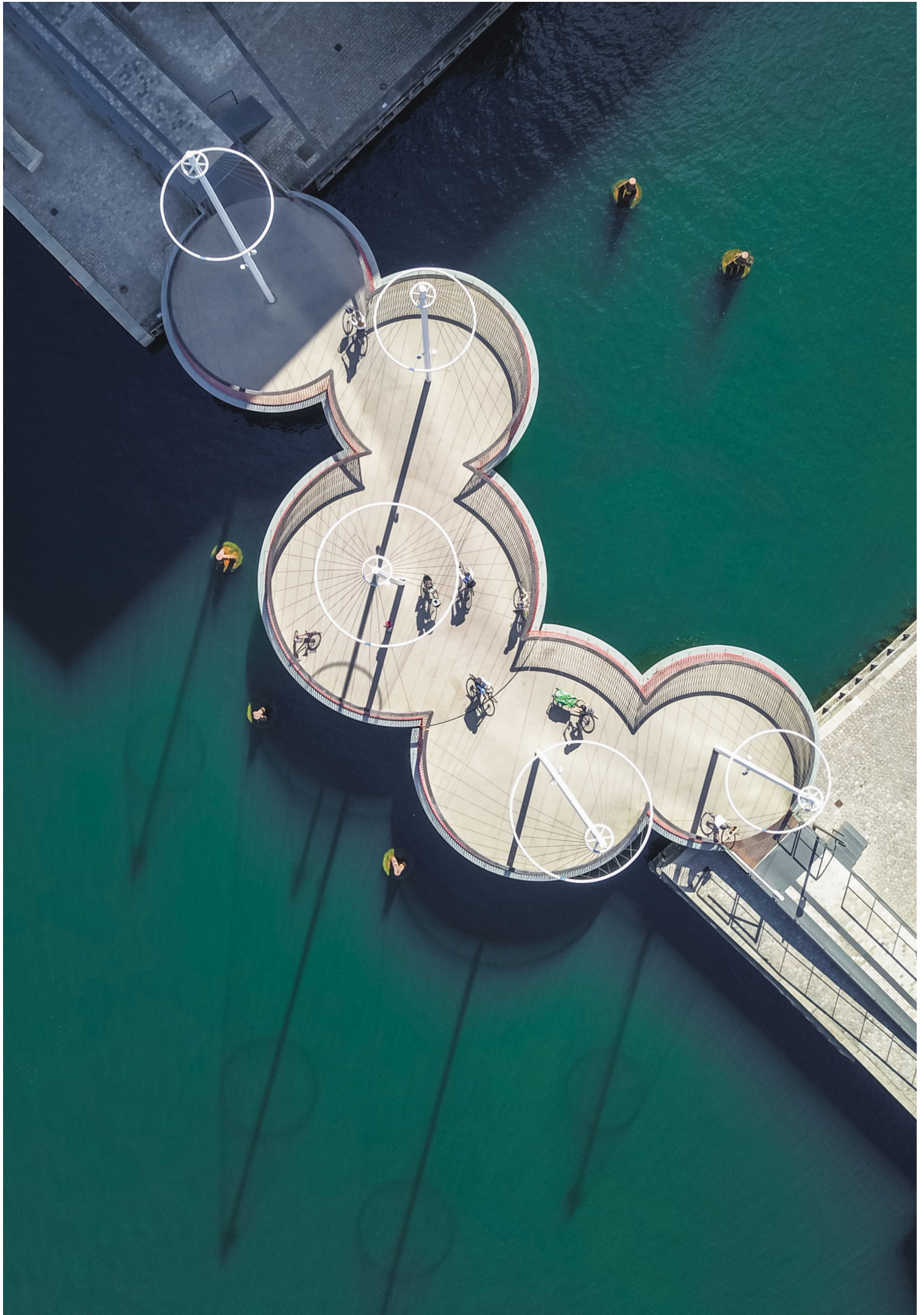




## **Small Great Nation** De højthængende frugter

Januar 2019







# Indholdsfortegnelse

<b>Forord</b>	<b>4</b>
<b>1. Hovedresultater og oplæg til diskussion</b>	<b>7</b>
1.1 De centrale analytiske resultater	10
1.2 Spørgsmål til diskussion	13
<b>2. Det danske arbejdsmarked i 2040</b>	<b>17</b>
2.1 Hvor mange år skal danskerne arbejde?	17
2.2 Hvor mange timer vil danskerne arbejde?	19
2.3 Hvad vil danskerne arbejde med?	20
2.4 Vil den teknologiske udvikling føre til arbejdsløshed?	23
2.5 Hvem er danskerne, og hvor bor de i 2040?	24
<b>3. Uddannelse gennem hele livet</b>	<b>29</b>
3.1 Stuekammeraterne i børnehaven er vigtige	30
3.2 Større optag på uddannelser med adgangsbegrænsninger?	32
3.3 Bruges midlerne til efteruddannelse godt nok?	38
3.4 Kan efteruddannelse reducere tilpasningsomkostninger ved globalisering?	43
<b>4. Kanten af arbejdsmarkedet</b>	<b>49</b>
4.1 Prekariatet – hvordan ser det ud i Danmark?	49
4.2 Stress – en ny folkesygdom?	54
<b>5. Dansk økonomi og udenlandsk arbejdskraft</b>	<b>61</b>
5.1 Økonomisk analyse af udenlandsk arbejdskraft	61
5.2 Udenlandsk arbejdskraft stabiliserer dansk økonomi	63
5.3 Udenlandsk arbejdskraft er en langsigtet gevinst for dansk økonomi	66
<b>6. Indvandrere på det danske arbejdsmarked</b>	<b>73</b>
6.1 Er afskedigelser værre for indvandrere?	73
6.2 Indvandrere i Danmark er blandt de bedst uddannede i Europa	76
<b>7. Litteratur</b>	<b>80</b>



# Forord

Samarbejdet mellem Kraka og Deloitte om projektet Small Great Nation analyserer langsigtede udviklingsperspektiver for det danske samfund. Initiativet er uafhængigt af politiske ideologier og af politiske og økonomiske interesser. Formålet er at kortlægge Danmarks styrker og svagheder samt pege på, hvordan velfærd og sammenhængskraft kan sikres i Danmark fremover. Initiativet udnytter både eksisterende forskningsbaseret viden og bidrager med nye, selvstændige analyser, der udmunder i fagligt baserede løsningsforslag for at skabe et bedre Danmark. Dette er den tredje opsamlende rapport under Small Great Nation.

I Danmark er der, særligt siden midten af 00'erne, gennemført en række strukturreformer i et forsøg på at gøre dansk økonomi finanspolitisk holdbar og forøge den økonomiske velstand. Reformerne har forøget beskæftigelsen og velstanden, men har også gjort vilkårene sværere for nogle grupper på arbejdsmarkedet.

Det overordnede fokus i reformarbejdet har – meget hensigtsmæssigt – ligget på at gennemføre de relativt "nemme" reformer, dvs. de reformer, der har en stor volumen, og som kunne øge arbejdsudbuddet mest i forhold til omkostningerne. Omkostningerne skal her forstås som enten politiske, fordelingsmæssige eller direkte i det offentlige budget. Det betydelige reformarbejde har forbedret holdbarheden af dansk økonomi kraftigt. De gennemførte reformer kan ingenlunde kaldes lette, men i sammenligning med de reformmuligheder, der eksisterer i dag, er det rimeligt at sige, at det er de "lavthængende frugter", der hidtil er høstet.

Vi fokuserer i denne rapport på de "højthængende frugter", dvs. reformmuligheder, der, ligesom de allerede gennemførte reformer, kan øge den samlede velstand og velfærd i Danmark, men hvor effekterne er mindre, og hvor gevinsterne kan kræve, at der skal gøres en vanskeligere indsats. Det kan i nogle tilfælde alligevel være umagen værd at strække sig efter dem: Udover at de kan øge den samlede velstand og velfærd, påviser vi i rapporten, at dansk økonomi måske ikke er så holdbar endda, og at yderligere reformer simpelthen kan være nødvendige.

Vi analyserer bl.a. uddannelsessystemet, da reformer ikke kun handler om antallet af beskæftigede, men også om de beskæftigedes kvalifikationer. Andre af vores analyser handler om at imødegå bekymrende tendenser, fx stress og et stigende antal personer med en ufrivilligt svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

Stor tak til sekretariatets medarbejdere: Kristine Vasiljeva, Kristian Binderup Jørgensen, Mikael Bjørk Andersen, Jossi Steen-Knudsen, Niels Storm Knigge, Jesper Kühl, Frederik Nørrind Lando, Katrine Bonde, Frederik Degn Pedersen, Philip Henriks, Rasmus Kornbek, Sebastian Hørlück, Amanda Egelund-Müller, Christian Lund Sørensen og Bastian Hjelm Bech-Nielsen.

God læselyst!

Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, Professor og Senior Fellow i Kraka  
Jørgen Søndergaard, Senior Fellow i Kraka  
Peter Mogensen, Direktør i Kraka  
Jens Hauch, Vicedirektør i Kraka  
Jakob Roland Munch, Professor











# 1. Hovedresultater og oplæg til diskussion

## Reformrække har reduceret grundlæggende udfordringer

Frem til midten af 00'erne var Danmarks offentlige finanser stærkt uholdbare: Hvis den økonomiske politik var forblevet uændret, ville danskerne have kunnet se frem til en lang årrække med underskud på det offentlige budget, hvilket både ville have været i strid med EU's nuværende regler og med sund økonomisk politik. Den gode nyhed i situationen var, at der var oplagte reformmuligheder – "lavthængende frugter" – til at forbedre holdbarheden af de offentlige finanser og skabe en større økonomisk velstand. Holdbarhedsproblemet er nu, via en række reformer, reduceret, og en højere samlet velstand er sikret. Instrumenterne var bl.a. en senere tilbagetrækningsalder, en kortere efterlønsperiode, en dagpengereform, en kontanthjælpsreform og adskillige skattereformer.

## Ude af langvarigt økonomisk dødvande

I samme periode blev Danmark ramt af finanskrisen, der medførte en langvarig lavkonjunktur. Dansk økonomi er nu igen på vej ind i en højkonjunktur med begyndende mangel på arbejdskraft i nogle brancher. Krisen førte dog også gode ting med sig, fx Budgetloven og en stærkere finansiel regulering. Selvom begge dele kunne være udformet endnu bedre, var det klare skridt i den rigtige retning.

## Udgangspunktet er nu godt

Aktuelt er dansk økonomi således i fin form. Det positive udgangspunkt bekræftes af analyser i den første delrapport fra Small Great Nation: Fx er Danmarks erhvervsstruktur godt sammensat i forhold til den fremtidige efterspørgsel, Danmark har gode institutioner, der bidrager til en sund økonomi, og produktivitetsudviklingen i Danmark følger med sammenlignelige lande – de seneste nationalregnskabsrevisioner gør endda billedet endnu mere positivt, end da vi analyserede udviklingen.

## God sammenhængskraft, men sprækker i fundamentet

I anden delrapport fra Small Great Nation fandt vi, at Danmarks sammenhængskraft overordnet har det godt, men at der er "sprækker i fundamentet". Fx er danskerne samlet set positive over for globalisering, men betydelige minoriteter vender sig mod udviklingen. Omkostningerne ved globaliseringen bæres af mindre grupper, som til gengæld lider betragtelige tab. Danskerne deler sig i stigende grad op, både geografisk og indkomstmæssigt. Tonen mellem etniske danskere og personer med mellemøstlig baggrund er blevet skærpet, segregeringen blandt børnefamilier er forøget, og nyhedsbilledet er blevet mere komplekst, hvorfor dele af befolkningen er i risiko for at få en fejlagtig virkelighedsopfattelse. Der er behov for tiltag, mens sprækkerne endnu kan repareres.

## De lavthængende frugter

I bestræbelserne på at skabe holdbarhed via arbejdsmarkedsreformer har fokus i første omgang været på de "letteste" reformer – "de lavthængende frugter". Dvs. reformer, der – noget forenklet – var karakteriseret ved:

- Stor volumen: Der opnås med en enkelt reform en stor stigning i arbejdsudbuddet.
- Høj efficiens: Der opnås en stor forøgelse af arbejdsudbuddet i forhold til "smerterne" herved, fx i form af fordelingsmæssige konsekvenser eller offentlige udgifter til reformens gennemførelse.
- Realiserbarhed: Reformerne var forholdsvis ukomplicerede at gennemføre og nød forholdsvis bred politisk tilslutning.



De næste reformer er sværere ...

Det var fornuftigt at høste de lavthængende frugter først, men det betyder også, at de mulige næste reformer er blevet sværere – der er tale om mere "højthængende frugter". Det kan være fordi, den stigning i arbejdsudbuddet, reformen kan give, er begrænset. Eller fordi stigningen er begrænset i forhold til de byrder, man pålægger folk med reformen, eller i forhold til de udgifter der kræves for reformens gennemførelse. Det kan også være, fordi reformerne er svære at realisere, fordi der ikke er oplagte økonomisk politiske håndtag at hive i, eller fordi der bare er generel politisk modvilje mod initiativerne. At forhøje efterlønsalderen med ½ år, som det er gjort hvert år siden 2014, er fx en ulig enklere måde at forøge arbejdsudbuddet på end ved tiltag, der fx retter sig imod at bringe flere kontanthjælpsmodtagere, syge, indvandrere eller andre grupper med lav arbejdsmarkedstilknøytning i arbejde.

... men kan være indsatsen værd

Dét, at de lettest tilgængelige reformer er gennemført, er ikke et argument for ikke at gennemføre de næste. Dels kan de gøre os mere velstående, og dels peger analyser i rapporten på, at dansk økonomi måske ikke er så holdbar, som man ellers kunne få indtryk af. Der kan derfor også være behov for at høste de mere vanskelige gevinster. Dertil kommer, at nogle reformer, der måske ikke øger arbejdsudbuddet så meget, alligevel kan være af interesse, fordi de kan tjene et formål i sig selv, fx at forbedre integrationen eller folks omstillingsmuligheder eller uddannelsesniveau.

Analyse af kvalifikationer og håndtering af fremtidige problemer

Den samlede velstand afhænger ikke kun af antallet af personer i beskæftigelse, men i høj grad også af arbejdsstyrkens kompetencer. I denne rapport præsenterer vi både analyser, der relaterer sig til arbejdsudbuddets størrelse og analyser, der relaterer til arbejdstagernes kvalifikationer og produktivitet. I rapporten analyserer vi desuden flere problemer, der risikerer at vokse med tiden og reducere de opnåede arbejdsudbudsgevinster. Det er mindst ligeså vigtigt at imødegå fremtidige fald i arbejdsudbuddet, som det er at understøtte fremtidige stigninger.

Vi analyserer kun et lille udvalg

De højthængende frugter har måske hver især en begrænset effekt, men samlet set kan de have stor betydning. Vi har dog i denne rapport været nødt til at afgrænse os til at analysere et mindre udvalg af muligheder.

Lidt kortere arbejdsuge frem mod 2040

Som én begrundelse for at se på de udestående reformmuligheder lægger vi ud med at udfordre den generelle opfattelse af, at de danske offentlige finanser nu er endegyldigt holdbare, idet vi analyserer arbejdsugens/arbejdsårets længde fremadrettet. En kortere arbejdstid vil koste os økonomisk velstand, men danskerne har i mange år, bl.a. via aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, vekslet en del af den økonomiske fremgang til en kortere arbejdstid. Det kan meget vel fortsætte fremover. Vi opstiller et sandsynligt scenario for, hvor lang arbejdsugen vil være i 2040 og finder, at de offentlige finanser dermed kan blive klart uholdbare på trods af de mange gennemførte strukturreformer. Regeringens holdbarhedsberegninger tager nemlig ikke højde for en – ganske sandsynlig – faldende arbejdstid.

Markant ændret branchesammensætning mod 2040

I 2040 vil danskerne i endnu højere grad bo i de større byer, og de vil være væsentligt bedre uddannede. Beskæftigelsen i landbruget vil være helt marginal, og også antallet af beskæftigede i industrien vil være faldet kraftigt. Da der samtidig forventes en betydelig produktivitetfremgang, vil dette dog sandsynligvis ikke resultere i en tilbagegang i den samlede landbrugsmæssige og industrielle produktion eller værditilvækst. Der er ikke tegn på forestående disruptive ændringer på samfundsplan, men danskerne bør forberede sig på, at strukturerne på arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet udvikler sig stille og roligt, så de i 2040 vil være markant anderledes end i dag.

Kammerateffekter allerede fra børnehaven

Vi har i en tidligere rapport påvist, at klassekammeraterne i skolen har overraskende stor betydning for den enkelte elevs fremtidsudsigter mht. beskæftigelse og indkomst. Gør det samme sig mon gældende endnu tidligere, i børnehaven eller i vuggestuen? Vi finder klare "kammerateffekter" i børnehaven, men ikke i vuggestuen.

Ny viden om prioritering af de videregående uddannelser

Såkaldte lønpræmieberegninger viser, at uddannelser inden for bl.a. medicin, naturvidenskab og samfundsvidenskab i gennemsnit giver de højeste afkast, dvs. den højeste løn sammenlignet med ufaglært beskæftigelse. Det har derfor i årevis været "god økonomisk latin", at en udvidelse af op-

taget på studier med høje lønpræmier og en begrænsning af optaget på studier med lavere lønpræmier samlet set kunne give en samfundsøkonomisk gevinst. Med en helt ny analytisk tilgang viser vi imidlertid, at virkeligheden er noget mere nuanceret. Vi analyserer afkastet for uddannelser med adgangsbegrænsning i perioden 1996-2004 ved at sammenligne den løn, personer, der lige netop kommer ind på uddannelsen, tjener senere i livet, med lønnen for personer, der lige netop ikke kom ind og derfor gik en anden vej. Denne lønforskel er et mere korrekt mål for det samfundsøkonomiske tab ved adgangsbegrænsningen, eller gevinsten ved at lempe den, end den traditionelle lønpræmie er. Hvis fx alternativet til en bestemt, relativt lavtlønnet uddannelse er en uddannelse med et endnu lavere afkast, er det misvisende at sige, at der ikke kunne være en gevinst ved at øge optaget på den førstnævnte uddannelse. Tilsvarende får man ikke meget ud af at forøge optaget på en uddannelse med en høj lønpræmie, hvis de ekstra optagne alternativt ville have valgt andre uddannelser med ligeså høje lønninger. Resultatet af analysen udfordrer i høj grad den gængse opfattelse af, hvor der er samfundsøkonomiske fordele ved hhv. at øge eller reducere optaget på en adgangsbegrænset uddannelse.

#### Efteruddannelserne lever ikke op til formålet

Efteruddannelsessystemet spiller en central rolle i den omstilling af arbejdsmarkedet, der tegner sig frem mod 2040. I Danmark anvender vi betydelige midler på efteruddannelse. Det er godt for en virksomhed, medarbejderne og – via skatteindtægterne – de offentlige finanser, hvis medarbejderne løbende opkvalificeres. Hvis der ikke længere er behov for visse jobfunktioner, er det godt for både samfundsøkonomien og de personer, der må skifte jobfunktion, at de bedst muligt opkvalificeres til at varetage nye opgaver. Efteruddannelsessystemet skal formelt set varetage både løbende opkvalificering og omstillingsbehov. Men i praksis har AMU-systemet et stort fokus på den løbende opkvalificering i det eksisterende job på bekostning af omstillingsbehov til nye jobfunktioner.

#### AMU modvirker ikke globaliseringsstød

Når globaliseringen rammer en gruppe beskæftigede, er det afgørende, at de er rustet til omstilling. Vi analyserer derfor, om efteruddannelserne bidrager til at dæmpe de negative effekter af globalisering. Vi finder, at AMU-efteruddannelse ikke synes at fjerne de negative konsekvenser ved at arbejde i en virksomhed, der er udsat for globaliseringsstød i form af øget kinesisk importkonkurrence eller øget tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft på arbejdsstedet. Derved kan AMU-systemet alt i alt have en tendens til at fastholde personer i virksomheder og brancher frem for at gøre dem omstillingsparate.

#### Ufrivilligt løst tilknyttede til arbejdsmarkedet medfører tab

Der findes en gruppe mennesker, som har en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet end andre. Det gælder fx personer med mange midlertidige ansættelser eller personer på deltid. Det er dog helt afgørende, om den løse tilknytning er frivillig eller ej. Hvis den er frivillig, kan man som samfund ærgre sig over lavere skatteindtægter - men for den enkelte er der blot tale om en aktiv afvejning mellem fritid og forbrug. Hvis det derimod er ufrivilligt, selv under højkonjunktur, taber både staten og den enkelte, og der er formentlig noget galt i strukturen på arbejdsmarkedet. Derfor interesserer vi os særligt for de ufrivilligt løst tilknyttede til arbejdsmarkedet. En anden afgørende faktor er, hvor længe den løse tilknytning varer. Ufrivillig løs tilknytning flere år i træk er langt alvorligere end kortvarig løs tilknytning. Den gode nyhed er, at gruppen af mennesker, der gennem længere tid ufrivilligt har en løs arbejdsmarkedstilknytning, er ret lille ift. de tal, som af og til florerer i offentligheden. Den dårlige nyhed er, at der trods alt er tale om et betydeligt antal personer, og at gruppen ser ud til at vokse betragteligt. Dermed mister Danmark i stigende grad arbejdskraftressourcer.

#### Stigende omfang af stress

Et stigende stressniveau er et samfundsproblem, fordi det medfører større personlige og samfundsmæssige omkostninger i form af tabt livsglæde, større behandlingsomkostninger og tabt produktion. Selvom mange måske har en opfattelse af et generelt stigende stressomfang, er dokumentationen herfor svag. Vi har derfor forsøgt at tage tyren ved hornene og har opstillet en indikator for udviklingen af stress og finder både, at stressomfanget stiger, og at det er særligt højt i højkonjunktur. Omfanget af stress er særligt stigende for personer, som ikke er i beskæftigelse, herunder ledige og studerende. Blandt de beskæftigede er der flere stressede i den offentlige sektor end i den private sektor.

#### Udenlandsk arbejdskraft stabiliserer dansk økonomi

Udenlandsk arbejdskraft i Danmark står højt på den politiske agenda, men debatten herom er upræcis. Ofte sondres der fx ikke mellem mennesker, der er kommet til Danmark som flygtninge



eller familiesammenførte, og mennesker, der har fået opholdstilladelse på grundlag af beskæftigelse. Selv når debatten rent faktisk fokuserer på udenlandsk arbejdskraft, bliver den upræcis: Nogle mener, at vi "bare" skal ansætte de aktuelt ca. 100.000 ledige danskere først. Andre mener, at vi bør gennemføre flere langsigtede arbejdsmarkedsreformer for at imødekomme virksomhedernes aktuelt forøgede behov for arbejdskraft. Ingen af delene er i overensstemmelse med klog økonomisk politik. Derfor har vi dedikeret et kapitel til dette emne, hvor vi forklarer de grundlæggende mekanismer på arbejdsmarkedet ift. udenlandsk arbejdskraft og de offentlige finanser og analyserer, hvordan udenlandsk arbejdskraft påvirker dansk økonomi på kort og på langt sigt. Vi finder, at den forøgede tilstedeværelse af udenlandsk arbejdskraft har en række gavnlige effekter på dansk økonomi, både på kort og langt sigt. Det betyder omvendt, at et begrænset fremtidigt udbud af udenlandsk arbejdskraft i Danmark kan være uheldigt økonomisk set, både for de erhverv, der er mest afhængige heraf, og for holdbarheden af de offentlige finanser.

