

KAPITEL III

DANSK ARBEJDSMARKEDSPOLITIK EFTER ÅR 2000

III.1 Indledning

**Stærkt
arbejdsmarked**

Det danske arbejdsmarked imponerer. Ledigheden er tæt på 100.000 personer, og mange lande med vedvarende høj ledighed søger inspiration i den danske arbejdsmarkedsmodel og i dansk arbejdsmarkedspolitik.

**Kan ledigheden
fortsat falde, og
kan arbejds-
styrken øges?**

På denne baggrund søger kapitlet at afklare, om det aktuelle lave niveau for ledigheden kan fastholdes, uden at økonomien bliver overophedet. Hvilke ændringer i arbejdsmarkedspolitikken kan bidrage hertil, og hvor meget længere ned kan ledigheden realistisk komme? I en længere tidshorisont er en vigtig restriktion på dansk økonomi det demografisk betingede fald i arbejdsstyrken. Derfor er et andet formål med kapitlet at undersøge, om det er muligt at øge arbejdsstyrken, og hvilke virkemidler der mest hensigtsmæssigt kan tages i brug.

**Forklaringer på lav
ledighed**

Normalt fremføres der, ud over konjunkturerne, tre supplerende forklaringer på den aktuelle lave ledighed i Danmark:

- Ændringer i arbejdsmarkedspolitikken siden starten af 1990'erne
- Øget åbenhed af økonomien for bevægelser over landegrænserne af varer, tjenesteydelser, investeringer og arbejdskraft
- Øget decentralisering af lønforhandlinger, hvorved lønningerne i højere grad kan afspejle individuelle forskelle i produktivitet

Kapitlet ser nærmere på disse mulige forklaringer.

Kapitlet er færdigredigeret den 14. maj 2007.

Aktivering: motivation og opkvalificering	Omdrejningspunktet i den aktive arbejdsmarkedspolitik har siden 1994 været “ret og pligt” til aktivering og en gradvis forkortelse af dagpengeperioden, som i dag er fire år. Pligten til aktivering betyder, at ledige til gengæld for dagpenge og kontanthjælp skal yde en indsats. Udsigten til aktivering kan i sig selv have gunstige incitamentseffekter ved at forstærke jobsøgningen, da aktivering lægger beslag på de lediges tid. Det erklærede formål med aktiveringsindsatsen er dog først og fremmest, at de lediges beskæftigelsesmuligheder skal forbedres via opkvalificering.
Ydelser til nogle ledige reduceret	Der har ikke været generelle reduktioner af de indkomsterstøttende ydelser. For grupper af ikke-forsikrede ledige er der dog sket ydelsesreduktioner som følge af indførelse af starthjælp, introduktionsydelsen på starthjælpsniveau og kontanthjælpsloftet. Herudover har udformningen af satsreguleringen gradvist reduceret både kontanthjælp og dagpenge i forhold til lønudviklingen på arbejdsmarkedet.
Kapitlet fokuserer på aktivering og administrative virkemidler	Kapitlets hovedtema er nye undersøgelser af effekten af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige efter år 2000. Ud over opkvalificeringen vil der blive lagt vægt på at bestemme motivationseffekten af aktivering samt effekter af møderne og kontakten mellem de ledige og sagsbehandlerne i Arbejdsformidlingen (AF). Disse undersøgelser uddyber og opdaterer tidligere analyser af aktivering, jf. Det Økonomiske Råd (2002).
Andre vigtige problemstillinger	Ud over effektiviteten af aktiveringsindsatsen er der som nævnt en række andre vigtige problemstillinger på det danske arbejdsmarked, der belyses:
Er faldet i ledigheden vedvarende?	Hvor tæt er vi på den situation, at ledigheden ikke kan falde mere uden at udløse accelererende lønstigninger? Dette må især bero på en vurdering af virkningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, globaliseringen og decentraliseringen af løndannelsen. En sådan vurdering er yderst kompliceret og må tages med betydelige forbehold. Den er imidlertid også afgørende for tilrettelæggelse af stabiliseringspolitikken, jf. kapitel II.

Er der uprøvede instrumenter i arbejdsmarkedspolitikken?

Det er endvidere værd at overveje, om det er hensigtsmæssigt, at arbejdsmarkedspolitikken i så udstrakt grad som i dag baserer sig på aktivering. Er der uprøvede instrumenter i arbejdsmarkedspolitikken, som kan aflaste aktiveringen? I slutningen af 1990'erne blev systemet overbelastet på grund af en for hastig fremrykning af aktiveringstilbuddene.

Kan faldet i arbejdsstyrken stoppes?

I en længere tidshorisont kommer arbejdsstyrken i fokus. Selvom strukturerne på arbejdsmarkedet utvivlsomt fortsat kan forbedres, er der grænser for, hvor meget ledigheden kan nedbringes yderligere. Det forventede demografisk betingede fald i arbejdsstyrken på 80.000 personer frem mod 2020 bliver derfor en kraftig begrænsning på dansk økonomi – ikke kun for erhvervslivets produktion, men også for mulighederne for at erstatte den store gruppe af offentligt ansatte inden for centrale velfærdsområder, der står over for at skulle trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Velfærdsreformen øger først arbejdsudbuddet efter 2019

Velfærdsreformen fra sommeren 2006 øger først arbejdsudbuddet i nævneværdigt omfang efter 2019. Det er derfor nødvendigt at forholde sig til, hvilke muligheder der er for at øge arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen frem til dette tidspunkt. Er der randgrupper på det danske arbejdsmarked, der i højere grad kan komme i beskæftigelse? Er det realistisk at øge det årlige timetal for de allerede beskæftigede, og hvilke virkemidler kræver dette? Er det muligt at øge indvandringen og pendlingen fra vore nabolande Sverige, Tyskland og Polen med tilstrækkeligt kvalificeret arbejdskraft?

Kapitlets opbygning

Dette kapitel er opdelt som følger: Afsnit III.2 giver en beskrivelse af arbejdsmarkedspolitikken siden år 2000. Afsnit III.3 indeholder en bredere diskussion af virkemidler i arbejdsmarkedspolitikken. I afsnit III.4 findes en grundig analyse af aktiveringspolitikens påvirkning af løn og beskæftigelse, hvor motivationseffekter indgår. I forlængelse heraf vurderes i afsnit III.5, om aktiveringspolitikken giver overskud for samfundet, når der tages højde for dens samlede fordele og omkostninger. I afsnit III.6 beskrives analyser af forsøg med at sætte målrettet ind med jobsøgning og aktivering tidligt i ledighedsforløbet i Sønderjylland og Storstrøms Amt. Endvidere foretages beregninger af effekten af

møder mellem sagsbehandlerne og de ledige. Afsnit III.7 belyser mulige årsager til faldet i ledigheden i de senere år og vurderer, om det er muligt at øge arbejdsstyrken. Afsnit III.8 sammenfatter resultaterne af analyserne og kommer med anbefalinger til justeringer af arbejdsmarkedspolitikken.

III.2 Oversigt over arbejdsmarkedspolitikken efter år 2000

Formål med arbejdsmarkedspolitik

Det overordnede formål med arbejdsmarkedspolitikken er at opretholde et velfungerende arbejdsmarked ved dels at bistå de ledige med at få et arbejde og dels at sikre, at arbejdsgiverne kan få den arbejdskraft, de har brug for. Derudover skal arbejdsmarkedspolitikken sikre rimelige vilkår for de ansatte og de ledige, såsom et ordentligt arbejdsmiljø og en rimelig kompensation i forbindelse med indkomstbortfald.

Andre politikområder påvirker også arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkedspolitikken har grænseflader til andre dele af den økonomiske politik, såsom social-, uddannelses- og erhvervs politik. Eksempelvis vil en ændring i folkepensionsalderen, som vedrører det socialpolitiske område, påvirke arbejdsstyrken.

Der skelnes traditionelt mellem passive og aktive foranstaltninger

I arbejdsmarkedspolitikken skelnes der traditionelt mellem passive og aktive foranstaltninger. Passive foranstaltninger dækker over indkomsterstattende ydelser, som har til formål at sikre en kompensation i forbindelse med indkomstbortfald. Nogle passive ordninger, som f.eks. dagpenge, forudsætter, at modtagerne er tæt på arbejdsmarkedet, mens andre passive ordninger, som f.eks. efterløn, forudsætter, at deltagerne trækker sig midlertidigt eller permanent ud af arbejdsstyrken. Aktive foranstaltninger er ordninger, som skal være med til at forbedre de lediges muligheder for at komme i beskæftigelse. Dette er eksempelvis aktivering og jobformidling. Ofte er passive og aktive foranstaltninger kombineret med hinanden, dvs. for at modtage en indkomsterstattende ydelse – en passiv foranstaltning – skal man deltage i aktivering – en aktiv foranstaltning.

Godt 1 mio. 15-66-årige modtager overførsler

Der er i 2006 godt 1 mio. personer i den arbejdsduelige alder, der modtager offentlige indkomstoverførsler, jf. tabel III.1. Denne gruppe omfatter fortrinsvis personer, der modtager førtidspension, efterløn eller statens uddannelsesstøtte. Antallet i denne gruppe har dog været aftagende siden 2004, hvilket til dels skyldes, at folkepensionsalderen i denne periode er reduceret fra 67 til 65 år.

Tabel III.1 Modtagere af offentlige indkomstoverførsler

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	----- 1.000 helårspersoner -----						
Førtidspension	262	259	264	264	262	253	244
Efterløn ^{a)} og overgangsydelse	182	183	183	189	191	172	150
Arbejdsløshedsdagpenge	120	117	115	139	143	126	99
Kontanthjælp	92	94	97	97	103	97	93
Revalidering	29	27	26	26	24	22	22
Kommunal aktivering	45	46	46	45	33	32	29
AF-aktivering	27	30	31	22	20	21	17
Ledighedsydelse	0	1	2	5	8	10	13
Sygedagpenge	59	64	66	70	72	73	72
Barselsorlov	33	32	36	50	53	53	52
Arbejdsmarkedsorlov	25	23	17	5	3	4	4
Antal modtagere i alt	873	877	884	913	912	862	795
	----- 1.000 personer -----						
Statens uddannelsesstøtte	295	298	300	303	309	314	314
Befolkningen i alt	5.340	5.359	5.376	5.391	5.405	5.419	5.434
Befolkningen 15-66 år	3.659	3.666	3.673	3.681	3.688	3.697	3.706
Børn og unge under 15 år	976	988	996	1.001	1.004	1.002	999

a) Nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år i slutningen af perioden reducerer antallet af modtagere af efterløn.

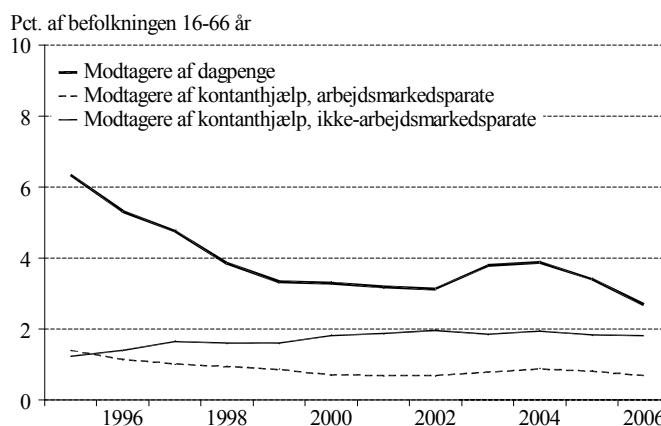
Anm.: Personer, der modtager mere end en type overførsel, er kategoriseret efter den dominerende ydelse.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab (sammenhængende socialstatistik) og ADAM's databank.

Færre modtagere af kontanthjælp er ledige

Dagpenge, kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse er passive ordninger, hvor modtagerne skal deltage i aktivisering eller andre former for aktiviteter for at bevare ydelsen. Andelen af dagpengemodtagere i befolkningen er faldet kraftigt i sidste halvdel af 1990'erne og steg en anelse i 2003-04, hvorefter andelen er faldet igen, jf. figur III.1. Andelen af arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er også faldet i løbet af 1990'erne, hvorimod andelen af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er steget i samme periode.¹

Figur III.1 Dagpenge og kontanthjælp



Anm.: Modtagere af starthjælp og introduktionsydelse indgår under modtagere af kontanthjælp, ikke-arbejdsmarkedsparete.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab (sammenhængende socialstatistik).

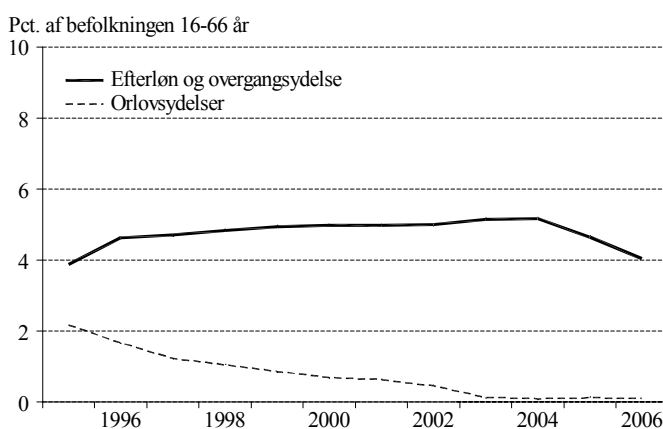
Antallet på orlovsydelser er faldet

Antallet af personer i passive ordninger – efterløn og orlov – i forhold til antallet af personer i den arbejdsduelige alder har i sidste halvdel af 1990'erne været uændret, og det er faldet en anelse i de seneste par år, jf. figur III.2. Dette fald skyldes, at antallet af personer på efterløn er faldet pga. reduktionen af pensionsalderen. Endvidere er antallet på

1) Kontanthjælpsmodtagere vurderes som arbejdsmarkedsparete, hvis de alene har ledighed som problem, og ikke-arbejdsmarkedsparete, hvis de har problemer ud over ledighed.

diverse orlovsordninger faldet fra 1995 til 2003 pga. udfasning af ordningerne.

Figur III.2 Efterløn og orlovsydelse



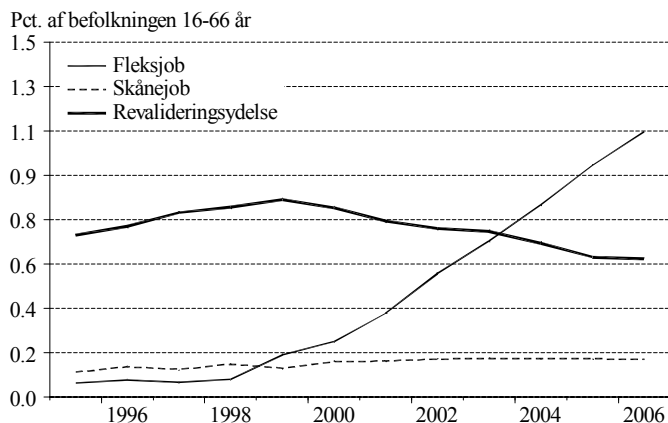
Anm.: Orlovsydelse omfatter orlov til sabbat, orlov til børnepasning og orlov til uddannelse. Børnepasningsorlov er erstattet af en forlænget barselsordning.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab (sammenhængende socialstatistik).

Markant stigning i antallet af fleksjob

Fleksjob, skånejob og revalidering er erhvervsrettede aktiviteter – aktive ordninger – til personer, som ikke er fuldt arbejdsdygtige. Flex- og skånejob blev indført i 1998 og afløste de daværende 50/50- og 1/3-ordninger. Siden indførelsen af de nuværende ordninger er antallet af personer i fleksjob steget markant, og antallet af personer i skånejob er steget svagt, jf. figur III.3. I samme periode er antallet af personer på revalidering faldet en smule.

Figur III.3 *Fleksjob, skånejob og revalidering*



Anm.: For fleksjob og skånejob er der databrud i 1999.

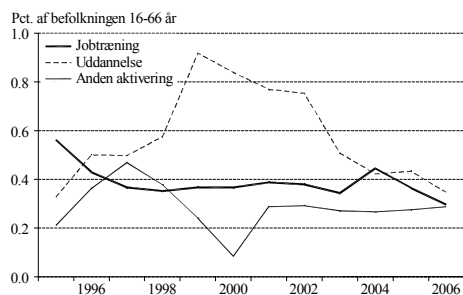
Kilde: ADAM's befolkningsregnskab (AMFORA og sammenhængende socialstatistik), Center for Ligebehandling af Handicappede (2007).

Flere modtagere af dagpenge er blevet aktiveret i uddannelse

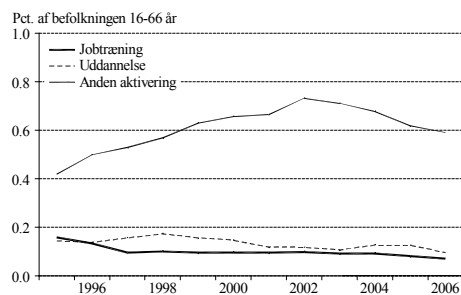
I sidste halvdel af 1990'erne steg andelen af aktiverede dagpengemodtagere i uddannelsesaktivering, jf. figur III.4a. Denne andel aftog dog efterfølgende. I samme periode har andelen af aktiverede dagpengemodtagere i jobtræning stort set været uændret. Kontanthjælpsmodtagere aktiveres først og fremmest i anden aktivering, hvilket primært omfatter individuel jobtræning,² jf. figur III.4b. Denne type aktivering er steget i løbet af sidste halvdel af 1990'erne, hvorimod de andre typer af aktivering – ordinær jobtræning og uddannelse – ikke har ændret sig lige så meget.

² Individuel jobtræning er praktik, som foregår hos en offentlig eller privat arbejdsgiver ligesom almindelig jobtræning, men er for personer, der vanskeligt kan komme ind på arbejdsmarkedet på grund af langvarig arbejdsløshed eller utilstrækkelig uddannelse, jf. Geerdsen mfl. (2006).

Figur III.4a Aktivering af dagpenge- modtagere



Figur III.4b Aktivering af kontant- hjælpsmodtagere



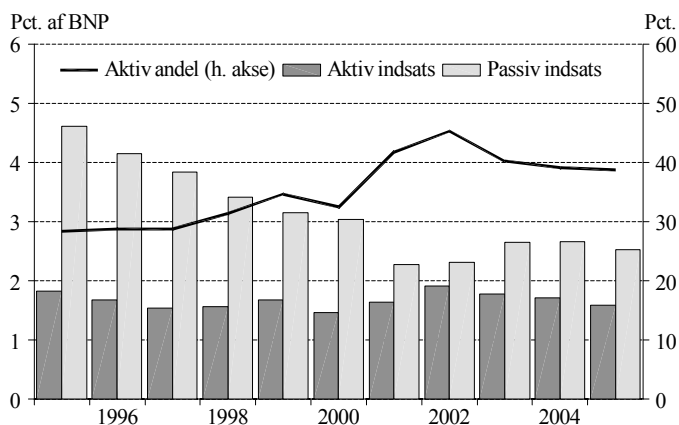
Anm.: Anden aktivering er individuel jobtræning og øvrig aktivering.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab (AMFORA).

Faldende udgifter til den passive arbejdsmarkedsindsats

Udgifter til den passive arbejdsmarkedsindsats i forhold til BNP er faldet markant siden 1995, jf. figur III.5. Det afspejler primært, at antallet af dagpengemodtagere er faldet. Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedsindsats har derimod ikke ændret sig betydeligt, selvom antallet af aktiverede er faldet. Udviklingen betyder, at udgifterne til den aktive arbejdsmarkedsindsats udgør en langt større del af de samlede udgifter end tidligere.

Figur III.5 Udgifter til passive og aktive foranstaltninger



Anm.: I udgifterne til den passive indsats indgår arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp til ledige, ledighedsydelse, fleksydelse, overgangsydelse og efterløn. I udgifter til den aktive indsats indgår integrationsuddannelse, voksenlærlinge, arbejdspraktik, uddannelsesaktivering, individuel jobtræning, jobtræning, servicejob, fleksjob, skånejob og revalidering samt tilskud til egen virksomhed.

Kilde: OECD (1998-2006). Tal for 2001 og 2005 er baseret på Eurostat's database.

I det følgende gennemgås de vigtigste arbejdsmarkedspolitiske tiltag med vægt på ændringer i tiltagene siden år 2000. Gennemgangen er opdelt på passive foranstaltninger, aktive foranstaltninger og rådighedsregler. En kronologisk oversigt over de vigtigste politiske tiltag efter år 2000 findes i boks III.1, og en oversigt over stramningerne i rådighedsreglerne efter år 2000 findes i boks III.2.

Lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven – 2002

- Indførelse af starthjælp og introduktionsydelse på starthjælpsniveau

Aftale om “Flere i arbejde” – 2003

- CV-samtale senest en måned efter personens tilmelding til AF for dagpengemodtagere. Samtalen afholdes af AF for nyledige og af a-kassen for gentilmeldte ledige
- Kontaktforløbssamtale hver tredje måned for dagpengemodtagere
- Harmonisering af arbejdsmarkedsindsatsen for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere
- Ret og pligt til aktivering efter seks måneders ledighed for dagpengemodtagere under 30 år
- Andre aktører end arbejdsformidlingen og kommunen inddrages i arbejdsmarkedsindsatsen. Andre aktører omfatter private konsulentfirmaer, faglige organisationer og selvejende institutioner
- Kravet om 75 pct. aktivering for dagpengemodtagere afskaffes
- Samtale hver tredje måned for kontanthjælpsmodtagere
- Nedsat kontanthjælp efter seks måneder for familier, hvor begge modtager kontanthjælp (reduktion på ca. 1.100 kr./md. for hver familie i 2007)
- Loft over de samlede ydelser (kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte) efter seks måneder (reduktion op til 2.045 kr./md. i 2007)
- Nedsat kontanthjælp til SU-sats for personer under 25 år uden børn seks måneder efter, de er påbegyndt et tilbud om aktivering
- Ledige har ret og pligt til et nyt tilbud om aktivering, hver gang pågældende har modtaget offentlige forsørgelsesydelse i sammenlagt seks måneder

Aftale om “Ny chance til alle” – 2006

- Ægtefæller, hvor begge får kontanthjælp på voksensats, skal efter to år med hjælp hver opfylde et arbejdskrav på minimum 300 timer i løbet af de seneste 24 måneder, ellers fratages kontanthjælpen for en af ægtefællerne. Gælder dog ikke, hvis de tilhører matchgruppe 5. Planen virker fremadrettet, så den først har fuld virkning to år efter indførelsen, dvs. fra 1. april 2008. I perioden fra 1. april 2007 til 31. marts 2008 er beskæftigelseskravet 150 timer de seneste 12 måneder

Fortsættes

Strukturreformen – 2007

- Serviceringen af kontanthjælps- og dagpengemodtagere bliver samlet i 91 jobcentre med kommunal ledelse i 14 centre samt delt kommunal og statslig ledelse i 77 centre
- Etablering af fire regioner for overvågning af arbejdsmarkedet
- De regionale beskæftigelsesråds status ændres fra at være beslutningstagende til at være rådgivende

Velfærdsforliget – 2007

- Målsætninger om, at 95 pct. af alle unge skal have en ungdomsuddannelse, og at 50 pct. af en årgang skal have en videregående uddannelse i år 2015
- Målsætninger om, at uddannelserne skal påbegyndes tidligere og gennemføres hurtigere end i dag
- Ledige skal som minimum gå på jobnet.dk hver uge
- Alle CV-samtaler for dagpengemodtagere holdes med a-kassen
- Samtaletyperne forenkles til én type – kaldet jobsamtale – hvor der fokuseres på konkrete job
- Rådighedsvurdering hver 3. måned for dagpengemodtagere i a-kasse
- Intensiv aktivering af dagpengemodtagere efter 2½ års ledighed
- Ledige over 30 år har ret og pligt til aktivering efter ni måneders ledighed
- Ophævelse af særregler om
 - a) forlænget dagpengeret for de 55-59-årige
 - b) fravigelse af aktivering for de 58-59-årige og
 - c) den forkortede dagpengeperiode for personer over 60 årLedige i disse grupper, som mister dagpengeretten pga. ophævelsen af disse særregler, skal have tilbud om et job (seniorjob)
- Efterlønsalderen hæves gradvist til 62 år mellem 2019 og 2022
- Folkepensionsalderen hæves gradvist til 67 år mellem 2024 og 2027
- Aldersgrænserne for efterløn og folkepension reguleres i takt med restlevetiden for 60-årige fra 2025 (efterløn) og 2030 (folkepension)
- Indbetalingsperioden til efterløn forøges til 30 år, og man skal senest begynde, når man fylder 30 år

Anm.: Årstallet angiver året, hvor loven eller aftalen træder i kraft.
Kilde: Retsinformation (2007).

Ændringer i passive foranstaltninger

Nedsat kontanthjælp fra 2003

Med aftalen om "Flere i arbejde" fra 2003 blev ydelsen for visse kontanthjælpsmodtagere nedsat. Ægtefæller, som begge modtager kontanthjælp, får nedsat ydelserne med 500 kr. pr. person månedligt (2003-beløb) efter seks måneder på kontanthjælp, og kontanthjælpsmodtagere uden børn og under 25 år får nedsat ydelserne til et niveau svarende til SU-satsen seks måneder efter påbegyndelse af aktiverings-tilbud. Samtidig blev der fastsat et loft over kontanthjælpen efter seks måneder på kontanthjælp, så der er begrænsning på, hvor meget familier kan modtage i kontanthjælp og boligstøtte. I 2006 blev der vedtaget en regel om, at ægtefæller, der begge modtager kontanthjælp i to år, hver skal arbejde minimum 300 timer i løbet af de seneste 24 måneder, ellers mister den ene af ægtefællerne kontanthjælpen, jf. boks III.1 for detaljer.

Lav sats for introduktions- ydelse i 1999 og efter 2002

Introduktionsydelse gives til personer, som ikke har opholdt sig i Danmark i mindst syv år ud af de seneste otte år, og som er omfattet af integrationsloven. Introduktionsydelsen blev første gang lanceret som nedsat forsørgelsesydelse i 1999. Den blev dog ændret tilbage til niveauet for kontanthjælp det efterfølgende år. I 2002 blev niveauet for introduktionsydelsen reduceret. Samtidig blev starthjælpen indført. Den svarer til introduktionsydelsen, men gives til personer, som ikke har opholdt sig i Danmark i mindst syv år ud af de seneste otte år, og som ikke er omfattet af integrationsloven.

Stor forskel på niveauet af ydelse for enlige ...

Der er stor forskel på niveauet af ydelserne for dagpenge, kontanthjælp og introduktionsydelse, jf. tabel III.2. Enlige dagpengemodtagere uden børn har en årlig husstandsindkomst, som er 68.500 kr. højere end modtagere af kontanthjælp og 106.000 kr. højere end modtagere af introduktionsydelse i 2006. Forskellene på niveauet af ydelserne er dog ikke så store for enlige med børn.

Tabel III.2 Husstandsindkomst før skat i 2006 for modtagere af offentlige overførsler

	Enlig over 25 år uden børn	Enlig med to børn	Ægtepar begge på ydelsen uden børn	Ægtepar begge på ydelsen med to børn
	----- Kr. -----			
Dagpenge og boligstøtte med loft	179.523	235.789	349.408	375.372
Kontanthjælp og boligstøtte	111.091	206.228	216.781	313.716
Kontanthjælp og boligstøtte med loft	111.091	206.228	196.704	291.692
Introduktionsydelse og boligstøtte	73.759	168.224	119.005	198.336

Anm.: Husstandsindkomsten omfatter indkomstoverførslen, børnefamilieydelse, børnetilskud og boligstøtte. Husstanden bor i en lejebolig med en årlig boligudgift på 40.685 kr. for enlige uden børn, på 45.366 kr. for ægtepar uden børn og på 53.527 kr. for enlige og ægtepar med to børn i år 2006. De to børn er hhv. i alderen nul til to år og tre til seks år. Dagpengesatsen er den maksimale sats for fuldtidsforsikrede. Reglerne for en friplads i daginstitution betyder, at familier med børn har vidt forskellige udgifter til pasning afhængig af deres indkomst. Eksempelvis betaler ægtepar i Københavns Kommune, hvor begge modtager dagpenge, 31.102 kr. om året for pasning, mens en enlig på introduktionsydelse har friplads. Alle beløb angives i 2006-priser.

Kilde: Forsikringsoplysningen (2006) og Kommunernes Landsforening (2005).

... og for ægtepar

Ægtepar, som begge modtager kontanthjælp, kan påvirkes af kontanthjælpsloftet. Ægtepar uden børn får en årlig husstandsindkomst, som er 20.000 kr. lavere som følge af loftet, og ægtepar med børn får en årlig husstandsindkomst, som er 22.000 kr. lavere. Niveaueet for introduktionsydelsen er dog langt lavere end kontanthjælpen med loftet. Den årlige husstandsindkomst for ægtepar med børn på introduktionsydelse er 93.500 kr. lavere end for ægtepar på kontanthjælp med loft.

Tilbageføringsalderen for efterløn hæves

Efterlønnen, som blev indført i 1979, gjorde det muligt for medlemmer af en a-kasse at gå på pension fra det fyldte 60. år. Oprindeligt var ordningen tænkt som en hjælp til, at nedslidte kunne trække sig tilbage og dermed give unge ledige muligheden for at komme ind på arbejdsmarkedet.

Ordningen fik dog større udbredelse end oprindeligt tiltænkt, og samtidig ændrede situationen på arbejdsmarkedet sig også, så i 1999 blev ordningen omlagt. Ydelsen blev gjort yderligere afhængig af eventuelle pensionsformer for personer, der ikke er i beskæftigelse frem til det fyldte 62. år. Endvidere blev efterlønnens anciennitetskrav til medlemskab af a-kasse sat op med fem år til 25 år, og der blev indført et efterlønsbidrag. Derudover reduceredes efterlønsperioden fra syv til fem år ved nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år. Med velfærdsreformen fra 2006 blev indbetalingsperioden til efterløn hævet fra 25 til 30 år, det blev besluttet at hæve efterlønsalderen gradvist til 62 år mellem 2019 og 2022, og reglen om den lavere sats ved tilbagetrækning de to første år blev bevaret. Efterlønnens maksimale ydelsesperiode på fem år bevares, da folkepensionsalderen hæves i takt med efterlønsalderen.

Ændringer i aktive foranstaltninger og rådighedsregler

Aktive ordninger

For at modtage dagpenge og kontanthjælp skal de ledige bl.a. stå til rådighed for arbejdsmarkedet og deltage i aktivering.

Aktivering af dagpenge-modtagere før år 2000

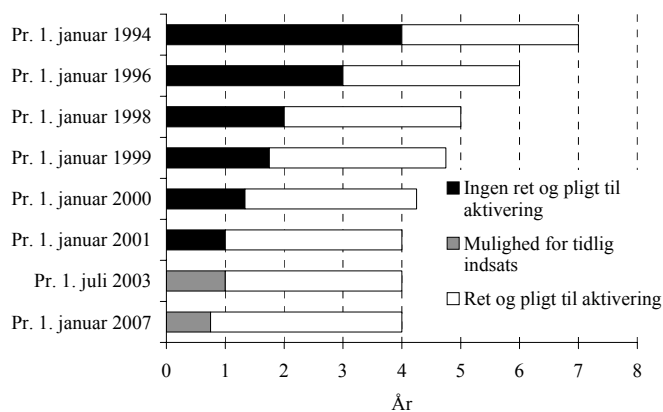
Aktivering blev indført i Danmark i slutningen af 1970'erne. Dengang medførte deltagelse i aktivering, at ledige genoptjente retten til dagpenge, som kunne modtages i 2½ år. Deltagelse i aktivering indebar dermed muligheden for en ubegrænset dagpengeperiode. Med arbejdsmarkedsreformen fra 1994 blev aktiveringsordningen ændret markant. Genoptjeningsretten ved aktivering blev afskaffet, og aktiveringstilbuddene blev givet ud fra de enkelte lediges behov og mulighederne på arbejdsmarkedet. Perioden med dagpenge blev sat op til syv år, og de ledige fik fra 1995 ret og pligt til aktivering efter fire års ledighed, jf. figur III.6. Dvs. de ledige havde ret til et aktiveringstilbud og pligt til at tage imod det efter fire års ledighed. De efterfølgende år blev perioden for ret og pligt til aktivering gradvist fremrykket. Samtidig blev perioden, hvori de ledige kunne modtage dagpenge, gradvist afkortet.

Tidligere tidspunkt for aktivering

Med aftalen om "Flere i arbejde", som trådte i kraft 1. juli 2003, blev perioden, hvor dagpengemodtagerne ikke havde

ret og pligt til aktivering, ændret til en mulighed for tidlig indsats, jf. figur III.6. Med velfærdsforliget fra 2006 blev det vedtaget, at dagpengemodtagere over 30 år skal aktiveres senest efter ni måneders ledighed.

Figur III.6 Ret og pligt til aktivering for dagpengemodtagere



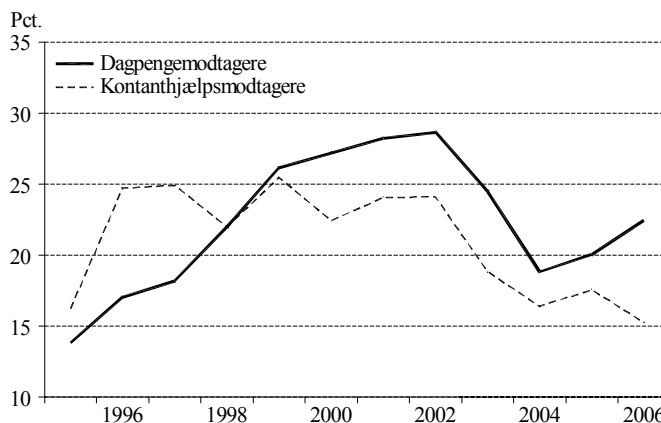
Anm.: I 1994 havde de ledige ikke ret og pligt til aktivering, men det blev tilstræbt, at der blev givet tilbud i hele perioden. Fra 1. januar 1996 fik ledige under 25 år uden en kompetencegivende uddannelse ret og pligt til aktivering efter seks måneders ledighed. Pr. 1. juli 2003 blev dette udvidet til at gælde alle ledige under 30 år uanset uddannelse.

Kilde: Retsinformation (2007) og Arbejdsministeriet (2000).

75 pct. kravet om aktivering betød, at flere blev aktiveret

De ledige skulle fra 1999 aktiveres i 75 pct. af tiden i perioden med ret og pligt til aktivering. Dette krav blev afskaffet med aftalen om "Flere i arbejde" i 2003. Den ledige fik i stedet ret og pligt til et nyt tilbud, hver gang den pågældende havde modtaget dagpenge i sammenlagt seks måneder efter afslutningen af det foregående aktiveringsforløb. Afskaffelsen af kravet om 75 pct. aktivering betød et markant fald i antallet af aktiverede omregnet til helårspersoner, jf. figur III.7. Med velfærdsforliget er det fra 2007 indført, at dagpengemodtagere, som har været ledige i 2½ år, så vidt muligt skal aktiveres på fuld tid i resten af deres ydelsesperiode.

Figur III.7 Aktiveringsgrad



Anm.: Aktiveringsgraden måler antal helårspersoner i aktivering i forhold til antal helårspersoner, som modtager ydelsen eller deltager i aktivering.

Kilde: ADAM's befolkningsregnskab (sammenhængende socialstatistik).

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere

I starten af 1990'erne blev kontanthjælpsmodtagere ligeledes omfattet af aktivering. Arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere under 25 år havde ret og pligt til et aktiveringstilbud efter 13 ugers ledighed, og alle kontanthjælpsmodtagere over 25 år havde ret og pligt til et aktiveringstilbud senest efter et år. I 1998 blev alle kontanthjælpsmodtagere under 30 år omfattet af reglen om ret og pligt til aktivering efter 13 ugers ledighed. Ledige kontanthjælpsmodtagere over 30 år havde fra 2003 ret og pligt til et efterfølgende tilbud efter yderligere seks måneder på kontanthjælp.

Ændringer i rådighedsregler

Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, som ikke har andre problemer end ledighed, skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. I de senere år er der foretaget en række ændringer af rådighedsreglerne for ledige, jf. boks III.2. I 2001 blev det muligt for a-kassen at stoppe udbetalingen af dagpenge under rådighedsvurderingen, og der blev stillet krav om, at de aktiverede skal stå til rådighed for formidlet arbejde. I 2003 blev rådighedsreglerne for både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere atter ændret, og reglerne for begge typer af ledige blev ensrettet. De ledige skal oprette deres

CV i AF's Job- og CV-bank senest en måned inde i ledighedsforløbet og have personlig kontakt med AF, kommunen eller en anden aktør minimum hver tredje måned. Samtidig indførtes, at den ledige fra første ledighedsdag er forpligtet til at stå til rådighed for et rimeligt arbejde. Med et rimeligt arbejde forstås i princippet alt arbejde, den ledige er i stand til at varetage, uanset om det er inden for eller uden for vedkommendes faglige område. De ledige har ligeledes pligt til at tage arbejde med en samlet daglig transporttid på op til tre timer. En transporttid over tre timer skal bl.a. accepteres efter tre måneders sammenlagt ledighed for mellem- og højtuddannede ledige, hvis det er nødvendigt for at få ledige stillinger besat med kvalificeret arbejdskraft. I en opfølgning på "Flere i arbejde" blev ordningen om, at a-kasserne kan stoppe udbetaling af dagpenge, udvidet til at omfatte situationer, hvor ledige ikke er aktivt jobsøgende eller ikke møder op til samtaler og vejlednings- og afklaringsforløb.

Velfærdsforliget og rådighedsregler

Med Velfærdsforliget fra 2006 indførtes, at ledige systematisk skal rådighedsvurderes hver tredje måned frem for kun én gang i ledighedsforløbet, og de ledige skal bekræfte deres CV ugentligt. A-kasserne skal endvidere afholde alle dagpengemodtageres CV-samtaler. Opgaven havde tidligere været delt mellem a-kasserne og AF.

Rådighedsbekendtgørelse – 2001

- Hvis a-kassen bliver bekendt med forhold, der gør det sandsynligt, at dagpengemodtageren ikke står til rådighed, kan a-kassen stoppe for udbetalingen af dagpenge, mens den undersøger sagen
- Aktiverede dagpengemodtagere skal stå til rådighed for formidlet arbejde

Aftale om “Flere i arbejde” – 2003

- Hvis ledige udebliver fra et møde, mister dagpengemodtagere retten til dagpenge, indtil de kontakter AF eller a-kassen vedrørende udeblivelsen, mens kontanthjælpsmodtagere rådighedsvurderes af kommunen
- Dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere har pligt til at tage rimeligt arbejde fra første ledighedsdag
- Dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere skal være aktivt jobsøgende under aktivering
- Dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere skal søge job efter henvisning fra AF, a-kassen eller anden aktør
- For mellem- og højtuddannede ledige fjernes begrænsningen på transporttiden af arbejde, den ledige har pligt til at tage. Dog skal det være muligt at komme til og fra arbejde på samme dag
- Dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere skal senest en måned efter tilmelding til AF udarbejde et CV til AF's Job- og CV-bank og ajourføre det løbende
- Dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere skal give AF meddelelse om sygdom eller ferie inden evt. samtaler og aktiviteter
- Udbetaling af dagpenge og kontanthjælp for ledige gøres betinget af registrering som arbejdssøgende og opdaterede CV i AF's Job- og CV-bank

Fortsættes

Velfærdsaftalen – 2007

- A-kassen skal senest efter fire ugers ledighed vejlede den ledige om pligter og rettigheder samt afholde en CV-samtale
- A-kassen skal rådighedsvurdere den ledige mindst hver tredje måned
- Dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere skal besøge jobnet.dk mindst en gang ugentligt bl.a. for at bekræfte, at de fortsat er job-søgende. Ved gentagne overtrædelser kan ydelsen suspenderes
- Ved første udeblivelse fra et møde hos jobcenteret eller a-kassen mister dagpengemodtageren ydelsen, indtil den ledige kontakter jobcenteret eller a-kassen. Ved anden udeblivelse får den ledige derudover 14 dages karantæne, og ved tredje udeblivelse mister den ledige ydelsen, indtil beskæftigelseskravet på 52 uger er opfyldt. Udeblivelsen bliver forældet efter 12 måneder

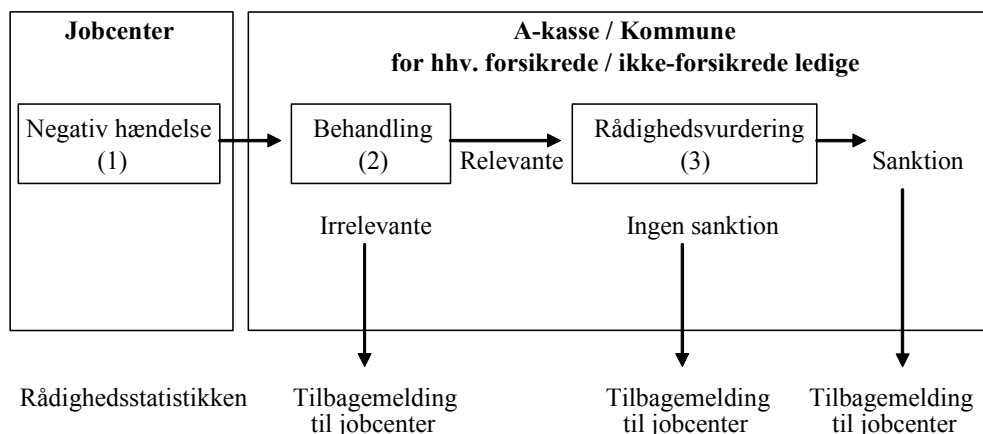
Anm.: Årstallet angiver året, hvor loven eller aftalen træder i kraft.
Kilde: Arbejdsdirektoratet (2007b).

Niveau for sanktioner

Figur III.8 giver et overblik over rådighedsvurderingen af ledige. I 1. halvår 2006 blev der sendt godt 38.000 indberetninger for forsikrede ledige til a-kassen (1 → 2 i figuren), hvoraf 31 pct. var relevante, dvs. krævede en rådighedsvurdering (2 → 3 i figuren).³ Af de rådighedsvurderede blev der i 60 pct. af sagerne (ca. 7.000 sager, svarende til 18 pct. af alle indberetninger) pålagt en sanktion. Knap 5.500 personer mistede dagpenge i gennemsnitlig to til tre dage, mens de resterende knap 1.700 personer fik en karantæne af mindst tre ugers varighed, jf. Arbejdsdirektoratet (2007a).

