

Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik

Torben M. Andersen
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet
CEPR, CESifo og IZA

Michael Svarer
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet
CAM og IZA

8. juni 2009

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Sammenfatning	5
1. Introduktion	8
2. Forsikring, incitament og konjunkturer	12
2.1 Dagpengeforsikring	12
2.2 Arbejdsløshedsforsikring og incitament	16
2.2.1 Konjunktoreffekter	19
2.3 Aktiv arbejdsmarkedspolitik	24
2.3.1 Konjunktoreffekter i aktiveringspolitikken	28
3. Empiri	34
3.1 Effekter af ændringer i understøttelsesperiodens længde	36
3.2 Effekter af ændringer i understøttelsesniveau	37
3.3 Effekter af arbejdsløshedsunderstøttelse på tværs af konjunkturer	39
4. Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik	41
4.1 Regelbaseret	41
4.1.1 USA	41
4.1.2 Canada	42
4.1.3 Finland	42
4.2 Diskretionære ændringer	43
4.2.1 Sverige	43
5. Konjunkturer og det danske arbejdsmarked	45

5.1 Sammenhæng mellem ledighed og dagpenge over konjunkturerne	54
6. Analyser af konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik	56
6.1 Konjunkturafhængig arbejdsløshedsforsikring	58
6.2 Konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik	66
6.3 Konjunkturfluktuationer og dagpengeniveau	71
7. Konklusion	77
Appendiks A: Simuleringsmodel	80
Appendiks B: Simuleringsmodel med konjunkturfluktuationer	89
Litteraturliste	97

Forord

Denne rapport er udarbejdet på opdrag fra Arbejdsmarkedskommissionen. Rapportens konklusioner er alene forfatterens, og deles ikke nødvendigvis af Arbejdsmarkedskommissionen. Vi takker Mark Strøm Kristoffersen for effektivt og kompetent arbejde med simuleringsmodellen, og Arbejdsmarkedskommissionen og sekretariatet for kommentarer til en tidligere udgave af rapporten. Derudover er takker vi Birgitte Højklint for korrekturlæsning.

Sammenfatning

I denne rapport analyseres effekterne af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Det primære fokus er arbejdsløshedsunderstøttelsessystemets indretning, men aktiveringsindsatsen er også analyseret.

Den centrale afvejning i forhold til at designe et velfungerende arbejdsløshedsunderstøttelsessystem står mellem at forsikre mod indkomsttab som følge af ledighed og bibeholde lediges incitament til at søge og acceptere beskæftigelse. Ledighed er typisk forbundet med et fald i forbrugsmulighederne, og forsikring har derfor en direkte velfærdseffekt. Endvidere kan forsikring være befordrende for risikotagning og omstillinger (jfr. diskussionen vedr. flexicurity). Incitamentsproblematikken opstår som en konsekvens af, at bedre forsikringsdækning betyder mindskede økonomiske konsekvenser af ledighed, hvilket kan mindske incitamentet til jobsøgning eller øge reservationskravene til acceptable jobs. Det interessante økonomisk-politiske spørgsmål er, hvordan hensynet til forsikring kan forenes med hensynet til incitamentet.

På tværs af forskellige konjunktursituationer vil det være naturligt at forvente, at forsikringsbehovet er størst i situationer med lavkonjunktur, hvor ledighedsrisikoen og det forventede omfang af ledighed er størst, og omvendt i en højkonjunktur. I denne rapport analyseres, hvordan et konjunkturafhængigt arbejdsløshedsunderstøttelsessystem med længere ydelsesperiode eller højere ydelsessats i en lavkonjunktur eller omvendt i en højkonjunktur vil påvirke centrale forhold på arbejdsmarkedet og i samfundsøkonomien.

Risikodeling og forsikring har to væsentlige dimensioner: mellem ledige og beskæftigede på et givet tidspunkt, og mellem disse grupper over tid. Det offentlige budgetsaldo spiller derfor en afgørende rolle for forsikringsmulighederne. Er der et krav om løbende budgetbalance indskrænkes forsikringen til at være mellem de i en given periode ledige og beskæftigede. En konsekvens af dette vil være, at større ledighed er forbundet med enten højere skatter eller lavere understøttelse, for at det offentlige budget kan balanceres i en situation med flere ledige og færre beskæftigede.

Et konjunkturuafhængigt system (dagpengevilkår og skatter som ikke afhænger af

den aktuelle konjunktursituation) forudsætter, at den offentlige budgetsaldo kan benyttes som stødpude. I perioder med lav aktivitet og høj ledighed vil der være underskud og omvendt i perioder med høj aktivitet og lav ledighed. Såfremt systemet balancerer på tværs af konjunkturerne, vil dette system derfor indeholde en central forsikringsfunktion. Denne effekt er også kendt som en automatisk stabilisatoreffekt.

Hvorvidt en konjunkturafhængig politik er attraktiv, afhænger af, om incitamentseffekterne er mindre under dårlige end gunstige konjunkturer, dvs. i hvilket omfang forvridningseffekterne er stærkest under gode konjunkturer og omvendt. I en sådan situation vil balancen mellem forsikring og incitamenters tilsiage, at der skal være en bedre forsikringsdækning under dårlige end under gode konjunkturer. Såfremt dette er tilfældet, vil den gennemsnitlige ledighed (strukturelle ledighedsniveau) også kunne mindskes. Hvorvidt incitamentseffekterne varierer med konjunkturerne, er et empirisk spørgsmål. Selvom empiriske resultater i denne rapport og et mindre antal internationale studier finder, at forvridningseffekterne er størst under højkonjunktur, er det ikke et veletableret resultat.

I mangel af en veletableret teoretisk eller empirisk litteratur, der omhandler konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, udvikles i rapporten et analyseværktøj med henblik på at evaluere effekterne af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Rapporten viser, at en politik, hvor dagpengeniveauet sænkes eller dagpengeperioden forkortes under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, vil medvirke til, at der kommer mindre udsving i vilkårene for de ledige. Det medvirker samtidigt til at stabilisere vilkårene for kontanthjælpsmodtagere og beskæftigede. Målt på dette kriterium har en konjunkturafhængig politik således en stabiliserende velfærdseffekt. Dette modsvares af forventelige større udsving i det offentliges budget, men også den samlede ledighed vil have en tendens til at variere mere med konjunkturerne. Årsagen er, at den konjunkturafhængige politik forstærker jobsøgningen under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, og dette medvirker til at forstærke den effekt konjunkturudsvingene har på den samlede ledighed. Rapportens resultater indikerer, at den strukturelle (gennemsnitlige) ledighed på tværs af konjunkturerne ikke udviser store afvigelser fra

en situation med konjunkturuafhængig politik. En optimalt sammensat politik vil kunne medvirke til at reducere den strukturelle ledighed, omend den kvantitative betydning af denne er effekt er uklar. Det er således muligt at designe en konjunkturuafhængig arbejdsmarkedspolitik, som skaber en bedre forsikringsdækning i forhold til ledighedsrisiko uden samtidig at øge den strukturelle ledighed.

En konjunkturuafhængig arbejdsmarkedspolitik medvirker som nævnt til at forstærke den automatiske budgeteffekt og dermed de automatiske stabilisatorer. Dette kan have en selvstændig effekt via en påvirkning af den samlede efterspørgsel i økonomien i retning af at mindske konjunkturudsvingene. Denne konsekvens af en konjunkturuafhængig arbejdsmarkedspolitik er ikke selvstændigt analyseret i rapporten.

1 Introduktion

Tilrettelæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken har fået en stadig stigende betydning. Erfaringerne fra en række lande, herunder Danmark, har vist, at arbejdsmarkedspolitikken har stor betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet generelt og arbejdsløsheden i særdeleshed. Denne udvikling har øget ambitionerne og kravene til arbejdsmarkedspolitikken. Dette afspejler også, at tiltroen til eller mulighederne for at påvirke arbejdsløsheden via makroøkonomisk politik anses for mindre end tidligere. Det skyldes dels øget globalisering, som har mindsket effekterne af en indenlandsk styring af den samlede efterspørgsel, og dels det faktum, at arbejdsløsheden ikke er jævnt fordelt (geografisk, uddannelsesmæssigt m.m.), og derfor kan alle ledighedsproblemer ikke adresseres via en politik, som tilstræber en generel forøgelse af efterspørgslen efter arbejdskraft. Strukturelle forhold på såvel efterspørgsels- som udbudssiden har således fået større betydning for den generelle arbejdsmarkedsudvikling.

Arbejdsmarkedspolitikken i Danmark er i de senere år blevet radikalt ændret. De væsentligste ændringer skete i 1990'erne via en række reformer, som flyttede fokus fra en passiv orientering med hovedvægt på indkomstsikring til en mere aktiv fokusering på jobsøgning og beskæftigelse. Denne udvikling har haft en afgørende betydning for faldet i ledigheden, selvom konjunkturforhold også har spillet ind (se f.eks. DØR (2002, 2008), Andersen og Svarer (2007)). I de senere år er arbejdsmarkedspolitikken blevet yderligere tilpasset til det faktum, at ledigheden er lav. Det afspejler ændringer i både det samlede ledighedsomfang (færre) men også sammensætningen (større fokus på at bringe marginaliserede i beskæftigelse).

Selvom arbejdsmarkedspolitikken har bidraget til at reducere ledighedsniveauet (lavere strukturel ledighed), er konjunkturfluktuationer fortsat af stor betydning. Det ses ikke alene af det aktuelt lave arbejdsløshedsniveau, men både bagudrettet i forhold til f.eks. den mindre stigning i ledigheden 2001-2003, og fremadrettet som følge af en økonomisk afmatning skabt af finanskrisen. Der er således et kompleks samspil mellem strukturelle og konjunkturrelle forhold. Er arbejdsmarkedspolitikken blevet hensigtsmæssigt tilpasset

til det faktum, at ledigheden er lav? Skal de senere års reformer rulles tilbage, såfremt ledigheden stiger, eller vil en anden tilpasning være hensigtsmæssig? Disse spørgsmål vedrører reelt, i hvilket omfang arbejdsmarkedspolitikens omfang og struktur skal være konjunkturafhængig.

Løbende tilpasninger af arbejdsmarkedspolitikken til udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder ledighedsniveauet, er ikke noget specifikt dansk fænomen. Diskretionære ændringer i arbejdsmarkedspolitikken forekom f.eks. i Sverige i forbindelse med den økonomiske krise i starten af 1990'erne. Det høje arbejdsløshedsniveau betød både en kvantitativ stor belastning af den aktive arbejdsmarkedspolitik med en mindre effektivitet til følge og en betydelig forværring af de offentlige finanser. Som følge heraf blev arbejdsmarkedspolitikken ændret med mindre fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik og nedskæringer i blandt andet dagpengeniveauet (senere hævet og igen sænket). Siden er der lavet en række reformer, og på det seneste er arbejdsmarkedspolitikken igen blevet mere aktivt orienteret, i takt med at ledighedsniveauet er faldet. Der findes også eksempler på, at konjunkturafhængigheden af arbejdsmarkedspolitikken er (helt eller delvist) regelstyret. Det gælder til eksempel for forlængelse af den maksimale dagpengeperiode i USA, og dagpengeniveau, varighed og optjeningsret i Canada (se afsnit 4)¹.

Arbejdsmarkedspolitikken i bred forstand skal varetage mange funktioner. En central afvejning er mellem *forsikring* og *incitament*. Arbejdsløshed er en væsentlig risiko for de fleste, som ikke alene vil være forbundet med indkomstbortfald, men typisk også tab af selvagtelse, social prestige m.m. Et væsentligt formål er derfor at skabe indkomstsikring i forhold til arbejdsløshed, sådan som det i Danmark sker via dagpenge- og kontanthjælpssystemet. Denne forsikringsfunktion har en direkte velfærdskonsekvens ved at mindske usikkerheden omkring indkomst- og dermed forbrugsmuligheder, men der kan også være indirekte effekter via betydningen for viljen til at påtage sig en risiko og understøtte strukturelle forandringer (jfr. diskussionen omkring flexicurity). Samtidig er der et

¹Ændringer i muligheder for arbejdstilladelse for udlændinge afhængig af det samlede ledighedsomfang er også et eksempel på konjunkturafhængighed i den økonomiske politik.

hensyn til incitamentsstrukturen, da sikringen ideelt skabes på en sådan måde, at man ikke mindsker incitamentet til jobskabelse og til at lede efter arbejde eller være i beskæftigelse. En skattefinansieret velfærdsmodel som den danske har en høj beskæftigelse som en central forudsætning, og det er derfor afgørende at indrette arbejdsmarkedspolitikken på en sådan måde, at både hensynet til forsikring og incitamenter til beskæftigelse tages i betragtning. Dette er blandt andet et af de centrale elementer ved den aktive arbejdsmarkedspolitik i kombination med et relativt generøst dagpengesystem (se f.eks. Andersen og Svarer (2008)). Et centralt spørgsmål er, i hvilket omfang balancen mellem forsikring og incitamenter er konjunkturafhængig? Intuitivt må det være sådan, at forsikringsbehovet er beskedent i en situation med høj beskæftigelse og dermed gode muligheder for at finde et job, mens incitamentssiden samtidig er af stor betydning for at sikre, at gunstige konjunkturer omsættes i en beskæftigelsesfremgang. Omvendt er forsikringsbehovet større i en lavkonjunktur med høj ledighed, mens incitamentsproblemerne må forventes at være mindre betydningsfulde. Hvorvidt incitamentseffekterne af arbejdsløshedsunderstøttelse er forskellige på tværs af forskellige konjunktursituationer, er meget afgørende for indretningen af dagpengesystemet (jfr. senere diskussion).

En konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik kan også medvirke til at øge de automatiske stabilisatorer. Via f.eks. en forlænget dagpengeperiode i en lavkonjunktur kan effekten af ledighed på den samlede disponible indkomst og dermed efterspørgsel i økonomien stabiliseres, og det kan medvirke til at stabilisere den samlede aktivitet i økonomien. En lang række reformer på det skatte-, arbejdsmarkeds- og socialpolitiske område har i de senere år haft fokus på incitamentseffekterne. Det er en implikation af disse ændringer, at de automatiske stabilisatorer er blevet svækket (se f.eks. Knieser og Ziliak (2002)). Da der er empirisk belæg for, at de automatiske stabilisatorer faktisk har en stabiliserende effekt på den økonomiske udvikling (se f.eks. van der Noord (2000)), kan denne tendens være uheldig. Det er derfor et vigtigt spørgsmål, om de automatiske stabilisatorer kan forstærkes via konjunkturafhængige elementer i arbejdsmarkedspolitikken, uden at incitamentsstrukturen derved påvirkes markant i uheldig retning.

Såfremt arbejdsmarkedspolitikken gøres mere konjunkturafhængig, hvordan skal det i så fald gøres? Vil det i sig selv kunne påvirke konjunkturvariationerne? Vil en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik være en måde til at forstærke de automatiske stabilisatorer og dermed i sig selv medvirke til en mere stabil konjunkturudvikling, eller er der en risiko for effekter i modsat retning? Disse spørgsmål er relateret til den mere generelle debat omkring *stabiliseringspolitik*.

Selvom der er gode principielle argumenter for en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, er der en række spørgsmål knyttet til mulighederne for at implementere en sådan politik. Er det muligt at fastlægge en sådan politik via regler, eller skal det ske via diskretionære ændringer? Førstnævnte har den fordel, at det virker automatisk og under minimale informationsmæssige krav til det politiske system, mens diskretionær politik har store timingproblemer. Endelig kan den politiske opbakning til forskellige elementer i arbejdsmarkedspolitikken være konjunkturafhængig; således må opbakningen til en aktiv fokus (dvs. hovedvægt på incitamenter) forventes at være større i en periode med lav end med høj ledighed. Men en sådan skiftende politisk opbakning har også den risiko, at arbejdsmarkedspolitikken ikke kommer til at stabilisere den økonomiske udvikling, men måske ligefrem at gøre den mere ustabil eller pro-cyklisk.

Denne rapport indleder i afsnit 2 med en gennemgang af teoretiske overvejelser omkring balancen mellem forsikring og incitamenter i indretningen af arbejdsmarkedspolitikken afhængig af konjunktursituationen. Viden fra empiriske studier om konjunkturreffekter i virkningen af arbejdsmarkedspolitik og institutioner gennemgås i afsnit 3. Erfaringerne fra andre lande med hel eller delvis regelstyring af konjunkturafhængige elementer i arbejdsmarkedspolitikken diskuteres i afsnit 4. Konjunkturreffekter på det danske arbejdsmarked behandles i afsnit 5. I afsnit 6 vises effekterne af konjunkturafhængige elementer i arbejdsløshedsforsikringen (dagpengeniveau og -varighed) og den aktive arbejdsmarkedspolitik (aktiveringsindsats og omfang). Dette afsnit er baseret på økonomiske modeller, der er nærmere beskrevet i Appendiks A og B. Endelig indeholder afsnit 7 en opsummering og diskussion af de væsentligste policy implikationer.

2 Forsikring, incitamentener og konjunkturer

Arbejdsmarkedspolitikken i bred forstand spiller en stor rolle som en del af det danske velfærdssamfund. Hovedopgaven er at sikre gode indkomst- og beskæftigelsesmuligheder for flest muligt. For at nå dette overordnede mål anvendes en bred vifte af instrumenter. I det følgende diskuteres centrale dele af arbejdsmarkedspolitikken, hvor spørgsmålet om konjunkturfølsomhed spiller en særlig rolle.

2.1 Dagpengeforsikring

Sikring mod indkomstbortfald ved ledighed er et centralt element af arbejdsmarkedspolitikken. I Danmark sker det primært via arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Rationalet for arbejdsløshedsforsikring er grundlæggende kombinationen af ledighedsrisiko og risikoaversion i forhold til variationer i forsørgelsesgrundlaget. Dette skaber et behov for risikodeling både mellem de til enhver tid beskæftigede og arbejdsløse, og over tid mellem disse grupper (se f.eks. Gruber (1997), Barr (2001) og Andersen (2008a)). Et dagpenge- og kontanthjælpssystem, der er (overvejende) skattefinansieret, skaber en sådan forsikring, hvor ydelserne er kompensationen i tilfælde af sociale hændelser som ledighed, og betalingen er skattebetalinger ud af ens (arbejds)indkomst².

En sådan risikofordeling kan også tilvejebringes individuelt og via private markeder, men ikke i samme udstrækning som et kollektivt organiseret forsikringssystem. Individuelt kan man via opsparing sikre sig en stødpude i forhold til indkomstvariationer, og yderligere udnytte private kapitalmarkeder til at afdække risiko med. Dette giver sjældent mulighed for fuldstændigt at diversificere risiko knyttet til arbejdsindkomst. Private forsikringsmarkeder tilbyder typisk kun arbejdsløshedsforsikring under ganske restriktive vilkår (herunder varighed), da arbejdsløshed er et aggregeret vedvarende (persistent) fænomen, hvor det kan være svært at sprede risikoen.

²I Danmark er de sociale ydelser overvejende bruttoficeret, dvs. skattepligtig indkomst. Kompensationen er derfor ydelsen efter skat.

Såfremt al ledighed/ledighedsrisiko alene skyldes *exogene* forhold, herunder konjunkturerne, vil det være ret enkelt at indrette et arbejdsløshedsforsikringssystem, da udgangspunktet i så fald vil være at skabe såkaldt *fuld forsikring*, dvs. det vil være optimalt for en gruppe personer eller samfundet, som initialt står over for en given risiko, at enes om at sprede denne risiko fuldstændigt mellem deltagerne i risikofordelingsarrangementet. Konkret vil det sige, at der skal ske en overførsel fra beskæftigede til ledige i et sådant omfang, at begge grupper på marginalen har samme nytte af en yderligere indkomstoverførsel (den såkaldte Borch betingelse, se f.eks. Andersen og Svarer (2008b)). Overførslen fra de beskæftigede til de ledige er sammensat af dagpengesatsen til ledige og beskatningen af de beskæftigede til at finansiere denne.

Ledighedsrisiko har typisk også et *endogent* element, idet muligheden for at opretholde et givet job eller at finde et nyt job afhænger af beslutninger truffet af virksomhederne og lønmodtagerne. Enhver forsikring implicerer en overflyttelse af ansvar fra forsikringstager (den forsikringsdækkede) til forsikringsudbyder (privat forsikringsselskab eller det offentlige i forhold til social/implicit forsikring). Det sker, fordi konsekvenserne af en given hændelse, som f.eks. arbejdsløshed, udløser en compensation fra forsikringsgiver til forsikringstager. Eksistensen af et arbejdsløshedsforsikringssystem påvirker dermed adfærd for både virksomheder og lønmodtagere - disse effekter sammenfattes i litteraturen som problemer med *moral hazard* og *adverse selection*.

Moral hazard

Moral hazard problemer er knyttet til det faktum, at parterne kan påvirke mulighederne for, om den forsikrede hændelse indtræffer og konsekvenserne heraf. Et væsentligt spørgsmål er, i hvilket omfang arbejdsløshedsforsikring mindsker de lediges jobsøgning eller øger reservationskravene til jobs som følge af mindskede økonomiske konsekvenser af ledighed (jfr. Mortensen (1977)). Det er vigtigt at fastslå, at dette argument ikke er baseret på, at de ledige ikke er interesseret i at arbejde, eller at de på nogen måde nødvendigvis adskiller sig fra andre (f.eks. dem, der har et job). Argumentet er alene, at når

man økonomisk bliver kompenseret, fordi man er ledig, så er det økonomiske incitament til at søge arbejde mindre³, end hvis man ikke havde denne sikring. Derfor bliver konsekvensen, at man søger (lidt) mindre aktivt eller bliver (lidt) mere kritisk mht., hvilke jobs man er interesseret i⁴. Moral hazard problemet optræder også på virksomhedssiden. Med et dagpengesystem får virksomheder med et varierende behov for arbejdskraft en mulighed for at bruge dagpengesystemet som stødpude, dvs. i perioder med midlertidig lav aktivitet opsiger man ansatte, men med den klare intention at ansætte dem inden for den nærmeste fremtid (midlertidig hjemsendelsesledighed) (se Feldstein (1978)). Alternativet ville være, at virksomheden selv skulle dække lønomkostningen for at have dem beskæftiget i de "stille perioder" eller risikere at miste arbejdskraften til andre virksomheder. Dagpengesystemet giver på den måde reelt en indirekte støtte til virksomheder med et stort omfang af kortsigtsvariationer i behovet for arbejdskraft.

Adverse selection

Adverse selection er knyttet til hvilke grupper, der udnytter forsikringsmuligheden. Arbejdsløshedsforsikring er tænkt som en indkomstforsikring for personer interesseret i at arbejde, men som uforskyldt står uden arbejde. Forekomsten af et generøst dagpengesystem kan imidlertid betyde, at personer uden interesse i at arbejde (og derfor uden for arbejdsstyrken) kan have et økonomisk incitament til at melde sig som arbejdssøgende og dermed modtage arbejdsløshedsdagpenge, selvom de ikke reelt er jobsøgende. Dermed bliver forsikringssystemet et forsørgelsessystem for denne gruppe.

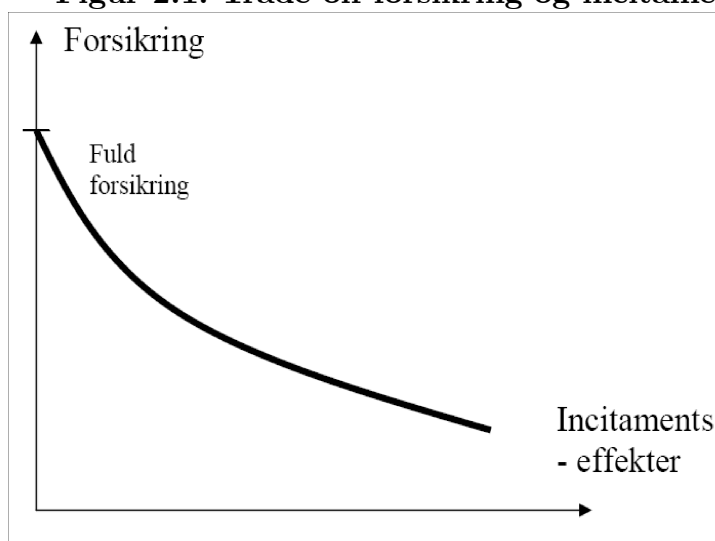
³Det afgørende er her, at det private økonomiske afkast af jobsøgning er mindre end det samfundsmæssige afkast. Førstnævnte består i forskellen mellem løn og dagpenge efter skat, mens det samfundsmæssige afkast også inkluderer skattebetalingen.

⁴Reservationskravene kan være knyttet til løn, til typen af job eller til den geografiske placering af jobbet.

Forsikring vs. incitamenter

Fastlæggelsen af et arbejdsløshedsunderstøttelsessystem involverer derfor en overvejelse omkring balancen mellem forsikring og incitamenter. Hvordan sikres den bedst mulige forsikringsdækning i forhold til ledighedsrisiko uden uheldige incitamentseffekter? Svaret på dette spørgsmål involverer en stillingtagen til væsentlige politiske afvejninger, og derfor er der ikke noget entydigt svar. Men uanset de politiske målsætninger vil der være en afvejning mellem de to hensyn⁵. Dette er illustreret i figur 2.1 baseret på en situation, hvor dagpengesystemets indretning er afgjort ud fra en afvejning mellem konsekvenserne for de ledige og de beskæftigede (skatteyderne). Figuren viser det forsikringsomfang, der vælges for givne incitamentskonsekvenser af forsikring. Desto mindre incitamentseffekter er, desto højere er den optimale forsikringsgrad (for detaljer se f.eks. Andersen og Svarer (2008b)).

Figur 2.1: Trade-off forsikring og incitamenter



⁵Over et vist interval er der ikke nødvendigvis en sådan modsætning, dvs. en forøgelse af f.eks. dagpengesatsen kan give både mere forsikring og bedre incitamenter (mere risikovillighed). Her er der mulighed for en potentiel Pareto forbedring (win-win situation) ved forøgelse af dagpengesatsen. Den optimale politik vil altid udnytte dette og fastsætte dagpengene på et niveau, hvor der er en afvejning, se f.eks. Andersen (2008).

For at begrænse de negative incitamentseffekter har arbejdsløshedsforsikringssystemer typisk regler for, hvornår man er dagpengeberettiget (forudgående uddannelse, beskæftigelse), endelig varighed, beskæftigelseskrav (genoptjeningskrav), og der er regler vedr. selvforskyldt ledighed, krav om aktiv jobsøgning m.m. (se f.eks. Velfærdskommissionen (2004) for en oversigt over reglerne i en række lande). Nedenfor diskuteres betydningen af tidsprofil/varighed samt den aktive arbejdsmarkedspolitik mere indgående.

2.2 Arbejdsløshedsforsikring og incitamenter

Der findes en omfattende teoretisk litteratur om effekterne af arbejdsløshedsforsikring for arbejdsmarkedets funktionsmåde og dermed ledighedsniveau og sammensætning. Den overvejende del af litteraturen fokuserer på effekter via løndannelsen eller via incitamenterne til jobsøgning.

Arbejdsløshedsforsikringen generelt og især dagpengeniveauet (og eventuelle andre sociale ydelser) kan have afgørende betydning for løndannelsen. I søgemodeller har dagpengesatsen betydning for reservationslønnen knyttet til accept af givne jobs, dvs. desto højere dagpengesats, desto højere reservationsløn, og derfor alt andet lige en længere ledighedsperiode (se Mortensen (1977)). I forhandlingsmodeller for løndannelsen (findes både i såkaldte matchingmodeller og modeller med imperfekt konkurrence (fagforeningsmodeller)) påvirker dagpengeniveauet outside options i lønforhandlingerne, hvilket alt andet lige leder til et højere lønniveau og dermed mindre beskæftigelse (se f.eks. Holmlund (1998)).

Effekterne af arbejdsløshedsforsikring for de lediges jobsøgeadfærd er komplicerede. Modtagelse af arbejdsløshedskompensation er som hovedregel varighedsbegrænset, dvs. man kan kun modtage kompensation i et givet tidsrum, typisk nogle få år. I de fleste lande vil udløb af dagpengeperioden betyde overgang til det sociale sikringssystem og dermed en lavere ydelse. Dette skaber en såkaldt *entitlementeffekt*, idet der inden udløb af dagpengeperioden er et stærkt incitament til at komme i beskæftigelse for dermed også at generhverve rettigheden til dagpenge og undgå overgangen til en lavere sociale ydelse

(se Mortensen (1977), Burdett (1979)). I søgemodeller betyder dette, at søgeintensiteten er stigende mod udløb af dagpengeperioden, og i modeller med flexibel løndannelse betyder det, at lønkravene (reservationslønnen) for nyledige er højere end for ledige nær udløb af dagpengeperioden, da førstnævnte gruppe har en længere periode med dagpenge end sidstnævnte gruppe. Det kan betyde en lønforskel, hvor langvarigt ledige ansættes til lavere lønninger end andre, selvom deres produktivitet er den samme (se Vroman og Albrecht (2005))⁶. Denne entitlementeffekt betyder også - alt andet lige - at søgeintensiteten vil være højere for ikke-dagpengeberettigede ledige end for dagpengeberettigede ledige, da førstnævnte gruppe vil have en større gevinst ved at finde beskæftigelse, og hermed også kunne generhverve dagpengeretten, såfremt de senere skulle blive arbejdsløse. En ændring i dagpengeperioden kan derfor have betydning for ledighedens sammensætning mellem kort- og langtidsledige.