#### Fyringer værre for indvandrere

Der er et berettiget stort politisk fokus på at sikre udlændige – i særlig grad flygtninge og familiesammenførte – deres første job og dermed en plads på arbejdsmarkedet. Men hvad sker der med dem efterfølgende? Vi har analyseret, hvordan indvandrere klarer sig sammenlignet med danskere, hvis deres virksomhed lukker, og vi finder, at indvandrerne klarer sig betragteligt dårligere end deres danske kolleger, selv når de har været i beskæftigelse i lang tid. Også her kan man konstatere, at der udestår en række udfordringer, selvom der tages bedre hånd om de umiddelbare problemer.

#### Mange velkvalificerede indvandrere i Danmark

Man kunne måske tro, at dette skyldtes, at Danmark i særlig grad tiltrækker indvandrere med dårlige kvalifikationer, fx fordi et velfærdssystem som det danske kan være særligt attraktivt for personer med svage kvalifikationer, da de er i særlig risiko for at have behov for velfærdssydelse. Dette er måske årsagen til den vedholdende myte om, at Danmark tiltrækker indvandrere med særligt dårlige kvalifikationer. Men det er forkert: Danmark har tiltrukket indvandrere med bedre kvalifikationer end de fleste andre EU-lande. Fremadrettet kan udfordringen være at fastholde denne attraktive situation.

#### Rapportens indhold

I dette indledende kapitel opsummerer vi i afsnit 1.1 først de helt centrale resultater af de mange analyser, der danner baggrund for rapporten. Dernæst opstiller vi i afsnit 1.2 en række diskussionspunkter, som politikere, erhvervsledere og den helt almindelige befolkning kan forholde sig til som en del af bestræbelserne på at sikre et velfungerende arbejdsmarked fremadrettet. Resten af rapporten giver korte beskrivelser af analyserne og resultaterne. Beskrivelserne er baseret på en lang række baggrundsnotater, der dokumenterer analyserne og giver en grundigere beskrivelse af den metodiske tilgang og resultaterne.

## 1.1 De centrale analytiske resultater

Rapportens centrale analytiske resultater er:

#### Det danske arbejdsmarked i 2040

- Danskerne har historisk konverteret en del af velstandsstigningerne til mere fritid. Det vil de sandsynligvis fortsætte med frem mod 2040. Hvis det sker i samme takt fremover, som det har gjort siden år 2000, vil en typisk arbejdsuge i 2040 være 2 timer kortere end i dag. Det vil forværre de offentlige finanser med i størrelsesordenen 50 mia. kr. om året. På baggrund af de foreliggende holdbarhedsberegninger, der ikke baseres på en kortere arbejdsuge, betyder dette, at de danske offentlige finanser fra at være holdbare til at være uholdbare. For at neutralisere effekten vil det fx være nødvendigt at forøge tilbagetrækningsalderen med godt to år i forhold til det aftalte forløb.
- I 2040 vil middellevetiden for en dansker, som er fyldt 60 år, være 87 år, og folkepensionsalderen vil være 70 år. Folkepensionsalderen vil altså være 4½ år højere end de 65½ år, den er i 2019.
- I 2040 vil mindre end 8 pct. af arbejdsstyrken være beskæftiget inden for landbrug og industri. Privat service vil derimod beskæftige mere end halvdelen af arbejdsstyrken. Den ændrede erhvervsstruktur vil have betydning for behovet for arbejdskraft. Når industrien og landbruget

## Uddannelse gennem hele livet

fylder mindre, vil det isoleret set føre til et mindre behov for ufaglært og faglært arbejdskraft. Dette modsvarer af en vedvarende stigning i danskerne uddannelsesniveau frem mod 2040.

- Ny teknologi forbedrer produktiviteten, hvilket er den vigtigste årsag til velstandsforbedringer på længere sigt. Det diskuteres ofte, om den teknologiske udvikling vil medføre en stigende arbejdsløshed på længere sigt og særligt om meget store og pludselige, såkaldt disruptive teknologiske spring vil have sådan en effekt. Det er der ingen tegn på i den historiske udvikling. Den arbejdskraft, som frisættes i nogle virksomheder og brancher, opsamles typisk efterhånden i andre.
- Frem mod 2040 forventes urbaniseringen at fortsætte, så især hovedstadsområdet og områderne omkring Århus og Ålborg vil opleve en stor vækst i befolkningen, mens udkantsområderne i stedet kan forvente et fald i befolkningen. Den voksende befolkning skyldes bl.a. en større andel af indvandrere og efterkommere i Danmark.
- Hvis man er heldig at gå sammen med børn med en stærk familiemæssig baggrund allerede i børnehaven, så får man også selv, alene af den grund, højere karakterer i skolen og højere indkomst senere i livet. Dette skyldes såkaldte stuekammerateffekter, som opstår, når stuekammeraterne påvirker det enkelte barns præstation senere i livet.
- Et barn, som kommer i en børnehave med mange ressourcestærke børn i stedet for en børnehave med mange ressourcetsvage børn, vil i gennemsnit få 0,4 karakterpoint højere gennemsnit ved grundskolens afgangseksamen og en indkomststigning på 7.000-10.000 kr. om året som voksen. Denne effekt er beregnet ved et skifte fra en gennemsnitlig børnehave blandt de 20 pct., som har flest ressourcetsvage børn, til en gennemsnitlig børnehave blandt de 20 pct., som har flest ressourcestærke børn. På vuggestueniveau ser det ikke ud til, at andre børn har en signifikant effekt på det enkelte barn.
- Stuekammerateffekten i børnehaverne drives af jævnaldrende børn og børn, som er et eller to år ældre end barnet selv. Yngre årgange på samme stue ser derimod ikke ud til at have en effekt på de ældre børn.
- Blandt uddannelserne med adgangsbegrænsning i perioden 1996-2004 ville der have været gevinster ved at øge optaget på nogle af de samfundsvidenskabelige uddannelser og på nogle uddannelser på social- og sundhedsområdet. Inden for de humanistiske, naturvidenskabelige og tekniske uddannelser ville der generelt hverken have været gevinster ved at øge eller reducere optaget. Inden for alle hovedområder var der imidlertid både studier med betydelige samfundsøkonomiske gevinster og betydelige samfundsøkonomiske tab ved et øget optag.
- Vi udfordrer den konventionelle visdom omkring optag på de videregående uddannelser ved at påvise, at der for adgangsbegrænsede uddannelser i perioden 1996-2004 ikke var nogen systematisk sammenhæng mellem lønniveauet, for personer med en bestemt uddannelse, og gevinsten ved at optage flere på uddannelsen. Gevinsten er her opgjort som lønforskellen senere i livet mellem de, der lige netop kom ind på studiet og de, der lige netop blev afvist. Et højt lønniveau på en uddannelse med adgangsbegrænsning er således ikke i sig selv et tilstrækkeligt argument for at forøge optaget.
- Der er heller ikke nogen systematisk sammenhæng mellem gevinsten ved at optage flere på en uddannelse, og hvor høje adgangskravene er. Høje adgangskrav er et udtryk for et højt antal ansøgere ift. antallet af pladser, men analysen viser, at man ikke ville have fået gevinster ved generelt at øge optaget på uddannelser med de højeste adgangskrav.
- Beskæftigede i jobtyper, der forsvinder hurtigt fra arbejdsmarkedet, har ikke større sandsynlighed for at have modtaget efteruddannelse end beskæftigede i jobtyper i fremgang. Samtidig har de beskæftigede, der er mest udsat for globaliseringspres, ligefrem lavere sandsynlighed for at have modtaget efteruddannelse end andre. Det er vigtigt med efteruddannelse til begge grupper, særligt de globaliseringsramte, da ændringer ifm. globalisering medfører tab af beskæftigelse og indkomst, som kan være langvarige.
- AMU-uddannelserne er i højere grad fokuserede på kompetencer knyttet til den eksisterende branche og den eksisterende virksomhed, og dette ser ikke ud til at ruste medarbejderne, når

der er omvæltninger i økonomien. Således synes AMU-efteruddannelse ikke at fjerne de negative effekter af at blive ramt af globaliseringsstød i form af øget importkonkurrence eller øget ansættelse af lavtuddannet udenlandsk arbejdskraft.

#### Kanten af arbejdsmarkedet

- Personer med en videregående efteruddannelse ser derimod ud til at i højere grad at undgå de negative effekter af globalisering. Dette peger sammen med tidligere undersøgelser på området på, at videregående efteruddannelse kunne være et mere effektivt værktøj til at mindske tilpasningsomkostningerne ved omstillinger i økonomien end AMU-uddannelser. Antallet af personer, der modtager videregående efteruddannelse, er dog lavt, særligt i fremstillingssektoren som er meget direkte påvirket af globaliseringen.
- I en analyse af det såkaldte prekariat fokuserer vi på *ufrivillige løse ansættelser*. Deltidsarbejde og midlertidige ansættelser kan også afspejle en privat prioritering af fx mere fritid, hvilket ikke er et samfundsproblem. De ufrivilligt løstansatte udgør 6-9 pct. af lønmodtagerne i et givet år. Mere end halvdelen af gruppen af ufrivilligt løst ansatte er dog ikke længere en del af prekariatet to år senere og er for en stor dels vedkommende overgået til fuldtidsansættelse.
- Over en 3-årig periode kan ca. 3 pct. af de beskæftigede karakteriseres som havende langvarigt ufrivillige løse ansættelser svarende til ca. 80.000 berørte personer. Der var en stigning på ca. 15.000 i antallet af personer med langvarigt ufrivillig løse ansættelser fra 2007 til 2014. En stærkere arbejdsmarkedstilknytning for gruppen af løst ansatte udgør således et - ikke ubetydeligt - arbejdskraftspotentiale.
- En nyudviklet stressindikator peger på, at omfanget af alvorlig stress blandt danske beskæftigede er steget moderat i de sidste ti år. Stigningen er drevet af, at flere personer har fået stillet en stressrelateret diagnose i hospitalsvæsenet. Siden 2009 er den samlede stigning i andelen af beskæftigede med en stressrelateret diagnose primært drevet af en stigning blandt offentligt ansatte.
- Stigningen i andelen med en stressrelateret diagnose har været væsentligt større for personer, som ikke er i beskæftigelse, herunder personer uden for arbejdsmarkedet, studerende og ledige, end for personer i beskæftigelse. Det indikerer, at stigningen i omfanget af stress blandt danskere ikke kun er arbejdsrelateret, men også kan skyldes andre forhold, fx i uddannelsessystemet, i den aktive arbejdsmarkedspolitik eller i privatlivet.
- Stressindikatoren peger også på, at flere personer rammes af stress under højkonjunktur. Konjunkturfafhængigheden kan ses i de lange sygdommeldinger, hvor personen ikke har kontakt til hospitalsvæsenet, men kun til egen læge eller psykolog.
- Der er kommet mere udenlandsk arbejdskraft i Danmark, og det stabiliserer i stadigt stigende grad dansk økonomi, fordi udlændingene i et vist omfang kommer hertil under højkonjunktur og rejser hjem igen under lavkonjunktur. Det mindsker behovet for finanspolitisk stabilisering af økonomien. Udenlandsk arbejdskrafts stabiliserende effekt svarer i et normalt konjunkturforløb, hvor BNP svinger mellem 1,5 pct. under og 1,5 pct. over sit normalniveau, til den stabiliserende virkning af at hæve og sænke bundskatten med 3,5 pct. point eller det offentlige forbrug med 1,5 pct. Det er markant og betydeligt mere end man normalt ville lade de finanspolitiske stabiliseringsinstrumenter svinge over et sådant konjunkturforløb.
- Udenlandsk arbejdskraft med midlertidigt ophold i Danmark er en stor gevinst for den offentlige saldo. Denne analyse viser en årlig gevinst på godt 180.000 kr. per person. Øges arbejdsstyrken med fx 10.000 af disse personer, vil det forbedre saldoen med 1,8 mia. kr. årligt. Tages der højde for, at en del af den udenlandske arbejdskraft forbliver i landet resten af livet, inklusive deres liv som pensionister, udgør den langsigtede gevinst fortsat 40.000 kr. årligt per person. Medregnes også deres efterkommere, svarer deres bidrag til en gennemsnitlig danskers over livet, dvs. tæt på nul.
- Ved jobtab i forbindelse med virksomhedslukninger oplever indvandrere, selv efter de har haft mindst tre års uafbrudt arbejdsmarkedserfaring i Danmark på samme virksomhed, et fald i erhvervsindkomsten, der op til fem år efter lukningen er 13 pct.point større end faldet for danskere i samme situation og et fald i beskæftigelsen, der er 6 pct.point større.

#### Dansk økonomi og udenlandsk arbejdskraft

#### Indvandrere på det danske arbejdsmarked



- Både høj anciennitet i virksomheden og lang arbejdsmarkedserfaring har begrænset betydning for, hvor hårdt indvandrere rammes ved jobtab i sammenligning med tilsvarende danskere. Det gælder både mht. efterfølgende beskæftigelse og erhvervsindkomst.
- Indvandrere, der bor i Danmark, er nogle af de bedst uddannede i Europa. 37 pct. af indvandrere i Danmark har en videregående uddannelse - det er på niveau med Norge og Sverige og betydeligt højere end i Central- og Sydeuropa. Irland og Storbritannien skiller sig ud blandt de europæiske lande med en væsentlig større andel af veluddannede indvandrere.

## 1.2 Spørgsmål til diskussion

De analytiske resultater fører til en række spørgsmål og mulige svar. Formålet med arbejdet i Small Great Nation er at åbne diskussionen, ikke lukke den. Vi vil derfor nedenfor ikke give svarene, men alene stille spørgsmålene.

### Det danske arbejdsmarked i 2040

- Danskerne vælger selv deres arbejdstid, nogle individuelt andre indirekte via kollektive overenskomster og deres demokratiske valgte repræsentanter. En arbejdsuge, som forkortes med 2 timer, er sandsynlig frem mod 2040 og kan gøre økonomien uholdbar. Fx vil en arbejdsuge, som er 2 timer kortere kræve, at tilbagetrækningsalderen hæves med yderligere godt 2 år i forhold til de allerede vedtagne justeringer, hvis de offentlige finanser ikke skal påvirkes negativt. Bør vi i den økonomiske politik allerede nu lægge til grund, at arbejdstiden vil falde? Hvilke reformer bør gennemføres for at retablere holdbarheden?
- Servicesektoren vokser og vil sandsynligvis fortsætte med at gøre det fremover, mens industrien og landbruget fylder mindre og mindre i forhold til den samlede økonomi. Det er en markedsbaseret udvikling. Hvordan kan denne omstilling gøres lettest mulig for de omfattede personer?
- Frem mod 2040 vil der ske en fortsat koncentration af aktivitet i de store byområder, hvilket gavner produktiviteten. Hvordan sikres sammenhængskraften i Danmark på tværs af landsdele, samtidig med at vi udnytter produktivetsgevinster fra øget urbanisering?

### Uddannelse gennem hele livet

- Børnehavekammeraterne har betydning for det enkelte barns uddannelse og indkomst senere i livet. Andre analyser peger på, at bedre daginstitutioner fremmer børns kognitive og sociale evner, hjælper til et højere uddannelsesniveau og til en højere indkomst senere i livet. Hvordan sikrer vi bedst, at flest mulige børn får den bedste start på livet? Prioriteres før-skoleindsatsen i tilstrækkelig grad i dagens Danmark?
- Ekstra ressourcer til børnehaver med mange ressourcetsvage børn er en måde at modvirke negative stuekammerateffekter. Sker der en tilstrækkelig prioritering af ressourcerne til før-skoleindsatsen på de institutioner, hvor der er det største behov? Bør kommunerne lægge større vægt på socioøkonomiske kriterier i fordelingsmodellerne på daginstitutionsområdet?
- Analysen af de videregående uddannelser påviser, at det er vigtigt at kigge på de marginale studerendes alternative studiemuligheder, og udfordrer den konventionelle visdom i prioriteringsdebatten. Hvilke konsekvenser bør denne nye viden have for prioriteringen af de videregående uddannelser?
- Efteruddannelsesindsatsen på AMU-niveau ser ikke ud til at forberede medarbejderne tilstrækkeligt på omstilling. Vil det være mere hensigtsmæssigt, at den offentlige finansiering i højere grad går til efteruddannelse med fokus på omstilling end på kurser, som hovedsageligt giver værdi i det eksisterende job? Efteruddannelse på det videregående niveau ser ud til at være bedre til at afhjælpe omstillingernes umiddelbare negative effekter, men er omvendt ikke velegnet til alle faglærte og ufaglærte. Bør man derfor kræve mere bredde i de enkelte AMU-kurser? Der er fortsat en stor gruppe, som åbenlyst har behov for efteruddannelse, og som ikke modtager det. Hvordan får man flere med?
- Et betydeligt mindretal på arbejdsmarkedet har svage "basale færdigheder", dvs. færdigheder i matematik, skrivning og kritisk tænkning samt kendskab til IT. Samtidig viser en tidligere analyse fra Small Great Nation, at der er øget behov efter disse færdigheder på arbejdsmarkedet.

## Kanten af arbejdsmarkedet

Bør AMU-systemet omlægges, så det i højere grad giver mere generelle kompetencer, især basale færdigheder inklusive problemløsning og IT-kundskaber? Bør området fx organiseres, så AMU-tilbud i højere grad end i dag fokuserer på basale færdigheder?

- Betegnelsen "prekariatet" tillægges normalt en problematisk betydning og ses som et problem, samfundet skal bekymre sig om. Bør ufrivillighed ved de løse ansættelser i så fald være et afgørende kriterium? Eller bør samfundet også bekymre sig om løse ansættelser, som arbejdstager frivilligt befinder sig i?
- 6-9 pct. af lønmodtagerne er ifølge deres egne oplysninger i et givet år ufrivilligt deltidsbeskæftigede eller ufrivilligt i midlertidig ansættelse, men under halvdelen af dem tilhører denne gruppe over en 3-årig periode. Er dette niveau foruroligende i et land som Danmark, med en velfærdsstat der er fhv. veludbygget ift. andre lande?
- Omkring 3 pct. af de beskæftigede kan over en 3-årig periode karakteriseres som havende ufrivillig løs ansættelse, svarende til ca. 80.000 personer. Kan den arbejdskraftreserve, der ville ligge i at bringe disse mennesker i fuld og varig beskæftigelse, bringes til udnyttelse? Bør samfundet gøre mere for at hjælpe de ufrivilligt løst ansatte i mere omfattende eller varig beskæftigelse?
- Stressanalysen peger på, at omfanget af stress er stigende i Danmark. Hvad skyldes det? Hvordan skal vi indrette samfundet, så vi bedst muligt udnytter vores arbejdskraft på en bæredygtig måde? Der er tegn på, at omfanget af stress stiger i perioder med højkonjunktur. Er det en naturlig konsekvens af, at arbejdspresset er større, og er det noget, vi skal forsøge at modvirke?
- Selvom vores analyse forsøger at forbedre datagrundlaget for at diskutere stress som et samfundsmæssigt problem, så mangler der fortsat pålidelige data for stress-diagnoser stillet af de praktiserende læger. Hvordan kan datamulighederne forbedres, så vi endnu bedre kan afdække årsager til og afhjælpe det stigende stressomfang?

## Dansk økonomi og udenlandsk arbejdskraft

- Danskerne er overvejende positive over for udenlandsk arbejdskraft. Hvorfor er debatten om udenlandsk arbejdskraft unuanceret, og hvorfor blandes den af og til sammen med debatten om flygtninge og familiesammenførte? En betydelig minoritet af danskerne anfægtes af udenlandsk arbejdskraft, og en mindre gruppe mister deres job pga. udenlandsk arbejdskraft og bærer derved betydelige tab. Hvordan bør de gevinster, som mange oplever ved udenlandsk arbejdskraft, afvejes over for de tab, som en mindre gruppe oplever?
- Mere udenlandsk arbejdskraft, der kommer og går med konjunkturerne, har i høj grad stabiliseret dansk økonomi. Hvad kan danske myndigheder og arbejdsgivere gøre for, at der også i fremtiden er adgang til denne særlige type af fleksibel udenlandsk arbejdskraft? Bør der fokuseres på arbejdskraft fra EU, eller bør indsatsen have et bredere sigte?
- Også på den lange bane er udenlandsk arbejdskraft en økonomisk gevinst for Danmark. Langt flere udlændinge arbejder i Danmark, og antallet vil stige fremadrettet. Er Danmark kulturelt og værdipolitisk klar til dette? Skal vi omfavne de forestående ændringer, eller skal vi forsøge at imødegå dem?

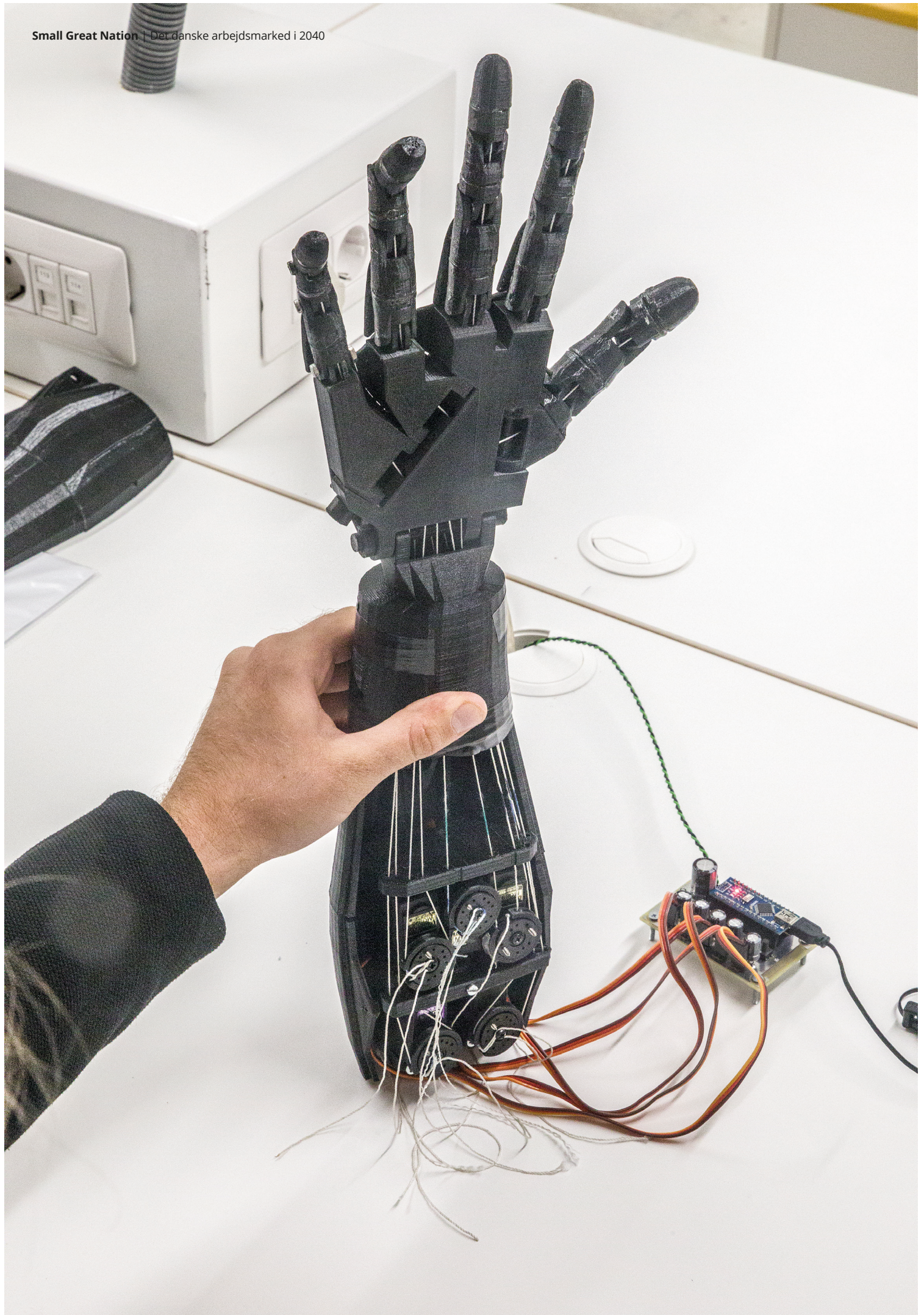
## Indvandrere på det danske arbejdsmarked

- Den nuværende integrationspolitik har fokus på at få indvandrere i deres første beskæftigelse, hvilket er klogt. Men skal integrationsfokus udbredes til også at omfatte de indvandrere, der har været i beskæftigelse, men har mistet deres job? Det viser sig nemlig, at indvandrere efter jobtab ikke genvinder beskæftigelse og indkomst ligeså hurtigt som danskere? Kan dette gøres bl.a. i form af særlige tiltag for indvandrere ifm. med større virksomhedslukninger?
- Hvad skyldes det, at indvandrere med en solid arbejdsmarkedserfaring i Danmark har sværere ved at vende tilbage til beskæftigelse i tilfælde af jobtab end danskere? Er det fx diskrimination, sprogsvækkigheder, begrænset netværk eller en blanding af disse? En identifikation af årsagerne er vigtig for at kunne tilrettelægge indsatsen præcist.