3) En indberetning klassificeres som irrelevant, hvis den ledige i mellemtiden er kommet i beskæftigelse, var sygemeldt, har anmeldt ferie, eller der er sket en fejl i registreringen.

Figur III.8 Afprøvning af lediges rådighed



Kilde: Arbejdsdirektoratet (2007a).

Harmonisering af arbejdsløsheds-systemerne

Med aftalen om “Flere i arbejde” fra 2003 blev dele af regelsættet for AF og det kommunale system samordnet. Dette skete ved en harmonisering af reglerne mht. tidspunkterne for og indholdet af aktivering samt af rådighedsreglerne. Efterfølgende blev der indført et fælles visitationssystem for alle ledige, som omfatter en række redskaber til at gøre visitationen ensartet. Ledige blev grupperet i fem matchkategorier ud fra deres arbejdsmarkedsparathed, jf. boks III.3. Matchgruppe 1 til 3 vurderes til at være arbejdsmarkedsparate og indgår i ledighedsstatistikken, mens matchgruppe 4 til 5 vurderes til ikke at være arbejdsmarkedsparate, da de har problemer ud over ledighed. Dagpengemodtagere tilhører fortrinsvis matchgruppe 1 og 2, mens kontanthjælpsmodtagere oftest tilhører matchgruppe 4, jf. tabel III.3.

Et led i jobcentrenes visitation af de ledige er vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentiale, som sammenfattes i fem matchkategorier:

- 1 Umiddelbar match: Borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. Borgerens kompetencer og ressourcer er forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked. Borgeren har eventuelt kvalifikationer og kompetencer inden for flaskehalsområder på arbejdsmarkedet
- 2 Høj grad af match: Borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Borgerens kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, som er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan dog i mindre grad være et manglende match, f.eks. i form af mangel på specifikke kvalifikationer eller lignende
- 3 Delvis match: Borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Borgeren vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked
- 4 Lav grad af match: Borgeren har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at borgeren ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Borgerens arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med borgerens kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked
- 5 Ingen match: Borgeren har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at borgeren aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked

I matchgrupperne 1 til 3 placeres personer, som med relativ lethed kan komme i beskæftigelse og skal stå til rådighed for beskæftigelse, mens placering i matchgruppe 4 eller 5 signalerer væsentlige begrænsninger i forhold til at opnå beskæftigelse.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007a).

Tabel III.3 Fordeling af ledige på matchgrupper

	Dagpenge- modtagere	Kontanthjælps- modtagere
	----- Pct. -----	-----
Matchgruppe 1	52,7	7,3
Matchgruppe 2	22,9	10,3
Matchgruppe 3	3,6	15,4
Matchgruppe 1-3 ^{a)}	0,1	2,2
Matchgruppe 4	-	38,5
Matchgruppe 5	-	13,8
Matchgruppe ikke angivet	20,7	12,4
I alt	100,0	100,0

a) Matchgruppe 1-3 betyder, at det er uafklaret, hvilken en af matchgrupperne 1 til 3 den ledige skal være i.

Anm.: Opgørelsen omfatter alle dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i 4. kvartal 2006.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Fælles servicering af alle ledige

Med strukturreformen med virkning fra 1. januar 2007 blev AF og den kommunale sagsbehandling af ledige samlet i 91 jobcentre, hvor 14 af centrene har kommunal ledelse, og 77 af centrene har delt kommunal og statslig ledelse.

Rollen for arbejdsmarkedets parter ændres til rådgivende

Ledelsen i hvert jobcenter skal årligt udarbejde en beskæftigelsesplan, hvor det lokale beskæftigelsesråd bestående af arbejdsmarkedets parter bliver inddraget i udarbejdelsen. Derudover er der etableret fire beskæftigelsesregioner med tilhørende regionale beskæftigelsesråd, som bl.a. har til opgave at overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet og følge op på effekterne og resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Rollen for arbejdsmarkedets parter ændres dermed fra at have indflydelse på udformningen af indsatsen til at overvåge effekterne.

Opsummering

Arbejdsmarkedspolitikken efter år 2000 har været præget af en øget indsats tidligt i ledighedsforløbet over for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. For dagpengemodtagere har der hovedsagelig været anvendt administrative virkemidler

såsom tidligere aktivering, hyppigere rådighedsvurderinger samt sanktioner ved manglende overholdelse af reglerne. Ændringerne over for kontanthjælpsmodtagere har både indebåret økonomiske og administrative virkemidler såsom indførelsen af kontanthjælpsloftet, et lavere niveau for introduktionsydelsen og beskæftigelseskrav for ægtepar på kontanthjælp.

III.3 Virkemidler i arbejdsmarkedspolitikken

Indhold af afsnit III.3

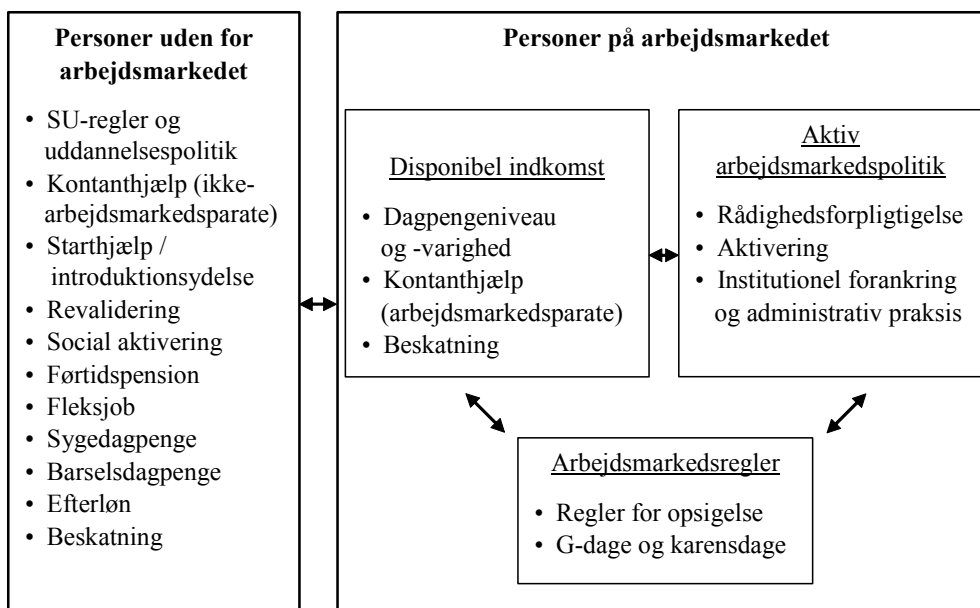
Den danske arbejdsmarkedspolitik består af en lang række virkemidler, jf. figur III.9. Nogle af disse virkemidler er generelle og vedrører stort set hele befolkningen, mens andre virkemidler udelukkende retter sig mod en afgrænset del af befolkningen. Nedenfor diskuteres disse virkemidler, og resultater fra nyere danske og internationale analyser præsenteres.

Treenigheden i dansk arbejdsmarkedspolitik

En gennemgang af den danske arbejdsmarkedspolitik og dansk arbejdsmarkedspolitik tager ofte udgangspunkt i "flexicurity"-konceptet, som er kendetegnet ved forholdsvis høj kompensation ved ledighed, et fleksibelt arbejdsmarked med lempelige regler for opsigelse og en aktiv arbejdsmarkedspolitik.⁴ Forsikringen mod indkomsttab, der opnås ved de relativt høje dagpengeydelse, betyder, at arbejdstagere accepterer fleksible ansættelsesformer. Høje dagpengeydelse mindsker dog alt andet lige de lediges incitament til at finde arbejde. Den aktive arbejdsmarkedspolitik anses derfor som et stabiliserende element i systemet, fordi rådighedskrav mv. sikrer, at ledige personer kommer tilbage i beskæftigelse.

4) Se f.eks. Beskæftigelsesministeriet (2005a).

Figur III.9 Virkemidler i den danske arbejdsmarkedspolitik



Interaktioner mellem dele af systemet

Forsikringselementet i arbejdsmarkedspolitikken lægger begrænsninger på, hvilke ændringer der kan gennemføres inden for det nuværende system. Forskellen mellem dagpenge og kontanthjælp bestemmer “værdien” af den forsikring, der opnås gennem et medlemskab af en a-kasse.⁵ En reduktion af dagpengene vil derfor kunne få arbejdstagerne til at reagere ved at ønske indkomstsikring på en anden måde, f.eks. ved forlængede opsigelsesvarsler i ansættelsesforhold. Det understreger, at hvis man ønsker omfattende medlemskab af a-kasser som i dag, er det nødvendigt med en vis niveauforskel mellem ydelserne i de to systemer, da medlemskab af en a-kasse er frivilligt i Danmark.

Stort antal personer uden for arbejdsmarkedet

Det er ligeledes centralt at være opmærksom på, at “flexicurity”-konceptet også påvirker de knap 1 mio. mennesker i den arbejdsduelige alder med løs eller ingen tilknytning til

5) Værdien af a-kasse medlemskabet forøges betragteligt ved, at medlemskabet er en forudsætning for medlemskab af efterlønsordningen.

arbejdsmarkedet, jf. tabel III.1 (dog uden SU-modtagere). Med en faldende ledighed for personer i arbejdsstyrken bliver denne gruppe vigtigere at fokusere på, jf. OECD (2002). Der er to primære effekter.

Et højt dagpengeniveau udelukker lavtlønnede fra arbejdsmarkedet

For det første kan “flexicurity”-modellen betyde, at der er personer, som ufrivilligt får svært ved at opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette skyldes, at de relativt høje dagpenge lægger en bund under de lønninger, som aftales på arbejdsmarkedet. Det betyder, at personer med svage kvalifikationer eller dårligt helbred vil have svært ved at opnå en produktivitet, der modsvarer de laveste lønninger. Det drejer sig f.eks. om kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed, førtidspensionister, samt indvandrere med et lavt uddannelsesniveau og/eller svage dansk-kundskaber. Hvis fremtidige produktivetsfremskridt koncentrerer om veluddannede og derfor højtlønnede grupper, vil denne problemstilling skærpes, fordi dagpengekompen- sationen igennem satsreguleringen følger den gennemsnitlige produktivetsudvikling.

Rådighedsforpligtigelse gør andre ydelser mere attraktive

For det andet kan pligten til at stå til rådighed for arbejds- markedet gøre andre overførselsindkomstordninger uden rådighedsforpligtigelse mere attraktive, selvom ydelsesni- veauet kan være lavere. Det drejer sig f.eks. om efterløn, barselsorlov, overgangsydelse, sygedagpenge og SU. Æn- dringer af “flexicurity”-delen af den danske arbejdsmar- kedspolitik påvirker derfor direkte antallet af personer med løs eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet.

Hensyn til personer både på og uden for arbejdsmarkedet

Ved en samlet vurdering af arbejdsmarkedspolitikken er det således centralt at vurdere både effekterne for personer på arbejdsmarkedet og påvirkningen grupperne uden for arbejds- markedet.

Det danske arbejdsmarked i et større perspektiv

Sammenligning af forskellige arbejds- markedssystemer

Forskellige arbejdsmarkedssystemer kan sammenlignes ved at se på sammenhængen mellem dagpengenes kompensati- onsgrad, og hvor restriktive afskedigelsesreglerne er, for en lang række OECD-lande, jf. figur III.10. Begge mål er ud- trykt som indeks og normeret til at være i intervallet 0 til 1.

En større værdi af indeksene udtrykker hhv. et mere generøst dagpengesystem og mere restriktive afskedigelsesregler.

**Afvejning mellem
afskedigelsesregler
og
kompensationsgrad**

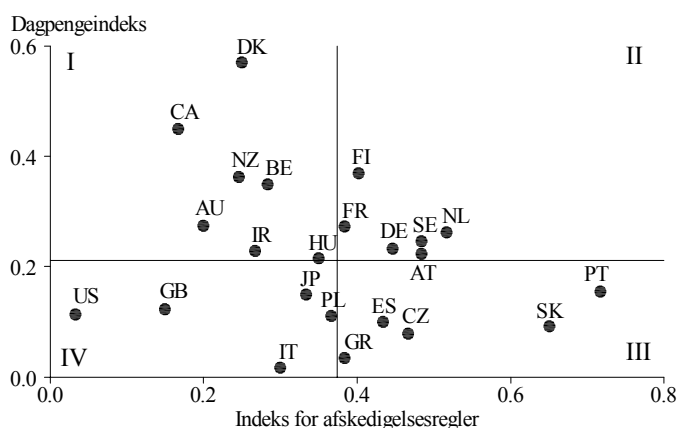
På tværs af landene ser der ud til at være en vis grad af substitution mellem mindre restriktive afskedigelsesregler og en høj kompensationsgrad i ledighed.⁶ “Flexicurity”-systemerne finder vi i område I, hvor europæiske lande som Danmark og Belgien er placeret. I område II og III findes en række kontinentaleuropæiske lande, som har restriktive afskedigelsesregler og lave kompensationsgrader. To distinkte undtagelser fra substitutionen mellem kompensationsgraden og afskedigelsesregler er USA og Storbritannien nederst til venstre i figuren, som har væsentligt mindre restriktive afskedigelsesregler og mindre generøse understøttelsessystemer end det typiske OECD-land.

**“Flexicurity”-
systemer**

I arbejdsmarkedssystemer, der ligner det danske (område I), består forsikringen mod ledighed i et generøst dagpengesystem med en høj kompensationsgrad og/eller en lang varighed af dagpengeperioden finansieret af de beskæftigede via skatter på indkomst og forbrug. Fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler øger her både jobskabelse og jobdestruktion og bidrager til produktivitetsfremmende reallokering af arbejdskraft. Ulempen ved denne indretning af arbejdsmarkedet er skattefinansieringen, som forvrider arbejdsudbud og løndannelse. Høj kompensation ved ledighed øger desuden mindstelønnen, hvilket kan marginalisere svage grupper på arbejdsmarkedet og stiller høje krav til fordelingen af kvalifikationer i arbejdsstyrken og dermed uddannelsessystemet.

6) Korrelationen mellem de to indeks på tværs af de viste OECD-lande undtagen USA og Storbritannien er -0,37, som er statistisk signifikant på 10 pct.-niveau.

Figur III.10 *Dagpengenes kompensationsgrad og graden af restriktion i afskedigelsesregler i en række OECD-lande*



Anm.: Afskedigelsesreglerne omfatter ordinære ansættelsesforhold, ikke midlertidige. Dagpengeindekset er opgjort som andelen af ledige, der modtager understøttelse, multipliceret med den gennemsnitlige kompensationsgrad for de første fem års ledighed. Større værdier af indeksene udtrykker hhv. et mere generøst dagpenge-system og mere restriktive afskedigelsesregler. Skæringspunktet mellem de to akser repræsenterer det uvægtede gennemsnit for alle landene af de to indeks. Landekoderne følger Danmarks Statistiks landefortegnelse.

Kilde: Boeri mfl. (2006).

Det angelsaksiske system

I USA og Storbritannien overlades “forsikringen” mod ledighed i højere grad til den enkelte arbejdstager enten ved hjælp af individuelle ansættelseskontrakter eller ved arrangementer uden for arbejdsmarkedet og velfærdsstaten – f.eks. i form af private forsikringer, egen opsparing eller hjælp fra familien. Fordelen ved det angelsaksiske regime er, at jobkabelsen og beskæftigelsen er stor, fordi omkostningerne ved at komme af med ansatte er begrænsede. Afledt heraf må produktiviteten også blive øget, fordi der er få begrænsninger på reallokeringen af arbejdskraft. Virksomheder kan dermed lettere tilpasse arbejdsstyrken til teknologiske forandringer. Det angelsaksiske regime har

dog den ulempe, at forsikringen mod ledighed er begrænset i forhold til de to andre regimer, hvilket især rammer lavtlønnede.

Det kontinental-europæiske regime

I det kontinentaleuropæiske regime (område III) er de beskæftigede forsikret mod ledighed ved restriktive afskedigelsesregler. Omkostningen ved denne indretning er et tab af beskæftigelse og dynamik, fordi virksomhederne er mindre villige til at ansætte, og fordi det er vanskeligt at flytte beskæftiget arbejdskraft til mere produktive aktiviteter. Det holder ledige uden for beskæftigelse. Empiriske studier finder dog ikke klare resultater for effekten af jobbeskyttelse på ledigheden, jf. Elmeskov mfl. (1998), Blanchard og Wolfers (2000) samt Belot og Van Ours (2004).⁷

Hvem betaler for systemerne?

Omkostningerne for forsikringen mod ledighed bæres af forskellige parter i de forskellige systemer. "Flexicurity"-systemet og den kontinentaleuropæiske model bygger på imperfekt konkurrence på arbejdsmarkedene, hvor beskæftigede (ofte i form af fagforeninger) presser på for en forsikring mod ledighed. I det kontinentaleuropæiske system er det de ledige, der de facto bærer forsikringsomkostningerne, da afskedigelsesbeskyttelsen for de beskæftigede og virksomhedernes uvillighed til at ansætte reducerer deres mulighed for beskæftigelse, og indkomstoverførelserne er lave. I "flexicurity"-modellerne flyttes forsikringsomkostningerne over på dagpengesystemet og dermed også en stor del af skatteyderne. I det angelsaksiske system bæres omkostningerne (eller fravær af samme) af alle arbejdstagere, især de svageste, gennem en mangel på forsikring.

Ingen klar samfundsøkonomisk rangordning

Det er ikke oplagt, hvilken model der er den samfundsøkonomisk optimale. Den angelsaksiske model giver den højeste efficiens på arbejdsmarkedet, men det ikke er oplagt, at den giver højest velfærd, da et privat forsikringssystem ikke nødvendigvis omfatter de svage arbejdstagere.

7) I en modellering af virksomheders ansættelsesadfærd finder Bentolila og Bertola (1990), at højere afskedigelsesomkostninger mindsker virksomhedernes fyringsrate mere end ansættelsesraten og medfører en lille stigning i beskæftigelsen.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er det mest omdiskuterede ben i den danske "flexicurity"-model. Den skal sikre, at ledige:

- Opkvalificerer sig gennem uddannelse og jobtræning
- Står til rådighed for arbejdsmarkedet

Det følgende diskuterer den rolle, som regler, sanktioner og den institutionelle forankring spiller for de lediges rådighed for arbejdsmarkedet, mens motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne af aktivering behandles i afsnit III.4 nedenfor.

Ensartet sagsbehandling og regional integration må sikres

Samordningen af serviceringen af forsikrede og ikke-forsikrede ledige i de 91 jobcentre kan forventes at medføre en mere ensartet sagsbehandling. Det kan dog være en udfordring at sikre, at reglerne om rådighed og beskæftigelsepotentialer implementeres ensartet, og at der sker en tilstrækkelig koordinering mellem jobcentrene. Der kan ellers være en risiko for, at jobmarkederne bliver separeret, og at jobmuligheder i andre kommuner ikke udnyttes i tilstrækkelig grad.

Refusionsordninger påvirker incitamenter

Omkostningerne til den danske arbejdsmarkedspolitik deles mellem de ledige, staten og kommunerne. Dagpengesystemet administreres af a-kasserne, men finansieres ved bidrag fra medlemmer og arbejdsgivere samt tilskud fra staten. Kommunerne udbetaler kontant- og starthjælp, men får statslig refusion for 65 pct. for ydelser under aktivering og for 35 pct. for ydelsen i de perioder, hvor den ledige ikke er i aktivering. Lignende ordninger eksisterer for andre sociale ydelser. Fordelingen af den udgiftsmæssige kompetence og finansieringsansvaret påvirker de enkelte aktørers beslutningsgrundlag, f.eks. ved tildelingen af ydelsesrettigheder, og indgår derfor i incitamentsstrukturen i den danske arbejdsmarkedspolitik.

Rådighedsforpligtigelse som sorteringsinstrument	En afgørende del af den aktive arbejdsmarkedspolitik er, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Rådighedsforpligtigelsen og den medfølgende kontrol sikrer, at der sker en bedre sortering af de personer, der virkelig er berettigede til arbejdsløshedsdagpenge, i forhold til personer, der udnytter systemet uden reelt at være til rådighed.
Sanktioner proportionale med ledighedsniveau	Mellem 1999 og 2004 steg ledigheden blandt forsikrede lønmodtagere med 17 pct. ⁸ I samme tidsperiode steg antallet af sanktioner også med 17 pct., mens antallet af relevante underretninger steg med 34 pct., jf. Arbejdsdirektoratet (2004). Dette tyder på, at administrative ændringer i perioden kun har medført en stigning i antallet af indberetninger pr. ledig, hvorimod sanktionsraten pr. ledig er uændret.
Rådighedsafprøvning øger søgeintensitet	Muligheden for sanktioner mod ledige, der ikke står til rådighed, påvirker afgangssandsynligheden til beskæftigelse på flere måder. Viden om sanktioner vil foranledige den ledige til at intensivere sin søgen efter beskæftigelse, allerede inden en sanktion kommer på tale. Notifikationen fra jobcentret til den ledige om sanktionen vil ligeledes øge motivationen for at søge og acceptere arbejde. Hvis en sanktion pålægges, vil dette sandsynligvis øge søgeintensiteten. En lignende effekt kan opstå efter sanktionen, når den ledige forventer at blive overvåget mere
Rådighedstest kan være samfundsøkonomisk velfærdsforbedrende	En række studier har teoretisk modelleret de velfærdsmæssige konsekvenser af sanktioner i forbindelse med rådighedsafprøvning. Boone og Van Ours (2004) finder således, at rådighedsafprøvning med mulighed for sanktioner er en velfærdsmæssig mere effektiv måde at reducere ledighed på end reduktioner i dagpengeniveauet, især fordi muligheden for sanktioner medfører en motivationseffekt for lediges jobsøgning. Boone mfl. (2007) opbygger en model, der inkluderer både dagpenge med rådighedskrav og en kontanthjælpsydelse uden rådighedskrav. De finder, at rådighedstest med sanktionsmuligheder er en velfærdsmæssig forbedring, også når rådighedsafprøvningen kun er ufuldstændig.

8) Ledighedsprocenten steg fra seks til syv pct., målt som andelen af forsikrede ledige ud af samtlige forsikrede arbejdstagere, jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Sanktioner har effekt

Nyere danske undersøgelser finder, at sanktioner kan øge overgangsraten til beskæftigelse med op til 50 pct., og der er samtidig indikation af, at hårdere sanktioner har en stærkere effekt, jf. Svarer (2007). En evaluering af den såkaldte Ungeindsats fra 1996 finder en indikation af, at udsigten til en fratagelse af dagpenge øgede sandsynligheden for, at de unge kom i beskæftigelse eller uddannelse, jf. Jensen mfl. (2003).

Udenlandske evalueringer af sanktioner

En række andre europæiske lande har arbejdsmarkedspolitikker, hvor ledige ligesom i Danmark kan pålægges sanktioner, hvis de ikke opfylder krav om rådighed eller jobsøgning. Undersøgelser fra disse lande kan derfor bidrage til at belyse effekterne af sanktioner i den danske arbejdsmarkedspolitik. En schweizisk analyse viser, at selve truslen om en sanktion har en separat effekt af samme størrelsesorden som iværksættelsen af selve sanktionen, jf. Lalive mfl. (2005). I Holland ligner mulighederne og processen for sanktioner i den aktive arbejdsmarkedspolitik på mange måder den danske politik på området.⁹ Analyser på hollandske data viser, at sanktioner i form af reduktioner af kompensationsgraden på typisk 5 til 25 pct.point i 4 til 13 uger medfører, at overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse stiger med mellem 36 og 98 pct. for forskellige grupper af ledige, jf. Abbring mfl. (2005) og Van den Berg mfl. (2004).¹⁰ Forfatterne maner dog af flere grunde til besindighed omkring størrelsen på estimerne og især deres sammenlignelighed med generelle økonomiske incitamenter. Effekterne skyldes ikke kun nedgangen i kompensationsgraden, men også forøget information fra arbejdsløsheds-kassen til de sanktionerede ledige samt truslen om yderligere overvågning og sanktioner. Ligeledes er afgangsraterne

- 9) De refererede analyser anvender data fra begyndelsen af 1990'erne. I denne periode var der i Holland en arbejdsdeling mellem arbejdsløsheds-kassen og de sociale myndigheder i stil med den danske model. De ledige havde en rådighedsforpligtelse, og der fandtes en række sanktionsmuligheder, hvis rådighedsforpligtelsen ikke blev opfyldt, jf. Van den Berg mfl. (2004).
- 10) I Holland er den allerstørste del af de ledige berettiget til arbejdsløshedsdagpenge på 70 pct. af deres seneste løn, så en reduktion på 20 pct.point svarer til en reduktion af kompensationsgraden til 50 pct., dvs. en 30 pct. reduktion af dagpengene.

til beskæftigelse for de sanktionerede i udgangspunktet forholdsvis lav, og den absolutte effekt på ledigheden er derfor moderat.

Administrativ praksis har vigtig rolle

En vigtig rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik udføres af sagsbehandlerne i jobcentre, kommunerne og a-kasserne. Sagsbehandlerne har den direkte kontakt til de ledige, og de er den udførende hånd for de intentioner og regler, der fastlægges fra centralt hold. Især med strammingerne af rådighedskravene, jf. afsnit III.2, har den administrative del af arbejdsmarkedspolitikken fået en større betydning for effekten af politikken. I afsnit III.6 nedenfor dokumenteres, at administrative procedurer er et vigtigt og effektivt element i den danske arbejdsmarkedspolitik.

Stærk effekt af samtaler for sygedagpenge-modtagere

Danske undersøgelser fra sygedagpenge- og integrationsområdet viser, at personlige sagsbehandlere spiller en vigtig rolle, jf. Høgelund og Holm (2005). De finder en stærk positiv effekt af sagsbehandlersamtaler for sygedagpengemodtageres sandsynlighed for at komme tilbage i deres tidligere arbejde igen. De tilskriver effekten både den øgede information til dagpengemodtagerne og en motivationseffekt, da opfølgningen fra sagsbehandleren gør det mindre attraktivt at være på sygedagpenge.

Sagsbehandling i integrationsarbejde

Sagsbehandlingen er ligeledes en vigtig brik i implementeringen af integrationspolitikken i kommunerne, jf. Winter (2005). Sagsbehandlingen har konsekvenser for, hvor længe kommunerne er om at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet, også efter at der er kontrolleret for kommunale rammevilkår og variationen i sammensætningen af flygtninge og indvandrere i kommunerne. Han finder bl.a., at en hurtig sagsbehandling med udarbejdelse af individuelle handlingsplaner reducerer den tid, som det tager indvandrere og flygtninge at komme i arbejde.¹¹

Forbedret sagsbehandling i a-kasser

For at forbedre kvaliteten af a-kassernes afgørelser og sagsbehandling på rådighedsområdet gennemfører Arbejdsdirektoratet en stikprøvekontrol af a-kassernes afgørelser i rådighedsområdet.

11) Der kontrolleres dog ikke for personlige karakteristika som uddannelse, erhvervs erfaring, helbred og motivation.

hedsspørgsmål. Fejlprocenten er faldet siden 1996 med de største fald i de første to år, jf. tabel III.4. Det må dog bemærkes, at ledigheden i Danmark er faldet dramatisk i den viste tidsperiode fra 1996. I takt med at færre negative hændelser indtræffer, kan det muligvis forventes, at kvaliteten i de enkelte afgørelser stiger.

Tabel III.4 A-kassernes fejlprocent i rådighedssager

Fejl i rådighedssager	
	----- Pct. -----
1996 (juli)	24
1997 (juli)	16
1998 (juli)	9
1999 (okt.)	6
2000	10
2001	7
2002	5
2003	4
2004	3
2005	4

Anm.: Tabellen bygger på Arbejdsmarkedsdirektoratets vurdering af en stikprøve af a-kassernes rådighedssager.

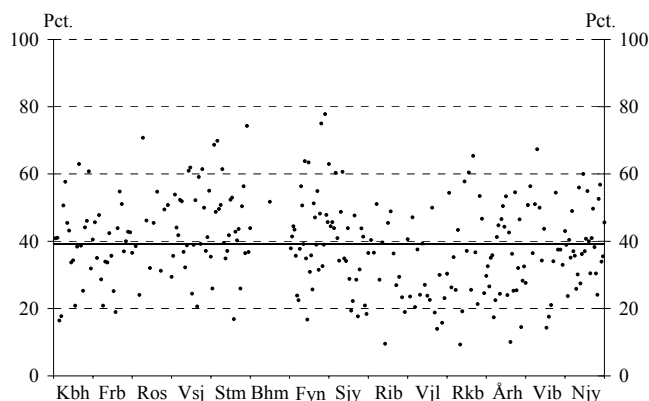
Kilde: Arbejdsdirektoratet (2005, 2006).

Store forskelle i matchvurderinger

En indikation af effekten af de administrative procedurer kan fås fra en sammenligning af kommunernes indplacering af ledige i matchgruppekategorier. Matchgrupperne er tænkt som et administrativt værktøj til vurdering af de lediges beskæftigelsespotentiale, jf. boks III.3. Alle kommuner følger disse fælles retningslinier for placeringen i de fem matchgrupper. På trods af at de lediges kompetencer i forskellige kommuner ikke er ens, må det derfor forventes, at matchplaceringerne giver lignende resultater på tværs af kommuner. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006) dokumenterer dog store forskelle på tværs af kommuner og amter. Blandt dagpengemodtagere og andre AF-tilmeldte blev 25 pct. af de ledige i Vejle Amt vurderet til matchgruppe 1, mens det

tilsvarende tal i Vestsjællands Amt er på 77 pct. Det kan ligeledes nævnes, at de tre nabokommuner Gladsaxe, Herlev og Rødovre vurderer hhv. 50, 30 og 20 pct. af kontant- og starthjælpsmodtagerne som værende arbejdsmarkedsparate (matchgruppe 1-3). En sammenligning af alle kommuner bærer også præg af store forskelle i kommunernes kategorisering af kontant- og starthjælpsmodtagere som arbejdsmarkedsparate, jf. figur III.11. Variationen er generelt stor, også når nært beliggende kommuner sammenlignes. Mens Holstebro kun klassificerer 9 pct. af kontant- og starthjælpsmodtagerne som arbejdsmarkedsparate, så har sagsbehandlerne i Maribo vurderet, at 61 pct. af kontant- og starthjælpsmodtagerne i kommunen er arbejdsmarkedsparate.

Figur III.11 Andel af kontant- og starthjælpsmodtagere i matchgrupper 1-3



Anm.: Tallene er opgjort i juni 2006. Kommunerne er grupperet i amter. Den fuldt optrukne linie angiver den gennemsnitlige andel i matchgruppe 1 til 3. 10 pct.- og 90 pct.-fraktilen for andelen af kontant- og starthjælpsmodtagere i matchgruppe 1 til 3 er hhv. 22 pct. og 56 pct.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007a).

Opdeling af randgrupper vigtig

Ca. 65 pct. af alle kontant- og starthjælpsmodtagere placeres i matchkategorierne 3 eller 4, altså randgruppen i forhold til

en kategorisering som arbejdsmarkedssparat.¹² I gennemsnit udgør matchgruppe 3 over halvdelen af alle arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere. Dette pointerer vigtigheden af placeringen af den gruppe kontant- og starthjælpsmodtagere, som befinder sig på grænsen mellem at være arbejdsmarkedssparat og ikke-arbejdsmarkedssparat.

Høj grad af fejlplacering af kontanthjælpsmodtagere

I en analyse af tilmeldinger til AF sandsynliggøres en betydelig grad af fejlplaceringer af kontant- og starthjælpsmodtagere i forhold til arbejdsmarkedet i 2. kvartal 2006, jf. LO (2006b). Mere end en tredjedel af alle kontant- og starthjælpsmodtagere i matchgruppe 1 til 3 var ikke tilmeldt AF.¹³ Omvendt var knap 30 pct. af de kontant- og starthjælpsmodtagere, som var tilmeldt AF, placeret i matchgruppe 4 eller 5, som egentlig er forbeholdt ikke-arbejdsmarkedssparate.

Matchplacering har konsekvens for arbejdsstyrkens størrelse

Konsekvensen af de forkerte indplaceringer af ledige er, at personen ikke får den nødvendige assistance til at vende tilbage på arbejdsmarkedet, eller at arbejdsmarkedsprogrammer tildeles personer, som allerede har de nødvendige forudsætninger for at deltage i arbejdsstyrken. En forbedring af klassificeringen kan dermed både forbedre målretningen af arbejdsmarkedspolitikken og potentielt reducere dens omkostninger.

Signifikant forskel i kommuners beskæftigelses-succes

Der er store og signifikante forskelle i kommunernes succes med at få kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse, jf. Arendt mfl. (2004). Sammenholdt med de store forskelle i matchklassificeringerne tyder dette på, at forbedringer af de administrative procedurer kan øge effektiviteten af det danske arbejdsmarkedssystem.

- 12) Grunden til, at opgørelsen her ikke svarer til tabel III.3, er, at opgørelsetidspunkterne er forskellige, og at kun knap 90 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i tabel III.3 er blevet indplaceret i en matchkategori.
- 13) Det må dog bemærkes, at tilmelding til arbejdsformidling foretages af den ledige selv.

Model til beskæftigelses- vurdering af ledige

I dag bygger vurderingen af de lediges beskæftigelsespotentiale og behov for assistance i høj grad på en individuel vurdering fra den enkelte sagsbehandler. Endog meget erfarne sagsbehandlere må dog forventes at foretage denne indplacering med udgangspunkt i lokale arbejdsmarkedsforhold og andre faktorer, som egentlig ikke er afgørende for den lediges arbejdsmarkedsparathed. Der skelnes imidlertid mellem arbejdsmarkedsparathed, som langt hen ad vejen kan vurderes objektivt, og risiko for langvarig ledighed, der afhænger af mange forskellige forhold. Både i Danmark og i en række andre lande har der derfor været overvejelser om – og delvis også praktiske afprøvninger af – hjælpemidler til arbejdsmarkedsklassificering af ledige, typisk benævnt *profilering*.¹⁴ Den grundlæggende idé er, at arbejdsmarkedsklassificeringen – f.eks. identifikation af potentielt langtidsledige – kan modelleres statistisk, jf. boks III.4. En sådan model kan udnytte indsamlet viden fra et meget stort antal ledige. Den kan give sagsbehandlerne et ekstra redskab til at vurdere den enkelte lediges muligheder og behov og har et stort potentiale i forhold til at forbedre vurderingen af lediges mulighed for hurtigt at finde beskæftigelse.

Brug af profilering i Danmark

I Danmark er der også udviklet værktøjer til profilering af langtidsledige, jf. Rosholm mfl. (2006). Modellen forudsiger risikoen for, at en nyledig stadig er ledig efter 6 måneder, hvor sandsynligheden afhænger af individuelle karakteristika, men også af faktorer, der afspejler efterspørgslen efter den lediges arbejdskraft (lokal ledighed, kommuneindikatorer, a-kasse mv.). De finder, at modellen gennemsnitligt forudsiger de lediges ledighedsudsigter korrekt i 66 pct. af tilfældene, og vurderer, at inddragelsen af flere forklaringsfaktorer vil kunne øge forklaringskraften væsentligt. I 2004 blev den udviklede model en del af AF-systemets procedurer, et såkaldt job-barometer. Den utiltænkte anvendelse af modellen til matchplacering af ledige – i stedet for til vurdering af risikoen for langtidsledighed –

14) Australien, USA, Sydkorea, Storbritannien, Tyskland og Holland anvender eller har testet profileringsmodeller, jf. Fröhlich mfl. (2003). I Sverige er man for tiden i gang med at udvikle en model til profilering af langtidsledige, jf. Institutet För Arbetsmarknads-politisk Utvärdering (2007).

medførte dog en lav anvendelighed og følgelig en afskaffelse af job-barometeret.

Boks III.4 Profilering og målretning

Statistiske hjælpemidler har vist sig at kunne bidrage til en forbedret arbejdsmarkedspolitik på to områder; *profilering af ledige* og *målretning af opkvalificeringsforløb* til de ledige. De to metoder kan hver for sig eller i kombination indgå som værktøjer i sagsbehandlerens arbejde i jobcentre, jf. Frølich mfl. (2003).

Profilering af ledige er en metode til at forudsige den enkelte lediges beskæftigelsespotentiale. Et mål for dette kan f.eks. være sandsynligheden for, at den ledige stadig er uden for beskæftigelse efter et halvt år. Til dette formål opstilles en model, der beskriver dette mål ved hjælp af en lang række forklarende faktorer, såsom den lediges personlige karakteristika, arbejdsmarkedshistorik, de lokale beskæftigelsesmuligheder mv., jf. Rosholm mfl. (2006). Når denne model er valideret på eksisterende registerdata, kan den anvendes til at forudsige nye lediges beskæftigelsespotentiale ifølge det opstillede mål. Et muligt resultat kan f.eks. være, at den ledige ifølge de medtagne forklaringsfaktorer har en 60 pct. risiko for stadig at være ledig om et halvt år. Resultatet af profileringen kan benyttes som et input i sagsbehandlerens videre tilrettelæggelse af forløbet for den ledige. Profileringsresultatet kan også direkte udnyttes til at tildele opkvalificeringsforløb til de svageste ledige, således at de ledige, der forudsiges at have det laveste beskæftigelsespotentiale, tildeles bestemte opkvalificeringsforløb.^a

Målretning af opkvalificeringsforløb er et område, hvor en statistisk model i kombination med registerdata kan være behjælpelig i sagsbehandlerens arbejde. De gennemsnitlige beskæftigelseseffekter som følge af (hypotetisk) deltagelse i hvert af de tilgængelige opkvalificeringsforløb modelleres og estimeres ved hjælp af registerdata, jf. Frølich (2006). Muligheden for ikke at deltage i noget opkvalificeringsforløb kan modelleres som et af de mulige forløb. Alternativt anvendes modellen kun på ledige med et tilstrækkeligt svagt beskæftigelsespotentiale, f.eks. bestemt ud fra en foregående profilering, jf. ovenfor. Den historiske effekt for målretningen af opkvalificeringsforløb kan herefter anvendes til at tilrettelægge de mest beskæftigelsesrettede opkvalificeringsforløb for den enkelte ledige.

a) Den direkte anvendelse af profileringsresultatet kræver, at de tildelte opkvalificeringsforløb har en faktisk effekt, og at ledige med et dårligt beskæftigelsespotentiale, som forudsagt i profileringsresultatet, får relativ større nytte af programmerne.

Statistisk værktøj til udvalg af opkvalificeringsforløb

Når de lediges beskæftigelsespotentialer er vurderet, indgår passende opkvalificeringsforløb i en målrettet indsats for at få ledige tilbage i beskæftigelse. Den ledige kan have behov for jobtræning, ordinær uddannelse eller assistance til jobsøgning. Ud fra en model, der beskriver beskæftigelseseffekterne af forskellige opkvalificeringsforløb på baggrund af individuelle data, kan der foretages en effektiv allokering af opkvalificeringsforløb til de ledige, jf. boks III.4. I Schweiz finder Lechner og Smith (2007), at sagsbehandlerne allokering af opkvalificeringsforløb omtrent har samme effekt på de lediges senere beskæftigelsesgrader, som når forløbene tildeles tilfældigt. Brugen af statistiske allokeringsmetoder kan derimod forbedre de lediges beskæftigelsesfrekvenser med op til 14 pct. i forhold til sagsbehandlerne valg.

Værktøjer kan bidrage til ensartet behandling af ledige

Målsætningen med reformen af AF-systemet og dannelsen af 91 jobcentre var at skabe en mere ensartet behandling af ledige, både på tværs af ydelsestyper og på tværs af kommuner og landsdele. Matchgruppeindplaceringer baseret på objektive kriterier såsom helbred (fysisk og psykisk) og misbrugsproblemer kan sikre en ensartet klassificering af de ledige. Brugen af profilering til vurdering af de lediges risiko for langvarig ledighed og anvendelsen af statistiske værktøjer til udvælgelse af passende opkvalificeringsforløb kan bidrage til at udnytte ressourcerne i arbejdsmarkedspolitikken bedst muligt.

Økonomiske virkemidler i beskæftigelsespolitikken

Økonomisk afvejning af beskæftigelse

Ud fra en rent økonomisk betragtning – dvs. når der ses bort fra eventuelle rådighedskrav, forventning om aktivering, helbredsmæssige forhindringer mv. – må det forventes, at et job accepteres, hvis den enkelte finder det mere fordelagtigt at være i beskæftigelse end at være ledig. Beslutningen om at søge og acceptere arbejde bestemmes således både af aflønningen i arbejde – typisk en funktion af løn og beskatning – og af niveau og varighed af de offentlige ydelser, man modtager som ledig.

Tre effekter af økonomiske virkemidler

Effekten af ændringer i de økonomiske rammevilkår for arbejde opdeles typisk i tre effekter:

- Personer, der allerede er i arbejde, kan ændre deres timeantal – *timeeffekten*
- Ledige kan komme i beskæftigelse – *ledighedseffekten*
- Personer uden for arbejdsmarkedet kan komme ind i arbejdsstyrken – *deltagelseeffekten*.

Ud fra kapitlets fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik og ledigheden fokuseres der i nærværende underafsnit på ledigheds- og deltagelseeffekten. Der ses således bort fra ændringer i arbejdstiden for personer, der er i arbejde. Denne rapport ser ikke nærmere på beskæftigelsespolitikken, da Det Økonomiske Råd tidligere har behandlet dette, jf. Det Økonomiske Råd (2001) og Det Økonomiske Råd (2004).

Fald i dagpenge-niveau sænker ledighed

Niveauet for dagpenge og anden understøttelse påvirker lønkravet for de ledige. Alt andet lige medfører et fald i dagpengeniveauet, at en arbejdstager sænker sit lønkrav og øger sin jobsøgning, da det bliver mindre attraktivt at være på dagpenge.¹⁵ En reduktion i dagpengeniveauet på 10 pct. medfører således et fald i ledighedsprocenten på 2 pct.point ifølge en estimeret lønrelation for årene 1971-2005, jf. bilag III.5. På registerdata for 1981-1990 finder Christensen mfl. (2000), at en 10 pct. reduktion i dagpengeniveauet medfører et fald i ledigheden på 1,2 pct.point.

