

Dansk Økonomi • Efterår 2012

Danish Economy • Autumn 2012 • English Summary

Konjunkturvurdering

**Arbejdsmarkedspolitik i
høj- og lavkonjunktur**

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	27
	I.1 Indledning	27
	I.2 International baggrund	42
	I.3 Finansielle forhold	58
	I.4 Indenlandsk efterspørgsel	65
	I.5 Udenrigshandel og betalingsbalance	77
	I.6 Produktion og arbejdsmarked	86
	I.7 Løn og priser	97
	I.8 Offentlige finanser	101
	I.9 Mellem- og langfristet fremskrivning	115
	I.10 Aktuel økonomisk politik	134
	Bilagstabeller	143
Kapitel II	Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur	151
	II.1 Indledning	151
	II.2 Indretningen af arbejdsmarkedspolitikken	153
	II.3 Bevægelser på det danske arbejdsmarked	160
	II.4 Den aktive arbejdsmarkedspolitik	175
	II.5 Svage grupper på arbejdsmarkedet	199
	II.6 Kommunernes rolle og refusion	211
	II.7 Dagpengereformen	221
	II.8 Sammenfatning og anbefalinger	233
	Litteratur	244
	Bilag II.1 Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken 1994-2012	250
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	255
	English Summary	307

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende hovedafsnit:

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

Konjunkturvurdering

Forventet langsom tillidsgenopretning i Europa

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

Afgørende, at nødlån fra ESM gives på betingelser

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

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

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

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

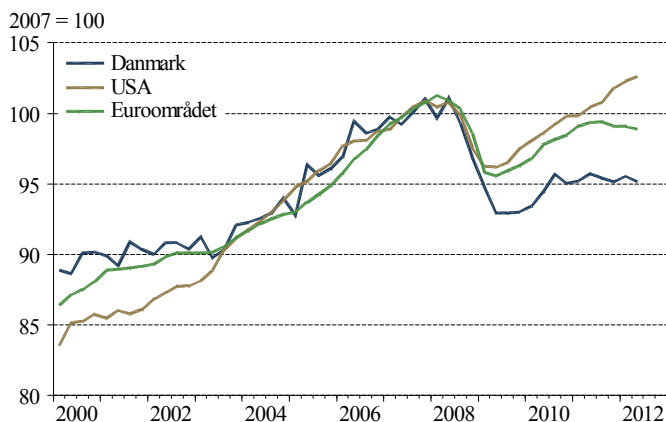
En markant udvidelse af ESM ville kunne bidrage med samme effekt som OMT og ville i princippet være at foretrække, dels fordi gennemskueligheden ved en sådan model er større, og dels fordi kravene om stram finanspolitik må formodes at stå stærkere, når den långivende part direkte stiller betingelserne.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

... men samlet set er OMT et hensigtsmæssigt kriseløsningsværktøj

Stadig stilstand i dansk økonomi

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

Figur A BNP



Anm.: Seneste observationer er 2. kvartal 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og EcoWin.

Finanspolitikens aktivitetsevirkning

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

Udsigt til langsom fremgang

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

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

Konjunktur-normalisering frem mod 2020

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

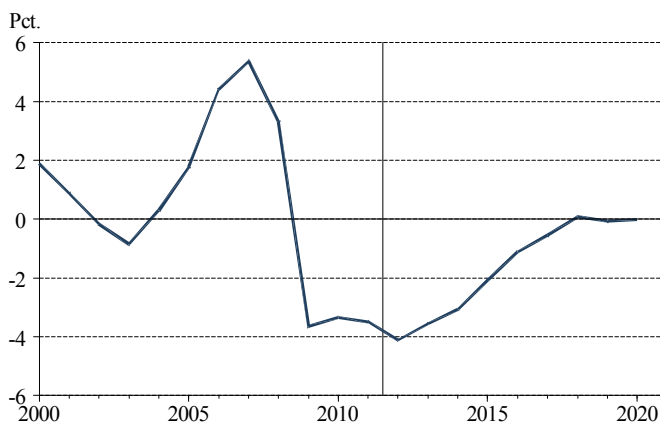
Tabel A Prognosens hovedtal

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

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

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

Figur B Output gap



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

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

Regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengeperioden anbefales

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

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

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

Ekspansive tiltag kan vise sig relevante i 2014

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

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

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

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

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

Underfinansieret skattereform bidrager til væksten i 2013

I efteråret er der vedtaget en skattereform. Reformen indebærer skattelettelser især i form af højere topskattegrænse og større beskæftigelsesfradrag. Finansieringen består blandt andet af højere afgifter, en mindre regulering af indkomstoverførslerne, besparelser på forsvaret samt en forudsat besparelse på EU-bidraget. Skattereformen er mekanisk (dvs. uden indregning af adfærdseffekter) varigt underfinansieret med 0,7 mia. kr. ifølge Finansministeriet. På kort sigt er underfinansieringen (ekskl. indtægterne fra fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen, jf. nedenfor), større, dels fordi finansieringselementerne indføres langsommere end lempelserne, dels som følge af investeringsvinduet. Samlet vurderes skattereformen næste år at øge BNP-væksten med 0,1-0,2 pct.point og omtrent ¼ pct.point inkl. investeringsvinduets bidrag.

Skattereform kan øge arbejdsudbud med godt 15.000 personer

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

**Afskaf
skattestoppets
nominalprincip
helt ...**

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

**... så
ejendomsværdi-
beskatningen igen
følger boligpriserne**

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

**Øget
beskæftigelses-
fradrag til enlige
kan være effektivt
til at øge
arbejdsudbud**

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

**Uhensigtsmæssig
indtægtsregulering
af børnechecken**

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

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

Fremrykning af kapitalpensionsbeskatningen er et bogføringsmæssigt kneb ...

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

... der forbedrer de offentlige finanser på papiret

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

De mellemløstede mål for den offentlige saldo bør derfor skærpes

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

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

Plads til neutral vækst i offentligt forbrug med balance i 2020

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

Højere offentlige udgifter kræver nye reformer eller højere skatter

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

Behov for opdateret 2020-plan

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

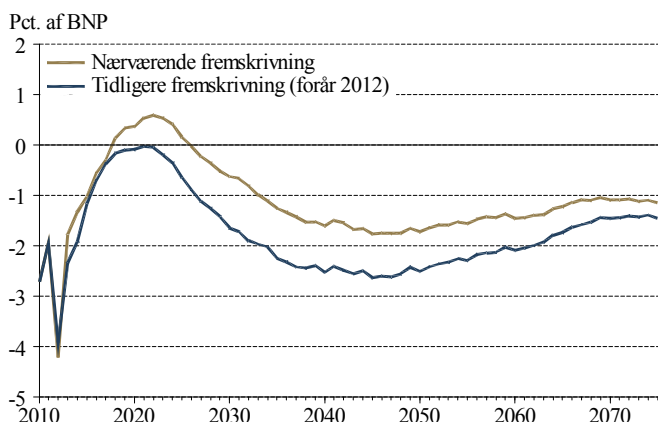
ambitionsniveau med hensyn til de offentlige udgifter, og hvordan finansieringen skal skaffes.

Holdbar finanspolitik ...

... men udfordringer efter 2020

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

Figur C Saldoudvikling på lang sigt



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

Kilde: Beregninger på DREAM.

Klar forbedring af hængekøjen og lavere gæld end i tidligere fremskrivning

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

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

De finanspolitiske udfordringer er håndterbare

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

Reformer relevante for velfærden

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

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Aktiv arbejds- markedspolitik er dyr

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

En vigtig del af den samlede arbejds- markedspolitik

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

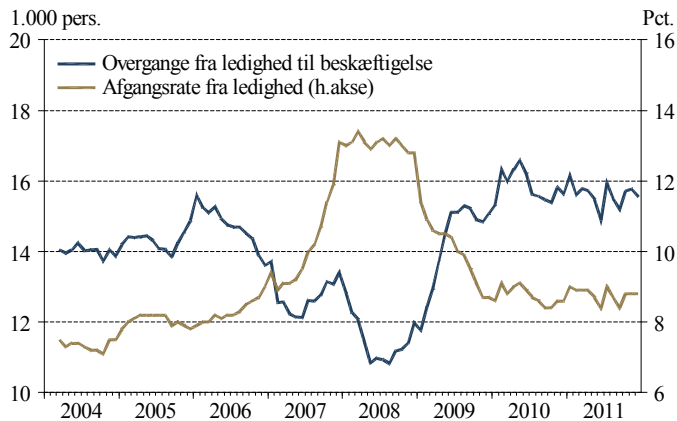
Høj dynamik trods lavkonjunktur ...

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

... og på niveau med 2005-06

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

Figur D Fra ledighed til beskæftigelse



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

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Vigtigt at bevare et dynamisk arbejdsmarked

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

Analyser på to niveauer:

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

Direkte effekter på de enkelte ledige

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

Effekter på bruttoledigheden på tværs af kommuner

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

**Aktiv arbejds-
markedspolitik
reducerer
bruttoledigheden**

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

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

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

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

**... men ikke i
lavkonjunktur**

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

**Høj effekt af
samtaler**

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

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

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

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

Nu positive resultater for vejledning og uddannelse ...

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

... sandsynligvis pga. motivations- og matchingeffekt

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

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

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

**Fokus bør være på
målrettede forløb**

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

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

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

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

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

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

0 : Effekt er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

* : Belyses ikke i den pågældende analyse.

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

Kilde: Egne beregninger.

... og sandsynligvis pga. motivations-effekten

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

Indsats bør sigte på samtaler og korte afklarende aktiveringsforløb

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

Jobkonsulenter bør hjælpe virksomheder med at finde passende ledige

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

Vigtigt med empiriske effektmålinger

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

Effekter af uddannelsesaktivering bør undersøges nærmere

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

Den aktive indsats for ressourcetsvage ledige

Skiftende roller for den aktive arbejdsmarkedspolitik

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

Forhindring af marginalisering og social eksklusion

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

Indsats for ressourcetsvage ledige bør være virksomhedsrettet

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

Staten, kommunerne og refusionssystemet

Kommunalt ansvar for den aktive beskæftigelsesindsats

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

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

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

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

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

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

Dagpengereform

Dagpenge som midlertidig indkomst på vej til beskæftigelse

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

Dagpengesystemet er en forsikringsordning

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

Dagpengereform øger den strukturelle beskæftigelse

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

Flere vil opbruge dagpenge i nyt system

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

Reform kan reducere den opgjorte arbejdsstyrke

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

Øget indsats for ekstra ledige

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

Ekstra indsats må ikke ske på bekostning af svagere ledige

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

Reform er afvejning mellem effektivitet og fordeling

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

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

Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet anbefales

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

Velfærdsgevinst og højere strukturel beskæftigelse ved konjunkturafhængighed

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

Øget variation i ledighedsniveau

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

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

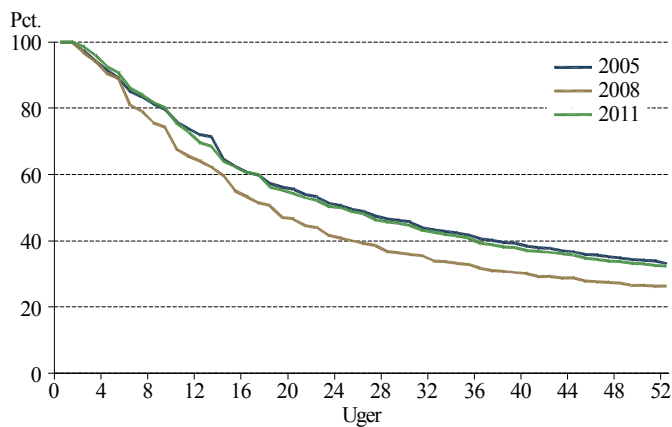
Konjunkturafhængigt dagpengesystem bør være regelstyret ...

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

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

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

Figur E Tilbageværende ledige



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

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

KAPITEL I

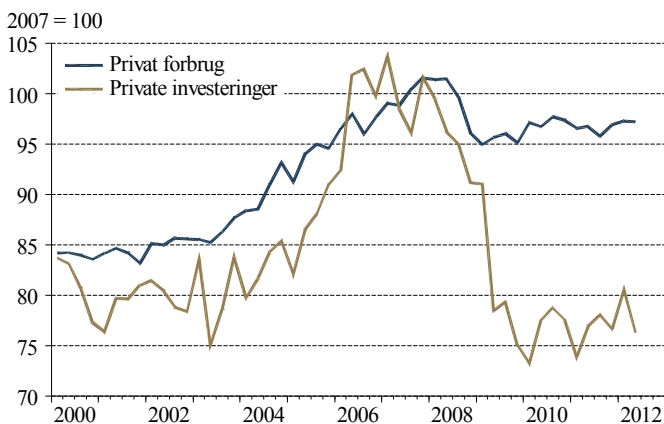
KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

Svag økonomisk udvikling i Danmark og euroområdet

Den økonomiske situation i såvel Danmark som resten af Europa er præget af betydelig usikkerhed og den manglende tillid til de offentlige finanser i flere europæiske lande. Opsvinget i Europa er gået i stå, og en række sydeuropæiske lande er ramt af statsgældskrise, økonomisk tilbagegang og høj arbejdsløshed. I Danmark har usikkerhed om den fremtidige beskæftigelse og indtjening, blandt andet forstærket af de negative signaler fra resten af Europa, resulteret i en svag udvikling i forbrug og investeringer, jf. figur I.1. Der er vedtaget flere politiske tiltag, der sigter mod at styrke efterspørgslen, men på trods heraf forventes der i de kommende år kun en svag fremgang i forbrug, investeringer og produktion.

Figur I.1 Privat forbrug og investeringer



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2012. De private investeringer angiver faste bruttoinvesteringer i den private sektor.

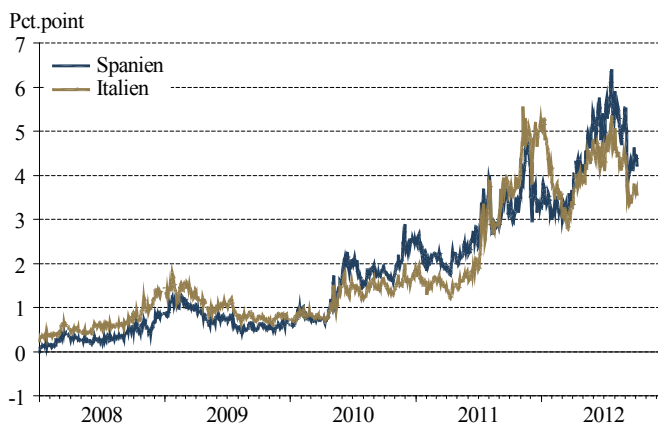
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Kapitlet er færdigredigeret den 8. oktober 2012.

Intensivering af statsgældskrisen gennem 2011 og 2012

Flere europæiske økonomier er prægede af manglende tillid, blandt andet begrundet i bekymring for holdbarheden af de offentlige finanser i flere store lande. Gennem det meste af 2011 og 2012 er renterne på såvel spanske som italienske statspapirer steget kraftigt i forhold til tyske statsobligationsrenter, jf. figur I.2. For Spaniens vedkommende indikerer de relativt høje statsobligationsrenter blandt andet bekymring for statsfinansernes direkte og indirekte eksponering over for den svækkede banksektor. Denne bekymring førte i sommer til, at den spanske stat anmodede og fik tilsagn om en hjælpepakke fra de øvrige eurolande på op til 100 mia. euro til rekapitalisering af den spanske banksektor.

Figur I.2 Rentespænd på statsobligationer



Anm.: Rentespænd i forhold til Tyskland for 10-årige statsobligationer. Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: EcoWin.

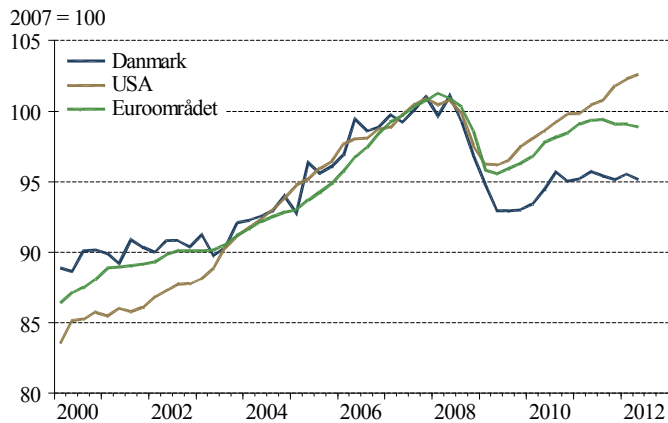
Nyt opkøbsprogram fra ECB

De seneste måneder er rentespændene på spanske, italienske og andre udsatte landes statsobligationer faldet noget. Dette skal blandt andet ses på baggrund af, at den europæiske centralbank (ECB) i september annoncerede et nyt og potentielt omfattende opkøbsprogram for statsobligationer. Opkøbsprogrammet er forbeholdt lande, der er underlagt et EFSF/ESM-program, og landene skal derfor leve op til krav om finanspolitiske stramninger og reformer for at kunne få gavn af opkøbene af statsobligationer.

Stilstand i europæisk økonomi

Selvom rentespændene for flere udsatte lande på det seneste er reducerede, er der fortsat en betydelig bekymring for konsekvenserne af de store offentlige underskud og den store gæld i flere sydeuropæiske lande. Bekymringen for de offentlige finanser har bidraget til usikkerhed og uro på de finansielle markeder og en svag efterspørgselsudvikling. I euroområdet har dette resulteret i, at ledigheden er steget til over 11 pct., og at BNP har været omtrent uændret siden begyndelsen af 2011, med en aktuelt faldende tendens, jf. figur I.3.

Figur I.3 BNP



Anm.: Seneste observationer er 2. kvartal 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og EcoWin.

Tillidsgenopretning nødvendig for aktivitetsfremgang

Den svage økonomiske udvikling afspejler ikke kun en generel mangel på tillid fra de private aktører, men også konsekvenserne af de igangværende finanspolitiske stramninger. Disse stramninger har, i kombination med initiativer fra EU og ECB, til formål at genetablere tilliden til de offentlige finanser i de kommende år og derigennem skabe ro på de finansielle markeder. En sådan tillidsgenopretning er en forudsætning for fremgang i den private efterspørgsel og dermed produktionen. Tillidsgenopretningen kan dog blive langtrukket, og det er sandsynligt, at der i perioder vil opstå fornyet uro.

Danske forbrugere og virksomheder påvirkes af situationen i Europa ...

Den store usikkerhed omkring konsekvenserne af de europæiske statsgældsproblemer har sammen med en generel vækstafmatning i verdensøkonomien været medvirkende til, at de danske husholdninger og virksomheder har holdt igen med forbrug og investeringer. Såvel det private forbrug som de private investeringer er således kun steget svagt, siden bunden blev nået i 2009. Dette har betydet, at der ikke har været fremgang i BNP i Danmark de seneste to år på trods af en relativt kraftig fremgang i eksporten.

... men også af rent indenlandske forhold

Den svage indenlandske efterspørgselsudvikling er imidlertid også et resultat af udviklingen på det danske boligmarked. Den bristede boligboble, med fald i ejendomspriser og byggeaktivitet til følge, har dæmpet forbrug og byggeinvesteringer. Efter de senere års fald vurderes tilpasningen i boligpriserne at være tæt på tilendebragt, men den fremtidige udvikling på boligmarkedet er fortsat behæftet med stor usikkerhed, og der ventes ikke nogen markant fremgang i priserne eller aktiviteten på boligmarkedet de kommende år. Den svage udvikling i forbrug og investeringer har bidraget til lav efterspørgsel efter arbejdskraft og derved en svag beskæftigelsesudvikling, hvilket formentlig har forstærket den negative udvikling i forbrugernes forventninger til fremtiden.

Underliggende konsolidering af de offentlige finanser

I år forventes et underskud på den offentlige saldo på ca. 75 mia. kr., svarende til ca. 4¼ pct. af BNP. Frem mod 2013 er der planlagt en konsolidering af de offentlige finanser, hvilket skal ses i lyset af EU's henstilling til Danmark om at forbedre den strukturelle offentlige saldo med 1½ pct. af BNP i perioden 2010-13 og bringe det offentlige underskud under 3 pct. af BNP i 2013. Konsolideringen betyder, at der forudsættes et betydeligt fald i de offentlige investeringer i 2013. Med den planlagte finanspolitik forventes det offentlige budgetunderskud at falde til ca. 2 pct. af BNP i 2013. Skønnet for den offentlige saldo i 2013 er imidlertid behæftet med særlig stor usikkerhed. Usikkerheden knytter sig ikke mindst til engangsprovenuet fra en omlægning af beskattningen af kapitalpensioner som følge af den nyligt vedtagne skattereform. Provenuet herfra kan meget vel blive væsentligt højere end de 5 mia. kr., som regeringen har forudsat.

**Ekspansive
elementer i
finanspolitikken ...**

**... herunder
tilbagebetaling af
efterlønsbidrag ...**

Selvom der sker en underliggende opstramning af finanspolitikken i disse år, er der også flere ekspansive elementer. Blandt andet har det som et led i tilbagetrækningsreformen været muligt for folk at få tilbagebetalt deres efterlønsindbetalinger skattefrit i perioden 1. april - 30. september 2012. Der forventes at være tilbagebetalt i alt knap 27 mia. kr., men på trods af det relativt store tilbagebetalte beløb har der tilsyneladende endnu ikke været nogen væsentlig positiv effekt på det private forbrug. Tilbagebetalingen af efterlønsmidlerne ventes imidlertid at bidrage til en vis forbrugsfremgang inden for det næste års tid. Der er dog betydelig usikkerhed omkring størrelsesordenen af forbrugseffekten, og hvornår den vil indtræffe. Tilbagebetalingen af efterlønsmidlerne er en af forklaringerne på det relativt store offentlige budgetunderskud i 2012.

**... og under-
finansieret
skattereform og
investeringsvindue**

Et andet ekspansivt element er skattereformen, der er underfinansieret på kort sigt. Skattereformen indeholder blandt andet et investeringsvindue, der øger virksomhedernes afskrivningsgrundlag for investeringer foretaget i resten af 2012 og 2013. Tiltaget ventes at have en positiv effekt på den private investeringslyst, men omfanget er usikkert. Det ventes, at en betydelig del af det øgede investeringsomfang vil bestå i fremrykning af investeringer, hvilket indebærer lavere investeringsaktivitet i 2014 og de efterfølgende år.

**Balancegang:
Fremgang kan
komme
pludseligt ...**

Der er som nævnt betydelig usikkerhed omkring den økonomiske udvikling de kommende år. Flere forhold taler for, at der er et væsentligt potentiale for fremgang i den private efterspørgsel: Forbrug og investeringer er på meget lave niveauer relativt til BNP, og den private sektor under ét har fået opbygget et betydeligt opsparingsoverskud. I kombination med de nævnte ekspansive politiktiltag betyder dette, at der er mulighed for pludselig fremgang i den private efterspørgsel. Det er imidlertid afgørende for en sådan efterspørgselsfremgang, at tilliden blandt husholdninger og virksomheder bliver forbedret. En sådan tillidsgenopretning vil sandsynligvis kræve, at den europæiske statsgældskrise ikke intensiveres yderligere, men derimod løses via fortsat finanspolitisk konsolidering. Den nærværende konjunkturprognose er baseret på en forventning om en gradvis, men langsom, tillidsgenopretning de kommende år blandt andet

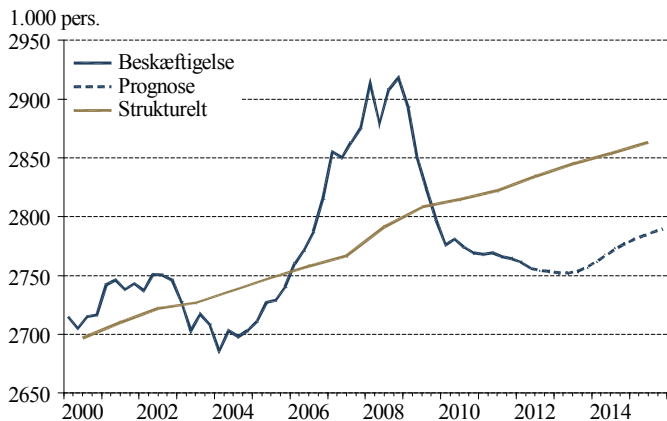
**... men kræver
tillidsgenopretning**

begrundet i en forventning om, at den europæiske statsgældskrise håndteres via den planlagte finanspolitiske konsolidering og tiltag fra EU og ECB. Det ventes således, at der de kommende år vil ske en gradvis normalisering af forbrugs- og investeringsadfærden.

Beskedne økonomisk fremgang i prognosen

Prognosens hovedtal er vist i tabel I.1. I år forventes BNP at være omtrent uændret i forhold til 2011, mens der forventes vækstrater omkring 1½-1¾ pct. i 2013-14 og lidt højere vækstrater derefter. Output gap, der angiver den procentvise forskel mellem faktisk og strukturelt BNP, vurderes at være -3½ pct. i 2011, og med den forventede udvikling vil det negative output gap blive udvidet med godt ½ pct.point i år. Den beskedne fremgang de kommende år betyder, at output gap kun ventes at blive lukket langsomt, dvs. at normaliseringen af konjunktursituationen vil blive langtrukken. Den moderate BNP-udvikling betyder endvidere, at der først forventes en egentlig fremgang i beskæftigelsen fra 2014, og at beskæftigelsen i 2015 ventes at være ca. 80.000 personer under det skønnede strukturelle niveau, jf. figur I.4. Det store uudnyttede produktionspotentiale i dansk økonomi ventes først at blive realiseret frem mod 2020.

Figur I.4 Beskæftigelse



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2012.

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

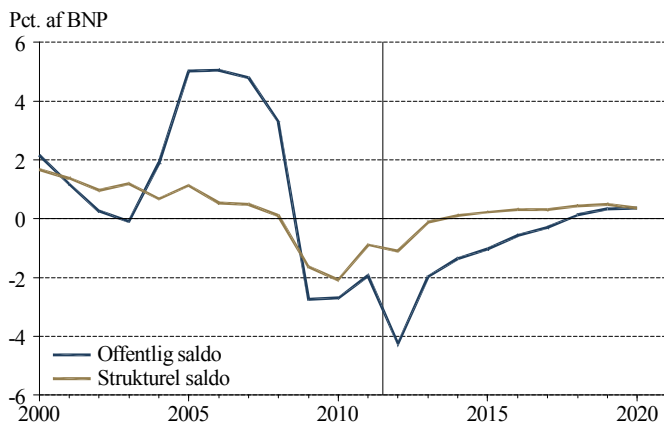
Omtrent balance på den strukturelle saldo i 2013 ...

Den igangværende konsolidering af de offentlige finanser vurderes at resultere i omtrent balance på den strukturelle saldo i 2013, hvorefter der forventes en svag strukturel forbedring frem mod 2020, jf. figur I.5. Forbedringen skyldes et strukturelt fald i de offentlige udgifter som andel af BNP som følge af en afdæmpet vækst i det offentlige forbrug, en betydelig nedbringelse af de offentlige investeringer samt et markant fald i indkomstoverførslerne primært som resultat af de senere års reformer. Samtidig ventes et mindre strukturelt fald i de offentlige indtægter som andel af BNP i perioden 2012-20, hvilket blandt andet skyldes skattelettelser, udtømning af nordsøressourcerne og lavere indtægter fra beskatning af indkomstoverførsler.

... og forbedring af den faktiske saldo frem mod 2020

Den faktiske saldo ventes at blive forbedret i takt med, at konjunktursituationen normaliseres. Fra 2013 til 2020 forventes den faktiske saldo således at blive forbedret med ca. 2½ pct. af BNP, resulterende i et overskud på den offentlige saldo i 2020 i omegnen af ½ pct. af BNP. Omkring halvdelen af overskuddet skyldes dog, at omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen ventes at give et positivt bidrag til de offentlige finanser i 2020.

Figur I.5 Faktisk og strukturel offentlig saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er i opgjøret i pct. af strukturelt BNP. Beregningen af strukturel saldo er nærmere beskrevet i afsnit I.8.

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

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----		
Privat forbrug	865	-0,8	0,9	1,8	2,5	2,5
Offentligt forbrug	509	-1,3	0,5	1,1	0,8	0,8
Offentlige investeringer	40	5,2	5,5	-9,8	-6,5	1,8
Boliginvesteringer	83	8,8	-10,7	0,5	4,3	5,0
Erhvervsinvesteringer	185	-3,7	7,9	11,1	1,9	2,5
Lagerinvesteringer	3	0,3	-0,2	0,4	0,1	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.686	-0,4	0,8	2,8	1,9	2,1
Eksport i alt	959	7,0	1,6	2,0	2,8	2,6
Vareeksport	600	6,0	0,7	0,6	2,1	2,3
heraf industrivarer	535	7,9	0,2	1,9	2,4	2,5
Tjenesteeksport	359	8,4	3,1	4,2	4,0	3,0
Efterspørgsel i alt	2.645	2,2	0,9	2,5	2,3	2,2
Import i alt	862	5,2	2,9	4,3	3,2	2,2
Vareimport	563	5,3	3,9	4,4	2,3	1,3
heraf industrivarer	467	5,1	4,2	4,9	1,9	0,5
Tjenesteimport	300	5,1	1,2	4,3	4,8	4,0
Bruttonationalprodukt	1.783	0,8	0,2	1,6	1,8	2,3
Bruttoværditilvækst	1.531	0,9	-0,2	1,7	1,9	2,2
heraf private byerhverv	917	2,2	0,8	3,2	2,7	3,1
		-----	Pct.	-----		
Output gap		-3,5	-4,1	-3,6	-3,1	-2,1
Ledighedsgap		0,2	0,7	1,0	0,9	0,7
Beskæftigelsesgap		-2,1	-2,9	-3,5	-3,2	-3,0

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	2,5	2,4	2,2	1,4	1,8
Eksportpriser	1,5	2,7	0,9	1,2	1,7
Importpriser	3,7	3,4	1,3	1,1	1,4
Timelønomkostninger	2,3	1,8	1,8	2,0	2,8
Kontantpris på enfamiliehuse	-2,8	-4,7	-1,8	1,7	1,6
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Strukturel arbejdsstyrke	7	10	9	9	9
Arbejdsstyrke	-13	1	6	11	11
Privat beskæftigelse	2	-5	-11	13	13
Offentlig beskæftigelse	-11	-5	8	3	3
	----- 1.000 pers. -----				
Ledighed	109	120	129	124	119
Bruttoledighed	162	165	174	167	160
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	118	99	65	57	60
Offentlig saldo	-34	-77	-37	-26	-21
Tilgodehavende i udlandet	437	536	602	658	719
Offentlig bruttogæld	831	829	848	874	895
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	2,5	1,4	1,8	2,8	3,0
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,5	2,2	2,2	2,4	2,5
Ændring i den effektive kronekurs	-0,8	-2,5	-0,5	0,0	0,0
10-årig obligationsrente	2,7	1,4	1,9	2,5	3,4
Timeproduktivitiet i private byerhverv	2,0	1,1	3,8	1,9	2,2

Anm.: Mængdestigninger er angivet i kædeindeks. Mængdestigning i "Lagerinvesteringer" angiver vækstbidraget til BNP. Output gap, ledighedsgap og beskæftigelsesgap angiver procentvise afvigelser i forhold til de strukturelle niveauer. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde, og at ændringen i tilgodehavende i udlandet er lig saldoen på betalingsbalancen.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DA's lønstatistik, OECD, EcoWin og egne beregninger.

Hovedtræk og ændringer i konjunkturvurderingen

Nedjustering af væksten i 2012 ...

Nærværende prognose for udviklingen i dansk økonomi indebærer vækst i BNP på ca. $\frac{1}{4}$ pct. i 2012 og lidt kraftigere fremgang i efterspørgsel, produktion og beskæftigelse begyndende i 2013-14. Prognosen indebærer en nedjustering af den forventede BNP-vækst i 2012 med ca. 1 pct.point i forhold til prognosen i *Dansk Økonomi, forår 2012*, jf. tabel I.2. Nedjusteringen skal altovervejende ses som konsekvens af en skuffende udvikling i første halvår 2012, i særdeleshed et fald i BNP på 0,4 pct. fra første til andet kvartal. I resten af 2012 ventes svag fremgang.

... og langsommere konjunktur-normalisering

Nedjusteringen af den forventede BNP-vækst i 2012 giver sig udslag i en forventning om en langsommere konjunktur-normalisering. I prognosen ventes output gap at blive lukket senere end forventet i foråret, jf. figur I.6. Den forventede, gradvise indsnævring af output gap de kommende år er et resultat af en forventning om vækstrater i faktisk BNP på $1\frac{3}{4}$ -2 pct. og en vurdering af, at strukturelt BNP vil vokse med knap 1 pct. årligt frem mod 2014. Væksten i strukturelt BNP ventes at blive forøget efter 2014, hvor indfasningen af tilbagetrækningsreformen og skattereformen ventes at bidrage til en højere vækst i den strukturelle beskæftigelse og dermed i strukturelt BNP. I perioden 2014-20 vurderes den strukturelle vækst at være godt $1\frac{1}{2}$ pct. årligt.

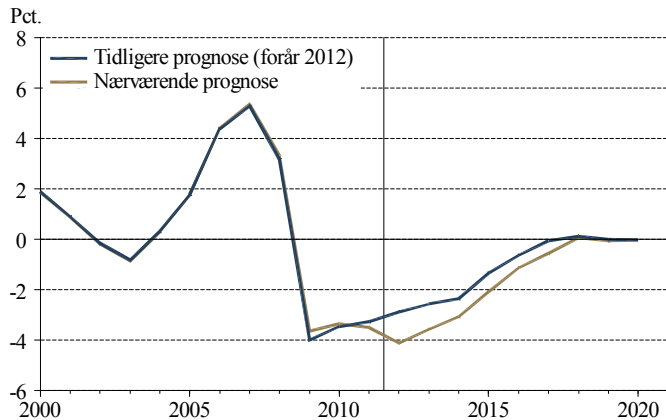
Lavere forbrugs-vækst i 2012 ...

Nedjusteringen af væksten i BNP i 2012 skyldes primært en væsentligt lavere vækst i det private forbrug. Nedjusteringen skal både ses i lyset af en afdæmpet udvikling i forbruget i første halvår samt en relativt negativ udvikling i forbrugsindikatorer. Væksten i det private forbrug er omvendt opjusteret med ca. $\frac{1}{2}$ pct.point i 2013 og 2014, så det private forbrug ventes at vokse med ca. $1\frac{3}{4}$ pct. i 2013 og ca. $2\frac{1}{2}$ pct. i 2014. Opjusteringen skal blandt andet ses i lyset af, at der er blevet tilbagebetalt flere efterlønsmidler end tidligere ventet. Endvidere indeholder den nyligt vedtagne skattereform en underfinansiering på kort sigt (når der ses bort fra fremrykning af kapitalpensionsbeskatning), hvilket alt andet lige ventes at forøge det private forbrug særligt i 2013 og 2014. Der er dog betydelig usikkerhed om

... men opjustering i 2013 og 2014

størrelsesordenen af forbrugseffekten af efterlønstilbagebetalinger og skattelettelser. Efterlønstilbagebetalingerne svarer til en udbetaling af egen frivillig opsparing, hvilket taler for, at forbrugseffekten heraf er beskeden.

Figur I.6 Output gap i nærværende prognose og i forårsprognosen



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

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Dansk økonomi, forår 2012* og egne beregninger.

Investeringsvindue ventes at forøge erhvervsinvesteringerne

Erhvervsinvesteringerne steg kraftigt i første kvartal 2012, men faldt tilsvarende kraftigt i andet kvartal. På trods af lave renter er niveauet for erhvervsinvesteringerne fortsat lavt, hvilket afspejler usikkerhed om fremtidige afsætningsmuligheder og strammere kreditvilkår. I andet halvår af 2012 og 2013 forventes det imidlertid, at skattereformens investeringsvindue vil bidrage til fremgang i erhvervsinvesteringerne, om end størrelsesordenen af virkningerne også i dette tilfælde er meget usikker. På trods af at udviklingen i første halvår 2012 har været dårligere end forventet i foråret, er væksten i erhvervsinvesteringerne opjusteret med ca. 1 pct.point i 2012 og ca. 4 pct.point i 2013. En del af den forøgede investeringsaktivitet på kort sigt ventes dog at tage form af fremrykninger, således at de højere investeringer vil blive modsvaret af lavere investeringsaktivitet i

årene efter 2013. Væksten i erhvervsinvesteringerne er derfor nedjusteret betydeligt i 2014 og 2015.

Fortsat svagt boligmarked

Der har endnu ikke vist sig tegn på fremgang på boligmarkedet. Kontantprisen på huse faldt 1,7 pct. fra første til andet kvartal, og samtidig er liggetiden for huse fortsat historisk høj, mens antallet af handler er på et historisk lavt niveau. Kontantprisen ventes at falde med knap 5 pct. i 2012 og med knap 2 pct. i 2013. Dermed vil de reale huspriser være faldet med ca. 30 pct. siden toppen i 2007. Først efter 2013 ventes svage stigninger i huspriserne. Dette er omtrent den samme forventning som i foråret. Boliginvesteringerne er på trods af BoligJobplan og fremrykkede almene boligrenoveringer faldet relativt kraftigt i første halvår 2012, og den forventede vækst i 2012 er nedjusteret med godt 10 pct.point. De kommende år forventes fremgang i boliginvesteringerne fra et meget lavt niveau.

Omtrent uændret bruttoledighed

Bruttoledigheden har ligget på et stort set uændret niveau omkring 160.000 personer siden slutningen af 2009. Siden begyndelsen af 2012 er nettoledigheden steget med godt 15.000 personer, hvilket i høj grad afspejler et fald i antallet af aktiverede dagpengemodtagere. Ledigheden ventes at stige svagt gennem det kommende år, således at nettoledigheden topper i 2013 på et niveau omkring 130.000 personer, mens bruttoledigheden ventes at stige til ca. 175.000 personer i 2013.

Lavere udlandsvækst i 2013

De internationale vækstudsigter er generelt forværrede hen over sommeren blandt andet som resultat af den fortsatte bekymring om den offentlige gældsudvikling i flere europæiske lande. Spanien og Italien har oplevet økonomisk tilbagegang, hvilket har gjort det svært for disse lande at forbedre de offentlige finanser. Dette har yderligere svækket de finansielle markeders tro på landenes evne til at servicere deres gældsforpligtelser. På flere af Danmarks vigtigste eksportmarkeder, herunder især Sverige, Norge og Tyskland, er der dog relativt solid fremgang i 2012. Dette betyder, at skønnet for udlandsvæksten i 2012 er omtrent uænd-

ret i forhold til i foråret.¹ I 2013 ventes de danske eksportmarkeder dog at blive ramt af den globale afmætning, og den forventede udlandsvækst i 2013 er nedjusteret med knap ¼ pct.point. Derefter forventes der højere vækstrater i udlandet i takt med en ventet gradvis tillidsgenopretning i Europa og fortsat fremgang i landene uden for Europa.

Eksportvæksten ventes at aftage

Eksporten er hidtil vokset relativt kraftigt siden det store fald i 2009 og har dermed bidraget til at holde hånden under dansk økonomi de seneste år. Vareeksporten steg også relativt kraftigt i andet kvartal 2012. De kommende år forventes vækstafmatningen i verdensøkonomien at medføre en mere afdæmpet udvikling i eksporten af danske varer og tjenester. Importen er ligeledes steget relativt kraftigt siden 2009, og i 2012 og 2013 ventes udenrigshandelen samlet at bidrage negativt til BNP-væksten.

Efterlønstilbagebetalinger svækker den offentlige saldo i 2012

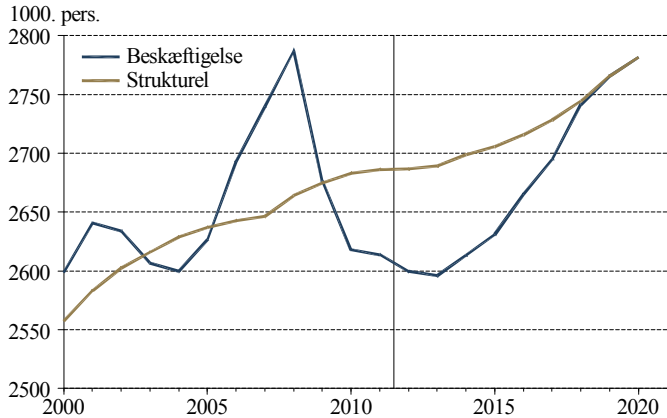
Underskuddet på den offentlige saldo ventes i 2012 at blive på ca. 75 mia. kr. svarende til ca. 4¼ pct. af BNP. Dette er omtrent som forventet i foråret. Større efterlønstilbagebetalinger end forventet i foråret samt en lidt dårligere konjunktursituation trækker i retning af et større underskud, men samtidig er skønnet for provenuet fra pensionsafkastbeskatningen opjusteret. Ophør af efterlønsudbetalinger og den underliggende konsolidering af de offentlige finanser ventes at bidrage til en forbedring af den offentlige saldo på ca. 40 mia. kr. i 2013, hvor den strukturelle saldo forventes at være omtrent i balance. Dermed vurderes det, at finanspolitikken vil overholde EU's henstilling om, at den strukturelle saldo skal forbedres med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013, og at underskuddet på den offentlige saldo ikke må overstige 3 pct. af BNP i 2013.

- 1) I tabel I.2 er udlandsvæksten højere end i forårsprognosen i 2012 og 2014, hvilket primært skyldes det rent tekniske forhold, at landene Brasilien, Rusland, Canada, Australien og Indien nu indgår i den sammenvejede udlandsvækst til forskel fra i forårsrapporten. Disse lande har relativt høje vækstrater i forhold til Danmarks øvrige aftagerlande.

Kraftig stigning i beskæftigelsen frem mod 2020

Frem mod 2020 ventes beskæftigelsen at vokse med godt 180.000 fuldtidsansatte, jf. figur I.7. Fremgangen skyldes en vurdering af, at der kan forventes en relativt kraftig vækst i den underliggende strukturelle beskæftigelse samt den forventede normalisering af konjunktursituationen, der gradvist vil bringe den faktiske beskæftigelse op på det strukturelle niveau. Forventningen om en kraftig underliggende vækst i beskæftigelsen skal ses i lyset af kombinationen af demografiske forhold og de senere års reformer. Tilbagetrækningsaftalen fra 2011 vil således reducere antallet af folkepensionister og personer på efterløn, mens den seneste skattereform ventes at reducere den strukturelle ledighed, som konsekvens af lavere vækst i indkomstoverførsler og forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, og forøge arbejdstiden. Den strukturelle timebeskæftigelse ventes således at vokse med ca. 95.000 fuldtidsbeskæftigede fra 2012 til 2020.

Figur I.7 Beskæftigelse



Anm.: Figuren viser beskæftigelsen i fuldtidspersoner, dvs. den samlede timebeskæftigelse delt med den aftalte arbejdstid.

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

Table I.2 Skøn for dansk økonomi, forår 2012 og efterår 2012

	Forår 2012				Efterår 2012			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	2,3	1,3	1,8	-	0,9	1,8	2,5	2,5
Offentligt forbrug	1,3	0,1	0,9	-	0,5	1,1	0,8	0,8
Offentlige investeringer	8,5	-18,0	1,6	-	5,5	-9,8	-6,5	1,8
Boliginvesteringer	0,3	0,2	2,4	-	-10,7	0,5	4,3	5,0
Erhvervsinvesteringer	6,7	7,4	2,8	-	7,9	11,1	1,9	2,5
Lagerændringer	0,1	0,5	0,0	-	-0,2	0,4	0,1	0,0
Inkl. efterspørgsel i alt	2,6	1,7	1,6	-	0,8	2,8	1,9	2,1
Vareeksport	-1,7	1,3	2,8	-	0,7	0,6	2,1	2,3
Tjenesteeksport	6,6	5,1	2,4	-	3,1	4,2	4,0	3,0
Efterspørgsel i alt	2,2	2,1	2,0	-	1,1	2,5	2,3	2,3
Vareimport	4,0	3,8	2,2	-	3,9	4,4	2,3	1,3
Tjenesteimport	4,1	4,2	4,4	-	1,2	4,3	4,8	4,0
Bruttonationalprodukt	1,3	1,2	1,5	-	0,2	1,6	1,8	2,3
BVT i private byerhverv	2,6	2,5	2,3	-	0,8	3,2	2,7	3,1
	----- Ændring i 1.000 pers. -----							
Arbejdsstyrke	0	7	17	-	1	6	11	11
Privat beskæftigelse	-11	-2	15	-	-5	-11	13	13
Offentlig beskæftigelse	6	3	3	-	-5	8	3	3
	----- 1.000 pers. -----							
Ledighed	113	120	119	-	120	129	124	119
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	2,5	1,9	1,8	-	2,4	2,2	1,4	1,8
Eksportpriser	2,0	1,0	1,5	-	2,7	0,9	1,2	1,7
Importpriser	3,1	1,0	1,2	-	3,4	1,3	1,1	1,4
Timelønomkostninger	1,8	1,8	2,3	-	1,8	1,8	2,0	2,8
Realvækst i aftagerlande	1,2	2,0	2,3	-	1,4	1,8	2,8	3,0
10-årig obligationsrente	1,9	2,3	2,8	-	1,4	1,9	2,5	3,4
Timeprod. i priv. byerhvv.	3,1	2,6	1,5	-	1,1	3,8	1,9	2,2
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	80	62	57	-	99	65	57	60
Offentlig saldo	-72	-44	-37	-	-77	-37	-26	-21

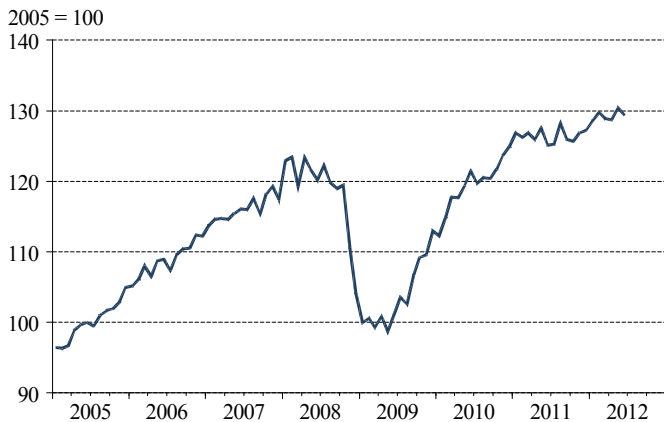
Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug.

I.2 International baggrund

Svag fremgang i verdensøkonomien

Verdensøkonomien er præget af lav økonomisk aktivitet, og verdenshandlen har udviklet sig meget svagt gennem 2011 og begyndelsen af 2012, jf. figur I.8. I euroområdet har der været omtrent nulvækst siden begyndelsen af 2011, og flere europæiske lande har oplevet direkte fald i produktionen og stigende ledighed. I USA er der en vis fremgang, men økonomien vokser ikke hurtigere end det strukturelle niveau. Den økonomiske aktivitet er derfor fortsat betydeligt under normalt niveau som følge af tilbageslaget i 2008-09. Til gengæld var væksten i Japan kraftig i første halvår som følge af blandt andet vækstimpulsen fra genopbygningen af økonomien efter jordskælvne i foråret 2011. Den svagere efterspørgsel på verdensmarkederne har medvirket til at dæmpe fremgangen i højvækstlande som Brasilien, Rusland, Indien og Kina (BRIK-landene). Den skrøbelige økonomiske situation i navnlig euroområdet – men også i USA – gør, at der er udsigt til en længerevarende periode med en behersket fremgang i verdensøkonomien.

Figur I.8 Verdenshandlen



Anm.: Seneste observation er andet kvartal 2012.

Kilde: CPB.

Olieprisen ventes ikke at stige

Verdensmarkedsprisen på olie faldt kraftigt i løbet af foråret og nåede i juli en anelse under 90 dollar pr. tønde. Siden begyndelsen af juli er olieprisen dog steget igen, så den aktuelt ligger omkring samme niveau som i 2011, jf. figur I.9. Sommerens prisstigninger skal ses på baggrund af politiske spændinger i Mellemøsten og midlertidige produktionsstop i blandt andet Nordsøen. Grundet de svage vækstudsigter for verdensøkonomien ventes olieprisen at være omtrent uændret de kommende år.

Figur I.9 Oliepris



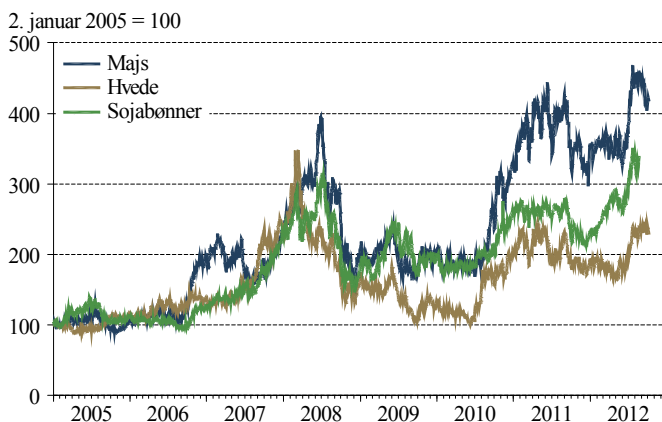
Anm.: Den angivne pris er for Brent-olie. Seneste observation er primo oktober 2012.

Kilde: EcoWin.

Risiko for fødevarekrise

I sommermånederne steg verdensmarkedspriserne på blandt andet majs, hvede og sojabønner kraftigt, jf. figur I.10. De stigende fødevarepriser hænger sammen med, at tørke i USA og Rusland, som begge er store fødevareproducenter, har reduceret høstudbyttet. Hvis høsten på den sydlige halvkugle slår fejl, er der risiko for en fødevarekrise med alvorlige konsekvenser for befolkningerne i navnlig lavindkomstlande.

Figur I.10 Fødevarepriser



Anm.: Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: EcoWin.

Opsving i USA har ikke taget fart

Den svage fremgang i verdensøkonomien skyldes blandt andet, at det økonomiske opsving i USA stadig ikke har taget fart. BNP vokser fortsat langsommere end det strukturelle niveau, og væksten har kun bragt ledigheden ned på lige under 8 pct. Aktuelt er der ikke klare tegn på en snarlig vending i konjunktursituationen.

Finanspolitisk opstramning i USA i 2013 ...

Amerikansk økonomi har været understøttet af en lempelig finanspolitik siden finanskrisens udbrud, men en betragtelig del af denne vækststimulans kan bortfalde næste år. Det skyldes, at den nuværende lovgivning i 2013 indebærer besparelser i den offentlige sektor, en udfasning af en række skattelettelser og bortfald af den forlængede ledighedsydelse. CBO, som er en uafhængig offentlig institution i USA, skønner, at det offentlige underskud reduceres fra 7,3 pct. af BNP i år til 4,0 pct. af BNP næste år, hvis de automatiske opstramninger gennemføres.² CBO vurderer, at en så kraftig budgetforbedring vil føre til et økonomisk tilbageslag og en stigning i ledigheden fra de nuværende ca. 8 pct. til omtrent 9 pct. En så kraftig finanspolitisk opstramning vurderes fra flere sider, herunder OECD, at være uhensigtsmæssig stor.

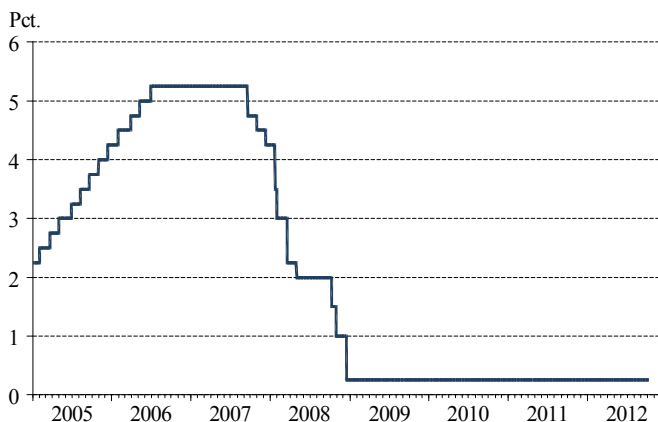
2) An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022, CBO, 22. august 2012.

Den politiske proces med forhøjelsen af det amerikanske gældsloft tilbage i 2011 var langstrakt og vanskelig, og det indikerer, at der er en reel risiko for, at de uhensigtsmæssige opstramninger gennemføres. En yderligere usikkerhedsfaktor er præsidentvalget til november. OECD antager, at der vil ske en finanspolitisk opstramning i 2013, men at den vil blive mindre end, hvad den nuværende lovgivning tilsiger.

... men meget lempelig pengepolitik

Den amerikanske pengepolitik har ligeledes været lempelig siden finanskrisen i 2008, og den pengepolitiske rente er fortsat på et historisk lavt niveau, jf. figur I.11. Ud over den lave pengepolitiske rente har den amerikanske centralbank, FED, i flere omgange forsøgt at stimulere økonomien med utraditionelle pengepolitiske værktøjer som kvantitative lempelser, dvs. opkøb af primært stats- og realkreditobligationer med længere løbetider. For pengepolitikens vedkommende er der, i modsætning til finanspolitikken, ikke udsigt til en stramning den kommende tid. Ved rentemødet i september annoncerede FED nye kvantitative lempelser og en fastholdelse af den pengepolitiske rente på et exceptionelt lavt niveau indtil midten af 2015. Selv når opsvinget tager fart, forventer FED at fastholde en lempelig pengepolitik i en længere periode.

Figur I.11 Pengepolitisk rente i USA



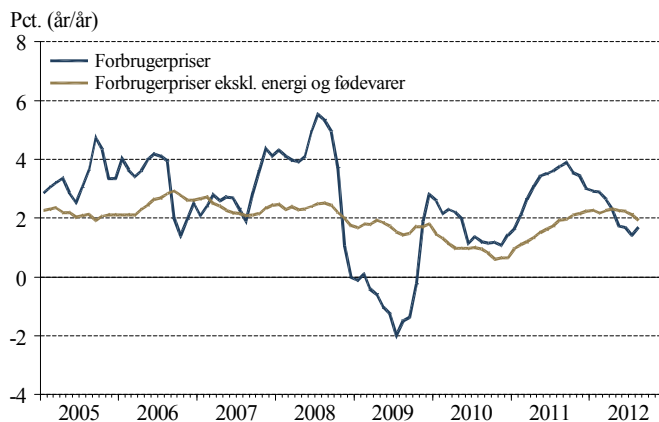
Anm.: Seneste observation er primo oktober 2012.

Kilde: EcoWin.

Aftagende inflation i USA

På trods af den lempelige økonomiske politik og stigningerne i verdensmarkedspriserne på olie og fødevarer er den amerikanske inflation aftaget betydeligt gennem 2012. I august var inflationen 1,7 pct., jf. figur I.12. Den forholdsvis lave inflation må i høj grad tilskrives den lave kapacitetsudnyttelse og svage aktivitetsfremgang.

Figur I.12 Inflation i USA



Anm.: Seneste observationer er august 2012.

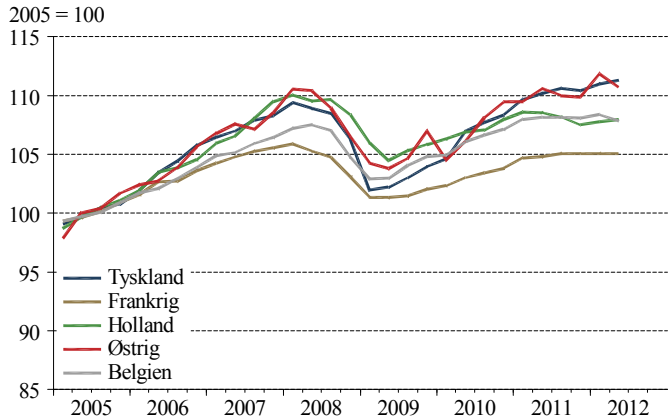
Kilde: EcoWin.

Stilstand i euroområdet, men uensartet udvikling

I euroområdet var BNP uændret i første kvartal, og i andet kvartal faldt BNP med 0,2 pct. Stilstanden i euroområdet har stået på siden begyndelsen af 2011, og ledigheden har nu nået godt 11 pct. Der er dermed tale om en markant forværring af konjunktursituationen i det samlede euroområde. Der er imidlertid betydelige forskelle på konjunktursituationen blandt de enkelte eurolande, jf. figur I.13 og I.14. I de statsgældskriseplagede lande Italien, Spanien, Portugal, Grækenland og Irland er lavkonjunktoren dyb, og med undtagelse af Irland er disse lande i tilbagegang. For Holland, Frankrig og Belgiens vedkommende har der været fremgang efter tilbageslaget i 2008-09, men i begyndelsen af 2011 gik væksten i stå i disse lande. Omvendt har Tyskland og Østrig klaret sig bemærkelsesværdigt godt gennem krisen og befinder sig i en konjunktursituation, som er tæt på neutral. Der er dog visse indikationer på svækkelse af

den tyske økonomi, og den globale afmatning må formodes at hæmme den tyske eksport den kommende tid.

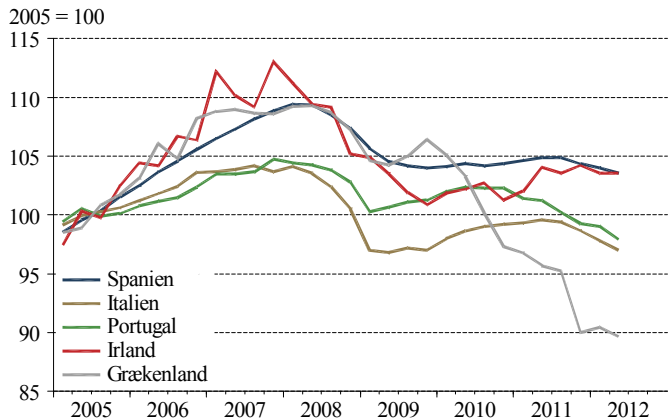
Figur I.13 BNP i udvalgte eurolande



Anm.: Seneste observationer er 2. kvartal 2012.

Kilde: EcoWin.

Figur I.14 BNP i udvalgte eurolande



Anm.: Seneste observationer er 2. kvartal 2012.

Kilde: EcoWin.

Tilbagegangen hænger sammen med finanspolitiske opstramninger

Tilbagegangen i Spanien, Italien, Portugal og Grækenland i 2011 og første halvår af 2012 hænger sammen med, at disse lande gennemfører forholdsvis kraftige finanspolitiske opstramninger i overensstemmelse med henstillinger fra EU, jf. tabel I.3. De finanspolitiske opstramninger har umiddelbart en uhensigtsmæssig negativ aktivitetsevirkning. Gælds niveauerne er imidlertid høje i disse lande, og for at undgå en ukontrollabel gældsudvikling er det afgørende for landene at signalere, at de har evne og vilje til at betale renter og afdrag på den offentlige gæld.

Vækst- og beskæftigelsespagt i EU

På EU-topmødet i slutningen af juni indgik EU's stats- og regeringschefer en ny pagt kaldet *vækst- og beskæftigelsespagten*. Et centralt element heri er, at udlånsrammen for Den Europæiske Investeringsbank (EIB), der yder lån på favorable vilkår til vækstinitiativer, øges med ca. 120 mia. euro. Disse midler tilvejebringes ved at overføre ubrugte midler fra EU's strukturfonde til EIB, og ved at EU-landene via nye indskud øger EIB's kapitalgrundlag. Vækst- og beskæftigelsespagten sigter mod at lette finansieringen af gavnlige investeringer i hele EU-området herunder i de lande, hvor der gennemføres offentlige besparelser, og hvor en skrøbelig finansiel sektor vanskeliggør finansieringen af private investeringer.

Tabel I.3 Offentlig gæld og saldo i udvalgte eurolande

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. af BNP -----							
Spanien								
Gæld	40,2	53,9	61,2	68,5	79,8	82,3	81,5	80,8
Offentlig saldo	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
Strukturel saldo	-	-	-	-6,7	-2,9	-0,9	-0,7	-0,5
Italien								
Gæld	105,7	116,0	118,6	120,1	123,4	121,5	118,2	114,4
Offentlig saldo	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-1,7	-0,5	-0,1	0,0
Strukturel saldo	-	-	-	-2,9	-0,2	0,8	0,8	0,5
Portugal								
Gæld	71,6	83,1	93,3	107,8	113,1	115,7	113,4	109,5
Offentlig saldo	-3,7	-10,2	-9,8	-4,2	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0
Strukturel saldo	-	-	-	-7,0	-3,3	-1,4	-0,7	-0,5
Irland								
Gæld	44,2	65,1	92,5	108,2	117,5	120,3	119,5	117,4
Offentlig saldo	-7,3	-14,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5	-4,8	-2,8
Strukturel saldo	-	-	-	-7,9	-7,5	-6,9	-5,0	-3,5
Grækenland								
Gæld	113,0	129,4	145,0	165,3	160,6	168,0	-	-
Offentlig saldo	-9,8	-15,6	-10,3	-9,2	-7,8	-6,3	-	-
Strukturel saldo	-	-	-	-5,7	-2,9	-4,5	-	-

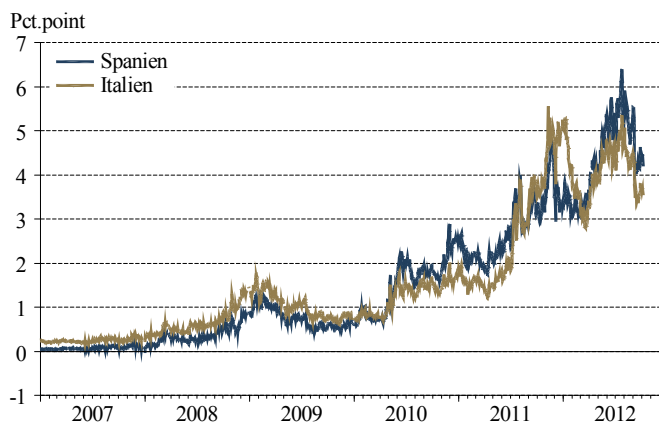
Anm.: Tallene for 2012 og frem er fra de enkelte landes stabilitetsprogrammer bortset fra Grækenland, hvor tallene er fra EU-Kommissionens *European Economic Forecast*.

Kilde: Eurostat, *European Economic Forecast*, maj 2012, og de enkelte landes stabilitetsprogrammer fra foråret 2012.

Fornyet opblussen af den europæiske statsgældskrise

De igangværende finanspolitiske opstramninger har ikke kunnet forhindre en genopblussen af den europæiske statsgældskrise. I sommermånederne steg rentespændene til Tyskland således kraftigt for spanske og italienske statsobligationer, jf. figur I.15. Rentespændene er faldet på det seneste, men ligger fortsat på høje niveauer. Faldet skal ses i sammenhæng med politiktiltag fra EU, eurolandene og ECB, som sigter mod at stoppe den europæiske statsgældskrise.

Figur I.15 Rentespænd over for Tyskland



Anm.: De viste rentespænd er for 10-årige statsobligationer. Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: EcoWin.

Lånepakke til den spanske banksektor

Uroen på de finansielle markeder knytter sig i særlig grad til Spanien, hvor tilstanden i banksektoren er kritisk. Den spanske stat har set sig nødsaget til at anmode om hjælp fra de øvrige eurolande til rekapitalisering af bankerne. Anmodningen er blevet efterkommet med tilsagn om en lånepakke på op til 100 mia. euro, der er tilgængelig fra den midlertidige hjælpefond EFSF. Hjælpepakken overgår til den permanente hjælpefond ESM, når denne er etableret. Den spanske stat hæfter for lånepakken og har indvilliget i at gennemføre reformer af banksektoren. Lånepakken udgør dermed en belastning af de i forvejen trængte offentlige finanser i Spanien.

Plan for etablering af fælles banktilsyn i euroområdet

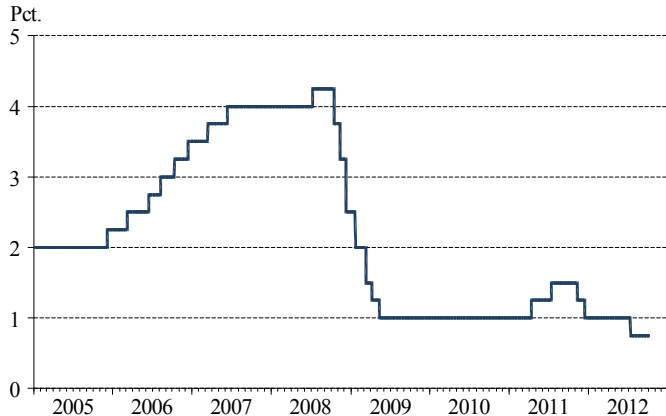
I forbindelse med EU-topmødet i juni gav Det Europæiske Råd opbakning til at udvide EFSF/ESM's mandat til at omfatte direkte kapitalisering af banker i euroområdet, såfremt der etableres et fælles banktilsyn. I så fald vil en hjælpepakke til banker fra EFSF/ESM ikke belaste de offentlige finanser i det pågældende medlemsland (som det for nuværende er tilfældet i Spanien). EU-Kommissionen har på denne baggrund stillet forslag om et fælles banktilsyn, der skal begynde sit virke efter årsskiftet. I Kommissionens forslag overføres ansvaret for tilsynet med banker i

euroområdet i betydelig grad fra de nationale myndigheder til et fælles banktilsyn under ECB. Ud over at overvåge banker får dette banktilsyn beføjelse til at udstede og fratage banker licens til at drive bankvirksomhed i euroområdet. I sidstnævnte tilfælde afvikles banken i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder. I Kommissionens forslag kan lande uden for euroområdet deltage, hvis de ønsker det. EU-Kommissionen har for nuværende kun stillet forslag om et fælles banktilsyn, men har en vision om etablering af en egentlig bankunion, der yderligere indeholder en fælles afviklingsmekanisme for nødstedte banker og en fælles indskydergaranti.

Lempelse af pengepolitikken i euroområdet

ECB's pengepolitik har været forholdsvis lempelig siden finanskrisen i 2008, og i begyndelsen af juli lempede ECB pengepolitikken yderligere ved at sænke den pengepolitiske rente med 25 basispoint til 0,75 pct., jf. figur I.16.

Figur I.16 ECB's pengepolitiske rente



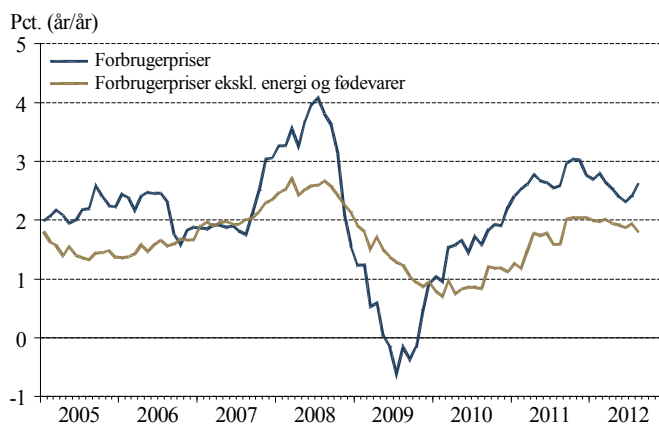
Anm.: Seneste observation er primo oktober 2012.

Kilde: EcoWin.

Moderat inflation i euroområdet

Den svage aktivitetsudvikling i euroområdet har bidraget til, at inflationen i euroområdet har haft en svagt aftagende tendens gennem 2012, jf. figur I.17. Inflationen er dog aftaget mindre end i USA, hvilket hænger sammen med afgiftsforhøjelser i flere medlemslande som led i de finanspolitiske opstramminger. I august var inflationen 2,6 pct.

Figur I.17 Inflation i euroområdet



Anm.: Seneste observationer er august 2012.

Kilde: EcoWin.

Nyt opkøbsprogram fra ECB

Efter ved flere lejligheder at have annonceret nye pengepolitiske initiativer til understøttelse af den finansielle stabilitet og den pengepolitiske transmissionsmekanisme i euroområdet offentliggjorde ECB i begyndelsen af september en ny type opkøbsprogram for statsobligationer kaldet *Outright Monetary Transactions* (OMT). Når et OMT-program iværksættes, foretager ECB støtteopkøb af et lands statsobligationer i de sekundære markeder med henblik på at reducere rentespændet over for øvrige eurolande. OMT-programmer kan kun iværksættes for lande, som er underlagt et program under EFSF/ESM, der stiller krav om blandt andet finanspolitisk konsolidering. Et OMT-program reducerer rentebyrden på statsgælden, hvilket mindsker den pågældende medlemsstats lånebehov. Derved virker OMT reelt som en kapacitetsudvidelse af EFSF/ESM. OMT er beskrevet nærmere i boks I.1.

**Fald i rentespænd
efter annoncering
af OMT**

Umiddelbart efter annonceringen af OMT-tiltaget indsnævredes rentespændene på spanske og italienske statsobligationer, formodentlig fordi alene muligheden for iværksættelse af OMT-programmer mindsker investorenes bekymring for en statsbankerot i disse lande. Rentespændene er dog fortsat høje, og den økonomiske situation er stadig kritisk i navnlig Spanien.

**Sandsynligt, at den
spanske stat må
anmode om hjælp**

Den spanske statsgæld er vokset betydeligt siden finanskrisen, og underskuddet på den offentlige saldo var stort i 2011. I år kan den offentlige saldo blive yderligere belastet af hjælpepakken til den nødlidende banksektor fra EFSF/ESM. For at sikre markedernes tillid til de offentlige finanser og for at efterkomme henstillinger fra EU har Spanien gennemført omfattende besparelser i den offentlige sektor med henblik på at nedbringe det offentlige underskud i pct. af BNP. Den meget dårlige udvikling i BNP og den store stigning i ledigheden, som nu har nået knap 25 pct., gør det imidlertid særdeles vanskeligt at begrænse underskuddet. Spanien har på denne baggrund fået lempet sin EU-henstilling, så fristen for at bringe underskuddet under treprocentgrænsen er udskudt fra 2013 til 2014. Hertil kommer, at investorenes bekymring for udviklingen i de spanske statsfinanser afspejler sig i forholdsvis høje renter på den voksende statsgæld. Selvom renterne er faldet noget på det seneste, er den spanske stat under så voldsomt pres, at den sandsynligvis må anmode om et program fra EFSF/ESM. I så fald kan et OMT-program iværksættes, hvis ECB træffer beslutning herom. Der er i alle tilfælde udsigt til en langstrakt genopretning af den spanske økonomi.

Boks I.1 Outright Monetary Transactions (OMT)

I begyndelsen af september offentliggjorde ECB en ny programtype for opkøb af statsobligationer i euroområdet kaldet *Outright Monetary Transactions* (OMT). Det hidtidige opkøbsprogram, Securities Market Programme (SMP), suspenderes. OMT-programmet begrundes med hensynet til den pengepolitiske transmissionsmekanisme.

Et OMT-program kan iværksættes efter beslutning herom i ECB's styrelsesråd^{a)}. Når et OMT-program iværksættes, opkøber ECB statsobligationer med restløbetider på mellem et og tre år udstedt af et specifikt medlemsland i euroområdet. Opkøbene sker på de sekundære markeder^{b)}, og der fastsættes ingen kvantitativ begrænsning på et OMT-program. Da der opkøbes statsobligationer med forholdsvis kort løbetid, kan et OMT-program afvikles forholdsvis hurtigt.

OMT-programmer kan kun gennemføres for medlemslande i euroområdet, som ansøger om finansiel støtte fra hjælpefonden EFSF (der senere erstattes af den permanente hjælpefond ESM), og i den forbindelse underlægger sig et program, som indeholder tilstrækkeligt skrappe krav om blandt andet finanspolitisk disciplin. Der kan også gennemføres OMT-programmer for medlemslande, der i dag modtager hjælp fra EFSF, i forbindelse med en genetablering af adgangen til finansielle markeder. Et OMT-program afsluttes, hvis den pågældende stat ikke overholder kravene om blandt andet finanspolitisk disciplin.

a) ECB's styrelsesråd består af ECB's direktion og de 17 direktører i de nationale centralbanker i euroområdet.

b) De sekundære markeder udgøres af handler med allerede udstedte obligationer bilateralt mellem aktører på de finansielle markeder eller på børsen.

Italien presset, men mindre end Spanien

Den økonomiske situation i Italien er mindre kritisk end i Spanien. Den italienske økonomi lider i langt mindre grad under effekterne af en bristet boligboble, og Italien har ikke måttet anmode om hjælp til banksektoren. Selvom BNP er faldet kraftigt siden begyndelsen af 2011, er aktivitetsniveauet i Italien ikke så langt under normalt niveau som i Spanien ifølge OECD's vurdering. Dette harmonerer med, at ledigheden i Italien er knap 10 pct., hvilket er væsentligt lavere end i Spanien. Den italienske regering har desuden formået at nedbringe de offentlige underskud betydeligt. Imidlertid udgør den italienske statsgæld godt 120 pct. af BNP, og der er derfor nogen grund til bekymring for udviklingen i Italien, hvilket afspejles i rentespændet på italienske

statsobligationer. Det kan derfor ikke udelukkes, at også Italien kan få behov for et program under EFSF/ESM, der giver mulighed for støtteopkøb fra ECB i regi af et OMT-program.

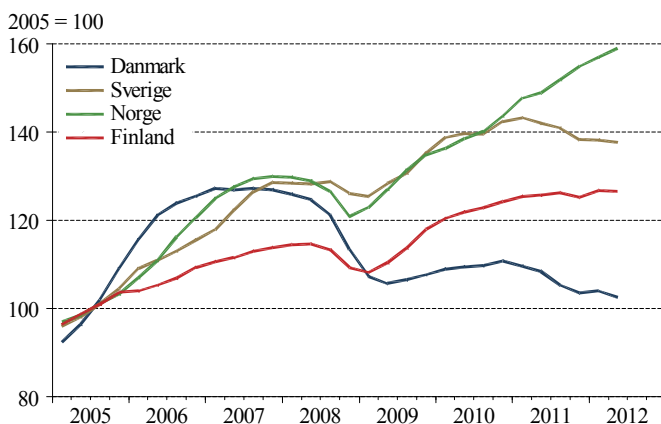
Tilbagegang i britisk økonomi

I Europa uden for euroområdet er den økonomiske udvikling blandet. I Storbritannien var der kraftig tilbagegang i første halvår med BNP-fald i både første og andet kvartal. Den britiske økonomi er udfordret af forholdsvis store statsunderskud, der har været over 8 pct. af BNP i alle år efter finanskrisen i 2008. Statsgælden er vokset til 80 pct. af BNP, og derfor står den britiske økonomi over for betydelige finanspolitiske opstramninger.

Kraftig fremgang i Sverige og Norge

Der har været kraftig fremgang i både Sverige og Norge i første halvår. Begge lande har klaret sig godt gennem krisen og befinder sig i en konjunktursituation, som er tæt på neutral. I modsætning til flere andre økonomier, er hverken Norge eller Sverige tynget af effekterne fra en bristet boligboble i forbindelse med finanskrisen. I Norge er huspriserne tværtimod fortsat med at stige efter et mindre fald i 2008. På dette punkt skiller Norge sig ud fra de øvrige store nordiske lande, jf. figur I.18.

Figur I.18 Huspriser i nordiske lande



Anm.: Seneste observationer er andet kvartal 2012.

Kilde: EcoWin.

**Teknisk
opjustering af
udlandsvæksten**

I forhold til *Dansk Økonomi, forår 2012* er realvæksten i Danmarks aftagerlande opjusteret med godt $\frac{1}{4}$ pct.point. i 2012, jf. tabel I.4. Opjusteringen skyldes det tekniske forhold, at der blandt Danmarks aftagerlande for første gang er medtaget Brasilien, Indien, Rusland, Canada og Australien. Disse lande har generelt høje vækstrater. Eksklusive disse lande er skønnet for realvæksten i Danmarks aftagerlande i 2012 uændret i forhold til forårsprognosen, mens der er tale om en nedjustering på knap $\frac{1}{2}$ pct.point i 2013.

Tabel I.4 Hovedtræk af international konjunkturvurdering

	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. -----				
Realvækst					
USA	1,8	2,3	2,4	3,9	3,9
Euroområdet	1,6	-0,3	0,6	1,9	2,3
DKs aftagerlande ^{a)}	2,5	1,4	1,8	2,8	3,0
Inflation					
USA	3,1	2,5	2,2	2,0	2,0
Euroområdet	2,7	2,4	1,8	2,0	2,0
Lønomkostninger					
USA	2,9	1,5	1,8	2,3	2,8
Tyskland	2,5	2,5	2,3	2,3	2,0
DKs aftagerlande ^{b)}	2,5	2,2	2,2	2,4	2,5
Pengepolitiske renter					
USA	0,25	0,25	0,25	0,25	0,50
Euroområdet	1,25	0,88	0,75	1,25	1,75
Lange renter					
USA	2,80	1,85	2,25	2,80	3,50
Tyskland	2,66	1,55	1,75	2,35	3,15
	----- Dollar pr. tønde -----				
Oliepris, Brent	111	113	113	113	114
	----- Dollar pr. euro -----				
Dollar/euro-kurs	1,39	1,28	1,29	1,29	1,29

a) BNP-væksten i udvalgte aftagerlande er vist i bilagstabel I.1. Blandt Danmarks aftagerlande er denne gang medtaget Brasilien, Indien, Rusland, Canada og Australien. Eksklusive disse lande ville den skønnede realvækst i Danmarks aftagerlande være 1,2 pct. i 2012, 1,7 pct. i 2013 og 2,7 pct. i 2014.

b) Lønstigningstakten i udvalgte aftagerlande er vist i bilagstabel I.8.

Anm.: Inflation er opgjort som stigningstakten i forbrugerprisindekset. Lønomkostninger er stigningstakten i timelønsomkostningerne i industrien. De angivne renter er gennemsnitlige årlige renter. De lange renter er renten på 10-årige statsobligationer.

