



Arbejdsmarkedets strukturer

Finansministeriet ved reelt ikke, om strukturerne er forbedret

Flere reformer af arbejdsmarkedet har i de senere år forsøgt at nedbringe ledighedens langsigtede niveau – den strukturelle ledighed. De økonomiske ministeriers fortælling om den strukturelle ledighed er, at den på trods af finanskrisen er faldet støt siden 00'erne. Afhængigt af, hvilket ledighedsmål der benyttes, så ved vi reelt ikke, om reformerne faktisk har fået den strukturelle ledighed til at falde under krisen. Benyttes Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse, så ser det faktisk ud til, at den strukturelle ledighed er steget under finanskrisen.

af senioranalytiker **Jon Nielsen**
og stud.polit. **Eva Smidt**

15. november 2018

Analysens hovedkonklusioner

- De økonomiske ministeriers fortælling om den strukturelle ledighed i Danmark er, at den er faldet siden 00'erne. Finansministeriet har flere gange koblet udviklingen i den strukturelle ledighed sammen med virkningen af gennemførte reformer.
- Tallene for ledighedens strukturelle niveau er dog helt forskellige afhængigt af, om man opgør ledigheden ud fra de offentlige registre eller Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU). Fortællingen om, at strukturledigheden trods finanskrisen er faldet i de sidste år, holder kun, hvis man ser på registerledigheden. For AKU-ledigheden ser billedet helt omvendt ud.
- Stigningen i den strukturelle AKU-ledighed ser ud til at hænge sammen med finanskrisen. Hvis krisen har påvirket strukturledigheden, skal man gøre mere for at dæmpe lavkonjunkturer fremover og bruge højkonjunkturer til at få personer på kanten af arbejdsmarkedet ud i job.
- Der er derfor grund til at tolke strukturelle skøn med stor ydmyghed.

Kontakt

Senioranalytiker
Jon Nielsen
Tlf. 33 55 77 14
Mobil 40 54 18 80
jn@ae.dk

Kommunikationschef
Mikkel Harboe
Tlf. 33 55 77 28
Mobil 28 36 87 50
mh@ae.dk

Reformer sigter på at forbedre strukturer, men resultatet er ukendt

De økonomiske ministeriers fortælling om den strukturelle ledighed (det langsigtede ledighedsniveau) er, at den er faldet støt siden 00'erne. Finansministeriet har flere gange koblet udviklingen i den strukturelle ledighed sammen med virkningen af gennemførte reformer.

Der er ikke nogen tvivl om, at veldesignede reformer kan påvirke det langsigtede ledighedsniveau. Men det er faktisk uklart, om den strukturelle ledighed er steget eller faldet under finanskrisen.

Udviklingen i ledigheden kan opdeles i to dele: Midlertidige udsving og varige niveauskift. Når ledigheden stiger eller falder, kan det således enten afspejle en ændring i det langsigtede niveau eller en midlertidig afvigelse fra det langsigtede niveau. Ledighedens langsigtede niveau kaldes strukturledigheden. Det er ikke noget, man kan observere eller måle, men en størrelse, man må beregne sig til.

Når reformer af eksempelvis dagpengesystemet forsøger at nedbringe ledigheden, så er det den strukturelle ledighed, der er målet. For dagpengereformer ændrer også vilkårene for arbejdsløse på lang sigt. Når man derimod sætter offentlige anlægsprojekter i gang under lavkonjunkturer, så er det for at mindske de midlertidige udsving i ledigheden.