Nyere forskning har påvist, at forsikringselementet ikke alene vedrører den direkte gunstige velfærdseffekt af mere forsikring for risikoaverse agenter, men også mulige gunstige effektivitetseffekter via øget risikovillighed. Med større eller bedre risikodeling vil modviljen mod at påtage sig risiko i forhold til jobsøgning og omstilling være mindre, og dette kan have gunstige effekter for jobsammensætningen og den gennemsnitlige produktivitet (se Acemoglu og Shimer (2000)) og/eller betyde større villighed til at acceptere jobusikkerhed knyttet til omstilling (se Andersen (2008)). I det omfang denne effekt har kvantitativ betydning, taler det således for at tildele forsikringsdelen en større vægt i afvejningen mellem forsikring og incitamenter.

⁶Ortega og Rioux (2007) viser i en analyse af en matchingmodel tilpasset franske forhold og data, at entitlementeffekten på marginalen kan være så stærk, at en forøgelse af dagpengeperioden eller en nemmere adgang til at blive dagpengeberettiget kan lede til lavere samlet ledighed, idet de ledige, der ikke er berettiget til dagpenge, vil øge deres søgeintensitet tilstrækkelig meget til at dominere den lavere søgeintensitet for de dagpengeberettigede.

Varighedsafhængige ydelser

I fastlæggelse af balancen mellem forsikring og incitamenter i arbejdsløshedsforsikringssystemet spiller tidsdimensionen en afgørende rolle. En række analyser har betragtet varigheden af arbejdsløshedsdagpenge ud fra et perspektiv om, at dagpengeniveauet bør være tidsafhængigt, dvs. frem for et givet dagpengeniveau for en bestemt tidsperiode er dagpengeniveauet aftagende i ledighedsperiodens længde (se Fredriksson og Holmlund (2006) for en oversigt), jfr. figur 2.2a. Argumentet for en sådan tidsprofil⁷ er, at et højt initialt dagpengeniveau giver en god umiddelbar forsikringsdækning ved ledighed, mens den faldende profil samtidig skaber incitamenter til jobsøgning/lavere reservationskrav⁸. Incitamenteffekten fremkommer, fordi de ledige er klar over, at såfremt de ikke snart finder et job, vil dagpengeniveauet blive reduceret. Der er således reelt tale om, at entitlementeffekten omtalt ovenfor gøres stærkere og rykkes frem i tid via en forventningseffekt, samtidig med at den initiale indkomstsikring for ledige er høj.

I praksis kan det være svært at forestille sig et arbejdsløshedsforsikringssystem, hvor dagpengeniveauet kontinuerligt afhænger af ledighedsperiodens længde (fig. 2a). Mere realistisk er en trappeform som vist i figur 2.2b. Fredriksson og Holmlund (2001) viser i en matchingmodel, at et to-trins system kan være at foretrække for et et-trins system. Årsagen er den entitlementeffekt, der herved skabes. Cahuc og Lehmann (2000) påpeger, at et sådant to-trins system kan påvirke løndannelsen i opadgående retning, såfremt den højere initiale ydelse er afgørende for løndannelsen. Samspelet mellem entitlement- og løneffekten gør det derfor generelt usikkert, om et to-trins system er at foretrække for et

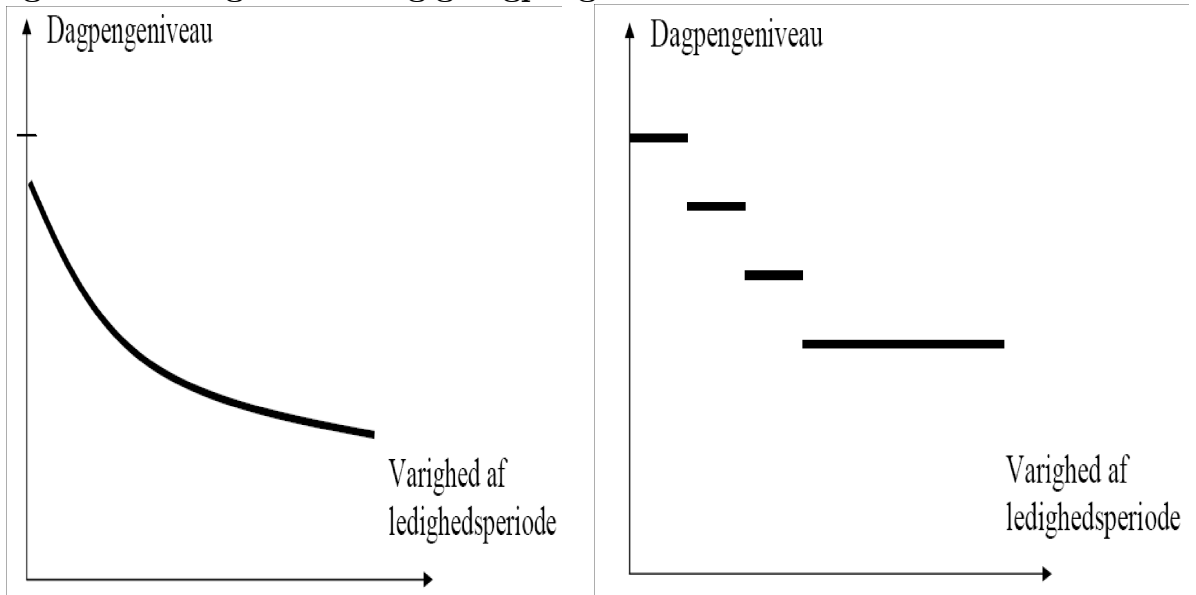
⁷I det omfang ledighed kan være selvforskyldt, og dette ikke perfekt kan monitoreres, er der argumenter for, at dagpengesatsen bør have et omvendt U-forløb, dvs. starter lavt, er først stigende og siden faldende. Argumentet for det initialt lave niveau er at modvirke selvforskyldt ledighed. En karenperiode i dagpengesystemet kan ses som begrundet i dette forhold.

⁸Et tidsvarierende dagpengeniveau skaber en lang række andre effekter (se Fredriksson og Holmlund (2006) for en oversigt). Et højt initialt dagpengeniveau vil skabe et opadgående pres på lønningerne, men vil samtidig blive modvirket af entitlementeffekten enten via øget jobsøgningsaktivitet (Fredriksson og Holmlund (2001)) eller lavere lønkrav fra langtidsledige (Coles and Masters (2007)).

trinløst system.

Et meget fint-delt system vil have en række problemer. Et system som vist i figur 2.2a vil betyde, at dagpengeniveauet varierer på tværs af alle ledige. Yderligere vil alle nyledige ikke have samme dagpengeniveau. Nyledige med et langt tidligere ansættelsesforhold vil være berettigede til det høje dagpengeniveau, mens nyledige med et kort tidligere ansættelsesforhold kun vil være berettiget til en lavere ydelse. Dette rejser administrative problemer, men også politiske i relation til horisontal lighed. Det danske system kan karakteriseres som et to-trins system med dagpenge med endelig varighed (4 år) efterfulgt af overgang til kontanthjælp.

Figur 2.2: Varighedsafhængig dagpengeniveau



2.2.1 Konjunkturreffekter

Selvom udgangspunktet for arbejdsløshedsforsikring er behovet for indkomstsikring i forhold til ledighedsrisiko, kan det lidt paradoksalt konstateres, at litteraturen om arbejdsløshedsforsikring hovedsageligt har fokuseret på incitamentseffekterne, mens det grundlæggende behov for forsikring skabt af exogene variationer i mulighederne for at finde beskæftigelse kun i begrænset omfang er blevet analyseret. En væsentlig årsag til ledighedsrisiko og

variationer heri er oplagt konjunkturfluktuationer.

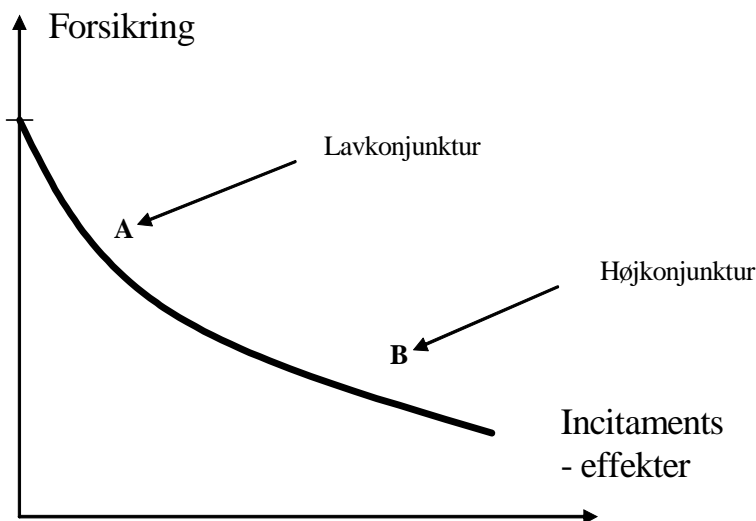
Diskussionen omkring konjunkturvariationer og arbejdsløshedsforsikring har to elementer. Det første er, om en given indretning af arbejdsløshedsforsikringen virker ens på tværs af forskellige konjunkturforhold. Såfremt dette ikke er tilfældet, er spørgsmålet, om disse konjunkturbetingede forskelle er gunstige eller ikke. Det næste spørgsmål er, i hvilket omfang dagpengesystemet kan indrettes på en bedre måde i forhold til konjunkturerne, dvs. om systemet bør gøres konjunkturafhængigt.

Indretning af arbejdsløshedsforsikring involverer to vigtige dimensioner for risikospredning, nemlig mellem beskæftigede og ledige på et givet tidspunkt og mellem forskellige perioder (og dermed forskellige konjunkturforhold). Disse to effekter kan analyseres i en søgemodel, hvor muligheden for at finde et job afhænger både af den enkeltes søgeadfærd men også af den generelle konjunktursituation (bedre konjunkturer, bedre muligheder for at finde et job). Opererer arbejdsløshedsforsikringssystemet under et krav om løbende budgetbalance, dvs. arbejdsløshedsunderstøttelsen til de ledige skal løbende dækkes af bidrag (skatter) betalt af de beskæftigede, vil forsikringsmulighederne være begrænset til de på et givet tidspunkt beskæftigede og ledige. Den optimale forsikringsgrad afvejer betydningen af forsikring i forhold til forvridninger af incitamenterne. Er forvridningssomkostningerne små, vil den optimale politik implicere en høj forsikringsdækning og omvendt, jfr. figur 1. I et system med et krav om balanceret budget vil det være en konsekvens, at enten skal dagpengeniveauet være lavere og/eller bidragsatsen højere i en lavkonjunktur af den simple grund, at der er færre beskæftigede og flere ledige (Andersen og Svarer (2008b)).

Hvis budgetkravet derimod er, at bidrag og udgifter skal balancere over konjunkturerne, er der større muligheder for risikospredning. Dette sker via underskud i "dårlige" år, som modsvares af overskud i "gode" år. Denne mekanisme kendes i makrolitteraturen som den automatiske budgetreaktion eller de automatiske stabilisatorer. Såfremt dagpengesats og bidrags-/skattesats er den samme på tværs af konjunkturerne, vil det være en konsekvens, at systemet netto har større indtægter under gunstige konjunkturer

med mange i beskæftigelse end under ugunstige konjunkturer med færre i beskæftigelse. I udgangssituationen har et konjunkturaafhængigt dagpengesystem med de samme regler og satser på tværs af konjunkturerne derfor indbygget en risikodeling på tværs af konjunkturerne via det offentlige budget. Spørgsmålet er, om der er argumenter for at forstærke konjunkturafhængigheden ved at gøre regler og satser afhængige af konjunktursituationen, f.eks. højere (lavere) dagpenge under høj (lav) ledighed. Svaret på dette spørgsmål afhænger af, om incitamenteffekterne af arbejdsløshedsunderstøttelse er de samme eller varierer på tværs af forskellige konjunktursituationer. Såfremt forvriddningseffekterne af dagpengene er de samme på tværs af konjunkturerne, vil det være optimalt at have et konjunkturaafhængigt system, dvs. regler og satser er de samme på tværs af konjunkturerne, og man baserer sig alene på risikospredningen via budgettet. Er det derimod sådan, at forvriddningerne skabt af dagpenge er større under gunstige konjunkturer end under dårlige konjunkturer, er der et argument for, at dagpengene gøres konjunkturaafhængige. Situationen vil svare til figur 2.3, hvor punkt A indikerer en lavkonjunktur med lavere forvriddningsomkostninger og derfor et højere optimalt forsikringsomfang, og modsat i punkt B svarende til en højkonjunktur med højere forvriddningsomkostninger og dermed et lavere optimalt forsikringsomfang. Under disse antagelser vil det således være optimalt, at dagpengeniveauet eller dagpengeperioden afhænger af konjunktursituationen med højere dagpenge og/eller længere dagpengeperiode i en lavkonjunktur og lavere ydelse og/eller kortere periode i en højkonjunktur (se Andersen og Svarer (2008b)). Det er derfor et vigtigt empirisk spørgsmål at afklare, hvorledes forvriddningerne varierer med konjunkturerne, jfr. afsnit 5.

Figur 2.3: Konjunkturer: Forsikring og incitament



Det er vigtigt at sondre mellem effekterne på forsikringsgraden, og i hvilket omfang den makroøkonomiske udvikling stabiliseres. Det stabiliseringspolitiske hensyn er knyttet til, om en given indretning af f.eks. dagpengesystemet kan medvirke til at stabilisere arbejdsløsheden. Det vil i givet fald kræve, at ledigheden mindskes under dårlige konjunkturer og øges under gode konjunkturer, dvs. konjunkturudsvingene bliver mindre. Dette er det traditionelle udgangspunkt for diskussionen omkring automatiske stabilisatorer. Optimal forsikring er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfaldende med stabilisering af f.eks. arbejdsløsheden. Gøres dagpengene konjunkturafhængig, som diskuteret ovenfor, vil det sammenlignet med en situation med konjunkturuafhængige dagpenge betyde højere dagpenge under dårlige og lavere dagpenge under gode konjunkturer. Dette medvirker - alt andet lige - til at mindske søgeintensiteten under dårlige konjunkturer og øge den under gode konjunkturer, hvilket bidrager til at øge udsvingene i arbejdsløsheden. Derimod kan en sådan politik mindske det gennemsnitlige ledighedsniveau (strukturelle ledighed). Dette er netop resultatet, såfremt forvriddingerne af dagpenge er større under gode end dårlige konjunkturer. Her vil konjunkturafhængige dagpenge medvirke til at flytte forvriddingerne fra situationer, hvor de er store, til situationer, hvor de er små. Denne omflytning vil medvirke til at mindske de samlede forvriddinger på tværs af kon-

junkturerne, og dette vil få det gennemsnitlige ledighedsniveau til at falde. Dette kan også udtrykkes på den måde, at den optimale politik med konjunkturafhængige dagpenge under de ovenfor omtalte forudsætninger flytter søgeintensiteten hen, hvor den er mest effektiv, dvs. til perioder med gode konjunkturer (se Andersen og Svarer (2008b)).

Ledighedsniveauet har også betydning for den optimale varighedsafhængighed af dagpengene, jfr. ovenfor. Både Kiley (2003) og Sanchez (2008) påviser, at det initiale dagpengeniveau skal være større, og det skal være mindre varighedsafhængig i en lavkonjunktur sammenlignet med en højkonjunktur. Begge modeller er partielle modeller, hvor sandsynligheden for at finde et job afhænger af egen søgeindsats og eksogene markedsforhold. En lavkonjunktur antages at betyde en mindre forvridding af incitamenterne end under en højkonjunktur. Intuitionen for en dagpengeprofil, som er mere stejl/flad i en høj/lavkonjunktur, er, at manglende succes mht. at finde et job i en højkonjunktur mere sandsynligt skyldes en for lav søgeintensitet, mens dette ikke nødvendigvis er tilfældet i en lavkonjunktur.

Reservationslønnen vil typisk være faldende i ledighedsniveauet, da sandsynligheden for at modtage et jobtilbud er mindre. Dette betyder også, at entitlementeffekten vil være konjunkturafhængig. Med høj ledighed vil der typisk ske en forøgelse af ledighedsperiodernes længde og dermed flere langtidsledige (se afsnit 5). Det betyder, at flere i et system med en endelig varighed af dagpenge eller med en faldende dagpengeprofil vil nærme sig udløb af dagpengeperioden eller står over for lavere dagpenge. Dette forstærker incitamentet til jobsøgning og mindsker reservationskravene⁹. Coles og Masters (2007) viser, at i et system med lønflexibilitet vil dette medvirke til lavere lønninger og dermed et incitament til jobskabelse i en lavkonjunktur (og modsat i en højkonjunktur)¹⁰. En tidsprofil har på denne måde indbygget en vis konjunkturregulerende mekanisme.

⁹Det er her afgørende, at det marginale afkast af søgeaktivitet, eller lavere lønkrav for beskæftigelsen, ikke er mindre i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur.

¹⁰Empiriske studier viser imidlertid typisk relativt beskeden lønvariation med konjunkturerne (flad Phillipskurve), hvilket stiller spørgsmålstegn ved den kvantitative betydning af denne mekanisme. Se afsnit 5 for data for sammenhæng mellem realløn og konjunktursituationen for Danmark.

2.3 Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Betingelser knyttet til modtagelse af dagpenge og kontanthjælp kan udnyttes til at mindske de negative incitamentseffekter ved forsikring. Det gælder både i forhold til moral hazard og adverse selection problemerne, og derfor muliggør sådanne betingelser alt andet lige, at der kan tilbydes en bedre forsikringsdækning.

I litteraturen betegnes sådanne betingelser *aktiv arbejdsmarkedspolitik*¹¹. Betingelserne kan ses som en introduktion af ikke-monetære incitamenter som et supplement eller alternativ til monetære incitamenter (f.eks. lavere dagpengeydelse). Eksempler på betingelser knyttet til modtagelse af dagpenge og kontanthjælp er: i) tidlig intervention i et ledighedsforløb (rådgivning, individuel handlingsplan), ii) rapportering og monitorering af aktiv rådighed og jobsøgning (f.eks. norm for antal jobansøgninger), iii) hjælp med jobansøgning (korte jobsøgningskurser, CV på nettet), iv) jobanvisning (eventuelt med løntilskud), v) deltagelse i aktiveringsprogrammer (eventuelt egentlige uddannelsesforløb), vi) sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af regler. Den aktive arbejdsmarkedspolitik har således et to-sidet formål, nemlig at påvirke incitamentsstrukturen for jobsøgning og accept og at medvirke til en forøgelse af arbejdsstyrkens kvalifikationer og dermed beskæftigelsesmuligheder. I det følgende diskuteres incitamentseffekterne nærmere.

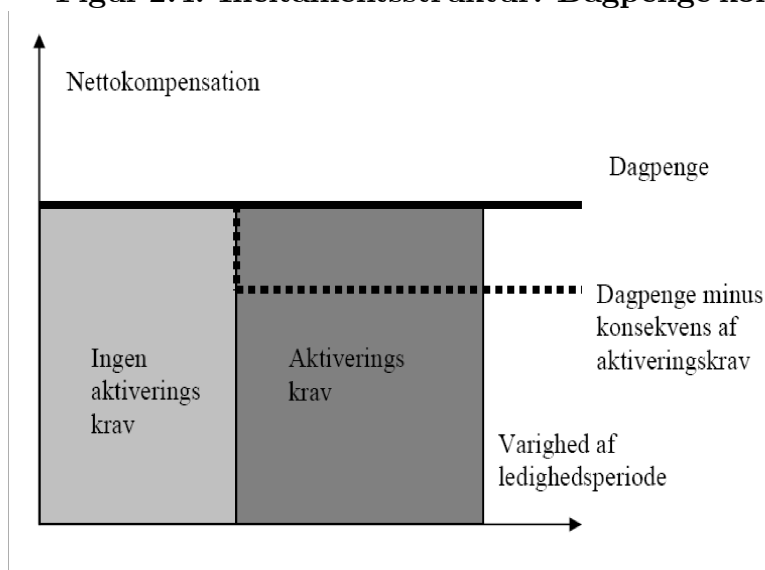
Som nævnt kan sådanne betingelser modvirke negative incitamentseffekter skabt af et generøst socialt sikkerhedsnet. Lad os først betragte moral hazard effekterne knyttet til søgeintensiteten. Som udgangspunkt vil et generøst dagpengesystem mindske incitamentet til at søge job, og derfor betyde en højere arbejdsløshed. Aktivitetskrav knyttet til modtagelse af dagpenge eller kontanthjælp kan modvirke dette (se Andersen og Svarer (2008a)). En sådan politik har to vigtige dimensioner, nemlig hvor langt inde i arbejd-

¹¹Klassiske bidrag til analysen af aktivering er Besley og Coate (1992, 1995), som ser på anvendelse i relation til programmer til bekæmpelse af fattigdom. Analyserne er partielle, idet finansieringen af det sociale program ikke er integreret i analysen. En væsentlig pointe er, at det via aktivering er muligt bedre at nå den egentlige målgruppe (dvs. bedre målretning af hjælpen) for programmet. Derimod vil velfærden for målgruppen ikke nødvendigvis blive bedre, da højere sociale ydelser vil blive modvirket af aktiveringskravene.

sløshedsforløbet aktiveringskravet kommer, eller alternativt hvor mange af de ledige, der aktiveres, og hvilket omfang aktiveringen har. Deltagelse i et aktiveringsprogram er en tidskrævende aktivitet, og derfor har et sådant program umiddelbart en negativ effekt på søgeintensiteten (de ledige bruger tiden på aktivering i stedet for at søge jobs), dvs. der er en såkaldt *fastlåsnings effekt*. Fastlåsnings effekten virker negativt i forhold til arbejdsløsheden. Der er imidlertid også en såkaldt *motivations- eller trusselseffekt*, da ledige vil vide, at der fra et givet tidspunkt er et krav om deltagelse i et aktiveringsprogram for fortsat at være berettiget til dagpenge¹². Figur 2.4 skitserer situationen for et stiliseret system, hvor dagpengeniveau er uafhængigt af ledighedsperiodens varighed, men hvor der fra et givet tidspunkt er knyttet et aktiveringskrav for fortsat at oppebære dagpenge. Den stiplede linie viser nettokompensationen i dagpengesystemet givet ved dagpengene korrigeret for eventuelle aktiveringskrav. Det fremgår, at aktiveringskravet reelt skaber en varighedsafhængighed eller tidsprofil i nettokompensationen fra arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet, jfr. diskussionen i afsnit 2.2. Dette fald i nettokompensationen vil alt andet lige gøre det mindre attraktivt at modtage dagpenge, og derfor vil det øge incitamentet for de ledige til at søge efter arbejde for at undgå at blive mødt med aktiveringskravet. Disse generelle teoretiske betragtninger understreger også, at aktiveringspolitikens sammensætning (få i langvarig aktivering, eller mange i kortvarig aktivering) kan spille en vigtig rolle. Høje aktiveringskrav forårsager en stor indlåsnings effekt for de aktiverede, men til gengæld en større motivationseffekt på de ikke-aktiverede ledige, og det er derfor et empirisk spørgsmål, hvordan den optimale sammensætning af aktiveringspolitikken er.

¹²Det er tilstrækkeligt, at der er en vis sandsynlighed for, at man på et tidspunkt vil blive mødt med et sådant krav.

Figur 2.4: Incitamentsstruktur: Dagpenge kombineret med aktiveringskrav



Mekanismen bag motivationseffekten er grundlæggende den samme som den såkaldte entitlementeffekt diskuteret ovenfor knyttet til udløb af dagpengeperioden eller til en tidprofil for dagpengene. Med aktivering kommer effekten ikke via lavere ydelser men via krav knyttet til at modtage ydelsen. Derfor kan man i princippet skabe den samme incitamentseffekt via aktiveringskrav, som man kan ved at sætte ydelsen ned. I en velfærdssamfundsbetragtning er aktiveringspolitik derfor interessant, da det viser en mulighed for at kombinere et generøst dagpengesystem med et ambitiøst beskæftigelsesfokus.

Endvidere vil aktivering kunne udløse en *løneffekt*, da de beskæftigede vil tage højde for, at man ved overgang til ledighed vil blive mødt med aktiveringskrav for at oppebære dagpenge. Dette vil under generelle forudsætninger lede til lønmoderation, hvilket vil være befordrende for jobskabelse. Den samlede effekt af aktiveringspolitik¹³ på ledigheden afhænger af nettoeffekten af fastlåsningseffekten og motivationseffekten samt løneffekten (se Andersen og Svarer (2008a)).

En stor del af den teoretiske litteratur forudsætter, at den lediges jobsøgeadfærd er

¹³ Aktivering er her diskuteret som en del af betingelserne for at være berettiget til understøttelse og ikke som en måde til forlængelse af understøttelsesperioden. I sidstnævnte tilfælde vil effekterne - ikke mindst løneffekten - være modsatrettede.

privat information. Derfor kan betingelser i arbejdsløshedsforsikringen ikke knyttes til faktisk jobsøgning, og dette er en væsentlig faktor bag moral hazard problemet. Det er imidlertid muligt i et vist omfang at monitorere jobsøgning og dermed knytte betingelser hertil i dagpengesystemet for at mindske de negative incitamentseffekter. Monitoreringen kan være knyttet til placering af CV på nettet, dokumentation for antal søgte jobs osv. Sådanne krav kan dog ikke fuldstændigt eliminere incitamentsproblemerne, da der er en afgørende forskel mellem det nominelle og det reelle antal ansøgninger. Ud fra simple kvantitative krav kan man ikke vurdere, om alle relevante og realistiske jobmuligheder er søgt. Samtidig har sådanne krav en potentielt stor friktionsomkostning, idet der kan skabes et oppustet niveau for jobansøgninger.

Aktiveringspolitik kan også have en *human-kapital effekt* eller *opkvalificeringseffekt*. Denne effekt er knyttet både til supplerende uddannelse eller kvalifikationer og til at modvirke generel reduktion af arbejdsevnen som følge af langvarig ledighed. Det er veldokumenteret (se f.eks. Rosholm & Toomet (2005)), at langvarig ledighed ofte forårsager andre sociale problemer, som kan have betydning for arbejdsevne og mulighederne for at finde et job. I det omfang deltagelse i aktiveringsprogrammer modvirker denne nedskrivning af arbejdsevnen, vil programmet have en effekt i relation til at opretholde et mere "effektivt" arbejdsudbud. For visse grupper kan ledighed være knyttet til utilstrækkelige kvalifikationer (set i forhold til lønstrukturen på arbejdsmarkedet), og derfor vil målrettede tiltag til modvirkning af sådanne kvalifikationsbrist kunne øge beskæftigelsesmulighederne for de pågældende.

Aktivering kan også udløse en screeningeffekt og dermed modvirke adverse selection problemer. I et passivt system med meget lempelige regler for at være dagpengeberettiget er der mulighed for, at dagpenge oppebæres af personer, som reelt ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet (hjemmegående, optaget af andre aktiviteter, sort arbejde). Aktiveringskravet betyder, at det bliver mindre attraktivt at modtage dagpenge for personer, som ikke reelt er til rådighed for arbejdsmarkedet. Aktiveringskravet betyder på den måde, at dagpengesystemet i større udstrækning når målgruppen af ikke-beskæftigede jobsøgere

(Besley and Coate (1992)). Brug af aktiveringspolitik kan på denne måde muliggøre en bedre forsikringsdækning (Kreiner og Tranæs (2005)) eller social dækning for personer med ringe beskæftigelsesmuligheder (Andersen (2008c)).