Kilde: EcoWin og egne skøn.

I.3 Finansielle forhold

Investorerne søger mod sikre formueplaceringer i Danmark ...

De finansielle markeder i Danmark er påvirket af uroen på de internationale finansielle markeder i navnlig euroområdet. Den forøgede usikkerhed har fået investorerne til at søge mod mere sikre formueplaceringer i blandt andet Danmark, hvilket i kombination med lave pengepolitiske renter har ført til historisk lave renter på danske stats- og realkreditobligationer. De meget lave renter på realkreditobligationer modgås dog i nogen grad af forholdsvis høje bidragssatser i realkreditsektoren, og en stigning i rentemarginalen har holdt pengeinstitutternes udlånsrenter oppe. Begge disse forhold dæmper den realøkonomiske effekt af de lave renter.

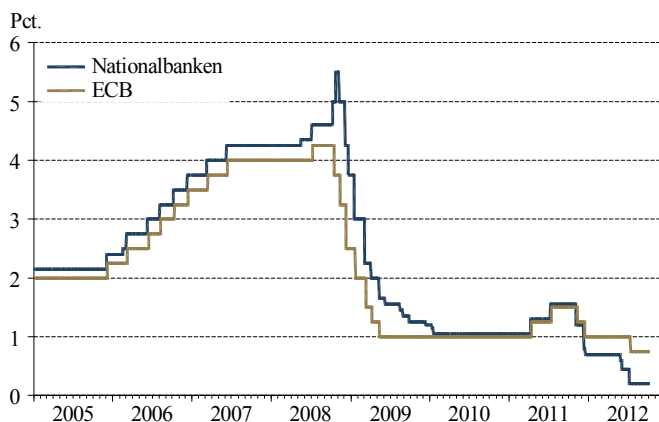
... hvilket har givet indstrømning af valuta

Den store interesse for at placere formue i Danmark har medført en nettoindstrømning af udenlandsk valuta, hvilket styrkede kronen over for euroen i de første måneder af 2012. Af hensyn til fastkurspolitikken sænkede Nationalbanken de pengepolitiske renter i maj og juni, og i juli sænkede Nationalbanken renten yderligere foranlediget af en rentesænkning fra ECB, jf. figur I.19. Nationalbankens pengepolitiske rente er lavere end ECB's pengepolitiske rente, og forskellen blev udvidet i sommermånederne. Det negative rentespænd er usædvanligt og understreger den store usikkerhed, der hersker i euroområdet som følge af navnlig statsgældsproblemerne i flere lande. En række politiktiltag fra EU og ECB samt finanspolitiske opstramninger i de gældsplagede lande har dog i nogen grad dæmpet uroen blandt investorerne, hvilket taler for en delvis normalisering af forholdene på de finansielle markeder i resten af året.

Ekstraordinære treårige udlån i Nationalbanken

Ligesom ECB har Nationalbanken suppleret det pengepolitiske instrumentarium med en midlertidig treårig udlånsfacilitet. Penge- og realkreditinstitutter har kunnet benytte faciliteten i marts og oktober. I alt er tildelt lån for godt 50 mia. kr. via den treårige udlånsfacilitet.

Figur I.19 Pengepolitiske renter



Anm.: Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: Nationalbanken og ECB.

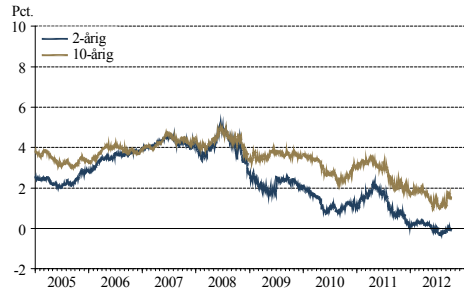
Usædvanligt lave obligationsrenter

Både Nationalbankens rentesænkninger og den store interesse for formueplacering i Danmark har som nævnt presset renterne yderligere ned fra et i forvejen lavt niveau. Det er navnlig renterne på obligationer med kort løbetid, som er faldet, hvilket har udvidet spændet mellem de korte og lange renter. Den etårige realkreditobligationsrente er nede på ca. 0,20 pct., og renten på toårige statsobligationer har i perioder ligefrem været negativ, jf. figur I.20. Det nuværende renteniveau for stats- og realkreditobligationer er exceptionelt lavt og må formodes gradvist at blive normaliseret de kommende år. I lyset af de seneste tiltag fra EU og ECB, og den deraf følgende gradvise normalisering af forholdene på de finansielle markeder, forventes de danske renter på stats- og realkreditobligationer at stige i resten af året.

Figur I.20a Realkreditrenter



Figur I.20b Statsobligationsrenter



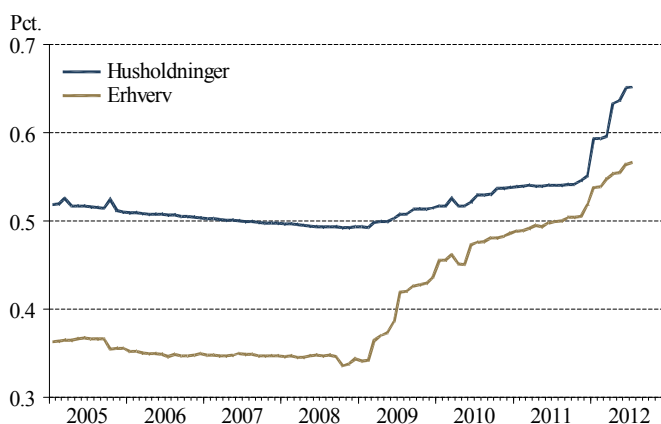
Anm.: Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: Nationalbanken.

Stigende bidrags- satser i realkredit- sektoren

Faldet i renterne på realkreditobligationer har dog ikke sænket låneomkostningerne ved boliglån i helt samme omfang, da realkreditinstitutternes bidragssatser er steget forholdsvis kraftigt siden 2008, jf. figur I.21. Stigningen i bidragssatserne skyldes blandt andet stigende finansieringsomkostninger i realkreditsektoren udløst af øgede krav til sikkerhedsstillelse i forbindelse med boligprisfaldet. Indtjeningen fra højere bidragssatser har samtidig omtrent opvejet omkostningerne fra øgede nedskrivninger på udlån i realkreditsektoren siden finanskrisen i 2008, jf. *Finansiel stabilitet*, 2012.

Figur I.21 Bidragssatser i realkreditsektoren



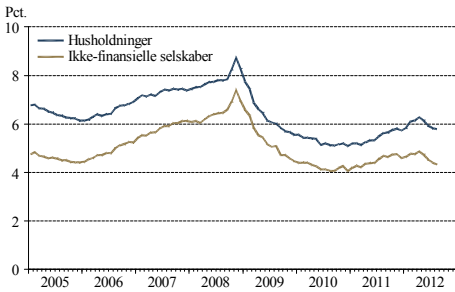
Anm.: Bidragssatser er bidrag til realkreditsektoren udtrykt som procent af den samlede udestående lånemasse. Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: Nationalbanken.

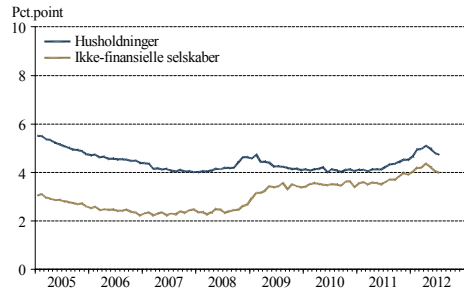
Fald i pengeinstitutternes udlånsrenter

Pengeinstitutternes udlånsrenter har haft en stigende tendens siden slutningen af 2010, men er begyndt at falde på det seneste. Stigningen i udlånsrenterne var sammenfaldende med en stigning i pengeinstitutternes rentemarginal, jf. figur I.22. Stigningen i rentemarginalen skyldes blandt andet højere finansieringsomkostninger og behov for øget indtjening til dækning af nedskrivninger og forøgelse af kapitalgrundlaget via tilbageholdt overskud. Behovet for større kapitalgrundlag er til dels udløst af en generel stramning af kapitalkravene efter finanskrisen. Den seneste tids fald i udlånsrenterne hænger sammen med Nationalbankens rentesænkninger, da renterne på dele af pengeinstitutternes udlån følger de pengepolitiske renter eller en markedsrente, som typisk følger de pengepolitiske renter. Da faldet i udlånsrenterne er sammenfaldende med et fald i rentemarginalerne, kan de lavere udlånsrenter også hænge sammen med, at konsolideringsbehovet i pengeinstitutterne er blevet mindre.

Figur I.22a Pengeinstitutternes udlånsrenter



Figur I.22b Pengeinstitutternes rentemarginaler



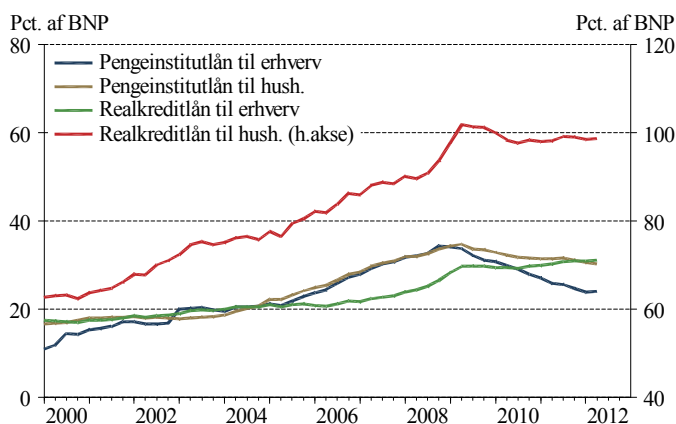
Anm.: Rentemarginalen er forskellen mellem den gennemsnitlige udlåns- og indlånsrente. Seneste observationer er primo oktober 2012.

Kilde: Nationalbanken.

Fald i udlån fra pengeinstitutter

Pengeinstitutternes udlån målt som pct. af BNP til både husholdninger og i særdeleshed erhverv er faldet siden finanskrisen, jf. figur I.23. Ifølge Nationalbankens udlånsundersøgelse har pengeinstitutterne generelt strammet kreditvilkårene de seneste fire kvartaler, men institutterne melder også om en svag efterspørgsel efter lån. Sammen med nedskrivninger har disse faktorer bidraget til faldet i udlånet. Historisk set er det samlede udlån dog forholdsvis stort. Reduktionen kan være udtryk for en nødvendig stramning af kreditvilkårene.

Figur I.23 Udlån fra penge- og realkreditinstitutter



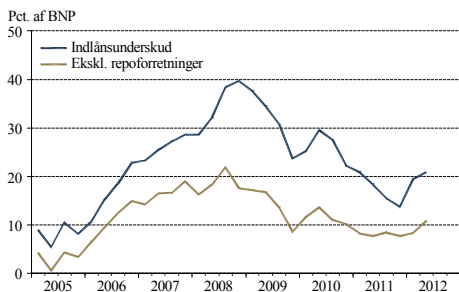
Anm.: Seneste observationer er 2. kvartal 2012.

Kilde: Nationalbanken og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

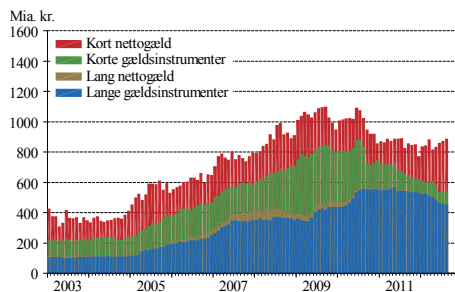
Stigning i indlånsunderskuddet

Pengeinstitutternes indlånsunderskud, dvs. forskellen mellem udlån og indlån, er reduceret kraftigt siden 2008. Indlånsunderskuddet er et udtryk for pengeinstitutternes behov for markedsfinansiering. Et stort indlånsunderskud kan udgøre en likviditetsrisiko for det enkelte pengeinstitut, hvis pengeinstituttet pludselig mister markedsadgangen (hvilket kan ske under perioder med uro på de finansielle markeder) og dermed ikke kan forny disse lån. I første halvår steg indlånsunderskuddet mærkbart. Korrigeres indlånsunderskuddet for repoforretninger, der er lån mod sikkerhed, var indlånsunderskuddet imidlertid omtrent uændret i første halvår. At der er tale om lån mod sikkerhed trækker i retning af, at stigningen i indlånsunderskuddet er mindre bekymrende, selvom pengeinstitutternes korte nettogæld er steget, jf. figur I.24.

Figur I.24a Pengeinstitutternes indlånunderskud



Figur I.24b Pengeinstitutternes finansiering



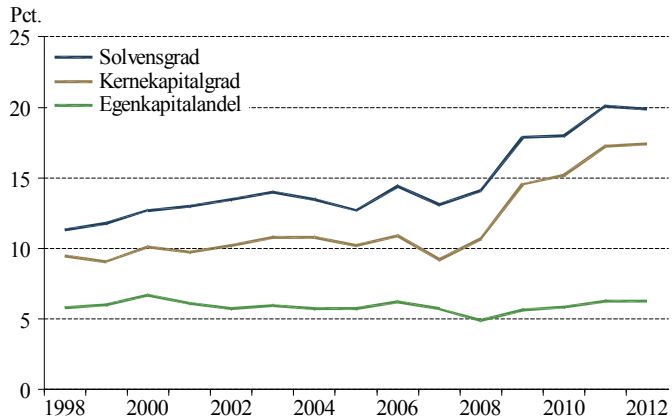
Anm.: Indlånunderskuddet er forskellen mellem udlån og indlån. Seneste observation for indlånunderskuddet er 2. kvartal 2012. For pengeinstitutternes finansiering er kort løbetid defineret som oprindelig løbetid under et år, mens lang løbetid er over et år. Udenlandske pengeinstitutters filialer i Danmark indgår, mens danske institutters filialer i udlandet ikke indgår. Pengeinstitutternes finansiering dækker ikke kun indlånunderskuddet, men også eksempelvis værdipapirbeholdningen på aktivsiden. Seneste observationer for pengeinstitutternes finansiering er august 2012.

Kilde: Nationalbanken og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Høj solvensgrad i danske pengeinstitutter

Solvensen i danske pengeinstitutter er steget betydeligt siden finanskrisen i 2008. Solvensgraden, som er basiskapitalen i procent af risikovægtede aktiver, er steget fra ca. 14 pct. i 2008 til knap 20 pct. i 2011-12. Samtidig er kernekapitalgraden, som er kernekapitalen i procent af de risikovægtede aktiver, steget fra knap 11 pct. i 2008 til godt 17 pct. i 2011-12. Egenkapitalandelen, som er egenkapitalen i procent af de uvægtede aktiver, er også steget siden finanskrisen, men mindre end solvensgraden og kernekapitalgraden, jf. figur I.25.

Figur I.25 Solvens- og kernekapitalgrad



Anm.: Solvensgraden opgøres som basiskapitalen, der består af kernekapital og supplerende kapital, som procent af de risikovægtede aktiver. Kernekapitalgraden er kernekapitalen i procent af risikovægtede aktiver. Egenkapitalandelen er egenkapitalen i procent af de uvægtede aktiver. Tallene er ultimo året undtaget 2012, hvor observationerne er medio året.

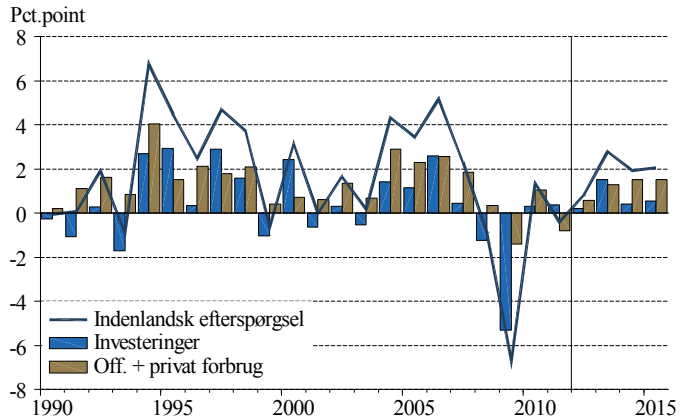
Kilde: Finanstilsynet.

I.4 Indenlandsk efterspørgsel

Svag udvikling i indenlandsk efterspørgsel

Med stilstand i det private forbrug og omtrent uændret privat investeringsomfang har udviklingen i den indenlandske efterspørgsel været svag gennem første halvår 2012. Det private opsparingsoverskud er imidlertid stort, hvilket muliggør fremgang. Med ekspansive tiltag i form af tilbagebetaling af efterlønsbidrag, en skattereform, som fraset fremrykningen af kapitalpensionsbeskatninger er underfinansieret på kort sigt, og investeringsvinduet, der øger virksomhedernes afskrivningsgrundlag for investeringer foretaget i 2012 og 2013, er der flere positive bidrag til væksten i 2012 og 2013. Disse elementer ventes i kombination med en genopretning af tilliden blandt danske forbrugere og virksomheder de kommende år at føre til positive vækstbidrag fra investeringer og privat forbrug, jf. figur I.26.

Figur I.26 Vækstbidrag til indenlandsk efterspørgsel



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

Stilstand i det private forbrug

Siden det kraftige fald i det private forbrug i 2009 har forbruget været præget af stilstand. Det private forbrug voksede med 0,4 pct. i første kvartal, men faldt en anelse i andet kvartal. Forbrugertilliden ligger fortsat på et lavt niveau. Med udgangspunkt i et lavt forbrugsniveau og et stort opsparingsoverskud forventes en svag stigning i forbruget i resten af 2012 – en fremgang som forventes forstærket i 2013 og 2014, hvor der ventes vækstrater i det private forbrug på omkring 2 pct., jf. tabel I.5.

Tabel I.5 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning				
	priser					
	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.	-----	Pct.	-----		
Privat forbrug	865	-0,8	0,9	1,8	2,5	2,5
Bilkøb	40	10,8	-2,6	-0,9	3,0	4,1
Andet forbrug	825	-1,3	1,0	1,9	2,5	2,4
Boliginvesteringer	83	8,8	-10,7	0,5	4,3	5,0
Erhvervsinvesteringer	185	-4,1	7,9	11,1	1,8	2,5
Maskiner	146	-0,5	8,0	10,9	3,0	2,2
Bygninger	39	-15,7	7,6	11,9	-2,7	3,7
Privat efterspørgsel ekskl. lager	1.134	-0,7	1,2	3,3	2,5	2,7
Lagerinvesteringer	3	0,4	-0,2	0,5	0,1	0,0
Offentligt forbrug og investeringer	550	-0,9	0,9	0,3	0,3	0,8
Indenlandsk efterspørgsel	1.686	-0,4	0,8	2,8	1,9	2,1

Anm.: Lagerinvesteringer angiver vækstbidraget til den indenlandske efterspørgsel i pct.point.

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

Tilsyneladende ingen forbrugseffekt af tilbagebetalt efterlønsbidrag

Som et element i tilbagetrækningsreformen har medlemmer af efterlønsordningen fra 2. april til 1. oktober haft mulighed for at få tilbagebetalt deres efterlønsbidrag skattefrit ved udtræden af ordningen. Der forventes at være tilbagebetalt i alt knap 27 mia. kr. Tilbagebetalingen af efterlønsmidlerne er reelt ikke ekstra indkomst for husholdningerne, da der i praksis er tale om en udbetaling af egen opsparing, ligesom det var tilfældet med SP-udbetalingerne. En analyse tyder på, at over halvdelen af SP-midlerne gik til et merforbrug hos husholdningerne.³ Men modsat SP-ordningen har det været frivilligt at indbetale til efterlønsordningen, og indbetalingerne til ordningen signalerer derfor, at de, som har tilmeldt sig ordningen, også har haft et ønske om at spare op. Der er derfor grund til at formode, at forbrugstilbøjelig-

3) C.T. Kreiner, D.D. Lassen og S. Leth-Petersen: Consumer responses to fiscal stimulus policy and households' cost of liquidity, Københavns Universitet og CEPR, 2012.

heden er mindre ved den aktuelle tilbagebetaling af efterlønsbidrag, også i forhold til en normal stigning i den disponible indkomst. Da der tillige er tale om forholdsvis store beløb, er det dog ikke usandsynligt, at det kan bringe kreditbegrænsede husholdninger ud af deres kreditbegrænsning, hvilket giver en lavere forbrugseffekt. Alt i alt forventes derfor en lavere forbrugstilbøjelighed af tilbagebetalingen af efterlønsmidlerne sammenlignet med SP-midlerne. Selvom størstedelen af udbetalingerne fandt sted i begyndelsen af perioden, var forbruget uændret i andet kvartal, og de aktuelle indikatorer for forbrugertilliden og detailomsætningen ligger fortsat lavt, jf. figur I.27. Det indikerer, at forbrugerne foreløbigt i høj grad har valgt at øge deres opsparing.

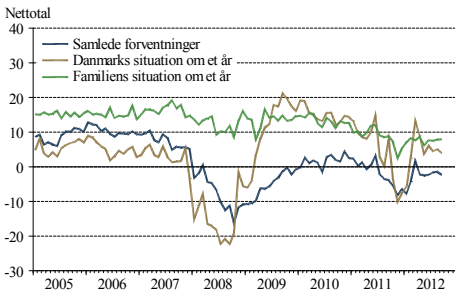
Efterlønsmidlerne ventes at øge forbruget med ca. 10 mia. kr.

Samlet set ventes tilbagebetalingen af efterlønsmidlerne i kombination med en gradvis genopretning af forbrugernes tillid at bidrage til en vis fremgang i det private forbrug. Forbrugstilbøjeligheden af den ekstraordinære stigning i husholdningernes disponible indkomst er yderst vanskelig at vurdere, men antages her at ligge omkring en fjerdedel. Med afledte aktivitetseffekter ventes de tilbagebetalte efterlønsmidler at forøge forbruget med omkring 10 mia. kr. fordelt over resten af 2012 og 2013. Hvis der var tale om en permanent indkomststigning, ville vurderingen være, at ca. halvdelen af pengene ville gå direkte til forbrug, og med afledte effekter ville vækstbidraget da være omkring 20 mia. kr.

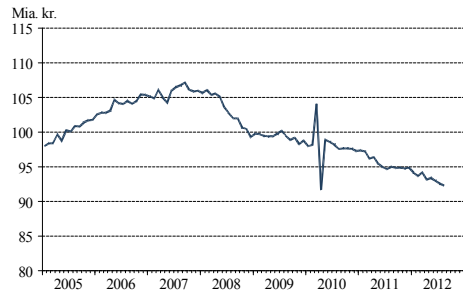
Skattereform øger disponibel indkomst fra 2013

Som en del af skattereformen er der aftalt skattelettelser, som finansieres ved lavere indkomstoverførsler, afgiftsstigninger og forudsatte besparelser på forsvaret og EU-bidrag. Skattelettelserne er varigt underfinansierede med 0,7 mia. kr., og på kort sigt indføres finansieringselementerne langsomt, end skattelettelserne gives. Derfor har skattereformen en lempelig effekt på kort sigt, jf. afsnit I.8. Da disse skattelettelser er fordelt bredt ud på flertallet af husholdninger, kan der ventes en forbrugstilbøjelighed af skattelettelserne, der er større end af de tilbagebetalte efterlønsbidrag, hvor der er tale om større udbetalinger af egen opsparing til færre personer.

Figur I.27a Forbrugertillid



Figur I.27b Detailomsætning



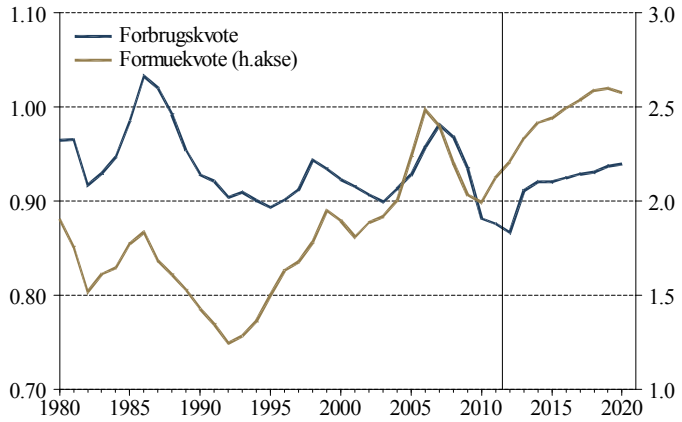
Anm.: I forbrugertilliden er nettotallet et udtryk for tendensen i forbrugernes forventninger. Seneste observation er august 2012 for detailhandlen og september 2012 for forbrugertillidsserierne. Egen sæsonkorrektion.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Stigende forbrugskvote

Forbrugskvoten faldt i forbindelse med den finansielle krise og nåede i 2011 et historisk lavt niveau, jf. figur I.28. Dette fald afspejler givetvis et ønske i husholdningerne om konsolidering efter de betydelige formuetab i årene efter 2008. Der ventes relativ kraftig vækst i den disponible indkomst i 2012, primært som følge af en ekstraordinær stigning fra de tilbagebetalte efterlønsbidrag, jf. figur I.29. Da der ventes en behersket fremgang i forbruget, betyder dette, at forbrugskvoten falder yderligere i 2012. De kommende år ventes fremgang i forbrugskvoten i takt med normaliseringen af konjunktursituationen og den forventede gradvise tillidsgenopretning.

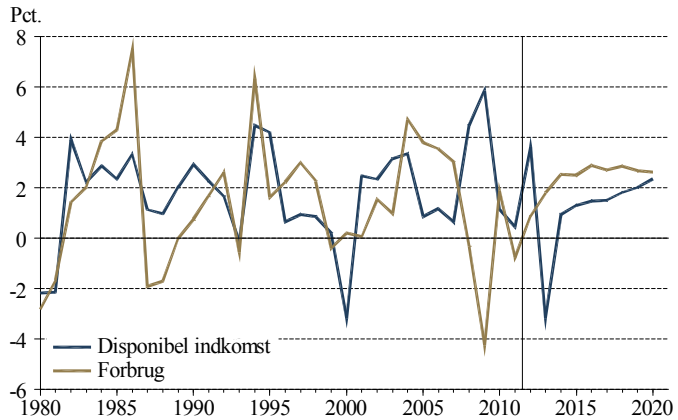
Figur I.28 Forbrugs- og formuekvote



Anm.: Forbrugskvoten er det private forbrugs andel af disponibel indkomst, og formuekvoten er den private formues andel af disponibel indkomst. Den private formue udgøres af husholdningernes finansielle formue, værdien af bolig og biler samt pensionsformue efter skat. Den disponible indkomst er SMEC's langsigtede disponible indkomst. Den kraftige stigning i forbrugskvoten i 2013 skal ses i lyset af faldet i den disponible indkomst, jf. anmærkningen til figur I.29.

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

Figur I.29 Indkomst- og forbrugsvækst



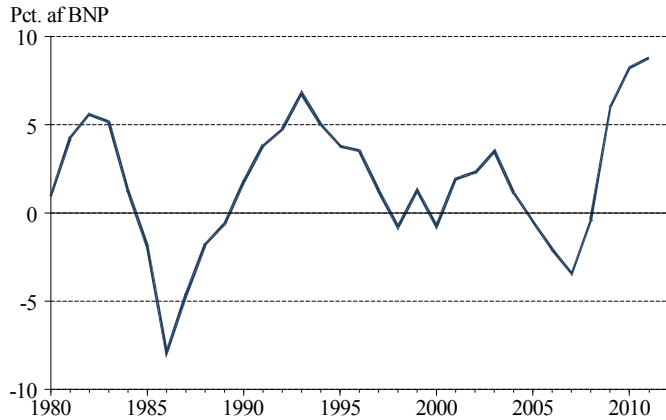
Anm.: Som indkomst er anvendt SMEC's kortsigtede indkomstdefinition. Det kraftige fald i disponibel indkomst i 2013 skyldes hovedsageligt det tekniske forhold, at efterlønstilbagebetalingerne ophører i 2012 samt omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen.

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

Stort privat opsparingsoverskud

Med afsæt i de senere års svage udvikling i den indenlandske efterspørgsel er opsparingsoverskuddet (nettofordringserhvervelsen) i den private sektor steget betydeligt, jf. figur I.30. Nettofordringserhvervelsen modsvarer af et historisk stort overskud på betalingsbalancens løbende poster og underskud på den offentlige saldo og har ført til en væsentlig opbygning af finansiel formue i den private sektor. Denne forøgede formue indebærer, at der er et potentiale for, at der hurtigt kan komme en forholdsvis kraftig fremgang i den indenlandske efterspørgsel, men det forudsætter som nævnt en tilstrækkelig genopretning af forbruger- og erhvervstilliden. Der er imidlertid ingen klare indikationer på, at genopretningen vil komme pludseligt, og forventningen er, at denne vil indfinde sig gradvist over en længere periode i takt med afviklingen af de europæiske statsgældsproblemer.

Figur I.30 Privat nettofordringserhvervelse



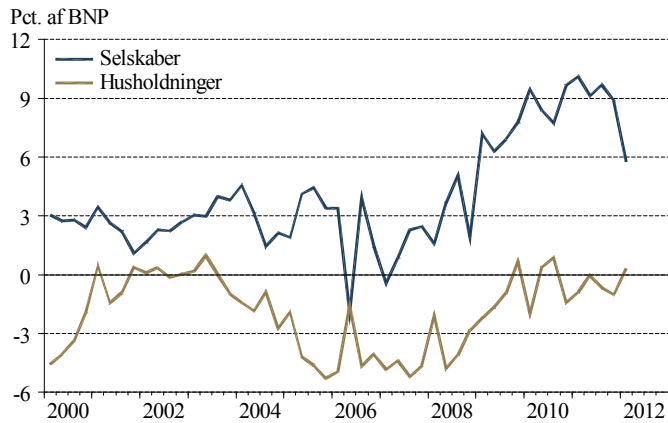
Anm.: Den private nettofordringserhvervelse opgøres som forskellen mellem den private sektors indkomst og udgifter til forbrug og faste investeringer. Den private nettofordringserhvervelse er definatorisk lig med overskuddet på betalingsbalancens løbende poster plus underskuddet på den offentlige saldo. Seneste observation er 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Størst overskud i selskaberne, men også fremgang i husholdningerne

I husholdningerne er nettofordringserhvervelsen almindeligvis negativ og lå i 2011 på knap -1 pct. af BNP. Overskuddet steg hurtigt efter finanskrisen som følge af et markant fald i forbruget, og nettofordringserhvervelsen ligger nu over det gennemsnitlige niveau de seneste 30 år, jf. figur I.31. I selskaberne er den finansielle opsparing i samme periode vokset til et historisk højt niveau og lå gennem 2011 på knap 10 pct. af BNP. Trods et fald i andet kvartal 2012 er niveauet fortsat højt.

Figur I.31 Privat nettofordringserhvervelse i husholdninger og selskaber



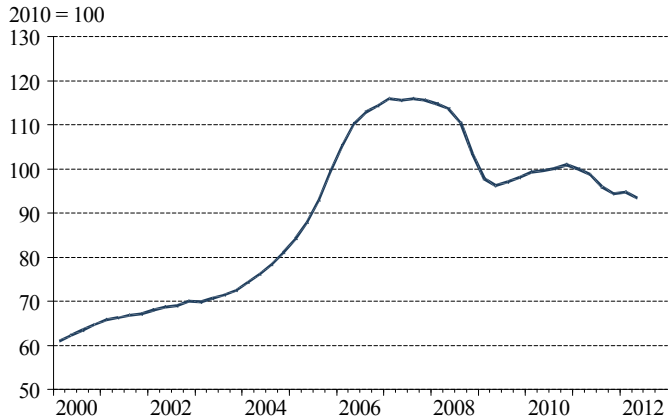
Anm.: Nettofordringserhvervelsen i selskaber dækker over både finansielle og ikke-finansielle selskaber. Seneste observationer er 2. kvartal 2012. Egen sæsonkorrektion.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Boligmarkedet stadig præget af tilbageslaget

Det danske boligmarked er fortsat præget af tilbageslaget i 2008-09. Tendensen i huspriserne har det seneste år været nedadgående, udbuddet af boliger er stort, og boligerne ligger til salg væsentligt længere tid, end de gjorde før 2008. Endvidere er der fortsat mange tvangsauktioner, og antallet af gennemførte handel ligger langt under niveauet før og op til 2008, jf. figur I.32 og I.33.

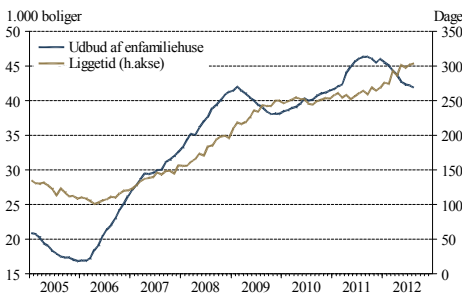
Figur I.32 Kontantpris på bolig



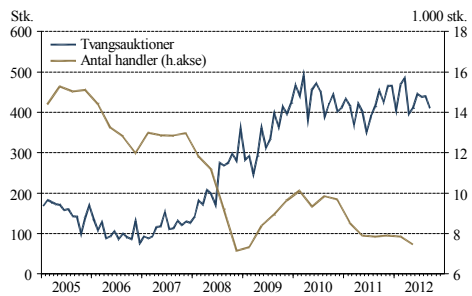
Anm.: Kontantpris på boliger er for enfamiliehuse. Seneste observation er 2. kvartal 2012. Egen sæsonkorrektion.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Figur I.33a Udbud og liggetider



Figur I.33b Hushandler og tvangsauktioner



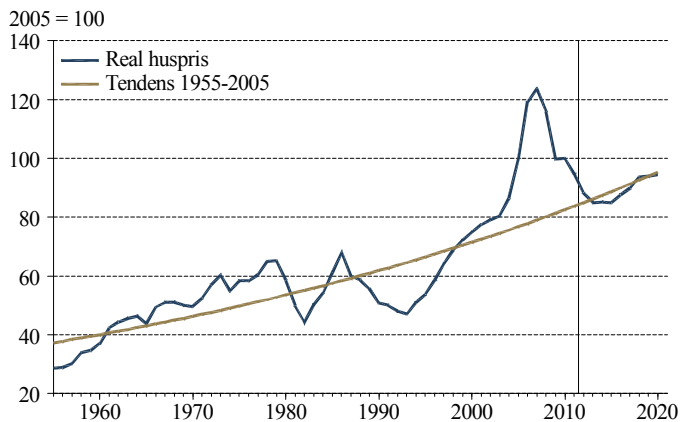
Anm.: Udbud, liggetider og antal handler er angivet for enfamiliehuse, antallet af tvangsauktioner er boliger i alt. Egen sæsonkorrektion. Seneste observation er august 2012 for liggetider og udbud, september 2012 for tvangsauktioner og 2. kvartal 2012 for antal handler.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, EcoWin og egne beregninger.

Mindre prislefald de seneste 12 måneder

Der er dog tegn på, at boligpriserne er ved at stabilisere sig. Således har faldet i huspriserne i andet halvår af 2011 og første halvår af 2012 været væsentligt mindre end fra medio 2010 til medio 2011, og det vurderes derfor, at prisfaldet på boliger er ved at være tæt på tilendebragt. Dette skal ses i lyset af udviklingen i den reale huspris. Siden priserne toppede i 2007, er de reale huspriser faldet omkring 25 pct. og ligger aktuelt på et niveau tæt på den historiske tendens, jf. figur I.34.

Figur I.34 Real huspris



Anm.: Den reale huspris er kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den eksponentielle vækst for den historiske tendens er ca. 1,5 pct. p.a.

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

Lav rente holder hånden under boligmarkedet

De historisk lave renter understøtter boligmarkedet i den nuværende situation. Stigende bidragssatser har imidlertid betydet, at låneomkostningerne ikke er faldet helt så meget, som rentefaldet alene tilsiger, jf. afsnit I.3. En international genopretningsperiode, hvor renterne gradvis normaliseres, vil dæmpe boligprisudviklingen yderligere. Dertil kommer, at den reducerede skatteværdi af rentefradragsretten, som aftrappes startende fra 2012 og frem mod 2019, vil lægge et nedadgående pres på boligpriserne.

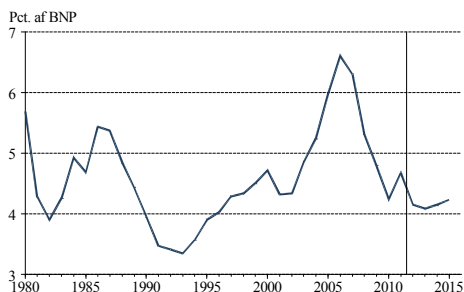
Fald i boliginvesteringer

Under finanskrisen faldt boliginvesteringerne fra at udgøre knap 7 pct. af BNP i 2007 til knap 4 pct. i 2010. I 2011 steg boliginvesteringerne relativt kraftigt, primært foranlediget af vækst i det offentligt støttede byggeri. BoligJobplan, der trådte i kraft 1. juni 2011, giver tilskud til lønudgifter afholdt i forbindelse med visse istandsættelser i private hjem, og ordningen understøtter dermed husholdningernes boliginvesteringer. På trods heraf er boliginvesteringerne faldet kraftigt i første halvår, og for året som helhed ventes et fald på godt 10 pct. De kommende år forventes svag fremgang fra et lavt udgangspunkt, jf. figur I.35a.

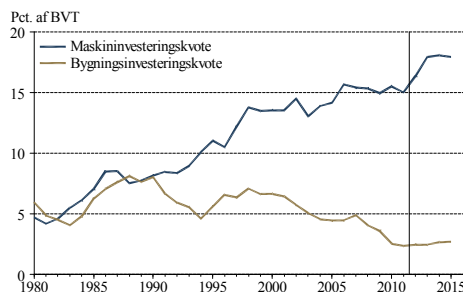
Lave investeringskvoter

De private erhvervsinvesteringer ligger fortsat på et lavt niveau efter tilbageslaget i 2008-09. Usikkerhed om afsætningsmulighederne dæmper fortsat investeringslysten i erhvervene. Bygningsinvesteringskvoten er på et historisk lavt niveau, mens der har været moderat udvikling i maskininvesteringskvoten, jf. figur I.35b. De samlede erhvervsinvesteringer ligger nu på omtrent samme niveau som i 2005.

Figur I.35a Boliginvesteringer



Figur I.35b Investeringskvoter



Anm.: Maskin- og bygningsinvesteringskvoterne er defineret som maskin- hhv. bygningsinvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten i de private byerhverv. Bygningsinvesteringerne er ekskl. boliginvesteringer.

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

Investeringsvinduet skal øge og fremrykke erhvervsinvesteringer

Som et led i skattereformen er det med det aftalte investeringsvindue muligt for virksomheder at afskrive investeringer i teknologi og maskiner med 115 pct. for investeringer foretaget i perioden fra 30. maj 2012 frem til udgangen af 2013. Tiltaget skønnes af Finansministeriet at fremrykke investeringer for 2½ mia. kr. og 10 mia. kr. i hhv. 2012 og 2013, og yderligere som følge af skattefordelen at hæve investeringerne i 2013 med 5 mia. kr. Med det store opsparringsoverskud i selskaberne er der potentiale for, at investeringerne kan stige, hvis virksomhedernes vurdering af afsætningsmulighederne i Danmark og på eksportmarkederne forbedres. Samlet set skønnes en vækst i erhvervsinvesteringerne på omtrent 7¼ pct. i år og 11½ pct. næste år. Fra 2014, hvor ordningen ophører, skønnes en svag udvikling i investeringerne, da en del af væksten i de første år skyldes fremrykning. Importindholdet i investeringer i teknologi og maskiner er forholdsvis højt, og de afledte aktivitetsvirkninger på dansk økonomi af de særlige afskrivningsregler er derfor begrænsede.

I.5 Udenrigshandel og betalingsbalance

Lavere, men stadig stort overskud på betalingsbalancen

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster skønnes at blive lige omkring 100 mia. kr. i 2012, og dermed er der udsigt til endnu et år med meget stort overskud. Det forventede overskud i 2012 skyldes primært overskud på tjenestebalancen og formueindkomster, mens udviklingen på varebalancen reducerer overskuddet betydeligt i forhold til forrige år, jf. tabel I.6. I de kommende år er der udsigt til aftagende overskud, primært som følge af aftagende overskud på varebalancen og lavere nettoformueindkomst.

Tabel I.6 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	37	17	-8	-9	0
Tjenestebalance	60	65	68	69	69
Formueindkomst, netto	63	58	50	44	40
Øvrige poster	-41	-42	-44	-47	-48
Løbende poster i alt	118	99	65	57	60
Udlandsgæld, ultimo	-437	-536	-602	-658	-719
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	6,6	5,5	3,5	2,9	3,0
Udlandsgæld, ultimo	-24,5	-29,5	-32,0	-33,9	-35,5

Anm.: Det er antaget, at ændringen i udlandsgælden i fremskrivningsperioden er lig med saldoen på betalingsbalancens løbende poster.

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

Fremgang i varehandlen i første halvår

Efter en betydelig fremgang gennem 2010 udviste den samlede danske eksport i 2011 stagnation, som har strakt sig ind i første kvartal 2012. Dette er sammenfaldende med afmatningen i den samlede verdenshandel. I årets andet kvartal er eksporten vokset med godt 2½ pct. i forhold til kvartalet før. Fremgangen i eksporten i andet kvartal er drevet af øget handel med varer, mens eksporten af tjenester er faldet en smule. Importen steg i årets første halvår med ca. 2 pct.

Moderat eksportvækst i år

For resten af året skønnes en lav vækst i eksporten af både tjenester og varer, og skønnet for den samlede eksportvækst i 2012 er godt 1½ pct., jf. tabel I.7. Med udsigt til svag vækst på de største eksportmarkeder er de fremadrettede skøn for dansk eksport også præget af lave vækstrater, jf. afsnit I.2. Det svækker den danske eksport yderligere, at vækstudsigterne på de nye eksportmarkeder i Brasilien, Rusland, Indien og Kina også er svækkede. I år forventes den samlede vareeksport at stige med knap ¾ pct. og næste år med ca. ½ pct.

Tabel I.7 Import og eksport

	Årets priser 2011	Mængdestigning				Prisstigning			
		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.	----- Pct. -----				----- Pct. -----			
Vareeksport	600	0,7	0,6	2,1	2,3	2,7	1,4	0,7	1,4
Tjenesteeksport	359	3,1	4,2	4,0	3,0	2,8	0,0	2,0	2,1
Eksport i alt	959	1,6	2,0	2,8	2,6	2,7	0,9	1,2	1,7
Vareimport	563	3,9	4,4	2,3	1,3	3,1	2,0	0,6	0,9
Tjenesteimport	300	1,2	4,3	4,8	4,0	4,1	0,0	2,0	2,2
Import i alt	862	2,9	4,3	3,2	2,2	3,4	1,3	1,1	1,4

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

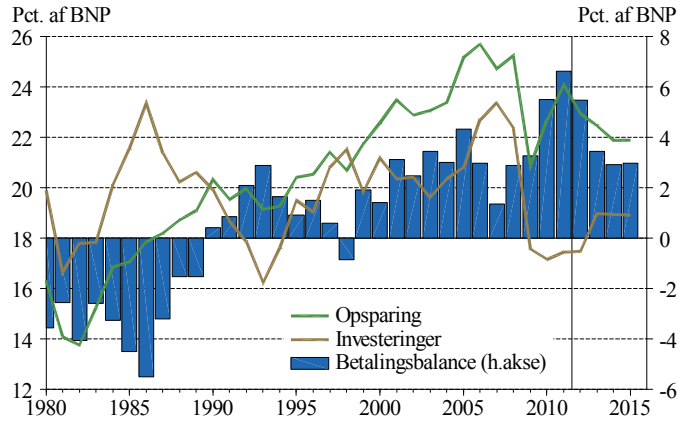
Tjenesteeksporten er tilbage på niveauet fra 2008

Der har fra udgangen af 2009 frem til udgangen af 2011 været en stigning i tjenesteeksporten, mens der fra begyndelsen af 2012 har været en svag mængdestigning. Tjenesteeksporten har nu nået niveauet fra 2008. Den relativt store stigning i slutningen af 2011 indebærer imidlertid, at niveauet i 2012 for tjenesteeksporten skønnes at ligge ca. 3 pct. over niveauet i 2011. Mens eksportprisen faldt i 2011, og det således var mængdestigninger, som drev tjenesteeksporten op, viser tal fra første halvår 2012, at prisstigningen nu også bidrager til fremgang i eksportværdien.

Forventning om faldende overskud på betalingsbalancen

Foruden forværringen af varebalancen, forventes det også, at der vil være aftagende renteindtægter fra udlandet i prognoseperioden. Forventningen om en reduktion i nettoformueindkomsten skyldes, at renteindtægterne stadig befinder sig på et højt niveau i forhold til størrelsen af danske tilgodehavender i udlandet. Konjunkturnormaliseringen på det lidt længere sigt forventes at indebære faldende opsparings- og stigende investeringskvoter, hvilket vil reducere saldoen på betalingsbalancen, jf. figur I.36. De senere års store overskud på betalingsbalancens løbende poster afspejler det store opsparingsoverskud i den private sektor og underskud i den offentlige sektor.

Figur I.36 *Betalingsbalance*



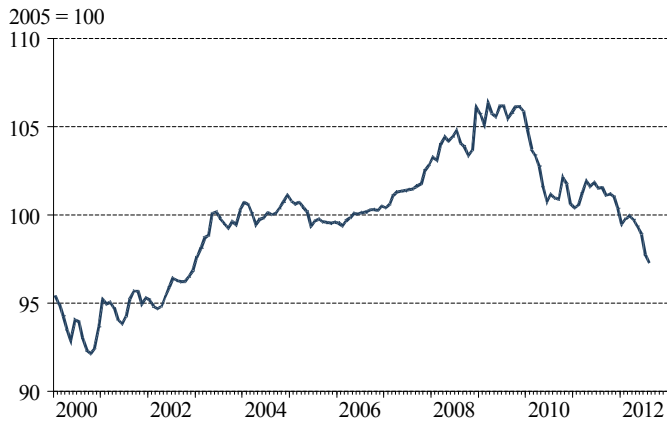
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Danmarks konkurrenceevne

Faldende effektiv kronekurs

Siden 2010 er den effektive kronekurs faldet ganske betragteligt, hvilket isoleret set forbedrer Danmarks konkurrenceevne, jf. figur I.37. Det seneste års kursfald skyldes primært udviklingen overfor dollaren, men også overfor den svenske krone, som er styrket i forhold til euroen og dermed i forhold til den danske krone som følge af fastkurspolitikken over for euroen.

Figur I.37 Effektiv kronekurs



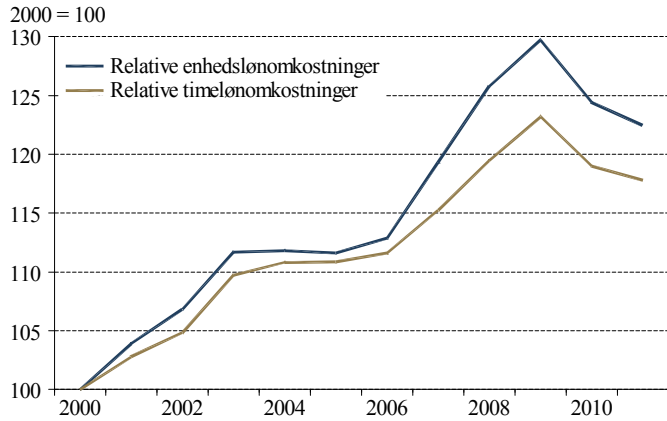
Anm.: Seneste observation er august 2012.

Kilde: EcoWin.

Danske lønninger er i en årrække steget hurtigere end i udlandet

Lønomkostningerne har stor betydning for den danske udenrigshandel. Timelønningerne er gennem en årrække op til 2010 vokset betydeligt hurtigere i Danmark end i udlandet, hvilket isoleret set har svækket konkurrenceevnen. Fra 2000 til 2009 steg de danske lønninger mere end lønningerne i udlandet målt i samme valuta, og lønstigningen er ikke blevet kompenseret af tilsvarende højere produktivitetsvækst, jf. figur I.38. De relative enhedslønomkostninger og de relative timelønomkostninger viser derimod en forbedring i forhold til udlandet fra 2010. Den positive udvikling i 2010 skyldes faldet i den effektive kronekurs, og ikke at de danske lønstigninger var beskedne i forhold til udlandets. At de relative enhedslønomkostninger er steget mere end de relative timelønomkostninger betyder, at den danske produktivitetsvækst i perioden har været svagere end den udenlandske.

Figur I.38 Relative time- og enhedslønomkostninger



Anm.: De relative timelønomkostninger viser de danske timelønninger i industrien relativt til industrilønningerne i udlandet. Enhedslønomkostningerne angiver de gennemsnitlige lønomkostninger pr. produceret enhed. Udlandet er beregnet med udgangspunkt i Nationalbankens dobbeltvejede eksportvægte. De ti lande, der indgår i beregningen, fremgår af bilagstabel I.8.

Kilde: Danmarks Statistik, Bureau of Labour Statistics, OECD, *Economic Outlook* og egne beregninger.

Lavere lønstigning i Danmark i de kommende år

I 2011 har lønudviklingen omtrent fulgt den udenlandske, og i de kommende år ventes en lavere lønstigningstakt i Danmark, som – sammen med faldet i kronekursen – forbedrer den danske lønkonkurrenceevne til gavn for dansk eksport, jf. tabel I.8. De relativt høje lønstigninger i udlandet er primært drevet af Tyskland, Sverige og Norge, hvor der er fremgang i økonomierne, og disse tre lande vægter tilsammen knap 40 pct. i den samlede opgørelse af lønstigningstakten hos Danmarks konkurrenter.

Tabel I.8 Lønkonkurrenceevne

	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger, indland	2,3	1,8	1,8	2,0	2,8
Stigning i timelønomkostninger, udland	2,5	2,2	2,2	2,4	2,5
Ændring i relativ løn	0,2	0,4	0,4	0,4	-0,2
Ændring i effektiv kronekurs	-0,8	-2,5	-0,5	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	1,0	2,9	0,9	0,4	-0,2

Anm.: Lønomkostninger indeholder udgifter for arbejdsgiveren pr. arbejdstime i form af løn og ATP-indbetaling. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønomkostningerne i industrien. Se anmærkningen i bilagstabel I.8 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningstakt. Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet fratrukket lønstigningen i Danmark. Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn fratrukket ændringen i den effektive kronekurs. Et positivt tal indebærer en forbedring af konkurrenceevnen.

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

Fortsat tab af markedsandele trods konkurrenceevneforbedring

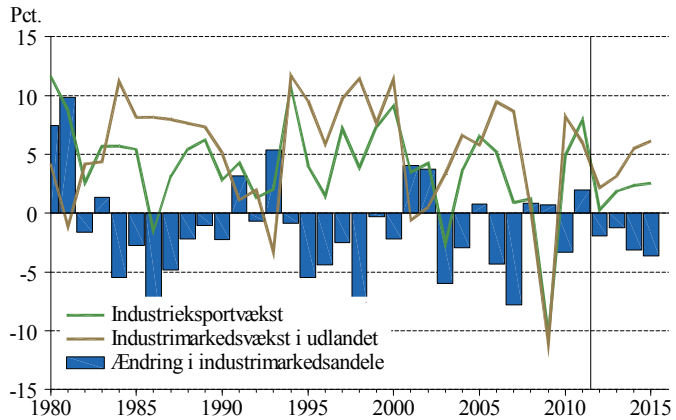
Den naturlige konsekvens af en svækket konkurrenceevne er, at Danmark taber markedsandele, og Danmark har generelt tabt markedsandele, jf. figur I.39. Selvom der i 2012-14 er udsigt til, at Danmarks konkurrenceevne forbedres, er udgangspunktet en meget svag konkurrenceposition, hvor timelønninger og enhedslønomkostninger er så høje, at der de kommende år fortsat forventes tab af markedsandele.

Prisstigninger giver bytteforholdsforbedring

Mens det på den ene side svækker konkurrenceevnen, at lønniveauet og dermed eksportpriserne er steget relativt i forhold til i udlandet, betyder det på den anden side, at det danske bytteforhold er forbedret, dvs. at en given mængde eksport kan finansiere en større mængde import. I det omfang, bytteforholdsgevinsten dækker over, at danske eksportører vedvarende er i stand til at opretholde en højere pris end konkurrenterne, f.eks. fordi varerne eller deres kvalitet ikke fuldt ud er ens, er der naturligvis tale om en positiv tendens. Er de relative danske prisstigninger derimod resultatet af ekstraordinært høje lønstigninger under den kraftige højkonjunktur frem til 2008, er der behov for en genopretning af konkurrenceevnen. De tabte markedsandele sammenholdt med de kraftige stigninger i de relative enhedslønomkostninger indikerer, at sidstnævnte udgør en

væsentlig del af forklaringen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2009*.

Figur I.39 Industrieksport, markedsvækst og -andele



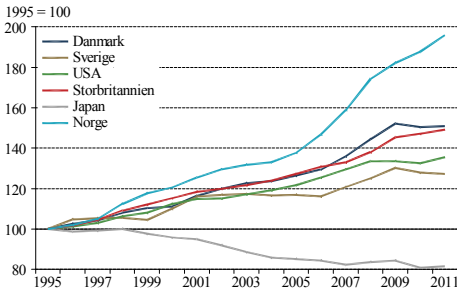
Anm.: Markedsandelene er beregnet ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvæjet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook* og egne beregninger.

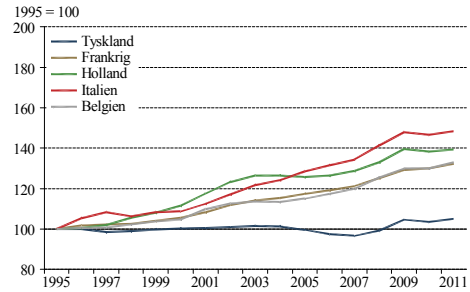
Enhedslønomkostninger steget mest i Danmark og Norge

For at få et bedre billede af udviklingen i de relative enhedslønomkostninger er det relevant at se på udviklingen i enhedslønomkostningerne i de lande, som vi konkurrerer med. Blandt de økonomier, der har størst betydning for den danske udenrigshandel, er det kun Norge, der har haft højere stigningstakt i enhedslønomkostningerne end Danmark. Til sammenligning har en stor samhandelspartner som Tyskland nærmest ikke oplevet stigninger i enhedslønomkostningerne i perioden siden 1995, jf. figur I.40.

Figur I.40a Enhedslønomkostninger, ikke-eurolande



Figur I.40b Enhedslønomkostninger, eurolande



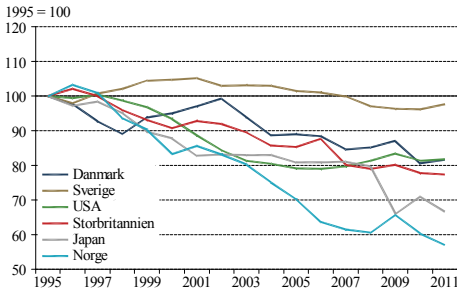
Anm.: Enhedslønomkostningerne er for hele økonomien.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

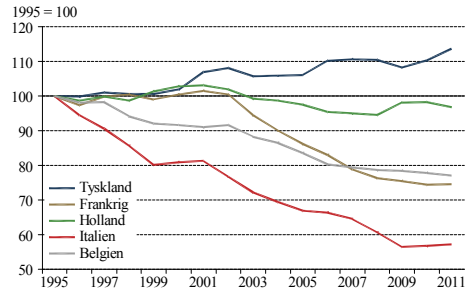
Faldende tendens i dansk eksportpræstation

OECD's opgørelse af landenes eksportpræstation viser, at Danmark – målt i mængder – har tabt markedsandele svarende til knap 20 pct. siden 1995, jf. figur I.41. Især fra 2002 er Danmarks eksportpræstation faldet, og den har udviklet sig meget parallelt med Storbritanniens. Til sammenligning har USA's eksportpræstation været nærmest uændret de seneste 10 år. I samme periode har USA haft mindre stigninger i enhedslønomkostningerne end Danmark og Storbritannien, hvor lønomkostningerne har udviklet sig ensartet. Sammenholdt med de øvrige lande ses det, at selvom der er rimelig overensstemmelse mellem tab af markedsandele og udvikling i lønomkostninger i perioden, så har lande som Italien og Frankrig mistet forholdsvis større markedsandele med lavere lønstigninger. Tyskland klarer sig bedst på eksportmarkederne med lave lønstigninger og stigende markedsandele.

Figur I.41a Eksportpræstation i mængder, ikke-eurolande



Figur I.41b Eksportpræstation i mængder, eurolande



Anm.: Figurene viser udviklingen i eksporten relativt til markedsudviklingen opgjort i mængder. Data omfatter såvel vare- som tjenesteeksport. Eksportpræstationen betragtes ved at se på udviklingen i et lands eksport relativt til eksportmarkedets størrelse. OECD's opgørelse af eksportpræstationen er beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2009*. Figurene kan ses som en dekomponering af billedet i figur I.39, dog med den forskel, at der i sidstnævnte kun betragtes industrivarer.

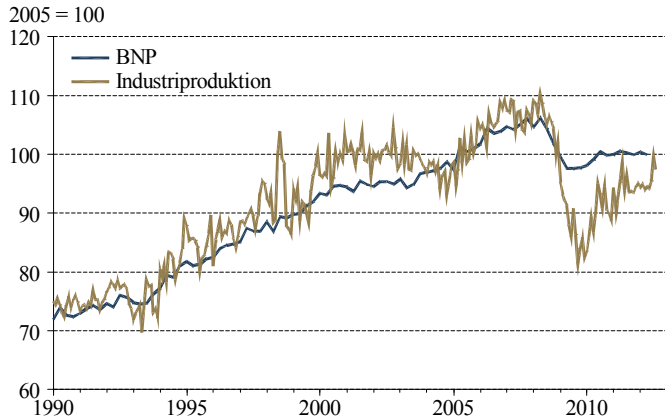
Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

I.6 Produktion og arbejdsmarked

Ingen fremgang i produktionen

De seneste to år har BNP i Danmark været omtrent uændret på samme niveau som i 2005, så den begyndende fremgang i starten af 2010 var kun kortvarig. Gennem en lang årrække har udviklingen i BNP i store træk fulgt industriproduktionen, som dog faldt mere end BNP i 2009, jf. figur I.42. Sidstnævnte skyldes hovedsageligt, at stigningen i det offentlige forbrug indebar en betydelig stigning i den offentlige produktion. Industriproduktionen udviste hurtigt en relativ kraftig fremgang efter tilbageslaget, men er bremset op i 2012, og industriens ordreindgang peger heller ikke på snarlig fremgang.

Figur I.42 Produktion



Anm.: Seneste observation for realt BNP er 2. kvartal 2012 og august 2012 for industriproduktion.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Udsigt til svag vækst

Efter flere års stilstand i den private indenlandske efterspørgsel er der udsigt til en svag fremgang den kommende tid, hvilket på det korte sigt især skyldes tilbagebetaling af efterlønsmidler, den underfinansierede skattereform og midlertidig skatterabat for visse erhvervsmæssige investeringer, mens det på lidt længere sigt forventes, at forbruger- og erhvervstillid gradvist vender tilbage og dermed giver anledning til fremgang, jf. afsnit I.4. Eksporten ventes at fortsætte fremgangen – om end i et mere afdæmpet tempo, jf. afsnit I.5. Ifølge Danmarks Statistiks konjunkturbarometer venter virksomhederne dog ikke fremgang de kommende tre måneder, jf. figur I.43a. Samlet set ventes en begyndende fremgang i produktionen i løbet af det kommende år. For 2012 forventes omtrent nulvækst i BNP efterfulgt af en vækst på ca. $1\frac{1}{2}$ - $1\frac{3}{4}$ pct. i 2013 og 2014. En vækst i denne størrelsesorden indebærer kun en langsom lukning af output gap, jf. tabel I.9.

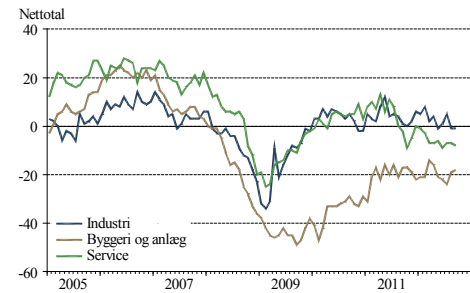
Tabel I.9 Produktion og beskæftigelse

	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.	-----	Mængdeændring i pct.	-----		
Bruttonationalprodukt	1.783	0,8	0,2	1,6	1,8	2,3
BVT i private byerhverv	917	2,2	0,8	3,2	2,7	3,1
	2005-kr./time	-----	Mængdeændring i pct.	-----		
Produktivitet i priv. byerhverv ^{a)}	323	2,0	1,1	3,8	1,9	2,2
		-----	Pct. af strukturelt BNP	-----		
Output gap		-3,5	-4,1	-3,6	-3,1	-2,1
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----		
Strukturel beskæftigelse	2.822	7	12	11	9	9
Beskæftigede	2.767	-8	-11	-3	16	15
Private byerhverv	1.842	3	-2	-10	14	13
Registrerede ledige	109	-5	11	9	-5	-5
Bruttoledige ^{b)}	162	-2	3	9	-7	-7

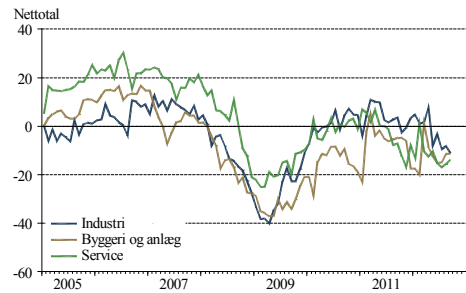
- a) Produktiviteten i private byerhverv er målt ved bruttoværditilvæksten i 2005-kr. pr. arbejdstime.
 b) Bruttoledigheden er summen af registrerede ledige og arbejdsmarkedsparede ledige i kortvarig aktivering.
 c) Arbejdsstyrken er summen af de beskæftigede og de registrerede ledige.

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

Figur I.43a Produktionsforventninger



Figur I.43b Beskæftigelsesforventninger



Anm.: Nettotal er et udtryk for tendensen i forventningerne for de kommende tre måneder. Alle indikatorer er sæsonkorrigerede. Seneste observation for erhvervenes forventninger er september 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

**Risiko for
fortsat stilstand ...**

Hvis der ikke sker den ventede tillidsgenopretning, er der en betydelig risiko for, at dansk økonomi udvikler sig værre end forventet i nærværende prognose. Hvis der ikke sker en genopretning af tilliden i Europa, vil flere lande blive ramt af yderligere tilbagegang, hvilket vil smitte af på dansk eksport. Hvis den indenlandske efterspørgsel ikke kommer i gang trods de ekspansive finanspolitiske tiltag og det store private opsparingsoverskud, vil det betyde, at stilstanden i BNP fortsætter flere år.

**... og dermed stort
beskæftigelses-
fald ...**

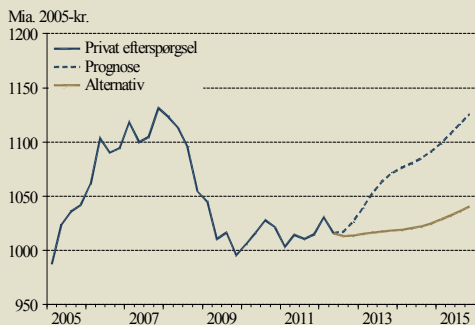
En modelberegning viser, at såfremt stilstanden i den private indenlandske efterspørgsel fortsætter ind i 2014, kan det indebære, at der vil være ca. 50.000 færre beskæftigede i 2015 end forventet i prognosen, jf. boks I.2. En fortsat stilstand i dansk økonomi vil forværre de offentlige finanser. Ifølge modelberegningen vil underskuddet blive ca. 2½ pct. af BNP mod knap 1½ i nærværende fremskrivning. Dette vil efterlade et begrænset råderum til at kunne føre en mere ekspansiv finanspolitik med henblik på at få gang i økonomien. I den alternative beregning er output gap negativt med 3-5 pct. i mindst 7 år. Hvis dansk økonomi i så lang en årrække har så mange ledige ressourcer, vil det indebære en vis risiko for, at produktionspotentialet gradvist bliver reduceret. Først og fremmest vil der være en risiko for, at en række personer mister arbejdsmarkedstilknytningen og reelt ikke længere står til rådighed, når konjunkturerne igen forbedres. Dertil kommer, at mange år med meget lave erhvervsinvesteringer vil reducere kapitalapparatet, hvilket kan mindske den underliggende produktivitetsvækst på mellemlang sigt.

**... og risiko for
lavere produktions-
potentiale**

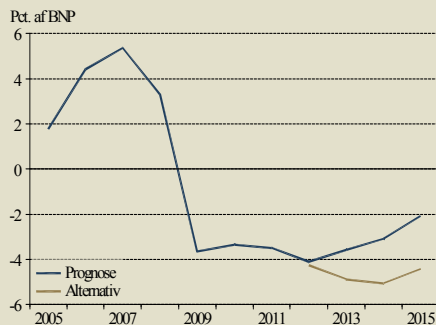
Boks I.2 Risikoscenarie

Den private indenlandske efterspørgsel er kun steget ganske svagt gennem de seneste tre år. I prognosen ventes en vis fremgang begyndende i løbet af det kommende år, men som nævnt er der en risiko for, at stilstanden i privat forbrug og investeringer fortsætter, jf. figur A. En modelberegning med De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC viser, at såfremt stilstanden i dansk økonomi fortsætter ind i 2014, vil output gap blive udvidet til omkring 5 pct. af BNP, jf. figur B. Konsekvenserne vil ifølge modelberegningen være ca. 50.000 færre i beskæftigelse i 2015 end i prognosen. Det mere langtrukne konjunkturtilbageslag vil også forværre de offentlige finanser, og i 2014 vil det offentlige underskud ifølge modelberegningen blive omkring 2½ pct. af BNP mod knap 1½ pct. i prognosen.

Figur A Privat indenlandsk efterspørgsel



Figur B Output gap i Danmark



Anm.: Den private indenlandske efterspørgsel udgøres af privat forbrug, boliginvesteringer og private erhvervsinvesteringer. Seneste observation er 2. kvartal 2012. Kurverne for prognose og alternativ i figur A viser implicit kvartalsprofil givet årsvækstraten.

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

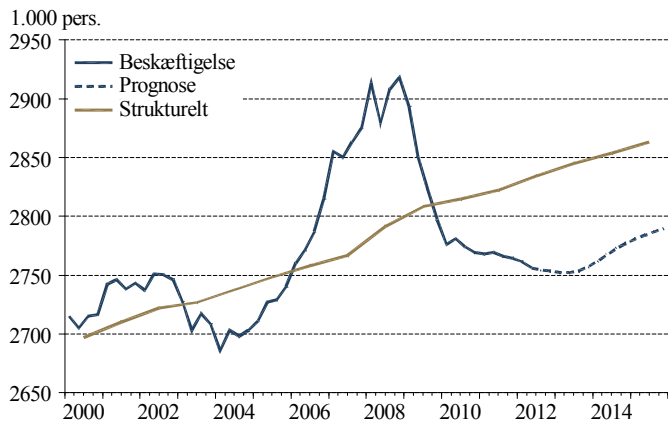
Beskæftigelsen falder fortsat

Beskæftigelsen faldt kraftigt fra 2008 til begyndelsen af 2010 og er derefter faldet svagt i to år.⁴ Tendensen til svagt faldende beskæftigelse forventes at fortsætte det kommende års tid, og først i løbet af 2013 eller begyndelsen af 2014 vurderes produktionsfremgangen at være kraftig nok til at

4) I juni reviderede Danmarks Statistik beskæftigelsen, så faldet i 2009 blev reduceret med ca. 25.000 personer. Antallet af erlagte timer er ikke revideret, dvs. den gennemsnitlige arbejdstid er nedrevideret modsvarende det højere niveau for beskæftigelsen i personer.

give anledning til stigende beskæftigelse, jf. figur I.44. Dette understøttes af, at virksomhederne venter faldende beskæftigelse de kommende tre måneder ifølge Danmarks Statistiks konjunkturbarometer, jf. figur I.43b. Næste år vurderes beskæftigelsen at være ca. 90.000 personer lavere end det skønnede strukturelle niveau. Fremskrivning af den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse er beskrevet i afsnit I.9. Som følge af tilbagetrækningsaftale og skatte-reform er der udsigt til en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse de kommende år, men beskæftigelsesfremgangen forventes at blive svag de førstkommande år, så der vil gå flere år, inden beskæftigelsen øges til det skønnede strukturelle niveau.

Figur I.44 Beskæftigelse



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2012.

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

Arbejdsstyrken faldt langt mere, end ledigheden steg

Fra slutningen af 2008 til andet kvartal 2012 faldt beskæftigelsen med ca. 160.000 personer. I samme periode er nettoledigheden steget med ca. 60.000 personer, dvs. arbejdsstyrken er reduceret med ca. 100.000 personer. Fra 2008 til 2012 skønnes der at være en underliggende stigning i den strukturelle arbejdsstyrke på godt 20.000 personer, hvorfor det midlertidige, hovedsageligt konjunkturbestemte fald i arbejdsstyrken reelt er ca. 120.000 personer. Sædvan-

ligvis slår beskæftigelsesændringer langt mere ud i ledigheden end i ændringer i arbejdsstyrken.

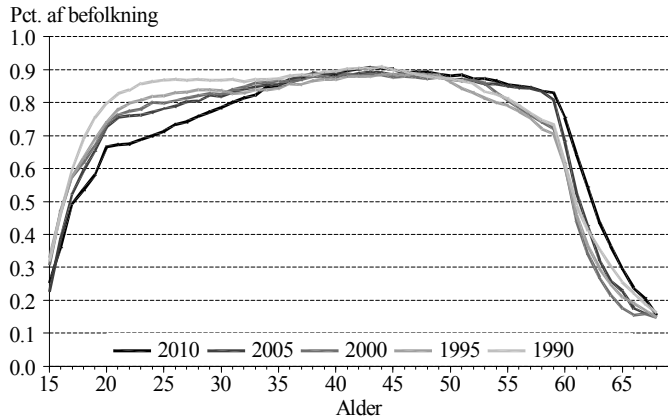
Især konjunkturfølsomhed for unge

Erhvervsdeltagelsen for kernearbejdsstyrken mellem 35 og 50 år er rimeligt stabil over tid, jf. figur I.45 og I.46. For de +50-årige har der været en tendens til stigende erhvervsfrekvens, hvilket især skyldes udfasning af muligheden for overgangsydelse samt opstramninger i efterlønsreglerne. For de unge har der derimod været en tendens til faldende erhvervsdeltagelse, hvilket blandt andet hænger sammen med øget tilgang til uddannelse. En af de sædvanligvis største kilder til konjunkturfølsomhed i arbejdsstyrken er erhvervsdeltagelsen blandt studerende, hvor der dog i stort omfang er tale om bijob. Fra 2008 til 2010 skønnes erhvervsdeltagelsen blandt studerende at være reduceret med ca. 25.000 personer som følge af konjunkturtilbageslaget. I samme periode steg antallet af aktiverede, arbejdsmarkedsparate personer med ca. 30.000, som ikke tælles med i arbejdsstyrken. Samtidig er antallet af grænsearbejdere reduceret med knap 20.000 personer.

Er den strukturelle arbejdsstyrke overvurderet?

Ud over de nævnte bidrag er der et uforklaret fald i arbejdsstyrken på knap 50.000 personer. Dette giver anledning til overvejelser om, hvorvidt disse personer reelt vil være til rådighed for arbejdsmarkedet, når konjunkturerne igen bedres. Hvis niveauet for den strukturelle arbejdsstyrke viser sig at være overvurderet, forværrer det de offentlige finanser.

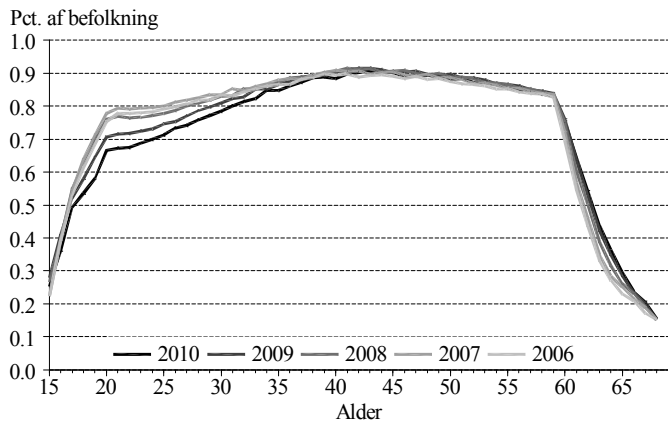
Figur I.45 Aldersfordelt erhvervsfrekvens 1990-2010



Anm.: Aldersfordelt arbejdsstyrke er baseret på den samlede beskæftigelse opgjort i nationalregnskabet, hvor der mht. aldersfordelingen tages udgangspunkt i de årlige RAS-opgørelser.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's befolkningsregnskab (UADAM) og egne beregninger.

Figur I.46 Aldersfordelt erhvervsfrekvens 2006-10



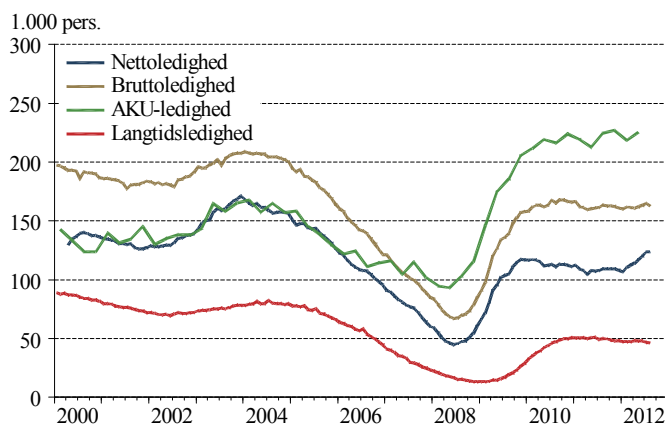
Anm.: Aldersfordelt arbejdsstyrke er baseret på den samlede beskæftigelse opgjort i nationalregnskabet, hvor der mht. aldersfordelingen tages udgangspunkt i de årlige RAS-opgørelser.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's befolkningsregnskab (UADAM) og egne beregninger.

Uændret ledighed

Ledigheden har været omtrent konstant de seneste par år, jf. figur I.47. Dog steg den sæsonkorrigerede nettoledighed i første halvår 2012. Bruttoledigheden er ikke steget tilsvarende, da stigningen i nettoledigheden primært skyldes, at antallet af aktiverede dagpengemodtagere er reduceret. Faldet i aktiveringsomfanget hænger blandt andet sammen med afskaffelsen af fuldtidsaktivering efter 2½ års ledighed samt nedsættelse af længden af aktiveringstilbud i foråret. Langtidsledigheden er fortsat noget lavere end i årene før højkonjunktoren.

Figur I.47 Ledighed



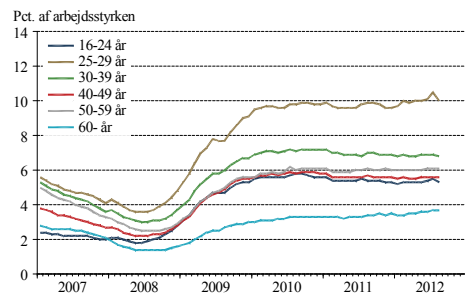
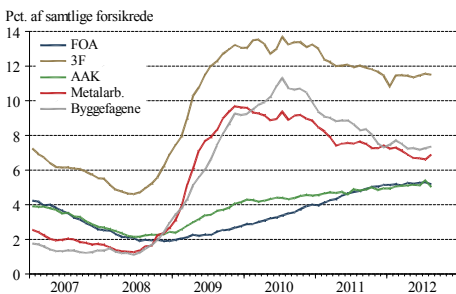
Anm.: Nettoledighed er den registrerede ledighed, og bruttoledighed er nettoledighed tillagt aktiverede, arbejdsmarkedsparete dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Danmarks Statistik har kun offentliggjort tal for bruttoledigheden tilbage til januar 2007. Før dette tidspunkt er bruttoledigheden beregnet på baggrund af DREAM-registret. Langtidsledige er ledige, der har været ledige eller i aktivering i mindst 80 pct. af tiden i de seneste 52 uger. AKU-ledigheden er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, hvor definitionen af ledighed svarer til de internationale retningslinjer. Der er databrud i AKU-opgørelsen mellem 2006 og 2007. Observationerne er sæsonkorrigerede. Seneste observation er august 2012 for netto-, brutto- og langtidsledighed og 2. kvartal 2012 for AKU-ledighed.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, www.jobindsats.dk, Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Stigende akademiker-ledighed

Der har været faldende arbejdsløshed efter tilbageslaget i 2009 i en række a-kasser, som organiserer håndværkere, men ledighedsniveauet er fortsat højt for eksempelvis 3F's medlemmer. FOA, som organiserer offentligt ansatte, har haft en jævnt stigende ledighed, ligesom det er tilfældet for akademikerne. De unge mellem 25 og 29 år er den aldersgruppe, som har den højeste ledighed, og omkring 10 pct. af aldersgruppen er ledige, jf. figur I.48. Den høje ungdomsledighed understreges også af relativ høj ledighed for nyuddannede. Andelen af nyuddannede, som har været ledige i et år, er dog ikke større i dag end i 2003-04, hvor ledigheden senest toppede. For alle uddannelsesgrupper (erhvervsfaglig, kort, mellemlang, lang videregående) har ledigheden for nyuddannede, som netop har færdiggjort deres uddannelse, været stigende fra 2008 til 2010. Tal på månedsbasis for dimittendledigheden for kandidater med en lang videregående uddannelse viser desuden en betydelig stigning gennem 2011 og første halvår af 2012, men ledigheden er fortsat under niveauet i 2002-04, jf. figur I.49.