Tilsvarende resultater i Sverige og Norge

De svenske og norske arbejdsmarkedssystemer ligner på mange punkter det danske. Carling mfl. (2001) finder for svenske forsikrede ledige, at nedsættelsen af kompensationsgraden i Sverige fra 80 til 75 pct. pr. 1. januar 1996 øgede sandsynligheden for at komme i arbejde med

15) Reduktionen i lønkravet må dog antages at være mindre end nedsættelsen af dagpengeniveauet, da den enkelte fordeler effekten af dagpengenedsættelsen både på kortere ledighed og på lavere indkomst, jf. Rosholm (2006).

omkring 10 pct.¹⁶ Røed og Zhang (2005) estimerer en model for norske ledige, hvor de inkluderer afgangsmuligheder både til beskæftigelse, jobtræning, sygedagpenge eller tab af dagpenge (pga. sanktioner eller udløb af rettighed). I denne rige modelramme finder de, at en 10 pct. stigning i kompensationsgraden medfører et fald på 6,5 pct. i afgangsraten til beskæftigelse.

Effekt begrænses af aktiv arbejds-markedspolitik

Der er imidlertid en sammenhæng mellem effektiviteten af økonomiske og ikke-økonomiske instrumenter. Alt andet lige må det forventes, at den faktiske effekt af økonomiske incitamenter på den enkeltes adfærd begrænses af en vel-fungerende aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor den ledige skal være aktivt jobsøgende og stå til rådighed for arbejdsmarkedet tidligt i ledighedsforløbet.

Dagpengeniveau påvirker lønkrav

En lavere dagpengesats reducerer gennem lavere lønkrav fra de ledige også det gennemsnitlige lønniveau og øger dermed potentielt lønspredningen. Det kan føre til et generelt højere niveau for beskæftigelsen og bidrage til at sikre, at flere med et lavt kvalifikationsniveau bliver i stand til at honorere de krav, som stilles for at opnå de laveste lønninger.

Reduceret dagpengeniveau fører til bevægelse ud af arbejdsstyrken

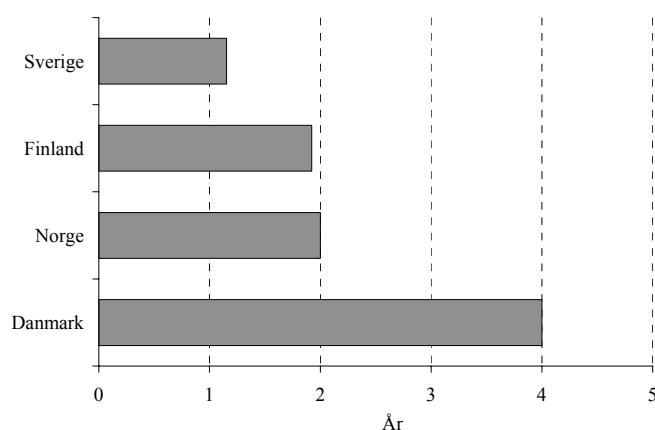
Det er imidlertid også en risiko for, at en reduceret dagpengesats mindsker arbejdsstyrken, primært ved at andre typer overførselsindkomster uden for arbejdsmarkedet bliver mere attraktive. Nickell og Layard (1999) finder på tværs af 20 OECD-lande, at et reduceret dagpengeniveau mindsker ledigheden, men ikke påvirker beskæftigelsesfrekvensen. De fortolker dette som et tegn på, at et lavere dagpengeniveau gør deltagelsen på arbejdsmarkedet mindre attraktivt. Denne effekt udligner omtrent effekten på ledigheden, så beskæftigelsesfrekvensen forbliver uændret. Bevægelsen ind og ud af arbejdsstyrken som følge af ændringer i dagpengeniveauet er i det danske system imidlertid reduceret ved, at niveauerne af en række overførselsindkomster bestemmes relativt til den maksimale dagpengesats.

16) Kompensationsgraden er det relative forhold mellem den disponible indkomst under ledighed og i beskæftigelse. Et fald i dagpengeniveauet medfører derfor også et fald i kompensationsgraden.

Aftagende ydelsesprofil i ledighed

Det danske arbejdsmarked har en trinvist aftagende ydelsesprofil for ledige. Dagpenge kan oppebæres i en periode på op til fire år, hvorefter dagpengeretten bortfalder, og personen overgår til den lavere kontanthjælp. Efter seks måneder på kontanthjælp får reglerne om kontanthjælpsloftet virkning for personer, der er gift, og hvor begge parter modtager kontanthjælp, og niveauet for kontanthjælpen falder. Danmark har en meget lang dagpengeperiode sammenlignet med de andre nordiske lande, jf. figur III.12. I Sverige er dagpengeretten som udgangspunkt 60 uger, mens den i Norge og Finland er på omkring to år.¹⁷

Figur III.12 Dagpengerettens varighed i de nordiske lande



Længden af dagpengeperiode påvirker afgang til beskæftigelse

Varigheden af dagpengeretten kan påvirke ledigheden, da en kortere dagpengeperiode bl.a. kan forventes at øge den enkelte lediges jobsøgeintensitet, jf. Hunt (1995) og Steiner (2000). De finder f.eks., at længden af understøttelsesperioden påvirker den gennemsnitlige varighed af ledighed i Tyskland. Lalive og Zweimüller (2004) analyserer en forlængelse af dagpengeperioden i Østrig fra ½ til 4 år mellem 1988 og 1993 og finder, at overgangen fra ledighed til beskæftigelse faldt med gennemsnitlig ca. 17 pct. ved udvidelsen af dagpengeperioden i 1988. Da dagpengeperio-

17) Efter 40 uger nedsættes kompensationsgraden i Sverige fra 80 til 70 pct.

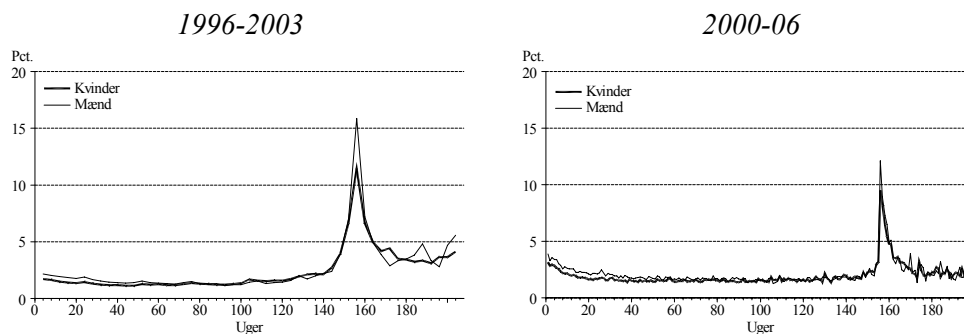
Ydelsesnedgang øger overgang til beskæftigelse

den blev forkortet igen i 1993 steg overgangen til beskæftigelse igen i tilsvarende omfang.

Mod afslutningen af dagpengeperioden vil de økonomiske konsekvenser af fortsat at være ledig vokse, da det umiddelbare forsørgelsesalternativ som ledig er kontanthjælp, som typisk er lavere end dagpengene, og som for gifte afhænger af ægtefællens indkomst.¹⁸ Dette kan motivere den ledige til at gøre sin jobsøgning bredere og mere intensiv. Erfaringsmæssigt gør a-kasserne samtidig en ekstraordinær stor indsats for at hjælpe deres medlemmer i beskæftigelse igen, når dagpengeretten er ved at udløbe. Det er empirisk bekræftet, at ydelsesnedgangen ved ophør af dagpenge øger overgangen til arbejde for ledige. Indenfor de sidste tre år med dagpengeret kan der observeres en markant stigning i afgangens til beskæftigelse forud for udløb af dagpengeperioden, jf. figur III.13. Afgrænsningen til de sidste tre år er valgt, da dette omfatter den såkaldte aktivperiode, som har været af uændret længde i det analyserede tidsrum. Det er dog bemærkelsesværdigt, at stigningen i afgangsraten ved udløb af dagpengeretten forekommer såvel i perioden 1996-2003, hvor den samlede dagpengeperiode blev forkortet fra syv til fire år, og i perioden 2000-06, hvor der ikke har været ændringer i dagpengerettens længde siden 2001. Det er således ikke varigheden af ledigheden i sig selv, der øger afgangsraten, men det faktum, at dagpengeretten ophører, der er den udløsende faktor.

18) Modtagelse af kontanthjælp er desuden betinget på størrelsen af formue.

Figur III.13 Afgang fra ledighed/aktivering til selvforsørgelse i de sidste tre år med dagpengeret



Anm.: Opgørelsen omfatter 30-49-årige forsikrede ledige, der påbegynder deres aktivperiode i analyseperioden. Personer, der er på overgangsydelse, førtidspension, skånejob eller døde, er sorteret fra. Afgang til selvforsørgelse defineres som fire på hinanden følgende uger uden offentlig forsørgelse eller med SU.

Kilde: Velfærdskommissionen (2006) vedr. 1996-2003 og oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen vedr. 2000-06.

Få ledige med høj dagpengeanciennitet

Den kontinuerlige afgang til beskæftigelse og den stigende søgeintensitet mod afslutningen af dagpengeperioden indebærer, at antallet af forsikrede ledige er kraftigt aftagende med dagpengeancienniteten, jf. tabel III.5. Blandt de ledige i oktober 2006 havde halvdelen en dagpengeanciennitet under et år, og 8 pct. af de ledige og aktiverede havde en dagpengeanciennitet på mere end tre år.¹⁹

19) Ledige med dagpengeanciennitet over fire år er på overgangsordninger og medregnes derfor ikke.

Tabel III.5 Fordeling af dagpengeanciennitet for ledige og aktiverede i oktober 2006

	Antal personer	Pct.
Under ½ år	48.774	33
½ - 1 år	26.672	18
1 - 1½ år	19.674	13
1½ - 2 år	14.460	10
2 - 2½ år	12.301	8
2½ - 3 år	9.227	6
3 - 3½ år	7.255	5
3½ - 4 år	5.136	3
Over 4 år	6.403	4
I alt	149.902	100

Anm.: Opgørelsen omfatter alle berørte forsikrede ledige i oktober 2006. Opdelingen på ledige og aktiverede er foretaget ud fra tilstanden i uge 43 eller seneste uge, hvor de har været enten ledige eller aktiveret.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ydelsesnedgang øger søgeintensitet

En aftagende profil for ydelser under ledighed – hvor både det maksimale ydelsesniveau og kompensationsgraden i forhold til den sidste løn er afgørende – kan tilskynde til en øget søgeintensitet allerede i et tidligere stadie af dagpengeperioden. En omlægning af en ensartet dagpengesats til en faldende profil kan under visse antagelser medføre velfærdsforbedringer, jf. Frederiksson og Holmlund (2001) samt Kreiner og Whitta-Jacobsen (2002). Andre lande har et gradvist aftagende dagpengeniveau i takt med ledigheds-længden. Eksempelvis indførte Sverige i forbindelse med regeringsskiftet i 2006 en faldende profil for kompensati-onsgraden.

Ændringer i dag- pengesystemet må tage hensyn til frivillighed

Ændringer i dagpengesystemet skal dog tage højde for frivilligheden i den danske arbejdsløshedsforsikring, jf. dis-kussionen i indledningen af dette afsnit. Ændringer skal der- for eventuelt være ledsaget af ændringer i a-kassekontin- gentet, så det svarer til det forventede afkast fra ledigheds- forsikringen. Indførelsen af efterlønnen har dog øget forsik-

ringsværdien af dagpengesystemet, da efterlønnen er betinget på medlemskab af en a-kasse.

**Udbredte
venteperioder
for dagpenge**

Flere OECD-lande har venteperioder mellem opsigelse/afskedigelse og modtagelse af dagpenge, hvor den ledige enten ikke modtager dagpenge (karensdage), eller hvor arbejdsgiveren skal betale dagpenge (godtgørelsesdage, G-dage). Karensdagene mindsker incitamentet til frivilligt at overgå til ledighed, mens G-dage skal begrænse virksomhedernes utilsigtede brug af dagpengesystemet i forbindelse med midlertidige hjemsendelser af forsikrede ledige.

**Rådighedskrav
kan reducere
midlertidige
hjemsendelser**

De styrkede rådighedskrav og den intensiverede kontakt efter år 2000, jf. boks III.2, samt den gode konjunktursituation kan forventes at have en negativ effekt på midlertidige hjemsendelser, da arbejdstagere "risikerer" at blive anvist andet arbejde, og arbejdsgivere "risikerer" ikke at kunne genansætte den hjemsendte arbejdskraft.

**Ændringer i
karens- og G-dage
har afledte effekter**

Karens- og G-dage indebærer en forskydning af dagpengebetalingen til hhv. arbejdstageren og arbejdsgiveren. Ændringer i ordningerne kan derfor have afledte effekter på andre dele af det danske arbejdsmarkedssystem. Flere karensdage forringer f.eks. forsikringsværdien af dagpengesystemet for arbejdstageren, mens flere G-dage forringer fleksibiliteten for arbejdsgiveren.

**Begrænset effekt af
kontanthjælpsloft**

Fra 1. januar 2004 indførtes et kontanthjælpsloft for ægtepar, hvor begge parter er på kontanthjælp, jf. afsnit III.2. I en sammenligning af overgangsraterne fra kontanthjælp til selvforsørgelse før og efter 2004 finder Beskæftigelsesministeriet (2005b) tegn på, at der er flere, som forlader kontanthjælpen omkring det tidspunkt, hvor loftet træder i kraft. Graversen (2006) finder en lille positiv, men ikke statistisk signifikant beskæftigelseseffekt af kontanthjælpsloftet. En entydig evaluering af indgreb på kontanthjælpsområdet besværliggøres af, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere er meget uensartet og f.eks. både dækker unge ledige uden arbejdsmarkedsanciennitet og langvarigt ledige.

**Sen beskæftigelses-
effekt af starthjælp**

Som et økonomisk incitament til at få flere indvandrere/flygtninge integreret på arbejdsmarkedet blev intro-

duktionsydelsen nedsat i 2002, jf. afsnit III.2. Denne lavere integrationsydelse kaldes blot for "starthjælp". Starthjælpen påvirker stort set ikke flygtnings sandsynlighed for at få beskæftigelse de første to år, de tilbringer i Danmark, jf. Rosholm og Vejlín (2007). For personer med mere end to års ophold betyder starthjælpen dog en klar stigning i tilbøjeligheden til at få beskæftigelse. Inden for det første års ophold ophører en gruppe af flygtningene dog med at modtage starthjælp, uden at de kommer i beskæftigelse. Det vises i analysen, at denne gruppe efterfølgende har en lignende eller lavere afgangsrate til beskæftigelse sammenlignet med flygtninge, der modtager overførsler, til trods for at den økonomiske gevinst ved beskæftigelse er højere. Arbejdsmarkedsdirektoratet (2007c) og Huynh mfl. (2007) har ligeledes analyseret starthjælpens effekt på afgang fra ledighed, og de finder gennemgående positive effekter. Førstnævnte studie tager dog ikke højde for, at tab af start-hjælp ikke er ensbetydende med beskæftigelse, og ser bort fra kalendertidseffekter, der alt andet lige har betydet, at alle flygtninge som følge af et forbedret arbejdsmarked og mere systematiske og arbejdsrettede introduktionsforløb har bedre beskæftigelsesmuligheder. Huynh mfl. (2007) betragter en bredere population af flygtninge og analyserer snarere beskæftigelsesgraden end tiden indtil første job. Endvidere anvendes andre data og metoder.

III.4 Aktiveringspolitikens påvirkning af beskæftigelse og løn

Aktiveringen skal hjælpe ledige i beskæftigelse

Aktiveringens formål er at hjælpe ledige i beskæftigelse. Det sker igennem forskellige aktiveringstilbud til de ledige, som skal opkvalificere de lediges kompetencer, således at de passer bedre til efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Aktiveringstilbudene varierer mht. omfang, form og varighed.

Aktivering kan inddeles i fire typer

Aktiveringstilbud kan opdeles i fire typer: privat jobtræning, offentlig jobtræning, uddannelse og anden aktivering, jf. tabel III.6 og Geerdsen og Geerdsen (2006):

- Jobtræning har som formål at genoptræne den ledige, så vedkommende selv kan opnå ordinær beskæf-

tigelse. Det kan foregå hos en privat eller offentlig arbejdsgiver. Ca. 10 pct. af de aktiverede deltager i privat jobtræning, og ca. 15 pct. deltager i offentlig jobtræning. Forløbene varer i gennemsnit ca. et halvt år

- Uddannelsesaktivering skal udvikle og opkvalificere den lediges kompetencer i forhold til konkrete behov på arbejdsmarkedet. Uddannelsesaktivering består af erhvervsrettede uddannelser, såsom AMU-kurser og diplomuddannelser, og uddannelse i det generelle uddannelsessystem, såsom uddannelse i VUC-regi og videregående uddannelser. Uddannelsesaktivering er den mest anvendte aktiveringstype og varer i gennemsnit knap et halvt år
- Anden aktivering indeholder de resterende aktiveringsformer, hvis indhold og sammensætning historisk har varieret meget

Aktivering har fire effekter

Effekten af aktivering varierer over ledighedsforløbet. Det er derfor hensigtsmæssigt at skelne mellem fire effekter af aktivering: en sorterings-, motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekt:

- Sorteringseffekten indebærer, at personer i beskæftigelse eller uden for arbejdsstyrken fravælger ledighed, fordi ledighed med rådighedsforpligtigelse er mindre attraktivt end beskæftigelse eller anden forsørgelse
- Motivationseffekten viser sig ved, at udsigten til at skulle deltage i aktivering motiverer ledige til at finde et arbejde
- Fastholdelseeffekten opstår, fordi deltagere i aktiveringsforløbene bliver fastholdt i ledighed, da de ikke i samme grad fokuserer på at komme i beskæftigelse som før og efter aktiveringsperioden
- Opkvalificeringseffekten består i, at aktivering kan øge de lediges kvalifikationer og øge deres mulighed for at komme i beskæftigelse

Tabel III.6 Fordeling og varighed af aktiveringstyper for forsikrede ledige i første uge af hhv. 1995, 1998, 2001 og medio 2003

	1995	1998	2001	2003
Fordeling af aktivering	----- Pct. -----			
Privat jobtræning	13	10	7	9
Offentlig jobtræning	33	17	13	16
Uddannelse	33	56	69	52
Anden aktivering	20	18	11	23
Individuel jobtræning	4	4	4	1
Etableringsydelse	8	2	0	0
Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb	5	4	1	2
Vejlednings- og intro.forløb	0	0	1	9
Særligt aktiverende forløb	1	2	2	2
Puljejob	3	6	0	0
Øvrig anden aktivering ^{b)}	0	0	2	10
Varighed af aktivering ^{a)}	---- Gennemsnitligt antal uger ----			
Privat jobtræning	26	23	25	27
Offentlig jobtræning	34	36	30	26
Uddannelse	23	21	18	17
Anden aktivering	56	32	19	18
Individuel jobtræning	24	25	20	18
Etableringsydelse	100	57	•	•
Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb	13	14	23	16
Vejlednings- og intro.forløb	•	•	12	5
Særligt aktiverende forløb	16	15	20	10
Puljejob	67	43	•	•
Øvrig anden aktivering ^{b)}	•	•	19	8

a) Tallene angiver den gennemsnitlige varighed af både afbrudte og fuldførte aktiveringsforløb.

b) Øvrig anden aktivering omfatter bl.a. intensiv jobsøgning, særligt tilrettelagte projekter og korte afklaringsforløb.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Effekterne indtræffer på forskellige tidspunkter	Effekterne indtræffer på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet. ²⁰ Motivationseffekten finder sted fra ledighedsperiodens start, til de ledige skal aktiveres, og den påvirker alle ledige. Fastholdelseeffekten forekommer under aktiveringen. Opkvalificeringseffekten vedrører de ledige, som har været i aktivering, og indtræffer efter afsluttede aktiveringsforløb.
Fokus kun på forsikrede ledige	Afsnittet fokuserer kun på ledige, som er dagpengeberettigede, og omfatter dermed ikke arbejdsmarkedssparate konthjælpsmodtagere, da dagpengemodtagere udgør den største gruppe af alle ledige. Endvidere er der større viden om denne gruppe, da registeroplysningerne har højere kvalitet. Der fokuseres ligeledes kun på motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekten for ledige, dvs. sorteringseffekten beregnes ikke.
Indholdet af afsnittet	I det følgende foretages analyser af motivationseffekten. Dernæst præsenteres resultater fra analyser af fastholdelses- og opkvalificeringseffekten på beskæftigelse og løn. De sidstnævnte analyser er en udvidelse og en opdatering af lignende beregninger i Det Økonomiske Råd (2002) og Jespersen mfl. (2004).
	Motivationseffekt
Motivationseffekt øger sandsynlighed for at komme i beskæftigelse	Ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at modtage dagpenge. Dette indebærer bl.a., at de skal deltage i møder med sagsbehandlere, deltage i aktivering og tage imod tilbud om rimeligt arbejde. Deltagelse i møder, aktivering m.m. er forbundet med tab af fritid og handlefrihed for den ledige. Udsigten hertil kan øge den lediges motivation til at søge ordinær beskæftigelse. Dette benævnes motivationseffekten.
Tidligere analyser finder en positiv motivationseffekt	En række danske og udenlandske undersøgelser finder en positiv motivationseffekt af aktivering, jf. oversigten i Bjørn

20) Sorteringseffekten indtræffer før ledighed (reduceret sandsynlighed for ledighed), og fra ledighedsperiodens start til de ledige skal aktiveres (øget sandsynlighed for at trække sig ud af arbejdsstyrken).

**Udgangspunkt i
nyledige dagpenge-
modtagere**

mfl. (2004). Resultatet er fundet for forskellige længder, intensiteter og starttidspunkter af aktiveringsforløb.

I nærværende analyse af motivationseffekten tages der udgangspunkt i alle nyledige dagpengemodtagere, som er mellem 25 og 50 år.²¹ Der foretages to analyser: en analyse for nyledige i 2000 og 2001 og en analyse for nyledige i perioden juli 2003 til juni 2004. Der udføres to analyser, fordi reglerne for aktivering har ændret sig mellem de to perioder, jf. afsnit III.2, hvilket har indflydelse på aktiveringsomfanget. Ændringerne i reglerne og aktiveringsomfanget kan tænkes at have en indflydelse på størrelsen af motivationseffekten.

**Flere aktiveres
efter 1. juli 2003**

En større andel af nyledige i 2003 og 2004 aktiveres end i 2000 og 2001. Dette udspiller sig især efter et halvt års ledighed, hvor sandsynligheden for at blive aktiveret er 20 pct. i 2003 og 2004 og 10 pct. i 2000 og 2001, jf. tabel III.7.

Fra 1. juli 2003 blev reglerne for aktivering ændret. Før dette tidspunkt var der ikke ret og pligt til aktivering i det første år af ledighedsperioden. Herefter indførtes en mulighed for en tidlig indsats, jf. figur III.6. Det ses ved, at 20 pct. af de aktiverede nyledige i 2000 og 2001 aktiveres i uge 27-52 af ledighedsforløbet, hvorimod dette gælder for 34 pct. af de aktiverede nyledige i 2003 og 2004.

21) Nyledige dagpengemodtagere har påbegyndt deres ledighedsforløb i den målte periode, samtidig med at de har fire års dagpenget foran sig.

Tabel III.7 Varighed af ledighedsforløb og tidspunkt for aktivering for forsikrede nyledige

	1-4 uger	5-13 uger	14-26 uger	27-52 uger	Over 1 år	I alt
	----- Pct. -----					
2000 og 2001						
Varighed af ledighed for de ikke-aktiverede	25	34	20	16	6	100
Varighed af ledighed for de aktiverede ^{a)}	1	4	9	18	68	100
Tidspunkt for aktivering for de aktiverede	12	15	14	20	38	100
Antal aktiverede i forhold til antal ledige ^{b)}	2	3	4	10	38	-
2003 og 2004 ^{c)}						
Varighed af ledighed for de ikke-aktiverede	21	34	23	18	4	100
Varighed af ledighed for de aktiverede ^{a)}	4	4	8	21	63	100
Tidspunkt for aktivering for de aktiverede	12	10	18	34	27	100
Antal aktiverede i forhold til antal ledige ^{b)}	2	3	7	20	31	-

a) Varigheden af ledighedsperioden er inkl. aktiveringsperioden.

b) Tallene angiver forholdet mellem antal aktiverede i de pågældende uger og antal ledige ved periodens start.

c) Perioden er fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004.

Anm.: I 2000 og 2001 udgør de aktiverede 15 pct. af de ledige, og i 2003 og 2004 udgør de aktiverede 20 pct. af de ledige. Den gennemsnitlige varighed af ledighedsperioden for alle ledige er 24 uger i begge perioder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**2 pct.
straksaktiveres**

Ledige har en stigende sandsynlighed for at blive aktiveret, jo længere tid de er ledige. De ledige har ca. 2 pct. sandsynlighed for at blive aktiveret i de første fire uger af ledighedsperioden, mens ledige med en ledighedsperiode over et år har hhv. 31 pct. og 38 pct. sandsynlighed for at blive aktiveret, afhængigt af hvilket år der betragtes.

**Motivationseffekt:
Beskæftigelse før
aktivering**

Motivationseffekten af aktivering bestemmes ved at beregne, hvor mange ekstra ledige der kommer i beskæftigelse som følge af udsigten til at deltage i aktivering. Dette gøres ved hjælp af en varighedsmodel estimeret på basis af registerdata, jf. boks III.5 og III.6. Motivationseffekten må især forventes at påvirke afgang fra ledighed til beskæftigelse tæt på tidspunktet for mulig aktivering. I analysen kontrolleres der for faktorer, som ud over aktivering har indflydelse på sandsynligheden for at komme i beskæftigelse, f.eks. køn, alder og uddannelse.

Analyserne i dette afsnit bygger på registerbaserede forløbshistorier for en 10 pct. stikprøve af den danske befolkning over 18 år for årene 1988-2005. Der er hentet en række oplysninger om alder, køn, uddannelse m.m. fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) i Danmarks Statistik. Dertil er koblet oplysninger om indkomster fra Danmarks Statistiks indkomstregister. Derudover er der tilknyttet information fra Arbejdsmarkedsstyrelsens database (AMANDA), om hvornår dagpengemodtagere holder eller skal holde møder med en sagsbehandler i perioden 2000-05. For hvert enkelt individ i stikprøven er der desuden konstrueret forløbshistorier, sådan at der på ethvert tidspunkt er oplysning om, hvilken arbejdsmarkedstilstand individet befinder sig i. Disse arbejdsmarkedsforløb er dannet med udgangspunkt i fire forskellige registre.

I Arbejdsmarkedsstyrelsens centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM) findes oplysninger om ugentlige ledighedsgrader og ledighedsårsager for arbejdsløshedsforsikrede dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, og på baggrund heraf kan arbejdsledighedsperioder konstrueres.

Personer, hvor hovedbeskæftigelsen er AF-aktivering, eller som modtager orlovsydelse eller efterløn, indgår ikke i CRAM-statistikken, men opgøres i stedet i Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger (AMFORA). Der er oplysning om, hvilken foranstaltning personen er i samt start- og slutdato for foranstaltningen for perioden 1994-2005.

Arbejdsmarkedstilstande, der ikke er oplysninger om i CRAM og AMFORA, omfatter f.eks. perioder på barseldagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering og førtidspension. Månedsfordelte oplysninger herom er hentet fra Sammenhængende socialstatistik (SHS) for perioden 1994-2005.

Oplysninger om beskæftigelsesforløb er hentet fra det Centrale oplysningsregister (CON). Der er information om start- og slutdato for alle personers ansættelser. Desuden er der oplysninger om løn og ATP.

I de tilfælde, hvor de forskellige registre giver modstridende oplysninger om, hvilken arbejdsmarkedstilstand individet er i, f.eks. som følge af dobbeltregistrering, er der foretaget en prioritering mellem registrene. Registrenes oplysninger er generelt prioriteret i rækkefølgen CRAM, SHS, AMFORA, CON.

Modellen til at beregne motivationseffekten er inspireret af Rosholm og Svarer (2004). Modellen er udvidet i forhold til Rosholm og Svarers analyse ved at inkludere information om møder mellem AF-sagsbehandleren og de ledige. Møderne kan være med til at forudsige nært forestående aktivering. Analysen er yderligere udført på et andet datasæt og for en anden periode.

Motivationseffekten beregnes med udgangspunkt i, at lediges forventning, om at de skal deltage i aktivering engang i fremtiden, forkorter varigheden af ledighedsperioden – adfærdsændringen forventes allerede at ske fra første ledighedsdag. Et muligt mål for de lediges forventning om at blive aktiveret er individernes sandsynlighed for at blive aktiverede, som kan fastlægges i en statistisk model.

Ved at inkludere sandsynligheden for at blive aktiveret i en anden statistisk model, som beregner sandsynligheden for at komme ud af ledighed til beskæftigelse, vil man få et udtryk for, hvordan udsigten for at komme i aktivering påvirker de lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Sandsynligheden for at blive aktiveret og sandsynligheden for at komme i beskæftigelse beregnes i en varighedsmodel, jf. boks II.2 i Det Økonomiske Råd (2006b). I varighedsmodellen fokuseres der på overgangssandsynligheder, der angiver sandsynligheden for at overgå fra en bestemt tilstand til en anden bestemt tilstand på et bestemt tidspunkt, givet at individet har været i den oprindelige tilstand indtil tidspunktet. I analysen måles således sandsynligheden for at overgå fra ledighed til beskæftigelse efter et bestemt antal uger i ledighed.

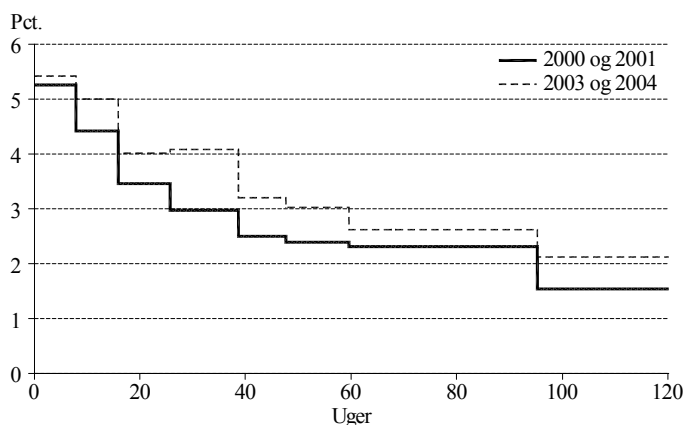
En overgang fra ledighed til beskæftigelse registreres, hvis personen finder beskæftigelse i mere end tre sammenhængende uger. Hvis ledighedsforløb afbrydes af en anden tilstand i tre uger eller kortere, defineres tilstanden fortsat som ledighed.

Modellen tager højde for, at forskellige personer har forskellige beskæftigelses-sandsynligheder ved at inkludere individernes socioøkonomiske karakteristika som forklarende variable.

Flere i job i starten af ledighedsperioden

I analysen beregnes sandsynligheden for afgang fra ledighed til beskæftigelse for en referenceperson, jf. anmærkningen til figur III.14. For begge analyseperioder er sandsynligheden aftagende i hele det målte ledighedsforløb og falder kraftigere i starten af ledighedsforløbet end senere, jf. figur III.14. Det betyder, at jo længere tid man har været ledig, jo sværere er det at finde beskæftigelse. Personer, som bliver nyledige i 2003 og 2004, har en anelse højere sandsynlighed for at komme i beskæftigelse end personer, som bliver nyledige i 2000 og 2001.

Figur III.14 Sandsynlighed for afgang fra ledighed til beskæftigelse for en referenceperson



Anm.: Perioden 2003 og 2004 er perioden fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004. Beregningen er for nyledige dagpengemodtagere på 25-50 år. Referencepersonen har følgende karakteristika: mand, ugift, 25-34 år, ingen børn, faglært uddannelse, 10 års erhvervs erfaring, dansk statsborger, bopæl i København eller Frederiksberg Kommune, fået sygedagpenge i to dage i hvert af de to år før ledighedsforløbet, fået offentlig forsørgelse i ti dage i hvert af de fire år før ledighedsforløbet og ikke deltaget i nogen samtaler med en sagsbehandler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Jo yngre, jo større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse

Referencepersonens gennemsnitlige ugentlige sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er hhv. 2,9 pct. og 3,5 pct. i analyserne vedrørende 2000-01 og 2003-04. Hvis personen har andre karakteristika, vil sandsynligheden også ændre sig, jf. tabel III.8. Den gennemsnitlige sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er f.eks. 0,3 pct.point lavere i analysen for 2003-04, hvis referencepersonen har børn. Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er lavere, jo ældre aldersgruppe personen tilhører. Ligeledes er der en tendens til, at sandsynligheden for overgang til beskæftigelse mindskes, hvis referencepersonen har en mellemlang eller lang videregående uddannelse i stedet for en faglært uddannelse. Sandsynligheden vil endvidere være lavere, jo flere dage den ledige har været på offentlig forsørgelse forud for ledighedsperioden.

Motivationseffekt på knap en uge

I analyserne findes der en statistisk signifikant motivationseffekt. Effekten er på $\frac{3}{4}$ uge for nyledige i både 2000-01 og 2003-04. Udsigten til aktivering får således flere ledige i beskæftigelse og reducerer den gennemsnitlige længde af ledighedsperioden med knap en uge.

Sammenligning med andre resultater

Den fundne motivationseffekt svarer ret præcist til resultaterne i studiet af Rosholm og Svarer (2003), som finder en motivationseffekt på knap to uger for mænd og nul uger for kvinder. I indeværende studie fastlægges motivationseffekten ikke separat for mænd og kvinder.

Tabel III.8 Gennemsnitlige effekter af karakteristika på den ugentlige sandsynlighed for at komme i beskæftigelse for forsikrede nyledige

	2000 og 2001	2003 og 2004
	----- Pct. -----	
Gns. ugentlig sandsynlighed for referenceperson	2,9	3,5
	----- Pct.point -----	
Kvinde	(-0,4)	(-0,3)
35-39 år	-0,6	-0,6
40-44 år	-0,5	-0,8
Over 45 år	(-0,8)	(-1,2)
Gift	-0,1	0,0
Børn	-0,1	-0,3
Grundskole uddannelse	(-0,6)	-0,8
Gymnasial uddannelse	(-0,1)	(-0,6)
Kort videregående uddannelse	(-0,3)	(-0,4)
Mellemlang videregående uddannelse	-0,1	0,1
Lang videregående uddannelse	-0,4	-0,5
Statsborgerskab i et OECD-land	-0,8	-0,8
Statsborgerskab i et ikke-OECD-land	(-1,1)	(-1,2)
Bopæl i en storby (ekskl. Kbh.)	0,1	(-0,2)
Bopæl i landkommuner	(0,6)	0,2
Dage på sygedagpenge et år før ledighed i 100	(-1,5)	(-2,5)
Dage på sygedagpenge to år før ledighed i 100	0,2	(1,4)
Dage på off. forsørgelse et år før ledighed i 100	-1,2	(-0,7)
Dage på off. forsørgelse to år før ledighed i 100	-0,9	-0,9
Dage på off. forsørgelse tre år før ledighed i 100	-1,0	-1,4
Dage på off. forsørgelse fire år før ledighed i 100	(-1,3)	(-1,7)

Anm.: Perioden 2003 og 2004 er perioden fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004. Beregningen er gennemført for nyledige dagpengemodtagere fra 25-50 år. Referencepersonen har følgende karakteristika: mand, ugift, 25-34 år, ingen børn, faglært uddannelse, 10 års erhvervs erfaring, dansk statsborger, bopæl i København eller Frederiksberg Kommune, fået sygedagpenge i to dage i hvert af de to år før ledighedsforløbet, fået offentlig forsørgelse i ti dage i hvert af de fire år før ledighedsforløbet og ikke deltaget i nogen samtaler med en sagsbehandler. Koefficienter i parentes er ikke statistisk signifikante på et 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Fastholdelses- og opkvalificeringseffekt

Aktivering kan både fastholde og opkvalificere de ledige

Når ledige deltager i aktivering, har de ofte mindre tid til at søge efter job, og der er dermed færre, som kommer i beskæftigelse i forhold til, hvis de ikke havde deltaget i aktivering. Dette kaldes en fastholdelseeffekt. Aktivering kan også give de ledige bedre kvalifikationer, og muligheden for at komme i beskæftigelse bliver dermed større, end hvis de ikke havde deltaget i aktivering. Dette kaldes en opkvalificeringseffekt.

Fastholdelseeffekt er ofte negativ, og opkvalificeringseffekten er ofte positiv

Tidligere undersøgelser af beskæftigelseeffekten af aktivering har ofte fundet en negativ fastholdelseeffekt og en begrænset, men oftest positiv opkvalificeringseffekt for dagpengemodtagere, jf. Arbejdsministeriet (2000), Det Økonomiske Råd (2002), Rosholm og Svarer (2004) og Jespersen mfl. (2006). Effekterne af aktiveringstyperne varierer i undersøgelserne. Dog er privat jobtræning den aktiveringstype, som gennemgående giver de mest positive effekter.

Matching-metoden anvendes

Fastholdelses- og opkvalificeringseffekten af aktivering bliver i nærværende analyse beregnet ved at sammenligne ledige, som deltager i aktivering, med ledige, som ikke deltager i aktivering. Dette gøres ved hjælp af matching-metoden, jf. boks III.7. Sammenligningen foretages fra det tidspunkt, hvor den ledige begynder i aktivering.

Effekten varierer med analyse-tidspunkt, så der udføres flere analyser

Effekten af aktivering kan tænkes at variere med omfanget og indholdet af aktivering. I løbet af de seneste 10 år har den aktive arbejdsmarkedspolitik ændret karakter netop mht. dette, jf. afsnit III.2. Effekten af aktivering kan derfor variere med tidspunktet for aktivering. I det følgende beskrives derfor analyser af fastholdelses- og opkvalificeringseffekten for personer, der var ledige i første uge af hhv. 1995, 1998, 2001 og første uge af juli 2003.²² Præsentationen vil være fokuseret på 2001, da det er muligt at følge de ledige i længere tid end i 2003, og der samtidig er tale om resultater for et aktiveringsregime, der ikke ligger for langt tilbage i tid.

22) Første uge af juli 2003 vælges frem for første uge af 2003, da 75 pct. kravet om aktivering blev afskaffet pr. 1. juli 2003.

Den grundlæggende problemstilling ved effektmåling

For at finde aktiveringens effekt på beskæftigelsen udledes den gennemsnitlige effekt af aktivering på afkastet, Y , for deltagerne i aktivering, $D = 1$. Effekten er givet ved:

$$\Delta = E[Y^1 - Y^0 | D = 1] = E[Y^1 | D = 1] - E[Y^0 | D = 1]$$

hvor Y^1 er afkastet ved at deltage i aktivering, og Y^0 er afkastet ved ikke at deltage i aktivering, jf. Heckman mfl. (1999) og Lechner (2001). Det er imidlertid ikke muligt samtidig at observere afkastet af at deltage og ikke at deltage i aktivering for den samme person.

En løsning på problemet er at bruge afkastet for dem, der ikke deltager i aktivering, $E[Y^0 | D = 0]$, dvs. at beregne forskellen mellem afkastet for deltagerne og ikke-deltagerne. Hvis udvælgelsen af deltagerne i aktivering er tilfældig, vil gruppen af deltagere og ikke-deltagere være sammenlignelige. Det medfører, at afkastet ved ikke at deltage i aktivering er ens for begge grupper. Dette gælder imidlertid kun, hvis deltagerne er tilfældigt udvalgte, som ved eksperimentelle data. Hvis der ikke sker en tilfældig udvælgelse, og hvis deltagerne er udvalgt ud fra bestemte kriterier, og kriterierne er korrelerede med udfaldsvariablen, Y , adskiller afkastet ved ikke at deltage i aktivering sig for deltagerne og ikke-deltagerne. Forskellen medfører en fejl på målet af effekterne, en såkaldt selektionsbias. Hvis der ikke korrigeres for selektionsbias, resulterer det i en fejl på målingen af effekten af aktivering.

Matching-metoden

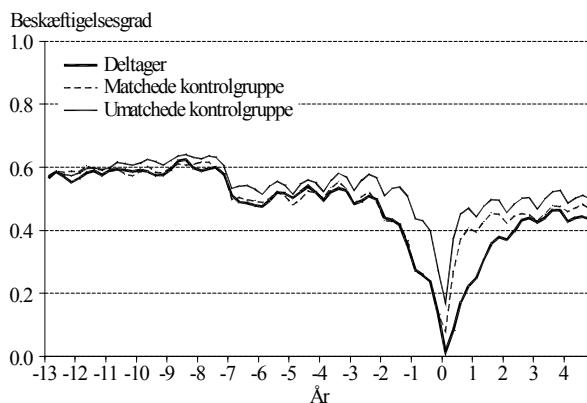
Matching-metoden estimerer effekterne ved at matche et individ, som har deltaget i aktivering, med én eller flere sammenlignelige personer i kontrolgruppen, og derefter beregne forskellen på deres afkast, jf. Heckman mfl. (1999) og Lechner (2001). Metoden identificerer effekten af aktivering ved at antage, at selektionen er baseret på observerede variable. Derudover antages det, at der for hver deltager i aktivering findes en sammenlignelig person, der ikke deltager i foranstaltningen. Hvis antagelserne er opfyldt, og man betinger afkastet på de forklarende variable eller sandsynligheden for at deltage i aktivering givet de forklarende variable, bliver selektionsbias elimineret. For at opfylde antagelserne er det en nødvendig forudsætning, at der er adgang til et omfangsrigt datamateriale med mange karakteristika for individerne. Effekterne beregnes ved en procedure i STATA, jf. Leuven og Sianesi (2003).

Konstruktion af en hypotetisk kontrolgruppe

Ved matching-metoden måles effekten af aktivering under og efter aktivering, dvs. de aktiverede sammenlignes med de ikke-aktiverede fra det tidspunkt, hvor de ledige bliver aktiverede, og de ikke-aktiverede kunne have været aktiverede. Da det ikke vides, hvornår de ikke-aktiverede skal aktiveres, får de tilfældigt tildelt et hypotetisk aktiveringstidspunkt ud fra fordelingen af startdatoerne af aktivering for de aktiverede. De ikke-aktiverede, som har et aktiveringstidspunkt senere end deres afgang fra ledighed, udelukkes fra analysen. Dermed undgås, at personer i aktivering sammenlignes med personer, der hurtigt kommer i beskæftigelse. Metoden anvendes ligeledes i Lechner (1999), Det Økonomiske Råd (2002) og Jespersen mfl. (2006).

