af egne beregninger.

Anm.: Som den historiske strukturelle ledighedsgrad er den strukturelle ledighedsgrad fra Vismandsrapporten, Dansk Økonomi, forår 2009 anvendt samt den strukturelle ledighed fra Økonomisk Redegørelse, maj 2009.

Langtidsledigheden stiger iflg. beregningerne med tilsammen 40.000-45.000 personer fra 2008-2011. Hvis vi antager, at gennemslaget til strukturel ledighed er 2/3, kan den strukturelle ledighed dermed stige med op til 25.000 personer.

Det har store negative konsekvenser for arbejdsmarkedet, væksten og de offentlige budgetter, hvis den strukturelle ledighed får lov til at stige. Væksten bliver lavere, og staten mister skatteindtægter og får øgede udgifter til dagpenge, kontanthjælp mv.

Som tommelfingerregel kan man sige, at en stigning på 1 pct. enhed i den strukturelle ledighed giver et mindsket økonomisk råderum på 8 mia.kr. Det vil sige, at en stigning på 25.000 personer i den strukturelle ledighed giver et mindsket finanspolitisk råderum på ca. 7 mia. kr. Til sammenligning blev Arbejdsmarkedskommissionen bedt om at lukke et hul på 14 mia. kr. for at få 2015-planen til at hænge

sammen. Det har altså store negative konsekvenser, hvis den strukturelle ledighed stiger med 25.000 personer.

Boks 2 AEs beregninger af gennemslaget fra langtidsledighed på strukturel ledighed

Til at beregne gennemslaget fra stigningen i langtidsledigheden på den strukturelle ledighed tages udgangspunkt i følgende model:

$$\text{Diff}(u^*) = a \cdot \text{Diff}(LU) + b \cdot \text{Diff}(LU(-1)) + c \cdot \text{Diff}(LU(-2)) + d \cdot \text{Diff}(u^*(-1)) + e,$$

hvor

u^* er den strukturelle ledighedsgrad, $u^*(-1)$ er foregående periodes strukturelle ledighedsgrad, LU er langtidsledighedsgraden, $LU(-1)$ er foregående periodes langtidsledighedsgrad og $\text{Diff}(LU) = LU - LU(-1)$. Dvs. forskellen mellem indeværende periodes langtidsledighedsgrad og foregående periodes langtidsledighedsgrad (tilsvarende for $\text{Diff}(u^*(-1))$ og $\text{Diff}(LU(-1))$)

a, b, c, d og e er konstanter.

Estimationsresultaterne fremgår af tabel B.2

Tabel B.2 Metode I

Finansministeriet

	Estimat	T-værdi
- Diff($u^*(-1)$)	0,5612	2,3721
- Diff(LU)	0,7457	4,1805
- Diff(LU(-1))	-0,4468	2,0275
- Diff(LU(-2))	0*	-
- Konstant	-0,0007	1,2166
- Estimationsperiode 1984-2008	$R^2 = 0,79$	$s = 0,0025$

Det Økonomiske Råd

	Estimat	T-værdi
- Diff($u^*(-1)$)	0,6121	6,1243
- Diff(LU)	0,4701	7,6008
- Diff(LU(-1))	-0,1709	2,2600
- Diff(LU(-2))	0*	-
- Konstant	-0,0009	2,9134
- Estimationsperiode 1984-2008	$R^2 = 0,86$	$s = 0,0011$

Anm.: * angiver at parameteren er bundet til nul, fordi den pågældende variabel ikke relevant for beskrivelsen af langtidsledigheden.

En T-værdi på 2 eller derover indikerer, at den forklarende variabel har en statistisk set målelig effekt på den strukturelle ledighed, og derfor er relevant at tage med i beregningen. $R^2 = 0,86$ angiver at den estimerede relation for Det økonomiske Råd kan forklare ca. 86 pct. af variationen i den strukturelle ledighed, $s = 0,0011$ angiver at relationen i gennemsnit fejlvurderer ændringen i den strukturelle ledighedsgrad med $\pm 0,11$ pct. point. Tilsvarende forklarer relationen for Finansministeriet 79 pct. af variationen og fejlvurderer ændringen i den strukturelle ledighedsgrad med 0,25 pct. point.

Alt i alt er egenskaberne ved de estimerede ligninger pæne.

Gennemslaget på den strukturelle ledighed af, at langtidsledigheden stiger med 1 pct. point er på langt sigt iflg. beregningerne ca. 68 pct. for Finansministeriet og ca. 77 pct. for Det Økonomiske Råd.