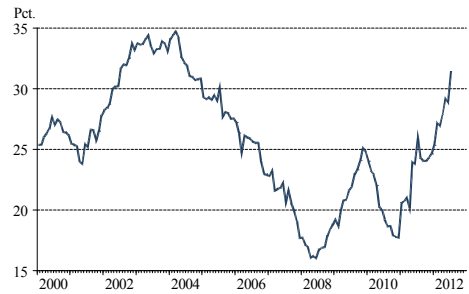
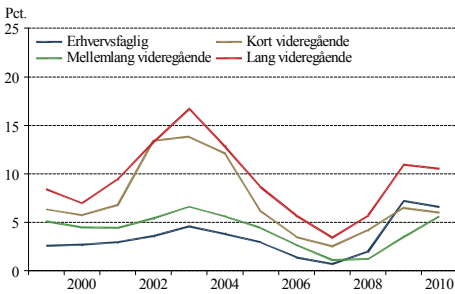
Figur I.48a Ledige i udvalgte a-kasser Figur I.48b Aldersfordelt ledighed



Anm.: Ledige i udvalgte a-kasser er bruttoledige i pct. af samtlige forsikrede i a-kassen. I byggefagernes a-kasse indgår Træ-Industri-Byg, Blik- og rør, El-faget, Malerfaget og Maritime. Den aldersfordelte ledighed er bruttoledige i pct. af arbejdsstyrken. Observationerne er sæsonkorrigerede. Seneste observation er august 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Figur I.49a Ledighed for nyuddannede Figur I.49b Dimittendledighed



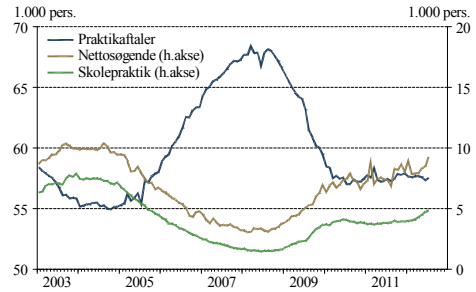
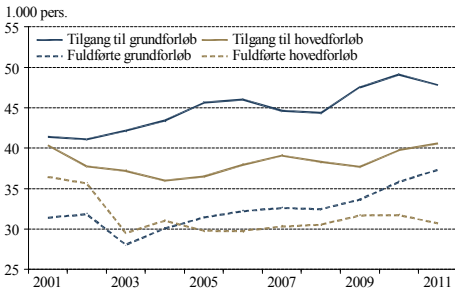
Anm.: Venstre figur viser andelen af ledige efter et år for nyuddannede i alderen 16-29 år med en kompetencegivende uddannelse. Årstallene angiver tidspunkt for afslutning af uddannelsen. Observationen for 2010 vedrører dermed ledigheden i 2011 for personer uddannet i 2010. Senest observation for dimittendledighed er juli 2012.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Økonomisk analyse "Ledighed blandt nyuddannede unge"*, august 2012 og Akademikernes Centralorganisation (AC).

Stor søgning til erhvervsuddannelser og færre praktikpladser

Ligesom det er vanskeligere end sædvanligt for nyuddannede at få et arbejde, er det også vanskeligt for unge at få en praktikplads til at gennemføre en erhvervsfaglig uddannelse. Der har været en støt tilgang til erhvervsuddannelserne fra 2003 til 2011, hvilket kræver flere praktikpladser. Antallet af praktikpladser, som i høj grad følger konjunktursituationen, steg kraftigt frem til starten af 2008, hvorefter den økonomiske krise medførte, at antallet af praktikaftaler faldt kraftigt igen. I forhold til 2008 er der aktuelt omkring tre gange så mange, som fortsat mangler praktikplads to måneder efter afsluttet grundforløb. Siden 2008 er der sket en fordobling af antallet af elever, som kommer i skolepraktik frem for praktik i en virksomhed. Dette opvejer dog langt fra det lavere antal praktikpladser. Situationen er dog relativt bedre end i den seneste lavkonjunktur i 2003-04, jf. figur I.50.

Figur I.50a Tilgang til erhvervsuddannelser Figur I.50b Praktikpladser



Anm.: Venstre figur viser antal personer, som påbegynder hhv. afslutter en erhvervsfaglig uddannelse. Grundforløb (20-60 uger) er første del af uddannelsen og foregår på en erhvervsskole. Resten af uddannelsen udgøres af hovedforløbet med vekselvirkning mellem skole og praktik.

Højre figur viser antallet af igangværende praktikpladsaftaler samt skolepraktikpladser på det erhvervsfaglige område og antallet af praktikpladssøgende, som har afsluttet grundforløbet for mere end to måneder siden (nettosøgende). Seneste observation er juli 2012.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Stigende ledighed det kommende år

Efter et halvt års udsættelse træder dagpengereformen i kraft 1. januar, så dagpengeperioden fremover er to år i stedet for fire år. Dette vil i sig selv indebære færre registrerede ledige, især i form af færre aktiverede, jf. kapitel II. Trods dette forhold, er der udsigt til en stigende ledighed i løbet af det kommende år, da beskæftigelsen ventes at fortsætte det langsomme fald. Ledigheden inkl. aktiverede forventes at nå op på omkring 170.000 personer i løbet af det kommende år, hvorefter der ventes en langsom reduktion. Set i et historisk perspektiv er der stadig tale om et relativt lavt ledighedsniveau.

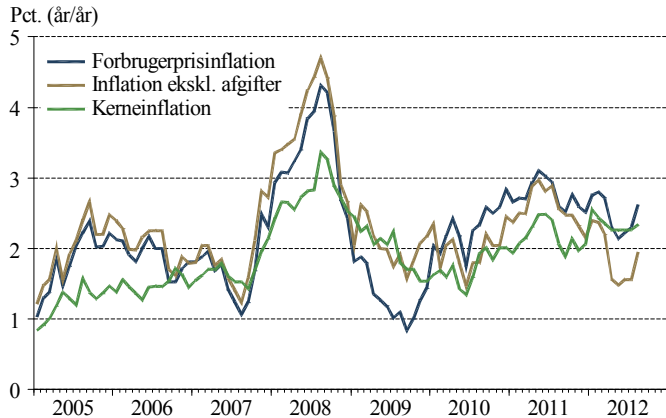
I.7 Løn og priser

Inflationen drevet af prisstigninger på fødevarer og energi

Inflationen steg gradvist fra 2009 til 2011 og nåede forrige år 2,5 pct. Taget i betragtning at den ledige produktionskapacitet i perioden har været rigelig, er der tale om en forholdsvis høj inflation. Mens afgiftsudviklingen gennem 2009 trak inflationen ned, skyldtes stigningen gennem 2010-11 i vid udstrækning internationale prisstigninger på

fødevarer og energi. I 2010 blev inflationen tillige drevet op af øgede afgifter på tobak, alkohol og energi, jf. figur I.51.

Figur I.51 Inflation



Anm.: Kerneinflationen er inflation opgjort uden bidrag fra energi og ikke-forarbejdede fødevarer. Seneste observation er august 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Stigende fødevarerpriser og øgede afgifter

Priserne på en række afgrøder er steget betydeligt hen over sommeren, jf. afsnit I.2, og de stigende fødevarerpriser vil bidrage til at øge den hjemlige inflation den kommende tid. Inflationen er samtidig drevet op af afgiften på mættet fedt, som blev indført i oktober forrige år. Desuden er afgifterne på bl.a. tobak, øl og vin blevet forhøjet i forbindelse med finansloven for 2012, ligesom der er vedtaget forhøjelser af punktafgifterne for øl, vin, chokolade m.m. i skattereformen fra 2012. Disse afgiftsforhøjelser vurderes at øge inflationen med ca. $\frac{1}{4}$ pct.point i 2012 og 2013. I år skønnes inflationen at blive omtrent $2\frac{1}{2}$ pct. og lidt lavere næste år med ca. 2 pct., jf. tabel I.10. Dette skøn er baseret på en forventning om, at såvel olie- som fødevarerpriserne forbliver omtrent uændrede de kommende år.

Tabel I.10 Udvikling i inflation, lønomkostninger, realløn og produktivitet

	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser ^{a)}	2,5	2,4	2,2	1,4	1,8
Lønomkostninger ^{b)}	2,3	1,8	1,8	2,0	2,8
Referenceforløb for lønninger ^{c)}	3,1	1,5	1,3	-	-
Realløn ^{d)}	-0,2	-0,5	-0,4	0,6	1,0
Produktivitet i private byerhverv ^{e)}	2,0	1,1	3,8	1,9	2,2

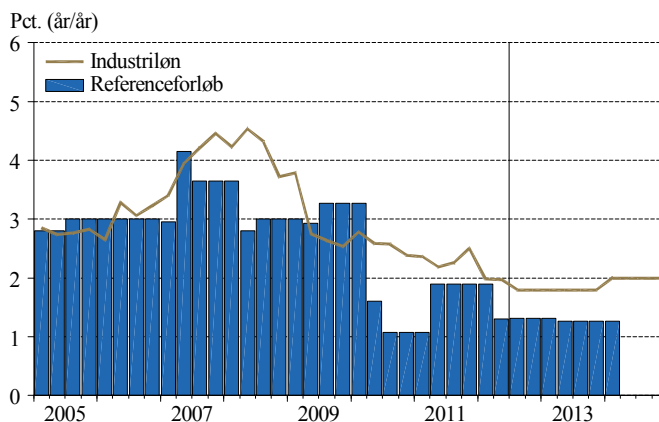
- a) Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.
- b) Lønomkostningerne indeholder udgifter for arbejdsgiveren pr. arbejdstime, dvs. både løn og indirekte lønomkostninger i form af f.eks. ATP-indbetalinger og forsikringer.
- c) Referenceforløbet for de nominelle lønninger er baseret på overenskomsttaftalerne i industrien, som rækker frem til 1. kvartal 2014.
- d) Reallønnen er defineret som lønnen divideret med deflatoren for det private forbrug.
- e) Timeproduktiviteten i de private byerhverv er defineret som BVT divideret med antal arbejdstimer.

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

Reallønsfald i 2011-13

I kølvandet på det økonomiske tilbageslag, der førte til et stort fald i beskæftigelsen, er lønstigningstakten aftaget siden 2008. Som nævnt er inflationen i samme periode steget, og i 2011 betød det, at reallønnen faldt med 0,2 pct. Det er første reallønsfald i Danmark siden 1989. Ved de seneste overenskomstforhandlinger i industrien blev der aftalt historisk lave lønstigninger på ca. 1¼ pct. årligt i 2012-13, jf. figur I.52. Reallønstilbagegangen i år ventes på denne baggrund at blive i omegnen af ½ pct., og der ventes yderligere reallønsfald i 2013. Fra 2014 er der igen udsigt til stigninger i reallønnen i takt med, at beskæftigelsen forventes langsomt normaliseret.

Figur I.52 Industriløn og referenceløb



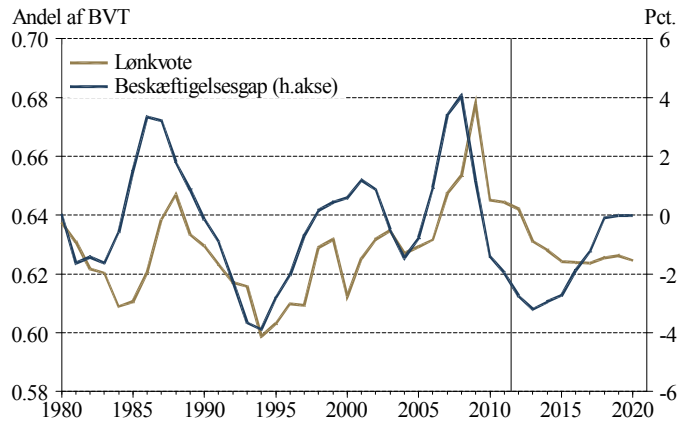
Anm.: Referenceløbet for den nominelle lønudvikling er baseret på overenskomstforhandlingerne i industrien. Seneste observation er 2. kvartal 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Aftagende lønkvote de kommende år

I årene op til finanskrisen steg lønkvoten markant og toppede på et historisk højt niveau i 2009, jf. figur I.53. Stigningen fra 2007-09 fremkom som konsekvens af en kraftig reallønsfremgang samtidig med, at arbejdsproduktiviteten faldt. Lønkvoten faldt i 2010, men set i lyset af det store beskæftelsesfald i både 2009 og 2010 er niveauet fortsat bemærkelsesværdigt højt. At lønkvoten lå så højt i 2010 kan skyldes nominelle stivheder i lønningerne i kombination med det meget hurtige fald i beskæftigelsesgap. Siden 2010 er lønkvoten faldet, både som følge af en begyndende genopretning af produktiviteten og nulvækst i reallønnen. Det skønnes, at lønkvoten de kommende år vil falde yderligere.

Figur I.53 Lønkvote og beskæftigelsesgap



Anm.: Lønkvoten er lønsum delt med BVT.

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

I.8 Offentlige finanser

Stort underskud i 2012

Der er udsigt til et underskud på de offentlige finanser på ca. 77 mia. kr. i 2012, jf. tabel I.11. Der er tre forklaringer på det store underskud. Lavkonjunktoren betyder lavere indtægter og større ledighedsrelaterede udgifter end normalt. Desuden er der en engangsudgift vedrørende tilbagebetaling af efterlønsbidrag, som skønnes at forværre den offentlige saldo med ca. 30 mia. kr.⁵ Endelig skønnes der at være et underliggende strukturelt underskud på de offentlige finanser på i størrelsesordenen 20 mia. kr., som dog forventes at være nedbragt til omtrent balance allerede i 2013.

- 5) Skønnet dækker over tilbagebetalinger på 28 mia. kr. Nye oplysninger efter fastlæggelse af fremskrivningen tyder på, at der bliver tilbagebetalt knap 27 mia. kr. En del af disse midler forventes indsat på fradragsberettigede pensionsordninger, hvilket forudsættes at forværre saldoen med yderligere 3¼ mia. kr. Desuden indebærer udmeldinger fra ordningen en reduktion i efterlønsindbetalinger på ¼ mia. kr.

Tabel I.11 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct. af BNP -----				
Personskatter ^{a)}	25,1	25,2	25,6	25,3	24,9
Selskabsskat	2,8	2,7	3,2	3,4	3,3
Pensionsafkastbeskatning	2,1	2,2	1,0	1,0	1,0
Moms	10,0	10,1	10,2	10,2	10,2
Afgifter	6,9	7,1	7,3	7,6	7,7
Øvrige indtægter	6,3	5,6	5,5	5,5	5,4
Indtægter i alt ^{b)}	53,2	53,0	52,7	53,0	52,5
Offentligt forbrug	28,6	28,8	28,5	28,3	28,0
Offentlige investeringer	2,3	2,4	2,1	1,9	1,9
Indkomstoverførsler	17,5	18,1	17,9	17,8	17,4
Øvrige udgifter	6,3	7,7	6,1	5,8	5,7
Udgifter i alt ^{b)}	54,6	56,8	54,5	53,8	53,0
Primær saldo	-1,5	-3,9	-1,8	-0,8	-0,4
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,4	-0,2	-0,6	-0,6
Offentlig saldo	-1,9	-4,3	-2,0	-1,4	-1,0
Strukturel saldo ^{c)}	-0,9	-1,1	-0,1	0,1	0,2
Offentlig bruttogæld ^{d)}	46,6	45,7	45,1	45,0	44,1
	----- Mia. kr. -----				
Offentlig saldo	-34,5	-77,3	-37,2	-26,3	-20,9
	----- Realvækst i pct. -----				
Offentligt forbrug	-1,3	0,5	1,1	0,8	0,8
Offentlige investeringer	5,2	5,5	-9,8	-6,5	1,8

a) Personskatter omfatter kildeskatte, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatte.

b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

c) Strukturel saldo er opgjort i pct. af strukturelt BNP.

d) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden er lig med den offentlige sektors saldo - dog korrigeret for træk på statens konto i Nationalbanken i 2012-13.

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

Reduktion af underskuddet i 2013

Den offentlige saldo skønnes at blive forbedret, så underskuddet nedbringes til omkring 37 mia. kr. i 2013, svarende til 2 pct. af BNP. Bortfaldet af tilbagebetalingen af efterlønsbidragene er en væsentlig forklaring, men udviklingen skal også ses i lyset af, at der forventes fremgang i økonomien, som øger indtægterne fra skatte og afgifter samtidig med, at udgifterne til offentligt forbrug, offentlige investe-

ringer og indkomstoverførsler forventes at udvise relativt lav vækst i forhold til indtægterne.

Lavere offentligt forbrug end budgetteret i 2012

I nærværende konjunkturvurdering er realvæksten i det offentlige forbrug forudsat at være 0,5 pct. i 2012 og 1,1 pct. i 2013. Det offentlige forbrug er steget ganske svagt i første halvår af 2012, og det forventes ikke, at forbruget kommer op på det niveau, der er budgetteret med på finansloven samt i kommunernes og regionernes budgetter. Skønnet er således lavere end det, der ligger til grund for regeringens konjunkturvurdering i *Økonomisk Redegørelse, august 2012*. De offentlige investeringer har også udvist relativt svag vækst i første halvår af 2012 og skønnes ligesom det offentlige forbrug at blive lavere end forudsat i *Økonomisk Redegørelse, august 2012*. I 2013 er det lagt til grund, at niveauet for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer følger forudsætningerne i finanslovsforslaget samt aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2013. Sammenholdt med det lavere skøn for 2012 betyder det, at realvæksten i offentligt forbrug og investeringer i 2013 ventes at blive højere end skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2012*.

Usikker virkning af tilbagebetaling af efterlønsbidrag

Finanseffekten skønnes til $\frac{1}{2}$ pct. i 2012 og $-\frac{3}{4}$ pct. i 2013, hvilket hovedsageligt kan henføres til tilbagebetalingen af efterlønsbidrag, der ifølge standardberegningen af finanseffekten har fuld positiv virkning i 2012 og en tilsvarende negativ virkning i 2013, jf. tabel I.12. I fremskrivningen i denne rapport er det imidlertid lagt til grund, at tilbagebetalte efterlønsmidler forøger efterspørgslen med omkring 10 mia. kr. fordelt over resten af 2012 og 2013, jf. afsnit I.4. Med disse forudsætninger skønnes tilbagebetalingen af efterlønsbidrag isoleret set at øge væksten med $\frac{1}{4}$ pct.point i 2012 og 0 pct.point i 2013, mens tiltaget skønnes at reducere væksten med $\frac{1}{4}$ pct.point i 2014. Dette er dog ikke afspejlet i tabel I.12, der alene omfatter effekterne af standardberegningen.

Tabel I.12 Finanseffekt 2009-15

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	1,3	0,0	-0,7	0,7	-0,6	-0,1	0,0
heraf offentligt forbrug	1,1	0,0	-0,8	0,0	0,2	0,0	0,0
off. investeringer	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,0
indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,6	-0,6	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,3	0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,0
heraf personlige skatter	0,3	0,4	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0
boligskatter	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	1,5	0,3	-0,9	0,5	-0,7	0,0	0,1

Anm.: Den et-årige finanseffekt angiver finanspolitikens aktivitetsevirkning målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Ikke alle budgetposter er vist særskilt, men er indeholdt i totalposterne. I beregningen af finanseffekten indgår udbetaling af efterlønsbidrag fuldt ud i 2012. BoligJobplanen og investeringsvinduet har sandsynligvis en større aktivitetseffekt end, hvad standardberegningen af finanseffekten angiver.

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

Investeringsvindue kan give stor effekt

Et andet tiltag, der sandsynligvis virker anderledes end den sædvanlige beregning af finanspolitikens aktivitetsevirkning, er det såkaldte investeringsvindue, som giver virksomheder mulighed for at afskrive investeringer i driftsmidler foretaget fra 30. maj 2012 til 31. december 2013 på særligt gunstige vilkår. I standardberegningen regnes med en selskabsskattelettelse på i alt knap 1½ mia. kr. i 2012 og 2013, som isoleret set kun har en beskedent beregnet effekt på den økonomiske aktivitet. Tiltaget gælder kun i en begrænset periode, og skattefradraget er betinget af, at der samtidig investeres i driftsmidler. Det er derfor overvejende sandsynligt, at dette tiltag har større kortsigtede væksteffekter end en traditionel selskabsskattelettelse. I bemærkningerne til lovforslaget (L 192) skønnes det, at investeringerne vil blive øget med 15-20 mia. kr. i 2012-13 som følge af forslaget. Der er primært tale om en fremrykning af investeringer, der ellers ville være kommet senere. Med udgangspunkt i vurderingerne fra lovforslagets bemærkninger skønnes det derfor, at tiltaget vil øge væksten med 0,1

pct.point i både 2012 og 2013. Ordningens ophør skønnes til gengæld at reducere væksten med godt $\frac{1}{4}$ pct. point i 2014.⁶ Fremstillingen af finanseffekten i tabel I.12 indeholder alene effekterne af standardberegningen, og disse ekstra vækstbidrag er derfor ikke afspejlet i tabellen.

Ophør af BoligJobplan trækker væksten ned i 2013

En tredje ordning, der sandsynligvis virker anderledes end standardberegningen tilsiger, er den såkaldte BoligJobplan, der giver skattefradrag på en tredjedel af lønudgifterne til serviceopgaver og istandsættelser i private hjem i 2. halvår 2011 og hele 2012. Denne ordning kan have større aktivitetseffekter end en traditionel skattelettelse, hvorfor finanseffektberegningen kan undervurdere væksteffekten af tiltaget. Ordningen kan dog også have et stort dødvægtstab i den forstand, at en stor del af de private investeringer ville være blevet foretaget alligevel. I en konsekvensberegning på De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC er det forudsat, at tiltaget øger boliginvesteringerne med godt 2 mia. kr. i 2011 og 4 mia. kr. i 2012, hvorefter ordningen ophører. Med disse forudsætninger øges væksten med 0,1 pct.point årligt i 2011 og 2012, mens bortfaldet af ordningen betyder, at væksten reduceres med godt $\frac{1}{4}$ pct.point i 2013.⁷ Effekten via boliginvesteringerne indgår ikke i finanseffekterne i tabel I.12.

Samlet vurdering af finanspolitikken aktivitetsvirkning

Hvis der tages højde for de ovenfor nævnte forhold (alternativ vurdering af efterlønstilbagebetalinger, investeringsvindue og BoligJobplan), skønnes finanspolitikken samlet set at øge væksten med godt $\frac{1}{4}$ pct.point i 2012, mens den skønnes at reducere væksten med $\frac{1}{4}$ pct.point i 2013 og $\frac{1}{2}$ pct.point i 2014.

- 6) I beregningen er det forudsat, at niveauet for maskininvesteringerne øges med 6 mia. i 2012 og 11 mia. kr. i 2013, mens de forudsættes at ligge 2 mia. kr. under udgangsniveauet i de efterfølgende år.
- 7) Forslaget har omtrent samme effekt på væksten som investeringsvinduet, selvom investeringsvinduet forudsættes at give en større stigning i investeringerne. Forskellen skyldes hovedsageligt, at maskininvesteringernes importindhold er højere end boliginvesteringernes.

Udvidelse af de finanspolitiske instrumenter

Foruden ovenstående tiltag har regeringen og Folketinget besluttet andre tiltag, som isoleret set kan øge væksten, men som ikke giver udslag i den traditionelle finanseffektberegning. Det gælder f.eks. investeringer i almennyttige boliger i regi af Landsbyggefonden, investeringer i kloaker og spildevandsanlæg samt energiinvesteringer som følge af energiaftalen. Finansieringen af disse tiltag ligger i den private sektor og påvirker derfor ikke direkte den offentlige saldo. På denne måde påvirkes aktiviteten uden at komme i konflikt med EU-henstillingen om strukturelle forbedringer af den offentlige saldo på 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013. Finansministeriet skønner en virkning på BNP-niveauet på 0,4 pct. i 2013 af udvalgte tiltag, der finansieres uden for de offentlige budgetter, jf. *Budgetoversigt 2, august 2012*.

Vigtigt at indregne alle effekter i finanspolitikens aktivitetsvirkning

Når effekten af den økonomiske politik skal vurderes, skal der udvises forsigtighed med alene at fokusere på finanseffekten, der som nævnt ovenfor ikke nødvendigvis giver et dækkende billede af finanspolitikens aktivitetsvirkning. Finanseffektberegningen har dog den fordel, at den i højere grad følger veldefinerede principper, er konsistent over tid og omfatter bevægelserne i de offentlige udgifts- og indtægtsposter, både når det går op og ned. Ved medregning af politisk besluttede investeringer, der finansieres udenfor de offentlige budgetter i vurderingen af aktivitetsvirkningen, er det vigtigt også at inddrage den negative effekt i vurderingen, når aktiviteter bortfalder. Ellers vil politikken i gennemsnit fremstå mere vækstskabende, end den reelt er.

Skattereform øger væksten i 2013

Regeringen og et flertal i Folketinget har indgået en aftale om at gennemføre en skattereform. Ændringerne indføres løbende fra 2013 og frem mod 2022 således, at skattereformen bidrager til at øge væksten i 2013, idet skattereformen er midlertidigt underfinansieret, hvis der ses bort fra omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen, jf. nedenfor. Finanseffekten af skattereformen er beregnet til knap 0,2 pct. i 2013 og 0 pct. i 2014. De væsentligste lempelser er en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med godt 5 pct.point og en forhøjelse af topskattegrænsen med knap 58.000 kr. De væsentligste finansieringselementer omfatter lavere regulering af overførselsindkomsterne og højere afgifter på udvalgte varegrupper.

Kapitalpensions- kneb styrker saldoen i 2013 ...

Skattereformen indeholder en omlægning af kapitalpensionsbeskatningen. Fremover vil det ikke længere være muligt at trække indbetalinger på kapitalpensioner fra i indkomstskatten. Til gengæld bliver kapitalpensionen ikke beskattet på udbetalingstidspunktet. Desuden bliver det muligt at omlægge nuværende kapitalpensioner til den nye ordning mod betaling af en afgift. Regeringen skønner, at dette tiltag vil indbringe 10½ mia. kr. i 2013, hvoraf ca. halvdelen skyldes engangsomlægningen af eksisterende kapitalpensioner. Det er dog usikkert, hvor mange der vil benytte sig af muligheden for at omlægge deres kapitalpension til den nye ordning, og omlægningen kan potentielt indbringe mere end 100 mia. kr., hvis størstedelen af de nuværende kapitalpensioner omlægges i 2013, jf. I.9. Den anden halvdel af de 10½ mia. kr. skyldes det permanente bortfald af fradragetsretten for indbetalinger på kapitalpensioner. Denne halvdel regnes med i den strukturelle saldo og har dermed skabt plads til tiltag, der forværrer saldoen, herunder skattereformens underfinansiering, uden at bryde EU-henstillingen om en strukturel forbedring.

... men kan svække den på længere sigt

Omlægningen af beskatningen af kapitalpensioner styrker isoleret set den offentlige saldo i de kommende år, særligt når finansieringen af den øvrige skattereform går i balance uden dette bidrag, idet gælden bliver reduceret, hvorved renteudgifterne reduceres. Hvis regeringen og Folketinget omsætter disse ekstraintægter til udgifter eller yderligere skattelettelser, vil tiltaget dog belaste den offentlige saldo på længere sigt. Omlægningen svækker desuden den finansielle holdbarhed, hvis staten opnår en lavere forrentning af midlerne end pensionskasserne mv.

Udvikling i den strukturelle saldo

EU-henstilling efterleves

Den økonomiske politik afspejler, at Danmark er i EU-proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. Danmark er således underlagt en EU-henstilling om at gennemføre strukturelle budgetforbedringer på 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013 for at bringe underskuddet på de offentlige finanser under 3 pct. af BNP i 2013. EU foretager løbende vurderinger af, om henstillingen efterleves med afsæt i blandt andet oplysninger fra Finansministeriet, herunder deres beregning

af den strukturelle saldo. I den seneste prognose vurderer EU, at der er gennemført tiltag, der konsoliderer de offentlige finanser med 1½ pct. af BNP, jf. *European Economic Forecast, spring 2012*. I foråret 2014 vil EU træffe beslutning om ophævelse af proceduren, hvis regnskabet for 2013 viser et offentligt underskud under 3 pct. af BNP, og hvis EU-Kommissionens prognose samtidig peger på underskud under 3 pct. af BNP efter 2013.

Opgørelsen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed

Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse, som beror på vurderinger af konjunkturforhold, de offentlige finansers følsomhed heroverfor og vurderinger af andre midlertidige eller særlige forhold, der medfører udsving i den offentlige saldo. Der eksisterer ikke en officiel, generelt anerkendt metode for beregning af den strukturelle saldo. Beregninger er baseret på konkrete metodevalg og bygger endvidere på en række skøn og vurderinger. Skønnet for den strukturelle saldo er dermed forbundet med betydelig usikkerhed, der tilsiger forsigtighed i fortolkningen. Afledt af usikkerheden har omdrejningspunktet for målsætninger om den strukturelle saldo tidligere været angivet som et interval med et spænd på +/- 0,5 pct. af BNP, jf. bl.a. *Mod nye mål – Danmark 2015*, august 2007.

Forbedring af den strukturelle saldo frem mod 2013

Finansministeriets skøn for den strukturelle offentlige saldo viser, at saldoen forbedres fra et underskud på 1,5 pct. af BNP i 2010 til strukturel balance i 2013. Forbedringen skyldes en finanspolitisk stramning på 2,4 pct. af BNP, mens en underliggende strukturel forværring skønnes at svække saldoen med 0,9 pct. af BNP blandt andet som følge af en forventning om faldende Nordsøindtægter. Den strukturelle forbedring frem mod 2013 bekræftes af DØR's beregninger af den strukturelle saldo, jf. nedenfor.

Ved brug af Finansministeriets metode fås omtrent samme forløb

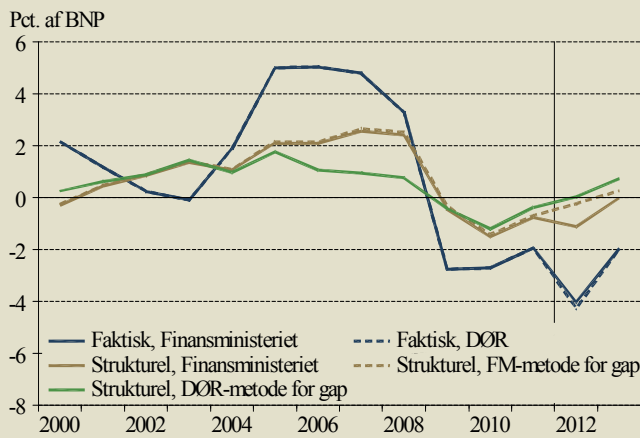
Med afsæt i Finansministeriets metoder, herunder korrektioner vedrørende de særlige poster, men med udgangspunkt i konjunkturbidrag til den offentlige saldo baseret på nærværende fremskrivning fås en udvikling i den strukturelle saldo for perioden 2010 til 2013, som – under behørig hensyntagen til usikkerhed – ikke ligger langt fra Finansministeriets vurdering, jf. boks I.3.

Boks I.3 Finansministeriets opgørelse af strukturel saldo

Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo følger overordnet en tilgang, som blandt andre EU-Kommissionen, OECD og IMF også anvender. Metoden tager udgangspunkt i den faktiske saldo, som renses for et konjunkturbidrag og andre midlertidige eller særlige forhold, jf. blandt andet *Økonomisk Redegørelse, august 2012*. Beregningen af konjunkturbidraget baseres på en sammenvejning af output gap og beskæftigelsesgap,^{a)} som ganges med en budgetelasticitet, der afspejler de samlede offentlige finansers konjunkturfølsomhed. Samtidig korrigerer Finansministeriet for udsving i en række midlertidige eller særlige poster, der primært omfatter indtægter relateret til volatile aktiv- og varepriser, f.eks. indtægter fra Nordsøen og pensionsafkastbeskatning. På den baggrund opgør Finansministeriet en strukturel saldoforbedring på 1,5 pct. af BNP 2010-13, jf. figur A.

Baseret på Finansministeriets metode er der beregnet to opgørelser af den strukturelle saldo, hvor konjunkturbidraget opgøres på baggrund af DØR's prognose for dansk økonomi. I begge beregninger anvendes Finansministeriets skøn for de strukturelle niveauer for de særlige poster, der derfor ikke giver anledning til nogen forskelle. I den første beregning anvendes DØR's skøn for BNP og beskæftigelse mv. og Finansministeriets metode til at beregne gaps. Denne beregning viser en forbedring af den strukturelle saldo på 1,7 pct. af BNP fra 2010 til 2013, jf. figur A. Forskellen til Finansministeriets beregning afspejler primært forskellige skøn for de offentlige finanser i 2013, herunder især skønnet for provenuet fra punktafgifter. DØR skønner således et større provenu for punktafgifterne, der blandt andet omfatter energi- og miljøafgifter samt giftskatter.

Figur A Strukturel saldo, Finansministeriets metode



(fortsættes)

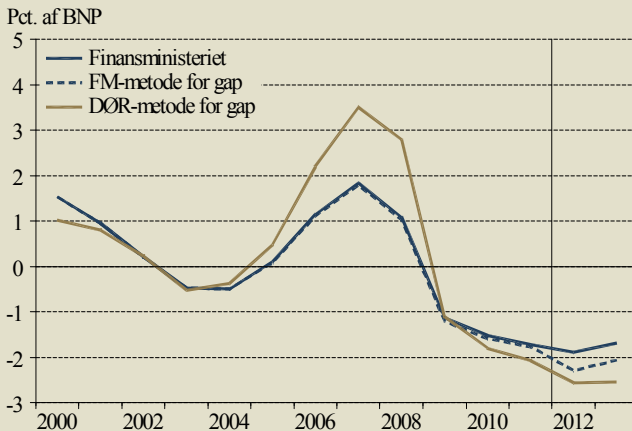
Kilde: Finansministeriet og egne beregninger.

Boks I.3 *Finansministeriets opgørelse af strukturel saldo, fortsat*

I den anden beregning anvendes DØR's metode til at beregne gaps på baggrund af DØR's egne skøn for BNP og beskæftigelse mv. Denne beregning viser en strukturel forbedring på 1,9 pct. af BNP fra 2010 til 2013. Forskellen til Finansministeriets opgørelse afspejler både et andet skøn for de offentlige finanser, jf. ovenfor, og en anden metode til beregning af gaps. I perioden 2010 til 2013 skønner DØR et fald i beskæftigelsen på ca. 20.000 personer, hvorimod Finansministeriet kun skønner et fald på ca. 3.000 personer. Samtidig forventer DØR en større stigning i den underliggende strukturelle beskæftigelse, hvilket samlet set trækker i retning af, at DØR skønner en større stigning i konjunkturbidraget i perioden 2010-13.

Med DØR's beregning af gaps ses samtidig et strukturelt saldoforløb, der udviser mindre udsving i de historiske år end i den strukturelle saldo opgjort af Finansministeriet. Dette afspejler en grundlæggende forskellig vurdering af de strukturelle niveauer for BNP og beskæftigelse og dermed forskellig vurdering af, hvor stor en del af de historiske udsving i BNP og beskæftigelse mv., der skyldes konjunkturudsving, og hvor stor en del der skyldes den underliggende strukturelle udvikling, jf. figur B.

Figur B *Konjunkturbidrag, Finansministeriets metode*



Anm.: Konjunkturbidraget er en beregnet størrelse, som afspejler et skøn for konjunkturernes gennemslag på den offentlige saldo. Konjunkturbidraget omfatter ikke hele forskellen mellem den faktiske og strukturelle saldo, idet der også særskilt korrigeres for en række særlige poster.

Kilde: Finansministeriet og egne beregninger.

a) Output gap og beskæftigelsesgap afspejler skøn for konjunktursituationen og angiver den procentvise afvigelse mellem BNP og beskæftigelse og disses respektive strukturelle niveauer.

DØR's beregning af den strukturelle saldo

Finansministeriets metode bygger på en sondring mellem de almindelige budgetposter, der korrigeres ved hjælp af konjunkturrensningen, og de midlertidige og særlige poster, der korrigeres ved hjælp af andre antagelser. Der er således tale om en kombination af en aggregeret tilgang vedrørende de almindelige poster med en konjunkturrensning af den faktiske saldo og en disaggregeret tilgang vedrørende de særlige poster, hvor der eksplicit fastsættes strukturelle niveauer for de specifikke budgetposter. DØR's beregning af den strukturelle saldo bygger på en disaggregeret tilgang for alle poster på de offentlige finanser, jf. *Dansk Økonomi, forår 2012*. Beregningen indebærer således, at der for hver post fastlægges et strukturelt niveau. Dokumentation for beregningen kan findes på De Økonomiske Råds hjemmeside. Afvigelse fra de fastlagte strukturelle niveauer anses for midlertidige, hvad enten de skyldes konjunkturer eller andre forhold. En lignende tilgang anvendes af det norske Finansdepartement og Konjunkturinstitutet i Sverige.

Fastlæggelse af strukturelle niveauer

Opgørelsen af et strukturelt provenu på indtægtssiden sker overvejende ved en tilgang, hvor der for hver post fastlægges et strukturelt skattegrundlag, som multipliceres med en relevant skatte- eller afgiftssats, hvorved der fås strukturelle provenuer. F.eks. opgøres et strukturelt skattegrundlag for den personlige indkomst blandt andet på basis af en antagelse om den strukturelle lønkvote, vurdering af det strukturelle niveau for indkomstoverførslernes andel af BNP og en vurdering af det strukturelle niveau for husholdningernes renteudgifter. På udgiftssiden antages hovedparten af udgifterne pr. definition at være strukturelle, hvor den vigtigste undtagelse er ledighedsrelaterede udgifter til f.eks. dagpenge. Det betyder eksempelvis, at en stigning i antallet af offentligt ansatte eller i antallet af folkepensionister bidrager til en forværring af den strukturelle saldo, idet der samtidig tages højde for afledte ændringer i skattebetalinger (tilbageløb). Tilsvarende forværres den strukturelle saldo, hvis folkepensionen øges, eller de offentlige lønninger stiger. Dette gælder også, hvis de offentlige lønninger og satsreguleringen stiger som følge af højere private lønstigninger, som det var tilfældet under højkonjunkturerne i årene op til finanskrisen. En korrektion for dette ville i perioder

kunne betyde et andet forløb i den strukturelle saldo, men ville ikke påvirke niveauet på længere sigt.

**Mere krævende
beregning der
fordrer større
indsigt**

En af fordelene ved denne tilgang er, at der eksplicit tages højde for konjunktursituationens vækstsammensætning. Det er f.eks. ikke uden betydning, om en given BNP-vækst drives af det private forbrug eller eksporten, når det gælder gennemslaget på de offentlige finanser. Dette forhold fanges ikke med en aggregeret tilgang, hvor konjunkturbidraget vil være det samme uanset karakteren af en lav- eller højkonjunktur. En ulempe ved at anvende den disaggregerede metode er imidlertid, at opgørelsen beregningsteknisk er mere omfattende og på visse strækninger kan være mindre gennemskuelig.

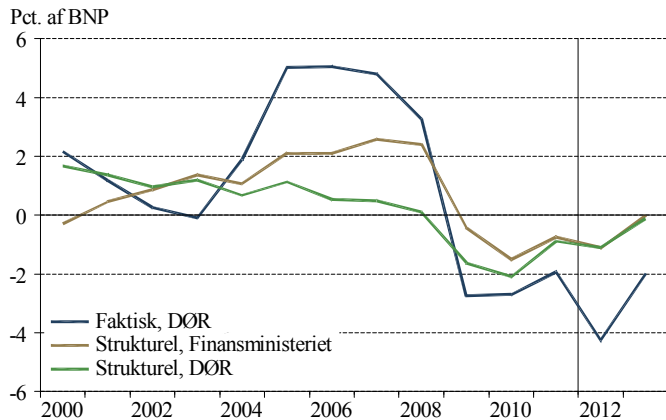
**Omtrent strukturel
balance på de
offentlige finanser i
2013 også med
DØR's beregning**

DØR's beregning af den strukturelle saldo indebærer ligesom Finansministeriets beregning, at der skønnes omtrent strukturel balance i 2013, jf. figur I.54. DØR's beregning viser imidlertid en større forbedring fra 2010 til 2013, der skønnes til 2 pct. af BNP. Forskellen til Finansministeriets skøn for udviklingen i den strukturelle saldo hænger sammen med et lavere strukturelt niveau for den offentlige saldo i 2010, der ligger i forlængelse af forløbet siden 2003, hvor DØR's beregning af den strukturelle saldo også afspejler et lavere niveau end Finansministeriets.

**Faktisk saldo tæt
på strukturelt
niveau i 2010**

I 2010 er den faktiske offentlige saldo kun lidt dårligere end DØR's beregnede strukturelle saldo. I lyset af, at 2010 oplagt var et år karakteriseret af lavkonjunktur, kan dette umiddelbart undre. Der er dog flere årsager til, at den offentlige saldo ikke er mere under det beregnede strukturelle niveau. Et væsentligt bidrag til den relativt gode faktiske saldo kommer fra pensionsafkastskatten, der trods lavkonjunkturen gav omkring 15 mia. kr. mere i provenu end normalt. En anden årsag til den relativt gode faktiske saldo var, at lønkvoten var relativt høj, og renteudgifterne og dermed skattefradraget for samme var historisk lave. Disse midlertidige forhold trak i retning af, at skatteindtægterne var relativt høje, selvom konjunktursituationen i sig selv trak i retning af lavere skatteindtægter og dermed en forventeligt dårligere saldo.

Figur I.54 Strukturel saldo, DØR og Finansministeriet



Anm.: DØR's skøn for den faktiske saldo i 2012-13.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Udvikling i den strukturelle saldo frem mod 2013 skyldes finanspolitisk konsolidering

I tråd med Finansministeriets beregning vurderes forbedringen af den strukturelle saldo fra 2010 til 2013 at kunne henføres til finanspolitiske tiltag og konsolideringen af de offentlige finanser, som målt i forhold til et finanspolitisk neutralt forløb bidrager med 2,4 pct. af BNP, jf. tabel I.13. Af denne forbedring forklarer omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen isoleret set knap 0,3 pct. Underliggende forhold, herunder faldende Nordsøindtægter og stigende nettorentudgifter, skønnes samlet set at svække den strukturelle saldo med omkring 0,4 pct. af BNP. I forhold til Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo er der således en anden vurdering af den underliggende udvikling fra 2010 til 2013, der navnlig skyldes forskelle i vurderingen af den strukturelle saldo i 2010, jf. ovenfor.

Tabel I.13 Ændringen i den strukturelle saldo 2010-13

	Pct. af BNP
Samlet ændring, heraf	2,0
- Finanspolitiske tiltag ^{a)}	2,4
- Nordsøindtægter	-0,1
- Pensionsafkastbeskatning	0,1
- Nettorenteudgifter	-0,1
- Efterlønsbidrag	-0,1
- Moms ^{b)}	-0,1
- Øvrige forhold	-0,1

a) Inkl. fremrykning af kapitalpensionsbeskatningen til indbetalings-tidspunktet fra skattereformen juni 2012. Engangsprovenuet fra omlægning af eksisterende kapitalpensioner medregnes ikke i den strukturelle saldo.

b) Ændringen skyldes hovedsagligt afgifter på offentligt forbrug og investeringer, som reduceres i perioden.

Anm.: Øvrige forhold omfatter blandt andet løbende overførsler og kapitaloverførsler mellem den offentlige sektor og udlandet samt den private sektor.

Kilde: Egne beregninger.

Strukturel balance i 2013 forudsætter fastholdelse af finanspolitisk konsolidering

Sammenholdt med EU-henstillingen og Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo er den strukturelle forbedring af de offentlige finanser større ifølge DØR's beregning af den strukturelle saldo, men det ændrer ikke nødvendigheden af en stram finanspolitik i 2013. Forskellen skyldes således en anden vurdering af den strukturelle saldo i 2010, der samtidig er trukket af underliggende forhold, som generelt er forbundet med stor usikkerhed. Dertil kommer, at der også i DØR's beregning af den strukturelle saldo forudsættes en finanspolitisk konsolidering på 2,4 pct. af BNP for at opnå balance på den strukturelle saldo i 2013.

I.9 Mellem- og langfristet fremskrivning

Dette afsnit beskriver den forventede udvikling i de offentlige finanser på længere sigt. Fremskrivningens forudsætninger følger i hovedtræk den tilsvarende fremskrivning i *Dansk økonomi, forår 2012*, men inddrager desuden nye forhold, herunder de forventede virkninger af skattereformen og reformen af førtidspensions- og fleksjobsystemet samt en opdateret vurdering af virkningerne af tilbagetrækningsreformen. I første halvdel af afsnittet beskrives perioden frem til 2020, idet der indledningsvis fokuseres på den realøkonomiske udvikling og dernæst på udviklingen i de offentlige udgifter og indtægter. Anden halvdel af afsnittet beskriver tiden efter 2020 og vurderer den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser ud fra beregninger foretaget på DREAM-modellen.

Perioden frem mod 2020

Konjunktur-normalisering frem mod 2020

Frem mod 2015 ventes output gap at blive indsnævret, jf. afsnit I.6. Konjunktursituationen vurderes imidlertid ikke at være normaliseret i 2015, idet produktionen forventes at være ca. 2 pct. under det strukturelle niveau. Det er lagt til grund for den mellemfristede fremskrivning, der præsenteres i det følgende, at konjunktursituationen vil blive normaliseret frem mod 2020, hvor produktion, arbejdsstyrke, beskæftigelse, ledighed og andre centrale makroøkonomiske størrelser forudsættes at være på deres skønnede strukturelle niveauer.

Kraftig vækst i arbejdsstyrken

Arbejdsstyrken vurderes i 2012 at være ca. 60.000 personer under det strukturelle niveau. Den forventede demografiske udvikling betyder i kombination med virkningen af flere reformer, herunder tilbagetrækningsaftalen fra 2011 og den nyligt vedtagne førtidspensions- og fleksjobreform, at der forventes en stigning i den underliggende arbejdsstyrke på omkring 100.000 personer i perioden 2012-20. Samlet ventes derfor en stigning i arbejdsstyrken på omkring 160.000 personer frem mod 2020 som resultat af en stigning i den underliggende arbejdsstyrke og normaliseringen af konjunktursituationen.

**Stigning i
arbejdstiden**

Den gennemsnitlige arbejdstid forventes at vokse med knap ti timer årligt frem mod 2020. Denne stigning skyldes hovedsagligt, at den aktuelle arbejdstid vurderes at være unormalt lav, og at den seneste skattereform vurderes at forøge arbejdstiden som følge af sænkelsen af topskattegrænsen. I omvendt retning trækker, at der ventes et øget antal ældre i arbejdsstyrken som konsekvens af den demografiske udvikling og tilbagetrækningsaftalen.

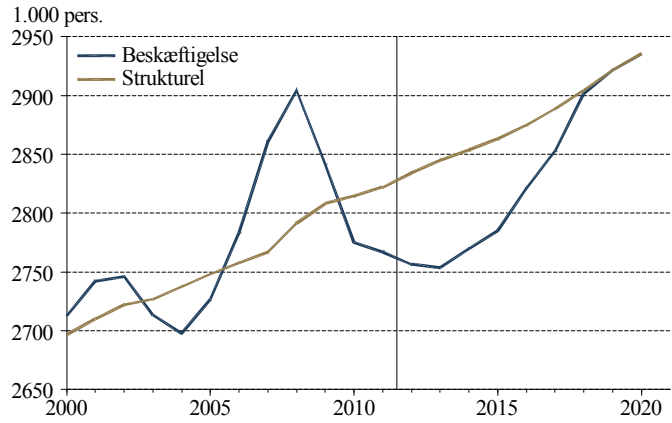
Fald i ledigheden

I 2013 forventes nettoledigheden at være knap 130.000 personer, mens ledigheden de følgende år ventes at falde tilbage som et led i den generelle konjunkturalisering. Den seneste skattereform vurderes endvidere at føre til et fald i den strukturelle ledighed. Dette skyldes den lavere vækst i overførselsindkomsterne i perioden 2016-23, som er et af finansieringselementerne i reformen, og forøgelsen af beskæftigelsesfradraget. Det vurderes, at den strukturelle ledighed vil falde med ca. $\frac{1}{4}$ pct.point fra et niveau omkring $3\frac{1}{2}$ pct. af den underliggende arbejdsstyrke. I 2020 ventes såvel den faktiske som strukturelle ledighed at være faldet til knap 100.000 personer.

**Stigende
beskæftigelse**

Som resultat af konjunkturaliseringen samt en kraftig vækst i den underliggende arbejdsstyrke og faldende strukturel ledighed forventes det, at antallet af fuldtidsbeskæftigede vil vokse med ca. 180.000 personer fra 2012 til 2020, jf. figur I.55. Heraf bidrager væksten i den strukturelle beskæftigelse med knap 100.000 fuldtidsbeskæftigede. Af denne stigning ventes omkring 75.000 personer at ske i perioden 2015-20. Forudsætningerne bag fremskrivningen af beskæftigelsen er nærmere beskrevet i boks I.4.

Figur I.55 Fuldtidsbeskæftigelse



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

Boks I.4 Fremskrivning af strukturel beskæftigelse

I denne boks præsenteres hovedelementerne i nærværende fremskrivning med hensyn til den strukturelle udvikling i den samlede beskæftigelse, herunder de forudsatte effekter af de senere års reformer. Metoden til arbejdsstyrkefremskrivning samt forudsætninger om blandt andet produktivitetsvæksten er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2012*.

Demografisk udvikling

Den demografiske udvikling i den strukturelle arbejdsstyrke er beregnet af DREAM med udgangspunkt i erhvervsfrekvenserne i RAS medio 2009.

Tilbagetrækningsaftalen fra 2011

Tilbagetrækningsaftalen indebærer fremrykning af de stigninger i folkepensions- og efterlønsaldrene, som blev aftalt i forbindelse med velfærdsaftalen fra 2006, forkortelse af den maksimale efterlønsperiode fra fem til tre år samt kraftigere pensionsmodregning i efterløn. Tilbagetrækningsreformen vurderes at øge antallet af personer i arbejdsstyrken med godt 60.000 personer i 2020.

Skattereformen fra 2012

Hovedelementerne i skattereformen er skattelettelser i form af forhøjelse af topskattegrænsen, forhøjelse af beskæftigelsesfradraget samt indførelse af et særligt beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Finansieringen består blandt andet i diskretionære stigninger i punktafgifter mv. frem mod 2020, besparelser på forsvaret, reduktion af EU-bidraget samt en lavere vækst i overførselsindkomsterne i perioden 2016-23. I nærværende fremskrivning indregnes ikke den forudsatte besparelse på EU-bidraget på 1 mia. kr., da det endnu ikke er vedtaget i EU. I fremskrivningen tages udgangspunkt i DREAM's vurdering af beskæftigelses-effekterne, dog lægges Finansministeriets vurdering af effekten af lavere satsregulering til grund. I 2020 skønnes den samlede effekt af skattereformen at være en stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 13.000 fuldtidspersoner. Reformen er først fuldt indfaset i 2023, og den varige beskæftigelseseffekt er omkring 16.000 personer.

Boks I.4 Fremskrivning af strukturel beskæftigelse, fortsat

Førtidspensions- og fleksjobreform fra 2012

Hovedelementerne er dels, at personer under 40 år som udgangspunkt fremover ikke tildeles førtidspension, men i stedet skal indgå i såkaldte ressourceforløb, dels at løntilskuddet til personer i fleksjob reduceres. I 2020 er det lagt til grund for fremskrivningen, at beskæftigelsen øges ca. 4.000 personer som følge af reformen, mens den langsigtede effekt kan blive omkring 10.000. En del af den øgede beskæftigelse er dog støttet beskæftigelse. Udgifterne til ressourceforløb mv. (som er en del af det offentlige forbrug) vil ifølge lovforslaget udgøre knap 1½ mia. kr. årligt.

Sammenligning med Dansk Økonomi, forår 2012

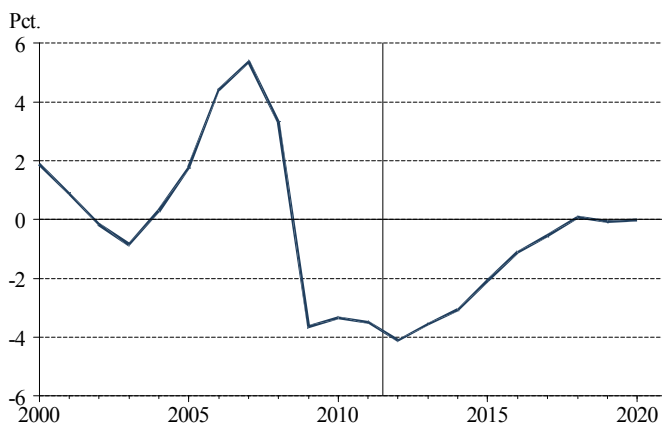
I forhold til seneste fremskrivning er den strukturelle beskæftigelse i nærværende fremskrivning øget med godt 15.000 fuldtidspersoner i 2020. Hovedparten af ændringen skyldes skattereform samt førtids- og fleksjobreform, som tilsammen bidrager med en stigning på knap 18.000 personer i 2020.

Som illustreret i afsnit I.6 er erhvervsfrekvenserne for unge relativt konjunkturfølsomme, og skiftet fra at anvende RAS 2008, som blev anvendt i foråret 2012, til RAS medio 2009 indebærer isoleret set, at den strukturelle beskæftigelse er ca. 6.000 personer lavere i 2020 (på den lidt længere bane er der en positiv effekt på beskæftigelsen af RAS-skiftet). I den anden retning trækker, at der i foråret blev foretaget en korrektion i den strukturelle arbejdsstyrke som konsekvens af, at antallet af førtidspensionister og efterlønsmodtagere i 2009-11 tilsammen var ca. 8.000 højere end i DREAM's fremskrivning. Baseret på RAS medio 2009 er denne korrektion nu kun 2.000 personer.

Konjunktur-normalisering frem mod 2020

Som resultat af den forventede udvikling i beskæftigelsen og en forventning om, at produktiviteten vil vokse med omkring 1 pct. om året frem mod 2020, ventes en gennemsnitlig årlig BNP-vækst på godt 2 pct. i perioden 2015-20, jf. tabel I.14. Dette er ca. ½ pct.point højere end den vurderede strukturelle årlige vækstrate, og det betyder, at output gap ventes at blive lukket omkring 2018, jf. figur I.56. Normaliseringen af konjunktursituationen ventes blandt andet at manifestere sig i kraftigt stigende forbrugs- og investeringskvoter. Begge disse kvoter er i 2012 på meget lave niveauer, hvilket i kombination med det store opsparringsoverskud i den private sektor forventes at give anledning til stigninger i kvoterne frem mod 2020. Stigningen i forbrugets andel af den disponible indkomst skal desuden ses i sammenhæng med en forventet stigning i formuekvoten, fremgang i beskæftigelsen samt det forhold, at en større andel af befolkningen går fra at spare op til at nedspare i takt med, at den demografiske udvikling medfører et stigende antal folkepensionister.

Figur I.56 Output gap



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

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

Tabel I.14 Hovedtræk af fremskrivningen

	2010-15	2015-20	2020
	----- Pct. p.a. ^{a)} -----		Pct. af BNP
Strukturelt BNP	1,1	1,7	-
BNP	1,3	2,1	-
BVT i private byerhverv	2,4	2,7	40,9
Timeproduktivitet i private byerhverv	2,2	1,1	-
Timeløn	2,1	3,3	-
Forbrugerpriser	2,0	2,0	-
Kontantpris	-1,2	4,2	-
Privat forbrug	1,4	2,8	37,6
Boliginvesteringer	1,3	3,9	3,3
Erhvervsinvesteringer	3,7	4,0	10,5
Offentligt forbrug	0,4	0,9	18,5
Offentlige investeringer	-1,0	1,8	1,4
Eksport	3,2	3,4	44,7
Import	3,6	4,0	43,8
BNP i udlandet	2,3	2,7	-
	2010	2015	2020
	-----	1.000 pers.	-----
Strukturel arbejdsstyrke	2.920	2.964	3.034
Arbejdsstyrke	2.889	2.904	3.034
Beskæftigelse	2.775	2.785	2.936
Fuldtidsbeskæftigede	2.618	2.631	2.781
Ledighed	114	119	99
	-----	Pct.	-----
Rente, 10-årig statsobligation	2,93	3,40	4,75
Rente, 30-årig realkreditobligation	4,68	4,65	6,00
	-----	Dollar pr. tønde	-----
Oliepris	80	114	135
	-----	Pct. af BNP	-----
Betalingsbalance	5,5	3,0	2,0
Offentlig saldo	-2,7	-1,0	0,4

a) Gennemsnitlig vækstrate i perioden 2010-15 hhv. 2015-20.

Anm: Væksten i det offentlige forbrug i perioden 2015-20 indeholder blandt andet forsvarsbesparelsen, som beskrevet nedenfor.

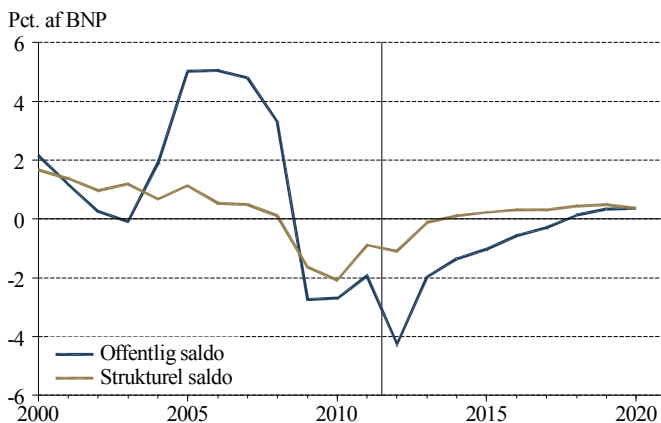
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2020

Offentlig saldo på omkring ½ pct. af BNP i 2020

Konjunkturaliseringen vil bidrage til en forbedring af den offentlige saldo i takt med, at udgifterne til dagpenge og andre ledighedsrelaterede ydelser reduceres, mens den øgede beskæftigelse trækker i retning af højere skatteindtægter. Derudover forventes en beskeden forbedring af den strukturelle saldo fra 2013 til 2020, hvilket primært skyldes et fald i de offentlige udgifter som andel af BNP. Samlet ventes et overskud på den offentlige saldo i 2020 på omkring 0,4 pct. af BNP, svarende til knap 7 mia. kr. i dagens mønt. Dermed forventes en forbedring af den offentlige saldo på godt 4½ pct. af BNP fra 2012 til 2020, jf. figur I.57. Til grund for fremskrivningen er blandt andet lagt genopretningsaftalen, tilbagetrækningsaftalen, de senere års skattereformer og reformen af førtidspensions- og fleksjobsystemet. Til grund for fremskrivningen er også lagt forsvarsbesparelsen fra skattereformen, mens finansieringselementet i form af et lavere EU-bidrag ikke er medtaget i fremskrivningen, da denne besparelse først skal vedtages på EU-niveau, før den bør medregnes som vedtagen politik.

Figur I.57 Faktisk og strukturel offentlig saldo



Anm.: Beregningen af strukturel saldo er nærmere beskrevet i afsnit I.8.

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

Offentligt forbrug afhænger af demografi

Det er lagt til grund for fremskrivningen, at det offentlige forbrug i løbende priser vokser med lønudviklingen og det beregnede demografiske træk, når der ses bort fra netto-virkningen af besparelsen på forsvaret og øgede udgifter som følge af førtidspensions- og fleksjobreformen. Samlet forudsættes disse to elementer at sænke det offentlige forbrug i 2020 med 1½ mia. kr. (i 2012-priser). Ses der bort fra disse to forhold, svarer den forudsatte udvikling til, at antallet af offentligt ansatte følger den demografiske udvikling, og at det offentlige varekøb i faste priser følger demografi og vækst i strukturelt BNP. Dette betyder, at der i perioden 2014-20 forudsættes en gennemsnitlig årlig vækst i det offentlige forbrug på knap 0,9 pct., svarende til godt 0,9 pct. i fravær af forsvarsbesvarelser og øgede udgifter som følge af førtidspensions- og fleksjobreformen. Dette betyder, at udgifterne til offentligt forbrug ventes at falde fra at udgøre knap 29 pct. af BNP i 2012 til godt 27 pct. af BNP i 2020.

Nedbringelse af det offentlige investeringsniveau

Udgifterne til de offentlige investeringer ventes i 2012 at udgøre 2,4 pct. af BNP. Fra 2013 forudsættes investeringerne at blive nedbragt, således at udgifterne til de offentlige investeringer vil udgøre 1,8 pct. af BNP i 2020, som forudsat i regeringens konvergensprogram fra april 2012.

Fald i indkomstoverførslerne

Indkomstoverførslerne ventes at falde fra at udgøre knap 18 pct. af BNP i 2012 til knap 16 pct. af BNP i 2020. Det forventede fald skal blandt andet ses som en konsekvens af den forbedrede konjunktursituation, der ventes at bidrage til et fald i udgifterne til dagpenge og andre ledighedsrelaterede ydelser i takt med, at nettoledigheden ventes at falde med godt 30.000 personer efter 2013. Størstedelen af faldet i indkomstoverførslerne skyldes imidlertid et strukturelt fald i udgifterne på ca. 1½ pct. af BNP fra 2012 til 2020. Dette skyldes blandt andet den lavere regulering af overførslerne i perioden 2016-23, der følger af den seneste skattereform, tilbagetrækningsreformen fra 2011, der som nævnt hæver efterløns- og pensionsaldrene og reducerer den maksimale efterlønsperiode, samt førtidspensions- og fleksjobreformen. Samlet ventes et fald i udgifterne til efterløn på godt ½ pct. af BNP fra 2012 til 2020 og et fald i udgifterne til førtidspensioner på godt ¼ pct. af BNP.

Fald i offentlige udgifter frem mod 2020

Samlet ventes de primære offentlige udgifter (dvs. de samlede offentlige udgifter eksklusive renteudgifter) at falde fra at udgøre ca. 57 pct. af BNP i 2012 til at udgøre ca. 50 pct. i 2020. Af dette fald er knap halvdelen udtryk for et strukturelt fald i de offentlige udgifter, jf. tabel I.15.

Mindre fald i de offentlige indtægter

Den relativt kraftige stigning i beskæftigelsen, der forventes som resultat af konjunkturnormaliseringen og de forskellige reformer, vil trække i retning af at forøge skatteindtægterne. Dertil kommer, at stigningen i forbrugskvoten vil give sig udslag i højere momsindtægter. De strukturelle skatteindtægter ventes imidlertid at udvise et fald på godt 1 pct. af BNP fra 2012 til 2020. Dette skyldes blandt andet en forventning om et faldende provenu fra nordsøbeskatningen, lavere indtægter fra beskatning af overførselsindkomster samt skattelettelser i medfør af den seneste skattereform. Omvendt trækker skatte- og afgiftsstigninger i forbindelse med skattereformer fra 2009 samt genopretningspakken fra 2010 i retning af højere skatteindtægter.

Omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen giver et positivt bidrag til saldoen i 2020

Skattereformen indeholder blandt andet en omlægning af beskatningen af kapitalpensioner, jf. senere i dette afsnit. Frem mod 2020 ventes det, at omlægningen vil give et positivt bidrag til den offentlige saldo som konsekvens af, at skatteprovenuet fra fremtidige pensionsudbetalinger fremrykkes. Det er lagt til grund, at omlægningen vil forbedre den primære offentlige saldo med godt 3 mia. kr. i 2020.

Tabel I.15 Udvalgte poster på de offentlige finanser i fremskrivningen

	2010		2015		2020
	Faktisk	Strukturel	Faktisk	Strukturel	
	----- Pct. af BNP -----				
Personskatter ^{a)}	24,8	24,1	24,9	24,3	23,7
Selskabsskat	2,7	3,2	3,3	3,2	3,2
Pensionsafkastbeskatning	2,1	1,0	1,0	1,2	1,3
Moms og afgifter	16,7	17,7	17,9	18,2	18,2
Øvrige indtægter	5,8	5,8	5,4	5,3	5,0
Indtægter i alt ^{b)}	52,1	51,9	52,5	52,2	51,3
Offentligt forbrug	29,1	28,8	28,0	27,2	27,1
Offentlige investeringer	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8
Indkomstoverførsler	17,3	17,0	17,4	16,8	15,9
Øvrige udgifter	5,8	5,6	5,7	5,6	5,6
Udgifter i alt ^{b)}	54,3	53,6	53,0	51,5	50,3
Primær saldo	-2,2	-1,7	-0,4	0,8	0,9
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,3	-0,6	-0,5	-0,6
Offentlig saldo	-2,7	-2,1	-1,0	0,2	0,4
Offentlig bruttogæld	42,9	-	44,1	-	35,4

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter.

b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

Anm: De strukturelle andele er målt i procent af strukturelt BNP. I 2020 er alle strukturelle og faktiske størrelser identiske. Beregningen af strukturel saldo er nærmere beskrevet i afsnit I.8.

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

Opjustering af den offentlige saldo i 2020 i forhold til vurderingen i foråret

Skønnet for den offentlige saldo i 2020 er opjusteret knap ½ pct. af BNP i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2012*. Dette er en opjustering af den primære saldo med 0,3 pct. af BNP eller ca. 6 mia. kr. i dagens mønt. I fravær af omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen ville opjusteringen have været på ca. 3 mia. kr. Denne opjustering er nettoresultatet af flere forskelligtrettede ændringer siden vurderingen i foråret. Skattereformen er mekanisk underfinansieret med godt 2 mia. kr. i 2020 (i fravær af omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen). Dertil kommer, at de dynamiske effekter af skattereformen i form af lavere strukturel ledighed og højere gennemsnitlig arbejdstid ventes at bidrage positivt til den offentlige saldo i 2020

med knap 3 mia. kr. I tillæg hertil ventes reformen af førtidspensions- og fleksjobsystemet at indebære en netto-besparelse på knap 2 mia. kr. Endelig er der foretaget nye vurderinger af det strukturelle provenu for en række poster på den offentlige saldo, herunder indtægter fra pensionsafkastbeskatningen og blandt andet provenuet fra ejendoms-skatter, der samlet trækker i retning af en forbedret saldo. Omvendt var indekseringen af punktafgifter (herunder de såkaldte giftskatter) mv. frem mod 2020, som er en del af finansieringen af skattereformen, allerede indregnet i vurderingen i foråret.

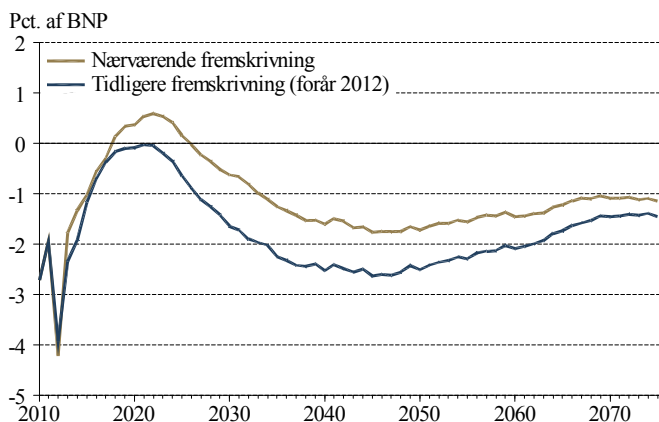
Perioden efter 2020

På baggrund af den mellemfristede fremskrivning er foretaget en langfristet fremskrivning af Danmarks økonomi i årtierne frem mod 2100. Fremskrivningen er foretaget ved hjælp af DREAM-modellen ud fra samme grundlæggende principper som i *Dansk Økonomi, forår 2012*. Det antages således, at den nuværende finanspolitik videreføres uændret i årene efter 2020.

Hængekøjeprofil i den offentlige saldo i årene efter 2020

Efter 2020 sker i de følgende årtier en gradvis forværring af den offentlige saldo ifølge fremskrivningen på grund af blandt andet demografiske forhold. Forværringen står på frem mod 2045, hvor underskuddet når omkring $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Herefter forbedres situationen igen lidt, jf. figur I.58. I alle årene efter 2035 vil underskuddet med de anvendte forudsætninger overstige 1 pct. af BNP.

Figur I.58 Saldoudvikling på lang sigt



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

Kilde: Beregninger på DREAM.

Klar forbedring af hængekøjen og lavere gæld end i tidligere fremskrivning

Sammenligner man med den tilsvarende lange fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2012*, er saldoen mærkbart forbedret i hele forløbet fra 2020 frem mod 2075. Hængekøjen er således løftet med knap 1 pct. af BNP, hvor underskuddet er størst (i 2045). Saldoudviklingen udgør dermed i den nye fremskrivning et problem, der er betydelig nemmere at håndtere. Udviklingen i nettogælden er ligeledes noget mere beskeden end i forårets fremskrivning. I nærværende fremskrivning når den offentlige nettogæld et niveau på 32 pct. af BNP i 2075. I forårsrapporten nåede nettogælden sit maksimale niveau på ca. 50 pct. af BNP omkring 2065. Forbedringen i årtierne efter 2020 i forhold til foråret skyldes i alt væsentligt den tidligere omtalte forbedring af den primære saldo indtil 2020, som videreføres efter 2020 og efterhånden medfører betydelige sparede renteudgifter. Af de forskellige årsager hertil spiller fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen en væsentlig rolle for saldoforbedringen, selvom den reelt blot ændrer tidsprofilen for nogle offentlige indbetalinger, jf. nedenfor. Når saldoforbedringen i forhold til foråret indskrænkes i de sidste årtier i figur I.60, skyldes det en ændret antagelse om nominalprincippet for punktafgifter mv.

ØMU-gæld holder sig lige under 60 pct.-grænsen

I den mellemfristede fremskrivning indsnævres spændet mellem den offentlige nettogæld og ØMU-gælden til 27 pct. i 2020. Antager man, at ØMU-gælden på længere sigt fortsat vil overstige nettogælden med knap 30 pct. af BNP, vil ØMU-gælden dermed i denne fremskrivning lige akkurat holde sig under 60 pct. af BNP indtil 2075. Dermed vil EU's krav om en ØMU-gæld på under 60 pct. af BNP netop være overholdt i fremskrivningen, så langt øjet rækker.

Finanspolitikken er grundlæggende holdbar

Finanspolitikken i den langsigtede fremskrivning er holdbar i den forstand, at nutidsværdien af de samlede offentlige indtægter omtrent modsvarer nutidsværdien af de offentlige udgifter og gælden i udgangsåret givet beregningsforudsætningerne i fremskrivningen. Holdbarhedsindikatoren er beregnet til 0,0 pct. af BNP. Dette tal betyder, at man permanent kan fastholde den finanspolitik, der er antaget i fremskrivningen, uden at få finansieringsproblemer i det lange løb. Hvordan holdbarhedsberegningen konkret foretages, er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2012*.

Praktisk taget uændret holdbarhed i forhold til sidst

Når finanspolitikken er holdbar på trods af de midlertidigt stigende underskud, skyldes det, at finanserne senere forbedres tilstrækkelig meget til at dække forrentningen af gælden. Fra omkring 2060 vil den primære saldo således permanent være positiv. Holdbarhedsberegningen i foråret resulterede i en holdbarhedsindikator på 0,2 pct. af BNP. I lyset af den betydelige usikkerhed, der er knyttet til lange fremskrivninger, må den nuværende holdbarhedsindikator betegnes som stort set uforandret i forhold hertil. Der er dog sket en række modsatrettede ændringer imellem de to rapporter. Det skyldes både ændringer i den økonomiske politik, opdaterede data og ændrede metodiske antagelser.

Positivt bidrag til holdbarhedsændringen fra perioden frem mod 2020 ...

Når udviklingen i den offentlige saldo og gæld ser betydeligt bedre ud end i forårsrapporten, mens den langsigtede holdbarhed er stort set uændret, skyldes det den tidsmæssige karakter af de ændringer, der er foretaget i fremskrivningen siden sidst. Saldoforbedringen frem mod 2020 i forhold til vurderingen i foråret forbedrer således isoleret set holdbarheden med 0,3 pct. af BNP, jf. tabel I.16.

Tabel I.16 Væsentlige ændringer i forhold til Dansk Økonomi, forår 2012

	HBI	Årligt beløb
	Pct. af BNP	Mia. kr.
Udgangspunkt: Fremskrivning fra foråret	0,2	3
Forbedret saldo i mellemfristet fremskrivning	+0,3	+6
Kapitalpensionsbeskatning efter 2020	-0,2	-5
Nominalprincip for punktafgifter mv.	-0,5	-10
Ændrede efterlønsforudsætninger	+0,1	+2
Øvrige ændringer efter 2020	+0,1	+3
Nuværende indikator	0,0	-1

Anm.: HBI = holdbarhedsindikator. Milliardbeløb er målt i forhold til strukturelt BNP i 2012, som skønnes at være 1.882 mia. kr. Ca. halvdelen af forbedringen fra den mellemfristede fremskrivning skyldes den fremrykkede kapitalpensionsbeskatning. Den samlede holdbarhedsvirkning af pensionskattefremrykningen er dermed knap -0,1 pct. af BNP. "Øvrige ændringer" dækker primært over virkninger af førtidspensions- og fleksjobreformen og skatteaftalen, der først indfinder sig efter 2020.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

... men negativt bidrag fra perioden efter 2020

Omvendt er der et negativt nettobidrag til ændringen i holdbarhedsindikatoren fra tiden efter 2020. Først og fremmest antages det i nærværende fremskrivning, at en række punktafgifter mv. følger det såkaldte nominalprincip i skattestoppet efter 2020 og dermed udhules i takt med inflationen. I foråret blev det antaget, at disse indekseres med prisudviklingen. Denne ændrede antagelse forværrer isoleret set holdbarheden med ½ pct. af BNP. I modsat retning trækker en revurdering af tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Det viser sig, at flere har valgt at melde sig ud af efterlønsordningen som følge af aftalen end antaget i foråret. Der er dermed tilsvarende færre efterlønsmodtagere i den nye fremskrivning, og det forbedrer holdbarheden med ca. 0,1 pct. af BNP. Derudover vurderes der at være et positivt bidrag på godt 0,1 pct. af BNP fra forskellige andre forhold. Det drejer sig først og fremmest om de virkninger af førtidspensions- og fleksjobreformen samt skatteaftalen, som først indfinder sig efter 2020.

Ændret skat på kapitalpensioner giver bedre saldo og lavere gæld, men ringere holdbarhed

Den sidste væsentlige ændring siden foråret er omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen, som indgik i forårets skatteaftale. Den forbedrer den primære saldo frem til 2020 og dermed isoleret set holdbarheden med ca. halvdelen af den samlede forbedring fra den mellemfristede fremskrivning på 0,3 pct.point. Virkningen på saldoen efter 2020 svarer omvendt til en holdbarhedsforringelse på godt 0,2 pct. af BNP, sådan at pensionsfremrykningen ifølge fremskrivningen samlet set forværrer den finanspolitiske holdbarhed med knap 0,1 pct. af BNP. På trods heraf har fremrykningen en mærkbart gavnlig effekt på offentlig saldo og gæld i mange årtier frem i tiden.

Fremrykning af skat på kapitalpensioner er samtidig en skattelettelse

Omlægningen af beskatningen af kapitalpensioner består af flere elementer. For alle kommende indbetalinger sker der en fremrykning af beskatningen. De hidtidige regler går ud på, at man kan trække betalingen fra i den skattepligtige indkomst (dog ikke topskattegrundlaget) og til gengæld skal betale 40 pct. i skat, når kapitalpensionen til sin tid udbetales. Fremover vil der ikke være noget fradrag for nye indbetalinger, men til gengæld heller ingen skat ved udbetalingen. Hvis skatteværdien af fradragsretten havde været 40 pct., ville denne fremrykning ikke påvirke nutidsværdien af den samlede skattebetaling. Da den relevante gennemsnitlige skattesats er på 37,3 pct. i 2012, indebærer de nye regler imidlertid en nettoskattelettelse.⁸

Meget forsigtig antagelse om eksisterende kapitalpensioner

Derudover kan ejere af eksisterende kapitalpensioner frivilligt vælge at betale en skat på 37,3 pct. i 2013 og til gengæld blive fritaget for at betale 40 pct. ved udbetalingen til sin tid. Der er dermed et klart incitament til at vælge den frivillige straksbeskatning. Regeringen antager dog forsigtigt, at kun omtrent 4 pct. af den nuværende kapitalpensionsformue, som vurderes at være i størrelsesordenen 300-350 mia. kr., vil blive omlagt i 2013. Som nævnt tidligere antages dette derfor også i nærværende fremskrivning.

8) I modsat retning trækker dog, at det større indkomstskattegrundlag kan medføre færre offentlige udgifter til indkomstafhængige ydelser.

**Fremrykning løfter
hængekøjen med
knap ½ pct. af
BNP ...**

**... men forringer
holdbarheden med
0,1 pct. af BNP**

Fremrykningen giver i hele det viste forløb frem mod 2075 anledning til en forbedring af den offentlige saldo og en lavere gæld. Ifølge en DREAM-beregning løfter den således alene hængekøjen i saldoen med ca. 0,4 pct. af BNP i 2045, hvor hængekøje-problemet er størst. Dermed skyldes halvdelen af forbedringen fra foråret i figur I.58 ændringen i kapitalpensionsbeskatningen. Samtidig formindsker fremrykningen nettogælden med ca. 6 pct. af BNP i årene frem mod 2075. Hvis fremrykningen havde været neutral i forhold til den finanspolitiske holdbarhed, ville den lavere gæld og bedre saldo være et permanent fænomen. I fremskrivningen giver fremrykningen imidlertid som nævnt en beskedent holdbarhedsforværring på 0,1 pct. af BNP. Det skyldes dels, at omlægningen indebærer en nettoskattelettelse på 2,7 pct. af kapitalpensionerne, dels at forrentningen af pensionsformuerne i DREAM antages at være højere end forrentningen af statsgælden. Staten går derfor glip af skatteindtægten af renteforskellen ved denne omlægning.⁹ Af disse årsager vil saldo og gæld efterhånden blive forringet i forhold til situationen uden pensionsfremrykningen, men det vil med fremskrivningens forudsætninger først ske på et tidspunkt efter 2075.