## 2. Det danske arbejdsmarked i 2040

### Udvikling, men næppe en helt ny verden

I dette kapitel fokuserer vi på, hvordan det danske arbejdsmarked vil se ud i 2040.<sup>1</sup> Nogle mener, at Danmark står over for en omfattende disruption, der helt grundlæggende vil ændre på, hvor meget danskerne arbejder, hvad danskerne arbejder med, hvilke personer, der er på det danske arbejdsmarked og hvor i landet, danskerne bor. Der er ingen tvivl om, at der vil ske forandringer frem mod 2040, men der er på den anden side næppe grund til at forvente "enden på verden, som vi kender den". Det centrale formål med kapitlet er derfor at give et realistisk bud på, hvor de igangværende tendenser kan forventes at føre det danske arbejdsmarked hen frem mod 2040.

### Hvor lang bliver arbejdsugen i 2040?

Nogle politikere mener, at vi bør stræbe efter en 30 timers arbejdsuge. Det vil reducere den økonomiske vækst i en årrække, og andre politikere mener derfor ikke, at det er prisen værd. Det bør dog i høj grad være en privat beslutning, om man ønsker mere fritid frem for mere forbrug.<sup>2</sup> Historisk har danskerne valgt at veksle en del af den økonomiske fremgang til mere fritid. Hvis danskerne fortsætter med det, hvor lang vil en typisk arbejdsuge så være i 2040, og hvordan vil det påvirke den hårdt tilkæmpede økonomiske holdbarhed?

### Kapitlets indhold

I dette kapitel undersøger vi først i Afsnit 2.1, hvor mange år danskerne skal være på arbejdsmarkedet i 2040. Derefter vurderer vi i Afsnit 2.2 hvor stor en del af velfærdsfremgangen, man kan forvente bliver vekslet til mere fritid frem mod 2040. I Afsnit 2.3 fremskriver vi uddannelses- og branchesammensætningen frem til 2040. I Afsnit 2.4 ser vi på, om den teknologiske udvikling kan forventes at føre til omfattende og langvarig ledighed. Endeligt ser vi i Afsnit 2.5 på, hvordan de nuværende tendenser i indvandring og den demografiske bevægelse fra land til by fører til ændringer i befolkningssammensætningen og bosætningen på tværs af landet.

### 2.1 Hvor mange år skal danskerne arbejde?

#### Danskerne lever længere og længere, hvilket er positivt

Danskerne lever længere og længere. Den forventede levetid for en 60-årig dansker er steget med godt 4 år i løbet af de seneste 25 år, og den forventes at stige med yderligere 3 år frem mod 2040, jf. den lysegrønne kurve i Figur 2.1. Den stigende levealder er positiv, da den tyder på en sundere befolkning og et bedre forebyggelses- og sundhedsvæsen. Men hvad betyder det for antallet af år, danskerne skal arbejde?

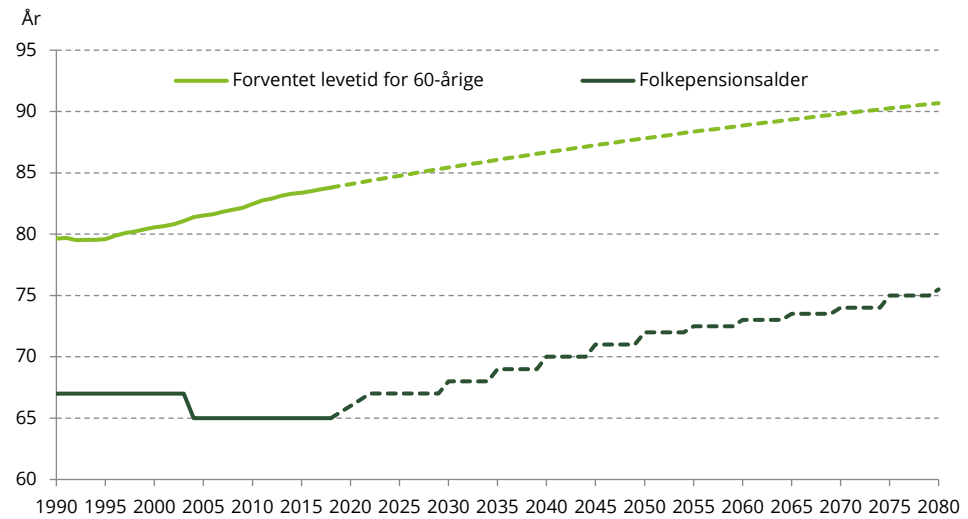
#### Folkepensionsalderen følger levetidsudviklingen fra 2019

Med velfærdsaftalen og tilbagetrækningsaftalen er det besluttet at lade efterløns- og folkepensionsalderen stige med stigningerne i den forventede levetid for 60-årige. I 2040 forventes folkepensionsalderen dermed at være 70 år. Folkepensionsalderen vil altså være 4½ år højere end de 65½ år, den er i 2019. De aftalte stigninger i pensionsalderen fra 2019 og frem kan ses af den mørkegrønne kurve i Figur 2.1.

<sup>1</sup> Kapitlet er baseret på Jørgensen m.fl. (2018).

<sup>2</sup> Da den tjente indkomst beskattes og dermed også kommer andre til gavn, mens fritid ikke har en sådan effekt, har den enkeltes valg mellem fritid og forbrug faktisk en samfundsøkonomisk konsekvens og er i den betydning ikke fuldt ud et privat anliggende.

**Figur 2.1** Udvikling i forventet levetid og folkepensionsalderen



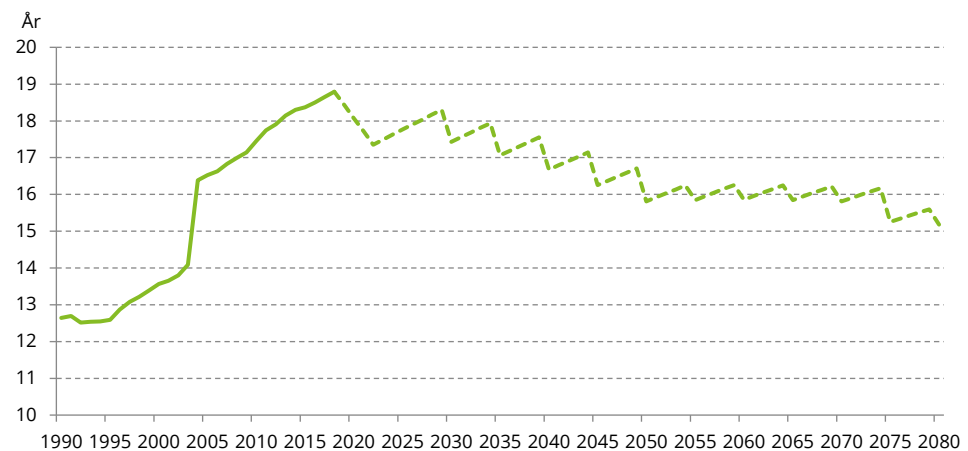
Anm.: Den forventede levetid for 60-årige angiver den forventede middellevetid for 60-årige det pågældende år, hvis deres dødelighed følger de aktuelle dødelighedsmønstre. Fremskrivningen afspejler dog ikke nødvendigvis den indhentning i middellevetid, som kan forventes efter, at middellevetiden i Danmark stagnerede fra 1975 til 1995. I den periode faldt Danmark bagefter mange af de lande, som Danmark normalt sammenlignes med, og er kun så småt begyndt at indhente dem igen. Stigningerne i folkepensionsalderen afspejler de politiske aftaler om senere tilbagetrækning og den forventede udvikling i levetiden for 60-årige. Stigningerne fra 2035 er dog ikke vedtaget ved lov endnu.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a).

### Danskerne har i gennemsnit fået flere år på folkepension

Da folkepensionsalderen først ændres fra 2019 og frem, betyder det, at levetidsstigningerne fra 1994 til 2018 ikke i dag er afspejlet i en stigende folkepensionsalder. Tværtimod blev folkepensionsalderen sænket fra 67 til 65 år i 2004. 60-årige danskere har derfor fået en længere og længere forventet periode på folkepension frem til 2018, jf. Figur 2.2. Efter 2019 begynder den forventede periode på folkepension gradvist at falde og konvergerer mod et niveau på 14,5 år, når eller hvis stigningerne i levetiden aftager. Hvis danskerne skulle have haft en uændret forventet periode på folkepension siden 1990, så skulle folkepensionsalderen i 2018 have været 71 år, 6 år højere end den faktisk er, og i 2040 være 74 år, 4 år højere end den forventes at være.

**Figur 2.2** Forventet antal år på pension for 60-årige



Anm.: Figuren viser det forventede antal år på pension defineret som den forventede levetid for 60-årige fratrukket folkepensionsalderen samme år. Forskellen angiver dog ikke den faktiske forventede periode på pension for en 60-årig, da pensionsalderen kan nå at ændre sig inden den 60-årige når pensionsalderen, og fordi ikke alle 60-årige overlever frem til de når pensionsalderen.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a).



Andel i den arbejdsdygtige alder stabiliseres fremadrettet

Stigningerne i det forventede antal år på folkepension frem til 2019 har også resulteret i en faldende andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Andelen er således faldet med mere end 5 procentpoint fra 1990 til 2018, jf. Jørgensen m.fl. (2018). Fremadrettet vil andelen af befolkningen i den arbejdsdygtige alder stort set være konstant på trods af, at danskerne lever længere og længere. Det skyldes netop, at pensionsalderen gradvist sættes op fra 2019.

## 2.2 Hvor mange timer vil danskerne arbejde?

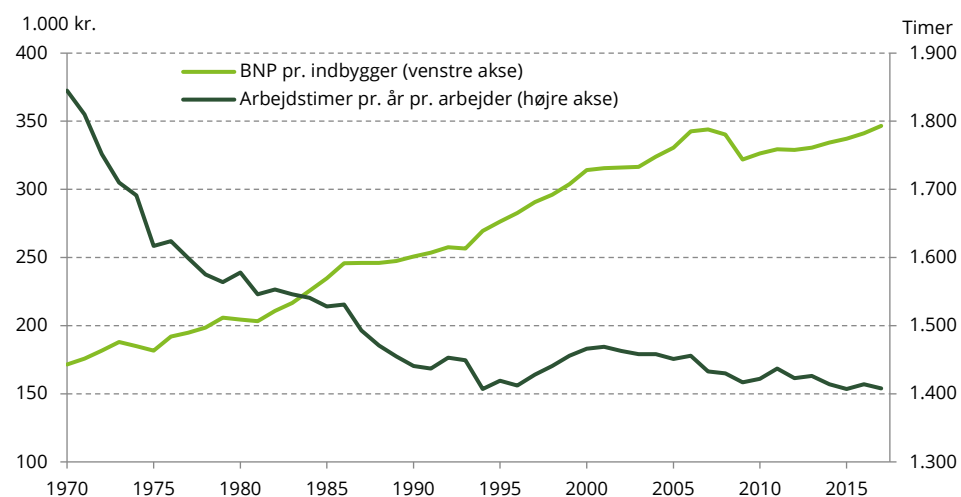
En del af velstandsstigningen siden 1970 er brugt på mere fritid

Velstandsniveauet i Danmark er steget markant siden 1970. BNP pr. indbygger er således steget med ca. 100 pct. i de seneste knap 50 år, jf. den lysegrønne kurve i Figur 2.3. Samtidig er det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. arbejder faldet med 24 pct. fra 1.850 timer i 1970 til 1.400 timer i 2017, jf. den mørkegrønne kurve i Figur 2.3. Faldet i arbejdstiden afspejler både en lavere ugentlig arbejdstid og flere ugers ferie. Det faldende antal arbejdstimer viser, at danskerne har valgt at konvertere en del af velstandsstigningen til mere fritid.

Hvad vil det betyde frem mod 2040?

Denne tendens må forventes at fortsætte fremover i takt med, at danskerne bliver mere og mere velstående. Men hvad vil det konkret betyde for antallet af arbejdstimer i 2040? For at besvare dette spørgsmål har vi lavet et regneeksempel, hvor den konvertering af velstand til fritid, som er sket siden år 2000 antages at fortsætte frem mod 2040.

Figur 2.3 **Udvikling i BNP pr. indbygger og den årlige arbejdstid for beskæftigede**



Anm.: BNP pr. indbygger er opgjort i faste 2010-priser. Det årlige antal arbejdstimer er defineret som det samlede antal arbejdede timer på et år divideret med antallet af personer i beskæftigelse (både fuldtid og deltid) i samme år. Timerne dækker over alle lønnede timer, men omfatter ikke ulønnet overarbejde.

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel NAN2, <https://stats.oecd.org/>, tabel "Gross Domestic Product (GDP)" og "Average annual hours actually worked per worker" samt egne beregninger.

2 timer kortere arbejdsuge under visse forudsætninger

Hvis velstandsniveauet udvikler sig som OECD forventer i den seneste langsigtede prognose, hvis danskerne fremover anvender samme andel af velstandsstigningen til at "købe" mere fritid, og hvis dette ikke påvirker produktivitetsudviklingen ift. OECD's prognose, så vil danskerne i gennemsnit arbejde 2 timer mindre om ugen i 2040.<sup>3</sup> En typisk arbejdsuge vil dermed gå fra 37 timer om ugen til 35 timer om ugen. Alternativt kan danskerne holde tre ugers ferie mere i løbet af et år. Det konkrete timeantal er forbundet med usikkerhed, men tendensen til at konvertere velstandsstigninger til øget fritid har næsten været gældende i alle år siden 1970.<sup>4</sup> Realistisk set må det derfor forventes, at konverteringen af velstandsstigninger til mere fritid også vil fortsætte fremover.

<sup>3</sup> Beregningerne er gennemgået i detaljer i Jørgensen m.fl. (2018).

<sup>4</sup> Det beregnede timeantal i 2040 afhænger af den historiske periode, der lægges til grund for beregningen. Hvis man lægger perioden fra 1990 til 2017 til grund, reduceres arbejdstiden med godt ½ time om ugen, mens den reduceres med 3 timer om ugen, hvis man tager udgangspunkt i perioden fra 1970 til 2017. Hvis fx 1975 vælges som startår, fås også en reduktion i arbejdstiden på 2 timer om ugen.

Det forværrer den offentlige saldo med 50 mia. kr.

Den lavere arbejdstid vil også påvirke holdbarheden af de offentlige finanser. Når danskerne arbejder mindre, får de en lavere indkomst, hvilket reducerer deres skatte- og afgiftsbetalinger til det offentlige. Vi skønner, at en reduktion i den ugentlige arbejdstid på 2 timer vil medføre en forværring af den offentlige saldo på i størrelsesordenen 50 mia. kr. om året.<sup>5</sup> Dette svarer til en forværring af den offentlige saldo på ca. 1,4 pct. af BNP i 2040. Det skal lægges til det forventede underskud på 0,8 pct. af BNP i 2040, så det samlede underskud dermed vil udgøre ca. 2,2 pct. af BNP. Et sådan fald i den ugentlige arbejdstid er ikke indregnet i holdbarhedsberegningerne i Danmarks Konvergensprogram 2018, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a). Selvom der er usikkerhed om de konkrete ændringer i arbejdstiden, så er det sandsynligt, at danskerne vil fortsætte med at reducere arbejdstiden, hvilket vil gøre den offentlige økonomi mindre holdbar. Hvis de offentlige finanser ikke skal påvirkes af en reduktion af arbejdsugen med en time, så kræver det fx en stigning i tilbagetrækningsalderen på godt et år.<sup>6</sup>

## 2.3 Hvad vil danskerne arbejde med?

Ændret erhvervsstruktur: mindre landbrug og industri

Erhvervsstrukturen i Danmark har løbende ændret sig over de seneste mange år blandt andet på grund af den teknologiske udvikling og globaliseringen. I 1980 var 7 pct. af arbejdsstyrken beskæftiget i landbrug, skovbrug og fiskeri, mens det kun var 2 pct. i 2017, jf. Figur 2.4. Lige så dramatisk er andelen af arbejdsstyrken beskæftiget i industrien faldet fra 18 pct. i 1980 til 10 pct. i 2017.<sup>7</sup>

Mere privat service

Det er især privat service, som er vokset på bekostning af landbrug og industri. Således er andelen af beskæftigede inden for privat service steget fra 34 pct. i 1980 til 44 pct. i 2017. Det er bl.a. drevet af en stigning i beskæftigelsen inden for it og programmering, skibsfart, vagt- og sikkerhedstjenester, medier og finansiel service. Omvendt fylder fx transport, forlag og reklamebureauer mindre end i 1980.

Den offentlige andel har været relativ stabil de seneste 20 år

Det offentliges andel af beskæftigelsen steg fra 27 pct. i 1980 til knap 31 pct. i 2000. Fra 2000 og frem til 2010 steg det offentliges andel til godt 32 pct., hvorefter den igen faldt til knap 31 pct. i 2017. Det afspejler blandt andet et fald i antallet af personer beskæftiget inden for forsvar, politi og retsvæsen samt inden for offentlig administration. Modsat er antallet af læger og tandlæger samt personer beskæftiget ved videregående uddannelsesinstitutioner steget.

Tendenser vil sandsynligvis fortsætte frem til 2040

Ændringerne i erhvervsstrukturen vil sandsynligvis fortsætte frem til 2040. Hvis vi antager, at de ændringer i beskæftigelsen, der er sket de sidste knap 20 år, vil fortsætte frem til 2040<sup>8</sup>, så vil mere end 50 pct. være beskæftiget i privat service i 2040. 29 pct. vil være beskæftiget i det offentlige, mens 6 pct. vil være beskæftiget i industri og 1 pct. i landbrug, skovbrug og fiskeri.

Stor vækst inden for grønne varer og tjenester

Siden 2012 har Danmarks Statistik opgjort omfanget af grønne varer og tjenester i den danske økonomi. Grønne varer og tjenester dækker både over produkter, som direkte har et miljø- eller ressourceformål (fx rensning af spildevand) og produkter, som er renere eller mere ressourcebesparende end andre produkter med samme hovedformål (fx lavenergihuse).<sup>9</sup> Siden 2012 er beskæftigelsen inden for grønne varer og tjenester i gennemsnit vokset med 4,7 pct. pr. år. Andelen af beskæftigede indenfor grønne varer og tjenester er således steget fra 2,2 pct. i 2012 til 2,5 pct. i 2016. Det betyder, at beskæftigelsen inden for grønne varer og tjenester er vokset hurtigere end beskæftigelsen inden for resten af økonomien.<sup>10</sup> Hvis denne udvikling fortsætter, vil andelen af

<sup>5</sup> Vores skøn er baseret på en følsomhedsberegning i Danmarks Konvergensprogram 2018, hvor et fald i den årlige arbejdstid på 7,5 timer pr. beskæftiget har en negativ effekt på den offentlige saldo på 4 mia. kr. i 2025, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a). De 50 mia. kr. er beregnet ud fra en reduktion i arbejdstiden på godt 90 timer om året.

<sup>6</sup> Hvis tilbagetrækningsalderen hæves med ½ år, så medfører det en forbedring af den offentlige saldo på mellem 0,3 og 0,4 pct. af BNP i 2040, jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 593 (Alm. del) af 28. september 2016 og Regeringen (2016).

<sup>7</sup> Industrien fylder mere, hvis man ser på bruttoværditilvækst (BVT) i stedet for beskæftigelse, hvilket skyldes en høj produktivitet. Det relative fald er heller ikke så markant opgjort i BVT, hvilket afspejler en højere produktivitetsvækst. Her fokuserer vi dog på beskæftigelsen, da det handler om, hvad danskerne kommer til at arbejde med.

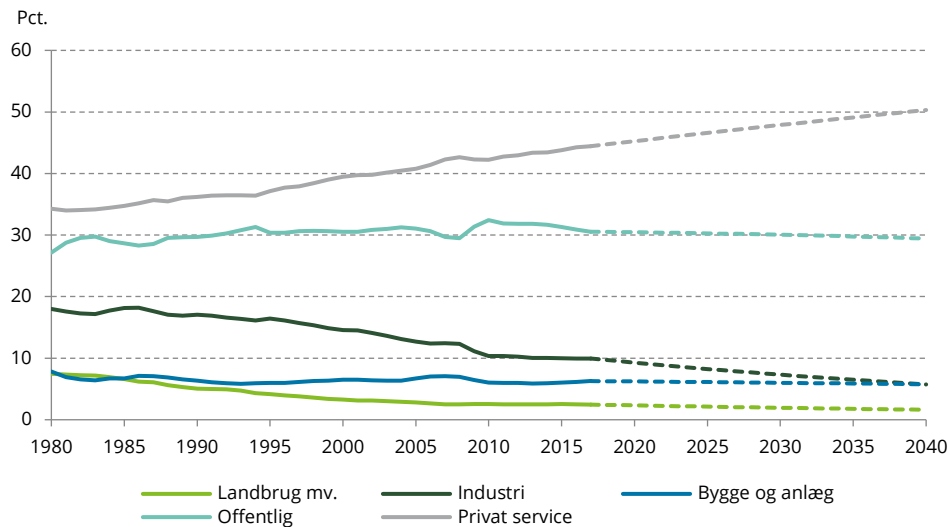
<sup>8</sup> Metoden er beskrevet i detaljer i Jørgensen m.fl. (2018).

<sup>9</sup> Danmarks Statistik (2017).

<sup>10</sup> [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel GRON2.

beskæftigede inden for grønne varer og tjenester i 2040 udgøre 6,2 procent af den samlede beskæftigelse, dvs. lige så meget som hele industrien.