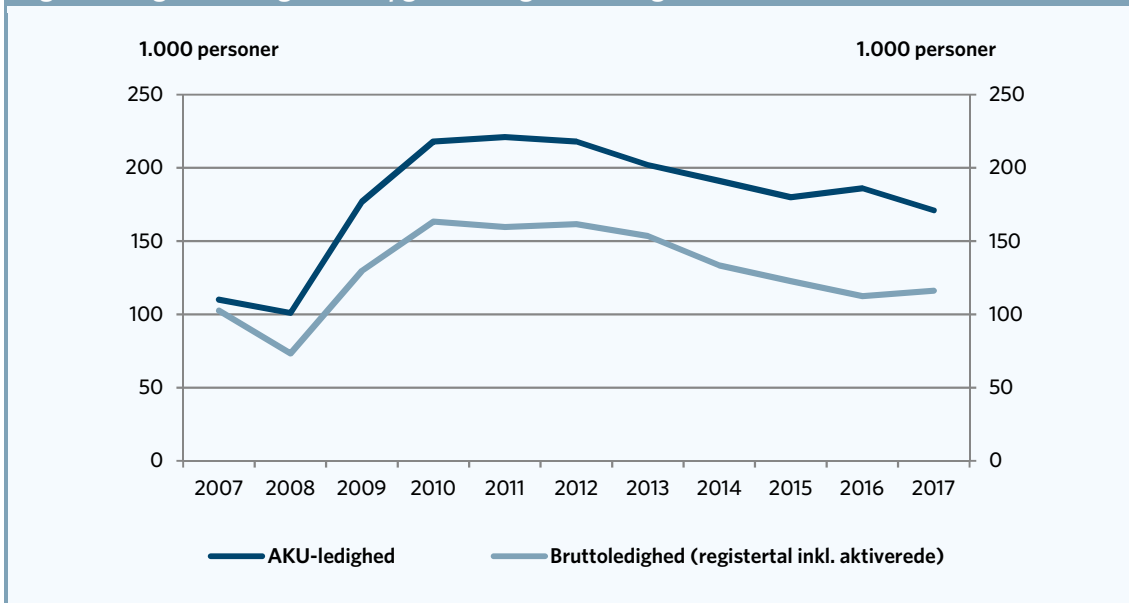
Der er imidlertid stor diskussion blandt økonomer om, hvorvidt økonomiske konjunkturer også kan påvirke ledighedens langsigtede niveau. Hvis konjunkturforhold kan påvirke arbejdsmarkedets strukturer, skal man gøre meget mere for at dæmpe lavkonjunkturer fremover. Og omvendt betyder det, at der kan være langvarige positive effekter, hvis højkonjunkturer også får skabt jobs til personer på kanten af arbejdsmarkedet. Derfor har debatten betydning for, hvor meget man skal gøre for at bekæmpe, at højkonjunkturer fører til arbejdskraftmangel.

Debatten er ikke mindst blusset op i de senere år, hvor en del internationale studier har påvist langvarige effekter af tidligere kriser. Finansministeriet har undersøgt spørgsmålet i 2014 og har fundet, at strukturledigheden i Danmark ikke påvirkes af konjunkturudsving – men igen på baggrund af den registrerede ledighed. Når vi lægger AKU-ledigheden til grund, kan det derimod godt se ud som om, at skiftet i den strukturelle niveau hænger sammen med finanskrisen.

Uvist om ledighedens grundniveau er steget eller faldet

Der er to kilder til ledighedsopgørelser i Danmark: De offentlige ydelsesregistre og Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelser (AKU). Hvor registerledigheden overordnet set er faldet siden årtusindskiftet, så er AKU-ledigheden steget markant under krisen og er stadig betydeligt over niveauet fra før krisen. Det fremgår af figur 1.

Figur 1. Ledigheden ifølge AKU-opgørelsen og bruttoledigheden



Anm.: Aktiverede tæller med i AKU-ledigheden, hvis de har søgt job for nylig og umiddelbart kan starte i job. Se bilagsboks 1 for uddybning.
 Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

