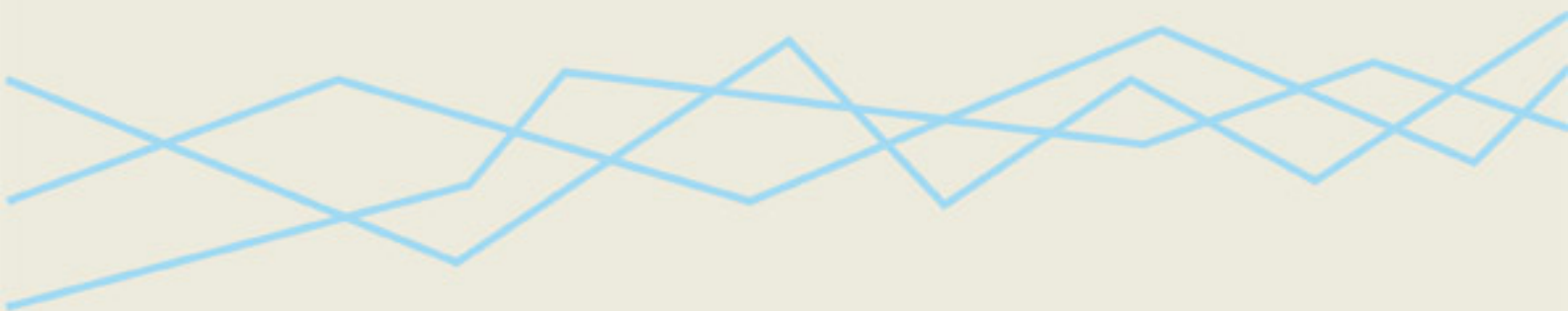


Danmark 2030



Sammen om velfærd & lighed



Stærkere sammen





Danmark 2030

Sammen om velfærd og lighed

Titel:	Danmark 2030
Undertitel:	Sammen om velfærd og lighed
Forsidefoto:	Lars Laursen/Scanpix
Version:	1
Udgivelsesdato:	Februar 2015
Udgivet af:	Landsorganisationen i Danmark
Redaktion afsluttet	19. december 2014
LO-sagsnr.:	13-3545
LO-varenr.:	2127
ISBN:	978-87-7735-323-9
Elektronisk ISBN:	978-87-7735-325-3

Indhold

Forord.....	7
Kapitel 1. Indledning og sammenfatning	8
Kapitel 2. Den danske velfærdsmodel.....	9
Kapitel 3. Tendenser mod 2030.....	10
Kapitel 4. Dansk økonomi nu og i 2030.....	11
Kapitel 5. Den offentlige sektor	12
Kapitel 6. Den danske model.....	13
Kapitel 7. Den danske model og samspil med EU.....	14
Kapitel 8. Uddannelse	15
Kapitel 9. Arbejdsmarkedspolitik	16
Kapitel 10. Pension og tilbagetrækning	17
Kapitel 11. Arbejdsmiljø	18
Kapitel 12. Det danske skattesystem er robust.....	19
Kapitel 2. Den danske velfærdsmodel	20
Grundpillerne	20
En velfungerende offentlig sektor.....	23
Kernevelfærd for alle	24
Velstand, lighed, ligestilling og tillid - hånd i hånd.....	26
Tegn på opbrud?.....	28
Kapitel 3. Tendenser mod 2030	30
Flere ældre, indvandrere og efterkommere	30
Fortsat globalisering og risiko for social dumping.....	33
Fremtidens vækstområder.....	37
Nyt teknologisk tigerspring?.....	39
Faldende organisering	42
Stigende ulighed.....	44
Kapitel 4. Dansk økonomi nu og i 2030	49
Solid dansk økonomi	49
God lønkonkurrenceevne	52
Den langvarige krise har sin pris.....	55
Mistet potentiale for velstand i OECD-lande	56
Mistet potentiale for velstand i Danmark	57
Hvordan genvindes velstandspotentialet?.....	60
Fejlslagen krisehåndtering	60
På vej ud af krisen	62
Det kan gå endnu bedre.....	65

Offentligt underskud efter 2030	69
Strategiske overvejelser	73
Bilag 4.1. Lange fremskrivninger	76
Metodeforskelle i lange fremskrivninger	76
Usikkerhed i lange fremskrivninger	78
Bilag 4.2. Indtjeningsmulighed og konkurrenceevne	83
Bilag 4.3. Dekomponering af potentielt BNP	85
Kapitel 5. Velfungerende offentlig sektor	86
Dynamiske virkninger af offentlige ydelser	86
Videreudvikling af den offentlige sektor	98
Det offentlige velfærdsservice	99
De offentlige overførsler	102
Offentlig-privat samarbejde	105
Frit valg mellem offentligt finansierede serviceydelser	107
Den offentlige sektor mindsker ulighed	108
Strategiske overvejelser	113
Bilag 5.1. Beregninger på timemodellen	116
Selvfinansieringsgraden	116
Virkning på bruttonationalproduktet	117
Kapitel 6. Den danske model	118
Kernen i den danske model kort fortalt	118
Organisering blandt lønmodtagere	120
Overenskomstdækningen og organisering blandt arbejdsgivere	129
Særlige udfordringer for den danske model frem mod 2030	133
Strategiske overvejelser	136
Kapitel 7. Den danske model og samspil med EU	142
Udviklingen i EU-samarbejdet	142
Fokus på budgetdisciplin men ikke på job	144
Den danske model og EU-samarbejdet	146
Økonomisk integration og de nye EU-lande	149
Social dumping på det danske arbejdsmarked	152
Bekæmpelse af social dumping	156
Strategiske overvejelser	161
Kapitel 8. Uddannelse	165
De fremtidige kompetencekrav	165

Status på uddannelsesmålsætninger	167
Det fremtidige uddannelsesbehov	169
Det kønsopdelte arbejdsmarked	172
Imødegåelse af de fremtidige ubalancer	175
Mangel på faglærte	176
Barrierer for det dobbelte uddannelsesløft	177
Strategiske overvejelser	179
Bilag 8.1. Fremskrivning af mismatch i uddannelse	185
Arbejdsstyrken fordelt på uddannelse	185
Beskæftigelsen fordelt på uddannelse	185
Mismatch i uddannelse	185
Kapitel 9. Arbejdsmarkedspolitik	187
Flexicurity-modellen	187
Foringelser i dagpengesystemet	188
Fleksibilitet	193
Aktiv arbejdsmarkedspolitik og livslang læring	195
Styring af beskæftigelsesindsatsen	198
A-kasserne har særlige kompetencer	200
Strategiske overvejelser	202
Kapitel 10. Pension og tilbagetrækning	205
Arbejdsmarkedspensionerne	205
Udbredelse og restgrupper	209
Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet	212
Pensioner nu og i 2030	214
Samspelet mellem folkepension og arbejdsmarkedspension	219
Overenskomster og arbejdsmarkedspension	221
Strategiske overvejelser	222
Kapitel 11. Arbejds miljø	224
Flere job inden for service og byggeri	224
Ny teknologi giver særlige arbejdsmiljøudfordringer	226
Senere tilbagetrækning	227
Mål for arbejdsmiljøindsatsen	228
Nedprioritering af arbejdsmiljøet	230
EU og arbejdsmiljø	232
Pensions- og forsikrings selskabers rolle i arbejdsmiljøet	232
Strategiske overvejelser	233
Kapitel 12. Det danske skattesystem er robust	236

Det danske skattetryk i international kontekst	236
Det danske skattesystem skiller sig ikke ud på de store linjer.....	238
Selskabsskatten er lav i Danmark	240
Skattestoppet er dyrt og rammer skævt	242
Strategiske overvejelser	243
Bilag 12.1. Omlægning af ejendomsværdiskatten	245
Et eksempel	245

Forord

Vi lever i en tid, hvor vi ustandseligt bliver bombarderet med nye indtryk og nye informationer, der skal tages stilling til. Alle skal have en holdning til stort og småt.

Med denne rapport Danmark 2030 – Sammen om velfærd og lighed vil LO gerne hæve blikket over de dagsaktuelle sager og se på de store udviklingslinjer for det danske velfærdssamfund.

Vi står alle på ryggen af tidligere generationers arbejde og indsats. De har ført os frem til det rige og trygge velfærdssamfund, som vi kender og er stolte af. Ligesådan vil morgendagens samfund være forment af de valg, vi træffer i dag.

Derfor skal vi vælge rigtigt, så vore børn og børnebørn kan vokse op i et endnu bedre velfærdssamfund uden store forskelle mellem folk. I 2030 skal forældrenes sociale baggrund ikke være afgørende for børnenes fremtid. Alle skal have lige muligheder.

Det kræver, at vi står sammen om at udvikle den danske model og det danske velfærdssamfund.

Flere skal i job, og arbejdet skal være godt og sundt, for fremover kan tiden på arbejdsmarkedet sagtens blive på 50 år. Vi skal værdsætte den offentlige service, for den sikrer både velstand og lighed.

Det sammenhold, vi har på arbejdspladserne, må ikke sættes over styr. Flere lønmodtagere skal være med i en fagforening. For lønmodtagernes faglige fællesskab er garanten for et godt arbejdsliv samt for et trygt og lige velfærdssamfund.

God læselyst!



Harald Børsting

LO's formand



Kapitel 1. Indledning og sammenfatning

Danmark har gennem mange år opbygget et godt og trygt velfærdssamfund. Danmark er blandt verdens rigeste lande og er samtidig et af de mest lige samfund. Fagbevægelsen har været en central aktør i denne udvikling og er stolt af resultaterne.

Verden forandrer sig til stadighed. Nye vækstøkonomier som Kina, Indien og Brasilien vokser i styrke, og EU betyder stadig mere for det danske samfund.

Frem mod 2030 bliver Danmark en nation med flere ældre indbyggere og en mere etnisk blandet arbejdsstyrke. Samtidig åbner teknologien for nye muligheder og skaber omstillinger på arbejdsmarkedet – måske hurtigere, end vi aner.

Som et lille land i en globaliseret verden skal Danmark være konkurrencedygtigt og omstillingsparat. Danmark skal høste de mulige fordele ved globaliseringen og tage udfordringerne op. Og det har vi gjort. Danmark var fx et af de første lande, som fastlagde en levetidsafhængig folkepensionsalder. Det har gjort samfundsøkonomien robust og bæredygtig over for befolkningens aldring, men det giver også udfordringer for nogle grupper at skulle blive mange flere år på arbejdsmarkedet.

Dansk fagbevægelse har altid kæmpet for at høste frugterne af den internationale arbejdsdeling og fordele dem fair i befolkningen. Målet har været, at ingen skal være tabere, men alle skal være vindere. Fagbevægelsen står stærkt i Danmark samt i de andre nordiske lande og er garant for gode løn- og levevilkår.

Frem mod 2030 står vi især over for to store udfordringer.

Uligheden er stigende, og organiseringen blandt de overenskomstbærende organisationer på arbejdsmarkedet er faldende. Hver for sig giver det problemer, men tilsammen bliver problemerne endnu større. For svækkes organiseringen, går det ud over ligheden. Udviklingen skal vendes, så fagbevægelsen fortsat kan bidrage til at sikre velfærd, lighed og tryghed for alle.

Vi skal værne om velfærdssamfundet, så vi også i 2030 har et af verdens rigeste og mest lige lande.

Sammenfatningen nedenfor giver overblik over indhold og strategiske anbefalinger i rapporten.

Kapitel 2. Den danske velfærdsmodel

De fleste af os tager det danske velfærdssamfund for givet. Vi har levet i et trygt, lige og velstående samfund i så mange år, at det er blevet en naturlig del af vores hverdag. Men vores gode forhold er ikke en selvfølge.

Samfundet er bygget op om en række grundpiller, der udgør det stærke fundament for velfærdssamfundet, *jf. figur 1*. Svækkes fundamentet, kan bygningen slå revner.

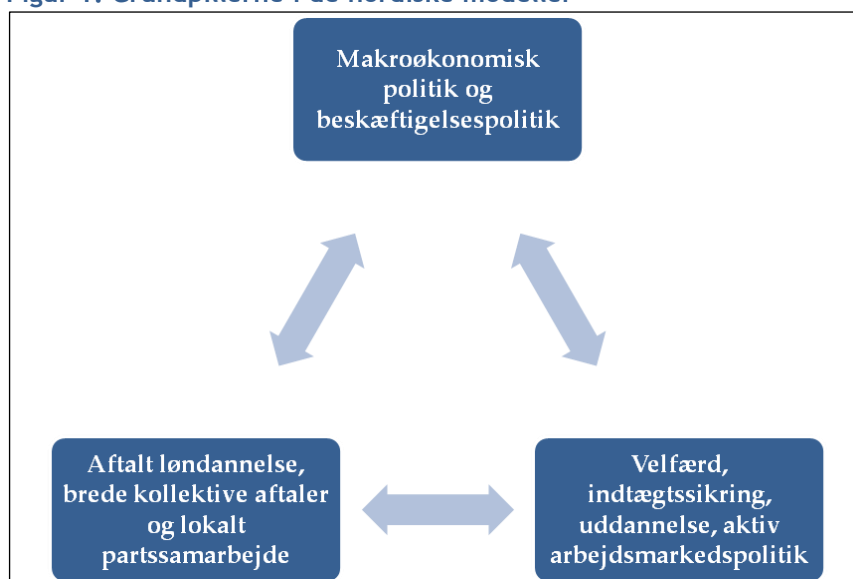
Arbejdsmarkedets parter udstikker spillereglerne på arbejdsmarkedet og aftaler løn- og arbejdsvilkår. Politikerne lovgiver og sørger for offentlig velfærd så som børne- pasning, undervisning og lægebehandling. Det foregår alt sammen i et samspil, hvor politikerne lytter til arbejdsmarkedets parter og omvendt. Selv om der er brydninger og interesse modsætninger i det danske samfund, er der også forståelse og hensyntagen til modpartens synspunkter.

Danmark har en stor offentlig sektor sammenlignet med andre lande, og vi har også en stor velkvalificeret arbejdsstyrke. Begge dele er hinandens forudsætninger. De offentlige ydelser skaber rammerne for en stor og kompetent arbejdsstyrke, der via produktion og indkomst giver råd til det danske velfærdssamfund.

Resultatet er velstand og lighed. Samtidig er befolkningens tillid i top. Danskerne har en meget høj tiltro til hinanden og til myndighederne. Den tillid bygger i høj grad på de – set i international sammenhæng – små forskelle mellem danskerne. Vi kan så at sige ”bedre se os selv i naboen”, hvilket giver forståelse og tiltro.

Men uligheden er stigende, og den overenskomstbærende fagbevægelse taber medlemmer. Det kan svække opbakningen til den danske model og ryste grundpillerne.

Figur 1. Grundpillerne i de nordiske modeller



Kilde: Dølvik, Jon Erik (2013): *Grunnpilarene i de nordiske modellene*, NordMod 2030.

Kapitel 3. Tendenser mod 2030

En række tendenser vil præge samfundet frem mod 2030.

Befolkningen bliver større, ældre og mere etnisk blandet. De samfundsøkonomiske udfordringer med en aldrende befolkning er der taget højde for med velfærdsaftalen og tilbagetrækningsaftalen, som hæver tilbagetrækningsalderen markant i årene, der kommer. Fremover bliver opgaven at ruste lønmodtagerne til de mange år på arbejdsmarkedet, men også at muliggøre selvpensionering for dem, som har behov for det.

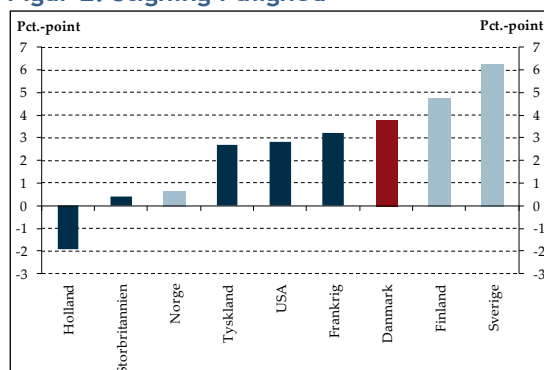
Verden bliver stadig mere global, og arbejdskraften mere mobil. Som et lille land, hvor menneskelige kompetencer er den vigtigste råvare, skal fordelene ved globalisering høstes i en fair konkurrence uden social dumping.

Der er udsigt til nye teknologiske landvindinger, hvor computere og robotter vinder indpas på helt nye områder. Det betyder mere automatisering og øger omstillingskravene over mod nye arbejdsfunktioner og andre job. Den teknologiske udvikling stiller krav til en aktiv beskæftigelses- og uddannelsespolitik, der kan bibringe lønmodtagerne de rette kompetencer til morgendagens job.

Uligheden er stigende både i de nordiske lande og i resten af verden. Stigningen har dog været størst i Norden, *jf. figur 2*. Udviklingen er bekymrende, fordi den rokker ved en af kerneværdierne i det danske samfund.

Organiseringen er faldet en smule på det danske arbejdsmarked, men faldet blandt de overenskomstbærende organisationer har været langt højere, *jf. figur 3*. Fortsætter udviklingen, kan det på længere sigt udfordre den danske aftalemodel. Det kan i sidste ende få konsekvenser for velfærden og løn- og ansættelsesvilkår.

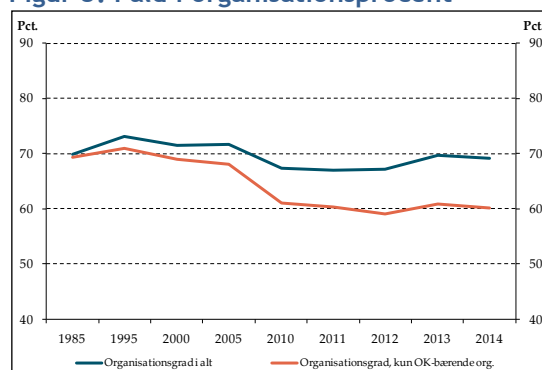
Figur 2. Stigning i ulighed



Anm.: Figuren viser ændringen i Gini-koefficienten fra midt 1990'erne til 2011 opgjort ud fra disponibel indkomst.

Kilde: OECD.

Figur 3. Fald i organisationsprocent

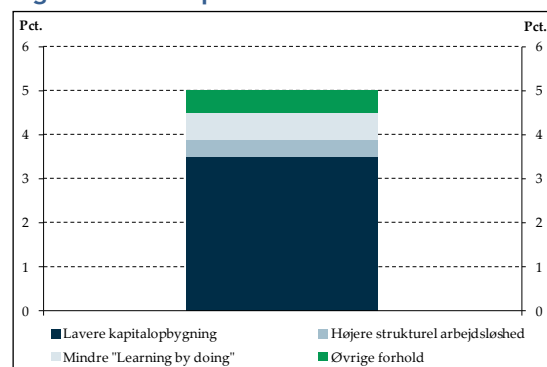


Kilde: FAOS.

Kapitel 4. Dansk økonomi nu og i 2030

Dansk økonomis grundform er i orden. Sammenlignet med andre lande har Danmark en lav strukturarbejdsløshed, et lavt offentligt underskud og en lille offentlig gæld. Og så er konkurrenceevnen god. Men Danmark kæmper for at komme helt ud af krisen. Samtidig har dybden og længden af krisen sat sig varige spor i samfundsøkonomien, *jf. figur 4*.

Figur 4. Tab af potentielt BNP

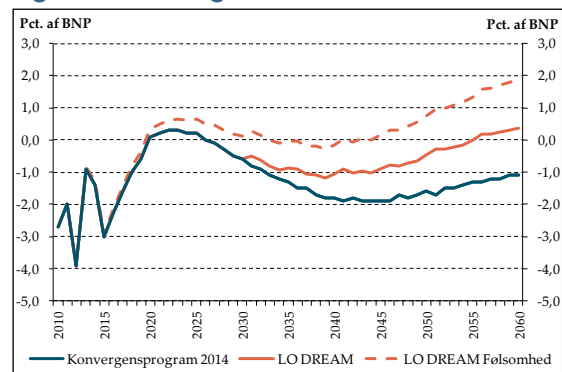


Kilde: Egne beregninger.

Kapitalapparatet er blevet nedslidt. Der er blevet flere langtidsarbejdsløse, og lønmodtagerne har mistet kompetencer. I alt vurderes krisen til at have givet et tab af velstandspotentiale på 5 pct. svarende til 100 mia. kr. Det skal der rettes op på de kommende år, så Danmark igen kan komme tilbage på sit oprindelige vækstspor.

Danmarks Konvergensprogram 2014 peger på en fremgang i beskæftigelsen på 230.000 personer frem mod 2030. Med en aktiv økonomisk politik og de rette strukturforbedrende tiltag kan den fremgang hæves med 65.000 personer.

Figur 5. Offentlig saldo



Anm.: LO DREAM Følsomhed er et forløb med højere erhvervsdeltagelse, lavere strukturarbejdsløshed mv.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014, DREAM.

I Finansministeriets fremskrivning er der udsigt til en forværring af den offentlige saldo efter 2025 ("hængekøjeudfordringen"). Det bør ikke få konsekvenser for finanspolitikken her og nu. Dertil er usikkerheden alt for stor, og en række antagelser i fremskrivningen medvirker til at overvurdere udfordringen. En større erhvervsdeltagelse, lavere strukturel arbejdsløshed mv. vil helt kunne ændre billedet, *jf. figur 5*.

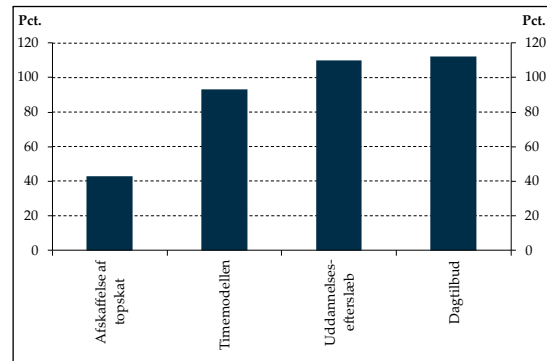
Boks 1. Strategiske overvejelser - dansk økonomi

- Fuld beskæftigelse skal et være centralt pejlemærke for den økonomiske politik.
- Prioriter en aktiv efterspørgselsorienteret politik.
- Den strukturelle underskudsgrænse i den danske budgetlov bør ikke være mere restriktiv, end EU kræver.
- Økonomiske sanktioner ved merforbrug suspenderes krisen ud.
- Hængekøjeudfordringen bør først håndteres, hvis den bliver mere sandsynlig.
- Udskudt skat i pensionsopsparinger kan medregnes i opgørelsen af den strukturelle saldo, hvis der bliver behov for at imødegå "hængekøjeudfordringen".

Kapitel 5. Den offentlige sektor

Den offentlige service spiller en nøglerolle for velfærd og lighed. Desværre nyder de samfundsmæssige virkninger af den offentlige service ikke anerkendelse efter fortjeneste. Når der regnes på skattelettelser, tages der som regel højde for de indirekte virkninger på arbejdsstyrken. Det sker ikke ved analyser af øgede offentlige udgifter.

Figur 6. Selvfinansieringsgrader

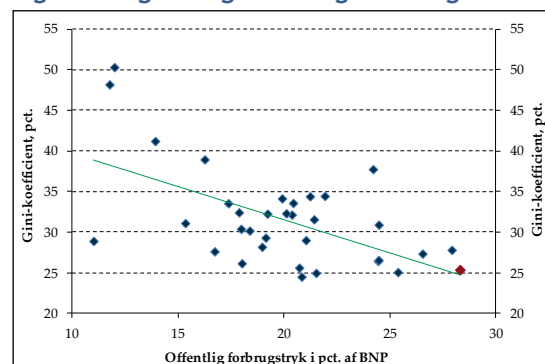


Kilde: Egne beregninger.

Foreløbige beregninger viser, at investeringer i fx infrastruktur i højere grad "finansierer sig selv" sammenlignet med en afskaffelse af topskatten. Det gælder i endnu højere grad for investeringer i uddannelse og dagtilbud, jf. figur 6.

Den offentlige service skal udbygges frem mod 2030. Alene den demografiske udvikling fordrer flere ressourcer til sundhed og ældrepleje. Men befolkningen stiller også større krav i takt med stigende velstand. De offentligt ansatte spiller en nøglerolle i udviklingen af den offentlige sektor. De skal have mere ansvar for opgaveløsningen og ikke detailstyres. Samtidig skal der være fair vilkår i samspillet mellem den offentlige og private sektor.

Figur 7. Lighed og offentligt forbrug



Kilde: Egne beregninger på baggrund af OECD.

Den offentlige sektor er væsentlig for at skabe lige muligheder og jævn indkomstfordeling, da den sikrer basale velfærdsydelser til alle. Set på tværs af lande er der en sammenhæng mellem størrelsen af det offentlige forbrug og graden af lighed, jf. figur 7.

Den offentlige sektor er væsentlig for at skabe lige muligheder og jævn indkomstfordeling, da den sikrer basale velfærdsydelser til alle. Set på tværs af lande er der en sammenhæng mellem størrelsen af det offentlige forbrug og graden af lighed, jf. figur 7.

Den offentlige sektor er væsentlig for at skabe lige muligheder og jævn indkomstfordeling, da den sikrer basale velfærdsydelser til alle. Set på tværs af lande er der en sammenhæng mellem størrelsen af det offentlige forbrug og graden af lighed, jf. figur 7.

Boks 2. Strategiske overvejelser - offentlig sektor

- Løbende udvikling af en stærk offentlig sektor, i takt med at befolkningens behov ændres.
- Systematiske analyser af dynamiske effekter af offentlig service.
- Implementering af tillidsreform med større ansvar og mere efteruddannelse af offentligt ansatte.
- Opkvalificering af ufaglærte grupper i den offentlige sektor.
- Medarbejdernes vilkår skal sikres ved offentlig-privat samarbejde.
- Udbud skal indeholde arbejdsklausuler.
- Flere sociale klausuler i udbud.
- Introduktion af offentlige tilkøbsydelser i ældreplejen og overvejelse på andre områder.
- Offentlig-privat samarbejde om udvikling af velfærdsteknologi og eksportmuligheder.

Kapitel 6. Den danske model

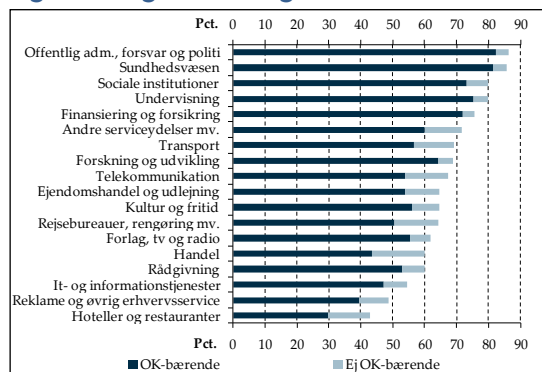
Et stærkt organiseret arbejdsmarked med høj overenskomstdækning står centralt i de nordiske lande, herunder Danmark. Arbejdsmarkedets parter har historisk været med til at sikre vækst og fremgang med lav ulighed.

Danmark har i særlig høj grad et aftalereguleret arbejdsmarked. Hovedparten af arbejdsmarkedet er overenskomstdækket og sikrer lønmodtagerne gode løn- og arbejdsvilkår.

Men der er blevet færre medlemmer af de overenskomstbærende fagforeninger. Til gengæld har ikke-overenskomstbærende foreninger vundet frem. Det er en stor udfordring for den overenskomstbærende fagbevægelse at vende den udvikling gennem fortsat oplysning og faglig mobilisering.

Fagbevægelsen skal tage bestik af udviklingen frem mod 2030 og tilpasse overenskomster og medlemservice til nye vilkår.

Figur 8. Organisationsgrad servicesektor



Kilde: AE, HK og egne beregninger.

Der skal især fokus på organisering af yngre lønmodtagere, østarbejdere og ansatte i private serviceerhverv. Inden for eksempelvis hotel og restauration, handel samt rengøring er organisationsprocenten blandt overenskomstbærende organisationer under 50, jf. figur 8.

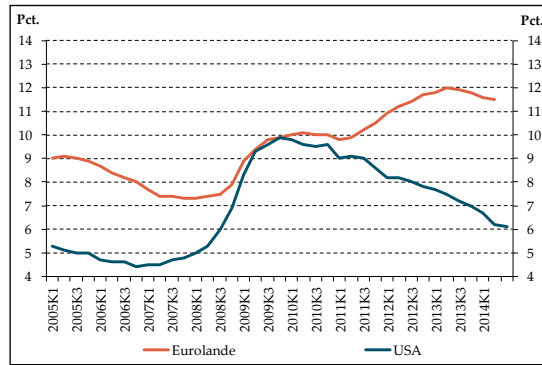
Boks 3. Strategiske overvejelser - dansk model

- Fokus på organisering.
- Tilpasning af medlemsrettede ydelser og services.
- Fortsat oplysning om overenskomster.
- Medlemsfordele i overenskomsterne.
- Markedsføring af fordele ved fagfunderede akasser.
- Flere overenskomster.
- Afskaffelse af 50-procentsreglen.
- Højtuddannede skal dækkes bedre ind.
- Skarp overvågning af udviklingen i brug af vikarer.
- Begrænsning af ufrivillige deltidsansættelser.
- Flexibilitetskrav skal holdes op mod lønmodtagernes behov.
- Flere individuelle muligheder i de kollektive overenskomster.
- Fortsat koordinering centralt ved overenskomstforhandlinger.
- Bred dækning af kompetente tillidsrepræsentanter på arbejdspladsniveau.
- Godt samspil mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system bl.a. i form af treparts-aftaler.

Kapitel 7. Den danske model og samspil med EU

EU-samarbejdet har skabt velstand og velfærd i Europa. Som en lille åben økonomi nyder Danmark i særlig grad fordel af en stor international samhandel. Men der er også udfordringer i EU-samarbejdet og områder, hvor EU kan gøre det bedre.

Figur 9. Arbejdsløshed Eurolande og USA



Kilde: OECD.

I håndteringen af den økonomiske finansielle krise har EU haft for meget fokus på budgetdisciplin og for lidt opmærksomhed på jobskabelse. Forskellen til USA, som har ført en mere ekspansiv økonomisk politik, er slående. USA vendte på et tidligt tidspunkt udviklingen på arbejdsmarkedet, mens EU halter bagefter, *jf. figur 9.*

I Danmark bygger reguleringen af arbejdsmarkedet på aftaler mellem parterne. Men i andre lande spiller lovreguleringen en langt større rolle. EU skal kunne favne forskellige nationale måder at gribe reguleringen an på.

Samtidig skal EU skabe rammer for, at den frie bevægelighed for kapital, varer og arbejdskraft sker på fair vilkår. EU skal bruges offensivt til at hindre social dumping, sikre modspil til global kapital samt sikre fair verdenshandel for de fattigste egne af Europa.

Indsatsen mod social dumping skal både ske på EU-niveau, nationalt niveau og overenskomstniveau.

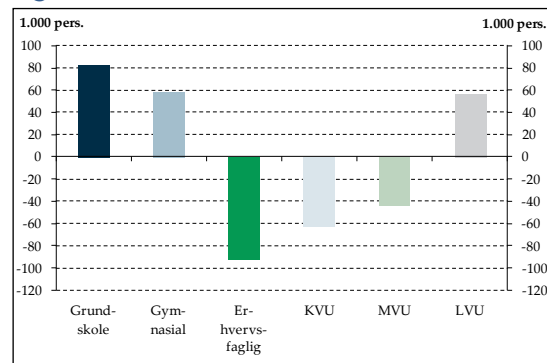
Boks 4. Strategiske overvejelser - dansk model og samspil med EU

- Koordineringen af EU's økonomiske politik skal understøtte vækst og beskæftigelse.
- Den danske arbejdsmarkedsmodel skal respekteres.
- Fælles holdninger i EU skal kunne rumme nationale forskelligheder.
- Samarbejde på EU-plan om overenskomster.
- Stærkere håndhævelse og kontrol af EU-retten.
- Danske regler skal modvirke social dumping.
- Stærkere indsats mod social dumping i overenskomsterne.
- Fair vilkår i handels- og investeringsaftaler.

Kapitel 8. Uddannelse

En veluddannet arbejdsstyrke er en forudsætning for velfærdssamfundet. Det er bredt anerkendt. I mange år har ambitiøse mål på uddannelsesområdet stået højt på den politiske agenda. Og målene for de videregående og lange videregående uddannelser er indfriet før tid. Der har nærmest bredt sig den opfattelse, at jo længere og mere uddannelse jo bedre. Men langt er ikke nødvendigvis godt for hverken samfundet eller den enkelte.

Figur 10. Ubalancer i 2030



Kilde: AE.

I 2030 er der udsigt til uddannelsesmæssige ubalancer på arbejdsmarkedet. Der er betydelig risiko for, at der uddannes for mange med en lang videregående uddannelse, og der bliver for mange ufaglærte. Til gengæld kan der imødeses mangel på faglærte og personer med kort eller mellemlang videregående uddannelse, jf. figur 10.

Uddannelsespolitikken skal forebygge ubalancer. Det dobbelte uddannelsesløft, hvor ufaglærte løftes til faglærte, der igen løftes til videregående niveau, er en af løsningerne.

Arbejdsmarkedet er stærkt kønsopdelt. 70 pct. af de beskæftigede i den offentlige sektor er kvinder, mens det er under 30 pct. i fx fremstillingserhvervene. Det kønsopdelte arbejdsmarked hæmmer fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og skal derfor oplødes. Drengene med anden etnisk herkomst halter bagefter uddannelsesmæssigt, og gruppen af flygtninge/indvandrere bliver ikke ordentlig kompetenceafklaret. Der er potentiale for et uddannelsesløft af begge grupper.

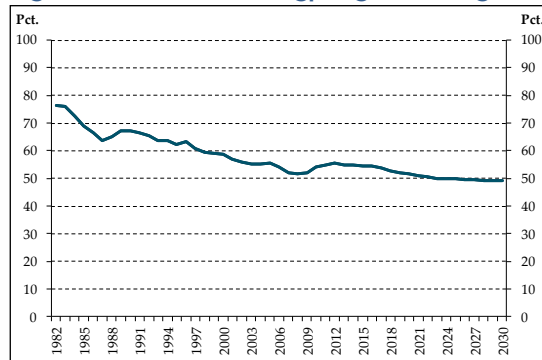
Boks 5. Strategiske overvejelser - uddannelse

- Flere unge skal vælge og fuldføre en erhvervsuddannelse direkte efter folkeskolen.
- Flere unge skal vælge erhvervs gymnasier.
- Alle, der påbegynder en erhvervsuddannelse, skal have mulighed for at gennemføre. Mangel på praktikpladser må ikke udgøre en barriere.
- Særlig indsats for gruppen af drenge med anden etnisk baggrund.
- Færre unge skal tage en lang videregående uddannelse.
- Opblødning af det kønsopdelte arbejdsmarked.
- Flere ufaglærte skal løftes til faglært niveau.
- Flere faglærte skal løftes til videregående niveau.
- Gode ufaglærte og faglærte job skal udvikles.
- Styrkelse af de overenskomstbaserede uddannelsesrettigheder.
- Bedre og mere målrettet information om uddannelsesmuligheder.
- Udvikling af erhvervsuddannelser.
- Nye undervisningsformer i erhvervsuddannelserne.
- Realkompetenceafklaring af flygtninge og indvandrere.

Kapitel 9. Arbejdsmarkedspolitik

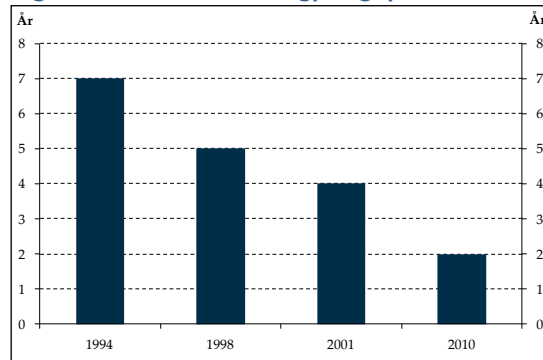
Danmark er specielt kendt for sit meget fleksible arbejdsmarked med et godt socialt sikkerhedsnet og en aktiv beskæftigelsespolitik, den såkaldte flexicurity-model. Men flexicurity-modellen er under pres, fordi det sociale sikkerhedsnet er blevet udhulet, jf. figur 11a. og b. Og tendenser peger på, at det fortsætter frem mod 2030, fordi reguleringen ikke følger med lønstigningerne.

Figur 11a. Faldende dagpengedækning



Kilde: DA's lønstatistik, Danmarks Konvergens-program 2014 og egne beregninger.

Figur 11b. Faldende dagpengeperiode



Kilde: LO på baggrund af diverse love.

Stigningen i antallet af lønsikringer, der forsikrer mod arbejdsløshed, kan netop ses som en reaktion på forringelsen af dagpengene. En fortsat forringelse af dagpengesystemet vil skærpe behovet for udbygning af overenskomsternes tryghedsbestemmelser og udbredelse af lønsikringer.

Dagpengesystemet skal moderniseres, så det giver et godt grundlæggende socialt sikkerhedsnet ved arbejdsløshed.

Den aktive beskæftigelsespolitik skal spille sammen med uddannelsespolitikken og sikre virksomheder arbejdskraft med de rette kvalifikationer. Da der er udsigt til betydelige uddannelsesmæssige ubalancer, skal ordinær uddannelse spille en væsentlig rolle i aktiveringen.

Udviklingen går i retning af stadig mere og længere pendling og derfor større arbejdskraftoplande. Derfor skal jobcentrene have et større geografisk fokus.

De fagligt funderede a-kasser har et særligt kendskab til deres fagområde. Derfor skal de fortsat være en del af beskæftigelsesystemet.

Boks 6. Strategiske overvejelser - arbejdsmarkedspolitik

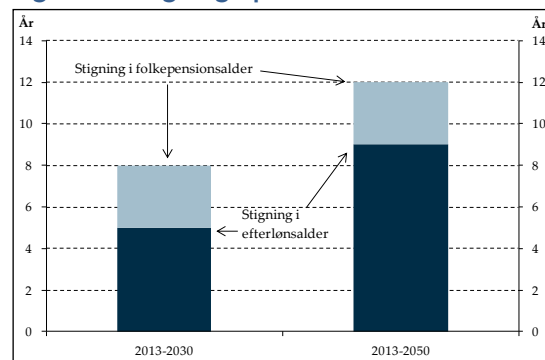
- Modernisering af dagpengesystemet.
- Mere jobrettet uddannelse og kompetenceudvikling.
- Bedre afdækning af fremtidige kompetence- og arbejdskraftbehov.
- Styrket rolle for a-kasserne. Jobcentre skal matche arbejdskraftoplande.
- En mere ensartet indsats i jobcentrene.
- Et særligt spor i beskæftigelsesindsatsen, der fokuserer på indvandrere og efterkommere.

Kapitel 10. Pension og tilbagetrækning

Internationalt er Danmark kendt for sit gode pensionssystem. Hovedparten af lønmodtagerne er dækket af arbejdsmarkedspensioner, der allerede nu giver et fint supplement til folkepensionen.

Samspelet med de offentlige pensioner sikrer mod tab af indkomst ved fx arbejdsløshed, men giver også en høj sammensat marginalsat af pensionsopsparing. Det er en udfordring i pensionssystemet at sikre bedre samspil mellem folkepension og arbejdsmarkedspension.

Figur 12. Stigning i pensionsalder

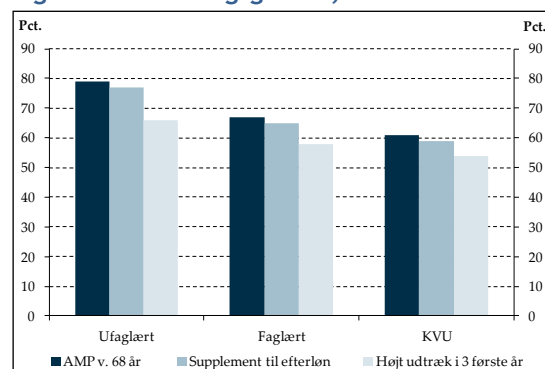


Kilde: Tilbagetrækningsaftalen.

I 2030 er folkepensionsalderen steget til 68 år og efterlønsalderen til 65 år. Samtidig har mange meldt sig ud af efterlønsordningen, så de fleste vil ikke være berettiget til efterløn i fremtiden. I 2030 er pensionsalderen steget med fem år, hvis man er med i efterlønnen, og med otte år, hvis man har meldt sig ud, jf. figur 12.

Nogle grupper, der arbejder i nedslidende fag, vil have svært ved at blive på arbejdsmarkedet i så mange år. De skal kunne trække sig gradvist eller helt tilbage før den officielle pensionsalder.

Figur 13. Dækningsgrader, 2030



Anm.: Gælder en enlig folkepensionist.

Kilde: Egne beregninger.

Men selvpensionering koster på arbejdsmarkedspensionen, jf. figur 13. Dækningsgraderne ved overgang til folkepension falder mærkbart, hvis selvpensionering skal erstatte efterlønnen.

Overenskomstparter og selskaber bør overveje relevansen af nye pensionsprodukter rettet mod tidlig tilbagetrækning.

Boks 7. Strategiske overvejelser - pension

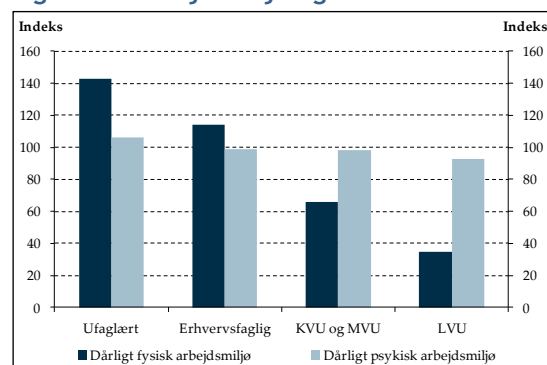
- Bedre overenskomstmæssige muligheder for gradvis tilbagetrækning.
- Mere fleksible pensionsprodukter i arbejdsmarkedspensionerne.
- Nye produkter rettet mod tidlig tilbagetrækning.
- Bedre samspil mellem ydelser fra folke- og arbejdsmarkedspension.
- Initiativer rettet mod opsamling af restgruppen.

Kapitel 11. Arbejdsmiljø

I Danmark gøres der meget for at skabe et godt arbejdsmiljø, men der kan sagtens gøres mere. Der er ikke grund til at tro, at fremtidens ændringer i erhvervsstruktur og teknologi vil få arbejdsmiljøproblemerne til at forsvinde af sig selv. Det fortsatte skift over mod servicesamfundet vil føre til en anden slags arbejdsmiljøproblemer. Samtidig er den teknologiske udvikling et tveægget sværd, der både kan mindske arbejdsmiljøbelastningen, men også skabe nye ukendte udfordringer.

Der er god grund til at gøre mere for at forbedre arbejdsmiljøet frem mod 2030. Alene stigningen i pensionsalderen taler for en ekstra indsats, som kan muliggøre en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Figur 14. Arbejdsmiljø og uddannelse



Kilde: AE på baggrund af NAK (2005) og IDA (2006).

Det er ufaglærte og faglærte, som har det fysisk mest nedslidende arbejdsmiljø, jf. figur 14. Og den samme tendens går igen, for så vidt angår de psykiske arbejdsmiljøbelastninger.

Det er også disse grupper, der lever færrest år og derfor har behov for at trække sig forholdsvis tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Et mindre nedslidende arbejdsmiljø vil skabe grundlag for, at også grupper med kort uddannelsesbaggrund kan forblive længere på arbejdsmarkedet.

Derfor skal arbejdsmiljøindsatsen styrkes bl.a. gennem bedre rådgivning og et mere effektivt tilsyn.

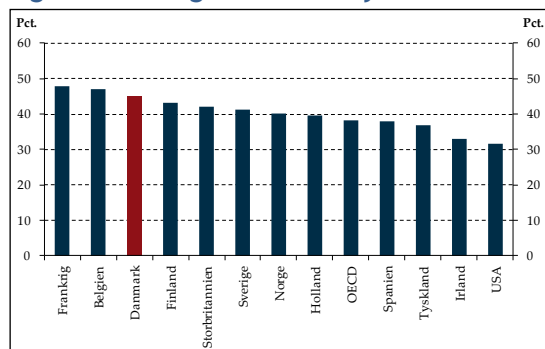
Boks 8. Strategiske overvejelser - arbejdsmiljø

- Ny arbejdsmiljørådgivning.
- Mere inddragelse af pensionsselskaber i forebyggelsesindsatsen.
- Tilpasning af retningslinjer for offentlige indkøb.
- Nye metoder i partssamarbejdet om psykisk arbejdsmiljø.
- Nødvendige og tilstrækkelige ressourcer til Arbejdstilsynet.
- Målretning af tilsynsindsatsen.
- Fokus på arbejdsmiljøeffekter af ny teknologi.
- Indflydelse på EU's dereguleringsarbejde.
- Fælles miljøstandarder i EU.

Kapitel 12. Det danske skattesystem er robust

Et velfungerende skattesystem er essentielt for finansieringen af den offentlige service. Da Danmark har en relativ stor offentlig sektor, vil Danmark også ligge højt i internationale sammenligninger over skattetryk.

Figur 15. Korrigeret skattetryk



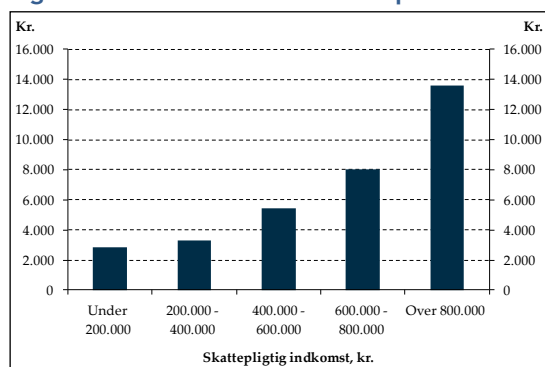
Kilde: LO på baggrund af OECD.

Men den gængse måde at opgøre skattetryk på giver et upræcist billede. Tages højde for forskelle i beskatning af overførsler og forskelle i offentlige underskud, rykker Danmark ned på en tredjeplads i en international sammenligning af skattetryk, *jf. figur 15*.

I en globaliseret verden kan det give udfordringer, hvis beskatningen i et land afviger meget fra omverdenen. Det skyldes, at varer, kapital samt arbejdskraft er mobile og har tendens til at søge mod den laveste beskatning. Danmark har da også indrettet sig med en skattestruktur, der ligger tæt op ad skattestrukturen i EU. Fx har Danmark fulgt med ned i selskabsskatternes internationale "race-to-the-bottom". På det område er der brug for EU-regulering, der lægger en bund under selskabsskatterne.

I en globaliseret verden kan det give udfordringer, hvis beskatningen i et land afviger meget fra omverdenen.

Figur 16. Gevinst ved skattestop



Anm.: Gennemsnitlig gevinst pr. husejer fordelt efter indkomst.

Kilde: AE.

Skattestoppet på ejerboliger er specielt set i internationalt perspektiv. Skattestoppet er en udfordring, fordi det mindsker finansieringsgrundlaget for den offentlige sektor. Og skævvrider skattestrukturen over mod mindre skat på ejerboliger. Skattestoppet indebærer en gevinst for langt hovedparten af boligejerne, men gevinsten er skævt fordelt, fordi de rigeste boligejere har realiseret de største gevinster, *jf. figur 16*.

Boks 9. Strategiske overvejelser - skat

- Danmark skal arbejde for fælles minimumsregler i EU på selskabsskatteområdet.
- Skattestoppet bør ikke fortsættes efter 2020.

Kapitel 2. Den danske velfærdsmodel

De nordiske lande er i dag nogle af de rigeste og mest lige samfund i verden. Bag succesen gemmer sig en særlig måde at organisere samfundet på. Samfundet hviler på en række grundpiller, som har fundet sin form over flere årtier. På tværs af de nordiske lande. Og på trods af skiftende regeringer.

Groft sagt er der tre særlige træk ved den nordiske velfærdsmodel: 1) Et velorganiseret arbejdsmarked med stærke aktører, der indgår i et samspil med politikere og myndigheder. 2) Makroøkonomisk politik med fokus på fuld beskæftigelse. 3) Kernevelværd – af ensartet høj kvalitet – der er tilgængelig for alle borgere.

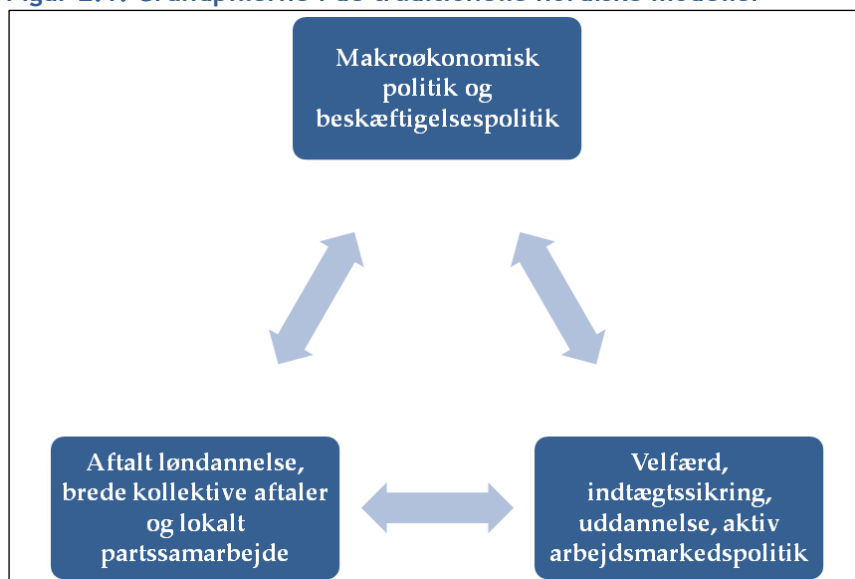
Grundpillerne

Den nordiske model bygger på tre grundpiller

Arbejdsmarkedets parter er stærke aktører i alle de nordiske lande. Parterne udstikker ikke alene spillereglerne på arbejdsmarkedet i forhold til løn- og ansættelsesvilkår. De indgår også i et samspil med regering og myndigheder.

Figur 2.1 illustrerer det samspil, som finder sted mellem velfærdspolitik, løndannelse og økonomisk politik.

Figur 2.1. Grundpillerne i de traditionelle nordiske modeller



Kilde: Dølvik, Jon Erik (2013): *Grundpilarerne i de nordiske modellerne*, NordMod 2030.

En stor kompetent arbejdsstyrke er alfa og omega

Politikere og myndigheder understøtter en stor, sund og velkvalificeret arbejdsstyrke gennem velfærdspolitikken. Den offentlige sektor leverer kernevelværd som børnepasning, uddannelse, syge- og ældrepleje. Det har sendt – ikke bare mændenes – men også kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet i vejret.

Velorganiseret arbejdsmarked "Arbejdslinjen" understøttes af det velorganiserede arbejdsmarked. Organisationer med bred opbakning i befolkningen indgår brede overenskomstaftaler om løn- og ansættelsesvilkår.

Koordineret løndannelse gavner samfundet Løndannelse og kollektive aftaler foregår uafhængigt af det politiske system, men fastlægges under hensyn til de samfundsøkonomiske rammevilkår. Koordination og samtidighed i overenskomstforhandlingerne med den eksportorienterede sektor som normsætter giver mulighed for at opnå samfundsmæssigt bedre resultater¹.

I Danmark er det dog ikke kun løn, som parterne aftaler, men en langt bredere vifte af emner. Emner, der lapper ind over velfærdspolitikken: Efteruddannelse, vilkår under barsels- og forældreorlov, seniorordninger, pension, sociale kapitler mv.

Aftaler og lovgivning supplerer hinanden Aftaler og overenskomster lapper tilsvarende ind over den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken. Både arbejdstager- og arbejdsgiversiden har høj organisering og øver ved siden af overenskomstsyste­met også indflydelse på den lovgivning, der regulerer arbejdsmarkedet. Ligesom parterne fx også sidder med ved bordet i bestyrelser, råd og nævn. Det gør sig særligt gældende på uddannelses-, beskæftigelses- og pensionsområdet.

Fra tid til anden indgår parterne aftaler med regeringen: De såkaldte "trepartsaftaler". Flere gange har arbejdstagerne fx vekslet løntilbageholdenhed for netop uddannelse og beskæftigelse. For det betyder igen, at der er råd til den velfærd, som gør det muligt at få passet børn, få plejet ældre og få uddannet unge, så arbejdsstyrken forbliver stor og velkvalificeret.

Gevinster ved samspil mellem aktører I nogle perioder har samspillet fungeret bedre end andre. Men gevinsterne ved et tæt og velfungerende samspil har været åbenlyse. Det har sikret:

1. Langsigtede investeringer i menneskelige ressourcer
2. Tilpasningsdygtighed i økonomien
3. Tillid mellem aktørerne, der koordinerer. Og tillid i befolkningen til selve velfærdsmodellen².

¹ NOU(2013:13): *Lønndannelse og udfordringer for norsk økonomi*. (Steinar Holden-udvalget).

² Dølvik, Jon Erik (2013): *Grunnpilarene i de nordiske modellene*, NordMod 2030.

Den såkaldte fælleserklæring fra 1987 er et godt eksempel på samspillet mellem politikere og organisationer. Den daværende Schlüter-regering og arbejdsmarkedets parter udpegede i erklæringen de problemer, dansk økonomi stod over for, og fandt i fællesskab frem til de tiltag, der var nødvendige for at styrke konkurrenceevne og jobskabelse. Der skulle skabes "jobfest frem for lønfest". Lønnen steg moderat. Til gengæld forhandlede LO-grupperne sig til arbejdsmarkedspensioner.

Samspillet og den sociale kontrakt mellem parterne er tydelig, når regering og arbejdsmarkedets parter så at sige sætter deres underskrifter på store og små trepartsaftaler. Men koordinationen af løndannelse/kollektive aftaler, makroøkonomi og velfærd foregår sådan set hele tiden.

Flexicurity-modellen er et eksempel på det.

Samfundet, arbejdstagere og arbejdsgivere har en fælles interesse i at holde folk tæt på arbejdsmarkedet: Ingen er tjent med, at folk, der mister arbejdet, med tiden også mister deres færdigheder og forsørgelsesgrundlag.

Flexicurity – et eksempel på godt samspil

Der er også en fælles interesse i sunde danske arbejdspladser og virksomheder: Virksomheder, der kan omstille sig og tilpasse arbejdsstyrken efter ordrebogen. Det kræver på den ene side en fleksibel arbejdsstyrke, der er parat til at omstille sig og lære noget nyt. På den anden side kræver det, at arbejdstagerne bliver stillet økonomisk tryghed i udsigt, hvis de mister deres arbejde. Og endelig kræver det en arbejdsmarkedspolitik, der har til formål at vedligeholde en arbejdsstyrke med de rette kvalifikationer og dermed holde folk tæt på arbejdsmarkedet.

Flexicurity er i bund og grund betegnelsen for dette interessefællesskab. Det består af flere elementer:

1. Et fleksibelt arbejdsmarked, hvor det er relativt nemt at hyre og fyre folk.
2. En omfattende social tryghed i tilfælde af arbejdsløshed.
3. En aktiv arbejdsmarkedspolitik, der bidrager til at vedligeholde og opkvalificere arbejdsstyrken.

De enkelte dele af flexicurity er hinandens forudsætninger, og balancen mellem dem hviler på et interessefællesskab mellem de

centrale aktører: Lønmodtagerne, arbejdsgiverne og myndighederne.

Resultatet er et omstillingsparat arbejdsmarked, hvor de individuelle og samfundsmæssige tab ved ændringer i beskæftigelsen er holdt i ave.

Flexicurity-modellen genfindes i de øvrige nordiske lande, men har været tydeligst i Danmark, der har de korteste opsigelsesvarsler og den højeste arbejdsløshedsunderstøttelse for lavtlønnede.

En velfungerende offentlig sektor

Den offentlige sektor er et omdrejningspunkt for velfærd

Den offentlige sektor er en hjørnesten i den nordiske model. Alle nordiske lande har en stor offentlig sektor, der giver den brede befolkning ret til en række primært skattefinansierede velfærdsydelser. Det gælder fx retten til uddannelse og sundhedsbehandling.

Men den offentlige sektor tjener i virkeligheden mange forskellige funktioner i den nordiske velfærdsmodel: Den uddanner og vedligeholder en stor arbejdsstyrke, ligesom den giver job og beskæftigelse til mange. Samtidig er den folkelige opbakning til hele velfærdsmodellen netop betinget af, at den brede befolkning er tilfredse med – og bruger – den offentlige service.

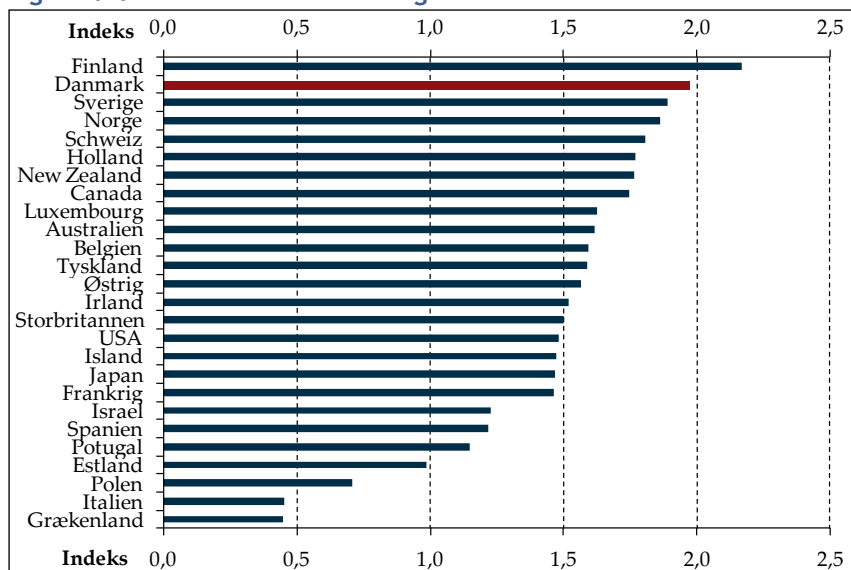
Traditionelt set er velfærden blevet produceret i den offentlige sektor i Danmark. Den organisering tager afsæt i princippet om fri og lige adgang til en ensartet velfærd af høj kvalitet samt det offentliges myndighedsansvar.

De sidste årtier er flere og flere dele af den offentlige serviceproduktion lagt ud til private virksomheder eller løftes i samarbejde med private virksomheder, uden at det dog har rokket fundamentalt på rollefordelingen mellem den offentlige og private sektor.

Veldrevet offentlig sektor

Ifølge Verdensbanken er den offentlige sektor i Danmark en af de mest veldrevne i verden, *jf. figur 2.2.*

Figur 2.2. Effektiv dansk offentlig sektor



Anm.: Indeks går fra -2,5 til +2,5. En lav værdi afspejler en ineffektiv offentlig sektor og en høj værdi en effektiv offentlig sektor. Indekset for en effektiv offentlig sektor er hentet fra *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, som beror på en undersøgelse blandt store virksomheder, borgere og eksperter i en lang række industri- og udviklingslande. Data er indsamlet af surveyinstitutter, tænketanke, NGO'er, internationale organisationer og private virksomheder. Data er fra 2013.

Kilde: Verdensbanken.

Kernevelfærd for alle

Universel velfærd i Norden giver ens velfærd til alle ... De nordiske lande har i forskellige grader bygget velfærdspolitikken op omkring universal-princippet. Det vil sige, at kernevelfærden er tilgængelig for alle uanset deres økonomiske formåen.

Man skal ikke have forsikret sig og optjent ret til velfærd som i lande som fx Tyskland, Italien og Frankrig (også kaldet korporatistiske velfærdsmodeller). Velfærdsgoderne er heller ikke kun målrettet de fattige og trængende som i lande som USA, Canada og Australien (også kaldet liberale velfærdsmodeller).

Der er nogle klare fordele ved universel velfærd set fra et politisk, økonomisk og sociologisk perspektiv.

... er nem at administrere ... For det første er universel velfærd gennemsigtig og let at administrere. Ydelserne baserer sig på rettigheder og kræver ikke, at man udvikler tunge bureaukratiske systemer for kontrol og registrering. Det gør, at universel velfærd – til en vis grænse – er relativt billig i administration.

... giver sammenhængskraft ... For det andet bidrager universel velfærd til sammenhængskraft i samfundet. Hvis velfærden fx kun var tilgængelig for de fattige, ville det være stigmatiserende at modtage velfærdsydelser. Og med tiden ville middel- og overklassen – som alene betaler for

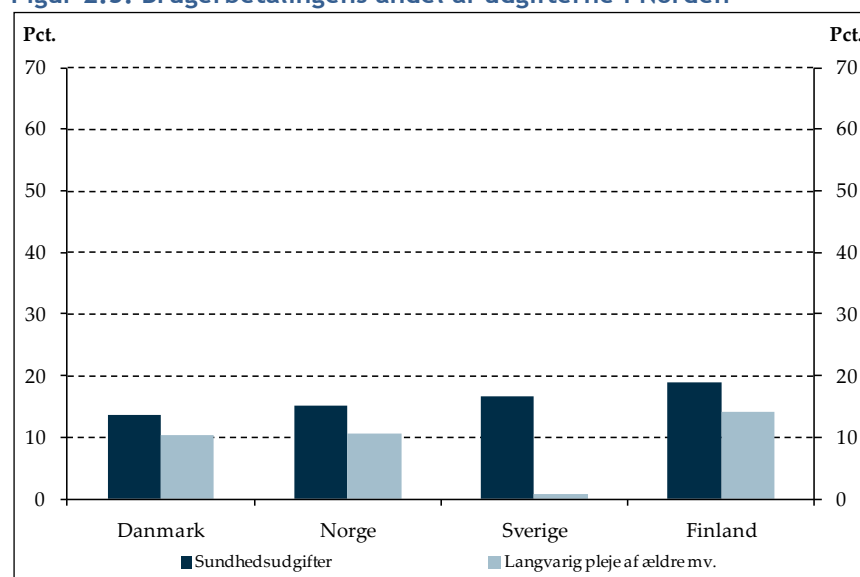
gildet, men ikke kan få del i det – ophøre med at være solidariske med underklassen.

... og lighed

For det tredje understøtter universel velfærd en ligelig fordeling af indkomst og goder.

Den nordiske velfærdsmodel bliver ofte fremhævet som skoleeksemplet på universel velfærd. Og grundlæggende er kernevel-færd som uddannelse, sundhed og ældrepleje også i vid udstrækning gratis for alle, *jf. figur 2.3.*

Figur 2.3. Brugerbetalingens andel af udgifterne i Norden



Anm.: Tal for langvarig pleje af ældre mv. er fra 2007, og sundhedsudgifter fra 2009 for Danmark, Norge og Sverige samt 2010 for Finland.

Kilde: AKF, Anvendt Kommunalforskning på baggrund af OECD.

I praksis er mange ydelser i de nordiske lande dog ikke universelle i dag. Nogle er enten målrettet de trængende eller dem, som har forsikret sig fx via en a-kasse. Sociale ydelser – og børnepasning – er typisk behovs- og indkomstafhængige.

Brede kollektive aftaler supplerer den universelle velfærd

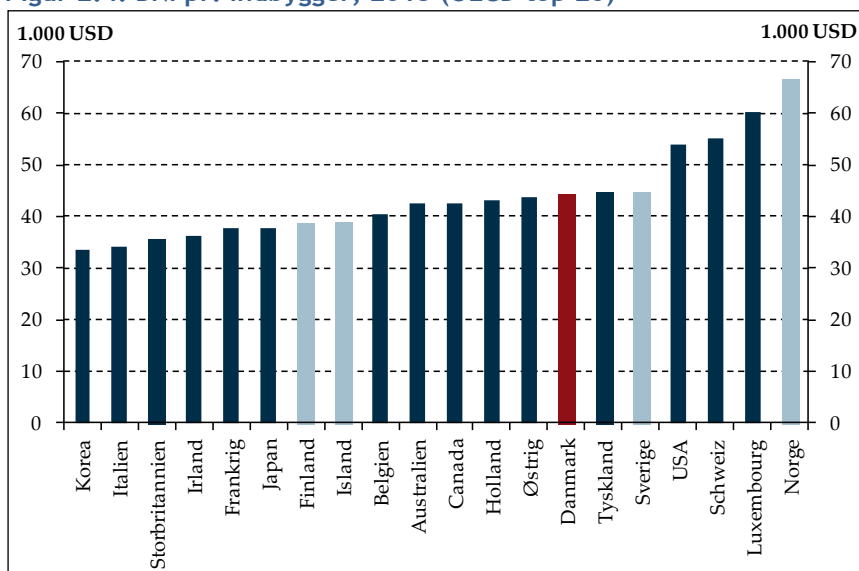
Samtidig supplerer overenskomster og kollektive aftaler velfærd for folk med arbejdsmarkedstilknytning. Det gælder videre- og efteruddannelse, løn og vilkår under barsels- og forældreorlov samt seniorordninger. Arbejdsmarkedets parter har også etableret arbejdsmarkedspensioner, som udbetaler ydelser ved alderdom, invaliditet og død. Ordningerne er knyttet til overenskomstdækket beskæftigelse og er i kraft af den høje overenskomstdækning sikret stor udbredelse, om end de ikke kan betegnes som universelle.

Velstand, lighed, ligestilling og tillid - hånd i hånd

Norden klarer sig godt

Danmark, Norge og Sverige er blandt de syv rigeste lande i OECD, *jf. figur 2.4*. Finland og Island er med i gruppen af de tyve rigeste lande.

Figur 2.4. BNI pr. indbygger, 2013 (OECD top 20)



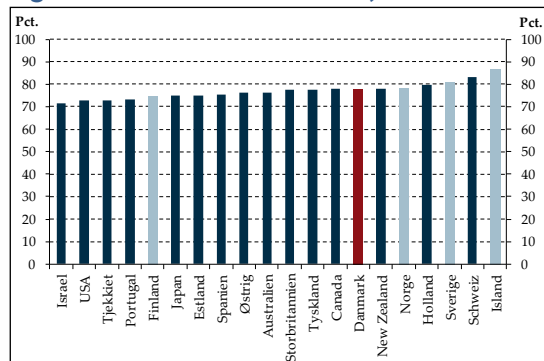
Anm.: BNI pr. indbygger, købekraftskorrigerede, værdier (løbende priser). Figuren medtager de 20 OECD-lande med højest BNI pr. indbygger. Der mangler data for Luxembourg, Schweiz og Irland i 2013. Udviklingen fra 2012 er for disse lande antaget lig den danske.

Kilde: Thomson Reuters, Verdensbanken og egne beregninger.

Høj erhvervsdeltagelse især blandt kvinder

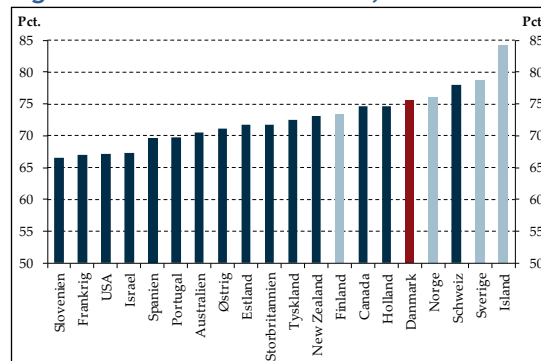
De fleste voksne nordboere er på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse. Island har OECD's højeste erhvervsfrekvens, skarpt efterfulgt af Norge, Sverige og Danmark, som alle er i top 10, *jf. figur 2.5a*. Det skyldes især, at der er mange kvinder på arbejdsmarkedet i de nordiske lande, *jf. figur 2.5b*. Opbygningen af offentlige velfærdsordninger som børnepasning, syge- og ældrepleje har haft afgørende betydning for de nordiske kvinders høje erhvervsdeltagelse og ligestillingen mellem kønnene i de nordiske lande.

Figur 2.5a. Erhvervsfrekvens, samlet 2013 **Figur 2.5b. Erhvervsfrekvens, kvinder 2013**



Anm.: Figuren medtager de 20 OECD-lande med højest erhvervsfrekvens i alderen 15-64 år.

Kilde: OECD.



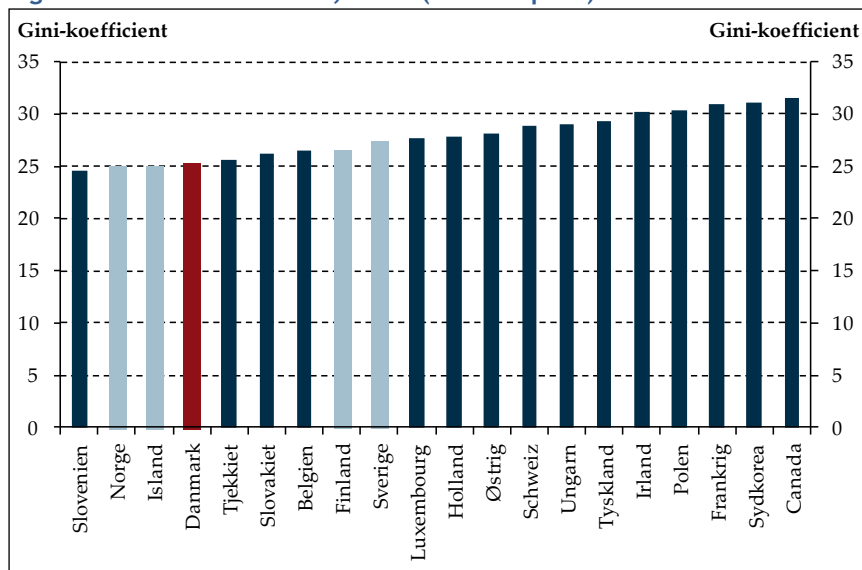
Anm.: Figuren medtager de 20 OECD-lande med højest erhvervsfrekvens for kvinder i alderen 15-64 år.

Kilde: OECD.

Lav ulighed i Norden

Samtidig er de økonomiske forskelle mellem borgerne relativt små i de nordiske lande sammenlignet med andre lande. Island, Norge og Danmark er blandt de fire mest lige lande i OECD, mens Sverige og Finland er i top 10, jf. figur 2.6.

Figur 2.6. Gini-koefficient, 2011 (OECD top 20)



Anm.: Figuren medtager de 20 OECD-lande med lavest Gini-koefficienten er nul (0) er indkomstfordelingen fuldstændig lige, mens den er 100, hvis en person har hele samfundets indkomst. Gini-koefficienten viser populært sagt, hvor stor en del af samfundsindkomsten, der skal omfordeles for at få en helt lige indkomstfordeling. For Holland og Ungarn er tallene fra 2012, mens de for Belgien er fra 2010.

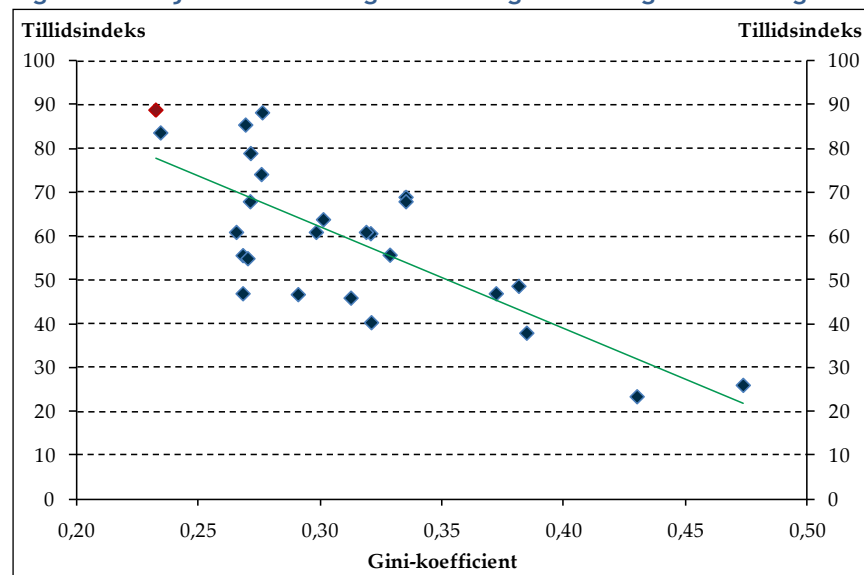
Kilde: OECD.

God sammenhængskraft

Danmark er et land, hvor borgerne har høj tillid til hinanden og til samfundet. Den høje tillid er bl.a. afhængig af en veldrevet offentlig sektor med lige adgang til offentlig service. Det sikrer en betydelig omfordeling og modvirker for stor ulighed og fattigdom. En tværsektorsanalyse viser en stærk sammenhæng mellem befolkningens tillid til hinanden og ligheden i samfundet. Og

Danmark ligger i top, både hvad angår tillid og lighed, jf. figur 2.7.

Figur 2.7. Høj tillid skabt af god offentlig service og indkomstlighed



Anm.: Den lodrette akse angiver andelen af befolkningen, der udtrykker høj tillid til andre. Beror på spørgeskemaundersøgelser i de udvalgte lande, hvor ca. 1.500 respondenter er blevet spurgt. Undersøgelserne blev foretaget i 2008. Gini-koefficienter er OECD's opgørelse fra midt 00'erne. Den røde prik er Danmark.

Kilde: European Social Survey (ESS) og International Social Survey Program (ISSP).

Tegn på opbrud?

Den nordiske model har været robust ...

Den nordiske og danske model er blevet skabt over mange år. Især kan man fremhæve opbygningen af velfærdsstaterne før 1970'ernes oliekrise og kvindernes samtidige indtog på arbejdsmarkedet. De efterfølgende årtiers økonomiske tilpasninger og globalisering har ikke ændret fundamentalt på den nordiske samfundsmodel. Op igennem 1990'erne og 00'erne er velfærdsstaterne udbygget, og arbejdsmarkedets parter har gennem overenskomstforhandlinger og trepartsaftaler skabt resultater til gavn for lønmodtagerne. I Danmark kan etableringen af arbejdsmarkedspensionerne i begyndelsen af 1990'erne samt skabelsen af uddannelsesfondene i 2007 fremhæves.

... men der er tegn på forandringer

Den nordiske og danske model kan stadig opvise flotte resultater, men der er tegn på forandringer. Frem til 2011 er uligheden steget i Norden og Danmark ligesom i resten af verden. Men udviklingen har været mest markant i de nordiske lande, jf. kapitel 3 om tendenserne mod 2030. Samtidig er organiseringen faldende, hvilket kan gøre det vanskeligt for lønmodtagerne at være en lige så stærk aktør i trepartssamarbejdet. Det vil kunne svække mulighederne for at lave gode løsninger gennem aftalesystemet. Og det

vil igen stille velfærdspolitikken over for nye udfordringer, *jf. kapitel 6 om den danske model.*

Derfor er der grund til at analysere de tendenser, der vil præge vores samfund de næste 10-20 år. Og opstille en strategi for samfundsudviklingen, så Danmark og de nordiske lande fortsat vil være blandt verdens mest velstående og rige lande i 2030.

Kapitel 3. Tendenser mod 2030

Rammerne for dansk økonomi ændrer sig til stadighed, og i 2030 vil samfundet se anderledes ud end i dag. De præcise ændringer er selvfølgelig svære at spå om, men de generelle udviklingstræk peger i retning af et samfund med en større, ældre og mere etnisk blandet befolkning. Teknologien vil have ændret sig, og i 2030 står verden måske midt i en helt ny teknologisk revolution. Samtidig er verdensøkonomien under forandring, og nye vækstøkonomier får stadig større betydning. Reguleringen fra EU spiller også en stadig stigende rolle.

Det stiller krav til samfundets omstillingsevne, så de nye muligheder udnyttes, og befolkningen sikres beskæftigelse og større velfærd. Fagbevægelsen har været en drivende kraft bag udviklingen af velfærdssamfundet, og en stærk fagbevægelse er garant for et lige og trygt samfund. Men den overenskomstbærende fagbevægelse har faldende medlemstal, og uligheden er på vej op. Det udfordrer den danske samfundsmodel.

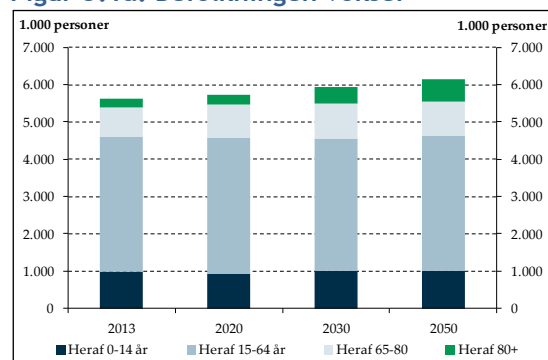
Flere ældre, indvandrere og efterkommere

Velfærds- og tilbagetrækningsaftaler tager hånd om demografi

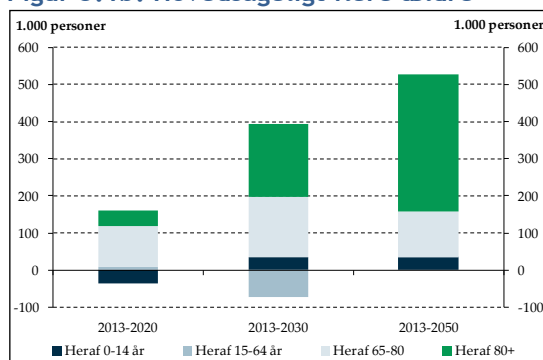
Gennem de sidste 20-30 år har den økonomisk-politiske debat kredset om udfordringerne fra en befolkningsudvikling, hvor der bliver flere ældre medborgere. Med velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011 er denne udfordring håndteret.

Den seneste befolkningsfremskrivning³ viser, at befolkningen vokser med 319.000 personer frem mod 2030, hvor der ventes at være næsten 6 mio. danskere, jf. figur 3.1a.

Figur 3.1a. Befolkningen vokser



Figur 3.1b. Hovedsageligt flere ældre



Anm.: Befolkningsfremskrivningen er medioficeret. Det vil sige, at befolkningen for fx 2013 er et gennemsnit af befolkningstallet for 1. januar 2013 og 1. januar 2014.

Kilde: DREAM's befolkningsfremskrivning.

³ DREAM og Danmarks Statistik, <http://www.dreammodel.dk/pdf/Befolkningsfremskrivning2013.pdf>.

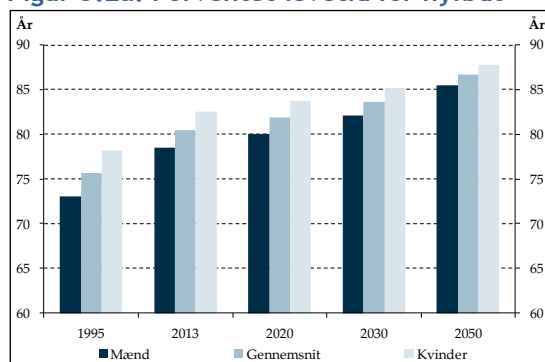
Flere ældre, især over 80 år

Der bliver især flere ældre, og i 2030 ventes ca. 358.000 flere personer over 65 år, hvoraf over halvdelen vil være over 80 år, jf. figur 3.1b.

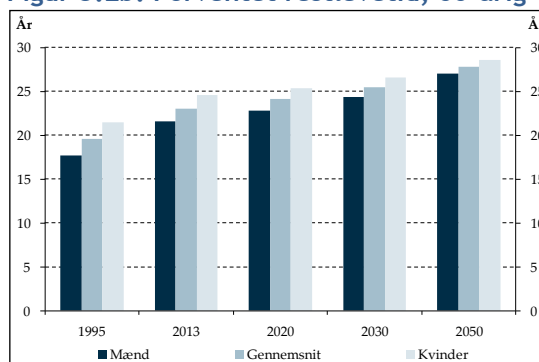
Danskerne lever stadig længere

Den alderende befolkning drives af danskernes længere levetid. En nyfødt danskers forventede levetid er vokset fra 75,6 år i 1995 til 80,5 år i 2013. Denne udvikling ventes at fortsætte de kommende år, så en nyfødt forventede levetid øges til 83,7 år i 2030, jf. figur 3.2a. Også ældres restlevetider ventes at stige, omend i lidt mere afdæmpet tempo, jf. figur 3.2b.

Figur 3.2a. Forventet levetid for nyfødt



Figur 3.2b. Forventet restlevetid, 60-årig



Kilde: DREAM's befolkningsfremskrivning.

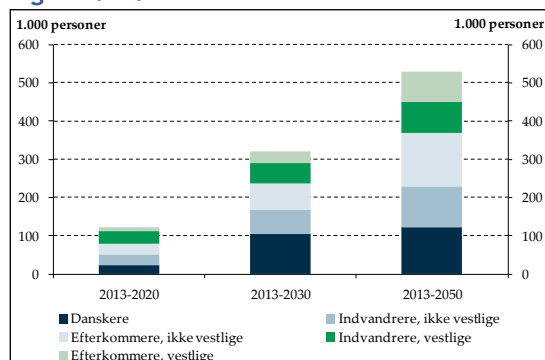
Mænd indhenter kvinders levetid

Det er særligt mænds levetid, som er øget siden 1995, hvilket skal ses i lyset af mænds relativt kortere levetid. Også i de kommende årtier ventes mændenes levetid at hale ind på kvindernes.

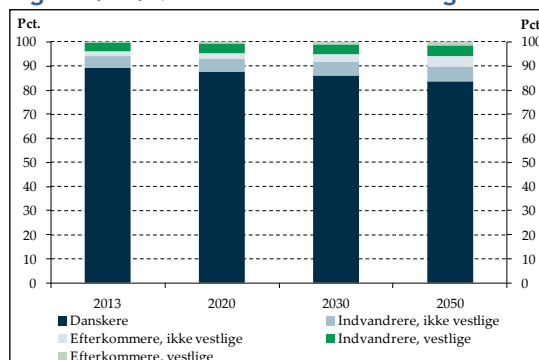
Relativt flere indvandrere og efterkommere

Samtidig ændres den etniske sammensætning af befolkningen frem mod 2030. Der forventes ca. 100.000 flere etniske danskere, men godt 200.000 flere indvandrere og efterkommere fra vestlige⁴ og ikke-vestlige lande jf. figur 3.3a og 3.3b.

Figur 3.3a. Flere af anden etnisk herkomst



Figur 3.3b. Mere blandet befolkning



Kilde: DREAM's befolkningsfremskrivning.

⁴ Vestlige indvandrere og efterkommere er fra EU, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, USA og Vatikanstaten. Indvandrere og efterkommere fra andre lande defineres som ikke-vestlige, jf. Danmarks Statistik.

Velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 hæver efterlønsalderen og folkepensionsalderen, *jf. boks 3.1.*

Boks 3.1. Velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen

Velfærdsaftalen (2006):

Udgangspunktet for aftalen var, at danskere i fremtiden højst skal kunne være på efterløn og folkepension i 19½ år svarende til den forventede restlevetid for en 60-årig i 1995. Dette er knap fire år mindre end den forventede restlevetid i 2013. Efterlønsalderen ville ifølge reformen blive gradvist hævet fra og med 2019 og folkepensionsalderen fra 2024.

Tilbagetrækningsaftalen (2011):

Med tilbagetrækningsaftalen fra 2011 blev indfasningen af den højere efterløns- og folkepensionsalder fremrykket med fem år, samtidigt blev det besluttet at afkorte efterlønsperioden til tre år. Stigningen i efterløns- og folkepensionsalderen påbegyndes i henholdsvis 2014 og 2019.

Levetidsindeksering:

Med velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne er det hensigten, at efterløns- og folkepensionsalderen skal følge restlevetiden for 60-årige. Rent teknisk sker det ved, at efterløns- og folkepensionsalderen forhøjes med den ventede udvikling i restlevetiden for de 60-årige. Efterløns- og folkepensionsalderen kan opreguleres med et halvt eller et helt år af gangen.

Folketinget skal første gang beslutte at hæve efterlønsalderen i 2015, gældende for 2027 og tre år senere hæves folkepensionsalderen tilsvarende.

Stigning i efterløns- og folkepensionsalder:

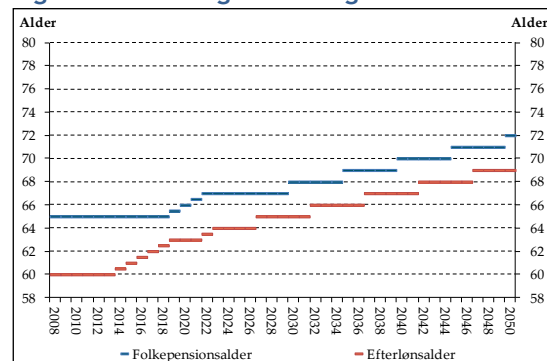
Hæves efterlønsalderen i tråd med den ventede udvikling i restlevetiden for 60-årige, vil efterlønsalderen være 65 år i 2027. Tre år senere, i 2030, hæves folkepensionsalderen til 68 år. Efter 2030 fortsætter indekseringen, og i 2050 vil den forventede efterlønsalder være på 69 år og folkepensionsalderen på 72 år.

Kilde: *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden og Aftale om senere tilbagetrækning.*

Færre år på pension i 2030

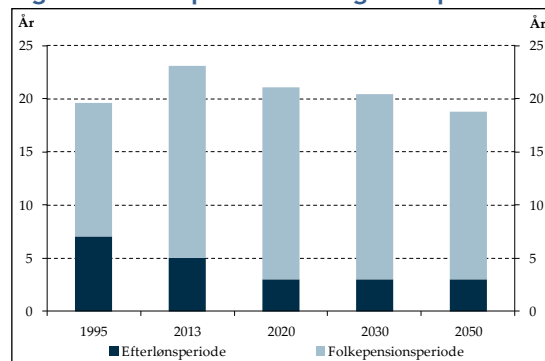
I 2030 ventes en efterlønsalder på 65 år og en folkepensionsalder på 68 år, *jf. figur 3.4a.* Reformerne betyder, at det forventede antal år på henholdsvis efterløn og folkepension reduceres. I 2030 er efterlønsperioden på tre år, mens en 60-årig i gennemsnit kan forvente 17,5 år på folkepension, *jf. figur 3.4b.*

Figur 3.4a. Tilbagetrækningsaldrer



Kilde: Finansministeriet.

Figur 3.4b. År på efterløn og folkepension



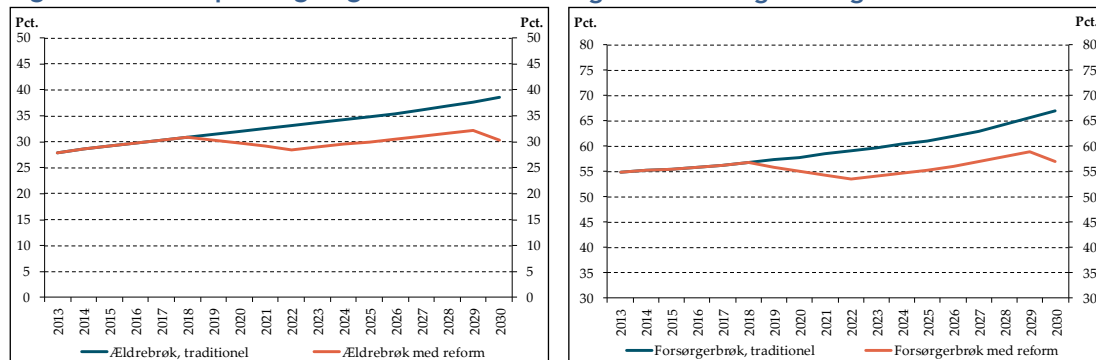
Anm.: Perioden med folkepension er den forventede restlevetid for en 60-årig fratrukket den maksimale efterlønsperiode.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Reformerne forventes at give 150.000 flere i de erhvervsaktive aldre i 2030. Opgøres ældre- og forsørgerbrøkerne i forhold til den forventede folkepensionsalder i 2030, vil der kun være tale om en

lille stigning i forhold til 2013. Ældrebrøken stiger kun med 2 pct.-point frem mod 2030 mod 11 pct.-point i fravær af velfærds- og tilbagetrækningsaftalerne. Det tilsvarende gør sig gældende for forsørgerbrøken, jf. figur 3.5a og 3.5b.

Figur 3.5a. Dæmpet stigning i ældrebrøk ... Figur 3.5b. ... og forsørgerbrøk



Anm.: Ældrebrøk og forsørgerbrøk er opgjort som pct. af personer i den erhvervsaktive alder. Ved de traditionelle brøker er der tale om pct. af de 15-64-årige, og ved de korrigerede brøker er det personer mellem 15 år og folkepensionsalderen.

Kilde: DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning samt egne beregninger.

Velfærdsaftalen mv. har på papiret tøjlet de demografiske udfordringer. Skal reformerne virke efter hensigten, må arbejdsmarkedet geares til de mange ældre lønmodtagere, så de kan fastholde beskæftigelsen frem mod pensionsalderen. Samtidig ligger der et stort arbejdskraftpotentiale blandt indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Det kan udnyttes til gavn for vækst og velfærd.

Fortsat globalisering og risiko for social dumping

Nye stærke økonomier gør sig gældende

Verden er på vej mod en ny økonomisk balance, hvor især Kina, Indien og Brasilien gør sig gældende som store, stærke økonomier. Verdens lande bliver samtidig mere integrerede: Handel med varer og tjenester på tværs af grænser stiger mere end produktionen, mens virksomheder og finansielle institutioner investerer og låner mere i andre lande. Dertil er arbejdskraften blevet langt mere mobil i kraft af EU's udvidelse mod øst.

