

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende hovedafsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur, kapitel II

Konjunkturvurdering

Forventet langsom tillidsgenopretning i Europa

Den økonomiske situation i Europa er fortsat præget af manglende tillid til de offentlige finanser i flere lande og en svag udvikling i efterspørgsel og produktion. I kombination med tiltag fra EU og ECB forventes de igangværende finanspolitiske stramninger og strukturreformer i de mest udsatte lande gradvist at genoprette tilliden til de offentlige finanser og troen på den fremtidige økonomiske udvikling. Genopretningen af tilliden ventes dog at blive langstrakt, og der kan i perioder opstå ny uro. ECB's annoncering af et nyt opkøbsprogram for statsobligationer har bidraget til et fald i renterne på spanske og italienske statsobligationer, hvilket har skabt en vis ro på de finansielle markeder. Renterne på italienske og spanske statsobligationer er dog stadig forholdsvist høje, og genopretningen af tilliden er helt afhængig af, at de pågældende lande er i stand til at videreføre konsolideringen af deres offentlige finanser.

Afgørende, at nødlån fra ESM gives på betingelser

Eurolandene oprettede i 2010 en midlertidig hjælpefond, der giver mulighed for at yde nødlån til udsatte eurolande. Hjælpefonden afløses i løbet af 2012-13 af den permanente stabilitetsmekanisme ESM. Nødlån herfra er eksplicit betinget af krav om finanspolitiske stramninger og reformer. Det er afgørende, at nødlån kun gives på betingelser, da muligheden for nødlån i sig selv svækker det enkelte lands incitament til at føre en ansvarlig finanspolitik.

Positivt, at ECB's opkøbsprogram kun gælder lande, der har underlagt sig betingelser

ECB's nye opkøbsprogram, *Outright Monetary Transactions* (OMT), sigter på at reducere de effektive renter på statsobligationer fra gældsplagede lande. Dette vil lette finansieringsbyrden for de pågældende lande på samme måde, som hvis de havde fået nødlån på gunstige rentebetingelser. Dermed svækker programmet som udgangspunkt incitamentet til at føre en ansvarlig finanspolitik. ECB kan imidlertid kun opkøbe statsobligationer fra lande, som i forvejen er under et ESM-program, og som derfor er underlagt betingelser om finanspolitiske stramminger og reformer. Samtidig vil ECB under det nye opkøbsprogram kun opkøbe statsobligationer med kort løbetid. Dette betyder, at det enkelte land kun er sikret hjælp i relativt kort tid af gangen, og såfremt landet ikke lever op til reformkravene, kan ECB stoppe støtteprogrammet. Opkøbenes likviditetseffekt vil blive søgt neutraliseret, så pengepolitikken i øvrigt kan holdes påvirket.

En markant udvidelse af ESM ville kunne have samme effekt som OMT ...

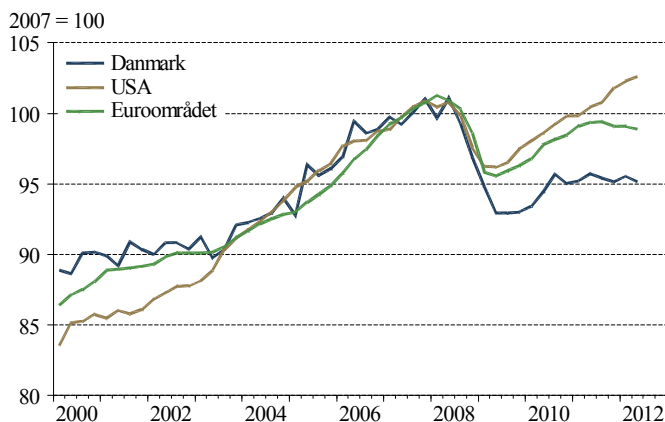
En markant udvidelse af ESM ville kunne bidrage med samme effekt som OMT og ville i princippet være at foretrække, dels fordi gennemskueligheden ved en sådan model er større, og dels fordi kravene om stram finanspolitik må formodes at stå stærkere, når den långivende part direkte stiller betingelserne. Omvendt betyder den ubegrænsede og dermed potentielt ekstremt store interventionsmulighed, at ECB i kombination med relativt få midler bundet i ESM med større troværdighed kan holde renteniveauet nede. Der er tale om et utraditionelt værktøj, som dog vurderes at være hensigtsmæssigt givet krisens omfang, og det forhold, at såvel nødlån som støtteopkøb er betinget af et program, som stiller krav om reformer og finanspolitiske opstramminger.

... men samlet set er OMT et hensigtsmæssigt kriseløsningsværktøj

Stadig stilstand i dansk økonomi

Dansk økonomi er fortsat præget af stilstand. BNP er stort set ikke vokset de seneste to år, jf. figur A. Endnu kan der ikke ses nogen nævneværdig effekt på det private forbrug af tilbagebetalingen af efterlønsindbetalinger, og trods BoligJobplan og fremrykkede almennyttige renoveringer ligger boliginvesteringerne fortsat på et meget lavt niveau.

Figur A BNP



Anm.: Seneste observationer er 2. kvartal 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og EcoWin.

Finanspolitikens aktivitetsevirkning

Den samlede økonomiske politik vurderes at øge væksten med godt $\frac{1}{4}$ pct.point i 2012, men omvendt at reducere den med $\frac{1}{4}$ pct.point i 2013 og $\frac{1}{2}$ pct.point i 2014. De ekspansive elementer kommer især fra tilbagebetaling af efterlønsbidrag, som vurderes at øge efterspørgslen med 10 mia. kr. fordelt over resten af 2012 og i 2013, øgede offentlige investeringer i 2012 samt investeringsvinduet. Den negative påvirkning af væksten i 2013 skyldes især ophør af BologJobplan, færre offentlige investeringer og stigningen i punktafgifterne, der følger af skattereformen. Udover disse elementer kommer aktivitetsevirkninger af tiltag, der ikke direkte påvirker de offentlige finanser. Det gælder f.eks. investeringer i almennyttige boliger i regi af Landsbyggefonden, investeringer i spildevandsanlæg i regi af forsyningsvirksomheder samt energiinvesteringer afledt af energiaftalen.

Udsigt til langsom fremgang

Vækstudsigterne den kommende tid er ganske usikre. De ekspansive elementer i finanspolitikken kan bidrage til en vis fremgang, og den private sektor har opbygget et stort opsparingsoverskud, så der er potentiale for vækst. Det er desuden lagt til grund for prognosen, at der gradvist vil indfinde sig en vis ro omkring de europæiske økonomier, jf. ovenfor. På denne baggrund ventes en begyndende frem-

gang i løbet af det næste års tid, men det er vanskeligt at forudsige præcist, hvornår – og hvor kraftigt – det kommer til at ske. Væksten vil næppe blive prangende. I år ventes omtrent nulvækst efterfulgt af en vækst på ca. 1½-1¾ pct. i 2013 og 2014, jf. tabel A.