Illustration af matching-metoden

Ved matching-metoden matches deltagerne i aktivering med én eller flere sammenlignelige personer i den umatchedede kontrolgruppe. De personer i kontrolgruppen, som deltagerne matches med, udgør dermed den matchede kontrolgruppe. Forskellen på afkastet for den matchede og den umatchedede kontrolgruppe er selektionsbiasen. Kvaliteten af matchingen kan bl.a. vurderes på, hvor ens deltagerne og den matchede kontrolgruppe er før aktivering. Dette er i figuren nedenfor illustreret for ledige i første uge af 2001, der deltager i uddannelsesaktivering. Deltagerne i aktivering bliver aktiveret i år nul. Effekten af aktivering er forskellen på deltagerne og den matchede kontrolgruppes beskæftigelsesgrad fra år nul og fremefter. Før år nul er beskæftigelsesgraden for deltagerne i aktivering og den matchede kontrolgruppe ens, hvilket viser, at de to grupper er sammenlignelige. Figuren viser ligeledes, at man ikke kan finde effekten af aktivering ved at sammenligne beskæftigelsesgraden for de aktiverede før og efter aktivering ("before-and-after"-metoden), da de aktiveredes beskæftigelsesgrad allerede er aftagende et par år før aktivering.



Effekterne beregnes for fire aktiveringstyper	Effekten beregnes på baggrund af registerdata, jf. boks III.5. I analyserne tages udgangspunkt i alle ledige mellem 18 og 50 år, da ældre ledige har en lang række afvigende rådigheds- og aktiveringsregler. Effekterne beregnes for fire aktiveringstyper, privat og offentlig jobtræning, uddannelse og anden aktivering.
Deltagere i uddannelse har ofte en videregående uddannelse	Personer, som deltager i de fire aktiveringstyper, er forskellige med hensyn til deres baggrundskarakteristika, jf. tabel III.9. Flertallet af deltagerne i privat jobtræning er mænd med en faglært uddannelse, som har været beskæftigede året inden aktivering. I forhold hertil er deltagerne i offentlig jobtræning ofte kvinder, der i højere grad har grundskolen som højest fuldført uddannelse. Deltagerne i uddannelsesaktivering adskiller sig ved, at en forholdsvis stor andel har en videregående uddannelse. Forskellen i karakteristika for personerne i de forskellige aktiveringstyper kan skyldes, at bestemte typer ledige har ønske om eller behov for bestemte typer af aktivering.
Privat jobtræning har en stor fastholdelses- og opkvalificerings-effekt	Ledige i første uge af 2001, som senere deltager i aktivering, har i en periode efter starten af deres aktiveringsforløb en lavere sandsynlighed for at komme i beskæftigelse end ledige, som ikke deltager i aktivering, jf. figur III.15 og tabel III.10. Dette viser, at de ledige bliver fastholdt i aktivering. I de efterfølgende år giver privat jobtræning en positiv effekt på beskæftigelsen, og i nogle perioder helt op til 6 pct.point større sandsynlighed for at være beskæftiget i forhold til, hvis de ikke var blevet aktiveret. Den positive effekt udtrykker formentlig, at de ledige er blevet opkvalificeret. Dog er opkvalificeringseffekten ikke statistisk signifikant forskellig fra nul, jf. tabel III.10.
Offentlig jobtræning har negativ effekt	Deltagere i offentlig jobtræning har i de første 2½ år efter aktiveringens start en lavere sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, end hvis de ikke var blevet aktiveret. Derefter er der ingen effekt af offentlig jobtræning.

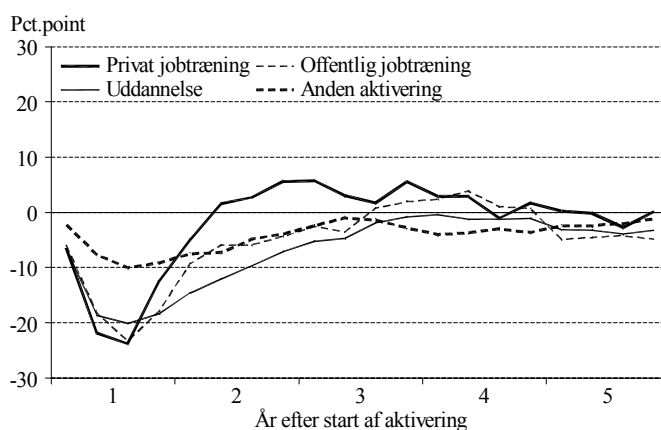
Tabel III.9 Karakteristika for aktiverede fordelt på aktiveringstyper for forsikrede ledige i 1. uge af 2001

	Privat jobtræning	Offentlig jobtræning	Uddannelse	Anden aktivering
	----- År -----			
Gns. alder	35	36	36	35
Gns. erhvervserfaring	9	8	8	7
	----- Pct. -----			
Kvinde	45	69	55	50
Gift	30	43	43	23
0-6 årige børn	26	32	33	26
Statsborgerskab uden for OECD	3	2	7	6
Statsborgerskab inden for OECD, ekskl. Danmark	6	3	6	5
Højest fuldført uddannelse				
Grundskole	39	46	37	57
Gymnasial	5	5	8	8
Faglært	45	37	36	26
Videregående	11	11	19	9
Medlemskab af fagforening	85	89	81	75
Beskæftiget året inden aktivering	64	56	58	51
Uden for arbejdsstyrken året inden aktivering	7	9	8	7
Tidligere aktiveret	19	32	26	33

Anm.: Kun første aktiveringsforløb for hver person indgår i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur III.15 Effekter af aktivering på beskæftigelse for ledige i 1. uge af 2001



Anm.: Fastholdelseeffekten finder sted under aktivering, og opkvalificeringseffekten finder sted efter aktivering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel III.10 Effekter af aktivering på beskæftigelse for ledige i 1. uge af 2001 i år efter start af aktivering

	Privat jobtræning	Offentlig jobtræning	Uddannelse	Anden Aktivering
	----- Pct.point -----			
1 år	-16,1	-16,3	-15,9	-7,3
2 år	(1,2)	-6,4	-10,9	-5,9
3 år	(4,0)	(-0,9)	-3,2	(-1,9)
4 år	(1,6)	(2,0)	(-1,0)	(-3,6)
5 år	(-0,6)	(-4,6)	(-3,4)	(-2,0)
Den samlede gennemsnitlige effekt på 5 år	(-2,0)	-5,2	-6,9	-4,1

Anm.: Tallene angiver forskellen på beskæftigelses sandsynligheden for aktiverede og ikke-aktiverede, for årene efter de ledige påbegynder aktivering for hver aktiveringstype. Fastholdelseeffekten finder sted under aktivering, og opkvalificeringseffekten finder sted efter aktivering. Koefficienterne i parentes angiver, at de ikke er signifikante på et 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Blandede resultater for fortrængnings-effekter af jobtræning

Ansættelsen af aktiverede i jobtræning kræver lovmæssigt en nettoudvidelse af antallet af ansatte, men det diskuteres ofte, om jobtræning med løntilskud fortrænger ordinær beskæftigelse. En række udenlandske undersøgelser viser fortrængning for mellem 1 og 84 pct. af forløbene, jf. gennemgangen i Calmfors mfl. (2001). Fortrængningen er større, jo tættere jobtræningsforløbet ligger op ad det ordinære arbejdsmarked, så der er en vis afvejning mellem relevansen af forløbet og fortrængningseffekten. I Danmark viser empiriske undersøgelser ingen eller små fortrængningseffekter. En gennemgang af jobtræningsforløb i 2004 viste fortrængning i 7 til 10 pct. af forløb med løntilskud, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005). I den udstrækning, at jobtræning med løntilskud gavner svage eller langvarige ledige, kan denne gruppe få fodfæste på arbejdsmarkedet. Selvom dette indebærer fortrængning af ordinære job, kan det styrke konkurrencen om de ledige job, hvilket kan øge beskæftigelsen, jf. Calmfors mfl. (2001).

Uddannelse og anden aktivering har en negativ effekt

Deltagere i uddannelse og andre aktiveringsprogrammer oplever ligeledes en fastholdelseeffekt. For disse programmer er beskæftigelseseffekten negativ i alle fem år, dvs. der viser sig ingen opkvalificeringseffekt i perioden. Det kan bl.a. skyldes, at de ledige kun søger job, hvor de kan udnytte de ny erhvervede kvalifikationer.

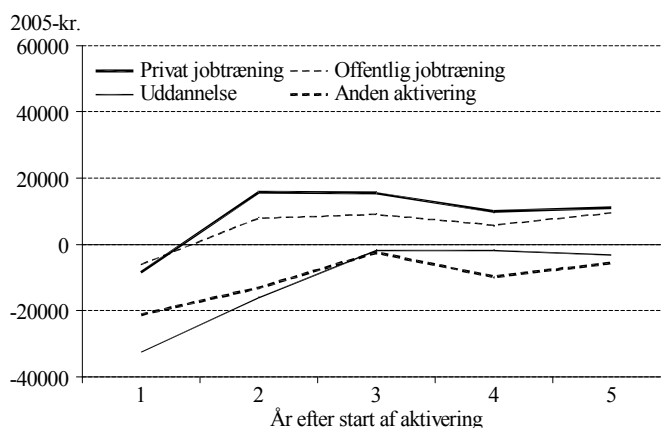
Alle aktiveringsforløb giver en negativ samlet effekt

Samlet set giver alle aktiveringstyper gennemsnitligt en negativ effekt på beskæftigelsesomfanget for de, som var ledige i første uge af 2001. Privat jobtræning er den aktiveringstype, hvor deltagerne får de bedste beskæftigelseschancer. Privat jobtræning er den eneste aktiveringstype, som ikke giver en signifikant negativ gennemsnitlig effekt. Dette kan dog skyldes, at analysen for privat jobtræning er baseret på få observationer.

Positive effekter på løn af privat og offentlig jobtræning

Effekterne af privat og offentlig jobtræning på lønindkomsten viser positive effekter i den målte periode dog med undtagelse af det første år efter start af aktivering, jf. figur III.16. Uddannelse og anden aktivering giver negative effekter i hele perioden, men effekterne bliver mindre negative med tiden.

Figur III.16 Effekterne af aktivering på årslønnen for ledige i 1. uge af 2001



Anm.: Årslønnen inkluderer kun markedsindkomst.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

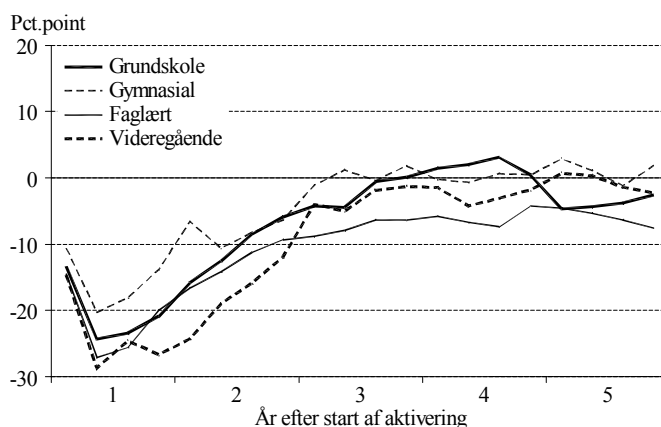
Ledige med en faglært eller vid. uddannelse har de mindste beskæftigelses-effekter ...

De negative effekter af uddannelsesaktivering kan bl.a. skyldes, at uddannelsesaktivering ikke tilordnes til de personer, som har mest gavn af det. Der er f.eks. flere med en videregående uddannelse og færre med grundskoleuddannelse som højest fuldført uddannelse, som deltager i uddannelsesaktivering i forhold til de andre aktiveringstyper, jf. tabel III.8. Dette må holdes op imod, at ledige med en videregående uddannelse bliver fastholdt længere i ledighed af uddannelsesaktivering i forhold til ledige med en anden uddannelsesbaggrund, og at ledige med en faglært uddannelse oplever de mindste opkvalificeringseffekter, jf. figur III.17. Dette gør, at ledige med en faglært eller en videregående uddannelse gennemsnitlig har de mindste beskæftigelses-effekter af uddannelsesaktivering i den målte periode i forhold til ledige med en anden uddannelsesbaggrund.

... og løneffekter

Effekten af uddannelsesaktivering på lønindkomsten er ligeledes mindst for ledige med en faglært eller en videregående uddannelse, dog i højere grad for ledige med en videregående uddannelse end en faglært uddannelse, jf. figur III.18. Ledige med en grundskoleuddannelse som højest fuldført uddannelse opnår de højeste løneffekter.

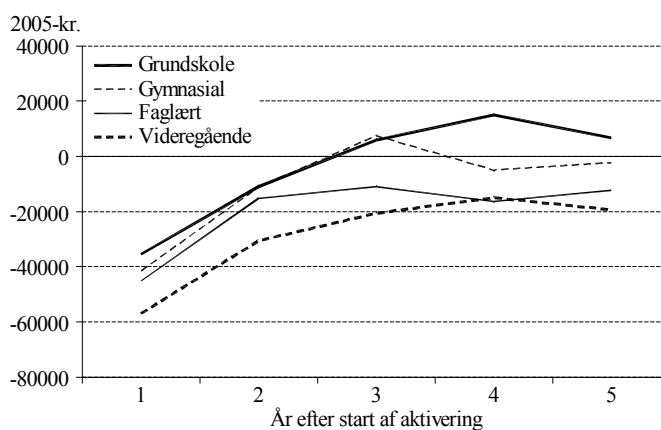
Figur III.17 Effekter af aktivering i uddannelse på beskæftigelse fordelt på højest fuldført uddannelse for ledige i 1. uge af 2001



Anm.: Fastholdelseeffekten finder sted under aktivering, og opkvalificeringseffekten finder sted efter aktivering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur III.18 Effekter af aktivering i uddannelse på årslønnen fordelt på højest fuldført uddannelse for ledige i 1. uge af 2001



Anm.: Årslønnen inkluderer kun markedsindkomsten.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Analyser for 1995, 1998, 2001 og 2003

Effekterne af aktiveringsforløbene er som nævnt analyseret for ledige i første uge af 2001 samt for ledige i første uge af 1995, første uge af 1998 og første uge af juli 2003. Beskæftigelses- og løneffekterne for de andre år end 2001 er beskrevet og angivet i bilag III.1.

Privat jobtræning bedst og uddannelse og offentlig jobtræning dårligst

Privat jobtræning giver også for de andre år end 2001 de mest gunstige effekter på både løn og beskæftigelse. Offentlig jobtræning er den aktiveringstype, som har de mindste beskæftigelseseffekter i 1995 og 1998, og uddannelsesaktivering er den aktiveringstype, som har de mindste beskæftigelseseffekter i 2001 og 2003. Anden aktivering giver derimod de mindste løneffekter i de analyserede år, dog med undtagelse af 2003.

Større beskæftigelseseffekt i 1995

Generelt bliver ledige i 1995 mindre fastholdt og mere opkvalificeret af aktivering sammenholdt med de andre perioder, dog med undtagelse af ledige i anden aktivering. Løneffekterne for uddannelse er ens for ledige i 1995 og ledige i 2001. Det er dog ikke muligt at sammenligne alle effekterne på meget lang sigt, da tilstrækkelige data endnu ikke foreligger for de senere år.

III.5 Samfundsmæssig analyse af aktiveringsindsatsen

Er aktivering samfundsmæssigt fordelagtigt?

Den danske aktive arbejdsmarkedspolitik anvender betydelige ressourcer. På finansloven for 2007 er der afsat 15,8 mia. kr. til den aktive arbejdsmarkedspolitik for forsikrede og ikke-forsikrede ledige.²³ Det er derfor vigtigt at vurdere, om politikken er samfundsmæssigt fordelagtig, og om det er muligt at forbedre sammensætningen og omfanget af politikens delelementer. I det følgende foretages en samfundsmæssig økonomisk analyse af hovedelementet i den aktive arbejdsmarkedspolitik, nemlig aktivering, ved at sammenholde de samfundsmæssige afkast af aktiveringens beskæftigelses- og løneffekter med omkostningerne. Analysen er en ud-

23) Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik fremgår af konto 17.46 aktiv beskæftigelsesindsats på finansloven 2007.

videlse og opdatering af tidligere beregninger, jf. Det Økonomiske Råd (2002) og Jespersen mfl. (2004).

Effekter af aktivering ...

Effekterne af aktiveringsindsatsen på beskæftigelsen blev belyst oven for, hvor motivationseffekterne samt fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne blev estimeret. Analyserne viser en positiv motivationseffekt, en negativ fastholdeseseffekt og en begrænset positiv eller negativ opkvalificeringseffekt. Løneffekterne var efter endt aktivering positive for privat og offentlig jobtræning og negative for uddannelse og anden aktivering.

... sammenholdes med de samfundsøkonomiske omkostninger

For at bedømme den samlede samfundsøkonomiske værdi af aktiveringspolitikken opgøres i dette afsnit beskæftigelses- og løneffekterne af aktiveringsforløb med de direkte og indirekte omkostninger ved aktiveringen. Først beskrives nettoafkastet under og efter aktivering. Efterfølgende beregnes det samfundsmæssige afkast af aktiveringsordningerne, når der tages højde for motivationseffekten.

Samfundsøkonomiske fordele ved aktivering

Aktiveringspolitikken har en række virkninger på samfundets velfærd. Aktiveringen påvirker den overordnede beskæftigelse og dermed den samlede produktion af varer og tjenester i økonomien, hvilket påvirker samfundets velstand. Under aktiveringsforløbene bidrager aktiverede i offentlig og privat jobtræning ligeledes til værditilvæksten gennem produktion, og en øget beskæftigelse samt arbejdsgiverens delvise betaling af løn i privat jobtræning mindsker behovet for overførsler til ledige og aktiverede.

Omkostninger ved aktiveringspolitikken

Afkastene fra aktiveringspolitikken skal holdes op imod omkostningerne ved implementeringen af aktiveringsordningerne, hvor der er udgifter til administration, uddannelse mv. Finansieringen af disse omkostninger via forvridende skatter påfører ud over det direkte ressourceforbrug også indirekte samfundsmæssige omkostninger. Overførsler til de aktiverede antages ikke at indebære et direkte forbrug af ressourcer, da der er tale om omfordeling af midler mellem forskellige befolkningsgrupper. Overførslerne medfører dog en samfundsøkonomisk omkostning, da de finansieres med forvridende skatter. Beregningsforudsætningerne for den

samfundsøkonomiske vurdering af aktiveringspolitikken uddybes yderligere i bilag III.2.

**Samfunds-
økonomisk afkast
af aktiverings-
ordninger**

Som første trin i en samfundsøkonomisk vurdering af aktiveringspolitikken for forsikrede ledige sammenholdes aktiveringens opkvalificerings- og fastholdelseeffekter med aktiveringspolitikkenes omkostninger, jf. tabel III.11. Resultaterne angiver det gennemsnitlige nettoafkast pr. person for hver aktiveringstype. Motivationseffekterne fra udsigten til at komme i aktivering indgår ikke i resultaterne i tabel III.11, men inddrages senere. De nyeste resultater for 2001 viser, at privat jobtræning giver et overskud, når fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne holdes op imod de direkte og indirekte omkostninger, mens både uddannelse og anden aktivering giver underskud.²⁴ Det positive afkast fra offentlig jobtræning er ikke statistisk forskelligt fra nul. Overordnet set har aktiveringsforløb evalueret i perioden 2001-2005 medført et gennemsnitligt underskud på 82.000 kr. pr. aktiveret ledig.

**Stort underskud
fra uddannelses-
aktivering**

I ingen af analyserne er beskæftigelseeffekterne af uddannelsesaktivering store nok til at opveje de direkte og indirekte omkostninger af aktiveringsforløbene. En del af forklaringen på det store underskud for uddannelsesaktivering er, at aktiverede under uddannelse i modsætning til aktive i jobtræning ikke producerer varer og ydelser. Den relativt lave beskæftigelseeffekt af uddannelsesaktivering kan skyldes, at ledige efter uddannelsesaktivering søger mere snævert og dermed forringer deres beskæftigelsechancer.

24) Der konkluderes nedenfor ikke nærmere for kategorien "anden aktivering", da denne gruppe omfatter en lang række meget heterogene aktiveringsforløb og har ændret indhold over tid, hvilket besværliggør en fortolkning af resultaterne.

Tabel III.11 Nettoafkast af aktiveringsordninger, pr. aktiveret person, nutidsværdier i 2005-prisniveau; ekskl. motivationseffekter

		Længde af investeringskalkyle		
		5 år	8 år	11 år
		----- 1.000 kr. -----		
1995	Priv. jobtr.	137	206	262
	Off. jobtr.	(21)	(38)	(48)
	Uddannelse	-85	-58	(-39)
	Anden akt.	-68	-94	-105
	Gns. i alt	-18	0	14
1998	Priv. jobtr.	124	132	
	Off. jobtr.	-59	-73	
	Uddannelse	-115	-122	
	Anden akt.	(-26)	(-30)	
	Gns. i alt	-68	-75	
2001	Priv. jobtr.	61		
	Off. jobtr.	(36)		
	Uddannelse	-118		
	Anden akt.	-54		
	Gns. i alt	-82		

Anm.: Analysen omfatter 18-50-årige personer, der var ledige i den første uge af de pågældende år. Diskonteringsrenten antages at være 3 pct., og finansieringen af udgifter med skatter antages at indebære et skatteforvridningstab svarende til 20 pct. af udgiften. Resultater i parenteser er ikke statistisk signifikante på et 10 pct.-niveau. De samlede gennemsnit for hvert år er vægtet med antallet af ledige i aktiveringstyperne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Andre analyser af uddannelsesaktivering

Jespersen mfl. (2006) gennemførte en analyse af uddannelsesaktivering på samme datagrundlag som nærværende analyse for 1995-analysen og finder positive beskæftigelses- og løneffekter af uddannelsesaktivering efter 6 år. Deres analyse ser dog kun på beskæftigelsesgraden og løneffekten i enkelte år, mens den foreliggende cost-benefit-analyse også inkluderer de direkte omkostninger ved aktive-

ringen og værdien af produktion under jobtræning. Tabel III.10 ovenfor viser, at fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne af uddannelse er omkring nul efter ca. fire år. I en analyse af tyske aktiveringsordninger findes der for uddannelsesaktivering positive beskæftigelseseffekter efter en række år, jf. Lechner mfl. (2004). Fastholdelseeffekten under uddannelsesforløbet medfører dog også i dette studie et samlet negativt afkast for uddannelsesaktivering, når der gennemføres en cost-benefit-analyse over en 7-årig periode.

Sammenligningsgrundlaget forandres som følge af flere møder

En sammenligning af nettoafkastene fra de forskellige aktiveringsordninger på tværs af årene tyder på, at institutionelle ændringer i perioden kan have haft en effekt, jf. tabel III.11. Overordnet set er den administrative del af den aktive arbejdsmarkedspolitik blevet styrket siden 1995, så der holdes flere møder og vejledningsforløb end tidligere, hvilket kan have øget beskæftigelseeffekten af den del af arbejdsmarkedspolitikken, der ikke er aktivering. Dette kan have mindsket den beregnede effekt af aktivering, da cost-benefit-analysen sammenligner en arbejdsmarkedspolitik med og uden aktivering. Stigningen i mødeaktiviteten kan også have øget beskæftigelsesgraden for kontrolgruppen, der ikke bliver aktiveret. Herved fremstår effekten af aktivering mindre kraftigt.

Timing og varighed af aktivering påvirker effekt

Faldet i afkastet af privat jobtræning fra 1995 til 1998 og til 2001 (for analyser både med 5-årig og 8-årig tidshorisont) kan endvidere skyldes, at fremrykningen af aktivering medførte, at kvaliteten af de enkelte aktiveringsforløb blev reduceret. Den samfundsøkonomiske effekt af offentlig jobtræning er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul i 1995 og 2001, men viser et negativt resultat i 1998. Dette kan bero på, at offentlig jobtræning for de aktiverede i 1998-analysen havde en længere varighed og dermed en større fastholdelseeffekt.

Cost-benefit-analyser er robuste over for ændrede antagelser

De kvalitative konklusioner fra resultaterne præsenteret i tabel III.11 er robuste over for ændrede antagelser om diskonteringsfaktoren og skatteforvridningstab. Også for analyser med en diskonteringsrate på 6 pct. og et skatteforvridningstab på 50 pct. giver kun privat og offentlig jobtræning samfundsøkonomiske overskud.

Delelementer af den samfundsøkonomiske effekt af aktivering

De samfundsøkonomiske effekter af aktivering består af nedenstående tre delelementer, jf. diskussionen ovenfor og bilag III.2:

- Øget samfundsøkonomisk produktion
- Et reduceret skatteforvridningstab som følge af sparede overførsler
- Omkostninger til administration mv.

Delelementerne af de samfundsøkonomiske effekter for 2001 vises i tabel III.12. For privat jobtræning består $\frac{2}{3}$ af det samfundsmæssige overskud af en øget produktion for den aktiverede under og efter aktiveringsforløbet, mens den næststørste post er det reducerede skatteforvridningstab som følge af sparede overførsler. Det store underskud pr. person i uddannelsesaktivering skyldes dels høje omkostninger til administration og køb af uddannelse og dels en reduceret samfundsøkonomisk produktion i forhold til sammenlignelige personer.

Tabel III.12 *Opdeling af samfundsøkonomiske effekter af aktivering i 2001 på delelementer; nutidsværdi pr. aktiveret person*

	Samf.økon. produktion^{a)}	Over- førsler^{b)}	Omkost- ninger	I alt
	----- 1.000 kr. -----			
Priv. jobtr.	40,0	20,5	0,6	61,1
Off. jobtr.	23,7	17,3	-5,0	36,0
Uddannelse	-54,3	-6,5	-56,8	-117,6
Anden akt.	-50,2	-2,5	-1,1	-53,8

a) Den samfundsøkonomiske produktion indeholder værdien af produktion både fra ordinær beskæftigelse og under jobtræning.

b) Overførsler angiver her det reducerede skatteforvridningstab som følge af sparede overførsler.

Anm.: Jf. anmærkninger til tabel III.11 og bilag III.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Effekter af aktivering opregnes til årlige effekter

De samfundsøkonomiske nettoeffekter af aktivering – ekskl. motivationseffekten – i tabel III.11 er beregnet pr. person, hvorimod den samfundsøkonomiske effekt af aktiveringspolitikken vil afhænge af, hvor mange ledige der aktiveres. Opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne virker for alle ledige, der aktiveres. Effekterne pr. person fra tabel III.11 opregnes derfor til det antal personer, der aktiveres i de fire aktiveringsordninger i de enkelte år, jf. tabel III.13. Det samlede antal påbegyndte aktiveringsforløb viser en lille jævn stigning mellem 1995 og 2003, mens sammensætningen af aktiveringen har ændret sig betragteligt. Brugen af jobtræning er siden 1995 faldet fra at udgøre ca. 45 pct. til et niveau på omkring 24 pct. Brugen af uddannelsesaktivering fordobledes fra 1995 til 2001, men er siden faldet.

Tabel III.13 Antal aktiverede ledige fordelt på aktiveringstyper

	1995	1998	2001	2003 ^{a)}
	----- Antal personer -----			
Priv. jobtr.	7.050	4.740	3.920	5.760
Off. jobtr.	17.610	8.250	6.630	9.570
Uddannelse	18.450	31.730	42.030	29.970
Anden akt.	11.350	11.320	6.910	17.460
I alt	54.460	56.040	59.490	62.760

a) For 2003 dækker perioden 1. juli 2003 til 30. juni 2004.

Anm.: Opgørelsen omfatter det første aktiveringsforløb for forsikrede ledige i alderen 18-50 år i det pågældende år. Opregnet fra en 10 pct.-stikprøve.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stort underskud for uddannelsesaktivering

Tabel III.14 præsenterer de samfundsøkonomiske nettoeffekter, når resultaterne pr. person opregnes til det samlede antal aktiveringsforløb i det pågældende år. Fortegnene for de enkelte aktiveringsordninger bevares selvfølgelig fra enhedsberegningerne i tabel III.11, men i et samfundsøkonomisk perspektiv er det afgørende, hvor mange der aktiveres på de forskellige ordninger. Uddannelsesaktivering udgør f.eks. 57 og 71 pct. af alle aktiveringsforløb i hhv. 1998 og

2001. Dette store antal af ledige i uddannelsesaktivering indebærer, at underskuddet pr. ledig i uddannelsesaktivering giver et stort samfundsøkonomisk underskud på næsten 5 mia. kr. for 2001-analysen. For både 2001- og 1998-analysen ses det, at uddannelsesaktivering vejer meget tungt.

Tabel III.14 Nettoafkast af aktiveringsordninger for alle aktiverede i det pågældende år, nutidsværdier i 2005-prisniveau, ekskl. motivationseffekter

		Længde af analyseperiode		
		5 år	8 år	11 år
		----- Mio. kr. -----		
1995	Priv. jobtr.	963	1.453	1.844
	Off. jobtr.	376	663	839
	Uddannelse	-1.560	-1.066	-727
	Anden akt.	-768	-1.067	-1.194
	I alt	-989	-18	761
1998	Priv. jobtr.	590	628	
	Off. jobtr.	-487	-602	
	Uddannelse	-3.641	-3.880	
	Anden akt.	-289	-334	
	I alt	-3.827	-4.189	
2001	Priv. jobtr.	240		
	Off. jobtr.	239		
	Uddannelse	-4.944		
	Anden akt.	-372		
	I alt	-4.837		

Anm.: Jf. anmærkninger til tabel III.11.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Meget heterogene effekter af ordninger

Diskussionen ovenfor viser, at de enkelte aktiveringsordninger medfører meget forskellige samfundsøkonomiske resultater, både når de beregnes pr. aktiveret person, og når der tages højde for antallet af aktiverede på de forskellige

ordninger. I afsnit III.8 diskuteres muligheder for at forbedre effekterne af aktiveringspolitikken.

Stort samfundsøkonomisk afkast fra motivations-effekter

Aktiveringspolitikken påvirker også via motivationseffekten de lediges jobsøgning, jf. afsnit III.4. I analysen af overgangen fra ledighed til beskæftigelse kunne vi konkludere, at udsigten til at skulle i aktivering afkorter ledighedsperioden med gennemsnitlig knap en uge. Alle ledige har pligt til at deltage i aktivering, så motivationseffekterne virker for ledige, der ikke når at blive aktiveret, fordi de kommer i beskæftigelse forinden. Med rimelige antagelser om sparede dagpenge og øget produktion indebærer motivationseffekten dermed en samfundsøkonomisk værdi af aktiveringen på knap 2 mia. kr. pr. år. Størrelsen af denne samfundsøkonomiske gevinst fremkommer i høj grad, fordi motivationseffekten påvirker alle ledige, der har udsigt til at komme i aktivering. Boks III.8 giver en detaljeret beskrivelse af beregningen og forudsætningerne for motivationseffektens samfundsøkonomiske værdi.

Lille underskud i 2001 og balance eller overskud i de tidligere år

Det vurderes, at aktiveringspolitikken for 2001 gav et underskud i størrelsesordenen 3 mia. kr., når afkastene fra opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne sammenholdes med motivationseffekterne. For 1995 og 1998 er der tale om hhv. et overskud og et underskud, hvis der antages en motivationseffekt i samme størrelsesorden som for 2001. Størrelsen af motivationseffekten vil være afhængig af de gældende regler og administration af aktiveringspolitikken, men analyser af motivationseffekten i 2000-01 og 2003-04 giver samme resultater, hvilket indikerer, at resultaterne er robuste. Motivationseffekten opnås dog på baggrund af aktiveringsordninger, der isoleret set medfører store samfundsøkonomiske underskud.

Varighedsanalysen af overgangen fra ledighed til beskæftigelse fandt, at motivationseffekten indebærer en gennemsnitlig forkortelse af ledighedsperioden på knap en uge. Denne forkortelse af ledighedsperioden indebærer en gevinst i form af et reduceret skatteforvridningstab fra sparede dagpenge og en øget produktion som følge af overgangen til beskæftigelse, jf. bilag III.2.

Når det antages, at ledige modtager den fulde dagpengesats (3.500 kr. pr. uge), indebærer forkortelsen af ledighedsperioden et reduceret skatteforvridningstab på 700 kr. pr. ledig om ugen (20 pct. af 3.500 kr). Forsikrede ledige, der kommer i beskæftigelse (men ikke har været i aktivering) i årene 2000/01, oppebærer i gennemsnit en årløn på 286.000 kr. (i 2005-lønniveau), jf. beregninger på registerdata. Hermed bidrager den øgede beskæftigelse med 6.217 kr. pr. ledig om ugen (med 46 arbejdsuger pr. år).

Opregningen af motivationseffekten kræver en afgrænsning af de personer, som motivationseffekten kan forventes at have betydning for. Generelt vil motivationseffekten af aktiveringen påvirke alle de ledige, der kan vente aktivering inden for en overskuelig fremtid. Dette operationaliseres her som de forsikrede ledige, der bliver ledige efter beskæftigelse, aktivering, SU (inkl. VEU & SVU), sygedagpenge eller anden offentlig forsørgelse. I 2001 omfatter denne persongruppe 338.173 personer, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007b).

På denne baggrund beregnes den samfundsøkonomiske værdi af motivationseffekterne af aktiveringen som

$$\begin{aligned} \text{Motivationseffekt} &= 0,75 \text{ uger} \cdot (700 \text{ kr.} + 6.217 \text{ kr.}) \cdot 338.173 \text{ ledige} \\ &= 1,8 \text{ mia. kr} \end{aligned}$$

Motivationseffekten er estimeret på en stikprøve af forsikrede nyledige i årene 2000 og 2001, mens effekten her er opregnet på alle (forsikrede) ledige. For denne større gruppe kan den gennemsnitlige motivationseffekt være både større og mindre end den estimerede effekt for nyledige.

I beregningen antages motivationseffekten og den afledte samfundsøkonomiske gevinst at forekomme ved starttidspunktet for aktiveringen (det fælles referencetidspunkt for cost-benefit-beregningen). Effekten optræder dog egentligt inden aktiveringstidspunktet, da motivationseffekten opstår ud fra forventningen om at blive aktiveret. Den manglede fremskrivning af den samfundsøkonomiske gevinst ved motivationseffekten gør således ovenstående til et konservativt skøn.

2003 sandsynligvis bedre end 2001

Som tidligere nævnt er det for tidligt at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af aktiveringen i 2003, men det er dog muligt at give et kvalificeret bud. Aktiveringen i 2003 har sandsynligvis som helhed en gunstigere effekt end for ledige i 2001. Efter opgivelsen af 75 pct.-kravet i "flere i arbejde"-reformen aktiveres der mindre, omfanget af uddannelsesaktivering er reduceret, og motivationseffekten er af samme størrelse som i analysen for 2000/01.

Tidligere analyser af aktiveringspolitikken var mindre gunstige

Det Økonomiske Råd (2002) gennemførte en lignende analyse af aktiveringsindsatsen for personer, der blev aktiveret første gang i 1998. Den foreliggende analyse finder gunstigere samfundsøkonomiske konsekvenser af aktivering end de tidligere beregninger. En detaljeret sammenligning af den foreliggende analyse med de tidligere resultater, jf. bilag III.3, viser, at forskellene i resultaterne dels skyldes de metodemæssige forbedringer, jf. boks III.9, og dels den længere dataserie, som den foreliggende analyse bygger på.

Det Økonomiske Råd (2002) gennemførte en cost-benefit-analyse af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne af aktiveringspolitikken for ledige i 1998. Den foreliggende analyse har en række metodemæssige forskelle og ligheder i forhold til denne tidligere analyse, som må holdes for øje ved fortolkningen af resultaterne.

For cost-benefit-analysen af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne af aktiveringspolitikken (jf. tabel III.11 i den foreliggende analyse) er forskellene:

- Den foreliggende analyse begrænser sig til de 18-50-årige, hvor den tidligere analyse inkluderede de 18-65-årige
- Anciennitet på arbejdsmarkedet og i dagpengesystemet indgik ikke som del af matching-variablene i den tidligere analyse
- Den foreliggende analyse råder over individuelle lønninger i beskæftigelse til vurdering af produktivtændringer som følge af aktiveringsforløbene. Den tidligere analyse var i mangel af dette tvunget til at anvende gennemsnitslønninger
- Den foreliggende analyse bygger på nyere og bedre data til analyse af beskæftigelsessituationen for personer, der var ledige i 1998. Den tidligere analyse omfattede data fra 1998 til og med 2000, mens de foreliggende resultater for 1998-stikprøven bygger på data til og med 2005
- Datagrundlaget for såvel den foreliggende og den tidligere analyse er en 10 pct.-stikprøve af personer, der var ledige i den første uge af det pågældende år. De samlede samfundsøkonomiske effekter i den tidligere analyse blev præsenteret for de personer, der indgik i stikprøven. Den foreliggende analyse opregner resultaterne af cost-benefit-analysen til antallet af ledige, der senere bliver aktiveret, i det pågældende år, jf. tabel III.14. De præsenterede samlede samfundsøkonomiske effekter i den foreliggende og den tidligere analyse kan derfor ikke sammenlignes

Ud over de nævnte forskelle i cost-benefit-analysen af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne tager den foreliggende analyse i modsætning til den tidligere analyse højde for motivationseffekterne af aktiveringspolitikken.

III.6 Rådighedskontrol gennem obligatoriske møder og vejledning

Den særskilte effekt af møder og intensive forløb på ledigheden

Rådighedskontrollen i den aktive arbejdsmarkedspolitik håndhæves gennem obligatoriske aktiveringsforløb og gennem kontakt med sagsbehandlere i AF/jobcentrene og a-kasserne, jf. afsnit III.2. Dette afsnit diskuterer den særskilte effekt, som møder og vejledning i form af CV-samtaler, udarbejdelse af jobplaner mv. har på de lediges overgang til beskæftigelse. Diskussionen bygger på en evaluering af forsøget "Hurtigt i gang" med tidlige og intensive kontaktforløb i to AF-regioner i 2005/2006, samt en separat, bredere empirisk analyse af effekten af møder på overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

Indhold for afsnittet

Først præsenteres projektet og resultaterne af "Hurtigt i gang"-eksperimentet med et intensiveret forløb af møder og vejledning i to AF-regioner. Dette generaliseres afsluttende i en bredere empirisk effektanalyse af møder i 2000-05.

"Hurtigt i gang"

Mellem november 2005 og februar 2006 blev den aktive indsats fremrykket og intensiveret for halvdelen af alle nyledige dagpengemodtagere i AF-regionerne Storstrøm og Sønderjyllands Amt. Formålet var at afprøve, om meget intensive forløb tidligt i ledighedsforløbet kan reducere korttidsledigheden og forebygge langtidsledighed. I nærværende studie sammenholdes resultaterne fra adskillige studier, jf. Graversen og Van Ours (2006), Graversen mfl. (2007) og Rosholm (2007). Der gennemføres desuden en selvstændig samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse af den intensiverede indsats.

Intensiveret kontaktforløb

I "Hurtigt i gang" blev den aktive indsats fremrykket for den ene halvdel af de nyledige – her betegnet som deltagergruppen – mens den anden halvdel af de nyledige – her betegnet som kontrolgruppen – fulgte det sædvanlige forløb ifølge den gældende lovgivning. Det intensiverede kontaktforløb i "Hurtigt i gang" indebærer, at ledige i deltagergruppen inden for 1½ uge efter tilmelding til AF modtog et brev, der beskrev forløbet og aktiviteterne i projektet, jf. figur

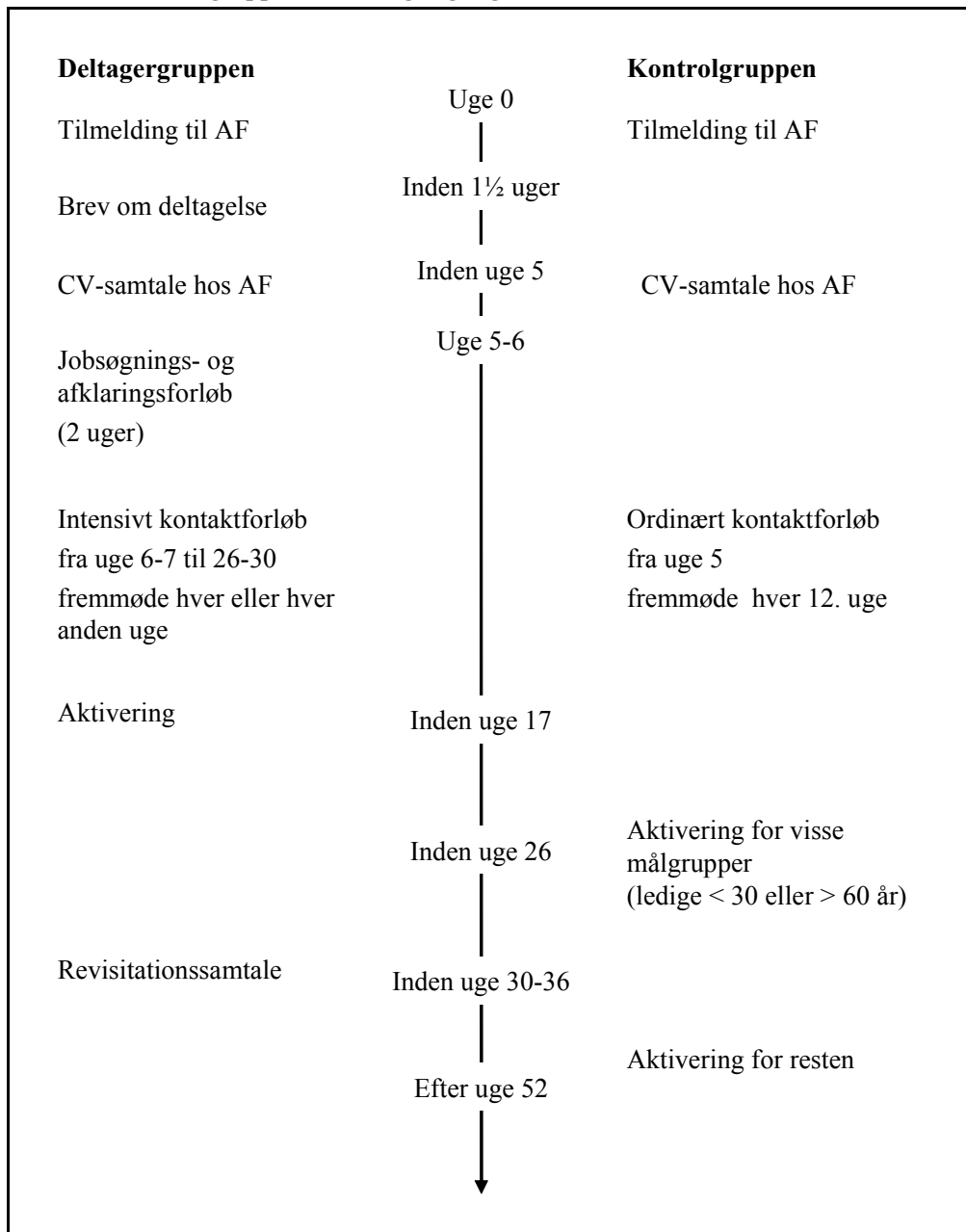
III.19.²⁵ De ledige i både deltager- og kontrolgruppen blev senest efter fire uger indkaldt til en CV-samtale. Herefter skulle ledige i kontrolgruppen hvert kvartal til en opfølgningssamtale med AF, som angivet i den gældende lovgivning. For ledige i deltagergruppen for "Hurtigt i gang" gennemførtes efter fem til seks ugers ledighed et 14 dages afklarings- og jobsøgningsforløb, hvorefter de ledige skulle møde hos AF hver eller hver anden uge for at følge op på deres jobsøgning og evt. blive formidlet et job. Senest efter fire måneders ledighed skulle ledige i deltagergruppen have et aktiveringstilbud af ca. tre måneders varighed. De ledige, der ikke var kommet i beskæftigelse efter dette samlede forløb på seks til syv måneder, blev revideret med en længere samtale og udarbejdelse af en ny jobplan.