Udelades ændringen i den strukturelle ledighed får man estimaterne i tabel B.3

Tabel B.3 Metode II
Finansministeriet

	Estimat	T-værdi
- Diff(LU)	0,7338	7,2633
- Diff(LU(-1))	0	-
- Diff(LU(-2))	0	-
- Konstant	0,0021	3,1660
- Dummy = 1 for 1993 til 2008, ellers nul	-0,0048	5,5189
- Dummy = 1 for 2003, ellers nul	0,0043	2,1142
- Estimationsperiode 1984-2008	$R^2 = 0,87$	$s = 0,0019$

Det Økonomiske Råd

	Estimat	T-værdi
- Diff(LU)	0,5217	8,9803
- Diff(LU(-1))	0	-
- Diff(LU(-2))	0,1408	2,4716
- Konstant	0,0028	9,4709
- Dummy = 1 for 2003 til 2008, ellers nul	0,0025	4,5430
- Estimationsperiode 1984-2008	$R^2 = 0,85$	$s = 0,0011$

Anm.: * angiver, at parameteren er bundet til nul, fordi den pågældende variabel ikke er relevant for beskrivelsen af langtidsledigheden.

Dummyerne fanger uobserverede forhold, som kan være relevante for beskrivelsen af den strukturelle ledighed. Det kunne f.eks. være arbejdsmarkedsreformers indvirkning på den strukturelle ledighed.

Gennemslaget fra langtidsledigheden til den strukturelle ledighed er summen af koefficienterne til langtidsledigheden i ligningerne. Ligningen for Finansministeriets strukturelle ledighed tilsiger dermed, at gennemslaget bliver ca. 73 pct., og i ligningen for Vismændene, er gennemslaget ca. 66 pct. (52,2 + 14,1).

Kilde: Egne beregninger

Anm.: Som den historiske strukturelle ledighedsgrad er den strukturelle ledighedsgrad fra Vismandsrapporten, Dansk Økonomi, forår 2009 anvendt samt den strukturelle ledighed fra Økonomisk Redegørelse, maj 2009.

Stigninger i den strukturelle ledighed bider sig fast

Spørgsmålet er selvfølgelig, om stigningen i den strukturelle ledighed er permanent eller blot af midlertidig karakter.

I boks 3 har vi derfor undersøgt dette spørgsmål nærmere på baggrund af Finansministeriets og Det Økonomiske Råds data for den strukturelle ledighed. Statistisk kan det ikke afvises, at den strukturelle ledighed udviser hysteresis. Det betyder, at hvis den strukturelle ledighed stiger med eksempelvis 25.000 personer som følge af denne krise, vil den strukturelle ledighed også fremadrettet ligge 25.000 personer højere, end den gjorde før krisen, hvis konjunktursituationen fremadrettet blot bliver "normal".

Boks 3. Persistens i den strukturelle ledighed

Man kan estimere ligningen

$$u^* = a \cdot u^*(-1) + b,$$

hvor

u^* er den strukturelle ledighed og a og b er konstanter. $u^*(-1)$ betyder foregående periodes strukturelle ledighed.

Estimerer man denne ligning på baggrund af Vismændenes og Finansministeriets serier for den strukturelle ledighed, får man resultaterne vist i tabel B3.

Tabel B4. Estimationsresultater

Det Økonomiske Råd

	Estimat	T-værdi
- Strukturel ledighed forrige periode	1,0346	29,2587
- Konstant	-0,0037	1,4368
- Estimationsperiode 1980-2008	R² = 0,97	s = 0,0037

Finansministeriet

	Estimat	T-værdi
- Strukturel ledighed forrige periode	1,0265	20,1186
- Konstant	-0,003	0,7776
- Estimationsperiode 1980-2008	R² = 0,94	s = 0,0049

Som det fremgår, er estimatet til foregående periodes strukturelle ledighed meget tæt på 1 i begge estimationer. Samtidig er konstantleddet i begge estimationer meget lille og T-værdien ligeså.

Det kunne tyde på, at den strukturelle ledighed er en såkaldt random walk uden vækst, og at ændringer i den strukturelle ledighed derfor er permanente.

Et såkaldt ADF(1)-test (Argumented Dickey-Fuller -test) afviser ikke dette.