Konjunktur-normalisering frem mod 2020

Produktionen er fortsat væsentligt under sit strukturelle niveau, jf. figur B. Den forventede begyndende fremgang vurderes at føre til en gradvis lukning af output gap frem mod 2018. Normaliseringen af konjunktursituationen ventes blandt andet at manifestere sig i kraftigt stigende forbrugs- og investeringskvoter. Begge disse kvoter er aktuelt på meget lave niveauer, hvilket i kombination med et stort opsparende overskud i den private sektor forventes at give anledning til stigninger i kvoterne frem mod 2020. Stigningen i forbrugets andel af den disponible indkomst skal desuden ses i sammenhæng med en forventet stigning i formuekvoten, fremgang i beskæftigelsen samt det forhold, at en større andel af befolkningen går fra at spare op til at nedspare i takt med, at den demografiske udvikling medfører et stigende antal folkepensionister.

Tabel A Prognosens hovedtal

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP-vækst (pct.) i euroområdet	1,6	-0,3	0,6	1,9	2,3
BNP-vækst (pct.) i Danmark	0,8	0,2	1,6	1,8	2,3
Offentlig saldo (mia. kr.)	-34	-77	-37	-26	-21
Betalingsbalance (mia. kr.)	118	99	65	57	60
Ledighed (1.000 pers.)	109	120	129	124	119
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-8	-11	-3	16	15
Stigning i lønomkostninger (pct.)	2,3	1,8	1,8	2,0	2,8
Inflation (pct.)	2,5	2,4	2,2	1,4	1,8

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur B Output gap



Anm.: Output gap angiver den procentvise forskel mellem faktisk og strukturelt BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Regelbaseret konjunktur- afhængighed i dagpengeperioden anbefales

Beskæftigelsen falder fortsat svagt, og de beskedne vækst-udsigter ventes at indebære en svagt stigende ledighed gennem det kommende år. Til januar bliver den vedtagne forkortelse af dagpengeperioden effektueret efter et halvt års udsættelse. En yderligere, midlertidig forlængelse af dagpengeperioden kan ikke anbefales. Gentagne diskretionære udskydelser skaber en forventning om, at dagpengeperioden altid forlænges, når kriser trækker ud. Det svækker incitamenterne til bredt at søge beskæftigelse. Der er dog gode argumenter for at indføre en konjunkturafhængig dagpengeperiode, men hensynet til konjunktursituationen bør baseres på faste regler frem for diskretionære tiltag for at sikre den økonomiske politiks troværdighed. Hvis om-lægningen skal være neutral for de offentlige finanser, skal dagpengeperioden være kortere end to år i en højkonjunktur.

EU's henstilling vurderes at blive opfyldt, men det nødvendiggør en stram finanspolitik næste år

EU's henstilling til Danmark om at forbedre de offentlige finanser indebærer, at den strukturelle saldo skal forbedres med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013, og at underskuddet på den faktiske saldo skal bringes under 3 pct. af BNP i 2013. Begge dele vurderes at blive nået givet de finanspolitiske forudsætninger. Vurderet alene på baggrund af den fortsatte stilstand i dansk økonomi er den planlagte finanspolitisk opstramning næste år ikke hensigtsmæssig. Det er imidlertid vigtigt for at fastholde tilliden til de offentlige finanser at overholde EU-henstillingen, og på den baggrund vurderes en relativt stram finanspolitik for årene 2011-13 at være nødvendig.

Ekspansive tiltag kan vise sig relevante i 2014

De svage konjunkturer risikerer at strække sig udover 2013. Samtidig begynder tilbagetrækningsaftalen og andre tiltag at forøge arbejdsstyrken og den strukturelle beskæftigelse i særlig grad fra 2014. Det er en reel risiko, at økonomien fortsat står i stampe i 2014, og hvis det er tilfældet, vil ekspansive finanspolitiske tiltag være relevante. Dette giver i sig selv et argument for at gemme noget potentiale for finanspolitisk stimulans til 2014 og tiden derefter. Det understreger også vigtigheden af at have solide offentlige finanser, så der i tilfælde af langstrakte økonomiske tilbageslag er plads til en lempelig finanspolitik uden at komme i konflikt med de givne budgetrammer, hvad enten de er fastlagt fra EU eller gennem national lovgivning.

Skatterabat til private erhvervsinvesteringer kan give mere for pengene end offentlige investeringer ...

Investeringsvinduet, hvor de skattemæssige afskrivninger øges for en række private erhvervsinvesteringer foretaget i andet halvår 2012 og hele 2013, reducerer de offentlige indtægter. I modsætning til eksempelvis ved en almindelig nedsættelse af selskabsskatten er skattebesparelsen her betinget af, at der investeres, hvilket alt andet lige skaber en større aktivitetseffekt. Da der samtidig er tale om en midlertidig ordning, skabes endvidere et incitament til at fremskynde investeringsaktivitet. Isoleret set er effekten på de samlede investeringer langt større, end hvis samme beløb blev anvendt til offentlige investeringer, da selve investeringsomkostningen udover skatterabatten betales af den private virksomhed. I modsat retning trækker, at ikke kun fremrykkede investeringer begunstiges, men også de, der ville være foretaget uden en skatterabat. Det er yderst van-

... og er et hensigtsmæssigt supplement til at stimulere økonomien

skeligt at anslå, hvor stor en fremrykning skatterabatten vil give anledning til, og hvor store aktivitetsstigninger den vil medføre. Investeringsvinduet omfatter maskiner og transportmidler, der ofte har et stort importindhold, og det begrænser naturligvis den afledte effekt på dansk produktion og beskæftigelse. Samlet set vurderes det dog hensigtsmæssigt at søge at lægge en del af stimulansen af økonomien over på de private erhvervsinvesteringer.

Underfinansieret skattereform bidrager til væksten i 2013

I efteråret er der vedtaget en skattereform. Reformen indebærer skattelettelser især i form af højere topskattegrænse og større beskæftigelsesfradrag. Finansieringen består blandt andet af højere afgifter, en mindre regulering af indkomstoverførslerne, besparelser på forsvaret samt en forudsat besparelse på EU-bidraget. Skattereformen er mekanisk (dvs. uden indregning af adfærdseffekter) varigt underfinansieret med 0,7 mia. kr. ifølge Finansministeriet. På kort sigt er underfinansieringen (ekskl. indtægterne fra fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen, jf. nedenfor), større, dels fordi finansieringselementerne indføres langsommere end lempelserne, dels som følge af investeringsvinduet. Samlet vurderes skattereformen næste år at øge BNP-væksten med 0,1-0,2 pct.point og omtrent $\frac{1}{4}$ pct.point inkl. investeringsvinduet bidrag.