**Figur 2.4** **Udviklingen i erhvervsstrukturen: forskellige branchegrupper andel af den samlede beskæftigelse**



Anm.: Figuren viser forskellige branchegrupperes andele af den samlede beskæftigelse i Danmark. Landbrug mv. dækker over landbrug, skovbrug og fiskeri. Offentlig dækker over offentlig administration, undervisning og sundhed. Privat service dækker over handel og transport, information og kommunikation, finansiering og forsikring, ejendomshandel mv., boliger og erhvervs-service. Branchegruppen "Andet", som dækker over råstofindustri, forsyningsvirksomhed samt kultur, fritid og anden service, er ikke vist i figuren. Andelen af beskæftigede i "Andet" stiger fra 5,3 pct. i 1980 til 7,2 pct. i 2040. Fra 1980 til 2017 viser figuren historiske tal fra nationalregnskabet. Fra 2018 og frem er figuren baseret på vores fremskrivning, som er beskrevet i Jørgensen m.fl. (2018).

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel NABB10 og NABB117 samt egne beregninger.

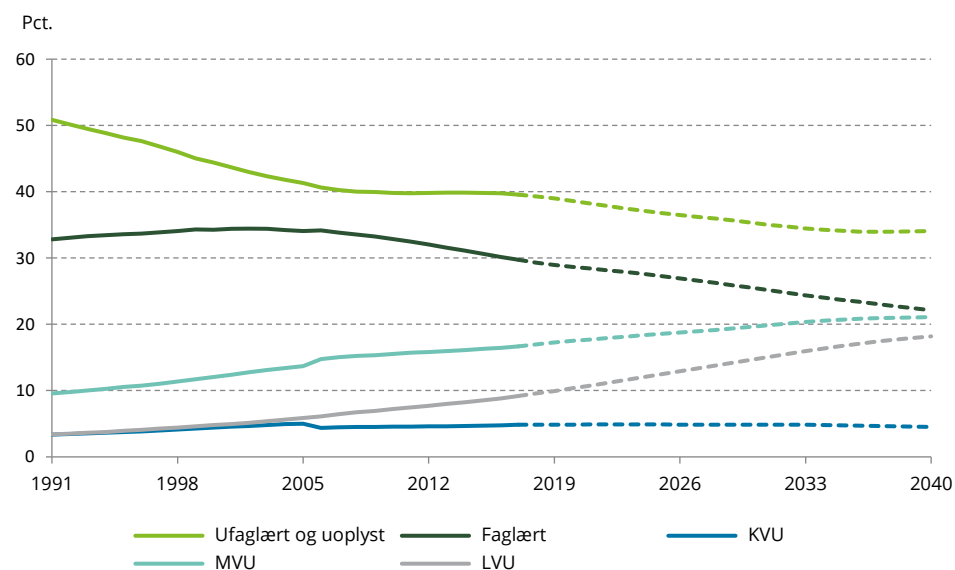
### Markant stigning i danskernes uddannelsesniveau

Hvor erhvervsstrukturen har stor betydning for efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft, så har uddannelsesniveaet afgørende betydning for udbuddet af forskellige typer af arbejdskraft. Uddannelsesniveaet i den danske befolkning er siden 1991 steget markant, hvor andelen af befolkningen med en videregående uddannelse er steget fra 16 pct. til 31 pct. i 2018. Denne stigning er drevet af personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse. Andelen af ufaglærte eller personer med uoplyst uddannelse faldet fra 51 pct. i 1991 til 39 pct. i 2018, jf. Figur 2.5. Andelen af faglærte er faldet fra ca. 33 pct. i 1991 til ca. 29 pct. i 2018.

### Uddannelsesniveaet stiger fortsat frem mod 2040

DREAM forventer i den seneste fremskrivning, at danskernes uddannelsesniveau vil fortsætte med at stige frem mod 2040, jf. Figur 2.5. Således vil 44 pct. af befolkningen have en videregående uddannelse i 2040, mens 22 pct. vil være faglærte, og 34 pct. vil være ufaglærte. Særlig markant er det, at næsten hver femte vil have en lang videregående uddannelse i 2040 mod knap hver tiende i 2018.

**Figur 2.5 Uddannelsesniveaueet i den danske befolkning**



Anm.: Ufaglærte dækker over grundskole, 10. klasse, almen-gymnasiale og erhvervs-gymnasiale uddannelser. Faglærte dækker over erhvervsuddannelser. Kvu dækker over korte videregående uddannelser. MVU dækker over professionsbachelor, mellemlange videregående uddannelser og universitetsbachelor. Lvu dækker over kandidat, Ph.d. og master.

Den historiske udvikling er baseret på tal fra statistikbanken, mens udviklingen frem mod 2040 er baseret på uddannelsesfremskrivningen fra DREAM. I 2006 er der et brud i opgørelsen af uddannelsesniveaueet i den danske befolkning. Bruddet har dog stort set ingen betydning for andelen på de forskellige uddannelsesniveauer.

Kilde: DREAM (2017) og [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel HFU1.

### Erhvervsstruktur og uddannelsesniveau hænger sammen

Udviklingen i erhvervsstrukturen og uddannelsessammensætningen er tæt forbundne. Fx er der store forskelle på uddannelsessammensætningen inden for hver branchegruppe. I 2017 var mere end 80 pct. af de beskæftigede i byggeriet og i landbruget faglærte eller ufaglærte, imens mindre end 20 pct. havde en videregående uddannelse, jf. Figur 2.6. Omvendt havde næsten 60 pct. i det offentlige en videregående uddannelse. Siden 2009 har der været en tendens til, at alle brancher beskæftiger en større andel med videregående uddannelse.

### Udvikling i landbrug og industri mindsker behov for faglærte

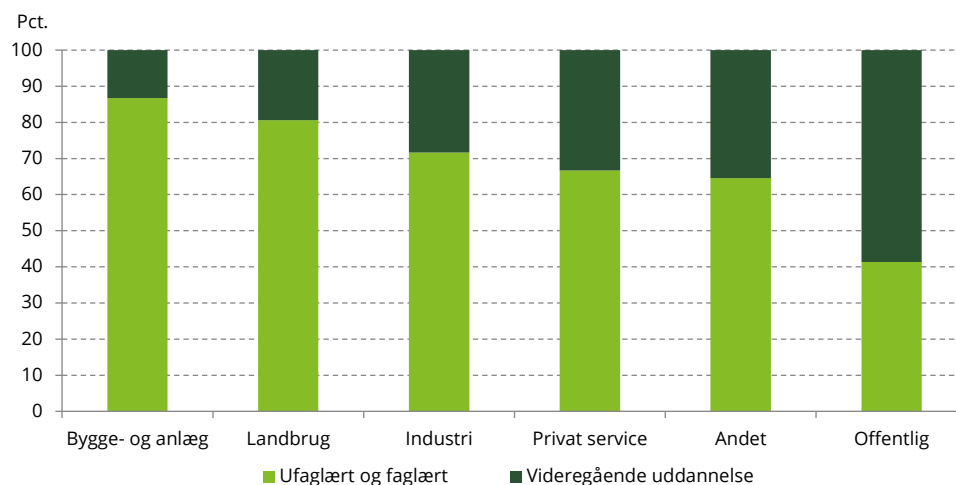
Når andelen beskæftiget i industrien og landbruget er faldet markant, medfører det isoleret set en reduceret relativ efterspørgsel efter faglærte og ufaglærte, da det er to af de brancher, som anvender flest ufaglærte og faglærte. En del af de ufaglærte vil dog sandsynligvis have fundet beskæftigelse inden for fx privat service. Den lavere relative efterspørgsel efter faglærte og ufaglærte forstærkes af den generelle tendens til, at andelen med en videregående uddannelse stiger inden for alle brancher.

### Udbuddet af uddannede er fulgt med efterspørgslen herfor

En analyse fra Finansministeriet viser, at den relative lønudvikling mellem de forskellige uddannelsesgrupper har været relativ stabil, hvilket tyder på, at den faldende efterspørgsel efter ufaglærte og faglærte modsvares af et faldende udbud af denne type arbejdskraft, jf. Finansministeriet (2018a). Tilsvarende finder Udvalg om bedre universitetsuddannelser (2018), at selvom uddannelsen af kandidater er fordoblet siden 1995, så er det relative lønforspring for kandidater ift. andre uddannelsesgrupper stort set uændret, hvilket igen tyder på, at efterspørgslen omtrent er fulgt med det øgede udbud af universitetsuddannede kandidater. En medvirkende årsag hertil er den teknologiske udvikling, som har favoriseret højtuddannet arbejdskraft.



**Figur 2.6 Uddannelsesniveaulet i forskellige brancher i 2017**



Anm.: Se anmærkning til Figur 2.5.

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel HFUDD15 samt egne beregninger.

## 2.4 Vil den teknologiske udvikling føre til arbejdsløshed?

Danmarks velstandsstigning skyldes bl.a. ny teknologi

Danmark har oplevet store velstandsstigninger i løbet af de seneste knap 50 år. De velstandsstigninger skyldes primært en øget produktivitet, jf. Jørgensen m.fl. (2017). Produktivitetstigningen kan henføres til et højere uddannelsesniveau, et udbygget kapitalapparat og den teknologiske udvikling, som har forbedret produktionsmetoderne.

TFP er et empirisk mål for udviklingen i teknologien

Teknologiforbedringer kan empirisk måles ved begrebet totalfaktorproduktivitet (TFP), som er forholdet mellem den værdi, som skabes i et land, og de ressourcer, landet anvender (arbejdskraft, uddannelse, kapital og jord). TFP opfanger alle de uobserverede forhold, som påvirker værdiskabelsen og er dermed et bredt mål for teknologien.

Forbedret teknologi har historisk ikke ført til høj ledighed

Danmark har haft et markant stigende teknologiniveau målt ved TFP siden 1980, jf. den lysegrønne kurve i Figur 2.7. Kun i årene omkring finanskrisen var der et mindre fald i TFP. I samme periode er ledigheden faldet fra mellem 8 og 10 pct. i 80'erne og starten af 90'erne til omkring 4 pct. de seneste 10 år. På trods af forbedret teknologi, har vi altså oplevet en faldende ledighed i Danmark.

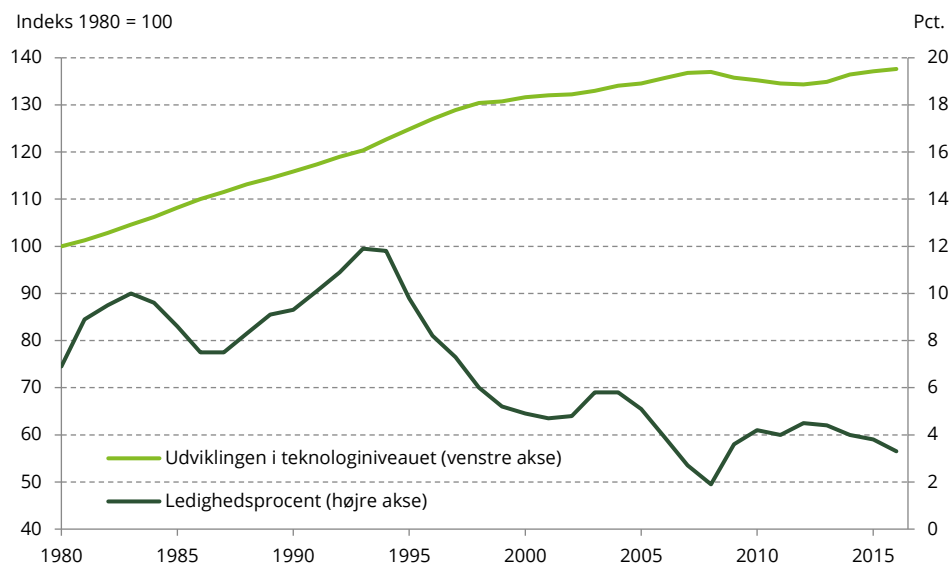
Hvad siger den akademiske litteratur?

Men hvad siger forskningen om sammenhængen mellem teknologiuudvikling og arbejdsløshed? Munch m.fl. (2018) har i en rapport for Disruptionrådet gennemgået den akademiske litteratur på området.

Teknologiuudviklingen skaber ikke arbejdsløshed på langt sigt...

I rapporten konkluderes det blandt andet, at der ikke er evidens for, at den teknologiske udvikling påvirker arbejdsløsheden på langt sigt. Der er tegn på, at teknologiuudviklingen har mindsket andelen af jobs i midten af indkomstfordelingen. De personer, som har haft og mistet disse jobs, er dog ikke blevet arbejdsløse, men har typisk i stedet fundet anden beskæftigelse.

Figur 2.7 Teknologiforbedringer og ledighed



Anm.: Den lysegrønne kurve viser udviklingen i teknologiniveauet målt som stigningen i TFP for den markeds-mæssige økonomi. Vi har indekseret TFP-niveauet i 1980 til 100 og fremskrevet det med de årlige vækstrater i TFP (rullende femårs gennemsnit) fra Danmarks Statistik.

Den mørkegrønne kurve viser ledigheden i procent af arbejdsstyrken.

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel NP25V og AULAAR samt egne beregninger.

... men kan medføre kortsigtet ledighed i udsatte brancher

Der er få studier, som undersøger, hvordan beskæftigelsen påvirkes på kortere sigt, eller hvordan automatisering påvirker arbejdstagere på virksomhedsniveau. Af kapitel 5 i Kraka-Deloitte (2018) fremgår det dog, at ansatte i virksomheder, som investerer i industrirobotter, oplever et beskæftigelsestab ift. andre over en femårig periode.

## 2.5 Hvem er danskerne, og hvor bor de i 2040?

Befolkningsvækst i DK, men den er ujævnt fordelt

Danmark vil frem til 2040 opleve en befolkningstilvækst på 8,9 pct. Befolkningstilvæksten er dog ujævnt fordelt på tværs af landet. Således vil hovedstadsområdet samt områderne omkring Aarhus og Aalborg opleve befolkningsstigninger på mellem 10 og 25 pct. Derimod vil Nordvestjylland, Sønderjylland og flere af de mindre øer opleve en faldende befolkningsudvikling, jf. Figur 2.8.

Inddeling af danske kommuner efter urbaniseringsgrad

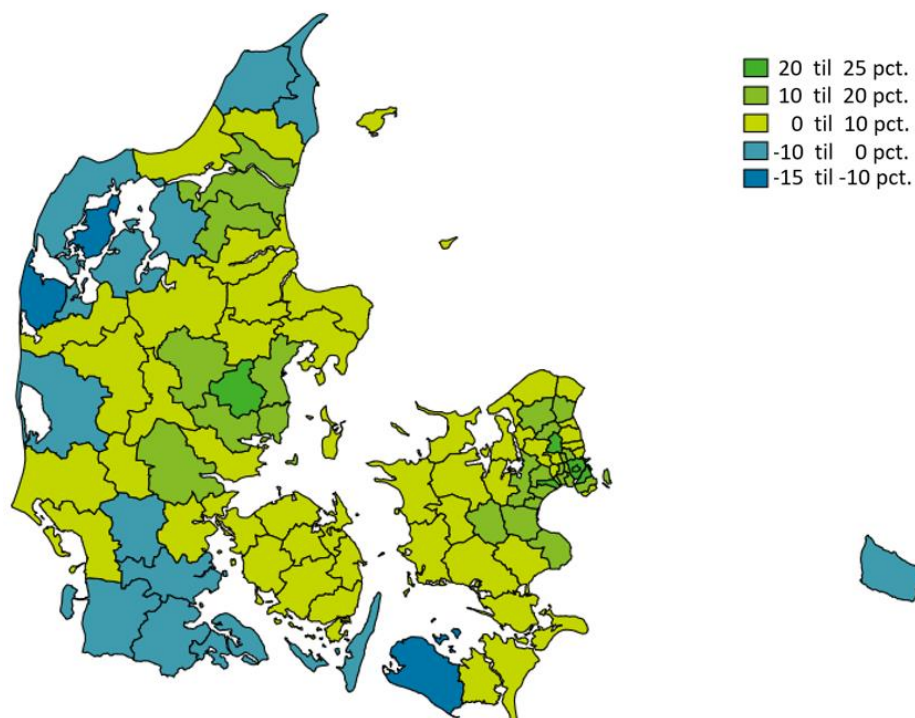
De danske kommuner kan opdeles i fire grupper efter deres urbaniseringsgrad<sup>11</sup>:

- Yderkommuner (mindst urbaniserede)
- Landkommuner
- Mellekommuner
- Bykommuner (mest urbaniserede).

Inddelingen af de danske kommuner i de fire grupper fremgår af Jørgensen m.fl. (2018).

<sup>11</sup> Inddelingen er oprindeligt brugt til at klassificere landdistrikter, som kan modtage offentlig støtte, men bruges fx stadig i Økonomi- og Indenrigsministeriets database over kommunale nøgletal.

Figur 2.8 Befolkningstilvæksten frem til 2040 fordelt på kommuner



Anm.: Den gennemsnitlige befolkningsvækst frem til 2040 er på 8,9 pct.

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel FRKM118.

#### Befolkningsvækst sker især i bykommuner

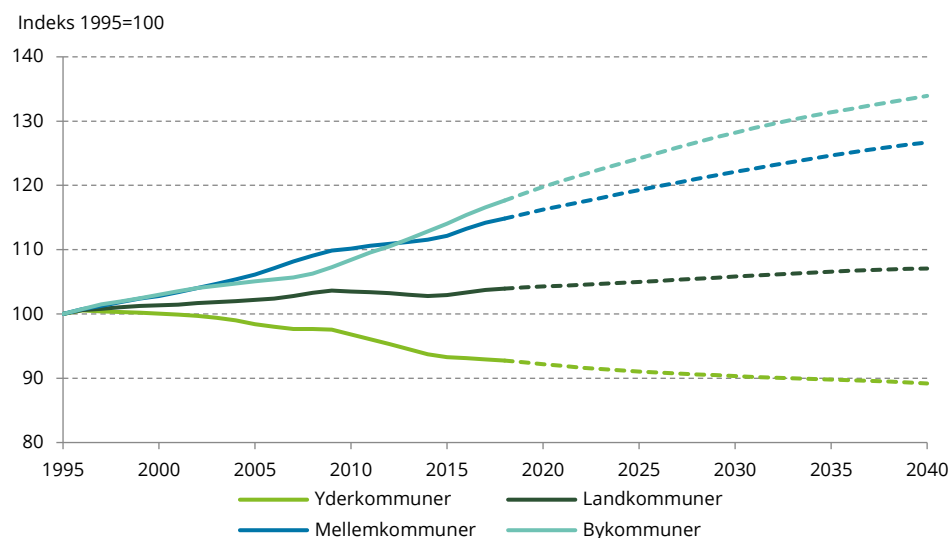
Fra 1995 til 2018 har befolkningstilvæksten været størst i bykommunerne, jf. Figur 2.9. Frem til 2009 var væksten i mellemkommunerne dog på niveau med eller større end i bykommunerne. Frem mod 2040 vil befolkningstilvæksten primært ske i bykommunerne og til dels i mellemkommunerne. Således vil mere end 50 pct. af den danske befolkning bo i bykommuner i 2040. Befolkningen i yderkommunerne er derimod blevet mindre og vil fortsætte med at blive det frem til 2040. I 2040 vil mindre end 10 pct. af befolkningen bo i yderkommunerne.

#### Urbanisering kan øge velstand, men skabe udfordringer

Danmark kan dermed se frem til en fortsat tiltagende urbanisering, som kan styrke produktiviteten og dermed gøre os mere velstående, men som samtidig stiller krav til infrastrukturinvesteringer og investeringer i boliger.<sup>12</sup> Udviklingen kan også udfordre sammenhængskraften, når yderområderne affolkes. Fx kan der for de tilbageværende mennesker i yderområderne blive længere til supermarkedet og lægen, husene kan falde i værdi og lokallivet uddø.

<sup>12</sup> Se fx Glaeser (2011).

**Figur 2.9** Befolkningsudviklingen efter kommunernes urbaniseringsgrad



Anm.: Inddelingen af kommunerne i de fire grupper er beskrevet i appendiks B. Det er antaget, at kommunerne tilhører samme gruppe i alle årene.

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel FRKM118, <http://noegletal.dk/> samt egne beregninger.

### Andelen af indvandrere og efterkommere stiger

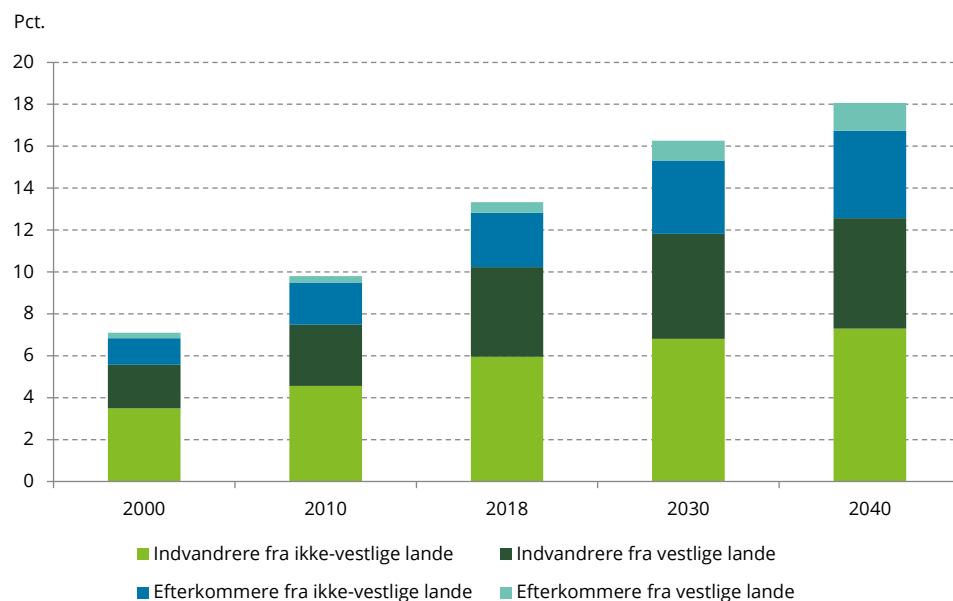
Hvor vil befolkningsvæksten i Danmark komme fra? Den vil blandt andet komme fra danskernes længere levetid og fra øget indvandring. Danmark vil frem mod 2040 opleve en stigning i andelen af indvandrere og efterkommere i befolkningen. Således vil 18,1 pct. af befolkningen være indvandrere eller efterkommere i 2040 ifølge den seneste befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik. Det er en stigning på 4,7 procentpoint i forhold til i dag, jf. Figur 2.10. Det skyldes både stigningen i andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, hvis andel af den samlede befolkning stiger fra 8,5 pct. til 11,5 pct., og stigningen i andelen af indvandrere og efterkommere fra vestlige lande fra 4,8 pct. i 2018 til 6,6 pct. i 2040.

### Vigtig opgave ift. integration på arbejdsmarkedet

Den stigende andel af indvandrere og efterkommere kan have stor betydning for Danmark. Det har således stor betydning, hvor indvandrerne kommer fra, og på hvilket grundlag de kommer til Danmark. Fx er der en stor opgave i at få integreret flygtninge og familiesammenførte fra ikke-vestlige lande på det danske arbejdsmarked, så de opnår en beskæftigelsesfrekvens svarende til danskernes. En analyse fra Finansministeriet har således vist, at indvandring (både arbejdskraft og flygtninge) i 2015 medførte en samlet nettoomkostning for det offentlige på 33 mia. kr., jf. Finansministeriet (2018b).



Figur 2.10 Andelen af indvandrere og efterkommere i den danske befolkning



Anm.: Figuren er baseret på historiske data og Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning. Vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande. I denne fremskrivning antages indvandringen fra vestlige og ikke-vestlige lande at være eksogent fastlagt. På kort sigt afspejler indvandringen den seneste historiske tendens, mens der på længere sigt antages konvergens mod et historisk indvandringsniveau, men som for ikke-vestlige indvandreres vedkommende er rensset for ekstraordinære begivenheder de seneste år. Således vil særlige og midlertidige begivenheder ikke have permanent påvirkning på det langsigtede indvandringsniveau i fremskrivningen.<sup>13</sup>

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel FOLK2 og FRDK118 samt egne beregninger.