Aktiveringsprogrammer er omkostningskrævende både som følge af de direkte programomkostninger og som følge af administration af reglerne. Dette er en afgørende forskel mellem monetære og ikke-monetære incitamentter, idet en styrkelse af de monetære incitamentter ved en nedsættelse af f.eks. ydelsesniveau umiddelbart vil give en budgetforbedring, mens en tilsvarende incitamenteffekt via aktivering vil betyde en umiddelbar budgetforringelse. Disse forskelle skal dog afvejes over for forskelle i fordelingsprofil, hvor aktiveringspolitikken har den fordel, at incitamentsstrukturen kan styrkes uden nødvendigvis at reducere ydelsesniveauer. Sidstnævnte er formodentlig en årsag til, at aktiveringspolitikken især har været populær i de skandinaviske lande.

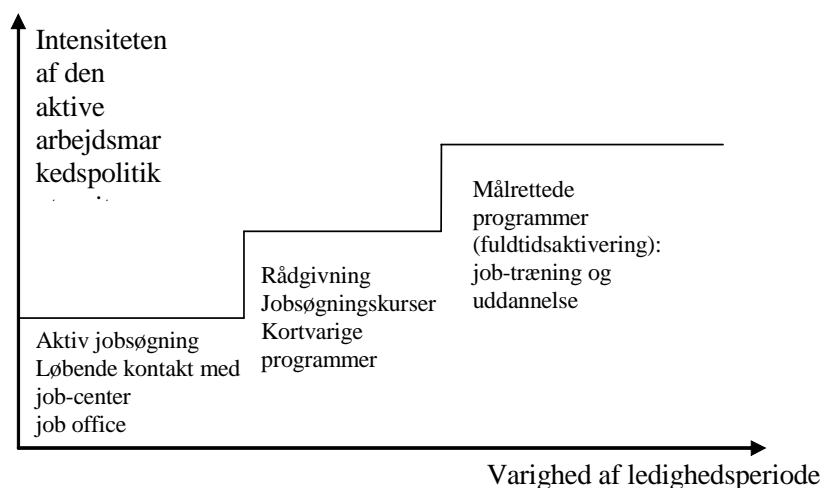
2.3.1 Konjunkturreffekter i aktiveringspolitikken

Som omtalt ovenfor er der en lighed mellem incitamenteffekterne af aktiveringspolitikken og varighed/profil for dagpenge. Det betyder umiddelbart, at resultaterne knyttet til balancen mellem forsikring og incitamentter over konjunkturerne, jfr afsnit 2.2., kan overføres til aktiveringspolitikken. Dette taler for, at brugen af aktiveringspolitikken skal være konjunkturmedløbende, dvs. der skal være mere fokus på aktivering i en højkonjunktur end i en lavkonjunktur.

Der er dog en væsentlig forskel mellem aktiveringspolitikken og dagpengesystemets øvrige indretning. Tidlig og omfattende aktivering i en højkonjunktur vil være forbundet med et betydeligt dødvægtstab, da en stor del af de ledige også uden aktivering hurtigt vil komme i beskæftigelse. I praksis har aktiveringselementerne en stigende intensitet og ændret karakter afhængig af ledighedsperiodens varighed, jfr. figur 2.5. Det afspejler det faktum, at en stor del af ledigheden er kortvarig, og derfor ikke kræver særlige tiltag. Desto bedre incitamentsproblemerne er løst via den sekvens af tiltag aktiveringspolitikken indeholder, desto mere vil der reelt ske en "sortering" af de ledige i den

forstand, at størstedelen af de langvarigt ledige har egenskaber, som giver begrænsede beskæftigelsesmuligheder. Dermed vil det også være nemmere at designe effektfulde aktiveringstiltag for langvarigt ledige, dvs. de mere omfattende og mere omkostningstunge tiltag fokuseres på personer med begrænsede beskæftigelsesmuligheder. Både indgangen til ledighed og varigheden er konjunkturafhængig (se afsnit 5 nedenfor), og derfor vil effekten af tidsprofilen og sekvensen i den aktive arbejdsmarkedspolitik virke forskelligt afhængig af konjunktursituationen. Dette taler for senere brug af mere omfattende aktivering i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur. Derimod er det vigtigt at opretholde aktiveringsdelen fokuseret på aktiv jobsøgning med tæt kontakt til arbejdsmarkedet.

Figur 2.5: Varighedsafhængig intensitet af aktiv arbejdsmarkedspolitik



I det omfang nedskrivning af human kapital ved langvarig ledighed er af betydning, og at den kan modvirkes via deltagelse i aktiveringsprogrammer, som vedligeholder faglige og sociale kompetencer, er der et argument for at øge omfanget af (kortvarige) aktiveringsprogrammer i en lavkonjunktur. Det vil sige, at sammensætningen af aktiveringspolitikken bør ændres ud fra den kendsgerning, at flere af arbejdsmarkedets kernetropper vil opleve længere ledighedsperioder i en lavkonjunktur, end det vil være tilfældet under en højkonjunktur. Med en sådan ændring forhindrer man, at en periode med høj ledighed omsætter sig i en væsentlig stigning i gruppen af langtidsledige, som alt andet lige vil betyde en min-

dre beskæftigelsesfremgang i en senere opgangsperiode. Omvendt kan fastlåsningseffekten af aktivering være mindre under en lavkonjunktur, hvilket kan tale for mere langvarige forløb under en lavkonjunktur.

Et risikomoment ved en omfattende aktiveringspolitik er, at en lavkonjunktur skaber en overbebyrdelse af aktiveringspolitikken, som vil medføre mindre effektivitet og/eller en markant udgiftsforøgelse. Ljungqvist og Sargent (1995) argumenterer i en analyse med udgangspunkt i svenske erfaringer for muligheden for multiple ligevægte. I en situation med lav ledighed er det relativt nemt (små omkostninger) via aktiveringspolitik at understøtte høj søgeintensitet og dermed lav ledighed trods generøse sociale ydelser. Skulle økonomien derimod udsættes for et negativt konjunkturstød, som skaber en væsentlig forøgelse i ledigheden, kan man blive fanget i en situation med vedvarende høj ledighed. Aktiveringspolitikken vil være mindre effektiv og/eller en større belastning af de offentlige finanser, hvorfor det er sværere at modvirke de negative incitamentseffekter af generøse sociale ydelser.

Der er en relativ begrænset empirisk litteratur, der har analyseret, om effekten af aktiv arbejdsmarkedspolitik i forhold til at få ledige i beskæftigelse varierer med konjunkturerne. Det billede, der tegner sig på baggrund af den eksisterende litteratur, tyder på, at den aktive indsats virker bedre, når ledigheden er høj (se f.eks. Johansson (2001), Kluge (2006) og Lechner & Wunch (2006)). Dette kan som nævnt skyldes, at fastlåsningseffekten kan være lavere i en lavkonjunktur, eller at der er flere af arbejdsmarkedets kernetropper blandt de aktiverede. Der er dog også studier med fokus på uddannelsesaktivering, der peger på, at effektiviteten af uddannelse er størst, når ledigheden er lav. På svenske data er det fundet, at effekterne af uddannelsesaktivering generelt er mere positive i 1980erne med lav arbejdsløshed end i 1990erne med høj arbejdsløshed (se oversigtsartiklen af Calmfors m.fl.(2004)). Nyere studier for årene 2002-04 med lavere arbejdsløshed viser også mere gunstige effekter (se de Luna m.fl. (2008)). En væsentlig årsag til dette er, at det i de nyere studier har været muligt at differentiere mellem forskellige former for uddannelsesaktivering. Resultaterne kan også tyde på, at effekterne af denne form for

aktiv arbejdsmarkedspolitik er mere gunstige i en periode med lav ledighed, mens den ikke er effektiv i perioder med høj ledighed. En årsag til denne efterspørgselseffekt kan være, at det er nemmere at målrette uddannelsesaktivering til områder med behov i en periode med relativ lav ledighed. Der kan imidlertid også være en udbudseffekt, da det med et stort volumen i uddannelsesaktivering under høj ledighed kan være svært at tilrettelægge tilstrækkeligt målrettede forløb for den enkelte. Det kan tolkes som tegn på, at systemet blev overbebyrdet under den store krise fra starten af 1990erne. I denne periode steg arbejdsløsheden til et meget højt niveau. Den absolutte volumen i aktiveringspolitikken i midten af 1990erne var omkring tre gange så høj som i 1980erne (udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik udgjorde 1,1 % af BNP i perioden 1986-90 og 1,8 % i perioden 1991-95). Aktiveringsraten blev således meget høj i en periode med høj arbejdsløshed, og derfor bidrog politikken også til den kraftige forværring af de offentlige finanser. Som følge heraf blev den aktive arbejdsmarkedspolitik mindre brugt i gennem 1990erne. Endelig bør det bemærkes, at ovenstående sammenligning af effekterne over tid skal tages med varsomhed, da der udover forskel i data også er metodeforskelle mellem studierne fra de forskellige perioder. Ligeledes er reglerne ændret af flere omgange; f.eks. indregnes deltagelse i aktivering ikke længere i beskæftigelseskravet for at være dagpengeberettiget (ophævet i 2001).

Den aktuelle konjunktursituation rejser nogle særlige spørgsmål i relation til aktiveringspolitikken. Ledigheden vil stige, og som under tidligere lavkonjunkturer må det forventes ikke alene at betyde en stigning i antal ledighedsberørte men især en stigning i ledighedsperiodernes varighed. Den aktuelle indretning af arbejdsmarkedspolitikken er i vidt omfang påvirket af de senere års meget lave ledighed. Det har blandt andet betydet et øget fokus på mulighederne for at bringe marginaliserede grupper i beskæftigelse. Diskussionen i de forudgående afsnit rejser dog spørgsmålet, om arbejdsmarkedspolitikken generelt er blevet tilpasset i tilstrækkeligt omfang til den meget lave ledighed og dermed ledighedsrisiko.

Den ugunstige konjunkturudvikling som følge af finanskrisen giver anledning til at

overveje indretningen af arbejdsmarkedspolitikken. Resultaterne ovenfor i afsnit 2 og senere i afsnit 6 vedrørende en optimal konjunkturafhængighed kan dog ikke umiddelbart overføres, da de forudsætter variationer i arbejdsmarkedspolitikken omkring det "rigtige" niveau.

Stigende ledighed vil for den aktive arbejdsmarkedspolitik betyde et øget inflow af ledige og samtidig en forøget risiko for langtidsarbejdsløshed. Selvom ressourcerne til den aktive arbejdsmarkedspolitik tilpasses ledighedsomfanget, er der grund til at diskutere arbejdsmarkedspolitikken indretning. Man kan ikke uden videre gå ud fra, at gennemsnitseffekterne er de samme ved en større volumen, eller de samme på tværs af konjunkturerne. Den meget passive orientering af arbejdsmarkedspolitikken under tidligere perioder med høj ledighed viste sig at være problematisk, og reorienteringen af arbejdsmarkedspolitikken i en mere aktiv retning med fokus på jobsøgning og beskæftigelse har været afgørende for faldet i ledigheden. Det er derfor vigtigt at bevare det aktive fokus i de tilpasninger, der skal ske i arbejdsmarkedspolitikken.

To forhold synes især at være vigtige i forhold til arbejdsmarkedspolitikken. For det første vil det stigende inflow af ledige betyde, at der blandt de ledige vil være et stort antal personer med gode kvalifikationer, erfaring og et langt forudgående beskæftigelsesforhold. Denne gruppes umiddelbare problem er ikke et gap i generelle kvalifikationer i forhold til arbejdsmarkedets krav, men at bibeholde kontakten til arbejdsmarkedet. For en delmængde af denne gruppe er det nødvendigt at reorientere jobsøgningen mod andre typer jobs (sektor, funktion osv.), da deres hidtidige beskæftigelse har været i sektorer, der nu står over for et langvarigt fald i behovet for arbejdskraft (f.eks. bygge- og anlægssektoren). Dette kan nødvendiggøre en revision af reservationskrav, og for nogle et behov for erhvervelse af nye kvalifikationer.

For det andet er det helt afgørende at forhindre, at en stigende ledighed omsætter sig i stigende langtidsledighed. En væsentlig erfaring fra tidligere er, at langtidsarbejdsløshed mindsker senere muligheder for at komme i beskæftigelse, og dermed øges risikoen for permanent marginalisering og udgang fra arbejdsstyrken. Dette har store sociale

omkostninger, men også økonomiske, da persistente fald¹⁴ i erhvervsdeltagelsen har store konsekvenser for de offentlige finanser¹⁵. Der er således behov for en særlig indsats, for at nyledige ikke fanges i langvarige ledighedsforløb.

En konsekvens af disse to forhold er, at der kan være et stort dødvægtstab på intensiv aktivering tidligt i et ledighedsforløb, da de fleste nyledige ikke tilhører marginalgrupper. Derimod er det vigtigt at sikre, at alle ledige har tæt kontakt til arbejdsmarkedet via kontakt med et jobcenter, vejledning og rådgivning omkring jobsøgning osv. Den mere intensive aktivering bør have som hovedsigte at modvirke langtidsarbejdsløshed, og bør derfor reelt fungere som stopklods for langvarige ledighedsforløb. På den baggrund synes følgende forhold at være vigtige i den aktuelle situation:

(i) Fastholde den tidlige kontakt med jobcentret og opprioritere kortere aktiveringsforløb med hovedsigte på at bibeholde kontakt med arbejdsmarkedet og at holde den enkeltes human kapital i bred forstand intakt.

(ii) Øge incitamenterne til at acceptere kortere ansættelser og til jobrotation/arbejdsdeling, da begge dele er ensbetydende med bevaret kontakt til det regulære arbejdsmarked. Et særligt spørgsmål er, om mulighederne for, at en del af arbejdsstyrken i en virksomhed kan "rottere" mellem beskæftigelse og dagpenge, bør revurderes. De nuværende regler for jobrotation har fokus på videreuddannelse og forudsætter ansættelse af en vikar. I den aktuelle konjunktursituation vil anvendelse af denne form for jobrotation formodentlig være begrænset. Der kan derfor være grund til at overveje modeller for arbejdsdeling med det formål at undgå en skarp opdeling mellem beskæftigede og ledige, og i stedet i en periode give mulighed for at en større gruppe bevarer deres job i et vist omfang. Det er vigtigt, at sådanne ordninger har en tidsbegrænsning eller gøres afhængige af arbejdsmarkedssituationen, for at det ikke reelt bliver en støtte til, at virksomhederne kan opretholde en større "beholdning" af disponibel arbejdskraft. Empiriske studier viser, at privat jobtræning har

¹⁴Udgang fra arbejdsmarkedet er typisk permanent for den enkelte, men via aldersbetinget nyttilgang til arbejdsstyrken vil effekten på aggregeret plan være persistent, dvs. langstrukket men ikke varig.

¹⁵Både Danmark og Sverige har efter perioder med høj ledighed oplevet persistente fald i erhvervsfrekvensen, som også har givet anledning til betydelig forværring af de offentlige finanser.

den største effekt på senere beskæftigelsesmuligheder, og det er derfor vigtigt at overveje forskellige modeller til sikring af kontakt til det regulære arbejdsmarked.

(iii) Målrette den mere omkostningstunge form for aktivering via uddannelse. Målretning er to-sidet, da den knytter sig både til den enkeltes (mangel på) kvalifikationer og til arbejdsmarkedets behov (fremtidig arbejdskraft efterspørgsel). De samfundsmæssige omkostninger ved uddannelsesaktiviteter er mindre i en lavkonjunktur, dels fordi der er ekstraordinær ledighed, og dels fordi indlåsningseffekten er mindre. Derimod kan det i en lavkonjunktur være sværere at målrette sådanne aktiviteter. Årsagen er, at man i en højkonjunktur har et klart billede af, hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder, mens det i en lavkonjunktur beror på et skøn over den fremtidige udvikling på arbejdsmarkedet. Sådanne initiativer på uddannelsesområdet bør dog ses i sammenhæng med den generelle uddannelsespolitik. Den mest sikre uddannelseseffekt fås ved at tilskynde unge til uddannelse (herunder tidligere start, mindre frafald og omvalg og dermed hurtigere gennemførelse). Dette vil på sigt give en bedre uddannet arbejdsstyrke og på kort sigt mindske udbuddet af ung uuddannet arbejdskraft og dermed skabe bedre plads til andre grupper.

3 Empiri

Der er en omfattende empirisk litteratur, der har beskæftiget sig med analyser af effekten af ændringer i understøttelsessystemets forskellige parametre på diverse udfald på arbejdsmarkedet. Studierne har primært koncentreret sig om at belyse effekten af enten ydelsesniveauet eller ydelseslængden på ledighedsniveauet. Hovedspørgsmålet er derfor, om dagpengesystemet har uheldige incitamentseffekter, jfr. diskussionen ovenfor.

Meget af især den tidlige litteratur har haft en makroøkonomisk tilgang. Baseret på tidsserier af udviklingen i ledighed på tværs af lande, er det typisk undersøgt, hvordan forskellige arbejdsmarkedsinstitutioner, herunder ydelsesniveau og ydelseslængde, påvirker ledighedsniveauet. Resultaterne fra denne litteratur viser samstemmende, at

et højere ydelsesniveau og en længere ydelsesperiode er associeret med øget ledighed (se f.eks. Nickell & Layard (1999) og Nickell m.fl. (2005) for oversigter). Selvom dette resultat er i overensstemmelse med de teoretiske forudsigelser, er fortolkningen af resultaterne ikke uden problemer. Det kan for eksempel ikke udelukkes, at det er eksistensen af høj ledighed i et land, der via den politiske proces er medvirkende til, at arbejdsløshedsunderstøttelsen er mere generøs. Det vil med andre ord sige, at årsagssammenhængen kan gå fra høj ledighed til et generøst understøttelsessystem og ikke omvendt. Derudover er det også empirisk svært at isolere effekten af understøttelsessystemet fra effekten af andre forhold på arbejdsmarkedet som forsikringsgrad, jobbeskyttelse og skatteniveau. Da disse politikelementer ofte fastsættes i sammenhæng med ydelsessystemets indretning, er det kompliceret at fortolke effekten af et politikelement uden at tage hensyn til de øvrige bestanddele. Problemet i en international sammenligning består derfor i at have tilstrækkelig variation i alle elementer for at kunne foretage en overbevisende empirisk analyse (se f.eks. Freeman (2005)).

For at imødegå nogle af de problemer de makroøkonomiske analyser af effekten af arbejdsløshedsunderstøttelse medfører, vil vi i den resterende del af denne rapport redegøre for empiriske analyser af effekten af arbejdsløshedsunderstøttelse baseret på individdatasæt. Disse analyser tillader i større omfang, at effekten af ydelsessystemet på lediges adfærd kan isoleres fra andre påvirkninger. Ulempen er imidlertid, at samspils- eller generelle ligevægtseffekter ikke kommer frem. Der er endvidere en række problemstillinger forbundet med at fastslå den kausale sammenhæng mellem arbejdsløshedsunderstøttelsens generøsitet og ledighedsperiodens længde. Det primære problem er, at arbejdsløshedsunderstøttelsens kompensationsgrad afhænger af individuelle karakteristika, som samtidig er afgørende for den lediges jobmuligheder. I det danske dagpengesystem, hvor der er et dagpengeloft, vil ledige med en høj tidligere løn have en relativ lav kompensationsgrad. På den anden side vil ledige med en lav tidligere løn have en relativ høj kompensationsgrad. Hvis lønnen eksempelvis afspejler uobserverede karakteristika som rettidighed og omhu, som alt andet lige er gavnlige for den lediges jobchancer, vil man observere, at ledige med

lav kompensationsgrad finder job hurtigere end ledige med høj kompensationsgrad, uden at det nødvendigvis skyldes incitamentseffekter skabt af arbejdsløshedsforsikring. Det er derfor afgørende for at vurdere eventuelle incitamentseffekter, at man er i stand til at skelne mellem, hvad der kan betegnes som spuriøse (falske) effekter, og hvilke der er reelle. I forhold til den empiriske litteratur vil det bedste således være, hvis man havde adgang til et randomiseret forsøg, hvor en behandlingsgruppe fik et dagpengeniveau¹⁶, og en i øvrigt identisk kontrolgruppe fik et andet dagpengeniveau. Da sådanne forsøg, af mange grunde, ikke eksisterer, er det i den empiriske litteratur forsøgt at udnytte reformer i understøttelsessystemet, der ændrer understøttelsesniveau eller længde for en delmængde af de ledige. Ved at sammenligne adfærden for de ledige udsat for ændrede regler med ledige med uændrede regler opnås et bedre billede af eventuelle incitamentseffekter. Nedenfor gives en kort oversigt over den del af litteraturen, der overbevisende har formået at udnytte ændringer i arbejdsløshedssystemer til at undersøge incitamentseffekterne på lediges adfærd.

3.1 Effekter af ændringer i understøttelsesperiodens længde

Som nærmere diskuteret i afsnit 4 sker der i både det amerikanske og canadiske understøttelsessystem ændringer i ydelsesperiodens længde afhængigt af ledighedsniveauet på delstatsniveau. Disse ændringer betyder, at ledige i forskellige delstater på et givet tidspunkt oplever forskellig varighed af ledighedsperioden. Disse diskretionære ændringer i ydelseslængden har i en række analyser været udnyttet til at belyse effekten på varigheden af ledighedsperioder på tværs af delstater. For såvel USA som Canada findes, at ledighedsperioden stiger med ydelsesperiodens længde (se f.eks. Ham & Rea (1987) og Meyer (1990)).

Fortolkningen af ovenstående resultat påvirkes af, at udvidelsen af ydelsesperioden er forbundet med en stigning i den generelle ledighed i delstaten og dermed med et generelt fald i efterspørgslen efter arbejdskraft. Dvs. selv uden en forlængelse af ledighedsperioden

¹⁶Eller en forkortet eller forlænget ydelsesperiode.

ville man forvente, at ledige var uden job i længere tid i delstater med høj arbejdsløshed. Der er således brug for analyser af ændringer i ydelseslængden, der er uafhængige af konjunktursituationen. Et eksempel på et sådan studie er Card & Levine (2000). De udnytter en kortvarig ændring i ydelsesperiodens længde i New Jersey i 1996. De lokale politikere havde igennem en længere periode anvendt øremærkede midler til understøttelsesudbetalinger til at finansiere stigende sundhedsudgifter. For at imødekomme en forventet kritik fra arbejdstagerside implementeredes en udvidelse af ydelsesperioden med 13 uger i en 25 ugers periode i andet halvår af 1996. I forhold til andre udvidelser af periodelængden var denne udvidelse således uafhængig af den øjeblikkelige konjunktursituation i staten. Resultatet af analysen viser, at afgangsraten fra ledighed faldt i omegnen af 15 % som et resultat af udvidelsen. Langsigtssimulationer tyder på, at en permanent udvidelse af ydelsesperioden med 13 uger vil medføre en stigning i den gennemsnitlige ledighedsperiode med ca. 1 uge.

Andre studier har udnyttet, at reformer af understøttelsessystemet har påvirket forskellige aldersgrupper på arbejdsmarkedet i varierende omfang. Reforme af eksempelvis ydelsessystemet i Østrig og i Slovenien er analyseret i Lalive & Zweimüller (2004), Lalive m.fl. (2006), van Ours & Vodopivec (2006) og Lalive (2008). Samstemmende viser disse analyser, at ledighedsperioden forlænges for aldersgrupper udsat for en længere ydelseslængde, mens ledighedsperioden er faldet for aldersgrupper udsat for en afkortning af ydelsesperiodens længde.

Sammenfattende peger eksisterende studier af analyser af ydelsesperiodens længde således på, at den individuelle ledighedsperiode er stigende i ydelseslængde.

3.2 Effekter af ændringer i understøttelsesniveau

Der er ligeledes en række studier, der har undersøgt, hvordan kompensationsgradens niveau påvirker afgangsraten fra ledighed. Igen skal fortolkningen af resultaterne i denne litteratur skele til, hvor overbevisende det er lykkedes at korrigere for eventuelle spuriøse (falske) sammenhænge mellem kompensationsgrad og længde af individuel ledighed.

I et spansk studie af Bover m.fl. (2002) observeres, hvorvidt en ledig modtager arbejdsløshedsunderstøttelse eller ej. Personer, som ikke modtager arbejdsløshedsunderstøttelse, kan få en lavere ydelse. Der argumenteres for, at opdelingen mellem dem som modtager arbejdsløshedsunderstøttelse, og dem som ikke gør, er noget nær tilfældig. Dette skyldes en arbejdsmarkedsreform i 1984 i forhold til personer på midlertidige jobkontrakter. Personer på sådanne kontrakter var ikke berettigede til dagpenge, og da det var overvejende tilfældigt, om de ansatte var på den ene eller den anden form for kontrakt, var sandsynligheden for at modtage den høje ydelse uafhængig af andre forhold. Ved at sammenligne afgangsraten fra ledighed for de to grupper finder forfatterne, at der især i det første år af ledighed er en kraftig negativ effekt af at modtage den høje ydelse på afgangsraten fra ledighed.

I et østrigsk studie af Lalive m.fl. (2006) udnyttes ligeledes en arbejdsmarkedsreform. I 1989 blev der gennemført en reform af ydelsessystemet, der påvirkede ledige forskelligt afhængigt af deres alder, erfaring og hidtidige indkomst. Specifikt oplevede ledige, der tjente mellem 5000-10000 ATS om måneden, en 15 % stigning i den gennemsnitlige kompensationsgrad. Derudover blev ydelsesperiodens længde udvidet for ledige med et højt niveau af arbejdsmarkedserfaring. For denne type ledige mellem 40-49 år blev ydelsesperioden forlænget fra 30 til 39 uger; for ledige ældre end 49 blev ydelsesperioden forlænget fra 30 til 52 uger. Reformen implicerede således, at der var fire forskellige typer af ledige, der blev påvirket forskelligt af reformen. For nogle var der ingen ændring, andre oplevede øget kompensationsgrad men uændret længde, andre uændret kompensationsgrad med forlænget længde, og den sidste gruppe fik både højere kompensationsgrad og længere ydelsesperiode. Den empiriske analyse konkluderer, at både øget kompensationsgrad og længere ydelsesperiode reducerer afgangsraten fra ledighed. Der findes, at effekten af øget kompensationsgrad primært påvirker afgangsraten for ledige i starten af ledighedsperioden.

Sammenfattende viser den empiriske litteratur en tendens til, at en højere kompensationsgrad er forbundet med længere ledighedsperioder for den enkelte ledige.

3.3 Effekter af arbejdsløshedsunderstøttelse på tværs af konjunkturerne

Der er desværre ikke nogen omfangsrig litteratur, der belyser effekterne af understøttelse i forhold til konjunktursituationen. Nogle få studier har analyseret, hvorvidt den negative incitamenteffekt af dagpengesystemet er konjunkturafhængig. Blandt tidligere studier finder Moffitt (1985) for USA og Arulampalam & Stewart (1995) for England, at effekten af ydelsesniveauet er mindre i en lavkonjunktur. Derimod finder Røed & Zhang (2005) baseret på norske data ikke nogen konjunkturafhængighed i incitamenteffektens størrelse. Det skal dog samtidig bemærkes, at der i de her omtalte studier er problemer i relation til, hvorvidt de tilgængelige data gør det muligt at teste konjunkturafhængigheden i incitamenteffekten.

Et enkelt amerikansk studie af Jurajda & Tannery (2003) har udnyttet, at reglerne for understøttelse er ens i en given delstat, selvom konjunktursituationen kan være forskellig på tværs af delstaten. Jurajda & Tannery (2003) udnytter to hændelser i USA, hvor der i begge tilfælde blev gennemført en ekstraordinær forlængelse af ydelsesperioden i staten Pennsylvania. Der er to større byer i staten; Pittsburgh og Philadelphia. Disse ligger tilstrækkelig langt fra hinanden til, at de ikke kan betragtes som pendlingsområder. I den analyserede periode, som er fra 1980-1985, udviklede de lokale arbejdsmarkeder sig ret forskelligt. Således havde Pittsburgh en dobbelt så høj ledighed (16 % mod 8 % i Philadelphia) i perioden 1982-1985. Da udvidelsen af ydelsesperioden (fra 26-39 uger) var ens i de to byer, giver detaljerede data for længden af ledighedsforløb mulighed for at undersøge effekten af ydelsesperiodeudvidelser på tværs af forskellige konjunktursituationer. I begge byer medførte udvidelsen af ydelsesperioden, at de ledige havde længere ledighedsperioder. Der er en svag, men ikke statistisk signifikant tendens til, at forlænget ydelsesperiode har en større effekt på incitamenterne til at søge beskæftigelse i et mere lukrativt arbejdsmarked, og at incitamenteffekten derfor er størst på arbejdsmarkeder med bedre jobmuligheder. For begge byer fandtes en stærk stigende afgangsrate fra

ledighed i ugerne lige omkring understøttelsesudløb. Denne stigning blev i begge tilfælde forskubbet til udløb af de forlængede ydelser. Der er en svag tendens til, at stigningen i afgangsraten var mindre i Pittsburgh, hvor jobmulighederne, og dermed mulighederne for selv at bestemme jobstartstidpunkt, var mindre.