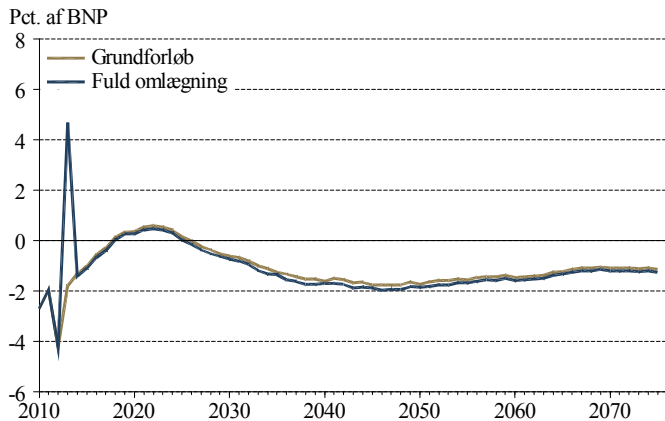
**Størrelsen af
omlægning i 2013
uvæsentlig for
saldoprofilen
fremover**

Det har ikke den store betydning for de mere langsigtede problemstillinger, hvor stor omlægningen af de eksisterende kapitalpensioner i 2013 bliver, forudsat at statens engangsgevinst i form af skatteindtægter bliver sparet op til at imødegå de tilsvarende færre fremtidige indtægter. Dette illustreres i figur I.59, der viser virkningen på den offentlige saldo, hvis det alternativt antages, at hele den eksisterende kapitalpensionsformue omlægges i 2013. Det giver en engangsgevinst på ca. 6½ pct. af BNP i dette år og en rentegevinst af denne formuestigning i årene fremover. Til gengæld forværres den primære saldo i mange år efter 2013 i forhold til grundforløbet, fordi skatteindtægterne ved udbetalingen af kapitalpensionerne vil bortfalde, og fordi formuen i pensionsselskaberne falder, og dermed skatte-

9) Man kan diskutere, om denne renteforskel bør indgå i beregningen. Den empirisk observerede afkastforskel skyldes antagelig, at pensionsformuen er investeret i mere risikobetonede værdipapirer. Det risikojusterede afkast for stat og pensionskasser kan dermed tænkes at være ens.

indtægterne fra pensionsafkastskatten. I figuren er nettoeffekten en beskedent forværring af saldoen på mellem 0,1 og 0,2 pct. af BNP fra 2014 og frem. Den permanente forværring skyldes som tidligere nævnt kombinationen af, at omlægningen også indebærer en skattelettelse, og at forrentningen af pensionsformerne i DREAM antages at være højere end renten på statsobligationerne. Nettogælden, der i 2013 formindskes med 6½ pct.point, vil være lavere i fremskrivningen med den fulde omlægning indtil omkring 2040, hvorefter den bliver en anelse højere end i grundforløbet. I 2075 er forskellen i fremskrivningen ca. 2½ pct. af BNP.

Figur I.59 Omlægning af kapitalpensioner



Anm.: Figuren viser udviklingen på den offentlige saldo. I grundforløbet antages det, at der i 2013 bliver omlagt kapitalpensioner for ca. 13 mia. kr. I forløbet med fuld omlægning antages det, at alle eksisterende kapitalpensioner (ca. 335 mia. kr.) omlægges og dermed beskattes i 2013.

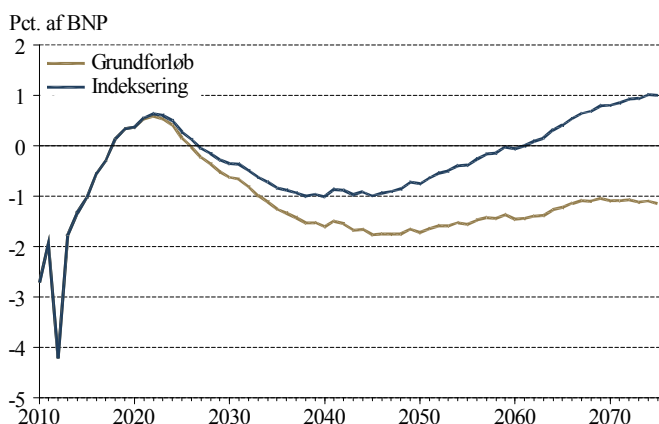
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Indeksring af punktafgifter efter 2020 forbedrer holdbarheden med ½ pct.

I fremskrivningen er det som nævnt antaget, at en række punktafgifter mv., herunder de såkaldte giftskatter, ikke indekseres i takt med prisstigningerne efter 2020. Det antages altså, at deres reale værdi udhules i takt med inflationen. Man kan diskutere, om dette er den bedste fortolkning af begrebet “videreførelse af nuværende finanspolitik”, idet

skatteaftalen i foråret indebærer, at afgifterne hæves i årene indtil 2020 med en sats, der svarer nogenlunde til den forventede inflation.¹⁰ Hvis der efter 2020 fortsættes med tilsvarende diskretionære stigninger i takt med priserne (eller evt. en mere automatisk inflations-indeksering i stil med energiafgifterne), vil antagelsen i grundforløbet undervurdere skatteindtægterne. Konsekvenserne for saldoen af alternativt at antage, at de pågældende afgifter følger inflationen, ses i figur I.60. Virkningen er ret beskeden i de første år, men stiger over tid. I dette alternative forløb overstiger saldoudskuddet aldrig 1 pct. af BNP, og efter 2060 vendes underskuddet til et stadig stigende overskud. Den finanspolitiske holdbarhed forbedres væsentligt, nemlig med ½ pct. af BNP, således at holdbarhedsindikatoren bliver 0,5 pct. af BNP.

Figur I.60 Indeksering af punktafgifter mv.



Anm.: Figuren viser udviklingen på den offentlige saldo. I grundforløbet antages det, at nominalprincippet gælder for giftskatterne mv. fra og med 2020. Dermed vil de beholde den samme nominelle sats og således blive udhulet i takt med inflationen. I forløbet med indeksering følger satserne med inflationen og bevarer dermed deres reale værdi.

Kilde: Beregninger på DREAM.

10) I forbindelse med finansloven for 2012 aftales ligeledes diskretionære afgiftsstigninger for 2012 og 2013. I årene indtil 2001 har det også været kutyme diskretionært at vedtage årlige nominelle afgiftsstigninger i takt med inflationen. I 2002-11 gjaldt derimod det såkaldte nominalprincip, som har fastholdt den nominelle værdi af de pågældende afgifter.

I.10 Aktuel økonomisk politik

Forventet langsom tillidsgenopretning i Europa

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

Afgørende, at nødlån fra ESM gives på betingelser

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

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

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

ne, kan ECB stoppe støtteprogrammet. Opkøbenes likviditetseffekt vil blive søgt neutraliseret, så pengepolitikken i øvrigt kan holdes upåvirket.

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

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

... men samlet set er OMT et hensigtsmæssigt kriseløsningsværktøj

Stadig stilstand i dansk økonomi

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

Finanspolitikens aktivitetsvirkning

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

Udsigt til langsom fremgang

Vækstudsigterne den kommende tid er ganske usikre. De ekspansive elementer i finanspolitikken kan bidrage til en vis fremgang, og den private sektor har opbygget et stort opsparingsoverskud, så der er potentiale for vækst. Det er desuden lagt til grund for prognosen, at der gradvist vil indfinde sig en vis ro omkring de europæiske økonomier, jf. ovenfor. På denne baggrund ventes en begyndende fremgang i løbet af det næste års tid, men det er vanskeligt at forudsige præcist hvornår – og hvor kraftigt – det kommer til at ske. Væksten vil næppe blive prangende. I år ventes omtrent nulvækst efterfulgt af en vækst på ca. 1½-1¾ pct. i 2013 og 2014.

Regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengeperioden anbefales

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

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

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

Ekspansive tiltag kan vise sig relevante i 2014

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

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

Investeringsvinduet, hvor de skattemæssige afskrivninger øges for en række private erhvervsinvesteringer foretaget i andet halvår 2012 og hele 2013, reducerer de offentlige indtægter. I modsætning til eksempelvis ved en almindelig nedsættelse af selskabsskatten er skattebesparelsen her betinget af, at der investeres, hvilket alt andet lige skaber en større aktivitetseffekt. Da der samtidig er tale om en midlertidig ordning, skabes endvidere et incitament til at fremskynde investeringsaktivitet. Isoleret set er effekten på de samlede investeringer langt større, end hvis samme beløb blev anvendt til offentlige investeringer, da selve investeringsomkostningen udover skatterabatten betales af den private virksomhed. I modsat retning trækker, at ikke kun fremrykkede investeringer begunstiges, men også de, der ville være foretaget uden en skatterabat. Det er yderst vanskeligt at anslå, hvor stor en fremrykning skatterabatten vil give anledning til, og hvor store aktivitetsstigninger den vil medføre. Investeringsvinduet omfatter maskiner og transportmidler, der ofte har et stort importindhold, og det begrænser naturligvis den afledte effekt på dansk produktion og beskæftigelse. Samlet set vurderes det dog hensigtsmæssigt at søge at lægge en del af stimulansen af økonomien over på de private erhvervsinvesteringer.

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

Underfinansieret skattereform bidrager til væksten i 2013

I efteråret er der vedtaget en skattereform. Reformen indebærer skattelettelser især i form af højere topskattegrænse og større beskæftigelsesfradrag. Finansieringen består blandt andet af højere afgifter, en mindre regulering af

indkomstoverførslerne, besparelser på forsvaret samt en forudsat besparelse på EU-bidraget. Skattereformen er mekanisk (dvs. uden indregning af adfærdseffekter) varigt underfinansieret med 0,7 mia. kr. ifølge Finansministeriet. På kort sigt er underfinansieringen (ekskl. indtægterne fra fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen, jf. nedenfor), større, dels fordi finansieringselementerne indføres langsommere end lempelserne, dels som følge af investeringsvinduet. Samlet vurderes skattereformen næste år at øge BNP-væksten med 0,1-0,2 pct.point og omtrent ¼ pct.point inkl. investeringsvinduet bidrag.

Skattereform kan øge arbejdsudbud med godt 15.000 personer

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

Afskaf skattestoppets nominalprincip helt ...

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

... så ejendomsværdibeskatningen igen følger boligpriserne

Ejrboligbeskatningen er også omfattet af nominalprincippet, hvilket betyder, at der reelt gives løbende skattelettelser til boligejerne. Skattereformen rører ikke ved dette princip. Tværtimod er det aftalt, at hverken ejendomsværdibeskatningen eller rentefradragsretten røres på denne side af 2020

udover den reduktion af rentefradragsretten, der følger af Forårspakke 2.0. Indeksering af ejendomsværdibeskatningen er imidlertid fortsat en hensigtsmæssig finansieringskilde. Konkret anbefales det at genindføre en ejendomsværdiskat svarende til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, og at beskatningen suppleres med en skatterabat, der modsvarer den umiddelbare skattestigning. Skatterabatten kan fastholdes i en periode og derefter aftrappes over en årrække. Dette sikrer, at omlægningen på kort sigt er udgiftsneutral for boligejerne. Forslaget er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2011*.

Øget beskæftigelsesfradrag til enlige kan være effektivt til at øge arbejdsudbud

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

Uhensigtsmæssig indtægtsregulering af børnechecken

Det andet tiltag målrettet børnefamilier er indtægtsreguleringen af børnechecken. En sådan indtægtsregulering indebærer reelt en højere marginalskat for børnefamilier med høj indkomst end for andre familier med høj indkomst. Ud fra en effektivitetsbetragtning vil det være mere hensigtsmæssigt at hæve skatten for alle i indkomstgruppen frem for at målrette den forøgede beskatning udelukkende mod børnefamilier.

Fremrykning af kapitalpensionsbeskatningen er et bogføringsmæssigt kneb ...

Underfinansieringen af skattereformen på kort sigt indebærer en strukturel forværring af de offentlige finanser i 2013, som i sig selv kunne skabe konflikt med EU-henstillingen om en strukturel forbedring på 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013. Et element i skattereformen er derfor, at fradragsretten for indskud på nye kapitalpensioner fjernes mod, at udbetalingerne ikke beskattes i fremtiden. Samtidig

er der via en skatterabat givet incitament til, at eksisterende kapitalpensioner omlægges til en ny ordning, hvor den udskudte skat betales nu. Denne omlægning af pensionsbeskatningen er udtryk for et bogføringsmæssigt "kneb", der kan løsne de snærende bånd, der følger af EU-henstillingen. Som følge af omlægningen er det således muligt at føre en mere ekspansiv finanspolitik i 2013, end det ellers ville have været muligt. Dette er en hensigtsmæssig effekt af den fremrykkede beskatning af kapitalpensioner.

... der forbedrer de offentlige finanser på papiret

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

De mellemfristede mål for den offentlige saldo bør derfor skærpes

Principielt påvirker fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner ikke den finanspolitiske holdbarhed. Den primære saldo styrkes på kort sigt, men svækkes på lang sigt. Den samlede saldo forbedres imidlertid så langt øjet rækker som følge af, at fremrykningen giver anledning til en større offentlig nettoformue og dermed højere renteindtægter. En helt central forudsætning for, at holdbarheden ikke forringes, er, at saldoforbedringen ikke giver anledning til øgede udgifter eller lavere skatter. Faren for en mindre disciplineret finanspolitik er en u hensigtsmæssig effekt af fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner. En konsekvens af fremrykningen bør derfor være, at de mellemfristede målsætninger for den offentlige saldo skal strammes. Fremrykningen skønnes i alt at styrke den offentlige saldo med knap 4 mia. kr. i 2020. For at modgå et øget udgiftspres skal det mellemfristede saldokrav strammes tilsvarende. Den præcise skærpelse af det mellemfristede saldokrav kan selvsagt først fastlægges, når der efter 2013 er fuldt overblik over omfanget af omlægningen.

Plads til neutral vækst i offentligt forbrug med balance i 2020

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

Højere offentlige udgifter kræver nye reformer eller højere skatter

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

Behov for opdateret 2020-plan

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

Holdbar finanspolitik ...

De offentlige finanser vurderes med de givne finanspolitiske forudsætninger at være omtrent holdbare, dvs. at den offentlige gældskvoté ventes at blive stabiliseret på lang sigt. Trods holdbare offentlige finanser og balance på saldoen i 2020 er der udsigt til, at de offentlige underskud i en årrække derefter overskrider kravet om, at det strukturelle

... men udfordringer efter 2020

underskud højst må være $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. I alle årene efter 2035 ventes underskuddet at blive over 1 pct. af BNP.

De finanspolitiske udfordringer er håndterbare

Fremskrivningen beror på en lang række forudsætninger ikke mindst omkring størrelsen på den fremtidige arbejdsstyrke, ligesom den bygger på antagelser om den økonomiske politik. Eksempelvis lægges det til grund for fremskrivningen, at nominalprincippet for både ejendomsværdiskatten og en række punktafgifter fastholdes også efter 2020. Antages det i stedet, at de pågældende punktafgifter mv. efter 2020 følger den generelle prisudvikling, forbedres den finanspolitiske holdbarhed med omtrent $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, og det maksimale underskud reduceres til omtrent 1 pct. af BNP. Selvom et strukturelt underskud af denne størrelse er væsentligt over den halve procent, som budgetloven tillader, illustrerer det, at de finanspolitiske udfordringer er håndterbare.

Reformer relevante for velfærden

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

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægt	Mængdestigning				
		2011	2012	2013	2014	2015
	Andel	-----		Pct.	-----	
Tyskland	17,1	3,1	0,8	1,1	2,2	2,3
Sverige	12,4	3,9	2,0	1,8	3,1	3,3
USA	9,5	1,8	2,3	2,4	3,9	3,9
Storbritannien	8,4	0,9	-0,8	1,3	2,0	2,1
Norge	8,0	1,5	4,0	1,9	2,4	2,7
Frankrig	5,0	1,7	0,3	0,8	2,0	2,5
Holland	4,8	1,1	-0,3	0,8	2,3	3,0
Finland	3,3	2,7	0,3	1,3	1,8	3,0
Italien	3,1	0,5	-2,0	-0,1	1,3	1,5
Kina	3,1	9,2	8,2	9,0	9,3	9,5
Polen	3,0	4,3	2,8	3,3	3,3	3,3
Spanien	2,9	0,4	-1,0	0,0	0,8	1,8
Belgien	2,0	1,8	-0,3	1,0	2,5	3,0
Rusland	1,6	4,4	4,3	4,0	4,0	4,0
Japan	1,6	-0,7	2,5	0,5	1,3	1,0
Tjekkiet	1,5	1,7	0,8	1,7	3,0	3,5
Schweiz	1,4	1,9	1,0	1,5	2,5	2,3
Canada	1,4	2,6	2,0	2,3	2,5	2,3
Brasilien	1,3	2,7	3,0	4,0	4,8	5,0
Danmark		0,8	0,2	1,6	1,8	2,3
EU	70,2	1,6	-0,2	0,9	2,0	2,4
Euroområdet	41,5	1,6	-0,3	0,6	1,9	2,3
BRIK	6,8	7,9	7,2	7,8	7,9	8,1
Aftagere	100,0	2,5	1,4	1,8	2,8	3,0

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2011. Tabellen viser kun de største aftagerlande. De 34 lande, som er medtaget i aggregatet af aftagerlande, aftager tilsammen 88,5 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU og euroområdet er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

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

Bilagstabel I.2 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser										Mængdestigning					
	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Pct.				
	Mia. kr.										Pct.					
Privat forbrug	865	3,6	3,0	-0,3	-4,2	1,9	-0,8	0,9	1,8	2,5	2,5					
Offentligt forbrug	509	2,8	1,3	1,9	2,5	0,3	-1,3	0,5	1,1	0,8	0,8					
Offentlige investeringer	40	16,6	-3,0	-2,5	4,7	8,5	5,2	5,5	-9,8	-6,5	1,8					
Boliginvesteringer	83	9,6	-6,0	-15,8	-14,0	-7,4	8,8	-10,7	0,5	4,3	5,0					
Erhvervsinvesteringer	185	16,1	4,0	1,0	-15,3	-3,7	-3,7	7,9	11,1	1,9	2,5					
Lagerændringer	3	-0,3	0,3	-0,3	-2,3	1,0	0,3	-0,2	0,4	0,1	0,0					
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.686	5,2	2,3	-0,9	-6,7	1,3	-0,4	0,8	2,8	1,9	2,1					
Vareeksport	600	4,3	-0,6	0,9	-9,9	3,7	6,0	0,7	0,6	2,1	2,3					
heraf industrivarer	535	5,2	0,9	1,2	-10,4	4,9	7,9	0,2	1,9	2,4	2,5					
Tjenesteeksport	359	17,8	8,6	7,3	-9,5	2,5	8,4	3,1	4,2	4,0	3,0					
Eksport i alt	959	9,0	2,8	3,3	-9,8	3,2	7,0	1,6	2,0	2,8	2,6					
Samlet efterspørgsel	2.645	6,5	2,5	0,6	-7,8	2,0	2,2	1,1	2,5	2,3	2,3					
Vareimport	563	11,4	2,9	1,6	-13,5	3,9	5,3	3,9	4,4	2,3	1,3					
heraf industrivarer	467	11,9	2,8	-0,4	-14,8	4,5	5,1	4,2	4,9	1,9	0,5					
Tjenesteimport	300	17,5	7,0	6,7	-8,1	2,8	5,1	1,2	4,3	4,8	4,0					
Import i alt	862	13,4	4,3	3,3	-11,6	3,5	5,2	2,9	4,3	3,2	2,2					
Bruttonationalprodukt	1.783	3,4	1,6	-0,8	-5,8	1,3	0,8	0,2	1,6	1,8	2,3					
Bruttoværditilvækst	1.531	3,2	1,6	-0,4	-5,5	1,0	0,9	-0,2	1,7	1,9	2,2					
heraf private byerhverv	917	4,9	3,1	-0,3	-8,6	1,2	2,2	0,8	3,2	2,7	3,1					

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP.

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

Bilagstabel I.4 Løn- og restindkomst

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.379	1.436	1.499	1.434	1.510	1.531	1.555	1.606	1.658	1.726
Lønsum	871	929	979	972	974	987	999	1.014	1.041	1.077
Nettorestindkomst	253	235	219	168	246	260	255	278	290	311
Afskrivninger	257	273	299	297	290	285	302	314	324	335
Anden produktionsskat	-2	-1	2	-3	0	-1	0	1	3	3
Bruttoværditilvækst, off. sektor	305	313	330	351	362	360	367	377	387	397
Lønsum	278	284	299	322	334	330	335	344	354	365
Afskrivninger	30	31	33	33	34	35	36	37	37	37
Anden produktionsskat	-3	-3	-3	-4	-5	-5	-4	-4	-4	-5
Bruttoværditilvækst, privat sektor	1.074	1.123	1.169	1.083	1.148	1.171	1.188	1.229	1.271	1.328
Lønsum	593	645	680	650	641	656	664	670	687	712
Nettorestindkomst	253	235	219	168	246	260	255	278	290	311
Afskrivninger	228	241	266	264	256	251	265	277	287	298
Anden produktionsskat	1	2	4	1	5	4	3	5	7	7
	----- Pct. -----									
Lønvote i alt	63,2	64,7	65,3	67,8	64,5	64,4	64,2	63,1	62,8	62,4
Lønvote, privat sektor	55,2	57,5	58,2	60,0	55,8	56,1	55,9	54,5	54,1	53,6

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

Bilagstabel I.5 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	871	929	979	972	974	987	999	1.014	1.041	1.077
Restindkomst mv.	508	506	519	462	536	544	557	592	617	648
Bruttoværditilvækst	1.379	1.436	1.499	1.434	1.510	1.531	1.555	1.606	1.658	1.726
+ Nettorenter	31	23	27	30	46	61	60	47	47	43
+ Overførsler m.m.	241	243	248	269	288	296	312	321	328	335
Bruttoindkomst	1.651	1.702	1.774	1.733	1.845	1.888	1.927	1.974	2.033	2.104
- Direkte skatter	497	507	516	495	520	534	547	558	577	593
- Andre skatter	20	21	22	20	21	23	22	22	21	21
- Anden produktionsskat	-2	-1	2	-3	0	-1	0	1	3	3
Disponibel bruttoindkomst	1.355	1.403	1.485	1.471	1.546	1.569	1.641	1.659	1.707	1.772
- Afskrivninger	257	273	299	297	290	285	302	314	324	335
Disponibel nettoindkomst	1.098	1.130	1.187	1.174	1.256	1.283	1.340	1.345	1.383	1.437
- Korrektion for skat af pension mv.	276	294	319	303	291	296	309	326	333	341
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	822	836	867	871	965	988	1.031	1.020	1.049	1.096
Anvendt til privat forbrug	787	820	840	815	851	865	893	929	966	1.008
Anvendt til privat nettoopsparing	35	15	27	56	114	122	138	90	83	87

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

Bilagstabel I.6 Indkomster og forbrugskvoter

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	4,6	3,0	4,1	-2,1	6,3	2,4	2,0	2,4	2,9	3,5
Disponibel bruttoindkomst	6,2	3,5	5,0	-1,2	6,8	2,2	1,9	2,6	2,8	3,8
Disponibel nettoindkomst	6,2	3,0	5,0	-1,1	7,0	2,2	4,4	0,4	2,8	3,9
Disponibel indkomst, SMEC	2,3	1,7	3,8	0,5	10,8	2,3	4,4	-1,1	2,9	4,4
	----- Pct. -----									
Forbrugskvot, SMEC's indkomstdefinition	95,7	98,2	96,9	93,5	88,2	87,6	86,7	91,1	92,1	92,1
Forbrugskvot, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	93,8	96,7	96,8	94,5	87,9	87,0	86,3	90,8	91,7	91,6

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transferinger samt renteindtægter. Fratrækkes direkte og andre skatter fremkommer den disponible bruttoindkomst, og trækkes yderligere de private afskrivninger fra, fremkommer disponibel nettoindkomst. Den (langsigtede) disponible indkomst ifølge SMEC fremkommer ved at se bort fra renteindtægter samt skatten af pensionsopsparing og renteindtægter. Forbrugskvoten med anvendelse af SMEC's forbrugsdefinition anvender et forbrugsbegreb, hvor bilkøbet er trukket ud af forbruget, og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

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

Bilagstabel I.8 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stigning i timelønsmkostninger, udland	2,5	2,2	3,1	1,5	2,4	2,5	2,2	2,2	2,4	2,5
Tyskland	0,8	0,9	2,9	1,7	2,1	2,5	2,5	2,3	2,3	2,0
USA	1,8	1,9	2,3	1,3	2,4	2,9	1,5	1,8	2,3	2,8
Storbritannien	5,1	3,6	2,9	1,8	4,5	1,4	1,8	2,0	2,3	2,5
Frankrig	2,8	2,8	3,2	2,1	1,8	2,4	1,5	2,0	2,3	2,5
Sverige	3,0	3,7	3,9	1,9	3,2	2,8	3,3	3,0	3,0	3,0
Japan	1,3	-0,5	0,4	-7,1	3,6	1,7	1,8	2,0	2,0	2,3
Italien	3,8	2,6	5,1	4,9	0,4	3,2	2,5	2,3	2,3	2,5
Norge	4,3	5,7	6,0	4,3	3,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,3
Belgien	2,3	1,7	2,9	2,6	1,1	1,3	1,5	2,0	2,3	2,3
Holland	3,2	3,3	4,0	2,0	0,6	1,8	1,5	1,8	2,3	2,5
Stigning i timelønsmkostninger, Danmark	3,1	4,0	4,2	2,9	2,6	2,3	1,8	1,8	2,0	2,8
Ændring i relativ lønudvikling	-0,7	-1,8	-1,1	-1,5	-0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	-0,2
Ændring i effektiv kronekurs	0,0	1,5	2,6	1,7	-3,6	-0,8	-2,5	-0,5	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-0,7	-3,2	-3,7	-3,1	3,4	1,0	2,9	0,9	0,4	-0,2
Forbrugerpriser, Danmark	1,9	1,2	2,7	1,3	2,5	2,5	2,4	2,2	1,4	1,8

Ann.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningsstakten i udlandet fratrukket lønstigningsstakten i Danmark, mens ændringen i lønkonkurrenceevnen er beregnet som ændringen i den relative lønudvikling minus ændringen i den effektive kronekurs. En positiv ændring i den relative lønudvikling bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. En stigning i den effektive kronekurs bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Lønsmkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger og angiver stigningsstakten for timelønsmkostningerne i industrien. Timelønsmkostningerne i udlandet er vejlet sammen med dobbeltvejede eksportvægte, der afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, OECD, EcoWin og egne beregninger.

KAPITEL II

ARBEJDSMARKEDSPOLITIK I HØJ- OG LAVKONJUNKTUR

II.1 Indledning

Behov for høj beskæftigelse

Den danske velfærdsstat kræver en høj erhvervsdeltagelse og en høj beskæftigelse for at finansiere den store offentlige sektor og de høje indkomstoverførsler. Arbejdsmarkedspolitikken er et af de instrumenter, der er målrettet til at holde erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen oppe.

Arbejdsmarkedspolitik består af ydelser og aktiv indsats

Arbejdsmarkedspolitikken består af en passiv del, der omfatter indkomsterstøttende ydelser ved ledighed, og en aktiv del, der omfatter indsatsen over for de ledige udført af jobcentrene. Ydelserne ved ledighed skal give de ledige en økonomisk tryghed, mens de søger ny beskæftigelse. Den aktive indsats har til hensigt at opkvalificere, vejlede og motivere de ledige i deres jobsøgning for at øge deres beskæftigelsesmuligheder.

Aktiv indsats skal sikre lediges tilknytning til arbejdsmarked

Under en langvarig økonomisk afmatning har den aktive arbejdsmarkedspolitik også en vigtig rolle i at sikre, at ressourcetsvage ledige ikke taber forbindelsen til arbejdsmarkedet. Så de får lettere ved at komme i beskæftigelse, når job igen bliver til at få.

Aktiv indsats kompenserer for effekt af ydelser

Der er et vigtigt samspil mellem de indkomsterstøttende ydelser ved ledighed og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Sidstnævnte har således blandt andet til opgave at modvirke effekten af, at relativt høje indkomsterstøttende ydelser indebærer, at de ledige alt andet søger mindre intensivt efter ny beskæftigelse. Dette sker bl.a. ved afprøvningen af de lediges rådighed for beskæftigelse og aktive indsatser.

Den aktive indsats er dyr

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid også forbundet med omkostninger. For 2012 er der budgetteret med udgifter på omkring 16 mia. kr., svarende til knap 0,9 pct. af BNP, til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Målt i forhold til landenes BNP er det mere end dobbelt så meget, som OECD-landene i gennemsnit bruger på aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Et vedvarende fokus på effektivitet er påkrævet

Den store udgift til den aktive arbejdsmarkedspolitik nødvendiggør vedvarende fokus på, om indsatsen er indrettet på den bedst tænkelige måde. På denne baggrund ses der i kapitlet nærmere på det danske arbejdsmarked og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Kapitlet fokuserer særligt på følgende områder:

- Dynamikken på det danske arbejdsmarked
- Variationer af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik over konjunktursituationen
- Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik for resourcesvage ledige
- Effekter af samtaler og andre aktive tiltag på det generelle ledighedsniveau
- Statens refusion af kommunale udgifter i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik
- Reformen af dagpengesystemet, der blev vedtaget i forbindelse med Genopretningsaftalen, og reformens implementering.

Kapitlets indhold

Afsnit II.2 indeholder en diskussion af målene med den danske arbejdsmarkedspolitik og indplacerer den aktive arbejdsmarkedspolitik heri. Det næste afsnit analyserer bevægelserne på arbejdsmarkedet. Afsnit II.4 gennemgår det konkrete indhold i og effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik med særligt fokus på, om der er forskel på tiltag mellem høj- og lavkonjunktur. Afsnit II.5 fokuserer på gruppen af resourcesvage ledige, og hvilke effekter den aktive arbejdsmarkedspolitik har for denne gruppe af ledige. Afsnit II.6 ser nærmere på implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken og samspillet mellem staten og kommunerne heri. Endelig behandler afsnit II.7 dagpengereformen, der forkorter dagpengeperioden fra fire til to år. Afsnit II.8 sammenfatter og præsenterer politikanbefalinger.

II.2 Indretningen af arbejdsmarkedspolitikken

Det danske arbejdsmarkeds-system

Det danske arbejdsmarkedssystem er kendetegnet ved følgende elementer:

- Fleksible regler for ansættelser og afskedigelser
- Offentlige indkomsterstøttede ydelser ved ledighed
- En aktiv arbejdsmarkedspolitik, der skal facilitere de lediges overgang til beskæftigelse

I afsnittet opridses de underliggende principper for den danske arbejdsmarkedspolitik og sammenhængen mellem de nævnte elementer. Virkemidlerne og effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik diskuteres nærmere.

Høj fleksibilitet i ansættelsesregler

En velfungerende økonomi forudsætter, at arbejdskraften finder sin bedste anvendelse ud fra personlige kvalifikationer og erfaringer. Fleksible regler for ansættelser og afskedigelser aftalt af arbejdsmarkedets parter bidrager til, at jobskifte kan foregå så gnidningsløst som muligt.

Ledighedsforsikring og den aktive arbejdsmarkedspolitik

Fleksible regler for afskedigelser vil typisk medføre et ønske blandt arbejdstagere om en økonomisk sikring i tilfælde af ledighed. En betingelsesløs og høj indkomstforsikring reducerer dog de lediges søgeaktivitet med henblik på at finde ny beskæftigelse. Dette er en af grundene til, at den aktive arbejdsmarkedspolitik indgår i det danske arbejdsmarkedssystem, jf. også boks II.1. Gennem opkvalificering, vejledning, aktivering, test af rådighed for arbejdsmarkedet samt sanktioner sigter den aktive arbejdsmarkedspolitik mod at hjælpe og motivere den ledige til at komme i beskæftigelse.

Boks II.1 Markedsfejl ved ledighedsforsikring

En ledighedsforsikring skal give ufrivilligt ledige, som både ønsker og gør en indsats for at komme tilbage i beskæftigelse, en midlertidig indkomst. Det er dog ikke muligt at begrænse en sådan forsikring til de ufrivilligt ledige, da også frivilligt ledige, der har en høj præference for fritid og/eller høj disnytte af arbejde, kan foregive at være ufrivilligt ledige for at modtage ledighedsforsikringen. Dette skyldes, at den enkelte borgers præferencer for arbejde versus fritid er ukendte for en forsikringsudbyder, ligesom vedkommendes risiko for at være ledig – selvfor-skyldt eller ej – er vanskelig at opgøre. På grund af denne asymmetriske fordeling af information ved ledighed har en potentiel forsikringsudbyder derfor vanskeligt ved at prissætte en forsikring korrekt i forhold til den enkelte borger og kan kun sætte en pris, som svarer til en gennemsnitlig arbejdstagers ledighedsrisiko. En sådan forsikring er primært attraktiv for personer med en højere ledighedsrisiko end gennemsnittet, men for denne gruppe er forsikringen ikke rentabel for forsikringsudbydere. Denne *adverse selection* – de markedsdeltagere, der kan understøtte et marked, vælger at forlade det – kan indebære, at ingen ledighedsforsikringer udbydes, eller at kun grupper med høj ledighedsrisiko forsikres, jf. Chiu og Karni (1998).

En generel ledighedsforsikring kan imidlertid give en bedre udnyttelse af økonomiens ressourcer, hvilket er et argument for, at det offentlige intervenserer og udbyder en ledighedsforsikring, som deler ledighedsrisikoen mellem arbejdstagerne, jf. f.eks. Diamond (1981) samt Acemoglu og Shimer (1999). Svingningerne i udgifterne forbundet med et dagpengesystem hen over konjunkturforløbet taler også for en ledighedsforsikring i offentligt regi. Et problem ved, at det offentlige træder til og udbyder ledighedsforsikring for alle, er imidlertid, at det økonomiske incitament for den ledige til at søge beskæftigelse mindskes. Samtidig kan hverken en privat eller offentlig forsikringsudbyder kontrollere den enkeltes søgeaktivitet efter beskæftigelse. Denne markedsfejl betegnes som *moral hazard*. Rådighedsforpligtigelse og andre midler inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik skal derfor sikre, at den enkelte ledige arbejder på at komme tilbage i beskæftigelse. Derved forsøger den aktive arbejdsmarkedspolitik at rette op på problemet med moral hazard.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan også anvendes til at målrette ledighedsforsikringen til de ufrivilligt ledige. Rådighedskrav og deltagelse i aktive tiltag mv. kan opfattes som en byrde for de ledige. Personer, der er frivilligt ledige, vil opfatte kravene som omkostningsfulde, og det reducerer sandsynligheden for, at de foregiver at være ufrivilligt ledige, jf. Kreiner og Tranæs (2005).

Virkemidler i den aktive arbejdsmarkedspolitik

I den aktive arbejdsmarkedspolitik anvendes en række forskellige virkemidler. I det følgende gives såvel en principiell beskrivelse af forskellige typer af virkemidler som en konkret beskrivelse af tiltagene i den danske aktive arbejdsmarkedspolitik, jf. også boks II.2.

Formidling af information om jobmarkedet

Samtaler og vejledning fra jobcenteret kan øge den enkelte lediges viden om muligheder på arbejdsmarkedet. Den ledige har typisk kun et begrænset kendskab til hele det relevante arbejdsmarked. Jobcentrenes større kendskab til både det lokale og nationale arbejdsmarked kan derfor give den ledige en bedre indgangsvinkel til jobsøgningen. Et bedre kendskab til det samlede arbejdsmarked kan hjælpe den ledige til hurtigere at komme i beskæftigelse og forbedre mulighederne for at få en passende stilling. Dette kan forbedre den enkeltes arbejdsevne og jobtilfredshed samt øge sandsynligheden for, at den ledige forbliver i arbejdsstyrken.

Manglende erfaring med jobsøgning

Den enkelte ledige borger er heldigvis typisk kun ledig relativt få gange i løbet af livet. Det indebærer, at den lediges kendskab til effektive søgemetoder og -teknikker er begrænset. I det omfang jobcentrene har denne ekspertise, kan de hjælpe og vejlede den ledige til at søge mere effektivt og hensigtsmæssigt.

Opkvalificering af ledige

Et dynamisk arbejdsmarked som det danske fordrer en fleksibilitet, hvor den samlede arbejdsstyrke både i forhold til arbejdssted, stilling og kvalifikationer kan tilpasse sig ændringer i efterspørgslen efter arbejdskraft. På et dynamisk arbejdsmarked kan den aktive arbejdsmarkedspolitik gennem vejledning, opkvalificering og omskoling af de ledige bidrage til at tilpasse arbejdsstyrkens uddannelsesniveau og -retning til virksomhedernes efterspørgsel.

Boks II.2 Virkemidler i den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ret og pligt: Et centralt element i den aktive arbejdsmarkedspolitik er, at de ledige efter en vis periode med ledighed har både en ret og en pligt til at deltage i aktive tilbud. Reglerne inden for ret og pligt varierer især efter alder, og efter om den ledige er dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager.

Kontakt og samtaler: Forsikrede ledige skal, senest tre uger efter de er blevet ledige, have en CV- og vejledningssamtale med A-kassen. Ledige har endvidere ret og pligt til en samtale med en jobkonsulent i jobcentret mindst hver tredje måned. Samtalerne kan have vejledende karakter, omhandle jobsøgning eller afklare kompetencer gennem personlig sparring. Nogle af disse samtaler kan foregå telefonisk, mens andre kræver personligt fremmøde.

Privat ansættelse med løntilskud: Deltagere i privat løntilskud bliver ansat i en privat virksomhed på ordinære vilkår, og arbejdsgiveren kan få udbetalt et tilskud på 70,54 kr. pr. time (2012-niveau) til at dække en andel af udgifterne til løn. En stilling med løntilskud må ikke træde i stedet for en stilling, som ellers skulle udfyldes på ordinære vilkår. En ansættelse med løntilskud varer typisk tre eller seks måneder og kan maksimalt vare et år. Ansættelse med løntilskud hos en privat arbejdsgiver kan som hovedregel bevilges efter seks måneders ledighed.

Offentlig ansættelse med løntilskud: Tilsvarende regler gælder for ansættelse i job med løntilskud i offentlig virksomhed. Dog kan en offentlig arbejdsgiver få udbetalt et løntilskud på 136,35 kr. pr. time (2012-niveau). Ansættelse med løntilskud i offentlig virksomhed varer gennemsnitlig ca. tre uger længere end i privat virksomhed og kan bevilges fra første dag i ledighed.

Virksomhedspraktik: Virksomhedspraktik varer i udgangspunktet fire uger for dagpengemodtagere samt ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere. For modtagere af kontanthjælp uden erhvervs erfaring, sygedagpengemodtagere samt andre svage grupper er perioden i udgangspunktet 13 uger, men kan forlænges op til 26 uger og i særlige tilfælde også udover de 26 uger. I virksomhedspraktik skal arbejdsstedet ikke udbetale løn til den ledige, som fortsætter på sin ydelse under forløbet.

Vejledning og uddannelse: Denne gruppe indeholder alt fra korte vejlednings- og afklaringsforløb til lange forløb med ordinær uddannelse. Heri ligger bl.a. AMU-kurser såvel som HF-kurser og regne- og skrivekurser. De ledige fortsætter på deres ydelse under aktiveringsforløbet.

Sanktioner: Ved udeblivelse fra samtaler i jobcentret eller aktive tilbud mv. kan ledige få sanktioner typisk i form af et midlertidigt ydelsesbortfald.

Sikring af rådighed for arbejdsmarked

Et andet vigtigt element i den danske aktive arbejdsmarkedspolitik er, at ledige skal stå til rådighed for passende beskæftigelse og aktive indsatser. Dette indebærer bl.a., at ledige skal være i stand til at tiltræde et arbejde, at de aktivt skal søge job, og at de både har ret og pligt til at deltage i kurser og andre tilbud, der øger deres mulighed for at finde beskæftigelse. Manglende rådighed kan medføre sanktioner, der eksempelvis kan bestå i, at den ledige i en periode ikke kan få udbetalt dagpenge.

Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ofte sammenfattes virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på de ledige og arbejdsmarkedet inden for følgende typer af effekter:

- En sorteringseffekt, som afspejler, at den aktive arbejdsmarkedspolitik også blandt de beskæftigede reducerer tilgangen til ledighed, fordi samtaler, aktivering mv. ses som en omkostning ved ledighed
- En motivationseffekt, som afspejler, at forestående aktivering mv. tilskynder ledige til at finde beskæftigelse
- En fastholdelseeffekt, som afspejler, at de ledige har en lavere jobsøgningsaktivitet og dermed også lavere overgang til beskæftigelse i løbet af en aktiveringsperiode
- En programeffekt, som afspejler ændringen i de lediges muligheder på arbejdsmarkedet som følge af et aktiveringsforløb eller fra et bedre kendskab til jobmarkedet og forbedret jobsøgning via samtaler med jobkonsulenter

Effekter varierer betydeligt med type af aktivering

Diverse empiriske studier har dokumenteret motivations-, fastholdelses- og programeffekterne, mens sorteringseffekten ikke er belyst empirisk, jf. f.eks. gennemgangen i Det Økonomiske Råd (2007). De underliggende effekters relative betydning og det samlede resultat varierer dog betragteligt med f.eks. typen af aktivt tiltag, jf. afsnit II.4.

Fortrængning af regulær beskæftigelse

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan gennem forskellige kanaler fortrænge ordinært beskæftigede eller jobsøgende. For det første kan en øget søgeaktivitet fra den enkelte ledige reducere andre jobsøgendes chancer for at få et jobtilbud. For det andet kan den aktive arbejdsmarkedspolitik gennem løntilskudsordninger også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges, eller at tilskuddet presser lønningerne ned.

Ekstraeffekt af den aktive arbejds-markedspolitik

I det omfang den aktive arbejdsmarkedspolitik øger det effektive arbejdsudbud, kan der dog også opstå en positiv ekstern virkning på antal opslåede stillinger, hvis virkninger reagerer på den øgede tilgængelighed af arbejdskraft.

Samlet effekt kan være større eller mindre end den direkte effekt

Den samlede effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan derfor både være større og mindre end den målte, direkte beskæftigelseseffekt på den enkelte ledige. Et nyligt empirisk studie finder både en fortrængningseffekt og en effekt på antallet af opslåede stillinger og konkluderer, at nettobeskæftigelseseffekten er positiv, jf. Gautier mfl. (2012). Samtidig må det også tages i betragtning, at arbejdserfaring for ledige på kanten af arbejdsmarkedet i forbindelse med den aktive indsats kan give dem en indgangsvinkel til beskæftigelse, mens personer i ordinær beskæftigelse har lettere ved at finde anden beskæftigelse.

Forhindring af langtidsledighed

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har også en anden positiv, mindre effekt, der kan være meget svær at måle. Ledighed kan medføre et tab af kompetencer og kan skabe en negativ spiral for den enkelte ledige, da længere ledighed typisk reducerer sandsynligheden for igen at komme i beskæftigelse. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan bidrage til, at ledige opretholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dermed mindske sandsynligheden for, at en høj ledighed i en lavkonjunktur bider sig fast og permanent øger langtidsledigheden. Dette har en positiv effekt på samfundsøkonomien, da det reducerer de fremtidige udgifter til overførselsindkomster og øger skatteindtægterne fra beskæftigelse.

En konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik

Konjunktur-afhængig sammensætning af den aktive indsats

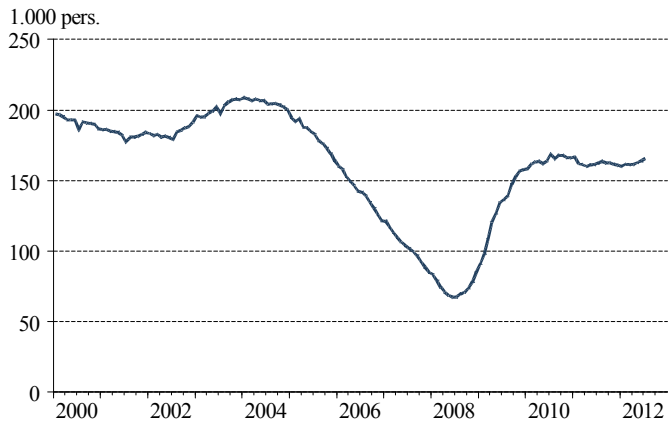
De samlede udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik er nødvendigvis konjunkturafhængige, idet udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats svinger med antallet af ledige. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dog også variere hen over konjunkturforløbet ved selve sammensætningen af politikken. Der er en række argumenter, som taler for og imod en sådan konjunkturafhængighed. I forhold til en normal konjunktursituation kan følgende gælde i en lavkonjunktur:

- Færre ledige stillinger indebærer, at motivationseffekten fra aktive tiltag er mindre, jf. f.eks. Pedersen mfl. (2012)
- Fastholdelseeffekten fra aktivering kan være mindre, da alternativet – beskæftigelse – er sværere at opnå
- Uddannelsesaktivering kan være mindre målrettet, da både sagsbehandlere og ledige mangler viden om, hvilke kvalifikationer der vil vise sig nyttige i et kommende opsving
- Fortrængningseffekten af løntilskud mv. kan være større, da antallet af job i en lavkonjunktur i højere grad er efterspørgselsbestemt
- Især svage ledige kan i en lavkonjunktur risikere at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Aktive tiltag overfor denne gruppe af ledige kan forhindre de lediges afgang fra arbejdsmarkedet, jf. Nordlund (2011)
- Med en fast ressourceallokering til den beskæftigelsesrettede indsats kan et større antal ledige indebære en dårligere kvalitet af indsatsen rettet mod den enkelte både med hensyn til vejledning og aktivering, da bemandingen i jobcentre ikke følger konjunkturforløbet

II.3 Bevægelser på det danske arbejdsmarked

Ledigheden har svinget betydeligt fra et lavpunkt under den kraftige højkonjunktur 2006-08 til et væsentligt højere niveau efter starten af den økonomiske krise, som opstod i Danmark og den øvrige verden fra 2008. Bruttoledigheden faldt inden for få år fra godt 200.000 personer i starten af 2004 til omkring 70.000 personer i midten af 2008, jf. figur II.1. Efter det økonomiske omslag i 2008 steg bruttoledigheden inden for blot 1½ år til det nuværende niveau på godt 160.000 personer.

Figur II.1 Bruttoledighed



Anm.: Observationerne er sæsonkorrigerede. Danmarks Statistik har kun offentliggjort tal for bruttoledigheden tilbage til januar 2007. For dette tidspunkt er bruttoledigheden beregnet på baggrund af DREAM-registret.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Et arbejdsmarked i stadig bevægelse

Under disse niveauforskydninger i ledigheden befinder der sig et arbejdsmarked i stadig bevægelse. Der skabes og nedlægges løbende stillinger, beskæftigede skifter ansættelse, og der er en stadig bevægelse fra ledighed til beskæftigelse såvel som den modsatte vej. Med et fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik er det især bevægelserne ind og ud af ledighed, som er interessante, da det overordnede

mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at øge overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

Afsnittet indledes med en international perspektivering af dynamikken på det danske arbejdsmarked i forhold til andre OECD-lande. Efterfølgende ses der nærmere på bevægelserne til og fra ledighed og beskæftigelse i Danmark, og omfanget af og udviklingen i antallet af ledige stillinger over tid belyses. Afsnittet afsluttes med en samlet illustration af dynamikken for ledighed og ledige stillinger i en Beveridge-kurve samt en aggregeret matchingfunktion.

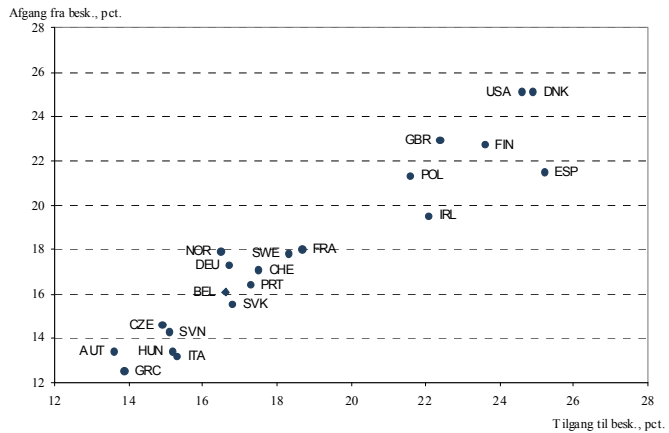
Høj dynamik på det danske arbejdsmarked

En international sammenligning viser, at det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj jobmobilitet. Danmark har en af de højeste jobomsætningsrater blandt de analyserede OECD-lande, når jobomsætningen måles som det samlede antal tilgange til og afgang fra job, jf. figur II.2. Den er på højde med jobomsætningen i USA og væsentligt højere end i f.eks. de andre skandinaviske lande.

Høj jobskabelse trods krise

Som følge af det økonomiske omslag i 2008 faldt lønmodtagerbeskæftigelsen i Danmark med godt 6 pct. fra april 2008 til april 2010, jf. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og DJØF (2012). Dynamikken på det danske arbejdsmarked eksemplificeres af, at denne nettoændring i beskæftigelsen dækkede over, at der blev nedlagt knap 500.000 stillinger og samtidig oprettet knap 350.000 nye arbejdspladser. Denne opgørelse tager højde for arbejdspladsændringer inden for arbejdssteder på tværs af uddannelseskategorier. Den faktiske jobomsætning kan derfor være endnu højere, da opgørelsen ikke tager højde for, at arbejdssteder kan vælge at nedlægge en stilling og oprette en ny stilling inden for samme uddannelsestype.

Figur II.2 Jobomsætning i OECD-lande, 2000-05



Anm.: Afgang og tilgang til beskæftigelse er defineret ved, at arbejdstageren har skiftet arbejdsgiver inden for det seneste år, og omfatter dermed både overgange mellem job og overgange mellem ledighed og beskæftigelse. Bevægelserne er sat ift. den samlede beskæftigelse. Data er korrigeret for sektorfordeling.

Kilde: OECD (2009).

Bevægelser mellem ledighed og beskæftigelse

Høj variation i overgangen til beskæftigelse

Afgangen fra ledighed til beskæftigelse inden for en måned har inden for de seneste otte år varieret mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{3}{4}$ pct. af arbejdsstyrken svarende til, at mellem 6.500 og 25.000 personer er gået fra ledighed til beskæftigelse inden for en måned, jf. figur II.3a. Det er bemærkelsesværdigt, at såvel antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse som antallet af overgange fra beskæftigelse til ledighed set i forhold til arbejdsstyrken er højere under den nuværende lavkonjunktur end inden det økonomiske omsving i 2008.¹

Faldende overgang fra ledighed til beskæftigelse når der er få ledige

Antallet af overgange mellem ledighed og beskæftigelse er konjunkturmodløbende. I årene frem mod 2008, hvor økonomien i stigende grad var overophedet, faldt antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse. I takt med en

1) Data anvendt til belysning af arbejdsmarkedets dynamik i dette og de følgende afsnit er nærmere beskrevet i boks II.3.

faldende ledighed i denne periode reduceredes antallet af ledige, som kunne overgå til beskæftigelse. Dette medførte en ekstraordinær høj afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse i forhold til ledighedsbestanden. Overgangen fra ledighed til beskæftigelse svarede på toppunktet til, at knap 15 pct. af de ledige inden for en måned overgik til beskæftigelse, jf. figur II.3b.

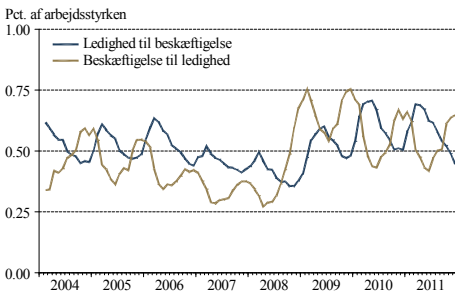
Høj dynamik trods lavkonjunktur ...

Afgangen fra beskæftigelse til ledighed set i forhold til arbejdsstyrken steg kraftigt i forbindelse med det økonomiske omsving i 2008. Samtidig steg antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse dog ligeledes, og det har de seneste år været på et højere niveau end under den foregående højkonjunktur.

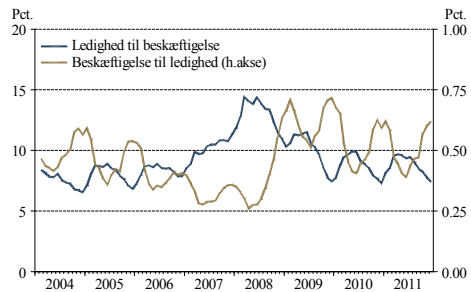
... men på niveau med 2005-06

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

Figur II.3a Bevægelser mellem ledighed og beskæftigelse



Figur II.3b Afgangsrater for ledighed og beskæftigelse



Anm.: De viste serier er løbende gennemsnit over fem måneder. Afgangsraten fra ledighed (beskæftigelse) i figur II.3b er antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse (fra beskæftigelse til ledighed) sat i forhold til den foregående måneds ledighed (beskæftigelse). Ledighedsbestanden til beregning af afgangsrater er antallet af ledige i den sidste uge af måneden. Sidste observation er december 2011.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boks II.3 Data anvendt til belysning af dynamik på arbejdsmarkedet

Data til figurer og analyser i dette og de følgende afsnit er opgjort på månedsbasis for perioden 2004-11 på baggrund af Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register samt detaljerede data for ledige stillinger venligst stillet til rådighed af Jobindex.

Antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse er opgjort som det antal personer, der inden for en måned går fra ledighed til mindst fire ugers sammenhængende beskæftigelse.

Antallet af overgange fra beskæftigelse til ledighed er opgjort som det antal personer, der inden for en måned går fra mindst fire ugers sammenhængende beskæftigelse til ledighed.

Bestanden af ledige er opgjort som antallet af bruttoledige i den sidste uge af måneden.

Bestanden af ledige stillinger er åbne stillingsannoncer den første dag i måneden. Opgørelsen omfatter alle elektronisk tilgængelige jobdatabaser i Danmark. De anvendte data for ledige stillinger må dog anses at være et nedre estimat for det faktiske antal ledige stillinger, da stillingsopslag typisk indeholder flere stillinger, og nogle stillinger besættes uden forudgående annonce.

Tilgangen til ledige stillinger er ledige stillinger slået op inden for måneden.

Fra beskæftigelse til ledighed

Overgangen fra beskæftigelse til ledighed faldt i takt med den øgede økonomiske aktivitet i landet frem mod 2008, jf. figur II.3a og II.3b ovenfor. Det økonomiske omslag medførte en brat stigning i overgangen fra beskæftigelse til ledighed i midten og slutningen af 2008 efterfulgt af et generelt højere niveau for overgangen fra beskæftigelse til ledighed.

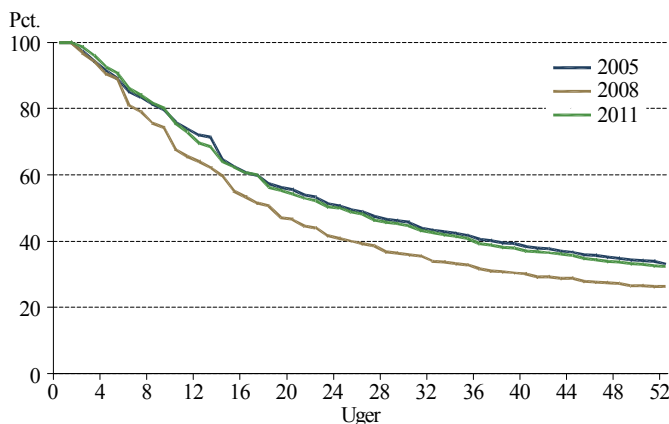
Lavere afgang fra ledighed i 2011 ...

Den økonomiske afmatning siden 2008 har indebåret, at ledige typisk er længere tid om at vende tilbage til beskæftigelse, end tilfældet var under overophedningen i 2008. Andelen af arbejdsløse, som er ledige i mere end 12 uger, er steget fra 64 pct. i 2008 til 70 pct. i 2011, jf. figur II.4. Tiden, det tager at vende tilbage til beskæftigelse fra ledighed, er i 2011 dog på omtrent samme niveau som i 2005, som ofte anses at have været et neutralt konjunkturår. Også

... men på niveau med 2005

i den nuværende periode med lavere økonomisk aktivitet vender over 50 pct. af de ledige tilbage til beskæftigelse inden for et halvt år. Yderligere godt 10 pct. afgår inden for samme tidsrum til anden selvforsørgelse.

Figur II.4 Tilbageværende ledige



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

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Bevægelser mellem ledighed og uden for arbejdsstyrken

Konjunkturafhængig ledighedsafgang ud af arbejdsstyrken

Ledige kan også forlade arbejdsmarkedet og overgå til selvforsørgelse eller til midlertidige eller varige overførselsindkomster som uddannelsesstøtte eller førtidspension, jf. boks II.4. Omvendt kan personer, der klassificeres som værende uden for arbejdsstyrken, f.eks. studerende, overgå til ledighed. I takt med at økonomien tog fart i årene op til 2008, og der i stigende grad var efterspørgsel efter arbejdskraft, faldt antallet af ledige, der forlod arbejdsmarkedet, fra knap 10.000 personer pr. måned til godt 6.000 personer pr. måned.² Efter 2008 steg afgang fra ledighed ud af arbejdsstyrken igen. Set i forhold til arbejdsstyrken er afgang på omtrent samme niveau som i 2006.

2) Egne beregninger på baggrund af figur II.5.

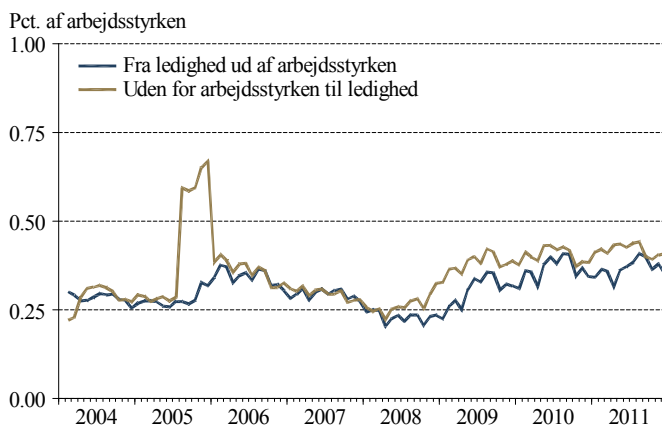
Boks II.4 Definition af arbejdsmarkedstilstande

I kapitlet er arbejdsstyrken defineret som summen af beskæftigede og ledige. Beskæftigelse er defineret som almindelig beskæftigelse, fleksjob, ferieledighed fra beskæftigelse samt skånejob. Ledighed omfatter aktiverede og ikke-aktiverede dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1. Matchgrupperne er beskrevet i afsnit II.5. Udover beskæftigede og ledighed kan personer i den erhvervsdygtige alder være uden for arbejdsstyrken. Uden for arbejdsstyrken omfatter kontanthjælpsmodtagere i matchgrupper 2 og 3, modtagere af orlovsydelse, uddannelsesydelser, barsels- og sygedagpenge, førtidspension, revalideringsydelse, fleksydelse, invaliditetsydelse og efterløn samt personer, der er selvforsørgende.

Relativt større overgang fra uden for arbejdsstyrken til ledighed

Strømmene af personer, der gik fra ledighed til at være uden for arbejdsstyrken eller den modsatte vej, faldt omtrent i samme takt i løbet af det økonomiske opsving op til 2008, jf. figur II.5. Efter omslaget steg tilgangen til ledighed fra at være uden for arbejdsstyrken mere end afgang fra ledighed. Dette kan bl.a. skyldes, at nyuddannede tidligere i højere grad gik direkte fra uddannelse til job, mens de med det nuværende lavere økonomiske aktivitetsniveau oftere har et ledighedsforløb mellem uddannelse og beskæftigelse.

Figur II.5 Bevægelser mellem ledighed og uden for arbejdsstyrken



Anm.: Det ekstraordinært høje antal overgange fra uden for arbejdsstyrken til ledighed i andet halvår af 2005 skyldes introduktionen af matchkategorier i 3. kvartal 2005. I denne forbindelse var der indledningsvist et stort antal ledige uden matchkategori, som ikke indgår i det anvendte ledighedsbegreb, men som sidenhen blev flyttet til matchgruppe 1, der indgår i ledighedsbegrebet. Serierne er løbende gennemsnit over fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ledige stillinger

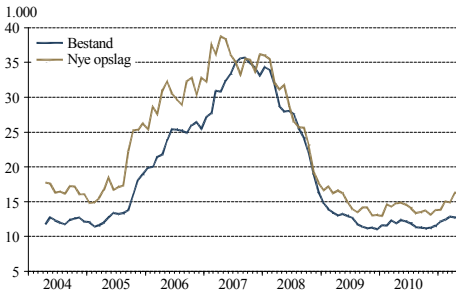
Antallet og arten af ledige stillinger afspejler efterspørgslen efter arbejdskraft. Virksomheder slår et stigende antal stillinger op, når de forventer en høj afsætning, mens antallet af nyopslåede stillinger reduceres i perioder med lavere økonomisk aktivitet. I den betragtede periode siden starten af 2004 er der månedligt blevet slået mellem 13.000 og 39.000 nye stillingsannoncer op, jf. figur II.6a. Dermed er der hver måned mindst 20.000 nye ledige stillinger, idet hvert stillingsopslag i gennemsnit indeholder 1,5 ledige stillinger, jf. Jobindex og Danske Bank (2008).

Betydelig konjunkturafhængighed af ledige stillinger

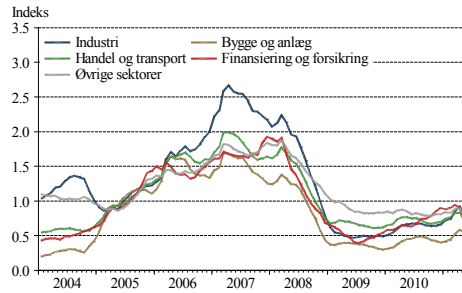
Antallet af ledige stillinger udviser en betydelig konjunkturafhængighed med en tredobling af antallet af ledige stillinger fra 2005 til 2007. Stigningen i antallet af annoncerede ledige stillinger fra en neutral konjunktursituation i 2005 frem til højkonjunktursens toppunkt i 2007/2008 kom fra et

bredt udvalg af sektorer, jf. figur II.6b. Byggeriet stod for den største stigning fra 2004 og frem til det økonomiske omslag i 2008.

Figur II.6a Nyopslag og bestand af ledige stillinger



Figur II.6b Nyopslag af ledige stillinger fordelt på sektorer



Anm.: Bestanden af ledige stillinger er åbne stillingsopslag den 1. i hver måned. Nye annoncer er slået op inden for måneden. Serier er løbende gennemsnit over tre og fem måneder i hhv. figur II.6a og figur II.6b. Serierne i figur II.6b har basisår i 2005. Sidste observation er maj 2011.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data leveret af Jobindex.

Ledige stillinger som ledende konjunkturindikator

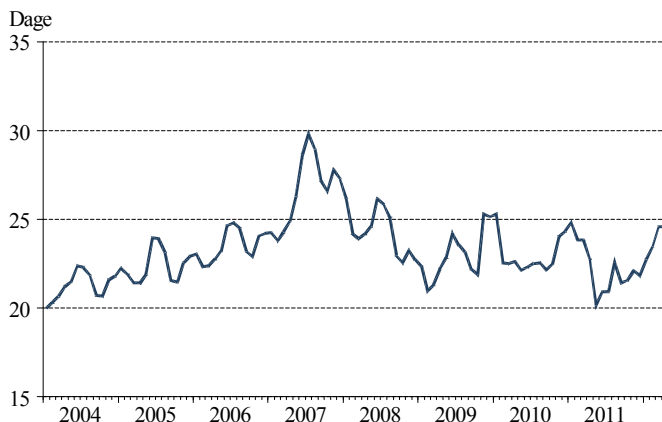
Antallet af nyopslåede stillinger synes at være en ledende konjunkturindikator i forhold til ledighedsstatistikken. Flere observatører har påpeget, at det økonomiske omslag i Danmark som følge af en forudgående overophedning af den danske økonomi allerede startede i slutningen af 2007/starten af 2008, jf. bl.a. Sørensen (2010). Denne udvikling afspejler sig i de ledige stillinger, hvor både bestand og nyopslag af stillingsannoncer toppede i 2007, og allerede i starten af 2008 begyndte de at falde brat. Ledigheden begyndte derimod først at stige fra midten af 2008, jf. figur II.1 ovenfor.

Varighed af stillingsopslag også funktion af ledighed

Antallet af nyopslåede stillinger er et udtryk for virksomhedernes ønsker til den fremtidige bemanding. Varigheden af jobopslag, dvs. tiden det tager at besætte stillingerne, er derimod også en funktion af ledighedsniveauet, da en stilling alt andet lige vil kunne besættes hurtigere ved flere ledige jobsøgende. Derfor må varigheden af jobopslag forventes at være længere i en situation med lav ledighed.

Dette var meget tydeligt i højkonjunktoren frem mod 2008, jf. figur II.7. Mens varigheden af jobopslag steg nogenlunde jævnt fra ca. 21 dage til ca. 24 dage fra starten af 2004 frem mod 2007, steg den i første halvår af 2007 fra 24 til ca. 30 dage inden for kun få måneder. Dette er en tydelig indikation på en overophedet økonomi.

Figur II.7 Varigheden af jobopslag



Anm.: Hvis slutdato for stillingsopslag mangler, antages varigheden af jobopslag at være to måneder, svarende til 95 pct.-percentilen for de observerede varigheder. Sidste observation er april 2012.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data leveret af Jobindex.

Dynamikken på arbejdsmarkedet

Beveridge-kurve illustrerer dynamik på arbejdsmarked

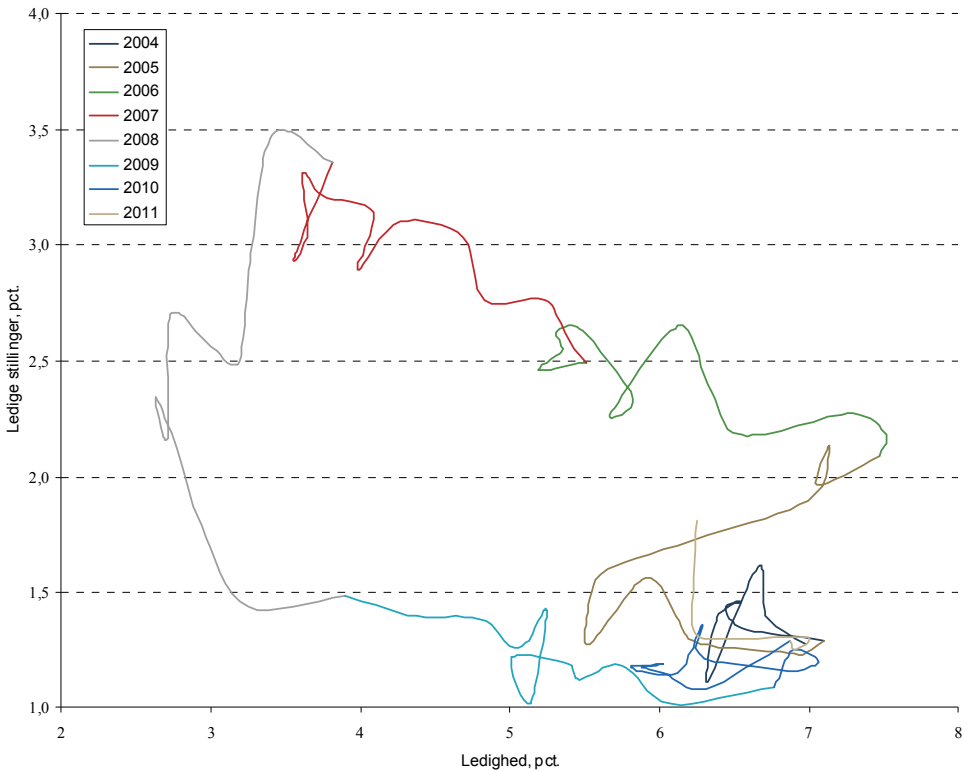
Den samlede dynamik på arbejdsmarkedet kan illustreres ved hjælp af en såkaldt Beveridge-kurve, hvor antallet af ledige og antallet af ledige stillinger afbildes i én figur, jf. også boks II.5. For den betragtede periode 2004-11 viser udviklingen en bevægelse mod uret, jf. figur II.8. Fra 2006 steg antallet af ledige stillinger, samtidig med at ledigheden faldt, svarende til en bevægelse mod nordvest i figuren.

Ledige stillinger reagerer hurtigere end ledigheden

Ved starten af den økonomiske krise i 2008 faldt antallet af åbne stillingsopslag hurtigt i de første måneder af året, mens ledigheden først begyndte at stige fra slutningen af 2008. I takt med at det økonomiske tilbageslag fortsatte, steg ledig-

heden næsten konstant frem til starten af 2010, mens antallet af ledige stillinger forblev stort set konstant, svarende til en bevægelse i figuren mod øst. Stigningen i ledigheden stagnerede dog fra starten af 2010 og nåede ikke til samme niveau som i 2004 og 2005.

Figur II.8 En Beveridge-kurve



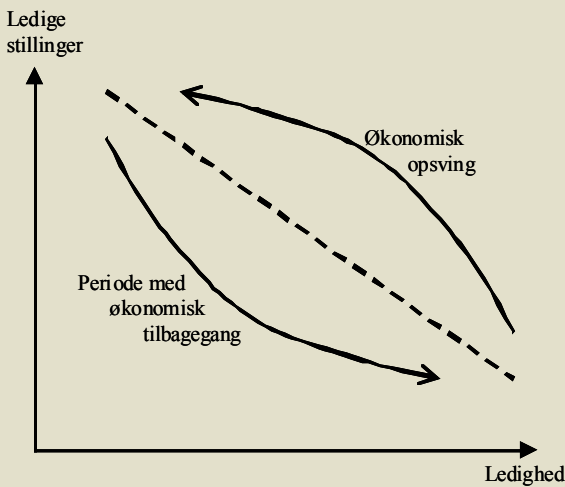
Anm.: Ledighedsopgørelsen omfatter dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1 inkl. aktiverede. Ledige er opgjort som antallet af ledighedsberørte i den første uge af måneden. Både antal af ledige og antal af ledige stillinger er normaliseret ved arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data stillet til rådighed af Jobindex.

Boks II.5 En Beveridge-kurve

En Beveridge-kurve er udspændt af tal for ledighed og jobåbninger og er en grafisk afbildning af omsætningen på jobmarkedet. Forskellige ligevægte på arbejdsmarkedet vil alle befinde sig langs en kurve med en negativ hældning i det udspændte rum, da en ændring i den samlede økonomiske aktivitet påvirker ledigheden og jobåbninger i modsatte retninger, jf. Blanchard og Diamond (1989). Kombinationerne af antallet af ledige og antallet af jobåbninger (begge sat i forhold til arbejdsstyrken) vil som følge af konjunktursvingninger i økonomien typisk bevæge sig i en aflaget cirkel mod uret omkring ligevægtskurven, jf. figur A. I en opgangsperiode falder ledigheden, samtidig med at virksomheder efterspørger mere arbejdskraft og slår stillinger op. Da antallet af opslåede stillingsannoncer reagerer hurtigere end ledigheden på en ændring af konjunktursituationen, bevæger kurven sig i en halvcirkel mod nordvest. I en tilbagegangsperiode annonceres derimod færre stillinger, og ledigheden er stigende, men igen reagerer antallet af stillinger typisk inden antallet af ledige, hvorved kurven bevæger sig i en halvcirkel mod sydøst.

Figur A En Beveridge-kurve



Placeringen af Beveridge-kurven i forhold til nulpunktet viser det aggregerede effektivitetsniveau på jobmarkedet. En øget effektivitet på jobmarkedet, hvor de jobsøgende hurtigere overgår til beskæftigelse og fylder jobåbninger, viser sig ved, at Beveridge-kurven forskydes mod sydvest, da dette svarer til et lavere antal af ledige ved et givet antal af ledige stillinger.

Overgang til beskæftigelse som funktion af ledighed og stillinger

Arbejdsmarkedets præstation med hensyn til overgange fra ledighed til beskæftigelse er bl.a. et resultat af interaktionen mellem antallet af ledige og antallet af ledige stillinger.³ En analyse af denne art på kommuneniveau, hvor overgangen fra ledighed til beskæftigelse for perioden 2004-11 søges forklaret ved mål for ledigheden og ledige stillinger, viser, at især antallet af ledige har betydning for overgangen, jf. tabel II.1 og boks II.6. En konjunkturedgang, der får ledigheden til at stige, øger således dermed også dynamikken på arbejdsmarkedet med en øget overgang fra ledighed til beskæftigelse.

Tabel II.1 En aggregeret analyse af overgangen fra ledighed til beskæftigelse

	2004-08	2009-11
Ledige, bestand	0,624 ***	0,731 ***
Ledige, tilgang	0,064 **	-0,024
Stillinger, bestand	0,054 ***	0,057 **
Stillinger, tilgang	0,121 ***	0,017
Konstant	-2,303 ***	-2,845 ***
Antal observationer	5.657	2.731
R ²	0,621	0,556

Anm.: Den afhængige variabel i analyserne er antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse, opgjort inden for hver måned på tværs af kommuner. Overgange til beskæftigelse samt målene for ledighed og for ledige stillinger er normaliseret ved arbejdsstyrken og logaritmetransformerede. Analyserne medtager også månedsindikatorer og årsindikatorer. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata samt data stillet til rådighed af Jobindex.

3) I princippet er overgange til (ny) beskæftigelse en funktion af ledige stillinger og det fulde antal jobsøgende, som også omfatter beskæftigede, der ønsker at skifte ansættelse, jf. bl.a. Pissarides (1994). Sidstnævnte gruppe af jobsøgende er ikke medtaget her, da fokus i kapitlet er på overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

Boks II.6 Analyser af arbejdsmarkedet og den aktive arbejdsmarkedspolitik

Analysen af overgange fra ledighed til beskæftigelse tager udgangspunkt i en matchingmodel for arbejdsmarkedet, hvor arbejdsgivere vha. opslag af ledige stillinger efterspørger arbejdskraft fra ledige, der vha. deres jobansøgninger udbyder deres arbejdskraft, jf. bl.a. Gregg og Petrongolo (2005). Omsætningen af arbejdskraft er dog præget af friktioner fra søgeomkostninger, geografiske afstande og mismatch mellem de jobsøgendes kvalifikationer og de efterspurgte kompetencer. Dette kan udtrykkes ved en matchingfunktion:

$$M_{kt} = m(U_{kt}, V_{kt}, u_{kt}, v_{kt}),$$

hvor antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse i kommune k i måned t , M_{kt} , bestemmes af ledighedsbestanden ved starten af perioden, U_{kt} , tilgangen til ledigheden inden for perioden, u_{kt} , bestanden af ledige stillinger ved starten af perioden, V_{kt} , samt af nyopslag af ledige stillinger inden for perioden, v_{kt} . Alle størrelser er normaliseret ved den årlige arbejdsstyrke i kommunen.

De anvendte data er opgjort på månedsbasis for alle 98 kommuner og er nærmere beskrevet i boks II.3 ovenfor. I analysen indgår også indikatorer for måneder samt for år. Analysen kontrollerer for kommune-specifikke faktorer, som ikke kan observeres i data, og som samtidig er konstante over tid for den enkelte kommune f.eks. erhvervssammensætning mv.

Høj effekt fra ledighedsniveau på overgang til beskæftigelse

I perioden op til det økonomiske omslag i 2008 medførte en stigning på 1 pct. i antallet af ledige en stigning på godt 0,6 pct. i antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse, og der er en tilsvarende effekt under den efterfølgende lavkonjunktur. Resultatet er af samme størrelsesorden som fundet af Albæk og Hansen (2004) for perioden 1974-88 for det danske arbejdsmarked. Den positive effekt af ledighedsniveauet på afgang fra ledighed til beskæftigelse findes også i lavkonjunktoren fra 2009-11. Den positive effekt af ledighedsniveauet på overgangen til beskæftigelse afspejler, at et større antal arbejdssøgende personer må forventes at øge arbejdsgivernes mulighed for at besætte ledige stillinger og dermed at øge antallet af overgange til beskæftigelse.

Forskel på korttids- og langtidsledige i højkonjunktur

Under det økonomiske opsving frem til 2008 havde også tilgang til ledighed en statistisk signifikant effekt på overgangen fra ledighed til beskæftigelse. Tilgangen til ledighed

omfatter de personer, som bliver ledige inden for den pågældende måned. Effekten afspejler således de korttidsledige, som inden for samme måned går fra beskæftigelse til ledighed og til beskæftigelse igen, og derfor ikke blev en del af ledighedsbestanden. Tilgangen til ledighed har ingen selvstændig effekt i den senere periode fra 2009 og frem. Dette er i overensstemmelse med den stigende ledigheds-længde op til overgangen til beskæftigelse inden for de senere år, jf. figur II.4 ovenfor.