Ufuldstændig gennemførelse af "Hurtigt i gang"

Beskrivelsen af forløbet for "Hurtigt i gang" dækker dog kun de planlagte aktiviteter, da der var en række mangler i gennemførelsen af forsøget, både med hensyn til antal af ledige, der deltog i forskellige aktiviteter, og med hensyn til tidsplan for aktiviteterne. 76 og 70 pct. af hhv. deltager- og kontrolgruppen i Storstrøms Amt havde efter ti uger deltaget i en CV- eller grundregisteringssamtale, jf. Rosholm (2007). Kun halvdelen af de ledige i Sønderjyllands Amt og en ottendedel af de ledige i Storstrøms Amt havde efter syv uger deltaget i et jobsøgnings- og afklaringsforløb, som skulle gennemføres efter fem til seks uger. Efter 12 uger har kun 84 og 63 pct. af deltagergruppen i hhv. Sønderjylland og Storstrøms Amt deltaget i dette forløb. Mødeintensiteten i begge regioner er generelt lavere end planlagt, også når de andre typer af møder i forløbet inddrages. En analyse af deltagelsen i aktiveringsforløb viser en ufuldstændig gennemførelse af forsøget, da andelen af ledige, der deltager i aktivering i en given uge, aldrig overstiger 45 pct. inden for de først 40 uger. Det var planlagt, jf. ovenfor, at alle ledige i deltagergruppen skulle aktiveres efter ca. 18 ugers ledighed.

- 25) Deltagerne blev gjort opmærksomme på, at de deltog i et pilotstudie, men fik ikke at vide, at det var et eksperiment med deltagergruppe, kontrolgruppe mv. Da deltagerne ikke kendte til deres deltagelse i forsøget, inden de blev ledige, skete der ej heller en selektion af f.eks. svage eller stærke ledige ind i forsøget.

Figur III.19 Forløb for samtaler, vejledning og aktivering for deltager- og kontrolgruppen i "Hurtigt i gang"



Kilde: Graversen mfl. (2007).

**Tilfældig
udvælgelse sikrer
fortolkelige
resultater**

Forsøget omfattede i udgangspunktet 5.180 ledige, omtrent ligeligt fordelt på regionerne og i deltager- og kontrolgrupperne. I evalueringerne af forsøget indgår dog kun godt 4.500 personer.²⁶ Den halvdel af nyledige, der dannede deltagergruppen, blev udvalgt tilfældigt.²⁷ De øvrige nyledige i perioden fungerede som kontrolgruppe og fik en indsats i henhold til den gældende lovgivning. Den tilfældige udvælgelse af projektdeltagerne sikrer, at deltager- og kontrolgruppen alt andet lige ved starten af ledighedsperioden har identiske udsigter til at komme i beskæftigelse. Observerede forskelle i andelen, der finder beskæftigelse, kan derfor tilskrives projektet.

**Forventede effekter
af intensiveret
forløb**

Effekten af det intensiverede forløb bestående af møder, vejledning og aktivering er en kombination af motivations-, opkvalificerings- og fastholdelseeffekter. Der kan forventes en opkvalificeringseffekt fra jobformidlings- og aktiveringsforløbene, men de sidstnævnte vil samtidig under deltagelsen reducere den lediges søgeaktivitet og dermed fastholde vedkommende i ledighed. Motivationseffekten kan være positiv eller negativ for forskellige personer. Nogle ledige ser positivt på den tilbudte hjælp og føler sig hjulpet af den intensive indsats, mens andre oplever det som et tab af fritid og handlefrihed og øger derfor deres jobsøgningsaktivitet.

**Udenlandske
studier finder
positiv effekt af
intensivering**

Der foreligger en række udenlandske studier af effekten af vejlednings- og overvågningsforløb på overgangen til beskæftigelse. Gorter og Kalb (1996) udnytter en tilfældig allokering af et intensiveret vejlednings- og overvågningsprogram i Holland, hvor deltager- og kontrolgruppen modtager det samme forløb af vejledning og overvågning, men sagsbehandlerne bruger mere tid på den enkelte i deltagergruppen. De finder, at denne intensiverede indsats reducerer

26) Ledige blev sorteret fra analysen, hvis der var fejl i udvælgelse til deltager-/kontrolgruppen, hvis de var midlertidigt hjemsendte, hvis de døde eller udvandrede i løbet af forsøget, eller hvis de ikke modtog nogen dagpengerelateret indkomstoverførsel inden for de første seks uger af forsøget.

27) Udvalget skete på baggrund af cpr-nummer. Ledige med fødselsdag mellem den 1. og 15. i måneden blev tilordnet deltagergruppen.

ledighedslængden for deltagergruppen i forhold til kontrolgruppen. I en uddybning af analysen påviser de, at denne effekt skyldes en højere ansøgningsrate, mens succesraten pr. ansøgning er uændret. I en varighedsanalyse af effekten af vejledning og overvågning på nylediges overgang til beskæftigelse i Holland finder van den Berg og van der Klauw (2006), at vejledningen og overvågningen ikke har nogen signifikant effekt. Forskellen i resultaterne i forhold til Gorter og Kalb (1996) skyldes, at studiet kun ser på gruppen af umiddelbart arbejdsmarkedsparate ledige, som må antages at have mindre behov for vejledning, mens Gorter og Kalb (1996) ser på alle ledige. Sidstnævnte studie analyserer desuden en intensivering af standardforløbet, hvilket også kan påvirke effektstørrelsen positivt, hvis vejlednings- og overvågningsforløb kræver en vis intensitet for at have en effekt på overgangen til beskæftigelse.

Værdien af en intensiveret indsats

Lediges overgang til beskæftigelse som følge af den intensiverede indsats medfører direkte gevinster som følge af sparede dagpengeoverførsler og en øget samfundsmæssig produktion ved den øgede beskæftigelse. En mindre håndgribelig gevinst ved en intensiveret indsats er, at en hurtigere overgang til beskæftigelse reducerer den nedskrivning af uddannelse og erfaring, som sker, mens personer er ledige. I den udstrækning at langtidsledighed medfører tab af viden, kompetencer og erfaring for den ledige, kan en intensiveret indsats derfor reducere dette tab af humankapital.

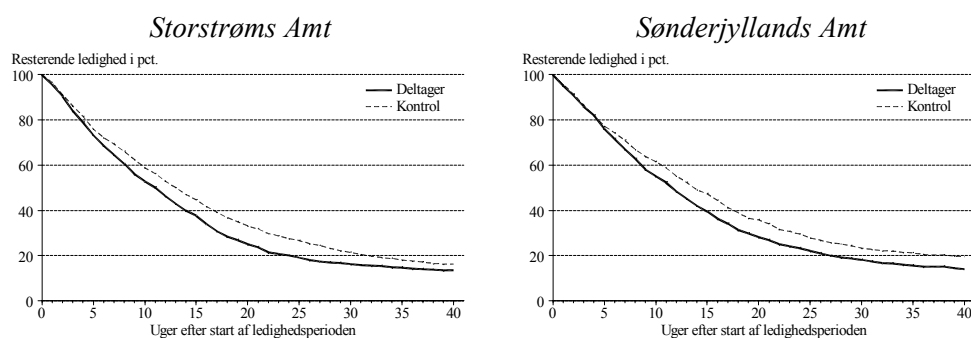
Muligt tilbagefald til ledighed

En mulig omkostning ved en intensiveret indsats over for de ledige, som nærværende analyser ikke medtager, er, at det øgede pres kan medføre dårlige match mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Dette kan indebære en u hensigtsmæssig udnyttelse af arbejdstagerens kompetencer og et hurtigt tilbagefald i ledighed. Der er dog ikke belæg for en sådan effekt i "Hurtigt i gang". Den empiriske analyse finder et tilbagefald fra beskæftigelse til ledighed for omkring en fjerdedel af både deltagerne og kontrolpersonerne i "Hurtigt i gang" inden for 30 uger efter ledighedsperiodens start, jf. Graversen mfl. (2007).

**“Hurtigt i gang”
= hurtigt i
beskæftigelse**

En analyse af de overordnede ledighedstal for deltager- og kontrolgruppe i de to regioner viser tydeligt, at den intensiverede indsats får ledige hurtigere i beskæftigelse, jf. figur III.20. Efter 18 uger – dvs. når alle deltagerne efter planen skulle starte et aktiveringsforløb – er 28 pct. af deltagergruppen og 37 pct. af kontrolgruppen i Storstrøms Amt stadig ledige, mens 31 pct. af deltagergruppen og 39 pct. af kontrolgruppen i Sønderjyllands Amt stadig er ledige på samme tidspunkt. Efter 40 ugers ledighed er forskellen faldet til 2 og 4 pct.point i hhv. Storstrøms Amt og Sønderjyllands Amt.

Figur III.20 Ledighedsudvikling



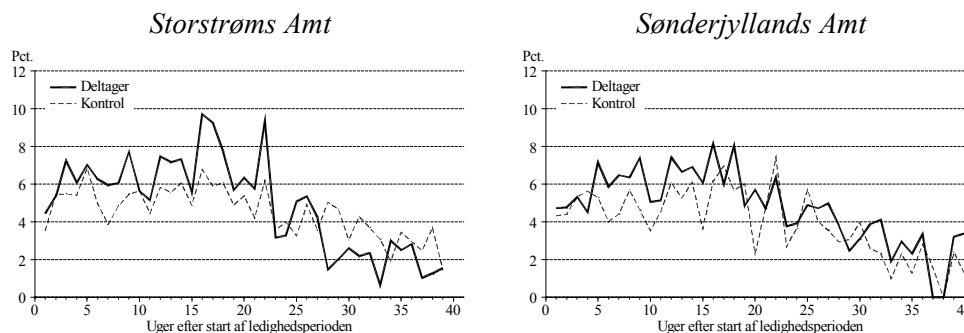
Kilde: Rosholm (2007).

**Indsats påvirker
overgang til
beskæftigelse**

Sandsynligheden for at gå fra ledighed til beskæftigelse i hhv. deltager- og kontrolgruppen indikerer en række specifikke effekter fra forsøget, jf. figur III.21.²⁸ Der kan observeres en stigning i overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse omkring det annoncerede afklarings- og jobsøgningsforløb efter fem ugers ledighed. Deltagergruppens overgangsrate til beskæftigelse viser en ny, stigning før aktivering omkring uge 17 i forhold til kontrolgruppen.

28) I forsøget er der en dynamisk selektionsbias i de viste afgangsrater, da afgangsraterne påvirkes forskelligt i de to grupper, selv om deltager- og kontrolgruppen er identiske ved starten af ledighedsperioden. En analyse af afgangsraterne kan dog stadig indikere tendenser i data.

Figur III.21 Sandsynlighed for at gå fra ledighed til beskæftigelse



Anm.: Overgangsraten til beskæftigelse er defineret som den andel af personer, der overgår til beskæftigelse i en given uge, ud af det samlede antal ledige i den pågældende uge.

Kilde: Rosholm (2007).

Overordnede beskæftigelses-effekter fra “Hurtigt i gang”

Effekten af “Hurtigt i gang” er målt til at være en forøgelse af overgangsraten til beskæftigelse i deltagergruppen i gennemsnit med ca. 20 pct. i forhold til kontrolgruppen, jf. Rosholm (2007) samt Graversen og van Ours (2006). Når deltagelseffekten betragtes separat for forskellige perioder i ledighedsforløbet, er de kun statistisk signifikante i ugerne 5 til 18, jf. Rosholm (2007).²⁹ De signifikante effekter falder således sammen med perioden mellem CV-samtalen hos AF og den planlagte start af aktiveringsforløbet for deltagergruppen, og det er præcis i disse uger, at mødeintensiteten er høj for deltagergruppen. Den intensiverede indsats har størst effekt på unge under 30 år og ældre, jf. Graversen mfl. (2007). Sidstnævnte studie viser ligeledes, at beskæftigelseseffekten af forsøget er størst for ledige uden eller med en lille grad af offentlig forsørgelse i de seneste tre år.

Delelementer af forsøg har ingen virkning

Effekterne af “Hurtigt i gang”-forsøget kan ikke tilskrives enkelte dele af forløbet, jf. Rosholm (2007) og Graversen mfl. (2007). Førstnævnte studie finder, at fastholdelseeffekterne af aktiveringsforløbene i “Hurtigt i gang” ofte dominerer opkvalificeringseffekterne, så den kombinerede effekt af forløbet er negativ både for igangværende og af-

29) I AF-region Storstrøm er deltagereffekten signifikant i ledighedsugerne 5-9 og 16-18, mens det samme er gældende for ugerne 5-9 og 10-15 i AF-region Sønderjylland.

sluttede programmer. Der må dog tages højde for den korte tidshorison af evalueringen, hvilket indebærer, at mulige opkvalificeringseffekter endnu ikke har udmøntet sig. Ligeledes er eventuelle motivationseffekter fra aktiveringen, der indtræder inden selve forløbet, ikke medtaget her. De forskellige typer af afholdte møder i det intensiverede forløb viser ingen efterfølgende effekt på overgangen til beskæftigelse. Dette kan dog skyldes, at der ikke foreligger information om planlagte møder, der ikke afholdes, og at møderne i den intensive indsats ligger så tæt, så enkelte effekter kan være svære at skelne fra hinanden.

**Beskæftigelses-
effekter skyldes
forventning om
intensivt forløb**

Konklusionen er, at forsøget som helhed har en positiv beskæftigelseseffekt, men at delementerne hver for sig har en negativ eller ingen effekt. Det kan forenes med følgende fortolkning; den højere beskæftigelse blandt de ledige, der deltager i den intensiverede indsats, skyldes deres viden og forventning om netop det intensiverede forløb af obligatoriske møder, vejledning og aktivering. Den manglende effekt af delementerne skyldes således, at beskæftigelseseffekterne opstår på grund af forventningen om aktiviteterne i forløbet, dvs. motivationseffekten, jf. Rosholm (2007). En evaluering af et integreret profilerings- og opkvalificeringsforløb i USA finder ligeledes, at det ikke er aktiveringsforløbet som sådan, men forventningen og meddelelsen om aktivering, der øger beskæftigelsen, især blandt arbejdsmarkedsparede ledige, jf. Black mfl. (2003).

**Flere i deltager-
gruppen på
sygedagpenge**

Der er i gennemsnit 5 pct. flere i deltagergruppen end i kontrolgruppen for ”Hurtigt i gang”, der overgår til sygedagpenge, jf. Graversen mfl. (2007). Dette er et tegn på den interaktion mellem rådighedskravene i flexicurity-system og andre overførselsordninger, som blev diskuteret i afsnit III.3.

**Samfunds-
økonomisk
evaluering af
“Hurtigt i gang”**

En samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse af den intensiverede indsats i “Hurtigt i gang” skal holde effekten af forsøget op imod omkostningerne.³⁰ Effekten af den intensiverede indsats er primært ændringen i beskæftigelsesgraden for deltagergruppen i forhold til kontrolgruppen. Denne effekt på beskæftigelsen inkluderes i en samfundsøkonomisk analyse både gennem den produktion, som frembringes af de ledige, der kommer i beskæftigelse, og de sparede samfundsøkonomiske omkostninger ved reducerede dagpengeoverførsler.

**Samfunds-
økonomiske
omkostninger af
intensiveret indsats**

Omkostningerne i en samfundsøkonomisk vurdering af forsøget består både af de direkte omkostninger fra administration, møder og køb af uddannelse og af de indirekte omkostninger, der opstår som følge af skattefinansieringen af de direkte udgifter og overførsler til den ledige. Skattefinansieringen indebærer for de direkte omkostninger en forøgelse af udgifterne med et skatteforvridningstab, mens udgifterne for overførslerne udelukkende består i skatteforvridningstab ved udgiften. Bilag III.2 giver en detaljeret beskrivelse af en samfundsøkonomisk vurdering af aktiveringsindsatsen.

**En tidligere
cost-benefit-analyse**

En beregning af de offentlige udgifter til samtaler, aktivering og overførsler for deltager- og kontrolgruppen, viser, at de samlede offentlige udgifter pr. person – 47 uger efter start af forsøget – er ca. 4.000 kr. mindre for deltagergruppen end for kontrolgruppen, jf. Graversen mfl. (2007) og tabel III.B i bilag III.4. Analysen tager dog ikke højde for, at overførsler kun bør indgå med skatteforvridningstab ved finansieringen af dem, og medtager tilsyneladende ej heller skatteforvridningstab ved de direkte omkostninger. Som et vigtigt element må der også tages hensyn til den produktion, der fremkommer, når de ledige i forsøget overgår til beskæftigelse.

30) Det skal bemærkes, at sammenligningsgrundlaget er det normale forløb med møder og vejledning, og ikke et forløb med fravær af aktivitet, jf. afsnit III.4.

Skatteforvridningstab er afgørende for offentlige udgifter

Hvis der i beregningerne i Graversen mfl. (2007) inddrages et skatteforvridningstab på 20 pct., er resultatet, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved de offentlige udgifter har været 1.100 kr. højere pr. person i deltagergruppen end i kontrolgruppen, jf. tabel III.C i bilag III.4.³¹ Forskellen i resultatet skyldes hovedsagelig, at der er en forholdsvis stor forskel i dagpengeudgifterne mellem deltager- og kontrolgrupperne, mens der er en mindre forskel i overførselsudgifterne til aktivering.

Positiv produktionsværdi ved overgang til beskæftigelse

Værdien af de lediges overgang til beskæftigelse beregnes ved produktionsværdien i beskæftigelse, som afspejlet i den løn, personen modtager.³² Den samlede effekt reducerer ledigheden med ca. 2,2 uger i begge regioner over de første 46 uger efter start af forsøget, jf. Rosholm (2007). Den reducerede ledighed svarer til en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 15.000 kr. pr. person med de samme antagelser, som er anvendt i afsnit III.5 til beregning af motivationseffekten af aktivering.³³ Denne effekt må formodes at være svagt stigende over en længere evalueringshorisont, medmindre ledighedsniveauet for kontrolgruppen falder under ledighedsniveauet for deltagergruppen.

Samfundsøkonomisk gevinst ved intensiveret forløb

Den intensiverede indsats i "Hurtigt i gang" medfører således en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 14.000 kr. pr. person, når skatteforvridningstab for de direkte omkostninger og overførsler (-1.100 kr.) inkluderes, og der tages højde for værdien af, at ledige kommer i beskæftigelse (+15.000 kr.).³⁴

- 31) Med et skatteforvridningstab på 50 pct. er de offentlige udgifter pr. person ca. ens for deltager- og kontrolgruppe. Med højere skatteforvridningstab er der færre offentlige udgifter pr. person i deltagergruppen end i kontrolgruppen.
- 32) Dette skøn vil være retvisende, hvis værdien af den beskæftigedes indsats er lig med lønnen. Ved ufuldkommen konkurrence på produktmarkederne vil afkastet, ved at en person kommer i beskæftigelse, være større end lønnen.
- 33) De ledige antages at komme i beskæftigelse med en årsløn på 286.000 kr. og 46 arbejdsuger pr. år.
- 34) Med et skatteforvridningstab på 50 pct. stiger gevinsten til ca. 15.000 kr. pr. person, da der er en større besparelse ved reducerede dagpenge, når ledige kommer i beskæftigelse.

Langsigtede effekter af “Hurtigt i gang”

Med den forholdsvis korte analysehorisont på 46 uger er det ikke muligt at inddrage langsigtede effekter af det intensive forløb. En indikation af de langsigtede effekter af et intensiveret forløb med møder og vejledning kan dog tages fra et britisk forsøg, der viser, at det intensiverede forløb reducerede ledigheden efter fem år med 6 pct.point, jf. Dolton og O’Neill (2002).

En analyse af effekter af møder i 2000-05

De ledige skal ifølge gældende lovgivning ud over aktivering også deltage i en række møder med deres sagsbehandler i AF, hvor der bl.a. følges op på den lediges jobsøgning og udarbejdes jobplaner. Eksperiment “Hurtigt i gang” indikerer, at en intensiv mødeaktivitet medfører en højere afgangsrate til beskæftigelse. I det følgende undersøges effekterne af møderne i en mere generel analyse, jf. Kjærsgaard mfl. (2007).

Fire typer af møder

Møderne kan inddeles i fire typer:

- CV- og grundregistreringssamtaler, hvor den ledige oplyser sagsbehandleren om tidligere beskæftigelse, uddannelse, kvalifikationer osv., og sagsbehandleren hjælper den ledige med at udarbejde et CV
- Kontaktforløbssamtaler, hvor der følges op på den lediges jobsøgninger, den lediges kvalifikationer og jobmuligheder samt gives støtte og vejledning til udformning af ansøgninger
- Jobplansamtaler, hvor den ledige og sagsbehandleren udarbejder en plan, som kan forbedre den lediges muligheder for at komme i beskæftigelse. Derudover planlægges aktiveringsforløbet
- Formidlings- og henvisningsamtaler, hvor sagsbehandleren formidler eller henviser den ledige til et job

Regler for afholdelse af møder

Før 2003 var der ingen regler om, hvornår og hvor tit møder mellem de ledige og sagsbehandleren skulle afholdes, udover at der skulle udarbejdes en jobplan forud for afgivelse

af tilbud om aktivering.³⁵ Reglerne blev pr. 1. januar 2003 ændret til, at ledige skulle deltage i et møde, som omhandler deres CV, inden for den første måned af ledighedsperioden og i mindst et møde i løbet af tre måneder af ledighed eller aktivering.

Stigende mødeaktivitet

Indførelsen af reglerne i 2003 har medført en intensiveret mødeaktivitet for de ledige, jf. tabel III.15. 42 pct. af de nyledige i 2000 og 2001 havde mindst et møde i løbet af deres ledighedsperiode, hvorimod hele 74 pct. af nyledige i sidste halvdel af 2003 og første halvdel i 2004 havde et eller flere møder med deres sagsbehandler. Andelen, som deltager i flere møder, er ligeledes højere for ledige i 2003 og 2004 i forhold til ledige i 2000 og 2001.

Tabel III.15 Andelen af forsikrede nyledige, som mindst har 1, 2 eller flere møder med sagsbehandleren

Mindste antal møder	1	2	3	4	5	6
	----- Pct. -----					
2000 og 2001	42	25	15	9	6	4
2003 og 2004 ^{a)}	74	49	31	21	15	11

a) Perioden er fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004.

Anm.: Tallene angiver kun møderne for nyledige dagpengemodtagere i alderen 25-50 år og kun møderne i maksimalt 1½ år efter ledighedsperiodens start.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på baggrund af registerdata.

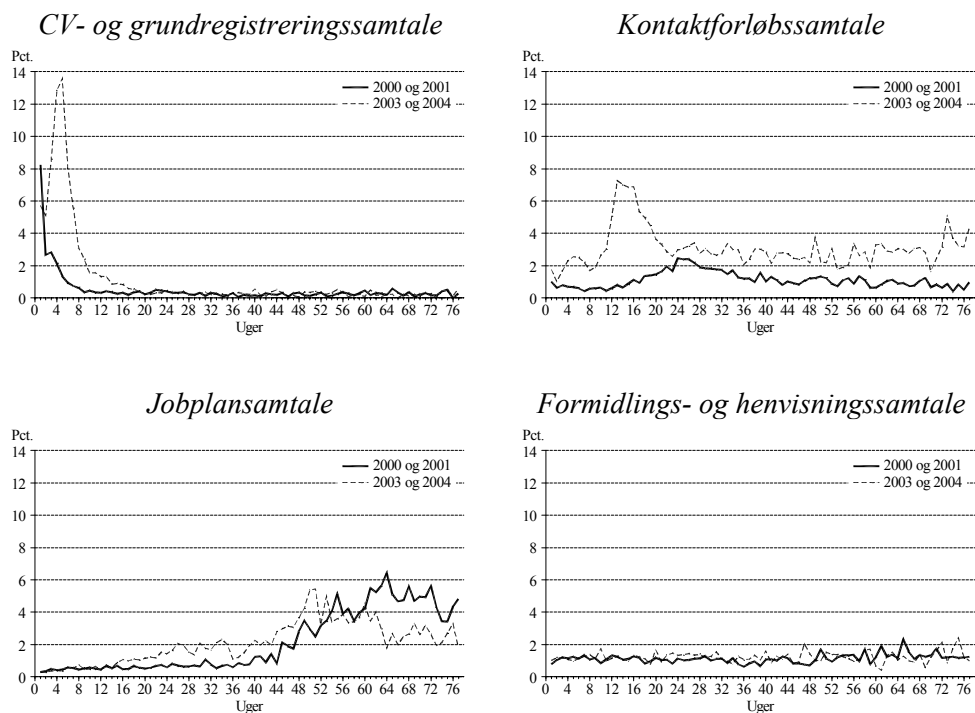
Første møde er en CV- og grundregistreringssamtale

CV- og grundregistreringssamtalen er oftest det første møde, der afholdes med den ledige, jf. figur III.22. Dette er dog oftere tilfældet for nyledige i 2003 og 2004 end for nyledige i 2000 og 2001. Mødet finder sted i løbet af de første uger af ledighedsperioden.

35) Fra 1. januar 2003 blev handlingsplaner erstattet med jobplaner.

Ændringerne af reglerne har medført flere kontaktforløbssamtaler	Nyledige i 2003 og 2004 har almindeligvis en kontaktforløbssamtale som andet møde. Mødet finder ofte sted omkring tre til fem måneder inde i ledighedsforløbet. Dette er ikke i samme grad tilfældet for nyledige i 2000 og 2001, hvilket skyldes regelændringerne.
Jobplansamtaler finder sted tidligere i 2003 og 2004 end i 2000 og 2001	Jobplansamtalerne finder sted tidligere i ledighedsforløbet for nyledige i 2003 og 2004 end for nyledige i 2000 og 2001. Det kan skyldes, at perioden med ret og pligt til aktivering blev udvidet fra 2003, og der dermed blev et større behov for tidligere planlægning af aktiveringsforløbet.
Formidlings- og henvisningssamtale	Hver uge deltager ca. 1 pct. af de ledige i formidlings- og henvisningssamtaler. Dette er tilfældet i hele ledighedsperioden og for begge analyseperioder.
Møderne foregår oftest ved personligt fremmøde	Møderne mellem sagsbehandlerne og de ledige kan foregå på fem forskellige måder, jf. tabel III.16. De fleste møder foregår ved personligt fremmøde, hvilket sker i 65 pct. af tilfældene for nyledige i 2000 og 2001. I samme analyseperiode foregår 28 pct. af møderne over telefonen, hvorimod kun 2 pct. foregår skriftligt. I tilfældene, hvor de ledige bliver formidlet eller henvist til et job, foregår møderne ved at møde direkte på arbejde. Dette sker i 4 pct. af tilfældene for nyledige i 2000 og 2001. Nyledige i 2003 og 2004 har flere møder, som foregår ved personligt fremmøde, og færre, som foregår telefonisk, i forhold til nyledige i 2000 og 2001.

Figur III.22 Andelen af forsikrede ledige som deltager i samtaler



Anm.: Figurene angiver antallet af ledige, som deltager i møderne i den pågældende uge i forhold til antallet af ledige i den pågældende uge. Der er kun angivet møderne for nyledige dagpenge-modtagere i alderen 25-50 år og omfatter kun møderne i maksimalt 1½ år efter ledighedsperiodens start. Perioden 2003 og 2004 er perioden fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel III.16 Formen af møderne for forsikrede nyledige

	2000 og 2001	2003 og 2004 ^{a)}
	----- Pct. -----	
Personligt fremmøde	65	73
Skriftlig ansøgning	2	1
Telefonisk	28	20
Via e-mail	0	3
Møde direkte på arbejde	4	4
I alt	100	100

a) Perioden er fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004.

Anm.: Tallene angiver kun møderne for nyledige dagpengemodtagere i alderen 25-50 år og omfatter kun møderne i maksimalt 1½ år efter ledighedsperiodens start.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ni ud af ti møder blev afholdt

Møderne blev som udgangspunkt afholdt som aftalt, hvilket er tilfældet for knap 90 pct. af alle møderne, jf. tabel III.17. Ca. 7 pct. af samtalerne bliver aflyst af sagsbehandleren, og ca. 4 pct. af samtalerne bliver aflyst af den ledige – med og uden en gyldig grund.

Effekten af møder beregnes ugerne før, for og efter mødet

I det følgende analyseres, hvilken effekt de fire typer af møder har på afgang fra ledighed til beskæftigelse. Dette gøres ved at beregne, hvor mange som bevæger sig fra ledighed til beskæftigelse 1-2 og 3-4 uger før et planlagt møde, i ugen for mødet, og 1-2 og 3-4 uger efter mødet, i forhold til ledige, som ikke deltager i mødet. For at finde den direkte effekt af møderne kontrolleres der for faktorer udover møderne og aktivering, som har indflydelse på sandsynligheden for at komme i beskæftigelse.³⁶ Metoden, som anvendes til at beregne resultaterne, er varighedsanalyse, jf. boks III.6, og datasættet er baseret på registerdata, jf. boks III.5.

36) Der kontrolleres kun for effekten af aktivering under og efter aktiveringsforløbet, dvs. der tages ikke højde for motivationseffekten af aktivering.

Tabel III.17 Status af møderne for forsikrede nyledige

	2000 og 2001	2003 og 2004 ^{a)}
	----- Pct. -----	
Afholdt	89	87
Aflyst af sagsbehandleren	6	9
Aflyst af den ledige uden en gyldig grund	3	3
Aflyst af den ledige med en gyldig grund	1	0
Udsat	1	2
I alt	100	100

a) Perioden er fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004.

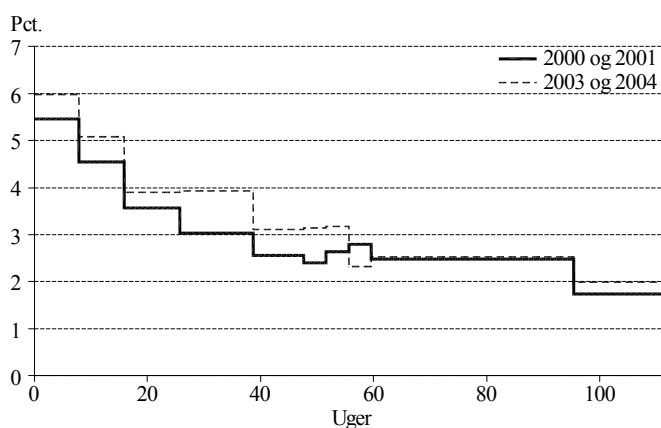
Anm.: Tallene angiver kun møderne for nyledige dagpengemodtagere i alderen 25-50 år og omfatter kun møderne i maksimalt 1½ år efter ledighedsperiodens start.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Aftagende sandsynlighed for at komme i beskæftigelse

Beregningen viser, at de lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er høj i starten af ledighedsforløbet, men aftagende med ledighedsperiodens længde, jf. figur III.23. Den gennemsnitlige sandsynlighed for at komme i beskæftigelse for referencepersonen, jf. anmærkning til figur III.23, er en smule lavere for nyledige i 2000 og 2001 end for nyledige i 2003 og 2004, jf. tabel III.18.

Figur III.23 Sandsynlighed for at komme i beskæftigelse for forsikrede nyledige



Anm.: Perioden 2003 og 2004 er perioden fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004. Beregningen er for nyledige dagpengemodtagere fra 25-50 år. Referencepersonen har følgende karakteristika: mand, ugift, 25-34 år, ingen børn, faglært uddannelse, 10 års erhvervs erfaring, dansk statsborger, bopæl i København eller Frederiksberg Kommune, fået sygedagpenge i to dage i hvert af de to år før ledighedsforløbet, fået offentlig forsørgelse i ti dage i hvert af de fire år før ledighedsforløbet, og ikke deltaget i nogen samtaler med en sagsbehandler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Forskellige effekter af møderne

Effekterne af møder varierer med typen af møderne, jf. tabel III.18. Tabellen viser referencepersonens gennemsnitlige ugentlige sandsynlighed for at komme i beskæftigelse fra ledighed, og hvor meget sandsynligheden vil ændres, hvis personen deltog i en af de fire typer af møder. Hvis referencepersonen deltog i f.eks. en formidlings- og henvisnings-samtale i en tilfældig uge i de første godt tre år af ledighedsforløbet, er den gennemsnitlige ugentlige effekt 0,1 pct.point i den tredje og fjerde uge før mødet for nyledige i 2000 og 2001. Dette betyder, at referencepersonens sandsynlighed for at komme i beskæftigelse vil stige i gennemsnit med 3,0 pct. i både den tredje og fjerde uge før mødet.

Små negative effekter af CV- og grundregistrerings-samtaler	CV- og grundregistreringssamtaler giver små negative effekter på sandsynligheden for at komme i beskæftigelse. Det kan skyldes, at CV- og grundregistreringssamtalen er en indledende samtale, som ikke indebærer planlægning af det fremtidige ledighedsforløb.
Kontaktforløbs-samtaler hjælper den ledige i beskæftigelse	Effekterne af kontaktforløbssamtaler er signifikant positive i ugerne efter samtalen og delvist også før. De positive effekter før samtalen tyder på, at udsigten til samtalen motiverer den ledige til at søge beskæftigelse. De positive effekter efter samtalen tyder på, at samtalen har givet den ledige bedre forudsætninger for at komme i beskæftigelse, hvilket netop er formålet med samtalen.
Store effekter efter jobplansamtaler	Planlægning af aktiveringsforløbet foregår bl.a. til jobplansamtaler. De store positive effekter i ugerne efter samtalen kan blandt andet være en motivationseffekt, da de ledige bliver bevidst om, hvornår de skal i aktivering.
Effekt før formidlings- og henvisnings-samtaler	Ved formidlings- og henvisningssamtaler kan den ledige pålægges at søge et konkret job. Hvis den ledige ikke ønsker det valgte job eller at komme i beskæftigelse, udgør denne type samtale en motivationsfaktor. De positive effekter før mødet og til dels også efterfølgende tyder på, at samtalen medvirker til, at den ledige kommer i beskæftigelse.

Tabel III.18 Mødernes effekt på den gennemsnitlige ugentlige sandsynlighed for at komme i beskæftigelse for forsikrede nyledige

	2000 og 2001	2003 og 2004
Referencepersonens gnm. ugentlige ssh.	2,9	3,2
	----- Pct. -----	----- Pct. -----
	----- Pct.point -----	----- Pct.point -----
CV- og grundregistreringssamtale		
3-4 uger før samtalen	-0,3	-0,2
1-2 uger før samtalen	-0,1	-0,2
I ugen for samtalen	-1,0	-0,7
1-2 uger efter samtalen	(-1,4)	(-2,1)
3-4 uger efter samtalen	-0,6	(-0,3)
Kontaktforløbssamtale		
3-4 uger før samtalen	0,0	1,1
1-2 uger før samtalen	(-1,0)	(-1,2)
I ugen for samtalen	(-1,6)	(-1,6)
1-2 uger efter samtalen	0,0	0,5
3-4 uger efter samtalen	1,8	1,4
Jobplansamtale		
3-4 uger før samtalen	(-1,1)	(-1,4)
1-2 uger før samtalen	(-1,8)	(-1,5)
I ugen for samtalen	0,0	-0,6
1-2 uger efter samtalen	5,1	4,7
3-4 uger efter samtalen	1,0	1,2
Formidlings- og henvisningssamtale		
3-4 uger før samtalen	0,1	0,1
1-2 uger før samtalen	0,8	0,2
I ugen for samtalen	-0,7	(-1,2)
1-2 uger efter samtalen	0,5	-0,3
3-4 uger efter samtalen	(-1,3)	(-2,0)

Anm.: Perioden 2003 og 2004 er fra 1. juli 2003 til 30. juni 2004. Resultaterne angiver den gennemsnitlige ugentlige effekt for at komme i beskæftigelse i forbindelse med en samtale i løbet af de første 112 uger af ledighed. Definition af referenceperson, jf. figur III.23. Resultatet er beregnet for nyledige dagpengemodtagere i alderen 25-50 år. Resultater i parentes er ikke statistisk signifikante på et 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

III.7 Udviklingen i ledighed og arbejdsstyrke

Er faldet i ledigheden permanent?

Dette afsnit diskuterer to vigtige problemstillinger: Er faldet i ledigheden permanent og kan arbejdsstyrken øges? Efter den midlertidige stigning i ledigheden igennem 2002 og 2003 er arbejdsløsheden faldet med over 80.000 personer og udgør nu – i foråret 2007 – godt 100.000 personer. I afsnittet diskuteres, om ledighedsfaldet er permanent og hvilke forhold der i givet fald kan forklare et strukturelt fald i ledigheden.

Kan arbejdsstyrken øges?

Det er sandsynligt, at grænsen for ledighedsfaldet er ved at være nået, selvom ledigheden i dag er kommet længere ned, end nogen troede muligt for blot få år siden. Fortsatte stigninger i beskæftigelsen skal hovedsagelig ske ved forøgelser af arbejdsstyrken. Det er derfor problematisk, at den demografiske udvikling isoleret set betyder, at arbejdsstyrken reduceres med 80.000 personer frem til 2020. Det rejser spørgsmålet, hvor stort potentialet er for at øge arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen på kort og mellemlang sigt.

Er ledighedsfaldet holdbart?

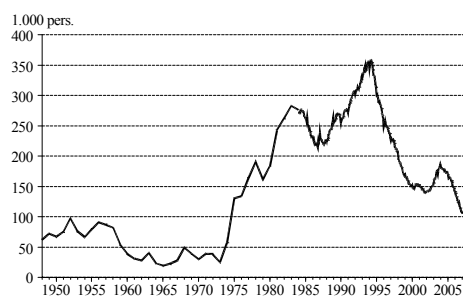
Stort fald i ledighed uden nævneværdigt lønpres

Ledighedsfaldet siden begyndelsen af 2004 er en fortsættelse af faldet i ledigheden i perioden 1994-2001. Fra 1993, som er året med den højeste registrerede ledighed i efterkrigstiden, og frem til i dag er ledigheden reduceret med over 250.000 personer. Dette er sket samtidig med, at de nominelle lønstigninger i hele perioden har udgjort 3½-4 pct. om året, jf. figur III.24.

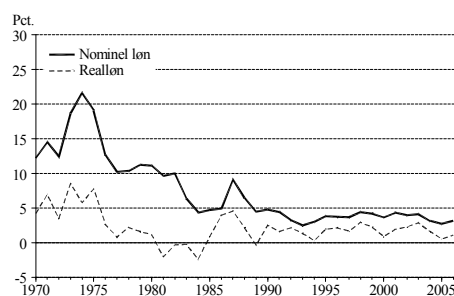
Den simple Phillips-kurve på kort og lang sigt

Sammenhængen i den beskrevne udvikling kan illustreres i en såkaldt Phillips-kurve, der viser sammenhængen mellem ledighedsniveau og nominal lønstigningstakt for en række år. Ændringer i arbejdsmarkedets funktion kan vise sig som ændringer i Phillips-kurvens hældning og placering. Normalt antages der at være en kortsigtet negativ sammenhæng mellem lønstigningstakt og ledighed – lavere ledighed indebærer alt andet lige et øget lønpres og dermed stigende lønstigningstakter. På lang sigt antages der ikke at være en mulighed for afvejning mellem ledighed og lønstigningstakt. Det er udtryk for, at ledighedsniveauet på lang

Figur III.24a Registreret ledighed



Figur III.24b Nominelle og reale lønstigninger



Anm.: I figur III.24a er den gennemsnitlige årlige ledighed vist for 1948-1984, og derefter er den månedlige ledighed vist. I figur III.24b er realløn er beregnet som de nominelle lønomkostninger deflateret med nationalregnskabs forbrugerprisdeflator.

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

sigt udelukkende er bestemt af forhold på økonomiens udbudsside – og dermed ikke af efterspørgsels niveau.