Alt i alt tyder artiklens resultater ikke på, at incitamentseffekterne varierer markant på tværs af konjunktursituationer. Det skal dog understreges, at begge arbejdsmarkeder var kendetegnet ved relativt høje ledighedsniveauer ($>6\%$) det meste af perioden. Sammenligningen er derfor mellem to lokale arbejdsmarkedsområder i forskellige grader af lavkonjunktur.

4 Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik

Der findes eksempler på lande med en eksplicit og regelstyret konjunkturafhængighed i indretningen af deres arbejdsløshedsforsikringssystem. De mest prominente eksempler er USA og Canada. I USA er det kun ydelsesperioden, der er konjunkturafhængig, mens det canadiske system opererer med en konjunkturafhængig ydelsesperiode, ydelseslængde og optjeningsperiode. Sverige har også haft en tradition for en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, men den har været fokuseret på den aktive arbejdsmarkedspolitik og har forudsat diskretionære tiltag. I den danske arbejdsmarkedspolitik har der de seneste år også været skelet til ledighedssituationen i fastsættelsen af omfanget af den aktive arbejdsmarkedsindsats. Således er de seneste fremrykninger af den aktive indsats indført som en midlertidig foranstaltning, der skal revurderes i forhold til konjunktursituationen. Derudover fastsættes i forbindelse med finansloven rammerne for den aktive indsats baseret på ledighedsniveauet.

I Finland oprettedes i forbindelse med landets deltagelse i ØMUens 3. fase nogle såkaldte buffer funds. Disse har et betydeligt konjunktorelement i forhold til at finansiere udgifterne til ydelsessystemet. Nedenfor følger en kort beskrivelse af konjunktorelementerne i dagpengesystemet i USA og Canada, de finske buffer funds og den svenske arbejdsmarkedspolitik.

4.1 Regelbaseret

4.1.1 USA

Det amerikanske system stipulerer nogle nærmere regler for konjunkturafhængigheden i dagpengesystemet, der udløses ved en diskretionær stillingtagen til, om disse regler skal bringes i anvendelse. Ledige har som udgangspunkt ret til 26 ugers understøttelse, men med mulighed for forlængelse under givne konjunkturmæssige vilkår. Ydelseslængden kan af de enkelte delstater forlænges efter to forskellige modeller: (A) dagpengeperioden kan forlænges med 13 uger, hvis enten i) delstatens gennemsnitlige arbejdsløshedsrate for

forsikrede over en 13 ugers periode er mindst 5 %, og at dette udgør mindst 120 % af den gennemsnitlige 13 ugers arbejdsløshedsrate i de sidste 2 år for de samme 13 uger om året; eller ii) hvis de sidste 13 ugers gennemsnitlige arbejdsløshedsrate er mindst 6 %. (B) Denne model er baseret på de sidste 3 måneders sæsonjusterede gennemsnitlige totale arbejdsløshedsrate. Hvis denne er mindst 6,5 %, og det er mindst 110 % af det samme mål de sidste 2 år, kan delstaten forlænge dagpengeperioden med 13 uger. Hvis arbejdsløshedsraten i delstaten er over 8 %, og dette er mindst 110 % af det samme mål de sidste 2 år, er det muligt at forlænge dagpengeperioden med 20 ekstra uger. Mens model A gælder for alle delstater, er det op til de enkelte delstater, om de vil tilslutte sig model B.

4.1.2 Canada

Det canadiske system opererer med konjunkturafhængighed i tre dimensioner, og er mere regelstyret, dvs. ændringerne udløses automatisk. Reglerne er baseret på regioner (13), og giver derfor mulighed for regionale forskelle på et givet tidspunkt. Afhængigt af den regionale arbejdsløshedsrate bestemmes 1) hvornår man kan modtage understøttelse (optjeningskravet), 2) hvor længe man kan modtage, og 3) hvor meget man modtager om ugen. De nærmere regler kan af den ledige aflæses i oversigtstabeller på det canadiske arbejdsministeriums hjemmeside¹⁷. I forhold til punkt 2 kan en ledig modtage arbejdsløshedsunderstøttelse i mellem 14 og 45 uger afhængig af den regionale arbejdsløshedsrate og tidligere arbejdsomfang.

4.1.3 Finland

I november 1997 blev der i forbindelse med Finlands deltagelse i ØMUens tredje fase pr. 1. januar 1999 oprettet to såkaldte *EMU buffer funds*. Argumentet for oprettelsen af *buffer funds* var, at det efter overgangen til den fælles mønt ville blive sværere at beskytte de finske arbejdere mod asymmetriske konjunkturstød til den finske økonomi via traditionelle

¹⁷Se <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/ei/menu/eihome.shtml>.

finanspolitiske tiltag. Endvidere var vurderingen, at ECBs rentepolitik ikke nødvendigvis var tilpasset den økonomiske udvikling i Finland.

Bufferne blev konstrueret inden for det eksisterende arbejdsløshedsunderstøttelsessystem. I Finland opkræver en central arbejdsløshedskasse forsikringsbidrag fra såvel arbejdstagere som arbejdsgivere. Sammen med statslige bidrag udgør disse betalinger fundamentet for udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse. Ideen med buffer funds er, at lade bidragene til arbejdsløshedskassen være højere under gunstige konjunkturer for dermed at opbygge en *buffer pulje*, der kan trækkes på under mindre gunstige konjunkturer. Konkret bidrager buffer funds konstruktionen til at konjunkturstabilisere såvel privatforbruget som jobskabelsen. For både arbejdstagere og arbejdsgivere opleves et lavere bidrag til arbejdsløshedskassen i lavkonjunktur, og der frigøres hermed midler til henholdsvis øget privat forbrug og ansættelse af arbejdskraft. Sidstnævnte bliver billigere, da det bidrag, virksomhederne skal betale for den enkelte ansatte, falder.

Forsikringspræmierne fastsættes for et år af gangen. Ved udgangen af 2007 havde arbejdsløshedskassen en *buffer fund* på ca. 700 mio. euro.

4.2 Diskretionære ændringer

4.2.1 Sverige

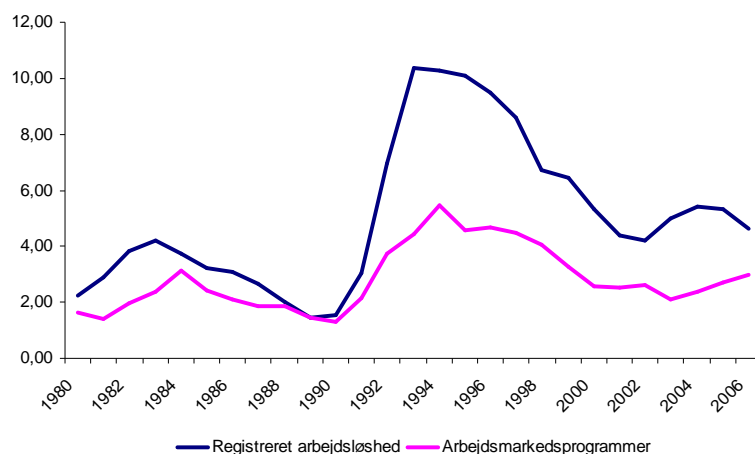
I Sverige er der tradition for en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Automatikken har været så stærk, at man ofte betegner disse justeringer som halv-automatiske stabilisatorer. Herved henvises dels til den automatiske stabiliseringseffekt udgifts- og indtægtsreglerne har, og dels til at selvom ændringer i arbejdsmarkedspolitikken reelt er diskretionære (årlige budgetter med mulighed for særlige tiltag i budgetåret), er de sket med en sådan systematik, at de reelt kan regnes som automatiske.

Beräkningar av de offentliga finansernas konjunkturkänslighet visar att 1 procentenhets förändring av BNP-gapet i genomsnitt påverkar det offentliga sparandet med mellan 0,65 och 0,90 % av BNP. Värdet i nedre delen av inter-

vallet gæller når enbart de automatiske stabilisatorerna mäts. Högre värden erhålls när även arbetsmarknadspolitiken beaktas. Den konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiken kan betraktas som en ”halvautomatisk” stabilisator, som regelmässigt används i syfte att stabilisera arbetslösheten även om detta förutsätter formella beslut. (Budgetpropositionen 2005, bilag 2, side)

Systematikken i brugen af den aktive arbejdsmarkedspolitik fremgår af figur 4.1. Det er en implikation, at aktiveringsraten af alle ledige i visse lavkonjunkturer har været 40-50 %. Efter krisen i 1990'erne har brugen af den aktive arbejdsmarkedspolitik været mindre aktivistisk.

Figur 4.1. Arbejdsløshed og deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer, Sverige, 1980-2007



Kilde: www.ams.se

Note: kurven for deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer angiver, hvor stor en procentandel af arbejdsstyrken der deltager i arbejdsmarkedsprogrammer pr. år.

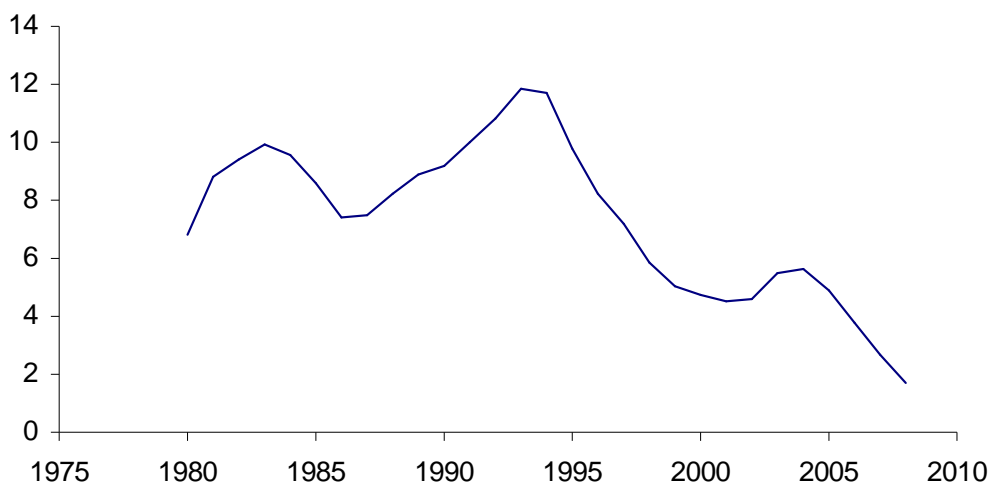
Den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark indeholder som beskrevet nogle af de samme elementer, hvor ressourcerne til aktiveringsomfanget fastsættes årligt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne med reference til ledighedsudviklingen.

5 Konjunkturer og det danske arbejdsmarked

I dette afsnit beskrives konjunkturerne på det danske arbejdsmarked over de seneste ca. 20 år. Formålet med afsnittet er at give en kort beskrivelse af ledighedens anatomi samt at belyse, hvordan denne udvikling har været for forskellige typer af ledige, og hvordan forhold som jobskabelse og jobseparation har bidraget til udviklingen i ledigheden.

I figur 5.1 vises udviklingen i ledigheden siden 1985. Ledigheden toppede i starten af 1990'erne, og der har siden været et trend fald kun afbrudt af en mindre tilbagegang i perioden 2001-3.

Figur 5.1: Ledighed i Danmark, 1980-2008



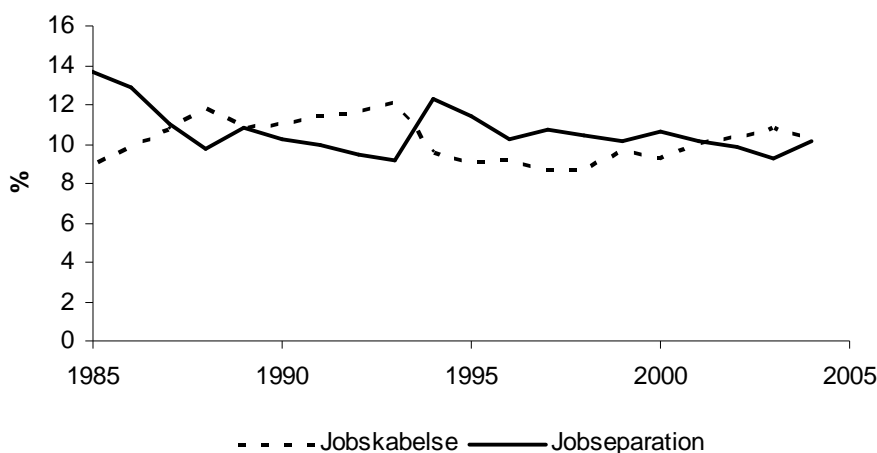
Kilde: ADAM Databank.

Et væsentligt spørgsmål i relation til arbejdsmarkedskonsekvenserne af arbejdsløshed er, i hvilket omfang øget arbejdsløshed er drevet af stigende jobseparation eller en mindre jobskabelse¹⁸. Figur 5.2 viser udviklingen i henholdsvis jobskabelse og jobseparation i Danmark siden 1985. Det fremgår af figuren, at såvel jobskabelse som jobseparation ligger

¹⁸I den akademiske litteratur har der på det seneste været en del diskussion om dette spørgsmål baseret på Shimer (2005). Shimer udfordrede det gængse synspunkt, at lavkonjunkturer er forbundet med stigende jobseparationer, og argumenterede på basis af amerikanske data for, at ændringer i jobskabelsen er den væsentligste faktor.

på et relativt højt niveau, og at jobskabelsen er stærkt medcyklisk, mens det modsatte er tilfældet for jobseparation. Det er svært at afgøre ud fra figuren, om jobskabelsen er mere volatil end jobseparationen, og en simpel korrelation mellem BNP-væksten i perioden og henholdsvis jobskabelse og jobseparation tyder ikke på, at der er den store forskel¹⁹.

Figur 5.2: Jobskabelse og jobseparation i Danmark, 1985-2004



Kilde: Baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Selvom ovenstående figur tyder på, at niveauerne for jobskabelse og jobseparation er stort set lige konjunkturfølsomme, kan man ikke udelukke, at de påvirker ledigheden forskelligt. I en højkonjunktur vil en jobseparation ikke i samme omfang som i en lavkonjunktur medføre ledighed, idet de afskedigede har lettere ved at finde alternativ beskæftigelse, inden de bliver ledige.

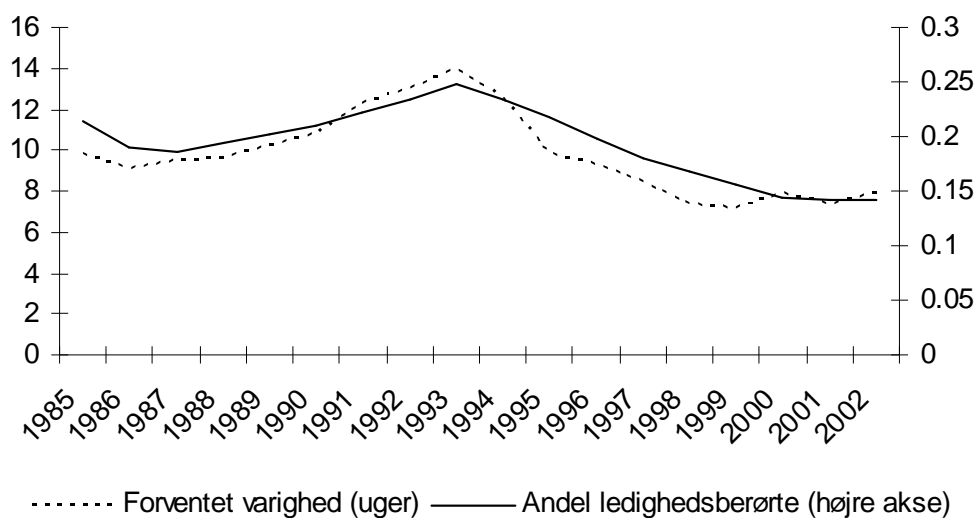
I forhold til at beskrive udviklingen i ledighed har Shimer (2005) på basis af amerikanske data argumenteret for, at jobseparationer er stort set acykliske, mens transition fra ledighed til beskæftigelse (jobskabelse) er stærkt pro-cyklisk. Dvs. det er primært ændringer i jobskabelsen, der er bestemmende for ledighedsudviklingen. På danske data har Staghøj (2008) forsøgt at afgøre, hvor meget af udviklingen i ledigheden siden 1985 der kan forklares af henholdsvis udsving i jobskabelse og jobseparation. I lighed med Shimer

¹⁹Korrelationskoefficienten mellem ændringen i BNP og jobskabelse henholdsvis jobseparation ligger omkring henholdsvis 0,7 og -0,7.

(2005) finder Staghøj (2008), at det især er jobskabelsen, der er konjunkturafhængig, og at denne forklarer mere end fire gange så meget af udsvingene i ledighedsraten som jobseparationen.

For at kaste mere lys på sagen dekomponeres den samlede ledighed i tilgang til ledighed og varighed af ledighed. I figur 5.3 angives udviklingen i den forventede ledighedslængde og i andelen af arbejdsstyrken, der er berørt af ledighed i et givet år siden 1985. Som det ses, er begge kurver modcykliske. Som det fremgår af de følgende figurer, er det især jobskabelsesraten, der varierer over konjunkturerne. Dvs. selvom sandsynligheden for at opleve en jobseparation er noget større i lavkonjunktur, er det især længden af den eventuelle ledighedsperiode, der stiger i lavkonjunktur sfa. lavere jobskabelse.

Figur 5.3: Udvikling i forventet varighed af ledighed og andel ledighedsberørte, 1985-2003

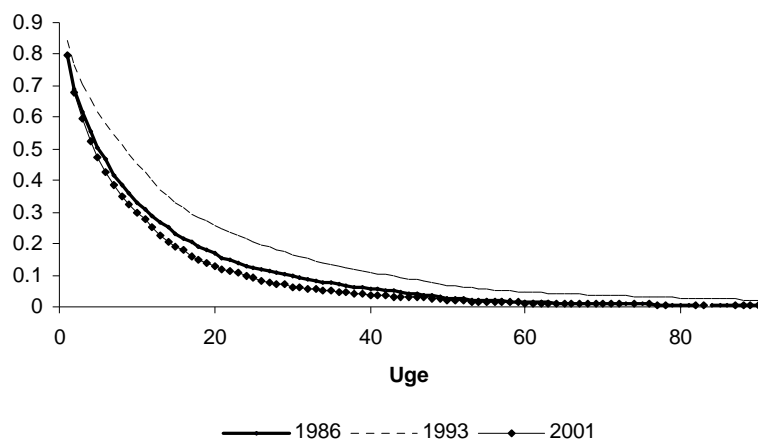


Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Ovenstående figurer peger således på, at nyledige under en lavkonjunktur kan forvente at have længere ledighedsperioder end ellers. Det taler for, at et øget forsikringsbehov i en lavkonjunktur især retter sig mod en forlængelse af ydelsesperioden frem for en højere kompensationsgrad.

En anden måde at illustrere ledighedsproblemet over forskellige konjunkturer på er ved at se på afgangsraten fra ledighed ved forskellige ledighedsniveauer. I figur 5.4 vises overlevelseskurver for ledige i henholdsvis 1986, 1993 og 2001, hvor ledigheden var henholdsvis 7,9 %, 12,4 % og 5,2 % (kilde: Danmarks Statistiks Statistikbank). Kurverne angiver for de tre år, hvor stor en andel af de ledige, der stadig er ledige efter en given ledighedsperiode.

Figur 5.4: Overlevelseskurver i ledighed (uden tilbagefald)



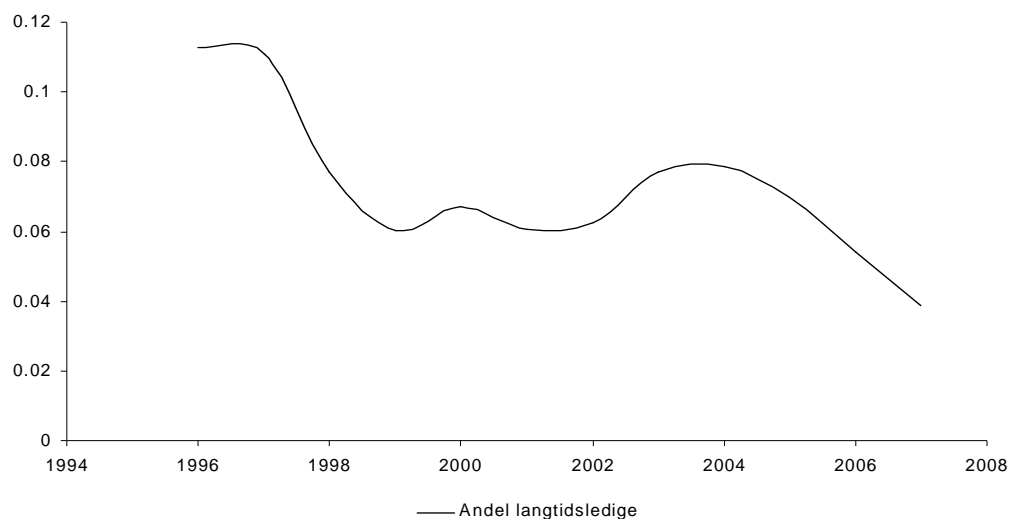
Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

For det første ses, at der for alle tre år og uafhængigt af konjunktursituationen er mange ledige, der relativt hurtigt forlader ledighed. Selv i 1993 med omkring 350.000 ledige havde ca. halvdelen af de ledighedsberørte forladt ledighed inden 10 uger. For det andet ses også en klar konjunkturafhængighed; således er overlevelseskurven meget stejle i år med lavere ledighed, hvilket igen antyder, at den forventede ledighedslængde er kraftig mod-cyklisk. Dvs. jo bedre konjunkturer, jo hurtigere forlader ledige arbejdsløshedskøen, og den enkelte ledige kan forvente kortere ledighedsperioder.

At det især er varigheden af ledighed, der varierer over konjunkturerne, kan også anskueliggøres ved at betragte andelen af ledige, der i et givet år har en ledighedsgrad på over 80 %. Dvs. at de i mere end 80 % af året har været uden beskæftigelse. Denne type ledige benævnes langtidsledige. I figur 5.5 vises udviklingen i andelen af de ledige, der er

langtidsledige siden 1996.

Figur 5.5: Andel af ledige med en ledighedsgrad over 80 % i et givet år

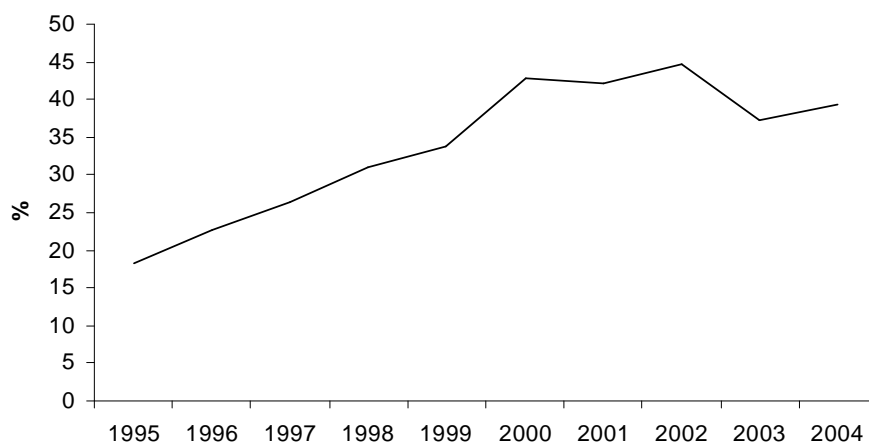


Kilde: Danmarks Statistik.

Som det fremgår af figuren, er der sket et kraftigt fald i andelen af personer, der kan betragtes som langtidsledige siden 1996, hvilket igen antyder, at det især er varigheden af ledighed, der er konjunkturfølsom.

Den samlede ledighed udgøres af summen af den åbne ledighed og aktiverede personer, og det er derfor relevant at inddrage udviklingen i aktiveringsgraden. Dvs. den andel af de ledige, der er i aktivering i et givet år. Figur 5.6 viser, at aktiveringsandelen er stigende frem til 2001, hvorefter den aftager en smule.

Figur 5.6: Andel af dagpengemodtagere i aktivering i et givet år, 1995-2004

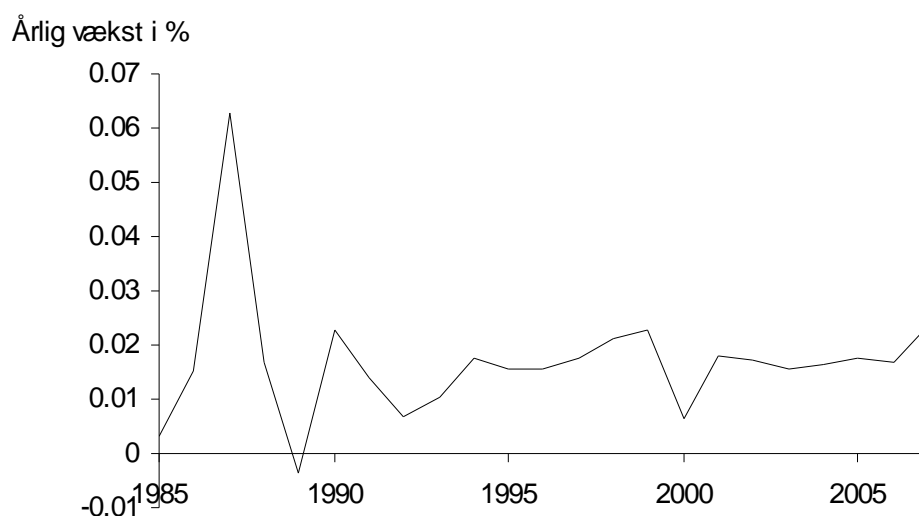


Kilde: Danmarks Statistik.

Udviklingen i aktiveringsgraden er et udslag af en række reformer af den aktive arbejdsmarkedspolitik i løbet af de forgangne 15 år, der har intensiveret den aktive arbejdsmarkedsindsats, og det kan ikke med baggrund i figuren afgøres, om aktiveringsgraden også vil aftage i lavkonjunktur. Det må dog formodes, at ressourcebetingelser i arbejdsmarkedssystemet vil begrænse aktiveringsandelen i en situation med stigende ledighed, selvom der tilføres yderligere ressourcer som reaktion på den forventede stigende ledighed.

En anden vigtig dimension i forhold til ydelsessystemets indretning og konjunktursituationen er lønudviklingen. I figur 5.7 vises udviklingen i reallønnen (på det private område) siden 1985.

Figur 5.7: Reallønsudviklingen på det private område, 1985-2007

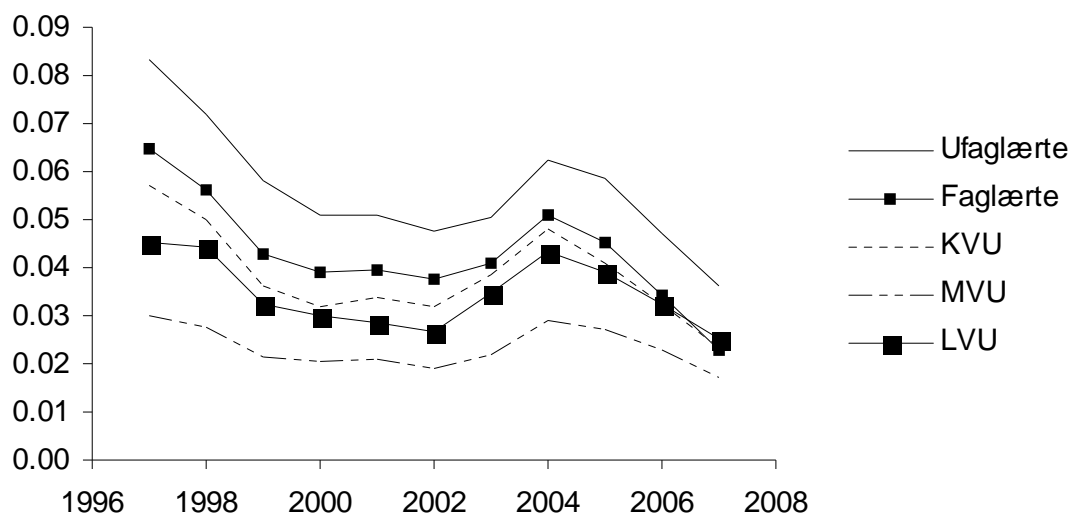


Kilde: ADAMs databank, Finansministeriet.