EU får større betydning

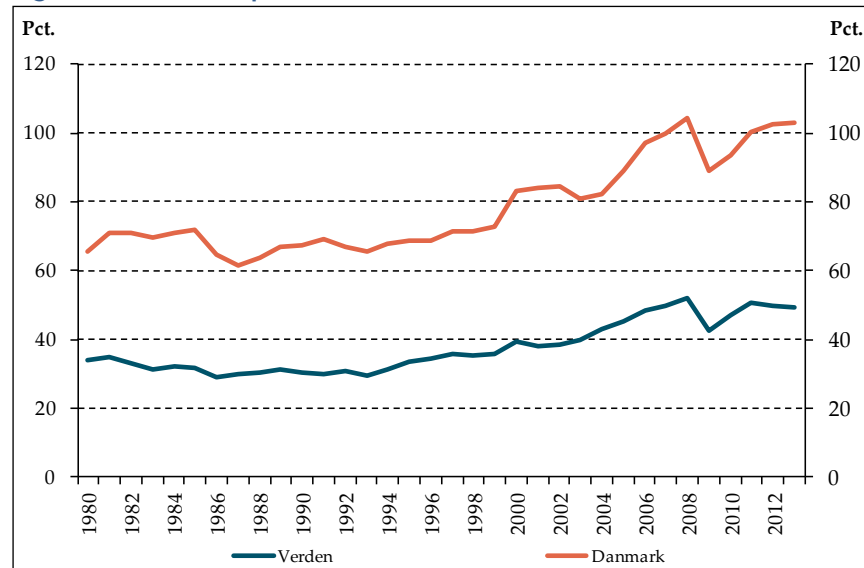
EU får en stadig stigende betydning både som global aktør og for de enkelte medlemslande. I Danmark spiller EU også en stadig større rolle. Selv ved uændrede beføjelser får den eksisterende regulering stigende betydning gennem implementeringen, det politiske samarbejde og afgørelser fra EU-domstolen.

Stigende samhandel

Historisk har handelen mellem landene været stigende. Siden midten af 1990'erne er verdenshandlen steget fra ca. 30 pct. af

BNP til det hidtidige toppunkt på 55 pct. i 2008. Selvom finanskrisen førte til et brat fald i 2009, er verdenshandlen stort set blevet genoprettet i årene efter, jf. figur 3.6.

Figur 3.6. Handel i pct. af BNP



Anm.: Handel er summen af import og eksport af varer og tjenester.
Kilde: IMF Direction of Trade Statistics (DOTS).

Den danske samhandel med udlandet har nogenlunde fulgt udviklingen i resten af verden, jf. figur 3.6, men for en lille åben økonomi som den danske har handlen et langt større omfang.

Stigningen i verdenshandlen har især været drevet af vækst og økonomisk integration i Kina, Indien og Brasilien. I Europa har murens fald og den efterfølgende udvidelse af EU mod øst også spillet en rolle.

Danmarks handelsmønster ændrer sig

Danmarks handelsmønster har da også undergået betydelige ændringer de sidste 25 år. Nærmarkederne Tyskland, Sverige og Storbritannien spiller stadig den største rolle, men betydningen er aftaget. Til gengæld går 3 pct. af dansk eksport nu til Kina og 2,5 pct. til Polen, jf. tabel 3.1. Det samme mønster går igen i importen fordelt på lande, hvor importen fra Kina og de øvrige BRIK-lande samt Polen er vokset relativt kraftigt de seneste årtier, mens nabolandene har mistet terræn.

Tabel 3.1. Dansk eksport og import fordelt på lande

	Eksport			Import		
	1988	2013	Ændring	1988	2013	Ændring
	----- Pct. -----		- Pct.-point -	----- Pct. -----		- Pct.-point -
I alt	100,0	100,0		100,0	100,0	
Tyskland	17,5	16,4	-1,1	22,9	20,5	-2,4
Sverige	11,7	12,1	0,4	12,1	12,5	0,5
Storbritannien	11,6	8,6	-3,0	7,0	5,2	-1,8
Holland	4,1	4,3	0,2	6,0	7,5	1,5
Frankrig	5,6	3,3	-2,3	4,9	3,0	-2,0
Italien	4,6	2,4	-2,2	3,9	3,4	-0,5
Polen	0,4	2,5	2,1	0,9	3,4	2,5
Finland	2,5	2,9	0,4	3,0	1,6	-1,4
Norge	7,1	6,9	-0,3	4,4	5,8	1,5
USA	5,7	7,1	1,4	6,1	2,4	-3,7
Kina	0,5	3,1	2,7	1,2	6,8	5,6
OECD	86,6	81,5	-5,2	87,8	80,5	-7,3
BRIK	0,8	6,6	5,8	2,2	11,0	8,8
Øvrige	12,6	12,0	-0,6	10,0	8,5	-1,5

Anm.: BRIK-landene udgøres af Brasilien, Rusland, Indien og Kina.
 Kilde: Danmarks Statistik.

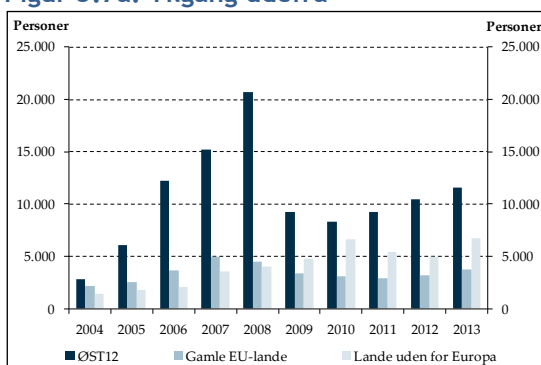
Arbejdsmarkeder bliver mere integreret

Globaliseringen betyder også, at lønmodtagerne i stigende udstrækning arbejder i udlandet. Det skønnes, at 84.000 danskere arbejder i udlandet, hvortil kommer grænsependlere⁵. Samtidig arbejder godt 120.000 udenlandske statsborgere i Danmark⁶.

Stor tilgang af østeuropæere ...

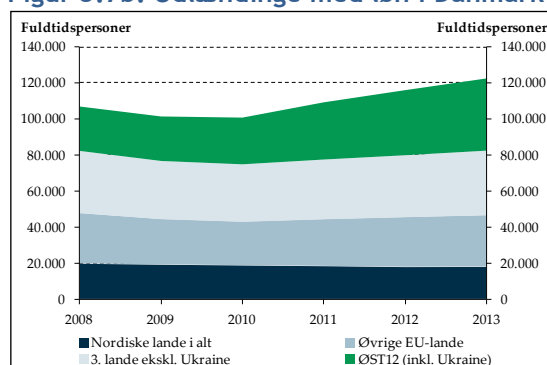
De seneste år har dansk arbejdsmarked haft en kraftig tilgang af borgere fra de nye østeuropæiske EU-lande. Selvom krisen har givet en kraftig tilpasning, er tilgangen stadig høj, og med tendens til stigning. I 2013 tog ca. 12.000 borgere fra 12 østeuropæiske lande⁷ ophold i Danmark for at arbejde, jf. figur 3.7a.

Figur 3.7a. Tilgang udefra



Anm.: Opgørelsen viser tilgangen af udenlandske statsborgere med opholdsgrundlag til erhverv.
 Kilde: Jobindsats.dk.

Figur 3.7b. Udlændinge med løn i Danmark



Anm.: Opgørelsen viser alle udenlandske statsborgere med lønindkomst i Danmark uanset opholdsgrundlag.
 Kilde: Jobindsats.dk

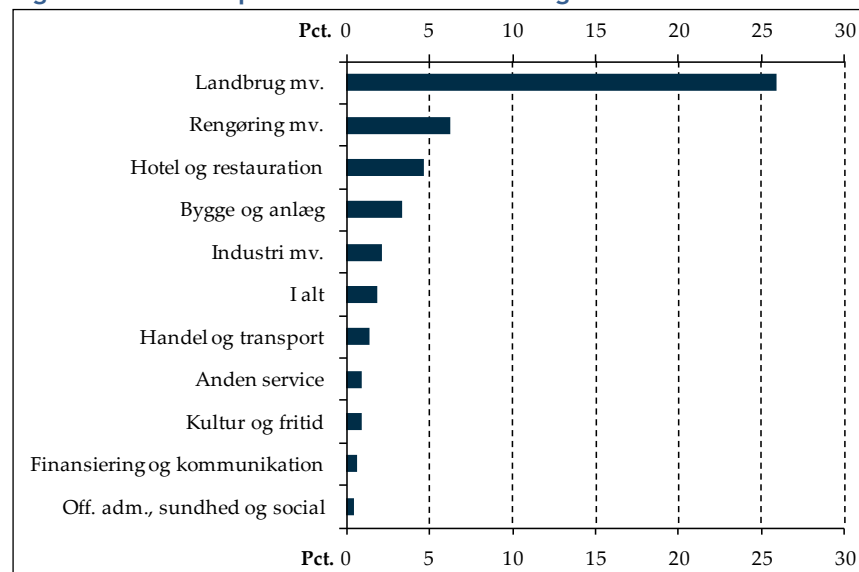
⁵ Kilde: DA (2014): Agenda, januar 2014: *Tusindvis af danskere arbejder i udlandet*.
⁶ Kilde: Jobindsats.dk. Tallet angiver antallet af fuldtidsbeskæftigede i 2013.
⁷ De 12 østlande er: Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn og Ukraine (uden for EU).

Derfor er der nu flere østarbejdere end statsborgere fra tredje-lande med lønindkomst her i landet⁸, jf. figur 3.7b. I 2013 var omkring 40.000 fuldtidspersoner fra ØST12 beskæftiget i Danmark, svarende til ca. 87.000 personer.

... især til
landbrug,
rengøring mv. ...

Østeuropæerne arbejder i høj grad inden for landbrug mv., rengøring, hotel- og restauration samt bygge- og anlægssektoren, hvor de også udgør væsentlige andele af den samlede lønmodtagergruppe, jf. figur 3.8.

Figur 3.8. Østeuropæeres andel af beskæftigelsen



Anm.: Andel af fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere i brancher. Der er en vis usikkerhed forbundet med opgørelsen, fordi fuldtidsbeskæftigede i Jobindsats.dk ikke opgøres helt på samme måde som fuldtidsbeskæftigede i Danmarks Statistik.

Kilde: Jobindsats.dk og Danmarks Statistik.

... som har lav
overenskomst-
dækning

Bortset fra bygge- og anlægsbranchen er det brancher med ringe overenskomstdækning, hvilket øger risikoen for social dumping, jf. kapitel 7 om den danske model og samspillet med EU.

Hidtil er Danmark lykkedes med at høste frugterne af den øgede internationale arbejdsdeling, og fremgangen er kommet den brede befolkning til gode. Udfordringen er at sikre, at alle befolkningsgrupper også fremadrettet drager nytte af globaliseringen. Derfor skal social dumping og ulige konkurrence bekæmpes, så fordelene ved en større international arbejdsdeling og arbejdskraftmobilitet udnyttes, uden at lighed og tryghed sættes over styr.

⁸ Eksklusiv Ukraine (ca. 5.000 fuldtidspersoner), der er medtaget i gruppen ØST12.

Fremtidens vækstområder

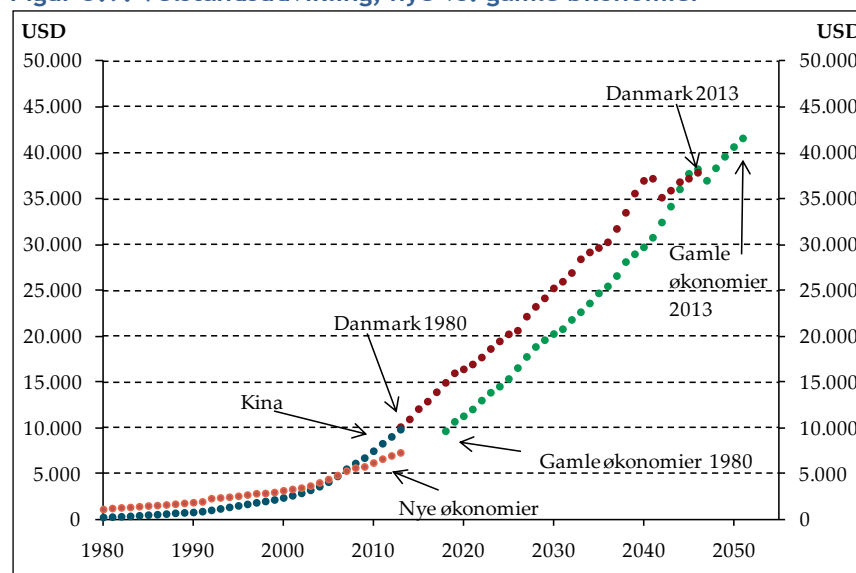
Større velstand og flere ældre ændrer forbruget

Øget velstand ændrer ofte forbrugsmønstret i befolkningen. Derfor vil Danmark frem mod 2030 givetvis stå over for en lidt anden efterspørgsel end i dag. Dertil kommer, at den demografiske udvikling med blandt andet flere ældre kan påvirke forbrugsmønstret. Det vil bl.a. øge kravene til velfærd og kvalitet.

Stigende efterspørgsel fra BRIK-landene

En større del af verdens efterspørgsel vil i 2030 komme fra nye stærkt voksende økonomier – herunder de såkaldte BRIK-lande, Brasilien, Rusland, Indien og Kina. Sammenlignes velstandsudviklingen på disse vækstmarkeder med udviklingen i de gamle økonomier nogle år tilbage, kan man få et præj om, hvilken vej fremtidens globale efterspørgsel bevæger sig⁹.

Figur 3.9. Velstandsudvikling, nye vs. gamle økonomier¹⁰



Anm.: Velstanden er her målt som BNP pr. indbygger i USD, korrigeret for købekraft. Udviklingen i *Nye økonomier* og *Kina* er den faktiske udvikling målt fra 1980-2013, hvor 2013 her er IMF-skøn. Udviklingen i *Danmark* fra 1980 og frem til 2013 er her efter lagt til, hvor Kinas BNP pr. indbygger omtrent har været lig det danske velstandsniveau fra 1980, det vil sige i 2013. For *Gamle økonomier* starter udviklingen fra 1980-2013, hvor *Nye økonomier* skønnes at opnå omtrent samme velstandsniveau, som *Gamle økonomier* havde i 1980, det vil sige i 2018, jf. IMF.

Kilde: IMF.

Velstandsniveauet i de nye økonomier ligger i dag tæt på det niveau, som de gamle økonomier havde i 1980. Groft sagt, ser det derfor ud til, at vækstmarkederne de næste 20 år vil opleve en ud-

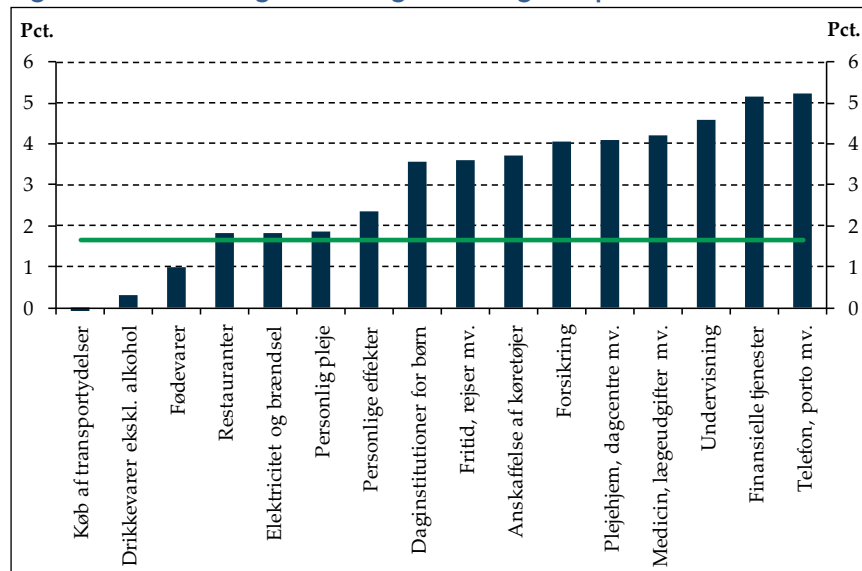
⁹ Nye økonomier svarer i IMF-termer til *Emerging Markets & Developing Economies*, mens gamle økonomier svarer til *Advanced Economies*.

¹⁰ Figuren er ikke en fremskrivning af velstanden i de nye økonomier. Således kan de nye økonomier sagtens opleve en velstandsudvikling, der afviger betydeligt fra det, de gamle økonomier oplevede ved samme velstandsniveau. Figuren skal mere ses som en indikation af, hvor de nye økonomier er på vej hen i årene frem mod 2030.

vikling i velstanden, der svarer til det, vi fx så i Danmark i 1980'erne og 1990'erne, jf. figur 3.9.

Ved at kigge nærmere på, hvad husholdningerne herhjemme efterspurgte mere af i løbet af 1980'erne og 1990'erne, kan der fås en pejling af, hvad vækstmarkederne frem mod 2030 kan forventes at forbruge mere eller mindre af¹¹, jf. figur 3.10.

Figur 3.10. Udviklingen i udvalgte forbrugskomponenter i Danmark



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige vækst i perioden 1980-2000 for de viste forbrugskomponenter. Den vandrette linje angiver den gennemsnitlige årlige vækst i det samlede privatforbrug.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Trends i fremtidens forbrug

Ud over udviklingen på vækstmarkederne vil den udvikling, som de gamle økonomier har oplevet de seneste år, givetvis forstærkes frem mod 2030. Samlet set peger det i retningen af en række globale trends i fremtidens forbrugsmønstre, jf. boks 3.2.

Boks 3.2. Globale trends i fremtidens forbrugsmønstre

- Der bliver et større ønske om velfærd.
- Efterspørgslen efter (offentlig) service og sundhed mv. stiger.
- Kvalitetskravene stiger.
- En mindre andel af forbruget går til at dække basale behov, mens en større andel går til luksusvarer.
- Efterspørgslen efter fødevarer vil ændre sig i retning af et øget forbrug af kød frem for korn mv.
- Efterspørgslen efter underholdning stiger, da velstand øger ønsket om mere fritid.
- Forbruget af energi stiger i takt med flere elektriske apparater og øget adgang til elektricitet.

Som en lille åben økonomi er Danmark meget afhængig af udenrigshandel. Både den danske eksport og import udgør i dag mere

¹¹ Denne analyse skal naturligvis tages med forbehold. Fx kan der være specielle nationale forhold, der påvirker privatforbruget i Danmark, og som ikke nødvendigvis vil gælde i andre lande, fx boligmarkedets påvirkning og størrelsen af den offentlige sektor.

end halvdelen af bruttonationalproduktet. Det er derfor essentielt at udnytte de fremtidige markedsmuligheder ved at have fokus på de globale trends. Til gavn for både vækst og beskæftigelse.

Nyt teknologisk tigerspring?

Ny teknologi sætter dagsordenen

Den teknologiske udvikling har haft fart på de seneste mange år, og alt tyder på, at den udvikling fortsætter frem mod 2030. Forskere taler om, at vi står over for "The second Machine Age", hvor flere ikke-rutineprægede opgaver bliver automatiseret og digitaliseret. McKinsey Global Institute har udpeget en række af sådanne teknologier, der har potentialet til at forandre samfundet i de kommende årtier, *jf. boks 3.3.*

Boks 3.3. Eksempler på banebrydende teknologier og deres anvendelse

Teknologi	Eksempler på anvendelse
Kunstig intelligens (ved hjælp af store datamængder kan computere og robotter lære at "tænke").	Computere og robotter kan i dag forstå og besvare simple spørgsmål og derved udføre kontorarbejde inden for salg, support og kundeservice.
Internet of Things (maskiner, produkter og mennesker forbindes til internettet via små sensorer).	Små radiosendere (RFID) kan erstatte stregkoder i detailhandlen, så virksomheder kan følge varernes vej i realtid fra lager, gennem butikken til kassen og ned i forbrugernes poser.
Avancerede robotter (med forbedrede sanser, finfermigheder og intelligens).	Robotten PARO kan opfatte mennesker og omgivelser og kan genkende stemmer og ord som sit navn, hilsner og ros. Robotten kan indgå i plejen af ældre og demente.
Førerløse eller næsten førerløse transportmidler.	Førerløs metro i København. I 2015 vil England i lighed med Florida, Californien og Nevada tillade førerløse biler på vejnettet. Amazon arbejder på at bruge droner til udbringning af varer.
3D-printere (fremstilling af produkter ved at udskrive lag af materiale baseret på digitale modeller).	Høreapparater, proteser mv. 3D-printes allerede i dag. Skotske forskere har udviklet en 3D-printer, der kan printe menneskelige stamceller. Det kan være startskuddet til at printe levende organer.

Kilde: McKinsey Global Institute (2013): *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business and global economy.*

Høj risiko for automatisering af mange job

To forskere fra Oxford, Frey og Osborne, har undersøgt, hvilke konsekvenser den teknologiske udvikling kan have på fremtidens arbejdsmarked. De vurderer i en analyse, at 47 pct. af de nuværende amerikanske job har en høj risiko (over 70 pct. sandsynlighed) for at blive automatiseret fremover¹². På danske data finder KRAKA, at 37 pct. af stillingerne på det danske arbejdsmarked

¹² Frey, Carl Benedikt og Osborne, Michael A. (2013): *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*

har en høj sandsynlighed (over 70 pct.) for at blive automatiseret¹³.

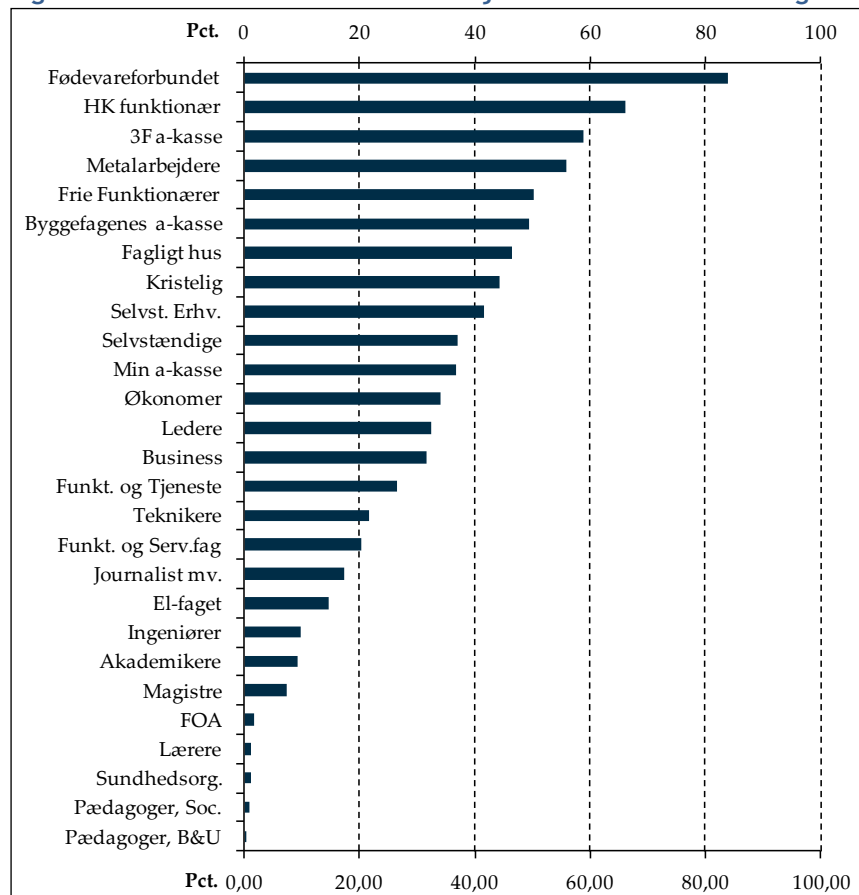
Stor forskel på risiko for automatisering mellem fag

Med stort set samme metode viser HK, at medlemmerne af NNF's og HK's a-kasser er dem, som er mest udfordret. Her arbejder henholdsvis 84 og 65 pct. af medlemmerne inden for de to a-kasser i stillinger, der har en høj risiko for at blive automatiseret, jf. figur 3.11.

Undervisning og omsorg: Lav risiko

Omvendt har medlemmer af a-kasser, der dækker pædagoger, lærere og SOSU-assistenten, en lav risiko for automatisering.

Figur 3.11. Andel medlemmer med høj risiko for automatisering



Anm. Figuren viser procentandelen af medlemmer i de enkelte a-kasser, der bestrider job, hvor sandsynligheden for automatisering er over 70 pct. Opgørelse af automatiseringsrisiko er sket med udgangspunkt i Frey og Osbornes metode.

Kilde: HK.

Ny teknologi kan også give flere job

Automatisering betyder imidlertid ikke nødvendigvis færre arbejdspladser på de berørte virksomheder.

En interviewundersøgelse fra Dansk Metal¹⁴ viser, at automatisering giver både stigende produktivitet, flere ordrer og flere job i

¹³ KRAKA(2014): *Computere og udskiftning af jobfunktioner*.

¹⁴ Omtalt i Ugebrevet A4 (september 2014): *Robotter skaber job og vækst i industrien*.

de virksomheder, der har automatiseret, sammenlignet med de, der ikke har.

Medarbejdere og små robotter arbejder sammen

Udviklingen går i retning af både billigere, mindre og mere fleksible robotter, som arbejder sammen med medarbejderne i stedet for at erstatte dem. Fx ved at bidrage til klargøring, sortering og oprydning inden for industrien. Det betyder, at der frigøres hænder til øvrigt arbejde. Derudover er der også behov for kvalificeret arbejdskraft, der kan betjene robotterne. At robotterne bliver billigere betyder desuden, at langt flere små og mellemstore virksomheder kan benytte sig af fordelene ved automatisering fremover.

Automatisering kan således være med til at holde på arbejdspladser i Danmark. Det afspejles også i et interview med LINAK's administrerende direktør, jf. boks 3.4.

Boks 3.3. LINAK's erfaring med teknologisk udvikling

LINAK producerer lineære aktuatorer, der gør det muligt at løfte, justere, vippe, skubbe eller trække tunge og svært tilgængelige genstande, blot ved at trykke på en knap.

Det første store gennembrud for aktuatoren kom i landbruget via grønthøstere i starten af 1980'erne. Få år senere udvidede LINAK med en elektronikafdeling for at fremstille kontrolbokse til aktuatorerne. Herefter begyndte virksomheden at levere til produktion af bl.a. hospitalsenge. I dag er LINAK underleverandør til produkter anvendt i både industrien, servicesektoren, byggeriet og landbruget.

Teknologiens betydning for produktionen - automatisering og hjemtagning af produktion

LINAK har i gennem de seneste årtier oplevet, hvordan den teknologiske udvikling har haft og stadig har stor betydning for produktionen. En fabrik i dag er således noget anderledes, end for 20 år siden. Der er mere it og mindre manuelt udstyr.

"Den teknologiske udvikling rummer muligheder for automatisering, som er nødvendigt for at bibeholde produktionen i Danmark på det nuværende niveau", siger Bent Jensen, adm. direktør i LINAK.

Den teknologiske udvikling har imidlertid også skabt nye muligheder for produktion i Danmark, herunder muligheden for at hjemtage produktion. Fx har LINAK lige lavet en robotcelle til at kunne formontere motorer i Danmark. Det arbejde blev tidligere udført i udlandet.

LINAK forventer, at tendensen mod mere automatisering i produktionen fortsætter. Robotterne bliver mere og mere fleksible og får lettere ved at lære.

Teknologiens betydning for medarbejderne

LINAK har haft positive erfaringer med automatisering, og det er ikke direktørens opfattelse, at automatisering er lig med fyringer af medarbejdere. Bent Jensen, udtaler: *"Med automatiseringer stiger konkurrenceevnen, og der opstår nye muligheder."*

Således har LINAK kunnet fastholde sine medarbejdere, mens der er kommet flere robotter ind på fabrikken.

Fakta om LINAK

- LINAK koncernens hovedkvarter ligger i Guderup på Als og omfatter både udviklings- og produktionsanlæg. LINAK har ca. 1.600 medarbejdere i 35 lande og produktion i Danmark, Slovakiet, USA og Kina.
- LINAK koncernen er opdelt i fem divisioner: MEDLINE & CARELINE (fx til hospitals- og plejesektoren), DESKLINE (fx højdejusterbare møbler), TECHLINE (fx til landbrugsmaskiner, industriel automatisering og mobilt udstyr), HOMELINE (elevationssenge) og NETLINE (system til det elektriske forsyningsnetværk).

Kilde: LO-interview med Bent Jensen, adm. direktør i LINAK og www.linak.dk.

Ny teknologi kan have forskellige konsekvenser ...

Konsekvenserne af ny teknologi for den enkelte medarbejder kan derfor være forskellige alt efter jobbets karakter. Nogle medarbejdere vil opleve, at jobindholdet ændrer sig og kravene til betjening af ny teknologi som fx robotter stiger, mens andre vil erfare, at den ny teknologi overflødiggør deres hidtidige job. Samlet set må den ny teknologi dog forventes at øge virksomhedernes konkurrenceevne, så de kan udnytte nye markedsmuligheder og skabe nye job.

... men stiller større krav til fleksibilitet og kompetencer

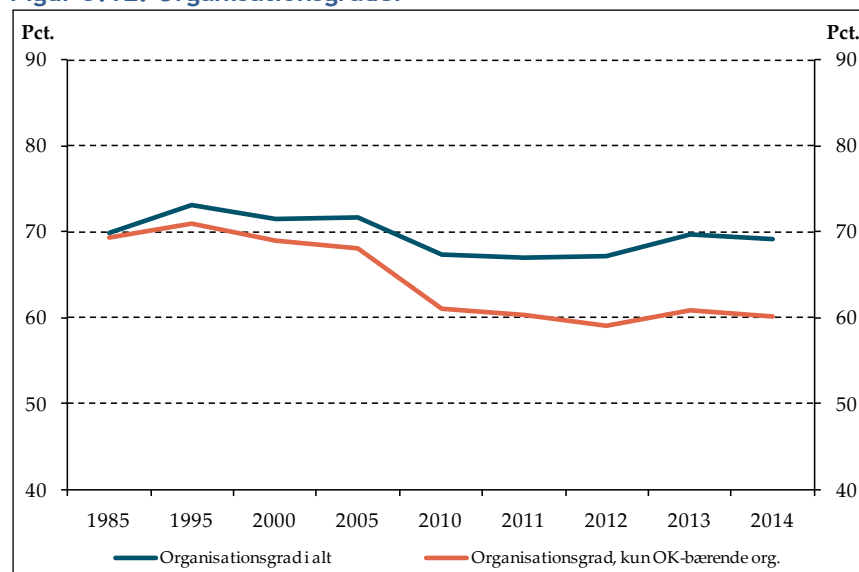
Et gennemgående træk ved ny teknologi og robotternes indtog på arbejdsmarkedet vil dog være krav om større fleksibilitet og tilegnelse af nye kompetencer. Det er bl.a. uddannelses- og beskæftigelsespolitikens opgave at sikre, at arbejdsstyrken har de efterspurgte kvalifikationer, så fordelene ved ny teknologi udnyttes, og udstødning fra arbejdsmarkedet undgås. Står vi over for en ny teknologisk revolution, skærpes kravene til uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, så nye jobmuligheder udnyttes, og lønmodtagerne rustes til nye jobfunktioner og brancher.

Faldende organisering

Høj dansk organisation

Organisationsprocenten på det danske arbejdsmarked er høj. Omkring syv ud af ti lønmodtagere var medlem af en fagforening pr. januar 2014, jf. figur 3.12.

Figur 3.12. Organisationsgrader



Anm.: Ikke-overenskomstbærende organisationer omfatter Det faglige Hus, Kristelig Fagforening, FRIE Funktionærer samt JOB Tryghed. Organisationsgraden er antallet af organiserede pr. 1. januar i pct. af 15-66-årige lønmodtagere (inklusive studerende) og arbejdsløse fra 4. kvartal året før.

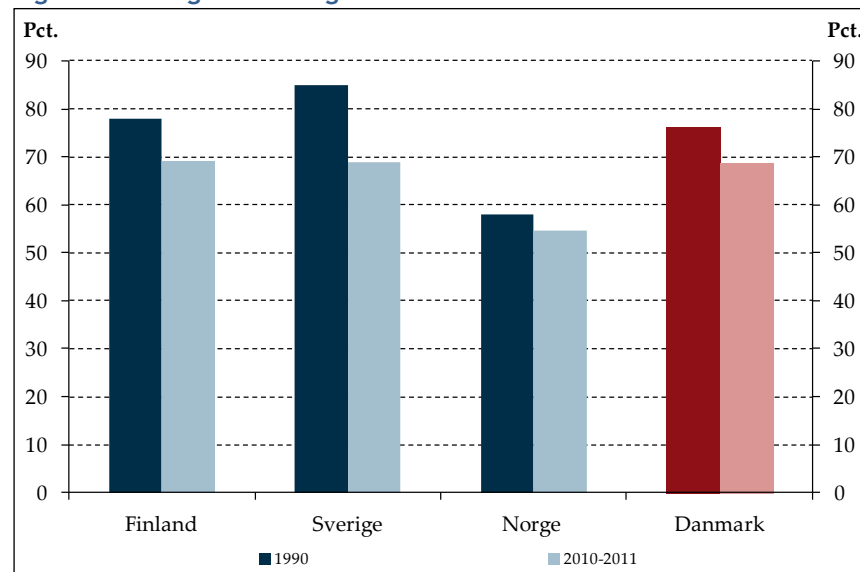
Kilde: FAOS.

Tendens til lavere organisering Men siden midten af 1990'erne har arbejdsmarkedet været præget af faldende organisering, dog ser den økonomiske og finansielle krise ud til at have bremset – og til en vis grad vendt – den udvikling. Den samlede organisationsprocent var ca. 4 pct.-point lavere i 2014 end i 1995.

Overenskomstbærende organisationer har mistet mange medlemmer De seneste 10-15 år har imidlertid budt på medlemsvandring over mod ikke-overenskomstbærende organisationer. Det har givet et mærkbart fald i organisationsgraden blandt de overenskomstbærende organisationer, der nu har en organisationsgrad, der er ca. 9 pct.-point lavere end i midten af 1990'erne, svarende til et niveau på godt 60 pct.

Også vigende organisation i Norden Danmark står ikke alene med en vigende organisationsgrad blandt lønmodtagerne. Den samme udvikling ses i de øvrige nordiske lande, jf. figur 3.13.

Figur 3.13. Organisationsgrader i Norden



Anm.: Tallene angiver de samlede organisationsgrader, det vil sige, for Danmark inkluderer det også ikke-overenskomstbærende organisationer.

Kilde: NordMod på baggrund af AIAS- og ICTWSS-database.

Der hvor situationen i Danmark adskiller sig fra det øvrige Norden er i den stigende medlemstilgang til ikke-overenskomstbærende organisationer, der er et ukendt fænomen i de andre lande.

Organisationsprocenten blandt de danske overenskomstbærende organisationer ligger omkring 60 pct., hvilket er under organisationsgraden i Sverige og Finland på knap 70 pct. Kun Norge har en lavere organisationsgrad, jf. figur 3.13.

Udviklingen kan undergrave den danske model

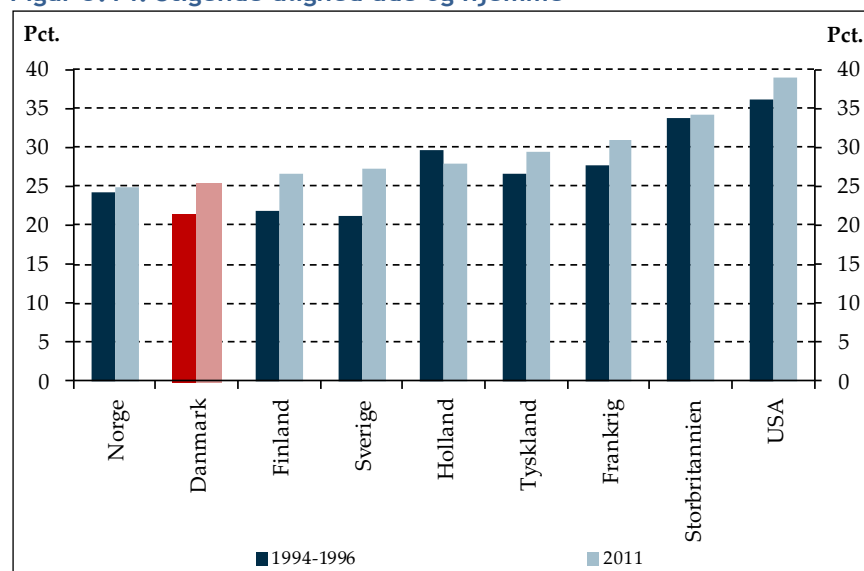
Den faldende organisering i Danmark giver derfor anledning til særlig bekymring. For de overenskomstbærende organisationer har historisk været med til at sikre velfærd og lighed gennem gode løn- og arbejdsvilkår samt velfærdsgoder såsom ret til uddannelse, arbejdsmarkedspension, løn under sygdom mv. I det danske overenskomstsystmes aftales løn- og arbejdsvilkår i stor udstrækning på den enkelte virksomhed. Skal systemet virke efter hensigten, kræver det en høj organisationsprocent på den enkelte arbejdsplads.

De seneste år har faldende medlemstal sat den overenskomstbærende fagbevægelse under pres. Den udvikling skal vendes, så fagbevægelsen fortsat kan sikre velfærd, lighed og tryghed for alle.

Stigende ulighed

Den økonomiske ulighed er stigende i verden. Stort set alle lande har oplevet stadig større indkomstforskelle de seneste årtier. De nordiske lande har haft nogle af de største stigninger, men er fortsat blandt verdens mest lige lande *jf. figur 3.14*.

Figur 3.14. Stigende ulighed ude og hjemme



Anm.: Figuren viser udviklingen i Gini-koefficienten målt i forhold til de disponible indkomster. Gini-koefficienten viser populært sagt hvor meget af indkomsten, der skal omfordeles for at opnå en helt lige indkomstfordeling.

Kilde: OECD.

Stigende ulighed kan skyldes mange forhold

En række forhold kan spille ind på udviklingen. Det gælder både globalisering og teknologisk udvikling. Derudover kan ændret arbejdsmarkedsregulering også have betydning fx i form af faldende kompensationsgrader og organisering. Endelig kan den

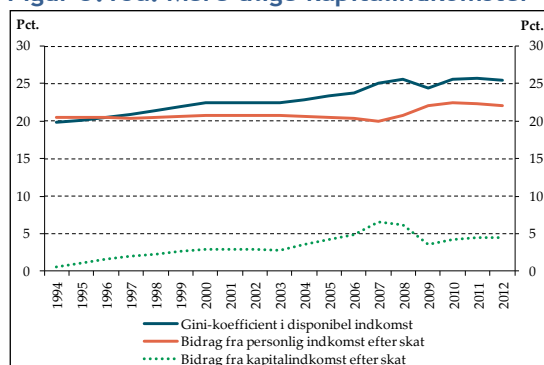
relativt kraftige udvikling i kapitalindkomster som følge af stigende boligpriser og aktiekurser også have givet større ulighed.

I rapporten *Divided We Stand* peger OECD på, at hovedforklaringen skal findes i større lønspredning, hvilket dog ikke kan påvises på mere retvisende danske data, jf. nedenfor. Kapitalindkomsterne har ifølge OECD også bidraget til den stigende ulighed, men i mindre omfang, da de udgør en begrænset andel af indkomsterne. OECD kan i øvrigt ikke påvise nogen entydig virkning på uligheden af ændringer i arbejdsmarkedsregulering¹⁵.

Mere ulige kapitalindkomster har stor betydning i Danmark

Den stigende ulighed i Danmark kan først og fremmest forklares af udviklingen i kapitalindkomsterne, jf. figur 3.15a.¹⁶ Det er især de kraftige boligprisstigninger i midten af 00'erne, som har givet husejere store formuestigninger og dermed stigende afkast af boligformuen. Derimod ser lønspredningen ud til at have været stort set konstant de sidste 15 år, jf. figur 3.15b, der viser forholdet mellem top og bund i lønspredningen.

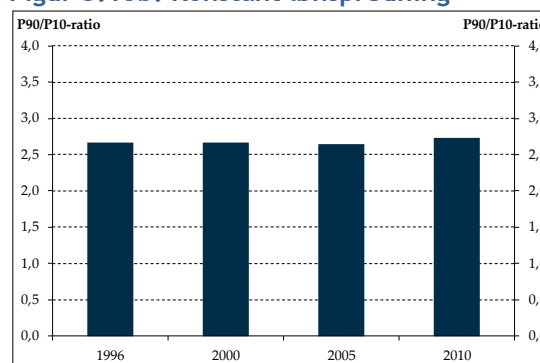
Figur 3.15a. Mere ulige kapitalindkomster



Anm.: Figuren viser bidrag til Gini-koefficienten beregnet ud fra forskellige indkomsttyper. Ud over de viste bidrag er der endvidere et lighedsskabende bidrag fra pension.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014): *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter*.

Figur 3.15b. Konstant lønspredning



Anm.: Figuren viser forholdet mellem indkomsten ved 90-percentilen og 10-percentilen. Opgørelsen omfatter privatansatte fuldtidsbeskæftigede. Timefortjeneste inkl. pensionsbidrag.

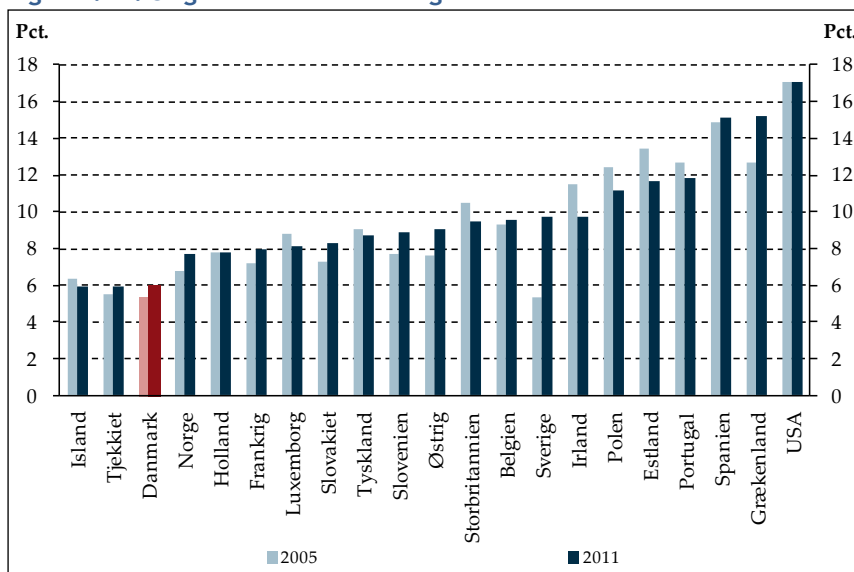
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014).

I flere lande giver den stigende ulighed sig også udtryk i flere fattige, jf. figur 3.16.

¹⁵ OECD finder, at faldende kompensationsgrader, skattekiler og beskyttelseslovgivning rettet mod lønmodtagere isoleret set kan forklare en øget lønspredning, men når der tages højde for indirekte virkninger via højere beskæftigelse er den samlede nettoeffekt på uligheden usikker.

¹⁶ Økonomi og Indenrigsministeriet (2014): *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter*.

Figur 3.16. Stigende andel af fattige i flere lande



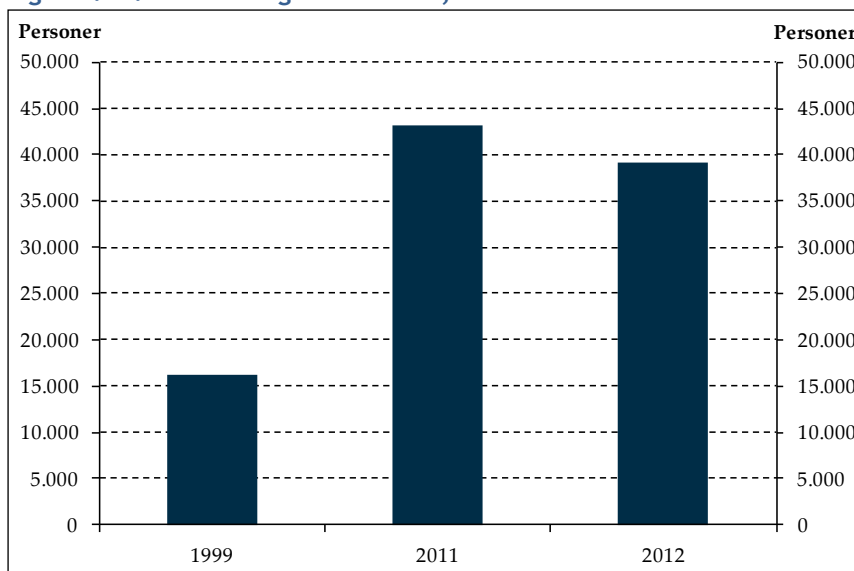
Anm.: Fattige er i OECD's opgørelse afgrænset til personer, hvis indkomst er mindre end 50 pct. af medianindkomsten i et år.

Kilde: Økonomi og Indenrigsministeriet (2014): *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter*.

Dansk fattigdom mere end fordoblet

Ifølge den officielle danske opgørelse er antallet af fattige steget fra knap 15.000 personer i 1999 til 39.200 personer i 2012. Det svarer til, at 0,7 pct. af befolkningen var økonomisk fattige i 2012 mod 0,3 pct. i 1999. Afskaffelsen af fattigdomsydelserne i form af starthjælp og kontanthjælpsloft pr. 1. januar 2012 har dog givet et fald i antallet af fattige på ca. 4.000 personer fra 2011 til 2012, jf. figur 3.17.

Figur 3.17. Flere fattige i Danmark, men tendens brudt



Anm.: Gruppen af fattige er afgrænset ud fra kriterierne i boks 3.4 og adskiller sig fra OECD's opgørelse ved bl.a. at kræve tre års lav indkomst i træk.

Kilde: Økonomi og Indenrigsministeriet (2014): *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter*.

I boks 3.4 er den danske definition af fattige vist.

Boks 3.4. Fattigdomsgrænsen

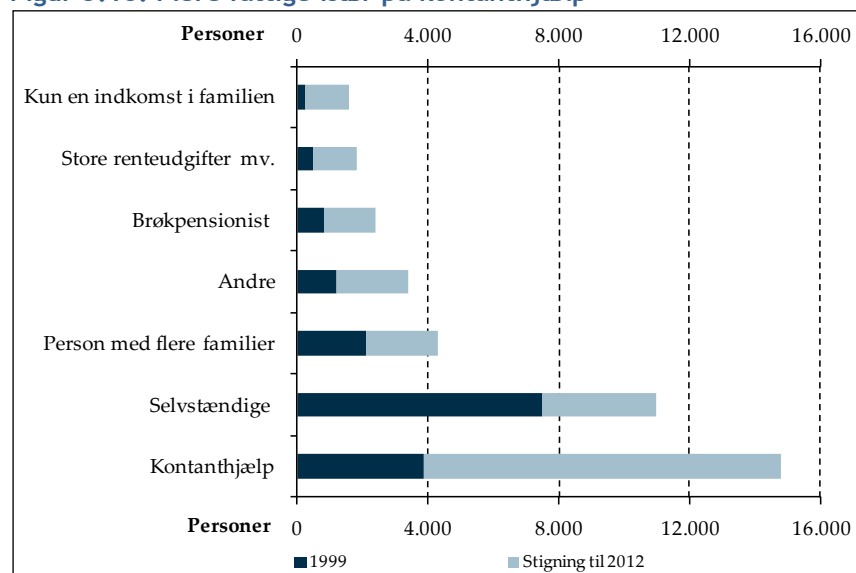
Danmark fik i 2012 en officiel fattigdomsgrænse, der ligesom OECD afgrænser fattige i forhold til 50 pct. af medianindkomsten. Til forskel fra OECD's afgrænsning kræves, at betingelserne for lavindkomst er opfyldt tre år i træk. Man er fattig, når:

- Den disponible indkomst er under 50 pct. af medianindkomsten
- Familiens formue er under 100.000 kr. (2010-niveau) pr. voksen i familien
- Personen er ikke studerende eller i familie med en studerende over 17 år

Kilde: Økonomi og Indenrigsministeriet (2014): *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter*.

Gruppen af fattige består især af personer på kontanthjælp, hvilket også er den gruppe, der er vokset mest siden 1999. En gruppe af selvstændige med meget lave indkomster er også blandt de økonomisk fattige, jf. figur 3.18.

Figur 3.18. Flere fattige især på kontanthjælp



Kilde: Økonomi og Erhvervsministeriet (2014): *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter*.

Især flere fattige på kontanthjælp

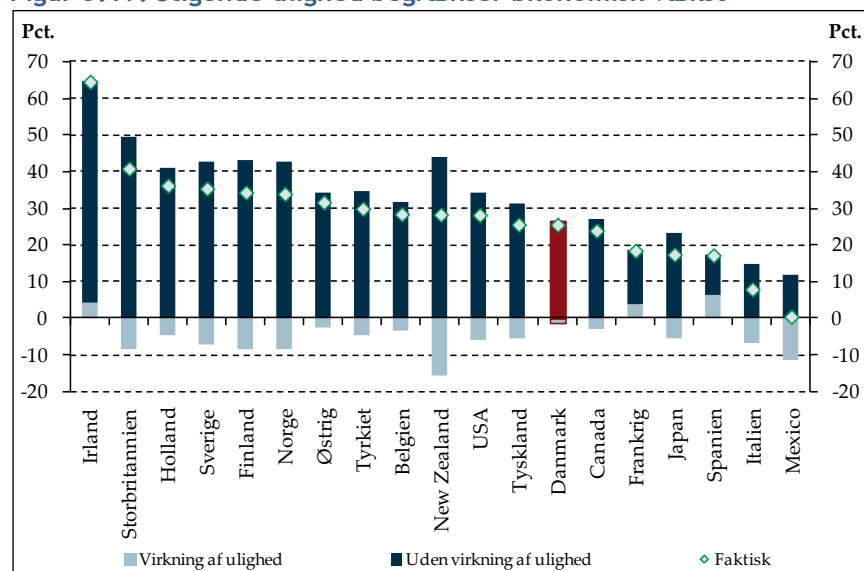
Når der især er blevet flere fattige på kontanthjælp, skyldes det både, at medianindkomsten er steget mere end reguleringen af kontanthjælpen i perioden, og nedsættelse af kontanthjælpssatserne. Ungeydelse har således sænket satserne for kontanthjælpsmodtagere under 25 år. VK-regeringens indførelse af fattigdomsydelser i form af kontanthjælpsloft, starthjælp mv. i starten af 00'erne spiller endvidere end rolle for antallet af fattige i 2012, selvom den efterfølgende SRSF-regering afskaffede disse pr. 1. januar 2012, da fattige opgøres over en periode på tre år. Antallet af fattige må derfor forventes at falde de næste par år efterhånden som afskaffelsen af fattigdomsydelserne slår fuldt igennem.

Stigningen i ulighed og fattigdom er et alvorligt samfundsproblem, fordi det berører en kerneværdi i det danske velfærdssamfund. Den høje grad af lighed er med til at skabe den samhørighed og tillid i befolkningen, som er en grundlæggende forudsætning for samfundets funktion.

Stigende ulighed kan dæmpe vækst

En ny analyse fra OECD viser, at stigende ulighed giver mindre økonomisk fremgang, især fordi lavindkomstgrupper uddanner sig mindre, når uligheden er stor. Den negative sociale arv i uddannelse er altså stærkere jo større ulighed. OECD finder, at en stigning i uligheden på 1 pct.-point¹⁷ sænker den samlede økonomiske vækst med 0,8 pct.-point over de efterfølgende fem år. OECD når også frem til, at USA, Storbritannien, Sverige, Finland og Norge ville have haft 20 pct. højere vækst i perioden 1990-2010 uden stigning i uligheden, jf. figur 3.19.

Figur 3.19. Stigende ulighed begrænser økonomisk vækst



Anm.: Figuren viser den samlede vækst i BNP pr. capita (25-64 år) i perioden 1990-2010 og den indflydelse som stigningen i uligheden i årene 1985-2005 har haft.

Kilde: OECD (2014): *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*.

Risiko for fortsat stigning i ulighed

Frem mod 2030 er der risiko for fortsat stigning i uligheden. Den øgede globalisering – herunder den stigende import af arbejdskraft, og et eventuelt vedvarende fald i organiseringen vil kunne lægge et nedadgående pres på de laveste lønninger. Også udsigten til ubalancer på arbejdsmarkedet rummer risiko for større ulighed. Dog kan overudbud af personer med lang videregående uddannelse også presse lønningerne i den øverste del af skalaen.

¹⁷ Uligheden opgøres ved Gini-koefficienten.

Kapitel 4. Dansk økonomi nu og i 2030

Dansk økonomi har et solidt fundament. Med gode offentlige finanser og en sund konkurrenceevne er Danmark klædt på til morgendagens udfordringer.

Samtidig har finanskrisen dog efter alt at dømme givet ar på dansk økonomi. BNP faldt kraftigt, og 175.000 privatansatte lønmodtagere mistede deres job under krisen. Den efterfølgende genopretning har været langsom, og her seks år efter finanskrisens udbrud ligger den indenlandske efterspørgsel stadig underdrejet. Det rejser spørgsmålet om den lange periode, hvor dansk økonomi har kørt i bakgear, har gjort varig skade og forringet Danmarks fremtidige potentiale for velstand.

Aktuelt er dansk økonomi på vej ud af den værste krise siden anden verdenskrig. Således venter regeringen, at konjunkturerne gradvist normaliseres, og at knap 170.000 flere vil være i arbejde i 2020 og yderligere 60.000 personer i 2030. Den forudsatte beskæftigelsesfremgang indebærer, at efterspørgslen genoprettes. Men det er ikke sikkert, at genopretningen "kommer af sig selv". Det kan være nødvendigt med finanspolitiske initiativer, der kan understøtte vejen ud af krisen.

En aktiv økonomisk politik skal være omdrejningspunktet i årene, der kommer. Danmark skal bringes sikkert ud af krisen og tilbage på sporet. Dertil kommer, at de negative langsigtede strukturelle konsekvenser, som krisen ser ud til at have haft for dansk økonomi, skal overvindes.

Solid dansk økonomi

Høj beskæftigelse uden inflation og udlandsgæld

Indretningen af det danske samfund – den såkaldte danske model – understøtter varig høj beskæftigelse uden inflationspres og voksende udlandsgæld. Danmark har også en veldrevet offentlig sektor med høj service og god økonomi. Begge dele bevirker, at dansk økonomi har et solidt fundament med holdbare offentlige finanser, en stærk konkurrenceevne og en forholdsvis lav ulighed.

Fleksibelt dansk arbejdsmarked ...

Det fleksible danske arbejdsmarked understøtter en varig høj beskæftigelse. Flexibiliteten baserer sig på, at virksomheder nemt kan hyre og fyre medarbejdere, at lønmodtagerne har et godt socialt sikkerhedsnet, og at den aktive arbejdsmarkedspolitik sørger for at vedligeholde og udvikle arbejdsstyrkens kvalifikationer, jf. kapitel 9 om arbejdsmarkedspolitik.

... med fleksibel løndannelse

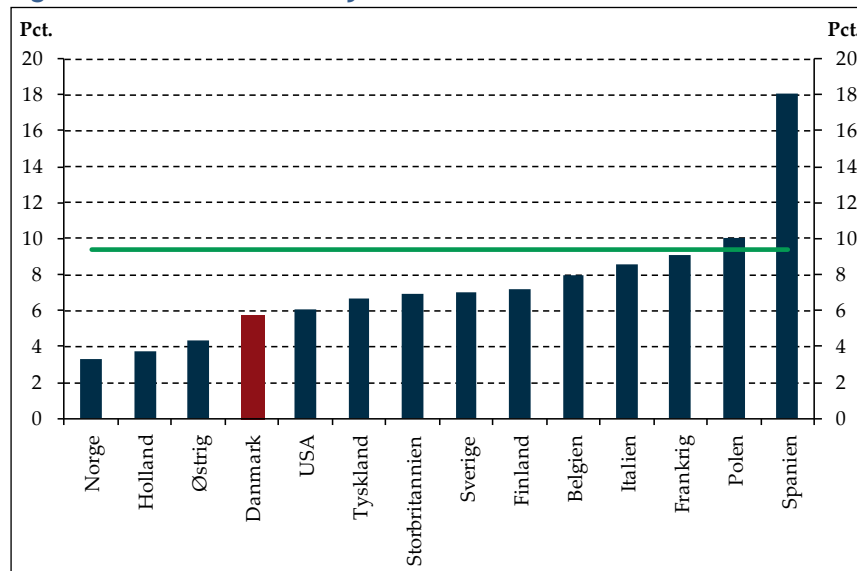
Dertil kommer en høj fleksibilitet i løndannelsen, hvor den faktiske løndannelse og tilrettelæggelse af arbejdet sker ude i de enkelte virksomheder. Her bliver der i stor grad taget hensyn til

virksomhedens aktuelle situation, hvilket også muliggør betydelige forskelle i lønudviklingen mellem virksomhederne, *jf. kapitel 6 om den danske model.*

Lav strukturarbejdsløshed

Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og i løndannelsen fører til en strukturarbejdsløshed, der er lav i en international sammenhæng, *jf. figur 4.1.*

Figur 4.1. Lav strukturarbejdsløshed i Danmark



Anm.: Den strukturelle arbejdsløshed angiver, hvor stor arbejdsløsheden vil være i en normal konjunktursituation. Opgørelsen er fra 2012, og beregningerne er baseret på den sammenlignelige definition på arbejdsløshed som opgørt i AKU-statistikken. Den grønne streg angiver gennemsnit for euroområdet.

Kilde: OECD.

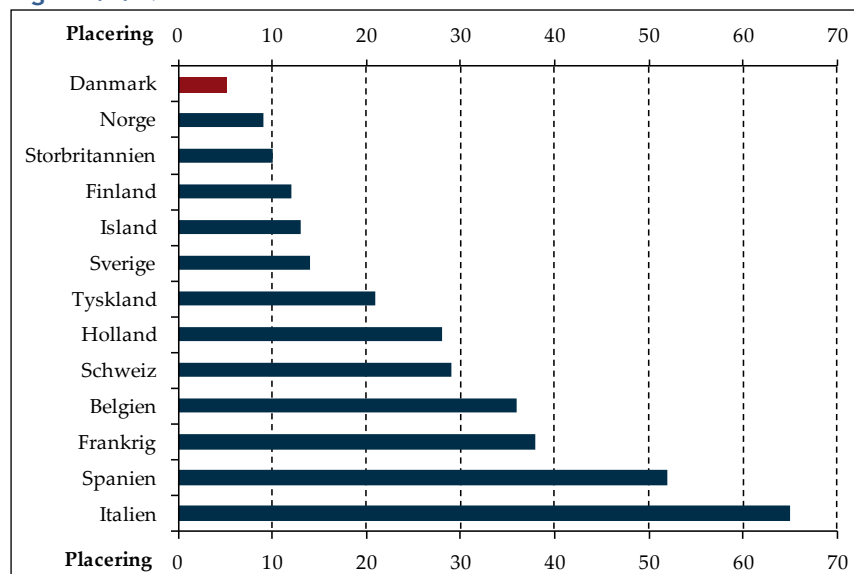
Den lave strukturarbejdsløshed indebærer, at det som udgangspunkt er muligt at have en varig høj beskæftigelse uden høj inflation eller voksende udlandsgæld. Det gavner både konkurrenceevne og velstand.

Nemt at drive virksomhed

Virksomhederne opfatter det som nemt at drive virksomhed i Danmark. I Verdensbankens seneste analyse er Danmark det land i Europa, hvor det er nemmest at drive virksomhed, *jf. figur 4.2.*

Med nemt menes fx, at den offentlige administration er god til at minimere de administrative byrder og skabe en gennemsigtig erhvervsservice. Samtidig er der god adgang til finansiering samt infrastruktur af høj kvalitet.

Figur 4.2. Nemt at drive virksomhed i Danmark



Anm.: Ease of Doing Business-index dannes på baggrund af en spørgerunde blandt mere end 10.200 eksperter i 189 lande. I figuren angives landenes samlede rangering på verdensplan. Data for 2013.

Kilde: Verdensbankens Ease of Doing Business-undersøgelse.

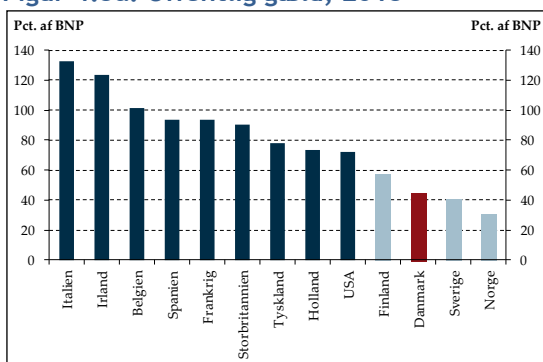
Veldrevet offentlig sektor også vigtig

Den gode underliggende konkurrenceevne understøttes også af en veldrevet offentlig sektor med et højt serviceniveau. Isoleret set styrker dette erhvervslivets vilkår og bidrager til høj beskæftigelse gennem fx gode daginstitutioner, skoler og sygehuse, jf. kapitel 2 om den danske velfærdsmodel.

Sunde offentlige finanser

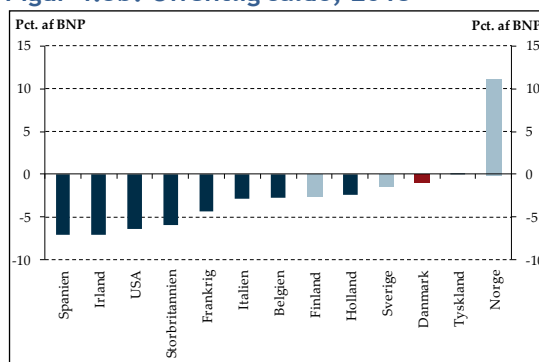
Dansk økonomi har, ligesom de øvrige nordiske lande, sunde offentlige finanser. Det vil sige, at niveauerne for den offentlige bruttogæld er blandt de laveste internationalt set, hvilket også gælder det offentlige budgetunderskud, jf. figur 4.3a og 4.3b.

Figur 4.3a. Offentlig gæld, 2013



Kilde: OECD og U.S. Department of the Treasury.

Figur 4.3b. Offentlig saldo, 2013



Kilde: OECD.

Holdbar finanspolitik

Dertil kommer, at den langsigtede holdbarhed i de offentlige finanser er sikret med 2006-velfærdsaftalen, 2011-tilbageføringsreformen og regeringens seneste reformer. Både Finansministeriet, De Økonomiske Råd og DREAM har beregnet, at de offentlige finanser er holdbare på langt sigt jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1. De offentlige finanser holdbare på langt sigt

	HBI
	----- Pct. af BNP -----
Regeringen	-0,1
De Økonomiske Råd	-0,1
DREAM	-0,1

Anm.: HBI - Holdbarhedsindikatoren viser den budgetforbedring, som sikrer langsigtet holdbarhed. Det kan fx ske ved forringet offentlig service eller gennem højere skatteindtægter. Et negativt tal indikerer et holdbarhedsproblem. Usikkerheden i beregningerne er betydelig og gør, at finanspolitikken siges at være holdbar, hvis HBI ligger i intervallet +/- 1 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014, Dansk Økonomi, forår 2014 og DREAM (2014).

De tre institutioner anvender en række forskellige metoder og antagelser i deres lange fremskrivninger, *jf. bilag 4.1*. Ikke desto mindre når de alle tre frem til samme resultat.

Troværdighed om dansk økonomi

Der hersker endvidere også stor troværdighed om dansk økonomi ude i verden, hvorfor alle de store kreditvurderingsbureauer giver dansk økonomi deres bedste vurdering. Det vil sige en Triple-A-vurdering, *jf. tabel 4.2*.

Tabel 4.2. Stor troværdighed om de offentlige finanser i Danmark

	Rating
	----- Vurdering -----
Moody's	AAA
Standard & Poors	AAA
Fitch	AAA

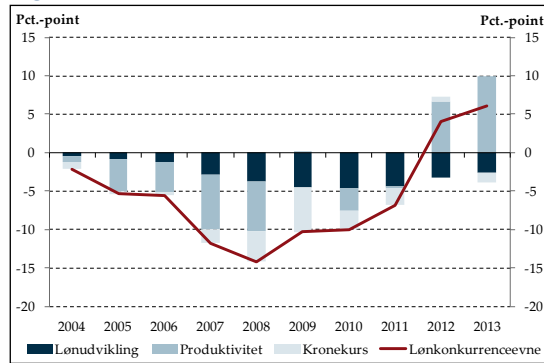
Kilde: [Http://www.tradingeconomics.com/denmark/rating](http://www.tradingeconomics.com/denmark/rating).

God lønkonkurrenceevne

Lønkonkurrenceevne forbedret i kriseårene

I midten af 00'erne oplevede dansk økonomi en høj økonomisk vækst. I en kort periode omkring 2006 og 2007 hamstrede virksomhederne medarbejdere, hvilket pressede lønningerne op, uden produktiviteten fulgte med. Det gav en midlertidig svækkelse af den danske lønkonkurrenceevne. Efter krisen satte ind, er lønkonkurrenceevnen dog blevet mere end fuldt ud genoprettet. Det betyder, at danske lønninger, korrigeret for produktivitet og valutakurs som helhed har udviklet sig mindre end de udenlandske lønninger de seneste ca. ti år, *jf. figur 4.4a*.

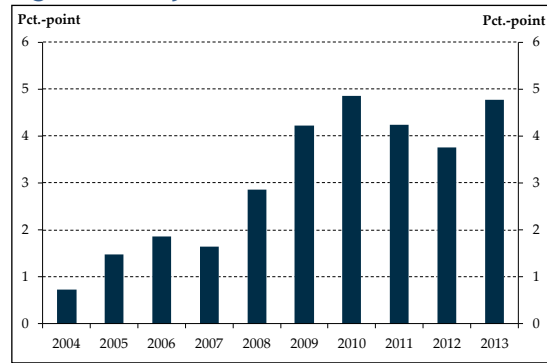
Figur 4.4a. God lønkonkurrenceevne



Anm.: Lønkonkurrenceevnen angiver konkurrenceevnen i snæver forstand. Figuren viser ændringer i forhold til 2003. Data er for industrien.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014): Økonomisk Redegørelse, december 2014 samt egne beregninger.

Figur 4.4b. Bytteforhold bedre end i 2003



Anm.: Bytteforholdet er udviklingen i eksportpriser i forhold til importpriser. Figuren viser den akkumulerede bytteforholdsforbedring siden 2003. Data er for industrien, hvor der benyttes varegruppe 5-9 i ADAM.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

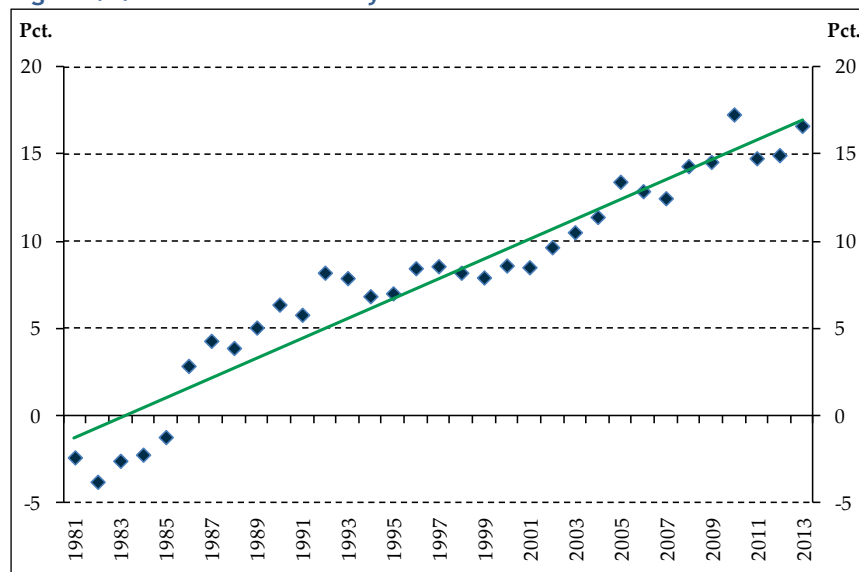
Lønkonkurrenceevnen afspejler konjunkturforskelle

Således afspejler udviklingen i lønkonkurrenceevnen i vidt omfang forskelle i konjunkturerne mellem Danmark og vores eksportmarkeder. Fx blev den danske lønkonkurrenceevne forværret i midten af 00'erne, hvor dansk økonomi voksede stærkt, og tysk og svensk økonomi voksede mere afdæmpet. Finanskrisen vendte op og ned på dette billede.

Styrket bytteforhold øger indtjening og velstand

I det sidste årti er bytteforholdet over for udlandet også blevet forbedret, jf. figur 4.4b. Det er en fortsættelse af en historisk udvikling, hvor bytteforholdet løbende er blevet styrket gennem de sidste tre årtier, jf. figur 4.5.

Figur 4.5. Forbedret dansk bytteforhold

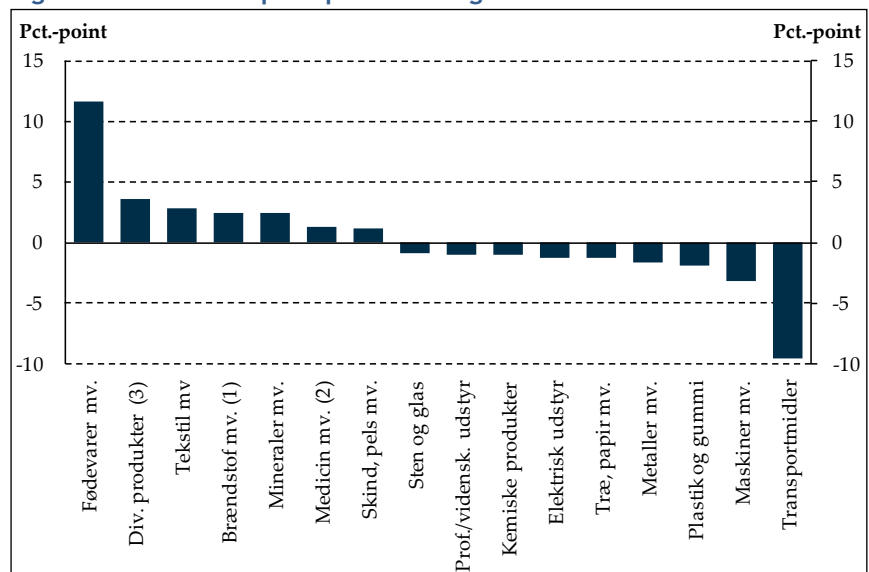


Anm.: Bytteforholdet er udviklingen i eksportpriser i forhold til udviklingen i importpriser. Figuren viser den akkumulerede forbedring af bytteforholdet siden 1980. Data er for hele økonomien.

Kilde: Danmarks Statistik (hovedrevideret nationalregnskab, ESA 2010) og egne beregninger.

Bytteforhold drives af specialisering Bytteforholdsforbedringen drives af, at danske virksomheder har været i stand til at opnå en bedre prisudvikling, end de virksomheder der sælger til Danmark. Udviklingen har derfor løftet danske virksomheders indtjening. Det skyldes, at danske virksomheder i højere grad er specialiseret i eksport af fx fødevarer og medicin, der har oplevet en gunstigere prisudvikling, end de varer danskerne køber i udlandet, som fx computere og mobiltelefoner, jf. figur 4.6.

Figur 4.6. Dansk eksportspecialisering



- 1) Del af mineraler mv.
- 2) Del af kemiske produkter.
- 3) Dækker fx ure, musikinstrumenter og legetøj.

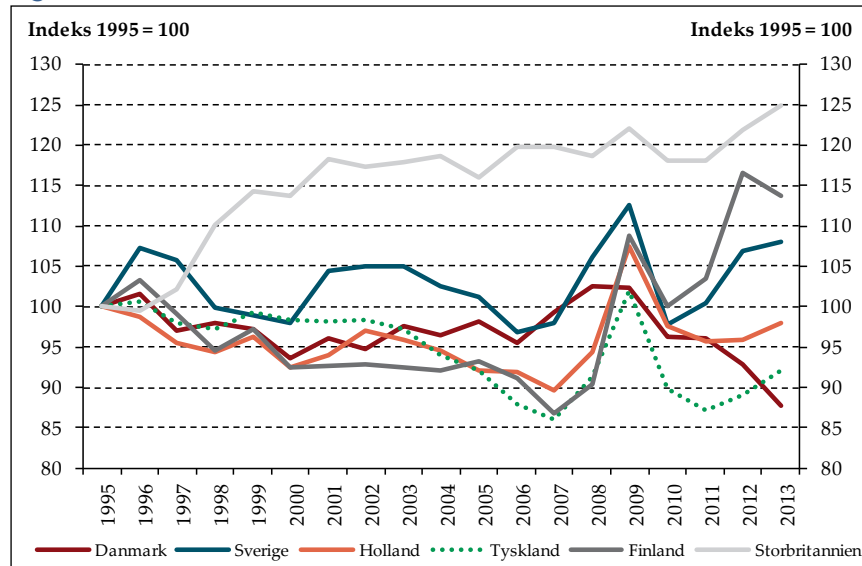
Anm.: Danmarks relative specialisering er beregnet som dansk vareeksportandel i den enkelte branche i forhold til fem sammenlignelige landes samlede vareeksportandel i branchen. En værdi over 0 angiver, at Danmark er relativt specialiseret i den enkelte branche. Landene er Tyskland, Sverige, Finland, Holland og Storbritannien.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Bytteforhold bør indgå i vurderingen Bytteforholdsforbedringer afspejler til dels, at virksomhedernes indtjening er blevet løftet, og derved er deres profitmuligheder blevet forbedret. Bytteforholdsforbedringer bør derfor indgå i opgørelsen af konkurrenceevnen på kort sigt, jf. bilag 4.2.

Lav og faldende lønkvote efter krisen En inddragelse af bytteforholdsforbedringer svarer til, at den snævre lønkonkurrenceevne opgøres ved at sammenligne udviklingen i lønkvoterne på tværs af lande, da mindre lønkvoter er et udtryk for større profitmarginer til virksomhederne. Den danske lønkvote har været aftagende siden 2009 og ligger nu betydeligt under niveauet i 1995. Det viser, at forværringen af konkurrenceevnen op til den finansielle krise i 2008 er mere end rullet tilbage, jf. figur 4.7.

Figur 4.7. Faldende dansk lønkvote



Anm.: Lønkvoten beregnes som lønsummen delt med den samlede værditilvækst i industrien.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af EUROSTAT (hovedrevideret nationalregnskab, ESA 2010).

Ovenstående gennemgang viser, at Danmark grundlæggende har en sund økonomi og en stærk konkurrenceevne. Arbejdsmarkedet er gearet til vækst.

Den langvarige krise har sin pris

Kriser sætter sig langvarige spor

En række studier fra blandt andet IMF og Den Europæiske Centralbank, ECB, har vist, at det tager lang tid at genoprette økonomier, der har været ramt af kraftige tilbageslag. Det skyldes, at recessioner reducerer kapitalapparatet, efterlader "ar" på de lønmodtagere, som mister deres job, og mindsker innovative aktiviteter, der skaber teknologiske fremskridt, jf. boks 4.1.

Boks 4.1. Effekter fra finanskrisen, der kan skade økonomien varigt

Arbejdsløshed	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hysteresis: De langtidsarbejdsløses kompetencer "ruster til", og de arbejdsløse mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. ▪ Mismatch: Kriser kan ramme nogle brancher særligt hårdt og derved reducere efterspørgslen efter en bestemt type arbejdskraft. Det kan betyde, at en del af arbejdsstyrken har kompetencer, der ikke længere efterspørges af virksomhederne.
Arbejdsstyrke	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discouraged worker effect: Udsatte lønmodtagere (fx kortuddannede, indvandrere, unge og ældre) forlader arbejdsmarkedet, fordi deres chancer for at finde et job er relativt lave. ▪ Migration: Kriser kan enten betyde, at kvalificeret arbejdskraft forlader landet, eller at der kommer færre indvandrere til landet.
Kapitalopbygning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reparation og vedligeholdelse: Virksomhederne investerer kun i kapital i form af reparation og vedligeholdelse. Det reducerer kapitalopbygningen i økonomien. Samtidig er kapitalapparatet ikke længere tidssvarende, da det ikke indeholder den nyeste teknologi. ▪ Strammere kreditvilkår og højere risikopræmier: Øger kapitalomkostningerne, hvilket reducerer mængden af rentable/mulige investeringer. ▪ Kapitaldestruktion: Eksisterende kapitalapparat bliver forældet og værdiløst som følge af virksomheder, der går konkurs, og brancher, der bliver kraftigt reduceret under krisen. Det gælder fx for erhvervsejendomme og særlige industrimaskiner.
Produktivitet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Færre små og mellemstore virksomheder: Strammere kreditvilkår og mindre risikovillighed kan være med til at reducere antallet af nystartede virksomheder med stor innovationskraft og lovende vækstudsigter. ▪ Mindre innovation samt forskning og udvikling: Virksomhederne har større fokus på bundlinjen og skærer ned på innovative aktiviteter og investeringer i forskning og udvikling. ▪ Fald i "Learning by doing": Fald i "menneskelig kapital", det vil sige den viden og erfaring, som den samlede arbejdsstyrke er i besiddelse af, og som er erhvervet gennem uddannelse og træning. Der bliver mindre læring på arbejdspladsen, når den samlede arbejdsmængde falder.

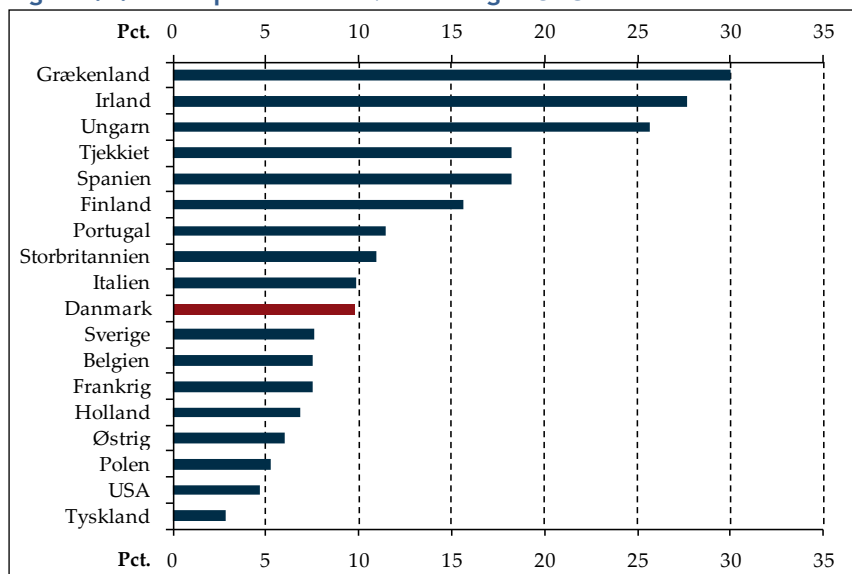
Kilde: LO på baggrund af litteraturstudie.

Mistet potentiale for velstand i OECD-lande

Tab af potentielt BNP i mange lande

Finanskrisen har styrket beviserne for, at der kan opstå langvarige skader på økonomien efter kraftige recessioner. En analyse fra National Bureau of Economic Research (NBER) undersøger finanskrisens effekter i en række OECD-lande og finder frem til, at de fleste lande har nedjusteret potentielt BNP kraftigt efter krisen, jf. figur 4.8. Størrelsen på den samlede effekt hænger generelt sammen med, hvor dyb krisen har været.

Figur 4.8. Fald i potentielt BNP i udvalgte OECD-lande efter krisen



Anm.: Faldet er opgjort for perioden 2007-13. Nedjusteringen af potentiel BNP behøver ikke udelukkende at være forårsaget af finanskrisen, men kan også skyldes andre faktorer, fx revurdering af strukturelle trends i produktivitet, beskæftigelse mv.

Kilde: NBER Working papers, L.M. Ball (2014).

Mistet potentiale for velstand i Danmark

Tab af velstands- potentiale i Danmark

Finansministeriet vurderer, at finanskrisen har mindsket Danmarks potentielle BNP med 3 pct., svarende til godt 60 mia. kr.¹⁸ Nationalbanken skønner ligeledes, at potentialet for velstand er reduceret på grund af finanskrisen¹⁹. Nationalbanken giver dog ikke noget bud på, hvor stort tabet er.

Tabel 4.3. Tabt velstandspotentiale i Danmark (Nedjustering af potentielt BNP)

	Tabt potentiale	
	Pct.	Mia. kr.
Finansministeriet (2012)	3	60
LO	ca. 5	Ca. 100
Oxford Economics (2012)	6	120
NBER, L. Ball (2014)	10	200

Kilde: Finansministeriet (2012), NBER Working Papers, L.M. Ball (2014), Oxford Economics (2012), *Have the advanced economies suffered a permanent loss of output?*

Både Finansministeriet og Nationalbanken vurderer, at faldet i potentielt BNP skyldes, at virksomhederne er blevet mere tilbageholdne med at foretage nye investeringer i maskiner og udstyr. Derudover er der opstået ekstraordinære værdiforringelser på det eksisterende kapitalapparat (også kaldet kapitaldestruktion) som følge af, at mange virksomheder er lukket under krisen.

¹⁸ Finansministeriet (2012): *Finansministeriets beregning af gab og strukturelle niveauer*.

¹⁹ Nationalbanken (2011): *Kvartalsoversigt, 3 kvartal 2011, del 2*.

Men andre forhold kan også føre til lavere potentiel velstand. Det gælder højere strukturel arbejdsløshed og mindre "learning by doing", altså læring på arbejdspladsen. Samlet vurderer LO, at velstandspotentialet kan være reduceret med ca. 5 pct., *jf. tabel 4.4.*

Tabel 4.4. Dekomponering af tabt velstandspotentiale

	Tabt potentiale
	----- Pct. -----
Lavere kapitalopbygning	3,5
Højere strukturel arbejdsløshed	0,4
Mindre "Learning by doing"	0,6
Øvrige forhold*	0,5
Samlet	5,0

*) Skøn over øvrige effekter, *jf. boks 4.1.*

Nedenfor ses på de enkelte bidrag til tab af velstandspotentiale.²⁰

Bidrag fra kapitalapparat

Kapitalapparat ikke udbygget nok

Kapitalopbygningen i Danmark er gået helt i stå efter krisen. Det samlede kapitalapparat er efter fire års nettonedskrivninger mindre i dag, end det var før krisens udbrud. Det har mindsket potentialet for velstand.

I årene 1990-2008 voksede kapitalapparatet i gennemsnit med 1,3 pct. om året. Var den udvikling fortsat efter 2008, ville kapitalapparatet i dag være knap 6 pct. større, svarende til lidt under 200 mia. kr., *jf. figur 4.9.* Denne forspildte kapitalopbygning kan oversættes til et tab i potentiel BNP på ca. 2 pct., svarende til 40 mia. kr.

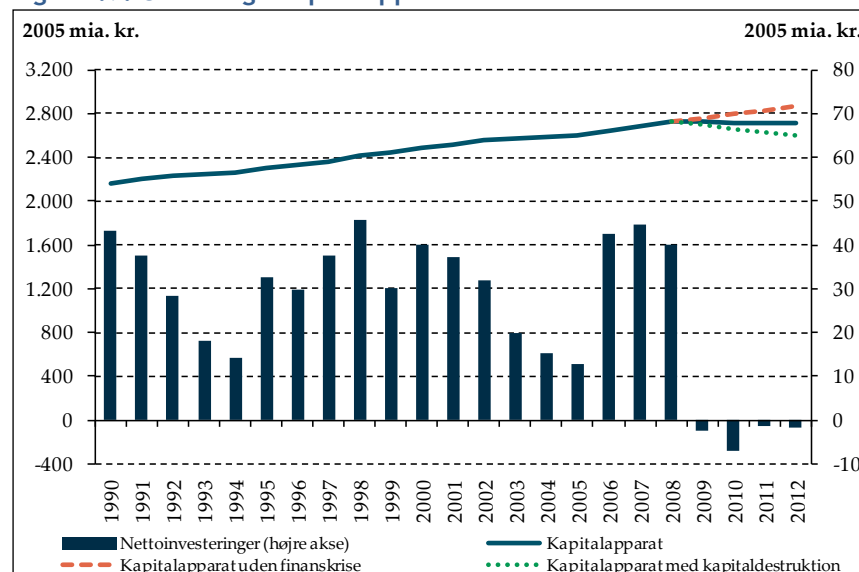
Kapitaldestruktion som følge af konkurser mv.

Dertil kommer, at konkurser og omstruktureringer kan have overflødiggjort en del af det eksisterende kapitalapparat, hvilket næppe indgår i Danmarks Statistiks opgørelse af kapitalapparatets størrelse²¹. Hvis det antages, at de ekstraordinære værdiforringelser har mindsket kapitalapparatet yderligere med 1 pct. årligt i perioden 2009-2012 end opgjort, havde kapitalapparatet været 10 pct. større i et forløb uden finanskrisen, *jf. figur 4.9.* Det kan omsættes til, at kapitaldestruktionen har bidraget til et yderligere fald i potentielt BNP på 1½ pct., svarende til 30 mia. kr.

²⁰ Se *bilag 4.3* for metode til at bestemme tabt velstandspotentiale.

²¹ I nationalregnskabet afskrives kapitalapparatet mekanisk ud fra en forventet levetid på tidligere investeringer, hvilket ikke fanger ekstraordinære værdiforringelser i forbindelse med kapitaldestruktion.

Figur 4.9. Udvikling i kapitalapparat



Anm.: (Netto)kapitalapparatet er opgjort ekskl. boliger og ultimo året.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bidrag fra strukturel arbejdsløshed

*Strukturel
arbejdsløshed er
vokset*

Dansk økonomi har gennemgået seks år med krise, hvor der er gået flere arbejdspladser tabt, end der fx gjorde under hver af de to oliekriser. Som følge heraf er arbejdsløsheden vokset, og mange er blevet fanget i langtidsarbejdsløshed. Det øger risikoen for, at arbejdsløsheden får et højere underliggende strukturelt niveau. OECD vurderer, at den strukturelle arbejdsløshed i Danmark er steget med godt 0,6 pct. i perioden 2008-2013²². Det kan oversættes til et tab i potentielt BNP på 0,4 pct., svarende til knap 10 mia. kr.

Bidrag fra produktivitet (TFP)

*Tab af kompeten-
cer under krisen*

De mange, der har mistet deres arbejde i kølvandet på finanskrisen, har tabt erhvervs erfaring og har derved ikke fået oparbejdet de samme kompetencer (learning by doing), som hvis de havde bibeholdt deres arbejde. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) har skønnet, at et års ekstra erhvervs erfaring i gennemsnit giver 2 pct. i årligt afkast (i form af højere løn)²³. Groft sagt betyder det, at Danmarks potentielle BNP i perioden fra 2009-

²² Samme vurdering kommer fra CEPR (2010): *Assessing the impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries*. Skønnet kan være undervurderet, da der i 2010 blev gennemført en dagpengereform, som må forventes at sænke den strukturelle arbejdsløshed og derved reducere den negative effekt fra finanskrisen.

²³ SFI (2013): *Mere uddannelse, mere i løn?*

2013 er faldet med 0,6 pct. som følge af mistet læring på arbejdspladsen²⁴.

Hvordan genvindes velstandspotentialet?

Studier fra den internationale valutafond (IMF) og den amerikanske centralbank (Fed) viser, at en aktiv efterspørgselspolitik i kriseperioder kan afbøde skaderne på potentielt BNP²⁵. Det skyldes bl.a., at den finanspolitiske virkning er asymmetrisk. Det vil sige, at effekten af aktiv finanspolitik, der øger offentlig service eller offentlige investeringer, er højere i kriser end under normale konjunkturer.

Ekspansiv økonomisk politik mindsker tab af velstand

IMF finder, at lande, der har ført en ekspansiv finanspolitik (stigning i det offentlige forbrug) som reaktion på kriseperioder, er associeret med et signifikant mindre BNP-tab på mellemlangt sigt. Hvis finanspolitikken øges med 1 pct.-point af BNP som reaktion på kriseperioder, reduceres BNP-tabet på mellemlangt sigt med 1,5 pct.-point.

Fejlslagen krisehåndtering

Finanspolitik på slingrekurs

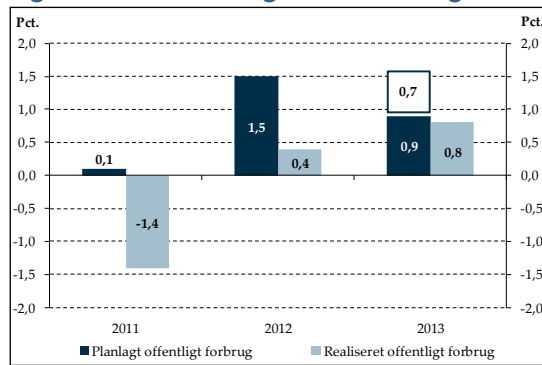
Den økonomiske krise har nu varet seks-syv år. En så lang og dyb krise kunne formentlig være undgået, hvis finanspolitikken ikke havde været på zigzagkurs. Og tabet i potentielt BNP ville sandsynligvis have været mindre, hvis Danmark havde ført en kontinuerlig aktiv finanspolitik.