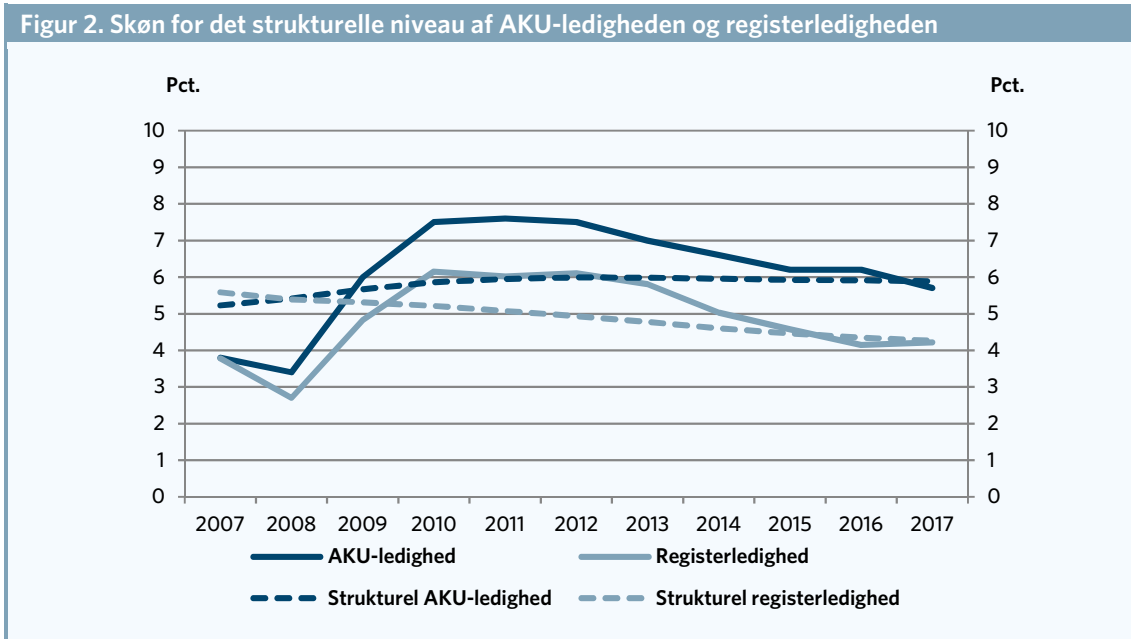
Der er ikke ét af de to ledigheds mål, som entydigt giver det mest retvisende billede af antallet af ledige. Arbejdskraftundersøgelsen er en internationalt anvendt opgørelse, hvor et stort udsnit af danskerne svarer på, om de har søgt job inden for de seneste uger og er klar til at starte i job. Registerledigheden opgør alle jobparate modtagere af forskellige offentlige ydelser ud fra administrative data. Hvis mange arbejdsløse er faldet ud af ydelsessystemet, vil registerledigheden derfor være lavere end AKU-ledigheden. Vi har uddybet forskellen mellem de to ledigheds mål i bilagsboks 1.

I figur 2 har vi beregnet de strukturelle niveauer for AKU-ledigheden og bruttoledigheden. Vi har anvendt en metode, der svarer til de økonomiske vismænds metode og minder om Finansministeriets, jf. bilagsboks 2. Både Vismændene og Finansministeriet skønner den strukturelle ledighed ved at beregne det ledighedsniveau, hvor industriens lønvækst svarer til den langsigtede lønvækst. Den langsigtede lønvækst er også en beregnet størrelse.

Ifølge AE's beregninger var den strukturelle ledighed i 2017 på 4,3 pct., hvis vi lægger den registerbase-rede ledighed (inkl. aktiverede) til grund. Vurderet på baggrund af registertallene er den strukturelle ledighed blevet løbende forbedret siden 2007.

Hvis vi i stedet baserer beregningen på AKU-opgørelsen, var den strukturelle ledighed 5,9 pct. i 2017. Vurderet på baggrund af AKU-tallene er der sket en strukturel forværring siden 2007 - muligvis på grund af finanskrisen. Det fremgår af figur 2.

Forskellen kan som sagt skyldes, at personer, der er faldet ud af ydelsessystemet, tæller med i AKU-opgørelsen, men ikke i registerledigheden. Tilsvarende er der sket en stor stigning i antallet af studerende, hvoraf en del kan være aktivt jobsøgende og klar til at starte i job. Jobsøgende personer uden dagpenge eller kontanthjælp bidrager til den faktiske og strukturelle AKU-ledighed, men kan ikke ses i den faktiske eller strukturelle registerledighed.



Anm.: Registerledigheden er opgjort inkl. aktiverede.
 Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik, Eurostat og egne beregninger.