Især nyopslåede stillinger øger overgangen til beskæftigelse

Antallet af ledige stillinger har en positiv effekt på overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse både i lav- og højkonjunkturer, mens antallet af nyopslåede stillinger kun har en selvstændig effekt under højkonjunkturer. I denne periode har disse nyopslag en større effekt på antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse end de ledige stillinger, som blev slået op tidligere, og som stadig er ubesatte. Denne relative størrelsesorden er i overensstemmelse med lignende studier, jf. bl.a. Gregg og Petrongolo (2005).

Opsummering

Afsnittet har belyst dynamikken på det danske arbejdsmarked, og følgende punkter fremtræder som de vigtigste konklusioner:

- Det danske arbejdsmarked udviser en internationalt set høj mobilitet og jobomsætning
- Uagtet den økonomiske situation er der en stadig strøm fra ledighed til beskæftigelse, og overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse har trods lavkonjunktur de seneste år været på samme niveau som i 2005-06
- Andelen af ledige, der ikke vender tilbage til beskæftigelse inden for 12 uger, er steget fra 2008 til 2011
- Ændringer i antallet af ledige stillinger er en informativ konjunkturindikator, der bl.a. afspejler kommende ændringer af ledigheden. Varigheden af jobopslag er en tidlig og brugbar indikator for overopledning af økonomien

- Både et højere antal ledige stillinger og et højere ledighedsniveau øger antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse i forhold til arbejdsstyrken

II.4 Den aktive arbejdsmarkedspolitik

Aktive og passive foranstaltninger supplerer hinanden

Den danske arbejdsmarkedspolitik består både af aktive og passive foranstaltninger. Den passive arbejdsmarkedspolitik dækker over indkomsterstøttede ydelser ved ledighed, mens den aktive politik omfatter aktiveringsindsatsen, samtaler med jobkonsulenten, rådighedsforpligtigelse for beskæftigelse mv.

Effekter af den aktive indsats ...

I afsnittet ses nærmere på den aktive arbejdsmarkedspolitik og dens effekter på ledigheden. I det følgende gennemgås først hovedtendenserne i arbejdsmarkedspolitikken siden 1990'erne efterfulgt af en opgørelse og international sammenligning af udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark. Dernæst gennemgås effekterne af forskellige elementer af den aktive arbejdsmarkedspolitik for den enkelte ledige på baggrund af både litteraturstudier og en egen analyse. Dette efterfølges af en analyse af den aktive arbejdsmarkedspolitikks effekter på bruttoledigheden på kommuneniveau. Denne tilgang kan tage højde for modsatrettede effekter af den aktive indsats på både andre lediges overgang til beskæftigelse og en evt. fortrængning af ordinære job.

... for den enkelte ledige og på kommunalt niveau

Hovedtendenser i arbejdsmarkedspolitikken

Arbejdsmarkedets udvikling

Fra midten af 1990'erne og frem til 2008 faldt ledigheden med undtagelse af en lille stigning under lavkonjunkturen 2002-04. Tilstanden på arbejdsmarkedet forandrede sig dermed fra en situation med høj ledighed og overkapacitet i begyndelsen af 1990'erne til en situation med lav ledighed og mangel på arbejdskraft fra midten af 2000'erne. Midt i 2008 vendte billedet dog igen, da finanskrisen resulterede i et markant fald i efterspørgslen. Mangel på arbejdskraft og klare tendenser på overophedning blev afløst af stigende ledighed. Denne situation ændrer dog ikke på, at mangel på

arbejdskraft stadig kan være et problem på længere sigt, bl.a. som følge af den demografiske udvikling.

Øget fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik

Frem mod 1994 fokuserede arbejdsmarkedspolitikken især på at bekæmpe ledigheden ved at begrænse udbuddet af arbejdskraft. Baggrunden var, at ledigheden var steget til omkring 350.000 registrerede fuldtidsledige i 1993, svarende til 12,4 pct. af arbejdsstyrken. Midlet var at øge efterspørgslen efter arbejdskraft og begrænse udbuddet af arbejdskraft, f.eks. gennem indførelsen af overgangsydelsen i 1992. I 1994 skete et skift i arbejdsmarkedspolitikken, og fokus blev rettet mod den aktive del, ligesom formålet med aktivering som en kilde til opkvalificering af de lediges kompetencer blev opprioriteret. Der indførtes ret og pligt til aktivering efter fire års ledighed, og dagpengeperioden blev begrænset til syv år.

Fremrykning af aktivering og forkortelse af dagpengeperioden

Efter arbejdsmarkedsreformen i 1994 er perioden for ret og pligt til aktivering gradvist blevet fremrykket, mens dagpengeperioden gradvist er blevet forkortet, jf. boks II.7. I 2001 var dagpengeperioden forkortet til fire år med ret og pligt til aktivering efter et år. Særligt for unge blev aktiveringen fremrykket, og i 2003 var der dermed ret og pligt til aktivering efter seks måneder for dagpengemodtagere under 30 år.

Faldende ledighed i 2000'erne

I 2000'erne faldt ledigheden til et meget lavt niveau, og fokus i arbejdsmarkedspolitikken blev drejet i retning af at sikre et stort arbejdsudbud for at imødekomme efterspørgslen og mindske risikoen for overophedning. Også her var aktiveringen i fokus, men nu ikke kun som et redskab til opkvalificering af kompetencer, men i stigende grad også som et middel til at sikre at rådighedsforpligtelsen blev overholdt.

Finanskrise og stigende ledighed

Midt i 2008 vendte konjunkturerne, og mangel på arbejdskraft blev afløst af stigende ledighed. Derfor har arbejdsmarkedspolitikken de seneste år både skullet reagere på den stigende ledighed og særligt langtidsledigheden uden samtidig at slippe fokus på det langsigtede problem med mangel på arbejdskraft.

Boks II.7 Arbejdsmarkedspolitikens hovedtendenser 1994-2012

- 1994 • Dagpengeperioden reduceres fra i praksis ubegrænset længde til syv år inkl. ret og pligt til aktivering efter fire år
- 1996 • Dagpengeperioden reduceres til fem år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
 - Ret og pligt til aktivering efter to år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
 - Ledige under 25 år uden kompetencegivende uddannelse får ret og pligt til aktivering efter seks måneder
- 1999 • Dagpengeperioden reduceres til fire år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
 - Ret og pligt til aktivering efter et år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
- 2002 • Indførelse af starthjælp (reduceret ydelse) til personer, der har opholdt sig uden for Danmark i mere end et år af de seneste otte år
- 2003 • Ungeindsats med bl.a. ret og pligt til aktivering efter seks måneder for dagpengemodtagere under 30 år
- 2006 • Krav om 300 timers beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder indføres for kontanthjælpsmodtagere med ægtefælle på kontanthjælp
- 2007 • Intensiv aktivering af dagpengemodtagere efter 2½ års ledighed
 - Ret og pligt til aktivering efter ni måneders ledighed for ledige over 30 år
- 2009 • Beskæftigelseskrav til gifte kontanthjælpsmodtagere udvides til 450 timer
 - Alle statslige opgaver i jobcentre overføres til kommunerne, der skal medfinansiere udgifterne til dagpenge og aktivering
 - Ungepakken: Fremrykning af aktivering og pålæg om uddannelse på ordinære vilkår for alle under 25 år uden kompetencegivende uddannelse
- 2010 • Dagpengeperioden forkortes fra fire til to år, og genoptjeningskravet forlænges fra 26 uger til 52 uger inden for de seneste tre år
 - Flere læse-, skrive- og regnekurser, mere virksomhedsrettet aktivering og mere kontakt til de langtidsledige
- 2011 • Beskæftigelseskrav til kontanthjælpsmodtagere ændres til 225 timer inden for 12 måneder
 - Introduktionsjob til modtagere af starthjælp og introduktionsydelse
 - Privat løntilskud fra første ledighedsdag til indvandrere fra ikke-vestlige lande
- 2012 • Kontanthjælpsloft, starthjælp og introduktionsydelse afskaffes
 - Afskaffelse af beskæftigelseskrav til kontanthjælpsmodtagere
 - Midlertidig forlængelse af dagpengeperioden med op til 26 uger
 - Akutpakke med fokus på jobrotation til personer, der står til at miste dagpengeretten

Anm.: En udvidet oversigt findes som bilag.

Bekæmpelse af stigende ledighed ...

Den førte politik de seneste år har netop været centreret om disse to problemstillinger, hvilket ses af de fokusområder tiltagene har haft. Den stigende ledighed er blevet forsøgt modgået med tiltag over for de grupper, som er særligt udsatte for ledighed. Det er f.eks. unge, ufaglærte, indvandrere og sygdomsramte personer. For disse grupper er aktiveringsindsatsen løbende blevet fremrykket og intensiveret samt målrettet mod opkvalificering og virksomhedsnær aktivering.

... men også fokus på mangel på arbejdskraft

Samtidig er der blevet gennemført reformer, som har den fremtidige arbejdsstyrke for øje. Det er f.eks. yderligere forkortelse af dagpengeperioden og tilbagetrækningsreformen, som begrænser tilgangen til efterlønsordningen for at sikre et øget arbejdsudbud på længere sigt. Dertil kommer fokus på opkvalificering og uddannelse, for at arbejdsudbuddet matcher efterspørgslen. Også rådighedsforpligtelsen er blevet skærpet bl.a. gennem flere samtaler og tidligere aktivering. Formålet er at sikre, at de ledige faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed reelt er en del af arbejdsstyrken.

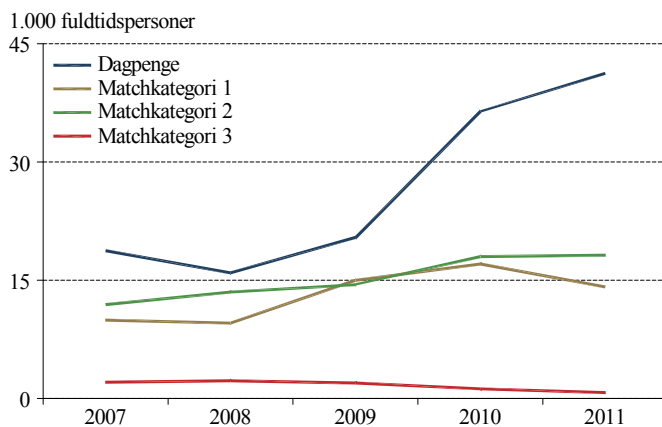
Ensretning af regler

Et sidste fokusområde for den førte politik har været afbureaukratisering og harmonisering af regler. Det gælder f.eks. indførelsen af en ny matchkategorisering og et nyt refusionssystem i 2010, hvor regler og refusionssatser i nogen grad blev harmoniseret henover ydelsesgrupper. Matchkategoriinddelingen tages op i afsnit II.5. Samlingen af beskæftigelsesindsatsen for alle ledige i de kommunale jobcentre tages op i afsnit II.6.

Stigende ledighed giver flere i aktivering

I 2011 var der godt 41.000 fuldtidsaktiverede dagpenge-modtagere og yderligere knap 34.000 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere, jf. figur II.9. Siden 2007 er antallet af aktiverede steget i takt med, at bruttoledigheden steg fra omkring 70.000 i 2008 til omkring 160.000 i 2011. Især antallet af aktiverede dagpengemodtagerne har set en kraftig stigning fra godt 15.000 personer i 2008 til godt 41.000 personer i 2011.

Figur II.9 Aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. I matchkategori 1-3 indgår kontant- og starthjælpsmodtagere.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik

Udgifter afholdes af både stat og kommuner

Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik afholdes af både staten og kommunerne. Med jobcentrene har kommunerne ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsatsen over for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, men refunderes for dele af udgifterne af staten, jf. også afsnit II.6.

Samlet udgift på ca. 16 mia. kr.

I 2012 blev der bevilliget ca. 16 mia. kr. til den aktive arbejdsmarkedspolitik, når der tages udgangspunkt i den statslige bevilling til den aktive beskæftigelsesindsats på finansloven for 2012, og refusionssatserne for de enkelte poster indarbejdes.⁴

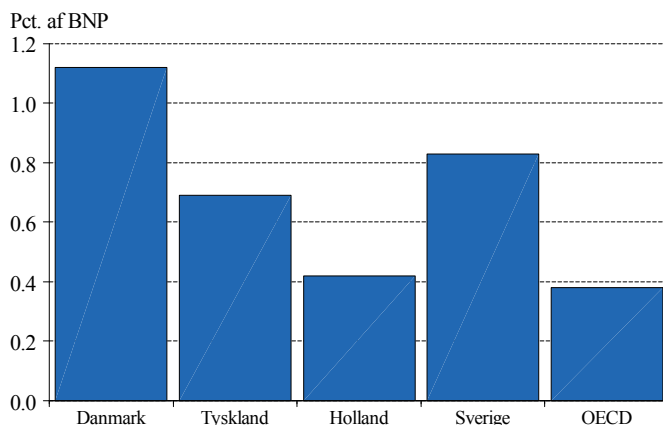
Høje udgifter, også i international sammenligning

I en international sammenligning har Danmark den højeste udgift til aktiv arbejdsmarkedspolitik blandt sammenlignelige OECD-lande. Den danske udgift, svarende til godt en pct. af BNP, er næsten tre gange så høj som gennemsnittet

4) Jf. §17.46, hvor blandt andet udgifter til fleksjob og sygedagpengemodtagere er udeladt.

for alle OECD-lande og betydeligt højere end f.eks. den svenske udgift i forhold til BNP, jf. figur II.10.⁵

Figur II.10 Udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik i OECD-lande, 2010



Anm.: Beregningerne omfatter udgifter til jobcentrenes administration, jobtræning, jobrotation samt støtte til ansættelse af ledige ved hjælp af aktivering mv.

Kilde: OECD Employment Database.

Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik på de enkelte ledige

Der skelnes mellem motivations-, fastholdelses- og programeffekter

I empiriske analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelnes der generelt mellem motivationseffekten, fastholdelseeffekten og programeffekten, jf. afsnit II.2. De fleste analyser udelader motivationseffekten, da den er teknisk svær at estimere. Dog viser de studier, som medtager motivationseffekten, at det netop er her, der kan være væsentlige positive effekter.

Effekter for de enkelte ledige

Der findes efterhånden mange analyser af effekterne af aktivering – både danske og internationale. Hovedparten af analyserne ser på effekterne af forskellige aktiveringstiltag

5) OECD-tallene er ikke direkte sammenlignelige med opgørelsen på baggrund af finansloven for 2012.

på afgangen fra ledighed eller overgangen til beskæftigelse for den enkelte ledige. Denne type analyse fanger således ikke en eventuelt negativ effekt på andre lediges overgang til beskæftigelse eller en eventuel fortrængning af ordinær beskæftigelse. Senere i afsnittet foretages en analyse af den aktive arbejdsmarkedspolitik på kommunalt niveau, som kan tage højde for disse effekter.

Analyse af effekter for den enkelte ledige via en varighedsmodel

I det følgende beskrives en række af resultaterne af effekterne for de enkelte ledige fra litteraturen, hvilket suppleres med resultater fra egen analyse, som har fokus på variationer af effekterne hen over konjunkturforløbet. Analysen er baseret på en varighedsmodel, hvor det undersøges, om de forskellige aktiveringstiltag påvirker de lediges afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse under og efter aktivering, jf. boks II.8. I modellen estimeres fastholdelseeffekten og programeffekten, og disse effekter på afgangsraten omregnes til et samlet estimat for effekten på ledighedslængden. Resultaterne er ikke et udtryk for, hvordan effekterne vil være, hvis alle ledige deltager i den pågældende aktiveringstype, men derimod effekterne for de ledige, som faktisk deltog sammenholdt med ledige, der ikke deltog i aktiveringen eller deltager på et senere tidspunkt. Effekterne for de forskellige aktiveringstyper kan derfor heller ikke direkte sammenlignes, idet de ledige, som deltager i privat ansættelse med løntilskud, kan være forskellige fra dem, der deltager i vejledning og uddannelse. For hver aktiveringstype undersøges det, om effekterne varierer henover konjunktursituationerne.

Aktivering kan inddeles i fire hovedgrupper, jf. boks II.2 i afsnit II.2:

- Privat ansættelse med løntilskud
- Offentlig ansættelse med løntilskud
- Virksomhedspraktik
- Vejledning og uddannelse, herunder ordinær uddannelse, kurser og korte afklaringsforløb

Boks II.8 Varighedsanalyse – effekter af aktivering for den enkelte ledige

Analyserne i det følgende bygger på en varighedsmodel, som vist i Abbring og van den Berg (2003), hvor der fokuseres på sandsynlighederne for at overgå fra ledighed til beskæftigelse efter et bestemt antal uger i ledighed.

Metoden er en *timing-of-events* model, hvor sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse estimeres simultant med overgangsraten ind i aktivering. Modellen identificerer fastholdelses- og programeffekt, mens det kræver en udvidelse af modellen at identificere motivationseffekten. Det antages, at afgangsraterne ind i aktivering følger en *mixed-proportional-hazard* model med stykvis konstante baseline hazard'er. Der tillades at være uobserverbar heterogenitet, og denne estimeres i modellen. Modellen benytter variationen i starttidspunkterne for aktivering til at identificerer effekterne.

Til beregningerne anvendes forløbsoplysninger fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase, DREAM, samt en række oplysninger om alder, køn, indkomst, uddannelse mv. fra Danmarks Statistiks registre. Analysen medtager alle ledige, dvs. både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere og både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

Der fokuseres på variation af effekterne i høj- og lavkonjunktur, og effekterne estimeres derfor separat for perioden før omslaget i økonomien (2005-07) og efter omslaget i økonomien (2009-11).

Effekterne estimeres som den procentvise ændring i afgangsraterne fra ledighed til beskæftigelse. Den procentvise ændring i afgangsraterne til beskæftigelse estimeres under og efter aktiveringen. En effekt på -25 pct. under aktiveringen betyder således, at sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse reduceres med 25 pct., mens den ledige er i aktivering – f.eks. fra 8 pct. til 6 pct.

I tabellerne vises også den samlede effekt målt i uger på den forventede restvarighed fra aktiveringens påbegyndelse. Her er de procentvise ændringer i afgangsraterne omregnet til en samlet effekt på ledighedsforløbets længde. Den samlede effekt udregnes ved at anvende 1., 2. og 3. kvartil for ledighedslængden før og under aktiveringen for de forskellige aktiveringstyper, samt gennemsnitsværdier af de forklarende variable. Den samlede effekt er udregnet med en tidshorisont på tre år, dvs. 156 uger. En samlet effekt på -17 betyder således, at en gennemsnitsperson får forkortet ledighedsforløbet med 17 uger ved deltagelse i den pågældende aktiveringstype.

Især virksomhedsrettet aktivering er steget i omfang

Den største gruppe, målt som antallet af fuldtidsaktiverede, udgøres af vejledning og uddannelse, der bl.a. omfatter ordinær uddannelse og andre korte forløb, jf. tabel II.2. Det er især kontanthjælpsmodtagere, der har en stor deltagelse i denne form for aktivering. De seneste år er især virksomhedsrettet aktivering steget meget i omfang, og for dagpengemodtagere udgjorde virksomhedspraktik og løntilskud i 2011 således 60 pct. af aktiveringen. To tredjedele af de fuldtidsaktiverede i løntilskud er ansat på en offentlig arbejdsplads.

Dagpenge-modtagere deltager oftere i ordinær uddannelse

Vejledning og uddannelse dækker bl.a. over korte vejlednings- og afklaringsforløb, ordinær uddannelse og særligt tilrettelagt uddannelse. Det er således meget forskelligartede forløb med varierende længde. Målt i fuldtidspersoner omfattede knap 28 pct. af opkvalificeringen for dagpenge-modtagere i 2011 ordinær uddannelse, mens knap halvdelen vedrørte andre forløb med en varighed på over fire uger, jf. tabel II.3. For kontanthjælpsmodtagere var kun godt fem pct. af vejledning og opkvalificering ordinær uddannelse, mens 87 pct. var øvrige forløb med en varighed på over fire uger. Dagpengemodtagere deltager dermed i større omfang i ordinær uddannelse end kontanthjælpsmodtagere. I 2011 varede et aktiveringsforløb med ordinær uddannelse i gennemsnit 9,2 uger for dagpengemodtagere og 7,9 uger for kontanthjælpsmodtagere.

Tabel II.2 Fuldtidsaktiverede, 2011

	Dagpenge-modtagere	Kontanthjælps-modtagere	Alle ydelses-grupper
Tilbud i alt	41.199	33.870	94.046
- Vejl. og uddannelse	15.992	20.591	49.771
- Løntilskud, privat	5.393	2.010	7.724
- Løntilskud, offentligt	12.663	1.717	14.527
- Virksomhedspraktik	6.638	9.222	21.181

Anm.: Opgjort som fuldtidsaktiverede. "Alle ydelsesgrupper" dækker bl.a. også over modtagere af revalideringsydelse, sygedagpenge og ledighedsydelse.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Tabel II.3 Vejledning og uddannelse, 2011

	Dagpenge	Kontanthjælp
Vejl. og uddannelse i alt	15.995	20.582
- Ordinære uddannelsesforløb	4.476	1.079
- Øvrige forløb under 4 uger	3.869	1.625
- Øvrige forløb over 4 uger	7.650	17.879

Anm.: Opgjort som fuldtidsaktiverede.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Positiv programeffekt i højkonjunktur

Resultaterne af varighedsanalysen for vejledning og uddannelse viser, at der er stor variation i effekterne henover konjunkturerne, jf. tabel II.4. I både høj- og lavkonjunktur er der en signifikant fastholdelseeffekt under aktiveringen på -29 pct. Det betyder, at de lediges afgangsrate til beskæftigelse falder med 29 pct., mens de deltager i aktiveringen. I højkonjunkturerne (2005-07) har aktiveringen dog en positiv programeffekt især i de første uger efter aktiveringen. Programeffekten gør, at vejledning og uddannelse samlet set i gennemsnit forkorter ledighedslængden med godt ti uger. I lavkonjunkturerne (2009-11) udebliver den positive programeffekt, og aktiveringen forlænger samlet set ledighedslængden med godt syv uger. Vejledning og uddannelse forkorter således ledighedslængden markant i højkonjunktur, mens det samlet set forlænger tiden i ledighed i lavkonjunktur. I analysen er både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige medtaget, og det kan bidrage til at forklare, hvorfor effekterne er større end i andre studier, hvor de ikke-arbejdsmarkedssparate ofte ikke er medtaget.

Generelt negative effekter af opkvalificering

Andre danske studier har generelt fundet negative effekter af uddannelsesaktivering på den enkelte lediges overgang til beskæftigelse.⁶ Med en stor fastholdelseeffekt og ingen signifikant programeffekt giver ordinær uddannelse som aktiveringsindsats et samfundsmæssigt tab, jf. Jespersen mfl. (2008). Ordinære uddannelsesforløb er typisk af længe-

6) Nogle studier analyserer effekten på selvforsørgelse i stedet for på beskæftigelse.

re varighed og har derfor en større fastholdelseeffekt end f.eks. korte vejledende forløb eller jobsøgningskurser. Samtidig kan især længere uddannelsesforløb skabe forkerte forventninger hos den enkelte ledige om ansættelsesmulighederne og kan derved forlænge ledigheden. En analyse, der opdeler effekterne på de lediges uddannelsesniveau, finder ingen signifikante forskelle på programeffekterne af ordinær uddannelse for forskellige uddannelsesniveauer, men personer med lang videregående uddannelse har størst fastholdelseeffekt, jf. Christensen og Jacobsen (2009). Også en analyse over en lang tidshorisont fandt, at uddannelsesaktivering havde et stort negativt samfundsøkonomisk nettoafkast, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

Tabel II.4 Effekter af vejledning og uddannelse for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere

	Højkonjunktur 2005-07	Lavkonjunktur 2009-11
	----- Pct. -----	
Under aktivering	-29 ***	-29 ***
0-13 uger efter aktivering	77 ***	7 ***
13-26 uger efter aktivering	29 ***	-20 ***
26-52 uger efter aktivering	24 ***	-21 ***
	----- Uger -----	
Samlet effekt	-10 ***	7 ***
	----- Antal -----	
Observationer i alt	21.927	36.068

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangens til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tidligere studier fokuser på stærke ledige

Resultaterne fra tidligere studier kan dog have givet et for negativt billede af uddannelsesaktivering. Tidligere danske studier har især set på overgangen til beskæftigelse for dagpengemodtagere, der typisk fik ordinær uddannelse som uddannelsesaktivering, dvs. længere forløb med tilsvarende højere fastholdelseeffekt. De tidligere studier afspejlede således ikke effekten af uddannelsesaktivering på alle typer af ledige.

Internationalt findes både positive og negative effekter

Internationale studier giver et mere positivt billede af uddannelsesaktivering end tidligere danske studier. For det svenske arbejdsmarked findes positive effekter af fagrettet uddannelsesaktivering efter ca. et år, mens forebyggende uddannelsesaktivering har negative effekter pga. en stor fastholdelseeffekt, jf. de Luna mfl. (2008). I Irland har kurser generelt positive effekter, jf. McGuinness mfl. (2011), mens uddannelse i det tidligere Østtyskland har negativ indvirkning på beskæftigelsen, jf. Lechner og Wunsch (2009b). Også længden på uddannelses tilbuddet har betydning for effekterne. I Sverige viser analyser, at deltagelse i fagrettet uddannelsesaktivering under tre måneders varighed fører til, at de ledige hurtigere finder beskæftigelse, mens kurser med en varighed på over tre måneder forlænger ledighedsperioden, bl.a. på grund af en større fastholdelse under aktiveringen, jf. Richardson og van den Berg (2012).

Nogle studier tyder på relativt bedre effekt i lavkonjunktur

Der foreligger kun meget få empiriske studier af effekterne af aktive tiltag på tværs af konjunktursituationen, bl.a. fordi analyser af denne art kræver sammenlignelige data over en længere tidsperiode, og en evaluering skal tage højde for, at ledighedens sammensætning ændrer sig over konjunkturcyklen. Eksisterende studier tyder på, at uddannelsesaktivering påbegyndt under en lavkonjunktur kan have en relativt mindre fastholdelseeffekt og en større programeffekt end under en højkonjunktur, jf. Lechner og Wunsch (2009a) og Forslund mfl. (2011). Den større programeffekt kan dog skyldes, at et generelt økonomisk opsving efterfølgende øger de lediges beskæftigelsesmuligheder.

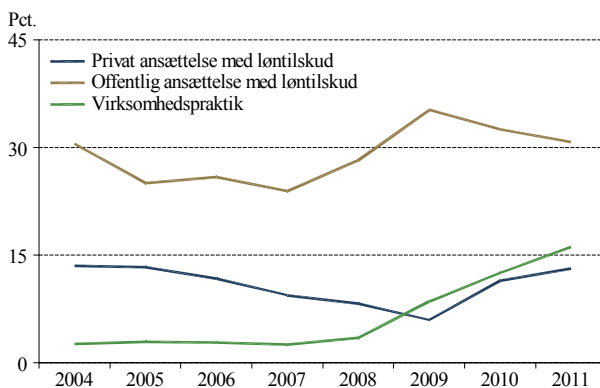
Fokus på uddannelsesaktivering bedre i højkonjunktur

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har gennem det seneste årti haft stor fokus på uddannelse især til unge og ufaglærte. Baggrunden er, at efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft generelt øges, og at uddannede derfor har lavere ledighed end ufaglærte. Uddannelse kan dermed være med til at sikre beskæftigelse ved at uddanne de ledige til områder med høj efterspørgsel. Tidligere studier kan dog ikke påvise, at uddannelse i form af aktivering generelt har den ønskede effekt, men resultaterne fra varighedsanalysen ovenfor sandsynliggør, at vejledning og uddannelse er en bedre investering i en højkonjunktur, idet programeffekterne er negative i lavkonjunktur.

Virksomhedsrettet aktivering er steget i omfang

Den virksomhedsrettede aktivering dækker over ansættelse med løntilskud i privat og offentlig virksomhed samt virksomhedspraktik. Med den seneste omlægning af kommunernes refusionssystem er der lagt op til øget brug af virksomhedsrettet aktivering. For dagpengemodtagere er den samlede andel af alle virksomhedsrettede aktiveringstyper steget fra 36 pct. i 2007 til 60 pct. i 2011. Det er især virksomhedspraktikkens andel, der er steget, mens aktivering ved offentlig ansættelse med løntilskud er faldet de seneste år. Omvendt er andelen af privat ansættelse med løntilskud begyndt at stige i de seneste to år, jf. figur II.11.

Figur II.11 Virksomhedsrettet aktivering for dagpengemodtagere, andel af samlet aktivering



Anm.: Opgjort som fuldtidsaktiverede.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Positive effekter af privat ansættelse med løntilskud	Den virksomhedsrettede aktivering har både positive og negative effekter på beskæftigelsen. Tidligere danske studier viser generelt positive effekter af privat ansættelse med løntilskud, både i forhold til at få de ledige hurtigere i beskæftigelse og i forhold til at fastholde beskæftigelse og sikre en bedre løn, jf. Rosholm og Svarer (2011).
Offentlig ansættelse med løntilskud gavner kontanthjælpsmodtagere	Offentligt løntilskud viser derimod mindre positive effekter. For forsikrede ledige bliver en negativ fastholdelseeffekt ikke modsvaret af en positiv programeffekt, men for kontanthjælpsmodtagere ses en positiv effekt på beskæftigelsen efter aktiveringen, jf. Rosholm og Svarer (2011).
Manglende viden om effekt af virksomhedspraktik	Der findes ikke mange evalueringer af virksomhedspraktik. En enkelt analyse baseret på data for 2005-08 finder, at de korte virksomhedspraktikforløb ikke har en negativ fastholdelseeffekt og samtidig har positive programeffekter, jf. Rosholm og Svarer (2011). Analysen er dog foretaget på data for en højkonjunktur og i en periode, hvor virksomhedspraktikken ikke blev ligeså hyppigt anvendt som i dag.
Positive effekter i højkonjunktur	Egen analyse af dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere (arbejdsmarkedsparete såvel som ikke-arbejdsmarkedsparete) studerer netop effekterne af aktivering før og efter konjunkturomslaget i 2008. Den viser ligesom Rosholm og Svarer (2011), at både privat ansættelse med løntilskud og virksomhedspraktik bidrager til at forkorte ledighedslængden i en højkonjunktur. Privat ansættelse med løntilskud har større negativ fastholdelseeffekt, men dette modsvares af meget store positive programeffekter, og samlet set forkortes ledighedslængden med knap 12 uger, mens virksomhedspraktik forkorter ledigheden med 9 uger, jf. tabel II.5.
Offentlig ansættelse med løntilskud har stor fastholdelse	Offentlig ansættelse med løntilskud har stor negativ fastholdelseeffekt, og afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse falder således med 89 pct. under aktiveringen. Umiddelbart efter aktiveringen findes en positiv programeffekt, men denne effekt er ikke stor nok til, at aktiveringen samlet set forkorter ledighedslængden.

Tabel II.5 Effekter af virksomhedsrettet aktivering for dagpenge- og kontant-hjælpsmodtagere, højkonjunktur 2005-07

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomhedspraktik
	----- Pct. -----		
Under aktivering	-77 ***	-89 ***	-37 ***
0-13 uger efter aktivering	272 ***	79 ***	71 ***
13-26 uger efter aktivering	57 *	22	52 ***
26-52 uger efter aktivering	72 **	55 ***	41 ***
	----- Uger -----		
Samlet effekt	-12 ***	3	-9 ***
	----- Antal -----		
Observationer i alt	828	1.155	2.363

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangens til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau. 10 pct. stikprøve. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Negative effekter i lavkonjunktur pga. manglende programeffekter

I lavkonjunkturerne forlænger alle tre typer virksomhedsrettede aktiveringer derimod ledighedens længde, jf. tabel II.6. Privat og offentlig ansættelse med løntilskud har stor fastholdelse (om end lidt mindre end i højkonjunkturerne), men efterfølgende ingen signifikant programeffekt. Dermed forlænges ledighedsforløbene for deltagere i løntilskudsaktivering i gennemsnit med ca. 19 uger. Virksomhedspraktikken har mindre fastholdelse og ligeledes ingen signifikante programeffekter, og samlet set forlænges ledighedens længde med godt to uger for deltagere i virksomhedspraktik i en lavkonjunktur.

Tabel II.6 Effekter af virksomhedsrettet aktivering for dagpenge- og kontant-hjælpsmodtagere, lavkonjunktur 2009-11

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomhedspraktik
	----- Pct. -----		
Under aktivering	-68 ***	-77 ***	-42 ***
0-13 uger efter aktivering	14	-4	7
13-26 uger efter aktivering	-1	-20	-9
26-52 uger efter aktivering	-8	-9	5
	----- Uger -----		
Samlet effekt	19 ***	19 ***	2 *
	----- Antal -----		
Observationer i alt	575	1.499	6.423

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgang til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Kun positive effekter i højkonjunktur

Igen viser analysen, at aktiveringen forkorter tiden i ledighed i højkonjunktur, mens den forlænger tiden i ledighed i lavkonjunktur. Selvom de negative fastholdelseeffekter er lavere i lavkonjunktoren bevirker den manglende program-effekt, at aktiveringen samlet set fastholder de ledige i lavkonjunktoren.

Samtaler er også en del af den aktive indsats

Udover aktivering anvendes også samtaler som en del af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Samtalerne har en vejledende funktion samtidig med, at de indeholder et element af rådighedstest. Der er også ret og pligt til samtalerne, og udeblivelse kan føre til sanktioner i form af bortfald af ydelse. Endvidere kan kommunerne pålægges sanktioner i form af nedsat refusion, hvis samtalerne ikke afholdes rettidigt.

Samtaler har positiv effekt ...

Der er de senere år foretaget en række forsøg inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik for bl.a. at afdække effekterne af samtaler på det danske arbejdsmarked. Der er bred enig-

hed om (både nationalt og internationalt), at samtaler har en positiv effekt på de lediges afgangsrater til beskæftigelse. Flere danske studier finder positive effekter og viser, at samtaler gavner alle grupper af nyledige, jf. van den Berg mfl. (2012) og Pedersen mfl. (2012). En cost-benefit analyse viser ydermere, at samtaler giver et samfundsøkonomisk overskud, jf. Rosholm og Svarer (2009b) og Pedersen mfl. (2012).

**... også
internationalt**

Også internationale studier viser positive effekter af samtaler. Der findes en positiv motivationseffekt for nyledige i Sverige, jf. Hägglund (2006), og en positiv effekt af samtaler både generelt og for udsatte grupper (unge og langtidsledige), jf. Hägglund (2009). I Nordirland fik manglende afholdelse af overvågningsamtaler (samtaler med henblik på at vurdere de lediges søgeintensitet) afgangsraten fra ledighed til at falde, jf. McVicar (2008).

**Samfunds-
økonomisk kalkyle
vigtig**

Ved en vurdering af fordelene ved en konjunkturafhængig sammensætning af den beskæftigelsesrettede indsats må de samlede samfundsøkonomiske gevinster ved tiltagene tages i betragtning. Studier omfatter typisk kun de mulige positive virkninger af tiltag, mens de direkte og indirekte omkostninger fra administration, kursusgebyrer mv. ikke inddrages i sammenligningen. Samfundsøkonomiske beregninger med inddragelse af omkostningerne ved aktiveringstiltag viser store samfundsøkonomiske tab ved uddannelsesaktivering af en gennemsnitlig ledig, jf. bl.a. Det Økonomiske Råd (2007). Beregninger tyder også på, at den relative forbedring af effekten af uddannelsesaktivering i forhold til virksomhedspraktik under en lavkonjunktur ikke opvejer de højere omkostninger ved uddannelsesaktivering, jf. Forslund mfl. (2011).

**Stimulere
efterspørgsel efter
arbejdskraft**

I en lavkonjunktur er overgangen fra ledighed til beskæftigelse især begrænset af mængden af ledige stillinger, mens begrænsningen i besættelsen af ledige stillinger i en højkonjunktur i højere grad kommer fra et begrænset antal jobsøgende. For målrettet at gå efter den mest begrænsende faktor taler dette for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik i den nuværende situation i højere grad skal fokusere på at stimulere efterspørgslen efter arbejdskraft, ligesom indsat-

sen under den seneste højkonjunktur havde et fokus på at øge udbuddet af arbejdskraft ved at stramme rådighedsregler mv. Et nyligt studie fra Tyskland finder, at et højere antal af jobkonsulenter med fokus på kontakt til virksomheder og jobformidling medfører kortere ledighedsperioder, jf. Hofmann mfl. (2012).

Aggregerede effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik på ledighedsniveauet

Ledighedsniveauet er et vigtigt mål for arbejdsmarkedspolitikken

Det umiddelbare formål med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at øge overgangen fra ledighed til beskæftigelse for den enkelte ledige, hvilket den præsenterede analyse på individniveau har belyst. Et mere overordnet mål for arbejdsmarkedspolitikken er ledighedsniveauet, da det dels indikerer, hvor godt ressourcerne på arbejdsmarkedet er udnyttet, og dels er afgørende for udgifterne til både den passive og den aktive arbejdsmarkedspolitik. I det følgende præsenteres derfor en analyse af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på bruttoledighedsniveauet på tværs af kommuner, dels i en periode med højkonjunktur fra 2006-08 og dels i situationen med lavkonjunktur for perioden 2009-11.

Medtager eksternaliteter på arbejdsmarkedet ...

I det ovenstående er det diskuteret, hvordan aktive tiltag og samtaler bidrager til at få den enkelte ledige i beskæftigelse. Den enkelte lediges forøgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik vil øge vedkommendes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, men kan samtidig reducere andre lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan gennem løntilskudsordninger også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges. En analyse af effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik på ledighedsniveauet kan belyse, om de dokumenterede effekter for den enkelte ledige dominerer de mulige negative eksternaliteter og viser sig som effekter i økonomien som helhed.

... ved en analyse af ledighedsniveauet

Mulige afledte effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ud over de nævnte typer af fortrængning kan den aktive arbejdsmarkedspolitik have en positiv afledt effekt på antallet af nye stillingsopslag, hvis virksomheder i lyset af flere jobsøgende slår flere nye stillinger op. Vejledning og

den aktive indsats kan lede til, at der etableres bedre sammenfald mellem de lediges kompetencer og virksomhederne, hvilket kan medføre en øget produktivitet og stabilitet i den enkeltes beskæftigelsessituation.

Implementeringsmål for den aktive arbejdsmarkedspolitik

Som indsatsmål for implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik anvendes dels fordelingen af ledige på fire typer af aktive tiltag og dels antallet af gennemførte samtaler med de enkelte ledige i jobcentrene. Fordelingen af de ledige på aktive tiltag opgøres som andelen af de ledige i kommunen i en given måned, som deltager i forskellige typer af aktivering. Der skelnes mellem løntilskud i private virksomheder, løntilskud i offentlige institutioner, uddannelsesaktivering og virksomhedspraktik, jf. også beskrivelse i afsnit II.2. En målt effekt af andelen af aktiverede vil afspejle betydningen af en højere andel af en vis aktiveringstype i kommunen på bekostning af andelen af ikke-aktiverede ledige.

Effekter afspejler samlet effekt af f.eks. aktivering

De estimerede effekter viser ændringen i bruttoledighedsniveauet som følge af en øget andel aktiverede og af flere samtaler med de ledige og afspejler både motivations-, fastholdelses- og programeffekterne, jf. også afsnit II.2.⁷

Kausal fortolkning

I det følgende gives de estimerede effekter af arbejdsmarkedspolitikken en kausal fortolkning. Også på dette aggregerede niveau kan der dog være problemer med endogenitet i analysen, f.eks. fordi jobcentre med en bestemt sammensætning af ledighed og ledighedsniveau vælger sammensætningen af aktiveringstiltag derefter. Den anvendte økonomiske model tager i en vis udstrækning højde for dette.

Virksomhedsrettet aktivering reducerer ledighed ...

Både en øget brug af virksomhedspraktik og ansættelse af ledige med løntilskud i private virksomheder giver en reduktion af bruttoledighed i kommunen, jf. tabel II.7. En forøgelse med 1 pct.point af andelen af ledige i kommunen,

7) De forklarende variable for de aktive tiltag er medtaget med to eller tre måneders tidsforskydning for at afspejle deres gennemsnitlige varighed. Alligevel indebærer en vis grad af autokorrelation i de underliggende dataserier, at resultaterne kan forventes at afspejle både motivations-, program- og fastholdelseeffekten af aktiveringen.

der ansættes i privat løntilskud, reducerede i gennemsnit ledighedsniveauet under højkonjunktoren med 0,07 pct.point. Også virksomhedspraktik reducerer ledighedsniveauet. Resultatet tilsiger, at en stigning på 1 pct.point for andelen af de ledige, der deltager i virksomhedspraktik i stedet for ikke at være aktiveret, indebærer et fald i ledighedsprocenten på 0,05 pct.point under højkonjunktoren.

Tabel II.7 Den aktive arbejdsmarkedspolitik og ledighedsniveauet

	(1) Højkonjunktur	(2) Lavkonjunktur
Løntilskud, privat t_{-3}	-0,074 ***	-0,042 ***
Løntilskud, offentligt t_{-3}	-0,019	0,008
Vejl. og uddannelse t_{-3}	-0,010 **	-0,027 ***
Virksomhedspraktik t_{-2}	-0,049 ***	-0,034 ***
Samtaler t_{-1}	-0,031	-1,221 ***
Konstant	10,559 ***	6,700 ***
Antal observationer	3.511	2.732
R ²	0,838	0,648

Anm.: Den afhængige variabel i analyserne er bruttoledighedsprocenten i en kommune i måned t opgjort på baggrund af bestanden af ledige (dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1) i den sidste uge af måneden sat i forhold til arbejdsstyrken i kommunen. I analysen er der taget højde for tidsinvariante uobserverbare karakteristika af kommunerne, og der kontrolleres for ledighedsuddannelsessammensætning samt års- og månedsindikatorer. Analyserne i kolonne (1) og (2) dækker hhv. perioderne januar 2006 - juni 2008 og august 2009 - november 2011. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... og varierer kun svagt med konjunkturerne

Resultaterne tyder på, at effekten af privat løntilskud og virksomhedspraktik er faldet svagt fra høj- til lavkonjunktoren. Estimerne er dog ikke statistisk signifikant forskellige i høj- og lavkonjunktur.

Ingen effekt af offentlig løntilskud	Løntilskudsforløb, hvor den ledige ansættes på en offentlig arbejdsplads, udviser ingen målbar effekt, hverken i høj- eller lavkonjunktur.
Højere effekt af uddannelsesaktivering i lavkonjunktur	Uddannelsesaktivering udviser en mindre effekt på ledighedsniveauet end de virksomhedsrettede tiltag, men er ligeledes virkningsfuldt i både høj- og lavkonjunktur. Effekten af uddannelsesaktivering er steget fra høj- til lavkonjunktur, hvilket kan afspejle en mindre fastholdelseeffekt i lavkonjunktoren, da det generelt er sværere at finde beskæftigelse end under højkonjunktoren.
Samtaler reducerer ledighed i lavkonjunktur ...	Ikke kun aktivering, men også samtaler reducerer ledigheden, dog kun under den indeværende lavkonjunktur. I denne periode resulterer en stigning på 0,1 samtale pr. ledig og måned i gennemsnit i et fald i ledighedsprocenten på godt 0,12 pct.point.
... men ingen effekt i højkonjunktur	Det kan undre, at samtaler ikke reducerede ledighedsniveauet i højkonjunktoren. Fortolkning kan være, at motivationseffekten af samtaler i en højkonjunktur kun leder til korte beskæftigelsesforløb, som ikke varigt reducerer ledighedsniveauet. Dette stemmer overens med, at tidligere studier har fundet, at det især er den vejledende karakter af samtaler, som hjælper de ledige, jf. van den Berg mfl. (2012).
Effekt af samlet forøgelse af beskæftigelsesindsats	En simulering af en proportional forøgelse af alle de viste indsatser med 10 pct. kan give et billede af en samlet intensivering af den aktive arbejdsmarkedspolitik på ledighedsniveauet. Den samlede effekt varierer betydeligt mellem høj- og lavkonjunktur, hvor der er en reduktion på henholdsvis 0,05 pct.point og 1,13 pct.point af ledighedsniveauet ved den beskrevne forøgelse af alle indsatsmål med ti pct. i forhold til den gennemsnitlige kommune i datagrundlaget. ⁸
Samtaler gør en stor forskel	Den samlede simulerede effekt er altså meget højere i lavkonjunktoren. Dette skyldes dog næsten udelukkende

8) Kun statistisk signifikante effekter er medtaget i simuleringen.

Metode kan ikke anvendes til fuld ekstrapolation ...

den høje effekt af samtaler i lavkonjunkturen, mens denne effekt er helt fraværende under højkonjunkturen.

Man skal være opmærksom på, at analysen ikke inddrager omkostningerne ved de forskellige tiltag samt eventuelle interaktioner mellem dem. Derudover kan metoden ikke anvendes til at simulere f.eks. en afskaffelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik, da de estimerede effekter – og derfor også simuleringen på baggrund af dem – er marginale effekter for det niveau af indsatsen, som er gældende nu. De marginale effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik må formodes at være betydeligt mindre på dette niveau end ved et lavere niveau. Derfor må den estimerede effekt antages at være et underkantsskøn for en vurdering af en samlet effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik på bruttoledighedsniveauet.

... men giver nok et underkantsskøn

Opsummering

Øget fokusering på den aktive arbejdsmarkedspolitik

Den danske arbejdsmarkedspolitik over de seneste 20 år er blevet mere fokuseret på den aktive arbejdsmarkedspolitik. I 2012 er der afsat omtrent 16 mia. kr. til den danske aktive arbejdsmarkedspolitik, svarende til 0,9 pct. af BNP. Udgiften i forhold til BNP er væsentligt højere end gennemsnittet i OECD-landene.

Analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik på to niveauer ...

Afsnittet har præsenteret to analyser af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik:

- En analyse af effekten af de lediges aktivering på overgangen til beskæftigelse og varigheden af ledighed for den enkelte ledige
- En analyse på kommuneniveau af bruttoledighedsniveauet som funktion af aktiveringstiltag og samtaler

... tager højde for mulige fortrængnings-effekter

Analysen på kommuneniveau medtager den mulige fortrængning af andre jobsøgende på grund af den øgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik og den mulige fortrængning af ordinære job fra ansættelser med løntilskud.

Konklusioner fra analyser

Følgende konklusioner fremstår fra de to analyser hver især og på tværs af dem, jf. også tabel II.8:

- En analyse på individniveau finder, at både ansættelse med løntilskud i en privat virksomhed, uddannelsesaktivering og virksomhedspraktik reducerer ledighedsperiodens længde for de aktiverede ledige under en højkonjunktur
- Under en lavkonjunktur finder samme analyse derimod, at negative fastholdelseeffekter dominerer de små positive programeffekter, og at alle aktiveringsformer derfor forlænger ledighedsperiodens længde
- En højere andel af de ledige i løntilskudsjob i en privat virksomhed, i virksomhedspraktik eller i vejledning og uddannelse reducerer bruttoledighedsniveauet i både høj- og lavkonjunktur
- Et højere antal samtaler pr. ledig og måned reducerer bruttoledighedsniveauet i en lavkonjunktur
- Der er ingen signifikant effekt af en højere andel af ledige i løntilskudsjob i en offentlig virksomhed på bruttoledighedsniveauet
- En samlet ti pct.-intensivering af deltagelse i aktivering reducerer ledighedsniveauet med 0,05 pct.-point i højkonjunktur. Under lavkonjunkturen stiger effekten til 1,13 pct.point på grund af effekterne af samtaler.

Tabel II.8 Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik i to analyser i høj- og lavkonjunktur

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

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

- : Negativ signifikant effekt, dvs. forlænger ledighedslængde i mikroanalyse/øger ledighedsniveauet.

0 : Effekt er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

* : Belyses ikke i den pågældende analyse.

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

Kilde: Jf. tabel II.4, II.5 og II.6.

II.5 Svage grupper på arbejdsmarkedet

Svage grupper rammes hårdere af lavkonjunktur

I en økonomisk krise rammes de resourcesvage grupper på arbejdsmarkedet hårdere af ledighed end andre. Disse grupper, som er kendetegnet ved f.eks. et lavt uddannelsesniveau, har generelt sværere ved at finde beskæftigelse, når de er blevet ledige. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan være et middel til at hjælpe de svage grupper til hurtigere at finde beskæftigelse, f.eks. via vejledning, virksomhedspraktik og uddannelse for derved at sikre en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Større risiko for at forlade arbejdsmarked

Der er dog en risiko for, at de svage ledige vil forlade arbejdsmarkedet, idet den aktive arbejdsmarkedspolitik stiller krav, som kan opleves som en stor byrde for denne gruppe. I det følgende ses der på ledighed, overgange til beskæftigelse og effekter af den anvendte politik for dels kontanthjælpsmodtagere indplaceret i matchkategori 2 og 3 og dels for ufaglærte ledige.

Effekterne af aktivering belyses i en varighedsmodel

I analyserne estimeres effekterne for de enkelte ledige, og der anvendes en varighedsmodel, som beskrevet i boks II.8 i afsnit II.4. Effekterne estimeres separat for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere samt ufaglærte dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Da analysen belyser effekten af aktivering for den enkelte ledige, medtages således ikke eventuelle afledte effekter. Det undersøges f.eks. ikke, hvordan overgangen til beskæftigelse for andre ledige påvirkes, eller om aktiveringen fortrænger personer i ordinær beskæftigelse. I modellen estimeres effekterne på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse under og efter en bestemt type aktivering. Disse effekter omregnes til et samlet estimat for effekten på ledighedslængden. En negativ effekt på afgangsraten betyder, at overgangen til beskæftigelse mindskes som følge af aktiveringen. En negativ effekt målt i uger betyder, at deltagelse i den pågældende aktiveringstype forkorter restledigheden.

Opdeling af ledige efter arbejdsmarkedstilknytning

Alle opdeles i tre kategorier efter tilknytning til arbejdsmarkedet

Alle personer på midlertidige overførselsindkomster bliver klassificeret inden for tre matchkategorier efter deres mulighed for at komme i job og aktivering. Matchkategori 1 omfatter arbejdsmarkedsparede personer, og dagpengemodtagere er per definition i denne kategori. Matchkategori 2 omfatter de indsatsklare personer, dvs. personer, som ikke umiddelbart er parate til et ordinært arbejde, men som kan deltage i beskæftigelsesrettede indsatser. Matchkategori 3 omfatter de personer, som er midlertidigt passive, fordi de har så alvorlige problemer, at de hverken kan arbejde eller deltage i aktivering, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009).

Flest modtagere af kontanthjælp i matchkategori 2

Matchkategori 2 er den største gruppe blandt kontanthjælpsmodtagerne. I 2011 udgjorde den 47 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, mens andelen af personer i matchkategori 3, er steget fra 16 pct. i 2006 til 24 pct. i 2011, jf. tabel II.9.

Tabel II.9 Kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----					
Matchkategori 1	35	30	26	31	30	27
Matchkategori 2	41	48	51	49	48	47
Matchkategori 3	16	18	20	17	21	24
Uoplyst	8	4	3	2	1	1
I alt	100	100	100	100	100	100
	----- 1.000 personer -----					
Antal	109,6	97,1	92,7	109,0	120,5	127,5

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner, inkl. personer i aktivering.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

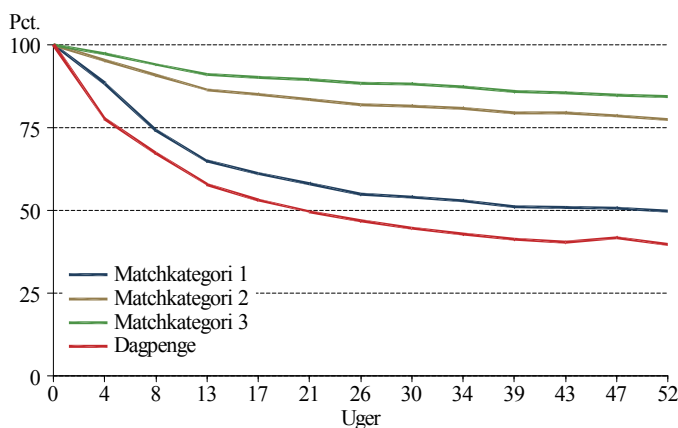
Mest arbejdsmarkedsparate først i beskæftigelse

I et økonomisk opsving kommer de mest arbejdsmarkedsparate først i beskæftigelse, og andelen af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1 udviste tilsvarende et fald i 2006-08.

Stor forskel på afgang fra ledighed for matchkategorierne

Forskellen mellem kategorierne viser sig ved, at dagpenge-modtagere forlader ledighed og offentlige overførsler betydeligt hurtigere end kontanthjælpsmodtagere, og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3 er markant længere tid på ydelsen end personer i matchkategori 1. Efter 52 uger er ca. 40 pct. af dagpengemodtagerne stadig på offentlige overførsler, mens hele 85 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 3 stadig er på overførsler, jf. figur II.12.

Figur II.12 Personer fortsat på offentlige overførsler, 2010



Anm.: Kurven viser andelen af personer, som primo 2010 var på kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge, og som fortsat er på offentlige overførsler.

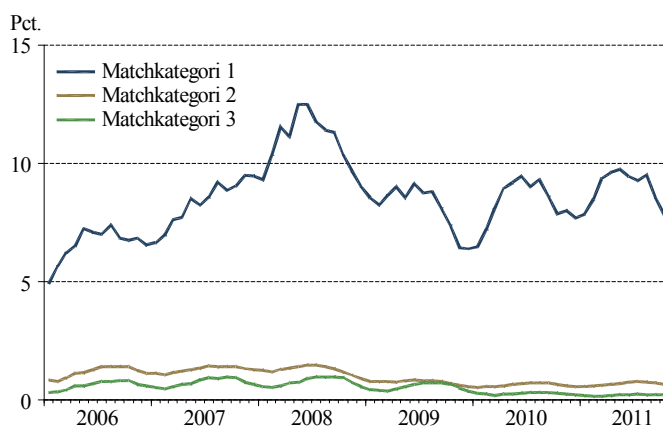
Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Lavere overgang til beskæftigelse i kategori 2 og 3

Den lave afgang fra matchkategori 2 og 3 viser sig også ved, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse kun ligger på knap 1 pct. pr. måned, mens den blandt dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1 ligger på ca. 8 pct. pr. måned, jf. figur II.13. Der er endvidere variationer over året for de jobklare, mens variationerne er langt lavere

for de mindre kvalificerede. For alle grupper er der en større afgang under den kraftige højkonjunktur fra midten af 2007 til midten af 2008 end efterfølgende. Samtidig er det dog værd at bemærke, at der selv under krisen og i den efterfølgende lavkonjunktur stadig er overgange fra ledighed til beskæftigelse på omkring 8 pct. pr. måned for de arbejdsmarkedssparate ledige, hvilket er på niveau med eller over perioden 2006-07.

Figur II.13 Overgang fra ledighed til beskæftigelse, matchkategorier



Anm.: Figuren viser antal overgange fra ledighed til beskæftigelse normaliseret ved antallet af ledige i matchkategorierne i den sidste uge af den foregående måned. Matchkategori 1 indeholder her både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

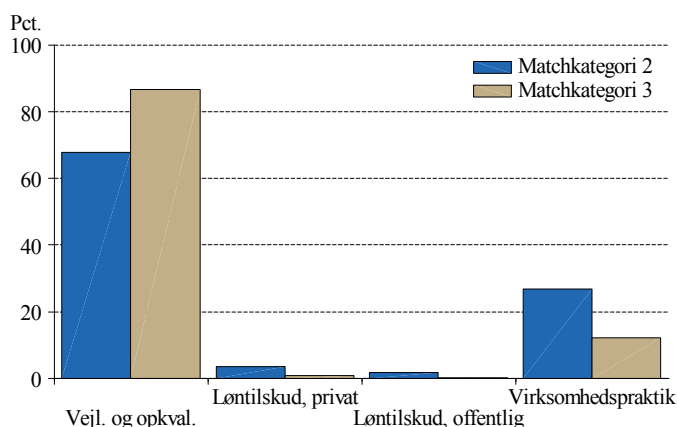
Reduceret indsats over for svage grupper

Den lave afgang fra matchkategori 2 og 3 kan tages som et tegn på, at indplaceringen i matchkategorier er foretaget passende, og at personerne i matchkategori 2 og 3 har svært ved at finde beskæftigelse. Det kan dog ikke udelukkes, at den mindre grad af ret og pligt for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i sig selv medfører en lavere afgang fra ledighed, end det ellers havde været muligt.

Næsten udelukkende vejledning og uddannelse

Langt størstedelen af aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3 består i vejledning og uddannelse, som indeholder ordinær uddannelse og korte vejlednings- og afklaringsforløb, jf. figur II.14. Dog er godt $\frac{1}{4}$ af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 i virksomhedspraktik, svarende til knap 6.000 fuldtidsaktiverede. Kun ganske få i matchkategori 3 er aktiverede, og heraf er knap ni ud af ti i vejledning og uddannelse.

Figur II.14 Aktivering af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, 2011



Anm.: Opgjort som andel af de fuldtidsaktiverede. Der var i alt 18.179 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 752 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3.

Kilde: Arbejdsmarkedstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Færre i job med løntilskud

Der er kun få kontanthjælpsmodtagere fra matchkategori 2 og 3 i job med løntilskud, og det gælder både i den private og den offentlige sektor. Det skyldes formodentlig, at denne gruppe af ledige ikke vurderes at være i stand til at passe et job.

Lange forløb giver mulighed for store effekter

Effekterne af aktiveringstiltagene for ikke-arbejdsmarkedsparete ledige er kun sparsomt evalueret. Overgangen fra kontanthjælp til beskæftigelse er lav for personer i matchkategori 2 og 3, og denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere

har ofte lange forløb. En lille stigning i afgangsraten kan derfor medføre en betydelig forkortelse af ledighedslængden.

Lille effekt af vejledning og uddannelse

Analysen af effekterne af aktivering for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere viser, at vejledning og uddannelse har en positiv effekt på afgang til beskæftigelse i de første tre måneder efter aktiveringen er afsluttet – både i den seneste høj- og lavkonjunktur, jf. tabel II.10 og tabel II.11. Under lavkonjunktoren var der dog også en signifikant negativ fastholdelseeffekt under aktiveringen, hvilket resulterede i, at vejledning og uddannelse i gennemsnit kun forkortede ledighedsforløbene for ikke-arbejdsmarkeds-parate kontanthjælpsmodtagere med knap to uger.

Tabel II.10 Effekter af aktivering for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, højkonjunktur 2005-07

	Løntilskud	Virksomhedspraktik	Vejledning og uddannelse
	----- Pct. -----		
Under aktivering	352 ***	69 ***	6
0-13 uger efter aktivering	280 ***	85 ***	82 ***
13-26 uger efter aktivering	-53	17	11
26-52 uger efter aktivering	6	15	1
	----- Uger -----		
Samlet effekt	-26,10 ***	-6,53 ***	-3,54 ***
	----- Antal -----		
Observationer i alt	415	2.015	12.754

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgang til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbs længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel II.11 Effekter af aktivering for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, lavkonjunktur 2009-11

	Løntilskud	Virksomhedspraktik	Vejledning og uddannelse
	----- Pct. -----		
Under aktivering	202 ***	9	-11 **
0-13 uger efter aktivering	70	82 ***	87 ***
13-26 uger efter aktivering	78	39 *	15
26-52 uger efter aktivering	72	17	0
	----- Uger -----		
Samlet effekt	-17,71	-5,88 ***	-1,67 **
	----- Antal -----		
Observationer i alt	522	3.834	25.214

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgang til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbs længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Praktik i virksomheder nytter

Virksomhedspraktik har ligeledes en positiv beskæftigelses-effekt efter afslutningen af aktiveringen uanset konjunktursituationen. Under højkonjunkturen 2005-07 ligger den positive effekt allerede under aktiveringen, hvilket betyder, at de aktiverede kommer i job, mens de er i aktivering. Derudover er der i begge konjunktursituationer en positiv effekt i de tre måneder umiddelbart efter virksomhedspraktikken, mens der i lavkonjunkturen 2009-11 også er en signifikant positiv effekt tre til seks måneder efter aktivering. Alt i alt forkorter virksomhedspraktikken ledighedsforløbene med ca. seks uger i både højkonjunkturen og lavkonjunkturen. En tidligere analyse på baggrund af data for 2004-08 fandt ingen effekt af virksomhedspraktik på ressourcetsvage lediges overgang til beskæftigelse, jf. Skipper (2010).

Kun få med løntilskud på trods af positive effekter

Aktivering i et job med løntilskud udviser klart de bedste effekter af de viste aktiveringsformer. I højkonjunktoren 2005-07 forkortede aktivering i løntilskud ledighedsperioden med 26 uger pga. store effekter under og umiddelbart efter aktiveringen. I lavkonjunktoren er den samlede effekt dog ikke statistisk forskellig fra nul. Dette bekræfter tidligere resultater, jf. Bolvig m.fl. (2003). Langt størstedelen af de analyserede forløb i løntilskud foregår i den private sektor, og det meste af den positive effekt må derfor tilskrives privat ansættelse med løntilskud. Andre analyser tyder på, at svage kontanthjælpsmodtagere har fordel af at være i løntilskudsaktivering i en privat virksomhed, men at det oftere er de ressourcestærke, der deltager i den form for aktivering, jf. Graversen og Jensen (2010).

Positive effekter under aktivering

Det er værd at bemærke, at der i begge konjunktursituationer er en *positiv* fastholdelseeffekt af løntilskud og virksomhedspraktik. Det betyder, at afgangens til beskæftigelse stiger mens de ledige er i aktivering. En forklaring kan være, at personer i matchkategori 2 og 3 generelt har meget lille tilknytning til arbejdsmarkedet, og mødet med virksomhederne kan derfor have stor effekt på de lediges netværk og forholdet til deres egen arbejdsevne. Derfor øges søgeaktiviteten allerede under aktiveringen, og da søgeaktiviteten i udgangspunktet er meget lav, påvirker dette afgangsrate til beskæftigelse betragteligt.

Positive effekter af aktivering

Analysen viser, at aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere generelt har gunstige effekter og forkorter dermed længden af ledighedsforløbene. Det skal dog bemærkes, at vejledning og uddannelse, som er langt den mest anvendte aktiveringsform, er meget heterogen, og det er derfor svært at vurdere præcis, hvor de gavnlige effekter findes.

Samtaler har ingen signifikant effekt

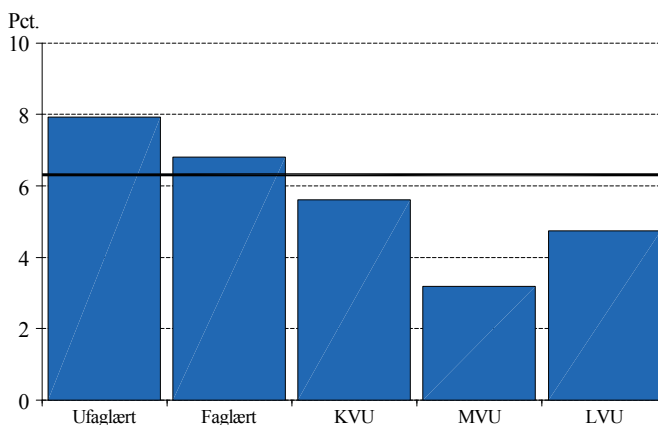
Samtaler har positiv effekt for arbejdsmarkedsparete ledige, men de synes ikke at have en signifikant effekt for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, jf. Rosholm og Svarer (2009a) (2010a) og Dockery and Stromback (2004).

Ledighed og uddannelse

Ufaglærte har høj ledighed

Uddannelsesniveaet har stor betydning for ledighedsniveauet og overgangen fra ledighed til beskæftigelse. Blandt uddannelsesgrupperne havde ufaglærte den største ledighed på knap otte pct. i 2010. Faglærte lå også over landsgennemsnittet, mens personer med mellemlang videregående uddannelse havde den laveste ledighedsprocent på godt tre pct., jf. figur II.15.

Figur II.15 Ledighed og uddannelse, 2010



Anm.: Ufaglært omfatter personer med grundskole og gymnasiale uddannelser. Mellemlang videregående uddannelse indeholder også bachelorer. Lang videregående uddannelse indeholder også forskeruddannelser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

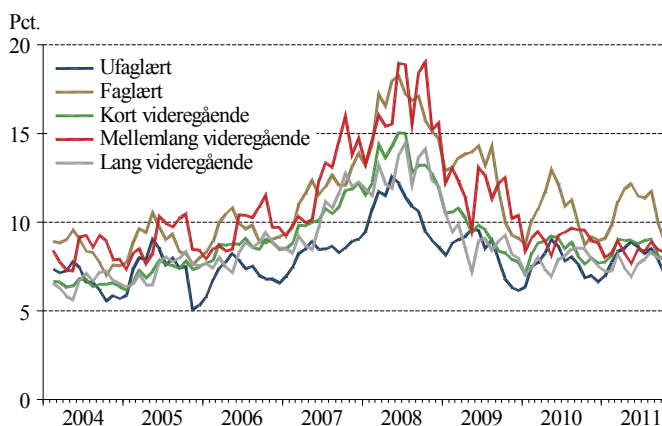
Ufaglærte har lav overgang til beskæftigelse

En af grundene til, at ufaglærte har en høj ledighed, er, at de har en meget lav overgang fra ledighed til beskæftigelse, jf. figur II.16. Typisk vil der være en korrelation mellem disse størrelser, idet en lavere afgangsrate fra ledighed betyder længere ledighedsforløb og dermed en højere ledighed. Dette billede går igen for personer med mellemlang videregående uddannelse, som har en lav ledighed og en høj afgang til beskæftigelse.

Faglærte har både høj ledighed og høj overgang til beskæftigelse

For faglærte ser billedet dog anderledes ud. De har en forholdsvis høj ledighed, men samtidig en høj overgang fra ledighed til beskæftigelse. Det tyder på, at denne gruppe har mange, men kortere ledighedsforløb. Omvendt har personer med lang videregående uddannelse en relativt lav ledighed og relativt lav overgang fra ledighed til beskæftigelse. Den lave overgang til beskæftigelse for personer med lang videregående uddannelse skyldes sandsynligvis, at de er mere selektive i deres jobsøgning end andre ledige.

Figur II.16 Overgang fra ledighed til beskæftigelse, uddannelsesgrupper



Anm.: Antal overgange fra ledighed til beskæftigelse er normaliseret ved antallet af ledige i uddannelseskategorien i den sidste uge af den foregående måned. Antal overgange fra ledighed til beskæftigelse er løbende gennemsnit over fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor forskel på effekter i høj- og lavkonjunktur

Effekterne af aktivering evalueres nu på tværs af uddannelsesgrupper. Analysen viser, at der for ufaglærte er stor forskel på effektiviteten af aktiveringen i høj- og lavkonjunktur, jf. tabel II.12 og tabel II.13. I højkonjunktoren bidrager alle aktiveringsformerne til at forkorte tiden i ledighed, omend den samlede effekt for offentligt løntilskud er statistisk insignifikant. I lavkonjunktur bidrager ingen af aktiveringsformerne til at forkorte ledighedsperioden, mens

offentligt løntilskud samt vejledning og uddannelse forlænger ledighedsperioden.

Table II.12 Effekter af aktivering for ufaglærte, højkonjunktur 2005-07

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomheds- praktik	Vejl. og uddannelse
	----- Pct. -----			
Under aktivering	-70 ***	-90 ***	-38 ***	-22 ***
0-13 uger efter aktivering	283 ***	107 ***	96 ***	83 ***
13-26 uger efter aktive- ring	119 ***	25	52 ***	29 ***
26-52 uger efter aktive- ring	41	48 *	44 ***	21 ***
	----- Uger -----			
Samlet effekt	-17,58 ***	-1,14	-9,71 ***	-10,43 ***
	----- Antal -----			
Observationer i alt	401	470	1.458	13.537

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgang til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbs længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel II.13 Effekter af aktivering for ufaglærte, lavkonjunktur 2009-11

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomheds- praktik	Vejl. og uddannelse
	----- Pct. -----			
Under aktivering	-61 ***	-75 ***	-31 ***	-10 ***
0-13 uger efter aktivering	-14	-14	21 ***	21 ***
13-26 uger efter aktive- ring	30	-5	2	-13 ***
26-52 uger efter aktive- ring	67	-12	22 *	-20 ***
	----- Uger -----			
Samlet effekt	1,79	22,20 ***	0,23	3,79 ***
	----- Antal -----			
Observationer i alt	250	620	2.925	22.367

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangsen til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbs længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Positive effekter af løntilskud i privat virksomhed

I højkonjunktureren 2005-07 udviser aktivering i job med løntilskud i privat virksomhed en markant negativ fastholdelseeffekt for ufaglærte, og efterfølgende stor positiv programeffekt indtil et halvt år efter aktiveringen. Dermed forkorter aktiveringen i gennemsnit tiden i ledighed for deltagerne med knap 18 uger. Privat ansættelse med løntilskud er dermed det mest effektive instrument til at få de ufaglærte ledige i beskæftigelse i en højkonjunktur.

Løntilskud i offentlig virksomhed har de laveste effekter

Anderledes ser det ud med offentlig ansættelse med løntilskud. I højkonjunktur er der stor fastholdelse kun efterfulgt af en programeffekt nul til tre måneder efter aktiveringen. Samlet giver det ingen effekt på ledighedslængden. I lavkonjunktureren er der fortsat stor fastholdelse, men ingen positive programeffekter. Dermed forlænger offentlig ansættelse med løntilskud ledighedslængden for ufaglærte med 22 uger. Både i høj- og lavkonjunktur er løntilskud i

offentlig virksomhed dermed den mindst effektive form for aktivering for de ufaglærte.

Lav fastholdelse og positive programeffekter ...

Virksomhedspraktik samt vejledning og uddannelse har relativ lav fastholdelse, men til gengæld store programeffekter – især i højkonjunkturen, hvor aktiveringsformerne har gunstige programeffekter i hele beregningsperioden. Samlet forkorter disse to aktiveringstyper ledighedslængden for de ufaglærte med ca. ti uger.

... og lavere effekter i lavkonjunktur

I lavkonjunkturen er fastholdelsen endnu mindre end i højkonjunkturen, hvilket skyldes generelt dårligere jobmuligheder. Samtidig er programeffekterne kun positive i de første tre måneder efter aktiveringen. Derfor har virksomhedspraktik samlet set ingen effekt på ledighedslængden, mens vejledning og uddannelse forlænger ledigheden med knap fire uger.

Aktivering forlænger ufaglærtets ledighed i lavkonjunktur

I højkonjunkturen bidrager alle aktiveringstyperne til at forkorte tiden i ledighed for de ufaglærte, mens flere aktiveringstyper forlænger ledighedslængden i en lavkonjunktur – til trods for at fastholdelseeffekten for alle aktiveringstyper er mindre i lavkonjunkturen. Offentlig ansættelse med løntilskud bidrager ikke til at få ufaglærte hurtigere i beskæftigelse – hverken i høj- eller lavkonjunktur.

II.6 Kommunernes rolle og refusion

Kommunerne er ansvarlige for indsatsen

Kommunerne spiller en afgørende rolle i implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, da de er ansvarlige for de kommunale jobcentre og implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det er dog nødvendigt med en statslig medfinansiering af udgifterne, og kommunerne kompenseres for en del af deres udgifter gennem statslige bloktilskud og gennem hel eller delvis refusion af de enkelte ydelser. Ved at anvende refusionsordninger såvel som bloktilskud kan staten påvirke kommunernes økonomiske incitamenter i indsatsen over for de ledige og samtidig dække væsentlige dele af de konjunkturmæssige udsving i udgifterne.

I det følgende diskuteres først den overordnede ansvarsfordeling mellem staten og kommunerne i varetagelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Herefter diskuteres indretningen af refusionssystemet nærmere.

Ansvar for beskæftigelsesindsats – fra stat til kommuner

Et kommunalt beskæftigelses-system fra 2009

Inden kommunalreformen i 2007 havde kommunerne udelukkende ansvaret for indsatsen over for de ikke-forsikrede ledige, mens det statslige AF-system havde ansvaret for de forsikrede ledige. For at harmonisere den aktive arbejdsmarkedspolitik blev kommunernes rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik udvidet i 2007, hvor der blev oprettet 91 kommunale jobcentre.⁹ De nye jobcentre var for hovedparten organiseret som fællesjobcentre. Tanken var at samle erfaringer med indretningen af beskæftigelsesystemet frem til 2010. I forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2009 blev det imidlertid aftalt at overdrage alle ansvarsområder i jobcentrene til kommunerne allerede fra og med august 2009.

Enstrengt system kan have synergieffekter

Sammenlægningen af beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagerne i de kommunale jobcentre kan have synergieffekter både fra den generelle administration af indsatsen og via de konkrete indsatser over for de ledige og virksomhederne. Samlingen i jobcentrene havde bl.a. til hensigt at sikre, at dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere får en ensartet indsats.

Fare for fokus på egne ledige

Med samlingen af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene behøver virksomheder, der efterspørger arbejdskraft, kun at tage kontakt til én myndighed. Kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen kan dog samtidig indebære, at jobcentrene hellere anviser en ledig fra egen kommune til interesserede virksomheder frem for en bedre kvalificeret ledig fra en anden kommune, da dette kan spare dem for udgifter til dagpenge eller kontanthjælp.

9) Syv mindre kommuner deler jobcenter med en større nabokommune.

- Kommunalt ansvar kræver koordinering** Med kommunalt styrede jobcentre kan der endvidere være en fare for, at beskæftigelsesindsatsen varierer mere, end forskelle i kommunernes underliggende karakteristika tilsiger. Samtidig kan det med 91 jobcentre være vanskeligere at sikre, at ny viden og metoder spredes til gavn for alle ledige. Derfor blev der også oprettet fire beskæftigelsesregioner, som har til opgave at følge jobcentrenes arbejde og sikre vidensdeling mellem dem.
- Pilotjobcentre til erfaringsopsamling** Der er således både fordele og ulemper ved, at kommunerne har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for dagpengemodtagere. I forbindelse med oprettelsen af de kommunale jobcentre i 2007 blev 14 jobcentre oprettet som såkaldte pilotjobcentre, hvor alle aktiviteter var kommunalt styrede allerede fra 1. januar 2007, så kommunerne fik ansvaret for både modtagere af kontanthjælp og de forsikrede ledige. Hensigten med ordningen var at høste erfaringer i indretningen af et enstrengt beskæftigelsessystem, og planen var at evaluere forsøget ved udgangen af 2010.
- Pilotcentre kan bruges til at måle kommunal indsats** En analyse på baggrund af data fra 2007 til midten af 2008 fandt hverken entydige eller væsentlige forskelle i resultaterne eller indsatsen for pilotjobcentre i forhold til andre kommuner, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008). Der er nu mulighed for at evaluere den kommunale indsats over en længere periode, og her kan pilotjobcenterordningen udnyttes til en vurdering af, om en kommunalt styret beskæftigelsesindsats er bedre til at få forsikrede ledige i beskæftigelse end et statsligt system.
- Ingen systematisk forskel mellem pilotjobcentre og andre kommuner** En analyse af overgangen fra ledighed til beskæftigelse viser ingen systematiske forskelle mellem kommuner med pilotjobcentre og de øvrige kommuner for forsøgsperioden med pilotjobcentrene, dvs. fra januar 2007 til juli 2009. Overgangen til beskæftigelse var i forsøgsperioden 1,1 pct. lavere i kommuner med pilotjobcentre, men effekten kan statistisk ikke skelnes fra nul, jf. tabel II.14. I analysen er der taget højde både for generelle forskelle mellem kommuner, som f.eks. skyldes erhvervssammensætning mv., og for generelle udviklinger på arbejdsmarkedet fra f.eks. konjunktursvingninger, jf. også boks II.9. Resultatet tilsiger også, at overgangen fra ledighed til beskæftigelse i gennemsnit var

36 pct. højere i perioden fra 2007 og frem sammenlignet med perioden 2004-06, hvilket afspejler den generelt forbedrede situation i økonomien.

Tabel II.14 Evaluering af pilotjobcentre

	Overgang til beskæftigelse	
Bestand af forsikrede ledige _{t-1}	0,848	***
Tilgang af forsikrede ledige	0,059	**
Bestand af ledige stillinger _{t-1}	0,060	***
Tilgang af ledige stillinger	0,084	***
2007 og frem ^{a)}	0,360	***
Effekt af pilotjobcentre ^{b)}	-0,011	
Antal observationer	6.343	
R ²	0,691	

a) Dækker perioden januar 2007 til juli 2009.

b) Effekten måles i forhold til kommuner uden pilotjobcentre.

Anm.: Den afhængige variabel i analysen er overgang fra ledighed til beskæftigelse pr. måned blandt forsikrede inden for den enkelte kommune. For beskrivelse af data se boks II.3 i afsnit II.3. Analysen ser på perioden februar 2004 til juli 2009. I analysen er der taget højde for tidsinvariante uobserverbare karakteristika af kommunerne, og der kontrolleres for uddannelsessammensætningen blandt ledige samt års- og månedssindikatorer. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data leveret af Jobindex.

Omlægning i alle kommuner

Ved fortolkningen af effektevalueringen af pilotjobcentre må det også tages i betragtning, at håndteringen af forsikrede ledige i alle kommuner fysisk flyttede til jobcentre, til trods for at ansvaret for denne del af beskæftigelsespolitikken forblev statslig i de 84 kommuner uden pilotjobcentre. Dermed skete der også en ændring i de kommuner, som i analysen udgør kontrolgruppen. Hvis decentraliseringen af den statslige administration af beskæftigelsesindsatsen i sig selv har haft en effekt svarende til kommunaliseringen af indsatsen i kommuner med pilotjobcentre, kan denne ændring have neutraliseret en mulig effekt af pilotjobcentre i analysen.