I 2009 lempede den tidligere VK-regering finanspolitikken, men satte allerede midt i 2010 foden på bremsen og kvalte et gryende opsving med *Genopretningspakken*. Et element var skrappe sanktioner ved merforbrug i kommunerne, der bidrog til mindreforbrug i årene 2011-2013, jf figur 4.10a.

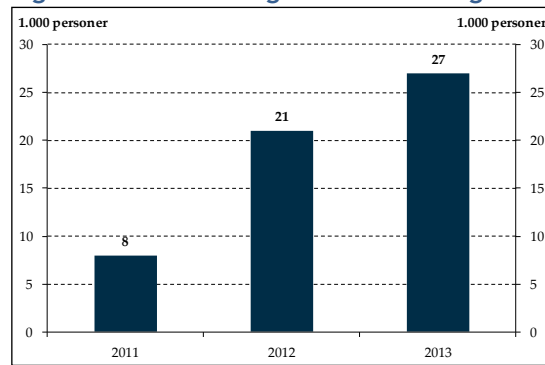
²⁴ Årligt tab: $(175.000 \text{ mistede job} / 2.850.000 \text{ personer i arbejdsstyrken}) \times 2 \text{ pct.} = 0,12 \text{ pct.}$ Det er sket i fem år. Det vil sige $0,12 \text{ pct.} \times 5 = 0,6 \text{ pct.}$

²⁵ Ball, Delong and Summers (2014): *Fiscal Policy and Full Employment* og IMF (2009): *World Economic Outlook*.

Figur 4.10a. Offentligt underforbrug



Figur 4.10b. Offentlig underbeskæftigelse



Anm.: Sammenligningen beror på det gamle nationalregnskab, da det opdaterede nationalregnskab indeholder en ny afgrænsning af det offentlige forbrug, hvorfor det ikke umiddelbart kan sammenlignes med de planlagte mål for det offentlige forbrug. For 2013 var der planlagt en realvækst på 1,6 pct., som med *Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse* og *Vækstplan DK* blev reduceret til 0,9 pct.

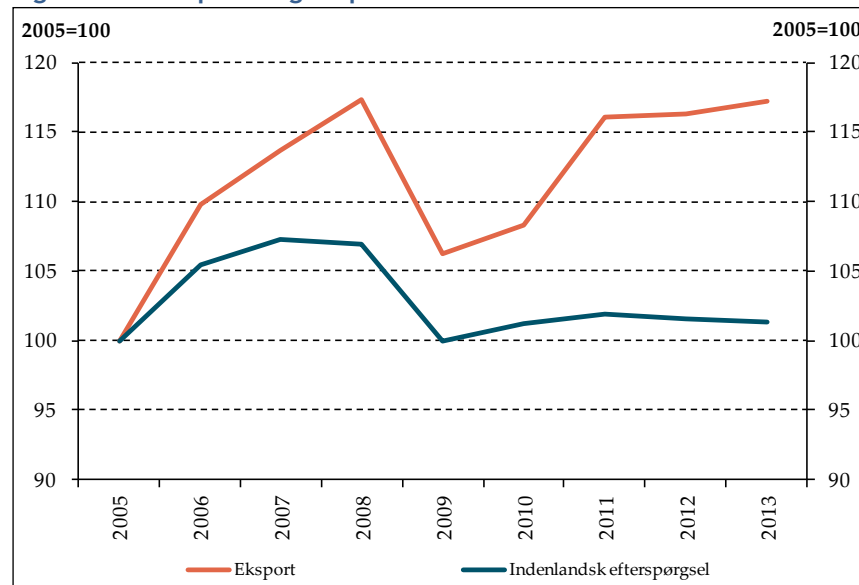
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Den nuværende regerings massive løft i de offentlige investeringer har understøttet økonomien i kriseårene. Men budgetloven har på samme tid bidraget til en strammere finanspolitik end planlagt. I 2013 var der 27.000 færre offentligt ansatte end planlagt, jf. figur 4.10b.

Lav indenlandsk efterspørgsel

Det har skadet den økonomiske udvikling, hvilket afspejles i, at den indenlandske efterspørgsel har stået stille siden 2010. Alt imens eksporten er genoprettet til førkrise niveau, jf. figur 4.11.

Figur 4.11. Eksporten genoprettet - det indenlandske står stille



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hvis danskernes velstand ikke skal lide varig skade af finanskrisen, skal den økonomiske politik fremadrettet både understøtte genopretningen af økonomien og imødegå de negative langsigtede konsekvenser, som den dybe og langvarige økonomiske krise ser ud til at have haft. Det kan ske gennem en aktiv efter-

spørgselsorienteret politik såvel som gennem strukturforbedrende tiltag.

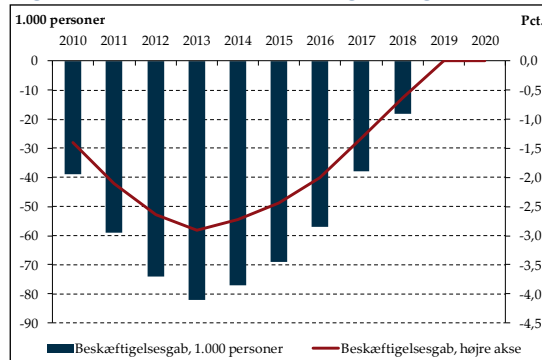
På vej ud af krisen

Ligesom resten af verden er dansk økonomi gradvist på vej ud af den værste økonomiske krise siden anden verdenskrig.

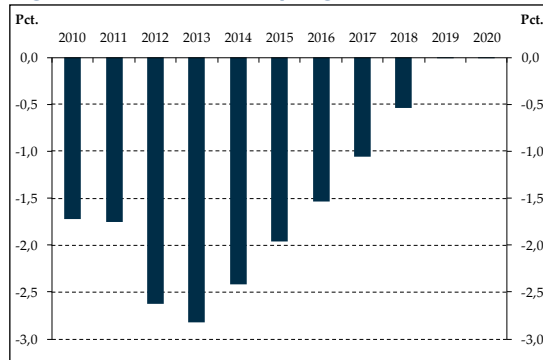
Betydelig ledig kapacitet

Ca. 175.000 private job er gået tabt under krisen, og erhvervsinvesteringerne er presset i bund. Regeringen skønner, at beskæftigelsen er næsten 80.000 lavere i 2014 end i en normal konjunktursituation, jf. figur 4.12a. Samtidig vurderer regeringen, at produktionen i år ligger op mod 2½ pct. under det normale niveau, jf. figur 4.12b.²⁶

Figur 4.12a. Stort beskæftigelsesgab



Figur 4.12b. Stort outputgab



Kilde: Beregninger på baggrund af Finansministeriet.

Forventning om konjunkturgenopretning frem mod 2020

I de kommende år venter regeringen, at konjunktoren normaliseres, hvilket indebærer en forholdsvis pæn vækst frem mod 2020. I regeringens økonomiske fremskrivning er det først og fremmest den indenlandske efterspørgsel såsom privatforbrug, erhvervsinvesteringer og boligbyggeri, der driver den forventede genopretning. Regeringens fremskrivning indebærer en gennemsnitlig BNP-vækst på 2 pct. frem mod 2020, jf. tabel 4.5.

²⁶ Outputgabet havde været endnu større, hvis ikke Finansministeriet havde nedjusteret potentielt BNP med 3 pct. efter finanskrisen, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.5. Den realøkonomiske udvikling frem mod 2030

	2013	2014-2020	2021-2030	2014-2030
	----- Mia kr. -----	----- Gennemsnitlig årlig realvækst -----		
Privat forbrug	905	2,1	1,6	1,8
Offentligt forbrug	524	0,8	1,1	1,0
Offentlige investeringer	44	-0,1	1,5	0,9
Boligbyggeri	74	3,4	1,6	2,3
Erhvervsinvesteringer	205	6,1	0,5	2,8
Eksport	1.021	5,0	1,8	3,1
▪ Heraf industrieksport	401	5,7	2,2	3,7
Import	916	5,8	2,1	3,6
BNP	1.858	2,0	1,2	1,5

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014.

Svag vækst

gennem 2020'erne

Regeringen venter fra 2020 til 2030 en økonomisk vækst på lidt under 1¼ pct. om året for hele økonomien. Udviklingen styres i høj grad af den underliggende demografiske udvikling sammen med antagelsen om en forholdsvis beskeden timeproduktivitetsvækst på 1¼ pct. i private byerhverv, *jf. boks 4.2.*

Boks 4.2. Forudsætninger bag konvergensprogrammets lange fremskrivning

Regeringens konvergensprogram for 2014 bygger på en fremskrivning af befolkningen og indeholder virkningen af allerede vedtagne politik.

Væksten i timeproduktiviteten i den private del af økonomien skønnes til 1¼ pct., svarende til produktivitetsudviklingen mellem 1995 og 2011. Den underliggende inflation forudsættes at udgøre 1¼ pct., og den nominelle rente 4¾ pct., hvilket aktuelt må vurderes som relativt højt.

Væksten i timeproduktiviteten i den offentlige sektor er derimod nærmest nul, da man benytter den såkaldte inputbaserede metode til at afgøre væksten i den offentlige produktion. Det betyder bl.a., at eventuelle produktivitetstigninger fx stammer fra øget uddannelsesniveau i den offentlige arbejdsstyrke. Den outputbaserede offentlige forbrugsvækst, som nationalregnskabet netop er overgået til, har derimod en positiv produktivitetsudvikling i den offentlige sektor – særligt i sundhedsvæsenet.

De offentlige overførselsudgifter styres af den demografiske udvikling, som påvirker antallet af modtagere af overførsler. Det antages, at satserne følger satsreguleringen, om end de frem til 2023 mindre reguleres i tråd med 2012-skatteaftalen.

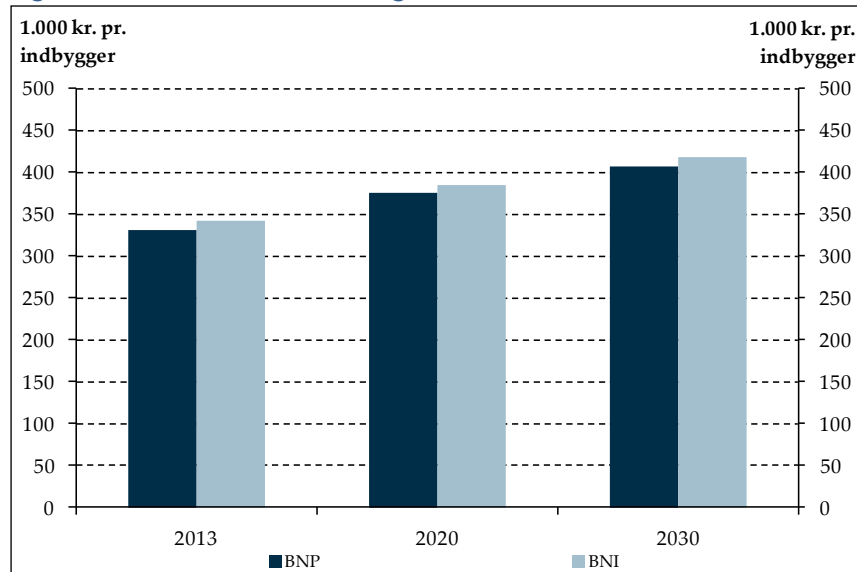
De offentlige serviceudgifter følger også den demografiske udvikling. Udviklingen tager højde for sund aldring. Det vil sige, at sundhedsudgifterne vokser mindre, end levetidsudviklingen tilsiger. Det skyldes primært, at den såkaldte terminalfase udskydes i takt med en stigende levetid. Derved vokser de aldersspecifikke udgifter til sundhed mindre end levetidsudviklingen.

De offentlige skatteindtægter følger udviklingen i beskæftigelsen og den økonomiske aktivitet, når der er taget højde for virkningen af 2012-skatteaftalen.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014.

Regeringen venter, at indkomsten pr. dansker vokser fra 331.000 kr. i 2013 til 408.000 kr. i 2030, det vil sige ca. 23 pct., *jf. figur 4.13.*

Figur 4.13. Danskerne bliver rigere



Anm.: BNP og BNI er opgjort i 2013-priser.

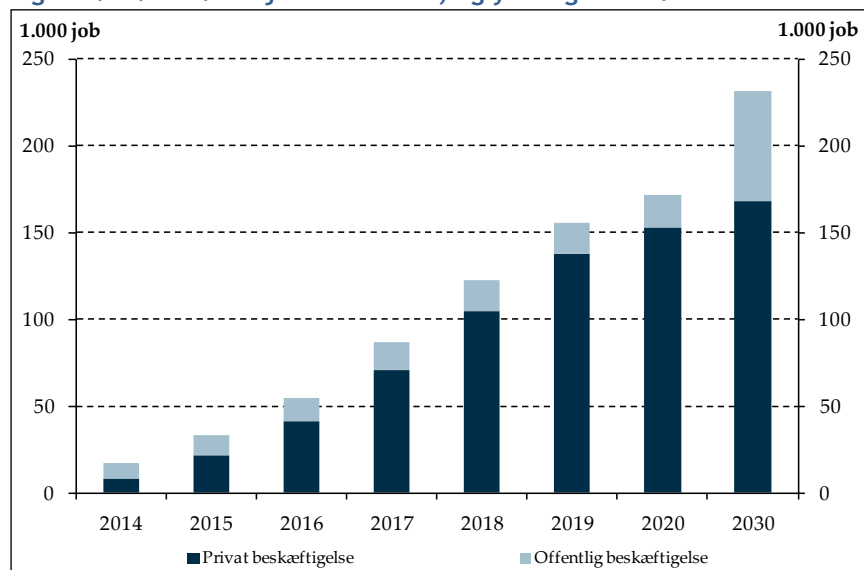
Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014.

Selvom danskerne set under ét bliver rigere, er det ikke sikkert, at fremgangen vil være ligeligt fordelt i befolkningen. Fx vil den planlagte mindreregulering af overførselsindkomsterne i perioden 2016-2023 trække velstandsgevinsten ned blandt modtagere af overførselsindkomster, heriblandt arbejdsløse der typisk befinder sig i den lave ende af indkomstfordelingen.

Stor jobvækst frem mod 2020 ...

Regeringen forventer, at der skabes godt 170.000 nye job frem mod 2020, heraf 150.000 i den private sektor og knap 20.000 job i den offentlige sektor, jf. figur 4.14.

Figur 4.14. 170.000 job mod 2020, og yderligere 60.000 mod 2030



Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014.

... lidt flere job mellem 2020 og 2030

Regeringen imødeser en fremgang i beskæftigelsen på godt 60.000 personer mellem 2020 og 2030. Heraf påregnes de godt 15.000 nye job at opstå i den private sektor, mens de resterende ca. 45.000 job vil være en forøgelse af den offentlige beskæftigelse²⁷.

Ifølge regeringens konvergensprogram for 2014 er der altså udsigt til, at 230.000 flere er i beskæftigelse i 2030 set i forhold til 2013.

Normalisering er dog langt fra sikker

Den genopretning af dansk økonomi frem mod 2020, som ligger til grund for *Danmarks Konvergensprogram 2014*, forudsætter, at der kommer gang i den indenlandske efterspørgsel. Det er dog langt fra sikkert, at økonomien af sig selv vil komme ind i et selv-bærende opsving. Derfor bør fokus i den økonomiske politik være rettet mod at tilvejebringe en tilstrækkelig indenlandsk efterspørgsel.

Det kan gå endnu bedre

Danmarks Konvergensprogram 2014 bygger på en stigende erhvervsdeltagelse blandt ældre i kraft af tilbagetrækningsreformerne. Desuden vil befolkningens stigende uddannelsesniveau, bl.a. som følge af indfrielse af uddannelsesmålsætningerne, også hæve erhvervsdeltagelsen de kommende årtier.

Med den rette konjunkturpolitik og strukturpolitik er det muligt at realisere en endnu større fremgang i produktion og beskæftigelse frem mod 2030 end i *Danmarks Konvergensprogram 2014*. Det forudsætter, at uudnyttet arbejdskraftpotentiale bringes i spil, og produktiviteten stimuleres.

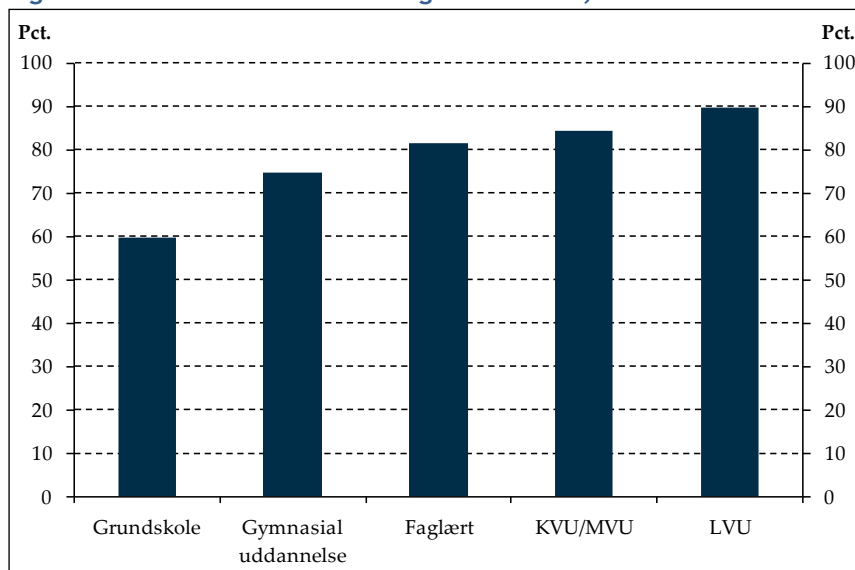
Stærk uddannelsesindsats kan øge beskæftigelsen yderligere

Mismatch-analyserne i *kapitel 8 om uddannelse* viser, at der er behov for en endnu stærkere uddannelsesindsats de kommende år. Forstærkes indsatsen inden for uddannelsessystemet, fx så flere opnår en erhvervsfaglig uddannelse i stedet for grundskole, vil det kunne styrke erhvervsdeltagelsen og sænke den strukturelle arbejdsløshed. Opkvalificering af voksne ufaglærte med erhvervs erfaring, der har brug for kortere forløb, er en hurtig vej til at løfte niveauet.

²⁷ Denne usædvanlige fordeling af beskæftigelsesstigningen skyldes bl.a. antagelsen om meget begrænsede produktivitetstigninger i den offentlige service, samt en forudsætning om at den private beskæftigelse først bestemmes, når alle offentlige stillinger er besat.

Det underbygges af en meget tydelig sammenhæng mellem uddannelsesniveau og erhvervsfrekvens, jf. figur 4.15.

Figur 4.15. Erhvervsfrekvenser og uddannelse, 2013



Anm.: Grundskole omfatter også personer med ukendt uddannelse. Erhvervsfrekvenserne er opgjort for gruppen af 25-64-årige.

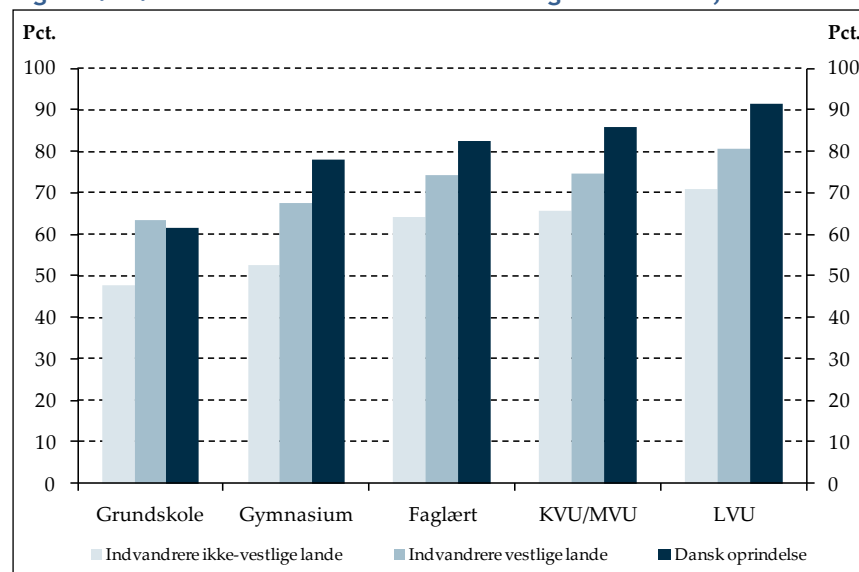
Kilde: DREAM's befolkningsregnskab på baggrund af RAS.

Samtidig er arbejdsløshedsrisikoen faldende i uddannelsesniveau. Så et uddannelsesløft vil også kunne mindske den strukturelle arbejdsløshed.

I LO's kravforløb, jf. nedenfor, er det lagt til grund, at arbejdsstyrken hæves med 15.000 personer frem mod 2030 som følge af opkvalificering. Det svarer til, at den samlede erhvervsfrekvens øges med 0,5 pct.-point i 2030.

De kommende år bliver befolkningen mere etnisk blandet, jf. kapitel 3 om tendenserne mod 2030. Det vil alt andet lige mindske erhvervsdeltagelsen. På alle uddannelsesniveauer har indvandrere fra ikke-vestlige lande en lavere erhvervsfrekvens end personer af dansk herkomst. For personer med grundskole som højeste fuldførte uddannelse er forskellen ca. 15 pct.-point stigende til 20 pct.-point for personer med lang videregående uddannelse jf. figur 4.16.

Figur 4.16. Erhvervsfrekvenser herkomst og uddannelse, 2013



Anm.: Se anm. til figur 4.15.

Kilde: DREAM's befolkningsregnskab på baggrund af RAS.

Indvandrere fra vestlige lande har generelt også en lavere erhvervsfrekvens end personer af dansk oprindelse. Dog gælder det ikke for gruppen med højst grundskole, hvor de vestlige indvandrere ligger i top. Sidstnævnte afspejler den kraftige arbejdskraftindvandring fra de nye østeuropæiske EU-lande. En stor del af denne gruppe er ufaglærte, der arbejder inden for landbrug, rengøring samt hotel og restauration²⁸.

Potentiale blandt indvandrere bør udnyttes bedre

Der er således et betydeligt uudnyttet arbejdskraftpotentiale blandt indvandrere især fra ikke-vestlige lande. Indsnævres forskellen med 30-40 pct., vil det kunne hæve arbejdsstyrken med 25.000 personer²⁹. At nå det resultat kræver bl.a. en fokuseret indsats i beskæftigelsessystemet, jf. kapitel 9 om arbejdsmarkedet.

Erhvervsdeltagelsen blandt gruppen af ikke-vestlige indvandrere bør også øges gennem en stærkere uddannelsesindsats, jf. ovenfor. En stor del af indvandrerne fra ikke-vestlige lande har ikke opnået en dansk uddannelse og indgår derfor i statistikkerne med ukendt uddannelse. Det gjaldt for hver fjerde ikke-vestlig indvandrer i 2013. Denne gruppe kan med fordel realkompetenceafklares med henblik på at opnå en formel uddannelse, jf. kapitel 8 om uddannelse.

²⁸ Uddannelsesniveaet er dog ukendt for ca. halvdelen af gruppen af vestlige indvandrere. Disse er medtaget under gruppen med højst grundskole, men en del må forventes at have fx en faglært uddannelse.

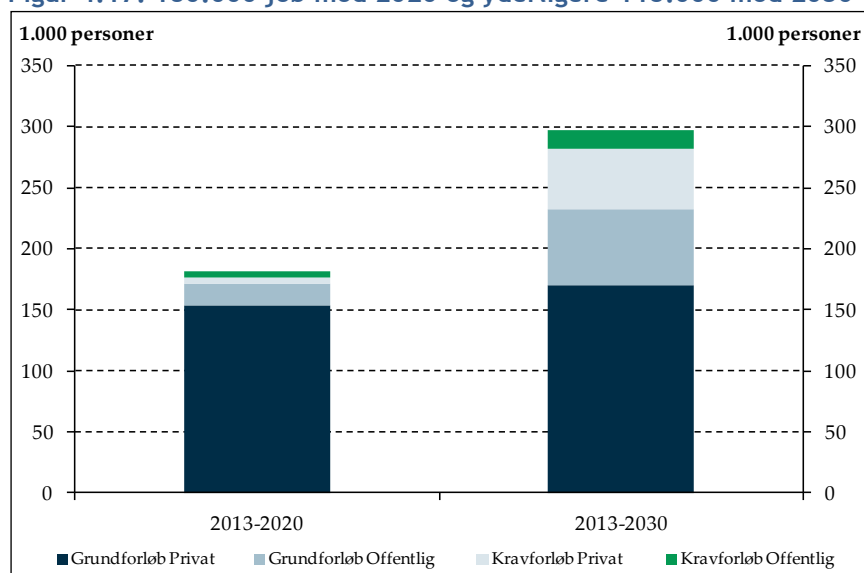
²⁹ Beregningen bygger på en reduktion af forskellen i erhvervsfrekvenser inden for de respektive uddannelsesgrupper. Opnår indvandrere af vestlig og ikke-vestlig herkomst samme erhvervsfrekvens som personer af dansk oprindelse med samme uddannelsesniveau, vil erhvervsdeltagelsen forøges med godt 60.000 i 2030.

Efterkommere har også en lavere erhvervsdeltagelse end personer af dansk oprindelse, men forskellen er langt mindre, da efterkommerne typisk tager en dansk uddannelse. Men det er en udfordring at sikre flere drenge med anden etnisk herkomst en ungdomsuddannelse, jf. kapitel 8 om uddannelse. Lykkes det i større omfang end i dag, vil det medvirke til at hæve erhvervsdeltagelsen.

50.000 flere
private job og
15.000 flere
offentlige

LO har udarbejdet et kravforløb, hvor beskæftigelsen vokser med knap 300.000 personer frem mod 2030, hvilket er 65.000 flere end i Danmarks Konvergensprogram 2014, heraf er de 50.000 ekstra job i den private sektor, jf. figur 4.17.

Figur 4.17. 180.000 job mod 2020 og yderligere 115.000 mod 2030



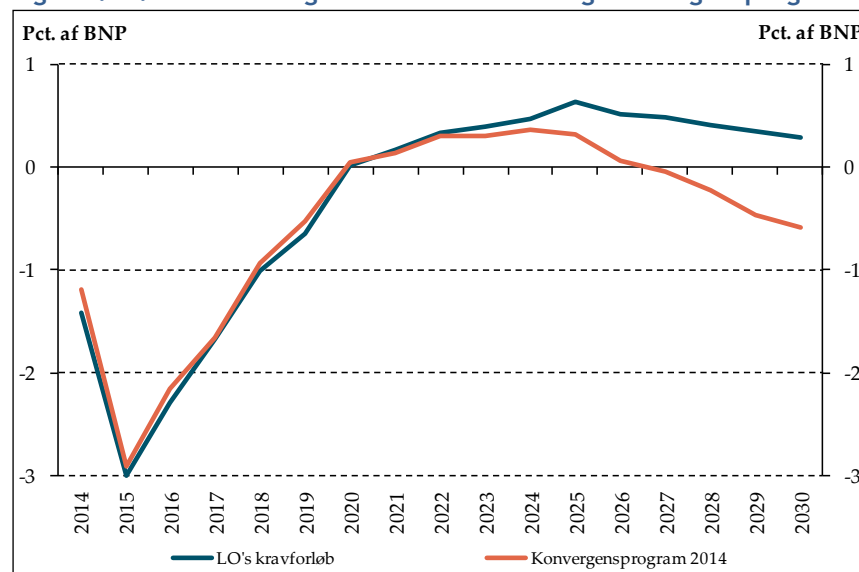
Kilde: LO på baggrund af Danmarks Statistik, Danmarks Konvergensprogram 2014 og beregninger på ADAM.

Den ekstra stigning i beskæftigelsen baserer sig på en forventning om 50.000 flere i arbejdsstyrken og et fald i strukturarbejdsløsheden på 15.000 personer frem mod 2030. Sidstnævnte svarer til et fald i den strukturelle arbejdsløshed på knap 15 pct. Den lavere strukturelle arbejdsløshed forventes opnået i kraft af øget uddannelse samt en bedre beskæftigelsesindsats. En mere veluddannet arbejdsstyrke vil samtidig hæve produktiviteten i både den offentlige og den private sektor. Fremgangen i produktiviteten ventes øget fra 1¼ til 1½ pct. pr. år

Begge dele vil trække øgede investeringer med sig og vil i øvrigt generelt hæve samfundets produktion og indkomst. Der imødeses en årlig mervækst på 0,3 pct. i BNP fra 2014-30 i kravforløbet.

Kravforløb giver offentligt overskud indtil 2030 En stærkere økonomisk fremgang vil sætte sig positive aftryk på det offentlige budget, som i kravforløbet udviser overskud fra 2020 og frem, jf. figur 4.18.

Figur 4.18. Den offentlige saldo i kravforløb og konvergensprogram



Kilde: LO på baggrund af Danmarks Statistik, *Danmarks Konvergensprogram 2014* og beregninger på ADAM.

I bilag 4.1 er kravforløbet beskrevet mere detaljeret.

Offentligt underskud efter 2030

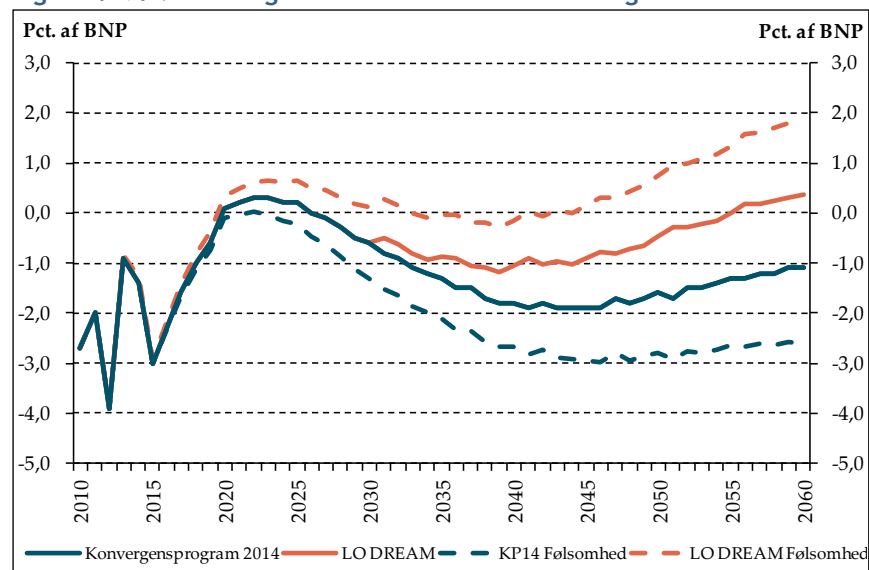
Selv uden kravforløbets ekstra beskæftigelsesstigninger og mer-vækst i BNP, er der i regeringens fremskrivning udsigt til overskud på den offentlige saldo op gennem første halvdel af 2020'erne. Herefter viser *Danmarks Konvergensprogram 2014* en gradvis forværring af den offentlige saldo mod et underskud på ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2030, jf. figur 4.19.

I konvergensprogrammet er der fra slutningen af 2020'erne udsigt til et offentligt strukturelt underskud, som i ganske mange år herefter ventes at overstige $\frac{1}{2}$ -procentgrænsen i den danske budgetlov mærkbart. På meget langt sigt er underskuddet igen tæt på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Denne udvikling kaldes "hængekjøudfordringen".

Fremskrivninger meget usikre

Lange fremskrivninger er dog meget usikre. Hvor der i *Danmarks Konvergensprogram 2014* opstår strukturelle underskud på op mod knap 2 pct. af BNP i 2040'erne, så viser LO DREAM, der er en fremskrivning hvor DREAM-modellen tager over efter 2030, at det strukturelle underskud vil toppe med lidt over 1 pct. omkring 2040, jf. figur 4.19.

Figur 4.19. Væsentlig usikkerhed om den offentlige saldo



Anm.: Indtil 2020 er det den faktiske offentlige saldo, der er vist, mens det fra 2020 og frem er den strukturelle offentlige saldo. LO DREAM er et DREAM-forløb, der tager afsæt i regeringens konvergensprogram frem til 2030, hvorefter DREAM-modellen tager over. KP14 er regeringens konvergensprogram. Se bilag 4.1 for en gennemgang af de konkrete antagelser.

Kilde: LO på baggrund af Danmarks Konvergensprogram 2014 og beregninger med DREAM.

En række forhold kan påvirke den offentlige saldo

For at illustrere en del af usikkerheden i beregningen af hængekøjeudfordringen er vist to alternative forløb i figur 4.19. Forløbet LO DREAM Følsomhed, er LO DREAM tillagt øget indvandring fra vestlige lande, en mindre vækst i det offentlige forbrug, en højere erhvervsfrekvens og lavere strukturarbejdsløshed³⁰. Med denne økonomiske udvikling forsvinder hængekøjeudfordringen fuldstændig, idet den offentlige saldo stort set ikke vil gå i minus frem mod 2060.

Omvendt skærpes hængekøjeudfordringen i alternativforløbet KP14 Følsomhed, der bygger på konvergensprogrammet for 2014 med en lavere indvandring fra vestlige lande samt mervækst i de offentlige sundheds- og ældreplejeudgifter, en lavere erhvervsfrekvens og højere strukturarbejdsløshed.

Usikkerhed maner til ydmyghed

Usikkerheden om de enkelte forudsætninger i lange fremskrivninger maner til ydmyghed i forhold til at fortolke præcist på udviklingen i den offentlige saldo i de enkelte år langt ude i fremtiden – jo længere sigt, jo større ydmyghed. Dertil kommer usikkerheden om fastlæggelsen af den strukturelle saldo selv i år, hvor den faktiske offentlige saldo er kendt.

³⁰ De præcise forudsætninger fremgår af bilag 4.1.

Mekaniske fremskrivningsprincipper betyder uændret privat beskæftigelse over 20 år ...

Endvidere kan en mekanisk fremskrivning af udviklingen i den offentlige økonomi efter 2020 medføre en ganske usandsynlig udvikling i den private del af økonomien. I *Danmarks Konvergensprogram 2014* fordobles væksten i det offentlige forbrug efter 2020, det vil sige ved overgangen fra mellemfristet fremskrivning til mekanisk fremskrivning baseret på den demografiske udvikling³¹. Som følge af en implicit antagelse om stort set ingen produktivitetsvækst i den offentlige sektor medfører forbrugsvæksten, at den offentlige beskæftigelse øges med tæt ved 10 pct. svarende til knap 90.000 personer i de to årtier efter 2020. Det er på linje med den samlede stigning i arbejdsstyrken i perioden, hvorfor den private beskæftigelse ender med at være nærmest uændret i samme periode.

... og svag udvikling i BNP

Det virker ikke plausibelt, at den private sektor ikke kan tiltrække arbejdskraft i en periode på 20 år. Det virker heller ikke plausibelt, at der ikke sker en produktivtetsudvikling i den offentlige sektor, som delvist kan opfylde det demografisk betingede træk på offentlige serviceydelser. Samlet indebærer denne udvikling dog, at den økonomiske vækst i de to årtier efter 2020 er meget begrænset, kun drevet af en relativt moderat privat produktivtetsudvikling. En svag udvikling i BNP forværrer den offentlige saldo som andel af BNP for en givet udvikling i det offentlige forbrug.

Dertil kommer, at antagelsen om et relativt højt renteniveau i fremskrivningen indebærer, at de offentlige renteudgifter i sig selv udgør mere end ½ pct. af BNP fra 2035.

Betydningen af forudsætningerne om den offentlige forbrugsvækst efter 2020 illustreres også af Finansministeriet (2014)³². Her vises et alternativt forløb med 0,15 pct.-point lavere offentlig forbrugsudvikling i årene 2021-2040, som eliminerer hængekøjeudfordringen i regeringens fremskrivning. Man får samme resultat, hvis udviklingen i det offentlige forbrug fastholdes, men der til gengæld antages en anelse højere produktivtetsudvikling på 0,15 pct.-point pr. år.

³¹ Den offentlige forbrugsvækst øges fra 0,6 pct. pr. år frem mod 2020 til gennemsnitligt 1,1 pct. pr. år i de to efterfølgende årtier i regeringens konvergensprogram.

³² Finansministeriet (2014): *Finansredegørelse 2014*.

Trods det nuværende fokus på hængekøje-problemstillingen er det væsentligt at holde sig for øje, at de offentlige finanser er holdbare, jf. tabel 4.1. Det vil sige, der er taget hånd om de store udfordringer med den demografiske udvikling. Reglerne om indkseringen af pensionsalderen imødegår endvidere usikkerheden ved den fremtidige udvikling i levetiden.

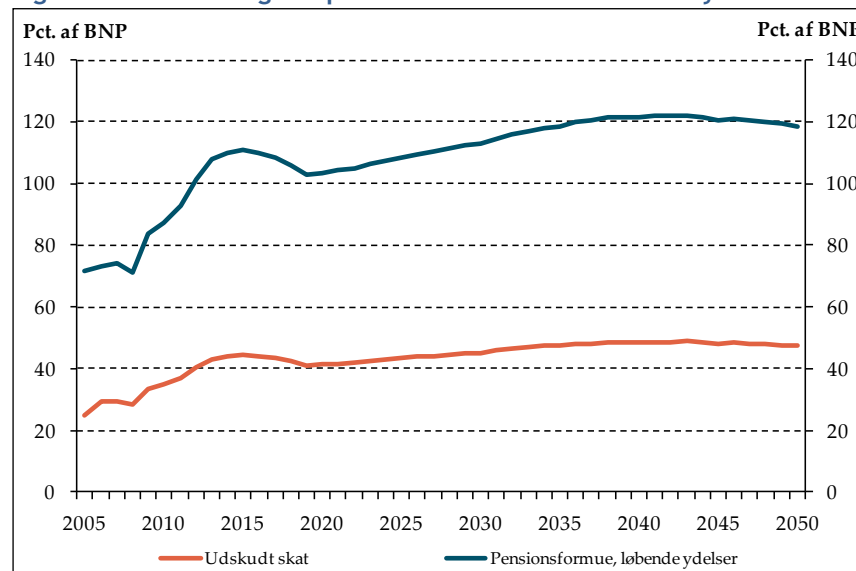
En ren juridisk udfordring

Da den aktuelle finanspolitik er holdbar, og troværdigheden omkring dansk økonomi er meget høj³³, er der i højere grad tale om en juridisk udfordring i forhold til overholdelse af budgetloven og ikke en økonomisk udfordring. Dertil kan budgetlovens underskudskrav være unødigt stramt i forhold til de mellemfristede mål (MTO) fra EU-kommissionen, der aktuelt tilsiger, at det strukturelle underskud højst må udgøre $\frac{3}{4}$ pct. af BNP.

Pensionsformuer giver skatteindtægter på længere sigt

Derudover bør vurderingen af den strukturelle offentlige saldo ses i lyset af, at arbejdsmarkedspensionerne fortsat er under modning. Da pensionsindbetalingerne først beskattes på udbetalingstidspunktet, indeholder de opsparede pensionsformuer et betydeligt element af udskudt skat, jf. figur 4.20.

Figur 4.20. Udviklingen i pensionsformuen for løbende ydelser



Anm.: Udskudt skat dækker over den akkumulerede udskudte skat, som er indeholdt i pensionsformuen. Beregnet under antagelse af, at udbetalingerne beskattes med 40 pct.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014.

Om pensionsopsparingen beskattes på ind- eller udbetalingstidspunktet er stort set neutralt for de offentlige finansers langsigtede

³³ Jf. tabel 4.1 og 4.2.

holdbarhed for et givet opsparingsniveau³⁴. På denne baggrund kan der argumenteres for, at den udskudte skat bør indregnes i den strukturelle saldo. Det kan bidrage til at mindske eller helt fjerne hængekøjeudfordringen uden at påvirke realøkonomien.

Søges det alternativt at håndtere hængekøjeudfordringen ved at sænke velfærdsniveauet eller øge skatterne, vil det ikke kun svække den økonomiske udvikling. Det vil også have en negativ indvirkning på fordelingen. Ikke bare mellem generationer, men også inden for generationerne.

Både den overordnede usikkerhed, der omgærdter lange fremskrivninger, og de mere specifikke problemer knyttet til mekaniske fremskrivningsprincipper tilsiger, at fortolkningen af hængekøjeudfordringen og reaktionen på denne bør være forsigtig.

Ingen grund til opstramning nu

Der er ingen grund til at foretage markante opstramninger i den økonomiske politik i dag for at imødegå en risiko for en hængekøjeudfordring efter 2030. Der sker løbende en prioritering af den økonomiske politik bl.a. gennem finanslove og mellemfristede planer på 5-10 års sigt, hvor politiske målsætninger er i førersædet frem for mekaniske fremskrivningsregler. Her vil det være på sin plads at imødegå hængekøjeudfordringen, hvis den materialiserer sig i takt med, at tiden går. De ovenfor beskrevne problemer med mekaniske fremskrivninger tilsiger dog, at det forekommer mindre sandsynligt, at der materialiserer sig en hængekøjeudfordring, end man umiddelbart får indtryk af.

Strategiske overvejelser

Økonomisk politik skal skabe fuld beskæftigelse

Den økonomiske politik har ikke håndteret krisen på bedste vis. Det har formentlig forlænget den aktuelle krise i dansk økonomi.

Aktuelt er dansk økonomi på vej ud af krisen, men udviklingen er fortsat usikker. Dertil kommer, at der gennem krisen er opbygget et betydeligt tab, som næppe fuldt ud bliver indhentet i de næste mange år. Med velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011 er de langsigtede udfordringer håndteret, og finansie-

³⁴ Indbetalingerne til arbejdsmarkedspension har de senere år udgjort mellem 4 og 5 pct. af BNP, og knap 40 pct. heraf er udskudt skat, svarende til omkring 1½ pct. af BNP pr. år.

ring af velfærdssamfundet sikret. Der er behov for et kursskifte og råderum til at adressere udfordringer på kort og mellemlangt sigt. En mere efterspørgselsorienteret politik vil kunne stimulere det private forbrug og de private investeringer og dermed øge såvel vækst som beskæftigelse.

- *Fuld beskæftigelse skal være centralt pejlemærke for den økonomiske politik.*
- *Prioriter en aktiv efterspørgselsorienteret politik.*

Budgetloven skal tilpasses

Den aktuelle budgetlov lægger unødvendige bånd på finanspolitikken og rammerne for den offentlige sektor. Således bør budgetloven revideres:

- *Den strukturelle underskudsgrænse i den danske budgetlov bør ikke være mere restriktiv, end EU kræver. Det vil sige, underskudsgrænsen bør løftes til $\frac{3}{4}$ pct. af BNP.*
- *Økonomiske sanktioner ved merforbrug suspenderes krisen ud. Når krisen er helt overstået, bør sanktionerne indrettes, så de bliver en del af en flerårig styring af de offentlige udgifter.*

Bedre beregning af den strukturelle saldo

I en lang årrække efter 2030 er der risiko for offentlige underskud, der overstiger budgetlovens strukturelle grænse på en $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Men risikoen for dette såkaldte hængekøjeproblem er mindre, end det fremgår af langsigtede mekaniske fremskrivninger. Da finanspolitikken under alle omstændigheder er holdbar, og der er høj troværdig om dansk økonomi, bør den nuværende finanspolitik ikke indrettes på at håndtere denne udfordring. Sådanne udfordringer bør først adresseres, hvis der inden for 5-10 års sigt er reel sandsynlighed for, at de opstår.

Såfremt der måtte være brug for tiltag, vil en mulighed være at medregne udskudte skatter af pensionsopsparing i den strukturelle saldo. Hovedparten af opsparing til pension er i dag fradragberettiget og udgør derfor et betydeligt fremtidigt skatteaktiv. I den aktuelle opgørelse af den offentlige strukturelle saldo overdrives hængekøjeudfordringen, fordi der ikke tages højde for de udskudte skatter på pensionsopsparing.

- *Hængekøjeudfordringen bør først håndteres, hvis den opstår. Hvis der i fremtiden viser sig en reel sandsynlighed for en hængekøjeudfordring inden for 5-10 års sigt, bør der til den tid tages hånd om udfordringen ved udarbejdelsen af mellemfristede økonomisk-politiske planer.*
- *Udskudt skat i pensionsopsparingerne bør medregnes i opgørelsen af den strukturelle saldo. Tiltaget vil kunne udformes på forskellig vis.*

Bilag 4.1. Lange fremskrivninger

Metodeforskelle i lange fremskrivninger

Der er en række forskelle i måden at vurdere finanspolitikens holdbarhed på, når den udføres af henholdsvis Finansministeriet, De Økonomiske Råd og DREAM.

De bagvedliggende antagelser er dog overordnet set meget ens. Grundlaget for alle tre fremskrivninger er en befolkningsfremskrivning, der udarbejdes i fællesskab af DREAM og Danmarks Statistik. På baggrund af den observerede erhvervsdeltagelse fremskrives befolkningens erhvervsdeltagelse og de strukturelle niveauer for beskæftigelse og arbejdsløshed. Befolkningsudviklingen benyttes endvidere til at fremskrive behovet for offentlig service, dog med en korrektion for sund aldring³⁵. Dertil antages, at alt vedtagen politik gennemføres.

Udviklingen i årene frem mod 2020 er styret af konjunkturtilpasningen og mellemfristede fremskrivninger med mere eksplicite pejlemærker for den økonomiske politik. Efter 2020 er udviklingen strukturel.

Regeringens fremskrivning udarbejdes af Finansministeriet, som anvender ADAM. Der er tale om en "regnearksfremskrivning", hvor der ikke direkte tages højde for adfærdsvirkninger, som fx at arbejdsudbuddet ændres ved lønændringer. Det offentlige forbrug i regeringens fremskrivning følger lønudviklingen samt befolkningsudviklingen. Skatteindtægterne følger mere eller mindre den økonomiske aktivitet samt formueudviklingen i pensionsbranchen. I fremskrivningen løber skattestoppet frem til 2020.

DREAM anvender DREAM-modellen. Der er tale om en dynamisk fremskrivning, hvor der tages højde for adfærdsvirkninger, da ændringer i de relative priser påvirker arbejdsudbud og forbrug. Fremskrivningen af det offentlige forbrug afviger fra regeringens tilgang, da det individuelle forbrug følger lønudviklingen og befolkningsudviklingen, mens det kollektive forbrug (politi, forsvar, justitsvæsen mv.) følger BNP-udviklingen. Skattestoppet ophører efter 2020 ligesom i regeringens fremskrivning. Til gengæld indlægger DREAM den historisk observerede mervækst i sundhedsudgifterne og udgifterne til ældrepleje på 0,3 pct. pr. år i de første 25 år af fremskrivningen. Det vil sige, forbruget vokser mere end den demografiske udvikling tilsiger, hvilket forværrer holdbarheden.

De Økonomiske Råd anvender stort set samme tilgang som DREAM, men uden mervækst i sundhedsudgifterne. På den anden side forudsætter De Økonomiske

³⁵ Det vil sige, at sundhedsudgifterne vokser mindre, end levetidsudviklingen tilsiger. Det skyldes primært, at den såkaldte terminalfase udskydes i takt med en stigende levetid. Derved vokser de aldersspecifikke udgifter til sundhed mindre end levetidsudviklingen.

Råd, at skattestoppet som erklæret og vedtaget politik løber evigt. Denne forudsætning alene indebærer en forværring af holdbarhedsindikatoren.

LO's fremskrivninger

LO's kravforløb er en fremskrivning til 2030, som bygger ovenpå udviklingen i regeringens fremskrivning fra konvergensprogrammet for 2014.

I *Danmarks Konvergensprogram 2014* forudsættes en årlig stigning i timeproduktiviteten (strukturel) på $1\frac{1}{4}$ pct. fra 2016. I LO's kravforløb øges produktivitetsvæksten med $\frac{1}{4}$ pct.-point. Produktiviteten hæves således fra $1\frac{1}{4}$ pct. til $1\frac{1}{2}$ pct. mellem 2016 og 2021.

LO's kravforløb forudsætter, at der kommer yderligere 65.000 personer i beskæftigelse set forhold til *Danmarks Konvergensprogram 2014*. Den private beskæftigelse øges med yderligere 50.000 frem mod 2030, og den offentlige beskæftigelse øges med yderligere 15.000 frem mod 2030, jf. tabel B4.1.

Tabel B4.1. Merstigning i beskæftigelsen i forhold til Konvergensprogram 2014

	2020	2030	Samlet
	----- Personer -----		
Privat beskæftigelse	5.000	45.000	50.000
Offentlig beskæftigelse	5.000	10.000	15.000
I alt	10.000	55.000	65.000

Beskæftigelsesfremgangen baserer sig på:

- A. Et fald i strukturarbejdsløsheden med 15.000 frem mod 2030. Således, at der bliver: 5.000 færre i perioden 2016-2020 og yderligere 10.000 færre mellem 2021 og 2030.
- B. Bedre integration, uddannelse og arbejdsmiljø løfter erhvervsdeltagelse og beskæftigelse.
 - a. Bedre integration - 25.000 (øger erhvervsfrekvens hos indvandrere og efterkommere)
 - b. Bedre uddannelse - 15.000 (øger den generelle erhvervsfrekvens)
 - c. Bedre arbejdsmiljø - 10.000 (øger den generelle erhvervsfrekvens).

Det betyder, at beskæftigelsen samlet set øges med 180.000 frem mod 2020, og yderligere 115.000 job mellem 2020 og 2030 til en samlet beskæftigelsesstigning på 295.000 job.

Stigningen i erhvervsdeltagelsen og den lavere strukturelle arbejdsløshed fører på kort sigt til et nedadgående pres på lønningerne, der hæver eksporten og efterfølgende investeringer og privat forbrug. Resultatet er højere produktion, indkomst og beskæftigelse, jf. tabel B4.2.

Tabel B4.2. Den realøkonomiske udvikling i LO's kravforløb

	2013	2014-2020	2021-2030	2014-2030	Forskel KP 2014-30
	----- Mia kr. -----		--- Gennemsnitlig årlig realvækst ---		--- Pct.-point ---
Privat forbrug	905	2,2	1,8	1,9	0,1
Offentligt forbrug	524	0,9	1,2	1,1	0,1
Offentlige investeringer	44	-0,1	1,5	0,8	0,0
Boligbyggeri	74	3,4	1,6	2,3	0,0
Erhvervsinvesteringer	205	6,1	2,0	3,7	0,8
Eksport	1.021	5,0	2,5	3,5	0,4
Import	916	5,8	2,6	3,9	0,0
BNP	1.858	2,1	1,6	1,8	0,3

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Danmarks Konvergensprogram 2014.

LO DREAM er en fremskrivning udarbejdet af DREAM for LO, som bygger på DREAM's grundforløb, men med enkelte væsentlige forskelle. Dels følger LO DREAM regeringens fremskrivning frem til og med 2030, og først herefter er det DREAM-modellen, der styrer udviklingen i økonomien. Derudover er der ingen mervækst i sundhedsudgifterne. Endvidere opfyldes uddannelsesmålsætningerne, hvilket også er tilfældet i regeringens fremskrivning, men kun delvist i DREAM's eget grundforløb. Endelig er produktivitetsudviklingen i LO DREAM 1¼ pct. pr. år, svarende til antagelsen i regeringens fremskrivning. DREAM-gruppen benytter en antagelse om 1½ pct. pr. år.

Usikkerhed i lange fremskrivninger

Lange fremskrivninger er omgærdet af betydelig usikkerhed både statistisk, metode-mæssigt og politisk. Dertil kommer generel usikkerhed i forhold til at spå om fremtiden.

Usikkerheden omkring de lange fremskrivninger betyder, at finanspolitikken traditionelt tolkes som værende holdbar på langt sigt, hvis holdbarhedsindikatoren (HBI) ligger i intervallet ± 1 pct. af BNP.

Et eksempel på politisk usikkerhed er indvandringsmønstret, som er ændret over mod forholdsvis flere indvandrere fra vestlige lande særligt efter 2006. Det tilskrives de betydelige opstramninger i indvandringspolitikken, der blev gennemført i første halvdel af 00'erne. Og den øgede integration af de østeuropæiske lande i EU i 2. halvdel af 00'erne.

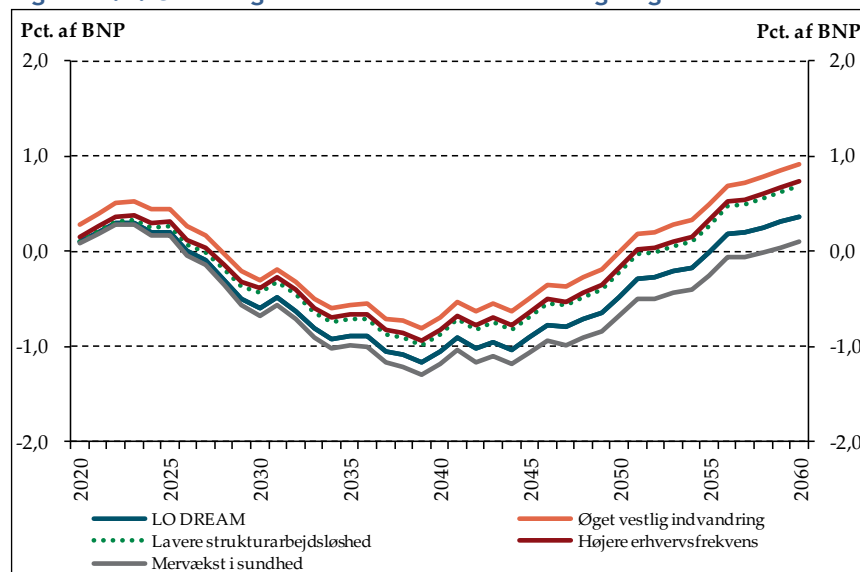
Et eksempel på effekten af enkelte metodevalg i lange fremskrivninger er, at holdbarhedsindikatoren i LO DREAM er godt +0,8 pct. af BNP, mens den er -0,1 pct. af BNP i DREAM's fremskrivning, det vil sige en forskel på næsten 1 pct. af BNP. En tredje DREAM-fremskrivning, som bygger på LO's kravforløb, indebærer en yderligere forbedring af holdbarhedsindikatoren til knap 1,5 pct. af BNP.

For yderligere at illustrere usikkerheden ved lange fremskrivninger er der gennemført en række følsomhedsberegninger på DREAM-modellen:

- Øget indvandring fra vestlige lande
- Mervækst i de offentlige sundhedsudgifter
- Højere beskæftigelse gennem
 - Lavere strukturarbejdsløshed
 - Øget erhvervsdeltagelse.

Alle følsomhedsberegningerne er foretaget i forhold til LO DREAM. Figur B4.1 viser, hvordan den offentlige saldo påvirkes af de individuelle ændringer.

Figur B4.1. Offentlig saldo ved følsomhedsberegninger



Kilde: LO på baggrund af DREAM.

Øget indvandring

En del af usikkerheden i forhold til selve befolkningsfremskrivningen kan tilskrives udviklingen i den årlige ind- og udvandring. Denne påvirkes både af dansk politik og af internationale økonomiske og politiske forhold. Derfor undersøges effekten af, at indvandringen fra vestlige lande øges med 10.000 personer årligt. Dette svarer til en stigning i befolkningen på 3-4.000 pr. år efter 2025, og en stigning i arbejdsstyrken på omkring 2.000 personer pr. år som følge af denne gruppes relativt høje tendens til genudvandring³⁶. Eftersom vestlige indvandrere har relativt høj deltagelse på arbejdsmarkedet og ofte genudvandrer, før de når pensionsalderen, vil de typisk bidrage positivt til både udviklingen i økonomien og i den offentlige saldo. I det

³⁶ Alternativt kunne samme effekt på befolkning og arbejdsstyrke være opnået gennem en længere opholdstid i Danmark for vestlige indvandrere.

aktuelle følsomhedsscenario forbedres den offentlige saldo med knap 0,3 pct. af BNP i 2030, stigende til godt 0,5 pct. i 2060.

Mervækst i offentligt forbrug

Antagelserne bag udviklingen i det offentlige forbrug har betydning for fremskrivningernes resultater. Hvis de offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje årligt vokser med 0,03 pct.-point mere end betinget af den demografiske udvikling, svarende til en tiendedel af den mervækst der ligger i DREAM's fremskrivning, forværres den offentlige saldo med knap 0,1 pct. af BNP i 2030. Forværringen er knap 0,3 pct. i 2060. I beregningen øges den offentlige beskæftigelse på bekostning af den private, og BNP falder relativt til grundforløbet.

Højere beskæftigelse

Bestemmelsen af det strukturelle niveau for beskæftigelsen er endnu en usikkerhedskilde i langsigtede fremskrivninger. To følsomhedsberegninger øger den strukturelle beskæftigelse.

Den strukturelle arbejdsløshed afspejler strukturerne på arbejdsmarkedet, det vil sige bl.a., hvordan løndannelse, fleksibilitet, uddannelse, dagpengesystem og beskæftigelsessystem spiller sammen. Niveaue estimeres typisk på baggrund af den historiske udvikling i løn og arbejdsløshed. I lyset af udviklingen i arbejdsløshed og løn før og efter finanskrisen er der tegn på, at strukturarbejdsløsheden kan være lavere end normalt antaget i lange fremskrivninger. Omvendt kan krisen i sig selv have øget den strukturelle arbejdsløshed som følge af hysteresis. Dertil kommer fremadrettet usikkerhed om effekterne af dagpengereformen og ændringer i beskæftigelsessystemet. Derfor undersøges effekten af, at den strukturelle arbejdsløshed sænkes med ¼ pct.-point i fremskrivningen, det vil sige fra knap 3,2 pct. til godt 2,9 pct. i 2030, svarende til godt 7.000 personer. Faldet i arbejdsløsheden sker gradvist over perioden 2020-2030. I beregningen øges beskæftigelsen – hovedsageligt i den private sektor, BNP stiger, og den offentlige saldo forbedres med 0,2-0,3 pct. af BNP.

Erhvervsdeltagelsen i 2030 øges, således at arbejdsstyrken stiger med 10.000 personer. Den strukturelle beskæftigelse øges parallelt men lidt mindre, da en del af de nye i arbejdsstyrken bliver arbejdsløse. Næsten hele løftet i beskæftigelsen sker i den private sektor. BNP øges, og den offentlige saldo forbedres med omkring 0,2-0,4 pct. af BNP.

Effekt af følsomhedsberegningerne på den offentlige saldo øges over tid, bl.a. som følge af ændringer i gæld og rentebetalinger. Usikkerheden, der illustreres af følsomhedsberegningerne, går naturligvis begge veje. Det vil sige, usikkerheden kan både indebære en forbedret og en forværret offentlig saldo i forhold til grundforløbet. Lægges effekterne af alle følsomhedsberegningerne sammen kan det give anledning

til en forbedring af den offentlige saldo med op til 1½ pct. af BNP i 2060, *jf. tabel B4.3*. Her indgår følsomheden på det offentlige forbrug som mindrevækst i sundhedsudgifterne. Omvendt kan usikkerheden også give anledning til en forværret offentlig saldo.

Tabel B4.3. Effekt på den offentlige saldo af følsomhedsberegninger

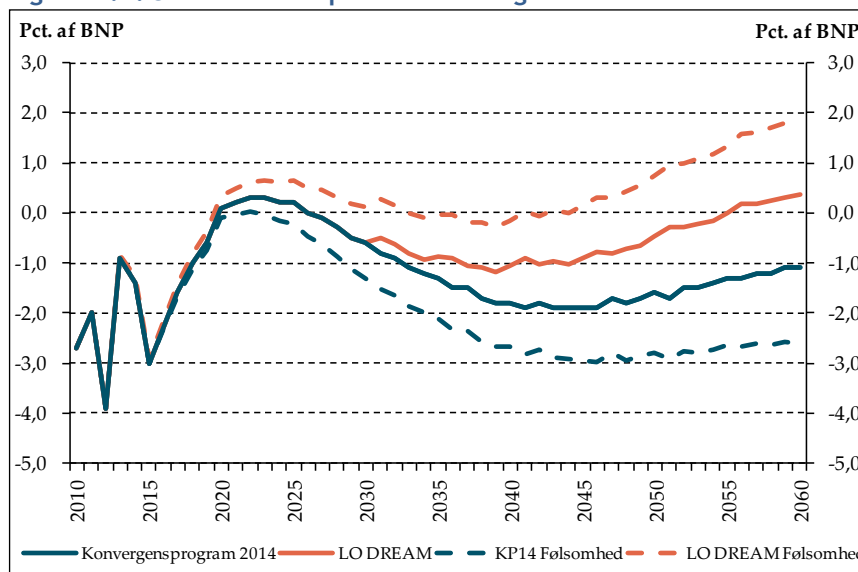
	2020	2030	2045	2060
	----- Pct.-point -----			
Flere vestlige indvandrere	0,18	0,29	0,41	0,55
Mervækst i sundhedsudgifter	-0,01	-0,07	-0,17	-0,27
Lavere strukturel arbejdsløshed	-0,01	0,16	0,22	0,32
Højere erhvervsfrekvens	0,05	0,20	0,26	0,37
I alt	±0,24	±0,73	±1,06	±1,51

Anm.: I alt er beregnet som den maksimale numeriske afvigelse. Det vil sige, den samlede positive effekt er summen af flere vestlige indvandrere, mindrevækst i sundhedsudgifterne, lavere strukturarbejdsløshed og højere erhvervsfrekvens. Omvendt er den samlede negative effekt summen af færre vestlige indvandrere, mervækst i sundhedsudgifterne, højere strukturarbejdsløshed og lavere erhvervsfrekvens.

Kilde: LO på baggrund af DREAM.

De fuldt optrukne kurver i *figur B4.2* viser dermed følsomheden i den offentlige saldo efter 2030 i forhold til mere grundlæggende antagelser og modelvalg i *Danmarks Konvergensprogram 2014* og LO DREAM, mens de stiplede kurver viser følsomheden af den offentlige saldo i forhold til ændringer i forudsætningerne.

Figur B4.2. Samlet effekt på den offentlige saldo



Kilde: LO på baggrund af *Danmarks Konvergensprogram 2014* og beregninger med DREAM.

Hængekøjeudfordringen

Også hængekøjeudfordringen, det vil sige udsigten til en længere periode efter 2030 med strukturelle offentlige underskud, der overstiger budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP, påvirkes væsentligt af metodevalg.

I DREAM's grundforløb for 2014 er det offentlige underskud omkring 2 pct. af BNP fra 2030 og frem, ligesom det er tilfældet i konvergensprogrammet for 2014. Hvis antagelsen om mervækst i sundheds- og ældreplejeudgifterne undlades i DREAM's

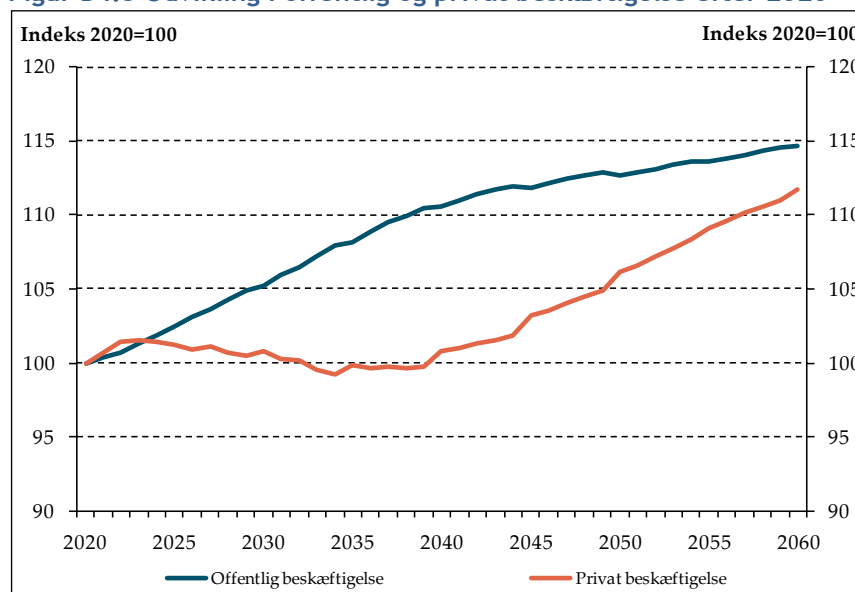
grundforløb, forbedres den offentlige saldo imidlertid markant, og underskuddet andrager maksimalt omkring 1 pct. af BNP i den pågældende årrække, ligesom saldoen ventes at blive positiv omkring 2055³⁷. Det svarer i store træk til udviklingen i LO DREAM.

Selv hvis metodevalgene på nuværende tidspunkt anses for at være de mest retvisende for den fremtidige mekaniske udvikling i den offentlige saldo, vil udviklingen givetvis ikke følge den mekaniske fremskrivning. De langsigtede fremskrivninger udarbejdes hovedsageligt for at kunne sige noget om udviklingen i den offentlige økonomi – herunder saldo, gældsopbygning og forbrugssammensætning. Fokus er i høj grad på følgerne af befolkningsudviklingen på offentligt forbrug, offentlige overførsler og delvist på skattebetalingerne.

Fokus på fx behovet for offentlige forbrug indebærer, at den offentlige sektor er "sikret" ressourcer til at producere den fornødne service – herunder at den offentlige sektor har mulighed for at ansætte den arbejdskraft, der er behov for – uagtet hvordan det påvirker den private sektor. En effekt af dette fokus er, at den private beskæftigelse kommer til at fungere mere eller mindre residualbestemt i modellen, efter arbejdsstyrkeudviklingen og den offentlig beskæftigelse er bestemt.

I konvergensprogrammet stiger den samlede beskæftigelse således med knap 85.000 personer fra 2020 til 2039. Opdeles dette på offentlig og privat beskæftigelse, øges den offentlige beskæftigelse med knap 90.000, svarende til 10 pct., mens den private beskæftigelse falder med 5.000 personer. Det svarer til en stigning på 10 pct. i den offentlige beskæftigelse og næsten uændret privat beskæftigelse, jf. figur B4.3.

Figur B4.3 Udvikling i offentlig og privat beskæftigelse efter 2020



Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2014 og egne beregninger.

³⁷ Jf. DREAM (2014): *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2014*.

Bilag 4.2. Indtjeningsmulighed og konkurrenceevne

I den danske debat vurderes udviklingen i konkurrenceevnen ofte ud fra udviklingen i de relative enhedslønomkostninger mellem Danmark og Danmarks samhandelspartnere. Enhedslønomkostningerne defineres som lønsummen divideret med bruttoværditilvæksten (BVT) i faste priser. Øges enhedslønomkostningerne relativt til udlandet, fortolkes det som et fald i lønkonkurrenceevnen. Enhedslønomkostningerne bruges bl.a. af OECD og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Den relative lønstigning, den relative produktivitetsudvikling og ændringer i den effektive kronekurs udgør tilsammen udviklingen i lønkonkurrenceevnen, som benyttes i ministerierne, *jf. ligningerne (1), (2) og (3)*, som viser hhv. lønkonkurrenceevne, LKE , kronekurskorrigeret lønkonkurrenceevne, LKE_{μ} , og en dekomponering af den procentvise stigning i den kronekurskorrigerede lønkonkurrenceevne, $L\dot{K}E_{\mu}$.

$$LKE = \frac{ULC_u}{ULC_d} = \frac{\frac{LS_u}{\left(\frac{BVT_u^l}{P_u}\right)}}{\frac{LS_d}{\left(\frac{BVT_d^l}{P_d}\right)}} = \frac{\frac{LS_u}{BVT_u^f}}{\frac{LS_d}{BVT_d^f}} = \left(\frac{w_u}{w_d}\right) \cdot \left(\frac{\frac{BVT_d^f}{L_d}}{\frac{BVT_u^f}{L_u}}\right) = \left(\frac{w_u}{w_d}\right) \cdot \left(\frac{\eta_d}{\eta_u}\right) \quad (1)$$

$$LKE_{\mu} = \left(\frac{w_u}{w_d}\right) \cdot \left(\frac{\eta_d}{\eta_u}\right) \cdot \frac{1}{\mu} \quad (2)$$

$$L\dot{K}E_{\mu} \approx \left(\frac{\dot{w}_u}{w_d}\right) + \left(\frac{\dot{\eta}_d}{\eta_u}\right) - \dot{\mu} \quad (3)$$

I ligningerne er ULC enhedslønomkostningerne, LS lønsummen, BVT^l og BVT^f bruttoværditilvæksten i hhv. løbende og faste priser, p prisen i form af BVT-deflatoren, w lønnen, L arbejdskraftinput, η produktiviteten og μ den effektive kronekurs. Fodtegn d og u betegner henholdsvis Danmark og udland. En prik over en variabel angiver procentvis udvikling.

En stigning i den danske løn relativt til udlandet reducerer lønkonkurrenceevnen, en stigning i den danske produktivitet relativt til udlandet øger lønkonkurrenceevnen, og en styrkelse af den effektive kronekurs reducerer lønkonkurrenceevnen.

Mængde- og omkostningssiden er dog kun den en side af problemstillingen. Det er selvfølgelig ikke ligegyldigt, hvad man kan få for sine varer. Hvis alle produkter var næsten ens, ville de to sider have tæt på samme udvikling, men det er ikke tilfældet. Man vil ofte se, at varer, hvor der er høj produktivitetsvækst, stiger mindre eller direkte falder i pris.

De mangeårige bytteforholdsforbedringer for dansk økonomi generelt og i industrien specifikt viser, at det er muligt at have en mere gunstig prisudvikling end konkurrentlandene uden, at det nødvendigvis indebærer en negativ udvikling i eksporten. Tværtimod har eksportvæksten været ganske sund.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at man er varsom med at benytte de relative enhedslønomkostninger som mål for konkurrenceevnen, da en bytteforholdsforbedring ikke kan skelnes fra et konkurrenceevnetab. De anbefaler, at man benytter de

relative lønkvoter eller sørger for at bytteforholdskorrigerede enhedslønomkostningerne. Sidstnævnte søger Produktivitetskommissionen tilnærmelsesvist³⁸ at gøre ved at deflatere udlandets BVT med de danske priser i stedet for de udenlandske priser. Dette er på linje med at sammenligne de relative lønkvoter, RLK , jf. ligning (4).

$$RLK = \frac{LS_u / (BVT_u^l / p_d)}{LS_d / (BVT_d^l / p_d)} = \frac{LS_u / BVT_u^l}{LS_d / BVT_d^l} \quad (4)$$

Kauhanen og Maliranta (2014)³⁹ benytter også udviklingen i de relative lønkvoter, men betegner det som udviklingen i de reale enhedslønomkostninger, der siger noget om *profitabiliteten* af at drive virksomhed i det pågældende land. Kauhanen og Maliranta argumenterer, at det er profitabiliteten, der afgør, hvor virksomhederne vælger at producere, og dermed hvor der skabes nye job på længere sigt. Deres tilgang dekomponerer desuden udviklingen i tråd med dekomponeringen af enhedslønomkostningerne i ligning (3), jf. ligning (5), (6) og (7).

$$\frac{LS_d}{BVT_d^l} = w_d \cdot \frac{L_d}{BVT_d^f} \cdot \frac{1}{p_d} = \frac{w_d}{\eta_d p_d} \quad (5)$$

$$RLK_\mu = \frac{LS_u}{BVT_u^l} \cdot \frac{1}{\mu} = \frac{w_u}{\eta_u p_u} \cdot \frac{1}{\mu} = \left(\frac{w_u}{w_d}\right) \cdot \left(\frac{\eta_d}{\eta_u}\right) \cdot \left(\frac{p_d}{p_u}\right) \cdot \frac{1}{\mu} \quad (6)$$

$$RLK_\mu \approx \left(\frac{\dot{w}_u}{w_d}\right) + \left(\frac{\dot{\eta}_d}{\eta_u}\right) + \left(\frac{\dot{p}_d}{p_u}\right) - \dot{\mu} \quad (7)$$

Udviklingen i lønkvoten er lig udviklingen i de relative enhedslønomkostninger tillagt den relative udvikling i BVT-deflatoren. Hvis den danske BVT-deflator stiger relativt til udlandet, forbedrer det profitabilitet af danske virksomheder, da restindkomsten eller profitten pr. enhed øges. Den relative udvikling i BVT-deflaterne kan tilnærmes med bytteforholdsforbedringerne, hvis hele den danske produktion går til eksport, og sammensætningen af udlandets eksport er lig den danske import-sammensætning. Dermed kan udviklingen i profitabiliteten af danske virksomheder tilnærmes ved ligning (8)

$$RLK_\mu \approx \left(\frac{\dot{w}^u}{w^d}\right) + \left(\frac{\dot{\eta}_d}{\eta_u}\right) + \left(\frac{\dot{p}_d^E}{p_d^M}\right) - \dot{\mu} \quad (8)$$

³⁸ En korrektion for bytteforholdet bør i princippet tage udgangspunkt i en produktionsfunktion med materialeinput, ikke det rene BVT. Importpriserne kommer dermed ind gennem materialeinputtet, og eksportpriser er den fulde produktionspris.

³⁹ Kauhanen og Maliranta (2014): *Industry- and firm-level mechanisms of competitiveness in The Nordic model – challenged but capable of reform*, Valkonen og Vihriälä (eds.).

Bilag 4.3. Dekomponering af potentielt BNP

Der tages udgangspunkt i en standard Cobb-Douglas-produktionsfunktion med konstant skalaafkast, hvor (*) angiver, at variablene er på deres strukturelle niveau⁴⁰.

$$(1) \quad Y_t^* = TFP_t^* \cdot L_t^{*\alpha} K_t^{*1-\alpha} = TFP_t^* \cdot (B_t^* \cdot E_t^* \cdot (1-u_t^*))^\alpha (K_t^*)^{1-\alpha}$$

Hvor Y er BNP, K er kapital, B er befolkning, E er erhvervsfrekvens, u er arbejdsløshed (u), og TFP angiver totalfaktorproduktiviteten. Lønkvoten er givet ved α .

Ændringen i strukturelle BNP kan dekomponeres på følgende måde⁴¹:

$$(2) \quad \Delta y_t^* \approx \Delta tfp_t^* + \alpha(\Delta b_t^* + \Delta e_t^* + \Delta u_t^*) + (1-\alpha)\Delta k_t^*$$

Ovenstående ligning viser, at velstandspotentialet (strukturelt BNP) kan reduceres igennem fire kanaler⁴²:

- Nedgang i strukturel TFP-vækst
- Lavere strukturel erhvervsfrekvens (e)
- Højere strukturel arbejdsløshed (u)
- Lavere kapitalakkumulation (k).

I tråd med Nationalbanken (2011), *Produktionspotentialet i dansk økonomi* antages det, at $K=K^*$ og at $\alpha = 0,65$.

⁴⁰ Metoden bygger på Nationalbanken (2011): *Produktionspotentialet i dansk økonomi*.

⁴¹ Små bogstaver angiver, at der er taget logaritmen til variabelen.

⁴² En negativ befolkningsudvikling kan også nedbringe potentielt BNP fx som følge af mindre indvandring (migration) eller faldende fødselsrate, men dette er ikke medtaget i nærværende beregninger.

Kapitel 5. Velfungerende offentlig sektor

Den offentlige sektor er omdrejningspunktet i velfærdssamfundet. Den er storleverandør af velfærdsydelser og bidrager til et trygt og lige samfund, hvor der bliver taget hånd om den enkelte borger ved arbejdsløshed, sygdom, alder mv. Det offentlige sørger også for uddannelse, børnepasning, infrastruktur mv. Det skaber alt sammen rammerne for høj produktion i den private sektor, og derved medvirker de offentlige tjenester til at øge velstanden. Den offentlige sektor har afgørende indflydelse på det samlede velstands- og velfærdsniveau.

Frem mod 2030 vil den demografiske udvikling spille en betydelig rolle for udviklingen i den offentlige sektor. I kraft af befolkningens aldring forventes bl.a. sundheds- og plejeområdet at vokse. Samtidig skal den offentlige sektor følge med tiden og brugernes behov, hvilket også influerer på de opgaver, der vil blive løst i offentligt regi.

Dynamiske virkninger af offentlige ydelser

Offentlig service har gode samfundsmæssige effekter

De offentlige ydelser giver i sig selv velfærd for brugerne. Det overses dog ofte, at disse velfærdsydelser også har en gunstig indvirkning på den samfundsøkonomiske udvikling. Dels via adfældsændringer, men også gennem øget lighed og tryghed. Fx er offentlige goder som børnepasning og uddannelse med til at sikre et højt udbud af kvalificeret arbejdskraft. Det kaldes *dynamiske virkninger*, som er eksemplificeret i *boks 5.1*.

Boks 5.1. Eksempler på dynamiske virkninger af offentlige ydelser

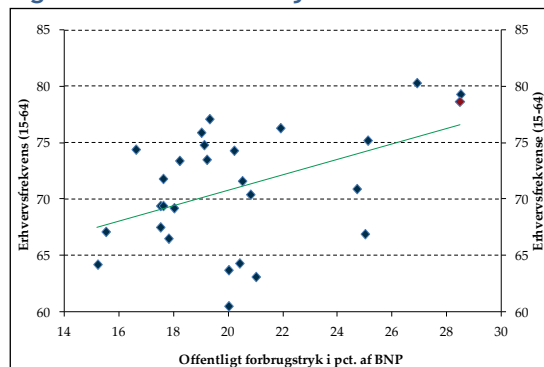
Offentlig udgift	Indirekte virkning på samfundet
Uddannelse	Hæver erhvervsdeltagelse og produktivitet. Øger lighed.
Børnepasning	Hæver erhvervsdeltagelse blandt forældre. Løfter børns indlæringsevne.
Infrastruktur	Sænker transporttid og øger arbejdsudbud.
Udsatte børn og unge	Hæver erhvervsdeltagelse og mindsker sociale udgifter i voksenlivet.
Ældrepleje	Hæver pårørendes arbejdsudbud. Mindsker sundhedsudgifter til ældre.
Sundhed og forebyggelse	Mindsker sygefravær og hæver erhvervsdeltagelse.
Offentlig forskning	Øger viden blandt virksomheder og deres medarbejdere.

Offentlig service øger arbejdsudbud og produktivitet

En tværsnitsanalyse af EU's 28 medlemslande understøtter, at der er dynamiske virkninger af offentlige goder. Analysen viser, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem størrelsen på det offentlige forbrug, og hvor stor en andel af befolkningen der er tilgængelig for arbejdsmarkedet, jf. figur 5.1.a. Et højt offentligt

serviceniveau frigør dermed personer til arbejdsmarkedet, hvilket sikrer en høj erhvervsdeltagelse i samfundet⁴³. Dertil viser tværsnitsanalysen en positiv sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og arbejdskraftens produktivitet, jf. figur 5.1.b. Det viser, at offentlige udgifter til bl.a. uddannelse, børnepasning m.m. er med til at skabe en velkvalificeret og produktiv arbejdsstyrke⁴⁴.

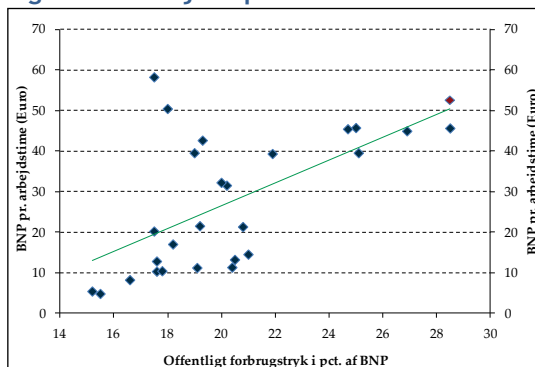
Figur 5.1a. Større arbejdsudbud



Anm.: Krydsplot for de 28 lande, som er medlem af EU. Tal er fra 2012. Danmark er fremhævet med rød.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Figur 5.1b. Højere produktivitet



Anm.: Krydsplot for alle EU-lande på nær Kroatien, som ikke har produktivitetsdata i 2012. Tal er fra 2012. Danmark er fremhævet med rød.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Selvfinansieringsgrader

Dynamiske virkninger af offentlige goder overses ofte

I den politiske debat diskuteres det ofte, hvor meget velstanden kan øges som følge af skatte- og afgiftslettelser, mens virkningen af de offentlige ydelser overses. Det vil være gavnligt at kunne sammenligne de samfundsmæssige virkninger af offentlige goder med virkninger af skattenedsættelser, da det vil styrke beslutningsgrundlaget for indretningen af vores velfærdssamfund i fremtiden⁴⁵.

I det følgende opstilles illustrative regneeksempler, der kan bruges til at beregne selvfinansieringsgrader og BNP-effekter for en række offentlige goder. Selvfinansieringsgraden angiver, hvor stor en del af provenutabet på den offentlige saldo, der efterfølgende dækkes af offentlige merindtægter, der tilskrives gunstige

⁴³ Regressionen viser, at hver gang det offentlige forbrug i pct. af BNP øges med 1 pct., stiger erhvervsfrekvensen med 0,65 pct.-point. Omsat til danske tal vil en stigning i det offentlige forbrug på knap 19 mia. kr. øge arbejdsstyrken med 19.000 personer.

⁴⁴ Regressionen viser, at hver gang det offentlige forbrug i pct. af BNP øges med 1 pct., stiger BNP pr. arbejdstime med 2,84 euro. Omsat til danske tal vil en stigning i det offentlige forbrug på knap 19 mia. kr. øge BNP pr. arbejdstime med 21 kr.

⁴⁵ Kleven (2014): *How can Scandinavians tax so much? Journal of Economic Perspectives*. I artiklen konkluderes bl.a., at fornuftige indretninger af skattesystemet kombineret med offentlig service, der styrker arbejdsudbuddet, er en del af forklaringen på de skandinaviske velfærdsmodellers succes.

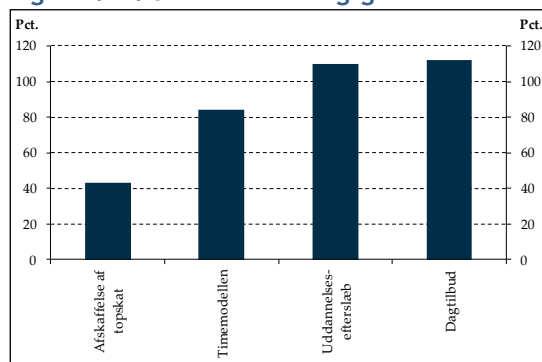
adfærdsvirkninger som fx øget arbejdsudbud. Ved en selvfinansieringsgrad på 100 vil tiltaget være neutralt over for de offentlige finanser.

Offentlige goder har høje selvfinansieringsgrader

Overordnet viser regneeksemplerne, at mange offentlige ydelser har virkninger, som væsentligt overstiger virkningen af en ufinansieret afskaffelse af topskatten, jf. figur 5.2a og 5.2b.

De store gunstige virkninger af de offentlige goder skal ses i lyset af, at den offentlige sektor sikrer lige adgang til en række ydelser, hvor det private marked ikke nødvendigvis ville have produceret det samfundsmæssigt optimale leje. Det skyldes, at offentlig planlægning og finansiering kan bidrage til at afhjælpe markedsfejl. Fx øger uddannelse ikke blot den enkeltes produktivitet, men også den fælles produktivitet for virksomheden og andre kollegaer. Det private marked kan også være utilstrækkeligt i forhold til muligheden for at yde lån til at investere i en uddannelse. Det gælder især for de laveste indkomstgrupper. Den offentlige finansiering er således med til at sikre et større udbud af og efterspørgsel efter uddannelse, end det private marked selv ville kunne frembringe.

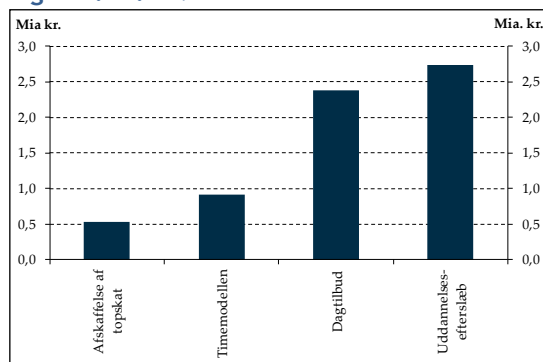
Figur 5.2a. Selvfinansieringsgrad



Anm.: Timemodellen er togtrafik med 1 times afstand mellem de fire største byer, og uddannelses-efterslæb er forskel mellem uddannelsesmål og -indsats i 2011.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet, Trafikstyrelsen og Danmarks Statistik.

Figur 5.2b. BNP-effekt



Anm.: BNP-effekten angiver løftet i BNP ved at investere 1 mia. kr. i tiltaget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet, Trafikstyrelsen og Danmarks Statistik.

Uddannelse sikrer udbud af kvalificeret arbejdskraft

Uddannelse øger medarbejdernes kompetencer

En velkvalificeret arbejdsstyrke er vigtig i et moderne samfund, der fortsat vil udvikle sig. Kompetente medarbejdere kan bedre indgå i udviklingen af deres arbejdspladser. Således er en arbejdsstyrke med gode kompetencer vigtig for innovationen, hvad enten det gælder forbedring af arbejdsgange, udvikling af ny teknologi eller implementering af nye arbejdsgange og teknologier.

Uddannelse er ikke bare vigtigt for velstandsniveauet i samfundet og de offentlige finanser. Det er også vigtigt for den enkelte, da uddannede personer oftest oplever en højere indkomst, får et længere arbejdsliv samt et bedre helbred.

I det følgende opstilles et regneeksempel, der illustrerer de gunstige samfundsvirkninger af en opfyldelse af regeringens uddannelsesmålsætninger. Eksemplet er baseret på oplysninger fra VK-regeringens *Reformpakke 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd* fra 2011. Finansministeriets beregninger blev foretaget på de daværende uddannelsesmålsætninger om, at mindst 95 pct. skal have en ungdomsuddannelse, og at mindst 50 pct. skal have en videregående uddannelse. I efteråret 2011 blev uddannelsesmålene efterfølgende skærpet i forhold til de videregående uddannelser, hvor mindst 60 pct. skal have en videregående uddannelse. De seneste års kraftige optag på de videregående uddannelser betyder, at 60-procentsmålsætningen allerede er opfyldt, *jf. kapitel 8 om uddannelse*.

Ifølge Finansministeriets beregning fra 2011 ville indfrielsen af uddannelsesmålsætningerne på daværende tidspunkt betyde et provenutab for det offentlige på 5 mia. kr. Det dækker over direkte omkostninger til drift af uddannelsesinstitutioner og SU samt indirekte omkostninger i form af en mindre arbejdsindsats fra de personer, der er under uddannelse.

Stor gevinst ved indfrielse af regeringens uddannelsesmålsætninger

Modsat ville indfrielse af uddannelsesmålsætningerne øge beskæftigelsen på langt sigt med knap 20.000 fuldtidspersoner. Det øgede arbejdsudbud ville ifølge Finansministeriet styrke de offentlige finanser med 5,5 mia. kr. Det gav anledning til en selvfinansieringsgrad på 110 pct., *jf. tabel 5.1*.

Tabel 5.1. Selvfinansieringsgrad - uddannelse

	Provenu
	----- Mia. kr. -----
Provenutab	5,0
Provenugevinst	5,5
	----- Pct. af provenutab -----
Selvfinansieringsgrad, i alt	110

Kilde: Finansministeriet (2011): *Reformpakken 2020 – Kontantsikring af Danmarks velfærd*.

Ifølge Finansministeriets beregning fra 2011 ville 1 mia. kr. anvendt på at indfri uddannelsesmålsætningerne løfte BNP med minimum 2,8 mia. kr. Heraf kommer 0,9 mia. kr. fra det øgede ar-

bejdsudbud, mens øget produktivitet yderligere løfter BNP med 1,9 mia. kr., jf. figur 5.3.

Figur 5.3. BNP-virkning af 1 mia. kr. på uddannelse



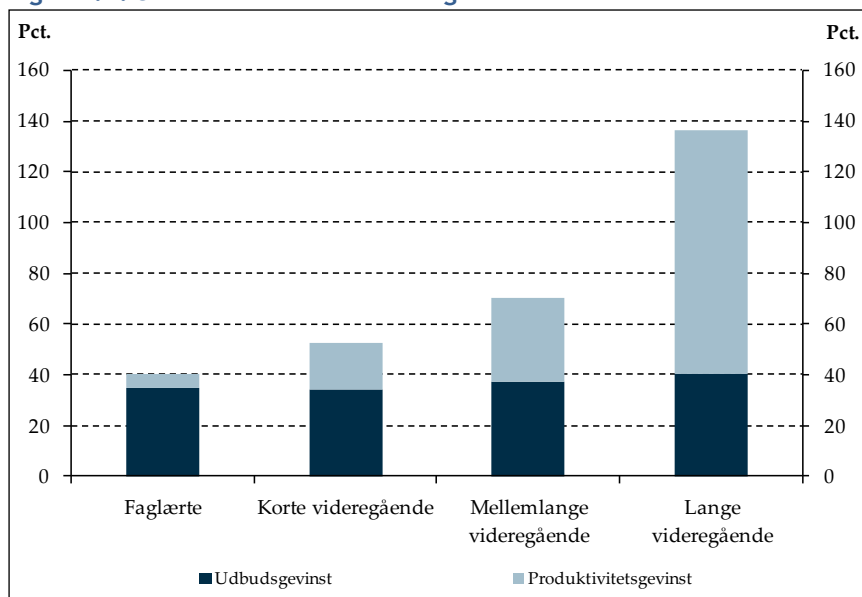
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet.