Figur 2 viser således, at skøn for ledighedens strukturelle niveau er helt forskellige afhængigt af, om man lægger registerledigheden eller AKU-ledigheden til grund.

Fortællingen om, at strukturledigheden trods finanskrisen er faldet i de sidste år, holder kun, hvis man ser på registerledigheden. For AKU-ledigheden ser billedet helt omvendt ud. Der er derfor grund til at tolke strukturelle skøn med stor ydmyghed.

Stigningen i den strukturelle AKU-ledighed kan som sagt skyldes finanskrisen. Ifølge de beregninger, der ligger bag figur 2, begyndte den strukturelle AKU-ledighed at stige allerede i årene før finanskrisen. Det er en rent teknisk konsekvens af den anvendte beregningsmetode, dvs. af de antagelser, der ligger bag ved skønnet. Der kan godt være sket et strukturelt skift i forbindelse med finanskrisen, som metoden opfanger nogle år for tidligt. Hvis det er tilfældet, kan det også tænkes, at strukturerne på arbejdsmarkedet vil blive gradvist bedre, hvis den aktuelle gode konjunktursituation varer ved. Og at en fremtidig strukturel forbedring beregningsteknisk vil smitte af på fremtidige skøn for den strukturelle ledighed i dag.

Ifølge beregningerne i figur 2 lå både registerledigheden og AKU-ledigheden omtrent på deres strukturelle niveau i 2017. Det kan tages som tegn på, at arbejdsmarkedet hverken var præget af mangel på arbejdskraft eller jobs i 2017. Når de to beregninger peger på omtrent det samme ledighedsgab (forskellen mellem den faktiske og strukturelle ledighed), skyldes det, at ledighedsgabet er skønnet ud fra lønstigningstaktens nuværende og langsigtede niveau. I de to beregninger er der anvendt samme data for lønstigningstakten og de faktorer, som antages at påvirke lønstigningstakten på langt sigt.

Boks 1. Anvendte ledighedsbegreber i Danmark

I Danmark anvendes tre forskellige ledighedsbegreber. Den registrerede ledighedsstatistik, der omfatter netto- og bruttoledigheden, er en månedlig totaloptælling baseret på data fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Ud over den registrerede ledighed opgøres ledigheden i Arbejdskraftundersøgelsen (AKU), der opgøres vha. stikprøver efter en internationalt fastsat metode.

Data for både AKU-ledigheden og registerledigheden er løbende blevet forbedret. AKU-opgørelsen var baseret på en noget mindre stikprøve i 1990'erne, hvor registreringen af de ledige i ledighedsregistre også var mere lempelig. Det kan forklare de store forskelle i starten af 1990'erne.

Nettoledighed

Den registrerede nettoledighed måler antallet af 16-64-årige jobklare modtagere af dagpenge, kontanthjælp og starthjælp opgjort i fuldtidspersoner. Det betyder, at nettoledigheden dækker personer, der skønnes jobklare og ikke er i aktivering. Den registrerede nettoledighed bliver opgjort hver måned.