Boks II.9 En evaluering af forsøget med pilotjobcentre

Evalueringen af forsøget med pilotjobcentre analyserer de forsikrede lediges overgang til beskæftigelse i perioden februar 2004 til juli 2009. Analysen afgrænses til de forsikrede ledige, da det var indsatsen over for denne gruppe af ledige, der i de 14 pilotkommuner blev flyttet fra AF-systemet til de kommunale jobcentre. Den nævnte tidsperiode dækker dels over en periode (2004-06), hvor indsatsen over for alle forsikrede ledige var inden for AF-systemet, og en periode (januar 2007-juli 2009), hvor indsatsen var et kommunalt ansvar over for de forsikrede ledige i kommuner med pilotjobcentre, mens indsatsen over for de forsikrede ledige i de resterende kommuner fortsat var et statsligt ansvarsområde.

Analysen anvender tilgangen beskrevet i boks II.6 i afsnit II.3. De variable, der også indgår i analysen i afsnit II.3, tager samtidig højde for generelle faktorer for overgangen fra ledighed til beskæftigelse, f.eks. ledighedsniveauet. Derudover medtages en indikator i forsøgsperioden for de kommuner, som blev udvalgt til pilotjobcenterforsøget samt en indikator for perioden fra og med januar 2007. Førstnævnte indikator afspejler effekten af den kommunale styring i pilotjobcentrene målt i forhold til de øvrige kommuner med statslig administration af beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige, mens sidstnævnte indikator kontrollerer for en generel ændring i overgangen til beskæftigelse på tværs af alle kommuner. Analysen tager samtidig højde for andre mulige forskelle mellem alle kommuner, som er omtrent konstante over tid, såsom den lokale erhvervs sammensætning.

Oplysninger om analysen fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds Sekretariat.

Refusionssystemet

Med kommunernes overtagelse af hele beskæftigelsesindsatsen blev der behov for at udvide refusionsordningen til også at omfatte ydelser og indsats over for de forsikrede ledige. Det nye system indføres fra 2009-13 og har bl.a. til formål at harmonisere refusionsreglerne for modtagere af dagpenge og kontanthjælp. Reglerne fremgår af tabel II.15.

Tabel II.15 Statslig refusion af kommunale ydelser i 2010 samt 2011 og frem

Ydelsestype	2010	2011
	----Pct.----	
Dagpengemodtagere		
- De første 18 uger ^{a)}	100	100
- Over 18 uger ^{a)} – aktivering, virksomhedsrettet og ordinær uddannelse	75	50
- Over 18 uger ^{a)} – aktivering, øvrige redskaber	75	30
- Over 18 uger ^{a)} – ikke aktivering	50	30
Voksenlærling	100	100
Kontanthjælp		
- Aktivering, virksomhedsrettet og ordinær uddannelse	65	50
- Aktivering, øvrige redskaber	65	30
- Ikke aktivering	35	30
- Ikke rettidig aktivering	0	0
Sygedagpenge		
- De første 4 uger	100	100
- 5.-8. uge	50	50
- 9.-52. uge, aktivering, virksomhedsrettet og ordinær uddannelse	65	50
- 9.-52. uge, aktivering, øvrige redskaber	65	30
- 9.-52. uge, passive perioder	35	30
- Over 52 uger	0	0
Førtidspension	35	35

a) Afrappes til 12 uger i 2011, otte uger i 2012 samt fire uger i 2013 og frem.

Anm.: Fra 2011 får kommunerne ingen refusion, hvis dagpengemodtagerne ikke kommer rettidigt i aktivering.

Kilde: Rosholm og Svarer (2010), LO (2011).

Oprindelig refusionsordning

Frem til 2010 fik kommunerne refusion for 75 pct. af udgifterne til dagpenge i de perioder, hvor de ledige deltog i aktivering, og kun for 50 pct. i de passive perioder. Dog var der fuld refusion i de første 18 uger, men dette aftrappes gradvist frem til 2013, hvorefter der kun gives fuld refusion de første fire uger. Fuld refusion i de første fire uger begrundes med, at kommunerne ikke kan påvirke de korte ledighedsforløb.

Refusionssatserne er reduceret

Frem til 2010 var refusionssatsen for dagpengemodtagere højere end for kontanthjælpsmodtagere. Pr. 1. januar 2011 blev refusionen for begge grupper reduceret og fastsat til samme refusionssats. Også refusionen til aktivering ændredes, således at aktivering kun udløser en højere refusionssats, hvis den er virksomhedsrettet eller omfatter ordinær uddannelse. Refusionen for arbejdsløshedsdagpenge- og sygedagpengemodtagere har en aftagende profil, og efter 52 uger er refusionen til sygedagpenge helt udfaset.

Incitament til at aktivere

Gennem en højere refusion i de aktive perioder øges kommunernes tilskyndelse til at aktivere de ledige. Dertil kommer, at kommunerne sanktioneres, hvis de ikke afholder aktiveringen til tiden. Hvis en ledig ikke deltager i aktivering rettidigt, mister kommunerne refusionen, indtil aktiveringen påbegyndes. Der er således tale om relativt hårde sanktioner, hvis kommunerne ikke overholder tidsfristerne. Dette giver stærke incitamenter til at aktivere de ledige hurtigt, men det svækker incitamentet til at finde den rette og mest hensigtsmæssige type af aktivering. Kommunerne står således over for en afvejning mellem en kortsigtet og en langsigtet budgetrestriktion. Kommunerne har et langsigtet incitament til at tilrettelægge de enkelte aktiveringsforløb, så de optimerer de lediges beskæftigelsesmuligheder. På kort sigt tilskynder refusionsreglerne til hurtig aktivering, hvilket kan gå ud over målrætningen af indsatsen mod beskæftigelse. De to mål er ikke nødvendigvis modsatrettede, men der er en risiko for, at de kortsigtede incitamenter får kommunerne til at fokusere mere på at få de ledige i aktivering hurtigt end på at tilrettelægge aktiveringsindsatsen optimalt for den enkelte.

Uhensigtsmæssige incitamenter

Det nuværende system er kompliceret med forskellige refusionssatser for forskellige ydelsestyper, aktiveringstyper og tidspunkter i forløbet. Ændringerne i 2011 var et skridt imod harmonisering af refusionssatserne henover ydelsesgrupperne, men refusionssystemet indeholder fortsat uhensigtsmæssige incitamenter. Eksempelvis er det billigere for kommunen at tilkende en person, der har modtaget sygedagpenge i mere end otte uger, førtidspension, hvis personen ikke kan deltage i virksomhedsrettet aktivering eller ordinær uddannelse. I det tilfælde vil kommunen få refunde-

ret 30 pct. af udgifterne til sygedagpenge mod 35 pct. af udgifterne til førtidspension svarende til en besparelse på ca. 10.000 kr. om året. På kort sigt kan kommunen således spare penge ved at sende en sygedagpengemodtager på varig offentlig forsørgelse. Dertil kommer, at de aftagende refusionssatser kun findes inden for hver ydelsestype, men rykkes en person fra en ydelsestype til en anden, kan kommunen igen opnå en høj refusion.

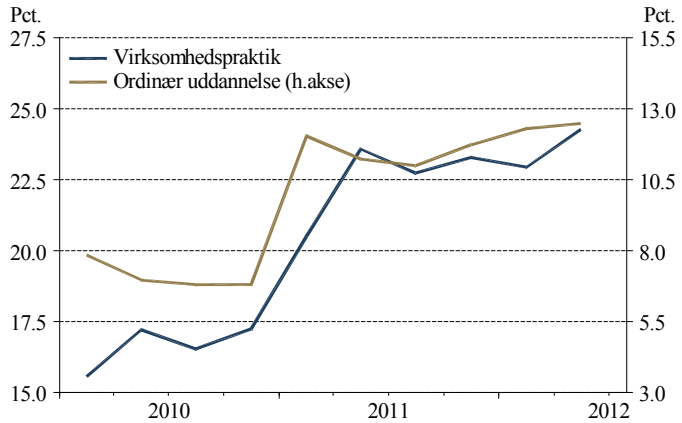
Sanktioner sikrer rettidighed

Kommunerne reagerer på de incitamerter, som refusionssystemet skaber. Det viser bl.a. spørgeskemaundersøgelser blandt kommunernes jobcenterchefer, jf. Rosholm og Svarer (2010). Især sanktionerne i forhold til rettidighed har fået jobcentrene til at fokusere på, at aktiveringen i stigende grad afholdes til rette tid.

Nedsat refusion målretter aktiveringen

Også anvendelsen af de forskellige aktive tiltag vidner om, at kommunerne optimerer deres refusion. Siden 1. januar 2011 er det kun virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse, der udløser en højere refusion end passive perioder. Dette resulterede i en pludselig og stor stigning i anvendelsen af virksomhedspraktik og ordinær uddannelse, jf. figur II.17.

Figur II.17 Virksomhedspraktik og ordinær uddannelse, andel af fuldtidsaktiverede



Anm.: Alle ydelsestyper, dvs. både dagpenge, kontanthjælp mv.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Et alternativt refusionssystem

Et alternativ til den nuværende refusionsmodel er en model, hvor refusions­satsen ikke afhænger af typen af overførselsindkomst, men kun af hvor lang tid personen har været offentligt forsørgt. Det giver et incitament til at rette aktivering mod at øge de lediges beskæftigelsesmuligheder, og kommunerne får en tilskyndelse til at få ledige i beskæftigelse frem for på langvarig offentlig forsørgelse. Kommunerne får heller ikke højere refusion ved at rykke overførselsmodtagerne til en anden ydelse, og de varige ydelser bliver dyrere for kommunerne, idet refusionen efter en årrække bliver nul. Et forslag efter dette princip er tidligere blevet foreslået af blandt andet Arbejdsmarkedskommissionen. Arbejdsmarkedskommissionen foreslog 100 pct. refusion den første måned, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem et og tre år og ingen refusion efter tre år, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Opsummering

- Et kommunalt beskæftigelsessystem nødvendiggør en statslig refusion, da kun staten kan udligne udgifter over konjunkturforløbet
- En analyse finder ingen systematisk forskel mellem en kommunal og en statslig styring af den aktive beskæftigelsesindsats
- Gennem en målretning af refusionssystemet og indførelse af sanktioner fastsætter staten kommunernes økonomiske incitamenter i den aktive beskæftigelsesindsats
- Kommunernes anvendelse af aktive tiltag vidner om, at kommunerne optimerer deres refusion
- Det nuværende refusionssystem, hvor satsen bl.a. varierer med aktiveringsstatus, giver incitament til hurtig aktivering frem for at sigte mod en overgang til beskæftigelse
- Behov for en forbedring af det nuværende refusionssystem, så kommunerne sigter mod at reducere andelen på offentlige overførsler

II.7 Dagpengereformen

I forbindelse med Genopretningsaftalen i maj 2010 vedtog Folketinget at reducere dagpengeperiodens længde og at øge genoptjeningskravet for forsikrede ledige. Samtidig blev indkomstperioden, som dagpengesatsen fastlægges efter for den enkelte, forlænget fra 3 til 12 måneder før ledighed. Formålet med dagpengereformen var at øge den strukturelle beskæftigelse og forbedre de offentlige finanser.

Forkortelse af dagpengeperiodens længde

Forlængelsen af dagpengeperioden indebar, at den periode, hvor en ledig kan modtage dagpenge, blev forkortet fra fire til to år med virkning fra den 1. juli 2010. Alle modtagere af dagpenge ved lovens ikrafttræden bevarede retten til dagpenge i den periode, som de hidtil havde haft ret til, dog højst i to år efter forslagetets ikrafttræden. Dette blev i forbindelse med finansloven for 2012 forlænget med $\frac{1}{2}$ år, idet retten til dagpenge dog ikke kan overstige fire år. Derfor vil flere ledige end normalt nå afslutningen på deres dagpengeperiode i første halvår af 2013.

Forøgelse af genoptjeningskravet

Tidligere var det muligt at genoptjene retten til dagpenge ved ustøttet beskæftigelse svarende til 26 uger inden for tre år, når en ledig havde modtaget dagpenge i de maksimalt fire år. Dette genoptjeningskrav forøges i forbindelse med reformen til 52 uger inden for tre år, så det kommer til at svare til kravet for optjening af dagpengeret for nye A-kassemedlemmer, jf. også boks II.10.

Stigning i påkrævet beskæftigelsesgrad

Begge elementer af dagpengereformen berører den enkeltes fordeling af tid mellem ledighed og beskæftigelse. Reformens primære effekter kan således sammenfattes i en påkrævet beskæftigelsesgrad, som udtrykker, hvor meget medlemmerne af en A-kasse som minimum skal være i beskæftigelse for at kunne opretholde den maksimale længde af dagpengeperioden. Mens de tidligere regler med $\frac{1}{2}$ år til genoptjening af fire års dagpenge tilsagde et gennemsnitligt beskæftigelseskrav på en niendedel, så indebærer den vedtagne ændring til et års genoptjening for to års dagpenge et beskæftigelseskrav på gennemsnitligt mindst en tredjedel af tiden.

Boks II.10 *Krav for genoptjening af dagpengeret*

Som led i Genopretningsaftalen blev det vedtaget at reducere dagpengeperioden fra fire til to år, og i den forbindelse blev kravet for at genoptjene retten til arbejdsløshedsdagpenge harmoniseret til 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste tre år uanset tidspunkt. Det betyder samlet set, at beskæftigelseskravet til genoptjening af dagpenge fremover er et års beskæftigelse inden for tre år, hvormed genoptjeningskravet reelt er øget fra $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse inden for $4\frac{1}{2}$ år til et års beskæftigelse inden for tre år.

Før reformen var beskæftigelseskravet for optjening af dagpengeret for nye medlemmer af en A-kasse et års beskæftigelse inden for tre år. Det samme var beskæftigelseskravet ved løbende genoptjening af dagpengeretten. Dog var der en særlig regel for de personer, der havde mistet dagpengeretten, fordi de havde opbrugt fire års dagpengeperiode. Disse personer behøvede kun $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse for at genoptjene retten til dagpenge. Dermed havde denne særlige gruppe et beskæftigelseskrav på $\frac{1}{2}$ år inden for de seneste 3 år. Ved løbende genoptjening var der således behov for beskæftigelse $\frac{1}{6}$ af tiden. I praksis var beskæftigelseskravet dog på $\frac{1}{2}$ år inden for $4\frac{1}{2}$ år (dvs. $\frac{1}{9}$), idet der under den fireårige dagpengeperiode ikke var krav til beskæftigelse. Først ved dagpengeperiodens udløb var beskæftigelseskravet relevant. Hvis den ledige derfor har $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse i træk umiddelbart efter udløbet af de fire år med dagpenge, da opfyldes også kravet om $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse inden for tre år. Det var derfor tilstrækkeligt for genoptjeningen med beskæftigelse $\frac{1}{9}$ af tiden, hvis det $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse ligger samlet umiddelbart efter retten til dagpenge ophører, mens det er nødvendigt at være beskæftiget $\frac{1}{6}$ af tiden, hvis beskæftigelsen fordeles jævnt ud over ledighedsforløbet.

Med reformen blev reglerne ens. Kombinationen af forkortelsen af dagpengeperioden og fordoblingen af genoptjeningskravet medfører, at genoptjeningskravet nu er et år inden for de seneste tre år *uanset*, om man optjener retten til dagpenge undervejs i ledighedsforløbet eller ved dagpengerettens ophør. Dermed er beskæftigelseskravet for bevarelse af dagpengeretten $\frac{1}{3}$.

Dagpengesystem er forsikringsordning i statslig regi

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, som midlertidigt skal erstatte A-kassemedlemmers erhvervsindkomst, mens de søger efter ny beskæftigelse. For at overkomme de markedsfejl, som der vil være på et privat marked for ledighedsforsikring, ligger dagpengesystemet i statslig regi, jf. diskussion i afsnit II.2.

**Staten udligner
over konjunktur-
forløbet**

Staten har også en vigtig rolle for udligningen af de ledighedsbaserede udgifter i dagpengesystemet hen over konjunkturforløbet. A-kassebidragene er ikke afhængige af ledighedsudviklingen, og det er dermed staten, der bærer den marginale forsikringsomkostning ved en ekstra forsikret ledig. Ved en øget ledighed stiger statens samlede nettobidrag til dagpengesystemet, og dagpengesystemet fungerer derfor som en af de automatiske stabilisatorer i økonomien.

**Staten bidrager
betydeligt til
dagpengesystemet**

Over det seneste årti har staten netto bidraget til finansieringen af systemet hvert år med et gennemsnitligt årligt bidrag på godt 6,3 mia. kr. i perioden 2001-10.¹⁰ Kun i 2008 balancerede summen af A-kassebidrag næsten med udbetalingerne af dagpengeydelse, men da var ledigheden ekstraordinær lav.

**Attraktiviteten af
ordningen kan
varierte**

A-kassemedlemmer betaler med deres bidrag en præmie til en forsikringsordning. For de enkelte skal derfor foretages en afvejning af gevinster og omkostninger ved medlemskabet, karakteriseret ved dagpengeperiodens længde, dagpengesatsen/kompensationsgraden samt længden af genoptjeningsperioden. Forkortelsen af dagpengeperiodens længde og forlængelsen af genoptjeningskravet gør således forsikringsordningen mindre attraktiv, da ændringerne ikke modsvares af et lavere A-kassebidrag eller andre forbedrede forsikringsbetingelser.

**Afvejning over for
ledighedsrisiko og
anden indkomst**

Afvejningen inden for dagpengesystemet skal derudover inddrage den personlige ledighedsrisiko og mulighederne for at få kontanthjælp, jf. også boks II.11. Hårdere krav til modtagere af kontanthjælp, både hvad gælder regler for modregning af formue og ægtefælles indkomst og pligter inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik, gør alt andet lige dagpengesystemet mere attraktivt.

10) Beregningen inddrager A-kassernes bidrag til staten og tager højde for en fradragsværdi for A-kassebidraget på i gennemsnit 32 pct. og antager en skatteprocent på 40 pct. for dagpengeudbetalinger. Bidraget er angivet i 2011-niveau.

Boks II.11 Betingelser for kontanthjælp

Modtagelse af kontanthjælp er betinget af, at den ledige ikke er selvforskyldt ledig, og at vedkommende ikke er i stand til at skaffe den nødvendige forsørgelse fra anden indkomst eller fra formue. Dette indebærer, at ægtefæller skal forsørge hinanden, således at de fleste typer af egen og ægtefælles indkomst modregnes i den udbetalte kontanthjælp. Formue over 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for par skal forbruges, inden kontanthjælp kan modtages, medmindre særlig forhold gør sig gældende, jf. Vilhof mfl. (2012).

Dagpengesystemet og dets statsstøtte omfordeler i tre dimensioner.

Dagpengesystemet omfordeler fra lav til høj ledighedsrisiko

Reglerne vedrørende A-kassebidragets og dagpengesatsens størrelse er ens for alle medlemmer. Da medlemmerne har varierende risiko for ledighed og deraf følgende ledighedsomfang, er dagpengesystemet mere fordelagtigt for personer med høj ledighedsrisiko og omfordeler derfor fra personer med lav ledighed til personer med høj ledighed.

Statsstøtte omfordeler fra høj til lav risikovillighed ...

Når dagpengesystemet er statsstøttet, omfordeler det også fra personer med høj risikovillighed til personer med lav risikovillighed. Dette skyldes, at personer, der i særlig grad ikke bryder sig om risikoen for at blive ledig uden en indkomsterstattende ydelse, vil være overrepræsenteret i dagpengesystemet og dermed nyde godt af statsstøtten.

... og fra høj til lav indkomst

A-kassebidraget til dagpengesystemet er uafhængigt af den enkeltes arbejdsindkomst og udgør derfor en større del af indkomsten for personer med lav indkomst. Dog indebærer den maksimale dagpengesats og finansieringen af den underliggende statsstøtte gennem et progressivt skattesystem, at støtten til dagpengesystemet omfordeler fra personer med højere arbejdsindkomster til personer med lavere arbejdsindkomster.¹¹ Omfordelingen via dagpengesystemet er dog betydeligt mindre end den implicitte omfordeling

11) I 2009 havde 90 pct. af alle fuldtidsansatte i alderen 16-64 år en så høj arbejdsindkomst, at de ville være berettiget til den maksimale dagpengesats, jf. egne beregninger på registerdata.

gennem f.eks. kontanthjælpen, jf. Det Økonomiske Råd (2001).

**Afvejning mellem
efficiens og
fordeling**

Det statslige bidrag til dagpengesystemet indebærer en politisk afvejning mellem efficiens og fordeling. På den ene side indebærer skattefinansieringen reducerede incitamentter til at arbejde. På den anden side skaber det statslige engagement en mere ligelig fordeling af indkomster i samfundet.

Varige effekter af dagpengereformen

**Langsigtet effekt på
beskæftigelsen på
ca. 13.000 personer**

Beskæftigelsesministeriet vurderer, at beskæftigelsen som følge af reformen vil vokse med ca. 13.000 personer i alt – 10.000 fra forkortelsen af dagpengeperioden, yderligere 2.500 fra forlængelse af genoptjeningskravet og 500 fra forlængelse af beregningsperioden, som dagpengesatsen sættes på baggrund af. Vurderingen svarer omtrent til de effekter, som Arbejdsmarkedskommissionen tidligere fandt for en ændring af dagpengesystemet, som er forholdsvis tæt på den implementerede reform, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

**Offentlig
besparelse på
samlet 3 mia. kr.**

Reformen forventes i 2014 at reducere de offentlige udgifter med omtrent 3 mia. kr., jf. Finansministeriet (2010b). Der forventes en samlet besparelse på ca. 4½ mia. kr. på arbejdsløshedsdagpenge og aktivering af forsikrede ledige, mens der til gengæld forventes ekstra udgifter til ydelser og aktivering af modtagere på kontanthjælp på ca. 1½ mia. kr.

**Samlet effekt på
4½ mia. kr.**

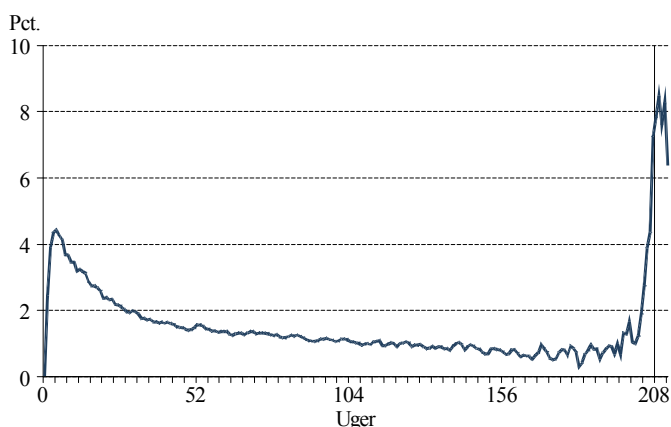
Den samlede effekt på de offentlige finanser vurderes til at være en forbedring på 4½ mia. kr., hvor den forøgede beskæftigelse og afledte effekter bidrager med 1½ mia. kr.

**Jobsøgning er
præget af friktioner**

Jobsøgning og overgang fra ledighed til beskæftigelse er præget af friktioner i form af manglende kendskab til arbejdsmarkedet, tiden det tager at få svar på jobansøgninger mv. Til trods for at ledige er aktivt jobsøgende, kan det derfor tage tid, inden de kommer i beskæftigelse. Dette illustreres ved en kurve over afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse sorteret efter ledighedslængde. En stor del af de nyledige vender tilbage til beskæftigelse inden for nogle få måneder, mens andre ledige er længere tid om at komme

i beskæftigelse, jf. figur II.18. En del af denne forsinkede tilbagevenden til beskæftigelse kan skyldes friktioner på arbejdsmarkedet. Samtidig er der en tydelig forøgelse af afgang fra ledighed til både selvforsørgelse og beskæftigelse frem mod dagpengeperiodens maksimale længde på 208 uger. I alt otte pct. afgår fra ledighed til beskæftigelse ved dagpengeperiodens ophør.

Figur II.18 *Afgang fra dagpenge til beskæftigelse*



Anm.: Figuren er baseret på alle de dagpengemodtagere, som påbegyndte et ledighedsforløb i perioden fra primo 2007 til marts 2012, og angiver andelen af de tilbageværende ledige, der i en given uge går fra ledighed til beskæftigelse i forhold til det samlede antal af ledige i den foregående uge.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Friktioner ved jobsøgning forlænger genoptjeningskrav

Friktioner ved jobsøgning forlænger tiden, det tager at genoptjene retten til dagpenge. Hvis hvert jobskifte eller overgang til beskæftigelse indebærer en bestemt mængde af friktioner, må skærpsen af genoptjeningskravet forventes at ramme personer med hyppigt skiftende ansættelser hårdere end f.eks. funktionærer med lange beskæftigelsesforløb. Dette element mindsker derfor graden af omfordeling i systemet.

Øget antal ledige opbruger fuld dagpengeperiode

En kortere dagpengeperiode må forventes at øge antallet af ledige, som opbruger deres fulde dagpengeperiode. Beregninger viser, at omkring 8.000 personer pr. år kan forventes at opbruge deres toårige dagpengeret i det nye system, jf. Højbjerg (2012). I det tidligere fireårige dagpengesystem var der 1.000-2.000 ledige, som opbrugte deres fulde dagpengeperiode.

Overgang til beskæftigelse efter endt dagpengeperiode

En analyse for dagpengemodtagere, der opbrugte deres fireårige dagpengeperiode mellem oktober 2011 og april 2012, viser derudover, at 25 pct. af dem fik beskæftigelse inden for de første tre måneder efter udløbet af dagpengeperioden. Yderligere 25 pct. havde genoptjent retten til dagpenge (med et genoptjeningskrav på 26 uger), mens 24 pct. overgik til kontanthjælp eller SU, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012). I en højkonjunktur vil relativt flere overgå til beskæftigelse, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Implementering af dagpengereformen

Implementeringsmodeller for reformen

Ved vedtagelsen af dagpengereformen forventedes det, at den danske økonomi ville være i fremgang, når den kortere dagpengeperiode trådte i kraft i sommeren 2012. Derfor blev reformen implementeret som en statusopgørelse, hvor den nye kortere dagpengeperiode ville gælde alle, som var ledige den 1. juli 2010 eller blev det herefter. Et alternativ havde været udelukkende at lade reformen gælde for alle nyledige efter en vis dato. Dette ville have indebåret en langsommere indfasning af reformens effekter.

Ekstraordinært mange opbruger snart dagpengeret

Konsekvensen af den valgte model – inklusive den senere vedtagne forlængelse af dagpengeretten med ½ år – er, at alle ledige med en dagpengeanciennitet mellem 0 og 1½ år pr. 1. juli 2010 og uden efterfølgende beskæftigelse vil have opbrugt deres dagpengeret netop den 31. december 2012. Samtidig vil både nyledige fra 1. juli til 31. december 2010, som er omfattet af den vedtagne forlængelse, samt nyledige fra 1. jan 2011 til 30. juni 2011 uden senere beskæftigelse have udløb af deres dagpengeret i første halvår af 2013. Med mindre de ledige er kommet eller kommer i beskæftigelse, vil der således være et betydeligt antal ledige, som

risikerer at opbruge deres maksimale periode med dagpenge i første halvår 2013.

**Afgang til
beskæftigelse de
sidste måneder er
central**

Selvom ledigheden ligger stabilt, bliver der hele tiden besat stillinger, og nogle af de ledige vil finde job, inden deres dagpengeperiode løber ud. Det gælder fra starten af ledigheden og i særdeleshed de seneste uger op til dagpengeperiodens udløb, jf. figur II.18 ovenfor. En del af de personer, som opbruger deres fulde dagpengeret, vil kort efter udløb af deres dagpengeperiode komme i beskæftigelse.

**Ca. 6.000 flere
opbruger dagpenge
i første halvår 2013**

For de ledige, hvis dagpengeperiode blev midlertidig forlænget, viser en analyse, at ca. 8.000 ikke vil komme i beskæftigelse inden udløbet af perioden og derfor vil miste deres dagpenge, jf. Højbjerg (2012). Når overgangen til beskæftigelse efter udløb af dagpengeperioden inddrages, vil der være ca. 6.000 ledige, som overgår til andre offentlige ydelser eller bliver selvforsørgende, jf. Arbejdsmarkedstyrelsen (2012).

**Beskæftigelsesrettet
indsats for ekstra
ledige**

For at hjælpe de ledige, som står til at miste deres dagpengeret inden sommeren 2013, er der blevet vedtaget en ekstraordinær indsats inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik. Indsatsen omfatter, at jobcentre tager kontakt til alle ledige i denne målgruppe, bl.a. med tilbud om en personlig jobformidler, jf. også boks II.12. Der oprettes endvidere et særligt beredskab af medarbejdere hos A-kasser og jobcentre til at hjælpe de ledige med at finde virksomhedsorienteret aktivering mv.

**Jobrotation er
forlængelse af
dagpengeperiode**

Indsatsen har særlig fokus på jobrotationspladser, hvor ledige i risikogruppen kan få en vis fortrinsret frem for andre ledige. Som vikar i en jobrotation modtages overenskomstmæssig løn, og dagpengemodtageren bruger ikke af sin dagpengeperiode. Brugen af jobrotation indebærer således en indirekte forlængelse af dagpengeperioden for ledige i målgruppen.

Boks II.12 Akutpakken

Regeringen har den 31. august 2012 indgået en aftale med arbejdsmarkedets parter, KL og A-kassernes Samvirke om en indsats for ledige, der har seks måneder eller mindre tilbage af deres dagpengeperiode.

Aftalen indeholder en særlig indsats fra kommunernes jobcentre, A-kasserne og beskæftigelsesregionerne over for denne målgruppe, hvor hovedingredienserne er indkaldelse til samtale af alle ledige i risiko for at miste dagpengeretten, et særligt beredskab af medarbejdere hos A-kasser og jobcentre til at hjælpe de ledige med at finde et job, finde virksomhedsorienteret aktivering, skrive ansøgninger og etablere netværk. De ledige kan også få tilknyttet en personlig jobformidler.

De ledige i målgruppen får muligheder for:

- Ansættelse som vikarer i jobrotation med en vis fortrinsret frem for andre ledige
- Ret til tilskud til opkvalificering ved ansættelse uden løntilskud
- “fast track” behandling af tilbud om virksomhedsrettet aktivering, som de selv har fundet

Derudover er der åbnet mulighed for, at samtaler og vejledning i A-kasserne kan erstatte en række rådighedssamtaler i jobcentrene.

Den ekstra indsats koster 332 mio. kr. fordelt over 2012 og 2013.

Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

Både forlængelsen af dagpengeperioden med et halvt år for en del af de ledige og sidenhen den ekstra indsats inden for den aktive beskæftigelsesindsats (Akutpakken) er udtryk for diskretionære ændringer af arbejdsmarkedspolitikken. Disse ændringer er blevet begrundet med den matte konjunktursituation. Det er på denne baggrund relevant at overveje argumenterne for en mere regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet. En regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengeperioden er tidligere blevet foreslået af De Økonomiske Råds Formandskab og Arbejdsmarkedskommissionen, jf. De Økonomiske Råd (2011) og Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Sværere at finde beskæftigelse i en lavkonjunktur

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem, hvor eksempelvis dagpengeperioden forkortes i en højkonjunktur, eller genoptjeningskravet reduceres i en lavkonjunktur, kan begrundes med varierende muligheder for at finde beskæftigelse. Således var der betydeligt færre ledige stillinger i 2011, end der var under højkonjunktoren i perioden op til 2008, jf. figur II.6a i afsnit II.3. Da efterspørgslen på det korte sigt er afgørende for beskæftigelsen, betyder det i sig selv, at den enkelte ledige har mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Højt forsikringsniveau mindre skadeligt i lavkonjunktur

Muligheden for at modtage dagpenge under ledighed reducerer alt andet lige søgeintensiteten og mindsker dermed overgangsraten til beskæftigelse for de ledige, jf. diskussionen i afsnit II.2. Under en lavkonjunktur reducerer dagpengesystemet dog incitamentet til at finde beskæftigelse mindre end under en højkonjunktur, jf. bl.a. Schmiuder mfl. (2012). Dette er grundlæggende et effektivitetsargument for at lade dagpengesystemet være konjunkturafhængigt.

Øget velfærd fra relativt bedre dækning i lavkonjunktur

Argumentet for konjunkturafhængighed bygger grundlæggende på, at beskæftigelsen i en lavkonjunktur i højere grad er bestemt af antallet af ledige stillinger, dvs. efterspørgslen efter arbejdskraft, mens den i en højkonjunktur, hvor der er flere ubesatte stillinger, er mere afhængig af antallet af ledige og deres søgeintensitet, dvs. udbuddet af arbejdskraft. I en lavkonjunktur med mange jobsøgende pr. ledig stilling vil den enkelte jobsøgende derfor i højere grad end i en højkonjunktur reducere andre jobsøgendes muligheder for at komme i beskæftigelse. Dette betyder, at gevinsten ved høj søgeaktivitet er mindre i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur. En bedre forsikringsdækning i dagpengesystemet i lavkonjunktur og omvendt i højkonjunktur vil dermed samlet set bidrage til en bedre fordeling af søgeaktiviteten mellem høj- og lavkonjunktur, jf. Landais mfl. (2010).

Højere strukturel beskæftigelse ...

Med et konjunkturafhængigt dagpengesystem vil den ændrede søgeintensitet bidrage til at øge beskæftigelsen i højkonjunktur i forhold til under et system, hvor dagpengeperioden er konstant. Tilsvarende vil et konjunkturafhængigt system reducere overgangen fra ledighed til beskæftigelse i en lavkonjunktur. Set over både høj- og lavkonjunktur er

nettoeffekten positiv, således at den langsigtede strukturelle beskæftigelse vil stige, jf. Andersen og Svarer (2011).

... men også øget variation i ledighedsniveau

Et varierende dagpengesystem vil dog også tendere mod at øge udsvingene i beskæftigelse og ledighed. De stærkere incitamenter til at søge efter arbejde i højkonjunktoren vil tendere mod at sænke ledigheden, men vil samtidig reducere lønpresset for en given ledighed. Omvendt vil svækkelsen af incitamenterne til at søge i en lavkonjunktur trække i retning af at øge ledigheden, men samtidig reduceres det nedadgående pres på lønningerne, der ellers via forbedret konkurrenceevne ville kunne bidrage til en stigning i efterspørgslen. En effekt af den mere svingende ledighed vil imidlertid også være, at statens udgifter til ledighedsforsikring i form af dagpenge og kontanthjælp bliver mere varierende over konjunkturforløbet. Dette svarer til, at de automatiske stabilisatorer, der virker via de offentlige finanser, styrkes, hvilket kan bidrage til at holde hånden under økonomien i en lavkonjunktur.

Gennemsigtighed taler for regelstyret konjunkturafhængighed

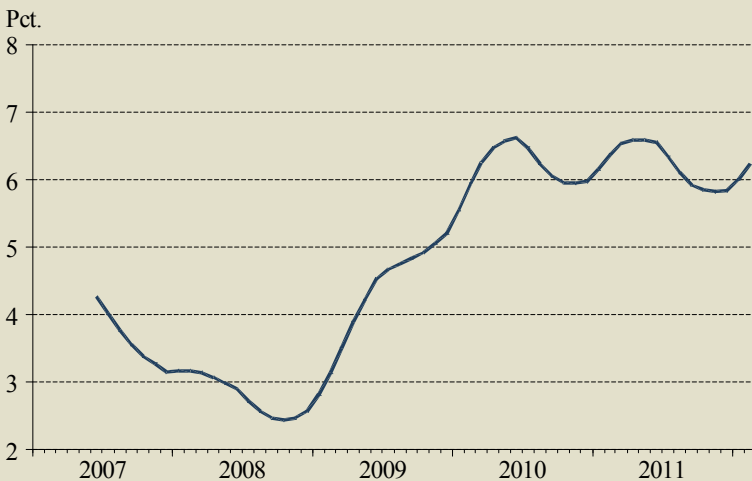
Ændringer i dagpengesystemet bidrager til usikkerhed, især hvis ændringerne sker diskretionært – også selvom begrundelsen herfor er at finde i konjunktursituationen. En forsikring er en langsigtet beslutning, hvor den enkelte typisk beslutter sig for forsikringen, når vedkommende er i beskæftigelse. Det er derfor vigtigt med sikkerhed og stabilitet om forventningerne til systemet. Alene usikkerheden om eksistensen og udformningen af systemet i fremtiden kan reducere attraktiviteten af systemet for den typiske borger. Dette taler for, at en konjunkturafhængighed i dagpengesystemet bør være styret af let gennemskelige og objektive regler frem for styret af diskretionære ændringer. Arbejds-markedskommissionen har tidligere foreslået en model, hvor dagpengeperiodens længde varierer med bruttoledigheden, jf. boks II.13.

Boks II.13 Arbejdsmarkedskommissionens forslag til konjunkturfhængighed i dagpengesystemet

Arbejdsmarkedskommissionen foreslog i 2009 en forkortelse af dagpengeperiodens længde fra fire til to år med mulighed for midlertidige forlængelser af dagpengeperioden med op til to gange $\frac{1}{2}$ år. Forlængelserne skulle træde i kraft, hvis bruttoledigheden når over tidligere fastsatte niveauer, hvor Arbejdsmarkedskommissionen opererede med bruttoledighedsniveauer på henholdsvis syv og ni pct. Den udløsende statistik for dagpengeperiodens forlængelse, bruttoledigheden, skulle opgøres som et løbende gennemsnit over seks måneder. Eventuelle forlængelser skulle opgøres hvert kvartal og skulle også kun have gyldighed i et kvartal ad gangen for ledige, som alternativt ville have opbrugt deres dagpengeperiode inden for tre måneder.

Inden for de seneste fem år ville bruttoledigheden med denne model ikke have givet anledning til en forlængelse af dagpengeperiodens længde, jf. figur A. Med en grænse på seks pct. ville der have været foretaget forlængelser i 2010 og 2011.

Figur A Bruttoledighed



Anm.: Det løbende gennemsnit er dannet over tidsperioderne t til $t-5$.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Diskretionære ændringer skaber forventninger

Gentagne diskretionære forlængelser af dagpengeperioden kan også skabe en forventning om fremtidige forlængelser, når ledigheden stiger. Dette vil trække i retning af at svække de lediges incitamenter til at søge beskæftigelse bredt og intensivt. Hvis dagpengeperioden imidlertid mod forvent-

ning ikke forlænges, vil dette føre til, at ledige mister deres dagpengereget, selvom deres forventninger grundlæggende var velbegrundede givet de tidligere ændringer i systemet.

Manglende vilje til stramninger taler for regler

De gennemførte konjunkturbetingede tiltag i forhold til dagpengesystemet – forlængelsen af dagpengeperioden med ½ år og den ekstraordinære indsats i forbindelse med Akutpakken – er eksempler på diskretionære lempelser af systemet. Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kræver, at der gennemføres stramninger, når økonomien er i fremgang, hvilket kan være svært i praksis. Også dette taler for en automatiseret regelbaseret konjunkturafhængighed.

II.8 Sammenfatning og anbefalinger

Aktiv arbejds-markedspolitik er dyr

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

En vigtig del af den samlede arbejds-markedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er en del af det danske arbejdsmarkedssystem, som bl.a. er kendetegnet ved fleksible regler for ansættelser og afskedigelser og relativt høje indkomsterstøttende ydelser ved ledighed. Systemet bidrager til, at det danske arbejdsmarked også i en international sammenhæng er meget dynamisk, hvor der uagtet den økonomiske situation er en stadig strøm af personer fra ledighed til beskæftigelse, svarende til mellem 6.500 og 25.000 personer pr. måned. Denne dynamik på arbejdsmarkedet er vigtig for at sikre en velfungerende økonomi, hvor arbejdskraften finder sin bedste anvendelse ud fra personlige kvalifikationer og erfaringer, samtidig med at virksom-

hederne kan finde kvalificeret arbejdskraft. Den aktive arbejdsmarkedspolitik bidrager til dette ved at opkvalificere, hjælpe og motivere de ledige til at komme i beskæftigelse.

Analyser på to niveauer:

Direkte effekter på de enkelte ledige

I kapitlet er effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på det danske arbejdsmarked belyst ved en gennemgang af relevante studier fra litteraturen samt ved to nye analyser. I en mikroanalyse ses der på de direkte effekter af forskellige aktiveringstiltag på ledighedslængden for de enkelte ledige. De lediges forøgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dog reducere andre lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Aktivering gennem løntilskudsordninger kan også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges. For at teste om effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik er robuste over for de mulige fortrængningseffekter, er der gennemført en analyse af, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirker bruttoledigheden på tværs af kommuner. Denne analyse kan tage højde for fortrængningseffekter både med hensyn til andre lediges overgang til beskæftigelse og med hensyn til allerede beskæftigede i ordinære jobs. I begge analyser skelnes der mellem perioden med højkonjunktur inden det økonomiske omslag i 2007/2008 og den efterfølgende periode med lavkonjunktur.

Effekter på bruttoledigheden på tværs af kommuner

Aktiv arbejdsmarkedspolitik reducerer bruttoledigheden

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

Virksomhedspraktik – samme effekt med mindre indsats

For de enkelte ledige tyder mikroanalysen på, at såvel virksomhedspraktik som privat ansættelse med løntilskud har positive effekter i højkonjunktoren, men ikke i lavkonjunktoren. I højkonjunktoren har virksomhedspraktik en lavere programeffekt end privat ansættelse med løntilskud, men har til gengæld også en betydelig lavere fastholdelses-effekt. Samlet set reducerer virksomhedspraktik derfor

ledighedslængden for de deltagende ledige omtrent ligeså kraftigt som ansættelse med løntilskud i en privat virksomhed. Med en mindre indsats fra både den ledige og den aktive arbejdsmarkedspolitik kan virksomhedspraktik således opnå en lignende effekt på den enkelte lediges beskæftigelsesmuligheder.

Effekt af privat løntilskud for den enkelte ledige ...

... men ikke i lavkonjunktur

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

Høj effekt af samtaler

Hyppige kontakter og samtaler med de ledige er de senere år kommet i fokus som et instrument til at hjælpe de ledige i beskæftigelse. Tidligere studier på baggrund af bl.a. eksplisitte forsøg i den aktive indsats har fundet positive effekter på de lediges beskæftigelsesmuligheder. Analysen af ledighedsniveauet præsenteret i kapitlet indikerer, at dette instrument i den aktive beskæftigelsesindsats faktisk slår igennem på et lavere bruttoledighedsniveau i kommunerne under en lavkonjunktur, mens der ikke kan findes en sådan effekt under højkonjunktur.

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

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

Nu positive resultater for vejledning og uddannelse ...

Tidligere studier har typisk fundet ingen eller negative effekter fra vejlednings- og uddannelsesforløb på de enkelte lediges beskæftigelse, men analyser i kapitlet finder en gunstig effekt af denne type instrument for de aktiverede

**... sandsynligvis
pga. motivations-
og matchingeffekt**

under en højkonjunktur samt positive effekter på ledighedsniveauet uanset konjunktursituationen. Forskellen i forhold til tidligere analyser skal blandt andet ses i lyset af, at de nærværende analyser omfatter en bredere gruppe af ledige, mens tidligere studier oftest kun har set på dagpengemodtagere, som typisk fik længerevarende forløb med en tilsvarende høj fastholdelseseffekt under aktiveringsforløbet. Vejlednings- og uddannelsesforløb kan også være blevet mere målrettet de grupper af ledige, der har gavn af det. En yderligere grund til den positive effekt af vejledning og uddannelse i den aggregerede analyse af ledighedsniveauet kan være motivationseffekten, som de fleste af de tidligere studier ikke tager højde for. Ligeledes kan vejledning og uddannelse bidrage til, at ledige finder bedre og mere langvarig beskæftigelse.

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

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

**Fokus bør være på
målrettede forløb**

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

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

**... og sandsynligvis
pga. motivations-
effekten**

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

**Indsats bør sigte på
samtaler og korte
afklarende
aktiveringsforløb**

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

**Jobkonsulenter
bør hjælpe
virksomheder med
at finde passende
ledige**

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

**Vigtigt med
empiriske
effekt målinger**

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

konjunkturforløbet. Formandskabet bakker derfor op om principperne for den indsats, som lægges i evidenssikringen af den danske aktive arbejdsmarkedspolitik.

Effekter af uddannelsesaktivering bør undersøges nærmere

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

Den aktive indsats for ressourcetsvage ledige

Skiftende roller for den aktive arbejdsmarkedspolitik

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

Forhindre marginalisering og social eksklusion

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

Indsats for ressourcetsvage ledige bør være virksomhedsrettet

Tidligere danske studier peger især på virksomhedsrettede tilbud som gavnlige for bl.a. ressourcetsvage kontanthjælpsmodtagere. Egne analyser præsenteret i kapitlet bekræfter dette og finder, at det i en lavkonjunktur især er

virksomhedspraktik, som øger beskæftigelsesmulighederne for kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier 2 og 3 samt for ledige under 30 år. Indsatsen for de resourcesvage ledige bør derfor i højere grad drejes mod virksomhedsrettede tilbud. Virksomhedernes incitament til at oprette pladser bør øges tilsvarende.

Staten, kommunerne og refusionssystemet

Kommunalt ansvar for den aktive beskæftigelsesindsats

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

Ingen sporbar forskel på kommunal og statslig styring

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

Refusion bør aftage med tiden på offentlig forsørgelse

Trods et kommunalt ansvar for beskæftigelsesindsatsen over for de ledige er et statslig bidrag nødvendigt for at kunne udligne variationer i de ledighedsbaserede udgifter hen over konjunkturforløbet. Gennem bloktilskud og refusionsordningen kan staten påvirke kommunernes incitament til beskæftigelsespolitikken. Det gældende refusionssystem med højere refusion ved aktivering og differentierede refusionssatser ved forskellige ydelser kan dog lede til, at ledige i højere grad aktiveres og flyttes rundt mellem ydelserne (for at opnå højst mulig refusion), end det tjener deres overgang til beskæftigelse. Regeringen har tilkendegivet et

snarligt udspil til en omlægning af refusionssystemet med henblik på, at refusionssatsen gradvist aftrappes med den enkelte borgers varighed på offentlig forsørgelse. Formandskabet finder, at den annoncerede omlægning af refusionssystemet er fornuftig. Et system som det foreslåede, hvor kommunernes refusion falder med tiden, den enkelte person er på offentlig forsørgelse uanset den modtagne ydelse eller aktiveringsstatus, kan øge jobcentrenes fokus på det ultimative mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik, nemlig at få folk i beskæftigelse.

Dagpengereform

Dagpenge som midlertidig indkomst på vej til beskæftigelse

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

Dagpengesystemet er en forsikringsordning

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

Dagpengereform øger den strukturelle beskæftigelse

Reduktionen af dagpengeperiodens længde til to år samt forlængelsen af genoptjeningskravet vil på lang sigt reducere den strukturelle ledighed i Danmark, da den kortere dagpengeperiode tidligere i ledighedsforløbet øger de lediges tilskyndelse til at søge aktivt mod beskæftigelse. Reformen forventes at medføre en langsigtet forøgelse af beskæftigelsen på omkring 13.000 personer og en permanent forbedring af den offentlige økonomi på ca. 4½ mia. kr. årligt. Beskæftigelsesændringen vil dække over et større

fald i antallet af dagpengemodtagere og en vis stigning i antallet af personer, der modtager kontanthjælp eller bliver selvforsørgende, hvis deres økonomiske situation ikke gør dem berettigede til kontanthjælp.

Flere vil opbruge dagpenge i nyt system

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

Reform kan reducere den opgjorte arbejdsstyrke

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

Øget indsats for ekstra ledige

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

Ekstra indsats må ikke ske på bekostning af svagere ledige

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

deres dagpengeret i forbindelse med ændringen af dagpengesystemet.

Reform er afvejning mellem effektivitet og fordeling

Forkortelsen af dagpengeperioden medfører en højere strukturel beskæftigelse og forbedrer de offentlige finanser. Samtidig indebærer ændringen, at et større antal ledige end i dag mister deres ret til dagpenge. Erfaringer viser tydeligt, at mange dagpengemodtagere formår at komme i beskæftigelse mod dagpengeperiodens slutning eller lige efter dagpengeperiodens ophør, men det vil ikke gælde alle. En stillingtagen til reformens afkortning af dagpengeperioden og stramningen af genoptjeningskravet må derfor hvile på en politisk afvejning mellem en øget effektivitet i økonomien og en mere ligelig fordeling af indkomster mellem beskæftigede og ledige borgere. Denne afvejning er grundlæggende politisk, men skulle den føre til et ønske om et mere lempeligt system, vil det være nødvendigt at anvise alternative tiltag til styrkelse af de offentlige finanser. Disse tiltag vil kunne have tilsvarende negative fordelings effekter.

Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet anbefales

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

Velfærdsgevinst ved konjunkturafhængighed

Samlet set vil et system, hvor dagpengeperioden er relativt lang i lavkonjunkturer og relativt kort i højkonjunkturer, skabe mere velfærd og en højere strukturel beskæftigelse end et system med en konstant gennemsnitlig dagpengeperiode. En længere dagpengeperiode under lavkonjunkturer

vil svække de lediges incitament til at søge beskæftigelse i denne fase. Derimod vil en kortere dagpengeperiode i højkonjunkturer styrke tilskyndelsen til at søge job. Det samfundsøkonomiske tab ved relativt lavere jobsøgning i lavkonjunkturer, hvor der ikke er ligeså mange job at få, er dog mindre end den samfundsøkonomiske gevinst ved ekstra jobsøgning i højkonjunkturer, hvor det er relativt let at finde job og økonomien har brug for flere hænder.

Øget variation i ledighedsniveau

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

Konjunkturafhængigt dagpengesystem bør være regelstyret ...

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

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

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

Litteratur

Abbring, J.H. og G. van den Berg (2003): The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71 (5), s. 1491-1517.

Acemoglu, D. og R. Shimer (1999): Efficient Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 107 (5), s. 893-928.

Albæk, K. og H. Hansen (2004): The Rise in Danish Unemployment: Reallocation or Mismatch? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66 (4), s. 515-536.

Andersen, T.M. og M. Svarer (2009): Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Baggrundsrapport til Arbejdsmarkedskommissionen.

Andersen, T.M. og M. Svarer (2011): State Dependent Unemployment Benefits. *Journal of Risk and Insurance*, 78 (2), s. 325-344.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og DJØF (2012): Jobskabelse og jobnedlæggelse under krisen - fokus på små og mellemstore virksomheder.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009): Velfærd kræver arbejde.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998): 3. fase af arbejdsmarkedsreformen - hvad sker der?

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999): Justering af arbejdsmarkedsreformen - hvad sker der?

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): Kvantitativ evaluering af jobcentrenes resultater og indsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): Ny matchmodel - hvorfor og hvordan?

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012): De fleste finder job eller får anden offentlig forsøgelse, når de falder ud af dagpengeperioden.

Blanchard, O.J. og P. Diamond (1989): The Beveridge Curve. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1989 (1), s. 1-76.

Bolvig, I., P. Jensen og M. Rosholm (2003): The Employment Effects of Active Social Policy. IZA Discussion Paper No. 736. Institute for the Study of Labor.

Chiu, W.H. og E. Karni (1998): Endogenous Adverse Selection and Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 106 (4), s. 806-827.

Christensen, R. og R.H. Jacobsen (2009): Analyse af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse for forsikrede ledige. Centre for Economic and Business Research.

de Luna, X., A. Forslund og L. Liljeberg (2008): Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04. IFAU rapport 2008:1. Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.

De Økonomiske Råd (2011): Dansk Økonomi, efterår 2011.

Det Økonomiske Råd (2001): Dansk Økonomi, efterår 2001.

Det Økonomiske Råd (2007): Dansk Økonomi, forår 2007.

Diamond, P.A. (1981): Mobility Costs, Frictional Unemployment, and Efficiency. *Journal of Political Economy*, 89 (4), s. 798-812.

Dockery, M. og T. Stromback (2004): An Evaluation of a Parenting Payment Intervention Program. *Australian Journal of Social Issues*, 39 (4), s. 431-442.

Finansministeriet (2010a): Danmarks Konvergensprogram 2009. Regeringen.

Finansministeriet (2010b): *Økonomisk Redegørelse, august 2010*.

Finansministeriet (2011): *Aftale om finansloven 2012*.

Forslund, A., P. Fredriksson og J. Vikström (2011): What Active Labour Market Policy Works in a Recession? Working Paper 2011:2. Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Gautier, P., P. Muller, B. van der Klauw, M. Rosholm og M. Svarer (2012): Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance. IZA DP No.6748. Institute for the Study of Labor.

Graversen, B.K. og P. Jensen (2010): A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 112 (3), s. 546-569.

Gregg, P. og B. Petrongolo (2005): Stock-low Matching and the Performance of the Labor Market. *European Economic Review*, 49 (8), s. 1987-2011.

Hägglund, P. (2006): Are there Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? Evidence from Three Randomized Experiments. Working Paper 2006:2. Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Hägglund, P. (2009): Experimental Evidence from Intensified Placement Efforts among Unemployed in

Sweden. Working Paper 2009:16. Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Hofmann, B., G. Krug, F. Sowa, S. Theuer og K. Wolf (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer - Analysen auf Basis eines Modellprojektes. *Zeitschrift für Evaluation*, 11 (1), s. 7-38.

Højbjerg, A. (2012): Konsekvenser af en kortere dagpengeperiode. Kraka.

Jespersen, S., J.R. Munch og L. Skipper (2008): Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes. *Labour Economics*, 15 (5), s. 859-884.

Jobindex og Danske Bank (2008): Dansk Jobindex, 14.11.2008.

Kreiner, C.T. og T. Tranæs (2005): Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 107 (3), s. 459-474.

Landais, C., P. Michailat og E. Saez (2010): Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle. NBER Working Paper Series 16526. National Bureau of Economic Research.

Larsen, M. og K. Langager (1998): Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet - Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III. Socialforskningsinstituttet.

Lechner, M. og C. Wunsch (2009a): Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High? *Journal of Labor Economics*, 27 (4), s. 653-692.

Lechner, M. og C. Wunsch (2009b): Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to Take Off. *Economics of Transition*, 17 (4), s. 661-702.

LO (2011): *Zoom på Arbejdsmarkedet - Del 1*. Landsorganisationen i Danmark.

McGuinness, S., P.J. O'Connell og E. Kelly (2011): One Dummy Won't Get it: The Impact of Training Programme Type and Duration on the Employment Chances of the Unemployed in Ireland. ESRI Working Paper 410. Economic and Social Research Institute.

McVicar, D. (2008): Job Search Monitoring Intensity, Unemployment Exit and Job Entry: Quasi-experimental Evidence from the UK. *Labour Economics*, 15 (6), s. 1451-1468.

Nordlund, M. (2011): What works best when? The Role of Active Labour Market Policy Programmes in Different Business Cycles. *International Journal of Social Welfare*, 20 (1), s. 43-54.

OECD (2009): *OECD Employment Outlook - Tackling the Jobs Crisis*.

Pedersen, J.M., M. Rosholm og M. Svarer (2012): Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation.

Pissarides, C.A. (1994): Search Unemployment with On-the-job Search. *The Review of Economic Studies*, 61 (3), s. 457-475.

Richardson, K. og G. van den Berg (2012): Duration Dependence versus Unobserved Heterogeneity in Treatment Effects: Swedish Labor Market Training and the Transition Rate to Employment. *Journal of Applied Econometrics* (forthcoming).

Rosholm, M. og M. Svarer (2009a): Kvantitativ evaluering af Alle i gang. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, M. og M. Svarer (2009b): Kvantitativ evaluering af Hurtig i gang 2. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, M. og M. Svarer (2010): Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet. Slotsholm.

Rosholm, M. og M. Svarer (2011): Effekten af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkeds-politik.

Schmieder, J.F., T.M. von Wachter og S. Bender (2012): The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over Twenty Years. *Quarterly Journal of Economics* (forthcoming).

Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. Anvendt KommunalForskning.

Sørensen, P.B. (2010): Nedturen i Dansk Økonomi: Hvor meget var selvforskyldt? *Samfundsøkonomen*.

van den Berg, G., L. Kjærsgaard og M. Rosholm (2012): To Meet or Not to Meet (Your Caseworker) - That is the Question. IZA DP No. 6476. Institute for the Study of Labor.

Vilhof, L., P. Karsen, A.B. Agersund, B. Meldal, and D. Chéhadé (2012): Sociale Ydelser 2012, Forsikring & Pension.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Aftale om kommunernes økonomi 2013. Regeringen.

Bilag II.1 Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken 1994-2012

1994: Arbejdsmarkedsreformens første fase

- Dagpengeperioden reduceres fra i praksis ubegrænset længde til syv år inkl. ret og pligt til aktivering efter fire år
- Fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Aktiveringen skal forbedre de lediges kvalifikationer og regnes nu som en del af ydelsesperioden (modsat tidligere, hvor dagpengemodtagere genoptjente retten til dagpenge under aktiveringen)
- Særregler for 50-59-årige om forlænget dagpengetil indtil efterløn

1996: Arbejdsmarkedsreformens anden fase

- Dagpengeperioden reduceres til fem år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
- Ret og pligt til aktivering efter to år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
- Ledige under 25 år uden kompetencegivende uddannelse får ret og pligt til aktivering efter seks måneder
- Halvering af dagpengesats for unge under 25 år

1999: Arbejdsmarkedsreformens tredje fase

- Dagpengeperioden reduceres til fire år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
- Ret og pligt til aktivering efter et år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
- De ledige skal være aktiverede i mindst 75 pct. af perioden med ret og pligt til aktivering
- Alle unge under 25 år skal aktiveres efter ½ år
- Afvikling af særregler for 50-54-årige

2003: Flere i arbejde

- Ret og pligt til aktivering efter seks måneder for dagpengemodtagere under 30 år
- Krav om 75 pct. aktivering afskaffes
- Samtaler hver tredje måned

2006: Ny chance til alle

- Krav om 300 timers beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder indføres for kontanthjælpsmodtagere med ægtefælle på kontanthjælp

2007: Strukturreformen

- Oprettelse af beskæftigelsesregionerne

2007: Velfærdsforliget

- Intensiv aktivering af dagpengemodtagere efter 2½ års ledighed
- Ret og pligt til aktivering efter ni måneders ledighed for ledige over 30 år
- Ophævelse af særregler for ældre samt indførelse af seniorjob
- Indeksering af tilbagetrækningsalderen i forhold til befolkningens forventede levetid

2008: Aftale om jobplan og handlingsplan om sygefravær

- Stramning af reglerne om supplerende dagpenge
- Voksenlærlingeordningen udvides og målrettes
- Mulighed for at give aktivering til alle sygemeldte

2009: Afbureaukratisering, enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem og ungepakken

- Beskæftigelseskrav til kontanthjælpsmodtagere udvides til 450 timer

- Afbureaukratisering via forenkling af regler om aktivering af unge, sanktionsregler for kontanthjælpsmodtagere samt målretning af aktiveringsindsatsen
- Et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem: Alle statslige opgaver i jobcentre overføres til kommunerne, der skal medfinansiere udgifterne til dagpenge og aktivering for at sikre hensigtsmæssige incitamer. Beskæftigelsesregionernes opgaver udvides
- Ungepakken: Straksaktivering for 18-19-årige kontant- og dagpengemodtagere. Aktiveringstidspunktet fremrykkes fra seks til tre måneders ledighed for alle under 30 år. Pålæg om uddannelse på ordinære vilkår for alle under 25 år uden kompetencegivende uddannelse. Alle under 30 år skal have første samtale i jobcentret senest efter en måneds ledighed
- Aktiveringstilbud skal målrettes mod områder med gode beskæftigelsesmuligheder

2010: Ny matchmodel, Genopretningspakken, nyt refusionssystem

- Ny matchmodel: Fra fem til tre matchkategorier, som kan anvendes på alle jobcenterets målgrupper
- Dagpengeperioden forkortes fra fire til to år
- Kravet til genoptjening af dagpengereetten hæves fra 26 til 52 ugers beskæftigelse inden for tre år
- Loft over fradrag til fagforeninger på 3.000 pr. år
- Beskæftigelseskravet til optjening af sygedagpenge øges fra 13 til 26 uger
- Fokus på langtidsledighed: Flere læse-, skrive- og regnekurser, virksomhedsrettet aktivering og mere kontakt til de langtidsledige
- Særlig indsats for syge: Fokus på virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse samt gradvis tilbagevenden til arbejdsmarkedet
- Nyt refusionssystem: Harmonisering og generel reduktion af refusionssatserne for både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere mv., 50 pct. refusion af forsørgelsesudgiften for dagpengemodtagere i perioder med virksomhedsrettet aktivering eller ordinær uddannelse, 30 pct. refusion for øvrig vejledning og

opkvalificering og seks ugers selvvalgt uddannelse og passiv forsørgelse

2011: Tilbagetrækningsreform, Ambitioner om mere, Styrket indsats over for unge

- Beskæftigelseskrav til gifte kontanthjælpsmodtagere udvides til 450 timer
- Forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen (fremrykning af Velfærdsaftalen)
- En treårig efterlønsordning – gradvis øget efterlønsalder kombineret med højere efterlønsats. Fuldt implementeret i 2023
- Indførelse af seniorførtidspension for personer med mindre end fem år til folkepensionsalderen
- Ingen pligt til aktivering, hvis den ledige starter job, går på barsel, efterløn eller pension inden for seks uger
- Introduktionsjob til modtagere af starthjælp og introduktionsydelse
- Privat løntilskud fra første ledighedsdag til indvandrere fra ikke-vestlige lande
- Styrket indsats over for unge. Alle kan få opkvalificeringsjob – uanset uddannelse

2012: Aftale om finanslov 2012, aftale om kommunernes økonomi 2013

- Kontanthjælpsloft, starthjælp og introduktionsydelse afskaffes
- Afskaffelse af beskæftigelseskrav til gifte kontanthjælpsmodtagere
- Midlertidig forlængelse af dagpengeperioden med op til 26 uger
- Aftale om kommunaløkonomien 2013 – suspension af sanktioner

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998), Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999), Larsen og Langager (1998), Finansministeriet (2010b), LO (2011), Finansministeriet (2011), Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012).

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Finansministeriet
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
3F
Akademikernes Centralorganisation
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrug & Fødevarer
Dansk Erhverv
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Birgitte Sloth
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler i store træk formandskabets vurdering af den økonomiske situation i såvel Danmark som resten af Europa. Situationen er præget af betydelig usikkerhed og manglende tillid.

Der er næppe tvivl om, at 2012 bliver et vækstmæssigt dårligt år, primært fordi 1. halvår har været meget afdæmpet. 2. halvår kan se bedre ud. Den økonomiske politik understøtter den private efterspørgsel herhjemme, og eksporten har overrasket positivt. Dertil kommer, at de offentlige budgetter rummer en del plads for øget forbrug i 2. halvår. Med den usikkerhed, der både ligger i de foreløbige nationalregnskaber og i udsigterne for 2. halvår kan den samlede vækst derfor godt blive lidt større, end formandskabets prognose peger på.

I 2013 er der udsigt til en vis – om end moderat – fremgang. Det skal blandt andet ses i lyset af de mange initiativer til at stimulere økonomien – fremrykningen af offentlige investeringer, udbetaling af efterlønsbidrag, skattereform, afskrivningsvindue mv.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er enig i, at vi står i en situation med betydelig ledig produktionskapacitet i virksomhederne, og at vi står over for en langtrukken genopretning af økonomien. Formandskabet har et noget mere pessimistisk syn på udviklingen i ledigheden, som skønnes at stige til 175.000 personer næste år. Det forekommer højt, da ledigheden siden 2009 har ligget nogenlunde stabilt på omkring 160.000 personer til trods for, at vi har været inde i en periode med lav vækst.

For så vidt angår den økonomiske politik understreger formandskabet vigtigheden af at konsolidere de offentlige finanser og overholde EU-henstillingen. Formuleringerne i rapporten kan dog give anledning til flere fortolkninger, da de planlagte stramninger næste år både betegnes som ”ikke hensigtsmæssige” ud fra en isoleret konjunkturmæssig betragtning og som ”at være nødvendige” for at sikre tilliden til dansk økonomi. Det kunne have fremgået tydeligere af rapporten, at det er en bunden opgave at overholde EU-henstillingen og bevare tilliden til den økonomiske politik.

Økonomi- og Indenrigsministeriet deler i det store hele formandskabets vurdering af udviklingen i de offentlige finanser. Med hensyn til provenuet fra fremrykket beskatning af kapitalpensioner er dette ganske rigtigt underlagt betydelig usikkerhed. Formandskabet anfører, at et meget stort provenu kan føre til en mindre disciplineret finanspolitik. Denne situation var aftaleparterne bag skattereformen opmærksomme på at undgå, hvilket fremgår af aftalen. Det betyder, at et eventuelt større provenu

end forudsat alene skal anvendes til at afdrage på den offentlige gæld. Det skal netop sikre, at den finanspolitiske holdbarhed ikke forringes.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil gerne takke formandskabet for endnu en grundig analyse af arbejdsmarkedet. Det er et tema, hvor der til stadighed er behov for stor bevågenhed.

Det fremgår klart af rapporten, at forkortelsen af dagpengeperioden og forlængelsen af genoptjeningskravet indebærer en langsigtet, mærkbar forbedring af beskæftigelsen og af de offentlige finanser. Analyserne viser også, at det danske arbejdsmarked fortsat er meget dynamisk. Trods de senere års lavkonjunktur bliver der stadig skabt mange nye job. Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse er lige så høj i dag som i 2005-06.

I første halvdel af 2013 står vi i den ekstraordinære situation, at flere ledige end normalt er i risiko for at opbruge dagpengeretten. Det skyldes indfasningen af den forkortede dagpengeperiode. Regeringen har på den baggrund sammen med private og kommunale arbejdsgivere iværksat en ekstraordinær, midlertidig indsats målrettet denne afgrænsede gruppe af ledige.

Formandskabet har med sit forslag om en konjunkturafhængig dagpengeperiode givet et indspil til debatten om dagpengesystemets fremtidige indretning. Der bliver i rapporten ikke fremlagt en konkret model for, hvordan systemet skulle se ud, herunder hvordan perioder skal op- og nedreguleres, samt de praktiske, økonomiske og politiske udfordringer i den forbindelse. Der er en række aspekter, der skal undersøges nærmere for at afklare, hvordan et sådant system vil virke i praksis, herunder hvordan det indrettes, så det ikke bliver strukturforværende.

Økonomi- og Indenrigsministeriet hæfter sig dog ved, at formandskabet ikke finder det givet, at det aktuelle ledighedsniveau skulle udløse en forlængelse af dagpengeperioden. Den model, som Arbejdsmarkedskommissionen fremlagde, ville heller ikke føre til en forlængelse med det nuværende ledighedsniveau. Som formandskabet anfører, så vil dagpengeperioden i et sådant system også skulle være kortere end to år i en højkonjunktur, hvis omlægningen skal være neutral for de offentlige finanser.

Formandskabet gennemgår de senere års udvikling i fordelingen af ansvaret for beskæftigelsesindsatsen og for de statslige refusioner til kommunerne. I den forbindelse peger formandskabet på de – ikke ukendte – udfordringer med at udforme et refusionssystem, der giver incitament til den mest hensigtsmæssige indsats. Formandskabet peger på et alternativ, hvor refusionen ikke afhænger af ydelse og valg

af indsats, men af, hvor længe den pågældende borger har modtaget offentlige ydelser.

Regeringen vil se på refusionssatserne på hele ydelsesområdet på én gang og komme med et samlet udspil på den baggrund.

Finansministeriet

DØR's konjunkturvurdering er baseret på en forventning om begyndende fremgang i dansk økonomi i løbet af det næste års tid, og DØR venter således en beskeden vækst på 0,2 pct. i år efterfulgt af vækst på 1,6 pct. i 2013 og 1,8 pct. i 2014. Det er lagt til grund for prognosen, at tilliden til de offentlige finanser i de mest udsatte EU-lande langsomt genoprettes i takt med gennemførelsen af finanspolitiske stramninger og strukturreformer samt tiltag fra EU og ECB.

DØR's konjunkturvurdering indebærer et lavere skøn for væksten i år end skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, august 2012, mens væksten i 2013 er omtrent på linje med skønnet i *Økonomisk Redegørelse*. Det lavere væksts skøn for i år skal navnlig ses i sammenhæng med DØR's forventning om, at det offentlige forbrug bliver lavere end budgetteret. Det indebærer isoleret set lavere vækst i 2012 og højere vækst i 2013.

På baggrund af de finanspolitiske forudsætninger vurderer Formandskabet, at Danmark efterlever EU-henstillingen om en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013 og en nedbringelse af det faktiske offentlige underskud til under 3 pct. af BNP.

Finansministeriet er enig i, at overholdelsen af EU-henstillingen er med til at fastholde troværdigheden om den økonomiske politik. Det er vigtigt i den nuværende situation, at der er tillid til dansk økonomi på de finansielle markeder, og at det lave renteniveau, som bidrager til at understøtte aktivitetsniveauet, kan fastholdes.

Formandskabet vurderer således også, at en relativt stram finanspolitik i årene 2011-13 er nødvendig i lyset af hensynet til at fastholde tilliden og efterleve EU-henstillingen. Vurderet på baggrund af konjunkturudsigterne *alene* mener Formandskabet ikke, at den planlagte finanspolitiske stramning i 2013 er hensigtsmæssig. Det skal ses i lyset af, at den planlagte finanspolitik i disse år netop afspejler en balancering af hensynet til at skabe vækst og samtidig sikre en konsolidering af den offentlige økonomi.

Finanspolitikken i 2013 skal desuden ses i lyset af, at en række øvrige tiltag bidrager til at understøtte vækst og beskæftigelse uden at svække de offentlige finanser. Til-

tagene omfatter blandt andet øgede klimainvesteringer samt renovering af almennyttigt boligbyggeri i regi af Landsbyggefonden. Den samlede finanspolitik i 2012 og 2013 inkl. øvrige tiltag skønnes i *Økonomisk Redegørelse*, august 2012 at indebære en beskæftigelseseffekt på ca. 10.500 personer i 2012 og 11.500 personer i 2013.

Herudover gør skattereformen med fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen det muligt at føre en mere ekspansiv finanspolitik i 2013, samtidig med at investeringsvinduet lægger en del af stimulansen af økonomien over på de private erhvervsinvesteringer. DØR finder begge disse tiltag for hensigtsmæssige.

DØR forudsætter på nuværende tidspunkt, at finanspolitikken vil bidrage til at reducere væksten med ½ pct.-point i 2014. Finanspolitikken for 2014 vil blive fastlagt i forbindelse med finanslovsforslaget for 2014 i august 2013. I lyset af risikoen for at de svage konjunkturer fortsætter ind i 2014 vurderer Formandskabet, at ekspansive finanspolitiske tiltag kan blive relevante i 2014. Usikkerheden om konjunkturudviklingen understreger ifølge DØR behovet for at fastholde sunde offentlige finanser, så der fremadrettet vil være et vist handlerum i finanspolitikken inden for de finanspolitiske rammer af Budgetloven.

Konjunkturafhængig dagpengeperiode

Formandskabet anbefaler ikke en yderligere, midlertidig forlængelse af dagpengeperioden. Formandskabet peger i lighed med Arbejdsmarkedskommissionen på, at det kan være hensigtsmæssigt med en konjunkturafhængig dagpengeperiode.

Det bemærkes, at den aktuelle konjunktursituation ikke synes at begrunde en ekstraordinær lang dagpengeperiode. Formandskabet forholder sig imidlertid ikke til en række af de udfordringer, der i praksis vil være forbundet med implementering af en konjunkturafhængig dagpengeperiode. Fx kan det i praksis være vanskeligt at finde en oplagt indikator for at forlænge eller forkorte ydelsesperioden, da beskæftigelse og ledighed reagerer med forsinkelse i forhold til konjunkturændringer og en række troværdige konjunkturindikatorer først er tilgængelige med en betydelig forsinkelse. Benyttes eksempelvis bruttoledigheden som indikator er der en risiko for, at opstramninger og lempelser indtræder forsinket og i nogle tilfælde måske efter, at konjunkturerne er skiftet. Den optimale tærskelværdi for lempelser og opstramninger vil desuden ikke være konstant over tid, men afhænge af eksempelvis niveauet for den strukturelle ledighed.

Mellemløst fremskrivning og reformer

DØR forventer som nævnt en fortsat gradvis genopretning af dansk økonomi efter 2013, og skønner en vækst på henholdsvis 1¼ pct. i 2014 og 2¼ pct. i 2015 og fortsat genopretning i årene efter, så konjunktursituationen er normaliseret i 2018. BNP-

skønnene for årene efter 2013 er overordnet på linje med vurderingen i den mellemfristede fremskrivning i *Danmark i arbejde* (maj 2012).

I rapporten præsenterer DØR en mellemfristet fremskrivning, der indregner hovedelementer i forsommerens skattereform og reformen af førtidspension og fleksjob. I fremskrivningen skønnes et overskud på de offentlige finanser på 7 mia. kr. (0,4 pct. af BNP) i 2020, og de offentlige finanser skønnes at være holdbare svarende til en holdbarhedsindikator på 0,0 pct. af BNP. I fremskrivningen er der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,9 pct. om året i 2014-20.

DØR's fremskrivning giver anledning til en bedre strukturel offentlig saldo i 2020 end i Finansministeriets fremskrivning, der ligger til grund for 2020-planen *Danmark i arbejde*.

Forskellen kan blandt andet henføres til, at DØR skønner en større stigning i beskæftigelsen og arbejdsstyrken frem mod 2020. Finansministeriet kender ikke den nærmere baggrund for DØR's skøn, som blandt andet indebærer, at den strukturelle beskæftigelse stiger næsten lige så hurtigt fra 2009 til 2013 som i perioden 2014-20, hvor tilbagetrækningsreformen begynder at virke. Finansministeriet foreslår, at der sættes et arbejde i gang på teknisk niveau, der kan bidrage til at afdække forskellen i fremskrivningerne af navnlig den strukturelle beskæftigelse frem mod 2020.

Formandskabet konkluderer på baggrund af fremskrivningen, at der ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser. DØR noterer dog også videre, at holdbarheden af de offentlige finanser ikke i sig selv sikrer et højt velfærdsniveau, og at reformer, der sigter mod at øge velfærden og effektiviteten i samfundet, derfor er lige så relevante, som de altid har været.

DØR anbefaler, at de mellemfristede målsætninger for finanspolitikken skal strammes, så det modsvarer effekten af fremrykningen af kapitalpensionsbeskatningen på den strukturelle saldo i 2020. DØR skønner, at fremrykningen forbedrer den offentlige saldo med knap 4 mia. kr. 2020, og anbefaler at kravet i 2020-planen forøges tilsvarende. Finansministeriet kender ikke den præcise baggrund for DØR's tal for den samlede virkning af skattereformen, der tilsyneladende skønnes at styrke den primære saldo med knap 4 mia. kr. ekskl. EU-besparselsen. Efter Finansministeriets vurdering medfører skatteaftalen samlet set en forbedring af struktursaldoen på ca. 1 mia. kr. i 2020 (når besparelsen på EU-bidraget realiseres og råderummet til offentligt forbrug ekskl. forsvar øges med 2,7 mia. kr.). Finansministeriet er enig i, at denne forbedring i 2020 er af midlertidig karakter. Anvendelsen af råderummet fra skattereformen er derfor tilrettelagt således, at den samlede holdbarhedsvirkning af reformen er neutral.

I forhold til den aftalte skattereform vurderer DØR, at usikkerheden om størrelsen af de dynamiske virkninger kan risikere at medføre en varig ufinansieret stigning i de offentlige udgifter. Det må dog vurderes, at risikoen går i begge retninger, og at de dynamiske virkninger også kan vise sig at være større end skønnet, jf. at DØR i efterårsrapporten 2011 skønner større selvfinansierungsgrader af marginalskattelettelser end Finansministeriet. Risikoen for ufinansierede udgiftsstigninger begrænses i praksis desuden af Budgetloven, der indeholder et krav om maksimale strukturelle underskud på ½ pct. af BNP om året.

I Regeringens 2020-plan er det målsætningen at sikre samlet finansiering af nye initiativer for 22 mia. kr. i 2020. I forsommeren blev der indgået en skatteaftale og en reform af førtidspension og fleksjob. Regeringen lægger op til at gennemføre yderligere reformer af blandt andet kontanthjælp, tidligere færdiggørelse af uddannelse, sygedagpenge, international rekruttering mv. og gennemføre moderniserings tiltag i den offentlige sektor, der kan frigøre ressourcer til at forbedre den offentlige velfærd.

DØRs mål for strukturel saldo

DØR er ved at udvikle en ny metode til beregning af den strukturelle saldo baseret på en disaggregeret tilgang, hvor der beregnes et strukturelt niveau for alle udgifts- og indtægtsposter hver for sig. På det nuværende stade vurderes DØR's beregning af den strukturelle saldo ikke at give anledning til retvisende resultater, primært fordi de strukturelle skatteindtægter implicit baseres på et strukturelt privat lønniveau, der er væsentligt under det faktiske, samtidig med at det antages, at offentlige lønninger pr. definition er strukturelle. I forhold til historiske erfaringer fører denne kombination af implicite og eksplicite antagelser til, at de private strukturelle lønninger afviger markant fra det strukturelle niveau for offentlige lønninger og overførselsindkomster, som indgår i beregningen af de strukturelle udgifter. Der udestår efter Finansministeriets opfattelse forsat et betydeligt udviklings- og aftestningsarbejde, inden det nye mål kan anvendes som supplement til Finansministeriets mål, der ifølge Budgetloven ligger til grund for vurderingen af lovens krav om, at den strukturelle offentlige saldo maksimalt må udvise et underskud på 0,5 pct. af BNP.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Formandskabet bidrager med nye effektstudier af den aktive arbejdsmarkedspolitik, der belyser forskellene på effekterne af aktivering i perioder med henholdsvis lav- og højkonjunktur. Endvidere analyseres effekterne af aktivering både for de enkelte ledige og for den samlede ledighed. Det er værd at bemærke, at den aktive indsats, på trods af begrænsede programeffekter i lavkonjunkturer, bidrager til lavere ledighed. Det skyldes givetvis, at motivations- og sorteringseffekten spiller en betydelig rolle for effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Den markante effekt af samtaler er bemærkelsesværdig, og anbefalingen af øget brug af samtaler i den aktuelle konjunktursituation er i tråd indholdet i *Akutpakken* for ledige, der er i risiko for at opbruge dagpengereetten.