Uddannelse øger både arbejdsudbud og produktivitet

AE har lavet studier, der viser, at Finansministeriets skøn på de gunstige virkninger af uddannelse kan være undervurderet, og at selvfinansieringsgraden kan være op til dobbelt så stor⁴⁶. AE finder, at for faglærte og personer med en kort videregående uddannelse er det især gennem flere aktive arbejdsår, at der skabes et positivt samfundsøkonomisk afkast, mens gevinsten for mellem- og lange videregående uddannelser især kommer gennem øget løn og produktivitet, jf. figur 5.4.

⁴⁶ AE (2011): *Dynamiske effekter af investeringer i den offentlige sektor*. AE finder, at den finanspolitiske holdbarhed forbedres med 3 mia. kr., hvis uddannelsesmålsætningerne indfries.

Figur 5.4. Samfundets uddannelsesgevinst



Anm.: Gevinsten viser, hvor meget mere en uddannet tjener over et livsforløb i forhold til sammenlignelige ufaglærte målt som bruttoindkomst (løn, pensionsbidrag, virksomhedsoverskud) fratrukket undervisningsudgifter inkl. omkostninger forbundet med frafald, dobbeltuddannelse og omvalg.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2011).

Infrastruktur - Timemodellen i Togfonden

Timemodellen er en vision for det fremtidige danske jernbanenet. Den indebærer, at rejsetiden mellem Danmarks største byer mindskes, så det kun tager en time at rejse mellem København-Odense, Odense-Aarhus, Odense-Esbjerg og Aarhus-Aalborg.

I det følgende opstilles et regneeksempel, der illustrerer de gunstige virkninger af infrastrukturinvesteringen i Timemodellen. Eksemplet er baseret på oplysninger fra Trafikstyrelsen⁴⁷. Alle tal er omregnet til nutidsværdier.

Timemodellen øger arbejdsudbuddet ...

Anlægsinvesteringer og driftsomkostninger til implementeringen af Timemodellen forventes at betyde et offentligt provenutab på henholdsvis 7,6 mia. kr. og 3,2 mia. kr. Til gengæld vil Timemodellen skabe øgede offentlige indtægter igennem følgende:

1. Anlægsinvesteringerne på 7,6 mia. kr. i Timemodellen øger på kort sigt den økonomisk aktivitet og jobskabelsen. Det skaber flere skatteindtægter i anlægsperioden. Dertil kommer et øget billetsalg som følge af, at flere borgere forventes at tage toget, når Timemodellen er implementeret. De to effekter skønnes at

⁴⁷ Trafikstyrelsen (2013): *Togfonden DK - højhastighed og elektrificering på den danske jernbane*.

forbedre den offentlige saldo med henholdsvis 2,9 mia. kr. og 5,8 mia. kr.

2. Timemodellen betyder sparet rejsetid, der kan omsættes til øget arbejdsudbud og derigennem flere skatteindtægter. Det øgede arbejdsudbud skønnes at forbedre den offentlige saldo med 1,4 mia. kr.

... og har en selvfinansieringsgrad på 93 pct.

Infrastrukturinvesteringen i Timemodellen vil dermed have en selvfinansieringsgrad på 93 pct.⁴⁸ Effekten fra anlægsinvesteringer og et øget billetsalg finansierer tilsammen 81 pct. af provenutabet. Dertil kommer den dynamiske virkning fra et forventet øget arbejdsudbud, der finansierer yderligere 13 pct. af provenutabet, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2. Selvfinansieringsgrad - Timemodellen

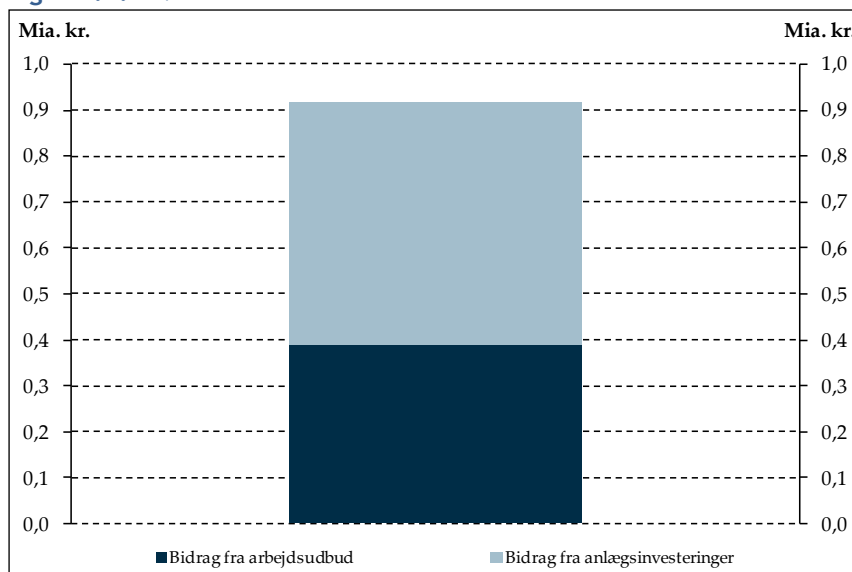
	Provenu
	----- Mia. kr. -----
Provenutab	10,8
▪ Anlægsinvesteringer	7,6
▪ Driftsomkostninger	3,2
Provenugevinst	10,1
▪ Øget aktivitet fra anlægsinvesteringer	2,9
▪ Flere billetindtægter	5,8
▪ Øget arbejdsudbud (dynamisk virkning)	1,4
	----- Pct. af provenutab -----
Selvfinansieringsgrad, i alt	93
▪ Anlægsinvesteringer og billetindtægter	81
▪ Øget arbejdsudbud (dynamisk virkning)	13

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Trafikstyrelsen.

For hver 1 mia. kr., der investeres i Timemodellen, løftes BNP med godt 0,9 mia. kr. Bidragene til BNP kommer fra den økonomiske meraktivitet som følge af de krævede anlægsinvesteringer i Timemodellen og det forventede øgede arbejdsudbud, jf. figur 5.5.

⁴⁸ Hvis der tages højde for, at de øgede offentlige udgifter også giver anledning til et afgifts- og skatteforvridningstab, falder selvfinansieringsgraden til 79 pct.

Figur 5.5. BNP-effekt - Timemodellen



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Trafikstyrelsen.

Der henvises til *bilag 5.1* for en gennemgang af de detaljerede beregninger.

Timemodellen har også betydelige brugergevinster

I ovenstående beregninger er ikke medtaget, at Timemodellen også skønnes at give anledning til betydelige brugergevinster, svarende til godt 15 mia. kr. som følge af sparet rejsetid, der ikke omsættes til øget arbejdsudbud. Brugergevinsterne påvirker ikke direkte BNP eller den offentlige saldo, men bør medregnes i en vurdering af den samfundsøkonomiske gevinst ved projektet. Trafikstyrelsen finder, at Timemodellen er et godt forrentet projekt med høje interne renter og positive nettonutidsværdier.

En international litteratursurvey af Poot and Nijkamp (2004) understøtter, at infrastrukturinvesteringer kan have store samfundsmæssige gevinster. Surveyen viser, at ca. 70 pct. af de studier, der undersøger infrastrukturinvesteringers effekt på den langsigtede økonomiske vækst, finder en signifikant positiv effekt⁴⁹.

Dagtilbud øger arbejdsudbud og opbygger social kapital

Børnepasning øger forældres arbejdsudbud ...

Daginstitutioner spiller en væsentlig rolle i et moderne velfærdssamfund, hvor både mor og far arbejder. Uden pasningstilbud ville den ene forældre være nødt til at være hjemme for at passe børnene og kunne derved ikke stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

⁴⁹ Poot and Nijkamp (2004): *Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth*.

... og bidrager til opbygningen af social kapital ...

Dertil bidrager gode daginstitutioner til opbygning af social kapital. Det vil sige, at daginstitutioner styrker samhørigheden i samfundet, og på samme tid viser forskning, at børn, som har gået i daginstitutioner, klarer sig bedre gennem uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og i samfundet som helhed.

I det følgende belyses de gunstige samfundsvirkninger af, at 1.000 børn kommer i daginstitution gennem et illustrativt regneeksempel. I eksemplet antages det, at halvdelen af mødrene eller fædrene kommer i arbejde, hvilket øger beskæftigelsen med 500 personer.

... og har en selvfinansieringsgrad på godt 80 pct.

Den gennemsnitlige offentlige omkostning pr. barn i daginstitution er ifølge Danmarks Statistik omkring 106.000 kr. pr. år. Derved vil det umiddelbare offentlige provenutab – som følge af 1.000 ekstra børn i dagtilbud – være 106 mio. kr. Modsat vil en øget beskæftigelse på 500 personer reducere udgifterne til indkomstoverførsler med 24 mio. kr. og betyde øgede skatteindtægter for 95 mio. kr. Derved vil den øgede beskæftigelse fra, at halvdelen af mødrene eller fædrene kommer i arbejde, have en selvfinansieringsgrad på 112 pct., jf. tabel 5.3. De ekstra dagtilbudspladser er 100 pct. selvfinansierende, når fire ud af ti mødre eller fædre kommer i arbejde.

Tabel 5.3. Virkning af børn i dagsinstitutioner, pr. 1.000 børn

	Provenu	
	Mio. kr. -----	
Provenutab	106,4	
Provenugevinst	119,3	
▪ Sparende overførsler mv.	24,4	
▪ Øgede skatter	95,0	
	----- Pct. af umiddelbart provenutab -----	
Selvfinansieringsgrad, i alt	112,2	
▪ Sparede overførsler mv.	22,9	
▪ Øgede skatter	89,3	

Anm.: Viser selvfinansieringsgrad, hvis halvdelen af mødrene eller fædrene kommer i arbejde. Ved beregningen af sparede overførsler er det antaget, at halvdelen af forældrene, som kommer i arbejde, modtog offentlig overførselsindkomst (kontanthjælp, barseldagpenge, SU, eller lignende) svarende til en gennemsnitlig kontanthjælpssats og den resterende halvdel var selvforsørgede. Ved beregningen af øgede skatter er der regnet med en lønindkomst svarende til en LO-arbejders gennemsnitlige lønindkomst, det vil sige 337.375 kr.

Kilde: Egne beregninger.

Den øgede beskæftigelse styrker også den økonomiske aktivitet. Anvendes 1 mia. kr. på børnepasning i dagsinstitutioner, skønnes det at løfte BNP med 2,38 mia. kr.⁵⁰

⁵⁰ Det er antaget, at arbejdskraft udgør $\frac{2}{3}$ af BNP tilvæksten (500×337.375). Dertil kommer $\frac{1}{3}$ fra kapitalapparat (500×337.375) $\times 0,5$. Det sættes i forhold til den umiddelbare udgift på 106.400×1.000 .

Udenlandske forskningsstudier understøtter positive arbejdsudbudseffekter ved indførelse af offentlige subsidier til børnepasning. Det kommer både fra, at flere forældre kommer ind på arbejdsmarkedet, samt at dem, som allerede er på arbejdsmarkedet, arbejder mere (timeeffekt)⁵¹. I Quebec i Canada har offentlig subsidieret børnepasning betydet, at antallet af børn i dagpleje er steget fra 18 pct. i 1998 til 53 pct. i 2011, mens landsgennemsnittet har været uændret på 20 pct. i samme periode. Cerny m.fl. (2012) har estimeret, at ca. 70.000 flere kvinder (ca. 3,8 pct.) er blevet beskæftigede som følge af den offentligt subsidierede børnepasning⁵². Programmet har betydet et offentligt provenutab på 1,6 mia. kr., mens det øgede arbejdsudbud har forbedret de offentlige finanser med 2,4 mia. kr. Derved har projektet en selvfinansieringsgrad på 150.

Børn i dagtilbud klarer sig bedre i folkeskolen

Udover den direkte virkning fra et øget arbejdsudbud er det også overvejende sandsynligt, at det pædagogiske arbejde i institutionerne bidrager til børnenes tidlige læring – herunder til udviklingen af deres sociale og sproglige kompetencer. Der sker således en betydelig forbedring af børnenes indlæringsmuligheder gennem dagpasningen.

Forskningsstudier dokumenterer, at børn, som har gået i daginstitutioner, klarer sig bedre senere i livet, herunder i uddannelsessystemet. AKF (2011)⁵³ og AE (2014)⁵⁴ har begge fundet, at børn, der har gået i dagtilbud, får bedre karakterer i 9. klasse. AE finder, at sandsynligheden for at få mindst karakteren 2 ved afgangsprøverne i dansk og matematik i folkeskolen stiger med knap 6 pct.-point, hvis man har været i dagtilbud som toårig. For børn af ufaglærte forældre forøges sandsynligheden med 7 pct.-point, mens effekten for børn af forældre med enten faglært eller videregående uddannelse er 5,6 pct.-point, jf. figur 5.7.

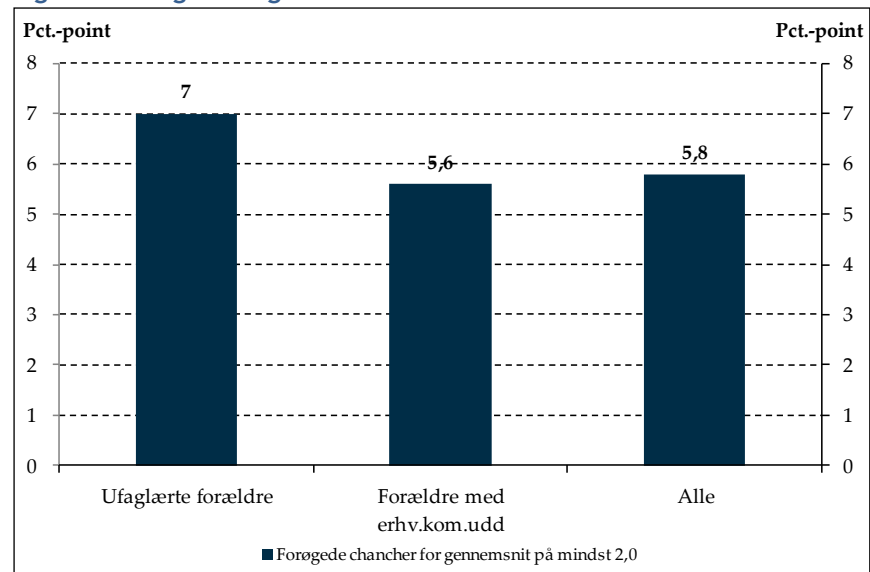
⁵¹ Se fx Bettendorf et al. (2012): *Childcare Subsidies and Labour Supply Evidence from a Large Dutch Reform* og Gathman et al. (2012): *Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children*.

⁵² Cerny et al. (2012): *Lessons from Quebec's Universal Low-fee Childcare Programme*.

⁵³ AKF (2011): *Long-Run Benefits from Universal High Quality Pre-Schooling*, AKF Working paper.

⁵⁴ AE (2014): *Børn i dagtilbud klarer sig bedre i folkeskolen*.

Figur 5.7. Dagtilbud giver bedre karakterer i 9. klasse



Anm. Effekten er estimeret ved hjælp af PSM på en lang række socioøkonomiske baggrundsvariable. Derved er der kontrolleret for en lang række baggrundsforhold, der gør det muligt at sammenligne på tværs af uddannelsesgrupper.

Kilde: AE på baggrund af data fra lovmodellens datagrundlag.

Dagtilbud øger sammenhængskraft i samfundet

Derved sikrer dagpasning, at børn fra mindrebemidlede familier får bedre muligheder for social mobilitet, hvilket har gavnlige effekter på sammenhængskraften i det danske samfund. I samme lys er dagtilbuddene medvirkende til at øge integrationen i samfundet blandt andet som følge af, at dansk læres allerede i starten af barnets sprogdudvikling.

Andre eksempler på dynamiske effekter

Ældrepleje øger pårørendes arbejdsudbud

Der eksisterer dynamiske effekter fra en lang række andre offentlige goder. Fx giver en velfungerende ældrepleje ligesom børnepasning også positive arbejdsudbudseffekter. Ældreplejen medvirker til, at pårørende med plejekrævende forældre kan arbejde i forventning om, at der er personale, som tager sig godt af deres forældre. Det understøttes af internationale studier⁵⁵. Johnson & Lo Sasso (2006) finder ved amerikansk data, at arbejdsudbuddet blandt kvinder i alderen 55-67 år påvirkes negativt, hvis pågældende har en eller flere forældre, som er plejekrævende. De estimerer, at kvinder i alderen 55-67 år, som har plejekrævende forældre i over to år, gennemsnitligt reducerer deres arbejdstid med 41 pct. Tilsvarende finder Leigh (2010) på australsk data, at uformel ældrepleje mindsker døtres erhvervsfrekvens med 4-6 pct.-point.

⁵⁵ Johnson & Lo Sasso (2006): *The Impact of Elder Care on Women's labor supply* og Leigh (2010): *Informal care and labor market participation*.

Ældrepleje reducerer sundhedsudgifterne En undersøgelse fra Sundhedsministeriet viser, at ældre uden hjemmehjælp eller hjemmepleje i Danmark oftere bliver genindlagt på sygehuset, og sammenlagt ligger de markant længere i sygehusseng, end ældre der har hjemmepleje⁵⁶. Dermed kan en velfungerende ældrepleje også være med til at reducere de offentlige sundhedsudgifter til de ældre.

Effektivt sundhedsvæsen mindsker sygefraværet Der er også store dynamiske effekter inden for sundhed og forebyggelse. Sundhedsudgifter har dynamiske effekter på arbejdsudbuddet gennem bl.a. forebyggelse af sygefravær og ved hurtigere tilbagevenden til job efter sygefravær. Fx viser et sundhedsprojekt i Ebeltoft, at personer, der tilbydes forebyggende helbredsundersøgelser og -samtaler i almen praksis, har et signifikant bedre helbred og en højere forventet levetid end sammenlignelige personer, der ikke har fået tilbuddet. Indsatsen er en gunstig investering for det offentlige, da den tjener sig hjem i form af færre sundhedsudgifter og mindre sygefravær⁵⁷.

Ligeledes viser det store *Tilbage-til-arbejdet-projekt* (TTA), at der kan være gunstige samfundsmæssige virkninger af en kommunal indsats mod forebyggelse af sygefravær. TTA-projektet udspringer af trepartsaftalen om sygefravær fra 2008 og retter sig mod en tidlig, tværfaglig og koordineret indsats med de sygemeldte i centrum. 22 kommuner deltog i projektet. Projektet viser, at kommunerne får færre udgifter til sygedagpenge og ekstra penge i skattekasen, hvis de yder en effektiv indsats for at få sygemeldte hurtigt tilbage på job. En positiv økonomisk bundlinje forudsætter dog, at kommunerne lykkes med at gennemføre en god implementering⁵⁸.

Derudover viser flere danske og internationale studier, at en forebyggende indsats i forhold til udsatte børn og mødre både er en god social og samfundsøkonomisk investering⁵⁹. Det peger i retning af, at den sædvanlige optik, hvor udsatte børn og mødre ses som en økonomisk belastning for kommunerne, skal vendes til en

⁵⁶ Enlige uden hjemmepleje ligger i snit i sygehusseng i knap 13 dage, hvorimod tallet kun er knap syv dage for dem, der får hjemmehjælp. Enlige patienter uden hjemmepleje er i snit indlagt 2,5 gange på et år. Har de hjemmepleje, er tallet 1,2. Deloitte (2013): *Analyse af de medicinske afdelinger*.

⁵⁷ [Http://www.sundhedsprojekt-ebeltoft.dk](http://www.sundhedsprojekt-ebeltoft.dk).

⁵⁸ Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2012): *Det store TTA-projekt*.

⁵⁹ Se fx Heckman, James J. (2008): *The case for Investing in Disadvantaged Young Children*, University of Chicago, Jacobsen, Rasmus Højbjerg (2010): *Beskrivende analyse og cost-benefit-analyse af en ekstra indsats over for unge mødre*, CEBR.

optik, hvor en forebyggende tidlig social indsats skal betragtes som en langsigtet økonomisk investering.

Medarbejdere i SKAT tjener sig hjem mange gange

En effektiv inddrivelse af skattebetaling er et andet område, der kan give anledning til betydelige offentlige merindtægter. Ifølge SKAT mister statskassen årligt indtægter for i omegnen af 7 mia. kr. som følge af skattesnyd og sjuusk⁶⁰. En analyse foretaget af FTF i 2012 viser, at en skattemedarbejders løn tjener sig hjem mange gange. I gennemsnit er der tale om, at en medarbejder i SKAT tjener sin løn hjem fem gange, svarende til en selvfinansieringsgrad på 500 pct.⁶¹

Videreudvikling af den offentlige sektor

Medarbejderne er den vigtigste ressource i den offentlige sektor

Der er høje forventninger til de offentlige serviceydelser fra både erhvervsliv og borgere. Det stiller krav til de offentlige ledere og medarbejdere. En videreudvikling og styrkelse af den offentlige sektor afhænger i høj grad af de rammevilkår, som ledere og medarbejdere navigerer i til daglig. Medarbejderne er den vigtigste ressource for den videre kvalitetsudvikling af tilbuddene i den offentlige sektor, da de møder brugerne og kender opgaverne samt borgernes ønsker og behov i dagligdagen. Derfor er det en central målsætning, at alle medarbejdergrupper inddrages i udviklingen af den offentlige sektor, og at der arbejdes fokuseret på, at den offentlige sektor fortsat vil kunne tilbyde attraktive arbejdspladser.

Behov for mindre bureaukrati i den offentlige sektor

En moderne forvaltning skal give medarbejderne frie rammer. Det vil styrke innovation og kvaliteten af opgaveløsningen. Men den offentlige sektor udfordres i øjeblikket af, at der er for mange proceskrav og gennemføres for megen overvågning og kontrol af medarbejderne. Stigningen i dokumentation og kontrol har ramt mange medarbejdergrupper, der bruger for megen tid på opgaver, som de ikke er uddannet til samtidig med, at der forsvinder administrativt personale.

Der er derfor behov for at nytænke den måde, som den offentlige sektor er blevet styret og ledet på. Regeringen har i 2013 indgået en aftale med Danske Regioner, KL, FTF, OAO og Akademikerne

⁶⁰ [Http://politiken.dk/oekonomi/ECE1513616/skattesnyd-og-sjuusk-koster-staten-syv-milliarder-kroner/](http://politiken.dk/oekonomi/ECE1513616/skattesnyd-og-sjuusk-koster-staten-syv-milliarder-kroner/).

⁶¹ [Http://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/skattemedarbejdere-tjener-deres-loen-hjem-op-til-35-gange/](http://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-analyse/artikel/skattemedarbejdere-tjener-deres-loen-hjem-op-til-35-gange/).

om at modernisere den offentlige sektor, jf. boks 5.2. Der var ikke enighed internt blandt alle parterne i indgåelsen af aftalen. FOA og Danmarks Lærerforening valgte at stå uden for aftalen.

Boks 5.2. Syv principper for samarbejde om modernisering

1. Styring i den offentlige sektor skal fokusere på mål og resultater.
2. Dialog, åbenhed og klare mål skal være udgangspunkt for opgaveløsningen.
3. Ledelse og styring skal tage afsæt i tillid og ansvar.
4. Udvikling og fagligt handlerum skal bygge på velbegrundet dokumentation.
5. Opgaveløsningen skal baseres på viden om, hvad der virker.
6. Ledelse og engagement skal fremme innovation.
7. Offentlig service skal inddrage borgernes ressourcer.

Kilde: Aftale mellem regeringen, Danske Regioner, KL, FTF, OAO og Akademikerne.

Vigtigt at implementere de syv principper i praksis

Det er vigtigt, at aftalen om de syv principper bliver omsat til praksis lokalt på de offentlige arbejdspladser. Det vil sikre, at den offentlige opgaveløsning i højere grad orienteres mod resultater og i mindre grad mod opfyldelse af proceskrav. Samtidig vil det betyde en øget medarbejderinddragelse i den fremadrettede proces med at videreudvikle den offentlige sektor.

Ifølge *Vækstplan DK* er det regeringens mål, at arbejdet med modernisering af den offentlige sektor skal frigøre 12 mia. kr. Moderniseringen af den offentlige sektor skal ifølge *Vækstplan DK* blandt andet ske ved en række forskellige indsatser, såsom fokus på effekter, resultater og gensidig læring, digitalisering, brug af velfærdsteknologi, arbejdstidsregler og arbejdsforhold i den offentlige, offentlig-privat samarbejde m.m. Det er vigtigt, at effektiviseringer ikke modregnes i det planlagte offentlige forbrug, men i stedet anvendes til at styrke kvaliteten af den offentlige service. Det vil også være forkert at indregne ændringer i arbejdstidsregler, idet dette alene er et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

Det offentlige velfærdsservice

Det offentlige forbrug udgør 28¼ pct. af BNP i 2013

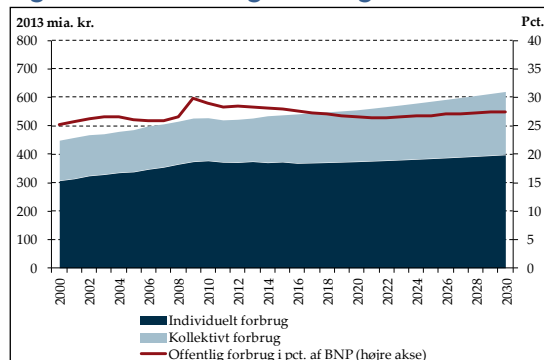
Dagligt arbejder godt 800.000 mennesker i den offentlige sektor, svarende til knap hver tredje beskæftigede. De årlige udgifter til den offentlige velfærdsservice – det offentlige forbrug – udgjorde godt 500 mia. kr., svarende til ca. 28¼ pct. af BNP i 2013.

... men andelen forventes at falde frem mod 2020 ...

De offentlige serviceudgifters andel af BNP forventes at falde frem mod 2020, jf. figur 5.8a. Det baserer sig på målsætninger om afdæmpet vækst i det offentlige forbrug, jf. *Vækstplan DK*, samt at

den ventede konjunkturgenopretning efter finanskrisen vil føre til en pæn vækst i BNP. Den afdæmpede vækst i det offentlige forbrug afspejles også i forventningerne om en næsten flad udvikling i den offentlige beskæftigelse frem mod 2020, jf. figur 5.8b.

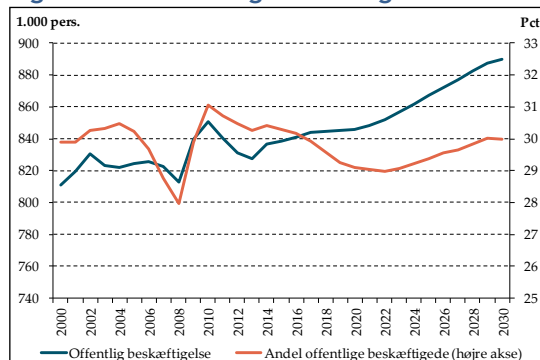
Figur 5.8a. Offentligt forbrug



Anm.: Stigningen i de offentlige udgifter som andel af BNP i 2009 forklares af det kraftige økonomiske tilbageslag, som medførte fald i BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Figur 5.8b. Offentlig beskæftigelse



Anm.: Andelen af offentlig beskæftigelse viser, hvor stor en andel den offentlige beskæftigelse udgør af den samlede beskæftigelse.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

... men fra 2020 stiger andelen igen

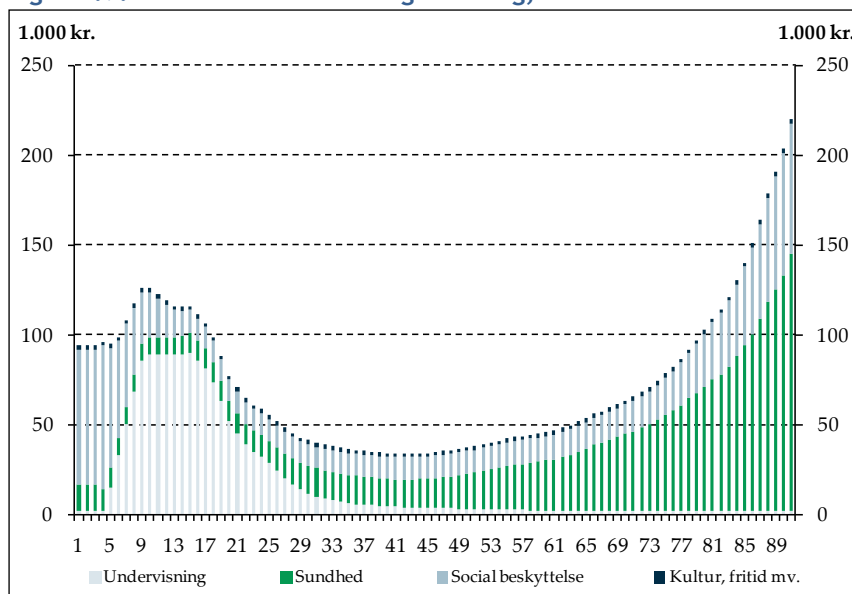
I Danmarks Konvergensprogram 2014 er det lagt til grund, at den offentlige service og beskæftigelse efter 2020 både udvikler sig i takt med den demografiske og realøkonomiske udvikling⁶². Derved vokser den offentlige service i pct. af BNP og andelen af offentligt beskæftigede fra 2020 til 2030, jf. figur 5.8a og 5.8b.

Store forskelle i det aldersfordelte offentlige forbrug

Der er store forskelle i det aldersfordelte offentlige forbrug gennem livet. Børn benytter sig primært af pasningstilbud, mens unge især trækker på undervisning. Derefter kommer der en årække, hvor trækket på de offentlige serviceydelser er begrænset, mens udgifterne til pleje og sundhedsbehandling stiger for de ældre i befolkningen, jf. figur 5.9.

⁶² I udgangspunktet udgør det offentlige forbrug en konstant andel af BNP, men hertil lægges trækket på de offentlige udgifter som følge af den demografiske udvikling.

Figur 5.9. Aldersfordelt offentligt forbrug, 2013



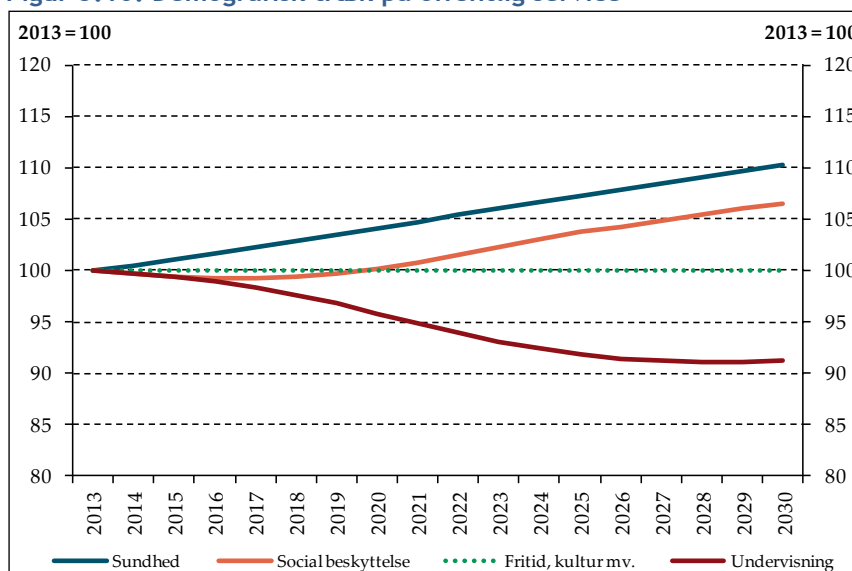
Anm.: Social beskyttelse dækker over udgifter til dagtilbud til børn og unge, ældrepleje og det specialiserede socialområde.

Kilde: DREAM på baggrund af lovmodellen.

Demografi skaber forskydninger i offentlig service ...

Demografien vil i sig selv give store forskydninger inden for den offentlige service. Ved at sammenveje befolkningsudviklingen med de aldersfordelte udgifter på de enkelte delområder fra 2013 fås et mål for udviklingen i det demografiske træk på det individuelle offentlige forbrug, jf. figur 5.10.

Figur 5.10. Demografisk træk på offentlig service



Anm.: Det demografiske træk i de offentlige udgifter til undervisning, sundhed, social beskyttelse og udgifter til kultur, fritid mv. beregnes med afsæt i befolkningsudviklingen og de aldersfordelte udgifter pr. bruger i 2013.

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

... især udgifter til sundhed og social beskyttelse stiger Det stigende antal ældre ventes at medføre en stigning i sundhedsudgifterne på 10 pct., mens udgifterne til social beskyttelse, som bl.a. dækker ældrepleje, vokser ca. 7 pct. Stigningen i udgifterne til social beskyttelse holdes dog i ave af et faldende behov for dagtilbud til børn og unge. Beregningen af sundhedsudgifter tager delvist højde for virkningen af sund aldring⁶³. Mindre børneårsgange frem mod 2030 forventes at give færre udgifter til undervisning.

De offentlige overførsler

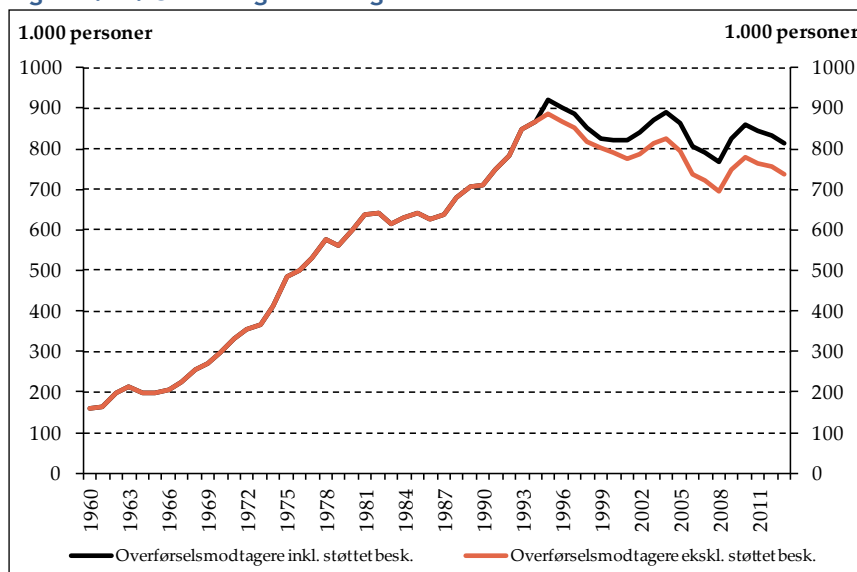
Det sociale sikkerhedsnet, hjælper folk i arbejde ... De offentlige overførselsindkomster varetager en vigtig rolle i det danske velfærdssamfund. De udgør det sociale sikkerhedsnet og er med til at mindske ulighed samt bekæmpe fattigdom. På samme tid er dagpenge- og kontanthjælpssystemet indrettet, så arbejdsløses mulighed for hurtigt at komme tilbage i job understøttes.

... og understøtter uddannelsessøgende og nedslidte Overførselssystemet har også til formål at give uddannelsessøgende økonomisk mulighed for at tage en uddannelse uanset social baggrund. Det er med til at sikre en kompetent arbejdsstyrke. Dertil er overførselssystemet indrettet, så det tager hånd om personer, som er blevet nedslidt.

Færre på overførselsindkomst siden 1996 I takt med at velfærdssamfundet er blevet udbygget, er antallet af overførselsindkomstmodtagere steget. Det ses ved, at der siden 1960 er kommet betydelig flere på overførselsindkomst. Antallet af overførselsmodtagere er således vokset fra 160.000 i 1960 til ca. 920.000 i 1995, hvor det toppede. Siden 1996 har der været en faldende tendens i antallet af overførselsmodtagere, jf. figur 5.11.

⁶³ Sund aldring indebærer, at sundhedsudgifterne vokser mindre, end levetidsudviklingen tilsiger. Det skyldes primært, at den såkaldte terminalfase udskydes i takt med en stigende levetid. Derved vokser de aldersspecifikke udgifter til sundhed mindre end levetidsudviklingen.

Figur 5.11. **Udvikling i modtagere af overførselsindkomst er vendt**



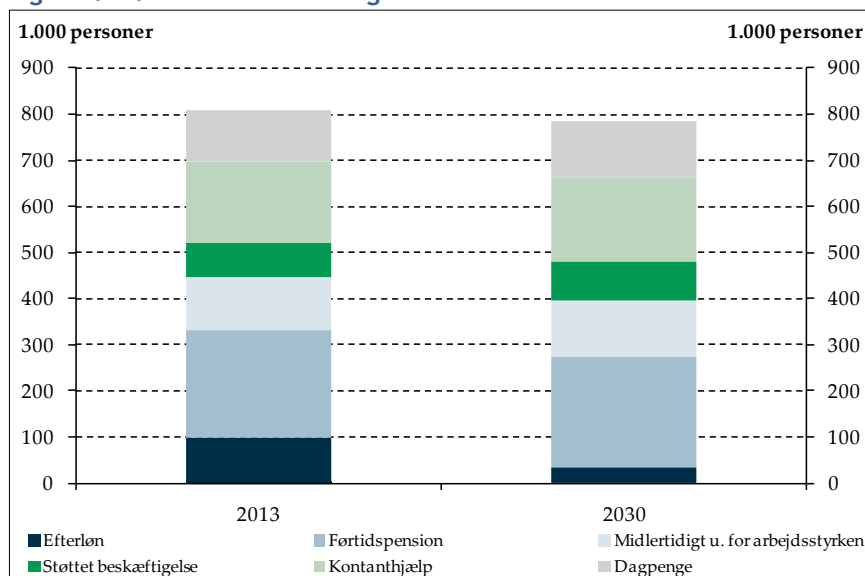
Anm.: Ekskl. SU-modtagere.

Kilde: Danmarks Statistik og DREAM.

*Faldende tendens
fortsætter*

I 2013 var der ca. 815.000 indbyggere i de erhvervsaktive aldre mellem 16-64 år, som modtog indkomsterstøttede overførsler, når der ses bort fra SU⁶⁴. Hvis man fraregner personer i støttet beskæftigelse (aktivering, fleks- og skånejobs mv.) drejer det sig om ca. 745.000 personer. Fremskrivningen af DREAM's befolkningsregnskab viser, at der i 2030 vil være ca. 25.000 færre overførselsmodtagere i de erhvervsaktive aldre mellem 16-67 år, *jf. figur 5.12*.

Figur 5.12. **Lidt færre modtager overførsler i 2030**



Anm.: Antallet af overførselsmodtager tager afsæt i antallet af helårspersoner i 2013, som er hentet fra Danmark Statistik. Disse fremskrives med udviklingen i DREAM's befolkningsregnskab frem mod 2030.

Kilde: Danmarks Statistik, *Danmarks Konvergensprogram 2014*, DREAM og egne beregninger.

⁶⁴ Der ses også bort fra supplerende indkomstoverførsler som børne- og familiedelse, boligsikring mv.

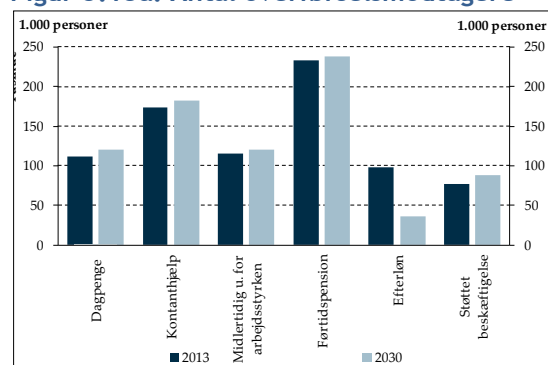
Færre efterlønnere ...

Antallet af efterlønnere falder dramatisk fra knap 100.000 til ca. 35.000 efterlønnere i 2030. Således skønnes tilbagetrækningsaftalen at have reduceret antallet af efterlønnere med $\frac{2}{3}$, hvilket er tæt på en de facto-afskaffelse, jf. figur 5.13a.

... men flere på kontanthjælp

Til gengæld ventes flere på kontanthjælp og førtidspension i 2030, jf. figur 5.13a. Det skyldes, at forhøjelsen af tilbagetrækningsalderen øger de år, hvor det vil være muligt at få kontanthjælp og førtidspension. Det ventes at overstige virkningen af de stramninger, som er indført med reform af kontanthjælp samt førtidspension og fleksjob. Hvis der tages højde for, at antallet i de erhvervsaktive aldre stiger – som følge af tilbagetrækningsreformen – falder andelen på førtidspension dog en smule, jf. figur 5.13b.⁶⁵

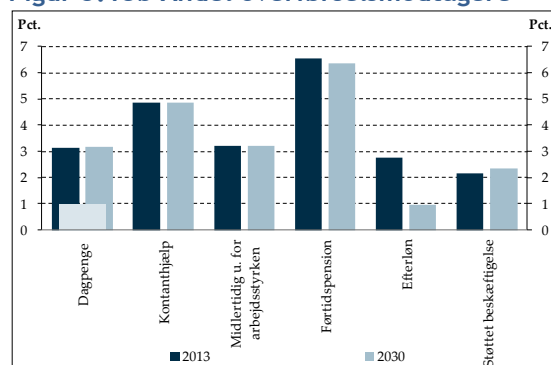
Figur 5.13a. Antal overførselsmodtagere



Anm.: Antallet af overførselsmodtager tager afsæt i antallet af helårspersoner i 2013, som er hentet fra Danmark Statistik. Disse fremskrives med udviklingen i DREAM's befolkningsregnskab frem mod 2030.

Kilde: Danmarks Statistik, *Danmarks Konvergensprogram 2014*, DREAM og egne beregninger.

Figur 5.13b Andel overførselsmodtagere



Anm.: Antallet af personer på overførselsindkomst er sat i forhold til antallet af personer i de erhvervsaktive aldre i henholdsvis 2013 og 2030. Kilde: Danmarks Statistik, *Danmarks Konvergensprogram 2014*, DREAM og egne beregninger.

Med overførselsindkomsterne har det offentlige påtaget sig et vigtigt forsørgeransvar i modsætning til tidligere tider, hvor det først og fremmest var familiens ansvar. Flere overførselsindkomster afhænger dog også af familiens økonomiske situation. Det er fx tilfældet ved tildeling af kontanthjælp, folkepension og førtidspension (pensionstillæg). Omvendt er dagpenge i forbindelse med arbejdsløshed, sygdom og barsel uafhængig af en eventuel ægtefælle eller samlevers indkomst. Ægtefælleafhængigheden på det område er naturligt knyttet til det moderne familiemønster, hvor begge er erhvervsaktive og dermed "selvforsørgende".

⁶⁵ Reformen af førtidspension og fleksjob kan betyde, at flere personer fastholdes på kontanthjælp, hvilket kan være med til at forklare, hvorfor andelen på kontanthjælp ikke falder fra 2013-2030.

Offentlig-privat samarbejde

Velfærdsydelser produceres ofte i den offentlige sektor

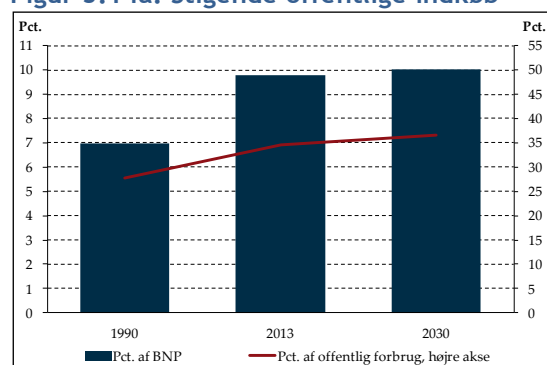
Traditionelt bliver de fleste skattefinansierede velfærdsydelser produceret i den offentlige sektor. Denne organisering beror på en grundlæggende universel velfærdsmodel, hvor alle skal have lige adgang til velfærdsydelserne. Der er også økonomiske argumenter for en sådan organisering. Fx stordriftsfordele, håndtering af markedsfejl, sikring af ydelser, der ikke er et privat marked for mv. Således varetager den offentlige sektor traditionelt flere roller i produktionen af den offentlige service.

- Som **arrangør** udstikker den offentlige sektor rammerne for den udbudte service, og sikrer – ideelt set – kvalitet, retssikkerhed mv.
- Som **producent** tilvejebringer de offentlige enheder den konkrete service for de påtænkte målgrupper inden for de lovgivningsmæssige og økonomiske rammer.
- De fleste offentlige serviceydelser er **finansieret** gennem skatter og i mindre grad gennem egenbetaling.

Bidraget fra den private sektor stiger

Løbende diskuteres om private virksomheder kan varetage dele af den offentlige serviceproduktion. Siden 1990 er andelen af de offentlige indkøb af varer og tjenester vokset fra 7 pct. af BNP til knap 10 pct. i 2013, og i samme periode er tjenesteandelen også vokset, jf. figur 5.14a og 5.14b.

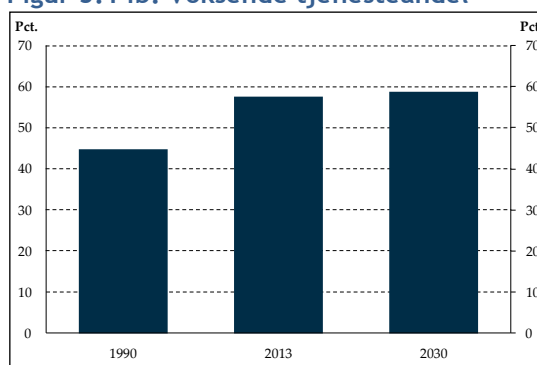
Figur 5.14a. Stigende offentlige indkøb



Anm.: Figuren viser det offentlige indkøb af varer og tjenester som andel af BNP (søjlerne) og som andel af det offentlige forbrug (linjen).

Kilde: Danmarks Statistik og *Danmarks Konvergensprogram 2014*.

Figur 5.14b. Voksende tjenesteandel



Anm.: Figuren viser udviklingen i tjenesteandelen i det offentlige indkøb af varer og tjenester.

Kilde: Danmarks Statistik og *Danmarks Konvergensprogram 2014*.

Denne udvikling afspejler, at private virksomheder gennem de sidste knap 25 år har spillet en større rolle i produktionen af offentlige velfærdsydelser.

Fra midten af 1980'erne og op gennem 1990'erne blev manuelle opgaver som rengøring og affaldshåndtering i stigende grad udliciteret. Disse første udbud skelede i høj grad til den økonomiske besparelse, hvilket har betydet mindre fokus på kvalitet og forringelse af medarbejdernes forhold.

Nye samarbejdsformer er udviklet

Siden hen er de offentlige samarbejdsformer blevet udviklet betydeligt. Selvom den klassiske udlicitering fortsat udgør ca. otte ud af ti offentlig-private samarbejder, trænger nye samarbejdsformer som fx funktionsudbud og offentlig-private partnerskaber sig på. Disse samarbejdsformer anvender en totaløkonomisk tilgang, hvor særligt nytænkning i opgaveløsningen bliver mere og mere fremtrædende, jf. boks 5.3.

Boks 5.3. Eksempler på offentlig-privat samarbejde

Udlicitering betegnes ofte som (klassisk) offentligt udbud, hvor en virksomhed vinder udbuddet/licitationen, og hvor den offentlige myndighed kontraktligt overleverer en vedligeholdelses- eller driftsydelse til privat part. Typisk for en kortere tidsperiode. Arrangør- og finansieringsrollen er fortsat offentlig.

Funktionsudbud betyder, at den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd detaljeret beskriver, hvordan opgaven skal løses, men i stedet opstiller en række overordnede funktionskrav, som leverandørens løsningsforslag skal leve op til. Den private leverandør deltager således også som medarrangør.

Offentlig-privat partnerskab (OPP) er en samlet aftale mellem en offentlig og privat part om planlægning, opførelse, drift og finansiering af et anlægsprojekt over en længere periode. Den private aktør medvirker i alle roller.

Offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) er en samarbejdsform, hvor den offentlige sektor og private virksomheder går sammen om at udvikle nye innovative løsninger, primært på velfærdsområderne. Der er i modsætning til udlicitering ofte tale om en ikke-kontraktbaseret samarbejdsform, hvor der udbydes en problemstilling, og hvor kravspecifikationen tilpasses undervejs. Den offentlige myndighed bevarer finansieringsrollen alene, mens den private part deltager i arrangørrollen og kan overtage producentrollen.

Sale and lease back-modellen indebærer, at den offentlige myndighed opfører en bygning, sidenhen sælger den til privat aktør for dernæst at leje den tilbage over en aftalt årrække. Den private part inddrages i drifts- og vedligeholdelsesfaserne, mens projektering og udførelse gennemføres af den offentlige sektor.

Frit valg-modtagerne af en ydelse kan vælge mellem en offentlig eller privat leverandør, som konkurrerer på kvalitet, men ikke på pris. I Danmark er der bl.a. indført frit valg på hjemmehjælpsområdet, sygehuse, dagtilbud, skoler, gymnasier og praktiserende læger. Finansierings- og delvist arrangørrollen forbliver offentlig.

Kilde: LO (2013): *Videreudvikling af en velfungerende offentlig sektor*.

Den offentlige sektor får med andre ord stadig mere erfaring med offentlig-privat samarbejde. Det giver også bedre forudsætninger for at tilrettelægge samarbejdet, så politikerne ikke afskærer sig muligheder for fortsat at have indflydelse på udviklingen af den offentlige service. Derved mindskes sandsynligheden for, at det

offentlige taber "demokratisk" indflydelse på offentlige velfærdsgoder.

Frit valg mellem offentligt finansierede serviceydelser

Frit valg udbygget op gennem 00'erne Op gennem 00'erne er mulighederne for frit valg på de offentlige serviceydelser blevet udbygget betydeligt. I dag er der frit valg på en række serviceområder som fx hjemmehjælp, skoleområdet, sygehusvalg, børnepasning m.fl.

Forskellige former for frit valg Når der tales om frit valg, dækker det tit over to betydninger. Den første form er frit valg mellem offentlige udbydere fx på tværs af kommuner og regioner. Forældre kan således vælge folkeskole uden for kommunegrænsen til deres barn. Det gælder også for patienter på sygehuse, der kan vælge mellem forskellige sygehuse. Den anden form for frit valg er et valg mellem en offentlig og privat leverandør, hvor den offentlige sektor har finansieringsansvaret, uanset hvilken leverandør der vælges. Eksempelvis blev der i 2002 indført frit valg mellem offentlig og privat behandling, hvis der var mere end to måneders ventetid på offentlige sygehuse. Ligeledes er der indført mulighed for at vælge privat hjemmepleje, og der er også frit skolevalg mellem folkeskolen og privatskoler i Danmark⁶⁶.

Især hjemmehjælp har frit valg Med hensyn til frit valg for behandling mellem offentlige og private sygehuse er det kun en forholdsvis lille del, ca. 2 pct. af de offentlige sygehusudgifter i 2013, der varetages af privathospitalet og -klinikker. Derimod er andelen af hjemmehjælp, som udføres af private leverandører, vokset fra knap 25 pct. i 2007 til godt 35 pct. i 2013. Stigningen er sket inden for den praktiske hjemmehjælp i modsætning til den personlige pleje, hvor det offentlige fortsat står for 95 pct. af hjælpen til dem, der udelukkende modtager personlig pleje.

Privat hjemme-hjælp kan tilbyde flere ydelser En væsentlig årsag til denne fremgang for den private hjemme-hjælp er, at de private leverandører kan tilbyde supplerende serviceydelser som fx rengøring, vinduesvask, havearbejde, tøjvask, indkøb samt bank- og apotekerbesøg med 30 pct. statstilskud til

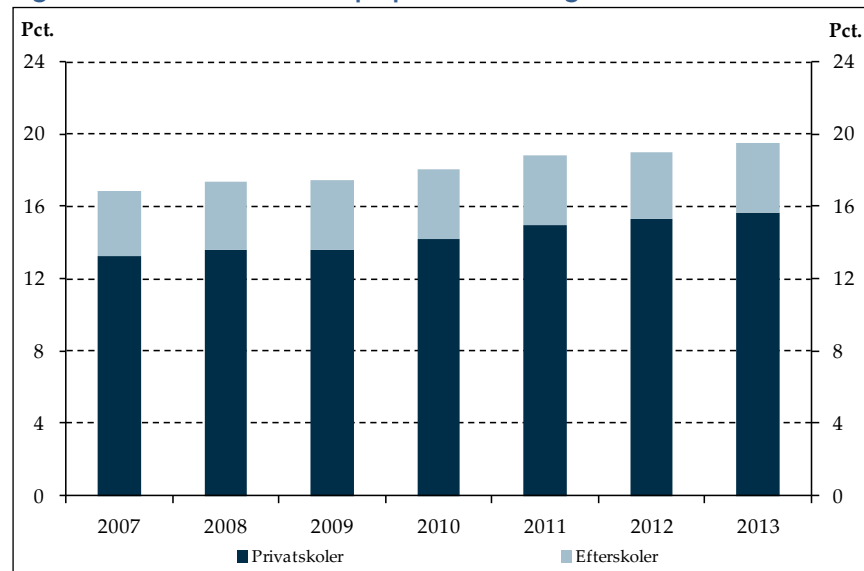
⁶⁶ Privatskoler er subsidiert af det offentlige, der giver et tilskud på 75 pct. af de gennemsnitlige udgifter til en folkeskoleelev.

personer i folkepensionsalderen. Det indebærer, at de private leverandører har en konkurrencemæssig fordel.

Mindre stigning i antallet af elever på privatskoler

Med hensyn til det frie skolevalg er der siden 2007 sket en mindre stigning i antallet af elever i privatskoler og efterskoler. I 2013 gik knap 16 pct. af eleverne i grundskolen på privatskole, og knap 4 pct. gik på efterskole, jf. figur 5.15.

Figur 5.15. Andel af elever på privatskoler og efterskoler



Kilde: Danmarks Statistik.

En række undersøgelser tyder i forskelligt omfang på, at der gennemsnitligt set er bedre udrustede elever i privatskoler end i folkeskolen. Tendensen bekræftes i en undersøgelse fra Anvendt Kommunal Forskning (AKF), om end forskellen er mindre end ventet⁶⁷. Til gengæld viser rapporten, at privatskolerne i væsentligt omfang har øget polariseringen, idet fx både børn af rige forældre og børn af indvandrere i betydeligt højere grad går i privatskole – men ikke i samme privatskole – end resten af befolkningen.

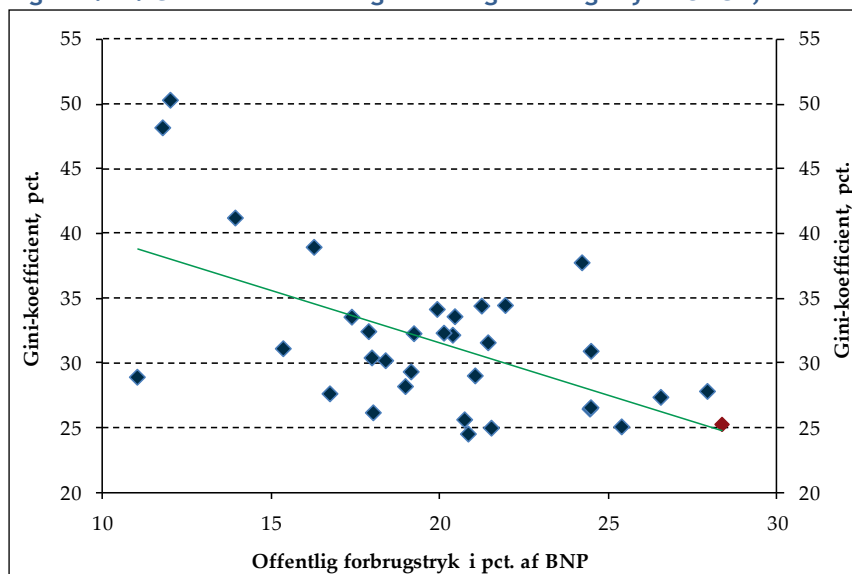
Den offentlige sektor mindsker ulighed

Mindre ulighed i lande med veludviklet offentlig sektor

Der sker en stor omfordeling via den offentlige service, og den offentlige sektor er med til skabe et samfund med en høj grad af lighed. En sammenligning på tværs af landene i OECD viser, at lande med et højt offentligt forbrugstryk også har et mere lige samfund, jf. figur 5.16.

⁶⁷ AKF (2012): *Privatskolerne og det sociale ansvar*.

Figur 5.16. Gini-koefficient og offentlig forbrugstryk i OECD, 2011



Anm.: Jo lavere Gini-koefficient, jo mindre ulighed. For Holland, Ungarn, Mexico og Australien er Gini-koefficienten fra 2012. For Belgien og Japan er den fra henholdsvis 2010 og 2009. Danmark er fremhævet med rød. Regressionens forklaringsgrad, R², er 33,5 pct.

Kilde: OECD.

Offentlig sektors omfordelende rolle mindsker Gini-koefficienten

I Danmark kan den offentlige sektors omfordelende rolle ses ved, at Gini-koefficienten falder betragtelig, når der tages højde for skatter og de udvidede forbrugsmuligheder, der kommer fra den offentlige service. Tager man udgangspunkt i de markeds-mæssige indkomster, havde Danmark en Gini-koefficient på 40,8 i 2009. Men beregnes Gini-koefficienten ud fra de disponible indkomster, det vil sige markedsindkomsten fratrukket skatter og tillagt overførsler, reduceres den til 24,4 pct. Tages der også højde for de omfordelende virkninger af det individuelle offentlige forbrug (udvidede forbrugsmuligheder), falder Gini-koefficienten til 19,2 pct. Skatter og overførsler reducerer med andre ord uligheden med næsten 40 pct., mens det individuelle offentlige forbrug formindsker uligheden med ca. 13 pct., jf. tabel 5.4.

Tabel 5.4. Indkomstforskelle og forskelle i udvidede forbrugsmuligheder i 2009

	Gini-koefficient	
	Pct.	
Markedsindkomst	40,8	
Disponibel indkomst	24,4	
Udvidede forbrugsmuligheder	19,2	

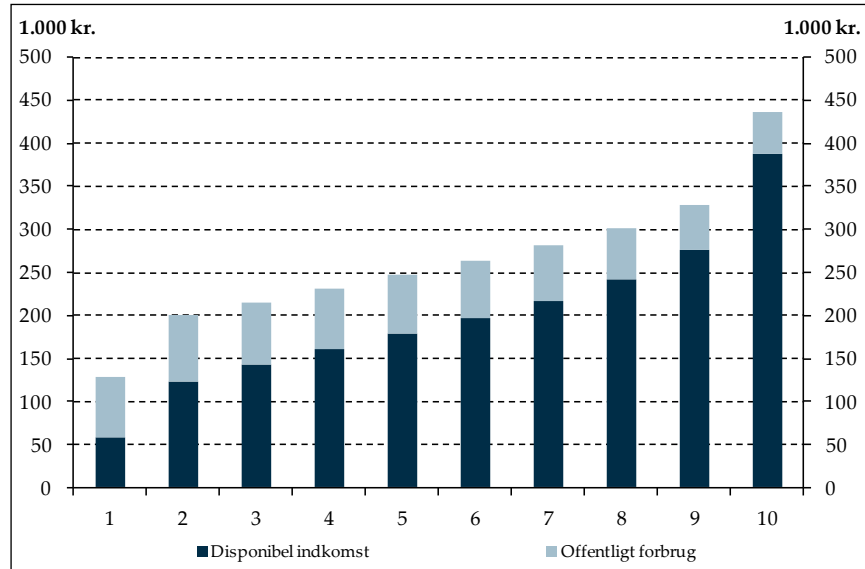
Anm.: Gini-koefficient for markedsindkomst er fra OECD, mens Gini-koefficient for disponibel indkomst og udvidede forbrugsmuligheder er fra Økonomi- og Indenrigsministeriet (OIM). Der er metodemæssige forskelle mellem OECD's og Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse, der gør, at tallene ikke er fuldstændig sammenlignelige. For disponibel indkomst har OECD en Gini-koefficient på 23,8, mens OIM har en Gini-koefficient på 24,4.

Kilde: OECD og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det er særligt i den nedre del af indkomstfordelingen, at det individuelle offentlige forbrug har en forholdsvis stor betydning for

de samlede forbrugsmuligheder. Værdien af det offentlige servicetræk fordobler næsten forbrugsmulighederne for de laveste indkomstdeciler, jf. figur 5.17.

Figur 5.17. Udvidede forbrugsmuligheder opdelt på indkomstdeciler

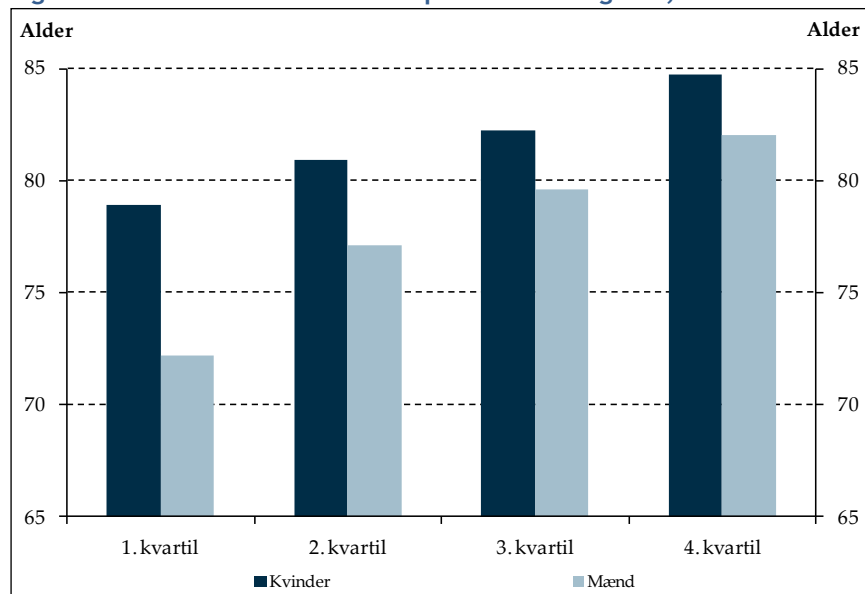


Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Ulighed i sundhed på tværs af indkomst og uddannelse

På trods af den offentlige sektors store omfordelende rolle er der stadig udfordringer, der skal løses. På sundhedsområdet er det veldokumenteret, at ulighed i indkomster og uddannelsesniveau generelt hænger sammen med ulighed i sundhed. I 2011 levede den rigeste fjerdedel af mænd ti år længere end den fattigste del. Den tilsvarende forskel for kvinder var seks år, jf. figur 5.18.

Figur 5.18. Middellevetid fordelt på indkomst og køn, 2011

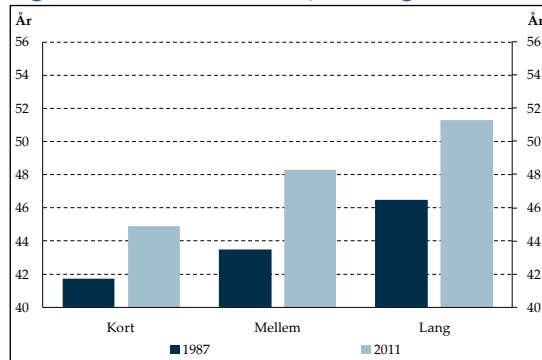


Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

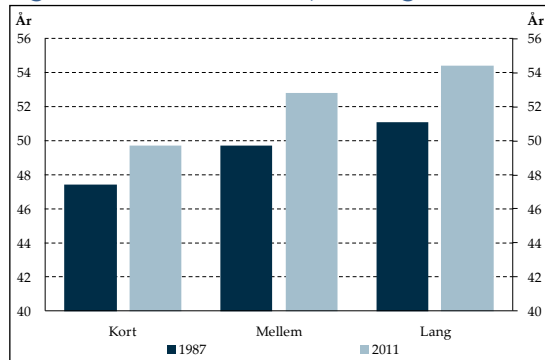
*Ulighed i sundhed
stigende over tid*

Mønsteret gentager sig, når der ses på uddannelse. Personer med lang videregående uddannelse har en væsentligt højere restlevetid end kort uddannede. Uligheden er størst for mænd og er steget over tid. I 1987 var der 4,8 års forskel i levetiden for en mand med højst folkeskoleeksamen og en mand med videregående uddannelse, hvor der var 6,2 års forskel i 2011. For ufaglærte kvinder og kvinder med en videregående uddannelse var forskellen i levetid steget fra 3,7 til 4,7 år fra 1987 til 2011, jf. figur 5.19a og 5.19b.

Figur 5.19a. Restlevetid, 30-årige mænd



Figur 5.19b. Restlevetid, 30-årige kvinder



Anm.: Viser den forventede restlevetid for 30-årige opdelt på højste fuldførte uddannelse, hvor kort, mellem og lang dækker henholdsvis grundskole, ungdomsuddannelse og videregående uddannelse.

Kilde: Brønnum-Hansen and Baadsgaard: *BMC Public Health* 2012 12:994.

Zoomer man ind på antallet af gode leveår, bliver uligheden endnu mere i øjenfaldende. Gode leveår skal forstås som leveår uden aktivitetsbegrænsninger.

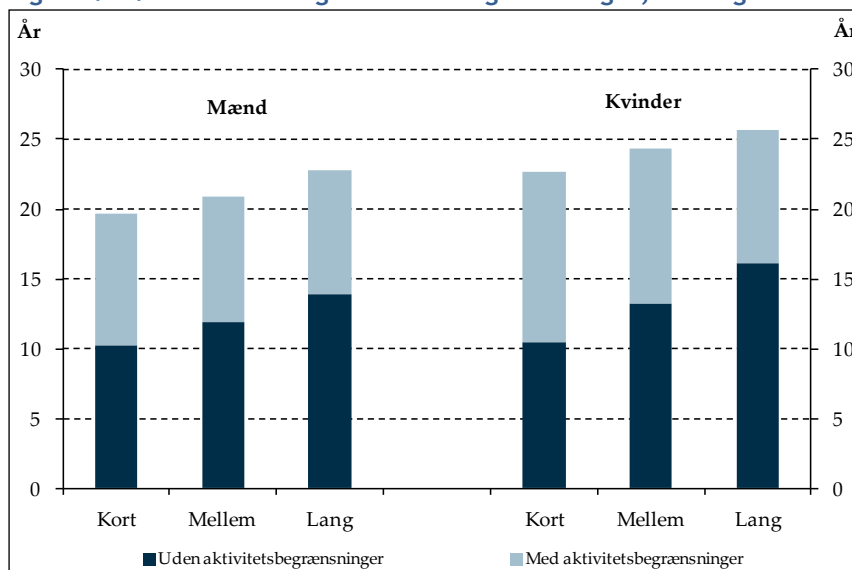
60-årige mænd med lang videregående uddannelse har i gennemsnit udsigt til tre leveår mere end deres jævnaldrende med en kort uddannelse. Ser man på antallet af gode leveår, stiger forskellen til fire år. For kvindernes vedkommende er forskellen endnu større. Kortuddannede kvinder har tre leveår færre end kvinder med længere uddannelse. Men ser man på antallet af gode leveår, stiger forskellen til 5½ år, jf. figur 5.20.

*SR-regeringen har
fokus på at
mindske ulighed i
sundhed*

Den markante ulighed mellem forskellige befolkningsgrupper skyldes et samspil af en række faktorer som eksempelvis levevis, arbejdsmiljø og brug af sundhedssystemet⁶⁸. Regeringen har i deres seneste sundhedsudspil *Jo før, jo bedre* fokus på at mindske denne ulighed i sundhed.

⁶⁸ Jf. bogen *Det Danske Klasesamfund*.

Figur 5.20. Restlevetid og aktivitetsbegrænsninger, 60-årige



Anm.: Tallene er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik, hvor dødelighed og uddannelse (2010-2011) er koblet sammen med oplysninger fra en individuel spørgeundersøgelse, hvor der er spurgt til: Har du de seneste seks måneder på grund af sygdom eller helbredsproblemer været hæmmet i udførelsen af aktiviteter, som folk sædvanligvis udfører?

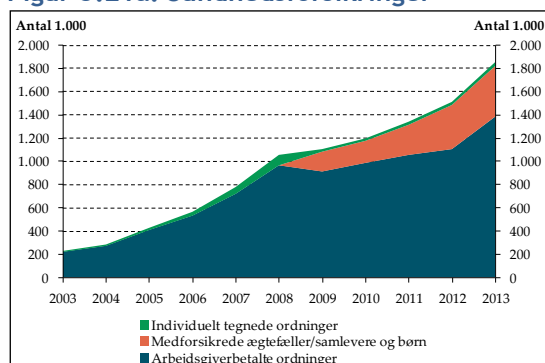
Kilde: Henrik Brønnum Hansen (2014).

Flere bruger private sundhedsforsikringer

Sundhedsområdet varetages først og fremmest i offentligt regi. Antallet af private sundhedsforsikringer er dog steget markant det seneste årti, og i 2013 havde omkring 1.850.000 danskere en privat sundhedsforsikring. Godt 75 pct. af de forsikrede har en arbejdsgiverbetalt ordning, mens knap 2 pct. af ordningerne er privattegnede. Andelen af de forsikrede, som er tilknyttet ægtefællens ordning, udgjorde 24 pct. af ordningerne, jf. figur 5.21a⁶⁹.

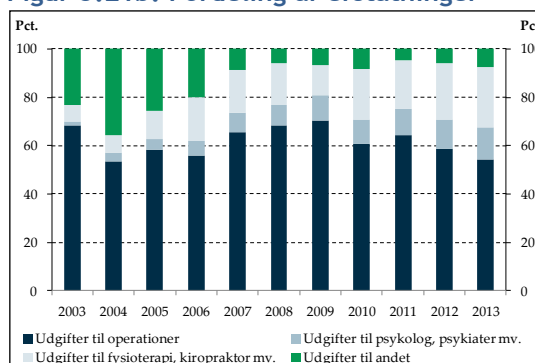
Fjernelsen af skattefradraget for private sundhedsforsikringer i 2012 har ikke betydet fravalg af sundhedsforsikringer.

Figur 5.21a. Sundhedsforsikringer



Kilde: Forsikring og Pension.

Figur 5.21b. Fordeling af erstatninger



Anm.: Udgifter til andet dækker over hjemmehjælp, rekreation, ledsageordning mv.

Kilde: Forsikring og Pension.

⁶⁹ 90 pct. af de arbejdsgiverbetalte forsikringer er tegnet i den private sektor. Antallet af sundhedsforsikringer kan være overvurderet på grund af dobbelttælling, hvis begge ægtefæller/samlevende er omfattet af en sundhedsforsikring, der også inkluderer ægtefællen/samleveren.

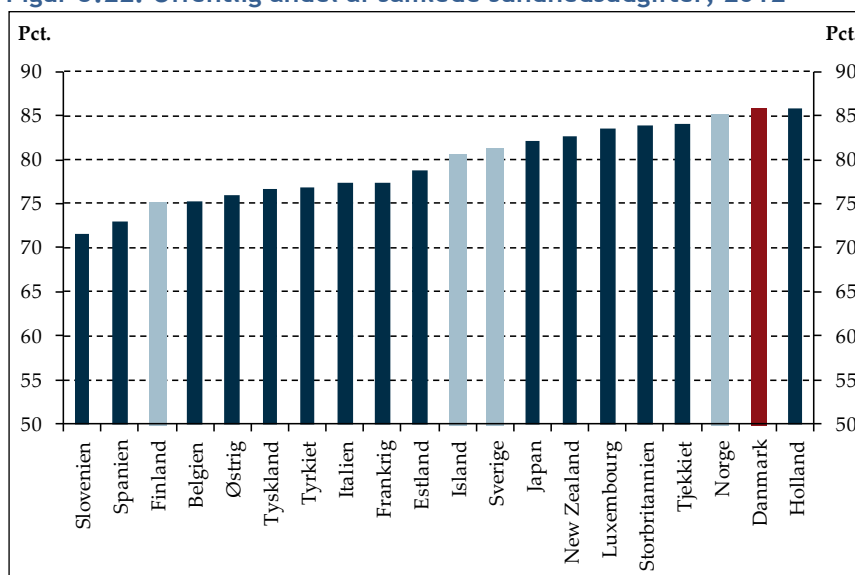
Sundhedsforsikringer bruges især til operationer

I 2013 blev 54 pct. af bruttoerstatningsudgifterne fra sundhedsforsikringer brugt til operationer (inkl. forundersøgelse og nødvendig efterbehandling). 24,8 pct. var udgifter til fysioterapi, kiropraktor mv., mens resten af erstatningerne er fordelt mellem udgifter til psykolog, psykiater mv. og udgifter til fx hjemmehjælp, rekreation samt ledsageordning, jf. figur 5.21b.

Offentlig sektor hovedansvarlig for sundhed

Udbredelsen af sundhedsforsikringer kan i princippet give større ulighed i sundhedsbehandlingen, såfremt der er kvalitetsforskelle mellem behandling i offentlig og privat regi. Men på trods af den store udbredelse af sundhedsforsikringer har det ikke for alvor ændret på billedet af den offentlige sektor som hovedansvarlig på sundhedsområdet. Danmark er det OECD-land, der har den næsthøjeste andel af offentlige finansierede sundhedsudgifter. I 2013 udgjorde de offentlige finansierede sundhedsudgifter ca. 85 pct. af de samlede sundhedsudgifter i Danmark, jf. figur 5.22.

Figur 5.22. Offentlig andel af samlede sundhedsudgifter, 2012



Anm.: Figuren viser det offentlige andel af de samlede sundhedsudgifter i 2012 for OECD top 20. Tal for New Zealand og Spanien er fra 2011. Forskellige opgørelsesmetoder på tværs af landene betyder, at landesammenligninger skal foretages varsomt.

Kilde: OECD.

Strategiske overvejelser

Et stærkt omdrejningspunkt for velfærdssamfundet

Den offentlige sektor er en af grundpillerne i velfærdssamfundet. Det er af afgørende betydning, at den offentlige sektor fortsat sørger for kernevelfærd i 2030. Den offentlige sektor skal løbende udvikles i takt med befolkningens behov. Det indebærer

bl.a., at den offentlige sektor tilpasser sig den demografiske udvikling med flere ældre, der i højere grad vil trække på sundhedssektoren og have behov for pleje.

- *Løbende udvikling af den offentlige sektor, i takt med at befolkningens behov ændres.*

Dynamiske effekter af offentlige udgifter skal analyseres

De offentlige udgifter har ligesom de offentlige indtægter en række dynamiske virkninger. Men de dynamiske effekter er ikke lige så velbelyste på udgiftssiden som på indtægtssiden. Der er behov for systematisk at vurdere de dynamiske effekter af offentlige udgifter.

- *Systematisk analyse af dynamiske effekter ved offentlig service.* Det kan fx ske som led i Finansministeriets finansredegørelse.

Offentligt ansatte er en vigtig ressource

De offentlige ansatte er den offentlige sektors væsentligste ressource. De skal levere den daglige service til en bred vifte af brugere fra børn, ældre, syge til trafikanter og biblioteksbrugere. Derfor er det vigtigt, at de offentlige ansatte har gode arbejdsvilkår, hvor de enkelte ansatte får de nødvendige rammer til at udføre deres arbejde ordentligt. Ligeledes skal de offentligt ansatte løbende have den fornødne efteruddannelse og opkvalificering, så de kan følge med tiden og brugernes efterspørgsel. Ligesom på det øvrige arbejdsmarked er efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft faldende i den offentlige sektor. Derfor er der behov for opkvalificering af ufaglærte inden for fx det pædagogiske, sociale og sundhedsmæssige område.

- *Implementering af tillidsreform med større ansvar og mere efteruddannelse af offentligt ansatte.*
- *Opkvalificering af ufaglærte grupper i den offentlige sektor.*

Lige vilkår i offentlig-privat samarbejde og frit valg

Det offentlig-private samspil er under udvikling, både hvad angår nye samarbejdsformer og mulighederne for frit valg. For at understøtte udviklingen af den offentlige sektor, bør det sikres, at det offentlige og private konkurrerer på lige vilkår, og at samarbejder ikke alene har øje på rene økonomiske besparelser. Det skal sikres gennem en bred vifte af tiltag, herunder:

- *Medarbejdernes vilkår skal sikres ved offentlig-private samarbejder.* Medarbejderne skal inddrages i forbindelse med Offentlig-Privat Partnerskab (OPP) for, at opgaver og kvalitet beskrives korrekt. Samtidig er det vigtigt at tage stilling til, hvordan man sikrer medarbejdernes løn- og arbejdsvilkår i lange kontraktperioder, og hvordan man sikrer et højt kvalitetsniveau.
- *Udbud skal indeholde arbejdsklausuler.* Det kan sikres enten ved lov eller bindende aftaler mellem stat, regioner og kommuner, jf. anbefalingerne i kapitel 7 om den danske model og samspillet med EU.
- *Flere sociale klausuler i udbud.* Brugen af sociale klausuler i form af betingelser om anvendelse af lærlinge mv. kan udbredes gennem vejledninger fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet.
- *Introduktion af offentlige tilkøbsordninger i ældreplejen og overvejelse på andre områder.*
- *Samarbejde om udvikling af velfærdsteknologi og eksportmuligheder.* Den offentlige sektor er en stor kvalificeret efterspørger af produkter og teknologier, der produceres i privatregi. Det skal udnyttes til innovation og udvikling af nye produkter, som fx ældre og syge kan have glæde af. Opbygning af knowhow i de private virksomheder vil samtidig give mulighed for eksport af nye produkter til gavn for virksomheder og samfundsøkonomi.

Bilag 5.1. Beregninger på timemodellen

Beregningerne tager afsæt i Trafikstyrelsens rapport fra 2013: *Togfonden DK – højhastighed og elektrificering på den danske jernbane*. Alle tal er opgjort i nutidsværdier i 2013-kr.

Selvfinansieringsgraden

Provenutab:

I rapporten opgør Trafikstyrelsen udgifterne til anlægsinvesteringer og driftsomkostninger til henholdsvis 7,6 og 3,2 mia. kr. Provenutabet udgør dermed i alt 10,8 mia. kr., jf. tabel 5B.1.

Provenugevinst:

Ifølge Trafikstyrelsen vil investeringerne i timemodellen give anledning til en stigning i billetindtægterne på 5,8 mia. kr. Trafikstyrelsen skønner endvidere, at 20 pct. af tidsbesparelsen for transport mellem bolig og arbejde omsættes til øget arbejdsudbud, svarende til en forøgelse af bruttonationalproduktet med 2,8 mia. kr. Ved en opgørelse af selvfinansieringsgraden er det dog kun relevant at se på effekten på det offentlige budget. Skatteindtægterne skønnes at stige med 1,4 mia. kr., under forudsætning af en gennemsnitlig skattesats på 50 pct.

Den øgede anlægsaktivitet vil også påvirke den økonomiske aktivitet. En beregning på den samfundsøkonomiske model ADAM viser, at der er et gennemslag på BNP fra øgede offentlige investeringer på 75 pct. Tages der også højde herfor, hvilket Trafikstyrelsen ikke har gjort i deres analyse, vil nutidsværdien af BNP forøges med 5,7 mia. kr., hvilket hæver skatteindtægterne med 2,9 mia. kr.

På den baggrund kan der beregnes en selvfinansieringsgrad på 93 pct., jf. tabel 5B.1.

Tabel 5B.1. Selvfinansieringsgrad - Timemodellen

	Provenu
	----- Mia. kr. -----
Provenutab	10,8
▪ Anlægsinvesteringer	7,6
▪ Driftsomkostninger	3,2
Provenugevinst	10,1
▪ Øget aktivitet fra anlægsinvesteringer	2,9
▪ Flere billetindtægter	5,8
▪ Øget arbejdsudbud (dynamisk virkning)	1,4
	----- Pct. af provenutab -----
Selvfinansieringsgrad, i alt	93

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Trafikstyrelsen.

Virkning på bruttonationalproduktet

Investeringen i timemodellen vil hæve bruttonationalproduktet gennem tre kanaler:

- Aktivitetsvirkningen fra de øgede anlægsinvesteringer skønnes som anført ovenfor at hæve bruttonationalproduktet med 5,7 mia. kr.
- Den dynamiske virkning fra det øgede arbejdsudbud vurderes, jf. Trafikstyrelsen opgørelse, at andrage 2,8 mia. kr.
- En dynamisk virkning af en langsigtet tilpasning af kapitalapparatet til det højere arbejdsudbud. Det antages, at denne effekt udgør halvdelen af effekten fra arbejdsudbuddet, idet forholdet mellem lønsum og restindkomst i økonomien tilnærmelsesvis andrager 2:1. Det giver en virkning på BNP på 1,4 mia. kr.

Samlet set øges nutidsværdien af BNP altså med 9,9 mia. kr., hvoraf bidraget fra de øgede anlægsinvesteringer udgør ca. 55 pct.

Da den samlede investering i timemodellen andrager 10,8 mia. kr. svarer det til, at for hver mia. kr., der investeres i Timemodellen, løftes BNP med godt 0,9 mia. kr. opgjort i nutidsværdi, jf. tabel 5B.2

Tabel 5B.2. Virkning på BNP

	Virkning
	----- Mia. kr. -----
Samlet virkning på BNP	9,9
▪ Øget aktivitet fra anlægsinvesteringer	5,7
▪ Øget arbejdsudbud (dynamisk virkning)	2,8
▪ Større kapitalapparat	1,4
Samlede udgifter til investeringer	10,8
BNP pr. investeret mia kr.	0,9

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Trafikstyrelsen.

Ved en beregning af, hvorvidt en investering kan betale sig eller ej, bør værdien af den sparede rejsetid, som ikke giver sig udslag i et højere arbejdsudbud, også indgå. Ifølge Trafikstyrelsen(2013) svarer det til 15 mia. kr.

Kapitel 6. Den danske model

Et stærkt organiseret arbejdsmarked med høj overenskomstdækning står centralt i de nordiske lande, herunder Danmark. Arbejdsmarkedets parter har historisk været med til at sikre vækst og fremgang med lav ulighed. Stærke fagforeninger og en bred overenskomstdækning bidrager til at holde lønspredningen på et lavt niveau. I de senere årtier har uligheden dog været stigende både i Danmark og internationalt. Det skyldes ikke mindst en mere ulige fordeling af kapitalindkomst. Hvis lønmodtagernes forhandlingsposition svækkes, kan det give yderligere stigning i uligheden.

De seneste år har faldende medlemstal sat den overenskomstbærende fagbevægelse under pres. Det er en stor udfordring at bremse og vende den udvikling, så organisationerne på arbejdsmarkedet fortsat kan yde deres væsentlige bidrag til udviklingen af velfærdssamfundet.

Kernen i den danske model kort fortalt

Begrebet *den danske model* betegner det særlige danske system for regulering af løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive aftaler indgået mellem arbejdsgivere og lønmodtagere. Staten har en understøttende rolle gennem Forligsinstitutionen og Arbejdsretten.

Grundlaget for den danske model er 115 år gammelt

Den danske model blev grundlagt med *Septemberforliget* i 1899 og etableringen af det fagretlige system i 1910, der tilsammen sætter rammen for en civiliseret håndtering af modstridende interesser og konflikter på arbejdsmarkedet. Siden da er modellen kontinuerligt udviklet og tilpasset forandringer i omverden. Modellen bygger på en række grundlæggende karakteristika, *jf. boks 6.1*.

Boks 6.1. Karakteristika ved den danske model

- Høje organisationsprocenter og høj overenskomstdækning.
- Nationalt samordnede overenskomstforhandlinger med skiftende niveauer (sektororganisationer, virksomheder og hovedorganisation) samt Forligsinstitutionen i en central rolle.
- Sammenhængende system på tværs af niveauer med både lokale og centrale partsinstitutioner.
- System til konfliktløsning baseret på kompromiser mellem parterne ud fra en gensidig erkendelse af forskellighed i interesser.
- System baseret på frivillighed og præget af parternes selvregulering og begrænset lovgivning.
- Samspil mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system. Parterne opnår større indflydelse ved enighed om løsninger (konsensusprincip).

Samspillet mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system er en vigtig ingrediens i den danske model, *se også kapitel 2 om den danske velfærdsmodel*.

I sin mest rendyrkede form er der tale om et formelt samarbejde, hvor der indgås egentlige trepartsaftaler. Men relationerne kan også være uformelle og tage form af drøftelser mellem parterne. Der er mange eksempler på trepartsaftaler og trepartssamarbejde, der har præget lovgivningen, *jf. boks 6.2.*

Boks 6.2. Vigtige trepartsaftaler og -samarbejder i nyere tid

1964: ATP	Etableret som led i <i>Helhedsløsningen</i> (1963). Udvalgsarbejde (1962) mellem LO og DA dannede afsæt for det trepartsudvalg, der forestod udmøntning.
1987: Fælleserklæringen	Udbygning af arbejdsmarkedspensioner til grupper uden supplerende pensionsordninger. Forløber for arbejdsmarkedspensionerne, der blev etableret ved overenskomstforhandlingerne i 1989, 1991 og 1993.
1990: Teknikerudvalget	Lovforberedende trepartsudvalg: Indsats for unge og praktikpladser.
1990: Fase II udvalget	Lovforberedende udvalg: Beskæftigelsesindsats for ledige over 20 år.
1991-1992: Zeuthen-udvalget	Trepartsudvalg om reform af beskæftigessystemet. Arbejdsmarkedsreformen i 1994 fulgte i store træk anbefalingerne fra Zeuthen-udvalget, om end parterne ikke blev inddraget direkte i lovforberedelsen.
1998: Trepartsforum/ Arbejdsmarkedsreform III. fase	Sidste fase af 1990'ernes reformering af beskæftigelsespolitikken. LO og DA bliver enige om hovedelementerne, der indføres i lovgivningen.
1999: VEU-reform	Reform af voksen- og efteruddannelsesindsatsen forhandles med parterne på baggrund af et tværministerielt udvalgsarbejde. Indførelse af partsfinansiering i form af Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering (AUF).
2003: Østaftalen	Politisk aftale om overgangsordning for nye østeuropæiske EU-lande. LO og DA deltog i forhandlinger med beskæftigelsesministeren forud for regeringens udspil til aftale.
2006: VEU-reform	Reform af voksen- og efteruddannelsesindsatsen. Indgåelse af trepartsaftale efter forudgående trepartsudvalg. 1 mia. kr. ekstra til efteruddannelse (staten) og mere ret til uddannelse samt etablering af kompetencefonde (overenskomster).
2007: Kvalitetsreform	Trepartsaftale om den offentlige sektor (flere midler til efteruddannelse, flere uddannelsespladser, seniorordninger mv.).
2008: Sygefravær	Trepartsaftale om sygefravær giver afsæt for efterfølgende politisk aftale. Fokus på tidlig indsats som middel til at nedbringe sygefravær.
2009: MSB-udvalget	Trepartsudvalg om muskel- og skeletbesvær. Forebyggelse af tunge løft.
2010: AMØ-reform	Lovforberedende udvalg om arbejdsmiljøindsatsen på arbejdspladsen.
2014: EUD-aftale	Bred politisk aftale om en reform af erhvervsuddannelserne. Grundlaget for aftalen var arbejdet i Erhvervsuddannelsesudvalget samt fælles indspil og fælleserklæring fra LO og DA.
2014: VEU-aftale	Aftale mellem regering, LO og DA om udmøntning af 1 mia. kr. til voksen- og efteruddannelse.

Kilde: FAOS (2012): *Når trepartssamarbejde skaber reformer* samt relevante aftaler.

Samarbejdet foregår på forskellige områder, men naturligt nok er samspillet stærkest og mest vedvarende på områder med relation

til arbejdsmarkedet. Det vil sige uddannelse, arbejdsmiljø, beskæftigelse og lignende.

Høje organisationsgrader og høj overenskomstdækning er de centrale forudsætninger for, at modellen fungerer. Nedenfor lægges et 2030-perspektiv på disse grundlæggende forudsætninger, som efterfølges af en gennemgang af udfordringer, der skal håndteres i den danske model frem mod 2030.

Organisering blandt lønmodtagere

Høj organisering Organisationsgraden på det danske arbejdsmarked er høj. 69,2 pct. af lønmodtagerne er pr. januar 2014 medlem af en fagforening, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1. Medlemstallene 1995-2014

	1995	2005	2014	Ændring 1995-2014	
	----- 1.000 personer -----			----- Pct. -----	
LO	1.208	1.142	867	-341	-28,2
FTF	332	361	346	14	4,2
Akademikerne	132	163	203	71	55,8
LH	75	76	97	22	29,3
Ikke-OK-bærende org. ¹	53	94	236	183	345,3
Uden for hovedorg.	62	57	54	-8	-12,9
I alt	1.862	1.893	1.803	-59	-3,2
I alt (ekskl. ikke-OK)	1.809	1.799	1.567	-242	-13,4
Lønmodtagere og ledige	2.547	2.640	2.605	58	2,3
	----- Pct. -----			----- Pct.-point -----	
Organisationsgrad	73,1	71,7	69,2	-3,9	-5,3
Ekskl. ikke-OK-bærende	71,0	68,1	60,2	-10,9	-15,3

1) Det faglige Hus samt Kristelig Fagforening. Fra 2012 også FRIE Funktionærer og JOB Tryghed. FAOS betegner gruppen "ideologiske alternativer".

Kilde: FAOS (2014).

Mens de ikke-overenskomstbærende organisationer har haft en stor vækst i perioden, som tog fart efter 2005, har LO modsat haft stor tilbagegang. De ikke-overenskomstbærende organisationer indgår, som betegnelsen angiver, ikke overenskomster ligesom andre fagforeninger, jf. boks 6.3.

Akademikerne har fået stadig flere medlemmer i hele perioden, mens medlemstallet i FTF har været let vigende siden 2005.

I 1995 var organisationsgraden 73,1 pct. Overordnet set er der kun sket et lille fald i organisationsgraden de sidste 20 år.