Skattereform kan øge arbejdsudbud med godt 15.000 personer

Ifølge Finansministeriets beregninger vil skattereformen øge arbejdsudbuddet med godt 15.000 personer på længere sigt. Den dynamiske effekt fra det øgede arbejdsudbud svarer til en varig styrkelse af de offentlige finanser på 3,4 mia. kr. Lægges de ventede dynamiske effekter sammen med den mekaniske underfinansiering, er der dermed tale om en varig forbedring af de offentlige finanser på 2,7 mia. kr. pr. år. Størrelsen af de dynamiske effekter – og hastigheden, hvormed de indtræffer – er dog forbundet med betydelig usikkerhed. Dermed er der risiko for en varig ufinansieret stigning i de offentlige udgifter, hvis de dynamiske effekter bliver mindre end forudsat. Budgetloven indebærer imidlertid styring efter en underskudsgrænse samt fastlæggelse af fireårige udgiftslofter. Det vil reducere risikoen for en varig, ufinansieret stigning i de offentlige udgifter i fravær af den finansiering, som det øgede arbejdsudbud ventes at bidrage med.

Afskaf skattestoppets nominalprincip helt ...

En række afgifter, som er omfattet af skattestoppets nominalprincip, skal som en del af finansieringen af skattereformen diskretionært øges af tre omgange frem mod 2020, svarende til en indeksering med inflationen. Et fuldt opgør med skattestoppets nominalprincip, så der også er indeksering efter 2020, vil være at foretrække.

... så ejendomsværdibeskatningen igen følger boligpriserne

Ejerboligbeskatningen er også omfattet af nominalprincippet, hvilket betyder, at der reelt gives løbende skattelettelser til boligejerne. Skattereformen rører ikke ved dette princip. Tværtimod er det aftalt, at hverken ejendomsværdibeskatningen eller rentefradragsretten røres på denne side af 2020 udover den reduktion af rentefradragsretten, der følger af Forårspakke 2.0. Indeksering af ejendomsværdibeskatningen er imidlertid fortsat en hensigtsmæssig finansieringskilde. Konkret anbefales det at genindføre en ejendomsværdiskat svarende til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, og at beskatningen suppleres med en skatterabat, der modsvarer den umiddelbare skattestigning. Skatterabatten kan fastholdes i en periode og derefter aftrappes over en årrække. Dette sikrer, at omlægningen på kort sigt er udgiftsneutral for boligejerne. Forslaget er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2011*.

Øget beskæftigelsesfradrag til enlige kan være effektivt til at øge arbejdsudbud

Skattereformen indeholder to tiltag, som er målrettet børnefamilier. Det ene er et større beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere, hvilket vurderes at være en relativt effektiv måde at øge arbejdsudbuddet på. Dette skyldes, at mange enlige forsørgere kan opnå tilskud af forskellig art, der reduceres, hvis de øger deres indkomst. Det indebærer, at der er en begrænset økonomisk gevinst ved at arbejde for en relativt stor andel af denne gruppe. Dertil kommer, at undersøgelser peger på, at børnefamilier, og især enlige forsørgere, som følge af skatteændringer ændrer deres deltagelse på arbejdsmarkedet relativt meget. Endelig betyder den berørte gruppes relativt lave beskæftigelsesgrad, at det mekaniske provenutab er begrænset.

Uhensigtsmæssig indtægtsregulering af børnechecken

Det andet tiltag målrettet børnefamilier er indtægtsreguleringen af børnechecken. En sådan indtægtsregulering indebærer reelt en højere marginalskat for børnefamilier med høj indkomst end for andre familier med høj indkomst. Ud

fra en effektivitetsbetragtning vil det være mere hensigtsmæssigt at hæve skatten for alle i indkomstgruppen frem for at målrette den forøgede beskatning udelukkende mod børnefamilier.

Fremrykning af kapitalpensionsbeskatningen er et bogføringsmæssigt kneb ...

Underfinansieringen af skattereformen på kort sigt indebærer en strukturel forværring af de offentlige finanser i 2013, som i sig selv kunne skabe konflikt med EU-henstillingen om en strukturel forbedring på 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013. Et element i skattereformen er derfor, at fradragsretten for indskud på nye kapitalpensioner fjernes mod, at udbetalingerne ikke beskattes i fremtiden. Samtidig er der via en skatterabat givet incitament til, at eksisterende kapitalpensioner omlægges til en ny ordning, hvor den udskudte skat betales nu. Denne omlægning af pensionsbeskatningen er udtryk for et bogføringsmæssigt "kneb", der kan løsne de snærende bånd, der følger af EU-henstillingen. Som følge af omlægningen er det således muligt at føre en mere ekspansiv finanspolitik i 2013, end det ellers ville have været muligt. Dette er en hensigtsmæssig effekt af den fremrykkede beskatning af kapitalpensioner.

... der forbedrer de offentlige finanser på papiret

Regeringen budgetterer med, at provenuet fra fremrykningen bliver ca. 10 mia. kr. i 2013, hvoraf ca. 5 mia. kommer fra omlægning af eksisterende kapitalpensioner. Det er imidlertid særdeles vanskeligt at give et kvalificeret bud på omfanget af omlægningen af de eksisterende pensioner. Hvis alle nuværende kapitalpensioner omlægges, vil det give anledning til et ekstra provenu på mere end 100 mia. kr. i 2013.

De mellemlistede mål for den offentlige saldo bør derfor skærpes

Principielt påvirker fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner ikke den finanspolitiske holdbarhed. Den primære saldo styrkes på kort sigt, men svækkes på lang sigt. Den samlede saldo forbedres imidlertid, så langt øjet rækker, som følge af, at fremrykningen giver anledning til en større offentlig nettoformue og dermed højere renteindtægter. En helt central forudsætning for, at holdbarheden ikke forringes, er, at saldoforbedringen ikke giver anledning til øgede udgifter eller lavere skatter. Faren for en mindre disciplineret finanspolitik er en uhenigtsmæssig effekt af fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner. En

konsekvens af fremrykningen bør derfor være, at de mellemfristede målsætninger for den offentlige saldo skal strammes. Fremrykningen skønnes i alt at styrke den offentlige saldo med knap 4 mia. kr. i 2020. For at modgå et øget udgiftspres skal det mellemfristede saldokrav strammes tilsvarende. Den præcise skærpelse af det mellemfristede saldokrav kan selvsagt først fastlægges, når der efter 2013 er fuldt overblik over omfanget af omlægningen.

Plads til neutral vækst i offentligt forbrug med balance i 2020

Nærværende fremskrivning lægger den aktuelle finanspolitik til grund og inkluderer de allerede vedtagne reformer. Fremskrivningen viser, at der inden for en målsætning om mindst balance i den offentlige økonomi i 2020 er plads til en vækst i det offentlige forbrug, som er neutral i forhold til den demografiske udvikling, svarende til en real vækst i det offentlige forbrug på omkring 0,9 pct. om året fra 2014 til 2020, jf. afsnit I.9. Fremskrivningen viser, at der i 2020 vil være et overskud på den offentlige saldo på ca. 7 mia. kr. Efter fraregning af det bidrag, der stammer fra fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen, vil der være tale om et overskud på godt 3 mia. kr. i 2020. Under hensyntagen til den usikkerhed, sådanne beregninger er behæftet med, svarer dette i praksis til balance i 2020.