I lyset af rapportens konklusioner om varierende effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik på tværs af perioder med lav- og højkonjunkturer ville det have været interessant, hvis formandskabet havde belyst mulige konjunkturafhængige justeringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Kommunale organisationer

Nødvendigt at fastholde reformsporet

KL er bekymret for de dystre vækstudsigter for dansk økonomi, der tegner sig i vismandsrapporten. Væksten er historisk lav og lavere end i de økonomier, som vi typisk sammenligner os med. Det skal der laves om på, hvis vi fremover vil være et af verdens rigeste lande og sikre velfærd af høj international standard.

Rapporten viser ligeledes, at når man sætter det lange lys på, så balancerer de offentlige finanser ikke, men udfordringerne vurderes at være håndterbare. KL synes, at det er ærgerligt, at vismændene ikke peger på løsninger i forhold til reformer, der kan medvirke til at få gang i væksten og øge arbejdsudbuddet, men i stedet vurderer, at der ikke er noget akut reformbehov.

KL mener, at de dystre fremskrivninger tydeliggør et reelt reformbehov, så vi kan få gang i væksten, øge arbejdsudbuddet og styrke konkurrenceevnen. Ellers vil dansk økonomi fortsat opleve en historisk lav vækst og stille og roligt ryge ned af rangstigen i den økonomiske superliga.

Det er helt afgørende, at de, der kan bidrage til at få gang i beskæftigelsen, også gør det. KL har derfor valgt at gå med i de to aftaler om henholdsvis en særlig indsats for ledige, som risikerer at opbruge deres ret til dagpenge, og om akutjob. For det er vigtigt, at de ledige ikke mister tilknytningen til arbejdsmarkedet, men fastholdes i nærheden af arbejdsmarkedet, så de hurtigt kan vende tilbage til beskæftigelse.

Vismændene peger på, at de svage konjunkturer kan tale for at gennemføre ekspansive tiltag, men at det samtidigt er afgørende, at tilliden til dansk økonomi opretholdes ved at leve op til den EU-henstilling, som Danmark modtog i sommeren 2010.

Kommunerne og regionerne har over de senere par år taget et historisk ansvar for at genoprette samfundsøkonomien ved at spare et stort milliard beløb, og med en fort-

sat stram kurs har kommuner og regioner nu gjort det nemmere for regeringen at fastholde tilliden og overholde EU-henstillingen.

Ligeledes har kommunerne for at kunne leve op til henstillingen måttet barbere over 4 mia. kr. af anlægsinvesteringerne i 2013. Kommunerne har derfor udskudt en række fornuftige investeringer i veje, skoler og daginstitutioner, som kan sættes i gang, hvis der bliver behov for at sætte skub i økonomien.

Den kommunale beskæftigelsesindsats gør en forskel

Danmark bruger omkring 16 mia. kr. til den aktive arbejdsmarkedspolitik, og det er højt i international sammenhæng. Derfor er det væsentligt at få afdækket, om udgifterne går til de rette indsatser. Det er spændende, at vismændene kaster lys over betydningen af hhv. høj- eller lavkonjunktur for effekterne af den aktive arbejdsmarkedsindsats. I den forbindelse er det vigtigt, at huske på, at aktivering er et instrument, som fastholder de ledige en vis tilknytning til arbejdsmarkedet, så man forhindrer marginalisering og social eksklusion.

KL's analyser af beskæftigelsesindsatsen viser, at unge under 30 år har fået bedre chancer for at komme i job, og at chancerne tilmed blevet mere ens på tværs af beskæftigelsesregioner, efter at kommunerne har overtaget ansvaret for beskæftigelsesindsatsen.

Endelig gentager vismændene et udokumenteret postulat om, at kommunerne ikke vil formidle job på tværs af kommunegrænsen. KL's egne analyser viser det modsatte, at der under det kommunale system er en lige så stor andel af de forsikrede ledige, som kommer i private løntilskudsjob i en anden kommune end bopælskommunen, som tilfældet var under det statslige system.

Danmarks Nationalbank

Nationalbanken har samme vurdering som formandskabet af vækstudsigterne for dansk økonomi i de førstkommende år. Derimod forekommer formandskabets skøn over den nuværende ledige kapacitet i økonomien at være lovlig stort. Det gælder ikke mindst det betydelige gab på arbejdsmarkedet mellem den aktuelle beskæftigelse og den strukturelle beskæftigelse, som ligger i formandskabets vurdering. Det medfører, at skønnet for økonomiens mellemfristede vækstpotentiale og finanspolitikens holdbarhed er i den optimistiske ende. Tidligere års erfaringer viser under alle omstændigheder, at opgørelsen af de strukturelle niveauer er behæftet med betydelig usikkerhed og tilsiger en forsigtighed i den økonomiske politik.

Nationalbanken tilslutter sig formandskabets anbefaling af at fastholde en fokuseret finanspolitisk konsolidering i 2013. Det er vigtigt at fastholde en ambitiøs reformkurs til sikring af det nødvendige arbejdsudbud og indtægtsgrundlag for den planlagte vækst i de kommende års offentlige udgifter. Det er samtidig af afgørende betydning at overholde EU's henstilling om finanspolitisk konsolidering frem til og med 2013 under de nuværende omstændigheder.

Den bogholderimæssige engangsindtægt ved omlægningen af beskatningen af kapitalpensioner skal naturligvis alene bruges til at afdrage på offentlig gæld og ikke til øget offentligt forbrug og overførsler eller til skattelettelser, hverken nu eller i fremtiden.

Nationalbanken støtter formandskabets forslag om at retablere koblingen mellem ejendomsværdiskatten og prisudviklingen på boligmarkedet. Rammebetingelser på boligmarkedet, som varigt medvirker til en mere stabil udvikling, vil også bidrage til større økonomisk tryghed for husholdningerne.

Analyserne af de forskellige instrumenter i den aktive arbejdsmarkedspolitik er relevante. Resultaterne kunne imidlertid fejlagtigt tages til indtægt for at reducere aktiveringsomfanget i en lavkonjunktur. Det er ikke tilrådeligt. Aktiveringstiltag har flere effekter end dem, analysen medtager, herunder at de ledige forbliver arbejdsmarkedsparete til den dag, hvor konjunkturerne igen vender til det bedre.

Dansk Arbejdsgiverforening

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Formandskabets oplæg viser, at Danmark står overfor lang periode endnu med usikkerhed og lav vækst. Vores velstand i Danmark står stille.

Det bliver yderligere forværret af, at lønkonkurrenceevnen er svækket voldsomt. Selv om Formandskabet venter, at Danmarks konkurrenceevne bliver en lille smule bedre, er de danske omkostninger så høje, at Formandskabet også venter, at vi fortsat taber markedsandele.

Det er derfor helt afgørende, at de danske lønstigninger ligger under de udenlandske i en lang årrække, og at virksomhederne ikke får yderligere omkostninger dikteret fra Christiansborg. Trods statsministerens nylige tilsagn om, at regeringen ikke har planer om nye afgifter og skatter til virksomhederne, bliver virksomhederne i øjeblikket mødt med milliardregninger på bl.a. uddannelsesområdet.

Det er ikke godt nok, at Formandskabet kun anlægger en bogholder-tankegang, om hvorvidt pengene passer i den offentlige sektor. Finanspolitiske udfordringer er selvfølgelig vigtige, men den manglende vækst er en langt, langt større udfordring. Det forholder Formandskabet sig desværre ikke til. Det ville være relevant og nyttigt, hvis Formandskabet turde satse og komme med nye bud på, hvordan vi kan sikre, at Danmark kommer tilbage på vækstsporet og får skabt flere jobs til glæde for alle.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) er enig i, at regeringen skal fremlægge en ny langsigtet plan. Men DA deler ikke Formandskabet konklusion om, at der *"...ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser"*. Regeringen har kun nået omkring en fjerdedel af, hvad de har lovet. Og bidraget, som skulle være kommet fra 3-partsforhandlingerne, var blot et fatamorgana. Der er i regeringen rådvildhed om, hvordan de skal nå deres mål.

Det vil være afgørende, at regeringen og Formandskabet også forbereder sig på tiden efter 2020, hvor der er udsigt til mangeårige budgetunderskud.

DA undrer sig over, hvad Formandskabet mener, når det fremhæves, at reformer, der sigter mod at velfærden og effektiviteten i samfundet, altid er relevante. Formandskabet mener vel velstand? Formandskabet bør have fokus på privat vækst frem for offentlig service.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Formandskabet slår i deres diskussionsoplæg fast, at det danske arbejdsmarked har høj mobilitet, hvor der hver eneste dag er mange mennesker, der får nyt job. Det er ikke bundfrossent, som sortseerne hævder. Den manglende vækst har ikke sat dynamikken i stå, som vi har set det i andre lande.

Formandskabets analyser viser, at afgang fra ledighed er den samme i dag som før krisen. Og faktisk viser analyserne også, at når ledigheden stiger, stiger også dynamikken på arbejdsmarkedet, hvor flere ledige kommer i beskæftigelse.

Fleksible ansættelsesregler bidrager til denne dynamik. Det gør den aktive arbejdsmarkedspolitik og den relativt fleksible løndannelse også. Men trods det taber virksomhederne alligevel markedsandele. Arbejdsmarkedspolitik skal have fokus på, at arbejdskraft finder vej derhen, hvor der er mest brug for den – altså flytter fra virksomheder i tilbagegang til virksomheder i fremgang. Det understøtter konkurrenceevnen og beskæftigelse.

Formandskabets konklusion er klar: der er absolut ingen begrundelser for at forlænge dagpengeperioden yderligere. DA bakker ikke op om en dagpengeperiode, der

varierer med konjunkturerne, men DA har noteret sig, at hvis man skal følge Formandskabets konklusioner, bør dagpengeperioden i den nuværende situation være kortere end 2 år!

En 2-årig dagpengeperiode skal ændre mixet af arbejdsmarkedspolitik: tættere kontakt til virksomhederne, flere samtaler med ledige i jobcentrene, og korte, fagspecifikke aktiveringsforløb i kombination med ansættelse. De samme elementer, som ligger i den netop aftalte ”akut-pakke”.

Formandskabet viser, at koblingen mellem virksomhedskontakt og opkvalificering virker – særligt for svage ledige. DA undrer sig dog over, at Formandskabet mener, at virksomhedernes incitamenter til at oprette jobs til svage ledige bør øges. Det er langt mere påkrævet at se på incitamenter blandt kontanthjælpsmodtagerne. ”Carina” får intet eller meget lidt ud af at tage et arbejde.

Det er ikke tilstrækkeligt, når Formandskabet blot konstaterer, at det med jævne mellemrum kan være fornuftigt at se på, om incitamentene til beskæftigelse kan forbedres. Der er ingen tvivl om, at der er et problem her – ikke bare for ”Robert” og ”Carina”, men også for flere andre grupper.

Skal reformerne virke, er kommunernes økonomiske incitamenter helt centrale. Kommunerne optimerer deres refusion. Og her peger Formandskabet på u hensigtsmæssigheder. En refusionsreform haster. Reformen skal styrke kommunernes incitamenter til at få flest muligt i job og færrest muligt i varig offentlig forsørgelse.

Dansk Byggeri

Konjunkturvurderingen og aktuel økonomisk politik

Formandskabet har gode analyser af dansk økonomi og tegner – ligesom for et halvt år siden - et foruroligende billede af dansk økonomi.

Det er foruroligende, fordi Europa er præget af lavkonjunktur, og der er mangel på tillid til de offentlige finanser i flere lande. Hertil kommer, at Dansk Økonomi er tyngt af en svag konkurrenceevne og af et boligmarked, hvor der er meget lange salgstider. Samtidig hermed er arbejdsmarkedet skrøbeligt, og reallønnen falder. Kort sagt: Der er mange store økonomiske udfordringer, som det vil tage flere år at løse.

Byggebranchen er hårdt ramt af stilstanden i Dansk Økonomi. Formandskabet har nedjusteret skønnet for udviklingen i boliginvesteringerne fra 2011 til 2012 fra plus 0,3 procent i maj til minus 10,7 procent i oktober.

Dansk Byggeri mener også, at der er en tydelig tilbagegang. Det skyldes ikke alene fald i nybyggeriet af almene boliger, men også fald i aktiviteten ved reparation og vedligeholdelse på trods af stimulerende foranstaltninger i form af BoligJob-Ordningen og ekstra midler til renoveringer af de almene boliger.

Dansk Byggeri vurderer, at byggebeskæftigelsen vil falde med 3.500 arbejdere, funktionærer og mestre til 142.000 i år. Det er 50.000 færre end i 2007, som var dengang, opsvinget kulminerede. Og betragter man beskæftigelsen i år i forhold til niveauet i 2004, dvs. før opsvinget satte ind, vil der i 2012 være 20.000 færre arbejdspladser.

I den nuværende konjunktursituation er der derfor god grund til at stimulere byggeaktiviteten. BoligJob-Ordningen er et velegnet middel. Dansk Byggeri vurderer, at ordningen fremkalder ekstra boliginvesteringer på 3,3 mia. kr. i 2012. BoligJob-Ordningen indebærer dermed en merbeskæftigelse svarende til ca. 5.000 fuldtidsansatte i et helt år fordelt på knap 4.000 i byggebranchen og godt 1.000 i de erhverv, som leverer varer og tjenesteydelser til byggebranchen.

Det fremgår af diskussionsoplægget, at det i beregningen på De Økonomiske Råds makroøkonomiske model er forudsat, at BoligJob-Ordningen øger boliginvesteringerne med godt 2 mia. kr. i 2011 og 4 mia. kr. i 2012.

Dansk Byggeris og vismændenes vurderinger af den ekstra aktivitet i forbindelse med BoligJob-ordningen adskiller sig tilsyneladende væsentligt fra Finansministeriets skøn. Ministeriet vurderede i april, at nettoeffekten er 1.200 fuldtidsstillinger på helårsbasis. Det kunne være interessant at få klarlagt forskellene i forudsætningerne bag Finansministeriets skøn og formandskabets skøn.

Dansk Byggeri mener, at regeringens kickstart er velbegrundet. For der mangler vækst i Dansk Økonomi, og de fremrykkede investeringer er med til at fastholde kompetencerne i bygge- og anlægsbranchen og i de erhverv, der leverer varer og tjenester til branchen. Det er udtryk for godt købmandskab at investere nu, da den hårde konkurrence gør det attraktivt for bygherrerne med hensyn til både pris og kvalitet.

Mange har utålmodigt kikket efter virkningerne af kickstarten, men det varer adskillige måneder, fra de politiske aftaler bliver indgået på Christiansborg, til byggekranerne kommer i arbejde.

Beslutningsprocessen i forhold til det enkelte projekt tager lang tid. Derefter skal projektet tegnes og projekteres. Herefter skal projektet udbydes, og så skal der være licitation, inden bygherren kan skrive kontrakt med de udførende byggevirksomheder.

der. Vi forventer, at kickstarten især vil vær synlig hos arkitekterne og de rådgivende ingeniører i 2012 og i byggebranchen i 2013.

Dansk Byggeri er således mere enig med formandskabet om vurderingerne af forløbet i de offentlige investeringer fra 2011 til 2012 og 2013 i den nye efterårsrapport end i forårsrapporten.

Dansk Byggeri er også enig med formandskabet om, at der er udsigt til fald i de offentlige investeringer i 2014. Det skyldes, at det aftalte niveau for kommunernes investeringsbudgetter i 2013 vil medføre et markant fald i de kommunale bygge- og anlægsarbejder, og at faldet især vil ramme aktiviteten i 2014.

Dansk Byggeri er overrasket og bekymret over, at Formandskabet endnu engang når frem til, at der ikke er noget akut behov for yderligere reformer. Vi er uenige, for regeringen har kun nået en mindre del af, hvad den har sat sig for. Og det ville være rettidig omhu, hvis regeringen forbereder tiden efter 2020, hvor der er udsigt til mange år med budgetunderskud.

Arbejdsmarkedspolitik i høj og lavkonjunktur

Den aktive arbejdsmarkedsindsats er ressourcekrævende. I 2012 bliver der budgetteret med 16 mia. kr., hvilket svarer til 0,9 % af BNP. Herudover er der udgifter til indkomsterstattende ydelser.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er nødvendig for, at vi på en og samme gang kan opretholde både et generøst dagpengesystem og et dynamisk arbejdsmarked. Et dynamisk og velfungerende arbejdsmarked er helt centralt for erhvervslivet.

Men det er store summer, der bliver brugt til at opretholde den danske ”flexicurity” model. Det er derfor nødvendigt at analysere effekterne af den aktive arbejdsmarkedsindsats, så man opnår et grundlag for at vurdere, om vi får nok for pengene.

Der er store forskelle på effekterne af de enkelte aktiveringstiltag ikke mindst i forhold til, om de tages i anvendelse i en højkonjunktur eller i en lavkonjunktur. Den viden skal naturligvis indgå i anvendelsen af de forskellige redskaber.

Formandskabet leverer en glimrende analyse af dagpengereformen og peger på, at problemerne med personer, der falder ud af dagpengesystemet, er en selvskabt plage, som skyldes den måde, reformen implementeres på, og den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden.

Formandskabet peger i sin analyse af effekterne af et konjunkturafhængigt dagpenge-system på, at diskretionære ændringer i dagpengesystemet skaber forventninger om fremtidige forlængelser, når ledigheden stiger, og at det vil påvirke incitamenterne til at søge intensivt og bredt. Og hvis der er en ting, som vi er sikre på, så er det, at økonomiske incitament virker. Det er derfor vigtigt at holde fast i den aktuelle dagpengeperiode.

Formandskabet diskuterer et konjunkturafhængigt dagpengesystem og konkluderer, at i en model som den Arbejdsmarkedskommissionen fremlagde i 2009, vil der ikke ved det aktuelle ledighedsniveau være grund til at forlænge dagpengeperioden, hvilket er et væsentligt input i den igangværende diskussion om dagpengeperiodens længde.

Landsorganisationen i Danmark

Formandskabet forventer, som LO, at væksten i år vil være svag, men vil stige i 2013 og 2014. Udviklingen ligger dog lidt under LO's vurdering i alle tre år. Det skyldes primært mere negative forventninger til udenrigshandlen.

De er stærkt præget af Vismændenes vurdering af den danske konkurrenceevne, som de i kapitlet har et særskilt afsnit omkring. Afsnittet indeholder en beskrivelse af den danske lønkonkurrenceevne, hvor den defineres som udvikling i produktivitet, lønudvikling og valutakursudvikling. Analysen viser en betydelig forringelse af den danske konkurrenceevne fra 2000 til 2012. I perioden bliver konkurrenceevnen forringet med 20 pct. Den falder fra 2000 til 2009, men stiger derefter.

Der er i forlængelse af konkurrenceevneanalysen foretaget en beregning over udviklingen i markedsandele for dansk industrieksport. Den viser, at Danmark taber markedsandele.

Det nævnes ikke i den forbindelse, at de fleste vestlige lande taber markedsandele i disse år. Det skyldes primært Kinas indtog på verdensmarkedet. Denne pointe illustreres faktisk senere i afsnittet. I figur 1.41a og 1.41b præsenteres udviklingen i markedsandele for en lang række lande. Figurerne viser, at Danmark faktisk har tabt færre markedsandele, end de fleste af de lande, vi normalt sammenligner os med.

Den historiske udvikling i konkurrenceevne og det tab af markedsandele, der er registreret frem til 2011, benyttes til i fremskrivningen at forvente yderligere tab af markedsandele. Rent faktisk vil tabet af markedsandele i prognoseårene 2012-2015 udgøre 10 pct., mens der i alle årene 2000-2011 blev tabt 14 pct.

Det virker mærkværdigt, at man forventer, at tabet af markedsandele vil tage til, når lønkonkurrenceevnen er blevet forbedret de sidste par år.

Aktuel økonomisk politik

Formandskabet er positivt over for investeringsvinduet, der gennem en forhøjelse af afskrivningsgrundlaget giver en skatterabat til private erhvervsinvesteringer indtil udgangen af 2013. Vismændene fremhæver, at initiativet kan være mere effektivt end direkte offentlige investeringer, fordi selve investeringsomkostningen betales af de private virksomheder.

LO er enig med Formandskabet. Det er dog uvist hvor kraftigt virksomhederne vil reagere på de ændrede regler. Såfremt der ikke fremrykkes private investeringer i tilstrækkeligt omfang, kan det vise sig nødvendigt at skrue yderligere på den knap.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Kapitlet indeholder en lang række spændende diskussioner og analyser. Der præsenteres teorier for aktiveringen i høj- og lavkonjunktur. De fleste af punkterne vedrører primært niveauet for aktiveringen og ikke redskabssammensætningen. Det er derfor lidt ærgerligt, at der i analyser og diskussioner primært tages udgangspunkt i redskabssammensætningen og ikke aktiveringsgraden.

Analyser i afsnit II.3 viser meget overraskende, at overgangen fra ledighed til beskæftigelse i kriseårene er på niveau med 2005 og 2006. Analyserne bygger ikke alene på DREAM, men er således frem til december 2007 dannet på data fra månedlige indberetninger fra arbejdsgivere (MIA). Der er således et databrud mellem 2007 og 2008.

Det virker kontraintuitivt, at overgangen til beskæftigelse nu skulle være den samme som i 2005 og 2006, hvor jobskabelsen var meget højere. Det skyldes formentligt, at overgangene til beskæftigelse var undervurderet i MIA. Der er da også tegn på, at der sker et spring mellem december 2007 og januar 2008.

I afsnit II.4 analyseres effekterne af forskellige aktiveringsredskaber. Det nye i analyserne er, at redskabernes effekter estimeres både i højkonjunktur og lavkonjunktur.

LO hilser denne nyskabelse velkommen, da langt de fleste danske analyser af aktiveringsredskaber er foretaget i en situation med stadig forbedring af arbejdsmarkedet. Ensidigt fokus på resultater fra analyser af effekter i højkonjunktur risikerer at give uhensigtsmæssige anbefalinger i en lavkonjunktur som den aktuelle.

Der gennemføres flere analyser af aktivering, men de giver desværre lidt forskellige resultater. Der er dog tre, der fremgår tydeligt.

Offentligt løntilskud har generelt meget dårlige effekter, og det anbefales på denne baggrund reduceret.

Samtaler har en ret markant positiv effekt i lavkonjunktur, hvilket giver formandskabet anledning til at konkludere, at øget brug af samtaler i lavkonjunktur er fornuftigt, da det er en billig måde at aktivere på.

LO er enig i, at samtaler er et godt redskab i beskæftigelsesindsatsen. Det er imidlertid vigtigt, at der er tale om samtaler af vejledende karakter frem for ”skræmmesamtaler”.

Vismændene konkluderer, at virksomhedspraktik kan give samme effekt som løntilskud for den enkelte arbejdsløses beskæftigelsesmuligheder. Det vil sige, at indsatsen skal rettes mod virksomhedspraktik, som er et redskab med meget kortere forløb end løntilskud og er langt billigere at anvende.

LO mener, at sidstnævnte opfordring er på kant med lovgivningen. Virksomhedspraktik skal anvendes til afklaring af beskæftigelsesmål, hvorimod privat løntilskud skal anvendes til oplæring og genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer. Desuden er virksomhedspraktik gratis for virksomheden, hvorimod ansættelse i privat løntilskud skal være til overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår med et begrænset offentligt tilskud.

I en analyse af pilotjobcentre konkluderes det, at der ikke kan findes nogen signifikant sammenhæng mellem pilotjobcentre og de arbejdsløses muligheder for at komme i job.

LO finder, at analysen kan være misvisende, fordi antallet af stillinger opgøres inden for kommunen. Der tages dermed ikke højde for den pendling, der finder sted. Nogle kommuner vil have en stor grad af pendling ind i kommunen, og antallet af ledige stillinger afspejler således ikke et udbud målrettet kommunens borgere. Der burde i stedet være taget udgangspunkt i pendlingsdata. Således kunne antallet af ledige stillinger i Gentofte kommune tage udgangspunkt i tal for ledige stillinger i de omkringliggende kommuner, vægtet med pendlingsoplysninger for Gentoftes borgere. I analysen tages der heller ikke højde for, hvor mange ressourcer, der bruges i den enkelte kommune. Det er LO's vurdering, at kommuner, der fik et pilotjobcenter, brugte flere ressourcer, end der blev brugt i statsligt regi.

Formandskabet kritiserer det nuværende refusionssystem for at give kommunerne mere fokus på rettidighed og meningsløs aktivering i forhold til at sikre højere refusion på den korte bane, og at det vil overskygge hensynet til at sikre de bedste tilbud til de ledige.

LO er af den opfattelse, at det under alle omstændigheder vil være vanskeligt at skrue det rigtige refusionssystem sammen, der tager højde for alle forhold, og som præcist sikrer de rette incitamenter for kommunerne samtidig med, at fordelingen af ressourcer mellem kommuner bliver rigtig.

LO er enig i, at refusionssystemet i størst muligt grad skal sikre kvalitet i beskæftigelsesindsatsen, det kan muligvis sikres gennem en aftagende refusionssats. LO er skeptisk over for en generelt ens refusionssats på tværs af ydelser, samtidig kan det heller ikke ses uafhængigt af den mellemkommunale udligning. LO vil opfordre Vismændene til at undersøge problemstillingen nærmere.

Dansk Metal

Konjunkturvurdering

Dansk Metal deler i store træk vismændenes vurdering af, at væksten i dansk økonomi vil være forholdsvis lav både i år og næste år.

Dansk Metal finder dog også, at vækstudsigterne er omgærdet af ekstrem stor usikkerhed. Vismændene fremhæver i den sammenhæng især betydningen af gældskrisen i euroområdet. Men usikkerheden knytter sig også til danske forhold. Især dagpengereformen betyder, at mange danske familier i stigende grad frygter for deres levebrød. Dansk Metal er bekymret for, at den økonomiske utryghed vil sprede sig som ringe i vandet og dermed bidrage til at forlænge krisen.

Dansk Metals bekymring bliver ikke mindre af, at mange boligejere har udsigt til udløb af den 10-årige afdragsfrie periode, og derfor kan risikere at skulle sætte huset til salg. Det er en problematik, som vismændene ikke nævner.

Vi har en situation, hvor arbejdsmarkedets kernetropper står uden job som sjældent set – alt imens Nationalbanken, AE, regeringen og nu vismændene gang på gang udskyder tidspunktet for vendingen på arbejdsmarkedet.

Vi mangler med andre ord job og efterspørgsel. Ledige hænder er der rigelig af, og det vil der være i de næste mange år ifølge vismændenes fremskrivning. Dansk Metal er derfor helt enig i vismændenes bedømmelse af, at den finanspolitiske opstramning i 2013 ikke er afstemt med konjunkturerne.

Vismændene præsenterede i 2007 en såkaldt ”tommelfingerregel” for finanspolitikens indretning, som tilsiger, at når der er et negativt produktionsgab på 1 pct., bør det medføre en lempelse af finanspolitikken på 0,25 pct. Med den nuværende situation, hvor produktionen ligger omtrent 4 pct. under det optimale, bør finanspolitikken ifølge denne tommelfingerregel lempes med 1 pct. point. I stedet opererer vismændene med en finanspolitik, der reducerer væksten med $\frac{1}{4}$ pct. point i 2013 og $\frac{1}{2}$ pct. point i 2014. Det er svært at se, hvordan det vil bidrage til at genoprette tilliden blandt forbrugere og virksomheder.

Vismændene præsenterer en fremskrivning af dansk økonomi til 2020. Vismændene forudser en meget langsom normalisering af konjunkturerne, og det betyder, at produktionsgab først vil være lukket hen mod 2020. Dansk Metal mener, at så lang en periode i krybesporet uden at udnytte økonomiens fulde kapacitet understreger behovet for at stimulere væksten.

Vismændene har selv gentagne gange advaret mod risikoen for, at en længere periode med lav vækst kan skubbe folk ud af arbejdsmarkedet. Erfaringen viser, at det bliver stadig sværere at komme tilbage på det ordinære arbejdsmarked, jo længere man har stået i arbejdsløshedskøen.

Vismændenes vurdering understreger i Dansk Metals optik behovet for at få sat gang i initiativer, der kan stimulere skabelsen af nye arbejdspladser. Dansk økonomi er blandt de mest solide i EU, og vismændene finder selv, at regeringen fører en holdbar finanspolitik. Der er en reel risiko for, at den markante opstramning kan forlænge krisen – som vi så det i kølvandet på genopretningspakken.

Dansk Metal er lige som vismændene meget positive over for investeringsvinduet, og Dansk Metal ser også en oplagt mulighed for at skrue yderligere på denne knap, hvis vendingen på arbejdsmarkedet fortsat lader vente på sig.

Dansk Metal undrer sig fortsat over vismændenes opfattelse af dansk konkurrenceevne. Vismændene tegner et meget dystert billede af den danske konkurrenceposition over for udlandet, men vismændene finder selv, at dansk konkurrenceevne er forbedret markant de seneste år. Vismændene konstaterer, at Danmark vandt markedsandele i 2011, og samtidig forudser vismændene en fortsat forbedring af konkurrenceevnen i de kommende år. Dansk Metal står derfor uforstående over for vismændenes forventning om faldende markedsandele i hele prognoseperioden.

Dansk Metal vil gerne kvittere for, at vismændene har imødekommet forbundets kritik af forårsrapportens manglende fokus på, at også nyuddannede erhvervsfaglige er hårdt ramt af krisen. Det understreger rapporten med al tydelighed.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Vismændene anbefaler, at effekten af uddannelsesaktivering undersøges nærmere. Det er der i høj grad brug for. Redskabet vejledning og opkvalificering, som flere af de hidtidige empiriske undersøgelser baserer sig på, omfatter en så bred vifte af aktiveringsforanstaltninger, at de ikke meningsfyldt kan anvendes til at belyse effekten af uddannelsesaktivering. Der er behov for langt mere detaljerede analyser, der kan belyse effekterne af forskellige typer af uddannelsesaktivering for bestemte målgrupper.

Vismændene anbefaler, at der skal være fokus på målrettede uddannelsesforløb. Det bakker Dansk Metal fuldt op om med baggrund i erfaringerne på Metalområdet. Det drejer sig om Metalmedlemmernes brug af uddannelse under ordningen om 6 ugers selvvalgt uddannelse. Her har mulighederne for at tage AMU-forløb med et klart jobsigte – fx svejsekurser – betydet, at arbejdsløse medlemmer, der har anvendt ordningen, er kommet hurtigere i job, end ledige, der ikke brugte mulighederne for uddannelse. Det er dokumenteret i rapporten 'Evaluering af 6 ugers selvvalgt uddannelse', som Rambøll i 2011 foretog for Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Evalueringen er gennemført med data fra 2010 i en situation med lavkonjunktur. Da den tidligere regering i 2011 indførte et prisloft på de mest jobrettede kurser forsvandt reelt mulighederne for uddannelse for arbejdsløse medlemmer af Dansk Metal.

Nu er prisloftet ophævet, og der kan konstateres en kraftig stigning i aktiviteten inden for ordningen om 6 ugers selvvalgt uddannelse på de kurser, hvor jobeffekten er størst. Dansk Metal mener, at der generelt er et stort behov for at prioritere målrettet uddannelse højere i arbejdsmarkedspolitikken.

Vismændene foreslår, at den aktive arbejdsmarkedspolitik i den nuværende situation med lavkonjunktur, skal stimulere antallet af ledige stillinger. Metal er helt enig i det synspunkt for det er aktuelt mangel på jobs og ikke manglende arbejdsudbud, der begrænser beskæftigelsen.

Vismændene foreslår, at det fx kan ske ved, at jobkonsulenter tilbyder virksomhederne bistand med at udvælge kvalificeret arbejdskraft. Der henvises i den forbindelse til positive erfaringer fra udlandet. Dansk Metal bakker op om forslaget og vil også pege på positive erfaringer - fra Danmark på Metalområdet. Metal har således en lang tradition for formidling på Dansk Metals jobområder.

Dansk Metals faglige jobformidling er baseret på en indgående kontakt og kendskab til medlemmerne og deres uddannelses- og beskæftigelsesområder, samt en tæt kontakt til de virksomheder, hvor Dansk Metals medlemmer er beskæftiget. Metals JobService formidlede sidste år ca. 1.600 ledige medlemmer job. Heraf ca. 250 alle-

rede i opsigelsesperioden. Det er disse positive erfaringer, Dansk Metal foreslår udnyttet. Så man for det første får taget langt tidligere fat i arbejdsmarkedspolitikken med en aktiv jobformidling allerede i opsigelsesperioden. Og for det andet får udnyttet, at de fagligt forankrede a-kasser har særlige styrker, når det handler om at skaffe virksomhederne kvalificeret arbejdskraft.

Det er nødvendigt med et tæt samarbejde med jobcentrene om mulig opkvalificering i tilknytning til en aktiv jobformidling. Men selve jobformidlingen sker bedst med udgangspunktet i kendskabet til de faglige områder og en bred virksomhedskontakt. Det findes ikke i jobcentrene i dag, men er til stede i fx Metals JobService.

Vismændene mener at finde belæg for, at der ikke er systematisk forskel i resultaterne af en kommunal og en statslig styring af den aktive beskæftigelsesindsats. Dansk Metal mener ikke, at analysen på nogen måde kan bruges til at drage denne konklusion. Det skyldes, at analysen ikke tager højde for en række væsentlige forhold, herunder ikke mindst at de ressourcer, der er blevet afsat i de enkelte kommuner. I lyset af at hele forsøget fra politisk hold var designet med det ene formål at nå frem til én konklusion – nemlig at kommunale jobcentre er bedre end statslige, er det således Dansk Metals vurdering, at indsatsen for de ledige blev tildelt flere ressourcer i kommuner med pilotjobcentre.

3F

Konjunkturvurderingen

3F vil gerne kvittere for en god rapport.

3F har bemærket, at Formandskabet som mange andre økonomer har nedjusteret forventningerne til dansk økonomi i år og forventer, at konjunkturerne først normaliserer sig hen imod 2020, samt at arbejdsledigheden vil stige i det meste af 2013.

Vi deler overordnet set denne vurdering af den økonomiske situation, om end vi har en anden forventning til sammensætningen af væksten i de kommende år. Især forventer vi et større vækstbidrag fra nettoeksporten.

For 3F er den helt store nyhed i rapporten dog, at Formandskabet konkluderer, at der nu er styr på de offentlige finanser. Uanset om vi måler i 2013, 2020 eller på den økonomiske holdbarhed, er der med en moderat offentlig vækst strukturel balance eller endog overskud – afhængig af, hvad man forudsætter om skattestoppet efter 2020.

At der nu er styr på de offentlige finanser åbner mulighed for at brede den politisk økonomiske debat ud. Når der i fremtiden gennemføres reformer, skal målet ikke længere være at lukke hullet i de offentlige kasser, men at finde råderum til at adressere andre udfordringer. Og der er nok at tage fat på, hvis man hæver blikket fra statens bogholderi.

Den første udfordring er underskuddet af uddannelse. Hvis vi skal imødegå globaliseringen og bevare vores velfærdssamfund, skal vi op i et helt andet gear med hensyn til uddannelse og opkvalificering.

Den anden udfordring er efterlønsreformen. Formandskabet undlader for en gangs skyld at anbefale, at efterlønsordningen fjernes. Det skyldes nok, at det stort set er sket. Til gengæld vil 3F anbefale, at Formandskabet i en af deres kommende rapporter analyser konsekvenserne af en aldrende arbejdsstyrke og den indsats, der kræves i forhold til arbejdsmiljø, nedslidning og ulighed i sundhed og levetid.

Sidst men ikke mindst er manglen på arbejdspladser en stor udfordring. 3F er enig med Formandskabet i, at isoleret set er den planlagte finanspolitiske stramning næste år uhensigtsmæssig. Men vi mener ikke, at den førte finanspolitik er nødvendig. Regeringen har allerede anvist mange måder at sætte gang i hjulene, som ikke belaster statens budget. Den vej må man kunne gå længere af, og vi undrer os f.eks. over, at de mange opsparende pensionsmidler herhjemme går til store infrastrukturprojekter i udlandet og ikke skaber arbejdspladser herhjemme. Her mangler der måske lidt politisk vilje.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Afsnittet om arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur leverer efter 3F's opfattelse gode argumenter for at lægge det eksisterende beskæftigelsessystem ned og reetablere en ny bæredygtig arbejdsmarkedspolitik, der modsvarer den økonomiske situation, de strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet og en forkortet dagpengeperiode.

Efter 3F's opfattelse bør man udvide sigtet med arbejdsmarkedspolitikken. Der går mange år før vi igen har en normal konjunktursituation, og vi står med et uddannelsesunderskud på arbejdsmarkedspolitikken. Så arbejdsmarkedspolitikken bør efter 3F's mening ikke udelukkende handle om, hvordan man hurtigst muligt får arbejdsløse i beskæftigelse, men også om, hvordan man understøtter kompetenceudviklingen af arbejdsstyrken.

Redskaberne

Formandskabet påpeger, at effekten på individniveau af det eksisterende beskæftigelsessystem desværre er negativ under lavkonjunktur. Der er set på fastholdelsesef-

fekt og programeffekt. Det vises i rapporten, at når man ser på den samlede effekt af aktivering, hvor fastholdelseeffekten og programeffekten er suppleret med motivationseffekten - eller "skræmmeeffekten" - af aktiveringsindsatsen, er resultaterne af alle aktiveringsformer med undtagelse af offentlige løntilskud positive både under lavkonjunktur og højkonjunktur.

Formentlig er nogle aktiveringstilbud af en sådan lødighed, at der godt kan være tale om en positiv motivationseffekt. Men ofte ser vi desværre, at aktiveringsindsatsen er så elendig, at det mere dækkende udtryk vil være "skræmmeeffekt".

Formandskabets indirekte anbefaling af, at offentlige løntilskud bør begrænses er 3F enig i, da disse forløb blot medfører, at de ledige fastholdes i arbejdshed i længere tid og også har risiko for fortrængning af ordinært arbejde. Men vi er ikke enige i, at løntilskudsjobbene i stedet bør erstattes af virksomhedspraktik, fordi de med baggrund i skræmmeeffekten er mere effektive instrumenter. I forvejen misbruges virksomhedspraktik i stort omfang som gratis arbejdskraft til arbejdsgiverne. Da der samtidig ikke er nogen synderlig positiv programeffekt under lavkonjunktur, er der ingen grund blot at forære arbejdsgiverne en gratis arbejdskraft.

3F noterer, at effekten af samtaler og vejledningsforløb er god. Vi ser gerne at samtaler og effektiv jobformidling, oplysning og vejledning om uddannelse og kompetenceafklaring yderligere kvalificeres og bliver et bærende instrument i en fremtidig aktivering.

Vi tilslutter os også forslaget om, at jobkonsulenter i større udstrækning bør hjælpe virksomhederne med at finde passende ledige. Den ordinære jobformidling bør sættes i fokus. Det kan også understreges, at der formentlig vil være en positiv effekt, hvis jobkonsulenter i et samarbejde med AMU-centre og VEU-centre i større udstrækning bidrager til at ny arbejdskraft får de nødvendige kvalifikationer.

3F tilslutter sig, at der bør etableres flere undersøgelser af, hvorledes ledige med effekt kan opkvalificeres. Det er afgørende, at arbejdsstyrken opkvalificeres. Hver gang 5 ikke-faglærte kvalificeres til faglært niveau vokser arbejdsudbuddet svarer til en person, fordi beskæftigelsesfrekvensen er ca. 20 pct. højere for erhvervsuddannede personer i forhold til ufaglærte.

3F noteret sig desuden, at vi mangler et beskæftigelsessystem, der er tilpasset en 2-årig dagpengeperiode. Det betyder, at der skal være en mere effektiv beskæftigelseseffekt eller en større kvalifikationseffekt af beskæftigelsesindsatsen. Samspillet mellem alle aktører i arbejdsmarkedspolitikken skal være bedre.

Refusionssystemet

Det eksisterende refusionssystem har ikke virket i en fuld periode endnu. Enten er systemet blevet ændret ved lov eller også er det nulstillet på landsdelsniveau, fordi de fordelingsmæssige uretfærdigheder på kommuneniveau ville blive for store. Arbejdsløsheden rammer i flæng, og kommunerne har på ingen måde indflydelse på den. Det lader sig ikke gøre, at etablere et retfærdigt kommunalt refusionssystem, der samtidigt indeholder en klar incitamentsstruktur. Formandskabets analyse af systemet viser da også, at kommunerne er tilbøjelige til at gå efter den højeste refusion frem for at give den ledige den aktiveringsindsats, der giver den bedste chance for varigt fodfæste på arbejdsmarkedet.

Formandskabets foreslår, at den kommunale finansiering af dagpenge og aktivering skal fortsætte, men at der skal etableres en incitamentsstruktur, hvor kommunens refusion nedsættes i takt med den enkelte borgers ledighed bliver længere. 3F anser dette forslag for utilstrækkeligt, da det ikke skaber garanti for en bedre indsats for den ledige.

Der er behov for supplerende analyser af, hvorledes et bedre finansierings- og styringssystem kan indrettes, således at den kommunale økonomi ikke udsættes for vilkårligheden i, hvorledes arbejdsløsheden rammer. F.eks. kan det foreslås, at dagpengefinansiering og aktivering af de dagpengeberettigede ledige afkobles fra kommunerne. Og som minimum et system, hvor staten overtager finansieringen af forsørgelsesudgifterne til ledige, når de deltager i kompetencegivende uddannelsesforløb samt driftsudgifterne til uddannelse.

Akademikernes Centralorganisation

Ny vismandsrapport: Sløje vækstudsigter. Mere fokus på de lediges og virksomhedernes individuelle behov i beskæftigelsesindsatsen.

Konjunkturvurderingen: 2013 og 2014 kan også blive magre år

Vismændene varsler, at den økonomiske stilstand kan fortsætte gennem 2013 og ind i 2014. BNP er stort set ikke vokset de seneste to år, og vækstudsigterne er ikke prangende. I år ventes omtrent nulvækst efterfulgt af en vækst på ca. 1½-1¾ pct. i 2013 og 2014. Beskæftigelsen falder fortsat, og de beskedne vækstudsigter ventes at indebære en svagt stigende ledighed gennem det kommende år. Hvis de svage konjunkturer fortsætter ind i 2014, foreslår vismændene nye ekspansive finanspolitiske tiltag.

De sløje vækstudsigter fordrer, at regeringen igen gransker rammebetingelserne for vækst i danske virksomheder. Øvelsen er gjort før, men vi må til stadighed forbedre

vores vækstvilkår i Danmark og tage bestik af nye forslag og vinkler. Fx har regeringens erhvervspanel for grøn omstilling netop barslet med 9 anbefalinger til omstilling af Danmark til et grønt ”videns- og produktionssamfund”. AC har endvidere selv lanceret fem konkrete forslag til, hvad der kunne få flere akademikere til at starte virksomhed, herunder forslag der kan skabe et bedre finansierings- og vækstgrundlag for nye virksomheder og forslag til, hvordan vi kan indrette os smartere og gøre det muligt og acceptabelt ad forskellige veje at starte og udvikle virksomheder, så vi får sidestillet selvstændige med lønmodtagere.

AC anbefaler endvidere, at man allerede nu påbegynder arbejdet med at forfine arsenalet af mulige finanspolitiske lempelser med henblik på 2014, da de seneste to centrale finanspolitiske vækststimulanser har vist sig mindre effektive i en internationaliseret økonomi som den danske. Effekten af de fremrykkede offentlige byggeanlægsinvesteringer i den såkaldte ’kickstart’ udvandes, når der anvendes udenlandsk arbejdskraft i byggeprojekterne og i øvrigt forbigår stimuli på flere delarbejdsmarkeder, herunder store dele af det akademiske arbejdsmarked. Det seneste initiativ i form af skatterabat til private erhvervsinvesteringer er udfordret af, at investeringsvinduet omfatter maskiner og transportmidler, der ofte har et stort importindhold, hvilket begrænser den afledte effekt på dansk produktion og beskæftigelse. Der er således behov for nye værktøjer, som i højere grad kan stimulere beskæftigelsen bredt i mange brancher, herunder også de videntunge brancher.

Særafsnit om arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Der er behov for at styrke den individuelt tilrettelagte indsats og det virksomhedsop-søgende arbejde i jobcentrene. En reform af refusionssystemet er en vigtig katalysator for denne omprioritering af indsatsen. Det er konklusionen efter læsning af vismændenes seneste rapporters særafsnit, hvor de på kvalificeret vis sætter den aktive arbejdsmarkedspolitik under lup.

I forhold til vismandsrapporterne i 2002 og 2007 om samme emne tilføjer denne rapport en ny dimension, nemlig hvad virker under hhv. en lavkonjunktur og en højkonjunktur. Den valgte analyse udstiller et beskæftigelsessystem, som først nu på krisens fjerde år så småt er ved at omstille redskabsprioriteringen til en lavkonjunktur. Beskæftigelsessystemet reagerede i de første år efter finanskrisen med blot at donere mere af dén medicin, som blev givet under højkonjunkturen, hvor der var fokus på motivationsskabende foranstaltninger, som skulle maksimere arbejdskraftudbuddet i en situation med mangel på arbejdskraft.

Nu er beskæftigelsessystemet så langsomt ved at omstille indsatsen. Vismændene sætter følgende prioriteringer til den fremadrettede indsats under de fortsat svage konjunkturmæssige forhold:

Anbefaling I: Flere samtaler

Anbefalingen kan lyde kontroversiel, når beskæftigelsesystemet tidligere er udskældt for at være en samtalefabrik. Det afgørende er imidlertid samtalens formål, at den foretages af kvalificerede rådgivere, og at samtalerne med enslydende formål ikke obligatorisk gennemføres parallelt hos flere instanser. Undersøgelser viser, at ledige akademikere efterlyser kvalificeret sparring. Vismændenes anbefaling giver således mening, hvis der er tale om individuel støtte og rådgivning. Samtaleinstrumentet kan sagtens styrkes fx med inspiration fra projektet ”Den Gode Samtale”, hvor udvalgte a-kasser med succes har fået dispensation fra de standardiserede samtaler med de ledige medlemmer, for til gengæld at lade de ledige bestemme samtalerens form og indhold.

Anbefaling II: Mere uddannelsesaktivering for nogle ledige

Her er også tale om en opsigtsvækkende anbefaling i lyset af vismandsrapporternes tidligere skepsis omkring effekterne af uddannelsesaktivering. Det er imidlertid ikke overraskende i forhold til ledige akademikere, at uddannelsesaktivering har effekt, når uddannelsesforløbet gives ud fra individuelle behov. Det kan fx være et kort uddannelsesforløb i virksomhedsforståelse, som ruster akademikerens til at søge job hos de små og mellemstore virksomheder. Med denne vismandsrapport opfordrer AC til, at den unuancerede holdning til uddannelsesaktivering, som dyrt og ineffektivt, nedtones, så det ikke blokerer for individuelt velbegrundede uddannelse til de ledige.

Anbefaling III: Korte afklarende aktiveringsforløb, såsom virksomhedspraktik eller korterevarende løntilskudsansættelser

Vismandsrapporten viser, at under lavkonjunkturen forlænger både privat og offentligt løntilskudsjob samt virksomhedspraktikker ledighedslængden. Det har således været perspektivløst at gøre brug af disse aktiveringsredskaber i så stor skala, som det har været tilfældet i de første år efter finanskrisen. Det dokumenteres også i AC's undersøgelse af de daværende ungeregler. Undersøgelsen viste, at reglerne unuanceret sendte alle ledige dimittender ud i et halvt års virksomhedsnær aktivering kort tid efter dimission fra uddannelserne uden at skele nok til effektivitet og efficiens. De tre aktiveringsinstrumenter kan fremadrettet blive effektfulde, hvis de gives ud fra individuelle behov med klar udsigt til at bringe den pågældende tættere i job.

Anbefaling IV: Mere rekrutteringsbistand til virksomhederne

Vismændene anbefaler, at beskæftigelsesindsatsen i den nuværende situation bør stimulere antallet af ledige stillinger ved, at virksomhederne tilbydes bistand med at udvælge kvalificeret arbejdskraft blandt de ledige. AC har beklaget, at den virksomhedsopsøgende indsats blev kraftigt neddrolet ved kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, og det er således glædeligt, at fokus på efterspørgselssiden nu itale-

sættes som en nødvendig integreret del af beskæftigelsesindsatsen. AC opfordrer til, at det samtidig giver anledning til at få sammentænkt beskæftigelses- og erhvervsfremmeindsatsen bedre, således at de to systemer bedre supplerer hinanden. Akademikerkampagnen er et eksempel på, hvordan man stimulerer vækst og innovation i virksomhederne via efterspørgselsfokuseret beskæftigelsesindsats.

Anbefaling V: Nyt refusionssystem

Mere fokus på de lediges og virksomhedernes individuelle behov er således den tværgående pointe i vismændenes anbefalinger til indsatsen. Af rapporten fremgår det, at disse prioriteringer bedst vil blive understøttet af en ændring i refusionssystemet, så refusionen gøres resultatbaseret i stedet for aktivitetsbaseret. AC ser denne ændring som helt nødvendig, hvilket vi også fremhævede, da Arbejdsmarkedskommissionen luftede forslaget for første gang.

Dansk Industri

1.0 Behov for fokus på vækst

Vismændene anfører, at der med de givne forudsætninger ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser. Dette er rigtigt i lyset af holdbarhedsanalysen, men DI finder Vismændenes ret ensidige fokus på holdbarhed uheldigt. Som netop påpeget af produktivitetskommissionen er det helt afgørende at få øget væksten i Danmark. Ellers risikerer vi at blive et relativt fattigt land. Vi bør derfor gennemføre reformer, der kan føre til øget vækst, uanset om vi har et holdbarhedsproblem eller ej. Vismændene bør fokusere mere på vækst og anvise konkrete veje til øget vækst. DI ønsker noget mere konkret, end en påpegning af, at reformer, der sigter mod at øge velfærd og effektiviteten i samfundet, er lige så relevante, som de altid har været.

DI præsenterede i foråret vores 2020-plan, der fokuserer på de udfordringer dansk økonomi står overfor og kommer med konkrete løsninger på udfordringerne. Målet er at Danmark igen skal være blandt de mest velstående lande i verden. For at opnå det mål er der behov for reelle reformer af dansk økonomi og på det danske arbejdsmarked.

Særligt når der fokuseres på arbejdsmarkedspolitikken ville det være oplagt at anviser konkrete reformmuligheder. Henover krisen er 175.000 private arbejdspladser gået tabt. Udfordringen må være at få skabt vækst og fremgang i dansk økonomi, så vi kan få genskabt de mange tabte private arbejdspladser på et holdbart grundlag.

Der er i dag alt for mange danskere i den arbejdsdygtige alder, der står uden for arbejdsmarkedet og lever på offentlig forsørgelse. Det er samtidig en udfordring at

gøre arbejdsstyrken mere produktiv og få danskerne til at arbejde mere. En af forudsætningerne for, at Danmark igen bliver blandt de mest velstående lande i verden er, en tilstrækkelig stor arbejdsstyrke i verdensklasse, der understøtter vækst i økonomien. Endelig er omkostningsniveauet for højt i Danmark, hvilket er en af de vigtigste barrierer for fornyet fremgang.

DI vil opfordre Vismændene til at fokusere langt mere på mulighederne for at øge velfærden og effektiviteten i samfundet i fremtidige rapporter. Vi skal skabe noget mere vækst og velstand, også selv om dette ikke er nødvendigt alene af hensyn til de offentlige finanser.

2.0 Konjunkturer og aktuel økonomisk politik

Vismændenes syn på dansk og international økonomi ligger overordnet set på linje med DI's syn. Der er håb om en langsom genopretning af tilliden til de offentlige finanser i de sydeuropæiske lande og håb om at tilliden hos forbrugere og investorer efterhånden vil vende tilbage, både herhjemme og i andre europæiske lande.

Vismændene regner dog med en lidt hurtigere genopretning af tilliden hos danske forbrugere og investorer, end DI venter. Det danske forbrug stimuleres af de udbetalte efterlønsbidrag, mens materielinvesteringerne understøttes af investeringsvinduet med skatterabat for investeringer gennemført i anden halvdel af 2012 og i 2013. DI er enig med Vismændene i, at dette vil føre til tiltagende vækst i forbrug og investeringer, men DI venter ikke en helt så stor og helt så hurtig effekt af disse tiltag som Vismændene. Som påpeget af Vismændene hersker der dog stor usikkerhed om, hvornår fremgangen vil sætte ind og hvor kraftig den bliver.

Vismændene fremlægger i rapporten også en fremskrivning af dansk økonomi til 2020. De har et lidt mere optimistisk syn på udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2020 end Finansministeriet. De vurderer således, at der inden for rammerne i budgetloven, umiddelbart er plads til en offentlig forbrugsvækst på 0,9 pct. om året i årene 2014-20. Til sammenligning skønnes i Danmarks Konvergensprogram 2012, at der kun er plads til en forbrugsvækst på 0,6 pct. om året.

Vismændene påpeger dog selv den store usikkerhed forbundet med disse fremskrivninger og efterspørger en opdateret 2020-plan fra Finansministeriet i lyset af, at flere af finansieringselementerne i regeringens 2020-plan (eksempelvis trepartsforhandlingerne) er faldet bort. DI kan tilslutte sig behovet for en opdateret 2020-plan.

I rapporten kommer vismændene også med et bud på udviklingen i de offentlige finanser i årene efter 2020. Her viser fremskrivningen, at der er udsigt til mange årtier med offentlige underskud, som i flere år også overskrider kravene i EU's finanspagt.

Vismændene hilser oprettelsen af den europæiske stabiliseringsmekanisme (ESM) og ECB's opkøbsprogram velkommen i lyset af at hjælp fra ESM og opkøbsprogrammet forudsætter, at hjælp kun udbetales til lande, der underlægges betingelser omkring den førte finanspolitik. DI kan helt tilslutte sig, at det er vigtigt at sikre, at hjælpeprogrammerne ikke svækker den finansielle disciplin.

Vismændene påpeger, at det er vigtigt at leve op til EU's henstilling om en stram finanspolitik, der kan bringe underskuddet på de offentlige finanser ned under 3 pct. i 2013. DI er enig i, at det er afgørende at fastholde tilliden til de offentlige finanser.

Vismændene betegner fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner som et bogføringsmæssigt kneb, der forbedrer de offentlige finanser i en lang årrække, men ikke forbedrer holdbarheden. Der er derfor behov for at skærpe de mellemfristede mål for den offentlige saldo i lyset af denne fremrykning, så det forhindres, at saldoforbedringen slår ud i øgede udgifter. DI kan fuldt ud tilslutte sig dette.

Vismændene anfører, at de vil foretrække et "fuldt opgør" med skattestoppets nominalprincip, således at det slås fast, at afgifter, der er opgjort i kroner og øre fremover følger inflationen. I forlængelse heraf ser Vismændene gerne, at skattestoppet på boliger ophæves, og at ejendomsværdibeskatningen over tid vender tilbage til samme niveau (1 pct. af seneste vurdering) som før skattestoppets indførelse i 2001/02.

Det er DI's holdning, at det er uholdbart at basere den fremtidige økonomiske politik på et uændret eller stigende skatteniveau. Det danske skattetryk er for højt og skal nedbringes, hvis Danmark skal genvinde sin konkurrenceevne og få væksten tilbage. Den langsigtede økonomiske politik bør indrettes herefter. Specifikt er det uholdbart at basere sig på fortsatte høje afgifter på grænsehandelsfølsomme varer.

Vismændene påpeger, at indkomstreguleringen af børnechecken, som blev vedtaget i forbindelse med skattereformen, er uhensigtsmæssig, fordi den reelt vil øge marginals-katten for børnefamilier med høj indkomst. DI deler Vismændenes opfattelse.

3.0 Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Vismændene anbefaler, at der indføres et regelbaseret, konjunkturafhængigt dagpenge-system, hvor dagpengeperioden reguleres i takt med de økonomiske konjunkturer. Vismændene påpeger samtidig, at det aktuelle ledighedsniveau ikke bør udløse en forlængelse af ledighedsperioden. Det nuværende ledighedsniveau er som i 2005, hvilket betragtes som et neutralt konjunkturår.

Med henblik på den nuværende konjunktursituation finder vismændene ikke, at en yderligere forlængelse af dagpengeperioden kan anbefales. De politisk bestemte

forlængelser skaber en forventning om, at perioden altid forlænges, når krisen trækker ud.

DI er skeptisk over for forslaget om at lade reglerne i dagpengesystemet afhænge af konjunkturerne. Ulempen er først og fremmest, at det for den enkelte ledige bliver vanskeligere at gennemskue reglerne. Og de mulige gevinster forekommer ret beskedne. Med den seneste dagpengereform får Danmark fra årsskiftet en dagpengeperiode på 2 år, hvilket bidrager til, at færre danskere holdes på offentlig forsørgelse i årevis. Vismændenes anbefaling om et konjunkturafhængigt dagpengesystem vil ikke ændre på, at den gennemsnitlige længde fortsat skal være på højst to år.

DI er enig med vismændene i, at en yderligere forlængelse af dagpengeperioden vil være stærkt problematisk, da det vil have u hensigtsmæssige konsekvenser for de lediges søgemønstre og mindske arbejdsudbuddet. Tidligere erfaringer med at afkorte dagpengeperioden viser, at søgeintensiteten stiger mod slutningen af dagpengeperiode uanset længden af perioden.

Regeringen har i sit lovprogram for 2013 annonceret en ændring af refusionen til kommunerne i forbindelse med den aktive beskæftigelsesindsats. Vismændene anbefaler, at statsrefusionen fremadrettet skal være afhængig af, hvor længe den enkelte har været på offentlig forsørgelse. Jo længere den enkelte har været på offentlig forsørgelse, jo mindre refusion skal kommunerne modtage fra staten. DI mener, at refusionssystemet har stor betydning for jobcentrenes adfærd, og at indretningen bør styrke jobcentrenes incitament til at få de ledige i arbejde.

Vismændene påpeger endvidere vigtigheden af, at den aktive beskæftigelsespolitik skal bygges op omkring redskaber, der findes evidens for virker. De anviser, at de enkelte redskaber kan have forskellig effekt i høj- og lavkonjunkturer. Vismændene finder, at virksomhedspraktik og løntilskud i private virksomheder har positive effekter i højkonjunkturer, men ikke i lavkonjunkturer. Derudover finder de positive effekter ved samtaler og vejledning og opkvalificering.

DI mener, det er fornuftigt at forfølge evidenssporet i den aktive beskæftigelsesindsats. Vurderingen af de anvendte redskaber bør samtidig tage højde for udgifterne. Det gælder især i forbindelse med den traditionelt dyre uddannelsesaktivering, hvor det er vigtigt, at udgifterne til at få de ledige i arbejde holdes op mod de opnåede gevinster.

Håndværksrådet

Konjunkturafsnittet

Regeringen har lagt op til at afskaffe BoligJobplanen fra årsskiftet, og Håndværksrådet noterer, at formandskabet anfører, at det vil have en negativ påvirkning af væksten i 2013.

Håndværksrådet deler den vurdering. Vores mange medlemsvirksomheder med tilknytning til byggeriet har haft positive erfaringer med det såkaldte ”håndværkerfradrag”. De melder om stigende ordrebeholdninger, og derudover fremhæver de også de mange andre positive effekter som fx reduktion af det sorte arbejde og virkningen på unfair konkurrence fra Østeuropa.

Håndværksrådet anbefaler derfor på det kraftigste, at ordningen fortsætter efter nytår. Selv om den seneste måling af Håndværksrådets Ordretillid viser, at en overvejende del af SMV’erne fortsat forventer stigende aktivitet i den kommende tid, er niveauet lavere sammenlignet med samme tidspunkt i 2010, hvor der også var krise. Derfor er der brug for ordninger i stil med BoligJobplanen, der skaber aktivitet og beskæftigelse. Specielt også set i lyset af, at vismændene forventer en ”langsommere konjunkturnormalisering” i Danmark.

Formandskabet vurderer, at det især er privatforbruget og erhvervsinvesteringerne, der vil bidrage til væksten i 2013. I den henseende er det helt afgørende, at landets mange små og mellemstore virksomheder får bedre muligheder for at skabe vækst og beskæftigelse.

Håndværksrådet er derfor dybt bekymret over det lave niveau for erhvervsinvesteringerne. Efter flere år med krise er investeringsefterslæbet i danske virksomheder stort, og når virksomhedernes mange sunde projekter ikke bliver virkeliggjort, rammer det dansk økonomi hårdt. Det bliver spændende at følge virkningen af det åbne investeringsvindue.

Formandskabet nævner ”usikkerhed om fremtidige afsætningsmuligheder” og ”strammere kreditvilkår” som årsager til virksomhedernes lave investeringsaktivitet. Der er ingen tvivl om, at specielt bankernes stramme kreditpolitik har bremset mange fornuftige investeringsprojekter hos små og mellemstore virksomheder under krisen. Ifølge Håndværksrådets seneste medlemsundersøgelse fra september 2012 er andelen af små og mellemstore virksomheder, som er begrænset af manglende finansiering, oppe på ca. 30 pct. Der er tale om en stigning hen over året, og situationen må derfor karakteriseres som kritisk. Håndværksrådet mener, at det kalder på nye initiativer fra politisk hold.

Landbrug & Fødevarer

Rådet tegner et billede af dansk økonomi i stilstand. Dog forventer Rådet, at væksten gradvist bliver højere frem mod 2015. Den svage økonomiske udvikling er drevet af et lavt privatforbrug, lavt investeringsniveau og et svagt boligmarked. Normaliseringen af konjunktursituationen vil blive langtrukken, og man vil først se en fremgang i beskæftigelsen fra 2014. Som underliggende forklaring på de dårlige konjunkturudsigter fremhæves den europæiske gældskrise, hvis konsekvenser resulterer i lave internationale vækstudsigter.

Landbrug & Fødevarer deler synet på, at væksten i dansk økonomi næppe vil blive prangende og noterer sig, at en vigtig præmis for en mere positiv udvikling er, at der gradvist falder ro omkring den europæiske gældskrise. Det er imidlertid ikke kun gældskrisen, som skaber økonomisk usikkerhed og lav vækst. En række sideeffekter af finanskrisen forsvinder ikke umiddelbart fordi der kommer styr på statsgælden i Europa. Øgede rentemarginaler og kreditklemmen kan vise sig at sætte en stopper for den økonomiske udvikling, også selv om der kommer styr på gældskrisen.

Landbrug & Fødevarer noterer sig, at det er Rådets opfattelse, at eksporten af varer bremser op i 2012 og 2013, mens der forventes en væsentlig forbedring i 2014 og 2015. I den forbindelse fremhæver Rådet bl.a., at generelt lave vækstforventninger på vores største eksportmarkeder vil smitte af på Danmarks afsætningsmuligheder, men der vil ske en forbedring i takt med, at tilliden til de europæiske økonomier forbedres.

Vækstudsigterne på de nye eksportmarkeder i BRIK-landene er blevet svækkede. Der ventes imidlertid fortsat en meget høj BNP-vækst på omkring 8 pct. i BRIK landene. Til sammenligning venter Rådet, at væksten i fx Tyskland vil blive 0,8 pct. i 2012 og langsomt nærme sig en vækst på 2,3 pct. i 2015.

Landbrug & Fødevarer mener derfor, at en satsning på eksporten til BRIK-landene og andre vækstøkonomier vil kunne danne modvægt til den negative udvikling på vores traditionelle eksportmarkeder.

Landbrug & Fødevarer ser fortsat gode muligheder for eksportfremgang inden for landbrugs- og fødevarerektoren, men også i den agroindustrielle sektor findes store potentialer. Er landbrugs- og fødevarerehvervet i stand til, at holde sine markedsandele vil erhvervet, med de rette rammevilkår, potentielt kunne nå en eksport på omkring 150 mia. kr. i 2016 mod 120 mia. kr. i 2011.

Landbrug & Fødevarer ser ligesom Rådet tabet af markedsandele som konsekvens af en historisk dårlig konkurrenceevne, men i den sammenhæng er det vigtigt at

bemærke, at et begrænset produktionspotentiale i Danmark også spiller en betydelig rolle. En større og bedre udnyttelse af vores produktionspotentiale kræver, at der sker en forbedring af rammevilkår for danske eksportvirksomheder i årene fremover. I dag er det fx vanskeligt for fødevarerkllyngen, som står for 20 pct. af vareeksporten, at hæve produktionen, også selvom det kunne ske uden yderligere miljøbelastning.

De kommende år er der udsigt til en forbedring af Danmarks konkurrenceevne. Den positive udvikling siden 2010 skyldes imidlertid ikke, at de danske lønninger er mindre end udlandets, men derimod er der sket en forbedring gennem valutakursen. Rapporten viser, at konkurrenceevnen, målt ved de relative enhedslønomkostninger, fortsat er ca. 20 pct. dårligere end i 2000. Rådet venter, at valutakursen vil bidrage med en forbedring af konkurrenceevnen med ca. 3 pct. frem til 2015, mens lønnen i Danmark ventes at blive forbedret med ca. 1 pct. Hertil kommer også produktivitet, som i fremskrivningen ventes at stige betydeligt. Tilbage står, at Danmark fortsat har store udfordringer med for høje lønninger og et skattesystem, der ikke i tilstrækkelig grad understøtter dynamikken i den private sektor.

Landbrug & fødevarer noterer sig, at der trods forsøg på at stimulere privatforbruget gennem bl.a. tilbagebetaling af efterlønsbidrag, viser beregningerne i rapporten, at dette ekspansive tiltag tilsyneladende ikke har haft en forbrugseffekt. Tilsvarende venter Rådet et kraftigt fald i boliginvesteringerne i 2012 på trods af regeringens BoligJobplan. Derimod venter Rådet, at der vil være en stor positiv effekt af investeringsvinduet, som giver virksomhederne mulighed for at afskrive investeringer i driftsmidler fra 30. maj 2012 til 31. januar 2013.

Rådet fremhæver en vigtig pointe, nemlig at de meget lave renter på realkredit modgås af forholdsvis høje bidragssatser, hvilket har betydet, at låneomkostningerne er blevet holdt oppe. Det er en udvikling som vi i Landbrug & Fødevarer kan nikke genkendende til. Renteeffekterne har dermed, stærkt begrænset effekt på de økonomiske konjunkturer, og gør det ikke lettere for danske virksomheder at finansiere nye investeringer.

Aktuel økonomisk politik

Rådet peger på, at den planlagte finanspolitiske opstramning næste år ikke virker hensigtsmæssig i den nuværende konjunktursituation, men den er vigtig for at fastholde tilliden til de offentlige finanser. Der er nok af eksempler i Europa, på hvor galt det kan gå, når først der ikke er tillid til den førte økonomiske politik.

Landbrug & Fødevarer mener at hvis vi skal have gang i økonomien er det ikke hensigtsmæssigt, at det sker gennem offentligt forbrug eller offentlige investeringer. Vi er enige i, at investeringsvinduet er mere effektivt end en generel lettelse af virk-

somhedsskatter. Et finanspolitisk råderum bør gå til at ændre de politiskfaste rammevilkår for danske virksomheder. Rådet viser, at den midlertidige skatterabat til private erhvervsinvesteringer kan give mere for pengene end offentlige investeringer. Landbrug & Fødevarer foretrækker dog mere permanente ordninger til fremme af investeringer og konkurrenceevne. Det kan fx ske gennem en sænkning af det høje danske afgiftsniveau. I dag er det danske afgiftsniveau betydeligt højere end i udlandet på en lang række områder. Det er bl.a. til stor skade for konkurrenceevnen. Et mere konkret eksempel kunne være, at man indførte skrotordninger for udtjente svinestalde. Hermed kan man få gang i landområderne, samtidig med at man kan komme sunde og veldrevne landbrug til hjælp, som ellers er ramt af kreditklemmen.

De mellemfristede fremskrivninger viser, at der indenfor en målsætning om mindst balance i den offentlige økonomi i 2020 er plads til en vækst i det offentlige forbrug, som er neutral i forhold til den demografiske udvikling, svarende til en real vækst i det offentlige forbrug på omkring 0,9 pct. om året fra 2014 til 2020. Efter 2020 er der imidlertid udsigt til et betydeligt underskud.

Landbrug & Fødevarer er ikke enig i Rådets konklusioner om, at der med de givne forudsætninger ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser. Det påpeges dog, at forudsætningerne kan ændre sig og skal man have mere velfærd kan det fortsat være relevant med reformer.

Landbrug & Fødevarer efterlyser beregninger som viser i, hvilket omfang en forværret konjunktursituation end forudsat vil have på fremskrivningerne frem til 2020. For som Rådet skriver er den konjunkturmæssige fremskrivning frem til 2015 behæftet med en betydelig usikkerhed. Formentligt vil en fortsat svag økonomisk udvikling bidrage til en noget mindre mulig vækst i det offentlige forbrug end præsenteret i rapportens konklusioner.

I betragtning af det store underskud efter 2020 bør man måske overveje at se lidt længere frem end 2020, når man taler om finanspolitisk holdbarhed.

Dansk Erhverv

Konjunkturvurdering

Dansk Erhverv deler formandskabets vurdering af de fleste tendenser i den økonomiske udvikling, omend der i Dansk Erhvervs netop offentliggjorte prognose forventes en lidt lavere vækst i det private forbrug i 2013 på grund af en mere langsom genopretning samt i det offentlige forbrug med udgangspunkt i det meget stramme finanslovsforslag og følgelig også en lidt lavere BNP-vækst.

Dansk Erhverv er enig i, at privatforbrug og private investeringer er på et meget lavt niveau i forhold til BNP, og at den private sektor under ét har fået opbygget et betydeligt opsparingsoverskud. Dansk Erhverv tvivler dog på formandskabets følgeslutning om, at der dermed kan blive tale om en pludselig fremgang i den private efterspørgsel, en såkaldt ketchupeffekt.

Som talerør for servicesektoren hæfter Dansk Erhverv sig ved, at der i hele prognoseperioden (2011-2015) forventes højere vækst i tjenesteeksporten end i vareeksporten, hvilket understreger servicesektorens stigende betydning som økonomisk motor – også på eksportområdet. Det er i den forbindelse beklageligt, at regeringen samtidig lader Danmark gå enegang og strammer skattereglerne for udstationering af medarbejdere, hvilket svækker danske lønmodtageres internationale konkurrencemuligheder.

Dansk Erhverv støtter investeringsvinduet. Der er dog en tendens til, at effekten overvurderes. Dansk Erhverv mener, at effekten bliver begrænset, hvilket skyldes: 1) Der er ikke tale om straksafskrivninger, 2) Der hersker fortsat en kreditklemme, som vanskeliggør lånefinansiering af nye investeringer, 3) Initiativet gavner kun de virksomheder, der har et skattemæssigt overskud.

Vedrørende den internationale situation tvivler Dansk Erhverv på, at Eurozonen allerede i 2014 og 2015 vil være oppe på en gennemsnitlig BNP-vækst på 1,9 henholdsvis 2,3 pct.

Det økonomiske råds formandskab forventer, at provenuet af selskabsskatten fra niveauet i 2011/12 på (2,7-2,8 pct.) ventes at stige til et niveau omkring 3,3 pct. af BNP, hvilket bl.a. skal ses som konsekvens af stramningen i 2012 omkring underskudsfremføringsreglerne. I betragtning af, at skattebasen dermed er udvidet, at vores naboland Sverige sænker selskabsskatten markant, og regeringens nye Konkurrenceevneredegørelse samtidig dokumenterer det lave niveau af indgående udenlandske investeringer, mener Dansk Erhverv, at tiden er inde til at foretage en gradvis sænkelse af den danske selskabsskattesats.

Dansk Erhverv er enig i, at ophøret af Boligjobplanen vil trække væksten ned i 2013. Dansk Erhverv ser et stort vækst- og beskæftigelsespotentiale i hjemmeservice delen af boligjobplanen. I Sverige har man med det såkaldte RUT-afdrag skabt en markedsmæssig omsætning på 3,52 mia. SEK, og på virksomhedssiden har RUT-afdraget bidraget til, at der på få år er sket en vækst fra få hundrede til 14.810 iværksætterfirmaer i 2011. Dansk Erhverv finder, at en udvidelse af servicedelen af boligjobordningen efter svensk forbillede ville kunne skabe vækst og beskæftigelse gennem en velfungerende og ubureaukratisk tilskudsordning for husholdningsnære serviceydelser.

Dansk Erhverv er kritisk over for generelt at indeksere punktafgifter – især på grænsehandelsfølsomme varer. Som minimum bør det samlede punktafgiftsområde forinden blive genstand for en samlet analyse, der vurderer hver enkelt afgift ud fra forholdet mellem provenu på den ene side, og på den anden side den grænsehandel afgiften fremkalder, og de (administrative) byrder afgifterne giver anledning til. Det skal i øvrigt i den sammenhæng pointeres, at det område i skattesystemet, hvor Danmark er mest ude af takt med omverden og nabolande, er på den indirekte beskatning/forbrugsbeskatning.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

Dansk Erhverv er enig i formandskabets overordnede vurdering af arbejdsmarkedet. Trods lavkonjunktur er det danske arbejdsmarked meget dynamisk. På trods af faldende beskæftigelse er arbejdsmarkedet præget af en betydelig jobomsætning. Derudover har afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse holdt sig på et niveau, som svarer til perioden 2005-06, der normalt anses for neutrale eller ligefrem højkonjunkturår. Dansk Erhverv deler formandskabets opfattelse af vigtigheden af at bevare dynamikken på arbejdsmarkedet. Dansk Erhverv ser derfor ingen begrundelse for en længere dagpengeperiode. Arbejdsmarkedet viser på trods af svigtende økonomisk vækst, at det er fleksibelt med en høj mobilitet.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er budgetteret til ca. 16 mia. kr. i 2012 og er en del af det danske arbejdsmarkedssystem, som er kendetegnet ved fleksible regler om afskedigelser og høje indkomsterstattende ydelser ved ledighed. Dansk Erhverv deler opfattelsen af, at det er vigtigt, at det høje beløb, som er afsat til den aktive arbejdsmarkedspolitik, også anvendes på en måde, som giver mest effekt i forhold til at få ledige i arbejde hurtigst muligt.

Formandskabet har gennemført analyser, der belyser effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dansk Erhverv er enig i, at effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik er tilstede, men at effekten af de enkelte redskaber er forskellig. Ledige i løntilskud i private virksomheder har en gunstig effekt i modsætning til offentlige løntilskudsjobs, som ikke har effekt.

Dansk Erhverv er enig i analysen, som viser, at der er positive resultater af vejledning, og relative korte uddannelsesforløb, der er målrettede mod brancher med mangel eller potentiel mangel på arbejdskraft. Dansk Erhverv mener ikke, at effekten af lange uddannelsesforløb står mål med de høje udgifter hertil.

Formandskabet henviser til udenlandske erfaringer, der viser positive effekter af at tilbyde virksomheder bistand i forbindelse med at udvælge kvalificeret arbejdskraft blandt de ledige. Dansk Erhverv deler denne opfattelse, men efterlyser i den forbindelse nærmere analyser, som kan belyse effekten af, at jobcentrene har en god virk-

somhedskontakt. Det er Dansk Erhvervs erfaring, at en god virksomhedskontakt, hvor jobcentret har et godt kendskab til virksomhederne i lokalområdet, og virksomhederne har én indgang til jobcentret, hvor vejledning, hjælp mv. kan findes, er et særdeles effektivt redskab.

Dansk Erhverv deler formandskabets ønske til en analyse af effekterne af uddannelsesaktivering. Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at uddannelsesaktivering generelt ikke har en større effekt, men en analyse kan belyse, om der er grupper af ledige, som vil komme hurtigere i arbejde ved uddannelsesaktivering.

Formandskabet påpeger, at virksomhedsrettede tilbud til resourcesvage ledige i højere grad bør prioriteres. Dansk Erhverv mener, at der i højere grad skal ses på sammenhængen mellem ydelser i kontanthjælpen og incitamentet til at søge et arbejde. Der er behov for en reform af ydelsesstrukturen i kontanthjælpssystemet.

Dansk Erhverv deler formandskabets opfattelse af, at en ændring i refusionen til kommunerne er nødvendig. Det gældende refusionssystem med højere refusion ved aktivering og differentierede refusionssatser ved forskellige ydelser bidrager til for meget kassetænkning. Refusionssatsen bør gradvist aftrappes afhængig af den enkelte borgers varighed på offentlig forsørgelse.

Formandskabet anbefaler, at dagpengeperiodens længde i højere grad skal følge konjunkturerne. Dansk Erhverv kan ikke følge formandskabets anbefaling. Den gældende dagpengeperiode på 2 år er lige gennemført, og det er Dansk Erhvervs opfattelse, at denne periode er hensigtsmæssig. Det dynamiske arbejdsmarked med fleksible afskedigelsesregler og relative høje indkomsterstøttende ydelser er bl.a. betinget af, at man ved ledighed er sikret i en periode. Usikkerhed om rammerne kan medføre mindre fleksible afskedigelsesregler. Derudover vil et konjunkturafhængigt dagpengesystem betyde, at ledige vil opfatte, at de behandles forskelligt afhængig af konjunktursituationen, og samtidig vil der blive usikkerhed om, hvornår dagpengeperioden ophører for den enkelte. Dette kan medføre, at mange ledige sidst i ledighedsperioden ikke vil finde sig et arbejde, modsat situationen med en fast dagpengeperiode.