Udover et markant udsving i 1986 ses, at reallønsudviklingen har bevæget sig omkring et årligt niveau på 2 % med et par enkelte udfald. Overordnet set er der således, især i forbindelse med den seneste højkonjunktur, ikke klare tegn på, at reallønsudviklingen er specielt konjunkturfølsom. Dette billede genfindes også ved at analysere Phillipskurvesammenhængen mellem lønstigninger og arbejdsløshed (se f.eks. Andersen & Svarer, 2007). Phillipskurven er blevet mere "flad" fra midten af 90'erne og frem, dvs. faldende ledighed har ikke udløst store lønstigninger.

Ledighedslængden varierer i forhold til de lediges kvalifikationer. Af figur 5.8 ses, at ledighedsniveauet generelt er faldende i længden af uddannelse. Udviklingen i ledigheden opdelt på uddannelse ser dog ud til at have et nogenlunde parallelt forløb siden 1997. Dog har de faglærte og personer med en kort videregående uddannelse i 2007 nået det samme lave niveau for ledigheden som personer med længerevarende uddannelser.

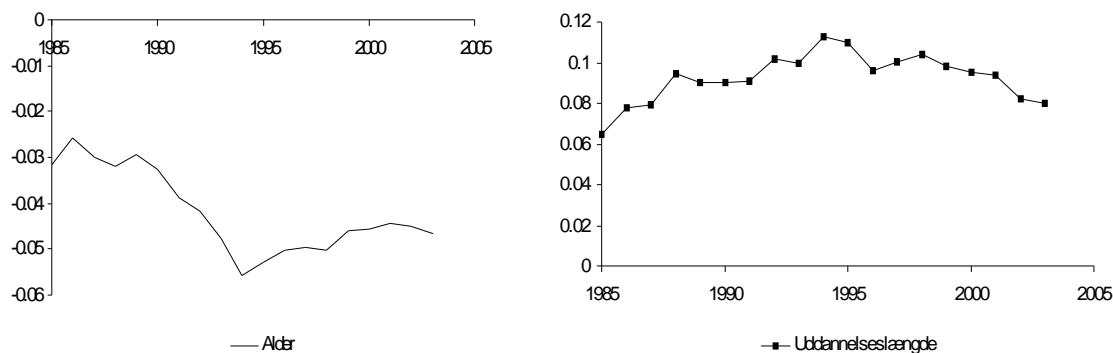
Figur 5.8: Ledig opdelt på uddannelsesgrupper, 1997-2007



Kilde: Danmarks Statistik.

En anden måde at illustrere betydningen af de lediges personlige karakteristika for ledighedsomfanget over konjunkturerne fremkommer ved at betragte betydningen af faktorer som uddannelse og alder for den individuelle ledighedslængde. I figur 5.9 er illustreret, hvor meget de to faktorer betyder for ledighedens længde. På y-aksen angives koefficienten til det pågældende karakteristika fra en varighedsmodel, hvor den afhængige variabel er længden af ledighedsperioden for de personer, der overgår til beskæftigelse. En positiv (negativ) koefficient angiver, at det pågældende karakteristikum øger (reducerer) afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse.

Figur 5.9: Betydning af alder og uddannelse for ledighedslængden²⁰



Kilde: Baseret på varighedsmodeller af register data fra Danmarks Statistik (1980-2003).

Som det fremgår, er den individuelle ledighed længere jo højere alder og jo lavere uddannelse. Samtidig ses det, at såvel alder som uddannelse betyder mere for den enkelte lediges mulighed for at finde beskæftigelse i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur. Dette tyder således på, at i en situation med mindre kamp om jobbene kommer ledige med de svageste kvalifikationer relativt nemmere tilbage i beskæftigelse. Det kan skyldes, at ledighedsbestandens generelle kvalifikationer er lavere i en højkonjunktur end i en lavkonjunktur.

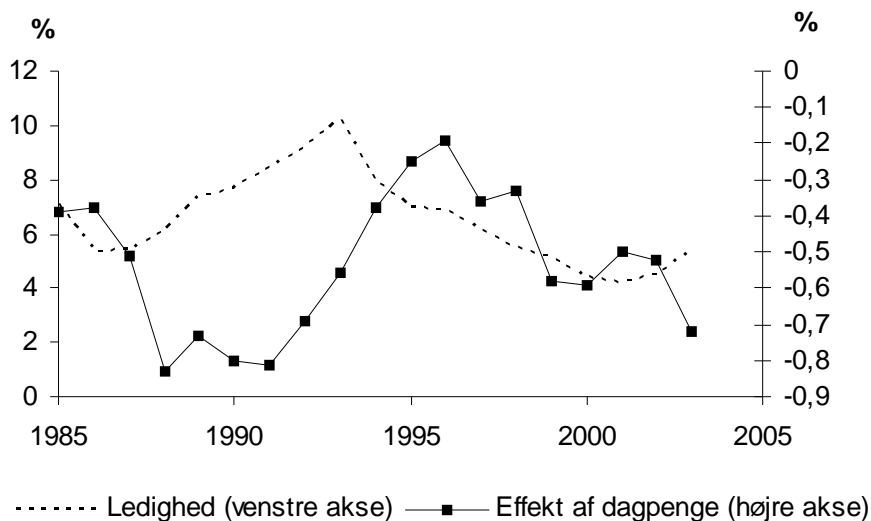
Opsummerende viser dette afsnit, at ledighedens udvikling ikke overraskende er stærkt konjunkturfølsom, og at det i særdeleshed er længden af ledighed, der varierer med konjunktursituationen. Dvs. selvom andelen af arbejdsstyrken udsat for ledighed er stigende i en lavkonjunktur, så er stigende samlet arbejdsløshed primært karakteriseret ved længere ledighedsperioder for de ledige. Opdelt på formelle uddannelseskvalifikationer er der en klar tendens til, at ledigheden er aftagende i kvalifikationsniveau, men også at lediges generelle kvalifikationer betyder mere for længden af ledighed i et arbejdsmarked med mange ledige.

²⁰ Figuren er baseret på en relativ simpel analyse af ledighedsvarigheden for perioden 1985-2003. Der tages ikke højde for, om sandsynligheden for at blive ledig varierer med de inkluderede karakteristika, og det er ikke undersøgt, om der er ikke-lineære sammenhænge mellem alder og uddannelse og ledighedsvarigheden.

5.1 Sammenhæng mellem ledighed og dagpenge over konjunkturerne

Som nævnt tidligere er det empirisk problematisk at etablere en årsagsspecifik sammenhæng mellem dagpengenes størrelse og længden af individuel ledighed. Da det er afgørende for denne rapports konklusion om forvriddningseffekterne af dagpengesystemet varierer over konjunkturerne vil det neden for blive undersøgt om der kan spores konjunkturafhængige effekter af dagpengenes størrelse på afgangsraten fra ledighed. Figur 5.10 præsenterer effekten af dagpengenes størrelse på afgangsraten fra ledighed for perioden 1985-2003. Figur 5.10 er i lighed med figur 5.9 dannet på baggrund af en Cox hazard model. For at simplificere fortolkningen indgår logaritmen til dagpengeudbetalingerne i et givet år som højresidevariabel. Det betyder, at koefficienten til dagpengeniveauet, som er angivet på højre akse i figuren angiver elasticiteten i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse mht dagpengeniveauet. Dvs. en 10% stigning i dagpengeniveauet medfører i gennemsnit et fald på ca. 5% i afgangsraten fra ledighed.

Figur 5.10: Betydning af dagpenge for ledighedslængden



Kilde: Baseret på varighedsmodeller af register data fra Danmarks Statistik (1980-2003).

Figur 5.10 tyder på, at effekten af dagpengeniveauet på afgangsraten fra ledighed

er mest negativ i perioder med relativ lav ledighed i forhold til perioder med relativ høj ledighed. Med andre ord peger resultatet i figur 5.10 på, at forvriddningseffekten af dagpengeniveauet er konjunkturmedløbende, hvilket alt andet lige forstærker argumentet for at have et konjunkturafhængigt dagpengesystem.

6 Analyser af konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik

Effekterne af konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik analyseres i dette afsnit på basis af forskellige teoretiske økonomiske modeller. Den dominerende model i den økonomiske litteratur til at analysere sammenhængen mellem økonomiske institutioner som arbejdsløshedsforsikring og aktiv arbejdsmarkedspolitik og arbejdsmarkedets funktionsmåde har i de senere år været den såkaldte søge-matchingmodel (se f.eks. Pissarides (2000) for en introduktion). For at være på linie med den øvrige litteratur baseres nedenstående analyse ligeledes på en søge-matchingmodel (se Appendiks A og B for tekniske detaljer).

I modellen er der løbende jobskabelse og jobseparation, og derfor omstillinger, som kan ændre den enkeltes arbejdsmarkedspolition. For de beskæftigede er der en risiko for at miste jobbet, og for de ledige (på arbejdsløshedsunderstøttelse eller kontanthjælp) er der en mulighed for at finde et job afhængig af den lediges jobsøgeintensitet. Virksomhederne skaber nye jobs, men grundet matchingfriktioner kan der samtidigt være både ledighed og ledige jobs.

Formålet med analyserne i dette afsnit er, at se nærmere på effekterne af mulige konjunkturafhængigheder i arbejdsmarkedspolitik. Resultaterne fra modelanalysen skal tolkes som kvalitative i den forstand, at de viser nogle mulige effekter af en konjunkturafhængig politik, mens de specifikke kvantitative resultater skal tolkes med stor varsomhed, da modellen på en række punkter er meget stiliseret i forhold til de faktiske forhold.

Konjunkturfluktuationer kan skabes i modellen via ændringer i modellens eksogene variable, f.eks. jobseparationsraten, omkostninger ved at skabe nye jobs, matchingmuligheder eller produktiviteten af nye jobs. Da de kvalitative egenskaber er de samme for disse ændringer, vises kun tilfældet med variationer i jobseparationsraten. Resultaterne i dette afsnit er baseret på den antagelse, at lønnen er upåvirket af kortsigtede konjunkturforhold. Dette er den empirisk mest relevante situation, jfr. kapitel 5 (Appendiks A

viser effekterne med en endogen løn).

For at analysere mulige effekter af konjunkturbetinget arbejdsmarkedspolitik vises i det følgende resultaterne fra to modeltyper. Den første model opererer med en meget forsimplet beskrivelse af konjunkturskift. Denne model tillader imidlertid en mere overskuelig analyse af såvel ændringer i dagpengeniveau, dagpengelængde og den aktive arbejdsmarkedsindsats. Den anden modeltype arbejder med en mere nuanceret beskrivelse af konjunkturskift, og i denne model analyseres kun ændringer i dagpengeniveauet. Fælles for de to modeltyper gælder dog, at de kvalitative resultater er sammenfaldende. For den første model analyseres to situationer. I det første tilfælde fokuseres der på betydningen af enten at lade dagpengeniveauet eller varigheden af dagpenge afhænge af konjunktursituationen. I det andet analyseres effekterne af at lade den aktive arbejdsmarkedspolitik være konjunkturafhængig enten ved at ændre på varigheden af et ledighedsforløb før aktivering sættes ind eller ved at lade aktiveringskravet afhænge af konjunktursituationen. I begge tilfælde finansieres det sociale sikkerhedsnet af det offentlige via indkomstbeskatning. Det antages, at indkomstskatten er konstant på tværs af konjunkturerne, og derfor vil der være konjunkturbetingede variationer i budgetsaldoen. Det offentliges budget balancerer for den gennemsnitlige "konjunkturtilstand". I den anden model analyseres effekten af at have en konjunkturafhængig dagpengeperiode.

For at fastlægge konjunkturafhængigheden kan forskellige kriterier tænkes. I det følgende er kriteriet, at den samlede nytte for ledige på dagpenge skal være konstant på tværs af konjunkturerne. Dette kan opfattes som en pragmatisk tolkning af målsætninger ofte formuleret i den økonomisk politiske debat. Kriteriet er simpelt og operationelt, men det er ikke nødvendigvis ensbetydende med optimal forsikring eller med maksimering af nogen social velfærdsfunktion. Der henvises til Appendiks A og B for en nærmere gennemgang af modellerne og øvrige tekniske detaljer.

For en tolkning af nedenstående resultater skal det understreges, at modellen anvendt her ikke indeholder aggregerede (Keynesianske) efterspørgselselementer i konjunkturforløbene. En forstærkelse af de automatiske stabilisatorer via konjunkturafhængige arbe-

jdsløshedsdagpenge vil medvirke til at mindske faldet i den disponible indkomst i en lavkonjunktur, og dette kan i sig selv have en effekt i retning af at mindske styrken i et konjunkturtilbageslag (og omvendt ved en høj konjunktur), og dermed medvirke til mindre udsving i arbejdsløsheden end i tilfældet med et konjunkturuafhængigt system. Resultaterne i dette afsnit er af interesse for at vurdere, om der er nogle væsentlige incitamentseffekter ved en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, som skal tages i betragtning i forhold til effekterne via den samlede efterspørgsel. I det omfang de automatiske stabilisatorer virker i retning af enten at mindske intervallet for konjunkturudsving eller mindske sandsynligheden for mere "ekstreme" udfald, vil analyserne i dette afsnit fortsat være af interesse.

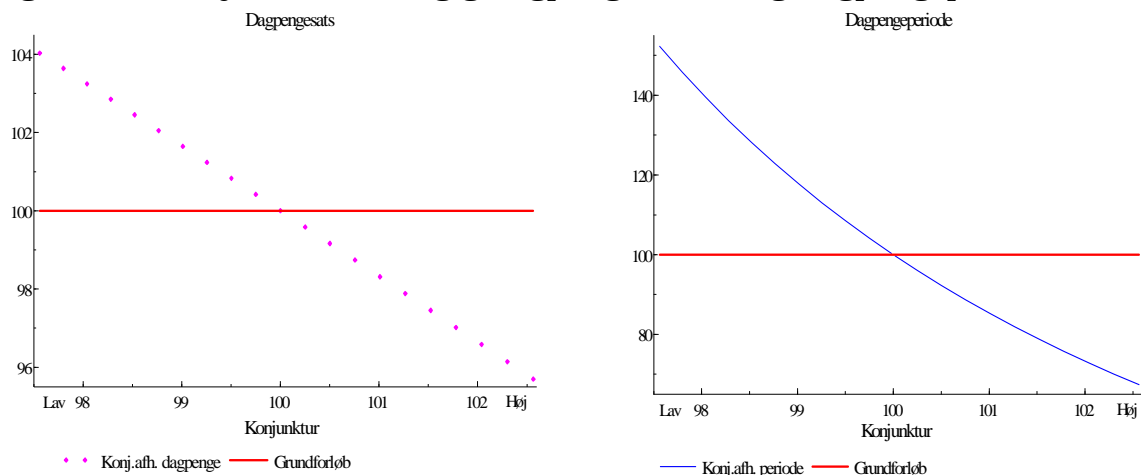
6.1 Konjunkturafhængig arbejdsløshedsforsikring

Et hovedtræk ved det danske sociale system er kombinationen af et arbejdsløshedsforsikringssystem og kontanthjælpen, dvs. efter udløb af dagpenge vil man være berettiget til kontanthjælp, hvis man er uformuende enlig, eller ens ægtefælle ikke er beskæftiget, men ydelsen er lavere end dagpenge. Med dette udgangspunkt sammenlignes i det følgende en udgangssituation med et konjunkturuafhængigt dagpengeniveau og dagpengeperiode med et system med konjunkturafhængig dagpengeniveau eller dagpengeperiode. Ved ændring i dagpengeperiodens længde ændres der samtidig i overgangen fra dagpenge til kontanthjælp.

Konjunkturvariationer er illustreret ved variationer i arbejdsløshedsrisikoen målt ved jobseparationsraten, og i figurerne nedenfor svarer niveauet 100 til en gennemsnitlig konjunktursituation. Værdier over hundrede er ensbetydende med en gunstigere konjunktursituation (færre jobseparationer) og omvendt for værdier under 100.

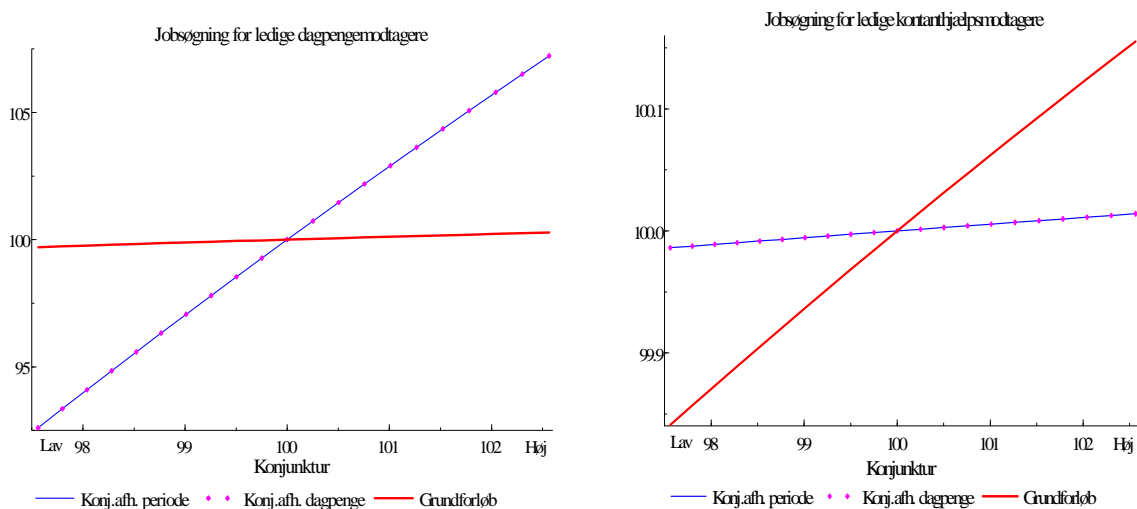
Det fremgår af figur 6.1, at en konjunkturvariation, som skal sikre, at ledige ikke er dårligere (bedre) stillet i en lav (høj) konjunktur, implicerer et mod-cyklisk dagpengeniveau, dvs. højt i en lavkonjunktur og lavt i en højkonjunktur. Alternativt skal dagpengeperioden være lang i en lavkonjunktur og kort i en højkonjunktur.

Figur 6.1: Konjunkturafhængig dagpengeniveau og dagpengeperiode



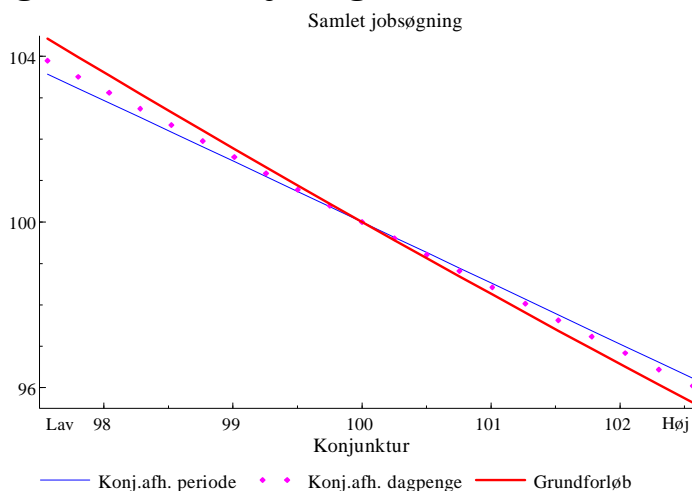
Den konjunkturafhængige politik påvirker jobsøgeintensiteten, jfr. figur 6.2. I grundforløbet vil der være en svag tendens til, at de ledige - både på dagpenge og kontanthjælp - søger lidt mindre i en lavkonjunktur. Dette kan forklares ved den lavere mulighed for at finde et job, og dermed et lavere afkast af jobsøgning. Et konjunkturafhængigt dagpengeniveau vil gøre søgeintensiteten for dagpengemodtagere endnu mere med-cyklisk. For kontanthjælpsmodtagere derimod bliver søgeintensiteten mindre med-cyklisk over konjunkturerne. Årsagen er, at den konjunkturafhængige arbejdsmarkedspolitik tenderer til at gøre beskæftigelse mere attraktiv, da man som beskæftiget med en ledighedsrisiko kan se frem til en forbedret dagpengedækning enten i form af højere dagpengeniveau eller længere periode i lavkonjunktur sammenlignet med grundforløbet.

Figur 6.2: Jobsøgeintensitet for modtagere af dagpenge og kontanthjælp



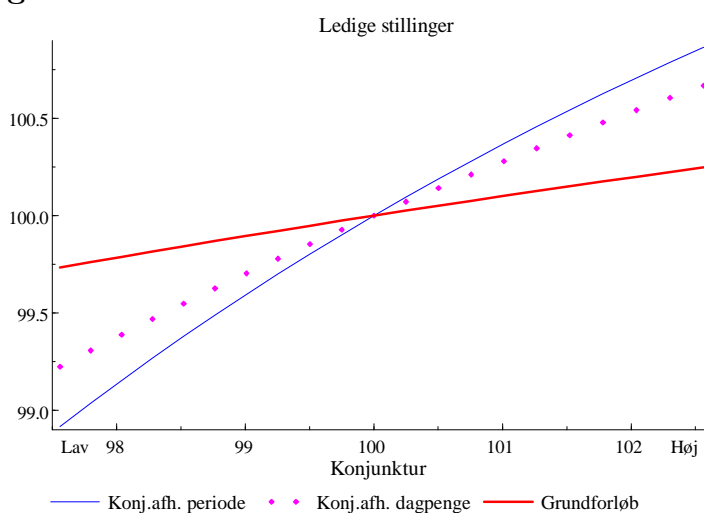
Den samlede volumen af søgeaktivitet fremkommer ved at vægte søgeintensiteten for de to grupper med deres relative størrelse, og som det fremgår af figur 6.3, er der i grundforløbet en klar sammenhæng, hvor det samlede søgeomfang er større i en lavkonjunktur med mange uden job, og omvendt i en højkonjunktur. Det fremgår endvidere, at den konjunkturafhængige politik er med til at (marginalt) mindske den samlede jobsøgeaktivitet i en lavkonjunktur og øge den i en højkonjunktur. Dvs. søgeintensiteten forstærkes, hvor der er gode jobmuligheder, og forringes, når der er dårlige jobmuligheder.

Figur 6.3: Samlet jobsøgeaktivitet blandt ledige



Disse effekter på jobsøgningen afspejler sig i jobskabelsen, jfr. figur 6.4. Som forventet er jobskabelsen med-cyklisk. Denne effekt forstærkes af den konjunkturafhængige politik. Årsagen er, at i en højkonjunktur vil den forstærkede jobsøgeintensitet gøre det nemmere at besætte et job, og det øger incitamentet til jobskabelse og omvendt. Jobskabelse bliver med andre ord mere afhængig af konjunkturerne som følge af konjunktorelementerne i dagpengesystemet.

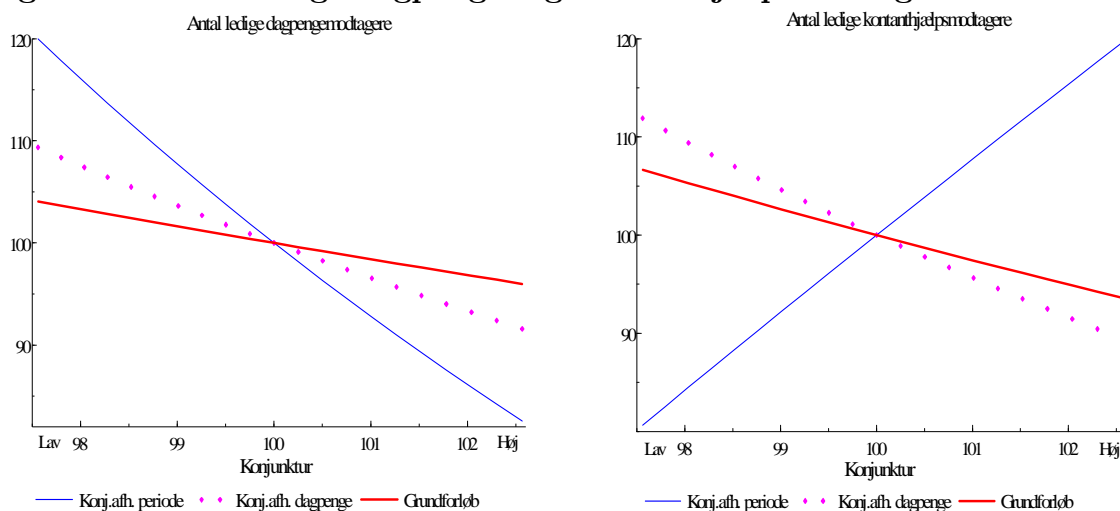
Figur 6.4 Jobskabelse



Antallet af både ledige dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere er som forventet mod-cyklisk i grundforløbet, jfr. figur 6.5. Effekten på jobsøgeintensiteten for

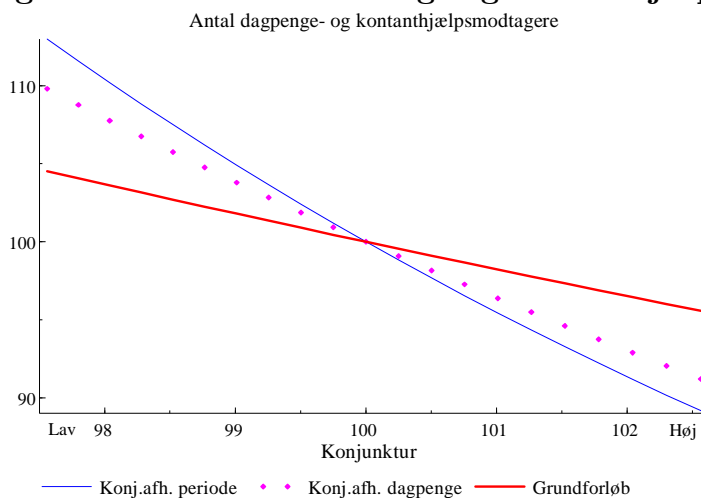
ledige omtalt ovenfor er med til at forstærke denne tendens, dvs. færre ledige under gode konjunkturer og flere under dårlige konjunkturer. Effekten på antallet af kontanthjælpsmodtagere er lidt mere kompliceret. Med konjunkturafhængige dagpenge vil tendensen til et medcyklisk forløb for antallet af kontanthjælpsmodtagere blive forstærket, da søgeintensiteten for kontanthjælpsmodtagere mindskes under dårlige og øges under gode konjunkturer. En ændring af varigheden af dagpenge med konjunkturerne får imidlertid antallet af kontanthjælpsmodtagere til at falde i en lavkonjunktur og stige i en højkonjunktur. Årsagen er den simple, at under gode konjunkturer med en kortere dagpengeperiode vil flere overgå fra dagpenge til kontanthjælp og omvendt.

Figur 6.5: Antal ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere



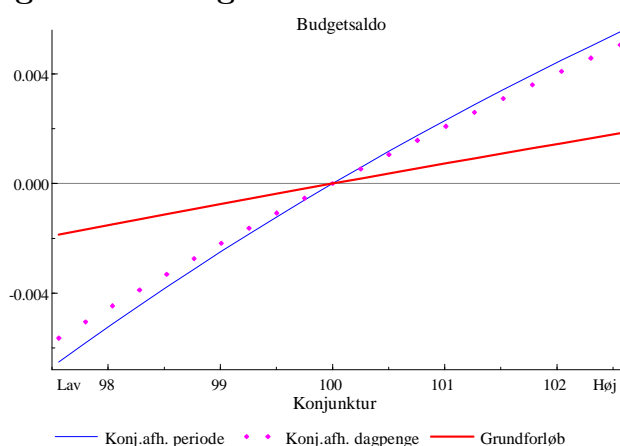
Betragtes den samlede ledighed (antal ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere) er resultatet, at den samlede ledighed er konjunkturafhængig som forventet, og både konjunkturafhængige dagpenge og varighed medvirker til at gøre udsvingene i ledigheden større, jfr. figur 6.6. Målt på variationer i den samlede ledighed betyder konjunkturafhængigheden i dagpengesystemet således større udsving i den samlede ledighed, og er på den måde med til at forstærke konjunkturudsvingenes størrelse.

Figur 6.6: Samlet antal ledige og kontanthjælpsmodtagere



En konsekvens af konjunkturafhængige elementer i dagpengesystemet er, at det offentlige budget bliver mere konjunkturfølsomt (de automatiske budgetreaktioner forstærkes) og dermed også bidrager mere til den aggregerede efterspørgsel. Den underliggende årsag til konjunkturafhængigheden er, at øget beskæftigelse mindsker udgifterne til dagpenge og kontanthjælp og samtidig øger skatteindtægterne, og omvendt i en lavkonjunktur. Den effekt forstærkes, når dagpengeniveauet øges, eller dagpengeperioden forlænges i en lavkonjunktur, og omvendt i en højkonjunktur.