Højere offentlige udgifter kræver nye reformer eller højere skatter

Hvis der er et politisk ønske om højere offentlige udgifter, kræver det større indtægter, dvs. højere skatter og/eller øget arbejdsudbud. Dette vil naturligvis være en politisk prioritering. Nogle reformer må dog under alle omstændigheder vurderes hensigtsmæssige at gennemføre. Det kan eksempelvis være fornuftigt med jævne mellemrum at gennemgå ordninger for personer uden for arbejdsstyrken, eksempelvis kontanthjælp, for at se, om incitamenterne til beskæftigelse kan forbedres.

Behov for opdateret 2020-plan

I regeringens 2020-plan er der planlagt yderligere initiativer inden for uddannelse for 2 mia. kr. samt til fremme af vækst og beskæftigelse for 7 mia. kr. Imidlertid er bidraget fra skattereformen og visse besparelser mindre end forudsat i regeringens 2020-plan fra foråret, og de planlagte trepartsforhandlinger førte ikke til noget resultat. Derfor er der et behov for en opdateret 2020-plan, som klargør regeringens

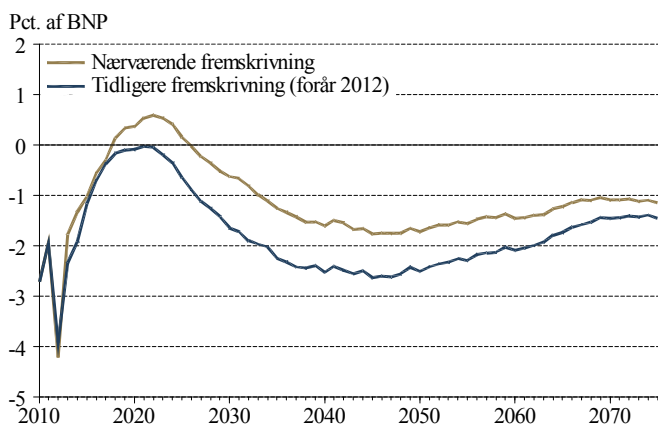
ambitionsniveau med hensyn til de offentlige udgifter, og hvordan finansieringen skal skaffes.

Holdbar finanspolitik ...

... men udfordringer efter 2020

De offentlige finanser vurderes med de givne finanspolitiske forudsætninger at være omtrent holdbare, dvs. at den offentlige gældskvotepå lang sigt. Trods holdbare offentlige finanser og balance på saldoen i 2020 er der udsigt til, at de offentlige underskud i en årrække derefter overskrider kravet om, at det strukturelle underskud højst må være ½ pct. af BNP. I alle årene efter 2035 ventes underskuddet at blive over 1 pct. af BNP, jf. figur C. Sammenligner man med den tilsvarende lange fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2012*, er saldoen mærkbart forbedret i hele forløbet fra 2020 frem mod 2075.

Figur C Saldoudvikling på lang sigt



Anm.: Figuren viser fremskrivning af den offentlige saldo i henholdsvis *Dansk Økonomi, forår 2012* og *Dansk Økonomi, efterår 2012*.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Klar forbedring af hængekøjen og lavere gæld end i tidligere fremskrivning

Forbedringen af saldoforløbet i forhold til vurderingen i foråret afspejles i den såkaldte hængekøje, der er løftet med knap 1 pct. af BNP, hvor underskuddet er størst (i 2045). Forbedringen frem mod 2020 afspejler en række forskelligtrettede ændringer, herunder fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen. Den bedre saldo påvirker også forløbet efter 2020 og medfører efterhånden betydelige

sparede renteudgifter. Fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen spiller også efter 2020 en væsentlig rolle for saldforbudringen, selvom den reelt blot ændrer tidsprofilen for nogle offentlige indbetalinger, jf. ovenfor.

De finanspolitiske udfordringer er håndterbare

Fremskrivningen beror på en lang række forudsætninger ikke mindst omkring størrelsen på den fremtidige arbejdsstyrke, ligesom den bygger på antagelser om den økonomiske politik. Eksempelvis lægges det til grund for fremskrivningen, at nominalprincippet for både ejendomsværdiskatten og en række punktafgifter fastholdes også efter 2020. Antages det i stedet, at de pågældende punktafgifter mv. efter 2020 følger den generelle prisudvikling, forbedres den finanspolitiske holdbarhed med omtrent ½ pct. af BNP, og det maksimale underskud reduceres til omtrent 1 pct. af BNP. Selvom et strukturelt underskud af denne størrelse er væsentligt over den halve procent, som budgetloven tillader, illustrerer det, at de finanspolitiske udfordringer er håndterbare.

Reformer relevante for velfærden

Fremskrivningen illustrerer således, at der med de givne forudsætninger ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at forudsætningerne kan ændre sig. Eksempelvis kan arbejdsstyrken udvikle sig anderledes end forudsat, og udgifterne kan stige uplanlagt meget. Derfor er det fortsat vigtigt at fastholde fokus på de finanspolitiske måltal og sætte initiativer i værk, hvis de offentlige finanser udvikler sig dårligere end forventet. Langtidsholdbarheden af de offentlige finanser sikrer imidlertid heller ikke i sig selv et højt velfærdsniveau. Reforme, der sigter mod at øge velfærden og effektiviteten i samfundet, er derfor lige så relevante, som de altid har været.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Aktiv arbejds- markedspolitik er dyr

Finansieringen af den danske velfærdsstat kræver en høj beskæftigelse. Ved at vejlede, opkvalificere og motivere ledige til at komme i beskæftigelse spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik her en central rolle. Danmark har for 2012 budgetteret med udgifter på ca. 16 mia. kr. til den aktive arbejdsmarkedspolitik, svarende til knap 0,9 pct. af BNP, hvilket er markant højere end andre OECD-lande. Selv efter indregning af de forventede reducerede offentlige udgifter til aktivering mv. efter forkortelsen af dagpengeperioden vil udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik være høje. Dette nødvendiggør et vedvarende fokus på, at den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats er indrettet på den mest hensigtsmæssige måde.

En vigtig del af den samlede arbejds- markedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er en del af det danske arbejdsmarkedssystem, som bl.a. er kendetegnet ved fleksible regler for ansættelser og afskedigelser og relativt høje indkomsterstattende ydelser ved ledighed. Gennem opkvalificering, vejledning, aktivering, test af rådighed for arbejdsmarkedet samt sanktioner sigter den aktive arbejdsmarkedspolitik mod at hjælpe og motivere den ledige til at komme i beskæftigelse.