<sup>13</sup> Danmarks Statistik (2018).



# 3. Uddannelse gennem hele livet

Uddannelse er afgørende for en produktiv arbejdsstyrke

Uddannelsessystemet er helt afgørende for, at den danske arbejdsstyrke fremadrettet er produktiv og omstillingsparat. I dette kapitel ser vi på tre meget forskellige steder i uddannelsessystemet: Den første prægning via kammeraterne i børnehaven, mulighederne for at opprioritere de længe-revarende videregående uddannelser, der har den største værdi for samfundet, samt hvilken rolle efteruddannelsessystemet spiller og bør spille for at sikre en omstillingsparat arbejdsstyrke.

Venner tidligt i livet har stor betydning

I en tidligere rapport fra Small Great Nation har vi påvist, at klassekammeraterne i skolen har stor betydning for, hvor godt den enkelte elev klarer sig ved afgangsprøven og for den enkelte elevs erhvervsindkomst mange år senere, jf. Kraka-Deloitte (2018). Vi fandt yderligere, at det i særlig grad er elever med ressourcetsvag familiebaggrund, der påvirkes af klassekammeraterne, hvorfor der kan opnås en samfundsøkonomisk gevinst ved at eleverne fordeles mere ligeligt på tværs af klasser efter deres socioøkonomiske baggrund.

Gælder det helt ned i børnehaven og vuggestue?

Men kan man forestille sig, at denne "kammerateffekt" er til stede endnu tidligere, og at "stuekammeraterne" i børnehaven eller i vuggestuen påvirker, hvordan det enkelte barn klarer sig senere i uddannelsessystemet og dermed måske også på arbejdsmarkedet?

Gevinster ved justeret uddannelsessammensætning ...

Nogle uddannelser er mere værdifulde for samfundet end andre, når man måler på indkomstforskelle på tværs af forskellige uddannelser. Som udgangspunkt kan det derfor være fornuftigt at uddanne flere inden for uddannelser, der har en høj lønpræmie, dvs. fører til en høj løn sammenlignet med andre uddannelser, når der er taget højde for socioøkonomiske forskelle.

... afhænger af, hvad den enkelte har flair for

Men lønnen som uddannet er kun den ene side af sagen, alternativet for de "marginale" personer – dvs. de personer der lige netop ikke optages – er den anden. Hvis alternativet til en lidt dårligt lønnet uddannelse er en meget dårligt lønnet eller slet ingen uddannelse, kan et forøget optag på den førstnævnte uddannelse være en god ide. Hvis alternativet til optag på en højt lønnet uddannelse er optag på en næsten ligeså højt lønnet uddannelse, er gevinsten begrænset. Denne problemstilling analyseres i kapitlet.

Off. efteruddannelse skal sikre omstillingsparat arbejdsstyrke

Nye arbejdsopgaver og nye teknologiske muligheder betyder, at de færreste vil kunne nøjes med den viden, de tilegnede sig under deres kompetencegivende uddannelse. Der er altså behov for efteruddannelse. Efteruddannelsen kan have flere formål: På den ene side kan efteruddannelse være nødvendig for bedre at kunne varetage opgaver i den nuværende jobfunktion hos den nuværende arbejdsgiver. Dette bør primært være en sag mellem arbejdsgiver og -tager. På den anden side kan efteruddannelse også være nødvendig for at sikre en omstillingsparat arbejdsstyrke, der kan fungere i andre jobfunktioner i andre virksomheder. Her bør den offentlige sektor spille en større rolle, da arbejdsgiverens interesse er mindre. Vi vurderer i to analyser i kapitlet, om efteruddannelsessystemet fungerer efter hensigten.

Kapitlets indhold

I Afsnit 3.1 analyserer vi, i hvilket omfang vennerne i børnehaven påvirker det enkelte barns indlæring i det samlede skoleforløb. I Afsnit 3.2 vurderer vi effekten af en ændret uddannelsessammensætning, når der samtidig tages højde for de grundlæggende kvalifikationer hos den enkelte. I Afsnit 3.3 og Afsnit 3.4 fokuserer vi på efteruddannelsessystemet. Vi vurderer, om efteruddannelser bidrager til at omstille arbejdskraften efter fremtidens behov, ved at se på, hvem der modtager efteruddannelse. Og vi vurderer, om efteruddannelse kan være et værn mod jobtab i forbindelse med omvæltninger på arbejdsmarkedet som følge af globaliseringen.



### 3.1 Stuekammeraterne i børnehaven er vigtige

**Påvirker de andre børn i institutionen det enkelte barn?**

Hvad betyder det at gå i en børnehave med mange ressourcestærke børn sammenlignet med at gå i en børnehave, hvor de andre børns forældre er lavtuddannede og har en lav indkomst? I dette afsnit undersøger vi betydningen af de andre børn i daginstitutionerne for det enkelte barns resultater senere i uddannelsessystemet.

**Kammerateffekter kan opstå ad flere kanaler**

De andre børn i institutionen kan fx have betydning for det enkelte barn, hvis nogle børn kræver en uforholdsmæssig stor del af personalets tid, eller hvis nogle af de andre børn virker som rollemodeller og fremmer en konstruktiv adfærd.<sup>14</sup>

**Det er interessant ift. fordeling**

Kammerateffekten er interessant, fordi det potentielt har en stor fordelingsmæssig betydning, hvis nogle børn ikke opnår deres fulde potentiale pga. sammensætningen af børn i daginstitutionen. Er det rimeligt, at et barn bliver dårligere stillet senere i livet, alene fordi barnet har gået i en institution med mange ressourcetsvage børn? Det strider mod det horisontale lighedsprincip.

**De andre børns betydning for karakterer i dansk og matematik**

Dette afsnit er baseret på en Kraka-Deloitte-analyse, hvor vi har analyseret betydningen af de andre børn i en daginstitution for det enkelte barns afgangskarakterer i skriftlig dansk og matematik i 9. klasse.<sup>15</sup> I analysen indgår 1-5-årige børn, som har gået i daginstitution i perioden 1998-2004, og som derfor har afsluttet folkeskolen i perioden 2007 til 2017. I dette afsnit præsenterer vi de væsentligste resultater for børnehavebørn.

**Vi anvender variationen i sammensætningen af børn fra år til år**

Vi har undersøgt betydningen af de andre børn i daginstitutionerne ved at anvende variationen i sammensætningen af børn på den enkelte institution fra år til år. Vi har dermed, så godt som det er muligt, sikret, at den målte effekt ikke bare skyldes den oplagte korrelation, som følger af, at børn, der har en stærk baggrund og af den grund opnår høje karakterer, i højere grad går på institution med andre børn med stærk baggrund.<sup>16</sup>

**De andre børn i børnehaven påvirker karakterer ...**

Analysen viser, at den familiemæssige baggrund for de andre børn i børnehaven har stor betydning for det enkelte barn. Et barn, som starter i en børnehave med mange ressourcestærke børn, får således 0,4 karakterpoint højere gennemsnit ved 9. classes afgangseksamen, end hvis barnet var startet i en børnehave med mange ressourcetsvage børn – alene på grund af, at barnet går i en anden institution, jf. Figur 3.1 a). Denne effekt er beregnet ved et skifte fra en gennemsnitlig børnehave blandt de 20 pct. af børnehaver, der har den svageste sammensætning af børn til en gennemsnitlig børnehave blandt de 20 pct. af børnehaver, der har den stærkeste sammensætning af børn.<sup>17</sup>

**... og indkomst**

De højere karakterer øger sandsynligheden for et højere uddannelsesniveau og en højere indkomst som voksen. Tidligere undersøgelser finder således en stærk sammenhæng mellem karakterer, uddannelsesniveau og indkomst. Konkrete beregninger peger på, at en stigning på 0,4 karakterpoint ved afgangsprøven svarer til en stigning i årsindkomsten på 7.000-10.000 kr., jf. Figur 3.1 b).<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Se Hoxby (2000) for en diskussion af forskellige typer af kammerateffekter.

<sup>15</sup> Afsnittet er baseret på Jørgensen og Bonde (2018), som indeholder en detaljeret gennemgang af resultaterne.

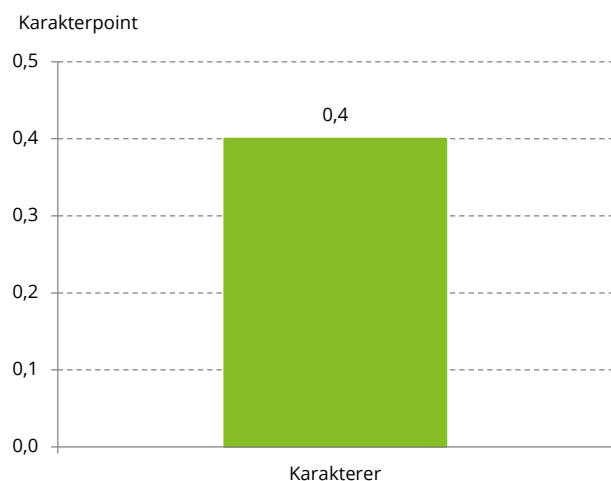
<sup>16</sup> Se Jørgensen og Bonde (2018) for en detaljeret gennemgang og test af metoden.

<sup>17</sup> Konkret er det beregnet ved et skifte fra den 10. percentil til den 90. percentil.

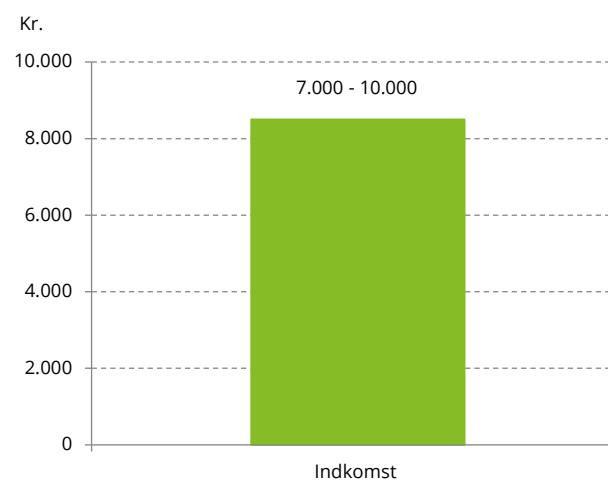
<sup>18</sup> Da vi ikke kan følge børnene i tilstrækkeligt mange år til at se deres indkomst som voksne, har vi beregnet hvad en karakterstigning svarer til i indkomst baseret på lignende studier, som både analyserer effekt på karakterer og indkomst. Beregningerne er beskrevet i detaljer i Jørgensen og Bonde (2018).

**Figur 3.1** Hvad betyder stærkere stuekammerater i børnehaven ift. karakterer og indkomst?

a) Effekt på karakterer



b) Effekt på årsindkomst



Anm.: Figuren til venstre viser effekten af at gå i børnehave med mere ressourcerstærke børn på karaktererne i skriftlig matematik og skriftlig dansk ved 9. klasses afgangsprøven. Figuren til højre viser effekten på årsindkomsten som 35-40-årig. I figuren til højre er der angivet et interval, da indkomsteffekten er baseret på to forskellige effektstudier, jf. Jørgensen og Bonde (2018). Effekterne er beregnet ved et skifte fra en børnehave blandt de 20 pct. med den svageste sammensætning af børn (den 10. percentil) til en børnehave blandt de 20 pct. med den stærkeste sammensætning af børn (den 90. percentil).

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

#### Effekten drives af jævnaldrende og ældre børn

Et nærliggende spørgsmål er hvilke børn, der driver stuekammerateffekterne i børnehaven. Er det de jævnaldrende børn, er det de ældre børn, eller er det de yngre børn? I analysen finder vi, at det er børn fra samme årgang og årgangen et og to år før, som har en betydning for det enkelte barns karaktergennemsnit. Fx påvirkes 3-årige børnehavebørn kun af jævnaldrende børn og børn på årgangene, som er et eller to år ældre, jf. Figur 3.2 a). 5-årige børnehavebørn påvirkes kun af jævnaldrende børn og børn på årgangen et år før, jf. Figur 3.2 b). Den familiemæssige baggrund for børn på yngre årgange har derimod ingen signifikant betydning for hverken de 3- eller 5-årige børnehavebørn. Det tyder på, at de andre børn i højere grad påvirker det enkelte barn, fordi de fungerer som positive eller negative rollemodeller, end fordi de skaber uro, da uro i lige så høj grad kan komme fra yngre årgange.

#### Mindre signifikante effekter i aldersintegrerede institutioner

De andre børn i aldersintegrerede institutioner har omtrent samme effekt for det enkelte barn som i børnehaven, men effekten er mindre statistisk signifikant. Det kan skyldes, at der er mere støj i vores mål for, hvem det enkelte barn går på stue sammen med, da aldersintegrerede institutioner ofte er større, og aldersintegrerede institutioner i praksis kan være inddelt i forskellige afdelinger for forskellige alderstrin.

#### Ingen signifikante effekter i vuggestuer

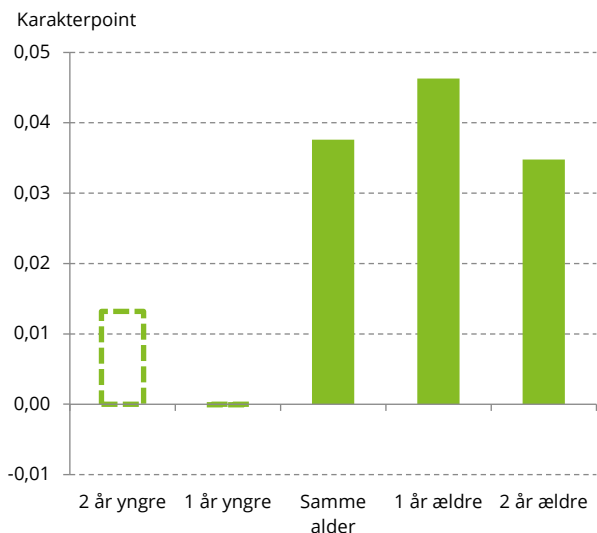
I vuggestuer er der ikke tegn på, at de andre børn har betydning for det enkelte barn. Dette kan evt. skyldes, at børnenes forældre og pædagogerne er mere afgørende i barnets første år, og at børnene har mindre interaktion med hinanden i vuggestuen.

#### Nogle børn opnår ikke deres fulde potentiale

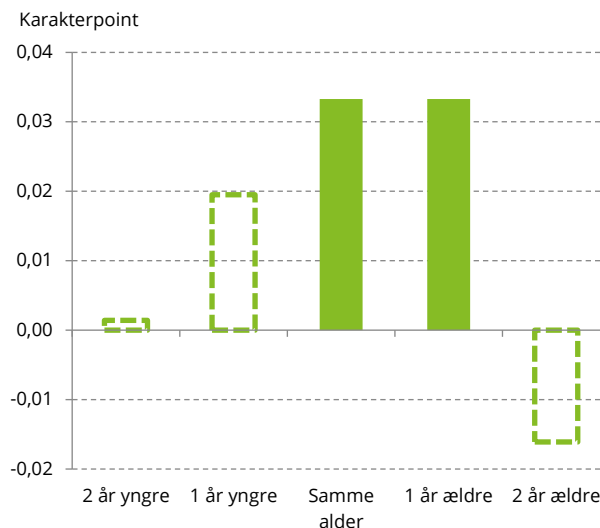
Analysen viser således, at vennerne i børnehaven har betragtelig betydning for det enkelte barns uddannelse og indkomst senere i livet. Hvis man er heldig at gå sammen med børn med en stærk familiemæssig baggrund allerede i børnehaven, så får man også selv, alene af den grund, højere karakterer og højere indkomst senere i livet. Det betyder også, at nogle børn ikke opnår deres fulde potentiale, alene fordi de går i en institution med mange børn fra ressourcetsvage familier.

**Figur 3.2** Hvad betyder sammensætningen af børn på barnets egen alder og op til to år yngre og to år ældre for det enkelte barn?

a) 3-årige børnehalebørn



b) 5-årige børnehalebørn



Anm.: Figuren viser en nedbrydning af karaktereffekten fra de andre børn i børnehaven efter de andre børns alder. Den midterste søjle viser således effekten af børn på barnets egen alder, mens de øvrige søjler viser effekten af børn, som er to år yngre, et år yngre, et år ældre og to år ældre. Effekten er opgjort ved en stigning i de forventede karakterer for de andre børn på 1 karakterpoint. Fx viser den tredje søjle i panel b), at hvis de forventede karakterer stiger med 1 karakterpoint for de andre børn på barnets egen alder, så stiger de forventede karakterer med godt 0,03 karakterpoint for et 5-årigt børnehalebarn.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

#### Øget opdeling af ressourcestærke og -svage børn

Fra 1998 til 2004 er der en tendens til, at børnehalebørnene i stigende grad deles op, så de ressourcestærke børn går i børnehave med andre ressourcestærke børn, mens ressource svage børn går i børnehave med andre ressource svage børn. Det er i overensstemmelse med en tidligere Kraka-Deloitte-analyse, som viser, at børnefamilier med en høj indkomst i stigende grad bosætter sig i nærheden af andre børnefamilier med høj indkomst, jf. Vasiljeva m.fl. (2018a). Den stigende opdeling betyder, at stuekammerateffekterne får større betydning.

#### Flere pædagoger?

En måde at afhjælpe de negative konsekvenser af kammerateffekter i børnehaver med mange ressource svage børn er at afsætte flere ressourcer til personale og derved kompensere for kammerateffekterne. Bauchmüller, Gørtz og Rasmussen (2014) finder, at børn, som har gået i daginstitutioner med en bedre normering og med en større andel af pædagoguddannede, i gennemsnit får højere karakterer ved 9. klasses afgangseksamen. I finanslovsaftalen for 2019 er der afsat midler til, at der samlet set kan ansættes 475 flere pædagoger i institutioner med en høj andel af børn fra sårbare og udsatte familier, og det kan måske være et skridt på vejen til at udjævne stuekammerateffekter i børnehaverne.

## 3.2 Større optag på uddannelser med adgangsbegrænsninger?

#### Flere læger, færre humanister?

Det fremføres ofte, at uddannelsessystemet i Danmark uddanner forkert, når det gælder de videregående uddannelser: Der er for mange humanister og for få med tekniske uddannelser. Disse typer synspunkter er typisk baseret på, hvad personer, der gennemfører en bestemt uddannelse, tjener. Argumentet er, at hvis indkomstniveauet er højt for en bestemt gruppe, fx læger eller ingeniører, må vi uddanne nogle flere af dem, og omvendt bør vi skære ned på de humanistiske uddannelser, da indkomstniveauet i denne gruppe er lavere. Vi præsenterer i dette afsnit resultaterne fra Kraka-Deloitte-analysen Andersen m.fl. (2018a), som tegner et noget anderledes billede.



**Bør ikke bedømmes ud fra gennemsnitlig indkomstforskel ...**

Årsagen til, at en sammenligning baseret på den gennemsnitlige indkomst for dem, der gennemfører en bestemt uddannelse, ikke giver et retvisende billede, er samspillet mellem relative evner og valg af studium. Ikke alle har lige gode evner indenfor forskellige uddannelser. Nogle kan blive glimrende økonomer, men ville være elendige jurister, mens andre kan blive dygtige psykologer, mens de ville være elendige tandlæger. Samtidig søger studerende i højere grad hen mod studier, hvor de er relativt dygtige. Hvis man vil "uddanne flere læger og færre humanister", skal/kan man ikke nødvendigvis flytte en studerende direkte fra humaniora til lægestudiet, men man skal fx flytte en humanist over til en samfundsfaglig uddannelse, og en samfundsfaglig studerende over til lægestudiet. Der vil være en tendens til, at den ekstra optagne på lægestudiet vil være lidt dårligere end den gennemsnitlige medicinstuderende. Af denne årsag vil der generelt være lavere afkast for den ekstra studerende, der optages, hvis et adgangsbegrænset studium udvides, end der er for den gennemsnitlige. Spørgsmålet er så, om det på trods af denne sammenhæng alligevel kan være produktivt at udvide nogle af de adgangsbegrænsede studier og reducere andre.

**... men ud fra gevinst for den marginale studerende**

For at afklare dette er man nødt til at se på, hvad indkomsten er for en studerende, der lige akkurat blev optaget på studiet i forhold til den indkomst, hun ellers ville have haft, hvis hun ikke var blevet optaget. Denne effekt kan tilnærmelsesvis måles ved forskellen i indkomst mellem de marginalt optagne og de marginalt afviste studerende. Vi beregner gevinsten ved akkurat at blive optaget på de studier, hvor der var adgangsbegrænsning i perioden 1996 til 2004, og hvor der var et tilstrækkeligt antal ansøgere, som var tæt nok på adgangskravet til, at vi meningsfuldt kan evaluere effekten.

**Gevinster ved at udvide visse studier?**

Der er tre centrale elementer i det videregående uddannelsessystem, som alle kan føre til en mere produktiv arbejdsstyrke: At få flere ind i det videregående uddannelsessystem, at få flere til at gennemføre de uddannelser, de bliver optaget på, og endelig at øge eller formindske optaget på de studier, hvor der er flere ansøgere end pladser. Vi ser alene på sidstnævnte: Kan man få gevinster målt på erhvervsindkomst af at øge kapaciteten på visse studier og reducere den på andre? Dermed ser vi kun på studier, hvor der var adgangsbegrænsning i perioden, og vi ser alene på potentialet i at flytte studerende rundt imellem de videregående uddannelser ved at ændre marginalt på optaget på studier med adgangsbegrænsning. Omvendt er det også det af de tre elementer, man fra et politisk perspektiv nemmest kan ændre på, og derfor er dette element meget relevant i den politiske beslutningsproces.

**Registerbaseret analyse af indkomst, studiesøgning mv.**

Vores analyse er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik, herunder oplysninger fra Den Koordinerende Tilmelding (KOT). Registerne indeholder oplysninger på individniveau om karaktergennemsnit på den adgangsgivende eksamen, samt hvilke studier personen har søgt og med hvilken prioritering. Derudover indeholder de oplysninger om hvilket studium, ansøgerne blev optaget på samt deres erhvervsindkomst senere i livet. Fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse har vi tillige modtaget oplysninger om adgangskvotienten for hvert studium i de enkelte år, som kobles sammen med registerdata.

**Analysedesign: Effekt på indkomst af akkurat at blive optaget**

Vi ser på førstegangsansøgere gennem KOT i perioden 1996 til 2004 og deres erhvervsindkomst 13 år efter, de søgte. Vi estimerer separat for hvert studium (KOT-nummer), som er en kombination af studieretning og uddannelsesinstitution, fx "Religionsvidenskab på Københavns Universitet". Adgangskvotienterne varierer fra år til år på en uforudsigelig måde for ansøgerne, hvorfor det kan anses som tilfældigt, om studerende akkurat bliver optaget eller ej, hvis deres karaktergennemsnit ligger tæt på adgangskravet. Ved at sammenligne personer, der akkurat blev optaget, med personer, der akkurat ikke blev optaget, kan vi estimere den kausale effekt af at blive optaget på studiet. Effekten på indkomst af at blive optaget måles altså i forhold til, hvad de netop afviste personer faktisk kommer til at tjene i stedet. Vi kalder effekten det privatøkonomiske afkast, da det er den gennemsnitlige forskel i erhvervsindkomsten 13 år senere af akkurat at blive optaget på et givet studium i forhold til akkurat ikke at blive optaget.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Det privatøkonomiske afkast medtager således ikke andre potentielle fordele, der kan være ved flere uddannede, herunder vidensspill-overs eller ikke-monetære gevinster for den enkelte eller samfundet.