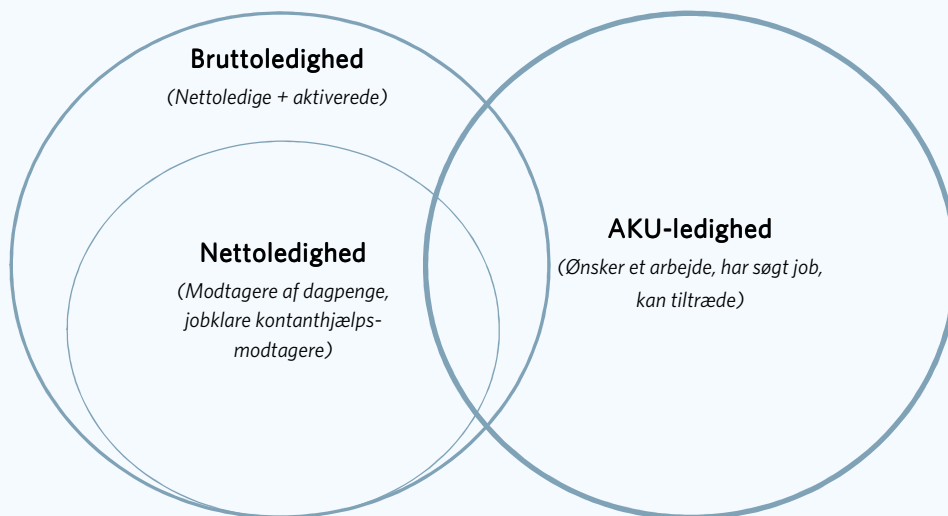
Bruttoledighed

Den registrerede bruttoledighed måler - ligesom nettoledigheden - antallet af 16-64-årige personer der modtager dagpenge fra en a-kasse eller som er jobklare kontanthjælpsmodtagere opgjort i fuldtidspersoner. Derudover medregner bruttoledigheden også personer i aktivering. Den registrerede bruttoledighed bliver opgjort hver måned.

AKU-ledigheden

Arbejdskraftundersøgelsen (AKU-ledighed) er en stikprøveundersøgelse blandt danskere i alderen 15-64 år. AKU-ledigheden følger en international anvendt definition. Det betyder, at AKU-ledigheden bl.a. kan benyttes til at sammenligne ledigheden mellem forskellige lande. Ledige efter denne definition er personer, der 1) ønsker et arbejde, 2) har søgt job indenfor de seneste fire uger, 3) kan tiltræde et job indenfor de næste to uger. Det betyder, at AKU-ledigheden bl.a. fanger personer, som ikke modtager dagpenge og ikke har ret til kontanthjælp, som arbejdsløse. Da AKU-ledigheden er interviewbaseret, kan der være problemer med stikprøveusikkerhed og fejlsvar.

Illustration: De tre ledighedsbegreber i Danmark



Boks 2. Sådan har vi skønnet strukturelle niveauer

Den strukturelle ledighed kan ikke observeres, men må skønnes. Vi har skønnet den strukturelle ledighed ved hjælp af et såkaldt Kalman-filter. Konkret har vi tilpasset vismændenes specifikation af Kalman-filteret. Finansministeriet, Nationalbanken og EU-Kommissionen anvender også Kalman-filtre, men lægger lidt andre data og antagelser til grund. Kalman-filtre bruger information om lønstigningstakten som signal om, hvornår ledigheden er over og under sit strukturelle niveau.

Estimationen af den strukturelle ledighed sker således på baggrund af en sammenhæng mellem lønstigningstakten og den strukturelle ledighed: Hvis ledigheden er højere end den strukturelle ledighed, så er reallønsfremgangen lavere end produktivsvæksten (korrigeret for andre relevante forhold). Det er også nødvendigt at gøre antagelser om, hvordan den strukturelle ledighed og afvigelsen mellem den faktiske og strukturelle ledighed (det såkaldte ledighedsgab), udvikler sig. Vi antager ligesom vismændene, at de afhænger af sig selv i tidligere perioder.

I estimationer på AKU-data har vi estimeret Kalman-filteret på data for 1983-2016 og har derefter udvidet med 2017-data for ledigheden. I figur 2 er Kalman-filteret for registerledigheden estimeret på data for 1970-2016. Den generelle lønstigningstakt er indikeret ved lønstigningerne i industrien ifølge Danmarks Statistiks ADAM-databank.

Det har betydning, om man bruger nettoledigheden eller bruttoledigheden, dvs. om registerledigheden omfatter aktiverede eller ej. Lønstigningstaktens følsomhed over for ledighedsgabet er statistisk signifikant, men bliver markant lavere, hvis man inkluderer aktiverede, end hvis man udelader dem. Det indikerer, at lønstigningstakten er et dårligt signal om det strukturelle antal aktiverede. I figur 2 har vi ikke desto mindre medtaget de aktiverede i registerledigheden, da de økonomiske ministerier plejer at vurdere presset på arbejdsmarkedet ud fra bruttoledigheden.

Kilde: AE vha. De Økonomiske Råd, 'Beregning af strukturel ledighed og estimation af SMEC's lønrelation. Dokumentationsnotat til Dansk Økonomi, forår 2017'.