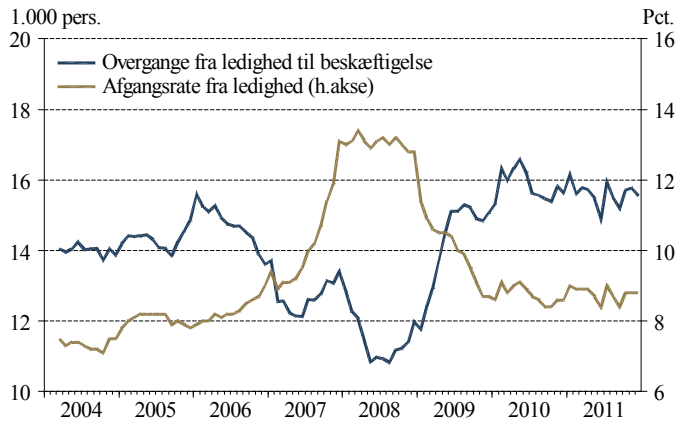
Høj dynamik trods lavkonjunktur ...

Arbejdsmarkedssystemet bidrager til, at det danske arbejdsmarked også i en international sammenhæng er meget dynamisk. De seneste år har der trods en faldende beskæftigelse været en betydelig jobomsætning, samtidig med at der uagtet den økonomiske situation har været en månedlig overgang fra ledighed til beskæftigelse på mindst 11.000 personer, jf. figur D.

... og på niveau med 2005-06

Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse har de seneste to til tre år – trods den økonomiske krise – været på nogenlunde det samme niveau som for perioden 2005-06, som normalt anses for neutrale eller ligefrem højkonjunkturår.

Figur D Fra ledighed til beskæftigelse



Anm.: Serierne er sæsonkorrigerede. Afgangsraten fra ledighed er antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse sat i forhold til den foregående måneds ledighed. Ledighedsbestanden til beregning af afgangsrater er antallet af ledige i den sidste uge af måneden. Sidste observation er december 2011.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Vigtigt at bevare et dynamisk arbejdsmarked

Dynamikken på arbejdsmarkedet er vigtig for at sikre en velfungerende økonomi, hvor arbejdskraften finder sin bedste anvendelse ud fra personlige kvalifikationer og erfaringer, samtidig med at virksomhederne kan finde kvalificeret arbejdskraft.

Analyser på to niveauer:

I kapitlet er effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på det danske arbejdsmarked belyst ved en gennemgang af relevante studier fra litteraturen samt ved to nye analyser.

Direkte effekter på de enkelte ledige

I en mikroanalyse på indviddata ses der på de direkte effekter af forskellige aktiveringstiltag på ledighedslængden for de enkelte ledige. De lediges forøgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dog reducere andre lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Aktivering gennem løntilskudsordninger kan også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges. For at teste om effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik er robuste over for de mulige fortrængningseffekter, er der gennemført en analyse af, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirker bruttoledigheden på tværs af kommuner. Denne analyse

Effekter på bruttoledigheden på tværs af kommuner

kan tage højde for fortrængningseffekter både med hensyn til andre lediges overgang til beskæftigelse og med hensyn til allerede beskæftigede i ordinære job. I begge analyser skelnes der mellem perioden med højkonjunktur inden det økonomiske omslag i 2007/2008 og den efterfølgende periode med lavkonjunktur.

**Aktiv arbejds-
markedspolitik
reducerer
bruttoledigheden**

Analysen af bruttoledighedsniveauet på tværs af kommuner indikerer en gunstig effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik, også når der kontrolleres for særlige forhold i de enkelte kommuner samt den uddannelsesmæssige sammensætning af ledighedsbestanden. Især en højere andel af ledige i løntilskud i private virksomheder eller i virksomhedspraktik reducerer ledighedsniveauet sammenlignet med en situation, hvor de ledige ikke aktiveres, og dette synes at gælde såvel i høj- som lavkonjunktur.

**Virksomheds-
praktik – samme
effekt med mindre
indsats**

For de enkelte ledige tyder mikroanalysen på, at såvel virksomhedspraktik som privat ansættelse med løntilskud har positive effekter i højkonjunktoren, men ikke i lavkonjunktoren. I højkonjunktoren har virksomhedspraktik en lavere programeffekt end privat ansættelse med løntilskud, men har til gengæld også en betydelig lavere fastholdelseffekt. Samlet set reducerer virksomhedspraktik derfor ledighedslængden for de deltagende ledige omtrent ligeså kraftigt som ansættelse med løntilskud i en privat virksomhed. Med en mindre indsats fra både den ledige og den aktive arbejdsmarkedspolitik kan virksomhedspraktik således opnå en lignende effekt på den enkelte lediges beskæftigelsesmuligheder.

**Effekt af privat
løntilskud for den
enkelte ledige ...**

**... men ikke i
lavkonjunktur**

Aktivering i form af ansættelse med løntilskud har i tidligere analyser vist gunstige effekter for den lediges beskæftigelsesmuligheder. Den præsenterede mikroanalyse bekræfter dette for de ledige, der ansættes med løntilskud i private virksomheder i en højkonjunktur, mens fastholdelseffekten overskygger programeffekten af tiltaget i lavkonjunktoren, hvor der er færre jobmuligheder.

**Høj effekt af
samtaler**

Hyppige kontakter og samtaler med de ledige er de senere år kommet i fokus som et instrument til at hjælpe de ledige i beskæftigelse. Tidligere studier på baggrund af bl.a. ekspli-

citte forsøg i den aktive indsats har fundet positive effekter på de lediges beskæftigelsesmuligheder. Analysen af ledighedsniveauet præsenteret i kapitlet indikerer, at dette instrument i den aktive beskæftigelsesindsats faktisk slår igennem på et lavere bruttoledighedsniveau i kommunerne under en lavkonjunktur, mens der ikke kan findes en sådan effekt under højkonjunktur.

Udvidet brug af samtaler bør overvejes – særligt under den nuværende lavkonjunktur

De positive effekter af samtaler på ledighedsniveauet i lavkonjunkturerne skyldes sandsynligvis, at samtaler kan hjælpe de ledige med at afklare deres muligheder på jobmarkedet og derved lette overgangen til beskæftigelse. Også i en lavkonjunktur er der en betydelig omsætning af job, og samtaler kan hjælpe de ledige med at finde passende jobmuligheder. Samtaler har den fordel, at der ikke er nogen fastholdelseeffekt, og at det er et relativt billigt instrument i den aktive beskæftigelsesindsats. Det bør derfor overvejes, om brugen af samtaler kan udvides i den nuværende lavkonjunktur.

Nu positive resultater for vejledning og uddannelse ...

Tidligere studier har typisk fundet ingen eller negative effekter fra vejlednings- og uddannelsesforløb på de enkelte lediges beskæftigelse, men analyser i kapitlet finder en gunstig effekt af denne type instrument for de aktiverede under en højkonjunktur samt positive effekter på ledighedsniveauet uanset konjunktursituationen. Forskellen i forhold til tidligere analyser skal blandt andet ses i lyset af, at de nærværende analyser omfatter en bredere gruppe af ledige, mens tidligere studier oftest kun har set på dagpengemodtagere, som typisk fik længerevarende forløb med en tilsvarende høj fastholdelseeffekt under aktiveringsforløbet. Vejlednings- og uddannelsesforløb kan også være blevet mere målrettet de grupper af ledige, der har gavn af det.