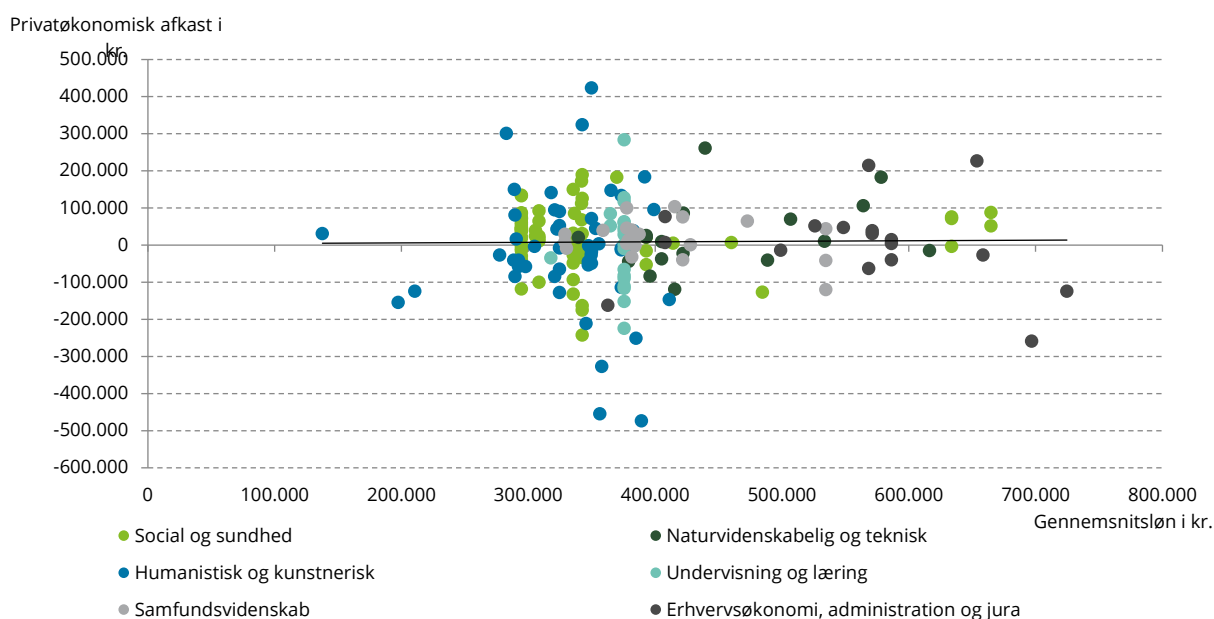
Ser på overordnede sammenhænge ml. estimerne

Vi estimerer således det privatøkonomiske afkast af akkurat at blive optaget for 194 studier, som alle havde adgangsbegrænsning i et eller flere år i perioden 1996 til 2004 og havde marginale ansøgere nok til, at der kunne gennemføres en meningsfuld estimation.<sup>20</sup> De enkelte estimerer er forbundet med meget stor usikkerhed, men ved at se på sammenhængene mellem estimerne tegner der sig alligevel et interessant billede.

Ingen sammenhæng mellem gns. indkomst og marginalt afkast

Ser vi på sammenhængen mellem de estimerede afkast for den marginalt optagne og gennemsnitslønnen for alle, der faktisk gennemfører studiet, på hver af uddannelserne, er det tydeligt, at gennemsnitsindkomsten ikke giver et retvisende billede af, om det kan betale sig at udvide studiet, jf. Figur 3.3. Der er ikke nogen sammenhæng mellem de to mål, og det er tankevækkende, at en lang række studier, som har moderate gennemsnitslønnings, ser ud til at have store afkast for de marginalt optagne.<sup>21</sup>

Figur 3.3 Privat årligt afkast af optag på uddannelser og årlig gennemsnitsindkomst for dem, der gennemfører



Anm.: Figuren viser sammenhængen mellem det estimerede privatøkonomiske afkast af at blive optaget for den marginale studerende og gennemsnitslønnen for studerende, der gennemfører studiet. Det privatøkonomiske afkast er udtryk for ekstra årlig indkomst i det 13. år efter ansøgning ift. ikke at blive optaget. Der er ikke en signifikant sammenhæng mellem disse mål på 5 pct. signifikansniveau.  
Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger samt oplysninger fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse.

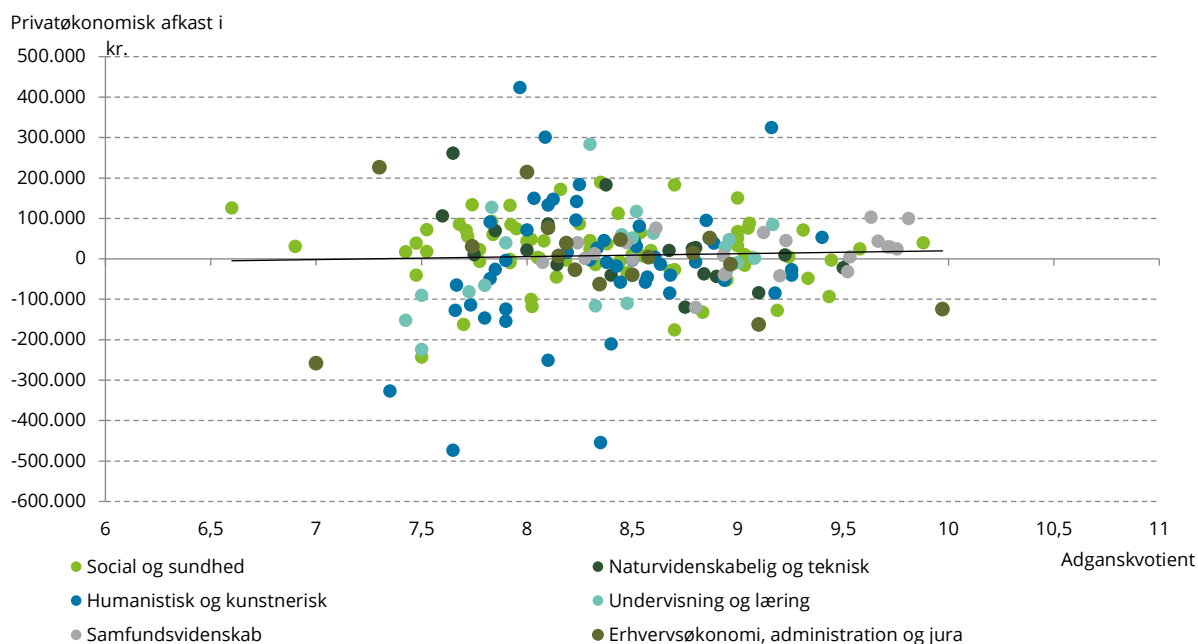
Udbud bør ikke styres efter gennemsnitsindkomst

Det er derfor vigtigt, at man fra politisk hold ikke bruger gennemsnitsindkomsten, for dem som gennemfører, til at styre udbuddet af de videregående uddannelser, da der ikke er noget, der tyder på, at dette giver et retvisende billede af gevinsten. Man risikerer faktisk at forværre produktiviteten af arbejdsstyrken, hvis man selektivt beskærer studier med moderate indkomstniveauer. Studier, der er sværere at blive optaget på pga. en højere adgangskvotient, giver heller ikke systematisk højere afkast for den marginale ansøger, så det er heller ikke et godt politisk instrument, generelt at udvide optaget ekstra meget på studier med høj adgangsbegrænsning, jf. Figur 3.4.

<sup>20</sup> Konkret har vi ikke medtaget estimerer, hvor standardfejlen er over 250.000, eller antallet af observationer er mindre end 20.

<sup>21</sup> Bemærk at usikkerheden på de enkelte estimerer for de flestes vedkommende er meget store, da der estimeres på baggrund af relativt få observationer. Estimerne er dog middelrette, dvs. de i gennemsnit rammer rigtigt. Dermed påvirkes konklusionen om manglende sammenhæng mellem gennemsnitslønnen og afkastet for de marginalt optagne ikke af, at der er "støj" i, hvor stort afkastet er af de enkelte studier.

Figur 3.4 Privat årligt afkast af optag på uddannelser og gennemsnitlig adgangskvotient



Anm.: Figuren viser sammenhængen mellem det estimerede privatøkonomiske afkast af at blive optaget for den marginale studerende og den gennemsnitlige adgangskvotient i perioden. Det privatøkonomiske afkast er målt udtryk for ekstra årlig indkomst i det 13. år efter ansøgning ift. ikke at blive optaget. Der er ikke en signifikant sammenhæng mellem disse mål på 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger samt oplysninger fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse.

### Stor variation og usikkerhed i estimerne

Fordelingen af estimerne af alle 194 studier er vist i Figur 3.5, fra højest til lavest. Hvis alle estimer var meget sikre, kunne den oplagte anbefaling selvfølgelig være at udvide antallet af studiepladser med højt afkast for den marginale studerende og skære ned på antallet af studiepladser med negativt afkast. Imidlertid er de fleste af estimerne enkeltvis forbundet med meget stor usikkerhed, hvilket gør det enormt svært at pege på specifikke studier, hvor der helt oplagt vil være gevinst ved at udvide udbuddet.

### Samlet set positiv effekt af at udvide

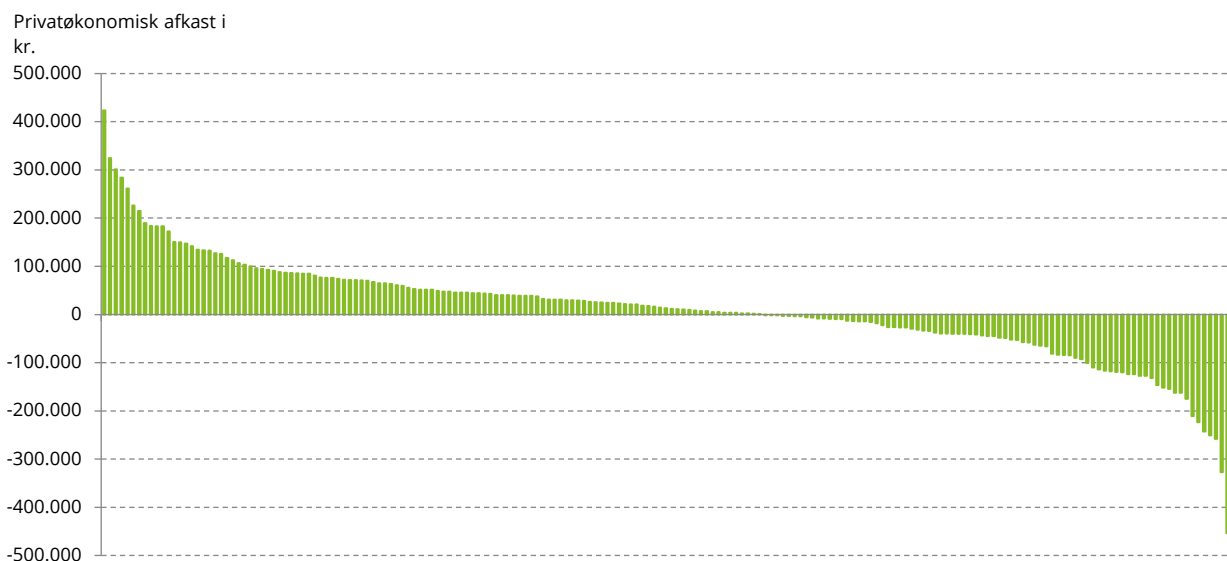
Hvis uddannelsessystemet var dimensioneret optimalt, skulle alle studier have et marginalt afkast omkring 0 kr.<sup>22</sup> Det skyldes, at man optimalt bør blive ved med at optage studerende, indtil den marginale studerende er lige så godt stillet ved at blive optaget på uddannelsen som ved at blive optaget på sin alternative uddannelse. Det er ikke helt tilfældet: På tværs af alle de uddannelser vi estimerer effekter af, er den gennemsnitlige effekt omkring 9.500 kr. i årlig indkomst.<sup>23</sup> Analysen peger altså på, at der samlet set ville have været en gevinst, hvis alle studierne med adgangsbegrænsning i perioden var blevet udvidet en smule. Omvendt er størrelsen af effekten moderat, og det tyder på, at den overordnede dimensionering af det videregående uddannelsessystem i perioden ikke var helt ved siden af.

<sup>22</sup> Ved at øge udbuddet på de begrænsede studier vil det tilsvarende reducere antallet af studerende, der i det nuværende system ender med at læse på studier uden adgangsbegrænsning. Der er altså ikke øgede offentlige omkostninger forbundet med det til SU og kun øgede omkostninger til betaling af universiteterne (STÅ), hvis man systematisk flytter studerende over i dyrere uddannelser. Forskellene i STÅ-taksterne på tværs af uddannelser er begrænsede, jf. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/okonomi/uddannelsestilsbud>.

<sup>23</sup> Dette gennemsnit findes ved at tage et vægtet gennemsnit af de estimerede effekter, hvor vægtene er den inverse varians af estimatet. Denne samlede effekt er signifikant forskellig fra nul. Effekten dækker dog over betydelige forskelle på tværs af forskellige områder, hvor de samfundsfaglige uddannelser og uddannelser inden for social- og sundhedsområdet trækker op. Se detaljer i Andersen m.fl. (2018a)



Figur 3.5 Fordeling af estimater



Anm.: Figuren viser de estimerede afkast af at blive optaget for den marginale studerende på de 194 evaluerede studier, rangeret fra højest til lavest. De enkelte estimater er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger samt oplysninger fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse.

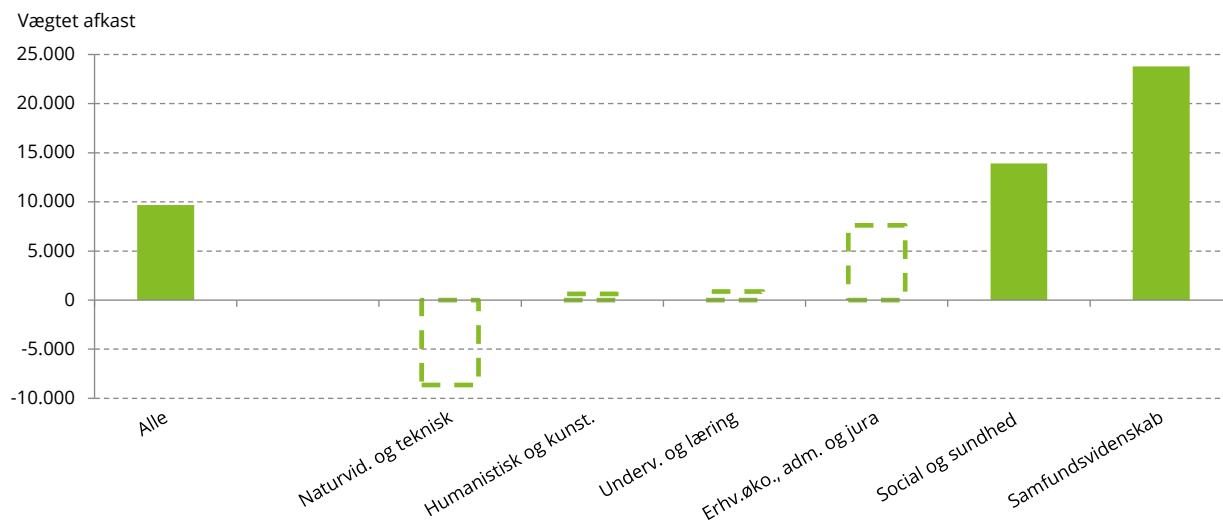
#### Det rigtige antal optagne på humaniora

Selvom det kan være svært at pege på specifikke studier, der bør udvides eller indsnævres, kan analysen alligevel anvendes til at sige noget bredere om, hvilke fagområder, der i perioden havde positivt eller negativt afkast ift. ansøgnernes alternative valg, jf. Figur 3.6. Figuren viser vægtede gennemsnit af de studier, der i perioden havde adgangsbegrænsning, inden for hver af de seks fagområder for videregående uddannelse. De samfundsvidenskabelige uddannelser havde samlet set et positivt afkast for de marginale studerende, og det samme er tilfældet med uddannelser på social- og sundhedsområdet. For de øvrige områder er de gennemsnitlige effekter ikke signifikante. Et samlet estimat omkring nul for de humanistiske og kunstneriske uddannelser er bemærkelsesværdigt og tyder på, at der i perioden faktisk ikke ville have været gevinster ved at optage færre studerende på disse uddannelser. Der kan være flere hensyn i uddannelsessystemet end bare at skabe høj indkomst, men selv i et snævert økonomisk perspektiv er der ikke belæg for, at vi i perioden uddannede for mange humanister på adgangsbegrænsede uddannelser.

#### Få naturvidenskabelige og tekniske udd. i analysen

Blandt de naturvidenskabelige og tekniske uddannelser, der havde adgangsbegrænsning i perioden, er det gennemsnitlige afkast negativt, men den gennemsnitlige effekt er dog ikke signifikant forskellig fra nul. Særligt inden for de naturvidenskabelige og tekniske uddannelser er antallet af adgangsbegrænsede uddannelser lavt i perioden, og analysen siger altså ikke noget generelt om, at der kunne have været gevinster ved at uddanne flere eller færre inden for området bredere set. Men blandt de relativt få naturvidenskabelige og tekniske studier med adgangsbegrænsning i perioden tyder analysen altså ikke på, at der ville have været gevinster ved at øge optaget på disse studier, måske snarere tværtimod.

**Figur 3.6 Privat afkast for fagområder, gennemsnit, kr. pr. år**



Anm.: Figuren viser for hvert fagområde det vægtede gennemsnit af privat årligt afkast af akkurat at blive optaget ift. akkurat ikke at blive optaget. Afkastet er forskellen i indkomst 13 år efter ansøgning, jf. Andersen m.fl. (2018a). Effekterne alene baseret på studier, der var adgangsbegrænsede i perioden 1996-2004. Stiplede søjler angiver, at det vægtede gennemsnit ikke er signifikant på et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger samt oplysninger fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse.

#### 24 af 194 undersøgte studier med signifikante effekter

Af de 194 undersøgte studier, der i perioden 1996 til 2004 havde adgangsbegrænsninger og nok ansøgere med karaktergennemsnit omkring adgangskravet til meningsfuldt at kunne estimere effekter for den marginale studerende, har 24 studier effekter, der er signifikant forskellige fra nul, jf. Figur 3.7. Det er svært at se den store systematik i disse resultater, og selv for gruppen af studier, hvor effekterne er signifikante, er der betydelig usikkerhed. Det er dog værd at bemærke, at en række af de studier, der ser ud til at have pæne, positive afkast, ikke er nogen, man traditionelt forbinder med højt afkast, fx Litteraturvidenskab eller Retorik, begge på Københavns Universitet.

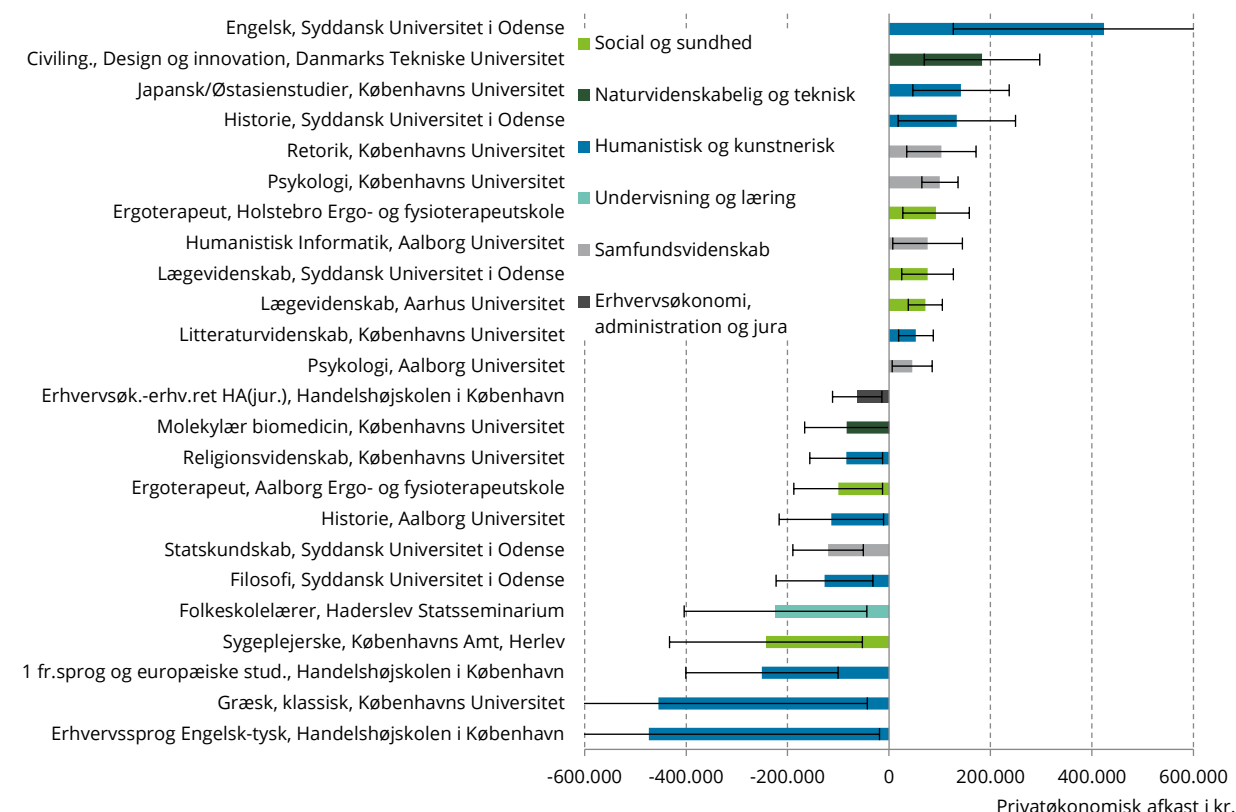
#### Geografisk placering har betydning for afkastet

Det fremgår også af Figur 3.7, at studier på tværs af uddannelsesinstitutioner, der giver samme uddannelse, fx Historie på Syddansk Universitet og Historie på Aalborg universitet, ikke nødvendigvis giver samme afkast for den marginale studerende. Det siger ikke nødvendigvis noget om uddannelsens kvalitet, men kan være præget af andre forhold. Det kan fx skyldes, at den ene uddannelse er mindre populær, hvorfor de studerende, der akkurat bliver optaget, har lavere evner inden for uddannelsen. Det kan også afspejle, at de studerende, der akkurat ikke bliver optaget, har forskelle i deres alternative muligheder i forskellige dele af landet.

#### Højere afkast uden for København og Aarhus

Det er dog værd at understrege, at der ikke ser ud til at være den store forskel på effekten af optag for den marginale studerende på tværs af områder i Danmark. Opdeler man studierne efter geografi i de tre grupper: Hovedstadsområdet inkl. Roskilde, Aarhus og resten af landet, er de vægtede gennemsnit af effekterne faktisk højest for uddannelser, der ligger uden for Hovedstadsområdet og Aarhus, men forskellene er ikke signifikante. Denne analyse giver altså heller ikke belæg for at centralisere eller decentralisere uddannelsessystemet yderligere.