OK-bærende organisationer går tilbage

Ses der imidlertid på organisationsgraden opgjort eksklusiv de ikke-overenskomstbærende organisationer, er der tale om et stort fald fra 71,0 pct. i 1995 til 60,2 pct. i 2014.

Boks 6.3. Ikke-overenskomstbærende organisationer

I almindelig tale betegnes de ikke-overenskomstbærende organisationer ofte "de gule". Det mest fremherskende træk ved denne gruppe er den manglende indgående af overenskomster, hvorfor de her betegnes "de ikke-overenskomstbærende organisationer". Visse organisationer såsom Kristelig Fagforening har dog indgået enkelte overenskomster med Kristelig Arbejdsgiverforening, der er uden strejkeret.

Den manglende overenskomstdækning medfører, at et væsentligt element i medlemstilbuddet er en retshjælpsforsikring, hvor man bl.a. støtter krav på ansættelseslovgivningen eller overenskomster, som andre organisationer har skaffet. Derfor betegnes de og deres medlemmer undertiden også som "free-ridere" eller gratister.

Det er udviklingen i organisationsgraden fraregnet medlemmerne af de ikke-overenskomstbærende organisationer, der er interessant i forhold til den danske model. De ikke-overenskomstbærende organisationer medvirker ikke til parternes fleksible selvregulering, men må enten støtte sig til lovgivningen eller "kopiere" rettigheder opnået ved overenskomstforhandlinger. Medlemmerne kan heller ikke mobiliseres i forbindelse med en konflikt og må i relation til den danske model sidestilles med uorganiserede.

Høj organisering er en hjørnesteen i dansk model

En høj organisationsgrad blandt lønmodtagerne er en af grundpillerne i den danske model. Den danske model sikrer stor fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdet i både private og offentlige virksomheder. Der sker gennem branchespecifikke overenskomstaftaler, hvor de overordnede regler tilpasses kravene i den enkelte branche. Desuden sker en stor del af den konkrete udmøntning ude på den enkelte arbejdsplads, hvor tillidsfolk og medarbejderrepræsentanter i samspil med ledelsen når løsninger, der passer til den enkelte arbejdsplads. En høj organisationsgrad sikrer derudover legitimitet i overenskomstforhandlinger med arbejdsgiverne.

Hvis udviklingen fortsætter i samme takt som i perioden 1995 til i dag, vil kun ca. 50 pct. af lønmodtagerne være medlem af en overenskomstbærende fagforening i 2030⁷⁰.

Eftersom den overenskomstbærende fagbevægelses medlemstab primært er sket inden for LO-området, er det her, at udviklingen skal vendes. Et lavere medlemstab de sidste par år kan give anledning til en forsigtig optimisme og håb om, at det vil lykkes at

⁷⁰ Forudsat, at det gennemsnitlige årlige fald i organisationsgraden i perioden 1995-2014 fortsætter frem til 2030.

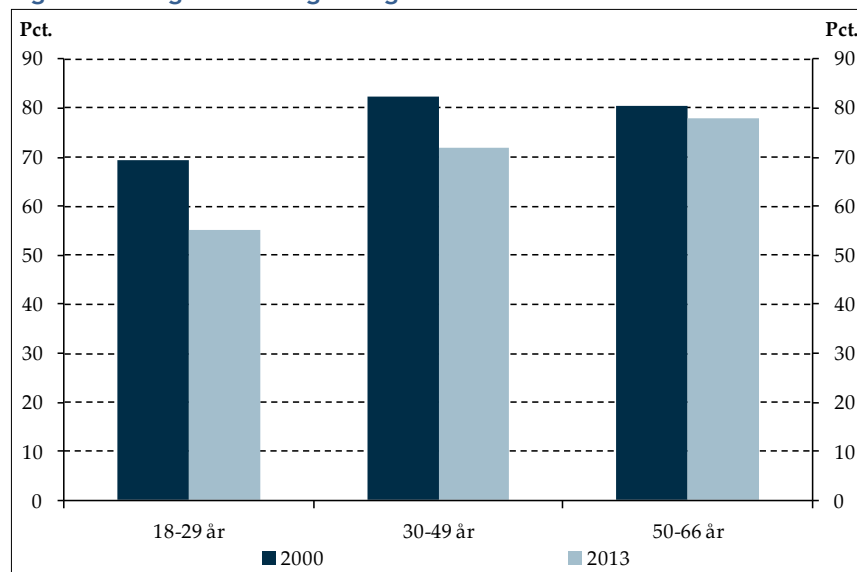
få bremsset udviklingen yderligere eller måske endda vendt tendensen.

Lavere organisering blandt de yngre lønmodtagere

Organisationsgraden blandt de yngre lønmodtagere er lavere end blandt de ældre og er desuden faldet mere over tid. *jf. figur 6.1.*

For de 18-30-årige er organisationsgraden 55 pct., mens den for de 55-66-årige er på 78 pct.

Figur 6.1. Organisationsgrad og alder



Anm.: Organisationsgraden er beregnet ud fra data fra lovmodellen, der er en stikprøve på en tredjedel af befolkningen. Ud fra skatteindkomstoplysninger er fradrag for fagforeningskontingent brugt som indikator for fagforeningsmedlemskab. Medlemmer af ikke-overenskomstbærende organisationer indgår i opgørelsen. Studerende og selvstændige er udeladt. Udtrækket dækker 18-66-årige.

Kilde: AE på baggrund af lovmodellen.

Faldende organisering blandt yngre aldersklasser

Fra 2000 til 2013 er organisationsgraden blandt personer under 30 år reduceret mest (-14,3 pct.-point), og der er også stor tilbagegang i organisationsgraden i perioden blandt de 30-49-årige (-10,4 pct.-point), mens den har været næsten stabil blandt gruppen over 50 år.

Medvirkende årsager til den større tilbagegang hos den yngste aldersgruppe kan være det stigende uddannelsesniveau, der bevirker at flere først helt og holdent indtræder på arbejdsmarkedet i en senere alder, samt stramninger af dagpenge- og aktiveringsregler i forhold til de unge.

Overordnet set har årsagen til, at de yngre lønmodtagere generelt er mindre interesserede i fagforeningsmedlemskab, været flittigt analyseret og diskuteret og forklares ofte med, at unge er mere individualistiske end de ældre generationer.

Strukturelle forhold bag den lavere organisering af helt unge

En analyse dokumenterer, at de 18-30-årige er individualistisk præget men samtidig også bærere af kollektive værdier, og at der for dem ikke er et modsætningsforhold mellem individuel og kollektiv orientering⁷¹. De er bærere af begge dele. Samtidig er der blandt de 18-30-årige en næsten lige så stor tilslutning til fagforeningers nødvendighed som blandt de 41-65-årige. Meget tyder derfor på, at den lave organisering blandt de unge skyldes strukturelle forhold såsom løsere ansættelsesforhold og arbejde i brancher med lav overenskomstdækning, *jf. boks 6.4.*

Boks 6.4. Årsager til lavere organisering blandt unge

En række strukturelle forhold kan forklare den lavere organisering blandt unge:

- Løse tilknytning til arbejdsmarkedet (midlertidige ansættelser, sæsonarbejde og/eller sabbatår)
- Arbejde inden for brancher med lave organisations- og overenskomstgrader (forholdsmæssigt flere i den private servicesektor, heraf en større andel end gennemsnitligt på butiksområdet og i hotel- og restaurationsbranchen)
- Arbejde på arbejdspladser uden tillidsrepræsentant
- Lavere løn de første år på arbejdsmarkedet, hvilket gør fagforeningsmedlemskab forholdsmæssigt dyrere.

Anm.: Boksen angiver forklaringer på den lavere organisering blandt unge sammenlignet med andre aldersklasser.

Kilde: LO-dokumentation nr. 2/2012: *Den danske model belyst ved lønmodtagernes erfaringer og holdninger 2011.*

Samme undersøgelse viser i øvrigt, at de 30-40-årige i højere grad end de unge har en individualistisk værdiorientering, og påpeger, at samme generation i en tidligere måling foretaget, da generationen var helt ung, viste samme tendens. Værdiorienteringen ser altså ud til at være indlejret i og følge med generationen frem for at være et forbigående aldersfænomen.

Organisering af østeuropæere på det danske arbejdsmarked

Flere østeuropæere organiseret i LO-forbund

Den kraftige tilgang af lønmodtagere fra de nye østeuropæiske EU-lande udgør også en udfordring i medlemsorganiseringen. Det er i en vis udstrækning lykkedes at organisere lønmodtagerne fra østlandene. Fra 2010 til 2013 er antallet af LO-medlemmer fra de nye EU-lande vokset med knap 2.400 personer, svarende til en stigning på 30 pct., *jf. tabel 6.2.*

⁷¹ LO-dokumentation nr. 2/2012: *Den danske model belyst ved lønmodtagernes erfaringer og holdninger 2011.*

Tabel 6.2. Udenlandske medlemmer af LO-forbund opdelt på oprindelsesland

	2010	2013	2010-2013	2010-2013
	----- Personer -----			----- Pct. -----
Udenlandsk oprindelse i alt	80.129	77.517	-2.612	-3
Vestlige lande	21.771	22.494	723	3
Ikke-vestlige lande	58.358	55.023	-3.335	-6
EU-15	10.507	9.120	-1.387	-13
Nye EU-lande	7.891	10.257	2.366	30
Polen	5.138	5.740	602	12
Rumænien	885	1.933	1.048	118
Øvrige Europa	29.069	26.005	-3.064	-11
Nordamerika	620	552	-68	-11
Sydamerika	1.635	1.621	-14	-1
Øvrig Verden	30.407	29.962	-445	-1

Anm.: Aldersafgrænsning 15-64 år. Slovenien og Kroatien indgår i nye EU-lande.

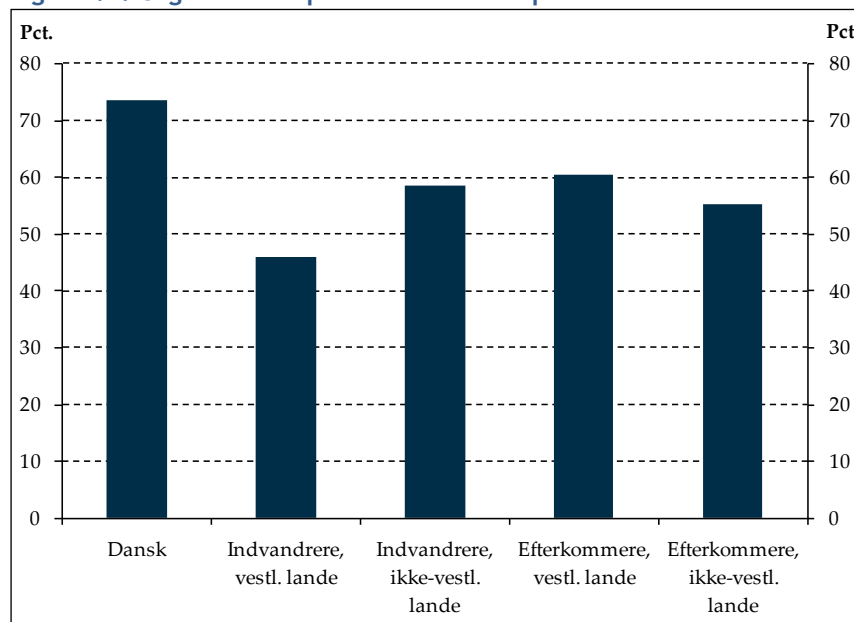
Kilde: Danmarks Statistik på baggrund af medlemsoplysninger fra LO-forbund.

Det stigende antal østeuropæiske LO-medlemmer skal selvsagt ses i forhold til den kraftige tilgang af antallet af østeuropæere til det danske arbejdsmarked.

*Men stadig stort
potentiale blandt
vestlige
indvandrere*

En opgørelse af organisationsprocenterne fordelt på herkomst viser et betydeligt potentiale for organisering af indvandrere og efterkommere med anden etnisk herkomst. Potentialet er størst blandt indvandrere fra vestlige lande – herunder de nye østeuropæiske EU-lande. Deres organisationsprocent udgør ca. 46 pct., hvilket er 27 pct.-point lavere end gruppen med dansk herkomst, jf. figur 6.2.

Figur 6.2. Organisationsprocenter fordelt på herkomst



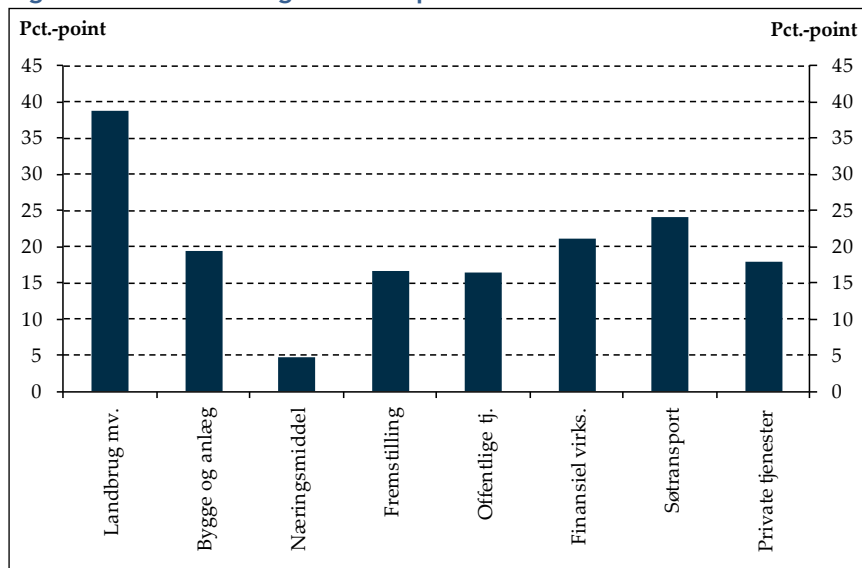
Anm.: Se anm. til figur 6.1. Alle med dansk bopælsadresse indgår i datagrundlaget uanset, om de har arbejde hjemme eller ude. Udlændinge indgår som udgangspunkt kun, hvis de betaler skat i Danmark. Udstationerede skal betale skat efter mindst seks måneders ophold i Danmark, det vil sige, de fleste udstationerede vurderes ikke at indgå i opgørelsen.

Kilde: AE.

Især landbruget har stort potentiale for organisering af indvandrere

Det er især inden for landbruget, at de store forskelle mellem personer af dansk herkomst og indvandrere/efterkommere findes. Her er forskellen i organisationsprocent næsten 40 pct.-point, mens den ligger på 15-20 pct.-point i de fleste andre brancher, jf. figur 6.3.

Figur 6.3. Forskel i organisationsprocent i brancher



Anm.: Forskellen mellem organisationsprocenten for gruppen med dansk herkomst og den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere. Se i øvrigt anm. til figur 6.1.
Kilde: AE.

Som det fremgår af rapportens *kapitel 3 om tendenserne mod 2030*, forventes antallet af udenlandske statsborgere med lønindkomst i Danmark at stige frem mod 2030. Det gør det endnu mere nødvendigt, at den etablerede fagbevægelse finder nøglen til effektivt at organisere lønmodtagere af anden etnisk herkomst, herunder østarbejdere.

Visse brancher er en særlig udfordring

Store forskelle mellem brancher

Der er stor forskel på organiseringen inden for forskellige brancher. I toppen ligger de offentlige tjenester med en organisationsprocent over 80. I bunden findes landbrug og søtransport med organisationsgrader på 30-40 pct. Næringsmiddelindustrien, fremstillingserhvervene samt bygge- og anlægsvirksomhed har alle høje organisationsgrader på henholdsvis 78, 75 og 71 pct. Til gengæld er organisationsgraden væsentlig lavere i den private servicesektor, hvor den ligger på godt 60 pct., jf. tabel 6.3.

Tabel 6.3. Organisationsgrad fordelt på brancher

	Organisationsgrad 2013	Andel beskæftigede 2013
	Pct.	
Landbrug mv.	44,2	2,5
Råstofudvinding mv.	70,9	0,7
Næringsmiddelindustri	78,3	2,0
Øvrig fremstilling	75,1	8,7
Bygge- og anlægsvirksomhed	71,3	5,8
Boliger	80,3	0,5
Søtransport	33,3	0,7
Finansiell virksomhed	75,8	3,2
Private tjenester	62,5	47,1
Offentlige tjenester	82,3	28,7
Alle	71,7	100,0

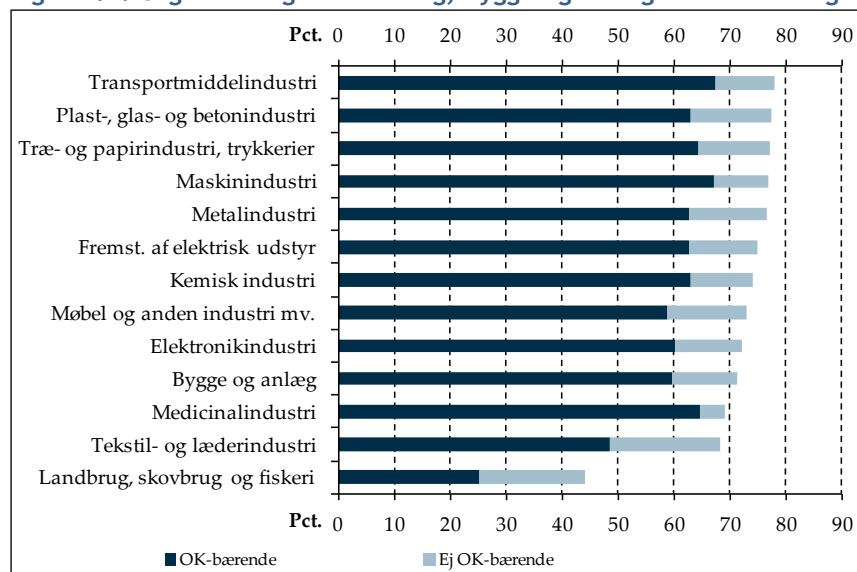
Anm.: Branchefordelingen svarer til ADAM-modellens. Vedrørende opgørelsesmetode, se anm. til figur 6.1.

Kilde: AE.

Fremstilling har høj organisering og små forskelle mellem underbrancher

En underopdeling af fremstillingssektoren på underbrancher viser, at den høje organisering er udbredt til alle dele af fremstillingserhvervene. Der er alene en forskel på ca. 10 pct.-point mellem transportmiddelindustri, der har den højeste organisationsgrad på 78 pct., og tekstil- og læderindustri med den laveste organisationsgrad, jf. figur 6.4. Generelt er 10-14 pct. af lønmodtagerne medlemmer hos de ikke-overenskomstbærende organisationer, mens andelen i tekstil- og læderindustri og inden for landbrug, skovbrug og fiskeri er 19 pct. I sidstnævnte branche er den reelle organisationsgrad meget lav, idet næsten halvdelen (43 pct.) af lønmodtagerne med fradrag for fagforeningskontingent er medlem af ikke-overenskomstbærende organisationer.

Figur 6.4. Organisering fremstilling, bygge og anlæg samt landbrug



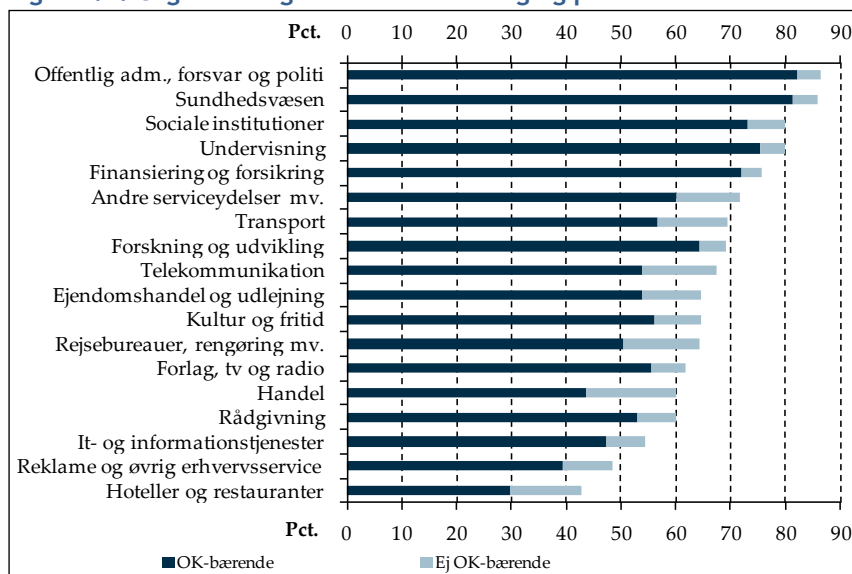
Anm.: Den samlede organisationsgrad er beregnet ud fra lovmodelldata, jf. anm. til figur 6.1. Denne er fordelt forholdsmæssigt på overenskomstbærende og ikke-overenskomstbærende forbund ud fra a-kassefordelingen blandt lønmodtagere i de respektive brancher baseret på et udtræk fra IDA-databasen. Opgørelsen er forbundet med en vis usikkerhed.

Kilde: AE, HK og egne beregninger.

Privat service har lavere organisering og stor spredning på underbrancher

De offentlige serviceerhverv har generelt en høj organisering og en lav andel organiserede i ikke-overenskomstbærende organisationer. Inden for de private serviceerhverv finder man en langt større spredning i organiseringen. Finansiering og forsikringsbranchen har en af de højeste organisationsprocenter på ca. 76 pct. Mens organisationsprocenten inden for hotel- og restaurationserhvervet ligger på knap 43 pct., jf. figur 6.5.

Figur 6.5. Organisering inden for offentlig og privat service



Anm.: Se anm. til figur 6.4.

Kilde: AE, HK og egne beregninger.

Overenskomstbærende organisationer står svagere i privat service

I de private serviceerhverv er der generelt en højere andel, der er medlem af de ikke-overenskomstbærende organisationer. Inden for hotel- og restauration, handel, rejsebureauer, rengøring mv. samt telekommunikation er over 20 pct. af de med fagforeningsfradrag medlem hos ikke-overenskomstbærende organisationer.

Hotel og restauration, handel samt it og rengøring en særlig udfordring

Hvis medlemmer af ikke-overenskomstbærende organisationer ikke medregnes i organisationsgraden, har følgende brancher en organisationsgrad under 50 pct.: Hotel og restauration, reklame og øvrig erhvervs-service, handel samt it- og informationstjenester, mens rejsebureauer og rengøring mv. ligger lige på vippen.

Der er grund til at være særligt opmærksom på brancherne med en lav organisationsgrad. En lav organisationsgrad kan gøre det vanskeligere at indgå overenskomster med virksomheder, ligesom lønmodtagersiden alt andet lige vil stå dårligere i overenskomstforhandlinger. Af den grund er det vigtigt, at organisationsgraden inden for de enkelte brancher er så høj som mulig.

Særligt private tjenester, der beskæftiger næsten halvdelen af arbejdsstyrken, og hvor organisationsgraden ligger næsten 10 pct.-point under gennemsnittet, er der brug for opmærksomhed omkring. Her er 50-procentsreglen på HK's område en væsentlig barriere for at opnå en højere organisationsgrad i mange brancher og dermed sikre lønmodtagerne overenskomstmæssige rettigheder og goder⁷². Inden for handel samt hotel og restauration er det tillige en stor udfordring for organiseringen, at mange job er midlertidige og/eller på nedsat tid. Disse job besættes ofte af unge og studerende med løsere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Uddannelsesfaktoren i forhold til organisering

Mere uddannelse påvirker organiseringen ...

Uddannelsesniveaet vil stige frem mod 2030, hvilket må forventes at påvirke organisationsgraden afhængig af de kommende årganges uddannelsesmønster. Især personer med faglige uddannelser og professionsuddannelser har høj tendens til at organisere sig i faglige fællesskaber. Effekten på organisering af en stigning i antallet af personer med en lang videregående uddannelse er dog mere uklar, og for de erhvervsrettede handelsuddannelser er der ligefrem en negativ effekt sammenlignet med ufaglærte. Når de ufaglærte generelt har lavere tendens til at være medlem af en fagforening, skyldes det ikke mindst, at de har mindre stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. De kan enten være midlertidigt ansatte eller være på vej til at tage en uddannelse⁷³.

... og kan være en udfordring for LO-forbundene

Et højere uddannelsesniveau vil næppe udfordre organiseringsgraden i den danske model samlet set, men for LO-fagbevægelsen separat set kan det udgøre et problem. Som tidligere vist, har Akademikerne haft fremgang gennem en lang årrække, og FTF har haft et næsten stabilt medlemstal, mens LO-forbundene har haft en stor tilbagegang. Denne udvikling skyldes bl.a. det stigende uddannelsesniveau, hvor folk så at sige uddanner sig ud af LO. LO-fagbevægelsen kan imødekomme udviklingen ved fortsat at udvikle den kollektive interessevaretagelse og de individuelle tilbud og ydelser, så det matcher det stigende uddannelsesniveau.

⁷² 50-procentsreglen betyder, at mindst halvdelen af medarbejderne på HK's område på de enkelte virksomheder skal være organiseret i HK, før HK kan kræve overenskomst hos virksomhederne, selv om de er medlem af en arbejdsgiverorganisation under DA.

⁷³ Jf. LO-Dokumentation nr. 3/2011: *Hvem organiserer sig?*

Institutionelle forhold

Der er en række "eksterne" omstændigheder, der har betydning for incitamentet til at organisere sig i det hele taget og til at være medlem af en overenskomstbærende fagforening.

*Fagforenings-
medlemskab
påvirket af
skatteregler*

Loftet over fradraget for fagforeningskontingent, der blev indført i 2010, kan have påvirket den reelle organisationsgrad negativt, da nettoprisen på de overenskomstbærende fagforeninger steg, mens indgrebet ikke påvirkede prisen på de organisationer, som ikke tegner overenskomster. Omvendt må fordoblingen af loftet over fradraget for fagligt kontingent i finanslovaftalen for 2015 forventes at understøtte organiseringen i de overenskomstbærende organisationer fremadrettet. Det hører dog med til billedet, at skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag og hermed de faglige kontingenter er svækket over en årrække, hvilket også sker fremadrettet, hvor skatteværdien gradvist sænkes til 25 pct. i 2019, som led i indfasningen af *Forårspakke 2.0*.

Hertil kommer, at Gent-effekten – at medlemskab af a-kasse følges af medlemskab af fagforening – er svækket over årene. Antallet af dobbeltmedlemmer har været faldende⁷⁴, og de facto-afskaffelsen af efterlønsordningen i 2011 kan forstærke denne udvikling.

Overenskomstdækningen og organisering blandt arbejdsgivere

Den anden væsentlige forudsætning for den danske model er – ud over en høj organisationsgrad blandt lønmodtagerne – at der tilsvarende er en høj organisationsgrad på arbejdsgiversiden samt en bred overenskomstdækning.

Overenskomster

Overenskomsterne regulerer løn og arbejdstid fleksibelt på det danske arbejdsmarked. Overenskomsterne tager hensyn til de faktiske forhold i branchen – og på minimallønsområdet også på den enkelte virksomhed.

⁷⁴ Jf. LO-dokumentation nr. 1/2010: *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*.

Overenskomster sikrede først løn og arbejdstid – sidenhen velfærdsgoder Frem til slutningen af 1980'erne indbefattede overenskomsterne bestemmelser om løn og arbejdstid, ferie og opsigelse. Herefter øgedes overenskomsternes bredde gennem inklusion af velfærdsorienterede emner såsom pension, løn under sygdom, omsorgsdage, barsel, seniorordninger og fratrædelsesgodtgørelse mv.

Overenskomster er det bedste middel til at sikre gode løn- og arbejdsvilkår for den enkelte, fordi lønmodtagerne står stærkere sammen over for arbejdsgiverne, end den enkelte gør. Desuden modvirker en høj overenskomstdækning undergravning af løn- og arbejdsvilkår.

Overenskomster bygger på medlemsdemokrati Samtidig er overenskomster demokratisk funderede, da de er baseret på en proces, hvor der diskuteres og udtages krav før forhandlingerne, og der efterfølgende er afstemning blandt de omfattede medlemmer om det opnåede resultat. Denne inddragende proces er med til at skabe sikkerhed for, at de indgåede overenskomster overholdes, og det skaber et roligt arbejdsmarked. Dette gælder også på den enkelte arbejdsplads, når tillidsfolk og medarbejdere inden for overenskomstens rammer indgår lokale aftaler om løn og arbejdstid med ledelsen.

Arbejdsgiverorganiseringen og overenskomstdækningen

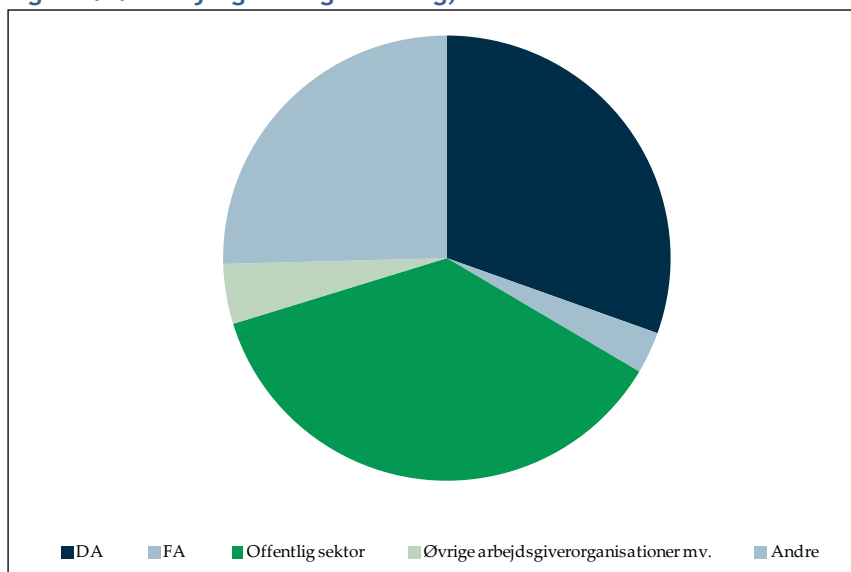
En høj organisationsgrad blandt arbejdsgiverne sikrer, at de overenskomster, som arbejdsgiverne indgår, også har en bred dækning. Det skyldes princippet om områdeoverenskomster, hvorved det er arbejdsgiverens organisering, der er afgørende for, om medarbejderne er dækket af en overenskomst – uanset om medarbejderne selv er organiseret i en fagforening⁷⁵.

Figur 6.6 viser organiseringen blandt arbejdsgivere opgjort ud fra andelen af lønmodtagere, de har ansat.

70 pct. af lønmodtagerne er ansat hos en organiseret arbejdsgiver, men 30 pct. af lønmodtagerne er ansat hos private arbejdsgivere, der ikke er organiseret, eller som er organiseret uden for Dansk Arbejdsgiverforening (DA) eller Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA).

⁷⁵ En undtagelse fra dette princip er den såkaldte 50-procentsregel på HK's område, jf. fodnote 72.

Figur 6.6. Arbejdsgiverorganisering, 2012



Anm.: Fordelingen er opgjort efter beskæftigelsen inden for arbejdsgiverorganisationer i pct. af den samlede private og offentlige beskæftigelse. Øvrige arbejdsgiverorganisationer mv. dækker GLS-A, DS Håndværk og Industri, Novo, Coop og DKF, som alle er overenskomstdækket.

Kilde: DA og LO.

Høj arbejdsgiverorganisering giver bred overenskomstdækning

Overenskomstdækningen på det danske arbejdsmarked er større end organisationsgraden på både lønmodtager- og arbejdsgiver-siden. Det skyldes blandt andet, at alle beskæftigede på en virksomhed med overenskomst vil være dækket af overenskomsten, uanset om de pågældende er fagligt organiserede eller ej. Derudover indgår uorganiserede arbejdsgivere tiltrædelsesoverenskomster, der er en lokal aftale indgået mellem en privat virksomhed og en fagforening om, at den pågældende virksomhed tiltræder bestemmelserne i en landsdækkende overenskomst. Ifølge DA er 84 pct. af alle lønmodtagere dækket af en overenskomst, *jf. tabel 6.4.*

Tabel 6.4. Overenskomstdækning, 2012

	Med OK	Uden OK	I alt	Andel med OK
	----- 1.000 fuldtidsbeskæftigede -----			----- Pct. -----
Privat sektor	1.005	350	1.355	74
DA	573	80	653	88
Finanssektorens Arbg. (FA)	58	7	65	89
Andre/uorganiserede	375	263	638	59
Offentlig sektor	788		788	100
I alt	1.794	350	2.143	84

Anm.: DA's opgørelse af overenskomstdækningen er overvurderet i forhold til de faktiske forhold. En gruppe medarbejdere tælles således med som overenskomstdækkede, selvom de ikke er det. Det skyldes, at opgørelsen også indeholder funktionærer på HK's område, som er ramt af 50-procentsreglen samt funktionærer, som er uden for overenskomsternes dækningsområde, men ikke er akademikere eller ledere.

Kilde: DA (2013): *Arbejdsmarkedsrapport*.

Forskel på overenskomstdækning blandt sektorer

Der er stor forskel på overenskomstdækningen i de forskellige sektorer. DA opgør overenskomstdækningen i den private sektor til 74 pct. Blandt DA og FA medlemsvirksomheder ligger over-

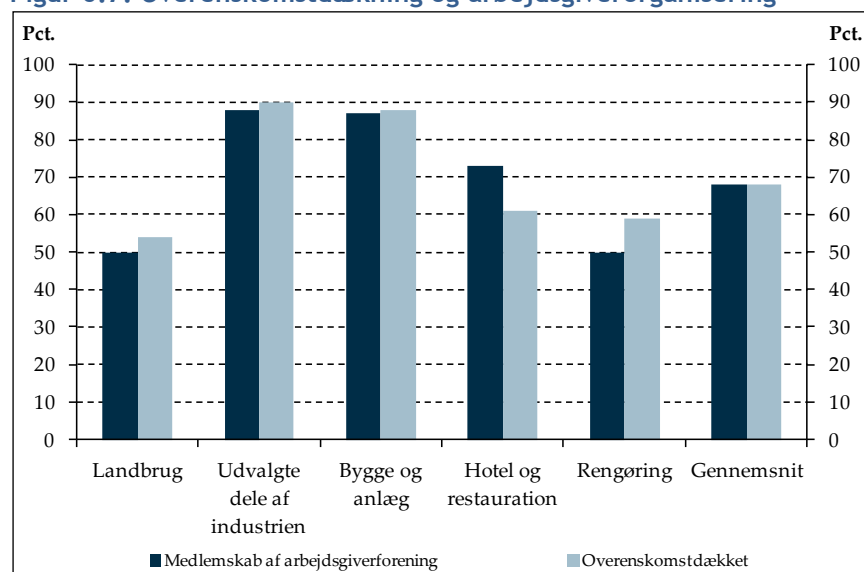
enskomstdækningen på knap 90 pct., mens den er væsentlig lavere blandt andre virksomheder, herunder de uorganiserede. Den sidste gruppe har ifølge DA en overenskomstdækning på knap 60 pct., jf. tabel 6.4.

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over overenskomstdækningen på det private arbejdsmarked blandt virksomheder uden for hovedorganisationerne, da området ikke er statistisk belagt. I en FAOS-undersøgelse fra 2013, *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*, er en række virksomheder blevet spurgt om organisering og overenskomstdækning.

Høj arbejdsgiverorganisering i industri og byggeri, men lav i rengøring og landbrug

Undersøgelsen dokumenterer, at der er stor forskel på arbejdsgivernes organiseringsgrad og overenskomstdækning afhængig af branche, jf. figur 6.7. I industrien samt bygge- og anlægssektoren er der en høj arbejdsgiverorganisering og overenskomstdækning. Omvendt er arbejdsgiverorganiseringen lav inden for rengøring og landbrug. I rengøringssektoren er overenskomstdækningen mærkbart højere end organisationsgraden i kraft af, at flere uorganiserede virksomheder vælger at indgå en tiltrædelsesaftale. Omvendt forholder det sig i hotel- og restaurationsbranchen, hvor overenskomstdækningen er væsentlig lavere end arbejdsgiverorganiseringen, hvilket kan skyldes, at hoteller og restauranter i deres svar på undersøgelsen kan have forvekslet medlemskab af en brancheforening med medlemskab af en arbejdsgiverforening.

Figur 6.7. Overenskomstdækning og arbejdsgiverorganisering



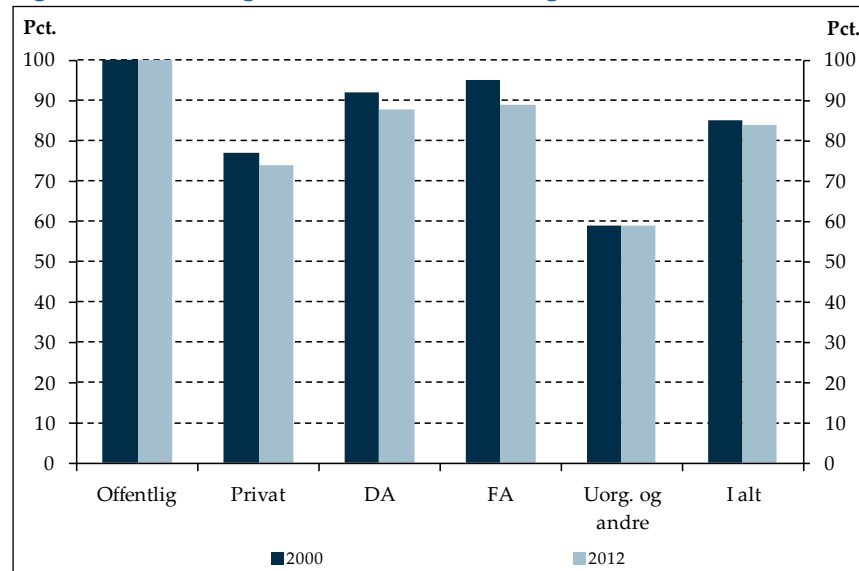
Anm.: Data bygger på en surveyundersøgelse blandt 829 virksomheder, der bruger østeuropæisk arbejdskraft. Tallene er fra 2011/2012.

Kilde: FAOS (2013): *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*.

Vigende overenskomstdækning

Set over perioden 2000 til 2012 har overenskomstdækningen på det danske arbejdsmarked været svagt vigende, jf. figur 6.8. Tendensen er mest tydelig i finanssektoren, mens der ifølge DA's opgørelser ikke er en entydig udvikling blandt uorganiserede virksomheder mv.

Figur 6.8. Udvikling i overenskomstdækning



Anm.: I alt udgøres af offentlig og privat sektor, mens privat sektor er underopdelt i DA, FA og uorganiserede/andre.

Kilde: DA's arbejdsmarkedsrapporter, diverse årgange.

Det stigende uddannelsesnivea frem mod 2030 vil kunne påvirke overenskomstdækningen negativt. Lønmodtagere med lange videregående uddannelser i den private sektor ansættes i større omfang på individuelle kontrakter end andre grupper. Så selv om det stigende uddannelsesnivea ikke i sig selv forventes at have negativ betydning for selve organiseringen af lønmodtagerne, vil det samme ikke nødvendigvis gøre sig gældende i forhold til overenskomstdækningen.

Særlige udfordringer for den danske model frem mod 2030

Medlemskabet af EU giver flere udfordringer for den danske model såsom implementering af EU-direktiver i overenskomsterne og følgelovgivning samt ikke mindst social dumping. Disse udfordringer behandles særskilt i rapportens næste kapitel.

I dette kapitel ses afslutningsvist på, om udviklingen i ansættelsesformer udfordrer den danske model.

Atypiske ansættelsesformer

Atypisk ansatte har ringere vilkår

De atypisk ansatte på det danske arbejdsmarked har ringere ansættelsesvilkår, både hvad angår arbejdsmarkedspension, optjening af feriefriidage, arbejdstider, efteruddannelse og repræsentation af en tillidsrepræsentant⁷⁶.

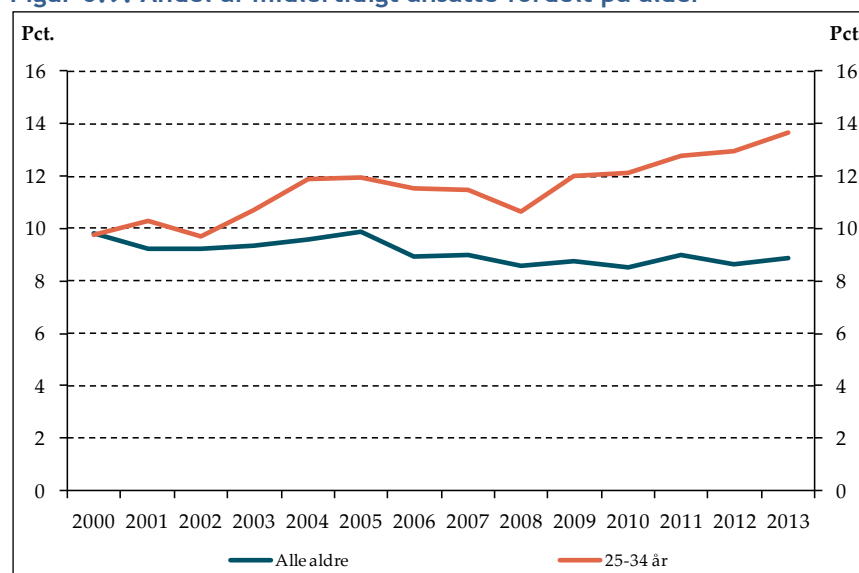
Ikke tegn på flere atypisk ansatte

Større udbredelse af atypiske ansættelsesformer vil derfor kunne medvirke til at forringe løn- og ansættelsesvilkår på det danske arbejdsmarked. Den hidtidige udvikling peger dog ikke i retning af flere atypiske ansættelser.

Dog flere midlertidigt ansatte blandt de 25-34-årige

Andelen med midlertidig ansættelse er fra 2000-2013 faldet fra 10 pct. til 9 pct., men det er værd at bemærke, at der efter 2008 er sket en stigning i midlertidige ansættelser for de 25-34-årige, hvor andelen er gået fra 10 pct. til 14 pct., jf. figur 6.9.

Figur 6.9. Andel af midlertidigt ansatte fordelt på alder

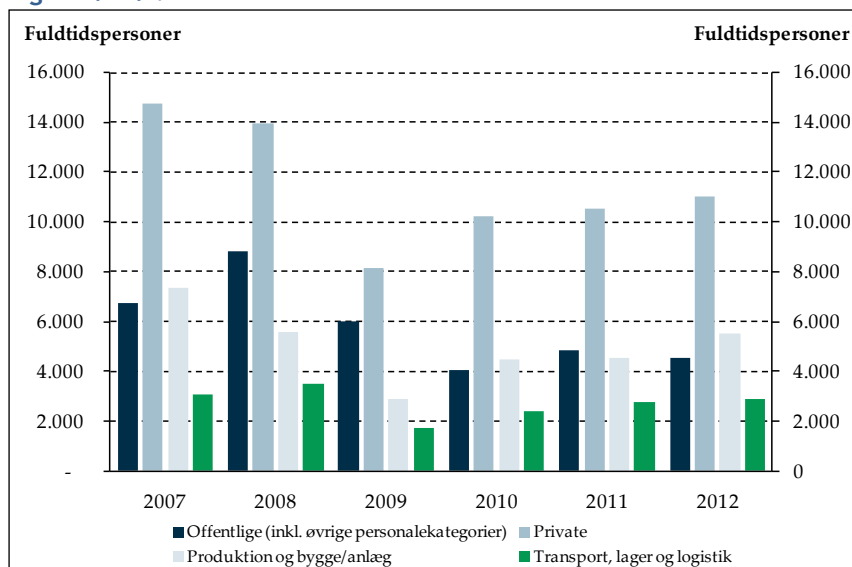


Kilde: Danmarks Statistik.

Generelt faldt antallet af vikartimer ved finanskrisens begyndelse, hvorefter der har været en svag vækst i antallet af timer i årene efter, jf. figur 6.10.

⁷⁶ Atypisk ansættelse omfatter bl.a. tidsbegrænset ansættelse, vikaransættelse via vikarbureau samt opgavebestemt ansættelse. Ansættelsesvilkår blandt atypisk ansatte er belyst i LO-dokumentation 1/2011: *Atypisk ansatte på det danske arbejdsmarked*.

Figur 6.10. Vikarer



Anm.: Timer omregnet til fuldtidspersoner.

Kilde: LO på baggrund af Danmarks Statistik.

Brugen af vikarer påvirket af konjunkturerne

I 2008 brugte det offentlige, hvad der svarer til 8.800 fuldtidsstillinger i vikartimer. Brugen af vikarer faldt i 2009 og yderligere i 2010, hvorfra niveauet konstant har været omkring 4.500 fuldtidsstillinger. Faldet skyldes altovervejende mindre brug af vikartimer for sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter og social- og sundhedshjælpere.

I den private sektor skete der også et stort fald ved finanskrisens begyndelse, men siden 2009 har der været vækst i brugen af vikarer inden for produktion, bygge og anlæg samt transport, lager og logistik.

Ved overenskomstforhandlingerne i 2014 blev anvendelse af vikarer taget op, og det blev bl.a. aftalt, at tillidsfolk fik mulighed for at kræve informationer fra virksomheden om de aftaler, der er indgået med vikarbureauet.

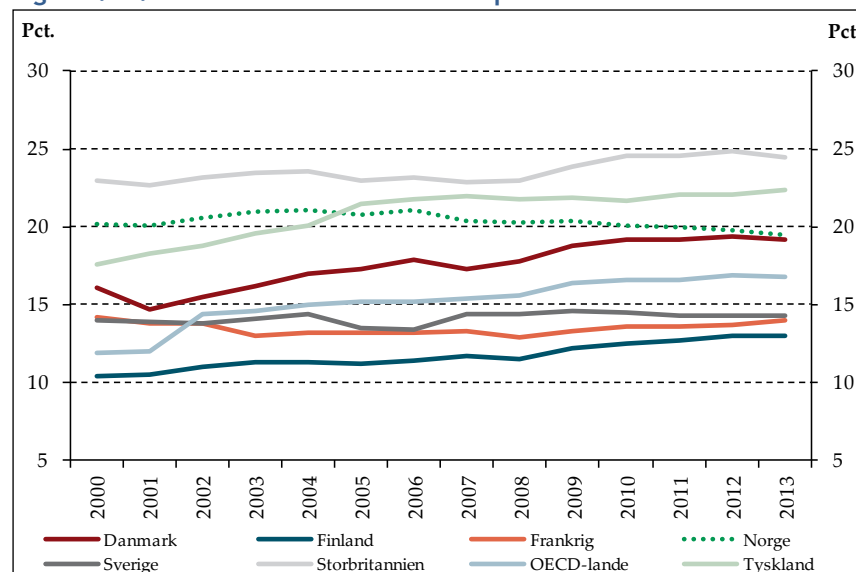
Deltidsansatte

Deltidsansættelse defineres ikke normalt som en atypisk ansættelse, men er et problem for de, der ikke ønsker at være på deltid.

Et højt og stigende antal deltidsansatte i Danmark

I Danmark er andelen af deltidsansatte (30 timer og derunder) steget hele 3 pct.-point i perioden 2000-2013, jf. figur 6.11, og andelen af deltidsansatte ligger over OECD-gennemsnittet.

Figur 6.11. Andel deltidsansatte ansat på 30 timer eller mindre



Kilde: OECD.

Deltidsansættelse kan for arbejdsgiveren være en vej til at opnå større fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen samt give mulighed for at kunne dække fravær med egne ansatte.

På lønmodtagersiden kan et deltidsjob ligeledes være foretrukket, fx som bijob ved siden af fuldtidsjob, som job ved siden af uddannelse eller som nedsat tid for småbørnsfamilier, hvor privatøkonomien tillader det.

Uønsket deltid er et problem

Omvendt kan arbejde på deltid være uønsket og samtidig vanskeligt at erstatte med et fuldtidsjob, hvis jobområdet i høj grad er præget af deltidsansættelser. Deltid giver en presset privatøkonomi, og er sværere at kombinere, så den enkelte opnår fuldtidsbeskæftigelse.

OECD opgør andelen af uønskede deltidsansættelser i Danmark til 12,7 pct. i 2012. Det er en lav andel sammenlignet med fx Spanien, hvor hele 67,3 pct. er uønsket deltidsansatte, men alligevel udtryk for, at en ud af otte på deltid står i en uønsket situation.

Strategiske overvejelser

Der er åbenlyse fordele ved det danske aftalesystem. Det sikrer den enkelte lønmodtager ordentlige løn- og arbejdsvilkår. Det sikrer fleksibilitet på arbejdsmarkedet, og for samfundet som helhed bidrager aftalesystemet til lav ulighed. Det danske aftalesystem står imidlertid både nu og fremover over for visse udfordringer.

Medlemsorganisering alfa og omega

Fortsat medlemstilbagegang kan blive en hindring for, at aftalemodellen fungerer optimalt. Først og fremmest gør en lav organiseringsgrad på den enkelte arbejdsplads det vanskeligere at få samarbejdet til at fungere lokalt.

Det er derfor tvingende nødvendigt, at fagbevægelsen sætter de nødvendige ressourcer ind på organiseringsopgaven, hvor organiseringen af unge, af østeuropæiske arbejdere samt brancherne inden for private tjenesteydelser bør være særlige indsatsfelter.

Fagbevægelsen skal kunne tilpasse sig de nye målgrupper med overenskomster og individrettet medlemservice, der matcher de pågældende lønmodtageres konkrete behov samt deres overordnede værdiorienteringer. De unge lønmodtagere er individualistisk prægede, men har samtidig en kollektiv orientering og en solidarisk samfundsforståelse.

- *Fokus på organisering.* Der skal herunder særligt fokus på organisering af de yngre lønmodtagere, østarbejdere samt ansatte inden for private tjenesteydelser.
- *Tilpasning af medlemsrettede ydelser og services.* Ud over fortsat at tilbyde medlemmerne kollektivt baserede ydelser og tjenester skal der samtidig oprustes på individuelt rettede tilbud såsom karrierevejledning, tilbud om fyraftensmøder og kurser mv., der giver inspiration og ny viden om faget.

Konkurrence er et vilkår

Med loven i 2002, der muliggjorde etablering af tværfaglige a-kasser, blev der etableret et konkurrencemarked for "fagforeninger", da de tværfaglige a-kasser koblede tilbud om billigt medlemskab af såkaldte fagforeninger til a-kasse-medlemskabet. De nye aktørers adgang skabte konkurrence, og pris er blevet et vigtigt parameter i valget.

Den overenskomstbærende fagbevægelse vil også fremadrettet være udsat for konkurrence fra de ikke-overenskomstbærende organisationer, hvilket må modsvares af fortsat oplysning om den kvalitative forskel på rigtige fagforeninger og ikke-overenskomstbærende organisationer. Der bør tillige arbejdes videre med at opnå fordele for medlemmerne i overenskomsterne, da det vil øge incitamentet til medlemskab.

Det er endvidere vigtigt, at organiseringen i de fagfunderede a-kasser øges først og fremmest for at opnå en bedre sikring af lønmodtagerne i tilfælde af arbejdsløshed, men også for – via Genteffekten – at tiltrække flere medlemmer til de overenskomstbærende fagforeninger.

- *Fortsat oplysning om overenskomster.* Det er nødvendigt fortsat at oplyse om overenskomsternes betydning og om forskellen på overenskomstbærende fagforeninger og ikke-overenskomstbærende organisationer.
- *Medlemsfordele i overenskomsterne.* Der må fortsat arbejdes på at få inkluderet medlemsfordele i overenskomsterne.
- *Markedsføring af fordele ved fagfunderede a-kasser.* De fagfunderede a-kasser skal øge medlemsorganiseringen gennem markedsføring af kendskab til job, fag og branche og den deraf følgende højere kvalitet i ydelserne.

Overenskomstdækningen

Det er vigtigt, at der fortsat er en bred overenskomstdækning på arbejdsmarkedet. Fagbevægelsen bør derfor fortsat prioritere at indgå overenskomster med nye virksomheder samt at tegne tiltrædelsesoverenskomster med uorganiserede virksomheder. Derudover bør der lægges yderligere pres på for at få afskaffet 50-procentsreglen på HK-området.

Fagbevægelsen får endvidere en opgave med enten at øge overenskomstdækningen for grupper med lang videregående uddannelse, som vil vokse frem mod 2030 eller alternativt at forstærke indsatsen omkring rådgivning ved individuel kontraktindgåelse samt tilvejebringelse og formidling af lønstatistikker.

- *Flere overenskomster.* Indgåelse af overenskomster med nye virksomheder samt tegning af tiltrædelsesoverenskomster med uorganiserede virksomheder skal prioriteres.
- *Afskaffelse af 50-procentsreglen.* Der bør lægges kollektivt pres på for at få afskaffet 50-procentsreglen på HK-området.
- *Lønmodtagere med lang videregående uddannelse skal dækkes bedre ind.* Der bør gøres en indsats for enten at øge overenskomstdækningen for den voksende gruppe af lønmodtagere med

lang videregående uddannelse eller at forstærke backup til medlemmer, der ansættes på individuelle kontrakter.

Ansættelsesformer

Antallet af atypiske ansættelser er faldet i Danmark overordnet set, men brugen af vikarer inden for visse private brancher er stigende. Herudover er antallet af deltidsansatte steget, og ca. hver ottende er på uønsket deltid.

Der kan være tale om en nødvendig supplerende ansættelsesform, som kan anvendes ved pludseligt opståede behov (barsel, sygdom, kortvarige særlige kompetencebehov i forbindelse med specialopgaver, mv.), og også at virksomheder til en vis grad bruger atypisk ansættelse som en buffer til at tilpasse arbejdsstyrken til ændringer i efterspørgslen. Men fagbevægelsen kan og skal ikke acceptere, at arbejdsgivere bruger muligheden for periodisk ansættelse for at undgå de omkostninger og forpligtelser, der gælder ved fastansættelser, hvilket i givet fald vil kunne føre ind i en nedadgående spiral.

- *Skarp overvågning af udviklingen i brug af vikarer.* Fagbevægelsen må fortsat overvåge udviklingen i antallet og sammensætningen af atypisk ansatte, herunder særligt brugen af vikarer, og sætte ind med foranstaltninger, såfremt det viser sig nødvendigt.
- *Begrænsning af ufrivillige deltidsansættelser.* Hvis antallet af deltidsansættelser fortsætter med at stige, bør feltet afdækkes nærmere og eventuelle nødvendige tiltag sættes i værk. Der skal arbejdes for at begrænse ufrivillige deltidsansættelser, hvor den enkelte medarbejder ønsker længere arbejdstid, men må nøjes med deltidsansættelse.

Udvikling af overenskomsternes indhold

Løbende tilpasning af indholdet i overenskomsterne vil være nødvendig fremover som hidtil.

Øget fleksibilitet vil, hvis arbejdsgiverne fortsætter i det spor, de har fulgt gennem lang tid, være et kontinuerligt krav ved overenskomstforhandlingerne både centralt og lokalt. Krav om øget fleksibilitet på arbejdstid og forventning om stor omstillingsevne og forandringsparathed i forhold til arbejdsopgaver vil være lin-

jen, som fagbevægelsen skal finde svar og modkrav til, der modsvare medlemmernes interesser og behov.

Ud over generelle forbedringer i løn- og ansættelsesvilkår aktualiserer udviklingen frem mod 2030 forbedringer på en række områder. Den stigende globale konkurrence afføder behov for mere efteruddannelse og værn mod social dumping. Dertil kommer, at såfremt udhulingen af flexicurity-systemet fortsætter, kan bedre tryghedsbestemmelser også være aktuelle.

Derudover kan den øgede aldersmæssige spredning frem mod 2030, hvor pensionsalderen er øget betragteligt, gøre det nødvendigt at tilpasse overenskomsterne, så de enkelte aldersgruppers forskellige ønsker tilgodeses bedre. Endelig kan det stigende antal lønmodtagere med østeuropæisk eller ikke-vestlig baggrund afstedkomme forskellige behov i forhold til muligheder for ferieafholdelse mv.

- *Fleksibilitetskrav skal holdes op mod lønmodtagernes behov.* Krav om øget fleksibilitet vejes op mod hensynet til, at lønmodtagere fortsat har ordentlige vilkår (sammenhængende arbejdstimer, rimelig varsling på arbejdstid, opsigelsesvarsler mv.) og afregnes med mere i løn.
- *Flere individuelle muligheder i de kollektive overenskomster.* Overenskomsterne skal fortsat udvikles under hensyn til forskellige lønmodtagergruppers behov.

Forhandlingssystemets konstruktion

I forhold til selve forhandlingssystemet vil den øgede centralisering organisatorisk på arbejdsgiverside udfordre systemindretningen på lønmodtagersiden. Forsat koordinering vil være nødvendig for at kunne matche arbejdsgiverne.

Samtidig med ovennævnte centralisering kan der forventes en sideløbende fortsat decentralisering. Stadig flere spørgsmål vil skulle afklares på arbejdspladsniveau af hensyn til fleksibiliteten og for at kunne imødekomme de udfordringer, som den enkelte private og offentlige virksomhed står over for. For fagbevægelsen betyder det, at der fortsat bør arbejdes for en bred dækning af veluddannede tillidsrepræsentanter, der er parate til i tæt dialog med kollegerne at forhandle og finde løsninger på udfordringerne på den enkelte arbejdsplads.

- *Fortsat koordinering centralt ved overenskomstforhandlinger.* Den præcise koordinationsform aftales forud for hver forhandling, men helt overordnet vil det være nødvendigt fortsat at koordinere ved overenskomstforhandlingerne, dels for at sikre de bedste resultater ved fælles urafstemning, dels for at matche arbejdsgivernes organisatoriske centralisering.
- *Bred dækning af kompetente tillidsrepræsentanter på arbejdspladsniveau.* Jo mere der skal forhandles og afklares på lokalt niveau, desto større bliver behovet for dygtige tillidsrepræsentanter på hver enkelt arbejdsplads.

Samspil mellem politisk niveau og partsniveau

Et af kendetegnene ved den nordiske og danske model er samspillet mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske niveau. Det har både udmøntet sig i vigtige trepartsaftaler og i en løbende dialog omkring lovgivning mv.

- *Godt samspil mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system bl.a. i form af trepartsaftaler.*

Kapitel 7. Den danske model og samspil med EU

EU's udvikling fra en toldunion til et bredt europæisk samarbejde har styrket den økonomiske udvikling i Europa og bragt større politisk stabilitet. Som en lille åben økonomi er Danmark blandt de lande, der må forventes at have opnået de største økonomiske gevinster ved at være med i det indre marked.

Men EU-samarbejdet giver også udfordringer for Danmark, hvor reguleringen af arbejdsmarkedet primært baserer sig på overenskomster frem for lovgivning, som det ellers er typisk i mange central- og sydeuropæiske lande.

EU's udvidelse mod øst har givet større velstand i Østeuropa, men de økonomiske forskelle i EU er stadig så store, at arbejdskraften vandrer fra øst mod vest. Den økonomiske konvergens ser ud til at aftage fremover, så Østeuropa ventes fortsat at have et betydeligt velstandsgab i 2030. Udfordringen fra social dumping ser derfor ud til at bestå.

Udviklingen i EU-samarbejdet

*Fra 6 til 28
medlemslande*

Siden Danmarks indtræden i EF i 1973 har EU-samarbejdet udviklet sig markant og er styrket i både bredde og dybde. Delta-gerkredsen er gennem årene udvidet fra oprindeligt seks lande til nu 28 lande, *jf. boks 7.1.*

Boks 7.1. Udvidelse af EU's medlemskreds

1952: Belgien, Frankrig, Holland, Italien, Luxemburg og (Vest)Tyskland.

1973: Danmark, Irland og Storbritannien.

1981: Grækenland.

1986: Spanien og Portugal.

1995: Sverige, Finland og Østrig.

2004: Tjekkiet, Cypern, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien, Slovakiet, Estland, Letland og Litauen.

2007: Bulgarien og Rumænien.

2013: Kroatien.

Kilde: EU-Oplysningen.

*Fra toldunion til
økonomisk politisk
union*

Sideløbende er EF ændret fra en toldunion til en bred økonomisk og politisk union (EU), der omfatter de fleste politikområder. Samtidig er EU's institutioner løbende blevet udviklet, og Rådet⁷⁷ samt Europa-Parlamentet har fået stadig større kompetence, *jf. boks 7.2.*

⁷⁷ Rådet for Den Europæiske Union, hvor de nationale ministre for hvert EU-land mødes for at vedtage love og koordinere politikker. Uformelt kendt som Rådet.

Boks 7.2. Milepæle i EU

- 1952: Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab etableres.
- 1958: Rom-traktaten. Afskaffelse af indre toldmure og vis beskyttelse mod varer udefra.
- 1985: Den Europæiske Fællesakt ("EF-pakken"). Det indre marked for varer, kapital og arbejdskraft. Flere beføjelser til Europa-Parlamentet. Beslutninger i Rådet med kvalificeret flertal (indre marked).
- 1993: Maastricht-traktaten. EF skifter navn til EU. Økonomisk og monetær union, fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samarbejde om retlige og indre anliggender, social dimension og styrkelse af miljøbestemmelserne. Danmark stemmer nej i 1992 og får fire forbehold (fælles mønt, retsligt samarbejde, udenrigspolitik og unionsborgerskab) (Edinburgh-aftalen).
- 1998: Amsterdam-traktaten. Flere flertalsafgørelser i Rådet og øget indflydelse til Europa-Parlamentet.
- 2000: Danmark stemmer nej til ophævelse af forbeholdet om fælles mønt.
- 2002: Euroen indføres for de lande, der opfylder en række økonomiske krav. 18 lande deltager i dag.
- 2009: Lissabon-traktaten. EU's opbygning og beslutningsprocesser målrettes et EU med mange lande.
- Kilde: EU-Oplysningen.

Investeringsaftaler en ny EU-kompetence EU har ikke kun betydning for samarbejdet mellem de europæiske lande. Efter Lissabon-traktaten trådte i kraft, har EU haft kompetence til at indgå investeringsaftaler på samme måde som med handelsaftaler.

Den første afprøvning af denne nye EU-kompetence er de pågående forhandlinger mellem EU og USA om *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), jf. boks 7.3.

Kommer aftalen i hus, vil den være den største bilaterale investerings- og handelsaftale i verden.

Boks 7.3. Forhandlinger om en frihandelsaftale mellem EU og USA

Formålet med *The Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) er at øge handel og investeringer mellem EU og USA. Forhandlingerne sigter efter at fjerne handelshindringer såsom toldbarrierer, uhensigtsmæssig regulering, investeringsrestriktioner osv. for at gøre det nemmere at handle varer og serviceydelser mellem EU og USA. En bedre adgang til hinandens markeder gennem opnåelsen af større lovgivningsmæssig overensstemmelse mellem de to parter kan også bane vejen for fastsættelse af mere globale standarder. Et omdiskuteret element i aftalen er ønsket om etablering af et tribunal, der gør det muligt for store selskaber at sagsøge stater og kræve erstatning for at indføre regulering, love mv., der kan forringe deres investeringer.

TTIP kan give vækst og job, men ... En omfattende transatlantisk handels- og investeringsaftale forventes at skabe arbejdspladser og vækst gennem mere konkurrence, færre handelsbarrierer og lavere forbrugerpriser. En analyse udarbejdet af Copenhagen Economics vurderer, at dansk økonomi i så fald vil vokse med 0,3 pct., og at eksporten til USA vil stige med 14 pct.

... det kræver fair vilkår Det er vigtigt, at de positive effekter høstes uden, at det samtidig går ud over arbejdstagerrettigheder og staternes ret til at regulere.

Fokus på budgetdisciplin men ikke på job

Finanspolitik har altid været et anliggende for det enkelte EU-land. Men i forbindelse med indførelse af den fælles europæiske mønt blev der vedtaget en række krav til budgetdisciplin for at støtte op om den monetære union. Ifølge *Stabilitets- og Vækstpagten* fra 1997 må underskuddet på et lands offentlige budget højst udgøre 3 pct. af BNP, mens den offentlige gæld højst må andrage 60 pct. af BNP.

Finanskrisen har givet stort fokus på budgetdisciplin

Finanskrisen i 2008 førte til voldsomme fald i beskæftigelsen og kraftige stigninger i arbejdsløsheden i de europæiske lande. Det ledte igen til voksende underskud på de offentlige finanser og stigende gældsætning. I 2010 havde krisen i nogle sydeuropæiske lande udviklet sig til en egentlig statsgældskrise med stærkt forhøjede renteniveauer. EU ydede adskillige krisepakker til de mest økonomisk trængte lande under forudsætning af offentlige besparelser og strukturelle tiltag, og imens blev der indledt henstillingsprocedure i forhold til andre lande – herunder Danmark. Situationen førte til yderligere opstramning af EU's regler for budgetdisciplin, og finanspagten så dagens lys i 2011, *jf. boks 7.4.*

Boks 7.4. Stadig stærkere budgetdisciplin

Stabilitets- og Vækstpagten (1997/1998):

- Det offentlige budgetunderskud må ikke overstige 3 pct. af BNP, og den offentlige gæld må ikke udgøre mere end 60 pct. af BNP. Overskrides tærskelværdierne, indledes en særlig procedure. Vedvarende offentlige budgetunderskud over 3 pct. kan i yderste instans føre til økonomiske sanktioner.

Styrket økonomisk styring (SIX-PACK) (2011):

- Styrkelse af *Stabilitets- og Vækstpagten*. Forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer. Minimumskrav til medlemslandenes statistikker, budgetprocedurer mv. Stærkere gennemførelse af regelsættet. De nye regler for budgetdisciplin og makroøkonomiske ubalancer overvåges under den overordnede ramme kaldet Det Europæiske Semester.

Finanspagten (2011):

- Et lands strukturelle budgetunderskud må ikke overstige 0,5 pct. af BNP. Lande med en offentlig bruttogæld betydeligt under 60 pct. af BNP mv. kan anvende en nedre grænse for det strukturelle underskud på 1 pct. af BNP. Budgetreglen skal indføres i den nationale lovgivning. Sanktioner ved manglende gennemførelse i national lovgivning. Automatiske sanktioner ved overskridelse af grænseværdier for underskud.

Kilde: EU-Oplysningen.

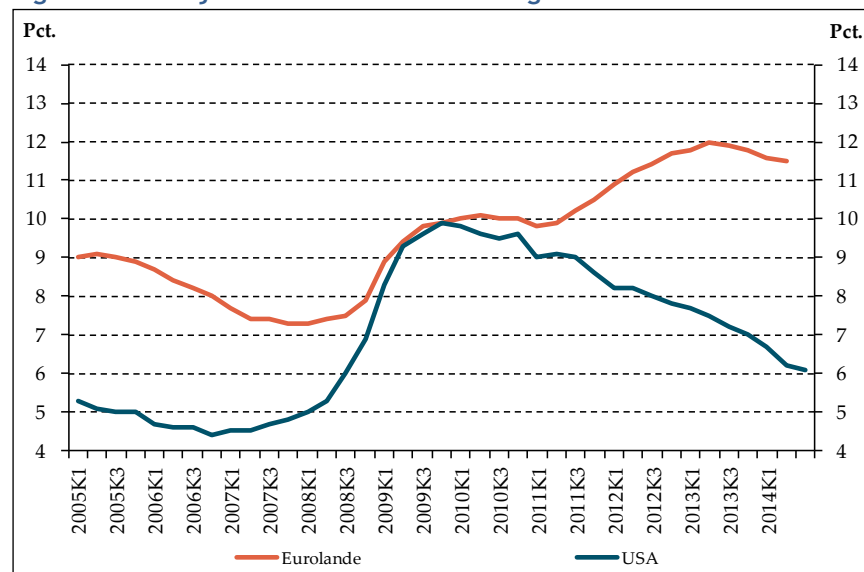
EU har i dag en systematisk overvågning af samfundsøkonomi og offentlig økonomi i det enkelte land. Rådet opstiller strategiske og politiske retningslinjer, som landene skal tage højde for i deres konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer. Og Rådet fremsætter økonomiske politiske henstillinger til de enkelte

lande. Det sker alt sammen i en systematisk procedure: Det Europæiske Semester.

EU mangler fokus på vækst og beskæftigelse

EU har i sin krisehåndtering først og fremmest haft fokus på den offentlige budgetdisciplin og ikke i så høj grad på vækst og beskæftigelse. Resultatet har været, at arbejdsløsheden i EU er fortsat med at stige til 11-12 pct. I modsætning hertil har USA formået at vende situationen på arbejdsmarkedet, og arbejdsløsheden har været faldende siden 2010, jf. figur 7.1.

Figur 7.1. Arbejdsløshed i euroområdet og USA



Kilde: OECD.

USA bedre gennem krisen end EU

Når jobsituationen er betydeligt bedre i USA end i eurozonen, hænger det bl.a. sammen med, at USA har ført en langt mere ekspansiv økonomisk politik end EU-landene.

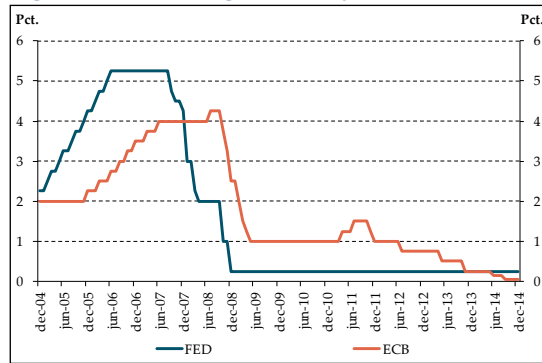
Mere aktiv pengepolitik i USA ...

Den amerikanske centralbank (Fed) har tradition for at stimulere den økonomiske aktivitet langt mere gennem pengepolitikken end den europæiske centralbank (ECB). I kølvandet på den finansielle krise i 2008 var Fed's rentesænkning da også hurtigere og kraftigere end ECB's, jf. figur 7.2a.

... og mere aktiv finanspolitik i USA

Den mere forsigtige og inflationsorienterede pengepolitik i eurolandene burde føre til en relativ mere aktiv finanspolitik i EU. Men det modsatte har været tilfældet. Lempelsen af finanspolitikken har været kraftigere i USA end i EU, hvilket viser sig i et større fald i den strukturelle saldo i USA end i EU i årene 2007-2009, jf. figur 7.2b.

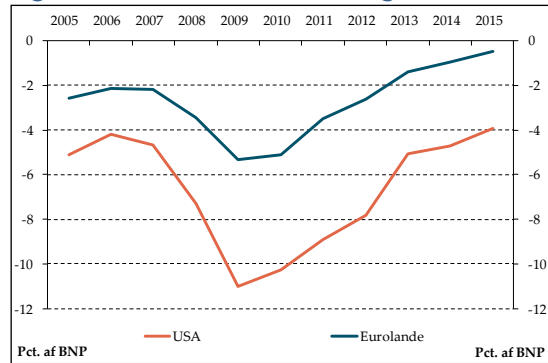
Figur 7.2a. ECB og Fed's styreverter



Anm.: Figuren viser Fed's "target rate" og ECB's "Main refinancing operations, fixed rate".

Kilde: OECD.

Figur 7.2b. Strukturel offentlig saldo



Anm.: Figuren viser den offentlige saldo renset for konjunktursving.

Kilde: OECD.

Den europæiske krise er i højeste grad en jobkrise, og der er brug for en aktiv koordineret økonomisk politik, der kan bringe Europa sikkert ud af krisen. Den bedste og hurtigste vej til at forbedre de offentlige budgetter er netop, at der kommer gang i beskæftigelsen.

Den danske model og EU-samarbejdet

Omfattende aftaleregulering i Danmark

De nordiske lande har velregulerede arbejdsmarkeder, hvor lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer har stor indflydelse på reguleringen enten gennem overenskomster eller via påvirkning af lovgivningen. Det er en væsentlig del af *den nordiske model*. I Danmark sker reguleringen af arbejdsmarkedet primært gennem de kollektive overenskomster. Det betegnes som *den danske model*, jf. kapitel 6.

De danske kollektive overenskomster omfatter således en bred vifte af løn- og ansættelsesvilkår, jf. boks 7.5.

Boks 7.5. Overenskomstregulerede områder

- Samarbejde
- Lønforhold
- Arbejdstid
- Løn under sygdom og barsel
- Arbejdsmarkedspension
- Ansættelse og opsigelse
- Ferie
- Efter- og videreuddannelse
- Uddannelseskompetencefonde.

Kilde: Industriens overenskomst 2014-2017.

Arbejdsdelingen i den danske model er en uskreven kontrakt mellem arbejdsmarkedets parter og lovgiverne, og derfor er der heller ikke tale om en fuldstændig konsekvent og uforanderlig arbejdsdeling.

Generelt er reguleringen på arbejdsmarkedet påvirket af internationale og overstatslige samarbejder. Mest betydning har Danmarks medlemskab af EU, hvor Danmark har afgivet lovgivningskompetence på delområder inden for arbejdsvilkår, fx ligestilling, fri bevægelighed for arbejdskraft, sikkerhed og sundhed.

Aftaleimplementering af EU-direktiver i Danmark ...

EU's regulering af arbejdsmarkedsvilkår sker primært gennem direktiver, der i modsætning til forordninger ikke er direkte gældende i medlemsstaterne. De fleste lande implementerer direktiver direkte i lovgivningen, men Danmark implementerer oftest direktiver om arbejdsmarkedsforhold via de kollektive overenskomster suppleret med en følgelov, der opsamler grupper uden overenskomstdækning.

... sikrer behandling af sager i det fagretlige system

Når direktiver implementeres i overenskomsterne, vil brud på de regler, der stammer fra direktiverne, være underlagt fagretlig behandling ved Arbejdsretten (i stedet for ved de civile domstole), og overenskomsterne bliver underlagt EU-Domstolens fortolkning af direktivet. Derved opretholdes et centralt element i den danske model: Den fagretlige behandling af kollektive tvister.

Siden 1979 er der vedtaget 23 centrale direktiver på arbejdsmarkedsområdet, hvoraf de 14 er gennemført via aftalesystemet suppleret med følgelovgivning, og de resterende ni alene er implementeret i lovgivningen, jf. boks 7.6.

Boks 7.6. Implementering af direktiver på arbejdsmarkedsområdet

Aftale og lov:

- Arbejdsmiljødirektivet
- Ansættelsesbevisdirektivet
- Børne- og ungedirektivet
- Udstationeringsdirektivet
- Deltidsdirektivet
- Kollektive afskedigelser
- Tidsbegrænset ansættelse
- Beskæftigelsesdirektivet
- Information og høring
- Arbejdstidsdirektivet
- Kønsigestilling
- Vikardirektivet
- Forældreorlov
- Arbejdstid for mobile lønmodtagere inden for vejtransport.

Kun lov:

- Ligebehandling – social sikring
- Ligebehandling – selvstænd. erhverv
- Arbejdsmiljø – vikarer mv.
- Sikkerhed og sundhed – gravide mv.
- Arbejdstid – søfarende
- Racediskrimination
- Virksomhedsoverdragelse
- Insolvens
- Europæiske samarbejdsudvalg.

Lønforhold ligger uden for EU's kompetence Regulering af lønvilkår ligger ikke inden for EU's kompetence. EU har imidlertid vist stigende interesse for lønudviklingen i medlemsstaterne. Det viser sig først og fremmest i de årlige anbefalinger til de enkelte landes økonomiske politik.

Diskussion af mulig mindsteløn i EU Der pågår samtidig en diskussion af muligheden for EU-regulering af mindstelønnen. De fleste europæiske lande har en form for lovregulering af (mindste)lønningerne enten i form af en direkte lovpligtig mindsteløn og/eller ved almengøring af overenskomster, det vil sige ophøjelse af overenskomster til lov typisk i udvalgte brancher, jf. boks 7.7.

Boks 7.7. Regulering af mindsteløn i EU og Norge

	Med lovpligtig mindsteløn	Uden lovpligtig mindsteløn
Med lovpligtig almengøring	Tyskland, Frankrig, Holland, Belgien, Polen, Spanien, Grækenland, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Portugal, Luxembourg, Kroatien	Finland, Norge, Østrig
Uden lovpligtig almengøring	Storbritannien, Irland, Bulgarien, Rumænien, Malta, Cypern	Danmark, Sverige, Italien

Anm.: Italien har ikke lovpligtig almengøring af overenskomster, men ved domstolsafgørelser inddrages relevante overenskomstsmæssige forhold.

Kilde: FAFO (2014:21): *European Minimum Wage: A Nordic Outlook – an update*.

Senest har Tyskland besluttet at indføre en mindsteløn på 8,5 euro i timen, svarende til en timeløn på ca. 63 kr.⁷⁸

Loven træder i kraft pr. 1. januar 2015⁷⁹. Ændringen skal ses i lyset af en stor stigning i antallet af personer, der arbejder til meget lave lønninger i Tyskland. Den tyske regering vurderer, at den nye lov vil få direkte betydning for ca. 3 mio. lønmodtagere, der vil få hævet deres løn.

Flere modeller har været oppe i debatten I den europæiske debat er forskellige former for regulering blevet diskuteret. Det kan være præcise europæiske kriterier for en minimumsløn (fx 50 pct. af gennemsnitslønnen eller 60 pct. af medianlønnen i hvert enkelt land), generelle principper for en europæisk minimumsløn (fx en "retfærdig" løn), national fastsat praksis for minimumsløn, der er "fair", almengøring af overenskom-

⁷⁸ Skal den tyske mindsteløn sammenlignes med de danske timelønninger, svarer 8,5 euro til 73 kr., idet der skal tages højde for forskelle i sociale bidrag.

⁷⁹ I en overgangsperiode på to år skal indgående overenskomster med en mindsteløn under 8,5 euro pr. time re-spekteres. Der er særlige overgangsbestemmelser for visse brancher, fx landbrug. Mindstelønnen reguleres fremover af en kommission bestående af arbejdsmarkedets parter. Den tyske reform udvider samtidig muligheden for at gøre en overenskomst bindende for alle ansatte i en branche (almengøring), så alle brancher fremover kan gøre brug af dette.

stens mindsteløn eller national minimumsløn alene baseret på nationale/brancherettede overenskomster.

EU skal kunne rumme nationale forskelle

I Danmark reguleres lønforholdene alene i overenskomsterne, og fagbevægelsen er garant for overholdelse af overenskomster og udbredelse af disse. Fagbevægelsen følger derfor den europæiske debat nøje. Det er centralt, at regulering på EU-plan skal kunne rumme nationale forskelligheder.

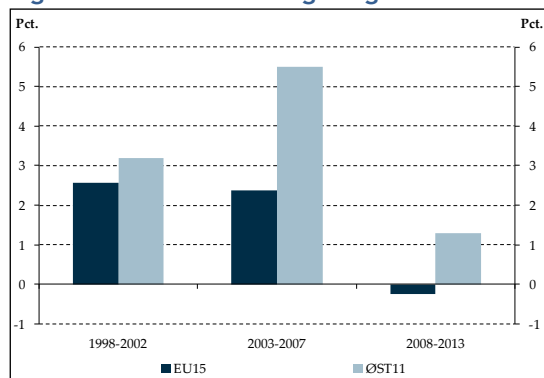
Økonomisk integration og de nye EU-lande

Den øgede politiske og økonomiske integration i EU har skabt større vækst og velstand i Europa. Det giver et mere solidt grundlag for politisk stabilitet i regionen.

Østeuropa har haft gavn af EU-medlemskab

De 11 nye østeuropæiske medlemslande har oplevet en væsentlig højere økonomisk fremgang end de gamle EU-lande, både umiddelbart før og efter medlemskabet af EU. Det kan henføres til landenes relativt lave udgangspunkt, der har givet basis for en betydelig "catching up" i kølvandet på den øgede økonomiske integration. Især under 00'ernes højkonjunktur har mervæksten været høj, jf. figur 7.3 og tabel 7.1.

Figur 7.3. Gennemsnitlig årlig BNP-vækst



Anm.: De gennemsnitlige årlige vækstrater er fundet ved at tage et simpelt gennemsnit af de årlige vækstrater i de angivne tidsperioder. ØST11 er en aggregering af de 11 østeuropæiske lande.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Tabel 7.1. Årlig BNP-vækst i ØST11 lande

	1998-2002	2003-2007	2008-2013
Kroatien (2013)	2,6	4,8	-1,8
Bulgarien (2007)	4,3	6,3	0,7
Rumænien (2007)	2,1	6,4	0,9
Estland (2004)	5,8	8,1	-0,5
Letland (2004)	5,7	9,5	-1,5
Litauen (2004)	4,7	8,6	0,2
Polen (2004)	3,3	5,2	3,1
Ungarn (2004)	3,9	3,3	-0,7
Tjekkiet (2004)	2,2	5,6	0,1
Slovenien (2004)	4,0	4,8	-1,1
Slovakiet (2004)	2,8	7,0	1,8

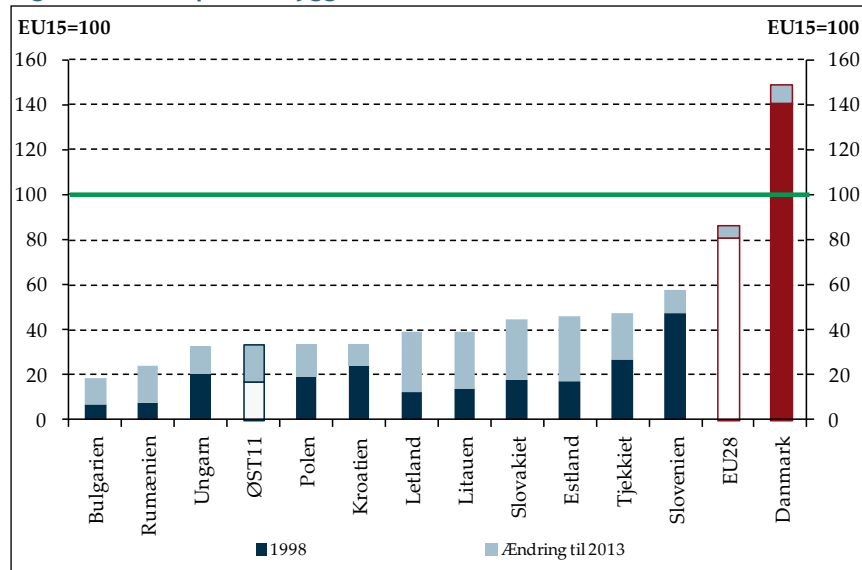
Anm.: Optagelsesår i EU er angivet i parentes efter land. Tallene angiver de gennemsnitlige årlige vækstrater i perioden.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

"Catching up" i velstandsniveauet mellem ØST11 og de gamle EU-lande har tilsammen øget BNP pr. indbygger i ØST11 fra knap 1/5 af EU15-niveauet i 1998 til 1/3 i 2013, jf. figur 7.4⁸⁰.

⁸⁰ Bemærk, at BNP-tallene ikke er købekraftskorrigeret, da det primært er den nominelle forskel i velstandsniveauet, som er afgørende for, hvor attraktivt det er for østeuropæere (pendlere) at søge arbejde i EU15.

Figur 7.4. BNP pr. indbygger 1998-2013



Anm.: EU15-niveauet er sat til 100. ØST11 er en aggregering af de 11 østeuropæiske lande i EU. Tal er ikke købekraftskorrigeret.

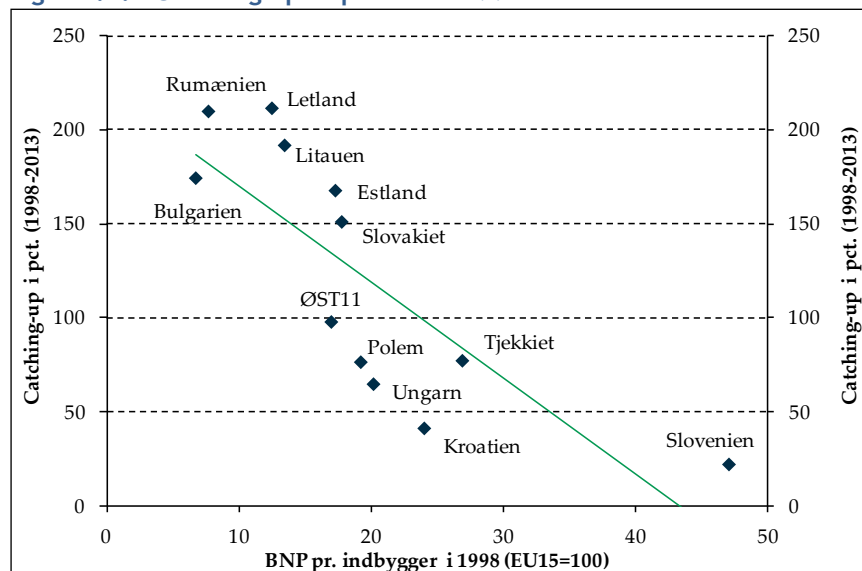
Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Flere medlemmer har givet større økonomiske forskelle i EU

EU's udvidelse mod øst har givet større forskelle mellem de rige og fattige lande i EU. Slovenien, som er det rigeste land i ØST11, havde i 2013 et BNP pr. indbygger på højde med Portugal og Grækenland, der de seneste år har været hårdt ramt af finanskrisen.

De lande, som havde det dårligste udgangspunkt i 1998, oplevede den største (relative) "catching up" frem mod 2012, jf. figur 7.5.

Figur 7.5. "Catching up" i perioden 1998-2013



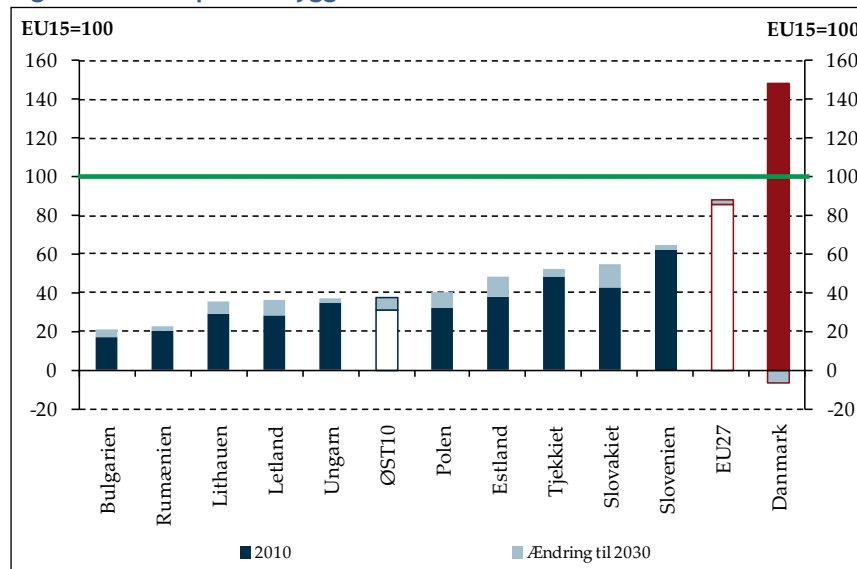
Anm.: Den lodrette akse angiver den procentuelle stigning i relativt BNP pr. indbygger fra 1998 til 2012. Den vandrette akse viser BNP pr. indbygger i 1998, som andel af EU15.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

*Aftagende
økonomisk
konvergens*

Fremadrettet ser det ud til, at velstandsgabet til EU15 lukkes i et langsommere tempo. EU's fremskrivninger, som er baseret på de enkelte landes nationale fremskrivninger, viser, at der også i 2030 vil være et betydeligt velstandsgab til EU15. I 2030 ventes BNP pr. indbygger i ØST10 at udgøre knap 40 pct. af niveauet i EU15, jf. figur 7.6.

Figur 7.6. BNP pr. indbygger 2010-2030



Anm.: Der findes ikke fremskrivninger for Kroatien i EU-rapporten. Tal er ikke købekraftskorrigeret.

Kilde: EU (2012): *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060)* og egne beregninger.

Den aftagende økonomiske konvergens kan skyldes, at Østeuropa frem mod 2050 står over for et kraftigt fald i befolkningen i de erhvervsaktive aldre (15-69 år) på godt 20 pct. Det er en markant værre udvikling end i Vesteuropa, hvor det ventede fald er under 5 pct.

*Forskel i velstand
får arbejdskraften
til at vandre mod
vest*

De store velstandsforskelle mellem Øst- og Vesteuropa har fået de østeuropæiske lønmodtagere til at søge arbejde i Vesteuropa. Også Danmark oplever i disse år en stor tilgang af østarbejdere, jf. kapitel 3.

Fremadrettet forventes fortsat en nettotilgang af borgere fra Østeuropa, da velstandsforskellene kun langsomt lukkes. En normalisering af den danske konjunktursituation vil i sig selv trække i retning af en højere nettotilgang. Omvendt vil et relativt stort befolkningsfald blandt de erhvervsaktive aldersklasser i Østeuropa kunne trække i retning af en lavere underliggende tilgang.

Social dumping på det danske arbejdsmarked

Flere undersøgelser tyder på, at der finder social dumping sted på det danske arbejdsmarked, det vil sige, at udenlandske arbejdstagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau, *jf. boks 7.8.*

Boks 7.8. Afgrænsning af social dumping

Der findes ikke en entydig definition af begrebet "social dumping".

Begrebet bruges normalt til at beskrive forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau. Det sædvanlige danske niveau betyder, at vilkårene skal være på niveau med de vilkår, som gælder efter en relevant overenskomst for det pågældende faglige område. Hvis en ansættelse skal ske på en virksomhed uden overenskomst, vil vilkårene skulle svare til og være sammenlignelige med en relevant overenskomst inden for det samme faglige område. Det er som udgangspunkt arbejdsmarkedets parter, som kan vurdere dette.