... sandsynligvis pga. motivations- og matchingeffekt

En yderligere grund til den positive effekt af vejledning og uddannelse i den aggregerede analyse af ledighedsniveauet kan være motivationseffekten, som de fleste af de tidligere studier ikke tager højde for. Ligeledes kan vejledning og uddannelse bidrage til, at ledige finder bedre og mere langvarig beskæftigelse.

**Mere uddannelses-
aktivering i
lavkonjunktur for
nogle ledige**

Der har været fremført en række argumenter for, at sammensætningen af den aktive indsats bør ændres i retning af en større brug af f.eks. uddannelsesaktivering i en lavkonjunktur. Under en lavkonjunktur er det imidlertid svært at vurdere, hvilke kompetencer det fremtidige arbejdsmarked efterspørger, og det er derfor svært at målrette uddannelsesaktivering og andre aktive tiltag. Emnet er vanskeligt at belyse empirisk, men en række resultater i litteraturen tyder på, at uddannelsesaktivering under en lavkonjunktur er fordelagtigt for nogle ledige. Det må dog også tages i betragtning, at de øgede beskæftigelsesmuligheder ikke nødvendigvis står mål med de høje udgifter til især lange uddannelsesforløb. Dette taler for en højere vægt på korte målrettede opkvalificeringsforløb frem for lange forløb.

**Fokus bør være på
målrettede forløb**

**Især aktiverings-
forløb i private
virksomheder
virker ...**

Samlet set peger analyserne på, at aktiveringsforløb kan have positive beskæftigelseseffekter for den enkelte ledige under en højkonjunktur, men at lavere programeffekter under en lavkonjunktur indebærer, at aktivering medfører længere ledighedsperioder for de aktiverede, jf. tabel B. På et aggregeret plan bidrager aktiveringsforløb i private virksomheder dog generelt set positivt til et lavere ledighedsniveau, mens samtaler fremstår som det mest effektive instrument i lavkonjunkturen.

Tabel B Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

	Mikroanalyse			Ledighedsniveau		
	Højk.	Lavk.		Højk.	Lavk.	
Løntilskud i privat virksomhed	+	>	–	+	=	+
Løntilskud i offentlig virksomhed	0	>	–	0	=	0
Vejledning og uddannelse	+	>	–	+	<	+
Virksomhedspraktik	+	>	–	+	=	+
Samtaler	*	*	*	0	<	+

Anm.: + : Positiv signifikant effekt, dvs. forkorter ledighedslængde i mikroanalyse og reducerer ledighedsniveauet.

– : Negativ signifikant effekt, dvs. forlænger ledighedslængde i mikroanalyse og øger ledighedsniveauet.

0 : Effekt er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

* : Belyses ikke i den pågældende analyse.

<, =, > : Sammenligninger af estimerede koefficienter i høj- og lavkonjunktur.

Kilde: Egne beregninger.

... og sandsynligvis pga. motivations-effekten

Til trods for, at en række aktiveringstyper udviser ingen eller direkte negative effekter på de enkelte lediges overgang til beskæftigelse under lavkonjunktoren, tyder analysen af ledighedsniveauet på tværs af kommuner på en gunstig overordnet effekt af den aktive indsats. Dette peger på, at selve kendskabet og forventningen om den aktive indsats og dermed motivationseffekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan spille en vigtig rolle.

Indsats bør sigte på samtaler og korte afklarende aktiveringsforløb

Med den forkortede dagpengeperiode er der behov for at overveje strategien for den aktive indsats, da der ikke længere bliver mulighed for flere lange aktiveringsforløb. De negative effekter fra en høj fastholdelse under selve aktiveringen har i forvejen vist sig i en række tilfælde, særligt under lavkonjunktur, at dominere de mulige gevinster fra programeffekten. Indsatsen i den aktive arbejdsmarkedspolitik bør derfor rettes mod vejledende og motiverende samtaler kombineret med relativt korte afklarende aktiveringsforløb, såsom virksomhedspraktik eller korterevarende ansættelser med løntilskud.

Jobkonsulenter bør hjælpe virksomheder med at finde passende ledige

I en lavkonjunktur er det især efterspørgslen efter arbejdskraft, som er den begrænsende faktor for at øge beskæftigelsen, mens den begrænsende faktor i en højkonjunktur er manglen på arbejdskraft. Ligesom den aktive arbejdsmarkedspolitik i den forgangne højkonjunktur fokuserede på at øge arbejdsudbuddet blandt de ledige, kan det anbefales, at beskæftigelsesindsatsen i den nuværende situation stimulerer antallet af ledige stillinger, f.eks. ved at virksomheder tilbydes bistand med at udvælge kvalificeret arbejdskraft blandt de ledige. Udenlandske erfaringer taler for, at denne strategi kan virke.

Vigtigt med empiriske effektmålinger

I de seneste årtier er der udført et stigende antal effektmålinger af forskellige tiltag inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik både i Danmark og i andre europæiske lande. For at sikre en effektiv aktiv beskæftigelsesindsats er det vigtigt at lære af disse erfaringer samt at understøtte det videre arbejde med effektevalueringer. Trods et stigende antal studier er der stadig behov for en øget indsigt i hvilke tiltag, som virker på hvilke grupper af ledige på hvilket tidspunkt i ledighedsforløbet og på hvilket tidspunkt i konjunkturforløbet. Formandskabet bakker derfor op om principperne for den indsats, som lægges i evidenssikringen af den danske aktive arbejdsmarkedspolitik.

Effekter af uddannelsesaktivering bør undersøges nærmere

En øget empirisk underbygning af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan blandt andet kaste mere lys på effekterne af uddannelsesaktivering. Hidtil har studiet af uddannelsesaktivering været hæmmet af, at det har været svært at skelne mellem forskellige typer af tiltag med vidt forskellige mål og varigheder. Der bør derfor udarbejdes mere detaljerede analyser af effekterne af forskellige typer af uddannelsesaktivering for forskellige grupper af ledige særligt med hensyn til at afklare effektforskelle mellem høj- og lavkonjunktur. Dette kan give en baggrund for bedre at målrette uddannelsesindsatsen inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik mod de ledige, som virkelig har gavn af det.

Den aktive indsats for ressourcetsvage ledige

Skiftende roller for den aktive arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har haft forskellige roller over de seneste to årtier. Mens politikken i 1990'erne især skulle bidrage til at reducere en høj generel ledighed gennem handlingsplaner og opkvalificering, har politikken de seneste ti år fokuseret på at øge arbejdsudbuddet på lang sigt og mindske risikoen for overophedning bl.a. ved at øge arbejdsudbuddet på kort sigt. Dette indebærer primært fokus på de umiddelbart arbejdsmarkedsparete.

Forhindring af marginalisering og social eksklusion

I den nuværende lavkonjunktur er der en fare for, at især svage ledige mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. Dette kan medføre et forfald af oparbejdet arbejds erfaring, et tab af produktive ressourcer samt fordelingsmæssige konsekvenser. Det bør derfor sikres, at den aktive arbejdsmarkedspolitik indrettes på at fastholde svage ledige i nærheden af arbejdsmarkedet og også bidrager til, at de vender tilbage til beskæftigelse. Dette kan reducere de langsigtede udgifter til offentlige overførsler og øge skattebetalingerne.