**Figur 3.7 Privatøkonomisk afkast af uddannelser, hvor effekten er signifikant, gns. kr. pr. år**



Anm.: Figuren viser de estimerede effekter af akkurat at blive optaget ift. akkurat ikke at blive optaget for de 24 ud af 194 studier, hvor effekterne er signifikante. Afkastet er forskellen i indkomst 13 år efter ansøgning, jf. Andersen m.fl. (2018a). Vandrette, sorte linjer angiver 95 pct. konfidensinterval.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger samt oplysninger fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse.

### 3.3 Bruges midlerne til efteruddannelse godt nok?

#### Højt omfang af efteruddannelse

Danmark hører til blandt toppen af OECD-landene, når det gælder omfanget af voksen-, efter- og videreuddannelse.<sup>24</sup> Der er bred adgang, og omkostningerne ved deltagelse for den enkelte er lave, hvilket hænger sammen med høje offentlige tilskud og delvis arbejdsgiverfinansiering.<sup>25</sup>

#### Efteruddannelse skal understøtte kompetencer og omstilling

Formålet med systemet er todelt:<sup>26</sup> Det ene hensyn er et ønske om, at virksomhederne har adgang til kvalificeret arbejdskraft. Dette dækker også over løbende at kunne tilpasse de allerede ansattes kvalifikationer, så de følger med virksomhedens behov. Det andet hensyn er omstillingsevne for den enkelte medarbejder i lyset af ændringer på arbejdsmarkedet, bl.a. drevet af ny teknologi og international handel og et arbejdsmarked, der i stigende grad er karakteriseret ved kortere ansættelser og flere jobskifter.<sup>27</sup>

Det er derfor oplagt at stille spørgsmålet: Er det de rigtige, der får efteruddannelse? Svaret afhænger af, hvilke af de to hensyn, der lægges mest vægt på. Det er ikke formålet med denne analyse

<sup>24</sup> OECD (2016a)

<sup>25</sup> Dette afsnit bygger på Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet af Andersen og Sørensen (2018), som indeholder beskrivelse af data, metode og en række yderligere resultater.

<sup>26</sup> Se fx Trepartsaftalen (2017). Formålsparagraffen i Bekendtgørelse af lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v. (LBK nr. 813 af 21/06/2018), som opfatter AMU-systemet, har lignende formuleringer, jf. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=202174>

<sup>27</sup> Se Ekspertgruppen (2017) og Trepartsaftalen (2017). Se også Undervisningsministeriet om formålet med AMU: <https://uvm.dk/arbejdsmarkedsuddannelser-amu/om-amu>



Understøtter efteruddannelsesindsatsen omstilling?

at vurdere effekten for den enkelte af at have modtaget efteruddannelse. Vi fokuserer i stedet på, om efteruddannelsesindsatsen ser ud til at gå til de personer, der har mest brug for det ud fra et omstillingsperspektiv: Får personer i jobtyper, der forsvinder, hyppigere eller mere omfattende efteruddannelse end resten af de beskæftigede? Får ansatte i virksomheder, der er mere end almindeligt udsatte for ændringer som følge af globalisering, oftere eller mere omfattende efteruddannelse? Og hvor godt rustede af efteruddannelse var de beskæftigede, der mistede deres job i kriseårene i slutningen af 00'erne?

Argumenter for offentlige tilskud til efteruddannelse ...

Der er gode økonomiske argumenter for, at det offentlige skal medfinansiere efteruddannelsesindsatsen, men graden af medfinansiering bør afhænge af, hvor virksomhedsspecifik efteruddannelsen er. Grundlæggende vil efteruddannelse give gevinster for medarbejderne via højere løn, for virksomhederne via højere overskud og for statskassen via skattebetaling af højere indkomst og færre udgifter til overførsler. For efteruddannelse, der er snævert knyttet til den eksisterende virksomhed, vil disse positive effekter kun være til stede, så længe modtageren er beskæftiget i samme virksomhed og vil ophøre, hvis medarbejderen mister sit job. Gevinsterne på virksomheds-siden er dermed forbeholdt den eksisterende virksomhed, og det giver et sammenfald mellem hvem, der skal træffe investeringsbeslutningen, og hvem, der får gavn af den.

... især hvis det gavner omstillingsevnen for modtagere

Anderledes forholder det sig med efteruddannelse, som giver bredere kompetencer. Her er det både den nuværende og den fremtidige arbejdsgiver for modtageren, der får gavn af investeringen, og gevinsterne for det offentlige er højere: Udover højere beskatningsgrundlag fra det nuværende job, vil bredere efteruddannelse medvirke til kortere perioder med arbejdsløshed, hvis jobbet mistes, og højere løn også i den fremtidige ansættelse. Dermed er gevinsterne spredt ud over flere parter, mens investeringsbeslutningen stadig primært involverer den eksisterende virksomhed, som har mindre interesse i at betale. Der er derfor gode argumenter for, at det offentlige skal medfinansiere efteruddannelsesaktiviteter, som øger omstillingsevnen for modtagerne. I jo højere grad, et efteruddannelsesforløb giver generelle kompetencer, desto stærkere argumenter er der for offentlig medfinansiering.

Andel efteruddannede faldet siden 2009, men stadig højt

Efteruddannelse sker på tre niveauer: Det almene niveau, som skal give basale kompetencer; det erhvervsfaglige niveau (AMU), som er målrettet mod ufaglærte og faglærte; og det videregående niveau. Omfanget af efteruddannelse har varieret betydeligt siden 2004. Det må i høj grad tilskrives, at efteruddannelsesindsatsen er meget konjunkturfølsom, særligt AMU-kurserne. Selv i 2016, som er det år i perioden siden 2004 med færrest antal efteruddannede, er det dog stadig over 12 pct. af arbejdsstyrken, som har modtaget en eller anden form for efteruddannelse i året.

Bred anvendelse og betydelige ressourcer anvendt

På tværs af uddannelsesgrupper, brancher og aldersgrupper er der store forskelle på, hvor mange der får efteruddannelse, og blandt de arbejdsløse er deltagelse i efteruddannelsessystemet særligt høj. På trods af denne variation er det svært at pege på grupper, der bredt set ikke anvender efteruddannelsessystemet. Det skyldes nok i høj grad, at både det offentlige og arbejdsgiverne har forpligtet sig selv og hinanden på, at der skal være adgang, både politisk og økonomisk. I 2015 brugte det offentlige 4,2 mia. kroner på efteruddannelse på det almene område, 735 mio. på AMU-området, og 400 mio. på det videregående område.<sup>28</sup> Hertil kommer VEU-godtgørelse på ca. 550 mio. kr. på AMU-området. Arbejdsgiverne har også udgifter: Der opkræves et beløb pr. beskæftiget hos virksomhederne til at dække en del af udgifterne til AMU-systemet, og yderligere finansierer arbejdsgiverne de overenskomstbaserede kompetencefonde. Det er dog uklart, hvor mange penge sidstnævnte anvender på finansiering af efteruddannelse. Til sammenligning vurderer Deloitte (2015), at universiteterne i 2013 havde omkostninger på 8,4 mia. kroner knyttet til uddannelser omfattet af den Koordinerende Tilmelding, professionshøjskolerne havde omkostninger på 3,1 mia. kr., og erhvervsakademierne havde omkostninger på 1,2 mia. kr.

AMU-området styres af arbejdsmarkedets parter

Det er værd at bemærke, at AMU-området i høj grad både er finansieret og styret af arbejdsmarkedets parter. Hvor både efteruddannelse på det almene og det videregående niveau indholdsmæssigt er styret af hhv. Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet, er en stor del af styringen af AMU-systemet lagt ud til arbejdsmarkedets parter i de 11 brancheorganiserede efteruddannelsesudvalg. Disse har fokus på kompetencebehovet inden for den enkelte

<sup>28</sup> Ekspertgruppen (2017).

branche, men næppe fokus på efteruddannelse, som giver kompetencer, der kan anvendes i andre brancher og andre typer job. Finansieringen på AMU-området er sammensat af offentlige tilskud til uddannelsesstederne, finansiering fra den enkelte arbejdsgiver, og midler afsat som led i de kollektive overenskomster. Sidstnævnte inkluderer de såkaldte kompetencefonde, som spiller en stigende rolle på området. Disse dækker hovedsageligt AMU-efteruddannelse af beskæftigede på deres eksisterende arbejdsområde og branche, og giver altså kun i mindre grad mulighed for efteruddannelse, som er fokuseret på omstilling til andre brancher og jobfunktioner.

**AMU fastholder i samme type job og samme virksomhed**

Effekterne af efteruddannelsesindsatsen er blandede. KORA (2017) har foretaget en samlet evaluering af området. AMU-kurserne fremmer generelt løn og beskæftigelse, men ser også ud til at fastholde de beskæftigede i de samme jobfunktioner og virksomheder. De er altså ikke særligt mobilitetsfremmende, hvilket ellers også er et formål med systemet.<sup>29</sup> Det er nærliggende at tro, at dette hænger sammen med organiseringen af efteruddannelsesindsatsen på det erhvervsfaglige område.

**Videregående efteruddannelse øger mobiliteten**

Efteruddannelse på det videregående niveau har ifølge KORA-undersøgelsen positive løn- og beskæftigelseeffekter, der dog varierer meget afhængigt af kursustypen. Samlet set er der store effekter på mobiliteten, idet videregående efteruddannelse øger sandsynligheden for at få et job, der kræver et højere færdighedsniveau end det job, man har, inden man tager videregående efteruddannelse.

**Fik personer i job, der forsvinder, mere efteruddannelse?**

Den første dimension, vi ser på, er sammenhængen mellem efteruddannelse og beskæftigelse i typer af job,<sup>30</sup> der enten bliver færre eller flere af. En del af formålet med efteruddannelsesindsatsen er, at efteruddannelse skal gøre arbejdstagerne i stand til at opkvalificere sig og skifte spor i takt med, at arbejdsmarkedet forandrer sig. Ud fra det hensyn er det ønskværdigt, at efteruddannelse i høj grad går til beskæftigede i jobtyper, hvor jobbene forsvinder. Vi ser her og i de efterfølgende delanalyser bort fra efteruddannelse på det almene niveau og fokuserer på AMU-kurser og det videregående niveau.

**Jobtype baseret på registeroplysninger om arbejdsfunktion**

Oplysninger om typen af job, en beskæftiget har, er baseret på DISCO-klassifikationen i Danmarks Statistiks registre, og i den analyserede periode findes der 563 forskellige jobtyper. Eksempler på jobtyper er fx "Telefonomstillingsarbejde", "Biblioteksservicearbejde", "Pladearbejde, svejsning og beslægtede funktioner" samt "Arbejde inden for fysik og astronomi". Jobfunktionerne er ikke knyttet op på bestemte brancher eller uddannelser, men afspejler i stedet arbejdsfunktionen. Der findes kun oplysninger om jobtypen for lønmodtagere.

**Jobtyper opdeles efter vækst i beskæftigelsen**

For hver jobtype beregner vi væksten i antallet af beskæftigede i jobtypen fra 2011 til 2016 og opdeler jobtyperne i fem grupper ud fra ændringen i de fem år. Eksempelvis er job, vi kategoriserer i gruppen "stort fald", blevet mere end halveret i omfang, mens gruppen af job med "stor stigning" er jobtyper, hvor væksten i beskæftigelsen var 40 pct. eller højere i perioden.

**Beskæftigede lønmodtagere i 2011 – jobtype og efterudd.**

Vi ser på alle beskæftigede lønmodtagere i 2011 og beregner både, om de har modtaget efteruddannelse i perioden 2009-2011 og omfanget af efteruddannelse. Dette sammenholder vi med, om de har en jobtype, hvor der i de efterfølgende år bliver flere eller færre beskæftigede. Metoden er beskrevet i detaljer i Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet af Andersen og Sørensen (2018).

**Jobtyper, der forsvinder, får kun lidt mere efteruddannelse**

Personer, der er beskæftiget i jobtyper, som forsvinder hurtigst fra arbejdsmarkedet, har samme sandsynlighed for at modtage efteruddannelse som personer med jobtyper i fremgang. Til gengæld har gruppen modtaget mest efteruddannelse målt på omfang, da der er en højere andel, som modtager videregående efteruddannelse, jf. Figur 3.8.<sup>31</sup> Gruppen med job, der forsvinder langsommere, har højest sandsynlighed for at have modtaget efteruddannelse, hvilket skyldes

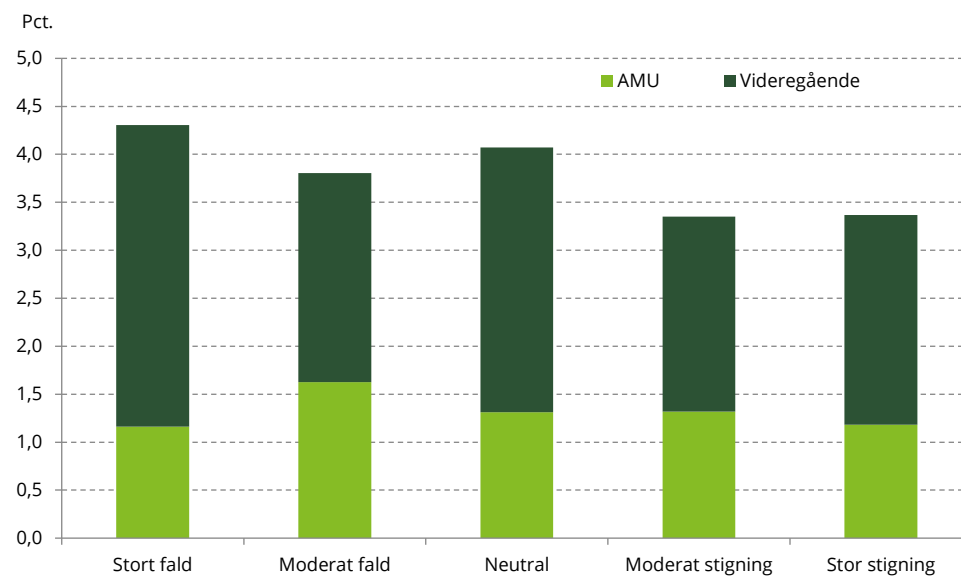
<sup>29</sup> Dog øger certifikatkurserne mobiliteten horisontalt, dvs. øger sandsynligheden for skift af job på samme niveau, men i andre virksomheder eller andre brancher.

<sup>30</sup> Jobtyper kaldes også stillingskategorier: Det bygger på en opdeling af beskæftigelsen i faggrupper, som er snævert knyttet til arbejdsfunktionen.

<sup>31</sup> Omfanget er målt som det gennemsnitlige antal efteruddannelsesdage inden for gruppen, målt i procent af et årsværk, og derfor vejer den videregående efteruddannelse tungere, når man måler på omfang, da videregående efteruddannelse er længere forløb.

mange AMU-deltagere, men lavere omfang. Forskellene på tværs af jobtyper er samlet set ikke særligt store set i lyset af, at antallet af beskæftigede i de hårdest ramte jobtyper er halveret over en periode på fem år. Denne gruppe har et langt større behov og burde ud fra et omstillingsperspektiv have modtaget markant mere efteruddannelse.

**Figur 3.8 Omfang af efteruddannelse opdelt efter beskæftigelsesvækst for jobtypen, pct. af årsværk**



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige omfang af efteruddannelse for de beskæftigede i 2011 efter jobtypens efterfølgende beskæftigelsesvækst. Jobtyperne er grupperet i fem grupper med samme antal jobtyper i hver gruppe, og beskæftigelsesvæksten er målt for 2011-2016. Omfanget af efteruddannelse er det samlede antal kursusdage i perioden 2009-2011, målt som pct. af et årsværk. Se Andersen og Sørensen (2018).

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

### Fik de udsatte for globalisering mere efteruddannelse?

Den anden dimension, vi ser på, er efteruddannelse for beskæftigede afhængigt af, om de hører til de mest udsatte for globalisering. I Kraka-Deloittes rapport om sammenhængskraft fra august 2018 blev der foretaget analyser af effekten på løn og beskæftigelse af at være ansat i en virksomhed, som enten blev udsat for høj stigning i kinesisk importkonkurrence, arbejdspladser der oplevede store stigninger i andelen af ufaglært udenlandsk arbejdskraft, eller i en virksomhed, der indkøbte industrirobotter. Både kinesisk importkonkurrence, stigende andel af ufaglærte indvandrere på arbejdspladsen og indkøb af industrirobotter medfører forholdsvis langvarige reduktioner i erhvervsindkomst og beskæftigelse for nogle af medarbejderne i de berørte virksomheder, jf. Kraka-Deloitte (2018). Det er også veldokumenteret i den økonomiske litteratur, at offshoring fører til sådanne tab, se fx Hummels m.fl. (2012) og Hummels m.fl. (2014).<sup>32</sup>

### Fire mål for globalisering

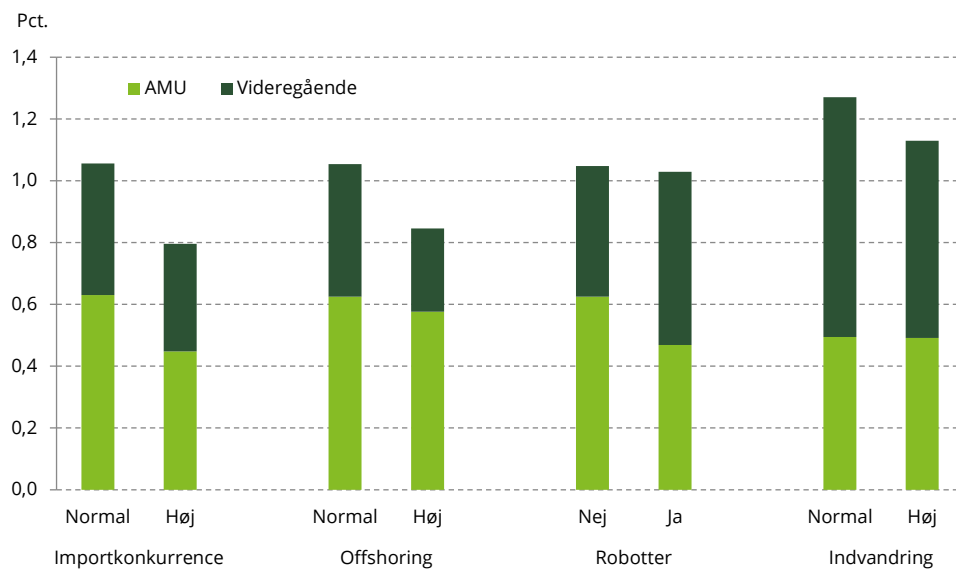
Her ser vi på sammenhængen mellem efteruddannelse og globalisering: Har beskæftigede i virksomheder, der oplever et højt globaliseringspres, modtaget mere eller mindre efteruddannelse? Vi måler globalisering på fire måder: importkonkurrence fra Kina, offshoring, udenlandsk arbejdskraft og indkøb af industrirobotter. Alle dele er målt på virksomhedsniveau via registerdata fra Danmarks Statistik. Metoden er beskrevet i detaljer i Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet af Andersen og Sørensen (2018).

<sup>32</sup> Begrebet offshoring dækker over udflytning af arbejdspladser. Offshoring måles i praksis ved virksomhedernes import af varer, som indgår i produktionsprocessen, og som ligger inden for samme overordnede varegruppe, som det virksomheden producerer. Det er altså et indirekte mål for udflytning af arbejdspladser baseret på, at virksomheden importerer komponenter, de selv kunne have produceret.

### Globaliseringsudsatte modtager mindre efteruddannelse

De beskæftigede, der er mest udsat for konsekvenserne af globaliseringen, har generelt både lavere sandsynlighed for at have modtaget efteruddannelse, og har også lavere omfang, jf. Figur 3.9. Det er særligt vigtigt med efteruddannelse til de globaliseringsudsatte, da det er veldokumenteret, at personer i globaliseringsudsatte jobs oftere oplever længerevarende tab af beskæftigelse og indkomst. Også her er der en klar udfordring for efteruddannelsessystemet til at ramme mere præcist.

**Figur 3.9 Globaliseringsudsættelse og omfang af efteruddannelse, pct. af årsværk (2001-2015)**



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige omfang af efteruddannelse for de beskæftigede opdelt efter, om virksomheden hører til blandt de mest udsatte for globalisering. Omfanget af efteruddannelse er det samlede antal kursusdage i en forudgående treårig periode, målt som pct. af et årsværk. Se Andersen og Sørensens (2018).

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

### Høj ledighedsrisiko er forbundet med mindre efteruddannelse

Den tredje dimension, vi ser på, er sammenhængen mellem ledighedsrisiko hen over finanskrisen og efteruddannelse. Her finder vi, at der er en positiv sammenhæng mellem sandsynligheden for at have modtaget efteruddannelse op til finanskrisen og den efterfølgende ledighedsrisiko. Det dækker dog over, at jo højere ledighedsrisikoen er, jo højere er andelen, der har modtaget AMU-kurser, og jo lavere er andelen, der har modtaget videregående efteruddannelse. Det resulterer i en negativ sammenhæng, når man i stedet ser på omfanget: grupperne med lav ledighedsrisiko havde fået markant mere efteruddannelse, og de mest udsatte havde fået mindst.

### Tvivlsomt om AMU er hjælpsomt ved ledighed

Mens AMU-efteruddannelse ser ud til at gå til personer med høj ledighedsrisiko, går efteruddannelse på det videregående niveau ikke i særligt omfang til personer, der rammes af arbejdsløshed. AMU-systemet er tilsyneladende velegnet til at ramme de personer, som har højest ledighedsrisiko, men AMU-systemets fokus på kompetencer knyttet til den eksisterende jobfunktion og branche gør det omvendt tvivlsomt, om de ledige får gavn af det, jf. KORA (2017).

### Efteruddannelsesindsatsen rammer ikke særligt præcist

Samlet set rammer efteruddannelsesindsatsen ikke særligt præcist. Der er små forskelle i efteruddannelse, når man ser på, om man er i en jobtype, som forsvinder fra arbejdsmarkedet. Der er systematiske forskelle i, at de beskæftigede, der er mest udsatte for ændringer fra globaliseringen får mindre efteruddannelse. Og endelig gives der for lidt efteruddannelse til grupper, der har høj ledighedsrisiko henover en krise.



### 3.4 Kan efteruddannelse reducere tilpasningsomkostninger ved globalisering?

#### Lang tradition for livslang læring

I Danmark er der en lang tradition for livslang læring og efteruddannelse. Således går traditionen for voksenundervisning og -uddannelse tilbage til Grundtvig og grundlæggelsen af folkehøjskolerne i midten af 1800-tallet. Det nuværende system for efteruddannelse blev grundlagt i 60'erne, hvor der blev indført Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) med det formål, at ufaglærte og faglærte skulle kunne udvikle og tilpasse deres kompetencer til arbejdsmarkedets skiftende behov.

#### Nu er fokus på at udruste ansatte mod globalisering

I dag er en af de store opgaver for efteruddannelsessystemet at ruste arbejdsstyrken til omstilling af økonomien i tilfælde af globaliseringsstød, såsom øget importkonkurrence, outsourcing, teknologisk udbredelse og tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft.<sup>33</sup>

#### Kinesisk importkonkurrence og lavtuddannet udenlandsk arbejdskraft ...

Vi undersøger derfor konsekvenser for udviklingen i indkomst og beskæftigelse for de ansatte, hvis virksomheder udsættes for to typer af "globaliseringsstød", på tværs af efteruddannelsesstatus, jf. Andersen m.fl. (2018b). Det ene globaliseringsstød, vi undersøger, er en stigning i den importkonkurrence fra Kina, virksomheden oplever på sit produktmarked. Det andet globaliseringsstød er en stigning af ansatte på arbejdspladsen, som er lavtuddannede udlændinge. Dette afsnit er sammenfatning af de vigtigste resultater fra undersøgelsen.