Social dumping bruges også om situationer på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at iagttage danske love og regler om fx skat, arbejdsmiljø eller social sikring. Der kan også være tale om, at udenlandske medarbejdere beskæftiges i Danmark uden de fornødne tilladelser for ophold eller arbejde.

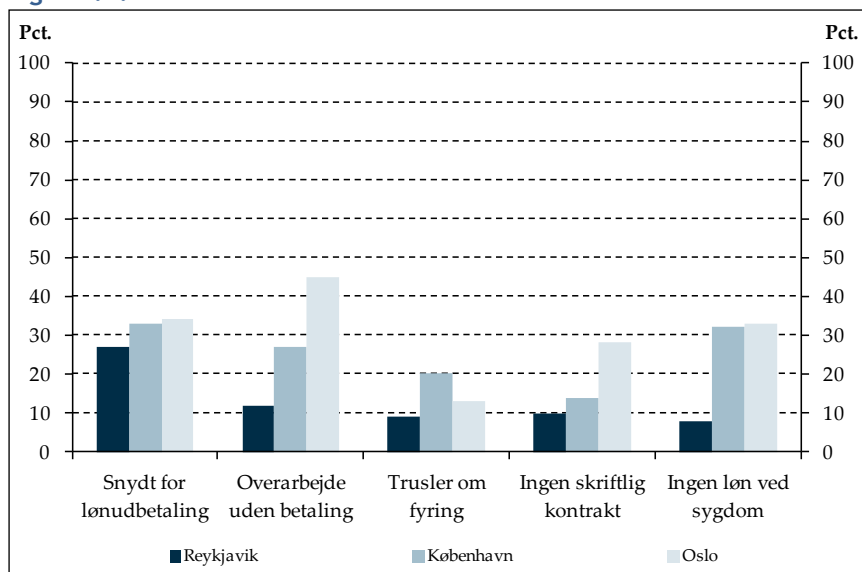
Kilde: *Rapport fra udvalget om modvirkning af social dumping*, oktober 2012.

De såkaldte Polonia-undersøgelser i København, Oslo og Reykjavik afdækker arbejdsmarkedsforholdene blandt polske lønmodtagere i de respektive hovedstæder ved hjælp af dybdegående interviews blandt denne befolkningsgruppe.

Polske lønmodtagere oplever unfair vilkår i Norden

I alle tre byer har hver tredje polske lønmodtager oplevet, at den udbetalte løn ikke svarede til den oprindeligt aftalte. I København svarer en næsten lige så stor del, at de har måttet arbejde uden betaling eller ikke har modtaget løn under sygdom. De samme problemer genfindes i de andre hovedstæder med en vis variation på tværs af byerne, *jf. figur 7.7.*

Figur 7.7. Fem mål for unfair vilkår i nordiske hovedstæder

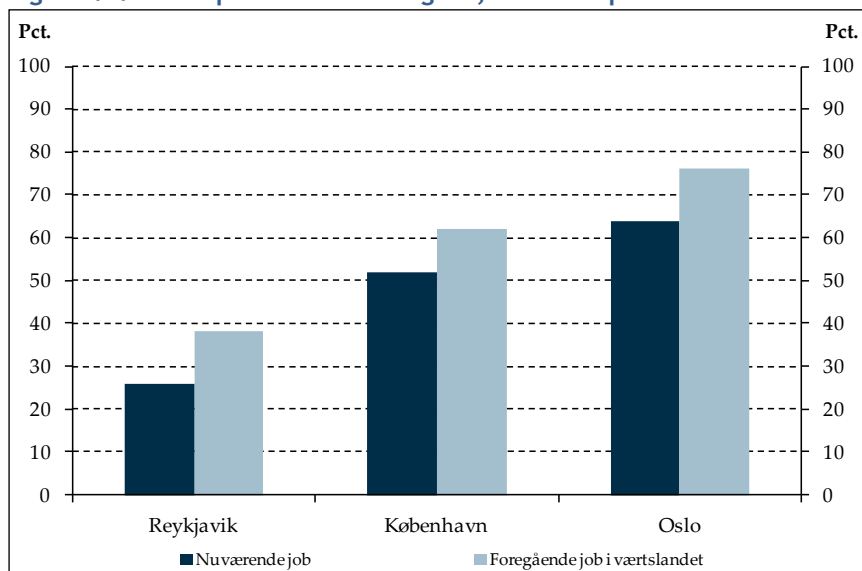


Anm.: Opgørelsen bygger på Polonia-interviewene, der er gennemført i de tre hovedstæder i henholdsvis 2008 (København) og 2010 (Oslo og Reykjavik). Tallene viser den andel af de interviewede polske lønmodtagere, der angiver, at de fx har oplevet, at lønudbetalingen ikke stemmer overens med det i forvejen aftalte beløb.

Kilde: Nordisk Råd (2013): *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries*.

Cirka halvdelen af de polske lønmodtagere i den københavnske interviewundersøgelse havde oplevet enten én eller flere af de fem tilfælde af unfair løn- og arbejdsvilkår i det nuværende job. Andelen er højere i Oslo og mindre i Reykjavik, jf. figur 7.8.

Figur 7.8. Andel polske lønmodtagere, der har oplevet unfair vilkår



Anm.: Opgørelsen bygger på Polonia-interviewene, der er gennemført i de tre hovedstæder i henholdsvis 2008 (København) og 2010 (Oslo og Reykjavik). Tallene viser den andel af de interviewede polske lønmodtagere, der angiver, at de fx har oplevet, at lønudbetalingen ikke stemmer overens med det i forvejen aftalte beløb.

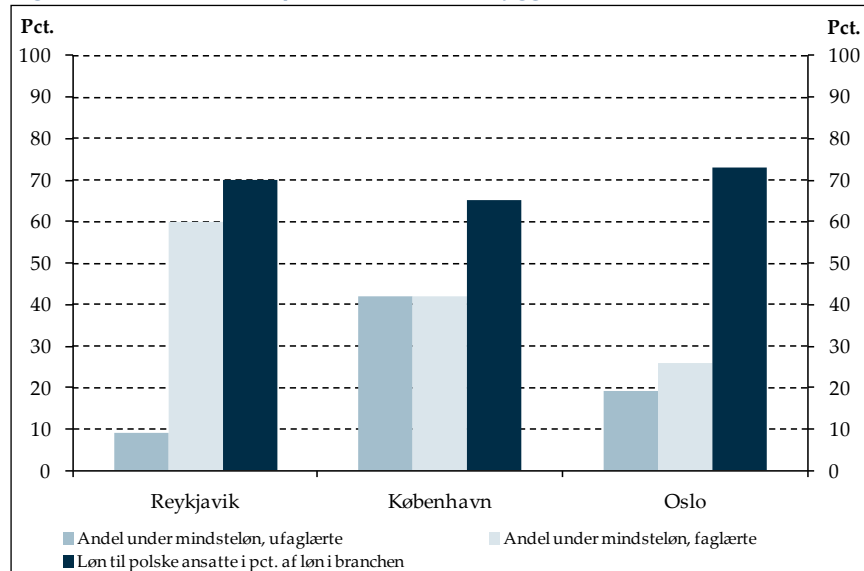
Kilde: Nordisk Råd (2013): *Labor migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries*.

Lav løn til polske ansatte

I Polonia-interviewene er der også spurgt til lønforholdene. Undersøgelserne viser, at de polske lønmodtagere i de tre hoved-

stæder tjener ca. 70 pct. af en gennemsnitsløn, *jf. figur 7.9*. Der er dog stor spredning i lønniveauet, og i København har omkring 40 pct. af gruppen en timeløn under den overenskomstsmæssige mindsteløn. Denne andel er ca. halvt så stor i Oslo.

Figur 7.9. Timeløn til polske ansatte i byggeriet



Anm.: Opgørelsen bygger på Polonia-interviewene, der er gennemført i de tre hovedstæder i henholdsvis 2008 (København) og 2010 (Oslo og Reykjavik).

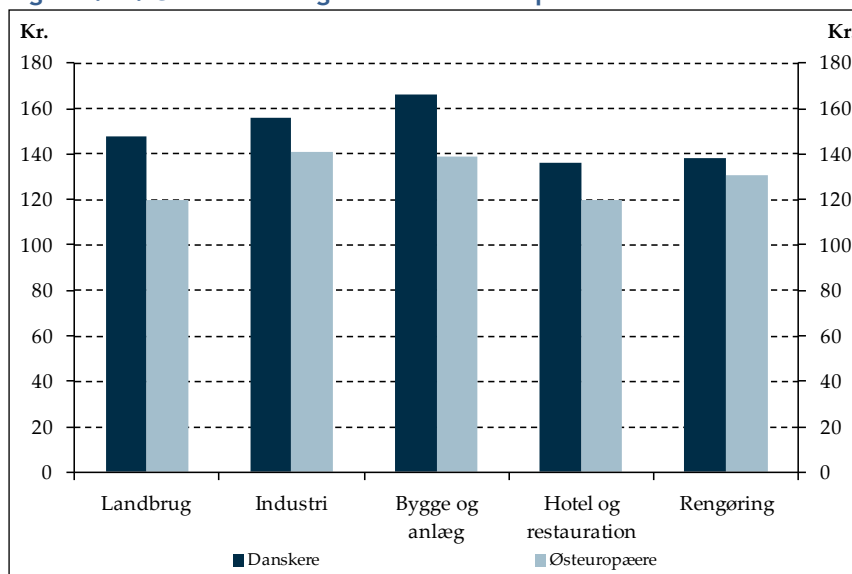
Kilde: Nordisk Råd (2013): *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries*.

Billedet af en gruppe underbetalte østeuropæere går igen i flere andre undersøgelser.

Lønforskelle størst inden for landbrug og byggeri

FAOS gennemførte i 2013 en interviewundersøgelse af et bredt udsnit af virksomheder, der beskæftiger østeuropæisk arbejdskraft. Virksomhedernes svar viser, at der er stor forskel på lønnen til borgere fra Østeuropa og virksomhedernes generelle lønniveau, *jf. figur 7.10*. Forskellen er størst inden for landbruget og byggeriet og mindst inden for rengøring.

Figur 7.10. Gennemsnitlig timeløn fordelt på brancher



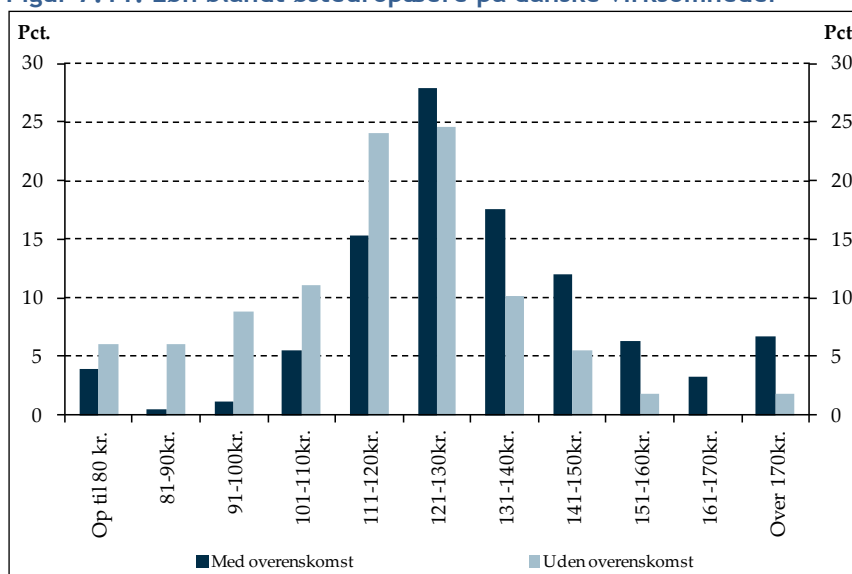
Anm.: Tallene bygger på en interviewundersøgelse blandt 656 virksomheder, der beskæftiger østeuropæisk arbejdskraft. Virksomhederne er blevet spurgt om: Hvilken timeløn arbejdstagere fra de nye EU-lande i gennemsnit fik for deres arbejde. Den gennemsnitlige timeløn til danskere bygger på småfortjenesten til 164.546 danske arbejdstagere ansat med udvalgte arbejdsfunktioner inden for de relevante brancher. Tallene referer til perioden 1. marts 2011 – 29. februar 2012.

Kilde: FAOS (2013): *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*.

Lønspredning afhænger af overenskomstdækning

FAOS viser, at lønspredningen blandt østeuropæisk arbejdskraft er stærkt afhængig af, om virksomheden er overenskomstdækket eller ej. Cirka hver tredje af østeuropæerne i de ikke-overenskomstdækkede virksomheder tjener under 110 kr. i timen, hvilket kun gør sig gældende for knap hver tiende i de overenskomstdækkede virksomheder, jf. figur 7.11.

Figur 7.11. Løn blandt østeuropæere på danske virksomheder



Anm.: Kortlægningen omfatter kun danske virksomheder og kan ikke belyse lønforhold blandt udstationerede arbejdstagere.

Kilde: FAOS (2013): *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*.

Især lav løn til østeuropæere med korte ophold En anden afgørende faktor for indkomsten blandt østeuropæere er længden af opholdet i Danmark. De østeuropæere, der har opholdt sig i Danmark i under et år, har hovedsagelig væsentlig lavere lønindkomst end de personer, som har været her længere end et år, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2. Lønindkomst pr. måned til østeuropæere, 2012

	Ophold under 1 år	Ophold over 1 år
	----- 1.000 kr. -----	
Polen	22,5	25,3
Rumænien	14,1	20,3
Ukraine	13,0	21,9
Litauen	17,0	21,6

Anm.: Tabellen viser medianlønindkomsten pr. opholdsmåned for udenlandsk arbejdskraft, der har opholdt sig i mere end en måned og mindre end et år i løbet af 2011, samt lønindkomsten pr. måned for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere med udenlandsk baggrund, der har opholdt sig i mere end et år i Danmark. Studerende er ikke talt med. Kun personer over 17 år med en positiv lønindkomst er taget med.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks register og DREAM.

Denne forskel kan skyldes, at lavtlønsbrancherne såsom landbrug, hotel og restauration i højere grad benytter sig af midlertidige ansættelser i forbindelse med fx sæsonarbejde. Også her kan det have betydning, at østarbejdere, som har været her længere tid, skifter arbejde og med tiden opnår en bedre løn.

Omfanget af social dumping er svært at måle præcist. For det første er der ikke en eksakt grænse for, hvornår der er tale om social dumping. For det andet foregår en del af den sociale dumping i den sorte økonomi og bliver derved ikke registreret. Det kan fx ske ved urigtige oplysninger på løn- og timesedler.

Fare for todelt arbejdsmarked

Faren ved social dumping er, at der udvikler sig et todelt arbejdsmarked, hvor lønningerne presses ned i særlige brancher, hvilket rammer alle ansatte i den pågældende branche. Samtidig kan det svække virksomhedernes interesse i at indgå overenskomster, hvilket kan true aftalemodellen i et bredere perspektiv. Hvis der ikke dæmmes op for social dumping, vil det øge uligheden i samfundet.

Bekæmpelse af social dumping

Udfordringen for fagbevægelsen er at sikre, at arbejde, der udføres i Danmark, foregår i overensstemmelse med overenskomsterne på de pågældende områder og således beskytte medlemmerne mod unfair konkurrence.

Set i et EU-retligt perspektiv kan social dumping foregå i forbindelse med fri bevægelighed for enten arbejdskraft eller tjeneste-

ydelse, hvor udenlandske selskaber udfører opgaver i et andet EU-land med ansatte fra hjemlandet, *jf. boks 7.9.*

Boks 7.9. Fri bevægelighed for arbejdskraft og tjenesteydelser i EU

Arbejdskraft:

Arbejdstagere kan frit tage ophold og beskæftigelse i en anden medlemsstat, og enhver forskelsbehandling begrundet i arbejdstagerens nationalitet er forbudt.

Tjenesteydelser:

Tjenesteyderen kan anvende ansatte fra hjemlandet i forbindelse med levering af tjenesteydelser i modtagerlande. Disse arbejdstageres ansættelsesforhold er som udgangspunktet reguleret af hjemlandets lov, hvor værtslandet så tillige skal sørge for, at en afgrænset kerne af forpligtelser og rettigheder efter værtslandets lovgivning tillige finder anvendelse (udstationeringsdirektivet).

Kilde: Relevante EU-regler.

Når udenlandske lønmodtagere ansættes i danske virksomheder, svarer udfordringen til, hvad der kendes fra almindeligt fagligt arbejde. Fagbevægelsen arbejder for overholdelse af overenskomsterne og større overenskomstudbredelse i brancher med relativ lav dækning.

Særlig udfordring at overenskomstdække udenlandske virksomheder

Er der derimod tale om arbejde, der udføres af en udenlandsk virksomhed og således i regi af den fri bevægelighed for tjenesteydelser, må fagforeningen sørge for at få arbejdet overenskomstdækket. En række barrierer vanskeliggør dette arbejde *jf. boks 7.10.*

Boks 7.10. Barrierer for OK-dækning af udenlandske virksomheder

- De udenlandske virksomheder kommer i stort antal.
- Overenskomstindgåelse med en dansk fagforening fremstår som noget fremmed, ofte også uforudset og dermed fordyrende i forhold til opgaven. Den udenlandske arbejdskraft kan frygte at miste arbejdet og vil modsætte sig overenskomstindgåelse.
- Reglerne om fri bevægelighed sætter snævre rammer for overenskomstindgåelsen.
- Den pågældende virksomhed er i mange tilfælde en enkeltmandsvirksomhed, ofte et camoufleret ansættelsesforhold (såkaldte "arme og ben"-virksomheder).
- Ofte er der ikke en person til stede, der har kompetence til at indgå kollektiv overenskomst for virksomheden.
- Arbejdet tilrettelægges ofte i entreprisekæder, hvorved ansvaret for løn- og arbejdsvilkår skydes ned i kæden til foretagender, der hverken er særligt samarbejdsvillige over for fagbevægelsen eller solide økonomisk.

Kilde: LO, FTF, Akademikerne (2014): *EU og den danske model.*

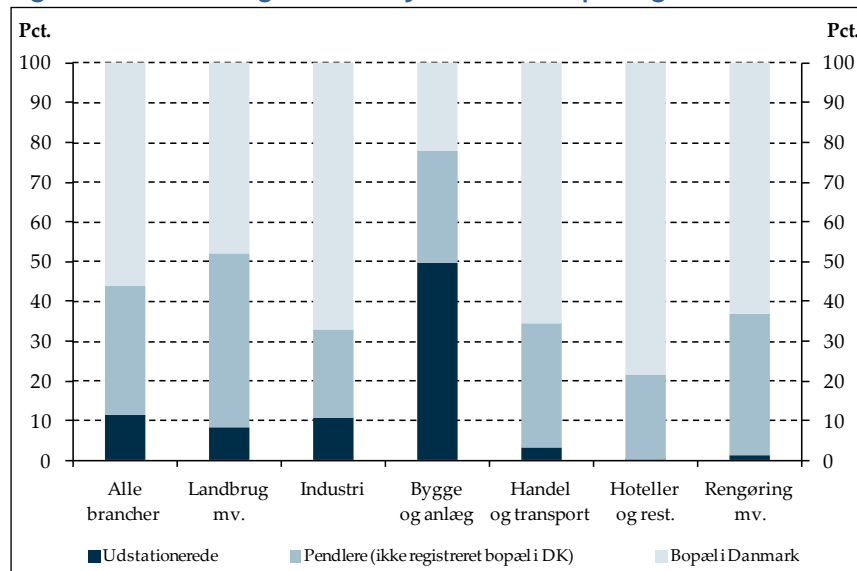
I de tilfælde, hvor det lykkes at indgå overenskomst med en udenlandsk virksomhed, er det i praksis en stor udfordring for fagforeningen at sikre overholdelse af overenskomsten. Det skyldes, at udenlandske virksomheder både har få organiserede ansatte og få tillidsrepræsentanter. Dertil kommer manglende ad-

gang til information om løn- og ansættelsesforhold på virksomheden og problemer med inddrivelse af konstaterede tilgodehænder, når virksomhederne forlader landet.

Flest udstationerede i byggeriet

Den udstationerede arbejdskraft findes især i bygge- og anlægsbranchen, hvor ca. halvdelen af østeuropæerne er udstationerede, jf. figur 7.12.

Figur 7.12. Fordeling af østarbejdere efter bopæl og branche



Anm.: Omfatter personer fra ØST12 med lønindkomst i Danmark. Udstationerede omfatter personer registreret i RUT-registreret. Personer med bopæl i Danmark har registreret folkeregisteradresse i landet, mens pendlere er den resterende gruppe.

Kilde: Jobindsats.dk.

Samtidig har udstationeringsdirektivet ikke hindret omgåelse fx i form af postkasseselskaber, der ikke har nogen reel aktivitet i hjemlandet og hverken betaler skat eller sociale bidrag.

Endelig kan skattemæssige forhold og adgangen til velfærdsydelser indgå som en del af de lønpakker, der tilbydes udenlandske arbejdstagere, og de bliver således en del af konkurrenceparametrene i en unfair konkurrence.

Håndhævelsesdirektivet

I foråret 2014 blev der opnået enighed om et direktiv om håndhævelse af udstationeringsdirektivet. Det såkaldte *håndhævelsesdirektiv*.

Bedre og ens anvendelse af udstationeringsdirektivet

Formålet med håndhævelsesdirektivet er at sikre en bedre og mere ensartet anvendelse af udstationeringsdirektivet samt forebygge og straffe misbrug og omgåelse af gældende regler. Direktivet fastlægger således, hvilke kontrolforanstaltninger medlemsstaterne kan iværksætte over for de udstationerede virksomheder,

og det indeholder bestemmelser om samarbejde mellem myndigheder på tværs af lande.

Sidst – men ikke mindst – indeholder direktivet i udgangspunktet en forpligtelse for medlemsstaterne på bygge- og anlægsområdet til at indføre et kædeansvar for den direkte underleverandør og en mulighed for kædeansvar i andre sektorer. Dog kan medlemsstaterne friholde hovedentreprenøren fra ansvar, hvis denne på forhånd har gennemført en tilbundsående undersøgelse af underleverandøren (due diligence).

På bygge- og anlægsområdet i Danmark er det hyppigt forekommende, at underleverandører er overenskomstdækkede, men ikke betaler de ansatte i overensstemmelse med den indgåede overenskomst. I sådanne situationer er det nærliggende, at hovedentreprenørerne kan holdes ansvarlige for denne betaling, når der foreligger et eksigibelt⁸¹ krav mod underleverandøren i henhold til fagretlig afgørelse. Dette vil der kunne tages højde for i forbindelse med implementering af direktivet.

Arbejdsklausuler i offentlige kontrakter

Anvendelsen af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter er et andet væsentlig middel til at hindre social dumping.

Krav til løn og ansættelsesvilkår ved udbud

En arbejdsklausul er en klausul i en udbudskontrakt, som stiller krav til løn- og ansættelsesvilkår. ILO-konvention nr. 94, som Danmark har ratificeret, fastslår, at kontrakter på det statslige område skal indeholde bestemmelser, hvorefter løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art inden for vedkommende fag eller industri på den egn, hvor arbejdet udføres i henhold til bl.a. kollektive overenskomster.

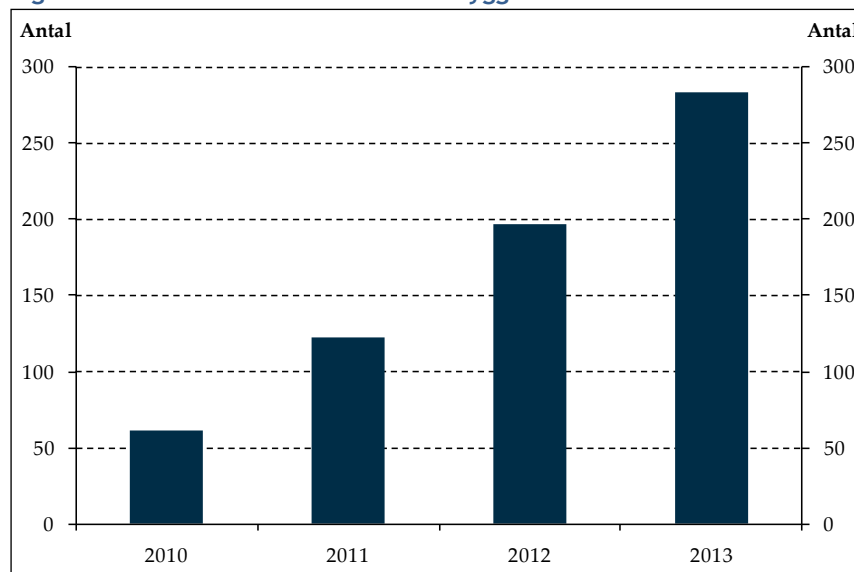
Aftalen om finansloven for 2013 skærpede reglerne for anvendelse af arbejdsklausuler, så statslige myndigheder nu skal anvende arbejdsklausuler ved alle udbud på bygge- og anlægsområdet i stedet for som hidtil over en vis tærskelværdi. Som en del af aftalen indgik regeringen desuden aftale med kommuner og regioner om, at arbejdsklausuler skal søges udbredt til alle kom-

⁸¹ Krav, der er fastslået i det fagretlige system.

	<p>munale og regionale udbudscontrakter inden for bygge- og anlægsområdet samt andre kontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt.</p>
<p><i>Brug af arbejds klausuler varierer ...</i></p>	<p>De hidtidige erfaringer med anvendelse af arbejds klausuler er brogede. Hvad angår de statslige udbudscontrakter anvendes arbejds klausuler i overvejende grad, men der er typisk ikke konsekvent medtaget bestemmelser om ansvar for underleverandører, kontrol og sanktionering.</p>
<p><i>... især i kommuner og regioner</i></p>	<p>Når det kommer til kommuner og regioners brug af arbejds klausuler, er der tale om ekstremt store forskelle i praksis. Selv når kommuner og regioner faktisk anvender arbejds klausuler, herunder med bestemmelser om mulighed for kontrol og sanktionering, indebærer det ofte ikke nogen reel kontrol af klausulens efterlevelse.</p> <p>Den seneste skærpelse af reglerne på det statslige område og regeringens aftale med kommuner og regioner har forbedret rammerne for udbredelse og håndhævelse af arbejds klausuler. Dertil kommer den forestående implementering af håndhævelsesdirektivet, der forbedrer muligheden for at tilvejebringe relevante oplysninger om udenlandske selskaber samt muliggør indførelse af kædeansvar for direkte underleverandører. Sidstnævnte har især betydning for en effektiv håndhævelse af arbejds klausuler. På det kommunale og regionale område er tiltagene dog næppe tilstrækkelige til at sikre en bred anvendelse af arbejds klausuler.</p>
	<p>Værn mod social dumping i overenskomster</p>
<p><i>Nye regler i overenskomster beskytter mod social dumping</i></p>	<p>Som det fremgår af ovenstående, har det stor betydning for løn- og ansættelsesvilkår, at ansættelsen er overenskomstdækket. Fagbevægelsen har derfor sikret sig værktøjer i overenskomsterne, som skal hindre forekomsten af social dumping. En af metoderne er muligheden for 48-timersmøder i byggeriet, der forpligter arbejdsgiverne til at fremlægge den nødvendige dokumentation for løn- og arbejdsvilkår inden for 48 timer, såfremt der er mistanke om brud på overenskomsten.</p> <p>Muligheden for 48-timersmøder blev indført i 2010, og anvendelsen er vokset markant til et niveau på næsten 300 møder om året, jf. figur 7.13. Fra 2010 til 2013 har ca. 25 pct. af disse møder resulteret i indgåelse af en overenskomst med en underentreprenør, mens godt 10 pct. har ført til afbrud i entrepriseforholdet.</p>

Møderne har også givet anledning til udbetaling af efterbetaling til medarbejderne og bod på i alt 25 mio. kr. set over de fire år.

Figur 7.13. Antal 48-timersmøder i byggeriet



Kilde: BAT og 3F's Byggegruppe.

Strategiske overvejelser

EU har gennem årene bevæget sig mod stadig mere europæisk integration. Udviklingen har været naturlig for så vidt, at EU stadig er en vigtig vej til at løfte velstands- og fordelingsproblemer i de relativt fattige lande i Syd- og Østeuropa. Finanskrisen har givet et yderligere skub i denne retning med den stærke økonomiske overvågning. Samtidig har arbejdskraftindvandringen fra Østeuropa sammen med den dybe økonomiske krise også givet næring til en betydelig folkelig skepsis over for øget europæisk integration. Flere af de gennemførte tiltag har haft basis i euro-samarbejdet med mulighed for bilateral tilslutning fra de øvrige EU-lande. Det gælder fx finanspagten (europagten) og konkurrenceevnepagten (europluspagten) fra 2011. Der tegner sig derfor flere scenarier for EU's udvikling de kommende år, der spænder fra egentlige traktatfornyelser baseret på mere vidtgående samarbejde til mellemstatslige aftaler med eurolandene som omdrejningsakse. Uanset hvilken vej udviklingen tager, skal Danmark arbejde for at skabe vækst og beskæftigelse på ordentlige og fair vilkår både i Europa og herhjemme. Danmark skal være åben over for EU, men EU skal også være åben over for Danmark og give mulighed for at bibeholde de særlige karakteristika ved den danske model, der har givet så gode resultater.

Mere fokus på beskæftigelse i EU

I kølvandet på den økonomiske og finansielle krise har EU strammet op på den økonomiske styring. Hovedfokus har været rettet mod nedbringelse af offentlige underskud og gæld, mens der ikke har været tilsvarende opmærksomhed på jobkrisen i EU. Selvom de danske offentlige finanser er blandt de sundeste i EU, har Danmark alligevel fået henstillinger fra EU, også selvom Danmark efterfølgende har vist sig at leve op til EU's budgetkrav.

- *Koordineringen af EU's økonomiske politik skal understøtte vækst og beskæftigelse.* Vækst og beskæftigelse bør være et bindende mål i det europæiske semester. EU bør bruge investeringspolitikken til at bringe EU ud af krisen og styrke den langsigtede vækst.
- *Den danske arbejdsmarkedsmodel skal respekteres.* Relevante udgifter til flexicurity-modellen, såsom udgifter i forbindelse med aktivering af arbejdsløse, bør holdes ude i opgørelsen af EU's underskudskrav.

Plads til forskellige aftalesystemer i EU

EU interesserer sig i stigende grad for overenskomstvilkår og lønudvikling. Samtidig drøfter den europæiske fagbevægelse principper for indførelse af minimumsløn i EU.

- *Fælles holdninger i EU skal kunne rumme nationale forskelligheder.* Den danske tradition for, at arbejdsmarkedets parter fastsætter løn- og arbejdsvilkår, skal kunne rummes inden for EU's rammer.
- *Samarbejde på EU-plan om overenskomsttemaer.* Samarbejdet kan fx styrkes gennem erfaringsudveksling, vejledninger eller idékataloger.

Styrket indsats mod social dumping

Der er behov for en flerfoldig indsats, som kan sætte et effektivt værn op mod social dumping. Indsatsen bør både rette sig mod EU-retten, den danske lovgivning og overenskomstniveauet.

- *Stærkere håndhævelse og kontrol af EU-retten.* Kommissionen skal sikres de nødvendige ressourcer og beføjelser til at sikre overholdelse af de arbejdsretlige direktiver. Der bør oprettes en egentlig tilsynsmyndighed i Kommissionen i relation til

håndhævelse af de arbejdsretlige direktiver. Arbejdsmarkedets parter skal have en egentlig klageadgang til tilsynsmyndigheden. Der må indføres en forpligtelse for de enkelte medlemslande til årligt at rapportere til Kommissionen om gennemførelse af direktiverne. Kommissionen bør årligt udgive en særskilt rapport om udviklingen i arbejdet med bekæmpelse af social dumping i EU.

Håndhævelsesdirektivet skal implementeres ordentligt i andre EU-lande. Såfremt dette ikke bliver tilfældet, bør Danmark påtale mangelfuld implementering i andre medlemsstater over for Kommissionen.

Der er derfor behov for koordineret indsats på tværs af landegrænser i forhold til virksomheder, der overtræder regler på arbejdsmarkedet.

- *Danske regler skal modvirke social dumping.* Implementering af håndhævelsesdirektivet bør medføre en bedre adgang til at håndhæve lønmodtagerrettigheder i udstationerede virksomheder samt forebygge og straffe misbrug af gældende regler.

I forbindelse med implementering af håndhævelsesdirektivet bør der også indføres bestemmelser, som sikrer, at tilgodehaverer i henhold til danske overenskomster faktisk kommer til udbetaling i overensstemmelse med afgørelser i det fagretlige system.

Det skal være obligatorisk for kommuner og regioner at anvende arbejdsklausuler, der er i overensstemmelse med ILO-94 og det gældende cirkulære. Dette kan ske ved bindende aftaler mellem stat, kommuner og regioner eller ved lovgivning. Obligatoriske arbejdsklausuler for kommuner og regioner bør gælde alle kontraktområder, ikke alene bygge- og anlæg.

Stat, kommuner og regioner bør styrke indsatsen vedrørende indførelse af egnede klausuler og håndhævelsen af disse. Samarbejdsrelationer mellem fagbevægelsen og stat, kommuner og regioner skal forbedres i relation til anvendelse, indgåelse, håndhævelse og videnudveksling om arbejdsklausuler.

Skattereglerne og dobbeltbeskatningsaftaler kan skærpes, så der i højere grad svares dansk skat ved arbejde i Danmark.

Derfor må der indføres kædeansvar for betaling af skat og sociale bidrag.

Myndighedsindsatsen mod social dumping skal fortsat styrkes, og det skal sikres, at Arbejdstilsynet, SKAT og politiet til stadighed har de nødvendige ressourcer.

- *Stærkere indsats mod social dumping i overenskomsterne.* Dette kan fx fremmes ved indførelse af kædeansvar, forpligtelse til kun at anvende overenskomstdækkede underleverandører, særlig hurtig og målrettet fagretlig behandling mv.

Handels- og investeringsaftaler på fair vilkår

EU-samarbejdet skal ikke kun bruges til at skabe vækst og beskæftigelse på fair vilkår internt i EU. Samhandel og samarbejde med verden uden for EU er en vigtig strategi i EU-samarbejdet. De pågående forhandlinger mellem EU og USA om *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) er centrale og kan danne præcedens for fremtidige aftaler. Det er afgørende, at denne aftale ikke går på kompromis med lønmodtagerrettigheder og sikrer staternes fortsatte ret til at regulere eksempelvis offentlig velfærd.

- *Fair vilkår i handels- og investeringsaftaler.* Det indebærer: At en frihandelsaftale ikke må skabe social dumping. At en frihandelsaftale skal respektere demokratiet og ikke begrænse staternes ret til at regulere på fx velfærds-, sundheds-, miljø-, udlændinge- og arbejdsmarkedsområdet. At en frihandelsaftale skal give samme muligheder for at overenskomstdække udenlandske arbejdsgivere som danske arbejdsgivere. Og at en frihandelsaftale ikke må kunne tvinge staterne til at liberalisere offentligt finansieret og drevet velfærd og service.

Kapitel 8. Uddannelse

Kravene til lønmodtagernes kompetencer vil stige frem mod 2030 ikke mindst i forhold til den enkelte lønmodtagers personlige kompetencer. Det kræver uddannelse og opkvalificering. De seneste år er de unge strømmet til gymnasier og videregående uddannelser, mens de erhvervsfaglige uddannelser har været mindre efterspurgt. Det kan på længere sigt give sig udslag i ubalancer på arbejdsmarkedet med mangel på faglært arbejdskraft og overskud af personer alene med en studentereksamen eller med en lang videregående uddannelse. Der er brug for rettidig omhu i uddannelsespolitikken, så ubalancer kan forebygges i tide.

De fremtidige kompetencekrav

Stigende krav til faglige og især personlige kompetencer

Igennem de seneste årtier er kravene til både faglige og personlige kompetencer steget. Inden for de industrielle og tekniske områder er det især de faglige kompetencekrav til faglærte og ufaglærte lønmodtagere, som er steget. Det har ikke i samme omfang været tilfældet inden for fx byggeriet og servicebranchen. Til gengæld er kravene til de personlige kvalifikationer steget i alle brancher. Det skyldes, at øgede kvalitets- og produktivitetskrav medfører mere egenkontrol og planlægning i arbejdet samtidig med, at kravene til samarbejde og kommunikation stiger. Den øgede anvendelse af ny teknologi presser samtidig kompetencekravene op, idet de mere rutineprægede opgaver forsvinder⁸².

Boks 8.1 giver en række eksempler på kompetencekrav til fremtidens medarbejdere, som en bred gruppe af virksomheder har angivet som nødvendige for at kunne skabe vækst. Det fremgår, at arbejdsgiverne i høj grad lægger vægt på en række mere personlige kompetencer. Det bemærkes, at der i den pågældende undersøgelse ikke er spurgt til dagens kompetencekrav. Det må forventes, at kompetenceprofilerne i mange tilfælde allerede i dag er efterspurgt.

⁸² Jf. OECD (2013): *Skills Outlook 2013*.

Boks 8.1. Eksempler på kompetencekrav til medarbejderne

Den innovative sundhedsmedarbejder arbejder på hospitaler, plejehjem og plejecentre, revalideringsinstitutioner, hjemmehjælp:	Skal være omstillingsparat og fleksibel, kunne identificere og dokumentere ændringer i arbejdet og arbejde tværfagligt.
Den serviceorienterede godschauffør kører lastbil for vognmænd, fragtmænd mv. i mellemstore virksomheder inden for vej- og luftgodstransport, flytteforretninger mv.:	Skal kunne levere en ordentlig kundeservice og vise vilje til at løse kunde problemer og behov. Effektiv pakning og håndtering af gods samt medfølgende papirer tillægges også stor vægt.
Frontmedarbejderen i turistvirksomhed er receptionist og rengøringsmedarbejder på hoteller, tjener og kok i restauranter, dyrepasser og kustode på museer:	Skal være imødekommende og kunne aflæse kunders behov og møde kunden på en serviceorienteret måde. Skal tage ejerskab og sætte sin personlige adfærd og kompetencer i spil som en aktiv del af oplevelsen.

Anm.: Interviewundersøgelse blandt 1.200 virksomheder og 80 brancheeksperter i Region Hovedstaden. I undersøgelsen har disse svaret på spørgsmålet: Hvad skal fremtidens medarbejder kunne for, at virksomheder kan skabe vækst?

Kilde: Teknologisk institut (2014): *Fremtidens Medarbejder – Hvilke kompetencer skaber vækst?*

Den beskrevne udvikling må forventes at fortsætte frem mod 2030 og formentlig med øget styrke. Det har en række konsekvenser.

Krav til fleksibilitet stiger

For det første må kravene til arbejdskraftens fleksibilitet forventes at stige. Det vil formentlig give sig udtryk i et stadigt stigende overlap mellem tidligere klart afgrænsede jobfunktioner baseret på forskellige uddannelser. Fx forventes servicebranchen at få stadig flere job, der kan varetages både med en gymnasial, med en faglært eller med en kort videregående uddannelse – afhængig af den enkelte lønmodtagers konkrete erfaringer og baggrund. Tilsvarende er der en udvikling i den horisontale arbejdsdeling inden for en række områder, hvilket kan udfordre de eksisterende uddannelser og øge behovet for tværgående efter- og videreuddannelse.

Krav til større specialisering på nogle områder

For det andet må der forventes stigende faglige specialiseringskrav inden for en række af de mere tekniske områder eller inden for dele af det merkantile felt fx shipping, finansiering, grafisk produktion mv.

I de uddannelser, der bevarer en stærk faglig profil, vil den øgede integration af it-løsninger udfordre den traditionelle opdeling mellem fagområder som fx mekanik og elektronik. Omsorgsuddannelserne, herunder Social- og sundhedsuddannelsen (SOSU) samt Pædagogisk assistent-uddannelsen (PAU), vil tilhøre de uddannelser, hvor de faglige krav skærpes bl.a. til håndtering af velfærdsteknologier samt stadig flere borgere med komplekse sygdomme.

Boks 8.2 giver et konkret eksempel på udviklingen i kompetencekrav fra industrivirksomheden LINAK Danmark A/S på Als.

Boks 8.2. LINAK's erfaring med teknologi og kompetencebehov

LINAK Danmark A/S producerer lineære aktuatorer, der gør det muligt at løfte, skubbe eller trække tunge genstande blot ved at trykke på en knap. Disse komponenter bruges bl.a. til hospitalssenge og elevationssenge, højdejusterbare kontorborde, landbrugsmaskiner mv. LINAK, der ligger på Als, har ca. 1.600 medarbejdere i 35 lande og produktion i Danmark, Slovakiet, USA og Kina.

LINAK oplever, at automatisering har stillet større kompetencekrav til ufaglærte og faglærte medarbejdere. Tidligere handlede det om forholdsvis simpelt manuelt arbejde, mens man i dag skal have kendskab til både it, kvalitetsbevidsthed og mod på organisatoriske processer som fx Lean.

Bent Jensen, administrerende direktør i LINAK, udtaler: *"For 20 år siden skulle man have to hænder og lidt god vilje. I dag er der mange flere systemer, man skal forholde sig til"*.

Direktøren vurderer, at udfordringen i forhold til it-kendskab især ses blandt de ældre medarbejdere, idet de unge i dag er vokset op med iPad og computere, så it-færdighederne næsten er medfødte. Kvalitet er også langt vigtigere i dag end tidligere, hvor det ikke betød så meget, om der var en lille fejl. Det går ikke i dag. LINAK producerer ca. 3-4 mio. enheder om året, og de skal gerne virke alle sammen.

Fremover bliver det især kendskab til robotter, der bliver en vigtig kompetence hos medarbejderne. *"Det nytter ikke noget, at man skal have specialister til hver robot – der skal være et generelt kendskab til robotters funktion blandt medarbejderne. Men medarbejderne er naturligvis stadig den mest fleksible arbejdskraft. Man kan fx ikke bare placere en robot i en anden produktionscelle, ligesom man kan med en medarbejder"*, siger Bent Jensen.

Og en af de helt store fordele ved at producere i Danmark vurderes netop at være medarbejdernes fleksibilitet. Bent Jensen udtaler: *"Det fleksible arbejdsmarked er en fantastisk feature ved at være i Danmark. Jeg tror ikke, der er noget arbejdsmarked, der er så fleksibelt, som det danske"*.

Anm.: Se desuden boks 3.3 i kapitel 3 om LINAK's generelle erfaringer med den teknologiske udvikling.

Kilde: www.linak.dk og interview med Bent Jensen, adm. direktør i LINAK.

Faglig identitet udfordres på visse områder Udviklingen giver også udfordringer i forhold til at fastholde en stærk faglig identitet i alle uddannelser. På de store dele af arbejdsmarkedet, hvor den faglige profil ikke på samme måde entydigt styrkes, vil det være svært at definere de faglige kerner, der skal definere en fagidentitet. Det gælder fx dele af kontorområdet og dele af det merkantile område.

Status på uddannelsesmålsætninger

Arbejdsstyrken bliver mere uddannet De seneste årtier er der sket store forskydninger på arbejdsmarkedet hen imod en stadig mere uddannet arbejdsstyrke. Bevægelsen er udtryk for en ændret uddannelsesadfærd og afspejler samtidig et skift i virksomhedernes efterspørgsel i retning af stadig mere uddannet personale. Fra politisk side er der stor opmærksomhed på behovet for en veluddannet arbejdsstyrke, jf. boks 8.3.

Boks 8.3. Målsætninger på uddannelsesområdet

Velfærdsaftalen fra 2006 opsatte mål for uddannelsesniveaet. I *regeringsgrundlaget* fra oktober 2011 er målene skærpet i forhold til de videregående uddannelser:

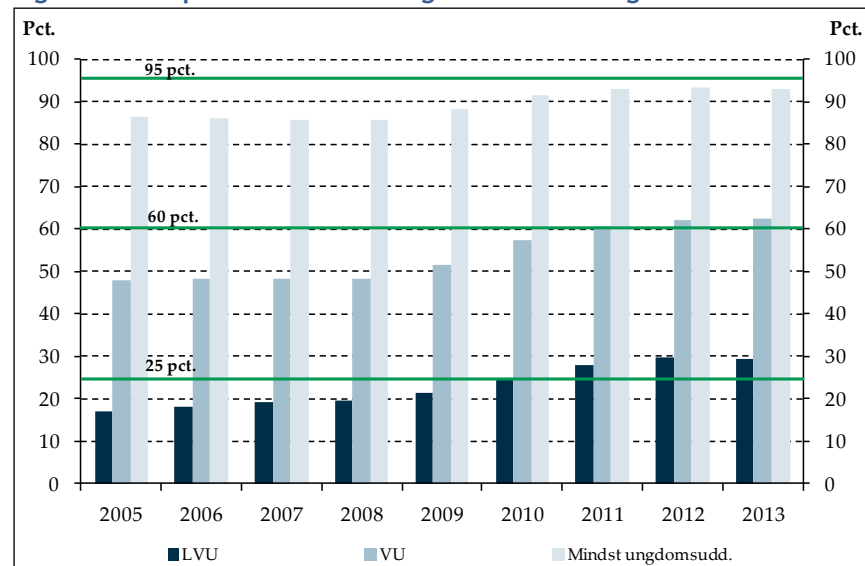
- At 95 pct. af de elever, som forlader 9. klasse i 2015, opnår en ungdomsuddannelse inden for 25 år.
- At 60 pct. af dem, som forlader 9. klasse i 2020, opnår en videregående uddannelse inden for 25 år.
- At 25 pct. af dem, som forlader 9. klasse i 2020, opnår en lang videregående uddannelse inden for 25 år.

Kilde: Velfærdsaftale (2006) og regeringsgrundlag (2011).

Mål om 95 pct.-mål er udfordringen

De seneste års kraftige optag på de videregående uddannelser betyder, at 60-procents- og 25-procentsmålsætningen allerede er opfyldt. Men det samme gør sig ikke gældende for 95-procentsmålsætningen. Af de unge, der forlod 9. klasse i 2013, har knap 93 pct. udsigt til at opnå mindst en ungdomsuddannelse ifølge Undervisningsministeriets *Profilmodel*⁸³, jf. figur 8.1.

Figur 8.1. 95-procentsmålsætningen er udfordringen



Anm.: VU og LVU dækker personer med en videregående henholdsvis lang videregående uddannelse.

Kilde: Undervisningsministeriets *Profilmodel*.

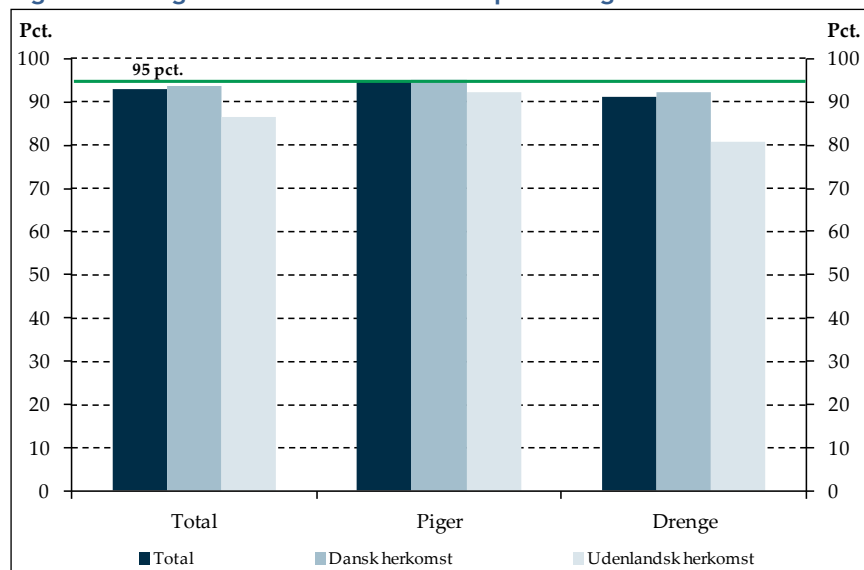
Især for drenge med anden etnisk herkomst

En opdeling på køn og herkomst viser, at kvinder og etniske danskere uddanner sig mest. Piger med dansk herkomst opfylder således på nuværende tidspunkt 95-procentsmålsætningen. Til gengæld er det kun 80,8 pct. af drengene med udenlandsk herkomst, der forlod 9. klasse i 2013, som vil opnå mindst en ungdomsuddannelse med det nuværende uddannelsesmønster, jf. fi-

⁸³ *Profilmodellen* beregner det fremtidige uddannelsesmønster for en given årgang ud fra de seneste års observerede adfærd i form af overgangssandsynligheder i uddannelsessystemet.

gur 8.2. Blandt drenge med dansk herkomst er det tilsvarende tal godt 92 pct.

Figur 8.2. Ungdomsuddannelse fordelt på køn og herkomst



Anm.: Tallene viser den forventede andel, som opnår mindst en ungdomsuddannelse, blandt den gruppe unge, der forlader folkeskolen med 9./10. klasse i 2013.

Kilde: Undervisningsministeriets *Profilmodel*.

Der er således især et potentiale for mere uddannelse blandt drenge med anden etnisk baggrund. Såfremt denne gruppe opnår et højere uddannelsesniveau, vil det kunne sætte sig positive spor i erhvervsdeltagelse igennem livet til gavn for den enkelte og samfundet.

Det fremtidige uddannelsesbehov

Udviklingen mod mere videregående uddannelse fortsætter

En fremskrivning af arbejdsstyrken baseret på befolkningens seneste uddannelsesadfærd viser, at bevægelsen i retning af en stadig mere uddannet arbejdsstyrke vil fortsætte hen imod 2030⁸⁴, jf. figur 8.3.

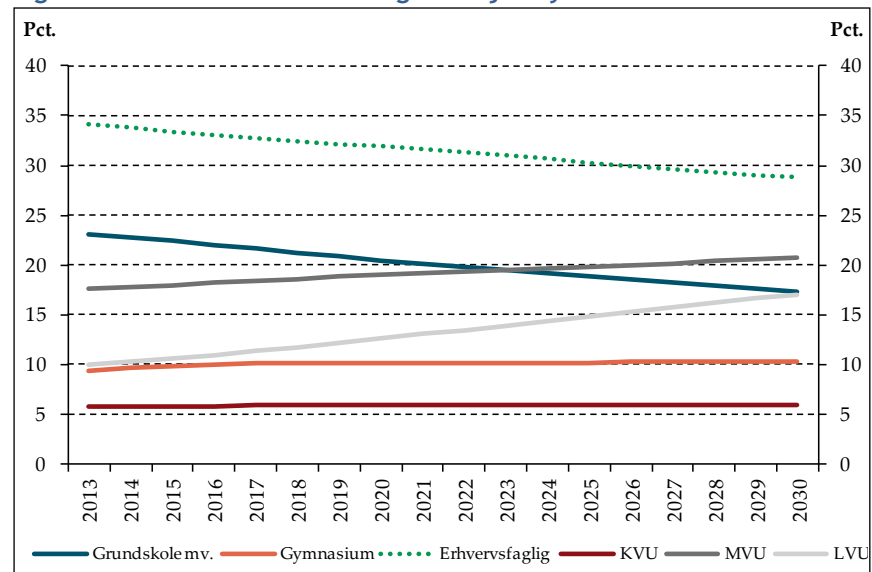
Færre kun med grundskole i 2030 ...

Gruppen med grundskole⁸⁵ som højest fuldførte uddannelse ventes at falde med knap 130.000 personer fra 2013 til 2030. Det reducerer gruppens andel af arbejdsstyrken fra 23 pct. i 2013 til 17 pct. i 2030.

⁸⁴ Fremskrivningen af uddannelsesfordelingen tager udgangspunkt i DREAM-gruppens seneste uddannelsesfremskrivning, der er baseret på data til og med 2013 og med indarbejdelse af trendudvikling i uddannelsesmønstre mv.

⁸⁵ Inkluderer også personer med ukendt uddannelse.

Figur 8.3. Uddannelsesfordeling i arbejdsstyrken 2013-2030



Anm.: Figuren viser andel af arbejdsstyrke med højst fuldført uddannelse. Grundskole omfatter også gruppen med ukendt uddannelse. KVVU, MVU og LVU er henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse.

Kilde: AE på baggrund af DREAM.

... og færre
faglærte

I 2030 kan de erhvervsfagligt uddannede fortsat imødeses at være den største gruppe i arbejdsstyrken. Men gruppens andel af arbejdsstyrken ventes at falde fra 34 pct. i 2013 til 29 pct. i 2030 svarende til et fald på ca. 95.000 personer.

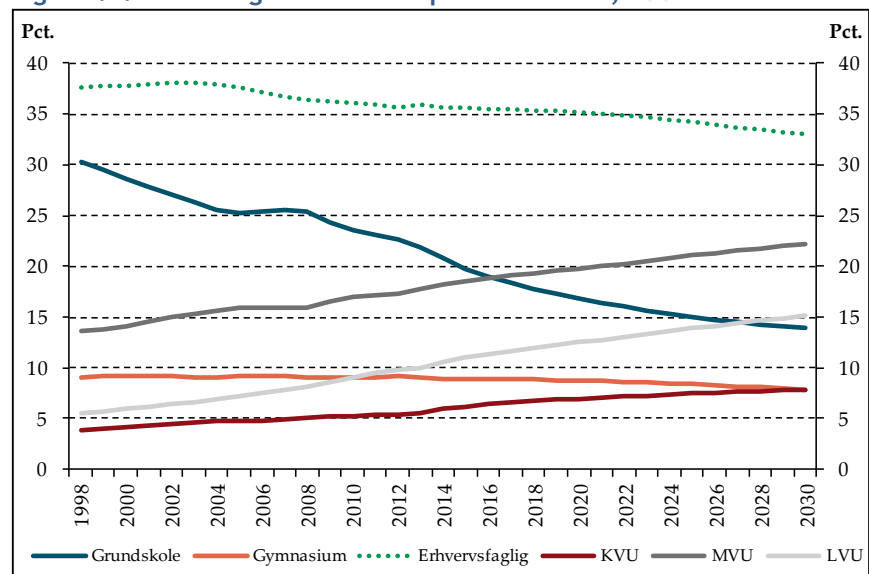
Flere med
videregående
uddannelser – især
lange

Til gengæld ventes der at blive 46.000 flere med studentereksamen som højst fuldførte uddannelse og ca. 385.000 flere med en videregående uddannelse, hvilket fordeler sig med 17.000, 131.000 og 239.000 personer med henholdsvis en kort, mellemlang og lang videregående uddannelse. Andelen af ufaglærte studenter og personer med en kort videregående uddannelse ventes stort set ikke at ændre sig frem mod 2030, mens andelen med en mellemlang og lang videregående uddannelse forventes at stige med henholdsvis 3 og 7 pct.-point.

Efterspørgslen
efter videregående
uddannelse stiger

Udviklingen i beskæftigelsen fra 2013-2030 følger for de fleste grupper samme mønster som udviklingen i arbejdsstyrken. Andelen af ufaglærte falder, mens andelen af personer med en videregående uddannelse vokser. Beskæftigelsen af erhvervsuddannede i 2030 ventes nogenlunde at svare til niveauet i 2013. Det er ensbetydende med et mindre fald i andelen af erhvervsuddannede frem mod 2030, jf. figur 8.4.

Figur 8.4. Beskæftigelsen fordelt på uddannelse, 1998-2030



Anm.: Se anm. til figur 8.3.

Kilde: AE.

Ubalancer på arbejdsmarkedet frem mod 2030

Retningen på udviklingen i beskæftigelse og arbejdsstyrke er den samme for de fleste uddannelsesgrupper, men hastigheden er forskellig. Det vil give ubalancer på arbejdsmarkedet frem mod 2030.

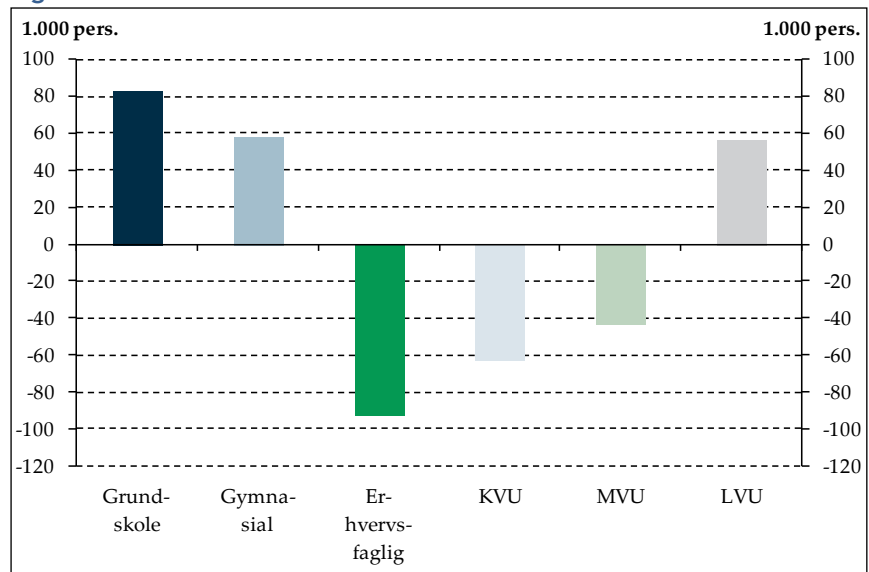
Overskud af ufaglærte og LVU'ere, men mangel på faglærte

Der kan forventes et overskud af ufaglærte på ca. 145.000 personer i 2030, hvilket fordeler sig på knap 85.000 personer med grundskolen som højest fuldført uddannelse og knap 60.000 med en studentereksamen, som højest fuldført uddannelse. Dertil kommer et overskud af personer med en lang videregående uddannelse på 55.000. For de tre mellemliggende uddannelseskategorier vil der være et underskud af arbejdskraft på næsten 200.000 personer. Manglen fordeler sig på godt 90.000 erhvervsfagligt uddannede, godt 60.000 med kort videregående uddannelse og knap 45.000 med mellemlang videregående uddannelse, jf. figur 8.5.

Grundlaget for beregningen er, at de uddannelsesmønstre, man kan observere i dag, og den historiske trend mod højere krav til de beskæftigedes uddannelsesniveau fortsætter frem til 2030.

Metoden bag beregningen af mismatch i uddannelse er beskrevet i bilag 8.1.

Figur 8.5. Mismatch i uddannelse i 2030



Anm.: Se anm. til figur 8.3.

Kilde: AE.

*Ubalancer giver
uhensigtsmæssige
tilpasninger*

Ovenstående beregning er alene en illustration. Figur 8.5 vil aldrig kunne realiseres, da der vil ske en mængdemæssig og/eller lønmæssig tilpasning til ubalancen. Et stort overskudsudbud af personer med en lang akademisk uddannelse vil således enten føre til et fald i de relative lønninger eller til en gøgeungeeffekt, hvor personer med en lang videregående uddannelse fortrænger andre kortere uddannede grupper.

Det kønsopdelte arbejdsmarked

Danske mænd og især kvinder har en høj erhvervsdeltagelse set i internationalt perspektiv, jf. kapitel 2 om den danske velfærdsmodel. Det skaber rammerne for en stor grad af ligestilling mellem kønene på det danske arbejdsmarked.

Arbejdsmarkedet er dog langt fra homogent set med kønsbriller.

*Mænd og kvinder
uddanner sig
forskelligt*

24 pct. af kvinderne i arbejdsstyrken har en mellemlang videregående uddannelse, hvilket er dobbelt så meget som blandt mændene. Omvendt er der relativt færre kvinder med en erhvervsfaglig uddannelse end blandt mændene, hvilket også gør sig gældende, for så vidt angår grundskole som højest fuldførte uddannelse, jf. tabel 8.1.

Tabel 8.1. Kvinder og mænds uddannelsesmønster

	Kvinder			Mænd		
	2013	2030	2013-2030	2013	2030	2013-2030
	----- Pct. ----- -- Pct.-point --			----- Pct. ----- -- Pct.-point --		
Grundskole	21	14	-7	25	20	-5
Gymnasium	10	10	0	9	10	2
Erhvervsfaglig udd.	31	25	-6	37	32	-5
KVU	5	5	0	7	7	0
MVU	24	27	3	12	15	3
LVU	10	18	8	10	16	6
I alt	100	100	-	100	100	-

Anm.: Figuren viser uddannelsesniveaueet blandt henholdsvis kvinder og mænd i arbejdsstyrken.

Kilde: DREAM's uddannelsesfremskrivning.

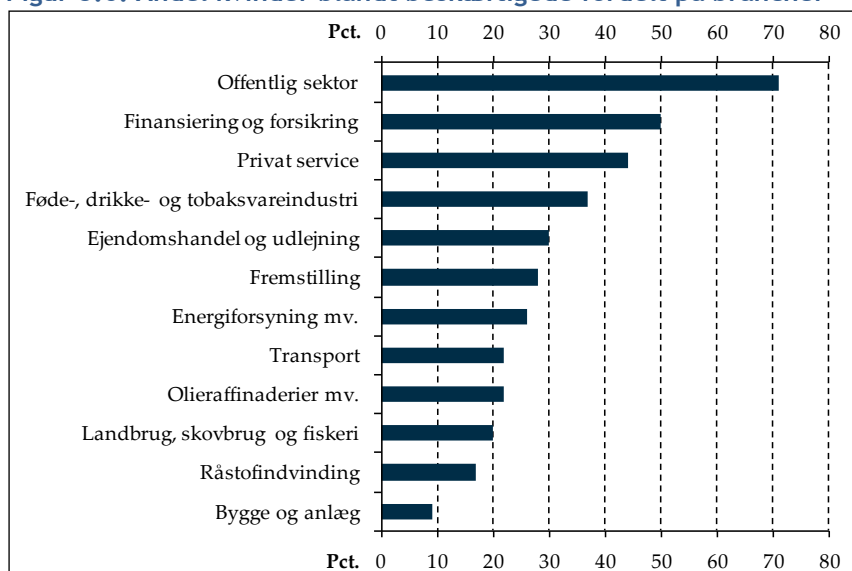
Kønsforskellene forstærkes

Fremadrettet er der udsigt til, at det forskellige uddannelsesmønster blandt mænd og kvinder forstærkes, jf. tabel 8.1. Andelen af kvinder med grundskole henholdsvis erhvervsuddannelse som højst fuldført uddannelse reduceres således lidt mere end de tilsvarende andele blandt mænd. Til gengæld bliver der relativt flere kvinder med en lang videregående uddannelse sammenlignet med mænd.

Mænd og kvinder arbejder i forskellige fag og brancher

Den store forskel i uddannelsesmønstret mellem mænd og kvinder betyder først og fremmest, at der er stor forskel på, hvilke brancher som kønnene finder beskæftigelse i. Med en andel på 70 pct. er kvinder stærkt overrepræsenterede i den offentlige sektor, og omvendt udgør kvinderne under 10 pct. af de beskæftigede i bygge- og anlægssektoren, jf. figur 8.6.

Figur 8.6. Andel kvinder blandt beskæftigede fordelt på brancher



Anm.: Brancheafgrænsning svarende til ADAM-modellen.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

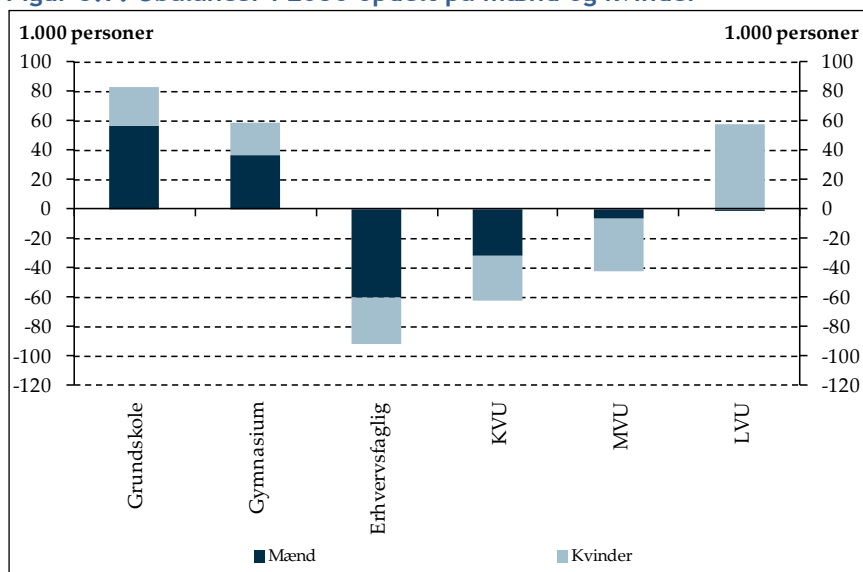
*Kønsopdelt
arbejdsmarked
mindsker
fleksibilitet*

*Overskud af
kvinder med lang
videregående
uddannelse*

Den stærke kønsopdeling af det danske arbejdsmarked betyder, at arbejdsmarkedet umiddelbart er mindre fleksibelt, fordi ansørgfeltet til de forskellige jobåbninger bliver mindre, end det ville være med et mere jævnt uddannelsesmønster.

En beregning af ubalancerne i 2030 opdelt på køn⁸⁶ viser, at overskudsudbuddet af personer med en lang videregående uddannelse består af kvinder, og manglen på personer med mellemlang videregående uddannelse ventes især at rette sig mod kvinder, jf. figur 8.7.

Figur 8.7. Ubalancer i 2030 opdelt på mænd og kvinder



Anm.: Se anm. til figur 8.3.

Kilde: AE.

Tilsvarende består overskudsudbuddet af ufaglærte især af mænd, og manglen på erhvervsuddannede retter sig mest mod mænd. Beregningerne viser, at der ikke vil være overskud af mænd med en lang videregående uddannelse i 2030, hvilket skyldes, at efterspørgslen efter mænd med en lang videregående uddannelse stiger relativt meget sammenlignet med efterspørgslen efter kvinder med en lang videregående uddannelse. Det kan henføres til, at underbrancherne "finansiering og forsikring" samt "it og informationstjenester", med en høj andel af mænd med en lang videregående uddannelse, ventes at vokse forholdsvis kraftigt i overensstemmelse med den historiske udvikling.

⁸⁶ I beregningen af ubalancer opdelt på køn er anvendt DREAM's uddannelsesfremskrivning opdelt på køn, som tager højde for kønnenes forskellige uddannelsesmønstre. På beskæftigelsessiden fremskrives kønssammensætningen ud fra de seneste historiske andele af mænd og kvinder i ADAM's 36 underbrancher opdelt på uddannelseskategorier.

*Det kønsopdelte
arbejdsmarked
forstærker
ubalancerne*

Manglen på visse uddannelsesgrupper og overskuddet af andre vil i den samlede opgørelse af ubalancerne modsvare hinanden. Men betragtes ubalancerne for hvert køn hver for sig, vil der være et samlet overskudsudbud af kvinder i 2030 på 9.000 personer, der modsvares af en tilsvarende mangel på mænd. Dette indikerer, at det kønsopdelte arbejdsmarked i en vis grad må forventes at forværre ubalancerne frem mod 2030, jf. tabel 8.2.

Tabel 8.2. Ubalancer i 2030 opdelt på mænd og kvinder

	Kvinder	Mænd	I alt
	----- 1.000 Personer -----		
Grundskole	27	56	83
Gymnasium	23	36	58
Erhvervsfaglig	-32	-60	-92
KVU	-30	-32	-62
MVU	-36	-7	-43
LVU	57	-2	56
Sum	9	-9	0

Kilde: AE.

Imødegåelse af de fremtidige ubalancer

*Ubalancer kan føre
til ...*

Såfremt de ovenstående ubalancer ikke imødegås gennem uddannelse og opkvalificering af unge og voksne, vil de få en række negative konsekvenser for samfundet og den enkelte.

*... arbejdsløshed
på nogle områder,
import af arbejds-
kraft på andre
områder...*

For det første kan ubalancerne føre til arbejdsløshed på de områder, hvor der er overudbud. Ufaglærte og personer med en lang videregående uddannelse kan således forventes at blive ramt af stigende arbejdsløshed set i forhold til en situation uden ubalancer. Omvendt kan mangel på faglærte samt personer med en kort og mellemlang uddannelse give sig udslag i øget import af udenlandsk arbejdskraft med netop de kompetencer.

*... påvirke
lønstrukturen ...*

For det andet vil ubalancerne kunne sætte sig spor i de relative lønninger. Overskudsudbuddet af ufaglærte vil således lægge et nedadgående pres på lønningerne i den lave ende af lønskalaen. Det samme kan forventes at gøre sig gældende i den øvre ende af skalaen som følge af de relativt mange personer med en lang videregående uddannelse især inden for de akademiske kvindesfag. Omvendt vil lønningerne for faglærte og personer med en kort samt mellemlang uddannelse blive presset i vejret.

*... eller indebære
fortrængning af
nogle grupper*

For det tredje kan ubalancerne føre til fortrængning. Personer med en lang videregående uddannelse, der ikke kan finde beskæftigelse inden for deres fagområde, vil sandsynligvis være

nødt til at søge nedad i kompetencehierakiet og dermed fortrænge personer med anden uddannelse. Både samfundet og de berørte individer vil lide et tab i denne situation.

Uddannelsespolitik er løsningen Fremtidige ubalancer på arbejdsmarkedet må derfor imødegås gennem uddannelses- og beskæftigelsespolitikken. Fokus må være, at flere med grundskole som højest fuldførte uddannelse skal opkvalificeres i løbet af deres arbejdsliv.

Mangel på faglærte

Udsigten til mangel på faglært arbejdskraft skyldes først og fremmest, at de unge, der kommer ind på arbejdsmarkedet, ikke i samme grad som deres forældre vælger en erhvervsuddannelse. Det skyldes bl.a. mangel på praktikpladser. Praktikpladsmanglen er også medvirkende til det høje frafald på erhvervsuddannelserne og dermed en af grundene til, at der uddannes for få faglærte.

Bred politisk aftale om erhvervsuddannelser ... I foråret 2014 blev der indgået en bred politisk aftale om *Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*. Den fokuserer på at få de helt unge til i højere grad at vælge erhvervsuddannelserne og samtidig mindske det høje frafald, der har præget erhvervsskolerne. Med aftalen er der opstillet en række mål for udviklingen på området, jf. boks 8.5.

Boks 8.5. Målsætninger på erhvervsuddannelsesområdet

Den brede politiske aftale om *Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser* (2014) opstiller en række målsætninger til optaget på erhvervsuddannelserne i forlængelse af 9. eller 10. klasse:

- At mindst 25 pct. af en ungdomsårgang skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse i 2020.
- At mindst 30 pct. af en ungdomsårgang skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse i 2025.
- Flere skal fuldføre en påbegyndt erhvervsuddannelse. Fuldførelsen skal stige fra 52 pct. i 2012 til mindst 60 pct. i 2020 og mindst 67 pct. i 2025.

Kilde: *Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser* (2014).

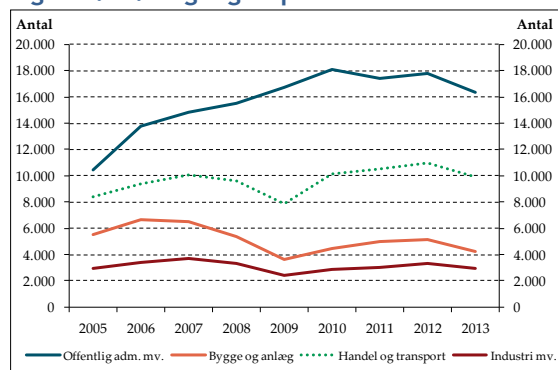
... med ambitiøse mål Det er ambitiøse mål, som skal ændre radikalt på den nuværende situation, hvor under 20 pct. af en ungdomsårgang vælger erhvervsuddannelsesvejen i direkte forlængelse af folkeskolen, og hvor frafaldet på erhvervsskolerne ligger på ca. 50 pct. De kommende år skal målene indfries gennem en række tiltag, der skal forbedre erhvervsuddannelsessystemet.

De danske erhvervsuddannelser er bygget op om et vekseluddannelsesprincip, hvor skolegang veksler med praktikophold på en arbejdsplads. Princippet er rygraden i erhvervsuddannelsessystemet og er med til at skabe en veluddannet og fleksibel faglært arbejdskraft, der både har de nødvendige generelle kompetencer og mere virksomhedsspecifikke kompetencer.

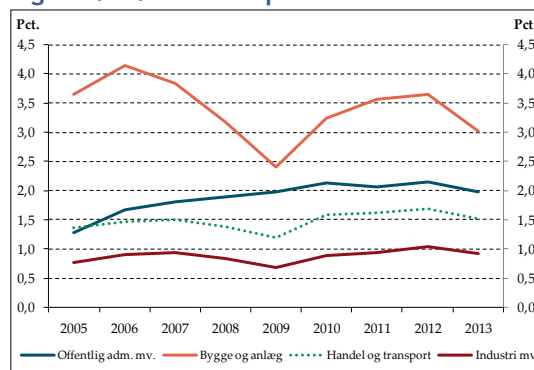
Praktikaftaler er konjunkturafhængige

Skal systemet virke efter hensigten, kræver det, at virksomhederne indgår tilstrækkeligt med uddannelsesaftaler. Tal fra Arbejdsgivernes Uddannelses Bidrag (AUB) viser, at antallet af nye praktikaftaler varierer med konjunkturudviklingen, jf. figur 8.8a. Det gør sig især gældende inden for bygge- og anlægssektoren, men også handel og transport samt industrien indgik færre aftaler, da finanskrisen var på sit højdepunkt i 2009.

Figur 8.8a. Tilgang af praktikaftaler



Figur 8.8b. Andel af praktikaftaler



Anm.: Andelen af praktikpladser er opgjort som tilgangen af praktikpladser sat i forhold til beskæftigelsen i antal personer i den pågældende branche. De viste brancher dækkede i 2013 knap 90 pct. af de nye praktikaftaler. Offentlig administration mv. dækker også undervisning og sundhed.

Kilde: ATP, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Antallet af nye praktikaftaler følger i stor udstrækning antallet af beskæftigede i de enkelte brancher, jf. figur 8.8b. Dog har der også været et dyk i andelen af praktikaftaler omkring 2009.

Den lange krise presser udbuddet af praktikpladser

Sammenhængen mellem udviklingen i antallet af beskæftigede og antallet af praktikaftaler betyder, at konjunkturudvikling og beskæftigelsesniveau har betydning for, hvor mange praktikpladser der vil blive oprettet. En langvarig krise, som presser beskæftigelsen, vil derfor også kunne sætte sig spor i mangel på praktikpladser og færre personer med en erhvervsuddannelse.

Barrierer for det dobbelte uddannelsesløft

En række aktuelle politiske initiativer såsom *Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*, *Reform af beskæftigelsesindsatsen* og *Vækstplan DK* vil skabe bedre betingelser for at løfte flere

voksne ufaglærte til faglært niveau og flere faglærte ind i det videregående niveau (det dobbelte uddannelsesløft).

Barrierer for uddannelsesløft

Der er dog en række barrierer, som hæmmer ufaglærte og faglærte i at opnå et højere uddannelsesniveau, jf. boks 8.6.

Boks 8.6. Barrierer for det dobbelte uddannelsesløft

Manglende udbud af relevante uddannelser:

Tilbud til ufaglærte:

Der er behov for bedre opkvalificeringstilbud inden for store ufaglærte beskæftigelsesområder.

Mangel på praktikpladser kan dæmpe antallet, der opnår en erhvervsuddannelse for voksne (især for "sporskiftere").

Tilbud til faglærte:

Stor mangel på relevante tilbud på erhvervsakademier (deltidsuddannelser). Der påbegyndes dog nu en udvikling af relevante tilbud.

Strukturbarrierer:

Mangel på sammenhængende og supplerende tilbud. Tilbud, der skal sikre deltagerne de nødvendige kompetencer til at kunne deltage i opkvalificering.

Økonomiske barrierer:

Forsørgelsesgrundlag og udgifter til deltagelse i uddannelse.

Manglende vilje fra arbejdsgivere til investering i medarbejderes uddannelse.

Informationsbarrierer:

Manglende viden om uddannelsesmulighederne.

Relevante tilbud mangler

En af barriererne knytter sig til mangel på relevante uddannelses-tilbud. I de kommende år vil bl.a. erhvervsuddannelsesreformen sikre et relevant udbud for gruppen af ufaglærte, men det samme vil næppe gøre sig gældende for gruppen af faglærte før efter en årrække.

Forsørgelsesgrundlaget under uddannelse kan også udgøre en barriere. På de overenskomstdækkede områder vil eventuelt løn-
tab under efteruddannelse dog som regel være dækket af kompetencefondene⁸⁷.

Omkostninger for høje

Ved det andet løft fra faglært til et videregående niveau er der lidt andre barrierer, idet der typisk er tale om længerevarende uddannelsesforløb tilrettelagt som fritidsuddannelser og deltidsuddannelser. Her er det ikke forsørgelsesgrundlaget, der typisk er i spil, men her vil der både i forhold til personlig tid og engagement samt i forhold til øvrige omkostninger (gebyr, transport og bøger) være tale om en investering i fremtidige job- og indtjening.

⁸⁷ Overenskomstbaserede fonde, der giver tilskud til forsørgelse i forbindelse med voksen- og efteruddannelse. Typisk kan tilskuddet højst udgøre 85 pct. af lønnen fratrukket offentlig godtgørelse.

ningsmuligheder. Det er her nødvendigt at få nedbragt omkostningerne og søge at få kompetenceudviklingsfondene til i højere grad at dække disse.

Strategiske overvejelser

Flere skal vælge en erhvervsuddannelse eller et erhvervsgymnasium

Det er et mål, at op imod 30 pct. af en ungdomsårgang søger en erhvervsuddannelse direkte efter folkeskolen, jf. erhvervsuddannelsesreformen. Selvom målet er ambitiøst, ændrer det ikke på, at 60-65 pct. af de unge fortsat ventes at gå gymnasievejen.

De fleste vælger i øjeblikket det almene gymnasium, som for manges vedkommende fører til en lang videregående uddannelse eller en mellemlang videregående uddannelse rettet mod den offentlige sektor.

- *Flere unge skal vælge og fuldføre en erhvervsuddannelse direkte efter folkeskolen.* Ambitionerne i EUD-reformen skal indfries. Udviklingen på erhvervsskoleområdet skal følges systematisk, og der skal sættes ind med opfølgende tiltag, såfremt den ønskede udvikling ikke realiseres.
- *Flere unge skal vælge erhvervsgymnasier.* De unges valg af erhvervsgymnasiale retninger (HHX og HTX) skal styrkes, da de ligger tættest op ad en overgang til fx erhvervsakademiuddannelser, som der må forventes at blive mangel på i fremtiden.

Flere unge skal gennemføre en erhvervsuddannelse direkte efter folkeskolen

De seneste år har der været en meget stærk tendens til, at dem, der gennemfører en erhvervsuddannelse, er blevet ældre. Det er en betydelig udfordring, at netop de personlige kvalifikationer tydeligvis fremstår mere overbevisende for arbejdsgivere, der skal ansætte praktikanter, når de praktikpladssøgende er blevet 20 år eller derover.

- *Alle, der påbegynder en erhvervsuddannelse, skal have mulighed for at gennemføre den.* Mangel på praktikpladser må ikke udgøre en barriere. I forlængelse af EUD-reformen og frem mod 2030 skal der være fokus på et tilstrækkeligt udbud af praktikpladser til

de unge og på de unges kvalifikationer til at udfylde disse pladser.

Fokus på ungdomsuddannelse til drenge med anden etnisk herkomst

Det er især drenge med anden etnisk herkomst, der ikke opnår en ungdomsuddannelse. Det kan fx skyldes manglende sprogkunderskaber, mangel på netværk, der kan støtte op om den unges uddannelsesvalg, eller manglende kendskab til arbejdspladskultur.

Uden en ungdomsuddannelse vil gruppen opleve højere risiko for arbejdsløshed, tidlig pension eller udstødning fra arbejdsmarkedet. Derfor skal der gøres en særlig indsats for at give drenge med anden etnisk herkomst en ungdomsuddannelse.

- *Særlig indsats for gruppen af drenge med anden etnisk baggrund.* Relevante tiltag kan være samarbejde mellem sprogskoler og ungdomsuddannelser, så sprogundervisningstilbud og støtte integreres i undervisningen. Tidlig inddragelse af unges familier og netværk i forhold til ungdomsuddannelse. Kulturmentorer, der skal støtte unge under praktikophold på arbejdspladsen.

For mange akademikere

Fremskrivningen af ubalancerne på arbejdsmarkedet viser, at der i 2030 vil være et stort overskud af personer med en lang videregående uddannelse. Det peger i retning af, at der i øjeblikket og især på længere sigt uddannes for mange akademikere.

- *Færre unge skal tage en lang videregående uddannelse.* Uddannelse af unge skal i højere grad rettes mod erhvervsuddannelser og korte og mellemlange videregående uddannelser, som der vil blive mangel på i fremtiden.

Et mindre kønsopdelt arbejdsmarked

Det danske arbejdsmarked er meget kønsopdelt. Det giver en række barrierer for at høste de fulde gevinster af det i øvrigt meget fleksible danske arbejdsmarked. Det er typisk de unge, der vælger kønsstereotyp, mens dem, der ikke vælger kønsstereotyp, er en del ældre. Derfor skal mulighederne for at skifte til et fag domineret af det modsatte køn være gode senere hen i livet.

- *Opblødning af det kønsopdelte arbejdsmarked.* Såvel i de gymnasiale som i de erhvervsrettede ungdomsuddannelser er der

stærke kønsmæssige opdelinger, og der er behov for systematiske handlingsplaner for at imødegå disse barrierer. Der bør være gode og tydelige muligheder for sporskifte senere i arbejdslivet – også i forhold til fag, der er domineret af det modsatte køn og i forhold til fag, der retter sig imod en anden sektor. Karriereveje og udviklingsmuligheder inden for de forskellige fag skal gøres mere tydelige.

Fra ufaglært til faglært

Overskud af ufaglærte i 2030 vil både kunne føre til arbejdsløshed blandt gruppen af ufaglærte og lægge et pres på de laveste lønninger. Begge dele vil resultere i større ulighed. Samtidig ventes betydelig mangel på faglært arbejdskraft frem mod 2030.

- *Flere ufaglærte skal løftes til faglært niveau.* Arbejdet med løft af ufaglærte til faglært niveau skal føres videre, og indsatsen øges. For en stor del af de ufaglærtes vedkommende vil et egentlig løft stadig være såvel løn- som jobindholdsmæssigt attraktivt – fx i forbindelse med arbejdsløshedsperioder – og være et centralt krav for fagbevægelsen.

Fra faglært til videregående uddannelse

Der er behov for, at de faglærte får bedre muligheder for faglig specialisering på et niveau, der ligger inden for det videregående uddannelsesområde. Efterspørgslen efter videreuddannet arbejdskraft bør også løses via opkvalificering af faglærte, så denne karrierevej giver attraktive muligheder for faglærte. Derfor er et løft af de faglærte især med *Vækstpakke 2014* for alvor kommet i spil uddannelsespolitisk. Men der er stadig behov for nye tiltag, som kan understøtte opkvalificering af faglærte til videregående niveau.

- *Flere faglærte skal løftes til videregående niveau.* Arbejdet med løft af faglærte til videregående niveau skal føres videre, og indsatsen øges. Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU) skal ændres, så den understøtter løftet fra faglært til videregående niveau.

Videreudvikling af gode ufaglærte og faglærte job

Det er ikke i alle job, at et egentligt kompetenceløft forstået som et nyt uddannelsesniveau er det aktuelle, da der fx ikke nødvendig-

vis er en relevant uddannelse på feltet. Og det er heller ikke alle ufaglærte og faglærte, som ønsker et højere formelt kvalifikationsniveau, men er glade for deres nuværende job.

Selvom der ikke er behov for en specifik ny faglig uddannelse, kan der i høj grad stadig være uddannelses-/kvalificeringsbehov i det nuværende job.

- *Gode ufaglærte og faglærte job skal udvikles.* Alle kompetencer skal anerkendes bl.a. gennem øget brug af realkompetenceafklaring/vurdering. Voksenuddannelser skal kunne udvikle kompetencer tæt på arbejdsmarkedet uden at anvende en ungdomsuddannelse.

Styrkede overenskomstrettigheder

Danmark er et af de lande, hvor der er højest aktivitet på efter- og videreuddannelsesområdet. De overenskomstmæssige muligheder for både generelt og specifikt kompetenceløft spiller allerede en stor rolle for denne aktivitet.

Både den formelle ramme omkring samarbejdet på arbejdsplads- og brancheniveau, de faktiske rettigheder for den enkelte såvel som de økonomiske muligheder, der er aftalt, har afgørende betydning. Kompetenceudviklingsfondene spiller en væsentlig rolle for forsørgelse og dækning af udgifter i forbindelse med efteruddannelse.

- *Styrkelse af de overenskomstbaserede uddannelsesrettigheder.* Frem mod 2030 skal overenskomsterne og herunder især kompetenceudviklingsfondene styrkes og understøtte uddannelsesindsatsen. Bl.a. kunne fondene i højere grad dække udgifter til uddannelse i forbindelse med videreuddannelse, som det allerede er tilfældet i nogle af fondene.

Stærkere informationsindsats

En af barriererne for deltagelse i voksen- og efteruddannelse er manglende viden om uddannelsesmulighederne. Lønmodtagerne har brug for relevant og let tilgængelig information om mulighederne.

- *Bedre og mere målrettet information om uddannelsesmuligheder.* Der er behov for en samlet voksensvejledning, der bl.a. bygger på et aktivt samarbejde mellem udbyderne – det vil sige ud-

dannelsesinstitutionerne – og de faglige organisationer, som sikrer præcist det samspil mellem viden om de enkelte uddannelser, og hvordan de hænger sammen med arbejdsmarkedet, som er afgørende for at skabe motivation hos de voksne arbejdstagere.

Erhvervsuddannelser skal matche kompetencekrav

Fremtidens kompetencekrav varierer på tværs af uddannelser. På nogle områder vil de faglige krav stige, mens det ikke vil være tilfældet på andre områder. Fælles for alle uddannelser vil være, at kravene til de personlige og almene kvalifikationer bliver ved med at stige. I alle dele af arbejdsmarkedet stiger kravene til selvstændighed, ansvarlighed og samarbejdsevne.

- *Udvikling af erhvervsuddannelser.* Fagbevægelsen skal være med til at udvikle erhvervsuddannelserne, herunder også voksenvarianterne, så de er med til at bidrage til denne kvalificering af arbejdskraften. Erhvervsuddannelserne skal løftes kompetencemæssigt, så der er flere muligheder for højniveau-spor og udvikling af trin 3 på erhvervsuddannelserne.

Styrket anvendelse af nye undervisningsformer i de erhvervsrettede uddannelser

Langt den største del af undervisningen i de erhvervsrettede grund-, efter- og videreuddannelser baserer sig på de klassiske undervisningsformer. Det betyder som oftest tilstedeværelse og klasseundervisning i en eller anden form. De muligheder, nye undervisningsformer giver for at tilrettelægge undervisning i forbindelse med arbejdspladser og de praktiske anvendelsesmiljøer, er ikke særlig udbredt endnu.

- *Nye undervisningsformer i erhvervsuddannelserne.* Fx kan udnyttelse af digitale værktøjer muliggøre deltagelse uden at skulle køre langt eller beslaglægge ganske bestemte tidspunkter i en travl arbejdsdag.

Bedre udnyttelse af medbragte ressourcer hos flygtninge og indvandrere

Det viser sig, at 40 pct. af alle nyankomne flygtninge og indvandreres uddannelseskompetencer efter tre år under integrationsloven fortsat er uoplyste. Hermed er der risiko for, at flygtninge og

indvandreres uddannelseskompetencer og medbragte erfaringer ikke udnyttes optimalt.

- *Realkompetenceafklaring af flygtninge og indvandrere.* Der er behov for et tættere samarbejde mellem jobcentrene og uddannelsesinstitutionerne med henblik på, at alle flygtninge og indvandrere realkompetenceafklares.

Bilag 8.1. Fremskrivning af mismatch i uddannelse

Arbejdsstyrken fordelt på uddannelse

Fremskrivningen svarer til DREAM's uddannelsesfremskrivning. Denne bygger på DREAM's befolkningsfremskrivning samt den observerede uddannelsesadfærd. De enkelte individers uddannelsesvalg afgøres år for år på baggrund af en række overgangssandsynligheder, der er konstrueret på baggrund af de seneste års observerede uddannelsesadfærd i Danmark, jf. Danmarks Statistiks registerdata. Overgangssandsynlighederne afhænger af det enkelte individs demografiske egenskaber og aktuelle uddannelsesstatus. Alle overgangssandsynligheder til bestemmelse af, hvilken uddannelse et individ eventuelt påbegynder det efterfølgende år, er støjrensede, mens de overgangssandsynligheder, der beskriver om et individ færdiggør, frafalder eller fortsætter på en igangværende uddannelse, er beregnet som et gennemsnit over seneste tre dataår.

Beskæftigelsen fordelt på uddannelse

Udviklingen i beskæftigelsen på brancheniveau følger *Danmarks Konvergensprogram 2014*, hvor beskæftigelsen er fremskrevet inden for hver af ADAM-modellens 12 brancher. Beskæftigelsesfremskrivningen kan fortolkes som den fremtidige arbejdskraftefterspørgsel.

ADAM-modellen opdeler ikke beskæftigelsen på uddannelseskategorier, og uddannelsessammensætningen er derfor efterfølgende fremskrevet i to trin. Først estimeres trend i sammensætningen på i alt 36 respektive undergrupperinger af ADAM-brancherne. Derefter estimeres trends i uddannelsessammensætningen på fem uddannelsesgrupper inden for hver af de 36 underbrancher.