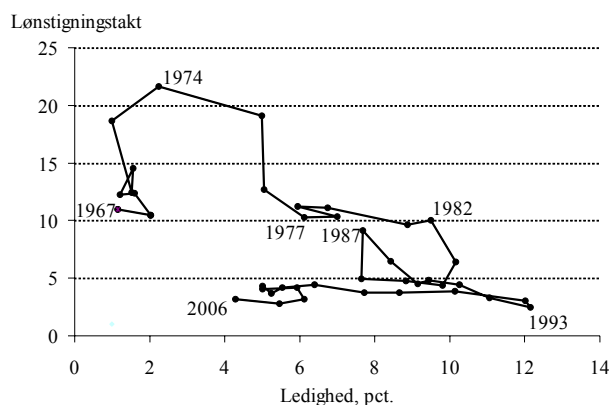
Phillips-kurven rykker rundt

Der har i visse delperioder været en negativ sammenhæng mellem lønstigninger og ledighed i Danmark, jf. figur III.25. Sammenhængen har dog ikke været stabil i hele perioden.³⁷ I begyndelsen af 1970'erne flyttede kurven sig udad (mod nordøst), hvilket bl.a. skyldtes den generelle stigning i inflationsforventningerne og lønpresset.³⁸ Omvendt har observationerne siden midten af 1990'erne bevæget sig indad igen (mod sydvest), så kurven nærmest er blevet vandret. Denne bevægelse kan tilskrives forventninger om lav inflation, således at den samme lønstigningstakt er forenelig med lavere ledighed, men kan også afspejle en lavere strukturledighed.

37) Lønrelationen i Det Økonomiske Råds Sekretariat makroøkonomiske model SMEC, der dækker perioden 1971-2005, er dog stabil, jf. bilag III.5. Dette skyldes, at lønrelationen ud over ledigheden inddrager forklarende variable for bl.a. nettopriser, dagpengenes kompensationsgrad og ændringer i den strukturelle ledighed i slutningen af 1990'erne., jf. bilag III.5.

38) Da Phillips-kurven viser sammenhængen mellem ledighedsniveau og nominelle lønstigninger, afhænger kurvens placering af inflationsforventningerne.

Figur III.25 Den danske Phillips-kurve



Kilde: ADAM's databank.

Skøn for strukturledigheden usikre

Formandskabet har tidligere offentliggjort beregninger af den strukturelle ledighed frem til 2005, jf. Det Økonomiske Råd (2006a). Den strukturelle ledighed kan tolkes som den "langtidsholdbare" ledighed i den forstand, at der ikke opstår større makroøkonomiske ubalancer på længere sigt.³⁹ Den kan ikke observeres, men ved hjælp af forskellige statistiske metoder kan man skønne over dens niveau – bl.a. med udgangspunkt i udviklingen i den faktiske ledighed og lønstigningstakten. Der er betydelige begrebsmæssige og empiriske problemer forbundet med at fastlægge den strukturelle ledighed, jf. boks III.10, og derfor skal skøn herfor tolkes med varsomhed.

39) En betingelse herfor er, at de gennemsnitlige reallønsstigninger svarer nogenlunde til stigningen i produktiviteten i de konkurrenceudsatte erhverv, da der ellers vil ske vedvarende forskydninger i den funktionelle indkomstfordeling. Relationen for den strukturelle ledighed i boks III.10 indebærer i ligevægt en reallønsfremgang på 1,8 pct., hvilket svarer til antagelsen om produktivitetsvæksten i de konkurrenceudsatte erhverv i kapitel I.

Den anvendte metode til estimation af strukturledigheden baserer sig på, at den faktiske lønudvikling giver information om forskellen mellem faktisk og strukturel ledighed (det såkaldte ledighedsgap). Metoden er diskuteret og dokumenteret i Det Økonomiske Råd (2006a). Der tages udgangspunkt i en relation, hvor lønstigningstakten forklares ved hjælp af et ledighedsgap to kvartaler tidligere og en række andre variabler, der har betydning for lønudviklingen:

$$\dot{w}_t = \alpha + \beta(u - u^*)_{t-2} + \gamma \cdot \pi_t^e + \delta(\pi - \pi^e)_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

hvor \dot{w} er år-til-år-stigningstakten i timelønnen, u er arbejdsløshedsprocenten opgjort i pct. af arbejdsstyrken, u^* er den strukturelle ledighed, og π^e er den forventede prisinflation, målt ved et glidende gennemsnit af den faktiske inflation, π .

Ligning (1) suppleres med information om udviklingen i industriens kapacitetsudnyttelse ud fra en antagelse om, at et øget pres på arbejdsmarkedet vil være sammenfaldende med et øget pres på kapacitetsudnyttelsen.

Estimeres relation (1) på baggrund af kvartalsdata for perioden 1980-2006 fås:

$$\dot{w}_t = 0,026 - 0,58 \cdot (u - u^*)_{t-2} + 0,60 \cdot \pi_t^e + 0,14 \cdot (\pi - \pi^e)_{t-1} + \varepsilon_t$$

(15,0) (-6,9) (15,7) (1,5)

hvor tallene i parentes er t-værdier. Ligningen forklarer ca. 75 pct. af variationen i lønstigningstakten.

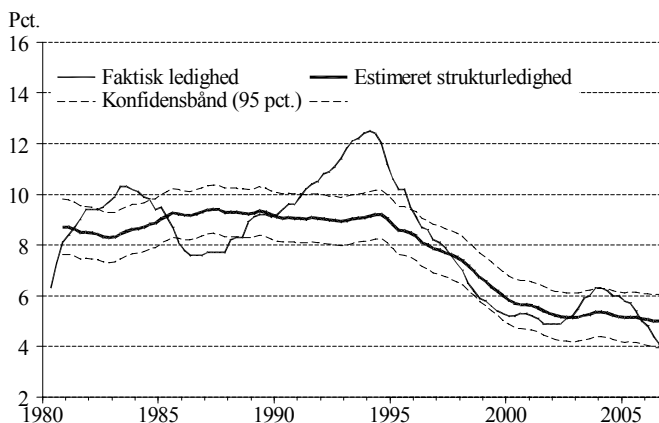
Den resulterende strukturledighed og det tilsvarende ledighedsgap fremgår af figur III.26 og III.27. Estimatet af den strukturelle ledighed i 2006 er på knap 5 pct. af arbejdsstyrken eller ca. 140.000 personer.

I prognosen i kapitel I vurderes, at ledighedsniveauet og lønstigningstakten i 2008 og 2009 er hhv. 4 pct. og 4,5 pct. Disse skøn er forenelige med den estimerede relation (1), hvis de forventede prisstigninger er 2 pct. om året, og det antages, at inflationen er korrekt forudset ($\pi = \pi^e$). Dette understøtter, at begrebet strukturel ledighed og kvantificeringer heraf er relevante også i den aktuelle konjunktursituation. Hvis arbejdsløsheden svarer til det estimerede strukturelle niveau, indebærer relationen med de gjorte forudsætninger, at lønstigningstakten ville være 3,8 pct. om året.

Strukturledighed svagt faldende til knap 5 pct.

En opdatering af skønnet i Det Økonomiske Råd (2006a) til 2006 viser, at strukturledigheden er faldet svagt i løbet af 2006 og nu udgør knap 5 pct. eller ca. 140.000 personer, jf. figur III.26.⁴⁰ I samme periode er den faktiske ledighed faldet til knap 4 pct. Den skønnede strukturledighed faldt fra ca. 9 til 5 pct. i perioden 1993-2000, men er kun faldet svagt siden 2001. Faldet i strukturledigheden i sidste halvdel af 1990'erne er sammenfaldende med arbejdsmarkedsreformerne, herunder opstramninger af dagpengesystemet.

Figur III.26 Strukturledighed og faktisk ledighed



Kilde: MONA's databank og egne beregninger, jf. boks III.10.

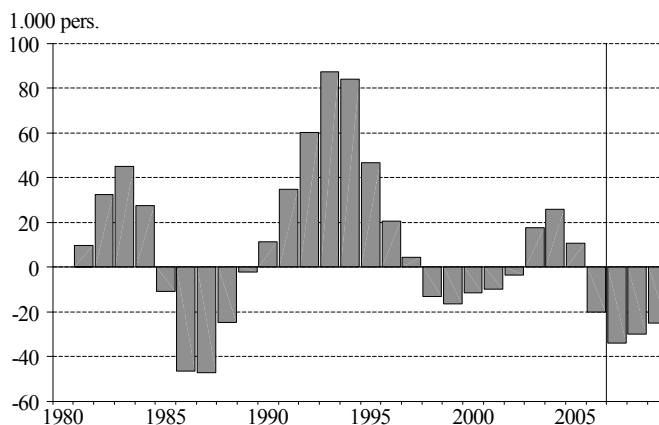
Ledighedsgap på 35.000 personer øger årlig lønstig- ning med 0,6 pct.

Den aktuelle ledighed ligger omkring 35.000 personer under den skønnede strukturledighed, jf. figur III.27. Ubalancerne på arbejdsmarkedet – målt ved det absolutte ledighedsgap – var væsentligt større i sidste halvdel af 1980'erne og starten af 1990'erne. Det er vigtigt at understrege, at den strukturelle ledighed ikke skal opfattes som en nedre eller øvre grænse for ledigheden. Der er intet til hinder for, at ledigheden i perioder kan ligge under den strukturelle ledighed. Dette skyldes, at efterspørgselspresset kan være kraftigt nok til at øge beskæftigelsen, selvom lønningerne gradvist presses

40) Da den kvartalsvise ledighed indgår to perioder forskudt i lønrelationen, inddrages kun information om ledigheden til medio 2006, jf. boks III.10.

opad, hvilket isoleret set får beskæftigelsen til at falde. Det vurderes, at den aktuelle forskel mellem den faktiske og strukturelle ledighed på 1 pct. af arbejdsstyrken øger den årlige lønstigningstakt med 0,6 pct.point, jf. boks III.10.

Figur III.27 Ledighedsgap



Anm.: Ledighedsgap'et er opgjort som forskellen mellem den faktiske og den strukturelle ledighed. Den strukturelle ledighed antages at være ca. 140.000 personer i perioden 2007-09.

Kilde: MONA's databank og egne beregninger.

Usikkerhed er 1 pct.point

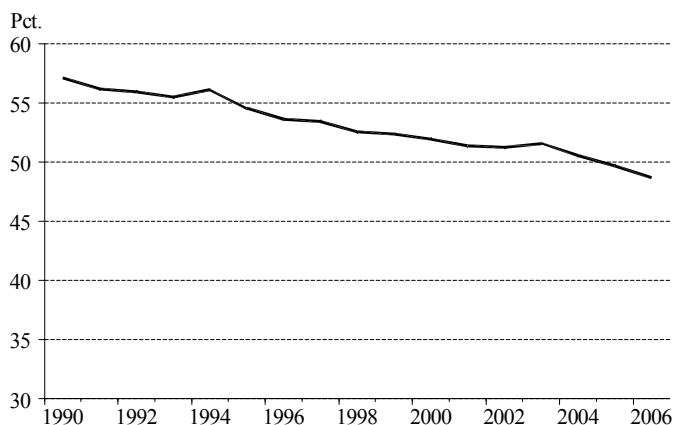
Skønnet for strukturledigheden på knap 5 pct. har en statistisk usikkerhed på ± 1 pct.point. Det betyder, at skønnet for strukturledigheden er statistisk foreneligt med den faktiske ledighed på knap 4 pct. – men det er lige på grænsen. Det er bemærkelsesværdigt, at de to perioder i de sidste 25 år, hvor arbejdsmarkedet har været mest i ubalance – 1986-87 med overophedet arbejdsmarked og første halvdel af 1990'erne med historisk høj ledighed – har været kendetegnet ved, at den skønnede strukturledighed signifikant har afvejet fra den faktiske. I 1986-87 var den strukturelle ledighed klart højere end den faktiske, mens det modsatte var tilfældet i første halvdel af 1990'erne, jf. figur III.26.

Strukturforbedringer især i 1990'erne	Skønnet for den strukturelle ledighed bekræfter, at der er sket forbedringer af arbejdsmarkedets funktionsmåde, om end hovedparten af ændringerne ifølge denne indikator tilsyneladende er sket i sidste halvdel af 1990'erne.
Tre forklaringer på bedre strukturer på arbejdsmarkedet	<p>Normalt fremføres tre delvist supplerende forklaringer på forbedrede strukturer på arbejdsmarkedet siden midten af 1990'erne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformen af den aktive arbejdsmarkedspolitik samt øget økonomisk tilskyndelse til at være i beskæftigelse frem for at modtage offentlige overførsler • Globalisering, dvs. øget åbenhed over for strømme af varer, investeringer og arbejdskraft over landegrænserne • Mere decentral løndannelse på det danske arbejdsmarked
Arbejdsmarkedsreformer – også efter år 2000?	Der har været en række tydelige stramninger af arbejdsmarkedspolitikken i løbet af 1990'erne, jf. afsnit III.2: Gradvis forkortelse af ydelsesperioden for forsikrede ledige til fire år, herunder bortfald af genoptjeningsretten ved aktivering, og indførelse af ret og pligt til aktivering. I retning af forbedrede strukturer efter år 2000 trækker en opstramning og mere effektiv håndhævelse af rådighedsreglerne for forsikrede ledige, samt en øget erhvervsretning af kontanthjælpsystemet.
Dagpenge og kontanthjælp er ikke fulgt med årslønnen	Reguleringen af offentlige overførsler, herunder dagpenge og kontanthjælp, sker som udgangspunkt i forhold til den generelle lønudvikling, jf. satsreguleringsloven vedtaget i 1990. ⁴¹ Ved opgørelsen af satsreguleringsprocenten tages udgangspunkt i stigningen i årslønnen to år tidligere i henhold til DA's strukturstatistik. Der foretages en række korrektioner i forhold til statistikens bruttolønsbegreb, der betyder, at stigningen i overførselsindkomster til den enkelte er mindre end stigningen i bruttolønsbegrebet, jf. Det Økonomiske Råd (2005). Korrektionerne tager højde for ændringer i bl.a. arbejdsgiverbidraget, arbejdsgiveradmini-

41) Loven er siden ændret, bl.a. for at præcisere forudsætningerne, jf. lov nr. 373 af 28. maj 2003.

strerede pensionsindbetalinger og ændringer i forholdet mellem antallet af arbejdere og funktionærer. Endvidere afsættes normalt 0,3 pct. af reguleringen til den såkaldte satsreguleringspulje.⁴² Siden 1995 er dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad, som den måles i den makroøkonomiske model SMEC, derfor reduceret med over 10 pct., jf. figur III.28.⁴³

Figur III.28 *Dagpengenes kompensationsgrad*



Anm.: Kompensationsgraden er forholdet mellem bruttoårslønnen for en privatansat – dvs. inklusive pension, genetillæg samt betaling for ferie og søgnehelldage – og de gennemsnitlige dagpenge pr. forsikret helårsledig.

Kilde: SMEC's databank.

- 42) Satsreguleringspuljen anvendes i forbindelse med finansloven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for at forbedre vilkårene for modtagere af overførselsindkomster og svage grupper.
- 43) Reduktionen i dagpengenes kompensationsgrad bliver mindre, hvis der i stedet for et før-skat indkomstmål anvendes et efter-skat mål. Dette skyldes det progressive danske indkomstskattesystem. Ligeledes vil ækvivalering af disponible indkomster, dvs. omfordeling inden for husstanden, kunne trække i samme retning, jf. Det Økonomiske Råd (2006b).

Andre mål viser også fald i kompensationsgrad

Der findes ikke en objektivt korrekt måde at regulere indkomstoverførslerne i forhold til lønudviklingen på arbejdsmarkedet, jf. diskussionen i Det Økonomiske Råd (2005). En række andre mål for kompensationsgraden viser dog et lignende eller større fald, jf. Finansministeriet (2004) og LO (2006a).⁴⁴ Fælles for disse mål og målet for kompensationsgraden i figur III.28 er, at opbygningen af arbejdsmarkeds-pensionerne er den væsentligste årsag til faldet i kompensationsgraden. Den beskrevne udvikling fremmer lønmoderation og gør det økonomisk mere attraktivt at være beskæftiget end at være ledig – grupper af lavtlønnede har dog stadig en høj kompensationsgrad. Prisen for disse strukturforbedringer er en lavere vækst i levestandarden for især langvarigt ledige.

Globalisering og konkurrence lægger bånd på dansk løndannelse

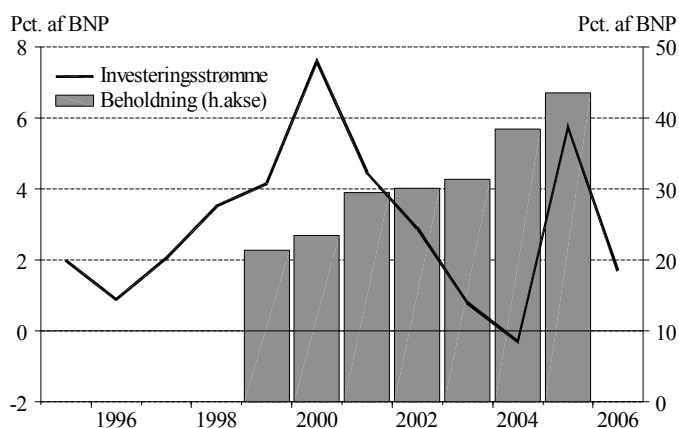
Øget international integration påvirker det danske arbejdsmarked via ændrede konkurrenceforhold på varemarkedet samt bedre muligheder for at outsource arbejdsopgaver og generelt at flytte økonomisk aktivitet over landegrænserne. Disse forhold trækker i retning af at øge arbejdskraftefterspørgslens lønfølsomhed, hvilket i højere grad binder den indenlandske løn til at følge lønningerne hos samhandels-partnerne, jf. Andersen mfl. (2000).

Kan konsekvenser for arbejdsmarkedet påvises?

Der hersker ikke tvivl om, at den danske økonomi i stadig højere grad integreres i den globale økonomi målt ved strømme af varer og tjenesteydelser samt investeringer over landegrænserne, jf. figur III.29 og III.30. Endvidere er der i de senere år sket en markant stigning – dog fra et lavt niveau – i antallet af personer fra især Sverige, Tyskland og Polen, der arbejder i Danmark, jf. neden for. Der er to tilgange, der fokuserer på hhv. måling af lønkonvergens og arbejdskraftefterspørgslens lønfølsomhed, til påvisning af, at arbejdsmarkedet påvirkes som forudsagt oven for.

44) I LO (2006a) præsenteres mål for kompensationsgraden startende i 1980. Faldet i kompensationsgraden har gjort sig gældende i stort set hele perioden, dvs. også før satsreguleringslovens ikrafttrædelse.

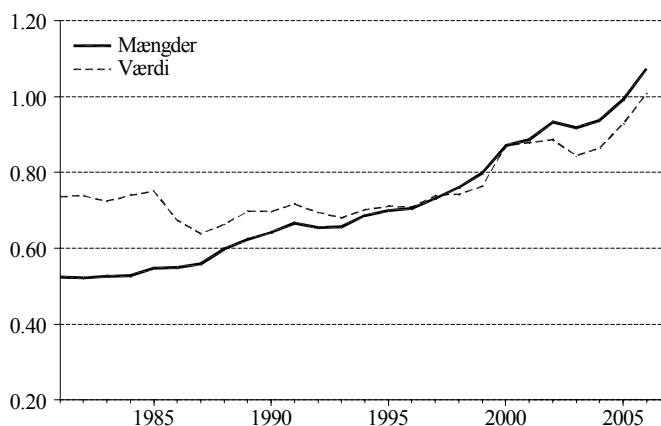
Figur III.29 Direkte investeringer over landegrænser og beholdninger af direkte investeringer



Anm.: Såvel direkte investeringer som beholdningerne heraf er opgjort som et simpelt gennemsnit af indgående og udgående investeringer hhv. et simpelt gennemsnit af beholdningen af danske investeringer i udlandet og udenlandske investeringer i Danmark. Omvurderinger af beholdninger er en mulig forklaring på, at ændringer i beholdningerne afviger fra investeringerne. Der er kun data for beholdning for 1999-2005.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Figur III.30 Samlet import og eksport i forhold til BNP



Kilde: ADAM's databank.

Direkte måling af lønkonvergens	Niveauet for de nominelle lønninger er konvergeret i perioden 1973-98 for EU-15 landene eksklusive Luxembourg og Portugal, jf. Andersen mfl. (2000). Ligeledes samvarierer især lønningerne mellem lande med stor indbyrdes samhandel. Forfatterne er omhyggelige med at gøre opmærksomme på, at konvergensen i lønningerne sker gradvist og i moderat tempo.
Ingen danske undersøgelser af lønnens påvirkning af efterspørgslen efter arbejdskraft	Der findes ingen danske undersøgelser af arbejdskraftefterspørgslen lønfølsomhed. Der findes imidlertid en lang række internationale forskningsbidrag, som efterlader et lidt blandet billede. I USA er lønfølsomheden steget for efterspørgslen efter arbejdere i fremstillingsvirksomheder i perioden 1958-91, jf. Slaughter (2001). For Tyskland og Storbritannien er der tegn på, at efterspørgslen efter arbejdskraft er blevet mere elastisk som følge af, at investeringernes omkostningsfølsomhed er øget, jf. Hatzius (2000). For italiensk fremstillingsvirksomhed er der indikationer af en negativ sammenhæng mellem globalisering og arbejdskraftefterspørgselselasticiteter, jf. Faini mfl. (1999). For Tyskland, Storbritannien og USA vokser de numeriske elasticiteter over tid, mens elasticiteterne er reduceret i Italien, Japan og Spanien, jf. Bruno mfl. (2003). Ovennævnte undersøgelser fokuserer på den tidsmæssige udvikling i elasticiteter i industrialiserede lande. ⁴⁵
Bidrag fra globalisering	Selvom de empiriske undersøgelser således ikke giver et helt entydigt billede af globaliseringens konsekvenser for arbejdsmarkedets funktion, konkluderes – med støtte i Andersen mfl. (2000) – at globaliseringen i et vist omfang har disciplineret løndannelsen i de senere år.
Decentralisering af overenskomstforhandlingerne	Det tredje vigtige element i løndannelsen er rammerne for overenskomstforhandlingerne. Siden slutningen af 1980'erne er mange overenskomstområder gradvist overgået fra normallønssystemet til minimalløns- og mindstebetalings-

45) En anden tilgang er at undersøge konsekvensen af skift i handelsregimer, typisk dereguleringer, i mindre udviklede lande. Dereguleringer i Indien har øget arbejdskraftens lønelasticitet, jf. Hasan mfl. (2003), mens Krishna mfl. (2001) på tyrkiske data ikke kan afsløre tilsvarende konsekvenser.

systemet samt især lønsystemer uden sats, jf. tabel III.19. Under normallønssystemet fastsættes lønsatsen udelukkende ved de centrale overenskomstforhandlinger, og der foregår ingen efterfølgende lønforhandlinger på lokalt plan. Der kan dog forekomme forskellige former for personlige tillæg, men i praksis må der dog forventes en begrænset spredning mellem den faktiske løn og den centralt fastsatte løn. Minimalløns- og mindstebetalingssystemet er varianter af et todelt forhandlingssystem, der indeholder både centrale og decentrale elementer. Selve overenskomsten lægger en bundgrænse for lønmodtagernes personlige løn, og der er ret til lokale lønforhandlinger en gang om året – med mindre andet aftales. Dette betyder, at virksomhedsspecifikke forhold relativt hurtigt kan slå igennem på lønnen.⁴⁶ Lønsystemer uden sats repræsenterer den højeste grad af decentralisering på det danske arbejdsmarked, da overenskomsten ikke fastlægger nogen mindstesats, og den enkelte lønmodtagers løn bestemmes derfor på virksomhedsniveau.

46) En principiel forskel mellem minimalløns- og mindstebetalingssatsområdet er, at minimallønsområdet fastlægger en egentlig grundløn, hvortil kommer eventuelle personlige tillæg, der ikke er overenskomstfastsatte. Mindstebetalingssatsen er derimod udtryk for et garanteret minimum for den samlede løn og er således ikke en grundløn.

Tabel III.19 Lønssystemer på DA/LO-området

	1989	1991	1993	1995	1997	2000	2004
	-----			Pct.	-----		
Normalløn	34	19	16	16	16	15	16
Minimalløn	32	37	13	12	21	23	27
Mindstebetaling	30	40	67	61	46	44	35
Uden sats	4	4	4	11	17	20	22

Kilde: Diverse udgaver af DA's Arbejdsmarkedsrapport.

**Decentralisering
kan påvirke både
lønniveau og
-spredning**

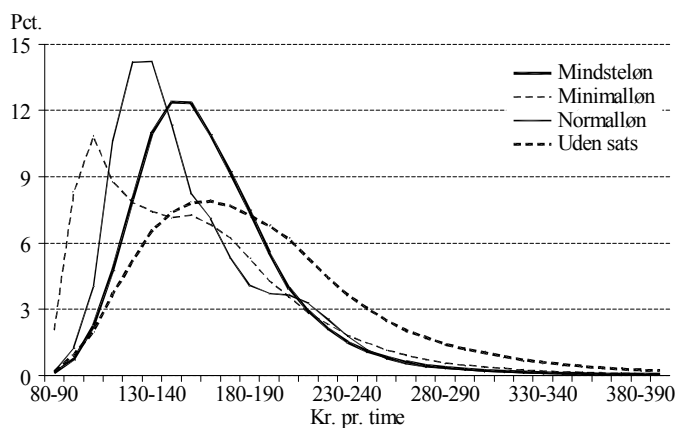
Det kan have væsentlig indflydelse på løndannelsen, at overenskomstforhandlingerne i højere grad foregår decentralt på den enkelte virksomhed end centralt mellem lønmodtagernes og arbejdsgivernes organisationer.⁴⁷ Årsagen er, at centraliseringsgraden kan påvirke størrelsen af den lønpræmie, som fagforeningerne foranlediger, jf. Calmfors og Driffil (1988). Hvis forhandlingerne foregår helt decentralt eller helt centralt, er lønpræmien lille, men den er stor, hvis forhandlingerne foregår på brancheniveau.⁴⁸ Lønssystemerne kan ligeledes have indflydelse på lønspredningen, da det må antages, at øget decentralisering medfører større lønspredning.

- 47) Ved at flytte en større del af lønforhandlingerne ud på virksomhedsniveau får tillidsmandsinstitutionen en vigtigere rolle på en lang række virksomheder. Dette understreges af, at der ved de netop afsluttede overenskomstforhandlinger er åbnet op for særlige vederlag til tillidsrepræsentanter på visse områder.
- 48) Centrale fagforeninger handler ud fra, at lønstigningerne i høj grad overvælttes i forbrugerpriserne, mens udgangspunktet for helt decentrale forhandlinger er, at den enkelte virksomhed ikke kan overvælte lokale lønstigninger i priserne. I ingen af situationerne er der nogen nævneværdig lønpræmie i løndannelsen. Dette vil der til gengæld være, hvis lønningerne forhandles på sektor- og brancheniveau, idet branchevise lønstigninger kun delvist slår ud i forbrugerpriserne, samtidig med at omkostningerne i betydelig grad kan overvælttes i priserne.

**Tal for lønninger
skal korrigeres for
lønmodtagernes og
virksomhedernes
karakteristika**

Ved at betragte timelønsfordelingen for de fire overenskomstområder får man ikke præcis indsigt i, hvilken betydning de enkelte områder har for lønnens niveau og spredning, jf. figur III.31. Normallønsområdet har sammen med minimallønsområdet den mindste gennemsnits- og medianløn, mens området uden sats er præget af de højeste timelønninger. Der er en tendens til, at spredningen inden for normallønsområdet er mindre end for de andre områder. En analyse på de ukorrigerede timelønninger er dog misvisende, da der skal korrigeres for forskelle i lønmodtagernes, virksomhedernes og ansættelsesforholdets karakteristika, der har betydning for aflønningen. Det er typisk uddannelse, arbejdsfunktion, køn, erhvervs erfaring, virksomhedsanciennitet, branche mv. Herefter er det muligt at vurdere betydningen af overenskomstområdet.

Figur III.31 Timelønsfordeling for overenskomstområder på DA/LO-området, 1997-2005



Anm.: Lønbegrebet er smalfortjeneste, og timelønningerne er opgjort i 2000-priser.

Kilde: Theilmann (2007) på baggrund af DA's lønstatistik.

**Decentralisering
mindsker
lønniveauet og øger
spredningen**

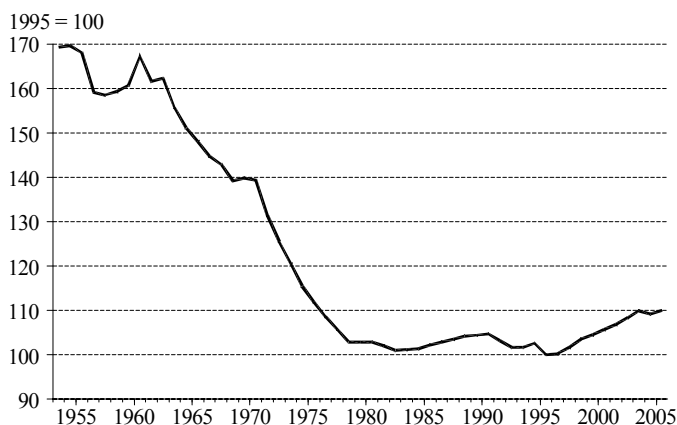
En ny undersøgelse korrigerer for disse forhold og finder, at normallønsområdet har et højere lønniveau og en mindre lønspredning end områderne med decentrale forhandlinger, jf. Theilmann (2007).⁴⁹ For lønniveauets vedkommende ligger de decentrale områder mellem 1 og 4 pct. under normallønsområdet. Årsagen til, at de ukorrigerede lønninger er lavere for normallønsområdet end for de decentrale områder er bl.a., forskelle i branchetilknytning, erfaring og uddannelsesniveau. Den større lønspredning på de decentrale områder og disse områders øgede udbredelse afspejles også i DA's lønstatistik. Lønspredningen er øget 10 pct. siden 1995, hvilket ikke er uvæsentligt, jf. figur III.32. Det skal imidlertid holdes op mod, at lønspredningen blev reduceret fra indeks 170 til 100 fra midten af 1950'erne og frem til 1980.

**Bedre strukturer
og lavere ledighed**

Øget lønspredning kan sikre bedre overensstemmelse mellem lønmodtagernes produktivitet og aflønning. Mulighederne for bedre match på arbejdsmarkedet bidrager til reduceret ledighed. Lavere lønniveau medvirker ligeledes til lavere ledighed ved at øge efterspørgslen efter arbejdskraft. De numeriske størrelser af de påviste effekter inden for de seneste ti år er dog ikke dramatiske.

49) Et andet studie, jf. Plasman mfl. (2006), finder samme resultat for lønspredningen som Theilmann (2007), men det modsatte resultat for decentraliseringens påvirkning af lønnens niveau, dvs. øget løn. Plasman mfl. (2006) betragter dog en tidligere periode og har ikke adgang til så detaljerede data.

Figur III.32 Lønspredning for lønmodtagere



Anm.: I figuren indgår lønmodtagere på DA-området, som ikke er ledere, medarbejdere med særligt ansvar, elever eller unge. Der er databrud i 1992-1993, da kilden til og med 1992 er DA's Arbejderlønsstatistik, og fra og med 1993 er kilden DA's Strukturstatistik.

Kilde: DA's Arbejderlønsstatistik og Strukturstatistik.

Belæg for fald i strukturledighed

Sammenfattende kan det fastslås, at der er belæg for et fald i strukturledigheden efter år 2000. Bidragene hertil er de samme, som forklarer faldet i strukturledigheden i 1990'erne: Arbejdsmarkedsreformer, globalisering og decentralisering af løndannelsen.

Hvordan kan arbejdsstyrken udvides?

Arbejdsudbuddets determinanter

Arbejdsudbuddet afhænger både af antallet af personer, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, og af den gennemsnitlige arbejdstid pr. person. Den effektive arbejdstid afhænger ud over arbejdstiden også af sygdom og andet fravær.

Arbejdsudbud fra udlandet

En relativt ny dimension af globaliseringen er, at arbejdsstyrken i Danmark udvides med pendlere og tilflyttere fra vore nabolande – især Sverige, Tyskland og Østeuropa. Det er dog ikke nyt, at udlændinge arbejder i Danmark, og at danskere arbejder i kortere eller længere perioder i udlandet, jf. f.eks. Det Økonomiske Råd (2001) og Dansk Arbejdsgiverforening (2006).

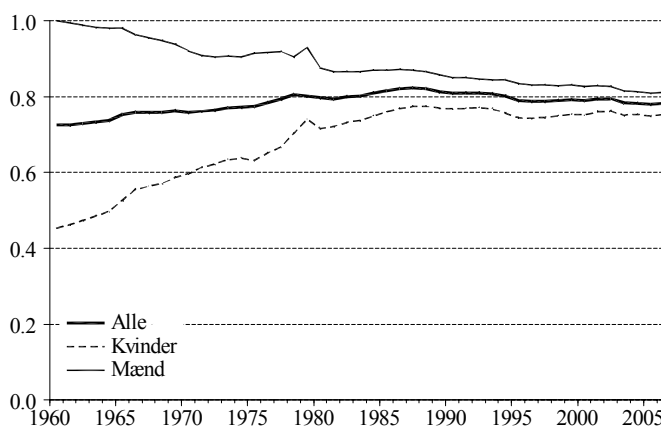
Erhvervsfrekvensen faldende siden 1990

Antallet af personer i arbejdsstyrken sættes ofte i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder, hvilket benævnes erhvervsfrekvensen. Erhvervsfrekvensen er steget frem til ca. 1990, hvorefter den er faldet svagt, jf. figur III.33. Faldet sættes i relief af, at det er sket i en periode med gode beskæftigelsesmuligheder. Normalt antages det, at flere melder sig i arbejdsstyrken, når beskæftigelsen er høj.

Kvinder arbejder mere ude

Erhvervsfrekvensen har siden 1960 udviklet sig vidt forskelligt for mænd og kvinder. Mens den for mænd er faldet fra næsten 100 pct. til ca. 80 pct., er den for kvinder steget fra 45 til 75 pct. For begge køn er der dog sket et svagt fald siden 1990.

Figur III.33 *Summarisk erhvervsfrekvens*



Anm.: Den summariske erhvervsfrekvens angiver personer i arbejdsstyrken delt med antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Tallene er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), som omfatter personer bosiddende i landet. Hertil kommer bidrag til arbejdsstyrken fra bl.a. udlandet, jf. diskussionen knyttet til figur I.20.

Kilde: Velfærdskommissionen (2006) og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Øget velstand og opbygning af velfærdssamfund

Kvindernes øgede erhvervsfrekvens kan bl.a. skyldes opbygningen af velfærdssamfundet, som har gjort, at pasnings- og plejegrupper, der tidligere lå i hjemmet, er over-

taget af den offentlige sektor. Den generelle tendens til faldende erhvervsfrekvens siden 1990 skyldes bl.a. øget anvendelse af en række tilbagetrækningsordninger før folkepensionsalderen, f.eks. efterløn og førtidspension. Endvidere betyder den betydelige udvidelse af uddannelsessystemet i perioden, at unge kommer senere ud på arbejdsmarkedet.

Flere modtagere af overførsler

Aspekter af udbygningen af velfærdssamfundet kan illustreres i tabel III.20. I 1960 var der godt 600.000 personer, der modtog indkomsterstøttede ydelser, hvilket er steget til 1,6 mio. personer i 2005. Hvis der ses bort fra modtagere af folkepension, er stigningen fra knap 200.000 til godt 800.000. Den største forøgelse i antallet af modtagere af indkomstoverførsler fandt sted i perioden 1960-80. I denne periode blev nye ydelser indført, f.eks. efterlønnen i 1979. Ligeledes er overgangsydelses- og orlovsordninger blevet indført, men de er nu helt eller delvist afviklet.

Målrettede indkomstoverførsler steget kraftigt

Der har også været en betydelig stigning i antallet af modtagere af målrettede indkomstoverførsler. Antallet af modtagere af boligsikring og boligydelse er således mere end fordoblet siden 1980, og antallet af personer, der modtager statens uddannelsesstøtte, er over 2½ gang større nu end i 1980.

Tabel III.20 Modtagere af offentlige indkomstoverførsler

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
	----- 1.000 helårspersoner -----					
Folkepension	468	582	683	706	701	772
Førtidspension	103	205	172	245	258	247
Efterløn og overgangsydelse	-	-	54	94	181	166
Arbejdsløshedsdagpenge	31	24	152	211	123	127
Kontanthjælp og revalidering	39	41	107	137	117	117
Sygedagpenge	10	28	54	42	54	69
Barseldagpenge	2	9	16	32	34	55
Aktivering ^{a)}	-	-	19	74	70	44
Orlov	-	-	-	-	24	4
Indkomsterstattende overførsler i alt	653	889	1.257	1.540	1.562	1.601
	----- 1.000 børn -----					
Børnefamilieydelse, børnetilskud mv.	-	1.055	1.241	1.276	1.371	1.449
	----- 1.000 husstande -----					
Boligsikring og boligydelse	-	238	240	426	504	528
	----- 1.000 personer -----					
Statens uddannelsesstøtte	-	-	123	182	295	314
Befolkning	4.581	4.929	5.123	5.140	5.340	5.434
Befolkning, 15-64 år	2.923	3.160	3.306	3.454	3.558	3.581

a) Omfatter AF- og kommunalaktivering.

Anm.: Opgørelsesprincipperne i tabellen afviger fra tabel III.1, hvorfor tallene ikke stemmer helt overens.

Kilde: ADAM's databank, Statistisk Tiårsoversigt, Statistisk Årbog, Statistiske Efterretninger og egne beregninger.

Modtagere af overførsler i og uden for arbejdsstyrken

En række modtagere af indkomsterstattende ydelser er allerede tæt på arbejdsmarkedet, f.eks. modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere samt aktiverede og personer i jobtræning. Mulighederne for at få en større andel af disse i beskæftigelse diskuteres i afsnit III.8. En stor gruppe af de 15-64-årige, der modtager offentlige indkomstoverførsler, er længere væk fra arbejdsmarkedet, fordi de:

- Er syge (knap 70.000 personer) eller er på barselsorlov (55.000 personer)
- Har nedsat erhvervsevne og modtager førtidspension (knap 250.000 personer)
- Har sociale problemer ud over ledighed og modtager kontanthjælp og revalidering (knap 120.000 personer)
- Har valgt at trække sig frivilligt tilbage på efterlønsordningen (godt 160.000 personer)

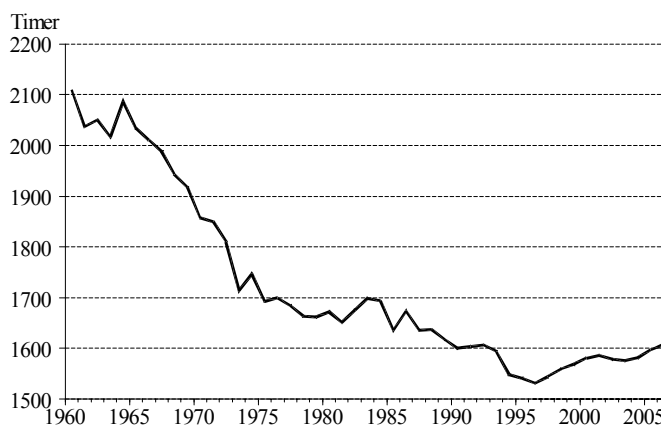
Efterlønsmodtagere har gode forudsætninger for at arbejde

Blandt disse grupper har modtagere af efterløn utvivlsomt de bedste helbredsmæssige og kvalifikationsmæssige forudsætninger for at være i beskæftigelse, jf. Det Økonomiske Råd (2005) og Velfærdskommissionen (2006). 2/3 af efterlønsmodtagerne kommer direkte fra beskæftigelse, og efterlønsmodtagernes gennemsnitlige forbrug af sundhedsydelser og medicin er tæt på forbruget blandt de beskæftigede i aldersgruppen over 60 år. Mulighederne for at få flere over 60 år til at fortsætte på arbejdsmarkedet diskuteres i afsnit III.8.

Arbejdstiden pr. person er faldet kraftigt siden 1960

Arbejdstiden pr. beskæftiget er faldet kraftigt fra 1960 og frem til i dag fra knap 2.100 timer til godt 1.600 timer om året, jf. figur III.34. En mulig forklaring på dette er, at en del af velstandsstigningen omsættes til øget fritid (indkomsteffekt). En anden mulig forklaring er, at stigende marginalsatter i perioden har gjort valget af fritid mere attraktivt (substitutionseffekt).

Figur III.34 Årlig arbejdstid pr. beskæftiget siden 1960



Anm.: Der er databrud i 1995.

Kilde: Velfærdskommissionen (2006) og nationalregnskabet.

Vækst i timetallet siden 1995

Faldet i timetallet er stoppet fra midten af 1990'erne, og der kan endda konstateres en stigning efterfølgende. I perioden 1995-2005 er arbejdstiden pr. beskæftiget steget med knap 60 timer svarende til mere end 3,6 pct., jf. tabel III.21. Det svarer til en vækst i arbejdsstyrken på ca. 100.000 personer.