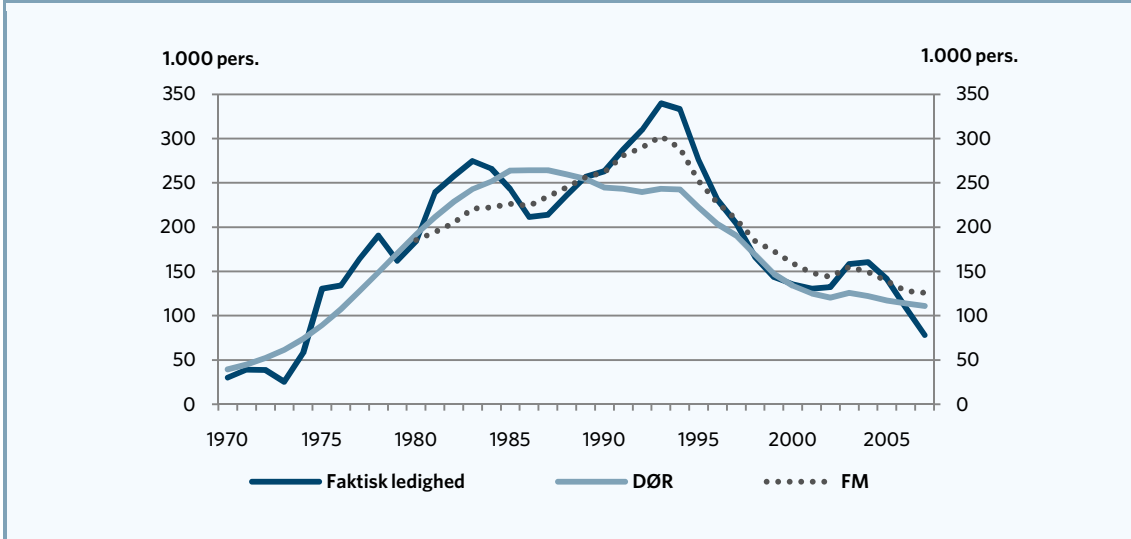
Derfor kan det ikke afvises, at $u^* = u^*(-1)$, og dermed er ændringer i den strukturelle ledighed permanente. Denne egenskab er også kendt som hysteresis.

Kilde: Egne beregninger

Anm.: Som den historiske strukturelle ledighedsgrad er den strukturelle ledighedsgrad fra Vismandsrapporten, Dansk Økonomi, forår 2009 anvendt samt den strukturelle ledighed fra Økonomisk Redegørelse, maj 2009.

Figur 3, som viser den faktiske og strukturelle ledighed fra hhv. Finansministeriet og Det Økonomiske Råd, understøtter denne frygt. Det har taget meget lang tid at få nedbragt den strukturelle ledighed til det niveau, den har i dag. Den strukturelle ledighed steg markant i kølvandet på oliekriserne og kartoffelkuren i 1987, og først omkring 1997 nåede man tilbage på 1980-niveau.

Figur 3. Faktisk og strukturel ledighed



Kilde: AE på baggrund af Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, forår 2009 og Finansministeriet, Økonomisk Redegørelse, maj 2009. Anm: Før 1980 er serien for den strukturelle ledighed fra Det Økonomiske Råd beregnet ved et HP-filter.

AEs anbefalinger

Her og nu gælder det om at begrænse tabet af arbejdspladser. Det mest effektive våben til den opgave er fremrykning af offentlige bygge- og anlægsinvesteringer. På trods af at BNP voksede med 0,6 pct. i 3. kvartal 2009, er der stadig meget lang vej op til et selv bærende opsving. Dertil kommer, at virksomhederne har masser af ledig kapacitet – det betyder, at hvis virksomhederne skal til at producere mere, har de ressourcerne til det uden at skulle investere mere eller ansætte flere medarbejdere. Der kan således gå noget tid, før opsvinget forplanter sig til arbejdsmarkedet. Endvidere er flere af vores vigtigste samhandelspartnere begyndt at tænke på at stramme finanspolitikken. Det kan hæmme det spirende opsving.

AE anbefaler derfor fortsat at fremrykke offentlige investeringer. Hvis man fx fremrykker offentlige investeringer for yderligere 10-15 mia. kr. fordelt over 2010 og 2011, kan man redde op i mod 10.000 arbejdspladser.

Det er dog mindst lige så vigtigt at mindske risikoen for at dem, der bliver arbejdsløse, bliver hængende i langtidsledighed. Risikoen opstår bl.a., fordi de arbejdsløse mister kompetencer, mens de er arbejdsløse og derved får sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse, når konjunkturerne vender igen. Derfor er det meget vigtigt, at arbejdsløse får bedre muligheder for efteruddannelse, og unge uden uddannelse skal have en uddannelse.

Man bør også overveje en større brug eller udvidelse af jobrotationsordningen, hvor folk i beskæftigelse får mulighed for uddannelse/videreuddannelse, mod at en arbejdsløs vikarierer imens og dermed beholder kontakten til arbejdsmarkedet. Samtidig skal der være midler nok til voksenlærlingeordningen.

Endelig er det nødvendigt at fremrykke aktiveringen. I dag skal ledige over 30 år aktiveres efter ni måneders ledighed. AE har foreslået at fremrykke aktiveringen til efter ½ år.