Trendestimationerne er baseret på registerdata fra perioden 1998-2012. I 00'erne, hvor arbejdsløsheden var historisk lav, var der en midlertidig pukkel i beskæftigelsen for ufaglærte. Det påvirker trenden i de ufaglærtes andel af beskæftigelsen. I fremskrivningen er der korrigeret for dette ved at nedjustere den estimerede trend uden for den offentlige sektor i den første halvdel af fremskrivningsperioden med en gradvis indfasning af den estimerede trendudvikling, hvilket giver anledning til en afbøjning i den nedadgående trend i de ufaglærtes andel af beskæftigelsen.

Mismatch i uddannelse

Ubalancen i et givet uddannelsesniveau viser forskellen mellem antallet af personer med dette uddannelsesniveau i arbejdsstyrken og antallet af personer i beskæftigelsen og i arbejdsløsheden med dette uddannelsesniveau. Ubalancen er opgjort i forhold til 2013, hvor ubalancen pr. definition er sat lig nul.

Den anvendte metode er forskellig fra AE's tidligere mismatch-analyser ved, at beskæftigelsen er bundet til en ADAM-fremskrivning på brancheniveau i stedet for at blive udviklet på baggrund af en trendudvikling i branchefordelingen. Der er visse metodiske forskelle i opgørelsen af arbejdsstyrke og beskæftigelse i henholdsvis DREAM og ADAM, hvilket der er korrigeret for i analysen.

Kapitel 9. Arbejdsmarkedspolitik

Arbejdsmarkedspolitikken skal sammen med uddannelsespolitikken sikre, at arbejdsstyrken har de kvalifikationer, der er brug for i fremtiden. Arbejdsmarkedspolitikken skal også sørge for, at ledige stillinger besættes hurtigt og smidigt med de personer, som bedst matcher stillingerne.

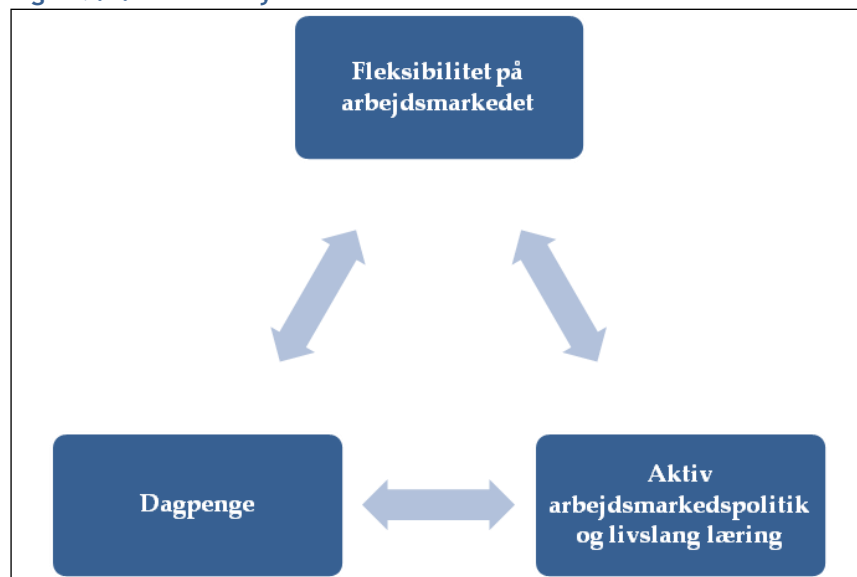
I de senere år har flexicurity-modellen været under pres, fordi det sociale sikkerhedsnet er udhulet. Der er risiko for, at det fortsætter de kommende år til skade for mobiliteten på arbejdsmarkedet og samfundets omstillingsevne.

Flexicurity-modellen

Fleksibilitet, godt socialt sikkerhedsnet og arbejdsmarkedspolitik

Det danske arbejdsmarked er internationalt kendt for flexicurity-modellen, som er kombinationen af en meget fleksibel arbejdsstyrke, et højt socialt sikkerhedsniveau og en aktiv arbejdsmarkedspolitik, jf. figur 9.1.

Figur 9.1. Flexicurity-modellen



Flexicurity-modellen har skabt gode resultater, fordi den høje fleksibilitet øger vækst og beskæftigelse. Det skyldes, at lønmodtagere og virksomheder hurtigt kan indrette sig efter nye markedsforhold. Det giver en konkurrencefordel.

De danske lønmodtageres mange jobskift sker i forvisning om, at dagpengesystemet holder en hånd under den enkelte, hvis vedkommende mister sit nye job. Dagpengesystemet er altså med til at give en større "risikovillighed" og omstillingsparathed blandt lønmodtagerne.

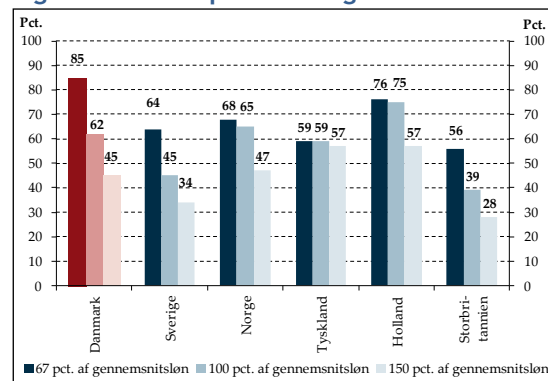
Samtidig understøtter beskæftigelsesindsatsen et godt match mellem jobsøgende og ledige stillinger. Det samme gælder for uddannelsespolitikken, som fremmer fleksibilitet gennem løbende opkvalificering af beskæftigede, der opnår nye kompetencer, når de deltager i voksen- og efteruddannelse.

Foringelser i dagpengesystemet

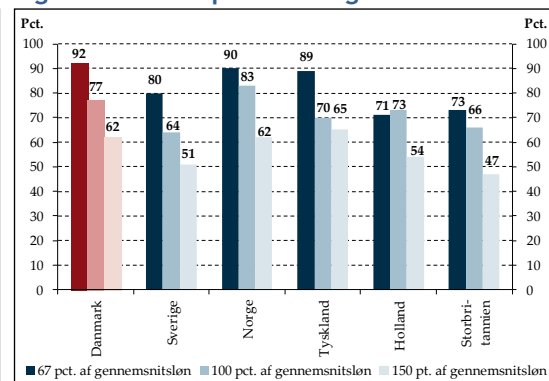
God dækning især til lavtlønnede

Det danske dagpengesystem har traditionelt givet en høj økonomisk kompensation sammenlignet med andre lande. I Danmark har en arbejdsløs ret til 90 pct. af den forudgående løn op til et loft på knap 212.000 kr. om året, hvis man ser bort fra, at arbejdsløse også mister arbejdsmarkedspension og frynsegoder⁸⁸. Nedgangen i indkomst er derfor større, jo højere den forudgående løn har været. Sammenlignet med vore nabolande har Danmark den bedste dækning af lavtlønnede – specielt for personer uden børn – mens de danske kompensationsgrader for mellem- og højtlønnede er på niveau med forholdene i Norge, Tyskland og Holland *jf. figur 9.2a og 9.2b*.

Figur 9.2a. Kompensationsgrad uden børn



Figur 9.2b. Kompensationsgrad med børn



Anm.: Dagpengeydelsen er opgjort efter skat og med tillæg af forskellige former for sociale ydelser og tillæggydelser i starten af ledighedsperioden. Tal for 2012 for en enlig med og uden børn.

Kilde: OECD.

Det kan betale sig at arbejde

På trods af Danmarks relativt gode internationale placering er der dog ingen tvivl om, at arbejdsløshed rammer den enkelte hårdt økonomisk. De fleste oplever en markant nedgang i deres levestandard, når jobbet forsvinder. Det viser samtidig, at det generelt kan betale sig at arbejde. Også lavtlønnede arbejdsløse har et incitament til at finde nyt job. Den overenskomstbestemte mind-

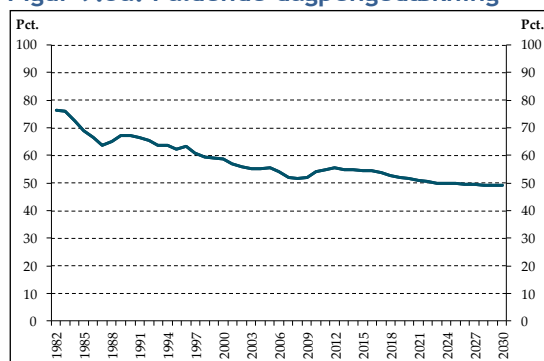
⁸⁸ En række betingelser skal være opfyldt for, at et a-kassemedlem er dagpengeberettiget, såsom ét års beskæftigelse inden for de seneste tre år. Dagpengene beregnes af lønnen inkl. eget bidrag til pension, men ekskl. arbejdsgiverens bidrag til pension. Loftet er angivet for 2014.

steløn i Danmark ligger omkring 110 kr. i timen, hvilket nogenlunde svarer til den maksimale dagpengesats. Men overenskomsterne giver også ret til forskellige tillæg samt indbetaling af arbejdsmarkedspension. Det betyder, at der vil være en gevinst på omkring 20 kr. i timen⁸⁹. Det vil sige, at en dagpengemodtager vil få en mærkbar fremgang i "timelønnen" ved at påtage sig selv et lavtlønnet job.

Men udviklingen går den gale vej

Gennem de seneste årtier er dagpengekompensationen løbende blevet forringet. Faldet skyldes fastfrysningen af dagpengene i starten af 1980'erne, indførelsen af satsreguleringsprocenten i 1991 og sluttelig opbygningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne i 1990'erne og 00'erne⁹⁰. Kompensationsgraden for en gennemsnitlig LO-arbejder er dermed faldet godt 20 pct.-point fra starten af 1980'erne og frem til i dag, jf. figur 9.3a.

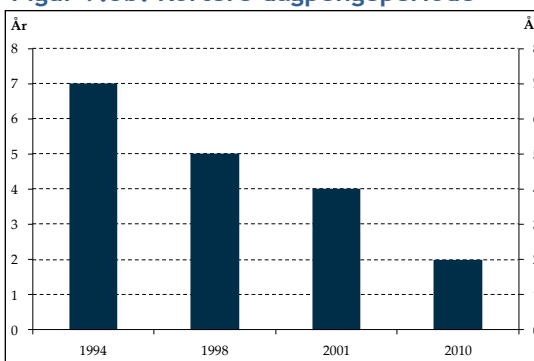
Figur 9.3a. Faldende dagpengedækning



Anm.: Kompensationsgraden opgøres som forholdet mellem løn og maksimale dagpenge ved arbejdsløshed. Lønnen er den gennemsnitlige smalfortjeneste pr. time, inklusive genetillæg og pension.

Kilde: DA's lønstatistik, Danmarks Konvergensprogram 2014 og egne beregninger.

Figur 9.3b. Kortere dagpengeperiode



Anm.: Figuren viser de arbejdsmarkedsreformer, der har afkortet dagpengeperioden fra og med 1994.

Kilde: LO på baggrund af relevant lovgivning.

Desuden er dagpengeperioden blevet forkortet flere gange de sidste 20 år. Før 1994 var det muligt at genoptjene ret til dagpenge ved støttet beskæftigelse, men i 1994 blev der indført en fast dagpengeperiode på op til syv år⁹¹. Dagpengeperioden er efterføl-

⁸⁹ Beregnet på baggrund af Industriens overenskomst. Den beregnede mindsteløn inkluderer gene- og overtidsbetaling, fritvalgsordning, feriefridage samt arbejdsgivers bidrag til pension. Desuden er der taget højde for, at lønmodtagere betaler arbejdsmarkedsbidrag og har beskæftigelsesfradrag i modsætning til dagpengemodtagere. Der er benyttet det generelle beskæftigelsesfradrag, det vil sige ikke det forhøjede beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere.

⁹⁰ Fradraget i satsreguleringsprocenten på op til 0,3 pct.-point betyder, at dagpengene ikke reguleres med den fulde lønstigning. Pensionen medregnes som en del af den samlede aflønning, men giver ikke anledning til en regulering af dagpengene.

⁹¹ Før 1994 var der mulighed for to aktiveringstilbud, som gav ret til genoptjening af dagpenge. Var der tale om støttet beskæftigelse, var dagpengeperioden dermed reelt på ni år. Var 2. tilbud imidlertid et uddannelsesstilbud, gav det dimittendret og ret til påbegyndelse af en ny dagpengeperiode. I det tilfælde var der i princippet ingen

[fortsættes]

gende blevet reduceret over flere omgange, *jf. figur 9.3b*. I 1990'erne blev afkortningen af dagpengeperioden ledsaget af flere initiativer, der skulle skaffe de arbejdsløse i job. Det skabte den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Genopretningspakken forringede vilkårene yderligere

I *Genopretningspakken* fra 2010 blev dagpengeperioden afkortet til to år, og genoptjeningsreglerne blev strammet, hvilket var en ensidig forringelse af dagpengesystemet uden kompenserende tiltag på aktiveringssiden. Fx er kravene til genoptjeningen af dagpengene nu mere skrappe i Danmark end i de andre nordiske lande (fx fire gange så lang som det svenske). Forringelserne er listet i *boks 9.1*.

Boks 9.1. Væsentlige forringelser af dagpengesystemet

- En forkortet dagpengeperiode
- En forringet kompensationsgrad
- Stramninger i reglerne for at modtage supplerende dagpenge
- Et fordoblet genoptjeningskrav til dagpenge
- En udskydelse og forkortelse af efterlønsordningen.

Kilde: LO på baggrund af diverse love.

Kompensationsgraden falder fremover

Frem mod 2030 forventes kompensationsgraden at falde yderligere, *jf. figur 9.3a*. Det skyldes både mindrereguleringen af overførselsindkomsterne i perioden 2016-2023, som blev vedtaget med 2012-skatteaftalen og de årlige fradrag i reguleringsprocenten på op til 0,3 pct.-point, som bruges til finansiering af satsreguleringspuljen. Alt i alt ventes den gennemsnitlige kompensationsgrad at falde med ca. 6 pct.-point fra 2013 til 2030.

Lønsikringer kompenserer for ringere dækning

Udhulingen af dagpengesystemet stiller lønmodtagerne dårligere i tilfælde af arbejdsløshed. Derfor er forskellige former for lønsikringer også vokset frem. I dag tilbyder stort set alle a-kasser eller fagforeninger lønsikring til deres medlemmer. Enten som en individuel eller kollektiv lønsikring *jf. boks 9.2*.

grænse for dagpengeperiodens længde. Frem til midten af 1980'erne var der ingen grænse for antallet af aktiveringstilbud.

Boks 9.2. Lønsikring

Den kollektive lønsikring: En fagforening eller a-kasse tegner en obligatorisk forsikring, der dækker lønnedgang i forbindelse med arbejdsløshed for foreningens medlemmer.

Fakta: Præmien udgør 35-50 kr. pr. måned. Udbetalingen kan maksimalt udgøre 80 pct. af den tidligere løn (ekskl. arbejdsmarkedsbidrag), fratrukket dagpenge. Krav om 12 måneders beskæftigelse henholdsvis medlemskab af fagforeningen.

Områder: HK Stat, HK Kommunal og Socialpædagogerne.

Den individuelle lønsikring: Udbydes af et forsikringselskab/bank enten gennem en fagforening/a-kasse eller direkte.

Fakta: Præmien varierer afhængigt af den valgte dækning, medlemskreds og forsikringselskab. Den maksimale dækning udgør typisk 80 pct. af den tidligere løn fratrukket dagpenge. Krav om 6-12 måneders forsikringsanciennitet/beskæftigelse.

Områder: Alle fagforbund eller deres tilknyttede a-kasse bortset fra Byggefagene og DANA (samt organisationer med kollektive ordninger). Derudover sælger en række forsikringselskaber og banker selv lønsikringer, men stiller typisk krav om a-kassemedlemskab.

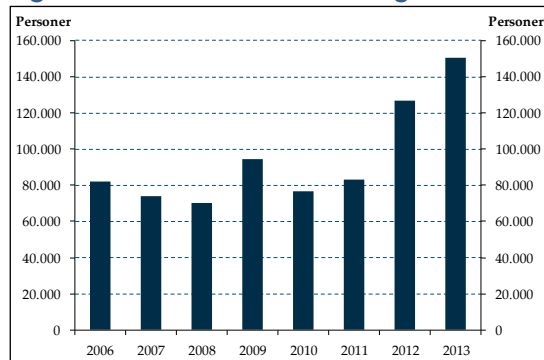
Kilde: AK-Samvirke (2013): *Private lønsikringer*.

Ca. 150.000 personer var i 2013 dækket af lønsikring, *jf. figur 9.4a*, hvilket er dobbelt så mange som i 2011. Det er indførelsen af kollektive lønsikringer blandt HK's offentlige sektorer og hos Socialpædagogerne, der ligger bag den seneste stigning.

Stor forskel i præmien blandt faggrupper

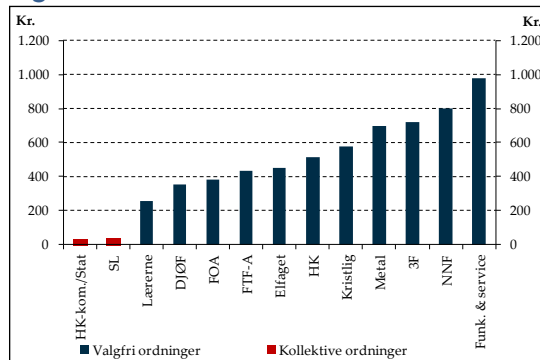
Der er stor forskel på størrelsen af præmien i de forskellige ordninger. Da der ikke er statstilskud til lønsikringer ligesom til arbejdsløshedsdagpenge, vil præmien afhænge af arbejdsløshedsrisikoen blandt de forsikrede. Lønsikringerne tilknyttet a-kasserne for funktionærer og servicefag, NNF og 3F, hvor arbejdsløsheden er stor, har derfor nogle af de højeste præmier. Omvendt har ordningerne i Akademiernes a-kasse (DJØF) og Lærernes a-kasse nogle af de laveste præmier. Med priser på under 50 kr. om måneden er de kollektive lønsikringer dog langt de billigste, da forsikringen omfatter hele medlemsgruppen, *jf. figur 9.4b*.

Figur 9.4a. Flere med lønsikring



Anm.: Opgørelsen omfatter ti forsikringselskaber, hvoraf de otte har aftaler med a-kasser.
Kilde: Ugebladet A4 på baggrund af Forsikring og Pension.

Figur 9.4b. Præmien varierer



Anm.: Præmie pr. måned i forskellige a-kasser ved en forsikringssum på 10.000 kr. i 12 måneder.

Kilde: AK-Samvirke (2013): *Private lønsikringer*.

*Flexicurity-
modellen under
pres*

Foringelserne i dagpengesystemet er en udfordring for flexicurity-modellen. Når den sociale sikring i modellen mindskes, kan det reducere lønmodtagernes risikovillighed og incitament til at skifte job til skade for produktivitet og vækst. Det skyldes bl.a., at det som hovedregel er forbundet med lavere ansættelsestryghed at påbegynde et nyt job end at forblive i et eksisterende.

Fagbevægelsen har imødegået udhulingen af det sociale sikkerhedsnet på to måder:

For det første har fagbevægelsen tilbudt lønsikring til medlemmerne. Inden for de seneste par år har tre organisationer indført kollektive lønsikringer. Sidstnævnte giver en langt større udbredelse af sikringsordningerne, der både bliver billigere på grund af stordrift og omfordeler mere inden for medlemsgruppen, fordi medlemmer med en relativ lav arbejdsløshedsrisiko, som ikke på eget initiativ ville tegne en lønsikring, automatisk omfattes.

*Overenskomster
giver bedre
tryghed*

For det andet har de sidste tre overenskomstrunder på det private arbejdsmarked resulteret i forbedringer af tryghed og sikkerhed i forbindelse med afskedigelse, *jf. nedenfor*.

Fagbevægelsen har på denne måde søgt at afbøde de negative virkninger for medlemmerne. Såfremt udhulingen af det sociale sikkerhedsnet fortsætter fremover, vil det være nærliggende at gå videre ad de to spor. Men en sådan udvikling, hvor den offentlige sociale sikring udvandes, vil kunne mindske vækst og beskæftigelse og give en mere skæv indkomstfordeling. Uden opfølgende initiativer fra fagbevægelsen må udviklingen dog forventes at ramme de svageste endnu hårdere.

*Behov for
moderniseret
dagpengesystem*

I 2015 skal regeringens dagpengekommision komme med forslag til en modernisering af dagpengesystemet. For LO er det vigtigt, at der skabes et godt solidt sikkerhedsnet, der rækker mange år frem i tiden. Dagpengesystemet bør basere sig på en række fundamentale principper, *jf. boks 9.3*.

Boks 9.3. Principper for et godt dagpengesystem

- Et attraktivt forsikringsystem, som giver lønmodtagerne en grundlæggende sikkerhed og en rimelig kompensation ved arbejdsløshed.
- Bygger på fagligt afgrænsede a-kasser med tilknytning til de faglige organisationer med henblik på, at a-kasser og faglige organisationer anvender deres særlige branchekendskab i arbejdet med jobformidling og vejledning.
- Sikrer hurtig omstilling og rotation på arbejdsmarkedet bl.a. ved et positivt samspil med overenskomstsyste­met.
- Giver mulighed for, at a-kasserne yder den bedste service i forhold til vejledning, uddannelsestilbud og jobformidling over for deres medlemmer.
- Understøtter, at arbejdsløse tager kortvarige job og deltidsansættelse.
- Modvirker udstødning og langtidsarbejdsløshed.
- Bygger på mere tillid og mindre på kontrol og bureaukrati i a-kassernes indsats for de arbejdsløse.

Fleksibilitet*Stor fleksibilitet*

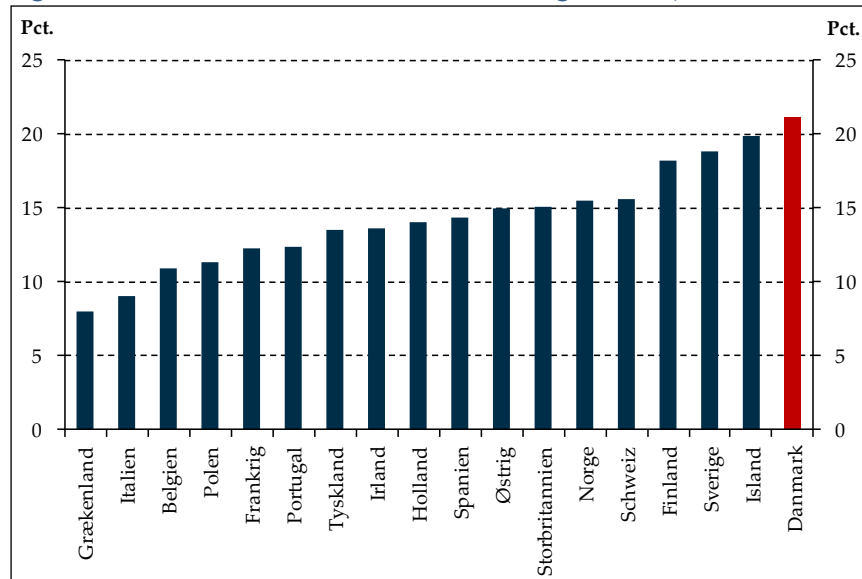
Det danske arbejdsmarked er blandt de mest fleksible i OECD. Mellem 500.000-700.000 danskere skifter hvert år job⁹². Det svarer til mellem hver fjerde og femte på arbejdsmarkedet. I OECD-landene under ét skiftede hver syt­te job i 2011.

Fleksible regler for medarbejderbeskyttelse og korte opsigelsesvarsler medfører bl.a., at der opstår mange jobåbninger i Danmark, da arbejdsgiverne har begrænset risiko ved at hyre nye medarbejdere. Også den enkelte lønmodtager kan lettere påtage sig en risiko ved at søge ny job, da der er mange alternative jobmuligheder, hvis det skulle mislykkes i den nye stilling

I 2013 havde over 20 pct. af de danske lønmodtagere været ansat i mindre end et år i deres nuværende job, hvilket er den højeste andel blandt de lande, vi normalt sammenligner os med, *jf. figur 9.5.*

⁹² Jf. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014): *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening.*

Figur 9.5. Jobanciennitet under 1 år i udvalgte lande, 2013

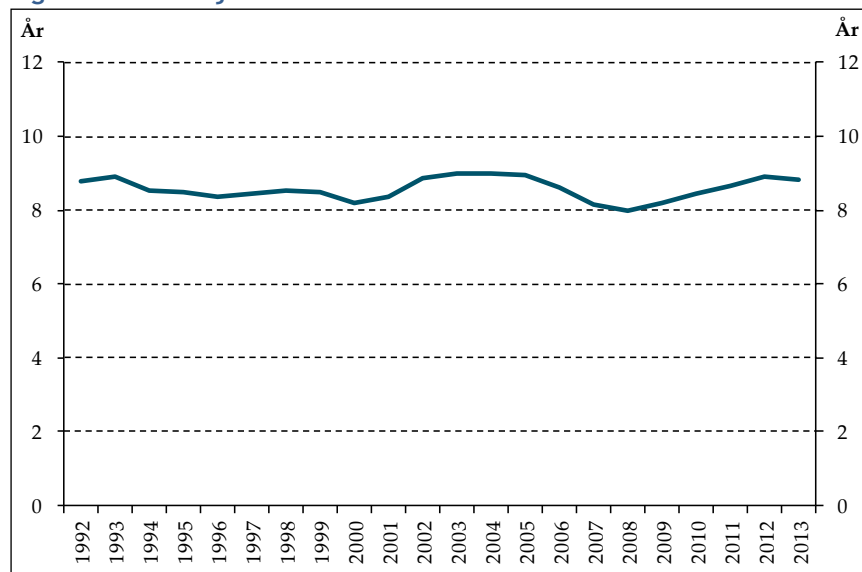


Kilde: OECD.

Høj mobilitet i mange år

Den høje jobmobilitet har været kendetegnende for det danske arbejdsmarked i en lang årrække. Den gennemsnitlige jobanciennitet har da også ligget på det samme lave niveau de sidste 20 år, jf. figur 9.6.

Figur 9.6. Stabil jobanciennitet de sidste 20 år



Kilde: OECD.

Korte danske opsigelsesvarsler især i byggeriet

Den høje jobmobilitet kan lade sig gøre, fordi opsigelsesvarslerne i overenskomsterne er ganske korte i Danmark – både for arbejdsgivere og medarbejdere. Det gælder i særlig grad inden for den meget konjunkturfølsomme bygge- og anlægssektor, hvor en arbejdsgiver eksempelvis kan afskedige en medarbejder med fem ugers varsel, selv efter fem års ansættelse. Opsigelsesvarslerne er lidt længere inden for industrien, mens funktionærer, der er om-

fattet af funktionærloven, har ret til et varsel på seks måneder efter ti års ansættelse, jf. tabel 9.1.

Tabel 9.1. Opsigelsesvarsler i udvalgte overenskomster

	Fra arbejdsgiverside			Fra medarbejderside		
	-----1 år-----	----- 5 år-----	----- 10 år---	-----1 år-----	----- 5 år-----	----- 10 år---
Bygge og anlæg	3 uger	5 uger	7 uger	1 uge	2 uger	2 uger
Industrien	21 dage	56 dage	70 dage	7 dage	21 dage	28 dage
Funktionærer	3 mdr.	5 mdr.	6 mdr.	1 mdr.	1 mdr.	1 mdr.

Anm.: Tabellen viser reglerne for den største overenskomst på bygge- og anlægsområdet: *Bygge- og anlægsoverenskomsten*. De fleste andre overenskomster inden for byggeriet har kortere opsigelsesvarsler. Det korteste findes i mureroverenskomsten, hvor opsigelsesvarslet fra arbejdsgiverside er to dage uanset anciennitet. Funktionærers opsigelsesvarsler reguleres af funktionærloven.

Kilde: Diverse overenskomster og funktionærloven.

De seneste år har fagbevægelsen sikret mere tryghed i ansættelsen. Det store tab af job i kølvandet på den finansielle krise har øget behovet for tryghedsbestemmelser i overenskomsterne, men også forringelserne af dagpengesystemet har spillet en rolle.

Overenskomster styrker tryghedsbestemmelser

De seneste tre overenskomstfornyelser på det private arbejdsmarked har ført til indførelse af fratrædelsesgodtgørelse, øget ret til uddannelse i opsigelsesperioden og frihed til vejledning i a-kasse eller fagforening ved afskedigelse, jf. boks 9.4.

Boks 9.4. Nyere forbedringer af tryghed i ansættelsen

Overenskomstresultat 2010:

Fratrædelsesgodtgørelse for medarbejdere med over tre, seks og otte års ansættelse: Henholdsvis 5.000, 10.000 og 15.000 kr. I industrien blev fratrædelsesgodtgørelsen beregnet som 85 pct. af forskellen mellem løn og dagpenge i 1-3 mdr.

Overenskomstresultat 2012:

Transportområdet: Ret til uddannelse i opsigelsesperioden øges med to uger, og opsigelsesperioden øges tilsvarende ved dokumenteret deltagelse i uddannelse.

Overenskomstresultat 2014:

Afskedigede får ret til frihed med løn i to timer til at søge vejledning i a-kasse eller fagforening. Udvidet støtte fra kompetencefonde til uddannelse i opsigelsesperioden.

Kilde: LO.

En fortsat forringelse af det offentligt finansierede dagpengesystem vil skærpe behovet for yderligere forbedringer af overenskomsternes tryghedsbestemmelser.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik og livslang læring

Aktiv arbejdsmarkedspolitik tredje ben i flexicurity

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er det tredje element i flexicurity-modellen. Den understøtter mobiliteten på arbejdsmarkedet gennem aktivering og fokus på jobsøgning. Arbejdsmarkedets parter spiller en væsentlig rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

*Aktiv arbejds-
markedspolitik i
40 år ...*

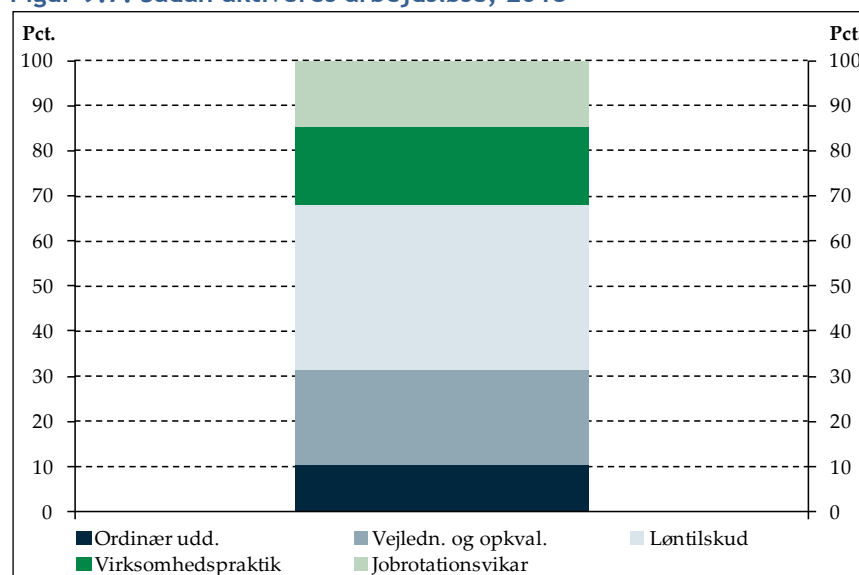
tik, omend parternes indflydelse har været mindre efter overgangen til de kommunalt forankrede jobcentre.

Startskuddet til den aktive arbejdsmarkedspolitik blev taget med *arbejdstilbudsloven* i 1978, hvor aktiveringstilbud til langtidsarbejdsløse for første gang blev introduceret. *Arbejdsmarkedsreformen* i 1994 og årene herefter markerer for alvor tidspunktet, hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik fik luft under vingerne. Med aftalen om *Flere i arbejde* i 2002 blev redskabsviften samlet til tre redskaber: Vejledning og opkvalificering, ansættelse med løntilskud samt virksomhedspraktik, som også i dag udgør grundpillerne i aktiveringsindsatsen.

*... men med
skiftende fokus*

Hvor fokus i 1990'erne var på opkvalificering og uddannelse, skiftede linjen i 00'erne til "hurtigst muligt i job". Sidstnævnte blev bl.a. understøttet af internetportalen Jobnet.dk og indførelse af "straksaktivering". I 2013 var ca. 11 pct. af den samlede aktivering ordinær uddannelse, mens hovedparten af de aktiverede – målt i fuldtidspersoner – var i løntilskud, *jf. figur 9.7.*

Figur 9.7. Sådan aktiveres arbejdsløse, 2013



Anm.: Andel beregnet på baggrund af fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere.
Kilde: Jobindsats.dk.

Anvendelsen af de forskellige redskaber i beskæftigelsesindsatsen har ikke direkte været koblet op på udviklingen i konjunktursituationen, men den har i en vis grad præget redskabsanvendelsen. I midten af 00'erne var der eksempelvis stramme krav til job-søgning, hvilket er slækket under krisen.

*Uddannelse
styrkes*

Den seneste beskæftigelsesreform ventes fremover at styrke uddannelsesredskabet, *jf. boks 9.5.*

Boks 9.5. Uddannelseselementer i beskæftigelsesreformen, 2014

Seks ugers selvvalgt uddannelse:

Omlægges til en ret til seks ugers jobrettet uddannelse. Målgruppen er ufaglærte, faglærte og KVVU'ere med faglig baggrund. Uddannelsen kan påbegyndes i opsigelsesperioden og færdiggøres i arbejdsløshedsperioden. Kurset skal vælges ud fra en national positivliste og godkendes af jobcentret.

Regional pulje på 100 mio. kr. om året til kortere uddannelsesforløb:

Korte, erhvervsrettede uddannelsesforløb – særligt inden for fagområder, hvor der ventes at blive skabt nye job. I samarbejde med arbejdsmarkedets parter udarbejdes en positivliste regionalt, som er styrende for uddannelsesmulighederne. Der er 80 pct. refusion til kommunerne på disse uddannelsesforløb.

Løft af ufaglærte til faglærte:

Puljen til uddannelsesløft giver mulighed for ufaglærte fra første dag til at blive løftet til faglært niveau. Personer med en forældet faglært uddannelse betragtes som ufaglærte. Uddannelsen skal ske inden for dagpengeperiodens længde og vil ske på 80 pct. af dagpengeniveauet, men med mulighed for lån op til 100 pct. af dagpengeniveauet. Der forventes et løft for ca. 2.250 personer årligt. Puljen er på 150 mio. kr. årligt.

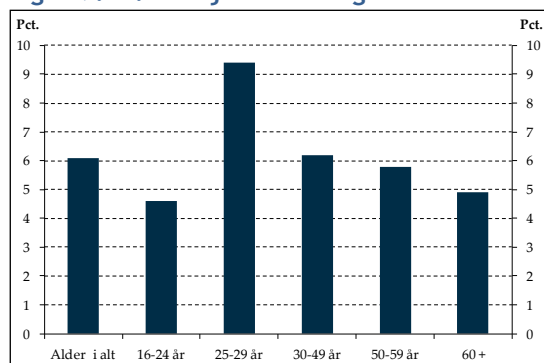
Tilskud til voksenlærlinge øges fra 30 kr. til 40 kr. i timen.

Kilde: Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen.

Merledighed blandt unge og ...

Rettigheder og pligter i den aktive arbejdsmarkedspolitik er i udgangspunktet ens for alle. Dog varierer reglerne afhængig af alder. Personer mellem 30 og 49 år har ret og pligt til et aktivt tilbud efter seks måneders arbejdsløshed, mens perioden kun er på tre måneder for øvrige grupper. Den særlige ungeindsats er udvidet til de 25-29-årige med henblik på at nedbringe deres merledighed, jf. figur 9.8a.

Figur 9.8a. Arbejdsløshed og alder



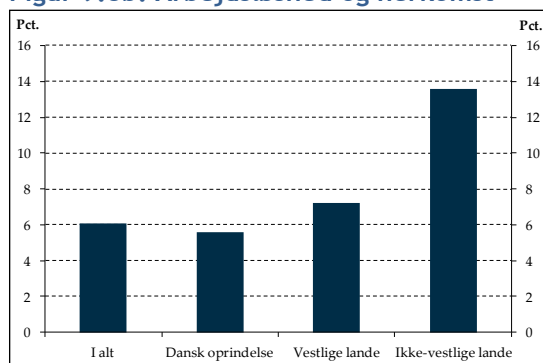
Anm.: Tallene for bruttoarbejdsløsheden er fra 2012.

Kilde: Danmarks Statistik.

... personer fra ikke-vestlige lande

Redskabsviften mv. er den samme for alle uanset herkomst. Dog er der gennem tiderne gennemført særlige projekter mv. målrettet arbejdsløse af anden etnisk herkomst. Arbejdsløsheden blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er således over dobbelt så stor, som blandt arbejdsløse med dansk herkomst, jf. figur 9.8b.

Figur 9.8b. Arbejdsløshed og herkomst



Arbejdsmarkedspolitikken skal forebygge mismatch Fremskrivninger af udviklingen i arbejdsstyrke og beskæftigelse fordelt på uddannelse indikerer, at der vil opstå store mismatch-problemer i 2030, jf. kapitel 8. Det vil bl.a. give sig udtryk i et stort overskudsudbud af ufaglærte og mangel på faglærte. Det er vigtigt, at arbejdsmarkedspolitikken kan være med til at forebygge ubalancerne.

Brug for værdigrundlag og ... Arbejdsmarkedspolitikken har under skiftende regeringer ikke altid bygget på et værdigrundlag med respekt for den enkelte arbejdsløse. Et eksempel herpå er den tidligere borgerlige regerings motto om, at de arbejdsløse blot skulle "vendes i døren". Arbejdsmarkedspolitikken bør derfor baseres på et egentligt værdigrundlag, jf. boks 9.6.

Boks 9.6. Et godt værdigrundlag for arbejdsmarkedspolitikken

- Forebyggelse og investering i menneskelige ressourcer
- Indsatsen sker med udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og ønsker
- Rimelig balance mellem rettigheder og pligter
- Arbejdsmarkedspolitikken skal være ubureaukratisk og med respekt for den enkelte arbejdsløse.

Kilde: LO.

... godt samspil med aftalesystemet Løbende opkvalificering er vigtig, for at den enkelte lønmodtager kan føle sig tryk på arbejdsmarkedet, da nye kvalifikationer øger chancerne for at beholde jobbet eller finde et nyt. Her er aftalesystemet et vigtigt supplement til det offentlige beskæftigelsessystem.

I gennem en lang årrække er overenskomsternes uddannelsesrettigheder blevet forbedret. Ved forhandlingerne i 2007 blev der således oprettet kompetencefonde på det private område. Og fondene er over flere omgange tilført flere midler. Aftalesystemet spiller på den måde sammen med den lovgivningsbaserede beskæftigelsespolitik.

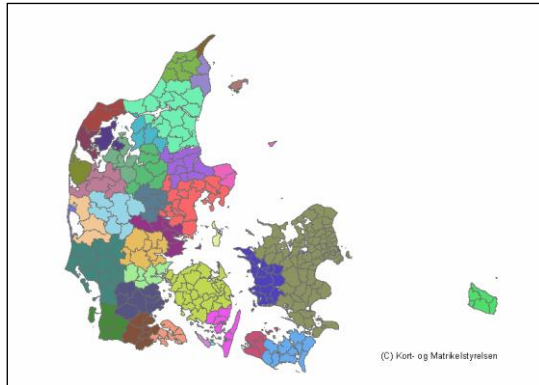
Styring af beskæftigelsesindsatsen

Styringen af beskæftigelsesindsatsen er i dag forankret i de kommunale jobcentre. Før 2009 lå beskæftigelsesindsatsen i det statslige arbejdsformidlingssystem, som blev styret af partsbaserede regionale arbejdsmarkedsråd. Forvaltningen af beskæftigelsespolitikken er dermed skiftet fra 12 regionale enheder til 94 kommunale enheder.

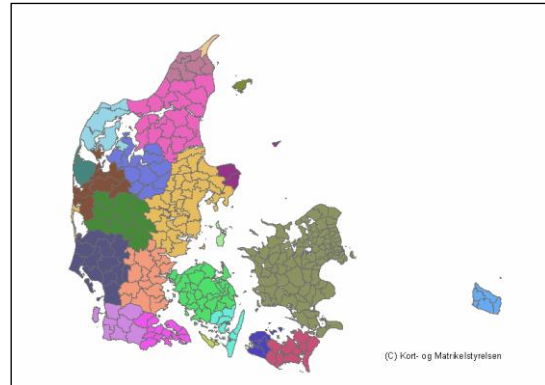
Færre og større arbejdskraftoplande

Tendensen på arbejdsmarkedet går mod færre og større arbejdskraftoplande. AKF gennemførte i 2006 en pendlingsanalyse, der viste, at antallet af pendlingsoplande var faldet fra 38 i 1993 til 23 i 2003, jf. figur 9.9a-b.

Figur 9.9a. 38 pendlingsoplande i 1993



Figur 9.9b. 23 pendlingsoplande i 2003



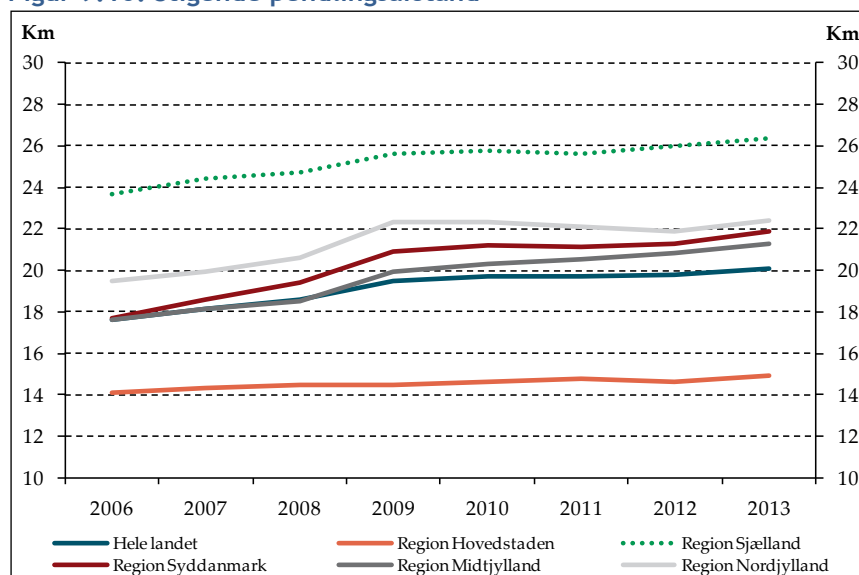
Anm.: Omfatter overordnede pendlingsoplande. Ud fra pendlingsdata identificeres de kommuner, hvor der pendles mest i mellem. Beregningen sker i tre trin. Først fastlægges mulige pendlingscentre ud fra andelen af beskæftigede i kommunen, der arbejder inden for kommunen. Derefter henføres andre kommuner til det center, som de har mest interaktion med. Og endelig vurderes, hvor lukkede de dannede områder er, idet de mindst lukkede områder sorteres fra og henføres til andre.

Kilde: AKF (2006): *Pendlingsoplande i Østdanmark*, samt Kort- og Matrikelstyrelsen

Stigende pendling

Der er ikke gennemført nyere analyser af arbejdskraftoplande i Danmark, men ser man på udviklingen i pendlingen peger den i retning af stadig større enheder. I 2013 havde en dansker i gennemsnit ca. 20 km mellem hjem og arbejdsplads, hvilket er 2½ km mere end i 2006. Stigningen har været størst i region Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland, hvor pendlingsafstanden er vokset med 3-4 km på de syv år, jf. figur 9.10.

Figur 9.10. Stigende pendlingsafstand



Anm.: Pendlingsafstanden er beregnet som den korteste vejafstand fra den beskæftigedes bopælsadresse til arbejdsstedsadressen. Hjemturen indgår ikke i pendlingsafstanden.

Kilde: Danmarks statistik.

Også over helt lange distancer

En ny analyse fra KL viser, at andelen af langdistancependlere, der har mere end 50 km mellem hjem og arbejdsplads, er steget fra 5,3 pct. i 2001 til 7,4 pct. i 2012. Pendling over meget lange afstande er i høj grad et midlertidigt fænomen, idet to tredjedele af alle nye langdistancependlere har fået under 50 km på arbejde to år efter. Det skyldes enten, at pendlerne har fået nyt job eller har skiftet bopæl. Det ændrer dog ikke på, at udviklingen går i retning af stadig større arbejdskraftoplåde.

Det må forventes, at pendlingen fortsætter med at stige fremover. Danskerne bliver således stadig rigere og får fx bedre råd til flere biler i husstanden. Desuden udbygges infrastrukturen stærkt de kommende år. Udmøntningen af Togfondens godt 28 mia. kr. vil frem mod 2030 nedbringe rejsetiderne med tog. Timemodellen vil således begrænse transporttiden med tog til en time mellem de store byer.

Fortsætter pendlingen med at stige i samme tempo som hidtil, vil en gennemsnitsdansker i 2030 have ca. 26 km på arbejde.

Kommunale jobcentre matcher ikke arbejdskraftoplåde

Der er et misforhold mellem den kommunale jobcenterstruktur og arbejdskraftoplådenes geografiske udbredelse, fordi de kommunale jobcentre har en tendens til at fokusere på virksomheder og jobmuligheder inden for kommunegrænsen. Det misforhold vil stige med tiden, hvor arbejdskraftoplådenene efter alt at dømme vil blive endnu større.

I den seneste beskæftigelsesreform lægges da også op til et stærkere tværkommunalt samarbejde. Kommunerne forpligtes således til at drøfte konkrete samarbejder på beskæftigelsesområdet i regi af de nuværende fem kommunekontakttråd (KKR). De regionale beskæftigelsesråd omlægges til otte nye råd.

A-kasserne har særlige kompetencer

A-kasser kender brancher

A-kasserne har – qua deres brancheopdeling – et særligt kendskab til jobåbninger i virksomhederne, til de arbejdsløses kompetencer og til virksomhedernes efterspørgsel efter kompetencer inden for netop deres branche.

A-kasser satser på jobformidling

LO's a-kasser arbejder systematisk med jobformidling. Arbejdet foregår i et tæt samarbejde mellem a-kassen og den lokale fagforening. Det er typisk sidstnævnte, der har viden om de konkrete

jobåbninger. Alle benytter deres kendskab til specifikke brancher, virksomheder og nye jobåbninger.

*Fagjob screener
jobmarkedet og ...*

En hjørnesten i LO-a-kassernes arbejde med jobformidling er job-søgningssystemet Fagjob, der også leverer data til statens jobnet, jf. boks 9.7.

Boks 9.7. Fagjob

- Fagjob ejes og drives af 11 organisationer, der enten er landsdækkende faglige organisationer, eller landsdækkende a-kasser. Samlet har ca. 900.000 medlemmer mulig adgang til Fagjob. Det omfatter medlemmer af:
- LO-området: BFA (Byggefagenes A-kasse), DEF (Dansk El-Forbund), FOA – Fag og Arbejde, HK, Dansk Metal, SL (Socialpædagogerne) og Fødevarerforbundet NNF.
- FTF-området: Prosa, BUPL (Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund) og DSA (Danske Sundhedsorganisationers A-kasse).
- Kernen i Fagjob er et internetbaseret jobsøgningssystem, der samler og viser så godt som alle elektroniske jobopslag i Danmark i ét søgesystem. Søgesystemet er sprogbaseret, og gør det muligt for medlemmerne gennem en fritekstsøgning at skabe sig overblik over jobuddbuddet inden for et givet søgeområde.

Anm.: Ingeniørernes a-kasse (IAK) udtræder af Fagjob fra 2015.

Kilde: Fagjob.

... matcher med cv

I Fagjob kan arbejdsløse indlægge deres cv, og sagsbehandlere eller arbejdsløse kan matche cv med jobopslag. Fagjob har også en kursusportal, hvor den arbejdsløse eller sagsbehandleren kan søge efter alle relevante uddannelses- og efteruddannelsesmuligheder.

En ny mulighed i Fagjob er, at a-kasserne kan importere alle arbejdsløse medlemmers cv fra Jobnet til Fagjob. På den måde kan de arbejdsløse selv, sagsbehandlerne og virksomhederne få de bedste muligheder for at matche de arbejdsløse med de ledige job. I udsøgningen af medlemmer kan der ske en prioritering i forhold til arbejdsløshed, geografisk søgeområde, jobønsker m.m. Sagsbehandlere i a-kasser og fagforeninger vil således have meget friske og aktuelle cv-data til rådighed for deres søgning efter arbejdskraft. Medlemmet kan desuden løbende tilpasse sit cv gennem Fagjob.

Et eksempel på, at denne tilgang til jobformidling fungerer, er Dansk Metal, som i 2013 formidlede job til ca. 2.200 arbejdsløse medlemmer.

3F vurderer, at man minimum foretager 3.000 jobformidlinger om året. P.t. er otte afdelinger i gang med et jobformidlingsprojekt,

som alle afdelinger skal deltage i i løbet af foråret, og dette forventes at medføre endnu flere jobformidlinger.

Antallet af jobformidlinger skal ses i lyset af, at hovedparten af de arbejdsløse finder job via netværk, jobdatabaser mv.

Partnerskabsaftaler mellem jobcentre og a-kasser

LO's a-kasser har tidligere indgået en række partnerskabsaftaler med jobcentrene, hvor a-kasserne har overtaget det tidlige kontaktføreløb. Siden opstart i 2009 er der indgået 23 partnerskabsaftaler med 25 kommuner⁹³.

Evalueringer af partnerskabsaftalerne viser, at a-kasserne under partnerskabsaftalerne kan anvende deres spidskompetence i at varetage de forsikrede lediges behov i beskæftigelsesindsatsen, mens kommunerne kan fokusere på kontanthjælpsmodtagere og de dagpengemodtagere, som har behov for aktiveringstilbud. A-kasserne har i samarbejdet opnået ligeså gode jobeffekter som jobcentrene.

Samtidig viser evalueringerne, at de arbejdsløse også er langt mere tilfredse med at få indsatsen i a-kassen. Endelig opnås en økonomisk gevinst for kommunerne ved besparelser på dobbeltarbejde.

Strategiske overvejelser

Et bedre dagpengesystem

Lønmodtagernes økonomiske sikkerhed er blevet væsentligt forringet gennem de senere år. Stramningerne har fundet sted i en dyb lavkonjunktur, hvor behovet for tryghed er særlig stort. Forringelserne har undermineret balancen i flexicurity-modellen. Når dagpengekommisionen har afgivet sin rapport, bør dagpengesystemet moderniseres, så lønmodtagerne opnår større tryghed, og mobiliteten på arbejdsmarkedet ikke reduceres til skade for vækst og beskæftigelse.

- *Modernisering af dagpengesystemet.* En omlægning vil kunne berøre dagpengeperioden, ydelsesniveauet, (gen)optjeningsretigheder, supplerende dagpenge, valgfrihed og fleksibilitet mv.

⁹³ Ikke alle aftaler blev igangsat. I øjeblikket er der fem aktive aftaler i drift i følgende kommuner: Mariagerfjord, Esbjerg, Aabenraa, København og Silkeborg.

Ordinær uddannelse og bedre kompetencer

Den vigtigste strategi til at integrere flere på arbejdsmarkedet og imødegå "kompetence-mismatch" på arbejdsmarkedet er løbende at tilpasse og styrke kompetenceniveauet i arbejdsstyrken. Højere uddannelses- og kompetenceniveau øger lønmodtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet, forbedrer jobmulighederne, livsindkomsterne og arbejdsglæden m.m. Uddannelsesredskabet skal bruges jobrettet for at sikre gode effekter til gavn for de arbejdsløse.

- *Mere jobrettet uddannelse og kompetenceudvikling.* Den seneste arbejdsmarkedsreform styrker mulighederne for opkvalificering af arbejdsløse med ingen eller forældet uddannelse. Det er vigtigt, at tiltagene får effekt og udbygges frem mod 2030 afhængigt af behov.
- *Bedre afdækning af fremtidige kompetence og arbejdskraftbehov.* De Regionale Arbejdsmarkedsråd bør løbende afdekke fremtidige arbejdskraft- og kompetencebehov i regionen.

A-kassernes rolle

Reformen af beskæftigelsesindsatsen fra juni 2014 giver en fornuftig arbejdsdeling mellem a-kasser og jobcentre. På langt sigt er der fortsat et potentiale for, at a-kasserne får endnu bedre muligheder for at anvende deres særlige kompetencer vedrørende jobformidling og branchekendskab. En større rolle for a-kasserne kan samtidig mindske bureaukratiet i arbejdsmarkedspolitikken og gøre systemet nemmere for de arbejdsløse.

- *Styrket rolle for a-kasserne.* Øget valgfrihed og fleksibilitet for de arbejdsløse i a-kassesystemet og for a-kasserne. Dette hænger godt sammen med en arbejdsmarkedspolitik, hvor de arbejdsløse får større valgfrihed og kontrolleres mindre, og hvor a-kasserne får større muligheder for at prioritere i indsatsen.

Større og færre jobcentre

Det er et problem, at der er 94 jobcentre, som arbejder ud fra hver deres arbejdsmarkedspolitik. På den baggrund kan det være vanskeligt at føre en national arbejdsmarkedspolitik. Samtidig er der indlåsnings effekter, når jobcentre for at varetage deres egne økonomiske interesser prioriterer jobformidling inden for egne kommunegrænser.

- *Jobcentre skal matche arbejdskraftoplande.* Jobcentrene skal i højere grad matche arbejdskraftoplandene enten gennem samarbejdsaftaler eller sammenlægninger.

Måltrettet indsats over for indvandrere og efterkommere

Mange arbejdsløse indvandrere og efterkommere kommer i beskæftigelse via de generelle tilbud, der gives i beskæftigelsesindsatsen. Men større arbejdsløshed og en langt lavere beskæftigelsesgrad end blandt etniske danskere viser, at der er behov for en mere måltrettet indsats for kunne udnytte det arbejdskraftpotentiale, denne gruppe udgør.

- *En mere ensartet indsats i jobcentrene.* I dag tilrettelægges den beskæftigelsesrettede indsats over for indvandrere og efterkommere forskelligt i jobcentrene. Der er brug for erfaringsudveksling og læring jobcentrene imellem, så de bedste erfaringer kan bringes i anvendelse i alle jobcentre.
- *Et særligt spor i beskæftigelsesindsatsen, der fokuserer på indvandrere og efterkommere.* Der findes i dag ikke et særligt spor i beskæftigelsesindsatsen, der tager hensyn til indvandrere og efterkommer med særlige behov. Der kan således være behov for at fokusere på nogle af de barrierer, der kendetegner indvandrere og efterkommeres muligheder for at finde beskæftigelse. Det kan være manglende sproglige og faglige kompetencer. I den forbindelse er det vigtigt at få afdækket forudgående kompetencer ved hjælp af realkompetencevurdering, jf. kapitel 8 om uddannelse. Også manglende netværk og kulturelle barrierer i form af manglende arbejdsidentitet kan være årsag til den lave deltagelse på arbejdsmarkedet. Et særligt spor i beskæftigelsesindsatsen kan blandt andet indeholde særlige sproglige og faglige kompetenceløft, særlige branchepakker og jobstigningsmodeller.

Kapitel 10. Pension og tilbagetrækning

Danmark har et pensionssystem, der nyder bred international anerkendelse. Med etableringen af arbejdsmarkedspensionerne spiller arbejdsmarkedets parter en central rolle i opbygningen og udviklingen af pensionssystemet. De overenskomst-baserede arbejdsmarkedspensioner giver billige pensionsordninger til brede befolkningsgrupper og sikrer mod for stort tab af levestandard i den tredje alder.

Folkepensionen, ATP og arbejdsmarkedspensionerne udgør tilsammen et robust og bæredygtigt pensionssystem. Men ingen roser uden torne. Pensionssystemet kan stadig forbedres.

Velfærdsaftalen og tilbagetrækningsreformen vil fra 2014 gradvist hæve efterløns- og folkepensionsalderen. Dertil kommer, at kun et mindretal blandt lønmodtagerne vil være berettiget til efterløn i 2030. Det stiller nye krav til pensionssystemet og de grupper, der har behov for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før den officielle pensionsalder.

Det er en udfordring at få samspillet mellem de offentlige pensioner og arbejdsmarkedspensionerne til at fungere bedre. Lav- og mellemindkomsterne har alt for høje sammensatte marginalsatser på arbejdsmarkedspensionen, og det giver risiko for svækket opbakning til pensionssystemet.

Endelig er der stadig en restgruppe uden nævneværdig arbejdsmarkedspension, som er i risiko for at ende som fattige pensionister i fremtiden. Der skal findes løsninger på samspilsproblemerne og restgruppeproblematikken.

Arbejdsmarkedspensionerne

Pensionssystemet i hovedtræk

Folkepensionen og ATP sikrer den grundlæggende forsørgelse i alderdommen, mens arbejdsmarkedspensionerne sikrer et rimeligt indkomstniveau set i forhold til indkomsten som erhvervsaktiv. Herudover har den enkelte borger mulighed for at spare yderligere op i privattegnede pensionsordninger, jf. boks 10.1.

Arbejdsmarkedets parter i nøglerolle

For hovedparten af LO-grupperne blev arbejdsmarkedspensionerne etableret ved overenskomstforhandlingerne i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne. Afsættet var fælleserklæringen fra 1987 mellem den daværende regering og arbejdsmarkedets parter. På det tidspunkt havde flere faggrupper i typisk sundhedssektoren samt personer med en lang videregående uddannelse haft arbejdsmarkedspensioner i mange år. Men de brede LO-grupper havde ikke arbejdsmarkedspensioner.

Boks 10.1. Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle 1: Den grundlæggende forsørgelse

Folkepensionen består af et fast grundbeløb samt et pensionstillæg, der aftrappes ved stigende indkomst. Desuden kan folkepensionister med små indkomster og uden en større likvid formue modtage en indkomstafhængig supplerende pensionsydelse (ældrecheck). Denne gruppe kan også få tilskud til konkrete udgifter til tandlæge, briller mv. (personlige tillæg). Grundbeløbet udgjorde 69.648 kr. i 2013. Pensionstillægget udgjorde maksimalt 72.336 kr. (enlig) og ældrechecken højst 15.900 kr. I alt androg folkepensionen for en enlig pensionist knap 160.000 kr. om året i 2013.

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) er en opsparingsbaseret pension, der omfatter alle beskæftigede lønmodtagere med mere end ni timers arbejde om ugen samt de fleste grupper med overførselsindkomst i de erhvervsaktive aldre. Det samlede bidrag for en fuldtidsbeskæftiget lønmodtager er 3.240 kr. om året, hvilket stiger til 3.408 kr. i 2016, svarende til ca. 1 pct. for en gennemsnitlig lønmodtager. Bidraget er dobbelt så stort for udvalgte grupper med overførselsindkomst herunder dagpengemodtagere.

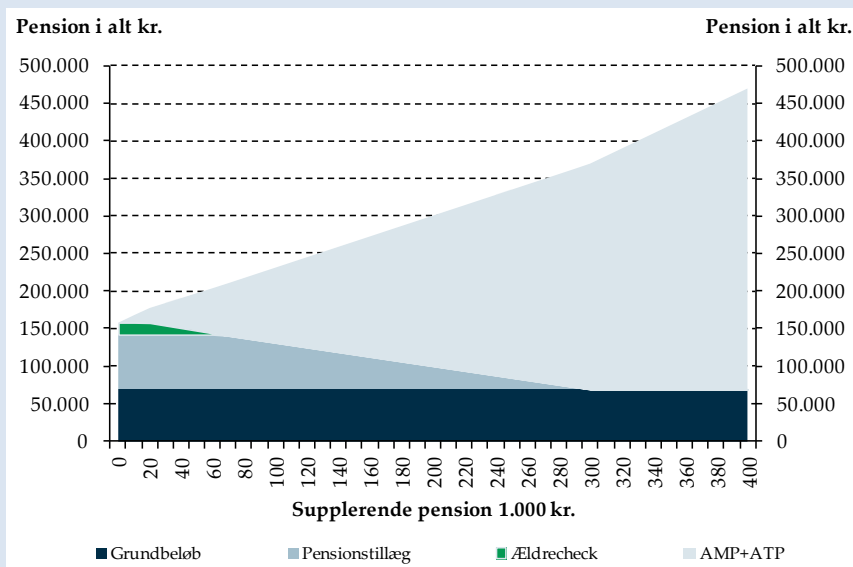
Søjle 2: Arbejdsmarkeds pensioner

Arbejdsmarkeds pensioner er pensioner oprettet som led i et ansættelsesforhold. Pensionen er enten forankret i en *overenskomst* eller i en *virksomhedsaftale*. De indbetalte bidrag bestemmer størrelsen af de udbetalte pensioner sammen med afkastet fratrukket omkostninger til administration og forsikringer. Bidraget udgør typisk 12 pct. på LO/DA-området, men er ofte højere for grupper med lange uddannelser eller offentligt ansatte (15-18 pct.). Tjenestemænd har et pensionstilsagn, der er uafhængigt af de indbetalte bidrag. Udover at dække alderspension er en vigtig del af ordningerne ydelser i forbindelse med nedsat arbejdsevne og død.

Søjle 3: Individuelle pensioner

Pensionerne er ikke forankret i et ansættelsesforhold, men besluttet af det enkelte individ.

Figur A. Indtægt og supplerende pension



Anm.: Tal for enlig pensionist. Den supplerende pension udgøres af arbejdsmarkedspension og ATP.

Kilde: Sociale ydelser, 2013 og egne beregninger.

Ved siden af de overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner er der virksomhedsbaserede pensioner. De ordninger findes på ikke-overenskomstdækkede virksomheder, samt på overenskomstdækkede virksomheder, som har beholdt en eksisterende firmaordning, der opfylder de overenskomstmæssige betingelser.

Overenskomstbaserede ordninger fylder meget nu ... 20 år efter etableringen af arbejdsmarkedspensionerne for hovedparten af LO-grupperne spiller de overenskomstbaserede ordninger en betydelig rolle i pensionssystemet. Pensionsformuen blandt de overenskomstbaserede ordninger udgør i øjeblikket en tredjedel af den samlede pensionsformue i Danmark, fordelt med 16 pct. i tværgående pensionskasser⁹⁴ og 18 pct. i overenskomstbaserede livsforsikringselskaber, jf. tabel 10.1.

Tabel 10.1. Pensionsformuen hos institutionelle investorer, 2013

	Pensionsformue	
	Mia. kr.	Andel i pct.
Livsforsikringselskaber	1.757	49
▪ heraf overenskomstbaserede selskaber	627	18
Tværgående pensionskasser	585	16
Firmapensionskasser	53	1
Pengeinstitutter	445	12
ATP (inkl. SP)	677	19
LD	64	2
I alt	3.581	100

Anm.: Tallene dækker både arbejdsmarkedspensioner og privattegnede pensioner. Det største livsforsikringselskab, PFA, dækker både overenskomst- og virksomhedsbaserede ordninger. PFA er ikke medregnet under de overenskomstbaserede ordninger, da de virksomhedsbaserede ordninger skønnes at dominere. En del af virksomhedspensionerne i livsforsikringselskaberne kan indirekte være reguleret af overenskomster.

Kilde: Forsikring & Pension samt egne beregninger.

... men endnu mere i fremtiden Arbejdsmarkedspensionssystemet er endnu ikke fuldt modnet. Det skyldes den gradvise opbygning af systemet med aftalte forhøjelser af pensionsbidragene op gennem 1990'erne og 00'erne. Derfor vil de aftalebaserede ordninger få stadig stigende betydning de kommende årtier.

I 2030 vil en LO-lønmodtager, der går på pension, typisk have været omfattet af en arbejdsmarkedspension hele sit arbejdsliv. Men først omkring 2050 vil alle nye pensionister have betalt fuldt pensionsbidrag hele arbejdslivet ved nuværende bidrag.

En vigtig del af arbejdsmarkedspensionerne er dækninger i forbindelse med nedsat arbejdsevne og død. Disse ydelser har allerede i dag stor betydning for de berørte lønmodtagere og deres pårørende.

Danmark topper international rangliste Set med internationale briller ligger det danske pensionssystem helt i top. I 2014 blev det danske pensionssystem for tredje år i træk kåret som verdens bedste af *Melbourne Mercer Global Pension*

⁹⁴ Tværgående pensionskasser er en særlig selskabsform, hvor mindst halvdelen af bestyrelsen skal vælges blandt medlemmerne i modsætning til livsforsikringselskaber, hvor bestyrelsen vælges af aktionærerne. De tværgående pensionskasser dækker både overenskomstbaserede ordninger og ordninger for specifikke faggrupper.

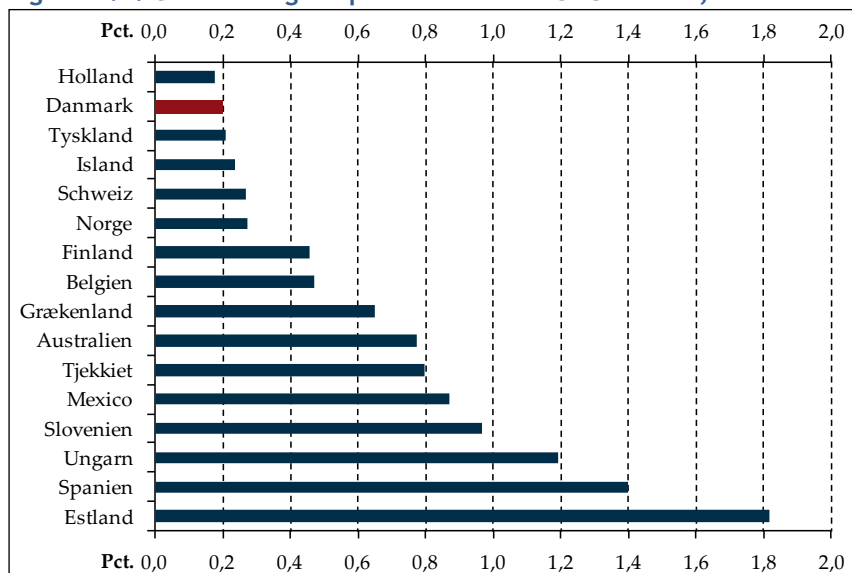
*Index*⁹⁵. Danmark fik som det eneste land mere end 80 point ud af 100 mulige, hvilket udløser topkarakteren A. Denne karakter gives kun til lande med "et førsteklases og robust pensionssystem med gode dækningsgrader, og som er bæredygtigt og har en høj grad af integritet".

Danmark skiller sig ud som et af de lande med den største funderede pensionsopsparing. Pensionsformuen udgjorde i 2012 knap 3.600 mia. kr., *jf. tabel 10.1*, hvilket er næsten dobbelt så meget som det danske bruttonationalprodukt.

Danske pensionsfonde er de billigste

Administrationsomkostningerne i de danske overenskomstbaserede ordninger udgjorde 0,2 pct. af de samlede hensættelser i 2012, hvilket er blandt de laveste andele i OECD-landene, *jf. figur 10.1*.

Figur 10.1. Omkostninger i pensionsfonde i OECD-lande, 2012



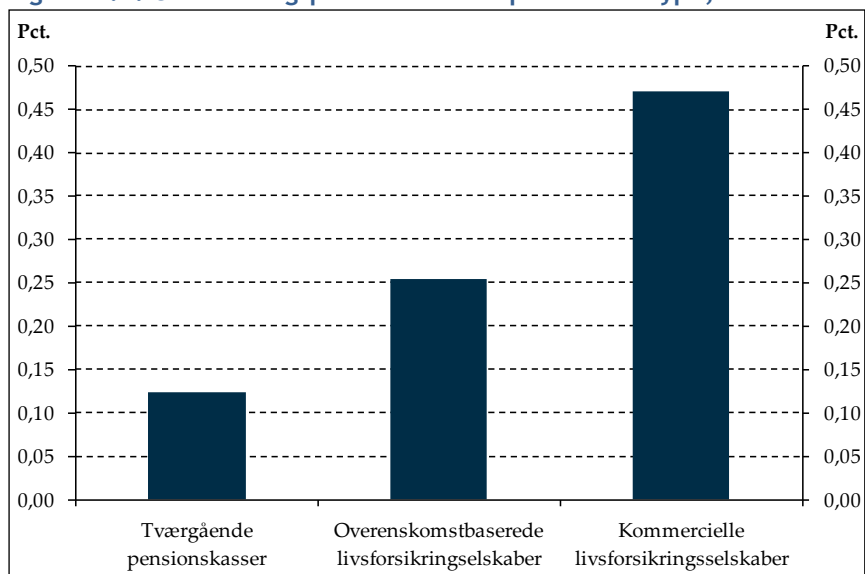
Anm.: Tal for Danmark er nøgletal 4 (omkostningsprocent af hensættelser) sammenvæjet for overenskomstbaserede livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser.
Kilde: OECD (2013), *Pension Markets in Focus*, Finanstilsynet samt egne beregninger.

De aftalebaserede ordninger er de billigste

Når omkostningerne opgøres i forhold til hensættelserne har de danske tværgående pensionskasser de laveste omkostninger, *jf. figur 10.2*. Omkostningerne i pct. af hensættelserne er lidt højere i de overenskomstbaserede livsforsikringselskaber, hvor formuerne typisk ikke er helt så modnede som i de tværgående pensionskasser, der er af lidt ældre dato.

⁹⁵ Rangordningen udarbejdes af den uafhængige økonomiske forskningsinstitution Australian Centre for Financial Studies og den internationale pensionsmæglerkoncern Mercer.

Figur 10.2. Omkostningsprocent fordelt på selskabstype, 2012



Anm.: Nøgletal 4 (omkostningsprocent af hensættelser). Pensionskasser dækker samtlige tværgående pensionskasser. De overenskomstbaserede livsforsikringselskaber dækker Industriens Pension, Pension Danmark, Lærernes Pension, Funktionærpension, PBU Liv, PenSam Liv, PKA Liv og SamPension KP Liv. Øvrige livsforsikringselskaber indgår i gruppen af kommercielle selskaber.

Kilde: Finanstilsynet og egne beregninger.

De kommercielle livsforsikringselskaber har væsentligt højere omkostninger end de overenskomstbaserede ordninger, der er billige i drift qua deres enkle produkter og faste medlemskreds.

Udbredelse og restgrupper

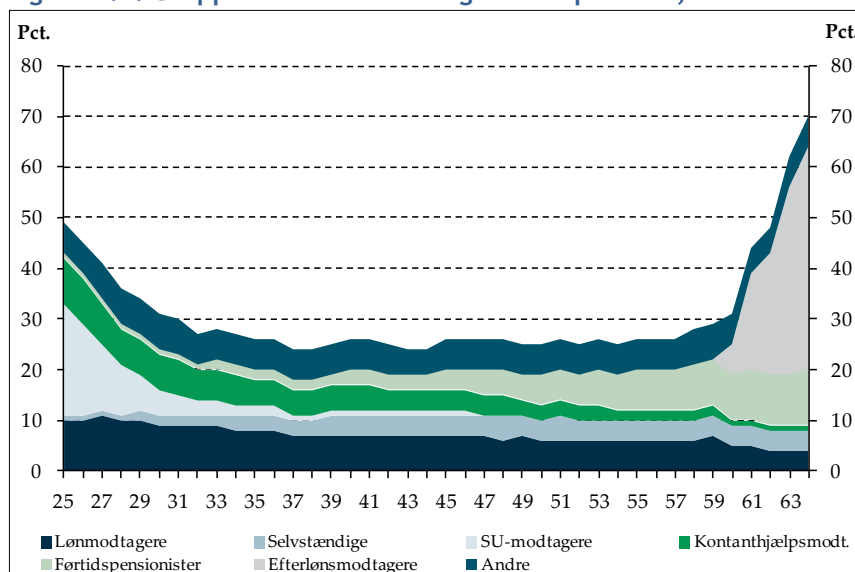
Høj udbredelse af arbejdsmarkeds-pensioner

Arbejdsmarkedspensionernes forankring i aftalesystemet betyder, at der er opnået en meget høj udbredelse blandt lønmodtagerne. En opgørelse fra ATP viser, at tre ud af fire personer i de mest erhvervsaktive aldersklasser indbetalte til en arbejdsmarkedspension i 2011, jf. figur 10.3.

De lønmodtagere, som ikke er omfattet af en arbejdsmarkedspension, arbejder typisk på virksomheder uden overenskomst. Blandt de 30-60-årige udgør lønmodtagere og selvstændige ca. halvdelen af restgruppen.

Den øvrige restgruppe omfatter personer, som ikke er i beskæftigelse. Det gælder fx personer, der midlertidigt er ude af job som følge af arbejdsløshed eller langvarig sygdom. Endvidere indgår personer uden for arbejdsstyrken fx studerende, førtidspensionister og efterlønsmodtagere i restgruppen.

Figur 10.3. Grupper uden indbetaling fordelt på alder, 2011



Anm.: Tallene angiver andel af befolkning i den pågældende aldersklasse, der ikke indbetaler til en arbejdsmarkedspension.

Kilde: ATP.

På langt sigt er udbredelsen endnu større

Set over en længere årrække vil restgruppen blive mindre, end opgjort ovenfor. Fx bliver de fleste studerende efter afsluttet uddannelse omfattet af en arbejdsmarkedspension som beskæftigede. Og en stor del af lønmodtagerne vil gennem arbejdslivet skifte mellem overenskomstdækkede job, og job, der ikke er dækket af en overenskomst, ligesom lønmodtagerne på skift berøres af arbejdsløshed.

Tal fra ATP viser, at kun 12 pct. blandt de 40-59-årige i 2011 ikke havde indbetalt til en supplerende pension⁹⁶ de sidste ti år.

Stor forskel på restgruppen mellem brancher

Der er stor forskel på størrelsen af restgruppen i forskellige brancher på grund af varierende overenskomstdækning. De relativt største restgrupper findes inden for landbrug samt hotel og restauration, hvor mellem 30-50 pct. af lønmodtagerne ikke indbetaler eller har et lavt pensionsbidrag. Omvendt er det kun en lille del af lønmodtagerne i industrien, der ikke indbetaler til pension eller har lave bidrag.

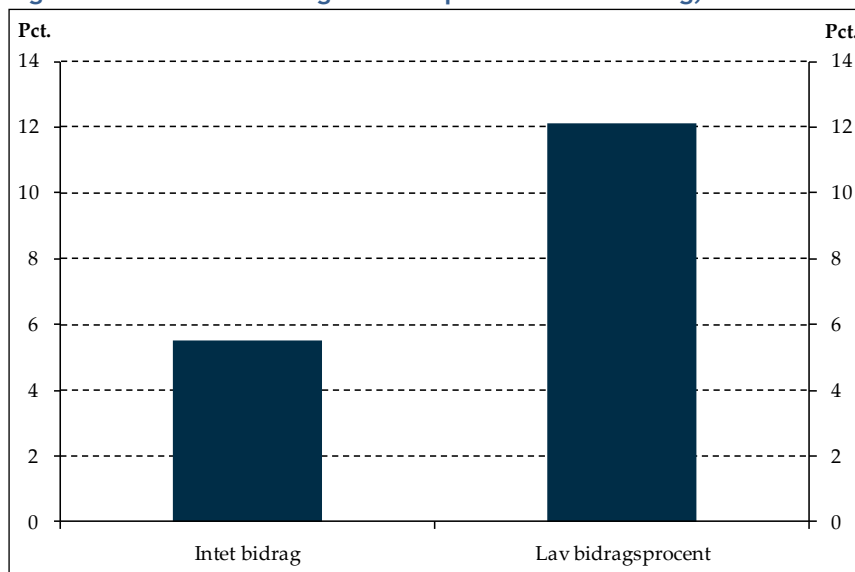
Størst udbredelse blandt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere

Brancherne med lav overenskomstdækning beskæftiger typisk mange unge og studerende med deltidsarbejde, samt lønmodtagere fra de nye østlande i EU, hvoraf mange har midlertidig beskæftigelse. Brancheorganisationen Forsikring og Pension har opgjort størrelsen af restgruppen blandt de fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, hvor 5½ pct. ikke indbetalte til en supplerende

⁹⁶ Dækker både arbejdsmarkedspensioner og privattegnede pensioner.

pension i 2011. Afgrænses restgruppen til personer med en indbetaling under 4½ pct.⁹⁷, andrager denne ca. 12 pct., *jf. figur 10.4*.

Figur 10.4. Andel uden og med lav pensionsindbetaling, 2011



Anm.: Restgrupperne er opgjort blandt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Tallene dækker indbetaling til arbejdsmarkedspension og privattegnede pensioner.

Kilde: Forsikring og Pension (2013).

ATP har meget høj udbredelse

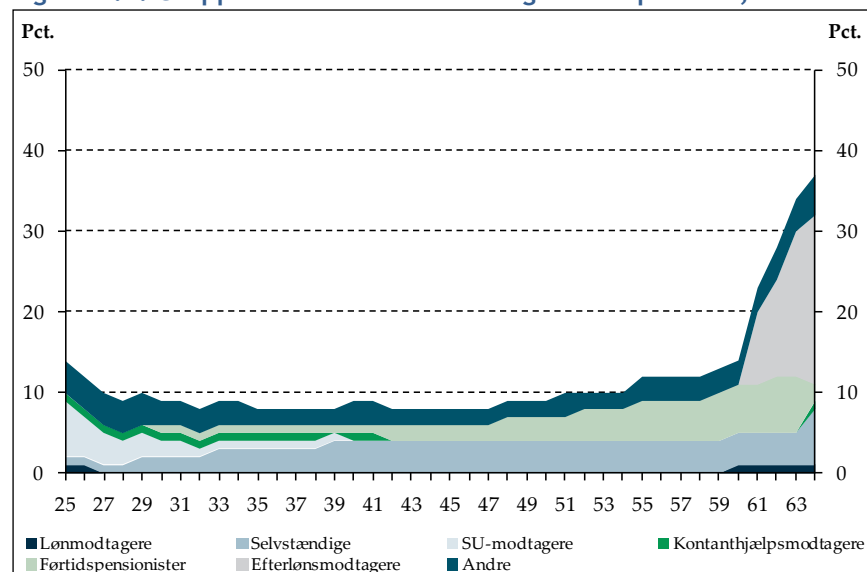
ATP har en endnu større udbredelse end arbejdsmarkedspensionerne, da der også indbetales bidrag for de fleste af overførselsindkomstmottagere. Bidraget for dagpengemottagere⁹⁸ er dobbelt så stort som for en fuldtidsbeskæftiget lønmodtager, hvilket i en vis grad kompenserer for bortfald af indbetaling til arbejdsmarkedspension ved overgang til dagpenge.

En opgørelse fra ATP viser, at det kun var 6-10 pct. blandt de mest erhvervsaktive aldersklasser, som ikke indbetalte ATP-bidrag i 2011, *jf. figur 10.5*. Det er især selvstændige, der ikke er omfattet af ATP, og mottagere af SU, efterløn samt førtidspensionister tilkendt pension før 2003.

⁹⁷ Svarer til en indbetalingsprocent under halvdelen af medianbidraget.

⁹⁸ Mottagere af dagpenge i forbindelse med arbejdsløshed, sygdom og barsel samt mottagere af VEU-godtgørelse.

Figur 10.5. Grupper uden ATP-indbetaling fordelt på alder, 2011



Anm.: Tallene angiver andel af befolkning i den pågældende aldersklasse.

Kilde: ATP.

ATP omfatter i dag langt de fleste danskere og regnes derfor som en del af den grundlæggende alderdomsforsørgelse på linje med folkepensionen.

Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet

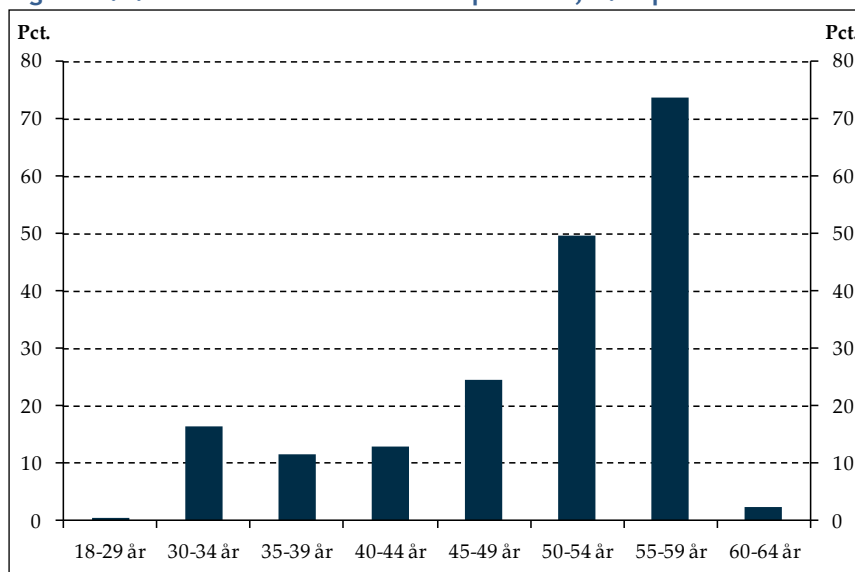
Tilbagetrækningsreformen fra 2011 og velfærdsaftalen fra 2006 betyder, at lønmodtagerne fremover skal blive længere på arbejdsmarkedet.

I de kommende år afkortes efterlønsperioden til tre år og folkepensionsalderen hæves til 67 år. Fra 2027 og 2030 følger henholdsvis efterløns- og folkepensionsalderen med den forventede udvikling i restlevetiden. Efterlønsalderen forventes hævet til 65 år i 2027, mens folkepensionsalderen ventes løftet til 68 år i 2030, som følge af den længere levetid, jf. kapitel 4 om den danske økonomi nu og i 2030.

Efterlønnen mister betydning fremover

Muligheden for midlertidig skattefri udbetaling af efterlønsopsparring i 2012 har fået mange lønmodtagere til at melde sig ud af efterlønsordningen. I 2030 vil under $\frac{1}{3}$ af de dagpengeforsikrede lønmodtagere i midten af 60'erne have indbetalt til efterlønsordningen, jf. figur 10.7.

Figur 10.6. Efterlønsbetalere fordelt på alder, 1. september 2013



Anm.: Andel dagpengeforsikrede, der betaler til efterlønsordningen.

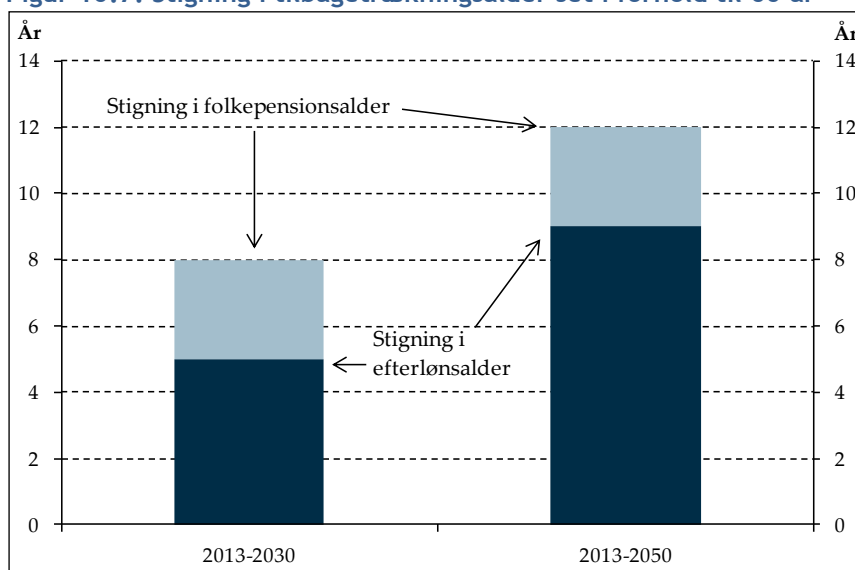
Kilde: Styrelsen for fastholdelse og rekruttering.

Sat på spidsen vil tilbagetrækning med efterløn være undtagelsen frem for reglen i 2030.

Udsigt til stor stigning i tilbagetrækningsalderen

Fravalget af efterlønsordningen betyder, at den fremtidige stigning i tilbagetrækningsalderen bliver meget stor for hovedparten af lønmodtagerne. I 2030 er efterlønsalderen hævet med fem år, men ved fravalg af ordningen er der udsigt til op til otte år mere på arbejdsmarkedet set i forhold til 2013. I 2050 er stigningen i den mulige tilbagetrækningsalder uden efterløn steget til 12 år, jf. figur 10.7.

Figur 10.7. Stigning i tilbagetrækningsalder set i forhold til 60 år

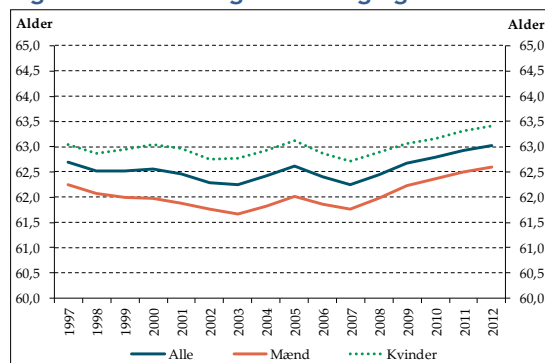


Anm.: Figuren viser den forventede stigning i tilbagetrækningsalderen set i forhold til muligheden for tilbagetrækning med efterløn som 60-årig i 2013 for en person, der har fravalgt efterlønsordningen, og som går på pension i 2030 henholdsvis 2050.

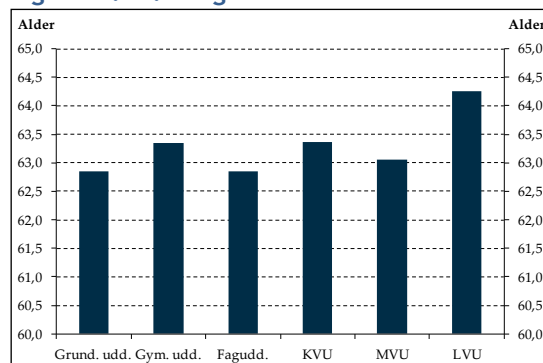
Kilde: LO på baggrund af *Aftale om senere tilbagetrækning*.

Folk trækker sig senere tilbage De seneste fem år har tilbagetrækningsalderen været stigende, og er vokset med $\frac{3}{4}$ år, så den udgjorde 63 år i 2012 *jf. figur 10.8a.*

Figur 10.8a. Tilbagetrækning og køn



Figur 10.8b. ... og uddannelse



Anm.: Tilbagetrækningsalderen er opgjort som tilbagetrækning til efterløn eller folkepension. Det forudsættes, at overgangen til folkepension sker ved den officielle folkepensionsalder.

Kilde: Forsikring og Pension.

Udviklingen er bemærkelsesværdig, især fordi den har fundet sted i en periode med dyb økonomisk krise. Ikke desto mindre kan stigningen i tilbagetrækningsalderen ikke siges at modsvare de fremtidige krav om flere år på arbejdsmarkedet.

Uddannelse har stor betydning for tilbagetrækning

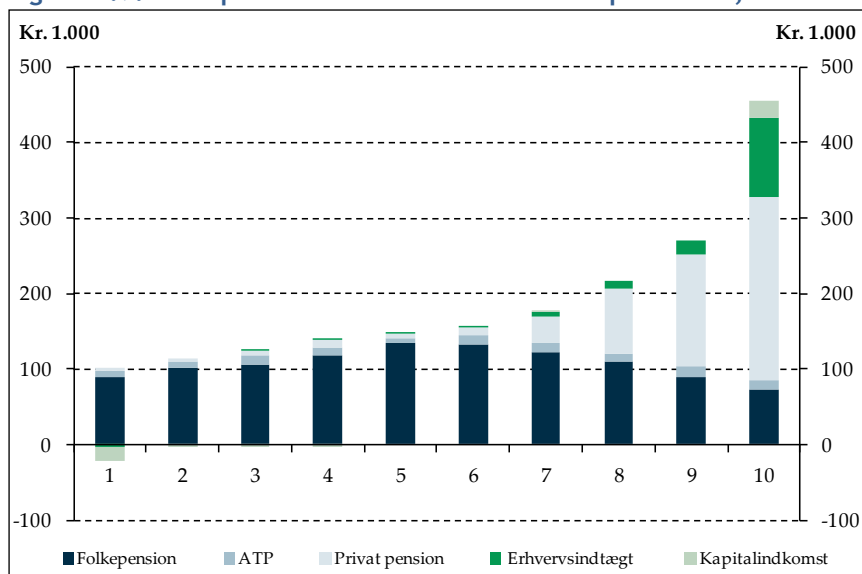
Der er betydelige forskelle på tilbagetrækningsalderen afhængig af uddannelsesniveau. Personer med en lang videregående uddannelse trækker sig typisk først tilbage, efter de er fyldt 64 år, hvilket er væsentligt senere end andre grupper, *jf. figur 10.8b.* Det er især ufaglærte og faglærte samt personer med mellemlange uddannelser, som benytter sig af efterlønsordningen. Efterlønsreformen vil derfor især ramme disse grupper. Samtidig er der især blandt gruppen af ufaglærte langt større risiko for, at de aldrig når at trække sig frivilligt tilbage pga. nedslidning mv.