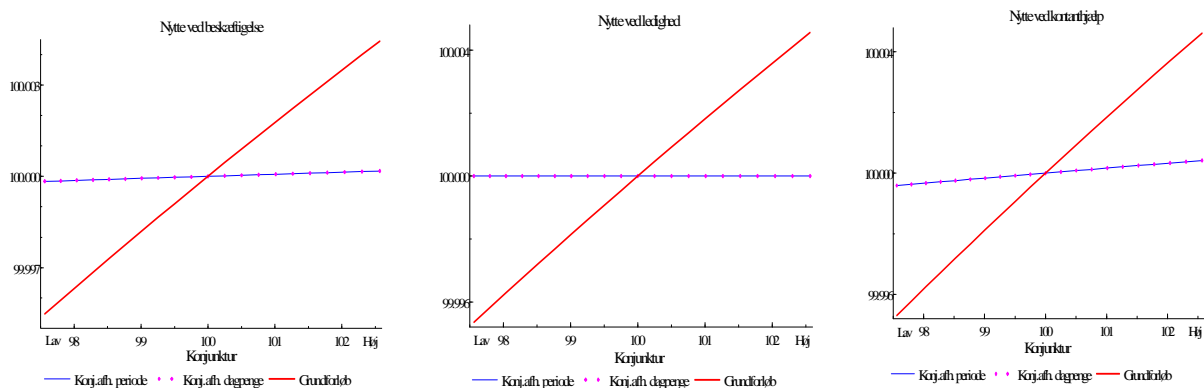
Figur 6.7: Budgetsaldo



Det faktum, at de konjunkturafhængige elementer tenderer til at forstærke udsvingene i ledigheden og dermed forstærke konjunkturudsvingene på arbejdsmarkedet, skal ses i

forhold til, at politikken medvirker til at stabilisere nytten for personer i alle tre tilstande på arbejdsmarkedet, dvs. beskæftigede, dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. At situationen for dagpengemodtagere stabiliseres var kriteriet for at fastlægge den konjunkturafhængige politik og derfor en følge af antagelser bag simuleringerne. Når situationen også stabiliseres for beskæftigede og kontanthjælpsmodtagere, hænger det sammen med den mobilitet, der er antaget i analysen, hvor alle beskæftigede risikerer at blive ledige, og alle ledige har en mulighed for at komme i beskæftigelse. Som en følge af dette afhænger nytten for såvel de beskæftigede som kontanthjælpsmodtagere af nytten for dagpengemodtagere, og når sidstnævnte stabiliseres, medvirker det til at stabilisere situationen for førstnævnte gruppe.

Figur 6.8: Velfærd for beskæftigede, dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere

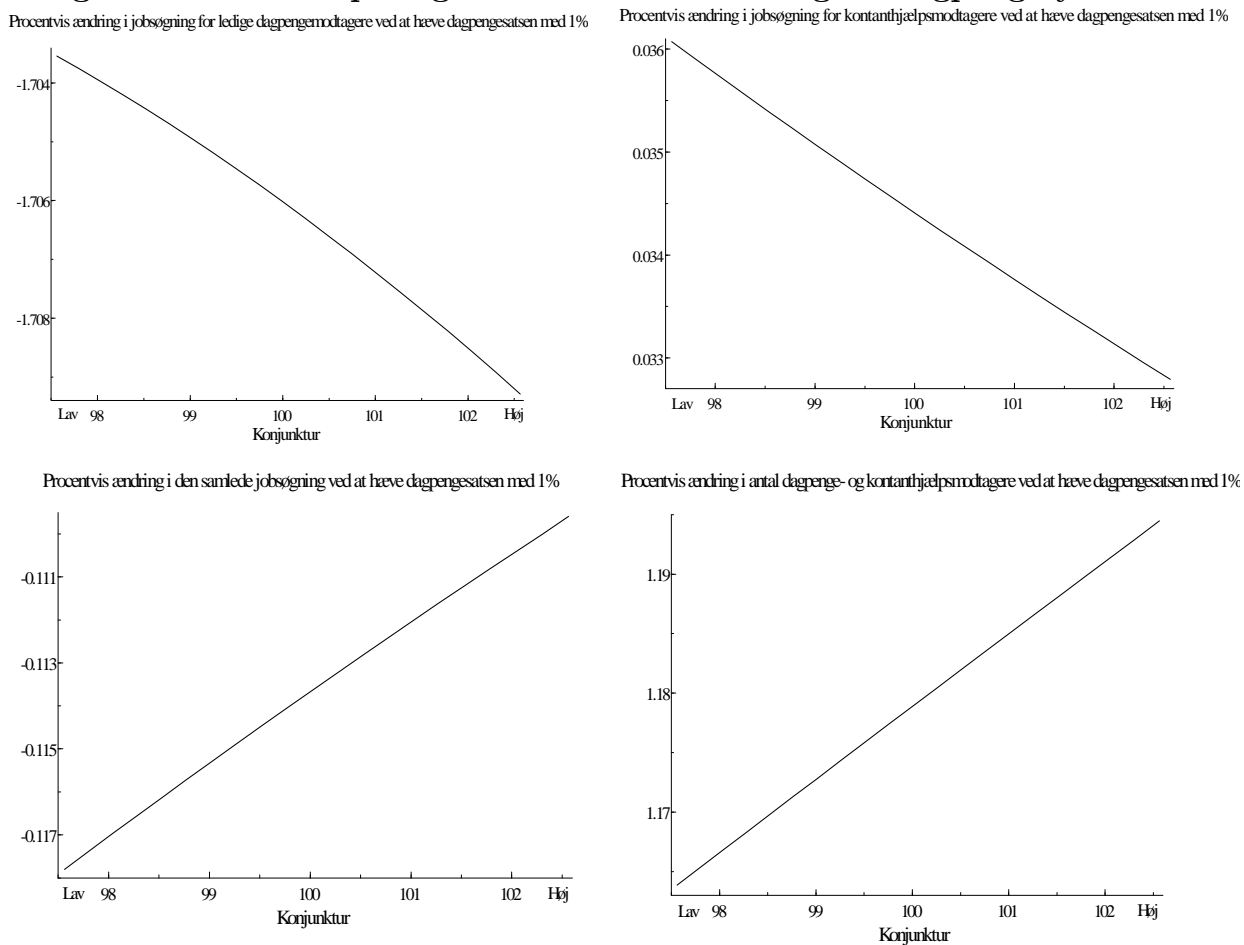


I afsnit 2.2. blev det fremhævet, at spørgsmålet om konjunkturafhængige incitamentsforvridninger er af afgørende betydning for, om det er hensigtsmæssigt at gøre arbejdsmarkedspolitikken konjunkturafhængig. For at se nærmere på dette spørgsmål viser figur 6.9 effekterne af en 1 % stigning i dagpengesatsen på den samlede jobsøgeintensitet og den samlede ledighed.

Da dagpengesatsen sættes op, vil de dagpengeberettigede ledige reagere ved at reducere deres søgeintensitet. Det ses af figur 6.9, at forvridningen af søgeintensiteten er større under en højkonjunktur end under en lavkonjunktur. For kontanthjælpsmodtagere

er effekten umiddelbart lidt paradoksal, da højere dagpenge i en lavkonjunktur forstærker jobsøgning mere end i en højkonjunktur. Årsagen er, at værdien af at generhverve rettigheden til dagpenge alt andet lige er større i en lavkonjunktur med en høj ledighedsrisiko. Derfor vil man ved at øge dagpengene i en dårlig konjunktursituation via entitlementeffekten få en større forøgelse af søgeintensiteten end under en højkonjunktur. Vurderet ud fra effekten på den samlede jobsøgeaktivitet er den samlede effekt af disse to modsatrettede effekter, at dagpengeniveauet er mere forvridende under en lavkonjunktur (bemærk negativ skala) end under en højkonjunktur. Vurderet ud fra den samlede ledighed (dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere) er forvridningen derimod større i en højkonjunktur end i en lavkonjunktur.

Figur 6.9: Effekten på søgeintensiteten af ændringer i dagpengesystemet



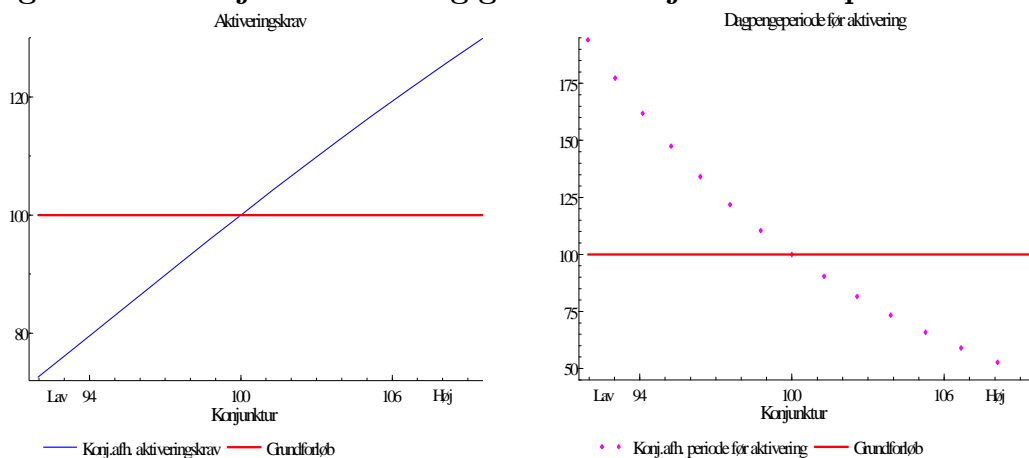
6.2 Konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan også gøres afhængig af konjunktursituationen. De to væsentligste dimensioner af den aktive arbejdsmarkedspolitik er andelen af ledige i aktivering målt ved overgangsfrekvensen fra ledighed til deltagelse i aktivering (hvad der groft sagt svarer til tidspunktet for ret og pligt til aktivering), og aktiveringskravet målt ved aktiveringsomfanget og dermed tidskravet. Selvom der i den teoretiske model er forskel på effekterne, afhængig af om der ændres ved aktiveringsomfanget målt i tidspunkt for ret og pligt til aktivering eller ved aktiveringsomfanget, er det ikke afgørende for den efterfølgende analyse af konjunkturafhængighed. I det følgende vises effekterne af at gøre disse to dimensioner af arbejdsmarkedspolitikken afhængig af konjunktursituationen. Som i det foregående afsnit antages kriteriet at være en uændret nytte for de ledige. Af overskuelighedshensyn antages det sociale sikkerhedsnet kun at bestå af et dagpengesystem. Af hensyn til sammenligneligheden rapporteres også i det følgende effekterne af et konjunkturafhængigt dagpengeniveau (bemærk at effekten ikke er identisk med effekten i det foregående afsnit, hvor der var taget hensyn til overgang til kontanthjælp. De kvalitative effekter er dog ens i de to tilfælde).

Det skal påpeges, at der i denne modelanalyse ikke tages højde for opkvalificeringseffekter af aktivering. Der tages heller ikke højde for, at vedvarende ledighed kan medføre en afskrivning af de lediges human kapital, hvilket som nævnt tidligere kan have en afgørende betydning for hvilken indsats, der er optimal for den enkelte ledige.

I nedenstående figurer er der således fire forskellige scenarier: grundforløbet, konjunkturafhængige dagpenge, konjunkturafhængig overgang til aktivering og konjunkturafhængigt aktiveringsomfang. I hvert scenarie holdes værdien af de andre politikinstrumenter konstant. Dvs. når der eksempelvis ses på effekten af at variere tidspunktet for ret og pligt til aktivering, er det for konjunkturafhængig dagpengeperiode osv. Det fremgår af figur 6.10, at aktiveringsomfanget er mindre i en lavkonjunktur, og at aktiveringsintensiteten er lavere i en lavkonjunktur (det er ikke vist i figur 6.10, men i lighed med den forrige analyse vil det optimale dagpengeniveau være aftagende med konjunkturerne).

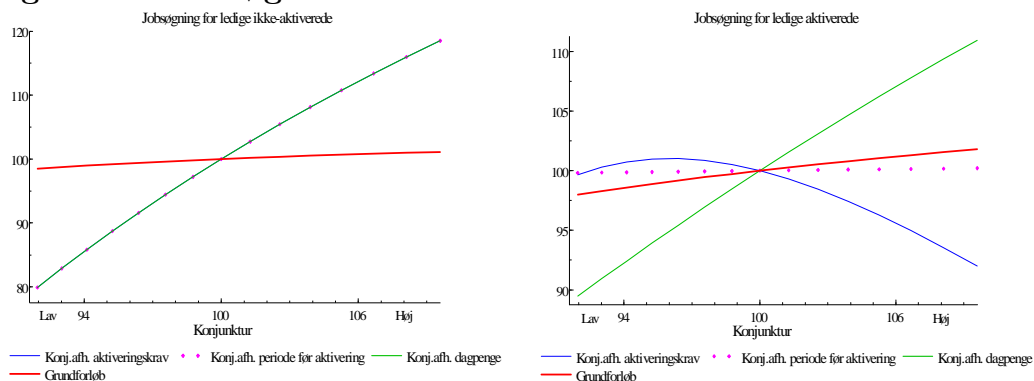
Figur 6.10: Konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik²¹



Effekterne på jobsøgningen fremgår af figur 6.11. Intuitionen er den samme som for konjunkturafhængig dagpengeniveau og dagpengeperiode. For ledige uden for aktivering vil søgeintensiteten i alle tre scenarier være højere under gunstige konjunkturer og lavere under ugunstige konjunkturer sammenlignet med grundforløbet. Dette skyldes, at incitamentet til at søge under gunstige konjunkturer forstærkes af lavere dagpenge, mere omfattende aktiveringskrav eller øget brug af aktivering, og omvendt under ugunstige konjunkturer. For deltagere i aktivering er effekten på søgeintensiteten mere kompliceret. Mere omfattende aktivering under en højkonjunktur forstærker fastlåsnings-effekten og betyder derfor en lavere søgeintensitet end i grundforløbet, og modsat under en lavkonjunktur. Samtidig betyder de øgede aktiveringskrav, at nytten af at forlade aktivering reduceres, da værdien af beskæftigelse med en ledighedsrisiko er mindre. Dette er altså ligeledes en entitlementeffekt bare af aktiveringsindsatsen.

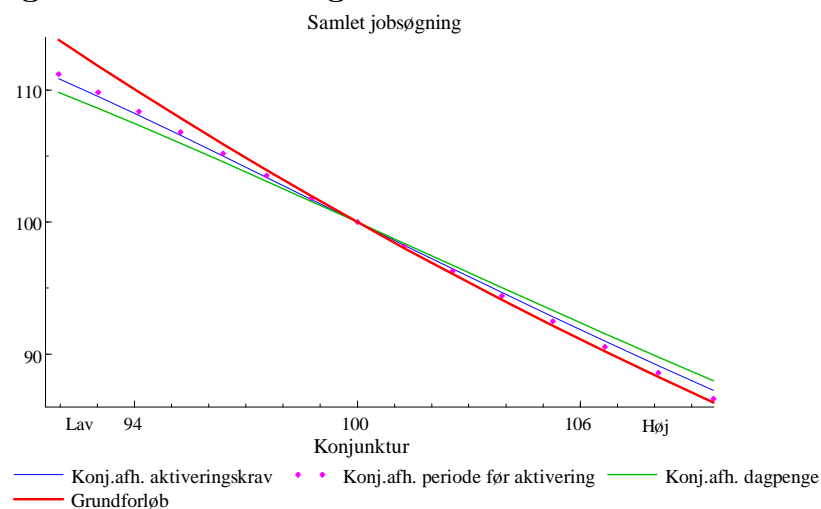
²¹Der skal ikke lægges den store kvantitative fortolkning i tallene på y-aksen i figurerne. Disse refererer til niveauer i modelsimuleringerne og angiver ikke nogen umiddelbar sammenhæng til de relevante niveauer i den førte aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark.

Figur 6.11: Jobsøgeintensitet



Den samlede søgeintensitet fremkommer ved at vægte søgeintensiteten for de to grupper med gruppernes relative størrelse. I alle tre scenarier vil der være mindre samlet søgeaktivitet i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur, dvs. den konjunkturafhængige politik forstærker den samlede søgeaktivitet under gunstige konjunkturer og modsat under ugunstige konjunkturer.

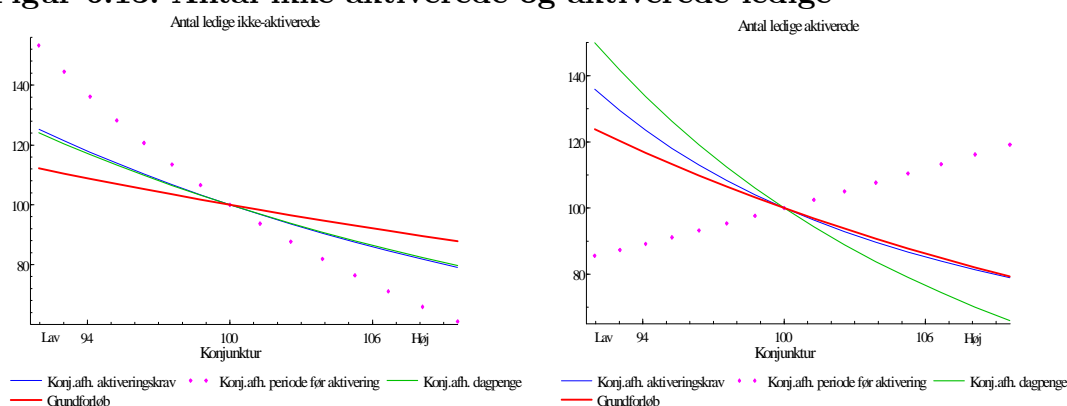
Figur 6.12: Samlet søgeaktivitet



Andelen af ledige uden for aktivering bliver mere konjunkturfølsom i alle tre scenarier, dvs. den konjunkturafhængige politik virker i retning af at øge antallet af ikke-aktiverede ledige i en lavkonjunktur og omvendt. Effekten på andelen af aktiverede ledige er lidt mere kompliceret. En mindre udstrakt brug af aktivering i en lavkonjunktur trækker i retning af at gøre aktivering mere konjunkturmedløbende, mens både konjunkturafhængige

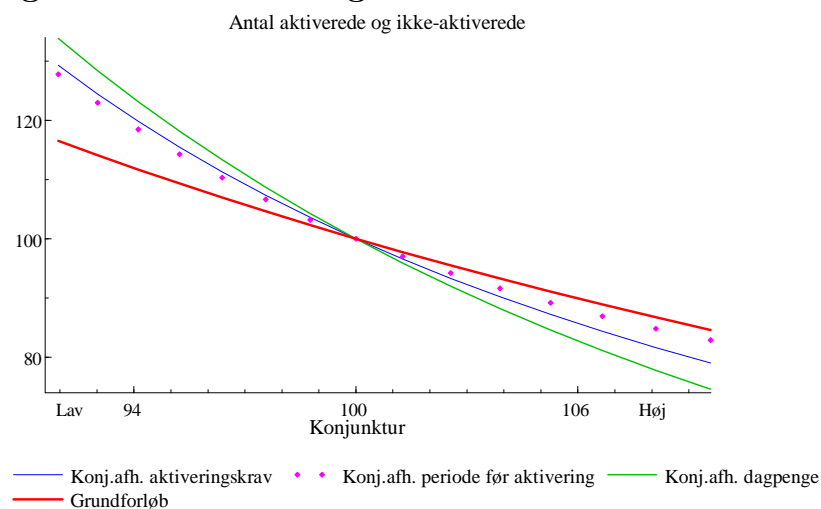
dagpenge og aktiveringsomfang virker i retning af at gøre antallet af aktiverede mere konjunkturmodløbende. Sidstnævnte skyldes blandt andet, at der i vurderingen af konjunkturafhængig aktiveringsomfang og dagpenge antages et uændret tidspunkt i ledighedsforløbet for ret og pligt til aktivering. Det betyder, at selvom omfanget af aktivering falder vil den øgede mængde af ledige i lavkonjunktur betyde, at der bliver flere aktiverede ledige.

Figur 6.13: Antal ikke-aktiverede og aktiverede ledige



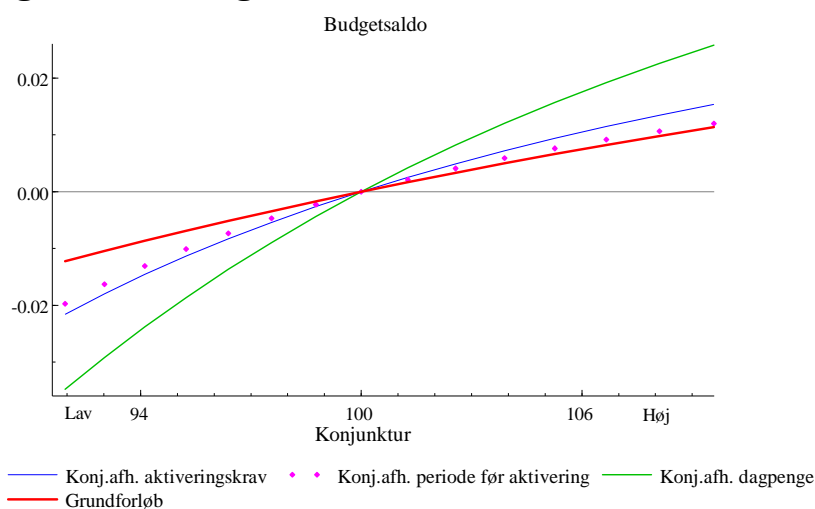
Effekterne på den samlede ledighed (ledige uden for og i aktivering) er i alle tre tilfælde at skabe en større konjunkturafhængighed, dvs. den samlede ledighed bliver mere følsom over for konjunkturerne.

Figur 6.14: Samlet ledighed



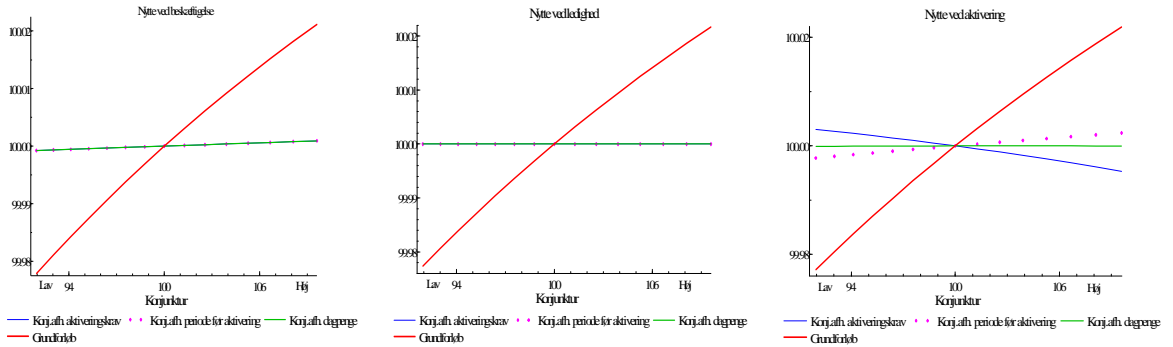
Som forventet vil alle tre former for konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik forstærke den automatiske budgetreaktion og dermed øge udsvingene i den offentlige sektors budgetbalance over konjunkturerne, jfr. figur 6.15. Effekten er størst for konjunkturafhængige dagpenge.

Figur 6.15: Budgetsaldo



Som det var tilfælde i det forudgående afsnit, implicerer en konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik en stabilisering af nytteniveauerne for de forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Som beskrevet i forrige afsnit skyldes det, at kriteriet for en optimal politik har været, at nytten for de ledige skulle være konstant på tværs af forskellige konjunkturforløb. Dette har indflydelse på velfærden for såvel de beskæftigede, der har en ledighedsrisiko, og for de aktiverede, der, når de finder beskæftigelse, ligeledes står over for en positiv ledighedsrisiko.

Figur 6.16: Velfærd for beskæftigede, ikke-aktiverede og aktiverede dagpengemodtagere



6.3 Konjunkturfluktuationer og dagpengeniveau

Analyserne i de forudgående afsnit er baseret på den antagelse, at der ikke er nogen tilpasningsdynamik. Det betyder, at det ved en ændring i faktorer af betydning for økonomiens tilstand (konjunkturerne) antages, at økonomien når en ny (stationær) tilstand. Selvom dette er en simplificerende antagelse ofte anvendt i litteraturen, er den problematisk, da mulige fremtidige ændringer i konjunktursituationen netop er essensen af konjunkturfluktuationer. For bedre at kunne belyse effekterne på den gennemsnitlige ledighed analyseres i dette afsnit effekterne af et konjunkturafhængigt dagpengeniveau, når der eksplicit tages hensyn til skift i konjunktursituationen. Dette afsnit kan derfor betragtes som et robusthedscheck af den forudgående analyse, og de præsenterede resultater vil ikke afvige kvalitativt fra de resultater, der allerede er præsenteret.

Analysen baseres på en model, hvor økonomien skifter mellem højkonjunktur (lavt niveau for jobseparationer) og lavkonjunktur (højt niveau for jobseparationer).²² Konjunkturfluktuationerne er derfor karakteriseret ved dels forskellen mellem "gode" og "dårlige" tider og dels sandsynligheden (π) for et skift i konjunktursituationen, og $1 - \pi$ er således sandsynligheden for, at konjunkturerne skifter. π kan også tolkes som persistensen i konjunktursituationen. Empiriske analyser viser, at π er omkring 0,7 til 0,9.

²²Se Andersen og Svarer (2009) for en nærmere beskrivelse og analyse.

Mulighederne for skift i konjunktursituationen har både betydning for behovet for forsikring og adfærden. Et skift fra "gode" til "dårlige" konjunkturer vil betyde højere ledighed og dermed højere ledighedsrisiko for beskæftigede og dårligere muligheder for at finde et job for ledige, og omvendt ved et skift fra "dårlige" til "gode" konjunkturer. Søgeadfærden påvirkes også af konjunkturfluktuationer, da gevinsten ved at finde et arbejde ikke alene afhænger af den aktuelle konjunktursituation, men også de mulige fremtidige konjunkturer.

Som omtalt ovenfor er det centrale spørgsmål for indretningen af dagpengesystemet, i hvilket omfang incitamentseffekterne og dermed forvriddingerne skabt af dagpengene er forskellige under gode og dårlige konjunkturer. For at belyse dette viser tabel 6.1 og 6.2 elasticiteten af henholdsvis søgeaktiviteten (s) for de ledige og den samlede ledighed (u) af at øge dagpengeniveauet (b) med 1 % i henholdsvis gode (G) og dårlige (D) konjunkturer. Tabellen er illustrativ for de effekter, der kan opstå, og er baseret på simuleringer af modellen for udvalgte funktionelle former og parameterværdier (for flere detaljer se Andersen og Svarer (2009)).

Som ventet mindskes søgeintensiteten ved øgede dagpenge. Der er både en direkte effekt under de aktuelle konjunkturer, men også en indirekte effekt via påvirkningen under ændrede konjunkturforhold, dvs. øges dagpengene under dårlige konjunkturer, vil det også påvirke søgeintensiteten under gode konjunkturer (afhængig af sandsynligheden $1 - \pi$ for et skift i konjunktursituationen). Årsagen er, at muligheden for ændring i konjunktursituationen påvirker adfærden. Det fremgår af tabellen, at den direkte effekt er større end den indirekte effekt. Tabellen viser også, at en forøgelse af dagpengeniveauet mindsker søgeintensiteten mere under gode end under dårlige konjunkturer. Incitamentseffekterne i denne model er med andre ord konjunkturafhængige, og størst under gode konjunkturer.

Tabel 6.1: Ændret søgeadfærd sfa. ændret dagpengeniveau: søgeintensitetens elasticitet ved en 1 % stigning i dagpengeniveauet

	b_D	b_G
Procentuel ændring i søgeintensiteten; lavkonjunktur	-1,58	-0,87
Procentuel ændring i søgeintensiteten; højkonjunktur	-0,90	-1,69

Note: $\pi = 0,7$.

Et tilsvarende billede fremkommer i tabel 6.2, der viser effekterne på ledigheden. Også her ses det, at den direkte effekt er større end den indirekte effekt, samt at en dagpengeforøgelse øger arbejdsløsheden mere under gode end under dårlige konjunkturer. Det betyder også, at den samlede ledighed (u) stiger mere, hvis dagpengene øges under gode end under dårlige konjunkturer.