Tabel III.21 Udvikling i gennemsnitlig årlig arbejdstid pr. beskæftiget

	Timer 2005	Absolut vækst 1995-2005	Relativ vækst 1995-2005
		---- Timer ----	---- Pct. ----
Nationalregnskabet			
Alle beskæftigede	1.597	56	3,6
Selvstændige	2.128	271	14,6
Lønmodtagere	1.561	46	3,0
Offentlig sektor	1.518	-11	-0,7
Privat sektor	1.631	85	5,5
Arbejdstidsregnskabet			
Alle beskæftigede	1.581	70	4,6
Offentlig sektor	1.494	5	0,3
Mænd	1.639	-37	-2,2
Kvinder	1.434	31	2,2
Privat sektor	1.619	99	6,5
Mænd	1.715	108	6,7
Kvinder	1.452	92	6,8

Anm.: Beskæftigede er ekskl. orlov. Nationalregnskabet og arbejdstidsregnskabet har forskellige opgørelsesmetoder, hvorfor niveau for og udvikling i arbejdstiden kan afvige lidt fra hinanden. Nationalregnskabet anses for den primære kilde, men der er arbejdstiden ikke fordelt på køn, hvorfor arbejdstidsregnskabet er brugt som kilde til kønsspecifikke opgørelser. Ved opgørelsen af arbejdstimer pr. beskæftiget henføres de beskæftigede til den branche, hvor de har deres hovedstilling, mens de præsterede arbejdstimer henføres til den branche, hvor arbejdet udføres. Hvis en person har et bijob i en anden branche end vedkommende har sin hovedstilling, vil vedkommende bidrage til at løfte det gennemsnitlige antal præsterede timer i den branche, hvor han har sit bijob. Dette forhold vurderes ikke at give anledning til systematiske fejlvurderinger.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Stor arbejdskraftreserve i den offentlige sektor

Det er bemærkelsesværdigt, at ansatte i den private sektor har haft en vækst i arbejdstiden på 85 timer i perioden, mens arbejdstiden i den offentlige sektor er faldet 11 timer. For gruppen af offentligt ansatte, som omfatter over 800.000 personer, kunne der være et betydeligt potentiale for at øge arbejdsudbuddet. Hvis de offentlig ansatte øgede deres timetal svarende til de privatansatte i perioden 1995-2005 –

en vækst på 5,5 pct. – kunne det øge arbejdsstyrken svarende til 45.000 heltidsbeskæftigede.⁵⁰

**Private erhverv
med øget timetal**

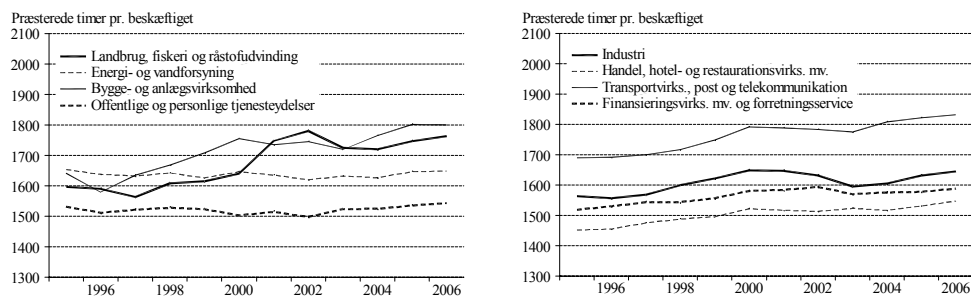
Timefremgangen i de private sektorer er især sket i erhverv med mange selvstændige og erhverv med udtalt mangel på arbejdskraft, f.eks. landbrug, fiskeri, transportvirksomhed samt bygge- og anlægsvirksomhed, jf. figur III.35.

**At påvise et
potentiale er lettere
end at realisere det**

En påvisning af et potentiale for, at en gruppe beskæftigede kan øge deres arbejdsudbud, har kun værdi, hvis det samtidig anvises, hvordan potentialet kan realiseres. Arbejdstiden for beskæftigede fastlægges i et komplekst samspil mellem mange forhold. Overenskomsterne fastlægger en normalarbejdstid, og i forhold hertil bestemmer den enkelte sin arbejdstid afhængigt af dels de muligheder for fleksibilitet, som overenskomsterne og lokalaftaler giver, dels den enkeltes præferencer og familiemæssige bindinger samt timelønnen efter skat. I afsnit III.8 tages disse forhold op.

50) Der er ligeledes en betydelig, hypotetisk arbejdskraftreserve på 15-20.000 personer i den offentlige sektor, hvis fraværet kan bringes ned på niveau med den private sektor, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2005). Skønnet er behæftet med usikkerhed, da der pt. ikke findes en fuldt dækkende statistik over sygefraværet i Danmark.

Figur III.35 Årlig arbejdstid pr. beskæftiget



Anm.: Som tabel III.21.

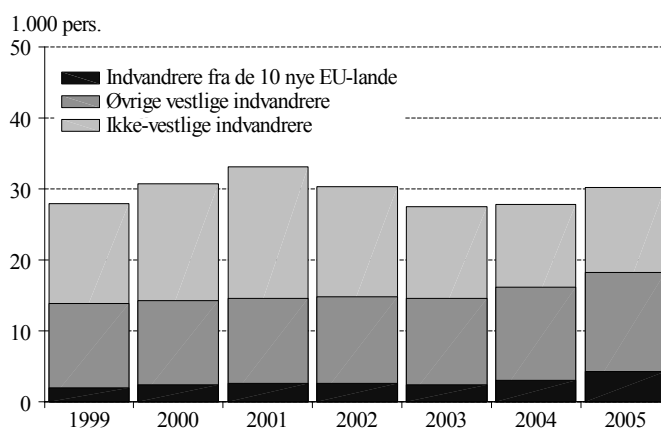
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Markant flere indvandrere kommer for at arbejde

Trods markante ændringer i udlændingepolitikken i 2002 er den samlede årlige indvandring ikke faldet i perioden 1999-2005, jf. figur III.36.⁵¹ Det afspejler dog en ændret sammensætning af indvandrernes oprindelse og baggrund. Færre kommer fra ikke-vestlige lande, og færre kommer som flygtninge eller familiesammenførte. Det betyder, at der kommer flere til landet for at arbejde eller studere. I 1999 indvandrede godt 5.000 personer for at arbejde, og det er steget til 11.000 i 2005. Dansk Arbejdsgiverforening har beregnet, at som følge af ændringen af især indvandringsmønstret kom der et positivt bidrag til arbejdsstyrken af vandringer til og fra Danmark i 2003, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2006). I 2000 var der et tab.

51) De følgende sider bygger på Dansk Arbejdsgiverforening (2006).

Figur III.36 Nytilkomne indvandreres geografiske oprindelse



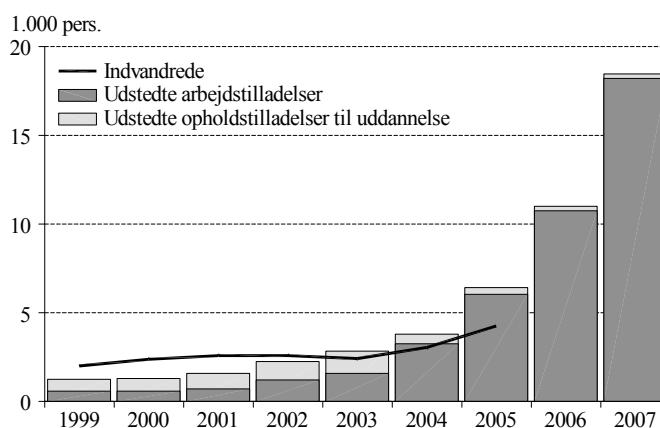
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Vandringer fra nye EU-lande giver job

En del af forklaringen skal findes i udvidelsen af EU med de østeuropæiske lande.⁵² Indvandringen fra de 10 nye EU-lande er mere end fordoblet fra 1999 til 2005, jf. figur III.37. Med udgangspunkt i væksten i de udstedte arbejdstilladelser steg indvandringen fra de nye EU-lande yderligere i 2006 til skønsmæssigt 8-10.000 personer. Den dramatiske vækst i antallet af arbejdstilladelser i de senere år er fortsat i 1. kvartal 2007. Hovedparten af østeuropæerne kommer fra Polen.

52) De nye medlemslande er Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

Figur III.37 Nytilkomne indvandrere fra de 10 nye EU-lande og udstedte arbejds- og opholdstilladelser til uddannelse



Anm.: Tallet for 2007 er baseret på tal for 1. kvartal 2007, som er opregnet til årsniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Pendling fra Tyskland og Sverige

Ud over indvandringen fra de østeuropæiske lande sker der en tilvækst i den danske arbejdsstyrke som følge af pendling fra Tyskland og Sverige. Siden åbningen af Øresundsbroen er pendlingen mellem Sverige og Danmark eksploderet, og ved indgangen til 2007 var der over 20.000 personer, som pendlede over Øresund for at arbejde i Danmark, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2006). Over halvdelen heraf er dog "udvandrede" danskere, der bosætter sig i Malmø og Syd-sverige for at arbejde i Danmark. Fra 1998 til 2003 er antallet af pendlere fra Tyskland til Danmark fordoblet, så det udgør 4.200 arbejdstagere. Stigningen er navnlig trukket af, at flere tyskere tager til Danmark for at arbejde.

Siden 2000 er der kommet 25.000 personer fra vore nabolande for at arbejde

Det vurderes med udgangspunkt i ovenstående diskussion, at siden år 2000 er antallet af svenskere, tyskere og østeuropæere, der arbejder i Danmark, øget med op til 25.000 personer. Heraf kommer ca. 15.000 fra Østeuropa, især Polen, ca. 8.000 fra Sverige og ca. 2.000 fra Tyskland.⁵³

53) Der er korrigeret for danskere bosat i Skåne, der arbejder i Danmark.

Personer fra Sverige og Tyskland pendler typisk på daglig basis, mens østeuropæere er i landet i kortere eller længere perioder.

**Importeret
arbejdskraft i
flaskehalse**

Denne arbejdskraft bidrager til, at den stærke vækst i efterspørgslen kan foregå uden kraftige lønstigninger, fordi den udenlandske arbejdskraft vil have en tendens til at blive ansat i erhverv med udtalt arbejdskraftmangel.

**Irland fik 40 gange
flere end Danmark,
Norge fik 6 gange
så mange**

Selvom antallet af østeuropæere, der kommer til Danmark, er kraftigt stigende, så er der lande i Europa, der i langt større grad tiltrækker udenlandsk arbejdskraft. Irland modtog i 2005 knap 40 gange så mange østeuropæere som Danmark sammenholdt med befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Norge udstedte i perioden 2004-06 godt 120.000 arbejdstilladelser til østeuropæere, mens Danmark i samme periode udstedte godt 21.000 tilladelser.

III.8 Sammenfatning og vurderinger

**Stærkt
arbejdsmarked har
international
opmærksomhed**

I udgangspunktet er det danske arbejdsmarked velfungerende, og ledigheden er tæt på et historisk lavpunkt på 100.000 personer. Mange lande søger derfor inspiration i den danske arbejdsmarkedsmodel og -politik, der ofte betegnes "flexicurity".

**Flexicurity:
Balance mellem
dagpenge,
opsigelsesvarsler og
aktiv arbejds-
markedspolitik**

Flexicurity-modellen er kendetegnet ved forholdsvis høj kompensation ved ledighed, et fleksibelt arbejdsmarked med lempelige regler for opsigelse og en høj jobmobilitet samt en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Den forsikring mod indkomsttab ved ledighed, der opnås ved de relativt høje dagpengeydelse, betyder, at arbejdstagerne accepterer fleksible ansættelsesformer. På den anden side mindsker høje dagpenge alt andet lige de lediges incitament til at finde arbejde. Til gengæld bidrager den aktive arbejdsmarkedspolitik – vejledning, jobanvisning, rådighedskrav og aktivering – til, at ledige personer kommer hurtigere tilbage i beskæftigelse. Ulempen ved flexicurity-systemet er, at mindstelønnen presses op og dermed også kravene til kvalifikationer hos de dårligst uddannede. Der er således en risiko for, at store grupper udelukkes fra arbejdsmarkedet.

Lav ledighed kræver bredere indsats

I kapitlet analyseres og diskuteres centrale elementer i den danske flexicurity-model, især aktivering, obligatoriske møder og vejledning, rådighedskrav og dagpengesystemet. Kapitlet indeholder både nye analyser og en opdatering af analyserne af aktiveringspolitikken i Det Økonomiske Råd (2002). Det nuværende høje niveau for beskæftigelsen øger behovet for at se bredere på mulighederne for at reducere ledigheden og øge arbejdsstyrken.

Justeringer af aktiv arbejdsmarkeds-politik og incitamenter til øget arbejdsudbud

Kapitlet leder frem til følgende anbefalinger:

- Uddannelsesaktivering bør yderligere målrettes og effektiviseres, da den nuværende udformning er dyr og historisk hverken har øget beskæftigelse eller indtjening for de aktiverede. Hvis forbedringer ikke er mulige, bør omfanget reduceres væsentligt
- Tidligere og mere intensiv vejlednings-, job-anvisnings- og overvågningsindsats anbefales, da dette har stor effekt på lediges muligheder og motivation for at komme i beskæftigelse
- Sagsbehandlerne bør anvende statistiske værktøjer i vurderingen af de lediges beskæftigelsespotentiale og af virkningen af forskellige indsatser
- Dagpengeperioden foreslås forkortet fra 4 til 2½ år
- Det fremtidige demografiske fald i arbejdsstyrken kan imødegås ved øget anvendelse af udenlandsk arbejdskraft, et skattefrit år til de 64-årige i beskæftigelse og mere fleksible overenskomster, der tillader øget arbejdstid for især offentligt ansatte

Underskud af aktivering, men stor variation

Analyserne i kapitlet viser et samfundsøkonomisk underskud af aktiveringspolitikken i 2001 på 3 mia. kr., jf. tabel III.22. Resultatet skyldes især, at uddannelsesaktivering giver et stort underskud, mens motivationseffekten bidrager positivt. Dette tyder på, at aktiveringen i 2001 ikke var dimensioneret hensigtsmæssigt.

“Flere i arbejde” er et skridt i den rigtige retning

Reformen “Flere i arbejde” har med virkning fra medio 2003 reduceret omfanget af især uddannelsesaktivering. Derfor vil den samfundsøkonomiske vurdering af aktivering i 2003 sandsynligvis være bedre end aktiveringen i 2001, selvom det endnu er for tidligt at sætte præcise tal på effek-

terne. De foreliggende analyser peger dog på behovet for ændringer i den aktive indsats, så de lediges beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder forbedres.

Uddannelses-aktivering hæmmer højtuddannedes løn og beskæftigelse

Et bemærkelsesværdigt resultat i afsnit III.4 er, at ledige med en videregående uddannelse i høj grad modtager uddannelsesaktivering, og at uddannelsesaktivering for denne gruppe påvirker beskæftigelse og lønindkomst negativt i de efterfølgende år. Uddannelsesaktivering til ledige, der kun har folkeskolen som uddannelsesmæssig baggrund, har derimod positiv indflydelse på løn og beskæftigelse efter nogle år. En mulig forklaring kan være, at uddannelsesaktivering af højtuddannede ledige ikke er tilstrækkeligt erhvervsrettet.

Uddannelses-aktivering bør opkvalificere ledige til beskæftigelse

Uddannelsesaktivering bør målrettes bedre mod at opkvalificere de ledige til beskæftigelse. Det betyder sandsynligvis, at tilbuddene i forhold til i dag skal have et større og mere målrettet fagligt indhold og i højere grad erhvervsrettes. Især for de dårligst kvalificerede ledige, deriblandt en del indvandrere med mangelfulde sprogkunderskaber, kan der være behov for uddannelser af længere varighed. Uddannelsesaktivering bør som udgangspunkt kun opretholdes for de grupper, hvor der kan påvises en positiv effekt for deltagerne efterfølgende beskæftigelse og indtjening.

Tabel III.22 Samfundsmæssig nettogevinst ved forskellige aktiveringsordninger for personer aktiveret i 2001

Privat jobtræning	Offentlig jobtræning	Uddannelses-aktivering	Anden aktivering	Motivations-effekt	I alt
----- Mia. 2005-kr. -----					
0,2	0,2	-4,9	-0,4	1,8	-3,0

Anm.: Analysen omfatter 18-50-årige personer, der var ledige i den første uge af 2001. Diskonteringsraten antages at være 3 pct., og finansieringen af udgifter med skatter antages at indebære et skatteforvridningstab svarende til 20 pct. af udgiften.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

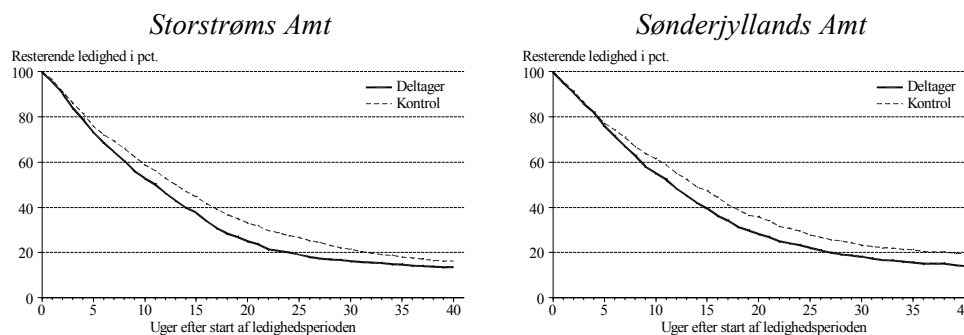
Betydelige motivationseffekter af aktivering	Analyserne viser betydelige motivationseffekter af aktivering svarende til en gennemsnitlig forkortelse af ledighedsperioden på knap en uge. Det er her vigtigt at bemærke, at denne effekt virker på mange flere ledige end de faktisk aktiverede, og at effekten indtræder inden aktivering. Derfor kan den ikke tilknyttes bestemte aktiveringstyper. Den samfundsøkonomiske gevinst ved motivationseffekten er knap 2 mia. kr., når man tager højde for sparede overførsler og øget produktion.
Fra sen aktivering til tidlige og intensive kontaktførelser	Undersøgelserne og diskussionen i kapitlet peger på ønskværdigheden af både en tidsmæssig og en indholdsmæssig forskydning af den aktive arbejdsmarkedspolitik. For det første bør den forholdsvis sene aktivering – i den nuværende konjunktursituation – i højere grad erstattes af en tidlig og intensiv indsats for at få de ledige tilbage i beskæftigelse. For det andet bør denne indsats i højere grad bestå i intensiv vejledning, jobanvisning, rådighedstest og om nødvendigt sanktioner.
Bedre funktionsdeling i den aktive arbejdsmarkedspolitik	I den nuværende aktive arbejdsmarkedspolitik opfylder aktivering i praksis to funktioner. På den ene side opkvalificerer aktiveringsforløbene de ledige til at komme i beskæftigelse, men denne effekt har vist sig ikke at kunne retfærdiggøre omkostningerne ved ordningen. På den anden side er aktiveringen en motiverende faktor for de lediges overgang til beskæftigelse, allerede inden selve aktiveringen. De gradvise stramminger over de seneste år i rådighedsreglerne indebærer en styrkelse af de administrative procedurer som motivationsinstrument, og analyserne beskrevet i afsnit III.6 dokumenterer deres effektivitet. Aktiveringsordningerne bør derfor i højere grad målrettes mod opkvalificering af svage ledige, mens især stærke lediges overgang til beskæftigelse bør styrkes gennem tidligere og mere intensive forløb med møder, vejledning og kontrol.
Forslag om tidlige og intensive forløb for ledige	Analyserne i kapitlet viser store effekter af obligatoriske møder, vejledning og rådighedsprøvning på lediges beskæftigelsesmuligheder. Eksperimentet “Hurtigt i gang” påviser store effekter af en tidlig og intensiv vejlednings- og overvågningsindsats på overgangen fra ledighed til beskæftigelse, jf. figur III.38, og analyser i kapitlet viser, at kontaktfø-

løb virker positivt på den lediges jobsøgning. Prisen herfor er lav i forhold til aktivering, og cost-benefit-analyser viser et samfundsøkonomisk overskud. På baggrund af disse erfaringer bør den danske arbejdsmarkedspolitik i højere udstrækning fokusere på intensive og tidlige forløb, hvor de ledige samtidig støttes og forpligtes i deres jobsøgning. Analyserne dokumenterer også, at opfølgningen af rådighedskrav med sanktioner øger overgangen til beskæftigelse betydeligt.

Vurdering af ledige og målretning af ledighedsindsats kan forbedres

Vurderingen af de lediges beskæftigelsesmuligheder og en efterfølgende målrettet vejlednings- og opkvalificeringsindsats er afgørende elementer i en velfungerende arbejdsmarkedspolitik. Analyserne sandsynliggør, at jobcentrenes indsats på disse områder kan forbedres.

Figur III.38 Ledighedsudvikling



Anm.: Deltagergruppen omfatter nyledige, der modtog en tidlig og intensiv vejlednings- og overvågningsindsats i forbindelse med forsøget "Hurtigt i gang" i Storstrøm og Sønderjyllands Amter i perioden november 2005 til februar 2006, mens kontrolgruppen omfatter nyledige i samme amter og periode, der fulgte det sædvanlige forløb ifølge gældende arbejdsmarkedsløvgivning. Fødselsdatoen afgjorde, om de nyledige endte i deltager- eller kontrolgruppen.

Kilde: Rosholm (2007).

Forbedret vurdering af ledige ved hjælp af statistiske værktøjer

Vurderingen af de lediges beskæftigelsesmuligheder kan forbedres ved anvendelse af statistiske modeller, der bygger på historiske sammenhænge mellem lediges karakteristika, indsatsen over for de ledige og den efterfølgende udvikling i beskæftigelsen. Danske og udenlandske analyser samt nylige praktiske forsøg har vist, at statistiske modeller af denne type i samspil med sagsbehandlerens vurderinger kan forbedre bedømmelsen af lediges beskæftigelsesmuligheder. Udviklingen og anvendelsen af sådanne værktøjer bør derfor opprioriteres.

Bedre målretning af opkvalificeringsforløb gennem statistiske værktøjer

Udenlandske studier har derudover påvist, at statistiske værktøjer kan bidrage til at placere ledige i de opkvalificerende forløb, som giver de bedste efterfølgende beskæftigelseschancer. Den dårlige samfundsøkonomi i uddannelsesaktivering understreger vigtigheden af, at opkvalificeringsforløb forbeholdes de ledige, hvis udsigt til beskæftigelse øges. Der bør derfor igangsættes grundige danske undersøgelser af, hvordan den omfattende viden fra administrative registre kan udnyttes til at forbedre de lediges placering i opkvalificeringsforløb.

Lang dagpengeperiode i Danmark

Kernen i flexicurity-modellen er, at arbejdstagerne accepterer fleksible afskedigelsesregler mod til gengæld at få en forholdsvis høj kompensation ved ledighed. Længden af dagpengeperioden er siden 1994 blevet nedsat fra syv til fire år med virkning fra 1. januar 2001. Dette er stadig betydeligt længere end den maksimale dagpengeperiode i de øvrige nordiske lande, hvor dagpengeperioden er mellem et og to år. Da 4-årsgrænsen blev indført, var ledigheden med 145.000 ledige væsentligt højere end i dag.

Nedre grænse for længden af dagpengeperioden

Omvendt er der også en nedre grænse for længden af dagpengeperioden. Hvis perioden er for kort til at give en reel sikring mod indkomstbortfald ved ledighed, vil arbejdstagerne sandsynligvis kræve bedre beskyttelse mod opsigelse. Da det danske a-kassesystem er frivilligt, skal der endvidere være en passende balance mellem a-kassebidrag og dagpengesikring for at sikre tilskyndelse til at være medlem. Et væsentligt supplerende økonomisk argument for at være medlem af en a-kasse er dog, at det giver mulighed for at

tilmelde sig efterlønsordningen, som er en lukrativ pensionsordning.

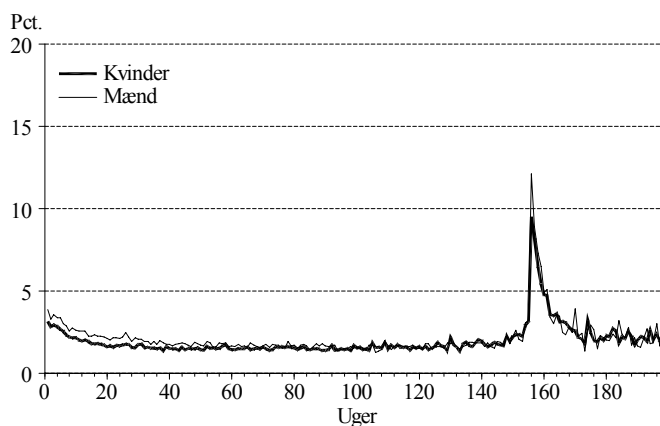
**Forslag om
at nedsætte
dagpengeperiode
til 2½ år**

Formandskabet foreslår at nedsætte dagpengeperioden fra 4 til 2½ år. Forslaget erstatter det element i velfærdsforliget, der indebærer omfattende aktivering efter 2½ års ledighed, jf. afsnit III.2. Som påvist oven for er aktivering ofte et dyrt og ineffektivt instrument i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det vurderes, at forkortelsen fastholder sikringselementet i den danske arbejdsmarkedsmodel og stadig gør det attraktivt at være medlem af en a-kasse. Det vigtigste argument er imidlertid, at forslaget kan få flere ledige i arbejde, da udløb af dagpengeperioden har en stærk incitaments-effekt. Samtidig er det forholdsvis få personer, der berøres.

**Kortere dagpenge-
periode øger
søgeintensitet og
jobmuligheder**

De allerfleste ledige er kun ledige i en kort tidsperiode. Det faktiske antal ledige, der berøres af en forkortelse af dagpengeperioden, er 21.600 personer, og størstedelen af disse personer må forventes at finde beskæftigelse inden udløbet af den afkortede dagpengeperiode. Ledige tæt på ophør af dagpengeperioden har en markant forøget afgang til beskæftigelse, jf. figur III.39. Den ugentlige sandsynlighed for at forlade ledighed øges fra 2 pct. til 10-12 pct. Det er utvivlsomt forventningen om ydelsesnedgangen ved ophør af dagpengeperioden, der øger søgeintensiteten og dermed forbedrer beskæftigelsesmulighederne. Ligeledes kan a-kassen og AF være fokuseret på at yde særlig støtte til ledige, der er tæt på at miste retten til dagpenge. En forkortet dagpengeperiode vil også have en stærk incitaments-effekt for ledige i et tidligere stadie af ledighedsforløbet.

Figur III.39 Afgang fra ledighed/aktivering til selvforsørgelse i de sidste tre år med dagpengere, for 2000-06



Anm.: Opgørelsen omfatter 30-49-årige forsikrede ledige, der påbegynder deres aktivperiode mellem uge 1, år 2000, og uge 50, år 2006. Godt 178.000 personer indgår i opgørelsen. Ledige, der overgår til førtidspension, skånejob eller dør, sorteres fra. Afgang til selvforsørgelse defineres som fire på hinanden følgende uger uden offentlig forsørgelse eller SU.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

**Strukturel ledighed
reduceres med
35.000 personer**

Det vurderes, at forslagene kan reducere ledigheden varigt med ca. 35.000 personer svarende til godt 1 pct. af arbejdsstyrken. Effekterne kan med en vis usikkerhed opgøres som følger:

- Forkortelse af dagpengeperioden skønnes – med udgangspunkt i antallet af ledige med 2½-4 års ledighed – at mindske ledigheden med ca. 15.000 personer
- En tidligere og mere intensiv indsats for ledige vurderes – med udgangspunkt i erfaringerne fra de regionale forsøg “Hurtigt i gang” – at reducere ledigheden med ca. 15.000 personer
- Bedre målretning og erhvervsretning af uddannelsesaktivering antages at kunne reducere ledigheden med 5.000 personer

9 mia. kr. til øgede offentlige udgifter eller skattelettelser

Dette betyder imidlertid ikke, at ledigheden permanent kan komme ret meget længere ned end niveauet i dag, hvor ledigheden er ca. 35.000 personer under det strukturelle niveau. Faldet i den strukturelle ledighed indebærer dog, at de offentlige finanser varigt forbedres med ca. 9 mia. kr., hvilket vil muliggøre lavere skatter eller højere offentlige udgifter i forhold til en situation, hvor de foreslåede reformer ikke gennemføres.

Kan arbejdsstyrken øges?

I en længere tidshorisont kommer arbejdsstyrken – både antallet af personer og arbejdstiden pr. person – i fokus. Det forventede fald i arbejdsstyrken på 80.000 personer frem mod 2020 bliver en kraftig begrænsning på dansk økonomi. Dette gælder ikke kun for erhvervslivets produktion, men også for mulighederne for at erstatte den store gruppe af ældre offentligt ansatte inden for centrale velfærdsområder, der står over for at skulle trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

For given pensionsalder er der tre mulige kilder til at øge arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen:

- Antallet af personer i den erhvervsdygtige alder uden for arbejdsstyrken reduceres
- Antal præsterede arbejdstimer pr. beskæftiget øges
- Flere udlændinge kommer til landet og får arbejde

Efterlønsmodtagere har gode forudsætninger for at arbejde

I afsnit III.7 ses nærmere på grupper af 18-64-årige uden for arbejdsstyrken på offentlig forsørgelse. Blandt disse grupper har modtagere af efterløn i gennemsnit de bedste helbredsmæssige og kvalifikationsmæssige forudsætninger for at være i beskæftigelse. 2/3 af efterlønsmodtagerne kommer direkte fra beskæftigelse, og efterlønsmodtagernes helbredstilstand, målt ved det gennemsnitlige forbrug af sundhedsydelser og medicin, er tæt på helbredstilstanden for de beskæftigede i aldersgruppen over 60 år.

Hvordan fastholdes ældre på arbejdsmarkedet?

Velfærdsforliget fastholder en 5-årig efterlønsperiode som en rettighed. Selvom efterlønsordningen indebærer en tilskyndelse til at udsætte tilbagetrækningen til det 62. år eller senere, bør man overveje at øge den økonomiske tilskyndelse for ældre til at forblive på arbejdsmarkedet.

Skattefrit år til 64-årige	Formandskabet foreslår et forhøjet beskæftigelsesfradrag til ældre. Forslaget indebærer, at alle 64-årige i beskæftigelse, der har været beskæftigede i de foregående fire år, får et "skattefrit år" svarende til en skattelettelse på maksimalt 100.000 kr.
Et skattefrit år er selvfinansierende ved begrænset beskæftigelseseffekt	Formandskabet har ikke foretaget præcise vurderinger af forslagens mulige konsekvenser. Der er ca. 6.000 personer, der går på efterløn som 62-årige. Hvis alle disse personer, som følge af forslaget om et skattefrit år, udkød deres tilbagetrækning til det 65. år, ville det udløse en merbeskæftigelse på i alt 18.000 personer for de tre årgange. Selv om forslagens beskæftigelseseffekt kun bliver knap 1/3 heraf – 5.000 personer i alt svarende til 1.700 personer pr. årgang – er det selvfinansierende i forhold til de offentlige finanser, jf. bilag III.6. Dette afspejler de betydelige samfundsøkonomiske omkostninger ved efterlønsordningen.
God timing af skattelettelse	Formandskabet har tidligere advaret mod ufinansierede skattelettelser i den nuværende konjunktursituation. Den foreslåede skattelettelse udmærker sig imidlertid ved, at de gunstige udbudseffekter – øget arbejdsudbud i perioden 2008-09 fra de 62-63-årige og muligvis også fra de 60-61-årige – kommer før skattelettelsen til beskæftigede personer, der i løbet af 2010 fylder 64 år. ⁵⁴
Forslag afbøder effekt af efterløn	Forslaget afbøder de negative virkninger på arbejdsstyrken af efterlønsordningen. Formandskabet har tidligere foreslået efterlønsordningen afskaffet, men konstaterer, at dette efter indgåelsen af velfærdsforliget i juni 2006 ikke er politisk realistisk i en overskuelig fremtid. Det er i denne sammenhæng, forslaget om forhøjet beskæftigelsesfradrag for de ældre skal ses.
Stor stigning i arbejdstiden for nogle grupper	Antal præsterede arbejdstimer pr. beskæftiget er steget i mange sektorer i økonomien siden opsvinget i midten af 1990'erne. Fremgangen på knap 60 timer pr. beskæftiget om året svarer til en udvidelse af arbejdsstyrken på næsten

54) Argumentationen bygger på, at forslaget indføres pr. 1. januar 2008, og at skattefritagelsen første gang gives til personer, der fylder 64 år i løbet af 2010, og som opfylder det beskrevne beskæftigelseskrav.

100.000 personer. Fremgangen er koncentreret om erhverv med mange selvstændige og erhverv med udtalt arbejdskraftmangel, f.eks. landbrug, transportvirksomhed samt bygge- og anlægsvirksomhed.

Men offentligt ansatte er ikke fulgt med

Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at ansatte i den offentlige sektor, som i forvejen arbejder få timer om året sammenlignet med andre grupper, i gennemsnit ikke har udvidet arbejdstiden i perioden – faktisk er deres arbejdstid faldet. Hvis de offentligt ansatte havde udvidet deres arbejdstid svarende til de privatansatte – 85 timer om året – ville det kunne øge arbejdsstyrken med op til 50.000 helårs-personer. Til sammenligning er det demografiske dræn på arbejdsstyrken 80.000 personer frem mod 2020.

Arbejdstid er aftalestof, men afhænger også af præferencer, familie, løn og skat

Det er altid lettere at påvise et potentiale end at realisere det. Arbejdstiden for beskæftigede fastlægges i et komplekst samspil mellem mange forhold. Den enkelte bestemmer sin arbejdstid afhængigt af dels de muligheder for fleksibilitet, som overenskomsterne og lokalaftaler giver, dels egne præferencer og familiemæssige bindinger, samt timelønnen efter skat.

Lav arbejdstid pga. begrænsninger i overenskomster mv.?

Formandskabet anbefaler, at det undersøges, om der er begrænsninger i de offentlige overenskomster eller lokal-aftaler, som hindrer, at de offentlige ansatte, der gerne vil øge deres arbejdstid, også kan gøre det. I et bredere perspektiv er det afgørende at få afklaret, hvordan man får skabt attraktive offentlige arbejdspladser, hvor de ansatte kan og vil arbejde lige så mange timer som i den private sektor, og hvor det ikke er normen, at man trækker sig tilbage som 60-årig.

Østaf tale bør bortfalde hurtigst muligt

I kapitlet vurderes det, at tilgangen af udenlandsk arbejdskraft fra især Sverige, Østeuropa og Tyskland har haft stor betydning for holdbarheden af opsvinget i de senere år. Der er dog beskæftiget væsentlig færre østeuropæiske EU-borgere i Danmark end i f.eks. Norge. Det anbefales, at de bindinger for danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft, som er fastlagt i den såkaldte østaf tale, bortfalder hurtigst muligt. Østaf talem ophører senest 1. maj 2009, men der ligger en vigtig signalværdi i en hurtig afvik-

ling, da en række andre EU-lande, som må anses for et oplagt arbejdsmarked for østeuropæere, især Tyskland, også afvikler deres begrænsninger på dette tidspunkt. Generelt er der behov for at se på, om der er uhensigtsmæssige begrænsninger på udlændinges mulighed for at komme til Danmark og arbejde.

Litteratur

Abbring, J.H., G.J. van den Berg and J.C. van Ours (2005): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. *The Economic Journal* 115, pp. 602-630.

Andersen, T.M., N. Haldrup and J.R. Sørensen (2000): Labour Market Implications of EU Product Market Integration, *Economic Policy*, 30, pp. 107-33.

Arbejdsdirektoratet (2004): *Rådighedsstatistikken 2004 - Rådigheden hos forsikrede ledige*. København.

Arbejdsdirektoratet (2005): *Benchmarking af arbejdsløshedskasserne*. København.

Arbejdsdirektoratet (2006): *Benchmarking af arbejdsløshedskasserne*. København.

Arbejdsdirektoratet (2007a): *Rådighedsstatistikken 1.halvår 2006*. København.

Arbejdsdirektoratet (2007b): Ændringer mv. i reglerne om rådighed og selvforskyldt ledighed i årene 2000-2007. Notat. København.

Arbejdsdirektoratet (2007c): Effekt af introduktionsydelse på starthjælp. Notat. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005): Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud. Rapport, Arbejdsmarkedsudvalget AMU alm. del - Bilag 91. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Analyse af matchkategoriseringen i kommunerne og Arbejdsformidlingen*. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007a): www.ams.dk.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007b): www.jobindsats.dk.

Arbejdsministeriet (1999): *Arbejdsmarkedsreformerne – en status*. København.

Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København.

Arendt, J.N. mfl. (2004): *Kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning: Forskelle mellem kommuner*. AKF rapport. København.

Belot, M. and J.C. van Ours (2004): Does the Recent Success of some OECD countries in Lowering their Unemployment Rates lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms? *Oxford Economic Papers* 56, pp. 621-642.

Bentolila, S. and G. Bertola (1990): Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis? *Review of Economic Studies* 57, pp. 381-402.

Beskæftigelsesministeriet (2005a): *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København.

Beskæftigelsesministeriet (2005b): *Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp*. København.

Bjørn N.H., L.P. Geerdsen and Jensen P. (2004): The Threat of Compulsory Participation in Active Labour Market Programmes for Unemployed. Manuscript, Socialforskningsinstituttet. København.

Black, D. et al. (2003): Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System. *American Economic Review* 93(4), pp. 1313-1327.

Blanchard, O. and J. Wolfers (2000): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment:

The Aggregate Evidence. *The Economic Journal* 110, pp. C1-C33.

Boeri, T., J.I. Conderuiz and V. Galasso (2006): The Political Economy of Flexicurity. FEDEA Working Paper, Madrid.

Boone, Jan and J.C. Van Ours (2004): Effective Active Labor Market Policies. IZA DP No. 1335; Institute for the Study of Labor, Bonn.

Boone, J. et al. (2007): Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *The Economic Journal* 117, pp. 399-421.

Bruno, G.S.F., A.M. Falzoni and R. Helg (2003): Measuring the Effect of Globalization on Labour Demand Elasticity: An Empirical application to OECD Countries. Flowenla Discussion Paper, 2, Hamburg Institute of International Economics (HWWA). Hamburg.

Calmfors, L. and J. Driffill (1988): Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance. *Economic Policy* 3(6), pp. 13-61.

Calmfors, L, A. Forslund and M. Hemström (2001): Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. *Swedish Economic Policy Review* 85, pp. 61-124.

Carling, K. et al. (1996): Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden. *Journal of Public Economics* 59, pp. 313-334.

Carling, K., B. Holmlund and A. Vejsiu (2001): Do Benefit Cuts boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s. *The Economic Journal* 111, pp. 766-790.

Center for Ligebehandling af Handicappede (2007): <http://www.clh.dk/notat/sknotat01-4/notat/clean.html>.

Christensen, B.J. et al. (2000): The Equilibrium Search Model with Productivity Dispersion and Structural Unemployment: An Application to Danish Data. In: Bunzel, H. et al. (Eds.): *Panel Data and Structural Labour Market Models*. North-Holland, pp. 85-106, Amsterdam.

Dansk Arbejdsgiverforening (2005): *Arbejdsmarkedsrapport 2005*. København.

Dansk Arbejdsgiverforening (2006): *Vandringer og Integration*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, efterår 2002*. København.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efterår 2004*. København.

Det Økonomiske Råd (2006a): *Dansk Økonomi, forår 2006*. København.

Det Økonomiske Råd (2006b): *Dansk Økonomi, efterår 2006*. København.

Dolton, P. and D. O'Neill (2002): The Long-run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics* 20, pp. 381-403.

Elmeskov, J., J.P. Martin and S. Scarpetta (1998): Key Lessons for Labour Market Reform: Evidence from OECD Countries' Experiences. *Swedish Economic Policy Review* 5, pp. 205-252.

Faini, R. et al. (1999): Importing Jobs and Exporting Firms? On the Wage and Employment Implication of Italian Trade and Foreign Direct Investment Flows. *Giornale degli Economisti e Annali di Economista* 58, pp. 95-135.

Finansministeriet (2004): Svar på paragraf 20-spørgsmål, S3893. København.

Forsikringsoplysningen (2006): *Sociale ydelser 2006 Håndbog i den sociale lovgivning med regler og ydelser pr. 1. januar 2006*. København.

Fredriksson, P. and B. Holmlund (2001): Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium. *Journal of Labor Economics* 19 (2), pp. 370-399.

Frölich, M., M. Lechner and H. Steiger (2003): Statistically Assisted Programme Selection - International Experiences and Potential Benefits for Switzerland. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139 (3), pp. 331-331.

Frölich, M. (2006): Statistical Treatment Choice: An Application to Active Labour Market Programmes. IZA DP No. 2187; Institute for the Study of Labor. Bonn.

Geerden, P.P. og L.P. Geerdsen (2006): *Fra aktivering til beskæftigelse*. Rapport nr. 06:20. Socialforskningsinstituttet, København.

Gorter, C., and G.R.J. Kalb (1996): Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed using a Job Search Model. *Journal of Human Resources* 21(3), pp. 590-610.

Graversen, B.K. (2006): Making work pay: Is there an Employment Effect for Disadvantaged Families? Præsentation på LoWER Annual Conference 2006 - European Low-wage Employment Research Network. Handelshøjskolen i Aarhus, Sandbjerg, 2006.

Graversen, B.K. og K. Tinggaard (2005): *Loft over ydelser: Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. Rapport nr. 05:04. Socialforskningsinstituttet. København.

Graversen, B.K., B. Damgaard og A. Rosdahl (2007): *Hurtigt i Gang – Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. Rapport nr. 07:10. Socialforskningsinstituttet. København.

Graversen, B.K. and J.C. van Ours (2006): How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program. IZA DP No. 2504, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.

Hasan, R., D. Mitra and K.V. Ramaswamy (2003): Trade Reforms, Labour Regulations and Labour-Demand Elasticities: Empirical Evidence from India. NBER Working paper No. 9879.

Hatzius, J. (2000): Foreign Direct Investment and Factor Demand Elasticities. *European Economic Review* 44, pp. 117-43.

Heckman, J., R. Lalonde and J. Smith (1999): The Economics and Econometrics of ALMP. In: Ashenfelter, O. and R. Layard (eds.): *Handbook of Labor Economics 3A*. Chapter 31. North-Holland, Amsterdam.

Hunt, J. (1995): The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. *Journal of Labor Economics* 13 (1), pp. 88-120.

Huynh, D.T., Schultz-Nielsen, M.L. and T. Tranæs (2007): Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees. Study Paper No. 15, Rockwool Foundation Research Unit. København.

Høgelund, J. and A. Holm (2004): Case Management Interviews and the Return to Work of Disabled Employees. Working Paper 5:2004; Socialforskningsinstituttet. København.

Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (2007): <http://www.ifau.se/templates/Page.aspx?id=5392>.

Jensen, P., M. Rosholm and M. Svarer (2003): The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions. *European Journal of Political Economy* 19, pp. 301-316.

Jespersen, S., Munch, J.R. og Skipper, L. (2004): Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs. Working Paper 2004:1. Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Jespersen, S., Jacobsen, R.H, og Bøge, M. (2006): *Evaluering af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige – med særlig fokus på uddannelsesaktivering*. CEBR rapport 2006-01. København.

Jørgensen, T.M. og C.D. Pedersen (2000): *Arbejds-markedspolitik*. Handelshøjskolens Forlag, København.

Katz, L. and B.D. Meyer (1990): The Impact of Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics* 41, pp. 45-72.

Kjærsgaard, L., M. Rosholm and G. van den Berg (2007): To Meet or Not To Meet (Your Case Worker): That is the Question. Manuscript. Det Økonomiske Råds Sekretariat. København.

Kommunernes Landsforening (2005): Satser 2006. Notat, 21. december 2005; www.kl.dk, København.

Kreiner, C.T. and H.J. Whitta-Jacobsen (2002): Duration Dependent Unemployment Benefits in Trade Union Theory. *European Economic Review* 46, pp.1229-1251.