Pensioner nu og i 2030

Folkepension betyder mest for de fleste pensionister

I dag er folkepensionen den helt afgørende indkomstkilde for langt størstedelen af pensionisterne. Kun blandt de 30 pct. rigeste pensionister spiller udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensioner en væsentlig rolle, *jf. figur 10.9.*

Figur 10.9. Folkepensionisters indkomst fordelt på deciler, 2011



Anm.: Befolkningen er delt op i tiendedele (deciler) efter stigende indkomst. Hver søjle viser den gennemsnitlige indkomst i decilet. Privat pension dækker udbetalinger fra arbejdsmarkedspension og privattegnede pension. Folkepension dækker samtlige ydelser i folkepensionen.

Kilde: ATP.

Folkepensionen stiger i betydning op til og med det 5. decil, hvilket hænger sammen med, at pensionstillægget er lavere for gifte pensionister, hvortil kommer modregning for husstandsindkomst i pensionstillæg mv. og dermed for eventuelle erhvervsaktive ægtefællers indkomst. Endvidere er det ikke alle folkepensionister, der har optjent ret til fuld folkepension som følge af bopælskriteriet⁹⁹.

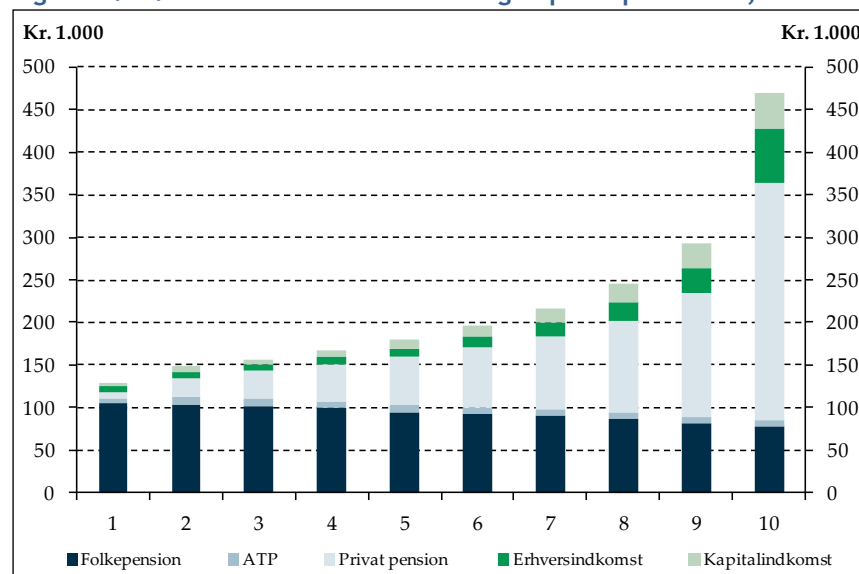
Fremadrettet stiger betydningen af arbejdsmarkedspensionerne i takt med, at pensionerede LO-lønmodtagerne vil have indbetalt (fuldt) bidrag i en stadig større del af deres arbejdsliv.

Arbejdsmarkedspensioner får større betydning

En analyse fra DREAM viser, at arbejdsmarkedspensionerne vil være en væsentlig indtægtskilde for de fleste pensionister i 2040. Tallene viser, at de private pensioner ventes at udgøre ca. 20 pct. af pensionisternes indkomst i 3. decil stigende til ca. 60 pct. blandt de 10 pct. rigeste pensionister, jf. figur 10.10.

⁹⁹ For at få udbetalt fuld folkepension skal man have boet i Danmark i 40 år, efter man er fyldt 15 år. Har man boet her i kortere tid nedsættes folkepensionen forholdsmæssigt (brøkpension). Eksempelvis giver tyve års bopæl således ret til halvdelen af den folkepension, man ellers ville være berettiget til.

Figur 10.10. Indkomster blandt 70+-årige opdelt på deciler, 2040



Anm.: Beregningerne er før Tilbagetrækningsreform (2011) og Skattereform (2012). Folkepensionsalderen forventes at være 70 år i 2040.

Kilde: ATP på baggrund af DREAM (2010).

Levevilkårene blandt pensionisterne kan også belyses ved at se på dækningsgrader for forskellige typer af lønmodtagere. Dækningsgraden udtrykker forholdet mellem indkomst som pensionist og den tidligere lønindkomst.

Dækningsgrader i 2013

De fleste LO-lønmodtagerne, der går på pension i disse år, har ikke været omfattet af en fuldt udbygget arbejdsmarkedspension hele deres arbejdsliv. Det præger de nuværende dækningsgrader. Dækningsgraden for en typisk enlig ufaglært lønmodtager kan beregnes til $\frac{1}{3}$ af den hidtidige løn, mens den udgør 50 pct. for en enlig med en kort videregående uddannelse, *jf. tabel 10.2.*

Tabel 10.2. Dækningsgrader før skat, 2013

	Mindsteløn	Ufaglært	Faglært	KVU
	----- Kr. -----			
Lønindkomst	235.800	300.600	371.000	414.700
Arbejdsmarkedspension	14.700	18.800	23.200	25.900
	----- Pct. -----			
Dækningsgrad, enlige	83	67	56	50
Dækningsgrad uden AMP, enlige	77	60	49	44
Dækningsgrad, gifte	66	53	45	41
Dækningsgrad uden AMP, gifte	59	47	38	34

Anm.: Gælder en person, der trækker sig tilbage med efterløn som 62-årig, og som har været omfattet af en pensionsordning siden starten af 1990'erne med en bidragsprocent som i Industriens Overenskomst. Personerne har indbetalt bidrag i 19 år, og der udbetales pension i 20 år, det vil sige fra alder 62. Dækningsgraden viser indkomst før skat som folkepensionist i pct. af indkomst før skat som lønmodtager.

Kilde: Egne beregninger.

Arbejdsmarkedspensioner løfter dækningsgraderne

Uden arbejdsmarkedspensionerne ville dækningsgraderne være 6-7 pct.-point lavere, *jf. tabel 10.2.* Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne giver altså allerede nu et mærkbart løft i nye pensionisters levevilkår.

Dækningsgraderne for gifte pensionister er noget lavere, fordi pensionstillægget er lavere for den gruppe. Inkluderes ældrechecken, som knap $\frac{1}{3}$ af pensionisterne får, vil dækningsgraderne være ca. 3-4 pct.-point højere for de laveste indkomster. Ældrechecken aftrappes ved supplerende indkomster mellem 18.000 kr. og 65.300 kr. om året (enlige). Pensionerede LO-lønmodtagere uden store likvide bankindeståender vil altså typisk kunne modtage ældrecheck.

Høje dækningsgrader i 2030

I 2030 vil LO-lønmodtagerne have været omfattet af arbejdsmarkedspensioner i langt flere år. For en lønmodtager, der forbliver i beskæftigelse frem til folkepensionsalderen på 68 år, vil dækningsgraderne forøges med ca. 10-15 pct.-point, idet fremgangen er størst for de lavtlønnede, der undgår modregning i pensionstillægget, jf. tabel 10.3, scenarie A.

Tabel 10.3. Dækningsgrader før skat i 2030, enlig

	Mindsteløn	Ufaglært	Faglært	KVU
	----- Kr. -----			
Lønindkomst	235.800	300.600	371.000	414.700
Arbejdsmarkedspension:				
A. AMP v. 68 år	44.400	56.500	69.800	78.000
B. AMP v. 65 år (supplement til efterløn)	38.300	48.800	60.200	67.300
C. AMP v. 65 år (højt udtræk første 3 år)	4.700	17.300	30.800	39.400
	----- Pct. -----			
A. Dækningsgrader	97	79	67	61
B. Dækningsgrader	94	77	65	59
C. Dækningsgrader	79	66	58	54

Anm.: Dækningsgraden viser indkomst før skat som folkepensionist i pct. af indkomst før skat som lønmodtager. I alle scenarier forudsættes bidragsindbetaling som i Industriens Pension (med den faktiske historiske indfasningsprofil).

Scenarie A: Personen trækker sig tilbage som 68-årig i 2030 og har indbetalt bidrag siden 1994 ved alder 32. Der udbetales pension i 17 år.

Scenarie B: Personen går på efterløn som 65-årig og påbegynder udbetaling fra arbejdsmarkedspensionen, idet der udbetales lige store beløb i alle årene. Supplement til efterlønnen skønnes relevant pga. modregningsreglerne, der sænker efterlønnen betragteligt uanset om den supplerende pension tages ud eller ej. Der er indbetalt siden 1994 (alder: 29 år) og udbetales i 20 år.

Scenarie C: Personen lader sig selvpensionere som 65-årig. De første tre år modsvarer udbetalingen af arbejdsmarkedspensionen dagpengeniveauet på 208.200 kr. (2013-niveau).

Kilde: Egne beregninger.

En del LO-lønmodtagere må forventes at have behov for at trække sig tilbage før den officielle folkepensionsalder. Hvis lønmodtagerne er berettiget til efterløn, vil efterlønnen kunne suppleres med udbetaling af alderspension. Derved falder dækningsgraderne ved overgang til folkepension med 2-3 pct.-point, jf. tabel 10.3, scenarie B.

Tidlig tilbagetrækning koster på pensionen

Som det fremgik af figur 10.6, er det imidlertid under $\frac{1}{3}$ af a-kasemedlemmerne, som vil være berettiget til efterløn i 2030. Hvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet før den officielle pensions-

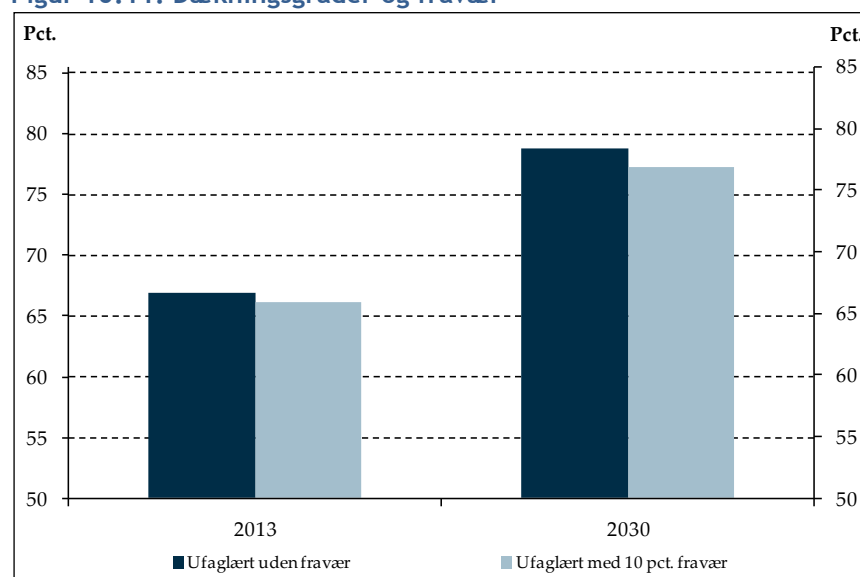
alder finansieres ved et særligt højt udtræk af pension fx svarende til dagpengeniveauet, vil dækningsgraderne ved overgang til folkepension begrænses, så de nogenlunde kommer til at svare til det nuværende niveau, jf. tabel 10.3, scenarie C.

Afbræk sænker pensionen ...

Mange lønmodtagere vil ikke være beskæftigede hele deres arbejdsliv. I nogle perioder vil de være arbejdsløse, have orlov eller eventuelt være langvarigt syge. Sådanne fraværsperioder kan være forbundet med manglende indbetaling til arbejdsmarkedspension, og det betyder lavere indkomst som pensionist. Det samme gør sig gældende ved deltidsarbejde eller ved vikararbejde, hvor der kan være perioder uden beskæftigelse. Som tommelfingerregel gælder, at 10 pct. fravær fra arbejdsmarkedet fordelt jævnt over arbejdslivet vil give 10 pct. lavere arbejdsmarkedspension.

Imidlertid betyder samspillet med folkepensionen, at det ikke slår fuldt ud igennem på dækningsgraderne, jf. figur 10.11.

Figur 10.11. Dækningsgrader og fravær



Anm.: Fraværet fra arbejdsmarkedet forudsættes rent teknisk at falde i alderen 51-52 år for personen, der går på pension i 2013, og mellem 40-43 år for personen, der trækker sig tilbage i 2030. Der er ikke taget højde for evt. dobbelt indbetaling af ATP-bidrag under fraværsperioder.

Kilde: Egne beregninger.

... men opvejes af højere folkepension

En ufaglært lønmodtager, der går på pension i 2013, vil have en dækningsgrad, som er under 1 pct.-point lavere, hvis vedkommende har haft 10 pct. fravær fra arbejdsmarkedet. I 2030, hvor de, der går på pension, har været omfattet af fuldt udbyggede ordninger i flere år, vil forskellen være lidt større, fordi mistede bidragsindbetalinger betyder mere set over en længere årrække.

Samspillet mellem folkepension og arbejdsmarkedspension

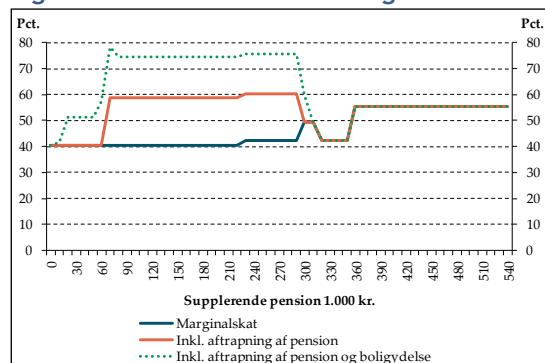
Folkepensionen tilgodeser den grundlæggende aldersforsørgelse ved at sikre minimumslevestandarden som pensionist. Det kommer til udtryk ved, at alle pensionister får samme grundbeløb uanset øvrige indkomstforhold. Samtidig målrettes den offentlige alderspension de personer, som ikke har supplerende indkomst. Pensionstillæg, ældrecheck og de personlige tillægsydelse aftrappes således med stigende indkomst.

Høj beskatning af pensionsudbetalinger

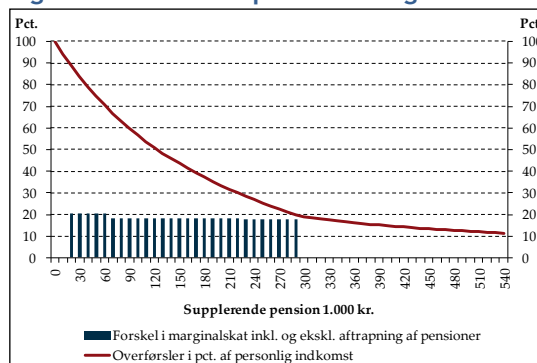
Indkomstafhængigheden i folkepensionen betyder, at den sammensatte marginalskat af en udbetalt pensionskrone kan overstige den højeste marginalbeskatning af lønindkomst.

For en enlig pensionist aftrappes ældrechecken ved en årlig supplerende indkomst mellem 18.800 og 65.300 kr. (2013-tal), hvorefter pensionstillægget aftrappes frem til en supplerende indkomst på 300.000 kr. om året. Det sidste hæver marginalsatten med 18-20 pct.-point i disse indkomstintervaller, jf. figur 10.12a. Det giver en samlet marginal beskatning, der overstiger den højeste marginalskat på 55½ pct. Modstykket til de høje sammensatte marginalsatter for lav- og mellemindkomsterne er altså aftrappingen af pensionstillæg mv., jf. figur 10.12b.

Figur 10.12a. Sammensat marginalskat



Figur 10.12b. Folkepensionen og indkomst



Anm.: Enlig lejer med husleje på 60.000 kr. om året. Figur 10.12a viser den marginale beskatning afhængigt af den supplerende pensionsindkomst. I figur 10.12b er overførsler uden boligydelse, mens den samlede personlige indkomst udgøres af grundbeløb, pensionstillæg, ældrecheck og supplerende pension. Satser og beløbsgrænser er fra 2013. Bruttoskatten er medregnet i marginalsatten.

Kilde: Egne beregninger.

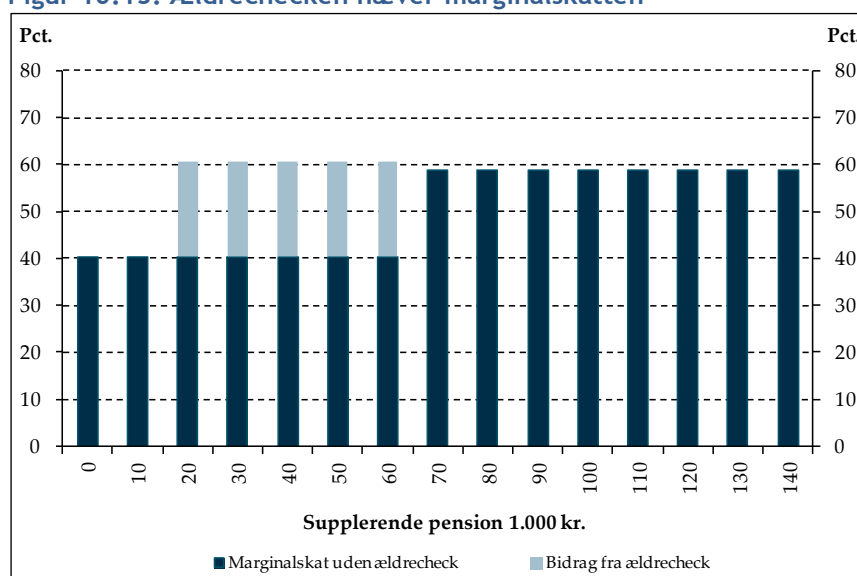
Tages også højde for boligydelsen til lejere, overstiger den sammensatte marginalskat 70 pct. i det indkomstinterval, hvor boligydelsen aftrappes, jf. figur 10.12a.

Ældrechecken øger samspilsproblemer ved små pensioner

Ældrechecken blev indført i 2003 som en midlertidig ydelse på 5.000 kr. til pensionister uden likvid formue. I 2004 blev den permanent og er siden gradvist forhøjet til 15.900 kr. i 2013. Kun pen-

sionister med en likvid formue under 78.900 kr. kan modtage ældrecheck. Det begrænser antallet af folkepensionister med ældrecheck væsentligt. De pensionister, som ikke er berettiget til ældrecheck på grund af formuekravet, vil først opleve høje marginalsatser ved supplerende pensionsindkomst over 65.300 kr. En typisk LO-lønmodtager, der går på pension i disse år, har endnu ikke nået at spare så meget op¹⁰⁰. Indførelsen af ældrechecken har givet en væsentlig forhøjelse af den effektive marginalsat for personer uden likvid formue og med små supplerende pensioner, jf. figur 10.13.

Figur 10.13. Ældrechecken hæver marginalsatten



Anm.: Der er set bort fra boligydelse i denne beregning.

Kilde: Egne beregninger.

*Sampilspro-
blemer forværres
fremover*

Først om nogle år vil de fleste LO-lønmodtagere med en arbejdsmarkedspension have opsparet så store supplerende pensioner, at de vil have meget høje sammensatte marginalsatser. I 2030 vil de fleste LO-lønmodtagere, der trækker sig tilbage efter et langt arbejdsliv, skulle modregne deres løbende pensionsudbetalinger i pensionstillægget.

Det hører med til billedet, at beskattningen af afkast på institutionel opsparing på 15 pct. (PAL-skatten) er væsentlig lavere end skatten på kapitalindkomst og dermed på afkastet af "fri" opsparing. Det er med til at øge fordelene ved pensionsopsparing.

¹⁰⁰ Ca. 60 pct. af enlige og knap 90 pct. af gifte/samlevende folkepensionister på 66 år modtog ikke ældrecheck i 2012 enten på grund af formuekrav eller som følge af supplerende indkomst.

Overenskomster og arbejdsmarkedspension

Ovenstående gennemgang har vist, at der gennem aftaler er opnået en stor udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne, som med tiden vil give høje dækningsgrader for langt de fleste pensionister specielt blandt de lavere lønnede.

Den enkeltes vilkår vil dog afhænge af, hvornår man trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og af den hidtidige løn og opsparing. Det taler for fleksible muligheder for ekstra opsparing, så den enkelte inden for de generelle rammer kan vælge det optimale opsparingsniveau.

Nye muligheder i overenskomsterne

Derfor har fagbevægelsen også skabt fleksible rammer for pensionsopsparing i overenskomsterne. Det er fx muligt at supplere sin obligatoriske opsparing til arbejdsmarkedspension på typisk 12 pct. med ekstra opsparing fra fritvalgspuljen, der fremadrettet vil udgøre 2 pct. på det private arbejdsmarked. Ofte kan feriefri-dage også helt eller delvist omlægges til pensionsopsparing.

Tilsvarende er de økonomiske muligheder for fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet blevet styrket gennem muligheden for at konvertere pensionsindbetalinger til løn ved nedsat arbejdstid op til fem år før folkepensionsalderen, *jf. boks 10.2.*

Boks 10.2. Frit valg og seniorbestemmelser

- De lokale overenskomstparter kan indgå skriftlig aftale om muligheden for seniorordninger med nedsat arbejdstid for medarbejdere, der højst har fem år indtil folkepensionsalderen.
- Virksomhed og medarbejder aftaler den konkrete arbejdstidsreduktion, herunder om denne har form af længere sammenhængende arbejdsfri perioder, fast reduktion i den ugentlige arbejdstid eller andet.
- Medarbejderen kan vælge at konvertere løbende pensionsopsparing til et til-læg til lønnen. Der kan maksimalt konverteres så stor en andel af pensionsbidraget, at forsikringsordningen og administrationsomkostningerne fortsat dækkes.
- Medarbejderen og virksomheden kan aftale, at medarbejderen, fra fem år før seniorordningen kan iværksættes, kan opspare værdien af ikke-afholdte feriefri-dage. Værdien heraf kan – eventuelt sammen med øvrige indbetalinger på fritvalgslønkontoen – komme til udbetaling i forbindelse med en seniorordning.

Kilde: Industriens Overenskomst.

Det forbedrer mulighederne for at blive på arbejdsmarkedet, hvilket i sidste ende styrker levevilkårene som pensionist, såfremt alternativet er efterløn eller selvpenionering forud for folkepensionsalderen.

Strategiske overvejelser

Danmark har formentlig et af de bedste og mest robuste pensionssystemer.

Grundtrækkene i den danske/nordiske velfærdsmodel er da også let genkendelige på pensionsområdet. Det politiske system har via den skattefinansierede folkepension sikret den basale levestandard, mens arbejdsmarkedets parter har finansieret opbygningen af arbejdsmarkedspensioner, der giver gode dækningsgrader. Endvidere er den makroøkonomiske stabilitet og bæredygtighed i pensionssystemet sikret gennem opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne og med den brede politiske velfærdsaftale fra 2006, hvor levetidsindekseringen af pensionsalderen blev besluttet. Men selv om fundamentet og de bærende bjælker i pensionssystemet er på plads, er der fortsat udfordringer.

Bedre mulighed for fleksibel tilbagetrækning

I 2030 vil hovedparten af danskerne først kunne trække sig tilbage som 68-årige. For lønmodtagere, hvor helbredet skranter fx som følge af nedslidende jobs, vil det være en stor belastning at skulle arbejde fuldtid frem til det 68. år. Flexibel tilbagetrækning med nedsat arbejdstid vil kunne hjælpe denne gruppe til at forblive i job frem til den officielle pensionsalder. Samtidig vil der også være en gruppe, som har behov for at trække sig helt tilbage før den officielle pensionsalder, fordi helbredet svigter. Inden for de enkelte områder bør parterne og arbejdsmarkedspensionsselskaberne overveje behovet for efterlønslignende produkter.

- *Bedre overenskomstmæssige muligheder for gradvis tilbagetrækning.* De nuværende muligheder for aftale om gradvis tilbagetrækning forudsat lokal enighed kan udbygges og udbredes til flere lønmodtagere. Ligeledes kan de individuelle valgmuligheder i forhold til indbetaling af ekstra pensionsopsparing styrkes.
- *Mere fleksible pensionsprodukter i arbejdsmarkedspensionerne.* En gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet vil kunne understøttes ved, at pensionsselskaberne udvikler produkter, der muliggør et differentieret udtræk af arbejdsmarkedspensionen således, at bortfald i lønindkomst ved nedsat arbejdstid kan kompenseres.

- *Nye produkter i arbejdsmarkedspensionerne rettet mod tidlig tilbagetrækning.* Arbejdsmarkedspensionselskaber og arbejdsmarkedets parter bør vurdere behovet for at indføre opsparingsprodukter, der gør det muligt at trække sig helt tilbage før folkepensionsalderen.

Nedbringelse af samspilsproblemer

En af styrkerne ved pensionssystemet er de forskellige typer af ordninger. Samspillet mellem folke- og arbejdsmarkedspensionen og dermed incitamentet til at spare op er dog også en udfordring i pensionssystemet. Den høje modregning af supplerende indkomst er på den ene side et værn mod negative konsekvenser af nedgang i arbejdsmarkedspension fx som følge af arbejdsløshed. På den anden side svækker modregningen incitamentet til at spare op for store grupper af lavt- og mellemlønnede, hvilket kan svække opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne.

- *Bedre samspil mellem ydelser fra folke- og arbejdsmarkedspension.* Det bør overvejes, hvordan de nuværende høje sammensatte marginalskatteprocenter kan nedbringes, så lav- og mellemindkomstgrupperne får mere ud af deres arbejdsmarkedspension.

Opsamling af restgruppen

Arbejdsmarkedspensionerne har via deres overenskomstmæssige forankring opnået en høj udbredelse blandt lønmodtagerne. Men der er også lønmodtagergrupper, som ikke er dækket af en arbejdsmarkedspension. Det kan i høj grad henføres til manglende overenskomstdækning. Arbejdsmarkedspensionerne dækker i sagens natur ikke grupper uden et ansættelsesforhold. Men indbetaling af dobbelt ATP-bidrag til modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge mv. kompenserer i en vis grad for den manglende indbetaling af arbejdsmarkedspension. Og de høje sammensatte marginalskatteprocenter i det nuværende system sikrer også mod udsving i arbejdsmarkedspensionen. Såfremt disse sænkes, vil det være relevant at overveje at forhøje ATP-bidraget for lønmodtagere, der er midlertidigt ude af job.

- *Initiativer rettet mod opsamling af restgruppen.* Det kan fx være ekstra forhøjet ATP-bidrag for arbejdsløse, syge mv., men også andre initiativer kan overvejes.

Kapitel 11. Arbejdsmiljø

Et godt og sundt arbejdsmiljø er vigtigt både for den enkelte lønmodtager og for samfundet. For den enkelte lønmodtager betyder et godt arbejdsmiljø færre sygedage og mindre risiko for arbejdsulykker og nedslidning. For samfundet giver et godt arbejdsmiljø bl.a. færre udgifter til sygedagpenge og sundhedsvæsen samt en større arbejdsstyrke. Desuden understøtter et godt arbejdsmiljø virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne.

I Danmark gøres meget for at skabe et godt arbejdsmiljø, men der kan sagtens gøres mere. Der er ikke grund til at tro, at fremtidens ændringer i erhvervsstruktur og teknologi vil få arbejdsmiljøproblemerne til at forsvinde af sig selv. Det fortsatte skift i jobsammensætningen vil føre til en anden slags arbejdsmiljøproblemer. Samtidig er den teknologiske udvikling et tveægget sværd, der både kan mindske arbejdsmiljøbelastningen, men også skabe nye ukendte udfordringer.

Der er god grund til at gøre mere for at forbedre arbejdsmiljøet frem mod 2030. Alene stigningen i pensionsalderen taler for en ekstra indsats, som kan muliggøre en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Desuden kan stress forventes at få større betydning på mange arbejdspladser som følge af den moderne tilrettelæggelse af arbejdet.

Flere job inden for service og byggeri

I 2030 forventes der relativt flere job inden for serviceerhvervene.

Serviceerhvervene kan – ligesom industrien – være præget af fysiske belastninger i arbejdet fx inden for plejesektoren og rengøring. Derfor vil der fortsat være store udfordringer med tunge løft og belastende arbejdsstillinger frem mod 2030.

Servicejob har særlige arbejdsmiljøudfordringer

Arbejdsmiljøproblemerne i serviceerhvervene knytter sig typisk også til psykiske belastninger. Fx er ansatte i døgninstitutioner og hjemmepleje udsat for følelsesmæssige belastninger og sågar vold og trusler. Det strukturelle skift i erhvervsstrukturen betyder, at omfanget af disse psykiske belastninger givetvis tager til.

Der er heller ikke noget, der taler for, at skiftet i erhvervsstruktur frem mod 2030 i sig selv vil nedbringe antallet af arbejdsulykker set i forhold til beskæftigelsesomfanget. Alt andet lige kan man forvente en lidt kraftigere stigning i ulykker i forhold til beskæftigelsesfremgangen – på trods af fald i andelen af beskæftigede inden for industrien. Det skyldes blandt andet, at beskæftigelsen

forventes at stige betydeligt inden for bygge og anlæg, hvor antallet af arbejdsulykker er stort, *jf. tabel 11.1.*

Tabel 11.1. Mekanisk fremskrivning af arbejdsulykker, branchefordelt

	Ulykker 2010-12	Ulykker 2030	Ændring
	----- Personer -----		----- Personer -----
Landbrug	844	908	64
Olieudvinding mv.	173	132	-41
El-, gas- og fjernvarmeforsyning	83	70	-13
Næringsmiddelindustri	2.002	1.832	-170
Øvrig fremstilling	4.492	4.494	2
Bygge- og anlægsvirksomhed	4.672	5.825	1.153
Søtransport	798	1.132	334
Private tjenester (ekskl. søfart)	16.193	17.870	1.677
Offentlige tjenester	12.663	13.416	753
I alt	41.920	45.679	3.759
	----- Personer -----		----- Ændring pct. -----
Ulykker	41.920	45.679	9,0
Beskæftigelse	2.734.710	2.966.446	8,5

Anm.: Den mekaniske fremskrivning er baseret på Danmarks Konvergensprogram 2014 og ulykkesfordelingen i 2010-2012. Det forudsættes, at ulykkesfrekvensen i de enkelte brancher i 2030 svarer til gennemsnittet i 2010-2012. Arbejdstilsynet registrerer kun arbejdsulykker med minimum en dags fravær.

Kilde: Arbejdstilsynet (2012): *Årsstatistik 2012*, Danmarks Statistik og egne beregninger.

18 nedslidnings- truede brancher i Danmark

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø har udpeget 18 særligt nedslidningstruede brancher i Danmark målt på omfanget af langvarigt sygefravær, førtidspensionering og efterløn. De 18 udvalgte brancher beskæftiger i alt godt 1 mio. mennesker, svarende til ca. 40 pct. af den samlede beskæftigelse, *jf. tabel 11.2.*

Næppe færre beskæftigede i disse brancher

Både inden for serviceerhvervene og industrien er der brancher, der defineres som særligt nedslidningstruede. På listen er blandt andet slagterier og diverse områder inden for fremstillingsindustrien, frisørfaget, rengøring, daginstitutioner samt døgninstitutioner og hjemmepleje. Det vil sige, at der både er brancher, hvor der er udsigt til en stigende beskæftigelsesandel, og brancher, hvor andelen forventes at aftage, *jf. kapitel 4 om dansk økonomi.* Samlet set er der således ikke noget, der tyder på, at der i 2030 vil være relativt færre, der arbejder i de særligt nedslidningstruede brancher.

Blandt en del personalegrupper – særlig inden for ældrepleje, pasning og sygepleje – viser undersøgelser, at medarbejdere går ned i tid for at kompensere for et hårdt arbejdsmiljø og høj arbejdsbelastning.

Tabel 11.2. Særligt nedslidningstruede brancher i 2013

Branche	Antal beskæftigede	Sygefravær		Førtidspension		Efterløn	
		M	K	M	K	M	K
Anlægsarbejde	18.350	x				x	
Opførelse og nedrivning af byggeri	76.585	x				x	
Færdiggørelse af byggeri	59.095	x	x				
Elektronik	30.744						x
Metal og maskiner	93.241					x	
Plast, glas og beton	32.175						x
Tekstil og papir	10.620				x	x	x
Transportmidler	28.392					x	
Træ og møbel	17.527					x	x
Landbrug, skovbrug og fiskeri	74.789			x	x		
Slagterier	17.600	x	x			x	x
Nærings- og nydelsesmidler	36.321						x
Politi, beredskab, fængsler	62.286				x		
Frisører og anden personlig pleje	16.796	x	x	x			
Rengøring	60.937	x	x	x	x		
Transport af passagerer	41.209	x	x		x		
Daginstitutioner	155.869		x	x	x		x
Døgninstitutioner og hjemmepleje	177.930		x	x	x		
Samlet 18 brancher	1.010.466						
Samlet beskæftigelse, 2013	2.729.726						

Anm.: Nedslidningstruede brancher defineres som de brancher, der for hvert køn ligger blandt de syv højst placerede brancher på mindst én af følgende parametre: 1) Risiko for langtidssygefravær. 2) Risiko for førtidspension. 3) Omfang af efterløn. Der er kun taget de brancher med, hvor risikoen/omfanget adskiller sig signifikant fra landsgennemsnittet.

Kilde: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, marts 2012, Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I en rapport, som overenskomstparterne på det regionale område fik lavet i 2012, fremgår det, at personlige forhold og høj arbejdsbelastning er hovedårsagerne til, at ansatte på fx hospitaler og i ældreplejen vælger deltidsarbejde. Dermed er der også herfra potentiale for at øge udbuddet af arbejdskraft ved at forbedre arbejdsmiljøet frem mod 2030.

Ny teknologi giver særlige arbejdsmiljøudfordringer

Ny teknologi kan give bedre arbejdsmiljø, men også større usikkerhed

Den teknologiske udvikling kan både indeholde muligheder og udfordringer for arbejdsmiljøet. Muligheder, fordi ny teknologi i nogle tilfælde kan afhjælpe arbejdsmiljøproblemer fx i form af ensidigt gentaget arbejde og tunge løft. Udfordringer, fordi kendskabet til fysiske og psykiske risici og forebyggelsesmuligheder ofte halter efter udviklingen og implementeringen af ny teknologi. Det kan skabe utryghed ved nye teknologier og kan i værste fald indebære, at medarbejdere bliver udsat for unødige risici.

Et eksempel på denne problematik er øget overvågning af medarbejdere. Et andet eksempel er brugen af nanomaterialer. Anvendelsen af nanomaterialer og dermed risikoen for eksponering i arbejdsmiljøet vurderes at være stigende frem mod 2030 som

følge af den teknologiske udvikling. Flere analyser viser, at nanomaterialer i arbejdsmiljøet udgør en potentiel helbredsrisiko. Jo mindre partikler, desto større er risikoen for hjerte-kar-sygdomme. Forskningen viser også, at nogle nanopartikler kan have lungeskadende effekter. Der er stadig kun i meget begrænset udstrækning iværksat forebyggende tiltag, der kan beskytte de ansatte mod unødige risici.

Senere tilbagetrækning

Pensionsalderen i Danmark er stigende. I 2030 skal mange flere danskere blive på arbejdsmarkedet, indtil de bliver 68 år. Det gælder også de lønmodtagere, der arbejder i de særligt nedslidningstruede brancher, *jf. tabel 11.2*.

Lønmodtagere med hårdt arbejdsmiljø har brug for tidlig pension

Det betyder, at frem mod 2030 vil det være en særlig udfordring at sikre, at de, der har et hårdt og nedslidende arbejde, også har mulighed for at være på arbejdsmarkedet frem til pensionsalderen. For selvom danskerne lever længere og har flere gode leveår, er sundhed ulige fordelt. Det viser sig bedst i de meget store forskelle i forventet levealder på tværs af uddannelse og indkomst, der er beskrevet i *kapitel 5 om den offentlige sektor*. Den markante ulighed skyldes bl.a. betydelige forskelle i arbejdsmiljøet på tværs af uddannelsesgrupper¹⁰¹.

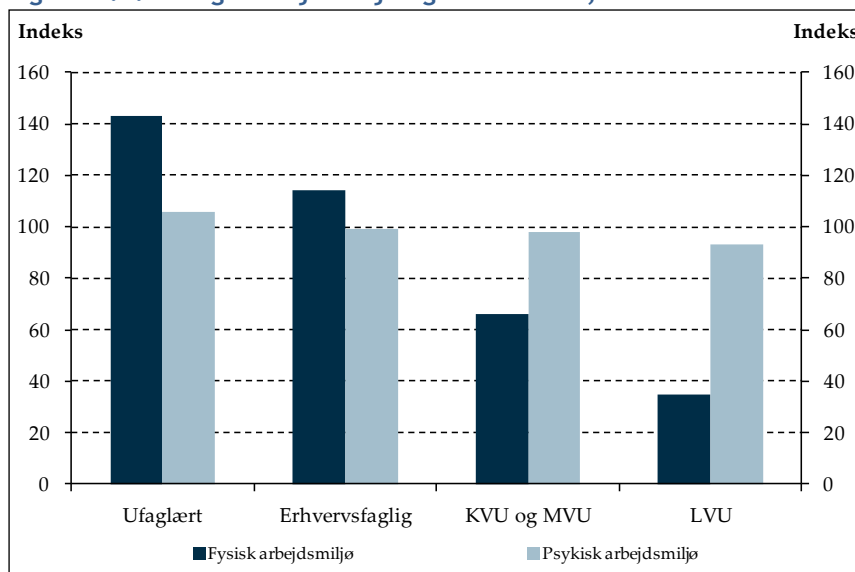
Ufaglærte og faglærte har det dårligste arbejdsmiljø

Ufaglærte og personer med en erhvervsfaglig uddannelse har et fysisk arbejdsmiljø, der er henholdsvis 43 pct. og 14 pct. dårligere end gennemsnittet¹⁰². Tendensen gør sig også gældende i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, om end forskellen her er væsentlig mindre, *jf. figur 11.1*.

¹⁰¹ Der er også en række andre faktorer, der kan forklare ulighed i sundhed, fx forskel i levevis og brug af sundhedsvæsenet.

¹⁰² Undersøgelsen er lavet ud fra et spørgeskema om arbejdsmiljø udsendt af Det Nationalt Forskningscenter for Arbejdsmiljø. Undersøgelsen kaldes for Den Nationale Arbejdsmiljøkohorte (NAK).

Figur 11.1. Dårligt arbejdsmiljø og uddannelse, 2005



Anm.: Gruppen ufaglærte indeholder også personer med uoplyst uddannelse. Gennemsnittet for fysisk og psykisk arbejdsmiljø for alle grupper er sat til 100.

Kilde: AE på baggrund af NAK (2005) og IDA (2006).

Tunge løft, støj mv. præger ufaglært arbejde

Det dårlige fysiske arbejdsmiljø for ufaglærte skyldes, at de oplever væsentligt mere støj, belastende arbejdsstillinger og tunge løft på deres arbejdsplads end personer med videregående uddannelser. Blandt de erhvervsfagligt uddannede er det særligt de tunge løft og personforflytninger, der er belastende, jf. tabel 11.3.

Tabel 11.3. Arbejdsmiljøkomponenter og uddannelse

	Støj	Indeklima-problemer	Belastende arbejdsstillinger	Ensidige gentagne bevægelser	Tunge løft
	----- Indeks -----				
Ufaglært	129	123	158	130	173
Erhvervsfagligt	99	111	117	114	130
KVVU og MVU	102	79	56	62	34
LVU	25	45	34	72	2
Gns. arbejdsmiljø	100	100	100	100	100

Anm.: Gruppen ufaglærte indeholder også personer med uoplyst uddannelse. Gennemsnit i hver kategori er opgjort til 100.

Kilde: AE på baggrund af NAK (2005) og IDA (2006).

Nedslidning er altså et problem, der skal tages hånd om – især for de kortuddannede. Samfundet skal sikre, at senere tilbagetrækning sker samtidig med, at alle lønmodtagerne får flere gode leveår. Det kan et styrket arbejdsmiljø bidrage til.

Mål for arbejdsmiljøindsatsen

Mange mål og handleplaner på arbejdsmiljøområdet

Igennem lang tid har der været talt om værdien af et godt arbejdsmiljø og om at reducere omfanget af arbejdsulykker samt fysisk og psykisk nedslidning blandt private og offentlige medarbejdere. De seneste mere end ti års strategier, handleplaner, reformer og aftaler vidner herom.

De forskellige initiativer har haft til formål at reducere nedslidning og arbejdsmiljøbetaget udstødning fra arbejdsmarkedet. Målet har været at mindske sygefraværet, øge arbejdsudbuddet og skabe betingelserne for, at danske lønmodtagere kan blive længere på arbejdsmarkedet.

Men målene er ikke nået

På trods af gode intentioner er det imidlertid ikke lykkedes at nå de opstillede målsætninger indtil videre. Arbejdstilsynet konkluderer i en evaluering af handlingsprogrammet *Rent arbejdsmiljø 2005*, at målene for alvorlige arbejdsulykker, tunge løft og psykisk arbejdsmiljø ikke blev indfriet¹⁰³. Det samme konkluderer Arbejdstilsynet om målene for reduktion af arbejdsulykker, muskel- og skeletbesvær samt psykisk arbejdsmiljø i handlingsplanen *Fremtidens arbejdsmiljø 2010*¹⁰⁴.

Arbejdsmiljøplan 2020

I den seneste arbejdsmiljøplan er der frem til 2020 opstillet følgende tre mål:

- 25 pct. færre alvorlige arbejdsulykker

I 2011 var der 10.399 alvorlige arbejdsulykker¹⁰⁵. Det betyder, at antallet af alvorlige arbejdsulykker skal reduceres med 2.600 tilfælde, hvis målet skal nås.

- 20 pct. færre psykisk overbelastede

Ifølge beregninger fra det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø var knap 15 pct. af de beskæftigede i Danmark i 2012 psykisk overbelastede. Det svarer til omkring 400.000 personer¹⁰⁶. Målsætningen om en reduktion på 20 pct. betyder dermed, at gruppen af psykisk overbelastede skal være faldet til ca. 320.000 personer i 2020.

- 20 pct. færre med overbelastninger af muskler og skelet

I 2012 døjede ca. 9 pct. af de beskæftigede med overbelastning af muskel og skelet, svarende til lidt under 250.000 personer¹⁰⁷. I 2020 skal denne gruppe være faldet til knap 200.000 personer.

¹⁰³ Arbejdstilsynet (2007): *10 år med handlingsprogrammet Rent arbejdsmiljø 2005*.

¹⁰⁴ Arbejdstilsynet (2012): *Afrapportering af mål i Fremtidens arbejdsmiljø 2010*.

¹⁰⁵ Arbejdstilsynet (2013): *Målemetode og referencepunkt for mål om reduktion i alvorlige arbejdsulykker i 2020-arbejdsmiljøstrategien*.

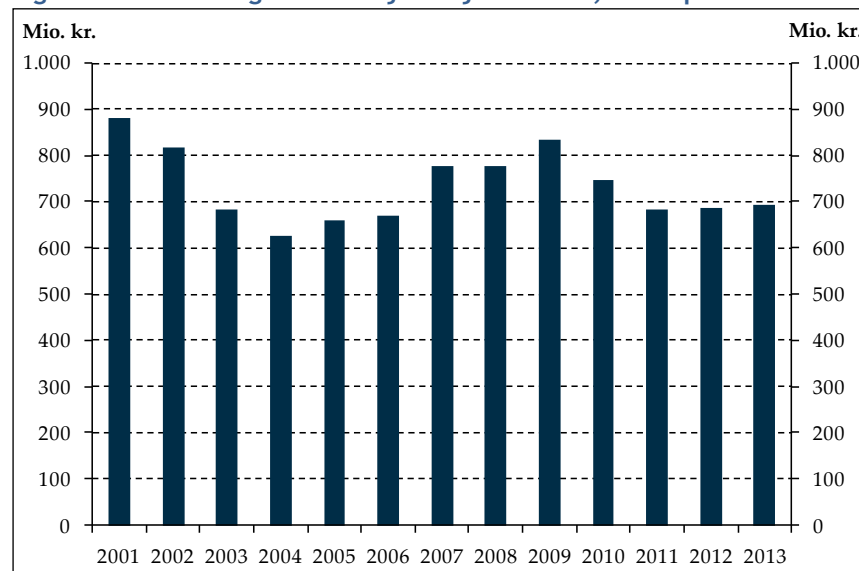
¹⁰⁶ Arbejdstilsynet og NFA (2013): *Målemetode til vurdering af reduktion af muskel-skelet-overbelastede og psykisk overbelastede i 2020-arbejdsmiljøstrategien*.

¹⁰⁷ Arbejdstilsynet og NFA (2013): *Målemetode til vurdering af reduktion af muskel-skelet-overbelastede og psykisk overbelastede i 2020-arbejdsmiljøstrategien*.

Nedprioritering af arbejdsmiljøet

Arbejdsmiljøindsatsen har de sidste fem år – til trods for de ambitiøse 2020-mål – været præget af faldende bevillinger. Siden 2009 er midlerne til området faldet med ca. 140 mio. kr., svarende til 17 pct., jf. figur 11.2.

Figur 11.2. Bevillinger til arbejdsmiljøområdet, 2013-priser



Anm.: Figuren viser de samlede bevillinger til arbejdsmiljøområdet, inkl. midler til Arbejdstilsynet og NFA fra Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse.

Kilde: Arbejdstilsynet, jf. svar på spørgsmål 401 i Beskæftigelsesudvalget 2012-2013.

*Faldende
bevillinger til
Arbejdstilsynet de
sidste 5 år*

Alene Arbejdstilsynets bevillinger er faldet med knap 40 mio. kr. de sidste fem år. Samtidig er der kommet nye opgaver til – herunder særlige indsatser i forhold til social dumping, psykisk arbejdsmiljø samt fysisk og psykisk nedslidning. Det har sat den almindelige tilsynsindsats under pres.

I forbindelse med *Aftale om genopretning af danske økonomi* fra 2010 blev midlerne til arbejdsmarkedets parter arbejdsmiljøindsats beskåret fra 100 mio. kr. til 50 mio. kr. årligt. Arbejdsmarkedets parter har til opgave at give brancherettet vejledning til arbejdspladserne om arbejdsmiljø. Med en halvering af midlerne er muligheden for at understøtte arbejdsmiljøet ude på arbejdspladserne gennem oplysning og vejledning svækket.

*Stigende finansie-
ringsproblem fra
2016 og frem*

Fremadrettet står finansieringen af arbejdsmiljøindsatsen over for alvorlige udfordringer. En stor del af indsatsen – ikke mindst i Arbejdstilsynet – er i dag finansieret af midler afsat i forbindelse med tidligere indgåede politiske aftaler – herunder velfærdsaftalen fra 2006 og kvalitetsreformen fra 2007. Midlerne herfra udløber i perioden mellem 2016 og 2018. Arbejdstilsynet står allerede i

Stort fald i virksomheders arbejdsmiljørådgivning

2017 med et alvorligt finansieringsproblem, selv om finansloven for 2015 afsatte midler til at kunne fastholde bevillingen i 2016.

Ved siden af dette er arbejdsmiljørådgivning, som er et af de væsentligste virkemidler i indsatsen, blevet nedprioriteret de seneste ti år. Med arbejdsmiljøreformen i 2004 blev arbejdsmiljørådgivningen liberaliseret i Danmark, jf. boks 11.1. Det har medført et kraftigt fald i virksomhedernes brug af arbejdsmiljørådgivning. Antallet af årsværk inden for arbejdsmiljørådgivning er fra 2004 til 2012 faldet fra 540 til 380.

Boks 11.1. Arbejdsmiljørådgivning

Arbejdsmiljøreformen fra 2004 betød, at virksomheders pligt til at betale til bedriftssundhedstjenesten (BST) blev afskaffet. Formålet med BST var at forebygge arbejdsmiljøproblemer gennem rådgivning af virksomheders arbejdsmiljøorganisation.

I dag er det sådan, at virksomheder kun skal betale for arbejdsmiljørådgivning, hvis Arbejdstilsynet konstaterer, at de har alvorlige og komplekse arbejdsmiljøproblemer, eller hvis de selv vælger at bruge en rådgiver, når de skal løse problemer med arbejdsmiljøet.

Resultatet har været, at arbejdsmiljørådgivning er gået fra at være et virkemiddel til fremme af forebyggelse af arbejdsmiljøproblemer til at være et virkemiddel, der påbydes virksomheder, når myndigheden opdager, at skaden allerede er sket. Det har medført et kraftigt fald i virksomheders brug af arbejdsmiljørådgivning, selv om det hverken var forventningen eller ønsket med reformen.

Kilde: LO (2013): *Styrkelse af virksomheders egenindsats på arbejdsmiljøområdet via arbejdsmiljørådgivning.*

Arbejdsmiljøkrav mangler i offentlige udbud

Et andet vigtigt virkemiddel i arbejdsmiljøindsatsen er, at offentlige arbejdspladser kan stille arbejdsmiljømæssige krav i forbindelse med indkøb og udbud – herunder også i forbindelse med udliciteringer. En forskningsrapport¹⁰⁸ dokumenterer imidlertid, at det offentlige ikke udnytter de potentialer for positiv adfærdregulering af virksomheders arbejdsmiljøarbejde, som ligger heri. Dokumentationskrav er sjældne, arbejdsmiljøkrav indgår i praksis ikke som tildelingskriterium, der følges ikke op på, om opstillede krav efterleves, og kun meget sjældent bliver manglende overholdelse af arbejdsmiljøkrav sanktioneret. Det understøttes også af en række undersøgelser¹⁰⁹, der viser, at udlicitering af offentlige opgaver ofte medfører forringende forhold for de involverede medarbejdere.

Hvis den nationale arbejdsmiljøindsats fortsætter som hidtil, er der intet, der tyder på, at danske virksomheder fremover vil opprioritere arbejdsmiljøarbejdet. Dermed er der heller ikke udsigt

¹⁰⁸ COWI Consult (2007) for Arbejdsmiljøforskningsfonden: *Arbejdsmiljøhensyn ved udlicitering af serviceydelser.*

¹⁰⁹ Helby Petersen m.fl. (2014): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver.*

til, at målene i 2020-planen kan opfyldes og ej heller, at situationen på arbejdsmiljøområdet vil være forbedret i 2030.

EU og arbejdsmiljø

Med både Europa 2020-strategien og dereguleringsdagsordenen har arbejdsmiljø fået en større opmærksomhed i det europæiske samarbejde. Der er fokus på at øge arbejdsudbuddet i EU, hvilket bl.a. indebærer, at folk skal blive længere på arbejdsmarkedet. Der er en anerkendelse af, at dette forudsætter et godt og fleksibelt arbejdsmiljø. Men samtidig er der i EU en stigende opmærksomhed omkring virksomheders administrative byrder, hvilket betyder, at fx regler, der skal sikre et godt arbejdsmiljø, i stigende grad opfattes som en byrde for særligt små og mellemstore virksomheder. Ydermere slår dereguleringsdagsordenen i stigende grad igennem på nationalt niveau også. Det sætter arbejdsmiljøreguleringen under pres.

Pensions- og forsikringssekskabers rolle i arbejdsmiljøet

*Arbejdsmarkeds-
pensioner kan
bidrage til
forebyggelse*

Mange forsikrings- og pensionsselskaber spiller allerede i dag en vigtig rolle i indsatsen for at fastholde arbejdstagere med nedsat arbejdsevne i arbejde. Selskaberne spiller derimod en mere begrænset rolle, når det handler om at forebygge nedslidning og risici i arbejdsmiljøet. COWI konkluderer i en rapport om forsikrings- og pensionsselskabernes rolle i den forebyggende arbejdsmiljøindsats, at der er et uudnyttet potentiale i at inddrage selskaberne i indsatsen. Selskaberne har en interesse i og vil kunne bidrage til at forbedre arbejdsmiljøet på arbejdspladserne. Rapporten peger på en række muligheder for at styrke selskabernes rolle i arbejdsmiljøindsatsen fx ved, at selskaberne tilbyder virksomhederne rådgivning om arbejdsmiljø og derved støtter deres forebyggende indsats. Eller ved, at selskaberne samler op på erfaringer fra deres sagsbehandling og deler dem med hinanden samt med aktører i arbejdsmiljøsystemet, hvorved de dermed bidrager til at sprede og udvikle gode forebyggelsestiltag¹¹⁰.

¹¹⁰ COWI for LO (2014): *Forsikrings- og pensionsselskabers roller i den primære forebyggelse i arbejdsmiljøet*.

Strategiske overvejelser

Når folk fremover skal blive på arbejdsmarkedet i længere tid, kræver det, at der bliver sat turbo på arbejdsgiveres indsats for at styrke arbejdsmiljøet og forebygge nedslidning på arbejdspladserne.

Det er en udfordring, der skal tages hånd om nu og frem til 2030. Der skal tænkes i nye virkemidler og i nye aktører, der kan bidrage til at understøtte arbejdsmiljøindsatsen.

Styrket arbejdsmiljørådgivning

Mange danske virksomheder og arbejdspladser har behov for ekstern hjælp og ekspertise til at udvikle deres arbejdsmiljøindsats. Særligt de små og mellemstore virksomheder har ofte ikke den viden og kompetence, der skal til for at sikre et godt arbejdsmiljø. Samtidig har mange ikke erkendt værdien af at anvende arbejdsmiljørådgivning og bruger derfor kun rådgivning, når de får et påbud fra Arbejdstilsynet. Derfor er der behov for et nyt arbejdsmiljørådgivningssystem, der motiverer virksomheder og den enkelte arbejdsplads til at efterspørge rådgivning, fordi de kan se værdien af det.

- *Ny arbejdsmiljørådgivning.* Udvikling af et nyt arbejdsmiljørådgivningssystem, der kan stimulere arbejdspladsernes efterspørgsel efter arbejdsmiljørådgivning. Det kan fx ske gennem en række positive økonomiske incitamer, herunder offentlige tilskudsordninger, nedsat arbejdsskedeforsikringspræmie mm.

Stærkere samspil med pensions- og forsikringsselskaber

Pensions- og forsikringsselskaber har en interesse i og vil kunne bidrage til at forbedre arbejdsmiljøet på arbejdspladserne. Derfor bør pensions- og forsikringsselskaber i langt højere grad end i dag inddrages som aktører i arbejdsmiljøindsatsen med henblik på at styrke indsatsen for at forebygge nedslidning og førtidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

- *Mere inddragelse af pensionsselskaber i forebyggelsesindsatsen.* Udvikling af modeller for, hvordan pensions- og forsikringsselskaber kan inddrages som ny aktør i indsatsen for forebyggelse og fastholdelse.

Fokus på arbejdsmiljø ved offentlige indkøb og udbud

Det offentlige har i dag mulighed for at stimulere virksomhedernes indsats for at forbedre arbejdsmiljøet igennem deres indkøbs- og udbudspolitik. Det sker imidlertid ikke i tilstrækkeligt omfang. Derfor er der behov for at ændre de nuværende retningslinjer for offentlige indkøb og udbud således, at arbejdsmiljøhensyn gøres til et krav, der kan og reelt bliver kontrolleret og sanktioneret.

- *Tilpasning af retningslinjer for offentlige indkøb.*

Styrket partssamarbejde om psykisk arbejdsmiljø

Der er behov for en målrettet indsats for at forbedre det psykiske arbejdsmiljø. Det er fortsat nødvendigt at sikre Arbejdstilsynets muligheder for at føre tilsyn med det psykiske arbejdsmiljø, men indsatsen kan ikke overlades alene til Arbejdstilsynet. For det første er det ikke ressourcemæssigt muligt for Arbejdstilsynet, at nå alle knap 200.000 virksomheder – specielt ikke i forhold til det psykiske arbejdsmiljø, hvor tilsynet er mere tidskrævende. For det andet kan selv et effektivt Arbejdstilsyn ikke udvikle virksomhedernes evne til selv at sætte ind over for problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Derfor skal indsatsen for at forbedre det psykiske arbejdsmiljø i høj grad ske gennem et styrket partssamarbejde, der kan støtte samarbejdssystemet på arbejdspladserne.

- *Nye metoder i partssamarbejdet om psykisk arbejdsmiljø.*

Effektivt tilsyn med arbejdsmiljøet

Arbejdstilsynets tilsynsvirksomhed er et afgørende redskab i bestræbelserne på at forebygge nedslidning. Et stærkt, synligt og effektivt arbejdstilsyn virker præventivt og er en forudsætning for at kunne sætte ind over for de arbejdsgivere, der enten ikke kan eller vil sikre et godt arbejdsmiljø. Derfor er det nødvendigt at sikre, at Arbejdstilsynet til stadighed råder over de nødvendige ressourcer til at gennemføre effektive tilsyn.

- *Nødvendige og tilstrækkelige ressourcer til Arbejdstilsynet.* Der bør ses på muligheden for at tilvejebringe alternative finansieringskilder, fx ved at indføre et princip om, at "forureneren betaler".

- *Målretning af tilsynsindsatsen.* Ressourcerne skal anvendes dér, hvor behovet er størst, og hvor man får mest arbejdsmiljø for pengene. Derfor bør det samlede tilsyn fremover være risikobaseret og målrettet de områder, hvor risikoen for arbejdsmiljøproblemer er størst.

Fokus på arbejdsmiljøeffekter af nye teknologier

Der er fortsat behov for viden og initiativer i forhold til nye risici i arbejdsmiljøet – herunder særligt i forhold til brugen af nanomaterialer i arbejdsmiljøet. Der er i dag stor usikkerhed blandt virksomhederne i forhold til brugen af nanomaterialer i arbejdsmiljøet og dermed et markant behov for afklaring, vejledning og retningslinjer.

- *Fokus på arbejdsmiljøeffekter af ny teknologi.* Iværksættelse af forebyggelsestiltag, der løbende kan sikre en fornuftig beskyttelse af de ansatte i forbindelse med brugen af nanoteknologi i arbejdsmiljøet – herunder også fortsat forskning i effekter, eksponeringsrisiko og virkemidler.

Fokus på arbejdsmiljø i EU

Risikoen for, at man fremover vil se flere forslag om regelforenklings og undtagelser for små og mellemstore virksomheder, betyder, at der skal gøres en aktiv indsats for at arbejdstagersiden bliver inddraget på samme niveau, som arbejdsgiversiden i dereguleringsarbejdet. Samtidig skal det øgede fokus på arbejdsmiljø som en forudsætning for et højt arbejdsudbud anvendes som løftestang til at arbejde for højere fælles arbejdsmiljøstandarder i EU. Ud over at det vil komme lønmodtagere i alle medlemsstater til gode, vil et højere beskyttelsesniveau i særligt en række af de nyere medlemsstater også medvirke til at udligne kortsigtede konkurrencefordele som følge af lavere arbejdsmiljøstandarder. Det kan bidrage til at fastholde arbejdspladser i Danmark.

- *Indflydelse på EU's dereguleringsarbejde.* Der bør arbejdes for at sikre, at arbejdstagersiden inddrages på lige fod med arbejdsgiversiden i dereguleringsarbejdet og vurderingen af reglers administrative byrder.
- *Fælles arbejdsmiljøstandarder i EU.* Arbejde for fælles arbejdsmiljøstandarder i EU, der sikrer et højt beskyttelsesniveau for arbejdstagere i alle medlemsstater.

Kapitel 12. Det danske skattesystem er robust

For at kunne finansiere de offentlige servicetilbud og indkomstoverførsler er det nødvendigt at inddrive skatter. I en globaliseret verden kan det give udfordringer, hvis beskatningen i et land afviger meget fra omverdenen. Det skyldes, at varer, kapital og arbejdskraft er mobile og har tendens til at søge mod den laveste beskatning. Men globaliseringen har ikke for alvor udfordret det danske skattesystem, og der er ikke markante tegn på eroderende skattebaser.

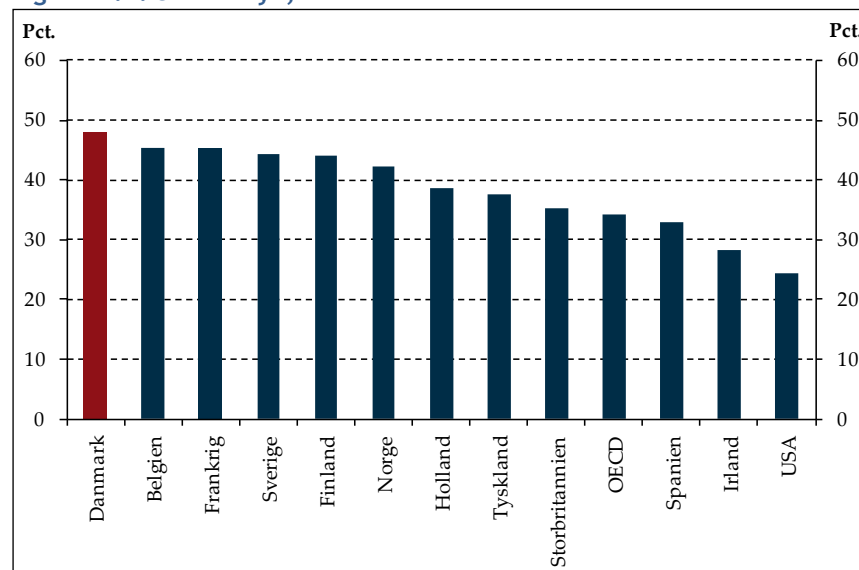
I internationale sammenligninger ligger det danske skattetryk i top. Opgørelserne tegner dog et upræcist billede, og Danmark ligger i realiteten længere nede af listen. Danmark har samtidig indrettet sig med en skattestruktur, der ligger tæt op ad skattestrukturen i EU.

Efter gentagne skattereformer, der har nedbragt skatten på virksomheder og arbejdskraft, er der ikke brug for større omlægninger af skattesystemet. På enkelte områder er der behov for modernisering, så skattesystemet bliver mere robust og retfærdigt. Grundlæggende er det vigtigt at bevare en effektiv skatteopkrævning, hvor indberetningerne af indkomster kommer fra tredjepart i højere grad end fra selvangivelse, og hvor der er fokus på at lukke skattehuller.

Det danske skattetryk i international kontekst

I en international opgørelse af skattetryk ligger Danmark i top, *jf. figur 12.1*. Der er dog en række forhold, der skal tages i betragtning, når der sammenlignes på tværs af lande.

Figur 12.1. Skattetryk, 2012



Anm.: Tal for Holland og OECD er fra 2011. Tallene for Danmark tager ikke højde for den seneste revision af nationalregnskabet, som har reduceret skattetrykket med 1,8 pct.-point.

Kilde: OECD.

Skatterne finansierer serviceydelser

De danske skatter bruges til at finansiere serviceydelser, der i en række andre lande er brugerfinansierede. Det gælder eksempelvis sundhedssystemet, uddannelser og daginstitutioner. Her modsvares skatterne af private udgifter til serviceydelser af samme størrelsesorden. Det er altså ikke sikkert, at borgerne oplever en større disponibel indkomst, efter at nødvendige udgifter er betalt.

De offentlige overførsler er skattepligtige i Danmark

I Danmark er de fleste offentlige overførsler skattepligtige, mens de i andre lande primært gives som skattefrie. Det giver i sammenligninger med andre lande et højere skattetryk. Hvis man i Danmark gjorde alle overførsler skattefrie og sænkede dem med den nuværende skattebetaling, så ville skattetrykket falde med 3,5 pct.-point¹¹¹. Danmark er det land, hvor den effekt er størst. Frankrig og Belgien ligger lige over OECD-gennemsnittet på 1,1 pct. Hvis man justerede for dette forhold, så ville skattetrykket i Frankrig og Belgien ligge på niveau med det danske.

Danmark har styr på de offentlige finanser

I Danmark er der styr på de offentlige finanser. Det nuværende system er således holdbart på længere sigt, og underskuddet på budgetterne er forholdsvis lave. I Danmark var det strukturelle underskud i 2012 på 0,6 pct., mens OECD-landene i gennemsnit havde et strukturelt underskud på 4,6 pct. Skal et sådant underskud finansieres, så må disse lande enten hæve skatterne eller sænke de offentlige udgifter.

Dansk skattetryk er reelt lavere

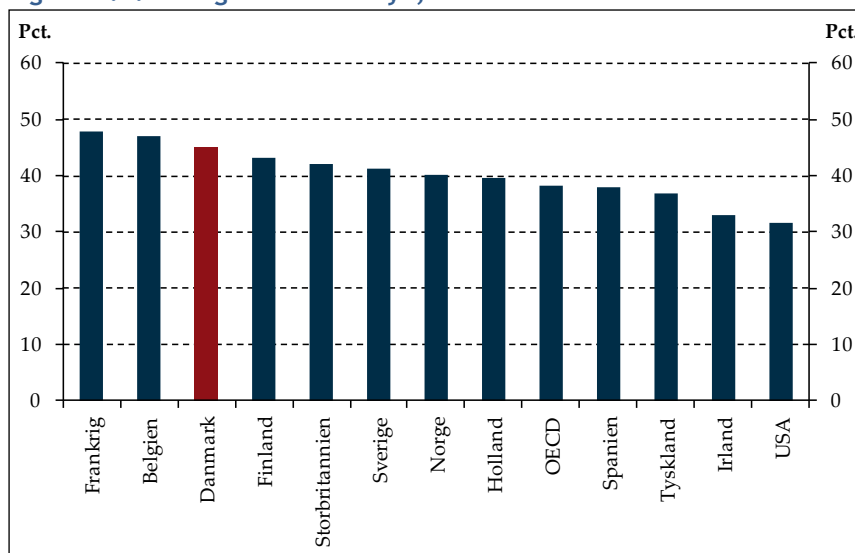
Tages der højde for forskelle i beskatning af overførsler og forskelle i offentlige underskud, rykker Danmark ned på en tredjeplads i en international sammenligning af skattetryk, jf. figur 12.2.

I den korrigerede opgørelse af skattetryk er der mindre spredning mellem landene. Fx er USA og Storbritanniens korrigerede skattetryk højere end det simple skattetryk, mens det omvendte er tilfældet for de nordiske lande.

Opgørelsen af skattetrykket bygger på nationalregnskabet, og selv om der er regler for, hvordan offentlige indtægter skal behandles, så vil der alligevel være forskelle i metoderne.

¹¹¹ Kilde: OECD (2011): *Social, Employment and Migration Working Papers no. 124*.

Figur 12.2. Korrigeret skattetryk, 2012



Anm.: Tal for skattetrykket for Holland og OECD er fra 2011. Skatten på offentlige overførsler og underskud er senest tilgængelige – henholdsvis 2007 og 2013.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Nyt nationalregnskab sænker skattetryk

I ovenstående tal er der ikke taget højde for Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet, som har givet en reduktion af skattetrykket på 1,8 pct.-point. Der skal også gennemføres revisioner i de andre lande, men de forventes at have en mindre effekt på skattetrykket.

Danmark er altså pænere placeret, end det direkte skattetryk umiddelbart giver udtryk for, og man må forvente, at Danmark vil rykke ned ad listen fremadrettet. Der må også forventes mindre forskelle mellem landene i fremtiden, fordi en række lande med lave skattetryk har store budgetunderskud, som skal finansieres.

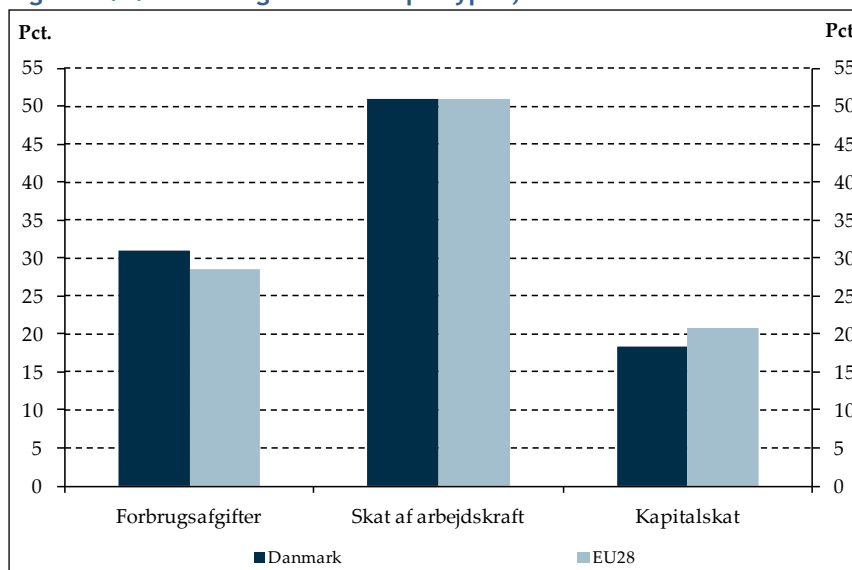
Det danske skattesystem skiller sig ikke ud på de store linjer

Danmark ligger nogenlunde midt i feltet på de store indtægtskilder

Det danske skattesystem adskiller sig ikke væsentligt fra andre landes. Den mest markante forskel er lille vægt på sociale bidrag. Tages der højde for, at sociale bidrag i princippet er det samme som indkomstskat, så er de store elementer i skattesystemet forholdsvis ens¹¹². Ses der på fordelingen af skatter på forbrug, arbejdskraft og kapital, ligger Danmark nogenlunde på linje med gennemsnittet for EU-landene, jf. figur 12.3.

¹¹² De påregnes undertiden forskelligt. Udstationerede medarbejdere skal jo betale arbejdsmarkedsbidrag, men skal først betale indkomstskat efter seks måneders ophold.

Figur 12.3. Fordeling af skatter på typer, 2012



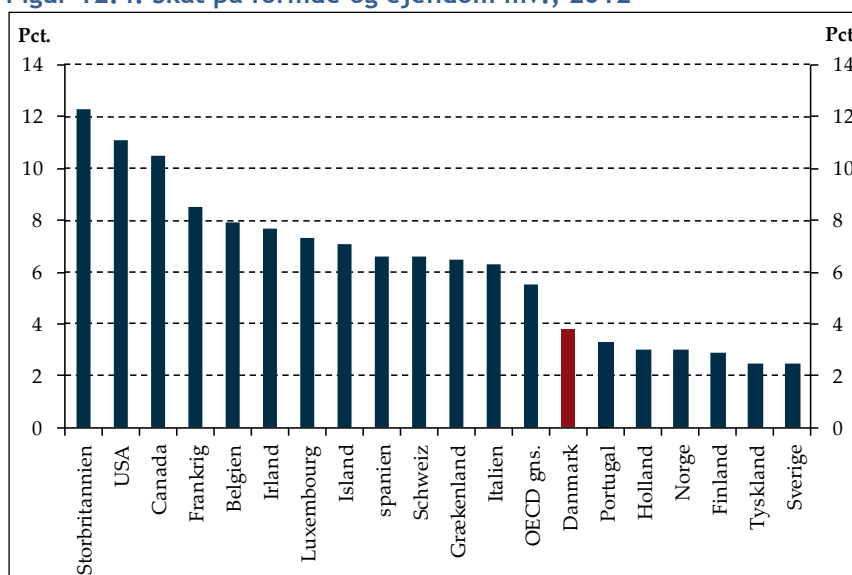
Kilde: Eurostat.

Skat på ejendom, formue og arv er forholdsvis lav

Danmarks beskatning af ejendomme, formue, arv mv. udgør dog en mindre andel af de samlede skatter end i mange andre OECD-lande. Særligt i forhold til Storbritannien og USA ligger den danske andel meget lavt, jf. figur 12.4.

Det er problematisk, fordi fx ejendomme og boliger er meget lidt mobile skattekloder, og dermed robuste skattegrundlag i en globaliseret verden. Den lave beskatning af boliger er delvist en konsekvens af skattestoppet, der i løbet af mere end ti år har udhulet boligbeskatningen. Samtidig med, at skatteindtægterne er lavere end uden skattestoppet, er fordelingen også blevet mere skæv, jf. senere i kapitlet.

Figur 12.4. Skat på formue og ejendom mv., 2012

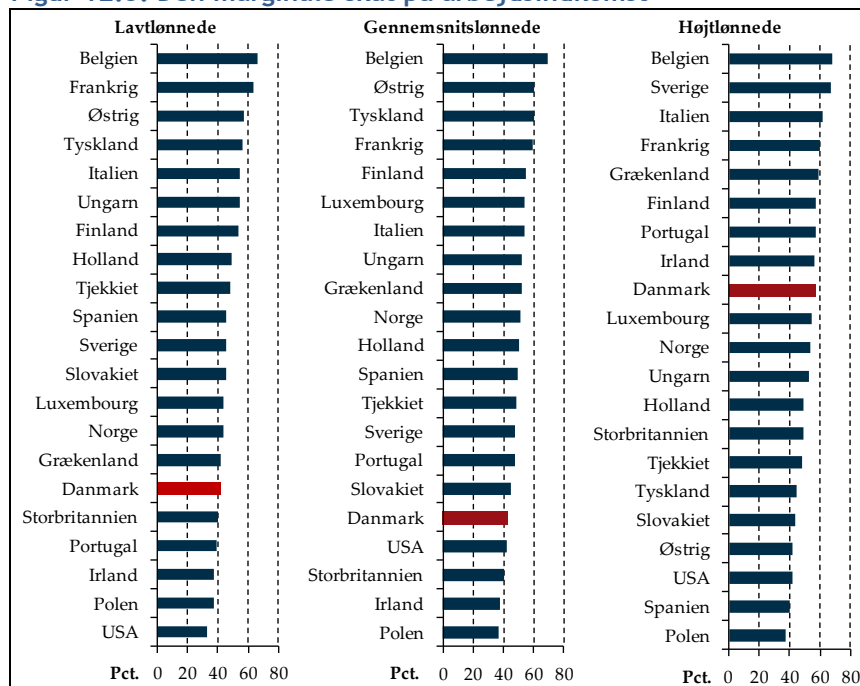


Anm.: Dækker blandt andet over beskatning af fast ejendom, nettoformue, finansielle transaktioner samt afgifter på arv og gaver.

Kilde: OECD.

I en opgørelse fra OECD dokumenteres det, at den danske beskatning af lønindkomst ikke er specielt høj, jf. figur 12.5.

Figur 12.5. Den marginale skat på arbejdsindkomst



Anm.: Lavtlønnede (uden børn) er med en løn på 67 pct. af gennemsnittet. Højtlønnede har en løn på 167 pct. af gennemsnittet.

Kilde: AE på baggrund af OECD (2013): *Taxing Wages 2013*.

Lav dansk marginalskat

På marginalsatten ligger Danmark i bunden med en 16. og 17. plads i rangordningen af lavtlønnede og gennemsnitslønnede. Det eneste sted, hvor Danmark ligger forholdsvis højt, er på marginalsatten for de højest lønnede, hvor Danmark har den niende højeste marginalskat.

I figur 12.5 indgår de indirekte skatter i form af moms og afgifter ikke. De medvirker også til en højere skatte-kile og bør derfor tillægges for alle lande. Produktivitetskommissionen opgør den indirekte skatte-kile til 31,4 pct. i Danmark, hvilket er en del højere end det europæiske gennemsnit på 21,5 pct. Den indirekte skatte-kile i Tyskland er relativt lav med 20,1 pct. Den samlede skatte-kile for en gennemsnitlig lønmodtager bliver således 56 pct. i Danmark og 66,7 pct. i Tyskland¹¹³.

Selskabsskatten er lav i Danmark

Selskabsskatten er også lav ...

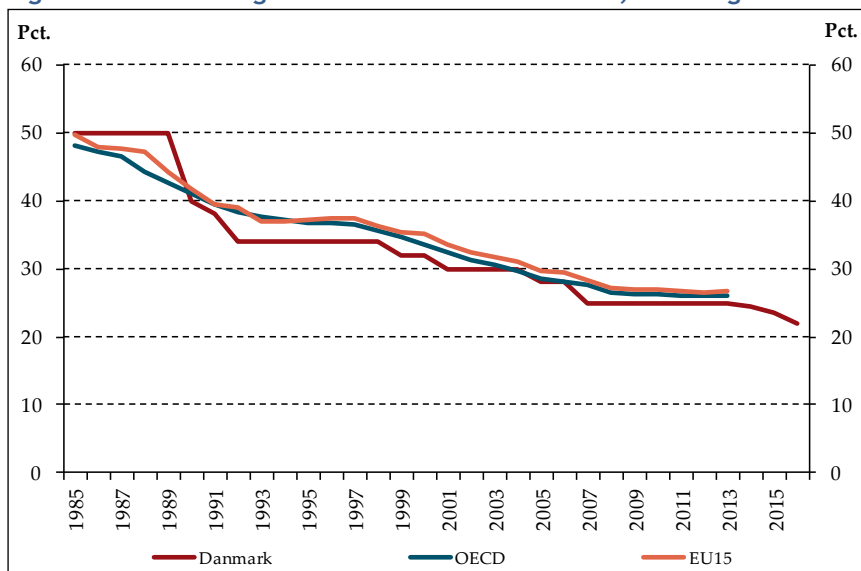
Den danske selskabsskat er blevet sænket i flere omgange, senest i forbindelse med *Vækstplan DK* fra 2013. Den vil udgøre 22 pct. i

¹¹³ Den samlede marginale skatte-kile opgøres som $(1 - (1 - \text{marginal skat på løn}) / (1 + \text{skat på forbrug}))$.

2016, hvilket er under det nuværende gennemsnit for OECD på 26 pct.

Selskabsskatten er generelt sænket på tværs af lande. Men Danmark, der tidligere havde en lidt højere skatteprocent end andre lande, ligger nu under udlandet, *jf. figur 12.6.*

Figur 12.6. Udvikling i selskabsskatten i Danmark, OECD og EU



Anm.: OECD og EU er beregnet som simple gennemsnit af de lande, der optræder i opgørelsen.

Kilde: AE på baggrund af OECD og regeringen (2013): *Vækstplan DK*.

... også når
afskrivningsregler
inddrages

Inddragelse af afskrivningsregler er vigtige for at vurdere den reelle beskatning. Målt på den effektive skattesats ligger Danmark også lavere end sammenlignelige lande. Det gælder både i opgørelsen af den gennemsnitlige og den marginale effektive selskabsskattesats, *jf. tabel 12.1.*

Tabel 12.1. Formel skattesats og effektiv gennemsnitlig og marginal sats, 2012

	Formel selskabsskattesats	Effektiv gennemsnitlig selskabsskattesats	Effektiv marginal selskabsskattesats
	Pct.		
Danmark	25 (22 fra 2016)	22	14,7
Holland	25	23,2	19,0
Storbritannien	24 (20 fra 2015)	25,2	27,4
Sverige	26,3 (22 fra 2013)	23,2	17,4
Tyskland	31	28,2	22,5

Anm.: Ved beregning af de effektive selskabsskatter er det antaget, at selskabernes reale lånerente og aktionærernes reale afkastkrav er 5 pct. Inflationsraten antages at være 2 pct., og ved beregningen af EGS er selskabernes reale investeringsafkast før skat forudsat at være 20 pct. De viste effektive skattesatser er gennemsnit på tværs af finansieringsformerne gæld og egenkapital og gennemsnit på tværs af investeringer i fem aktivtyper (maskiner, bygninger, lagre, immaterielle aktiver og finansielle aktiver).

Kilde: AE på baggrund af Produktivitetskommissionen og Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Skattestoppet er dyrt og rammer skævt

Fortsat skattestop Skattestoppet betyder, at ejendomsværdiskatten er blevet fast-
koster 12,6 mia. kr. frosset på 2001/2002-niveau. En fortsættelse af skattestoppet efter 2020 vil forværre holdbarheden af finanspolitikken med 0,7 pct.-point af BNP, hvoraf 0,3 pct.-point stammer fra boligbeskatningen¹¹⁴. 0,7 pct.-point af BNP er 12,6 mia. kr. Det svarer til 20.000 ekstra offentligt ansatte.

Skattestoppet Skattestoppet indebærer en gevinst for langt hovedparten af bo-
virker skævt ... ligejerne, og mest til de boligejere, der har de dyreste boliger. Boligejere er rigere end lejere, så skattestoppet vil have en skæv fordelingsprofil. Denne problemstilling bliver yderligere forværret af, at det er de rigeste boligejere, der har realiseret de største gevinster, jf. tabel 12.2.

Tabel 12.2. Boligejeres gevinst af skattestoppet i 2014, fordelt på indkomst

Skattepligtig indkomst	Andel	Antal husejere	Gennemsnitlig gevinst	Samlet gevinst	Andel af samlet gevinst
	----- Pct. -----	-- 1.000 Pers. --	----- Kr. -----	--- Mio. kr. ---	----- Pct. -----
Under 200.000 kr.	36	758	2.833	2.141	27
200.000 kr.-400.000 kr.	50	1.054	3.289	3.460	44
400.000 kr.-600.000 kr.	10	213	5.462	1.163	15
600.000 kr.-800.000 kr.	3	56	8.009	449	6
Over 800.000 kr.	2	43	13.620	578	7
I alt	100	2.125	3.667	7.791	100

Anm.: Beregningerne er baseret på ejendomsvurderingerne for 2012, fremskrevet med kommunale ejendomsprisstigninger til 2013 og opregnet til SKAT's skøn for 2014-provenu for ejendomsskatten. Progressionsknækket er fremskrevet til 4.486.972 kr. i 2014. Der er i opgørelsen af den skattepligtige indkomst ikke taget hensyn til husstandens størrelse og sammensætning.

Kilde: AE på baggrund af lovmodellen.

... i forhold til De skæve fordelingsvirkninger af skattestoppet fremgår også
faggrupper ... tydeligt, når man ser på gevinster for medlemmer af forskellige akasser. De største gevinster tilfalder medlemmer af akademiker-akasserne, mens ufaglærte og faglærte medlemmer af akasserne tilknyttet Metal, FOA, 3F og NNF har de mindste gevinster, jf. tabel 12.3.

¹¹⁴ De Økonomiske Råd (2014): *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Tabel 12.3. Boligejeres gevinst af skattestoppet i 2014, fordelt på a-kasse

	Andel af husejere	Antal husejere	Gennemsnitlig gevinst	Samlet gevinst	Andel af samlet gevinst
	----- Pct. -----	-- 1.000 Pers. --	----- Kr. -----	--- Mio. Kr. ---	----- Pct. -----
Top 5:					
Akademikere (AAK)	2,8	59	6.172	362	4,6
Økonomer (CA)	1,2	25	5.995	153	2,0
Magistre (MA)	1,6	33	5.243	174	2,2
Journalistik, Kom. og Sprog	0,6	13	5.019	63	0,8
Ingeniører (IAK)	2,7	58	4.384	256	3,3
Bund 5:					
Det Faglige Hus a-kasse	2,0	43	2.186	95	1,2
Metalarbejdere	2,6	55	2.017	110	1,4
Fag og Arbejde (FOA)	3,9	83	1.986	164	2,1
Faglig Fælles a-kasse (3F)	7,3	155	1.683	261	3,4
Fødevareforbundet (NNF)	0,5	11	1.393	16	0,2

Anm.: Se tabel 12.2.

Kilde: AE på baggrund af lovmodellen.

... og geografi

Der er en meget klar geografisk dimension i skattestoppets effekt. København og Københavns omegn topper med gennemsnitlige gevinster på over 8.000 kr. pr. boligejer, stærkt efterfulgt af Nordsjælland, hvor hver enkelt boligejer sparer knap 6.000 kr., jf. tabel 12.4. I den modsatte ende af fordelingen ligger Bornholm og Sønderjylland, hvor gevinsten udgør lidt over 1.600 kr. i gennemsnit.

Tabel 12.4. Boligejeres gevinst af skattestoppet i 2014, fordelt på områder

	Andel af boligejere	Gennemsnitlig gevinst	Samlet gevinst
	----- Pct. -----	----- Kr. -----	----- Mio. Kr. -----
København by	7	8.440	1.192
Københavns omegn	9	8.279	1.496
Nordsjælland	10	5.911	1.210
Østjylland	15	3.927	1.258
Østsjælland	5	3.058	311
Fyn	9	2.326	451
Vestjylland	9	2.182	402
Nordjylland	11	2.048	485
Vest- og Sydjylland	12	1.958	482
Bornholm	1	1.661	32
Sønderjylland	14	1.630	474

Anm.: Se tabel 12.2.

Kilde: AE på baggrund af lovmodellen.

Meget vil kunne vindes i forhold til fordelingen af gevinsterne og det fremadrettede provenu, hvis man delvis gjorde op med skattestoppet.

Strategiske overvejelser

Det danske skattesystem adskiller sig ikke afgørende fra sammenlignelige lande. Derfor er der ikke brug for store omlægnin-ger eller skattelettelser.

Fortsættelse af skattestop efter 2020 er u hensigtsmæssigt

Skattestoppet på boliger virker skævt og giver på længere sigt et stort provenutab. Personer i yderområder, ufaglærte, faglærte og de dårligst stillede boligejere får den mindste del af rabatten til boligejere.

- *Skattestoppet bør ikke fortsætte efter 2020. Ændringen skal ske gradvist, så boligmarkedet ikke påvirkes for voldsomt, og der skal tages hensyn til fordelingseffekter. Den mest oplagte mulighed vil være at lade ejendomsværdiskatten følge prisstigningerne efter 2020. Det vil sikre stabilitet i en årrække, og samtidig give ro om den enkelte husejers økonomi. Modellen vil indebære, at boligejerne får fuldt udbytte af den mindrebeskatning, som skattestoppet har givet anledning til, fordi man i 2020 starter på en lavere skatteprocent.*

Man vil med denne model opleve en variation i husejernes betaling af ejendomsværdiskat. Boligejere, der bor i boliger, der har haft høje prisstigninger fra 2001 til 2020, vil have en lavere ejendomsværdiskatteprocent end andre boligejere. En alternativ mulighed vil være en provenuneutral omlægning i 2020, så skattesatserne bliver de samme for alle boligejere, det vil sige under de 1 pct./3 pct., som ejendomsværdiskattesatsen udgør nu. Derefter kunne man lade ejendomsværdiskatten følge de faktiske huspriser efter 2020. I *bilag 12.1.* er der gengivet en beregning over de fordelingsmæssige effekter, en sådan model vil have.

Selskabsskattens “race to the bottom” skal stoppes

Den danske selskabsbeskatning er lav i en international sammenligning og yderst konkurrencedygtig. Derfor er der ikke brug for isolerede danske sænkninger.

Derimod er der behov for at lægge en bund under den kraftige internationale konkurrence om den laveste kapitalsskat. Et sådant “race to the bottom” giver lavere skatteindtægter i de enkelte lande og resulterer i et mindre end optimalt skattesystem. Det taler for, at man i EU-regi fokuserer på at fastsætte minimumssatser for særligt udsatte skattekloder.

- *Danmark skal arbejde for fælles minimumsregler i EU på selskabsskatteområdet.*

Bilag 12.1. Omlægning af ejendomsværdiskatten

Et eksempel

Ejendomsværdiskatten udgør 1 pct. af den offentlige ejendomsvurdering under 3.040.000 kr. og 3 pct. af resten. I 2001 blev ejendomsværdiskatten fastfrosset som en del af skattestoppet. Skatten beregnes derfor ud fra den laveste af følgende ejendomsværdier:

- Ejendomsværdien pr. 1. oktober 2011, nedsat med 2½ pct.
- Ejendomsværdien den 1. januar 2002.
- Ejendomsværdien den 1. januar 2001 + 5 pct.

I 2014 skønnes provenuet at udgøre 13,4 mia. kr., hvilket er 7,8 mia. kr. lavere end uden fastfrysningen¹¹⁵. På grund af fastfrysningen er den reelle ejendomsskatteprocent i realiteten faldende med ejendomsværdien, da det er de dyreste ejendomme, der typisk har oplevet de højeste værdistigninger.

En udfasning af skattestoppet vil kunne tage afsæt i en provenuneutral omlægning af ejendomsskatten. Det vil sige, fastfrysningen ophæves i 2020 samtidig med, at skattesatserne sænkes med ca. ⅓ og bliver ens for alle. Det samlede provenu fastholdes på 13,4 mia. kr., men i årene efter vil provenuet følge udviklingen i ejendomsvurderingerne. En sådan omlægning vil betyde, at de højtlonnede vil få en forhøjelse af ejendomsværdiskatten, mens mellem- og lavindkomsterne vil få en lempelse. Samlet set vinder 62 pct. af boligejerne på omlægningen, mens 38 pct. taber.

Alle boligejere vil fortsat have en gevinst i forhold til en situation uden skattestop fra 2001-2013, men gevinsten bliver mindre for de mest velhavende boligejere og lidt større for boligejere med små og mellemstore indkomster, *jf. tabel B12.1.*

Tabel B12.1. Årlig gevinst i 2014 fordelt på skattepligtig indkomst for boligejere i 2012

Skattepligtig indkomst	Antal husejere ----- 1000 pers. ----	Gennemsnitlig	Gennemsnitlig	Samlet gevinst efter omlægning
		gevinst af skatte- stop	forhøjelse efter omlægning	
Under 200.000 kr.	758	2.833	-421	3.253
200.000 kr.-400.000 kr.	1.054	3.289	-206	3.494
400.000 kr.-600.000 kr.	213	5.462	861	4.601
600.000 kr.-800.000 kr.	56	8.009	2.227	5.781
Over 800.000 kr.	43	13.620	5.308	8.313
I alt	2.125	3.667	0	3.667

Anm.: Beregningerne er baseret på ejendomsvurderingerne for 2012, fremskrevet med kommunale ejendomsprisstigninger til 2013 og opregnet til SKAT's skøn for 2014-provenu for ejendomsskatten. Progressionsknækket er fremskrevet til 4.486.972 kr. i 2014. Der er i opgørelsen af den skattepligtige indkomst ikke taget hensyn til husstandens størrelse og sammensætning.

Kilde: AE på baggrund af lovmodellen.

¹¹⁵ Provenuberegningen er foretaget på den realiserede prisudvikling. Der er ikke taget højde for, at skattestoppet i sig selv kan have øget prisstigningerne.