Tabel 6.2: Ændret ledighedsniveau sfa. ændret dagpengeniveau: ledighedstigning ved en 1 % stigning i dagpengeniveauet

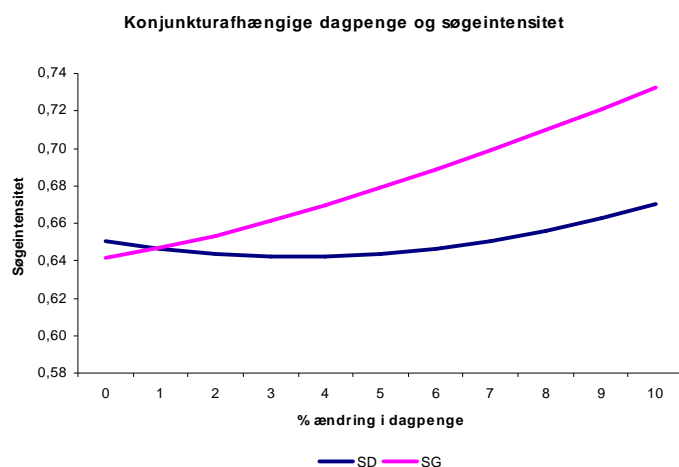
	b_D	b_G
Procentuel ændring i ledighed, lavkonjunktur	1,47	0,83
Procentuel ændring i ledighed, højkonjunktur	0,88	1,61
Procentuel ændring i ledighed, gennemsnit	1,20	1,18

Note: $\pi = 0,7$

Resultaterne ovenfor peger i retning af, at konjunkturafhængige dagpenge kan påvirke arbejdsløsheden forskelligt under gode og dårlige konjunkturer. Derfor kan en sådan afhængighed bidrage både til bedre forsikring og til at påvirke den gennemsnitlige ledighed (strukturelle ledighed). Figur 6.17 og 6.18 viser effekterne på søgeintensiteten og ledighed af at øge dagpengene i en lavkonjunktur med en given %-sats og sænke dem med den samme %-sats i en højkonjunktur. Det fremgår, at denne konjunkturafhængighed får søgeaktiviteten til stige i en højkonjunktur, hvilket afspejler et lavere dagpengeniveau. Søgeintensiteten under dårlige konjunkturer udviser et svagt u-forløb, dvs. først faldende

og siden stigende i ændringen i dagpengeniveauet. Det initiale fald skyldes effekten af højere dagpenge, men såfremt dagpengeforskellen bliver meget stor, får det også søgeintensiteten til at stige under dårlige konjunkturer. Årsagen er, at hvis dagpengene reduceres markant i gode tider, vil det også påvirke søgningen positivt i dårlige tider, da gevinsten ved at have et arbejde, såfremt konjunkturerne skifter, nu er endnu større.

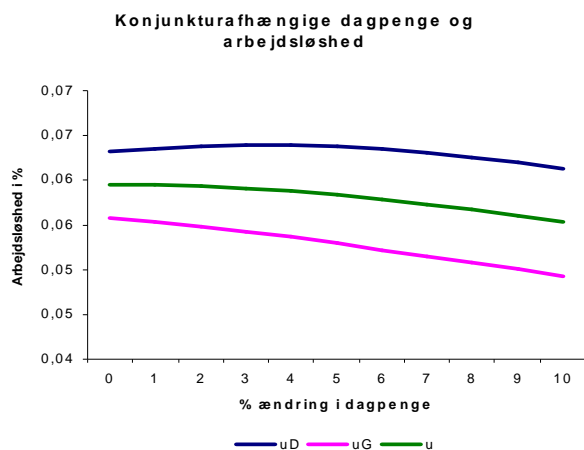
Figur 6.17



Note: SD er søgeintensitet under dårlige konjunkturer, og SG er søgeintensiteten under gode konjunkturer. % ændring angiver stigningen (reduktionen) i dagpengeniveauet under dårlige (gode) konjunkturer i forhold til en initial situation med konjunkturafhængige dagpenge.

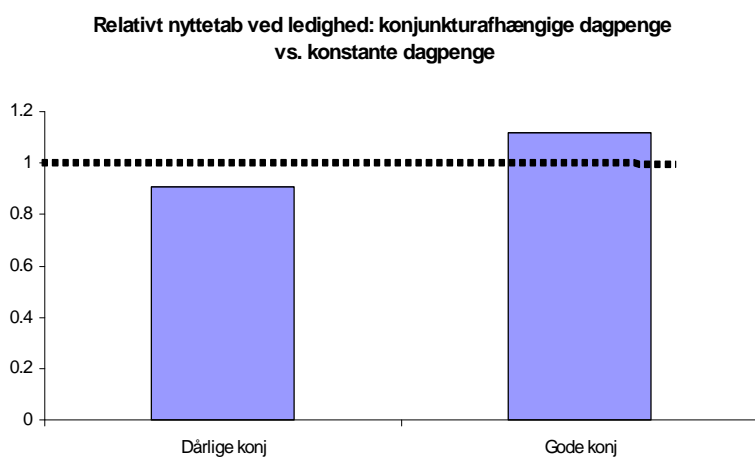
Som det fremgår af figur 6.18, vil en øget forskel i dagpengene mellem "gode" og "dårlige" tider betyde mindre ledighed i "gode" tider og et svagt omvendt u-forløb i "dårlige" tider. Den samlede ledighed er faldende desto større forskel i dagpengeniveau mellem "gode" og "dårlige" tider. Med andre ord er en konsekvens af konjunkturafhængige dagpenge større udsving i ledigheden (som i det forudgående afsnit), men også en mindre gennemsnitsledighed.

Figur 6.18



Nytteeffekterne af konjunkturafhængige dagpenge er vist i figur 6.19. Figuren viser nyttetabet af at blive ledig i en situation med konjunkturafhængige dagpenge i forhold til en situation, hvor dagpengeniveauet ikke afhænger af konjunktursituationen²³. Det fremgår, at konsekvenserne af ledighed bliver mindre under dårlige konjunkturer og større under gode konjunkturer. Dette illustrerer den forsikring, konjunkturafhængige dagpenge skaber, ved at overflytte fra "gode" til "dårlige" tider.

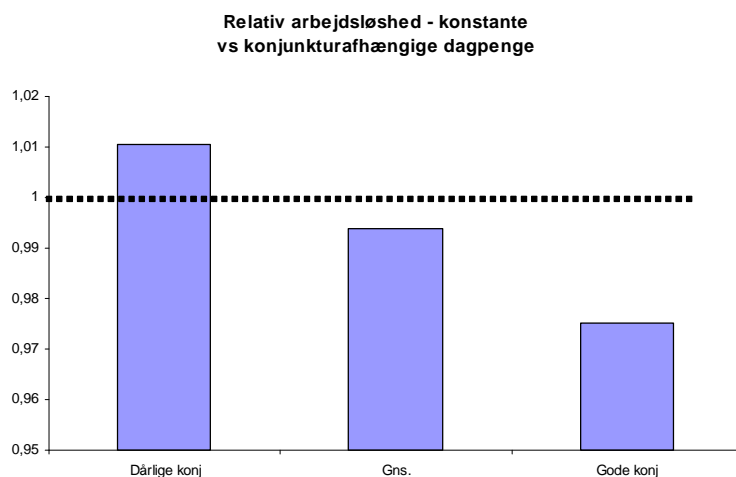
Figur 6.19



²³Strengt taget er der fire tilstande af betydning for velfærd, da den afhænger både af den aktuelle tilstand og den forudgående tilstand. Der er her set bort fra dette af fremstillingsmæssige årsager. Se Andersen og Svarer (2009) for en nærmere redegørelse.

Figur 6.20 viser tilsvarende effekterne på arbejdsløsheden, og det ses, at konjunkturfafhængige dagpenge betyder højere ledighed i dårlige tider og lavere ledighed i gode tider, men også at den samlede ledighed falder.

Figur 6.20



Analysen i dette afsnit bekræfter således, at konjunkturfafhængige dagpenge kan etablere bedre forsikring uden at øge det strukturelle (gennemsnitlige) ledighedsniveau. Faktisk viser ovenstående analyse, at det er muligt at opnå bedre forsikring og lavere strukturel ledighed i den opstillede model. Det er imidlertid en klar konsekvens, at ledigheden bliver mere følsom over for konjunkturerne.

7 Konklusion

I denne rapport analyseres effekterne af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Det primære fokus er på arbejdsløshedsunderstøttelsessystemets indretning, men aktiveringsindsatsen er også analyseret.

Den centrale afvejning i forhold til at designe et velfungerende arbejdsløshedsunderstøttelsessystem står mellem at forsikre ledige mod det indkomsttab, som ledighed implicerer, og samtidig sikre, at de lediges incitammenter til at søge og acceptere beskæftigelse bibeholdes.

På tværs af forskellige konjunktursituationer vil det være naturligt at forestille sig, at forsikringsbehovet er størst i situationer med lavkonjunktur, hvor ledighedsrisikoen og det forventede omfang af ledighed er størst, og omvendt i en højkonjunktur. I denne rapport analyseres, hvordan et konjunkturafhængigt arbejdsløshedsunderstøttelsessystem med længere ydelsesperiode eller højere ydelsessats i en lavkonjunktur eller omvendt i en højkonjunktur vil påvirke centrale komponenter på arbejdsmarkedet og i samfundøkonomien.

Der eksisterer hverken en veletableret teoretisk eller empirisk litteratur, der omhandler konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Rapporten udvikler et analyseværktøj med henblik på bedst muligt at vurdere effekterne af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik.

Resultaterne i denne rapport er baseret på såkaldte søgemodeller. Søgefriktioner knyttet til at matche ledige jobs med ledige arbejdere implicerer en sameksistens af ledighed og ubesatte stillinger, og forholdet mellem disse afhænger af konjunktursituationen. Disse modeller muliggør en samtidig analyse af jobsøgning blandt ledige og jobskabelse hos virksomhederne, og dermed hvordan det samlede arbejdsmarked påvirkes af konjunkturforskel og arbejdsmarkedspolitik. I analyserne antages dagpenge og kontanthjælp af være skattefinansierede. Hovedresultaterne er afrapporteret i rapportens hoveddel, og mere tekniske aspekter knyttet til modellering og simuleringer er gennemgået i appendikser til rapporten.

Indretning af arbejdsmarkedspolitikken (dagpengesystem og den aktive arbejdsmarkedspolitik) over konjunkturerne vedrører en afvejning mellem forsikringshensyn og incitamentener. Forsikringsfunktionen er knyttet til at afdække indkomstrisiko forårsaget af ledighed. For de fleste vil ledighed være forbundet med et fald i forbrugsmuligheder, og forsikring har derfor en direkte velfærdseffekt. Endvidere kan forsikring være befordrende for risikotagning og omstillinger (jfr. diskussionen vedr. flexicurity). Incitamentsproblematikken opstår i og med, at bedre forsikringsdækning samtidig betyder mindre økonomiske konsekvenser af ledighed, hvilket kan mindske incitamentet til jobsøgning eller øge reservationskravene til acceptable jobs. Det interessante økonomisk-politiske spørgsmål er, hvordan hensyn til forsikring kan forenes med hensynet til incitamentener.

Risikodeling og forsikring har to væsentlige dimensioner, nemlig, mellem ledige og beskæftigede på et givet tidspunkt, og mellem disse grupper over tid. Det offentlige budgetsaldo spiller en afgørende rolle for forsikringsmulighederne. Er der et krav om løbende budgetbalance, indskrænkes forsikringen til at være mellem de i en given periode ledige og beskæftigede. En konsekvens af dette vil være, at større ledighed er forbundet med enten højere skatter og/eller lavere understøttelse, for at sikre, at budgettet kan balanceres i en situation med flere ledige og færre beskæftigede.

Et konjunkturaafhængigt system (dagepengevilkår og skatter som ikke afhænger af den aktuelle konjunktursituation) forudsætter, at den offentlige budgetsaldo kan benyttes som stødpude. I perioder med lav aktivitet og høj ledighed vil systemet køre med underskud, og omvendt i perioder med høj aktivitet og lav ledighed. Såfremt systemet balancerer på tværs af konjunkturerne, vil dette system derfor indeholde en central forsikringsfunktion. Denne effekt er i litteraturen kendt som de automatiske stabilisatorer.

Et afgørende spørgsmål er, i hvilket omfang politikken skal gøres konjunkturafhængig, således at f.eks. dagpengeydelse eller dagpengeperiode afhænger af konjunktursituationen. Hermed vil systemet blive mere generøst under dårlige konjunkturer, og mindre generøst under gunstige konjunkturer. Det vises i rapporten, at det er afgørende for optimaliteten af en sådan konjunkturafhængighed, at incitamentseffekterne er mindre under

dårlige end gunstige konjunkturer, dvs. at forvriddningseffekterne er stærkest under gode konjunkturer og omvendt. Er denne forudsætning opfyldt, vil balancen mellem forsikring og incitamenters tilsiige, at der skal være en bedre forsikringsdækning under dårlige end under gode konjunkturer. Såfremt dette er tilfældet, vil den gennemsnitlige ledighed (strukturelle ledighedsniveau) også mindskes. Det fremgår af rapporten, at der empirisk set er tegn på, at incitamentseffekterne er konjunkturmedløbende, men det er stadig et åbent spørgsmål om det gælder generelt.

Simuleringer i rapporten viser nogle afgørende policyafvejninger ved indretning af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. En politik, hvor dagpengeniveauet sænkes, eller dagpengeperioden forkortes under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, vil medvirke til, at der kommer mindre udsving i vilkårene for de ledige. Det medvirker samtidig til at stabilisere vilkårene for kontanthjælpsmodtagere og beskæftigede. Målt på dette kriterium har en konjunkturafhængig politik en stabiliserende effekt. Dette modsvares af forventelige større udsving i det offentlige budget, men også den samlede ledighed vil variere mere med konjunkturerne. Årsagen er, at den konjunkturafhængige politik forstærker jobsøgningsincitamenterne under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, og dette medvirker til at forstærke den effekt, konjunkturudsvingene har på den samlede ledighed. Dette kan betyde, at den strukturelle (gennemsnits) ledighed falder. Denne effekt er dog næppe særlig stor, men dette viser i givet fald, at de strukturelle omkostninger målt på den strukturelle ledighed af et konjunkturafhængigt system er beskedne.

En konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik medvirker som nævnt til at forstærke den automatiske budgeteffekt og dermed de automatiske stabilisatorer. Dette kan have en selvstændig effekt via en påvirkning af den samlede efterspørgsel i økonomien i retning af at mindske konjunkturudsvingene. Denne konsekvens af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik er ikke selvstændigt analyseret i rapporten.

A Simuleringsmodel

Dette appendiks beskriver modellen benyttet til simuleringerne rapporteret i afsnit 6. Modellen er en såkaldt søge-matchingmodel, som er meget anvendt i arbejdsmarkedslitteraturen (se f.eks. Pissarides (2001)). I det følgende beskrives først grundmodellen og dernæst de to varianter, der ligger til grund for simuleringerne i afsnit 6.

A.1 Grundmodellen

Betragt et arbejdsmarked, hvor ledige modtager arbejdsløshedsunderstøttelsen b . Modellen er formuleret i kontinuer tid, og alle sandsynligheder er parametre i en underliggende Poission-proces. Ledige søger jobs med intensiteten s_u . Den samlede tid er normaliseret til 1, så s_u angiver andelen af tid anvendt på jobsøgning. Lønnen for de beskæftigede er w , og der er en proportional indkomstskat τ , som også pålægges arbejdsløshedsunderstøttelsen. Den individuelle nytte afhænger af forbrug (= disponible indkomst) og fritid ($F_i = 1 - l_i - s_i$, hvor tidsbeholdningen er normaliseret til 1, l betegner arbejdstiden, og s tid brugt på jobsøgning), dvs. nytten er

$$\begin{array}{ll} h(w[1 - \tau], 1 - l_e) & \text{hvis} \quad \text{beskæftiget} \\ h(b[1 - \tau], 1 - s_u) & \text{hvis} \quad \text{ledig} \end{array},$$

hvor h er en stigende og konkav funktion.

Under antagelse om en konstant subjektiv diskonteringsrate ρ , følger det, at værdifunktionen (i Steady State) for de to arbejdsmarkedstilstande er givet ved

$$\rho V^E = h(w[1 - \tau], 1 - l_e) + p_{ue} [V^U - V^E] \quad (1)$$

$$\rho V^U = g(b, 1 - s_u) + \alpha s_u [V^E - V^U] \quad (2)$$

hvor jobtilbud kommer med raten αs_u for ledige. α er beskæftigelsessandsynligheden givet jobsøgning, og den er endogen jfr. nedenfor. Der er en exogen jobseparationsrate p_{ue} ($0 < p_{ue} < 1$).

Fra (1) og (2) følger det, at værdifunktioner for de to arbejdsmarkedstilstande kan skrives som

$$\begin{aligned} [\rho + p_{ue}] V^E &= h(w [1 - \tau], 1 - l_e) + p_{ue} V^U \\ [\rho + \alpha s_u + p_{au}] V^U &= g(b, 1 - s_u) + \alpha s_u V^E \end{aligned}$$

Deltagelsesbegrænsningen er, at de beskæftigede altid er bedre stillet end de ledige, dvs.

$$V^E - V^U > 0$$

A.1.1 Jobsøgning

De ledige vælger søgeintensiteten for givne makroforhold (w, τ, α) , og det optimale søgeomfang er bestemt ved²⁴

$$h'_F(b, 1 - s_u) = \alpha [V^E - V^U] \quad (3)$$

Venstresiden giver marginalomkostningerne ved søgning, og højresiden den marginale gevinst som produktet af beskæftigelses sandsynligheden og nyttegevinsten ved at være beskæftiget frem for ledig.

A.1.2 Matching

Friktioner i arbejdsmarkedet gør, at ubesatte jobs og arbejdsløshed kan eksistere på samme tid pga. af friktioner ved jobmatching. Antallet af jobmatches på et givet tidspunkt er bestemt ved

$$m(s, v)$$

hvor s angiver den samlede søgeindsats, og v antal ledige jobs (se nedenfor)²⁵. Matching-funktionen er stigende i begge argumenter, og udviser konstant skalaafkast (en fordobling

²⁴ Andenordensbetingelsen er opfyldt givet konkavitet af h -funktionen.

²⁵ Udtrykt i per capita termer, da vi har, at befolkning er givet ved $N = E + U + A$, og $e = E/N$, $u = U/N$, samt $a = A/N$.

af søgeindsatsen, og antallet af ledige jobs, vil fordoble antallet af jobmatches). Den samlede søgeindsats er givet ved

$$s = s_u u$$

hvor u er andelen af befolkning, som er ledige. Beskæftigelsesandsynligheden er givet ved

$$\alpha = \frac{m(s, v)}{s} = m(1, \theta)$$

hvor $\theta = \frac{v}{s}$, og derfor har vi $\alpha(\theta)$, $\alpha'(\theta) > 0$. Virksomhederne ansætter til et ledigt job med sandsynligheden $q = \frac{m(s, v)}{v} = m(\theta^{-1}, 1)$, $q'(\theta) < 0$.

Ind- og udstrømning fra de mulige arbejdsmarkedstilstande balancerer i ligevægt, dvs.

$$[1 - u] p_{ue} = \alpha s_u u \quad (4)$$

A.1.3 Virksomhederne og jobskabelse

En beskæftiget antages at producere y , mens omkostningerne ved at skabe et ledigt job er ky ($k > 0$). Værdifunktionerne for henholdsvis et ubesat (J^V) og et besat job (J^E) er

$$\begin{aligned} \rho J^V &= -ky + q(J^E - J^V) \\ \rho J^E &= y - w + p_{ue}(J^V - J^E) \end{aligned}$$

Nye jobs skabes op til det punkt (fri adgang til jobskabelse), hvor $J^V = 0$. Det implicerer følgende sammenhæng mellem løn (w) og arbejdsmarkedets stramhedsgrad (θ)

$$w = \left[1 - (\rho + p_{ue}) \frac{k}{q(\theta)} \right] y$$

Denne sammenhæng implicerer, at desto højere løn (w), desto højere er sandsynligheden for at virksomhederne besætter ledige jobs ($q(\theta)$); dvs. en høj løn skaber et lavt niveau for jobskabelse og dermed θ (færre ledige jobs relativt til den samlede søgeintensitet). Bemærk at dette implicerer, at beskæftigelsesandsynligheden α er faldende i lønnen w . Værdien af et besat job er

$$J^E = \frac{ky}{q} \quad (5)$$

A.1.4 Løndannelsen

Lønnen fastsættes ved en såkaldt Nash-forhandling mellem virksomhederne og lønmodtagerne

$$w = \arg \max [V^E - V^U]^\beta [J^E - J^V]^{1-\beta}$$

hvor β er den (eksogene) forhandlingsstyrke, og V^U tages for givet i lønforhandlingen.

Førsteordensbetingelsen er

$$\beta \frac{\frac{\partial V^E}{\partial w}}{V^E - V^U} + (1 - \beta) \frac{\frac{\partial J^E}{\partial w}}{J^E} = 0,$$

hvor det er udnyttet, at $J^V = 0$. Førsteordensbetingelsen kan omskrives til

$$\Psi(w, \tau, V^E - V^U, q) \equiv \beta \frac{h_w(w[1-\tau], 1-l_e)}{V^E - V^U} + (1 - \beta) \frac{-1}{J^E} = 0 \quad (6)$$

og andenordensbetingelsen er

$$\frac{\partial \Psi(w, \tau, V^E - V^U, q)}{\partial w} < 0$$

A.1.5 Offentlig sektor

Regeringen fastsætter dagpengeniveauet (b) og skattesatsen (τ). Budgetsaldoen for den offentlige sektor er

$$B = \tau w(1 - u) - (1 - \tau)bu - r \quad (7)$$

hvor r er andre udgiftsbehov for regeringen.

A.2 Varighed af dagpenge og overgang til kontanthjælp

Det sociale sikkerhedsnet antages nu at bestå af to ydelser: dagpenge (b) og kontanthjælp ($b_k < b$). Alle ledige er initialt dagpengeberettigede, men kan på et tidspunkt overgå til en tidsubegrænset kontanthjælp. Overgangsraten eller sandsynligheden fra dagpenge til kontanthjælp betegnes p_{ku} ²⁶. Ledige på dagpenge og kontanthjælp søger arbejde, og de har

²⁶Teknisk er overgangen fra dagpenge til kontanthjælp modelleret ved en overgangssandsynlighed, og den forventede varighed af dagpengeperioden er lig den inverse overgangssandsynlighed. Modellering ved

den samme underliggende beskæftigelsessandsynlighed og produktivitet i beskæftigelse. Eventuelle varighedseffekter for ledige på beskæftigelsesmuligheder, søgeeffektivitet, kvalifikationer, produktivitet m.m. indgår således ikke. Lønmodtagere kan nu være i en af tre tilstande: beskæftigelse (E), ledig dagpengemodtager (U) og ledig kontanthjælpsmodtager (K). De tilhørende værdifunktioner er

$$\rho V^E = h(w[1 - \tau], 1 - l_e) + p_{ue} [V^U - V^E] \quad (8)$$

$$\rho V^U = h(b[1 - \tau], 1 - s_u) + \alpha s_u [V^E - V^U] + p_{ku} [V^K - V^U] \quad (9)$$

$$\rho V^K = h(b_k[1 - \tau], 1 - s_k) + \alpha s_k [V^E - V^K] \quad (10)$$

Det forudsættes, at $V^E > V^U > V^K$.

Søgebeslutningerne for de to grupper af ledige er givet ved

$$h'_F(b, 1 - s_u) = \alpha [V^E - V^U]$$

$$h'_F(a, 1 - s_k) = \alpha [V^E - V^K]$$

Bemærk at $s_k > s_u$, da kontanthjælpsmodtagerne har mere at vinde ved at finde et job (entitlementeffekt). Den samlede søgeintensitet er nu

$$s = s_u u + s_k k$$

og de relevante ind- og udstrømningsligninger

$$[1 - u - k] p_{ue} = \alpha [s_u u + s_k k] \quad (11)$$

$$\alpha s_k k = p_{ku} u \quad (12)$$

Det offentliges budgetsaldo kan nu skrives som

$$B = \tau w(1 - u) - (1 - \tau)bu - (1 - \tau)b_k k$$

Alle øvrige elementer af modellen er uændrede.

en stokastisk overgang frem for en endelig tidsperiode er teknisk mere simpel. Fredriksson og Holmlund (2006) viser, at et system med en fast varighed rimeligt kan modelleres som et system med en stokastisk ændring i tilstand.

A.3 Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Grundmodellen modificeres i dette tilfælde til at inkludere aktiv arbejdsmarkedspolitik som en del af kravet for at oppebære dagpenge (der ses her bort fra overgang til kon-tanthjælp for at simplificere analysen)²⁷. Ledige overgår til aktiv arbejdsmarkedspolitik med en frekvens på p_{au} , og deltagelse i aktivering svarer til et tidsforbrug på l_a . De tre arbejdsmarkedstilstande er derfor: beskæftiget (E), ledig uden for aktivering (U), og ledig i aktivering (A). De tilhørende værdifunktioner er

$$\rho V^E = h(w[1 - \tau], 1 - l_e) + p_{ue} [V^U - V^E] \quad (13)$$

$$\rho V^U = h(b[1 - \tau], 1 - s_u) + \alpha s_u [V^E - V^U] + p_{su} [V^A - V^U] \quad (14)$$

$$\rho V^A = h(b[1 - \tau], 1 - s_a - l_a) + \alpha s_a [V^E - V^A] \quad (15)$$

Den samlede søgeintensitet er

$$s = s_u u + s_a a$$

og de relevante ind- og udstrømningsbalancer er

$$[1 - u - a] p_{ue} = \alpha [s_u u + s_a a] \quad (16)$$

Det offentliges budgetsaldo er i dette tilfælde

$$B = \tau w(1 - u - a) - (1 - \tau)b(u + a) - ca - r$$

hvor c er omkostninger ved aktivering pr. deltager. Øvrige aspekter af modellen er uændrede

A.4 Simulering af konjunkturvariationer og konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik

Simuleringerne af effekterne af konjunkturafhængighed i arbejdsmarkedspolitikken er gennemført ved variationer i jobseparationsraten. Simuleringer med variationer genereret via

²⁷ Modellen i dette afsnit svarer til Andersen og Svarer (2008a).

ændringer i produktivitet (y), omkostninger ved jobskabelse (k) samt matchingefficiens (A) giver de samme kvalitative resultater, og er derfor ikke rapporteret. Simuleringerne er foretaget ved at definere en "normal" eller "gennemsnitskonjunktur" svarende til et "strukturelt" ledighedsniveau. Variationer i jobseparationsraten i et symmetrisk interval omkring dette gennemsnit er benyttet til at illustrere mulige konjunktursituationer, dvs "gode" og "dårlige" konjunkturer. Skattesatsen holdes konstant over disse konjunkturvariationer på et niveau, som balancerer budgettet for den gennemsnitlige konjunktursituation (strukturel budgetsaldo er lig nul). På denne måde tillader modellen risikodeling via det offentlige budget. Tilsvarende er lønnen fastholdt på det niveau, lønrelationen implicerer for gennemsnitskonjunkturen. Empiri viser, at lønningerne ikke er særlig følsomme over for konjunktursituationen (se afsnit 5), og derfor er resultaterne for konstant løn på tværs af konjunkturerne rapporteret i afsnit 6. Nedenfor er kort refereret effekterne for modelvariationen med konjunkturfølsomme dagpenge og varighed i tilfældet med endogen løn.

Ovenstående fremgangsmåde implicerer, at der for de forskellige værdier af jobseparationsraten findes en ligevægt, og egenskaberne ved denne ligevægt afrapporteres. Dette er reelt en sammenligning af stationære tilstande, og derfor kan der stilles spørgsmålstejn ved, om dette er en adækvat modellering af konjunkturfluktuationer. I Appendiks B analyseres en tilsvarende modelstruktur, hvor økonomien svinger mellem "gode" og "dårlige" tider, og resultaterne sammenlignes med modellen i dette Appendiks.