Krishna, P., D. Mitra and S. Chinoy (2003): Trade Liberalization and Labour Demand Elasticities: Evidence from Turkey. *Journal of International Economics* 55, pp. 391-409.

Lalive, R. and J. Zweimüller (2004): Benefit Entitlement and Unemployment Duration: Accounting for Policy Endogeneity. *Journal of Public Economics* 88(12), pp. 2587-2616.

Lalive, R., J. van Ours and J. Zweimüller (2005): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. *Journal of the European Economic Association* 3 (6), pp. 1-32.

Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the Job Training in East Germany after Unification. *Journal of Business & Economic Statistics* 17 (1), pp. 74-90.

Lechner, M. (2001): Identification and Estimation of Causal Effects of Multiple Treatments under Conditional Independence Assumption. In: Lechner, M. and F. Pfeiffer (eds.) *Econometric Evaluations of Active Labour Market Policies in Europe*. pp. 43-58.

Lechner, M., R. Miquel and C. Wunsch (2004): Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. Discussion Paper no. 2004-19. Department of Economics. University of St. Gallen.

Lechner, M. and J. Smith (2007): What is the value added by caseworkers? *Labor Economics* 14, pp. 135-151.

Leuven, E. and B. Sianesi (2003): PSMATCH2: Stata Module to Perform Full Mahalanobis and Propensity Score Matching, Common Support Graphing, and Covariate Imbalance Testing. revised 28. December 2006.
<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>.

LO (2006a): Dagpengesystemet. En analyse af dagpengesystemets udvikling. Notat. København.

LO (2006b): *Zoom på arbejdsmarkedet 2006*. Landsorganisationen i Danmark, København.

Nickell, S. and R. Layard (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance. In: Ashenfelter, O. and D. Card (eds.): *Handbook of Labor Economics* 3C. Chapter 46. North Holland, Amsterdam.

OECD (1998-2006): *Employment Outlook 1998-2006*. Paris.

OECD (2002): *Economic Surveys Denmark 2002/6*. Paris.

Plasman, R., M. Rusinek and F. Rycx (2006): Wages and the Bargaining Regime under Multi-level Bargaining: Belgium, Denmark and Spain. IZA DP No. 1990. Institute for the Study of Labor. Bonn.

Retsinformation (2007): www.retsinfo.dk.

Rosholm, M. og M. Svarer (2003): Estimation af Motivations-, Fastlåsnings-, og Heterogene Programeffekter af den Aktive Arbejdsmarkedspolitik. Manuskript. Aarhus Universitet.

Rosholm M. and M. Svarer (2004): Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes. Manuscript. Aarhus Universitet.

Rosholm, M. et al. (2006): A Danish Profiling System. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 14, s. 209-229.

Rosholm, M. (2006): Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitament. Delrapport 4 til Kulegravning af kontanthjælpsområdet. Beskæftigelsesministeriet, København.

Rosholm, M. and R.M. Vejlin (2007): Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants; Does Starthelp Help You Start? Manuscript. Aarhus Universitet.

Rosholm, M. (2007): Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle. Manuscript. Aarhus Universitet.

Røed, K. and T. Zhang (2005): Unemployment Duration and Economic Incentives – a Quasi Random-Assignment Approach. *European Economic Review* 49, pp. 1799-1825.

Schultz-Nielsen, M.L. (2002): Hvorfor er så mange indvandrere uden beskæftigelse? I: G. Viby Mogensen og P.C. Matthiessen (red.): *Indvandrere og arbejdsmarkedet – mødet med det danske velfærdssamfund*. Spektrum. København.

Slaughter, M. (2001): "International Trade and Labor-Demand Elasticities. *Journal of International Economics* 54 (1), pp. 27-56.

Steiner, V. (2000): Benefit-Entitlement Effects on the Duration and Incidence of Unemployment. Chapter 2 in: *Employment Effects of Social Security Reforms in Germany*. Habilitationsschrift, Johann-Wolfgang-Goethe University, Frankfurt.

Svarer, M. (2007): The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark. Manuscript, April 2007. Aarhus Universitet.

Theilmann, J. (2007): *Decentraliseringen af løndannelsen i Danmark*. Speciale. Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Van den Berg, G. and B. van der Klaauw (2006): Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. *International Economic Review* 47(3), pp.895-936.

Van den Berg, G., B. van der Klaauw and J.C. van Ours (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics* 22, pp. 211-241.

Velfærdskommissionen (2006): *Fremtidens Velfærd – Vores valg*. Analyserapport, Velfærdskommissionen, København.

Winter, S. (2005): Effekter af sagsbehandling. Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitik. Foreløbigt udkast til fremlæggelse på Nordisk Statskundskabsforbunds XIV. Forskningskonference. Reykjavik.

Bilag III.1 Effekterne af aktivering på beskæftigelse og løn

Effekterne af aktiveringsforløbene er som i afsnit III.4 analyseret for ledige i første uge af 2001 samt for ledige i første uge af 1995, første uge af 1998 og første uge af juli 2003. I det følgende sammenlignes beskæftigelses- og løneffekterne af aktivering for ledige i de fire perioder.

Privat jobtræning giver gunstige effekter på beskæftigelsen for alle analyserede år, jf. figur III.A. I alle perioder findes en fastholdelseeffekt for de aktiverede i ca. 1½ år. Derefter er der en positiv beskæftigelseeffekt. Opkvalificeringseffekten for ledige i 1995 varer resten af analyseperioden.⁵⁵ Opkvalificeringseffekten for ledige i 2001 er mindre i forhold til ledige i 1995 og 1998, og muligvis også i forhold til ledige i 2003. Det kan bl.a. skyldes, at perioden før aktivering har ændret sig fra passiv indsats til en periode med mange møder, således at det er effekten for den gruppe, der ikke er aktiveret (kontrolgruppen), der kan have ændret sig.

Privat jobtræning giver positive løneffekter for alle de analyserede perioder, jf. figur III.B. Løneffekterne for 1995 og 1998 følges ad de første år, og derefter falder niveauet af effekterne for 1998 i forhold til 1995. Resultaterne for 2001 ligger også her lavere end 1995 og 1998.

Størrelsen på fastholdelseeffekten af offentlig jobtræning varierer for ledige i de forskellige år, jf. figur III.C. Ledige i første uge af 1998 har den største fastholdelseeffekt, og ledige i første uge af 1995 har den mindste fastholdelseeffekt. Dette er også tilfældet for deltagere i uddannelse, jf. figur III.E.

Løneffekterne af offentlig jobtræning er positive for ledige i 1. uge af 1995 og 2001, men negative for ledige i 1. uge af 1998, jf. figur III.D. Løneffekterne stiger de tre første år efter start af aktivering, og derefter er de nogenlunde konstante.

Løneffekterne af uddannelsesaktivering er negative i de første tre år efter start af aktivering, og derefter ligger effekterne omkring nul for 1998 og 2001 samt en smule over nul for 1995, jf. figur III.F. Løneffekterne af uddannelsesaktivering for ledige i 1. uge af 1995 er ligeledes analyseret i Jespersen mfl. (2006).

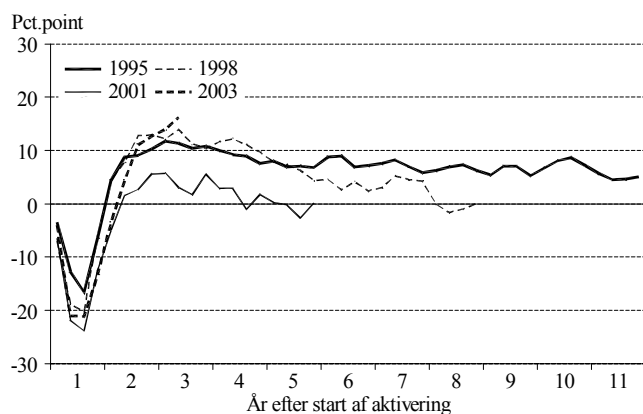
Effekterne af anden aktivering på beskæftigelse varierer over de analyserede år, jf. figur III.G. Det skyldes, at indholdet i kategorien "anden aktivering" har ændret sig betydeligt, jf. tabel III.5. Ledige i 1995, som deltager i anden aktivering, havde en

55) Det kan skyldes, at de 50-årige i 1996 kunne trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet ved at gå på overgangsydelse, hvilket i højere grad var tilfældet for de ikke-aktiverede end for de aktiverede. Der er således en sorteringseffekt.

kraftig fastholdelseeffekt, men til gengæld også en positiv opkvalificeringseffekt, som det eneste af analyseårene. Anden aktivering i 1995 indeholdt primært etableringsydelse og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, som begge har en gennemsnitlig varighed på over et år. De andre år har varigheden af aktiveringsforløbene været markant kortere.

Effekterne af anden aktivering på den årlige lønindkomst ligger mellem -20.000 og 0 kr. over hele det analyserede forløb og i alle de analyserede perioder, jf. figur III.H.

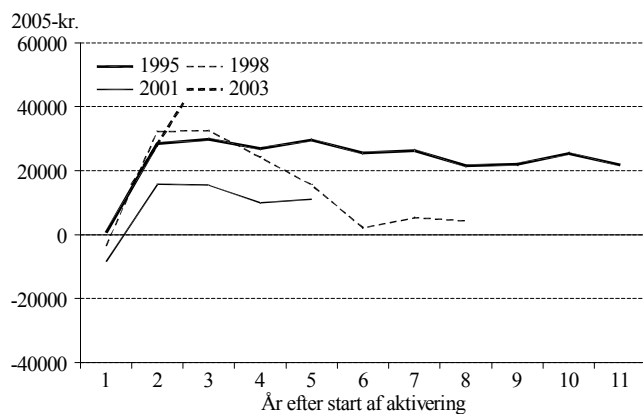
Figur III.A Effekterne af aktivering i privat jobtræning på beskæftigelse



Anm.: Fastholdelseeffekten finder sted under aktivering, og opkvalificeringseffekten finder sted efter aktivering. Analysen foretages for ledige i den første uge af hhv. 1995, 1998 og 2001 samt første uge af juli 2003.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

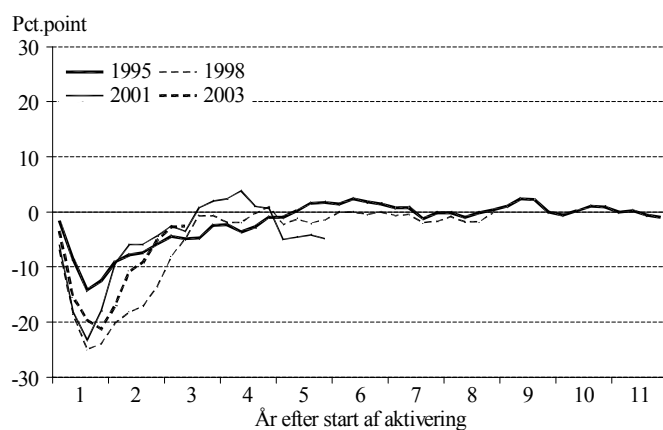
Figur III.B Effekterne af aktivering i privat jobtræning på den årlige lønindkomst



Anm.: Årslønnen inkluderer kun markedsindkomsten. Analysen foretages for ledige i den første uge af hhv. 1995, 1998 og 2001 samt første uge af juli 2003. For 2003 betragtes ledige i første uge af juli, derfor er det ikke muligt at angive lønnen for det første halve år i aktivering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

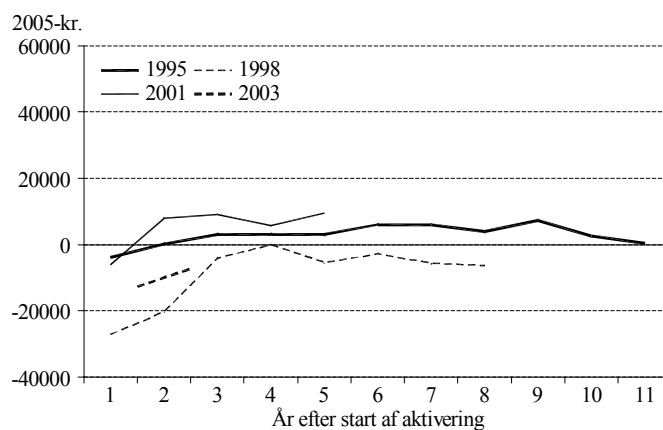
Figur III.C Effekterne af aktivering i offentlig jobtræning på beskæftigelse



Anm.: Jf. figur III.A.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

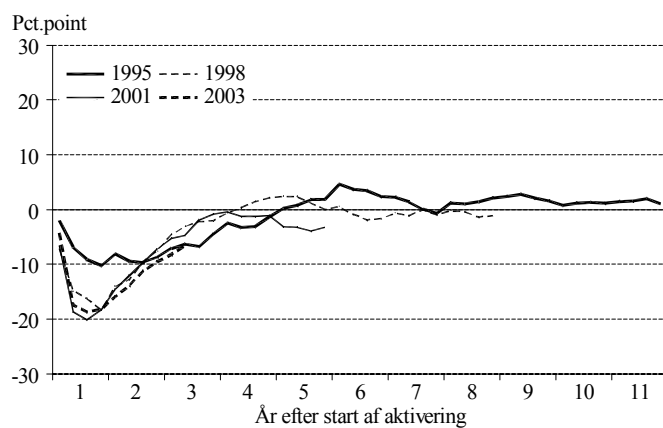
Figur III.D Effekterne af aktivering i offentlig jobtræning på den årlige lønindkomst



Anm.: Jf. figur III.B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

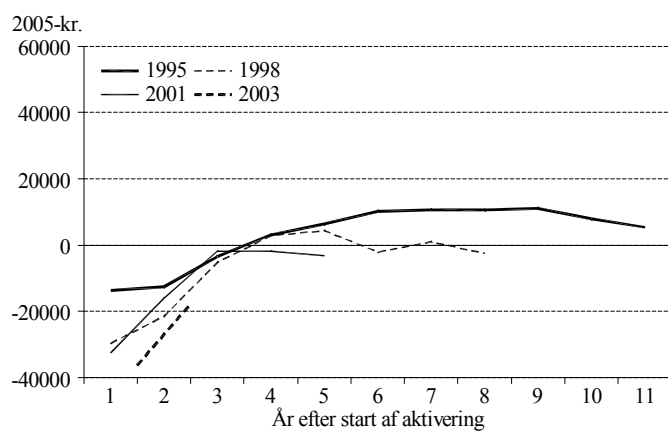
Figur III.E Effekterne af aktivering i uddannelse på beskæftigelse



Anm.: Jf. figur III.A.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

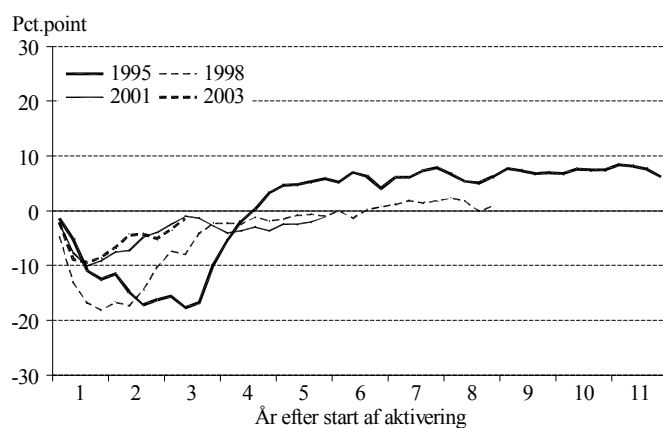
Figur III.F Effekterne af aktivering i uddannelse på den årlige lønindkomst



Anm.: Jf. figur III.B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

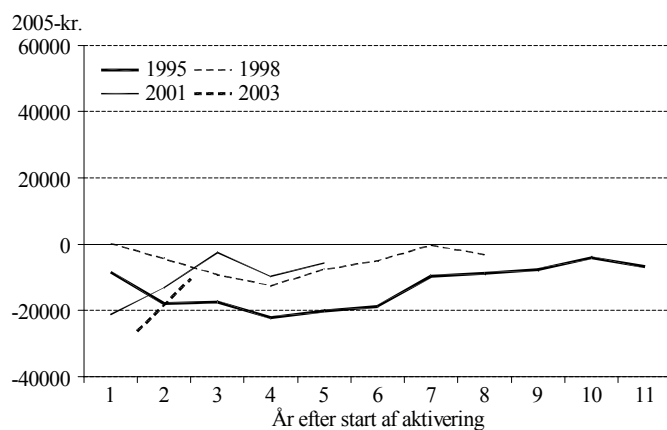
Figur III.G Effekterne af anden aktivering på beskæftigelse



Anm.: Jf. figur III.A.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur III.H Effekterne af anden aktivering på den årlige lønindkomst



Anm.: Jf. figur III.B.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Bilag III.2 Beregningsforudsætninger for en samfundsøkonomisk vurdering af aktiveringsindsatsen

Aktivering opfattes som en investering i lediges arbejdsmarkedstilknytning. Cost-Benefit-Analysen (CBA) af aktiveringspolitikken bliver derfor en investeringskalkule, hvor omkostningerne holdes op imod de tilbagediskonterede afkast som følge af aktiveringsforløbet.

De samfundsmæssige omkostninger ved aktivering hidrører fra de direkte omkostninger ved administration af aktiveringsforløb og køb af uddannelse. Derudover medfører finansieringen af aktiveringsindsatsen ved hjælp af skatter ekstra samfundsmæssige omkostninger, for så vidt udgifterne finansieres gennem forvridende skatter. Skatter pålagt en vare eller ydelse (bl.a. arbejdsudbud) medfører, at skatteyderne omlægger deres arbejdsudbud og forbrug, således at de forbruger mindre af de varer, der er beskattede, og måske mere af andre varer, herunder fritid. Dette medfører velfærdstab for samfundet. Beregningerne gennemføres med et skatteforvridningstab på 20 og 50 pct. De 20 pct. afspejler hidtidig praksis i Det Økonomiske Råds rapporter, bl.a. Det Økonomiske Råd (2002), mens de 50 pct. følger af nyere beregninger af forvridningstab ved at finansiere en offentlig udgift med en bred skattebase, jf. Velfærdskommissionen (2005, s. 208).

De direkte omkostninger til administration og uddannelse opregnes med skatteforvridningstab for at nå frem til den fulde samfundsøkonomiske omkostning. Overførsler i form af dagpenge og aktiveringsydelse udgør ikke i sig selv en omkostning for samfundet. Den samfundsøkonomiske omkostning ved indkomstoverførsler består kun i skatteforvridningstab forbundet med deres finansiering.

Gennem motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekten kan aktivering påvirke sandsynligheden for, at den ledige kommer i beskæftigelse. Afkastet af et aktiveringsforløb er sparede skatteforvridningstab (ved reducerede indkomstoverførsler) og en øget samfundsmæssig produktion ved øget ordinær beskæftigelse, produktion af varer og tjenester under aktiveringen og det reducerede skatteforvridningstab af sparede indkomstoverførsler til aktiverede i privat jobtræning.

Da aktiveringstiltag har forskellige effekter, skelnes der mellem privat jobtræning, offentlig jobtræning, uddannelsesaktivering og anden aktivering, med afkast B_j , $j = (1,2,3,4)$. Afkastet B_j af et aktiveringstiltag af typen j , udtrykt i nutidsværdien ved start af aktiveringsforløbet, kan sammenfattes som

$$\begin{aligned}
B_j = & \sum_{t=0}^P (1+r)^{-t} \left[f \cdot b_t^U \cdot (p_{ij}^A - p_t^U) + w_{ij}^B \cdot (p_{ij}^A - p_t^U) \right] \\
& + \sum_{t=0}^P (1+r)^{-t} \left[(1 - p_{ij}^A) \cdot (w_t^A - s_{ij}^A) + I(j=1) \cdot (1 - p_{ij}^A) \cdot f \cdot (b_t^U - s_{ij}^A) \right] \quad (1) \\
& + \delta \cdot [f \cdot b^U + w]
\end{aligned}$$

Første linie i beregning (1) viser de tilbagediskonterede afkast ved en højere beskæftigelsesgrad i op til P år efter starten af aktiveringsperioden. Beregningerne foretages med en diskonteringsrente r både på 3 og 6 pct. p_{ij}^A og p_t^U er sandsynligheden for at være beskæftiget på tidspunkt t for en person, der henholdsvis har været aktiveret i ordningen j og ikke har været aktiveret. Differencen $p_{ij}^A - p_t^U$ angiver således ændringen i beskæftigelsesgraden for personen som følge af aktiveringsordning j . Det første led beregner det reducerede skatteforvridningstab som følge af sparede overførsler, hvor b_t^U er den gennemsnitlige overførsel til ledige, der ikke er i aktivering, og skatteforvridningstabet er f .

Det andet led i første linie opgør den øgede produktion som følge af øget beskæftigelse. Den øgede produktion opgøres ved lønnen w_{ij}^B i beskæftigelse. Gevinsten bliver så ændringen i beskæftigelsen gange den løn, som personen modtager. Dette skøn på gevinsten vil være retvisende under en antagelse om, at værdien af den beskæftigedes indsats er lig med lønnen.⁵⁶

Anden linie i beregning (1) viser den samfundsmæssige produktion i jobtræning og det sparede skatteforvridningstab ved, at aktiverede i privat jobtræning delvis aflønnes af arbejdsgiveren frem for at modtage dagpenge. Forskellen $w_t^A - s_{ij}^A$ mellem den udbetalte løn og det statslige tilskud til arbejdsgiveren er arbejdsgiverens del af lønnen til den aktiverede og repræsenterer værdien af den produktion, som den aktiverede frembringer. Det statslige tilskud pr. aktiveret i offentlig jobtræning antages at være lig tilskuddet pr. aktiveret i privat jobtræning. Anden del af linien er betinget på, at den aktiverede er i privat jobtræning, da kun denne form for aktivering antages at reducere skattefinansieringen af dagpengeoverførslen. Besparelsen er $b_t^U - s_{ij}^A$, dvs. forskellen mellem den gennemsnitlige overførsel til ledige, der ikke er i aktivering, og det statslige tilskud.

56) Ved ufuldkommen konkurrence på produktmarkederne vil afkastet ved, at en person kommer i beskæftigelse, være større end lønnen.

Tredje linie i beregning (1) viser det sparede skatteforvridningstab og den øgede samfundsøkonomiske produktion ved, at motivationseffekten forkorter dagpengeperioden. Motivationseffekten δ er udtrykt som det antal uger, som ledighedsperioden i gennemsnit forkortes med, og den er en funktion af den estimerede parameter for motivationseffekten fra varighedsanalysen beskrevet ovenfor og sandsynligheden for at komme i aktivering, som er en funktion af individuelle karakteristika. $f \cdot b^U$ og w angiver henholdsvis det sparede skatteforvridningstab af de sparede dagpenge og den øgede produktion som følge af ordinær beskæftigelse i disse uger.

Der er en række positive og negative effekter af aktivering, som det ikke har været muligt at tage højde for i beregningerne. En øget beskæftigelse som følge af aktivering kan medføre større selvværd for personer, der forlader ledighed og integreres på arbejdsmarkedet, ligesom deltagelse i arbejds- og uddannelsesrelaterede sociale netværk kan øge velfærden for disse personer. Blandt de samfundsøkonomiske omkostninger tager beregningerne ikke højde for, at aktiverede i offentlig og privat jobtræning kan fortrænge andre beskæftigede.⁵⁷ Bevægelserne ind i beskæftigelse og aktivering kan ligeledes have en effekt på lønpresset på arbejdsmarkedet, men retningen af påvirkningen er uklar.⁵⁸

Den beregnede motivationseffekt af aktivering må antages at være en kombination af forventningen om aktivering og den overordnede rådighedsafprøvning i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Mens der tages højde for de samfundsøkonomiske omkostninger af aktiveringspolitikken, har det ikke været muligt at inkludere de administrative omkostninger, der er forbundet med de generelle rådighedskontroller i arbejdsmarkedspolitikken, såsom samtaler og mulige sanktioner.

Ud fra et velfærdsøkonomisk aspekt har også fritid en værdi, og rådighedssamtaler, aktivering mv. kan opfattes som en begrænsning af fritid og dispositionsfrihed for den ledige. I nærværende analyser ses der dog bort fra det tab af fritid, som aktivering og overgangen til beskæftigelse indebærer.

- 57) Til trods for at ansættelsen af aktiverede i jobtræning lovmæssigt kræver en nettoudvidelse af antallet af ansatte, kan det være svært at vurdere, om det altid er tilfældet.
- 58) Overgangen til beskæftigelse og dermed et øget arbejdsudbud på grund af aktiveringens motivations- og opkvalificeringseffekter kan mindske lønpresset, mens fastholdelseeffekten kan reducere arbejdsudbuddet og dermed øge lønpresset.

Bilag III.3 Sammenligning af den foreliggende analyse med tidligere cost-benefit-analyser af aktiveringspolitikken

Den foreliggende cost-benefit-analyse af aktiveringspolitikken er en videreudvikling af analysen i Det Økonomiske Råd (2002). Nedenfor diskuteres betydningen af ændrede metodiske forudsætninger (jf. boks III.9) og af en række andre faktorer for forskellen i resultaterne i forhold til den foreliggende analyse.

Analysen i Det Økonomiske Råd (2002) byggede på en stikprøve af ledige i første uge af 1998, og kan derfor tilnærmelsesvis sammenlignes med det fremlagte resultat i tabel III.10 for 1998. Effekten af de ændrede tekniske beregningsforudsætninger kan illustreres ved hjælp af en mellemliggende analyse, som byggede på det samme datagrundlag, men implementerede en række af de metodiske ændringer nævnt i boks III.3, jf. Jespersen mfl. (2004). Tabel III.A sammenligner resultaterne for Det Økonomiske Råd (2002), Jespersen mfl. (2004) og den foreliggende analyse.

Det Økonomiske Råd (2002) kom frem til et samlet samfundsøkonomisk underskud for aktiveringspolitikken på 207.000 kr. pr. aktiveret.⁵⁹ Dette kan tilnærmelsesvis holdes op imod resultaterne i den foreliggende analyse for datagrundlaget 1998-2002, hvor der findes et samlet (vægtet) gennemsnitligt underskud af aktiveringspolitikken på 68.000 kr. pr. aktiveret. Jespersen mfl. (2004) gjorde brug af samme stikprøve som analysen i Det Økonomiske Råd (2002), men:

- Begrænsede analysen til de 18-50-årige
- Inkluderede bl.a. anciennitet på arbejdsmarkedet og i dagpengesystemet som matching-faktorer
- Rådede over individuelle lønninger i beskæftigelse til vurdering af produktivtetsændringer som følge af aktiveringsforløbene

På denne baggrund finder de et samlet underskud af aktiveringspolitikken på 94.000 kr. pr. aktiveret person. Indsnævringen i alderssammensætningen af stikprøven og yderligere forklaringsfaktorer i matching-analysen forklarer således en meget betydelig del af forskellen i den samfundsøkonomiske vurdering af aktiveringspolitikken i Det Økonomiske Råd (2002) og den foreliggende analyse.⁶⁰

59) Det præsenterede resultat i Det Økonomiske Råd (2002) er omregnet ved at dividere med (stikprøvestørrelse · 10).

60) Den relativt større forskel mellem Det Økonomiske Råd (2002) og Jespersen mfl. (2004) for privat jobtræning skyldes antagelsen i Det Økonomiske Råd (2002) om, at privat jobtræning havde en konstant positiv beskæftigelseeffekt i 10 år efter år 2000.

Tabel III.A Sammenligning af cost-benefit-analyser af fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne af aktivering; pr. person; 1.000kr.; 2005-pris-niveau

Analyseperiode	Det Økonomiske Råd (2002)	Jespersen mfl. (2004)	Foreliggende analyser	
	1998-2000	1998-2000	1998-2002	1998-2005
	----- 1.000 kr. -----			
Priv. jobtr.	536 ^{a)}	100	124	132
Off. jobtr.	-179	-81	-59	-73
Uddannelse	-276	-154	-114	-122
Anden akt.	-417	0	(-26)	(-30)
I alt	-207	-94	-68	-75

a) I Det Økonomiske Råd (2002) antages privat jobtræning at have en konstant positiv beskæftigelseseffekt i 10 år efter år 2000, mens offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering antages ikke at have varige effekter.

Anm.: Alle estimater er dannet på baggrund af en 10 pct.-stikprøve af forsikrede ledige i første uge af 1998.

Kilde: Det Økonomiske Råd (2002), Jespersen mfl. (2004) og egne beregninger på baggrund af registerdata.

De resterende forskelle mellem de tidligere undersøgelser og den foreliggende analyse skyldes det forbedrede datagrundlag for den foreliggende analyse. Mens Det Økonomiske Råd (2002) og Jespersen mfl. (2004) rådede over data for 1998-2000, bygger den foreliggende analyse på data for 1998-2005. Da der er positive løneffekter fra privat og offentlig jobtræning mellem 3 og 5 år efter starten af aktivering, forklarer dette de lidt bedre resultat for disse ordninger i den foreliggende analyse i forhold til Jespersen mfl. (2004).

Bilag III.4 En samfundsøkonomisk analyse af de offentlige udgifter til "Hurtigt i gang"

Tabel III.B Forskel i offentlige udgifter pr. person mellem deltager- og kontrolgruppe, opdelt på udgiftstyper

	Samtaler	AF-aktivering	Dagpenge	Uddannelse	Kontant-hjælp mv.	Syge-dagpenge	Andet	I alt
	----- 1.000 kr. -----							
Forsørgelse	0	5.864	-13.774	-140	-120	2.367	-112	-5.915
Drift	356	1.766	0	-152	-38	11	0	1.944
I alt	356	7.630	-13.774	-292	-159	2.379	-112	-3.971

Kilde: Graversen mfl. (2007), tabel 7.3.

Tabel III.C Forskel i samfundsøkonomiske omkostninger af offentlige udgifter pr. person mellem deltager- og kontrolgruppe, opdelt på udgiftstyper

	Samtaler	AF-aktivering	Dagpenge	Uddannelse	Kontant-hjælp mv.	Syge-dagpenge	Andet	I alt
	----- 1.000 kr. -----							
Forsørgelse	0	1.173	-2.755	-28	-24	473	-22	-1.183
Drift	427	2.119	0	-182	-46	13	0	2.332
I alt	427	3.292	-2.755	-210	-70	487	-22	1.149

Anm.: Beregningerne foretages med et skatteforvridningstab på 20 pct., jf. bilag III.2.

Kilde: Graversen mfl. (2007), tabel 7.3, og egne beregninger.

Bilag III.5 SMEC's lønrelation

SMEC's lønrelation er estimeret for perioden 1971-2005 på årstal og har følgende udseende (t-værdier er angivet i parentes under estimerne):

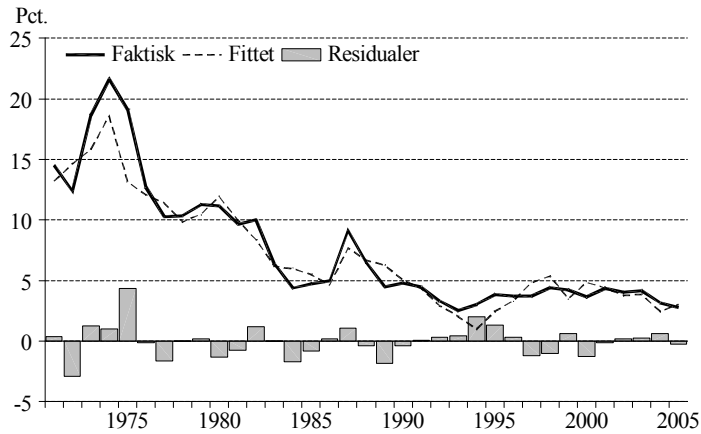
$$\begin{aligned} \text{Lønstigningstakt} = & 0,39197 \cdot \text{inflation} - 0,89156 \cdot \text{ledighedsprocent}_{t-1/2} \\ & (3,78305) \qquad \qquad \qquad (-8,03247) \\ & + 0,17851 \cdot \text{kompensationsgrad}_{t-1} + 0,03110 \cdot d7198 - 0,01392 \\ & (1,83532) \qquad \qquad \qquad (3,27487) \qquad \qquad \qquad (-0,27509) \end{aligned}$$

hvor d7198 er en dummy med værdien 1 frem til 1998 og værdien 0 i perioden 1999-2005. Lønstigningstakten er baseret på timelønnen, og inflationen er udtrykt ved stigningen i nettopriserne. Kompensationsgraden angiver dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad før skat.

Relationen forklarer over 92 pct. af variationen i lønstigningstakten. Den gennemsnitlige forudsigelsesfejl på lønstigningstakten er 1,4 pct.point. I figurerne III.I-III.M ses relationens forudsagte lønstigningstakt holdt op mod den faktiske og de estimerede parametres stabilitet belyst ved rekursive estimationer. Samlet set vurderes relationen at have pæne statistiske egenskaber og være god til at forudsige den historiske lønstigningstakt uden systematiske fejl. Relationen er dog mindre god til at forklare lønudviklingen i 1990'erne, hvor der er store relative fejl.

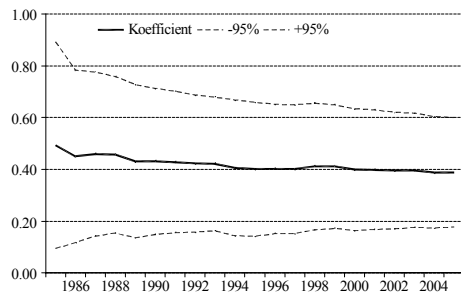
Det interessante ved relationen er dens simpelhed og det forhold, at den tager højde for kilderne til strukturændringer på arbejdsmarkedet – arbejdsmarkedsreformer, globalisering og decentralisering af løndannelsen – ved en dummy i 1999. Denne konstruktion indebærer, at lønstigningstakten eksogent nedjusteres med 3,1 pct.point om året fra 1999 og frem. Dette kan oversættes til en nedjustering af den strukturelle ledighed på 3,5 pct.point – svarende til koefficienten til dummyen divideret med koefficienten til ledigheden. Dette er foreneligt med det fald i strukturledigheden, som er sket i løbet af 1990'erne, jf. figur III.26.

Figur III.I SMEC's lønrelation – faktisk og forudsagt

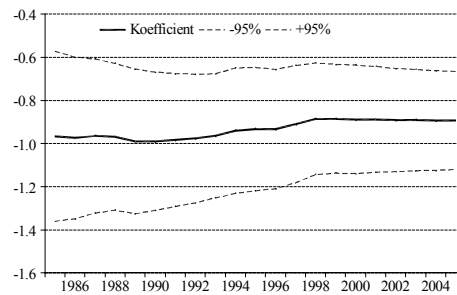


Kilde: Egne beregninger.

Figur III.J Rekursiv estimat, inflation

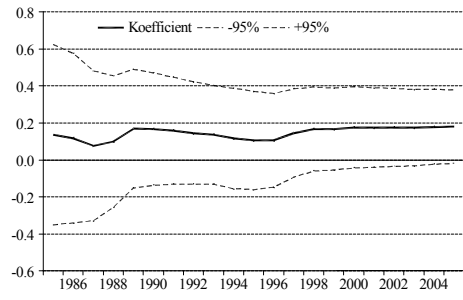


Figur III.K Rekursiv estimat, ledighed

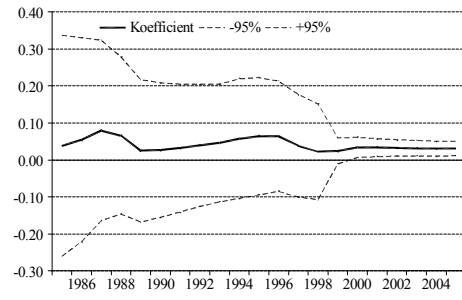


Kilde: Egne beregninger.

Figur III.L Rekursiv estimat, komp.grad



Figur III.M Rekursiv estimat, konstant



Kilde: Egne beregninger.

Bilag III.6 Konsekvenser af beskæftigelsesfradrag til 64-årige

I dette bilag præsenteres illustrative beregninger af mulige konsekvenser for de offentlige finanser af et ekstra beskæftigelsesfradrag til ældre i form af et "skattefrit år" for alle 64-årige i beskæftigelse.

Neden for er vist, hvordan befolkningen i alderen 60-64 år fordelte sig på relevante indkomstkategorier i 2006, jf. tabel III.D.

Det lavere antal beskæftigede blandt 62-årige end blandt 61-årige modsvarer af en modsatrettet forskel i antallet af efterlønsmodtagere. Der er således en højere tilbøjelighed til at trække sig tilbage på efterløn blandt 62-årige end blandt 61-årige. Beskæftigelsesfradraget har til formål at få flere til at udsætte tidspunktet, hvor de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Forslaget kan dog også udnyttes af andre end medlemmer af efterlønsordningen.

Forslaget indebærer, at alle 64-årige i beskæftigelse får et skattefradrag med en skattemæssig værdi på maksimalt 100.000 kr. Det betyder, at stort set alle medlemmer af efterlønsordningen har mulighed for at få et skattefrit år som 64-årige givet den typiske arbejdsindkomst for disse personer. Til gengæld er der en række højt-lønnede selvstændige og lønmodtagere, der allerede i dag er i beskæftigelse som 64-årige, som stadig skal betale skat efter nedslaget på 100.000 kr. Denne udformning af fradraget mindsker dødvægtstabet ved forslaget.

Dødvægtstabet ved forslaget er skattebegunstigelsen til de 64-årige, der i dag er i beskæftigelse (10.493 personer), korrigeret for den del af begunstigelsen, der via øget forbrug udløser ekstra afgiftsprovener til det offentlige. Det antages, at den marginale forbrugskvote er 0,8, og at afgiftstrykket på det marginale forbrug er 0,25. Dødvægtstabet bliver således:

10.493 personer gange 100.000 kr. korrigeret for afgiftsbetaling $(1 - (0,8 * 0,25)) = 0,84$ mia. kr.

En overgrænse for en mulig adfærdsændring kunne være, at stigningen i antallet af modtagere af efterløn fra de 61- til 62-årige, dvs. en stigning fra 24.430 til 30.723 modtagere, bliver udskudt, så beskæftigelsen for de 62-64-årige er 6.000 personer større for hver aldersgruppe.⁶¹ Tilsvarende er antallet af modtagere af efterløn 6.000 personer lavere for hver aldersgruppe.

61) Hvis der tages udgangspunkt i at videreføre efterlønsfrekvensen blandt de 61-årige i stedet for det absolutte antal personer på efterløn blandt de 61-årige, så er overgrænsen i stedet for knap 8.000 personer. Forskellen mellem de to tilgange skyldes, at årgangene har forskellig størrelse.

Tabel III.D 60-64-årige fordelt på kategorier, 2006

Alder	I alt	Beskæftigelse	Ledige	Kon-tant-hjælp	Tjene-ste-mands-pension	Efter-løn	Førtids-pension	Andre ordnin-ger mv. ^a
----- Personer -----								
60	79.848	37.508	1.912	360	1.034	20.529	11.465	7.040
61	76.031	30.858	1.393	304	1.317	24.430	11.453	6.276
62	70.666	20.404	764	273	1.465	30.723	11.358	5.679
63	65.283	14.117	449	255	1.778	32.293	11.283	5.108
64	59.385	10.493	414	223	2.038	31.351	10.842	4.024

a) Heraf er et par tusinde personer uden for arbejdsstyrken uden offentlig forsørgelse.

Kilde: Beregninger foretaget af DREAM-modelgruppen på baggrund af den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik.

Det antages – med baggrund i faktiske tal – at disse personer i stedet for at modtage efterløn ville tjene 275.000 kr. om året ved at være i beskæftigelse. For hver af aldersgrupperne 62-63-år har det følgende konsekvenser for de offentlige finanser:

6.000 færre modtagere af efterløn ⁶²	1,05 mia. kr. (færre udgifter)
Øgede skatteindtægter ⁶³	0,27 mia. kr. (øgede indtægter)
Øgede forbrugsafgifter ⁶⁴	0,07 mia. kr. (øgede indtægter)
I alt forbedring af offentlige finanser	1,39 mia. kr.

Når disse personer bliver 64 år og er i beskæftigelse, er der stadig en efterlønsbesparelse, men personerne betaler ikke indkomstskat. Ligeledes er de 6.000 personer

62) Personer, der udskyder deres efterløn til det 62. år, modtager efterløn på dagpengeniveau. Der er ikke taget højde for indkomstskatten af efterløn, da der i næste linje i regnestykket indregnes skatten af merindkomsten ved fortsat beskæftigelse i forhold til efterløn.

63) Gennemsnitsskatten på merindkomsten ved lønarbejde i forhold til efterløn (275.000 – 175.000) antages at være 45 pct.

64) Udregnet som fremgang i disponibel indkomst på (275.000 – 175.000) kr. gange (1-0,45) gange marginal forbrugstilbøjelighed (0,8) gange marginal afgiftstryk (0,25).

berettigede til efterlønspræmien på 125.000 kr., der er skattefri. En del af skattefritagelsen fra både det skattefrie år og efterlønspræmien vender dog tilbage til de offentlige kasser i form af øgede afgiftsbetalinger. For de 6.000 ekstra 64-årige på arbejdsmarkedet ser regnestykket for de offentlige finanser således ud:

Færre modtagere af efterløn	1,05 mia. kr. (færre udgifter)
Færre skatteindtægter fra tidligere modtagere af efterløn ⁶⁵	0,37 mia. kr. (færre indtægter)
Øgede forbrugsafgifter som følge af skattefrihed	0,12 mia. kr. (øgede indtægter)
Efterlønspræmie korrigeret for øgede forbrugsafgifter	0,60 mia. kr. (øgede udgifter)
I alt forbedring af offentlige finanser fra 64-årige	0,20 mia. kr.

Den samlede forbedring af de offentlige finanser ved, at 6.000 61-årige vælger at fortsætte i beskæftigelse som 62-64-årige er således (1,39 + 1,39 + 0,20) mia. kr. fratrukket dødvægtstabet på 0,84 mia. kr., i alt 2,14 mia. kr.

Forslaget er selvfinansierende, hvis 1.700 modtagere af efterløn i alderen 61 år vælger at fortsætte i beskæftigelse til udgangen af deres 64. år.

65) Det antages, at de 64-årige modtagere af efterløn betaler en gennemsnitlig indkomstskat på 35 pct.