Finansrådet

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Finansrådet deler generelt formandskabets vurdering af konjunkturudviklingen i dansk økonomi og de finansielle forhold.

Overordnet er der usikkerhed om vækstraternes størrelse givet de mange usikre faktorer, særligt vedr. tilliden i Sydeuropa og den forventede amerikanske stramning i finanspolitikken til næste år. De meget lave pengepolitiske renter og andre initiativer fra centralbankerne holder dog hånden under økonomien.

Finansrådet mener, at de seneste tegn på boligmarkedet vidner om, at det nu igen går i den rigtige retning. Derfor finder vi, at formandskabets skøn for udviklingen i boligpriserne ligger for lavt. Allerede fra næste år forventer vi således stigende boligpriser.

Givet den usikre situation vil det for dansk vedkommende være fornuftigt at reservere et vist finanspolitisk råderum til 2014 og derefter, hvis genopretningen trækker ud, eller det nuværende billede forværres. Det overordnede mål bør til enhver tid være at leve op til EU's henstilling om at forbedre både den strukturelle og den faktiske offentlige saldo.

I relation til fremrykningen af beskatningen af kapitalpension vil Finansrådet kraftigt opfordre til, at det ikke medføre slækkelse på budgetdisciplinen blandt politikere. Vi vil også gerne advare mod at fremrykke beskatningen af andre pensionsformer. Danmarks holdbarhedsproblem forværres, hvis nye udgifter finansieres med penge, som i så fald vil mangle i fremtiden.

Formandskabet peger på, at man, såfremt der er et politiske ønske herom, kan skabe plads til højere offentlige udgifter via nye reformer eller skattestigninger. Vi vil hellere vende den om. Finansrådet mener, at et evt. råderum fra reformer eller et lavere offentlig forbrug end planlagt skal gå til at konsolidere de offentlige finanser yderligere, eller at gøre det mere attraktivt at arbejde via en lavere beskatning af arbejdsindkomst. Vi deler således også formandskabets bekymring vedr. den indtægtsregulerede børnecheck. Højere marginalsatser af enhver art hæmmer arbejdsudbuddet.

Formandskabet er positive over for den midlertidige skatterabat til erhvervsinvesteringer. Finansrådet hilser incitamentet til at investere mere velkomne, men det er svært at forstå, at det alene skulle være afgrænset til indeværende og næste år. Problemet er nærmere, at der i det hele taget bliver investeret for lidt i Danmark, hvorfor de generelle vilkår for investeringer, ligeledes fra udlandet, bør forbedres. Investeringer i år og næste år risikerer ligeledes at være foretaget på baggrund af skatte-tekniske forhold, og ikke ud fra optimering af den reelle værditilvækst.

Formandskabet viser, at Danmarks holdbarhedsproblem er blevet markant mindre, både på mellemlangt og langt sigt. Det er selvfølgelig glædeligt, men usikkerheden

omkring langsigtede skøn bør opfordre til en fornuftig håndtering af de offentlige finanser og fortsat fokus på reformer.

Det store presserende problem er nu i stedet, hvordan væksten i Danmark øges, så vi også i fremtiden vil være blandt de mest velstillede lande. Finansrådet håber, at formandskabet fremover vil grave endnu dybere i den strukturelle problemstilling. Finansrådet genkender langt hen af vejen formandskabets beskrivelse af udviklingen i de finansielle forhold.

Et faldende udlån i bankerne er blandt andet forklaret ved lavere efterspørgsel, realiserede tab samt tekniske forhold såsom overflytning af lån til Finansiell Stabilitet. Og realkreditinstitutterne har modsat hævet deres udlån, ligesom beholdningen af udstedte erhvervsobligationer næsten er fordoblet siden før krisen. Som formandskabet anfører, er udlånet historisk på et forholdsvis højt niveau, men bankerne har naturligt strammet kreditgivningen i lyset af, at de økonomiske vilkår ikke er de samme som før finanskrisen.

Det seneste fald i bankernes udlånsrente skyldes især de lavere pengemarkedsrenter. Finansrådet sætter dog ikke lighedstegn mellem kombinationen af en lavere rentemarginal og det, at konsolideringsbehovet i sektoren skulle være blevet mindre.

Banksektoren har ganske rigtigt opbygget en højere kapitaloverdækning. Men de nye krav (og de kommende krav, som vi på nuværende tidspunkt ikke kender fuldt ud) kan sagtens medføre, at bankerne må polstre sig endnu mere. F.eks. i form af højere indtjening og lavere omkostninger. Bankerne må via en bedre forrentning af egenkapitalen sikre en fortsat investorinteresse.

Arbejdsmarkedspolitik i høj og lavkonjunktur

Finansrådet vil gerne kvittere for en informativ gennemgang af arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur. Finansrådet bakker op om tiltag, der kan resultere i en bedre udnyttelse af de afsatte penge på arbejdsmarkedsområdet.

Det er værd at bide mærke i, at situationen på arbejdsmarkedet lige nu minder meget om situationen i 2005, og at det således ikke er en ekstra dyb arbejdsmarkedskrise, vi befinder os i.

Finansrådet savner en konkret beskrivelse af, hvordan formandskabets forslag til et konjunkturafhængigt dagpengesystem udmøntes. For det første er det statistisk vanskeligt at fastlægge konjunkturcykler, mens man befinder sig i dem. For det andet finder Finansrådet ikke, at et automatiseret regelbaseret dagpengesystem er en garanti for, at politikerne ikke laver diskretionære tiltag, når økonomien er ekstra pres-

set. Endelig vil konjunkturafhængige dagpengeregler kunne skabe problemer med eventuelle EU-henstillinger, da det vil kunne øge presset på den faktiske saldo.

FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte

Konjunkturvurderingen

Det manglende opsving i dansk økonomi bør give anledning til at revurdere den økonomiske politiks stramning af finanspolitikken i 2013, stramningen gennemføres udelukkende for at opfylde EU-krav til det offentlige underskud. Som formandskabet selv peger på, vil det påvirke væksten negativt. Prisen kan let blive for høj i form af tab af arbejdspladser og personer, der varigt mister deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Usikkerheden om fremtiden og jobsituationen er gift for forventningen om, at det private forbrug skal trække væksten i gang. Der er behov for tiltag, der forbedrer beskæftigelsen her og nu, fx at anlægsloftet i kommunerne fjernes, så allerede planlagte projekter kan sættes i gang. At vente til 2014 med at lempe finanspolitikken er efter FTF's opfattelse et udtryk for en stop-go politik, som er meningsløs. En mere realistisk vurdering af provenuet for fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner i 2013, vil formentlig reducere størrelsen af det offentlige underskud betydeligt, derfor bør der ikke ventes til 2014 før der igangsættes beskæftigelsesfremmende initiativer.

Formandskabets prognose viser, at der plads til en årlig vækst i det offentlige forbrug på 0,9 pct. alene for at opretholde serviceniveauet på baggrund af den demografiske udvikling. Det må derfor være minimumskravet til rammerne for den offentlige sektor. FTF er derfor enige med formandskabet i, at der er behov for en revideret 2020-plan, der kan klargøre regeringens plan for udviklingen af den offentlige sektor.

FTF er i øvrigt enig i formandskabets forslag om at afskaffe nominalprincippet i skattestoppet for især, at boligskatterne kan følge med prisudviklingen. Den indirekte skattelettelse, der gives til boligejerne, bør inddrages til skatteprovenuet. Skatteletterelser skal målrettes beskatningsformer, der øger arbejdsudbuddet og beskæftigelse.

Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Formandskabets forslag om et lovfastsat konjunkturbestemt dagpengesystem bør støttes. Det afgørende bliver imidlertid, hvilke ledighedsniveauer, der fastlægger dagpengeperioderne. Diskussionsoplægget lægger op til, at dagpengeperioden skal være kortere end to år i højkonjunkturer, hvilket indirekte indikerer, at den toårige dagpengeperiode på to år er passende i lavkonjunktur. En sådan konjunkturtilpasning vil ikke give den tilstrækkelige dagpengesikkerhed for de over 2 mio. med-

lemmer af a-kasserne. Det skal desuden erindres, at Arbejdsmarkedskommissionens forslag om konjunkturbestemt dagpengesystem fastlagde, at den to årige periode først skulle øges til 2,5 år ved 7 % bruttoledighed. Vi har i dag 6,2 % ledighed.

Det kan endeligt undre, at diskussionsoplægget ikke forholder sig til at genoptjenningsperioden på nu 52 uger, som reelt gør det meget vanskeligt for store grupper at blive omfattet af dagpengesystemet, hvis de engang falder ud. Denne problemstilling er helt central for dagpengesystemets funktion.

Arbejdsmarkedspolitik

Diskussionsoplægget giver et nyttigt overblik over det danske arbejdsmarked og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Mikroanalyserne af effekten af redskaberne kaster et nyttigt lys på virkningerne i høj- og lavkonjunktur.

Det noteres også, at formandskabet anser den samfundsmæssige virkning af investeringerne i den aktive arbejdsmarkedspolitik for så positiv, at bevillingerne skal fortsættes, men at indsatserne hele tiden skal times og justeres, så de virker bedst muligt under forskellige konjunkturf forhold og i forhold til bestemte målgrupper. Hermed afskiller diskussionsoplægget sig fra Rigsrevisionen, der for et par år siden kuldsejlede hele den aktive arbejdsmarkedspolitik og anså investeringerne for nyttesløse.

Det er rigtigt og vigtigt, at vurdere fortrængnings- og fastholdelseeffekter i forhold til løntilskud og virksomhedspraktik. Det er dybt problematisk, at beskæftigelsesystemet i en krisetid med lav efterspørgsel efter arbejdskraft ukritisk anvender især offentligt løntilskud og virksomhedspraktik, når der foreligger dokumentation for, at redskaberne enten ikke giver effekt (virksomhedspraktik), eller virker direkte ledighedsforlængende (offentligt løntilskud). Derfor undrer det, at diskussionsoplægget ikke analyserer jobrotation som redskab i indsatsen. Den seneste undersøgelse foretaget af COWI i Nordjylland viser, at jobrotation har den højeste beskæftigelsesefekt af alle redskaber – især inden for den offentlige sektor!

Det kan også undre, at formandskabet ikke analyserer samtaleredskabet noget nærmere, når det anbefales at øge brugen af det. Samtaleredskabet kan have meget forskellige effekter afhængig af hvor professionelt det håndteres i såvel a-kasser som jobcentre. Forsøget med ”den gode samtale” i en række a-kasser viser, at disse samtaler giver en langt stærkere motivation og et langt stærkere medejerskab hos de ledige til at finde arbejde og være aktivt søgende. Det vil være afgørende, at professionaliserede samtaler, der øger de lediges eget engagement i at finde arbejde og kvalificere sig yderligere, bliver fremtidens samtaler. Ellers er effekten tvivlsom.

Det kan også undre, at formandskabet fortsætter med udokumenterede påstande om, at de såkaldte motivationseffekt har stor betydning for den samlede system. I givet fald bør motivationseffekten undersøges kvalificeret i kommende undersøgelser.

Det er fornuftigt at få øget viden om uddannelsesaktivering. Derfor må det forventes, at ministeren tager initiativ til, at undersøgelser på dette område kvalificeres og udvides betragteligt.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Konjunkturvurdering og konjunkturpolitik

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) er enig i, at det private forbrug bærer en stor del af ansvaret for nedjusteringen af den økonomiske vækst i 2012. Boliginvesteringerne er imidlertid også nedjusteret markant, og som formandskabet ligeledes påpeger, ligger det offentlige forbrug lavere end budgetteret, ligesom de offentlige investeringer ikke er vokset som forventet. Den offentlige efterspørgsel i form af offentligt forbrug og offentlige investeringer har altså været lavere end ventet, hvilket er uheldigt, når den private efterspørgsel svigter, og der heller ikke er medvind at hente fra udlandet.

AE er enig i, at dansk økonomi gemmer på et stort vækstpotentiale i form af det private opsparingsoverskud, som er oparbejdet under krisen. Derfor er det afgørende at genskabe tilliden. Gælden i de sydeuropæiske lande er dog næppe den eneste faktor, som påvirker tilliden. De finanspolitiske stramminger i Europa suger vækst og beskæftigelse ud af økonomierne og skaber usikkerhed i forhold til jobmuligheder og indkomst, hvis man skulle miste sit arbejde. Et ensidigt fokus på finanspolitisk konsolidering, som på den korte bane forringer jobmulighederne, er derfor en farlig strategi, som kan risikere at sende dansk og europæisk økonomi ud i en endnu dybere tillidskrise.

Formandskabet peger videre på, at regeringens investeringsvindue kan give en stor effekt, og det har, som formandskabet skriver, sandsynligvis større kortsigtet væksteffekt end en traditionel selskabsskattenedsættelse. AE er enig i denne betragtning. Det er helt nødvendigt at få løftet erhvervslivets investeringer her og nu, fordi økonomien ellers risikerer at blive fanget i negativ spiral, hvor virksomheder og forbrugere fortsætter deres tilbageholdende adfærd. På den længere bane kan afskrivningsvinduet også indebære samfundsgevinster i form af ny teknologi, som forbedrer vores produktivitet og konkurrenceevne og dermed øger vores muligheder for at skabe vækst og velstand.

Formandskabet skriver, at: ”Vurderet alene på baggrund af den fortsatte stilstand i dansk økonomi er den planlagte finanspolitiske opstramning næste år ikke hensigtsmæssig. Det er imidlertid vigtigt for at fastholde tilliden til de offentlige finanser at overholde EU-henstillingen, og på den baggrund vurderes en relativt stram finanspolitik for årene 2011-2013 at være nødvendig”. AE er enig i, at det ville være hensigtsmæssigt at lempe finanspolitikken i 2013, men AE er også enig i, at det givet de rammer, Danmark er underlagt fra EU, ikke kan lade sig gøre. Det er dog værd at bemærke, at Danmark ikke skulle have haft en henstilling fra EU, da Danmark i 2010 ikke overskred EU’s konvergenskrav.

AE vil gerne kvittere for sammenligningen af output-gabs og strukturel saldo. I lyset af hvor meget især strukturel saldo fylder i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik på både kort og længere sigt og i både dansk og international sammenhæng, er der behov for en større gennemsigtighed i beregningerne heraf og ikke mindst forståelse af usikkerhederne. Det er fx bemærkelsesværdigt, at revisioner af formandskabets BNP-prognose slår fuldt igennem 1:1 på opgørelsen af output-gab (der er nedjusteret fra -3,1 til -4,1 i 2012), mens nedjusteringer af BNP i FM’s prognoser nærmest ikke slår igennem på opgørelsen af output-gab (men derimod i strukturel BNP). Har formandskabet ret i deres vurdering af strukturel saldo, har stramningen af finanspolitikken fra 2010-2013 været hårdere end påkrævet fra EU. AE deler formandskabets bekymring for, at krisen kan strække sig ud over 2013 – specielt hvis mistilliden blandt forbrugere og virksomheder bider sig fast. Men netop derfor er det vigtigt ikke at gemme de finanspolitiske stimulanser for længe. Hvis først mistilliden bider sig fast, skal der formentlig en endnu større stimulans til at til at få gang i økonomien igen, ligesom arbejdsløsheden i mellemtiden risikerer at bide sig fast med flere langtidsledige til følge. Det kan i sidste instans øge den strukturelle ledighed og mindske gevinsten af arbejdsmarkedsreformer, som søger at øge arbejdsstyrken, og dermed kan det blive endnu vanskeligere at skabe vækst, velstand og sunde offentlige budgetter på længere sigt.

Mellemløst fremskrivning og finanspolitisk holdbarhed

AE er grundlæggende enig i, at de reformer, der er gennemført, bidrager med en betydelig stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2020 – men savner en vurdering af, i hvilket omfang den lange periode med ”underbeskæftigelse” (frem til omkring 2018) risikerer at forværre de langsigtede strukturer på arbejdsmarkedet. Det kan både ske ved, at ledigheden ”bider sig fast” på et højere niveau, og ved at den strukturelle arbejdsstyrke svækkes. Samtidig havde det været interessant, hvis formandskabet havde forholdt sig til de uddannelsesmæssige ubalancer, der kan forekomme på sigt – hvis ikke arbejdsstyrkens uddannelsesniveau stiger tilstrækkeligt til at følge efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft.

Formandskabet vurderer, med de anvendte beregningsprincipper, at der i 2020 vil være et overskud på de offentlige finanser på omkring 7 mia. kr. Heri er indregnet en saldoforbedring på omkring 4 mia. kr., som følger fremrykningen af beskatningen af indbetalinger på kapitalpension. Der er imidlertid ikke indregnet en (forventet) rabat på EU-bidraget på omkring 1 mia. kr. Selv hvis man undlader at medtage bidraget fra fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner, er der således overskud på de offentlige finanser i 2020 – samtidig med at der er forudsat en ”neutral” realvækst i det (underliggende) offentlige forbrug på omkring 0,9 pct. pr. år.

AE deler grundlæggende vurderingen af, at de underliggende ubalancer på de offentlige finanser frem til 2020 nu må anses for løst, og fokus bør nu i endnu højere grad rettes mod løsningen af de aktuelle økonomiske problemer. Det er således fuldt økonomisk ansvarligt at disponere over provenuet fra kommende reformer (fx kontanthjælp og SU) fx til forbedringer af de offentlige velfærdsydelser og/eller investeringer.

Formandskabet har opdateret beregningen af den finanspolitiske holdbarhed og vurderer, at finanspolitikken grundlæggende er holdbar – dog med en mindre nedjustering af holdbarhedsindikatoren til 0,0 pct. af BNP mod 0,2 pct. af BNP i forårsrapporten. AE er enig i, at de offentlige finanser på langt sigt må anses for holdbare set i lyset af de opstramninger, der er gennemført. Det kan undre, at formandskabet – i modsætning til i forårsrapporten – har valgt igen at anvende nominalprincippet for punktafgifter efter 2020. Med skattereformen er det jo netop besluttet at øge punktafgifter frem mod 2020 (omtrent) svarende til en indeksering med inflationen. Samtidig er det værd at bemærke, at holdbarheden ville blive forbedret med yderligere 0,3 pct. af BNP, hvis formandskabet ikke havde valgt at videreføre ejendomsværdiskattestoppet efter 2020 (som i regeringens fremskrivninger). AE mener, at den gradvise lempelse af boligbeskatningen bør ophøre, når konjunkturerne tillader det. En total ophævelse af skattestoppet efter 2020 vil med andre ord forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 0,8 pct. af BNP. Det svarer til, at finanspolitikken er overholdbar med ca. 13½ mia. kr.

Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur

I rapporten analyseres dynamikken på arbejdsmarkedet i forhold til jobomsætning, bevægelser mellem ledighed, beskæftigelse osv. Formandskabet skriver blandt andet, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse de seneste to til tre år har været på nogenlunde samme niveau som i 2005-06. Det kan undre, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, på trods af den økonomiske krise, ligger på omtrent samme niveau som i 2005 og 2006. Formandskabet bruger forskellige datakilder før og efter 2008. Før 2008 er beskæftigelsesoplysningerne taget fra MIA, og fra 2008 stammer oplysningerne fra Beskæftigelsesministeriets DREAM-register. Det er ikke nævnt i rapporten, at der bruges forskellige datakilder. På trods af dynamikken på

det danske arbejdsmarked er der et stigende antal personer, der marginaliseres i forhold til deres muligheder på arbejdsmarkedet. Det kunne derfor have været interessant at få belyst, hvordan man flytter sig fra at være en stærk ledig til at være en person, der indgår i marginalgruppen.

Formandskabet har i rapporten udarbejdet meget detaljerede analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Efter AE's opfattelse vil det give god mening, hvis effekterne for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere også blev vist i rapporten. Derved ville resultaterne i større grad kunne sammenlignes med tidligere analyser og i større grad være anvendelige til at udforme den aktive arbejdsmarkedspolitik. AE savner en diskussion af, hvorfor effekterne af privat og offentligt løntilskud er så forskellige. I hvilket omfang fortrænger brugen af løntilskud f.eks. ordinære ansættelser på henholdsvis det offentlige og det private arbejdsmarked?

AE er enig i, at indretningen af den aktive beskæftigelsespolitik skal være baseret på effektmålinger, så den bliver så effektiv som muligt. Effektanalyserne i rapporten bidrager med ny viden på området. I det fremtidige arbejde med effektmålinger kan man overveje, om det metodemæssigt er muligt, at udvide varighedsanalysen, så den ikke alene måler på første aktiveringsforløb. Derudover kan man overveje at inddrage forsikrede lediges brug af seks ugers selvvalgt uddannelse, så man i større grad får styr på kontrol- og deltagergrupperne i effektmålingerne. Umiddelbart kan det virke ulogisk, at de negative effekter af vejledning og uddannelse, virksomhedspraktik og privat løntilskud på individniveau under lavkonjunkturer kan give positive effekter på bruttoledighedsniveauet under lavkonjunkturer. I rapporten peges der på, at det kan være motivationseffekten, der giver gunstige effekter på ledighedsniveauet. Hvis det er forklaringen, er det vigtigt, at der tages højde for motivationseffekten i effektmålingerne på individniveau, så man får et validt billede af effekten af de enkelte aktiveringsredskaber.

I rapporten fremføres det, at det under en lavkonjunktur er vanskeligt at vurdere, hvilke kompetencer det fremtidige arbejdsmarked efterspørger, og det er derfor svært at målrette uddannelsesaktivering og andre aktive tiltag. Når det er muligt årligt at uddanne tusindvis af unge i det ordinære uddannelsessystem, der i høj grad bliver efterspurgt på arbejdsmarkedet, må det også være muligt at opkvalificere ledige gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Jobrotation er f.eks. et redskab, hvor man meget præcist kan opkvalificere ledige på områder, hvor der er gode jobmuligheder.

Særlig sagkyndig Birgitte Sloth

Som rapporten dokumenterer, er situationen for dansk økonomi fortsat meget alvorlig. Væksten er lav og den forholdsvis ekspansive økonomiske politik har ikke særlig stor effekt. Frigivelse af efterlønsbidrag har øget husholdningernes likviditet uden at det private forbrug er vokset. Tilsvarende har BoligJobplanen kun haft marginal virkning på boliginvesteringerne, der fortsat er meget lave.

Den højere private nettoopsparing der herved er opbygget kan betyde efterspørgselsstigninger, hvis der på et tidspunkt kommer en konjunkturfremgang, som forbrugerne vurderer stabil, således at der igen opstår tillid til den fremtidige økonomi og beskæftigelse. Muligheden for en sådan ”ketchup”-effekt indebærer en særlig udfordring for fremtidig økonomisk politik. For at sikre en mere effektiv og præcis effekt af finanspolitikken, bør tiltag med direkte efterspørgselsvirkning prioriteres, når der skal føres ekspansiv politik. Eksempelvis forøgelse af de kommunale anlægsinvesteringer eller tilskud til eller særlig skattebegunstigelse af private investeringer, jf. ”investeringsvinduet”.

Råderummet til ekstra ekspansion er imidlertid meget begrænset, selvom udsigten til vækst i de kommende år umiddelbart er dystert. Det er bekymrende, også fordi tilbagetræningsreformen vil slå i gennem i de kommende år i form af et højere arbejdskraftsudbud, hvilket kan føre til stigende ledighed og deraf følgende pres for tilbagerulning af reformerne eller andre tiltag der mindsker udbuddet af arbejdskraft. Selvom beregningerne viser strukturel balance i 2020, er råderummet for økonomisk politik yderst begrænset, både af hensyn til euro-grænserne, hvor mulighederne for nye indirekte tiltag (”omgåelser”) måske er ved at være udtømte, og af hensynet til at bevare den økonomisk-politiske troværdighed.

Finansieringen af skattereformen indebærer diskretionære forøgelser af en række afgifter, svarende til inflationen, men en fuld afskaffelse af nominalprincippet ville være at foretrække. Det ville føre bort fra den nuværende situation med formelt automatiske skatnedsættelser, og til en situation hvor udgangspunktet for økonomisk politik er et konstant skatniveau. Tilsvarende bør omlægning af ejendomsværdibeskatningen ændres, så beskatningen igen kommer til at følge priserne. Disse ændringer af skattesystemet kan bidrage til at sikre finanspolitikens holdbarhed også efter 2020.

Udover vurderingen af den aktuelle økonomiske politik indeholder rapporten en række interessante undersøgelser af arbejdsmarkedspolitiske initiativer. Det er – særligt i den nuværende konjunktursituation, hvor der er udsigt til stigende snarere end faldende beskæftigelse – vigtigt at arbejdsmarkedspolitikken bidrager til at fastholde flest mulige i arbejdsstyrken. Det er dels nødvendigt for at sikre fremtidig

vækst og økonomisk-politiske holdbarhed, men naturligvis også for at undgå marginalisering og social eksklusion. Det skal også særligt sikres, at nyuddannede og unge opnår stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Rapportens resultater om effekten af forskellige typer arbejdsmarkedspolitik, herunder betydningen af dagpengesystemets udformning, er relevante for udformningen af fremtidens beskæftigelsespolitik, men viser også stor usikkerhed om resultaterne, og dermed at der fortsat er brug for mere viden på dette område.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Rapporten tegner et billede af en konjunktursituation, som kun langsomt normaliseres. Væksten vil fortsat være lav og under niveauet, der er nødvendigt for en stigning i den private beskæftigelse. Først i prognosens yderår ventes en årlig vækst omkring 2 %, og som følge heraf vil beskæftigelsen først nå det strukturelle niveau omkring 2020. Den økonomiske situation er stærkt påvirket af globale økonomiske forhold, herunder ikke mindst "euro-krisen". Dette skaber en usikkerhed, som er medvirkende til at holde både privat forbrug og investeringer tilbage.

Rapporten anlægger en forholdsvis positiv forventning til, at euro-området langsomt men sikkert vil blive stabiliseret, og væksten i området vil stige. Vækstforventningerne til euro-området ligger formodentlig til den positive side. Der er kun en kort diskussion af risikobilledet i rapporten med en fremhævelse af konsekvenserne af en fortsat stilstand i den indenlandske efterspørgsel. Risici-elementer knyttet til euro-området er store og må forventes at få langstrakte effekter på den økonomiske udvikling, også selvom den politiske usikkerhed måtte blive afklaret inden for den nærmeste tid.

Rapporten gennemgår og kommenterer den netop indgåede skatteaftale. Der savnes i denne forbindelse en diskussion af ændringerne i de offentlige pensioner. Den ændrede indeksering af de sociale ydelser (2016-23) modvirkes på pensionsområdet af en forhøjelse af både pensionstillægget og den særlige pensionsydelse. Dette medvirker til en sikring af levestandarden for de dårligst stillede pensionister og dermed en øget målretning af de offentlige pensioner i kraft af indkomst/formuereguleringen af tillæggene. Samtidig svækkes incitamenterne til både privat pensionsopsparing og senere tilbagetrækning. Ud fra et pensionsmæssigt synspunkt kan det diskuteres, om en sikring af de dårligst stillede pensionister sker bedst gennem målretning af de offentlige pensioner eller en styrkelse af den obligatoriske pensionsopsparing. Ud fra et arbejdsmarkedsperspektiv om at understøtte senere tilbagetrækning er disse ændringer også problematiske.

Rapporten indeholder en opdatering af beregninger af finanspolitisk holdbarhed, herunder en interessant diskussion af betydningen af den ændrede beskatning af kapitalindkomst, som implicerer bortfald af skattefradrag ved indbetaling samt beskatning ved udbetaling (samt visse subsidier knyttet til at omlægge eksisterende kapitalpensionsordninger). Fremrykningen af skatteprovenu har en betydelig effekt for profilen for de offentlige finanser og mindsker den såkaldte ”hængekøje” profil for de offentlige finanser betydeligt (figur 1.58). Hvis denne fremrykning alene skal have en ”likviditets”-effekt uden at påvirke den finanspolitiske holdbarhed, er det en konsekvens, at kravene til udviklingen i den offentlige budgetsaldo skal korrigeres i forhold hertil. Til eksempel skal budgetmålet i 2020 (og efterfølgende år med mere) opjusteres med 4 mia. kr. Holdes budgetmålet uændret, vil fremrykning belaste den finanspolitiske holdbarhed og reelt betyde, at nulevende generationer begunstiges på bekostning af fremtidige generationer. Dette peger på en principiel svaghed ved de aktuelle finanspolitiske pejlermærker, som primært er fastlagt i de mellemfristede økonomiske planer (aktuelt 2020-planen og et mål om strukturel balance i 2020). Med et mere eksplicit formuleret budgetmål vil det være nemmere at foretage en løbende overvågning, og der skabes et bedre grundlag for justeringer af den økonomiske politik.

Formandskabet konkluderer, at kravet til finanspolitisk holdbarhed er opfyldt, men peger samtidig på den ovenfor nævnte ”hængekøje”-problematik, der implicerer systematiske underskud på den samlede budgetsaldo og en periode på godt 30 år fra 2020 og frem med systematiske underskud på den primære saldo. Det konkluderes (side 142) at der ”med de givne forudsætninger ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser”. Dette er en lidt overraskende konklusion, da dette implicerer en latent risiko for et pro-cyklisk finanspolitisk regime. Budgetprofilen vil, som det fremgår af figur 1.58, relativt hurtigt bringe den strukturelle budgetsaldo i konflikt med finanspaktens krav om, at det strukturelle budgetunderskud ikke må overstige ½ % af BNP. Den ændrede beskatning af kapitalpensionerne er netop med til at skabe mere ”luft” til dette krav. Uden ændringer er der således to risici, nemlig dels yderligere ”bogførings-tricks” for at ændre den registrerede budgetprofil og dels en pro-cyklisk bias i finanspolitikken. Det sidstnævnte refererer til spillerummet, både for at de automatiske stabilisatorer kan virke frit (her er budgetmålet på 3 % knyttet til den faktiske saldo relevant) og mulighederne for at føre en aktiv stabiliseringspolitik. Risikoscenariet (boks 1.2) viser klart en pro-cyklisk risiko. En dårligere økonomisk udvikling vil belaste de offentlige finanser, og med budgettal tæt på euro-grænserne vil dette efterlade et begrænset råderum for en aktiv finanspolitik, eller måske ligefrem fremkalde et behov for finanspolitiske stramminger. I den aktuelle situation har dette ført til ”udenomsaktiviteter”, hvor der føres en ekspansiv politik via tiltag, som ikke direkte berører de offentlige finanser, f.eks. investeringer i almennyttige boliger via Landsbyggefonden. Dette er muligvis hensigtsmæssigt, men dette er ikke nærmere analyseret. Fremadrettet er det også et

spørgsmål, hvor stort spillerummet er for sådanne tiltag, og hvorvidt de er hensigtsmæssige som konjunkturinstrumenter. Selvom de tekniske krav til finanspolitisk holdbarhed er opfyldt, er profilen for de offentlige finanser yderst problematisk, og en nærmere diskussion heraf savnes. Et behov som styrkes af, at det i den politiske debat synes at være en opfattelse, at strukturel balance i 2020 er ensbetydende med, at problemerne for de offentlige finanser vil være løst. Hertil kommer selvsagt politiske ønsker om enten serviceforbedringer i den offentlige sektor eller skattelettelser, der selvsagt forudsætter, at en finansiering er anvist.

Rapportens specialkapitel indeholder en interessant diskussion og analyser af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Givet den store betydning og det store ressourceforbrug knyttet til den aktive arbejdsmarkedspolitik er det vigtigt med løbende analyser som grundlag for en tilpasning af politikken på området.

Særligt interessant i rapportens analyser er et forsøg på at vurdere effekternes konjunkturafhængighed. Dette sker ved at estimere effekterne separat for perioderne 2005-07 og 2009-11. Konjunktursituationen var klart forskellig i disse to perioder, og dette giver en mulighed for at isolere konjunkturreffekter. Der savnes dog en nærmere diskussion af, i hvilket omfang sådanne konjunkturreffekter er identificerede; dels er begge perioder i en vis forstand ekstreme (boom-bust forløb), og dels er der mange politikændringer henover perioderne.

Kapitlet indeholder også en oversigt over udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken siden starten af 90'erne. En central ændring i 1994 var, at deltagelse i aktivering ikke længere skulle medregnes i genoptjeningsperioden for at være berettiget til dagpenge. Det er påfaldende, at dette ikke er nævnt i hovedteksten som en helt central ændring. Det samme gælder ”ungepakken” fra 1996, som også betød en betydelig ydelsesreduktion. Oversigtstabellen medtager afskaffelse af kontanthjælpsloftet i 2012, men angiver ikke (det samme gælder bilaget), at dette loft blev indført i 2003.

De empiriske analyser ser nærmere på forskellige instrumenter i den aktive arbejdsmarkedspolitik, og denne viden er meget nyttig. Der savnes en nærmere diskussion af, i hvilket omfang resultaterne umiddelbart kan omsættes i politik-anbefalinger. Der tænkes her både på processen, hvormed forskellige aktiveringstiltag bliver anvist den enkelte, og i hvilket omfang effekterne er individualspecifikke (selektionseffekter) og derfor ikke gælder for alle ledige.

En potentiel positiv effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik er at lediges kontakt til arbejdsmarkedet fastholdes, frem for at de forlader arbejdsstyrken. Analysen af sårbare grupper er i denne sammenhæng vigtig og interessant. Analysen vurderer effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik for personer i matchgruppe 2 og 3. Det ville være interessant også at se på overgange til disse matchgrupper – Har den

aktive arbejdsmarkedspolitik en effekt ved at mindske overgangsraterne til disse matchgrupper og dermed potentielt til afgang fra arbejdsmarkedet.

Kapitlet indeholder en kort teoretisk diskussion omkring arbejdsløshedsforsikring. Denne diskussion er ufuldstændig. Der er ikke en klar adskillelse mellem generelle effekter af forsikring og argumenter for/imod offentlig intervention i dette marked, herunder om dette skal ske ved en obligatorisk ordning (som implicit synes antaget i dele af teksten) eller et frivilligt skattesubsidieret system som i Danmark. I forhold til indretningen af et arbejdsløshedsforsikringssystem er det påfaldende, at der ikke er nogen diskussion af sammenhængen mellem ydelsesniveau og varighed (giver den aktuelle forkortelse), og i forhold til effekterne fokuseres der alene på søgeeffekter uden omtale af effekter på løndannelsen.

Sidstnævnte problem går igen i diskussionen af de mulige effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Effekterne listet på side 157 er centreret omkring de direkte individeffekter, mens de afledte effekter (generelle ligevægtseffekter) ikke omtales systematisk. Der nævnes en mulig effekt på jobskabelsen via lettere adgang til arbejdskraft, når søgeintensiteten er højere. Alle kendte løndannelsesmodeller har en effekt på løndannelsen fra dagpengeniveauet, og der savnes en diskussion af denne centrale mekanisme.

I forhold til den såkaldte ”sorteringseffekt” savnes også en nærmere diskussion af denne. Den er potentielt af stor betydning, men meget svær at teste empirisk. Det er et velkendt resultat fra den teoretiske litteratur, at en perfekt screening kan fremkalde det paradoks, at deltagerne i et aktiveringsprogram alene bliver personer, som ikke har nogen gunstig direkte positiv effekt af deltagelsen (måske ligefrem en negativ effekt). Trods dette kan instrumentet være en hensigtsmæssig del af det sociale sikkerhedsnet, da det netop sikrer, at en bestemt ydelse – dagpenge eller kontanthjælp – går til den tiltænkte gruppe (målretning). Dette har både et empirisk og politisk problem. Empirisk betyder det, at de samfundsmæssige effekter ikke kan vurderes ud fra de direkte individeffekter, men primært skal søges i ændret adfærd for dem, der potentielt kunne være i ordningen. Dette er selvsagt et vanskeligt empirisk spørgsmål. Det politiske dilemma er, at aktiveringspolitikken fremstår som en ”straf af de forkerte”, og derfor kan det være svært at fastholde den politiske opbakning til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Tilsvarende argumenter gælder i et vist omfang for den såkaldte ”motivationseffekt”. Fremstillingen i kapitlet ville således samlet have stået stærkere med en mere klar præcisering af, hvilke dele af den aktive arbejdsmarkedspolitik kapitlet bringer empirisk viden om, og hvilke yderligere effekter politikken kan tænkes af have.

Særlig sagkyndig Nina Smith

Dansk og europæisk økonomi befinder sig i en meget vanskelig situation, hvor det er svært at se, hvorfra stimulanserne til den økonomiske vækst skal komme. EURO området har stort set haft nulvækst siden omslaget i 2008, og ledigheden er meget høj i mange lande. Der er derfor principelt et stort behov for en ekspansiv finanspolitik i EURO-området, men pga gældsproblemerne har mange af medlemslandene ingen mulighed for at gennemføre disse finanspolitiske lempelser. Samtidig er der et stort behov for langsigtede reformer af bl.a. pensionssystemet, som det er vanskeligt at få politisk opbakning til at gennemføre samtidig med den høje ledighed. Det er derfor realistisk at tro, at det vil tage en del år, før der for alvor kommer gang i væksten i EURO-området.

Den danske økonomiske vækst har været lavere end EURO områdets vækst, og Danmarks BNP er stadig ikke på niveau med 2008 niveauet. Selvom ledigheden ikke er voldsomt høj i Danmark, skønner formandskabet nu, at vækstefterslæbet først indhentes i 2018-20. Også for Danmarks vedkommende burde der således principielt føres en ekspansiv økonomisk politik, som nedbragte output gabet. Formandskabet diskuterer disse muligheder og vurderer, at der med de restriktioner, der er på den danske økonomiske politik, først bør overvejes at lempe yderligere på finanspolitikken i 2014. Det er nødvendigt at overholde EU henstillingen om, at forbedre de offentlige budgetter og at have balance i 2013. Det er også klart, at Danmark som en lille åben økonomi ikke kan gå enegang med hensyn til at føre en ekspansiv finanspolitik. Med disse forbehold bør det dog være en konstant bestræbelse at føre så ekspansiv en finanspolitik, som det er muligt, givet rammebetingelserne, for at støtte op om jobskabelse og vækst.

Det er samtidig vigtigt at fastholde reformkursen. De senere års reformer har klart forbedret Danmarks finanspolitiske holdbarhed, således at holdbarhedsindikatoren nu er ikke-negativ. Det er efterhånden bredt accepteret i det politiske system, at langsigtet finanspolitisk holdbarhed er et nødvendigt sigtemål og krav for dansk økonomi. Men det er ikke et tilstrækkeligt krav. Den i international sammenhæng usædvanligt svage vækst og produktivitetsstigning i Danmark antyder, at dansk økonomi har andre problemer end finanspolitisk holdbarhed. Det betyder, at fokus bør rettes mod at få et økonomisk råderum til at løse disse udfordringer. Der kan være flere veje i forhold til denne målsætning. Det er et politisk valg, om vækstmålsætningen skal forfølges via skattenedsættelser og en mindre offentlig sektor, eller om det skal ske bl.a. via offentlige investeringer, der øger produktivitet og konkurrenceevne. Uanset valg af strategi, kræver det fortsatte reformer, hvis denne omstrukturering skal finansieres uden at sætte den finanspolitiske holdbarhed over styr. Analysen af den danske arbejdsmarkedspolitik giver et meget nyttig overblik over de aktive og passive instrumenter i arbejdsmarkedspolitikken. Det er vigtigt at un-

derstreges, at arbejdsløsheds-dagpengesystemet i følge nyere forskning ikke bare løser et fordelingsmæssigt problem, men også kan have klare efficiensmæssige fordele for samfundet. Analysen af den meget store dynamik på det danske arbejdsmarked er interessant og meget vigtig i forhold til at vurdere, hvilke instrumenter, der i den aktuelle situation bør tages i anvendelse.

Danmark bruger store midler på den aktive arbejdsmarkedspolitik og det er derfor vigtigt løbende at vurdere, om disse midler bruges mest muligt effektivt. Rapporten indeholder nye analyser af program- og fastholdelseeffekter og af de samlede effekter i høj- og lavkonjunkturer. Det sidste er meget vigtigt at få belyst, fordi det naturligvis er et relevant spørgsmål, om det er de samme instrumenter, der skal sættes i værk i høj- og lavkonjunkturer. Desværre har det ikke været muligt at identificere alle effekterne af aktiv arbejdsmarkedspolitik i denne undersøgelse. Specielt savnes skøn for motivationseffekten og selektionseffekterne. Selvom dette er indeholdt i de aggregerede skøn på de enkelte instrumenters effekter, kan man føle sig usikker på, om disse skøn er så usikre, at de kan generaliseres og bruges som policy-anbefalinger. Der er brug for at grave dybere på dette felt.

I diskussionen om dagpengeperiodens længde, har muligheden for at gøre dagpengeperioden konjunkturafhængig været hyppigt diskuteret. Rent teoretisk kan der være gode grunde til at gøre det. I praksis kan det dog være vanskeligt, specielt i lyset af, at de danske dagpengeregler i forvejen er overmåde komplicerede. Rapporten anbefaler, at hvis man skal gøre dagpengeperioden konjunkturafhængig, bør det være i form af et fast regelsæt, og samtidig skal dagpengeperioden gøres kortere end 2 år i tilfælde af en højkonjunktur, hvis en omlægning skal være provenu-neutral. Som det konkluderes i rapporten, er det ud fra disse overvejelser næppe en god ide i den nuværende situation at gennemføre en ændring af dagpengereglerne.

English Summary

The report contains two chapters; the first one gives an economic outlook for the Danish economy, and the second one presents an analysis of Danish labour market policy.

Chapter I: Economic outlook

The economic situation in Europe is still dominated by a lack of confidence in the public finances of a number of countries and weak developments in demand and production. Initiatives from the ECB and the EU, in combination with the ongoing fiscal tightening and structural reforms in highly exposed countries, are expected to result in a gradual recovery in confidence in fiscal policy and future economic progress. However, the recovery of confidence is expected to be slow, and periods with renewed tensions may arise. The announcement from the ECB of an additional bond purchase programme has contributed to a reduction in Spanish and Italian government bond interest rates which has had a stabilizing effect on the financial markets. Spanish and Italian interest rates are still rather high, and restoring confidence crucially depends on these countries' ability to continue their fiscal consolidation.

In 2010 the eurozone member states established a temporary rescue fund to assist member states in financial difficulty to obtain loans. The rescue fund programme is being replaced during 2012-13 by the permanent stability mechanism, ESM. Loans from ESM are explicitly contingent on fiscal tightening and reforms. It is crucial that loans are only provided on such conditions because in itself a loan weakens the individual country's incentive to pursue a responsible fiscal policy.

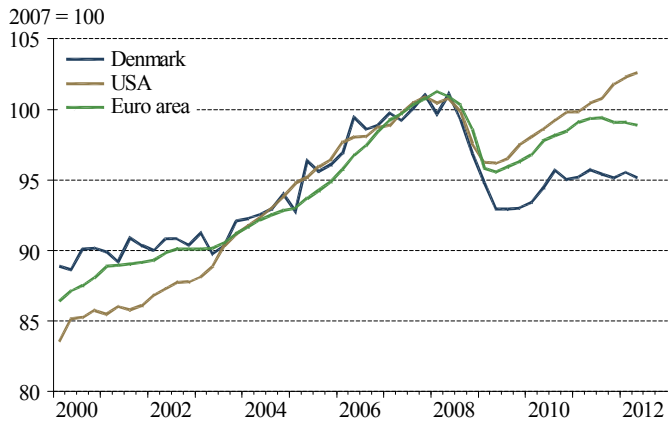
The ECB's new bond purchase programme, *Outright Market Transactions* (OMT), aims to reduce effective interest rates on highly indebted countries' government bonds. This will ease the funding burden in the exposed countries in the same manner as if they had been granted loans on favour-

able interest rate terms. Basically, this reduces incentives to act fiscally responsibly. However, the ECB can only purchase government bonds from countries that are already in an ESM programme, and, thereby, subject to requirements of fiscal tightening and reforms. At the same time, under the new programme, the ECB can only buy short-term bonds. This implies that the country is only guaranteed assistance for a relatively short period, and if the country fails to meet the reform requirements, the ECB can stop the programme. The ECB will aim to neutralize the liquidity effect from such purchases so that monetary policy, in general, is unaffected.

A significant expansion of the ESM could have the same effect as the OMT and is, in principle, preferable, partly because the transparency of such a model is higher, and partly because the requirements for fiscal consolidation are expected to be stronger if the creditor directly sets the conditions. On the other hand, the possibility of unlimited intervention implies that the ECB can credibly keep interest rates down with relatively few funds placed in the ESM. The instrument in question is untraditional, but it is considered appropriate given the extent of the crisis, and given that both loans and bond purchases are contingent on a programme that sets requirements for reforms and fiscal consolidation.

The Danish economy remains stagnant. GDP has hardly grown for the past two years, cf. figure A. Early retirement contributions have been reimbursed to members of the scheme, but so far there has been no significant effect on private consumption, and in spite of public housing renovations that have been moved forward, and a temporary tax credit on expenses for home improvements, investments in dwellings remain at a low level.

Figure A GDP



Note: The latest observation is 2nd quarter 2012.

Source: Statistics Denmark and EcoWin.

It is estimated that, overall, fiscal policy will increase growth by $\frac{1}{4}$ of a percentage point in 2012, but conversely reduce growth by $\frac{1}{4}$ of a percentage point in 2013 and $\frac{1}{2}$ a percentage point in 2014. The main expansionary measures are: reimbursement of early retirement contributions, which is expected to increase demand by DKK 10 billion over the remainder of 2012 and 2013; increased public investment in 2012; and an investment “window” that increases firms’ basis for depreciation of certain investments made during the rest 2012 and 2013. The negative growth impact estimate in 2013 is particularly caused by cessation of the tax credits for private housing maintenance etc., less public investment, and increases in excise duties that follow from the 2009 tax reform. Apart from these elements, economic activity is stimulated by measures that do not affect public finances directly. These measures include public housing renovations, investments in wastewater plants and investments to reduce energy consumption.

Growth prospects for the near future are quite uncertain. The expansionary policy elements can lead to some improvements, and the private sector has accumulated a significant amount of savings, so there is a potential for

growth. The forecast is also based on the assumption that economic stability is gradually restored in the European countries, cf. above. On this basis, progress is expected within the coming year, but it is difficult to forecast when – and to what extent – it will occur. In 2012 growth is expected to be around zero percent, followed by growth rates of around $1\frac{1}{2}$ - $1\frac{3}{4}$ percent in 2013 and 2014, cf. table A.

Production remains well below the structural level, cf. figure B. The expected start of economic improvements is forecast to close the output gap gradually by 2018. Normalization of the economic situation is believed to manifest itself through strongly rising consumption and investment shares. Both shares are presently at very low levels, which, in combination with accumulated savings in the private sector, is expected to cause increases in the shares towards 2020. The increase in the consumption ratio is related to an expected increase in the financial wealth share, increased employment, and a larger share of the population that dissaves rather than saves, as demographic changes lead to more retirees.

Table A Key figures from the forecast for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices	of GDP					
	DKK bn.						
	2011	2011	2011	2012	2013	2014	2015
Private consumption	865.3	48.5	-0.8	0.9	1.8	2.5	2.5
Public sector consumption	509.5	28.6	-1.3	0.5	1.1	0.8	0.8
Gross fixed capital formation	308.4	17.3	0.7	1.9	4.6	1.4	3.0
consisting of:							
Residential investment	83.3	4.7	8.8	-10.7	0.5	4.3	5.0
Business fixed investment	185.0	9.9	-3.7	7.9	11.1	1.9	2.5
Public sector investment	40.1	2.3	5.2	5.5	-9.8	-6.5	1.8
Stockbuilding ^{a)}	2.8	0.2	0.3	-0.2	0.4	0.1	0.0
Total domestic demand	1,686.0	94.6	-0.4	0.8	2.8	1.9	2.1
Exports of goods and services	959.0	53.8	7.0	1.6	2.0	2.8	2.6
Imports of goods and services	862.5	48.4	5.2	2.9	4.3	3.2	2.2
GDP	1,782.5	100.0	0.8	0.2	1.6	1.8	2.3

Key indicators

Consumer prices, percentage change ^{b)}	2.5	2.4	2.2	1.4	1.8
Unemployment, per cent ^{c)}	3.8	4.2	4.5	4.3	4.1
Current account, DKK bn.	118.2	99.3	65.2	56.8	60.3
Current account, per cent of GDP	6.6	5.5	3.5	2.9	3.0
General government budget balance, DKK bn.	-34.5	-77.3	-37.2	-26.3	-20.9
General government bud. balance, per cent of GDP	-1.9	-4.3	-2.0	-1.4	-1.0
Hourly wage costs, percentage change	2.3	1.8	1.8	2.0	2.8

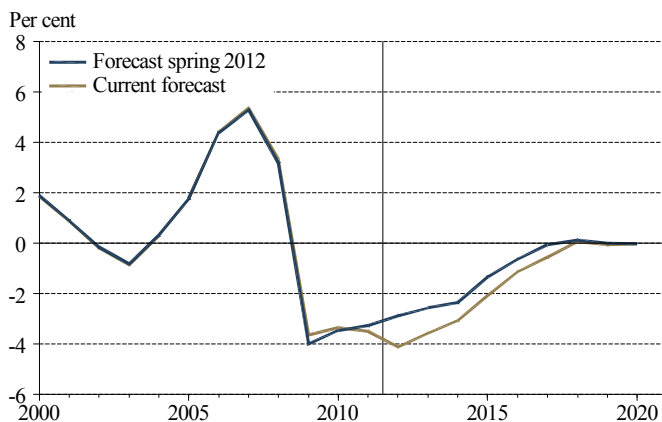
a) The percentage changes are calculated as real change in stock building relative to GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) Percentage of the total labour force. National definition.

Source: Statistics Denmark, ADAM's databank and own calculations.

Figure B Output gap



Note: Output gap is the relative difference in percentage between structural and actual GDP.

Source: Statistics Denmark, ADAM's databank and own calculations.

Employment continues to decrease slowly and the modest growth prospects are expected to entail a small increase in unemployment over the next year. From January next year the maximum length of the unemployment benefit period will be reduced to two years, the government having postponed this measure for six months. A further temporary extension of the unemployment benefit period is not recommended. Repeated, discretionary delays will stimulate expectations that the benefit period will always be extended when a crisis persists. This weakens the individual's job search incentives. However, there are arguments in favour of introducing a business cycle dependent unemployment benefit period, but the dependence on the business cycle should be based on a set of rules rather than on discretion, in order to ensure the credibility of economic policies. For such a rule-based dependency to be neutral for the public finances, the benefit period should be shorter than two years in periods of economic boom.

The EU requirement for Denmark to improve public finances includes a recommendation to improve the structural government budget balance by 1½ percent of GDP from 2010 to 2013, so that the actual budget deficit is kept under

3 percent of GDP in 2013. Both targets are expected to be met given the assumptions on fiscal policy. Based solely on the persistent stagnation in Danish economic activity, the planned fiscal tightening next year is not appropriate. However, it is important to abide by the EU recommendation for the purpose of maintaining confidence in the public finances and so, on this basis, a relatively tight fiscal policy for the years 2011-13 is deemed necessary.

There is a risk that the weak economic situation could persist beyond 2013. At the same time the reformed early retirement system and other measures will begin to increase the labour force, particularly from 2014 onward. It is possible that the economic stagnation could persist in 2014, and in that case expansionary fiscal measures would be relevant. In itself this is an argument to hold back some of the potential fiscal stimulus until 2014 and the years thereafter. This also highlights the importance of solid public finances so that in the case of a lengthy recession there will be scope for an expansionary fiscal policy without conflicting with the given budget limits, whether these limits are set by the EU or by national legislation.

The investment window that allows increased tax deductions of a number of private business investments made during the second half of 2012 and all of 2013 reduces public revenue. Contrary to, e.g., a usual reduction of the corporate tax, this tax reduction is conditional on investments, which, other things equal, has a larger activity effect. Meanwhile, the scheme is temporary, which creates an incentive to bring investments forward. The isolated effect on investments through this measure is much larger than if the same amount had been spent on public investment. This is so because the cost of the investment net of the tax benefit is paid by private companies. On the other hand, the scheme favours not only investments that are brought forward in time, but also investments that would have been made even without the tax benefit. It is very difficult to estimate the extent to which investments are brought forward as a consequence of the tax benefit, and how large the effect on economic activity will be. The investment window includes investments in machines and vehicles, which often

comprise a high import share, which in turn limits the effect on Danish production and employment. However, in total it is considered appropriate to channel part of the fiscal stimulus through private investments.

A tax reform was passed by the Danish Parliament this fall. The reform includes tax cuts consisting of an increase in the top tax bracket and a higher earned income tax credit. These tax cuts are mainly financed by higher excise duties, reduced regulation of income transfers in the period 2016-23, savings on Danish defence expenditure and estimated lower EU-contributions. The tax reform is not fully funded in the absence of behavioural effects. In the short run this is more pronounced (when the revenue resulting from the change in the taxation of capital income from pensions is not taken into consideration). This is both due to the time profile of tax cuts and the elements that finance the reform, but also due to the temporary higher deductibility of investments. The reform is expected to increase the GDP growth rate in 2013 by 0.1-0.2 percentage points and around $\frac{1}{4}$ of a percentage point when the temporary higher deductibility of investments is accounted for.

The tax reform is estimated to increase labour supply by more than 15,000 persons in the long run, according to calculations by the Danish Ministry of Finance. The behavioural effects of the increased labour supply correspond to a permanent improvement of public finances of DKK 3.4 billion. In total, the tax reform is expected to strengthen public finances by around DKK 2.7 billion each year when all effects are taken into consideration. However, the size of the behavioural effects and the speed at which they materialize are very uncertain. If the behavioural effects turn out to be weaker than expected, this may result in a lasting unfunded increase in public expenditure. However, the recently implemented Budget Law implies that the risk of a lasting unfunded increase in public expenditure is reduced. This is due to the fact that fiscal policy will be planned according to a limit on the size of public deficits with the use of expenditure ceilings according to the Budget Law.

The tax reform also specifies that several of the excise duties which are included in the nominal tax freeze will be discretionarily increased up to 2020, so that these duties will roughly keep up with inflation. It would be appropriate to have these duties indexed to inflation also after 2020.

The taxation of owner occupied dwellings is also included in the nominal tax freeze, implying ongoing tax cuts for homeowners. The tax reform specifies that the taxation of owner occupied dwellings and the deductibility of interest costs will not be changed before 2020, apart from the gradual reduction of the deductibility of interest payments following from the tax reform legislated in the Danish Parliament in spring 2009. A transition to indexation of the taxation of owner occupied dwellings would, however, be appropriate. It is recommended that a tax rate on owner occupied dwellings amounting to 1 percent of the current property value should be reintroduced. However, the tax increase should be complemented by a tax rebate which counteracts the immediate increase in taxes. The rebate could be sustained for a period and then gradually phased out over a number of years. This will ensure that the change in the taxation doesn't increase expenditure for homeowners in the short run. The proposal is more fully described in *Dansk Økonomi, forår 2011*.

The tax reform includes two measures that are targeted at families with children. The first element is the higher earned income tax credit for single parents, which is assessed to be an efficient way to stimulate labour supply. This is partly due to the fact that many single parents can obtain various grants which are reduced as the level of earned income increases. The high implicit tax rates reduce the economic incentive to work for a large part of this group. Also, empirical investigations indicate that the labour market participation of families with children, and, in particular, single parents, responds strongly to changes in tax incentives. Finally, the low employment rate of the affected group implies a low immediate loss in revenue.

The other element targeted at families with children is adjustment of the family allowance (a subsidy paid out to

parents) according to the level of income. This implies a higher marginal tax rate for high-earning families with children compared to other high-earning families without children. However, efficiency considerations speak in favour of increasing taxes for all families in this income group, not only families with children.

The fact that the tax reform is underfinanced in the short run implies a structural deterioration in public finances in 2013, which would be in conflict with the EU-recommendation stating that the structural balance should be improved by 1½ percent of GDP from 2010 to 2013. In order to prevent a violation of the recommendation, the tax reform includes a change in the taxation of capital pensions such that the deductibility of contributions to new capital pensions is removed, while payment of pensions are not taxed later. Also, a tax rebate encourages the conversion of existing capital pensions to a new arrangement where the deferred tax payments will be paid up front. This change in the taxation of capital income from pensions is a “bookkeeping trick”, which relieves some of the constraints imposed by the EU-recommendation. Due to the “bookkeeping trick” it is possible to let fiscal policy stimulate the economy to a larger extent, which is advantageous taking the weak economic situation into consideration.

The government is projecting revenue from the change in the taxation of capital income from pensions amounting to DKK 10 billion in 2013. It is estimated that the change in the taxation of existing capital pensions will provide DKK 5 billion. However, it is very difficult to estimate the extent of the change of existing capital pensions. If most people choose to convert their existing capital pensions, this will imply that the extra revenue increases to around DKK 100 billion in 2013.

In principle, the change in the taxation of capital income from pensions does not affect long run fiscal sustainability. The primary public balance is improved in the short run but deteriorates in the long run. The total public balance (including net interest income) is, however, improved as far into the future as the eye can see. This is due to the fact that

the change in taxation results in higher public net wealth and thus higher interest income. It is, however, an important assumption that the short-run improvement in public finances does not cause an increase in public spending or lower taxes. There is a risk that the short-run improvement may lead to a less disciplined fiscal policy, which would be an unfortunate side-effect of the change in the tax system. Thus, the medium-term target for the public budget balance should be adjusted accordingly. The magnitude of this adjustment can not be determined before the exact extent of the rearrangement of existing capital pensions is known in 2013.

The present projection builds on the current fiscal policy and includes all reforms passed by parliament. The projection shows that, taking the goal of public budget balance in 2020 as given, there is room for a growth rate of real public consumption of around 0.9 percent each year (in the period 2014-20), which is estimated to be the “neutral” rate of growth taking the expected demographic development into account. The projection shows an expected public surplus of around DKK 7 billion in 2020. When abstracting from the revenue from the change in capital income taxation of pensions, the surplus will be reduced to around DKK 3 billion. Taking uncertainty into consideration this corresponds to roughly public budget balance in 2020.

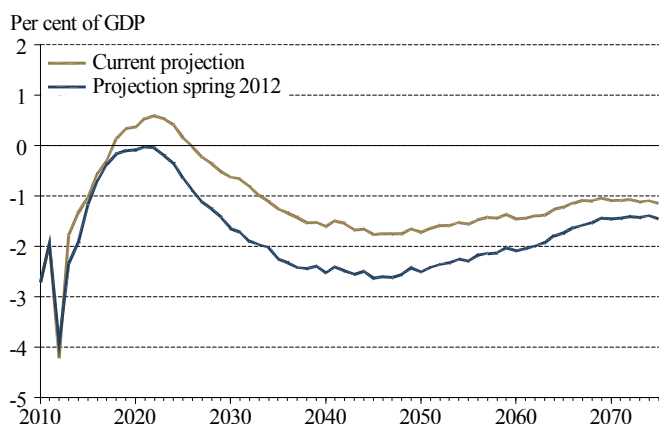
If there is a political desire for higher public expenditure, this requires higher taxes or reforms that stimulate labour supply. This obviously is a political prioritization. However, some reforms may be beneficial under all circumstances. As an example it may be appropriate to review arrangements for people outside the labour force on a regular basis, to check whether the incentives to work can be improved.

In the government’s 2020-Plan, from May 2012 further initiatives in the education area, amounting to DKK 2 billion, and initiatives to promote economic growth and employment, amounting to DKK 7 billion, are planned. However the revenue from tax reforms and several public savings turned out to be lower than expected. In addition, the tripartite negotiations between the government, labour

unions and Danish employers' organizations did not lead to any results. Thus, there is a need for an updated fiscal plan towards 2020, which specifies the government's desired level of public expenditure and how that should be financed.

Public finances are estimated to be roughly sustainable in the sense that the ratio of public debt to GDP will be stabilized in the long run. In spite of this and the expected public surplus in 2020, it is expected that public finances for a number of years after 2020 will show structural deficits exceeding the limit of ½ a percent of GDP. In all years after 2035 it is expected that the public deficit will exceed 1 percent of GDP, see figure C. However, the entire time profile of the public balance in the time period 2020-75 is markedly improved when compared to the projections made in the spring.

Figure C Public budget balance



Source: Statistics Denmark, ADAM's databank, DREAM and own calculations.

The improvement in the expected time profile of the public balance is reflected in the hammock-shaped deficit profile being elevated by just under 1 percent of GDP in the year where the deficit is expected to be highest (2045) compared to the projection in the spring. The improvement towards 2020 reflects various changes working in different direc-

tions. An important element which tends to improve public finances in 2020 is the change in the taxation of capital income from pensions. The improved public balance in 2020 also affects the trend after 2020 due to lower interest expenditures. The change in the taxation of capital income from pensions also affects the entire time profile, even though it is (almost) just an intertemporal rearrangement of public revenues.

The projection relies on a number of assumptions concerning, among other things, future developments in the labour force and economic policy. The projection assumes, for example, that the nominal tax freeze with respect to the taxation of owner occupied dwellings and a number of excise duties remain in place after 2020. If the alternative assumption - that the excise duties instead follow inflation - is adopted, fiscal sustainability improves by $\frac{1}{2}$ a percent of GDP and the largest projected deficit would be reduced to around 1 percent of GDP. Even though a deficit of this magnitude is considerably above the $\frac{1}{2}$ percent which the Budget Law stipulates, the challenges that fiscal policy face are assessed to be manageable.

The projection shows that, taking the underlying assumptions as given, there is no urgent need for reforms aimed at improving public finances. However, it is important to note that the assumptions may turn out to be wrong. As an example the labour force may grow at a different rate than expected and expenditures may increase more than planned. Thus, it is important to continue focusing on fiscal targets and to adjust policy if the development in public finances turns out worse than expected. The fact that fiscal policy is assessed to be sustainable in the long run does not in itself imply a high level of welfare. Reforms which aim at enhancing welfare and efficiency are as important and relevant as always.

Chapter II: Danish labour market policy

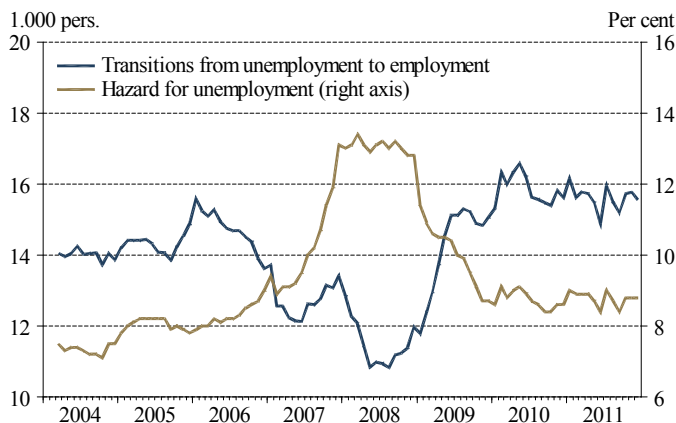
A high employment level is required to finance the Danish welfare state. By providing advice and motivation, and upgrading the skills of the unemployed workers, the active

labour market policy plays a central role in achieving this. In 2012 the budgeted expenditure on the active labour market policy in Denmark was approximately DKK 16 billion, or almost 0.9 percent of GDP, which is significantly higher than other OECD countries. Therefore it is necessary to continually review the design of the active labour market policy to ensure that it is optimal and efficient.

The active labour market policy is part of the Danish labour market system. The system is characterized by flexible rules for hiring and firing workers combined with relatively high unemployment benefits. The active labour market policy aims to help and motivate the unemployed workers to find a job through skill upgrading, advice, sanctions and by testing the availability of the unemployed for work.

The labour market system contributes to the Danish labour market being very dynamic in an international context. Denmark has one of the highest job turnover rates among OECD countries. It is in line with the job turnover of U.S. and is significantly higher than in other Scandinavian countries. Even with a decline in employment there has been considerable job turnover in the most recent years, and despite the economic situation there has been a monthly transition from unemployment to employment of at least 11,000 persons, see Figure D. At the same time, the departure rate from unemployment to employment over the past few years has been at about the same level as for the period 2005-06, which are usually considered neutral or even boom years.

Figure A From unemployment to work



Note: The series are adjusted for seasonal fluctuations.

Source: Own calculations based on registry data.

The Danish active labour market policy

A vibrant labour market is important to ensure a well functioning economy where labour finds its best use based on personal qualifications and experience, while companies can find qualified workers. An active labour market policy can help increase and sustain a vibrant labour market.

In the Danish active labour market policy the unemployed have both a right and an obligation to participate in, e.g., skill-enhancing courses, subsidized jobs in private or public enterprises or corporate internships, and they are regularly called for meetings at the municipal job centres to give advice on job seeking, and to discuss job opportunities, etc. The active labour market policy is administered fully by the municipal job centres, but the state reimburses part of the municipals' expenses.

In the chapter, the effects of the active labour market policy on the Danish labour market are examined through a review of relevant studies from the literature, as well as two new studies. Both new studies differentiate the effects of the active labour market policy for the economic boom period

prior to the economic-financial crisis in 2007/2008 and for the recessionary period afterwards.

In one of these studies, the effect of active labour market programmes on the unemployment duration of the individual unemployed is examined using registry data. The analysis is based on a duration model, using a timing-of-events approach, where the transition rate into employment is estimated simultaneously with the transition rate into an active labour market programme. The model estimates the negative effect during the programme, the locking-in effect, as well as the positive post-programme effect. The model does not identify the effect that arises when the unemployed workers find employment before participating in the programme due to the threat of entering a programme sometime in the future - the threat effect. The main data used to calculate the effects originates from a database containing weekly information about all government income transfers on an individual basis, unemployment benefits, pensions, social assistance etc. This is combined with socio-economic information about age, gender, education etc. from Statistics Denmark. The effects are measured both as the percentage change in the departure rate from unemployment to employment due to participation in active labour market programmes as well as the change in the expected residual duration of unemployment measured in weeks.

In order to test whether the effects of active labour market programmes on unemployed individuals are robust to possible crowding-out effects, an analysis of how active labour market programmes affect gross unemployment across municipalities is also carried. The increased job search due to the active labour market policy may lead to a congestion externality, as the increased job search by the unemployed individuals in a labour market programme reduces the chances of other unemployed individuals succeeding in their job search. The placement of the unemployed in subsidised jobs may, moreover, lead to the displacement of other workers. The effects of the active labour market policy on the gross unemployment level integrate both of these negative externalities.

The analysis of unemployment levels across municipalities suggests a positive effect of the active labour market programmes, even when controlling for characteristics of the individual municipalities and the educational composition of the unemployed. In particular, having a higher proportion of the unemployed in wage subsidy jobs in the private sector or in corporate internships reduces the level of unemployment compared to a situation where the unemployed are not participating in a programme, and this seems to apply both in an economic boom and a recession.

The duration model analysis suggests that corporate internships, as well as wage subsidy jobs in private enterprises, reduce individual unemployment durations in an economic boom, but not in a recession. This supports previous findings where subsidized employment in the private sector has shown positive effects on employment possibilities.

Frequent contacts with and meetings at the municipal job centres have come into focus as instruments to help unemployed workers into employment, as they can help clarify job opportunities for the unemployed and thereby increase their employment chances. Previous studies have found positive effects on the employment possibilities of the unemployed individual. The analysis of gross unemployment levels presented in the chapter indicates that an increased application of this instrument in the municipalities passes through to a lower gross unemployment level during a recession, while this instrument does not seem to have any effect on the unemployment level during a boom.

It has been advocated that during a recession the composition of the active labour market programmes should be changed to a greater use of skill-enhancing courses for the unemployed. During a recession, it is, however, difficult to identify which skills the future labour market will demand, and, therefore, it is hard to target educational and other active measures. It is difficult to analyse this topic empirically, but a number of results in the literature suggest that skill-enhancing courses during a recession are beneficial for some unemployed. However, the increased employment is not necessarily large enough to outweigh the high cost of

skill-enhancing courses with long durations. A greater emphasis should, therefore, be put on short and targeted courses.

Overall, the studies indicate that active labour market programmes can have positive employment effects for the individual unemployed during an economic boom, but a lower post-program effect during a recession means that active labour market programmes lead to longer unemployment spells for the participants, see Table B. At an aggregate level, participation in subsidized employment in private enterprises generally lowers the unemployment level, while contact and meetings appear to be the most effective instrument during a recession.

Despite the fact that a number of programmes exhibit no or even negative effects on the transition to employment of unemployed individuals during the recession, the analysis of unemployment levels across municipalities suggests a positive overall effect of the active labour market policy. This suggests that the expectation of the programmes and thus the threat effect of the active labour market policy can play an important role.

Table B *Effects of active labour market programmes in boom and bust*

	Duration analysis for individual unemployed			Analysis of unemployment level		
	Boom		Recession	Boom		Recession
Wage subsidy in private enterprise	+	>	-	+	=	+
Wage subsidy in public enterprise	0	>	-	0	=	0
Counselling and courses	+	>	-	+	<	+
Corporate internship	+	>	-	+	=	+
Contact and meeting	*	*	*	0	<	+

Notes: + : Positive, statistically significant effect, i.e. shortened unemployment spell for individual unemployed and reduced unemployment level in aggregate analysis.

- : Negative, statistically significant effect, i.e. longer unemployment spell for individual unemployed and higher unemployment level in aggregate analysis

.0 : the effect is not statistically significant.

* : Not examined in the relevant study.

<, =, > : Comparison of estimated effects in a boom and a recessionary period.

Source: Own calculations.

As the maximum unemployment benefit duration has been reduced from four to two years (introduced in 2010, see also below) there is an increased need to consider the design of the active labour market policy, as there is no longer room for programmes that have long durations. The negative lock-in-effect during the time in the programme has already been shown to dominate the positive post-programme effect in a number of cases, especially in a recession. The active labour market policies should, therefore, target counselling and meetings combined with relatively short programmes, such as corporate internships or short-term employment with a wage subsidy.

In recent decades an increasing number of studies have investigated the effects of the active labour market policies both in Denmark and in other European countries. In order to ensure effective active employment measures, it is important to learn from these experiences and to support further

work on effect evaluations. Despite a growing number of studies, a better understanding of the effects of active labour market programmes on different types of unemployed workers is still needed. The chairmanship therefore supports the efforts that are put into making sure that the Danish active labour market policy is based on empirical evidence.

Active labour market policy for the marginalized unemployed

The active labour market policy has had different roles during the past two decades. In the 1990s the policy was aimed at reducing the high level of unemployment, whereas the policy during the last decade has been focused mainly on increasing the labour supply in the long run and on reducing the risk of an overheated economy by increasing labour supply in the short run. Thus, the main focus of the active labour market policy has been on unemployed workers with a strong attachment to the labour market.

The current recession carries a risk that marginalized unemployed workers, in particular, could lose their attachment to the labour market. This can lead to a decline of work experience, a loss of productive resources and have distributional consequences. Therefore, it is important to ensure that the active labour market policy is designed to maintain attachment to the labour market of the marginalized unemployed worker as well. This can reduce the long-term costs of government transfers and increase future tax revenues.

Previous Danish studies have indicated that programmes in the private sector, such as subsidized jobs or corporate internships, are beneficial to the marginalized unemployed. The study of the unemployment durations of unemployed individuals presented in the chapter confirms this and shows that, in a recession, it is corporate internships that particularly increase employment opportunities for the recipients of social assistance who are furthest away from ordinary employment.

The municipal administration of the active labour market policy

The active labour market policy is now administered by the 98 municipalities through job centres, while the state refunds a portion of the expenses for both disbursed benefits and the arrangement of active labour market programmes. This reimbursement is necessary to smooth the overall expenses across the business cycle, as municipalities are not allowed to finance their expenses by credits.

Administration of the active labour market policy for unemployed deemed ready for employment was originally handled by the state employment service. The current system of municipal job centres means that all the unemployed within a municipality can receive similar treatment. However, this creates a challenge to ensure that the implementation of the active labour market policy does not vary across municipalities more than the local conditions or the characteristics of the unemployed justify. The latest information about optimal labour market policy programmes must also be conveyed to all job centres.

Fourteen municipalities took over the responsibility for the active labour market policy in their districts in 2007, while the remaining municipalities gained this responsibility in 2009. By exploiting this differentiated introduction of the current system we can evaluate the municipal management of the active labour market policy compared to central government management through a difference-in-difference approach. However, no significant difference in the transition from unemployment to employment across the two groups was found. The analysis controls for municipal fixed-effects, yearly and monthly time indicators as well as the educational composition of the unemployed in the municipalities.

The current state reimbursement of municipal expenses for the active labour market policy entails higher reimbursements for the unemployed in active labour market programmes, and it restarts the reimbursement at 100 percent when an unemployed individual moves to another type of

income transfer. This may lead to the unemployed being sent into active labour market programmes to optimize the reimbursement of expenses rather than to optimize the employment opportunities of the individual. The chairmanship therefore supports the initiative of the government to revise the system in order to make the state reimbursement dependent only on the time the unemployed individual is on public transfers. This increases the focus of the municipal job centres on the ultimate goal of the active labour market policy, i.e. to get the unemployed into employment.

The recent reform of unemployment insurance

In Denmark, unemployment insurance is not mandatory but requires active membership in an unemployment fund. An insured worker pays a quarterly contribution, but the system is not self-financing and relies, in most years, on a net contribution from the State. Unemployed workers not insured through this system may apply for fully tax-funded social assistance. The receipt of social assistance is, however, conditional on strict requirements to use up existing wealth and assets first, and is dependent on both own and spouses' income.

In 2010 a reform of the unemployment insurance scheme was enacted, shortening the maximum duration of unemployment insurance from four to two years, and increasing the required number of months in work to regain eligibility for unemployment insurance.

In the long run this reform will reduce the structural unemployment rate, as the shortened maximum duration of unemployment benefits will encourage the unemployed to search more for work. Overall, the reform is expected to increase structural employment by 13,000 persons in the long run and to improve public finances by 4½ billion DKK yearly. The increase in employment constitutes the net effect of a larger fall in the number of unemployment recipients as well as an increase in the number of unemployed on social assistance or being self-supporting. This latter effect may lead to a reduction in the labour force, as self-

supporting citizen only have a right, but not a duty to look for work or to take part in labour market programmes.

Through the fall in the structural rate of unemployment and the increase in structural employment, the reform improves the efficiency of the economy. Experience suggests that many unemployed find work before the exhaustion of the maximum unemployment duration or shortly after, but this does not apply to all. The design and enactment of the reform is thus a political choice between increased efficiency of the economy and a more equal distribution of incomes between employed and unemployed citizens. However, an attempt to undo any part of the reform would have to be able to advise on other ways to improve the public finances, and may in themselves have adverse distributional consequences.

Business Cycle Dependent Unemployment Insurance

The current Danish unemployment insurance system is independent of the business cycle situation. However, there is intuitively an increased need for unemployment insurance in a recessionary period when it is difficult to find work, while unemployment insurance is more distortionary in a boom period when there are sufficient opportunities for employment. The chairmanship therefore recommends a business cycle dependent unemployment insurance system, where the dependence is based on fixed rules instead of discretionary decisions. The consideration of a rule-based business cycle dependent unemployment system is partly motivated by the discretionary half-year extension of the maximum unemployment benefit duration announced in the summer of 2012, as well as by the political agreements reached in the second half of 2012 on intensified active labour market efforts aimed at the unemployed who risk exhausting their maximum unemployment insurance duration.

Studies show that business cycle dependent unemployment insurance, where e.g. the maximum duration of unemployment benefits is longer during a recession and shorter dur-

ing a boom, can increase overall welfare and lead to a higher level of structural employment. A longer maximum unemployment duration in a slump will reduce the incentives for the unemployed to look for employment. However, the socio-economic loss from this increased distortionary effect is lower than the socio-economic gain from the correspondingly higher job search intensity during a boom, as there is a higher need for more workers during a boom.

A business cycle dependent unemployment insurance system will however also tend to increase the fluctuations over time in employment and unemployment. The better incentives to look for employment will decrease unemployment levels further during a boom, and lead to a lower inflationary pressure on wages during this period. A longer maximum unemployment duration during a slump will tend to increase unemployment levels and reduce the downward pressure on wages, which otherwise, through improved competitiveness, could contribute to increased demand. The increased counter-cyclical variation in the level of unemployment would also lead to a higher overall disbursement of unemployment benefits during a slump and vice-versa during a boom and thus increase the size of the automatic stabilizers in the economy.

In order to ensure that all workers and the unemployed have clear and accurate expectations about the future design of the unemployment insurance system, a business cycle dependent unemployment insurance system needs to be based on previously set rules that stipulate when, e.g., the maximum duration of unemployment benefits is increased or decreased. Discretionary decisions on this may lead to expectations of future changes that may or may not take place. This may lead the unemployed to abstain from an intensified job search towards the end of the maximum unemployment benefit duration, expecting another extension of the unemployment duration. Discretionary decisions on the business cycle dependence of the unemployment insurance system may also lead to an asymmetry in decisions, in the sense that the unemployment insurance system is not tightened as much during an economic upturn, as it is loosened during a downturn.

With predefined rules for a business cycle dependent unemployment insurance system, it would be known in advance in what situations the maximum duration of unemployment benefits would, for example, be extended. Even though the Danish economy experienced a serious downturn following the economic-financial crisis in 2007/2008, it is not certain that the current economic situation would prompt an extension of the maximum unemployment benefit duration in a properly designed system. The current gross unemployment level is on par with the unemployment level in the period 2005/2006, which is normally considered to have constituted a neutral business cycle situation. Likewise, the current number of job openings and the average duration of unemployment are also comparable to 2005/2006. A longer maximum duration of unemployment benefits therefore does not seem to be warranted in the current situation.