Indsats for ressourcetsvage ledige bør være virksomhedsrettet

Tidligere danske studier peger især på virksomhedsrettede tilbud som gavnlige for bl.a. ressourcetsvage kontanthjælpsmodtagere. Egne analyser præsenteret i kapitlet bekræfter dette og finder, at det i en lavkonjunktur især er virksomhedspraktik, som øger beskæftigelsesmulighederne for kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier 2 og 3 samt for ledige under 30 år. Indsatsen for de ressourcetsvage ledige bør derfor i højere grad drejes mod virksomhedsrettede tilbud. Virksomhedernes incitament til at oprette pladser bør øges tilsvarende.

Staten, kommunerne og refusionssystemet

Kommunalt ansvar for den aktive beskæftigelsesindsats

Siden august 2009 har kommunerne haft ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsats for alle ledige. Dette giver mulighed for en ensartet behandling af alle grupper af ledige inden for en kommune. Det skaber dog en udfordring med hensyn til at sikre, at praksis på tværs af kommuner ikke varierer mere, end kommunernes og de lediges karakteristika berettiger. Endvidere skal det sikres, at ny viden

om de bedste metoder inden for beskæftigelsespolitikken også spredes ud til alle kommunale jobcentre.

**Ingen sporbar
forskkel på
kommunal og
statslig styring**

I 14 kommuner blev ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for de forsikrede ledige allerede lagt over i kommunalt regi pr. 1. januar 2007. Dette giver mulighed for at evaluere effekten af en kommunal i forhold til en statslig varetagelse af den aktive beskæftigelsesindsats. En evaluering af overgangen fra ledighed til beskæftigelse for de 14 pilotjobcentre i forhold til de øvrige kommuner viser ikke nogen effekt. Det er derfor ikke muligt på dette grundlag at konkludere sikkert på, om der er en forskel mellem en kommunal og en statslig styring af den aktive indsats over for de forsikrede ledige.

**Refusion bør aftage
med tiden på
offentlig forsørgelse**

Trods et kommunalt ansvar for beskæftigelsesindsatsen over for de ledige er et statslig bidrag nødvendigt for at kunne udligne variationer i de ledighedsbaserede udgifter hen over konjunkturforløbet. Gennem bloktilskud og refusionsordningen kan staten påvirke kommunernes incitamentter i beskæftigelsespolitikken. Det gældende refusionssystem med højere refusion ved aktivering og differentierede refusionssatser ved forskellige ydelser kan dog lede til, at ledige i højere grad aktiveres og flyttes rundt mellem ydelserne (for at opnå højst mulig refusion), end det tjener deres overgang til beskæftigelse. Regeringen har tilkendegivet et snarligt udspil til en omlægning af refusionssystemet med henblik på, at refusionssatsen gradvist aftrappes med den enkelte borgers varighed på offentlig forsørgelse. Formandskabet finder, at den annoncerede omlægning af refusionssystemet er fornuftig. Et system som det foreslåede, hvor kommunernes refusion falder med tiden, den enkelte person er på offentlig forsørgelse uanset den modtagne ydelse eller aktiveringsstatus, kan øge jobcentrenes fokus på det ultimative mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik, nemlig at få folk i beskæftigelse.

Dagpengereform

Dagpenge som midlertidig indkomst på vej til beskæftigelse

Dagpengesystemet er en indkomstforsikring i tilfælde af ledighed og har til hensigt midlertidigt at erstatte erhvervsindkomsten. Det vigtigste formål med dagpengesystemet er således at give de ledige en midlertidig indkomst, mens de søger efter ny beskæftigelse, understøttet af vejledning, opkvalificering og motivation fra den aktive beskæftigelsesindsats i jobcentrene.

Dagpengesystemet er en forsikringsordning

Dagpengesystemet er en forsikringsordning i statslig regi, som den enkelte betaler til via A-kassebidraget. Ændringer af dagpengesystemet – af bidragssatsen, dagpengesatsen, dagpengeperioden eller af optjeningsperioden – påvirker borgernes incitament til at deltage i forsikringsordningen, herunder at være med til at udligne konsekvenserne af ledighedsrisici inden for arbejdsstyrken. Foringelser af forsikringsvilkårene kan risikere at svække grundlaget for deltagelse i dagpengesystemet, ligesom stramninger i kontanthjælpssystemet kan gøre dagpengesystemet relativt mere gunstigt.

Dagpengereform øger den strukturelle beskæftigelse

Reduktionen af dagpengeperiodens længde til to år samt forlængelsen af genoptjeningskravet vil på lang sigt reducere den strukturelle ledighed, da den kortere dagpengeperiode tidligere i ledighedsforløbet øger de lediges tilskyndelse til at søge aktivt mod beskæftigelse. Reformen forventes at medføre en langsigtet forøgelse af beskæftigelsen på omkring 13.000 personer og en permanent forbedring af den offentlige økonomi på ca. 4½ mia. kr. årligt. Beskæftigelsesændringen vil dække over et større fald i antallet af dagpengemodtagere og en vis stigning i antallet af personer, der modtager kontanthjælp eller bliver selvforsørgende, hvis deres økonomiske situation ikke gør dem berettigede til kontanthjælp.

Flere vil opbruge dagpenge i nyt system

I det nye toårige dagpengesystem kan flere ledige risikere at opbruge deres dagpengeret. Reformens positive effekt på den strukturelle beskæftigelse må afvejes mod de fordelingsmæssige konsekvenser af den reducerede forsikringsdækning i dagpengesystemet.

Reform kan reducere den opgjorte arbejdsstyrke

Et øget antal selvforsørgende kan isoleret set reducere arbejdsstyrken, bl.a. fordi personer, der ikke modtager dagpenge, kontanthjælp eller andre offentlige ydelser, kun har ret, men ikke pligt til aktive beskæftigelsesindsatser. Dette kan i et mindre omfang modvirke den positive effekt på den strukturelle beskæftigelse.

Øget indsats for ekstra ledige

Den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden for nogle dagpengemodtagere indebærer, at der kan være ca. 8.000 flere ledige, som ekstraordinært opbruger deres dagpengeperiode i første halvår af 2013 som følge af indfasningen af reformen. Der er derfor indgået en aftale om en øget beskæftigelsesrettet indsats for ledige, som har seks måneder eller mindre tilbage af deres dagpengeperiode inden sommeren 2013. Aftalen indebærer ekstra ressourcer til særlige beskæftigelsesindsatser heriblandt tilskud til opkvalificering og mulighed for jobrotation. I lyset af det øgede antal personer i fare for at miste deres dagpenge kan aftalen ses som en ekstraordinær styrkelse af den indsats, som jobcentrene i et vist omfang allerede udfører, når dagpengeperiodens afslutning nærmer sig for en borger. Fokus på jobrotation indebærer en indirekte forlængelse af dagpengeperioden for de berørte ledige, da de modtager overenskomstmæssig løn under jobrotationen og ikke forbruger af deres dagpengeperiode.