A.4.1 Funktionelle former og parameterverdier

Følgende funktionelle former er anvendt ved simuleringerne:

$$h(c, 1 - l) = \ln c + \ln(1 - l)$$

$$m(s, v) = As^\eta v^{1-\eta}$$

og følgende parameterverdier er benyttet:

$$A = 1$$

$$\eta = 0,5$$

$$\beta = 0,5$$

$$\rho = 0,003$$

$$l_e = 0,4$$

$$y = 1$$

$$\kappa = 0,1$$

$$g = 0,25$$

$$\tau = 0.085$$

For analysen af konjunkturafhængigt dagpengeniveau og varighed er det antaget, at gennemsnitskonjunkturen svarer til:

$$p_{ue} = 0,04$$

$$p_{ku} = 0,125$$

$$b = 0,5$$

$$b_k = 0,3$$

For analysen af konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik er det antaget, at gennemsnitskonjunkturen svarer til:

$$p_{ue} = 0,04$$

$$p_{au} = 0,01$$

$$b = 0,5$$

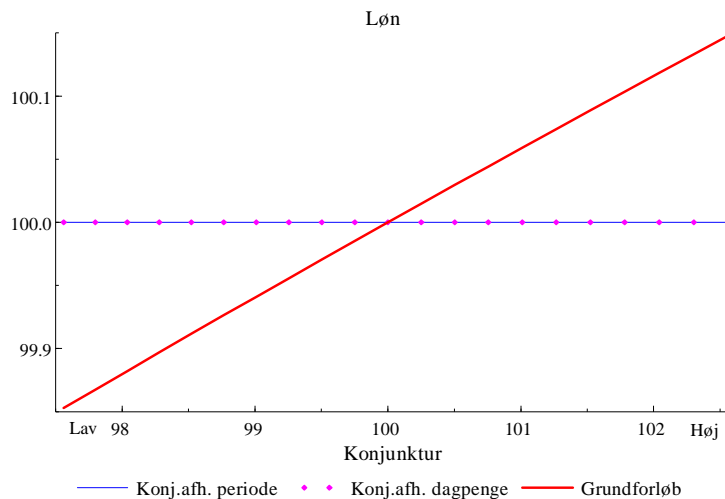
$$l_a = 0,75$$

$$c = 0,025$$

A.5 Konjunkturafhængig arbejdsløshedsforsikring og endogen løn

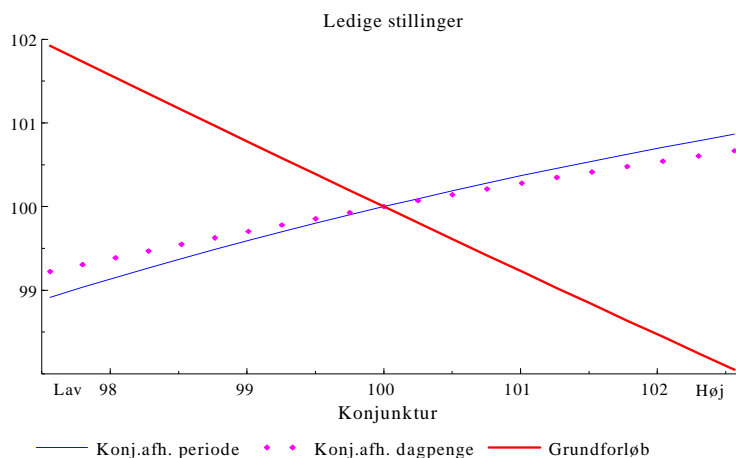
I afsnit 6 er rapporteret resultaterne af konjunkturafhængig dagpenge og dagpengeperiode for en konstant løn. Selvom dette tilfælde er det empirisk mest relevante, kan der være grund til at se nærmere på tilfældet med endogen løn. De væsentlige kvalitative konklusioner er de samme med konstant og variabel løn. Den afgørende forskel er, at i tilfældet med endogen løn vil den konjunkturafhængige politik medføre en lønmoderation i gode konjunkturer og omvendt i dårlige konjunkturer, jfr. figur A1

Figur A1: Løneffekt af konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik



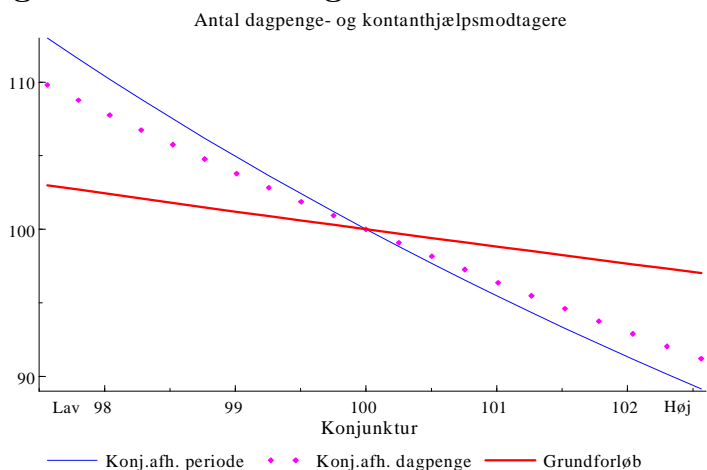
Dette medvirker til at styrke incitamentet til jobskabelse under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, jfr. figur A2. Mens der i grundforløbet er et mindre antal ledige jobs end i dårlige konjunkturer pga. vanskeligheder ved at besætte dem, så betyder den endogene løn et større antal ledige jobs i gode konjunkturer sammenlignet med dårlige konjunkturer.

Figur A2: Ledige stillinger



En konsekvens af dette er, at udsvingene i den samlede ledighed (dagpenge- og kontant-hjælpsmodtagere) bliver større, dvs. antallet stiger mere i dårlige konjunkturer og falder mere i gode konjunkturer (figur A3). Tendensen til, at den konjunkturafhængige arbejdsmarkedspolitik øger udsvingene i den samlede ledighed, øges med andre ord i tilfældet med variabel løn.

Figur A3. Samlet ledighed med variabel løn



Alle øvrige effekter er som rapporteret i afsnit 6.

B Simuleringsmodel med konjunkturfluktuationer

Simuleringsmodellen anvendt i Appendiks A giver en grundlæggende indsigt i effekterne af konjunkturafhængige elementer i arbejdsmarkedspolitikken. Af simplificeringsmæs-

sige grunde tolkes effekterne af konjunkturfluktuationer ved at sammenligne ligevægte for forskellige niveauer af f.eks. jobseparationsraten. Selvom kravet til budgetbalance alene er, at det gælder på tværs (gennemsnit) af konjunkturerne, er der reelt ikke tale om en modellering af en situation, hvor økonomien løbende kan skifte tilstand mellem "gode" og "dårlige" konjunkturer. Det følgende skitserer kort en modelstruktur²⁸, der muliggør sådanne skift i økonomiens tilstand. Det væsentlige formål med denne analyse er at studere robustheden af ovenstående resultater i en situation med en eksplicit modellering af økonomiens skift mellem tilstande.

B.1 Tilstandsmodel

Grundstrukturen er den samme som i grundmodellen i Appendiks A. Alle har samme produktivitet og nyttefunktion, og ledige søger arbejde. Virksomhederne skaber nye jobs, og friktioner betyder sameksistens af ubesatte stillinger og ledighed. Eksisterende jobs forsvinder med en sandsynlighed p ($p \in [0, 1]$) på et givet tidspunkt (tiden er kontinuert i modellen).

Økonomien kan være i en af to tilstande: H og L ²⁹ og skifter mellem disse to tilstande med følgende sandsynligheder

aktuel \ tilstand sidste periode	H	L
H	π	$1 - \pi$
L	$1 - \pi$	π

dvs. hvis økonomien aktuelt er i tilstanden L , vil den med sandsynlighed π fortsat være i tilstand L og med sandsynlighed $1 - \pi$ skifte til tilstand H . De to tilstande adskiller sig

²⁸Dette appendiks er baseret på Andersen og Svarer (2008c), og der henvises hertil for en nærmere og mere detaljeret gennemgang af modellen.

²⁹Bemærk at den ubetingede sandsynlighed for at være i en given state of nature er

$$\Pr(L) = \Pr(H) = \frac{1}{2}$$

ved niveauerne for job-separationer: tilstand H har et højt niveau for jobseparationer, og L et lavt niveau. Jobseparationsraterne i de fire mulige tilstande er givet ved

aktuel\tilstand sidste periode	H	L
H	p_{HH}	p_{HL}
L	p_{LH}	$p_{LL} < p_{HH}$

dvs. den underliggende transition er mellem en tilstand med et lavt niveau for jobseparationer (p_{LL}) og et højt niveau ($p_{HH} > p_{LL}$). Ved skift mellem disse tilstande er der et ekstraordinært højt ($p_{HL} < p_{HH}$) eller lavt ($p_{LH} > p_{LL}$) niveau for jobseparationer.

Som i modellen i Appendiks A er der en arbejdsløshedsunderstøttelse b til ledige, og den finansieres af en proportional indkomstskat (τ) og en lump-sum skat (T) (se nedenfor).

B.1.1 Individuel nytte og jobsøgning

Nytten på et givet tidspunkt er givet ved

$$h(c) + f(1 - l)$$

hvor c er forbrug, og l tid brugt på arbejde eller med jobsøgning. Tidsperioden er normaliseret til 1. Både $h()$ og $f()$ er konkave funktioner.

Beskæftigede modtager en løn w og arbejder h timer, og nytten er derfor

$$h(w[1 - \tau] - T_{ij}) + f(1 - l)$$

hvor T_{ij} er lump-sum skatten betalt i tilstand i , såfremt den tidligere tilstand var j . Arbejdstiden er antaget exogen. Nyttens for en arbejdsløs er

$$h(b_i - T_{ij}) + f(1 - s_{ij})$$

hvor s_{ij} er tiden brugt på jobsøgning i en aktuell tilstand i , hvis tilstanden sidste periode var j .

Værdifunktioner for aktuelt beskæftigede (G_{ij}^E) er:

$$\begin{aligned}
\rho G_{HH}^E &= h(w[1-\tau] - T_{HH}) + f(1-l_e) + \pi p_{HH} [G_{HH}^U - G_{HH}^E] + \\
&\quad (1-\pi) [(1-p_{LH}) [G_{LH}^E - G_{HH}^E] + p_{LH}(G_{LH}^U - G_{HH}^E)] \\
\rho G_{HL}^E &= h(w[1-\tau] - T_{HL}) + f(1-l_e) + G_{HH}^E - G_{HL}^E + \\
&\quad \pi [p_{HH} [G_{HH}^U - G_{HH}^E]] + (1-\pi) [(1-p_{LH}) [G_{LH}^E - G_{HH}^E] + p_{LH}(G_{LH}^U - G_{HH}^E)] \\
\rho G_{LL}^E &= h(w[1-\tau] - T_{LL}) + f(1-l_e) + \pi p_{LL} [G_{LL}^U - G_{LL}^E] + \\
&\quad (1-\pi) [(1-p_{HL}) [G_{HL}^E - G_{LL}^E] + p_{HL} [G_{HL}^U - G_{LL}^E]] \\
\rho G_{LH}^E &= h(w[1-\tau] - T_{LH}) + f(1-l_e) + G_{LL}^E - G_{LH}^E + \\
&\quad \pi p_{LL} [G_{LL}^U - G_{LL}^E] + (1-\pi) [(1-p_{HL}) [G_{HL}^E - G_{LL}^E] + p_{HL} [G_{HL}^U - G_{LL}^E]]
\end{aligned}$$

Værdifunktionerne for de ledige (G_{ij}^U) er:

$$\begin{aligned}
\rho G_{HH}^U &= h(b_H - T_{HH}) + f(1-s_{HH}) + \pi \alpha_{HS} s_{HH} [G_{HH}^E - G_{HH}^U] + \\
&\quad (1-\pi) [(1-\alpha_{LS} s_{HH}) [G_{LH}^U - G_{HH}^U] + \alpha_{LS} s_{HH} [G_{LH}^E - G_{HH}^U]] \\
\rho G_{HL}^U &= h(b_H - T_{HL}) + f(1-s_{HL}) + G_{HH}^U - G_{HL}^U + \pi \alpha_{HS} s_{HL} [G_{HH}^E - G_{HH}^U] + \\
&\quad (1-\pi) [(1-\alpha_{LS} s_{HL}) [G_{LH}^U - G_{HH}^U] + \alpha_{LS} s_{HL} [G_{LH}^E - G_{HH}^U]] \\
\rho G_{LL}^U &= h(b_L - T_{LL}) + f(1-s_{LL}) + \pi \alpha_{LS} s_{LL} [G_{LL}^E - G_{LL}^U] + \\
&\quad (1-\pi) [(1-\alpha_{HS} s_{LL}) [G_{HL}^U - G_{LL}^U] + \alpha_{HS} s_{LL} [G_{HL}^E - G_{LL}^U]] \\
\rho G_{LH}^U &= h(b_L - T_{LH}) + f(1-s_{LH}) + G_{LL}^U - G_{LH}^U + \pi \alpha_{LS} s_{LH} [G_{LL}^E - G_{LL}^U] + \\
&\quad (1-\pi) [(1-\alpha_{HS} s_{LH}) [G_{HL}^U - G_{LL}^U] + \alpha_{HS} s_{LH} [G_{HL}^E - G_{LL}^U]]
\end{aligned}$$

B.1.2 Jobsøgning

Jobsøgning for de ledige vælges så (G_{ij}^U) maksimeres, og førsteordensbetingelserne er givet ved

$$\begin{aligned} f'(1 - s_{HH}) &= \pi\alpha_H [G_{HH}^E - G_{HH}^U] + (1 - \pi)\alpha_L [G_{LH}^E - G_{LH}^U] \\ f'(1 - s_{HL}) &= \pi\alpha_H [G_{HH}^E - G_{HH}^U] + (1 - \pi)\alpha_L [G_{LH}^E - G_{LH}^U] \\ f'(1 - s_{LL}) &= \pi\alpha_L [G_{LL}^E - G_{LL}^U] + (1 - \pi)\alpha_H [G_{HL}^E - G_{HL}^U] \\ f'(1 - s_{LH}) &= \pi\alpha_L [G_{LL}^E - G_{LL}^U] + (1 - \pi)\alpha_H [G_{HL}^E - G_{HL}^U] \end{aligned}$$

Det følger, at

$$\begin{aligned} s_{HH} &= s_{HL} = s_H \\ s_{LL} &= s_{LH} = s_L \end{aligned}$$

dvs. søgeintensiteten afhænger kun af økonomiens aktuelle tilstand, og ikke historikken.

B.1.3 Virksomheder

Et besat job skaber et output y , og virksomhederne kan skabe nye jobs til en løbende omkostning ky . Værdien af et besat job er givet ved

$$\rho J_H^E = y - w + \pi p_{HH}(J_H^V - J_H^E) + (1 - \pi) [p_{LH}(J_L^V - J_H^E) + (1 - p_{LH})(J_L^E - J_H^E)] \quad (17)$$

$$\rho J_L^E = y - w + \pi p_{LL}(J_L^V - J_L^E) + (1 - \pi) [p_{HL}(J_H^V - J_L^E) + (1 - p_{HL})(J_H^E - J_L^E)] \quad (18)$$

Tilsvarende findes værdien af et ubesat job til at være

$$\begin{aligned} \rho J_H^V &= -ky + \pi q_H(J_H^E - J_H^V) + (1 - \pi)q_H(J_L^E - J_L^V) \\ \rho J_L^V &= -ky + \pi q_L(J_L^E - J_L^V) + (1 - \pi)q_H(J_H^E - J_H^V) \end{aligned}$$

hvor q_i betegner sandsynligheden for at besætte et ledigt job (se nedenfor). Nye jobs skabes op til det punkt, hvor værdien af et ubesat job er nul, dvs.

$$J_L^V = J_H^V = 0.$$

Dette implicerer

$$0 = -ky + \pi q_H J_H^E + (1 - \pi) q_L J_L^E$$

$$0 = -ky + \pi q_L J_L^E + (1 - \pi) q_H J_H^E$$

Ved at udnytte udtrykkende for værdien af et besat job finder vi

$$\pi q_L J_L^E + (1 - \pi) q_H J_H^E = \pi q_H J_H^E + (1 - \pi) q_L J_L^E$$

$$q_H J_H^E = q_L J_L^E$$

og derfor vil det gælde, at værdien af et besat job er givet ved

$$J_H^E = \frac{ky}{q_H}$$

$$J_L^E = \frac{ky}{q_L}$$

B.1.4 Løn

Lønningerne fastsættes ved en forhandling mellem virksomheden og fagforeninger repræsenterende de beskæftigede. For begge grupper er konsekvenserne af et manglende forhandlingsresultat et alternativt afkast på nul (se Binmore m.fl. (1986)). Det antages, at lønnen fastsættes ved en Nash-forhandling, dvs. maksimerer

$$[w(1 - \tau)]^\beta [y - w]^{1-\beta}$$

hvor β er fagforeningens forhandlingsstyrke, og $1 - \beta$ er virksomhedens forhandlingsstyrke.

Det følger, at lønnen er givet ved

$$w = \beta y.$$

implicerende, at lønnen ikke varierer over konjunkturerne.

Den offentlige sektor

Den offentlige sektor stiller en arbejdsløshedsunderstøttelse på b_i i en given tilstand i til rådighed for alle ledige. Finansieringen sker via en proportional skat τ pålagt lønindkomst, samt en lump-sum skat. Budgetbalancen i en given tilstand er givet ved

$$B_{ij} = bu_{ij} - (1 - u_{ij})\tau w - T_{ij}$$

Det antages, at lump-sum skatten fastsættes på følgende måde:

$$T_{HH} = b_H u_{HH} - \tau w(1 - u_{HH})$$

$$T_{LL} = b_L u_{LL} - \tau w(1 - u_{LL})$$

$$T_{HL} = b_L u_{LH} - \tau w(1 - u_{LH})$$

$$T_{LH} = b_H u_{HL} - \tau w(1 - u_{HL})$$

Denne policy-regel er ikke nødvendigvis optimal, men den sikrer risikospredning på tværs af tilstande i økonomien, samtidig med at den sikrer, at den offentlige sektors intertemporale budgetrestriktion overholdes. Den specifikke antagelse her giver derfor et indblik i betydningen af risikodeling ikke alene mellem beskæftigede og ledige i en given tilstand, men også på tværs af tilstande

B.1.5 Matching

Matching mellem ledige og ubesatte stillinger i en given tilstand i er givet ved

$$m(S_i, V_i)$$

hvor V_i er det samlede antal ubesatte stillinger i tilstand i , og den samlede søgeintensitet er givet ved

$$S_i = s_i u_i$$

Sandsynligheden for, at en ledig får et job, er givet ved

$$\alpha_i = \frac{m(S_i, V_i)}{S_i} = m(1, \theta_i) = A\theta_i^{1-\eta}$$

hvor $\theta_i = \frac{V_i}{S_i}$, hvorefter følger $\alpha(\theta_i)$, $\alpha'_\theta(\theta_i) > 0$.

Sandsynligheden for, at en ubesat stilling bliver besat, er

$$q_i = \frac{m(S_i, V_i)}{V_i} = m(\theta_i^{-1}, 1) = A\theta_i^{\eta-1},$$

$q'_\theta(\theta) < 0$.

B.1.6 Inflow og outflow

Ledigheden antages at svinge mellem to niveauer - "gode" og "dårlige" konjunkturer, dvs.

$$u_{HL} = u_{HH} = u_H$$

$$u_{LH} = u_{LL} = u_L$$

Da der er friktioner i arbejdsmarkedet, vil dette implicere et ekstraordinært højt niveau for jobseparationer ved overgang fra en "god" til en "dårlig" konjunktur, og omvendt ved en overgang fra en "dårlig" til en "god" konjunktur. For at sikre dette må jobseparationerne ved skift i konjunkturtilstand (p_{LH} og p_{HL}) opfylde

$$0 = (1 - u_{HH})p_{HH} - \alpha_{HS}u_{HH}$$

$$u_{LH} - u_{HH} = (1 - u_{HH})p_{LH} - \alpha_{LS}u_{LH}$$

$$u_{HL} - u_{LL} = (1 - u_{LL})p_{HL} - \alpha_{HS}u_{HL}$$

$$0 = (1 - u_{LL})p_{LL} - \alpha_{LS}u_{LL}$$

Bemærk at p_{LH} og $p_{LL} < p_{HH}$ er eksogene.

B.1.7 Funktionelle former og parameterverdier

Følgende funktionelle former er anvendt ved simuleringerne:

$$h(w[1-t] - T_{ij}) = [d(w[1-t] - T_{ij})]^{1-i} / (1-i)$$

$$g(b_i - T_{ij}) = (b_i - T_{ij})^{1-i} / (1-i)$$

$$f(1 - l_e) = \ln(1 - l_e)$$

$$f(1 - s_i) = \ln(1 - s_i)$$

Parameterverdier:

$$\beta = 0.9, \eta = 0.5, k = 0.2, \rho = 0.003, l_e = 0.1, y = 1, g = 0.29, t = 0.01, i = 8.$$

References

- [1] Acemoglu, D. & R. Shimer (2000): “Productivity Gains From Unemployment Insurance”, *European Economic Review*, 44(7), 1195-1224.
- [2] Albrecht, J. & S. Vroman (2005): “Equilibrium Search with Time-Varying Unemployment Benefits”, *Economic Journal*, 115, 631-648.
- [3] Andersen, T.M. (2008a): “Unemployment Insurance and Taxation: Incentives and Insurance”, Working Paper, University of Aarhus.
- [4] Andersen, T. M. (2008b): “Taxes and Employment - Is There a Scandinavian Paradox?”, Working Paper, University of Aarhus.
- [5] Andersen, T.M. (2008c): “Workfare, Redistribution and Welfare”, Working Paper, University of Aarhus.
- [6] Andersen, T.M. & M. Svarer (2007). “Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark”, *CESifo Economic Studies*, 53 (3), 389–429.
- [7] Andersen, T.M. & M. Svarer (2008a). “The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market”, CESifo Working paper 2267.
- [8] Andersen, T. M. & M. Svarer (2008b): “State Dependent Unemployment Benefits”, Working Paper, University of Aarhus.
- [9] Andersen, T.M. & M. Svarer (2009): “Business Cycle Dependent Unemployment Insurance”, Working Paper, University of Aarhus.
- [10] Arulampalam, W. & M. Stewart (1995): “The Determinants of Individual Unemployment Durations in an Era of High Unemployment”, *Economic Journal*, 105, 321-332.
- [11] Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank - Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.

- [12] Benmarker, H., K. Carling & B. Holmlund (2007), “Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms”, *Labour*, 21(1), 85-120.
- [13] Binmore, K., A. Rubenstein & A. Wolinsky (1986): “The Nash Bargaining Solution in Economic Modelling”, *Rand Journal of Economics*, 17, 176-188.
- [14] Bover, O., M. Arellano & S. Bentolila (2002): “Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle”, *Economic Journal*, 112, 223-265.
- [15] Cahuc, P. & E. Lehmann (2000): “Should Unemployment Benefits Decrease with the Unemployment Spell?”, *Journal of Public Economics*, 77, 135-153.
- [16] Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2004): “The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What Is the Evidence?”, in J. Agell, M.J. Keen and A.J. Weichenreider (eds.), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, Cambridge, MA: MIT Press.
- [17] Card, D. & P. Levine (2000): “Extended Benefits and the Duration of UI Spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program”, *Journal of Public Economics*, 78, 107–138.
- [18] Chetty, Raj (2008): “Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance”, *Journal of Political Economy*, 116(2), 173-233.
- [19] Coles, M. & A. Masters (2007): “Re-entitlement Effects with Duration-Dependent Unemployment Insurance in a Stochastic Matching Equilibrium”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 31, 2879-2898.
- [20] de Luna, X., A. Forslund og L. Liljeberg (2007): “Effekter af Yrkesinriktad Arbetsmarknadsutbildning för Deltagare under Perioden 2002-04”, rapport 2008-1, IFAU, Uppsala.

- [21] Feldstein, Martin S, 1978. “The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment”, *American Economic Review*, 68(5), 834-46.
- [22] Fredriksson, P. & B. Holmlund (2001): “Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium”, *Journal of Labor Economics*, 19(2), 370-399.
- [23] Fredriksson, P. & B. Holmlund (2006): “Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of the Recent Literature”, *Journal of Economic Surveys*, 20(3), 357-386.
- [24] Freeman, R.B. (2005): “Labour Market Institutions Without Binders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance”, *NBER Working paper 11286*
- [25] Gruber, J. (1997): “The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance”, *American Economic Review*, 87(1), 192-205.
- [26] Ham, J. C. & S. A. Rea (1987): “Unemployment Insurance and Male Unemployment Duration in Canada”, *Journal of Labor Economics*, 5(3), 325-353.
- [27] Holmlund, B. (1998): “Unemployment Insurance in Theory and Practice”, *Scandinavian Journal of Economics*, 100(1), 113-41.
- [28] Hopenhayn, H. A. & J. Nicolini (1997): “Optimal Unemployment Insurance”, *Journal of Political Economy*, 105, 412-438.
- [29] Hunt, J. (1995): “The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany”, *Journal of Labor Economics*, 13(1), 88-120.
- [30] Johansson, K., (2001): “Do Labour Market Programs Affect Labour Force Participation?”, *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 215-234.
- [31] Jurajda, S. & F.J. Tannery (2003): “Unemployment Durations and Extended Unemployment Benefits in Local Labor Markets”, *Industrial and Labor Relations Review*, 56(2), 324-348.

- [32] Kiley, M.T. (2003): “How Should Unemployment Benefits Respond to the Business Cycle?” *Topics in Economic Analysis and Policy*, 3, pp. 1-20.
- [33] Knieser, T.J., og J.P. Ziliak (2002). “Tax Reform and Automatic Stabilizers”, *American Economic Review*, 92, 590-621.
- [34] Kluve, J. (2006): “The Effectiveness of European Active Labor Market Policy”, IZA Discussion Paper 2018.
- [35] Krueger, A. & A. Mueller (2008): “The Lot of Unemployed: A Time Use Perspective”, *IZA DP 3490*.
- [36] Lalive, R. & J. Zweimüller (2004): “Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity”, *Journal of Public Economics*, 88, 2587-2616.
- [37] Lalive, R., J. van Ours & J. Zweimüller (2006): “How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment”, *Review of Economic Studies*, 73, 1009-1038.
- [38] Lalive, R. (2008): “How Do Extended Benefits Affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach”, *Journal of Econometrics*, 142, 785-806.
- [39] Lechner, M. & C. Wunch (2006): “Are Training Programs More Effective When Unemployment is High?”, Manuscript, Univ. of St. Gallen.
- [40] Levine, P. (1993): “Spillover Effects between the Insured and the Uninsured Unemployed”, *Industrial and Labor Relations Review*, 47(1), 73-86.
- [41] Ljungqvist, L., og T. Sargent, 2005, The Swedish unemployment experience, *European Economic Review*, 39, 1043-1070.
- [42] Meyer, B. (1990): “Unemployment Insurance and Unemployment Spells”, *Econometrica*, 58(4), 757-782.

- [43] Moffitt, R. & W. Nicholson (1982): “The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits”, *Review of Economics and Statistics*, 64(1), 1-11.
- [44] Moffitt, R. (1985): “Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells”, *Journal of Econometrics*, 28, 85-101.
- [45] Mortensen, D. (1977): “Unemployment Insurance and Job Search Decisions”, *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 505-517.
- [46] Nickell, S. J. & Layard, R. (1999): “Labour Market Institutions and Economic Performance”, *Handbook of Labor Economics* 3, Amsterdam: North Holland.
- [47] Nickell, S., L. Nunziata & W. Ochel (2005): “Unemployment in OECD since the 1960s. What do we Know?”, *Economic Journal*, 115, 1-27.
- [48] Ohlsson, H. (1993): “Lags in the Effects of Labour Market Policy—An Empirical Analysis of Job Creation Measures”, *Applied Economics*, 25(3), 343-48.
- [49] Ortega, J. & L. Rioux (2007): “On the Extent of Re-Entitlement Effects in Unemployment Compensation”, *IZA DP* 2807.
- [50] Pellizzari, M. (2006): “Unemployment Duration and the Interactions between Unemployment Insurance and Social Assistance”, *Labour Economics*, 13, 773-798.
- [51] Pissarides, C. (2000): *Equilibrium Unemployment Theory*, Second Edition, MIT Press.
- [52] Rosholm, M. & O. Toomet (2005): “A Search Model of Discouragement”, *IZA Discussion Paper* 1633.
- [53] Røed, K. & T. Zhang (2005): “Unemployment Duration and Economic Incentives—a Quasi Random-Assignment Approach”, *European Economic Review*, 49, 1799–825.

- [54] Sanchez, J. (2008): “Optimal State-Contingent Unemployment Insurance”, *Economics Letters*, 98(3), 348-357.
- [55] Shavell, S. & L. Weiss (1979): “The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time”, *Journal of Political Economy*, 87, 1347–1362.
- [56] Staghøj, J. (2008): “Analysing the Ins and Outs of Unemployment using Danish Spell Data”, manuskript, Aarhus Universitet.
- [57] Van der Noord, P., 2000, The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond, *OECD Working paper 230*.
- [58] van Ours, J. & M. Vodopivec (2006): “How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment”, *Journal of Labor Economics*, 24(2), 351-378.
- [59] Velfærdskommissionen (2004): “Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv”, Analyserapport.
- [60] Winter-Ebner, R. (1998): “Potential Unemployment Benefit Duration and Spell Length: Lessons from a Quasi-Experiment in Austria”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60(1), 33-45.