Ekstra indsats må ikke ske på bekostning af svagere ledige

Det er under alle omstændigheder vigtigt, at indsatsen ikke sker på bekostning af svagere ledige, heriblandt kontanthjælpsmodtagere. Denne gruppe af ledige må antages at være længere fra beskæftigelse end de ledige, som opbruger deres dagpengere i forbindelse med ændringen af dagpengesystemet.

Reform er afvejning mellem effektivitet og fordeling

Forkortelsen af dagpengeperioden medfører en højere strukturel beskæftigelse og forbedrer de offentlige finanser. Samtidig indebærer ændringen, at et større antal ledige end i dag mister deres ret til dagpenge. Erfaringer viser tydeligt, at mange dagpengemodtagere formår at komme i beskæftigelse mod dagpengeperiodens slutning eller lige efter dagpengeperiodens ophør, men det vil ikke gælde alle. En stillingtagen til reformens afkortning af dagpengeperioden og stramningen af genoptjeningskravet må derfor hvile på

en politisk afvejning mellem en øget effektivitet i økonomien og en mere ligelig fordeling af indkomster mellem beskæftigede og ledige borgere. Denne afvejning er grundlæggende politisk, men skulle den føre til et ønske om et mere lempeligt system, vil det være nødvendigt at anvise alternative tiltag til styrkelse af de offentlige finanser. Disse tiltag vil kunne have tilsvarende negative fordelings effekter.

Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet anbefales

Dagpengesystemet skal give personer i beskæftigelse en sikkerhed for, at de har en indkomst, når de bliver ledige. Det nuværende dagpengesystem er uafhængigt af konjunktursituationen. Formandskabet anbefaler, at dagpengesystemet gøres regelbaseret konjunkturafhængigt, således at systemet giver en på forhånd fastlagt øget forsikringsdækning gennem en længere dagpengeperiode og/eller et lempeligere genoptjeningskrav i lavkonjunkturer end i højkonjunkturer. En regelbaseret konjunkturafhængig dagpengeperiode blev foreslået af Arbejdsmarkedskommissionen, ligesom formandskabet i *Dansk Økonomi, efterår 2011*, anbefalede, at en eventuel konjunkturafhængighed i dagpengesystemet skulle være regelbaseret frem for diskretionær.

Velfærdsgevinst og højere strukturel beskæftigelse ved konjunkturafhængighed

Samlet set vil et system, hvor dagpengeperioden er relativt lang i lavkonjunkturer og relativt kort i højkonjunkturer, skabe mere velfærd og en højere strukturel beskæftigelse end et system med en konstant gennemsnitlig dagpengeperiode. En længere dagpengeperiode under lavkonjunkturer vil svække de lediges incitament til at søge beskæftigelse i denne fase. Derimod vil en kortere dagpengeperiode i højkonjunkturer styrke tilskyndelsen til at søge job. Det samfundsøkonomiske tab ved relativt lavere jobsøgning i lavkonjunkturer, hvor der ikke er ligeså mange job at få, er dog mindre end den samfundsøkonomiske gevinst ved ekstra jobsøgning i højkonjunkturer, hvor det er relativt let at finde job, og økonomien har brug for ekstra hænder.

Øget variation i ledighedsniveau

Et varierende dagpengesystem vil dog også tendere mod at øge udsvingene i beskæftigelse og ledighed. De stærkere incitament til at søge efter arbejde i højkonjunkturer vil

tendere mod at sænke ledigheden, men vil samtidig reducere lønpresset for en given ledighed. Omvendt vil svækkelsen af incitamenterne til at søge efter job i en lavkonjunktur trække i retning af at øge ledigheden, og derved reduceres det nedadgående pres på lønningerne, der ellers via forbedret konkurrenceevne ville kunne bidrage til en stigning i efterspørgslen. En effekt af den mere svingende ledighed vil også være, at statens udgifter til ledighedsforsikring i form af dagpenge og kontanthjælp bliver mere varierende over konjunkturforløbet. Dette vil skabe større tryk for den enkelte ledige og øge størrelsen af de automatiske stabilisatorer i økonomien, hvilket kan modvirke tendensen til større udsving i ledigheden.

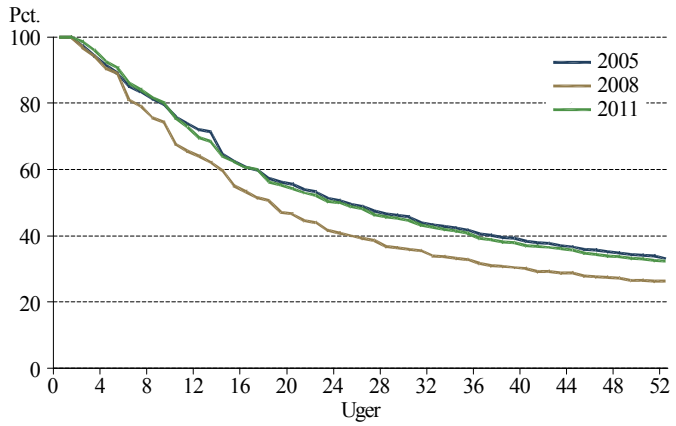
Konjunkturafhængigt dagpengesystem bør være regelstyret ...

For at bevare en stabilitet i borgernes forventning til dagpengesystemet er det vigtigt, at konjunkturafhængigheden i dagpengesystemet baseres på faste regler. Diskretionære forlængelser af dagpengeperioden kan skabe forventninger om fremtidige forlængelser, der måske, måske ikke, vil blive gennemført. Dette risikerer at føre til, at de ledige undlader at intensivere søgningen op imod dagpengeperiodens slutning baseret på en fejlagtig forventning om, at dagpengeperioden forlænges. Konjunkturafhængighed baseret på diskretionære ændringer indebærer også en risiko for, at systemet bliver asymmetrisk i den forstand, at dagpengeperioden ikke strammes i samme takt, når ledigheden falder, som den lempes, når ledigheden stiger.

... men tvivlsomt om det ville udløse længere dagpengeperiode i den aktuelle situation

I et regelbaseret konjunkturafhængigt dagpengesystem vil det på forhånd være fastlagt og kendt, ved hvilke ledighedsniveauer det vurderes at være så svært at finde job, at en forlængelse af dagpengeperioden udløses. Det er ikke sikkert, at det aktuelle ledighedsniveau ville udløse en forlængelse i et hensigtsmæssigt designet system. Den aktuelle varighed af ledighedsperioden er på niveau med de niveauer, der kunne observeres i 2005, jf. figur E. Denne periode anses normalt for et neutralt konjunkturår, hvilket ikke synes at begrunde en ekstraordinær lang dagpengeperiode i den nuværende situation.

Figur E Tilbageværende ledige



Anm.: Figuren viser andelen af ledige, som endnu ikke er overgået til beskæftigelse i en given uge efter start af deres ledighedsperiode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.