#### ... fører til lavere beskæftigelse og tab af erhvervsindkomst

Analysen er en videreførelse af resultaterne i Kraka-Deloitte (2018). Der påviste vi, at der ved begge typer globaliseringsstød er negative og langvarige effekter på erhvervsindkomst og beskæftigelse blandt gruppen af medarbejdere med mindst fem års anciennitet i virksomhederne. For den kinesiske importkonkurrence gælder det særligt i kriseårene i slutningen af 00'erne.

#### Ikke tilfældigt, hvilke virksomheder, der rammes – løses ved statistisk metode

Ved estimation af en hændelse, såsom et globaliseringsstød, er det vigtigt at håndtere selektionsproblemet. Den første udfordring består i, at det ikke nødvendigvis er tilfældigt, hvilke virksomheder der rammes af stigende importkonkurrence eller hvilke virksomheder, der beslutter at ansætte lavtuddannet, udenlandsk arbejdskraft. Problemet løses i begge tilfælde ved at bruge en statistisk metode som kaldes instrumentvariabel-estimation. Grundlæggende estimerer vi effekter af globaliseringsstød med udgangspunkt i udefrakommende hændelser – i tilfældet med kinesisk importkonkurrence ud fra det globale udbud af kinesiske varer, i tilfældet med udenlandsk arbejdskraft med udgangspunkt i den stigende udenlandske arbejdskraft i europæiske lande efter Østudvidelsen.

#### Ikke tilfældigt, hvem der tager efterudd. - løses ved sammenligning på tværs

Den anden udfordring er, at det næppe er tilfældigt, hvem der modtager efteruddannelse. Her viser det sig sværere at finde et godt instrument. Vi kan dog stadig komme et langt stykke ad vejen ift. at vurdere, om efteruddannelse gør ansatte bedre rustet mod globaliseringsstød. Dette gøres ved at sammenligne personer med samme efteruddannelsesniveau på tværs af virksomheder, der er hhv. ramt og ikke-ramt af globaliseringsstød. Forskellen mellem grupperne på tværs af stød kan opfattes kausalt: Vi kan således måle effekter af globaliseringsstød for ansatte med et bestemt efteruddannelsesniveau. På den måde kan vi indirekte vurdere, om efteruddannelse afhjælper omstillingen ved globaliseringen i højere grad end ved andre typer af stød.<sup>34</sup>

#### Kinesisk importkonkurrence i kriseårene 2008-2010

Designet i undersøgelsen ligger tæt op ad et såkaldt event-studie. For kinesisk importkonkurrence fokuserer vi på kriseårene 2008-2010, da vi i Kraka-Deloitte (2018) har påvist, at de negative konsekvenser af importkonkurrence hovedsageligt finder sted under en lavkonjunktur. Hvert enkelt år tages der udgangspunkt i alle beskæftigede i fremstillingssektoren, som har mindst fem års anciennitet i virksomheden og er højst 59 år gamle. De berørte virksomheder er for hvert år de 5 pct. af virksomhederne, som oplevede den største udefrakommende stigning i den kinesiske importkonkurrence, og disse virksomheder betegner vi som værende ramt af et globaliseringsstød. Kinesisk importkonkurrence måles på virksomhedsniveau ud fra en viden om, hvilke varer,

<sup>33</sup> Det er også et stort fokus hos det offentlige, regeringen og arbejdsmarkedets parter, som for nyligt afsatte 2,5 mia.kr. til omstillings- og efteruddannelsesinitiativer bl.a. med henblik på at sikre, at den danske arbejdsstyrke fremover er bedre rustet mod globaliseringen, Regeringen (2017); Tolbøll (2017).

<sup>34</sup> Dette kræver en meget mildere antagelse. Det kræver ikke, at det er tilfældigt, hvem der får efteruddannelse, kun at selektionsprocessen ind i efteruddannelse er ens på tværs af ramte og ikke-ramte virksomheder.

den enkelte virksomhed producerer, hvilket fremgår af registerdata. Importkonkurrencemålet siger noget om, hvor meget importen fra Kina fylder i det samlede forbrug i Danmark af de varer, virksomheden producerer.

#### Udenlandsk arbejdskraft i 2007-2011

For indvandring ses på tilstrømningen af lavtuddannede indvandrere til virksomheder i årene 2007-2011. Denne del af analysen er også baseret på ansatte, som har mindst fem års anciennitet i virksomheden og med samme aldersafgrænsning, men er ikke begrænset til fremstillingssektoren. De berørte af indvandringsstødet defineres som de 25 pct. ansatte, som har oplevet den største tilstrømning af indvandrere på deres arbejdsplads i perioden. Disse ansatte sammenlignes med de resterende 75 pct.

#### Analysen kontrollerer for andre faktorer

I begge analyser kontrolleres der for en række øvrige faktorer, herunder branche, jobtype, alder og uddannelsesniveau. Estimationerne gennemføres særskilt for hvert år, og personerne følges i 5 år efter "stødåret". Resultaterne bliver sammenvægtede, så vi får gennemsnitlige effekter over perioden.

#### Først ser vi på dem, der forlader virksomheden

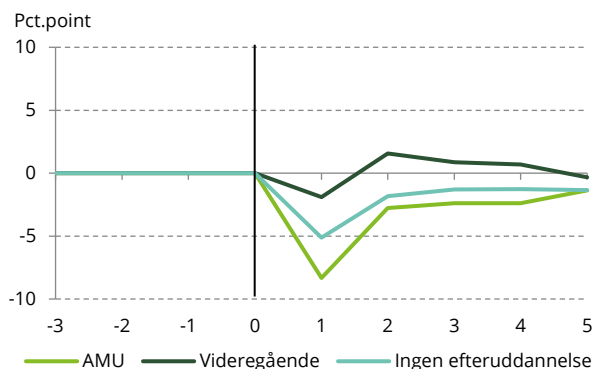
Vi ser først på, hvordan ansatte, der forlader virksomheder efter et stød, klarer sig afhængigt af deres efteruddannelsesniveau, og sammenligner dem med ansatte, som forlader virksomheder, der ikke har været udsat for globaliseringsstød. Betydning af efteruddannelse for denne gruppe af ansatte er særligt interessant, da ansatte, som forlader virksomheder, bærer de primære omkostninger ved globaliseringsstød, jf. Kraka-Deloitte (2018).

#### Forskelle for beskæftigede, der forlader virksomheden

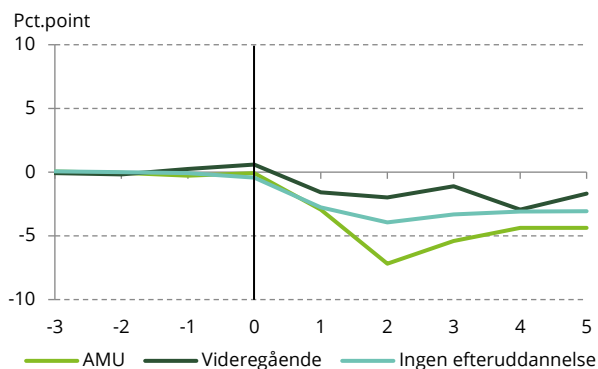
Figur 3.10 viser udviklingen i erhvervsindkomst og beskæftigelse for ansatte, der forlader en virksomhed. Graferne skal fortolkes som følger: For en given efteruddannelsesgruppe, fx AMU, viser figuren udviklingen for personer, som forlod en virksomhed, umiddelbart efter at denne oplevede et globaliseringsstød, og som modtog AMU inden for de tre seneste år op til stødet. Denne udvikling er målt i forhold til en person, der også har modtaget AMU i samme periode og som forlod virksomheden på samme tidspunkt, men hvis virksomhed ikke oplevede globaliseringsstød.

**Figur 3.10 Globaliseringsstød og efteruddannelse: Beskæftigede, der forlader virksomheden**

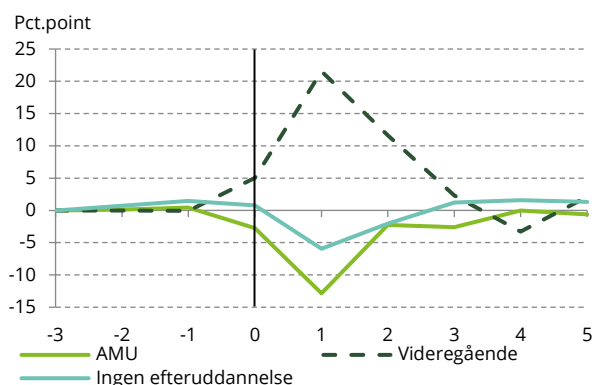
a) Indvandring: Effekt på beskæftigelse



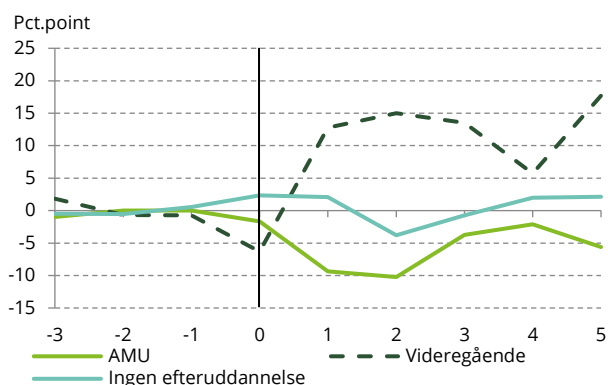
b) Indvandring: Effekt på erhvervsindkomst



c) Kinesisk importkonkurrence: Effekt på beskæftigelse



d) Kinesisk importkonkurrence: Effekt på erhvervsindkomst



Anm.: Figurerne viser udviklingen i beskæftigelse og erhvervsindkomst for personer, der bliver påvirket af et "globaliseringsstød" og forlader virksomheden året efter. Figurerne viser forskellen mellem personer med et givet efteruddannelsesniveau, der er ramt af stød og forlader virksomheden året efter, ift. personer med samme efteruddannelsesniveau, som også forlader deres virksomhed, men som ikke er ramt af stød. Stiplede kurver angiver, at estimaterne er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata

### AMU-gruppen: Negative effekter på indkomst og besk.

For AMU-gruppen er der negative effekter på både erhvervsindkomst og beskæftigelse, både ved øget kinesisk importkonkurrence og øget lavtuddannet udenlandsk arbejdskraft, for medarbejdere der forlader virksomheden. Effekterne er forholdsvis store og langvarige. Det kan konkluderes, at AMU-efteruddannelse ikke fjerner de negative konsekvenser ved at arbejde i en virksomhed, der er udsat for de to typer globaliseringsstød, men det er uklart, om effekterne ville have været større eller mindre, hvis gruppen slet ikke havde fået efteruddannelse.

### AMU afhjælper ikke omstilling ifm. globalisering

Effekterne for gruppen, der har modtaget AMU, er konsistente med billedet fra KORA (2017), der finder, at efteruddannelse på dette niveau ikke er mobilitetsfremmende. Snarere giver disse kurser kompetencer, som kan bruges i den eksisterende virksomhed eller i meget lignende virksomheder i samme jobfunktion. Personer med AMU, der forlader en virksomhed, har ikke længere brug for disse kompetencer, som er snævert knyttet til den virksomhed, de forlod, uanset om denne er ramt af stød eller ej. Forskellen kan tænkes at ligge i, hvor mange jobs, der er tilgængelige, som ligner hinanden. Resultaterne peger på, at medarbejdere fra ikke-stødramte virksomheder har nemmere ved at finde et tilsvarende job andre steder end medarbejdere fra stødramte virksomheder. Det tyder på, at både importkonkurrence og indvandringsstød gør, at der ikke i samme omfang er tilsvarende job tilgængelige i andre virksomheder – er man ramt af stød i en virksomhed er det sandsynligt, at man har kompetencer, som mere generelt på hele arbejdsmarkedet kan

erstattes af indvandrere eller produktion fra Kina. Efteruddannelse i AMU-systemet afhjælper ikke denne udfordring.

#### Videregående efteruddannelse – ikke klare forskelle

Omvendt klarer medarbejdere, der tilhører gruppen med videregående efteruddannelse, og som forlader virksomheden efter et stød, sig ikke dårligere end den tilsvarende gruppe, som forlader ikke-stødrømte virksomheder. For indvandringsstødet er effekterne små og ikke signifikant forskellige fra nul. For kinesisk importkonkurrence er effekterne ligefrem positive, men de er behæftet med markant usikkerhed og bygger på relativt få observationer, og bør derfor fortolkes med stor forsigtighed.

#### Videregående efteruddannelse ser ud til at hjælpe

I modsætning til AMU-efteruddannelse ser det ud til, at de med en efteruddannelse på det videregående niveau undgår negative effekter fra globaliseringsstød. Det er igen konsistent med KORA (2017), som finder, at efteruddannelse på det videregående niveau er mobilitetsfremmende, både mht. at skifte virksomhed og mht. at få job, der kræver højere kompetenceniveau, samt skift mellem virksomheder.

#### Vigtigt at se på alle beskæftigede

Man skal dog også være opmærksom på, at arbejdsskift kan have forskellige årsager blandt ansatte i de berørte og ikke-berørte virksomheder. Personer, der skifter job fra virksomheder berørt af stødet, kan forventes i højere grad at blive arbejdsløse eller foretage et nødsaget arbejdsskift end personer, der skifter fra uberørte virksomheder. I virksomheder uberørte af stød kan jobskifte i højere grad forventes at være forbundet med de ansattes karriereplaner.

#### Effekter for alle beskæftigede

For at få det samlede billede har vi derfor også estimeret effekter for alle beskæftigede med mindst fem års anciennitet, og altså ikke kun de medarbejdere, der forlader virksomheden efter et globaliseringsstød, jf. Figur 3.11. Naturligt nok er de samlede effekter mindre, da det må forventes at de medarbejdere, der rent faktisk forlader virksomheden, bærer den største del af tilpasningsomkostningerne. Men billedet er det samme: for gruppen, der har modtaget AMU-efteruddannelse, er det omkostningsfuldt at blive ramt af globaliseringsstød, mens effekterne er omkring nul for gruppen med videregående efteruddannelse.<sup>35</sup>

#### AMU afhjælper ikke fuldstændigt omstilling ved globalisering

Samlet set er billedet, at AMU-efteruddannelse, som det blev anvendt i perioden, ikke ser ud til fuldstændigt at afhjælpe omstilling ved globaliseringsstødene. Det er nærliggende at tro, at der er en sammenhæng mellem dette og AMU-systemets snævre fokus på kompetencer knyttet til den eksisterende branche og den eksisterende virksomhed.

#### AMU bør også styrke basale færdigheder

Der er et betydeligt mindretal på arbejdsmarkedet, som er svagt funderet på "basale færdigheder", dvs. matematik, skrivning og kritisk tænkning, herunder kendskab til IT.<sup>36</sup> Det er nærliggende at tro, at denne gruppe både er særligt udsat for omvæltninger skabt af globaliseringen og har særligt svært ved at skifte til en anden branche eller jobfunktion, hvis de rammes. Derfor er det en oplagt overvejelse at omlægge AMU-systemet, så det i højere grad giver mere generelle kompetencer, især basale færdigheder inklusive problemløsning og IT-kundskaber. Fx kunne området organiseres, så alle AMU-udbud indeholder et miks af basale færdigheder og mere branche- og virksomhedsspecifikt indhold, således at området i højere grad lever op til begges formål.

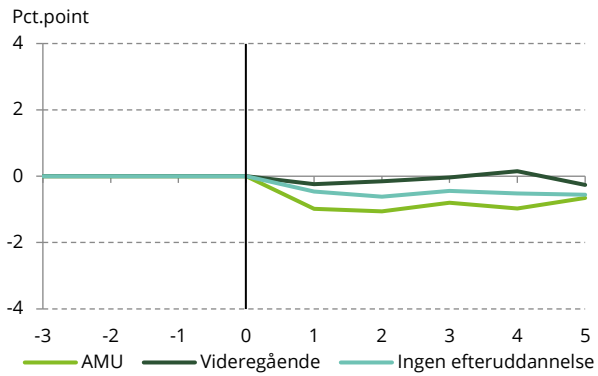
<sup>35</sup> Også i dette tilfælde er effekterne af kinesisk importkonkurrence for gruppen med videregående efteruddannelse estimeret meget upræcist, og trods høje værdier er de i de fleste af årene ikke signifikant forskellige fra nul.

<sup>36</sup> Jf. OECD (2016b). Samtidig viser analysen i Kraka-Deloitte (2018), at der er øget behov efter disse færdigheder på arbejdsmarkedet.

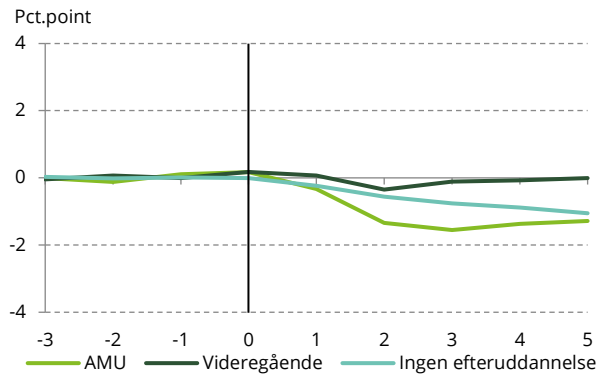


**Figur 3.11 Globaliseringsstød og efteruddannelse: Alle beskæftigede**

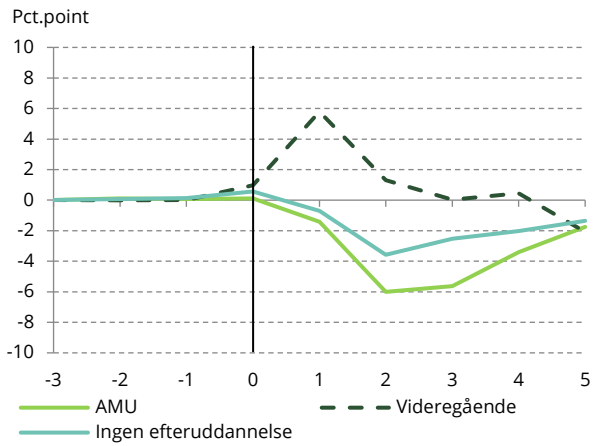
a) Indvandring: Effekt på beskæftigelse



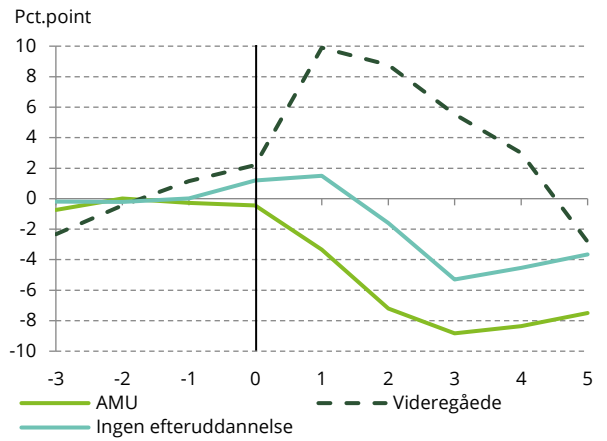
b) Indvandring: Effekt på erhvervsindkomst



c) Kinesisk importkonkurrence: Effekt på beskæftigelse



d) Kinesisk importkonkurrence: Effekt på erhvervsindkomst



Anm.: Figurerne viser udviklingen i beskæftigelse og erhvervsindkomst for personer, der bliver påvirket af et "globaliseringsstød", både dem, der forlader virksomheden, og dem, der bliver. Figurerne viser forskellen mellem personer med et givet efteruddannelsesniveau, der er ramt af stød ift. personer med samme efteruddannelsesniveau, som ikke er ramt af stød. Stiplede kurver angiver, at estimaterne er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata



# 4. Kanten af arbejdsmarkedet

## Grupper med lav arbejdsmarkedstilknytning

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj beskæftigelsesgrad, så der er relativt få, der frivilligt er udenfor arbejdsmarkedet. Også blandt de beskæftigede er der dog grupper, der har en lav arbejdsmarkedstilknytning. I dette kapitel ser vi på to grupper, nemlig personer, der ufrivilligt kun er deltidsbeskæftigede eller midlertidigt ansatte, samt beskæftigede, der rammes af længerevarende stress med tabt arbejdsevne og risiko for udvikling af følgesygdomme til følge.

## “Prekariatet”, en ufrivillig randgruppe på arbejdsmarkedet

Blandt de beskæftigede er der nogle, der kun løst er tilknyttet arbejdsmarkedet, til trods for, at de ønsker mere beskæftigelse, end de har. Denne gruppe kaldes nogle gange lidt forsimplet løstansatte eller “prekariatet”, for at bruge et begreb der i de senere år også har vundet indpas i det danske sprog. Denne gruppe overses ofte på arbejdsmarkedet, da de typisk ikke er organiserede og har ringere vilkår og medindflydelse end fastansatte. I den første analyse om kanten af arbejdsmarkedet fokuserer vi derfor på prekariatet og i særdeleshed den del af prekariatet, for hvilken situationen er ufrivillig, da løs ansættelse også kan afspejle et aktivt, frivilligt valg.

## Er stress en ny folkesygdom?

I den anden analyse i kapitlet ser vi på udviklingen i forekomsten af stress blandt danskere i den arbejdsdygtige alder. Omfanget af stress fylder meget i samfundsdebatten, da stress er forbundet med både personlige og samfundsøkonomiske omkostninger. Stress fører fx til tabt livsglæde, behandlingsomkostninger og øget sygefravær. Flere undersøgelser peger på et stigende omfang af stress, men de er alle spørgeskemaundersøgelser, som er baseret på et selvrapporteret stressniveau og kun dækker en begrænset del af danskerne. Derfor har vi udviklet en registerbaseret stressindikator, som dækker alle beskæftigede, og som er baseret på mere objektive vurderinger af om en person har stress.

## Kapitlets indhold

Først analyserer vi i Afsnit 4.1 udviklingen for grupper, der ufrivilligt kun er løst tilknyttet arbejdsmarkedet og ser på, hvad der især kendetegner denne gruppe. Dernæst ser vi i Afsnit 4.2 på udviklingen i stress blandt danskerne baseret på en ny opgørelsesmetode.

## 4.1 Prekariatet – hvordan ser det ud i Danmark?

### Opfattelse af stigning i antal usikre, kortvarige ansættelser

I de seneste år er der på globalt plan opstået en tiltagende opfattelse af, at der er en voksende gruppe af løsarbejdere, som besidder usikre, kortvarige jobs. Især den britiske økonomiprofessor Guy Standing har været prominent i denne debat og døbt gruppen af udsatte lønansatte for “prekariatet”. Udviklingen sættes især i forhold til en opfattelse af, at den tekniske udvikling i økonomien grundlæggende ændrer strukturen på arbejdsmarkedet. Opfattelsen er også delt i Danmark, hvor bl.a. universitetsforskere og fagforeninger har udtrykt bekymring for udviklingen på arbejdsmarkedet.<sup>37</sup> Der er bl.a. en frygt for, at de løst ansatte har en lav jobsikkerhed, er nødt til at have flere jobs for at tjene en fuld indkomst og bliver afhængige af offentlige overførsler. Der tages i disse betragtninger ikke stilling til, hvorvidt løsere ansættelser dækker over et frivilligt valg fra den enkelte. Vi argumenterer nedenfor for, at dette er et afgørende kriterium for definitionen af prekariatet som en udsat gruppe.

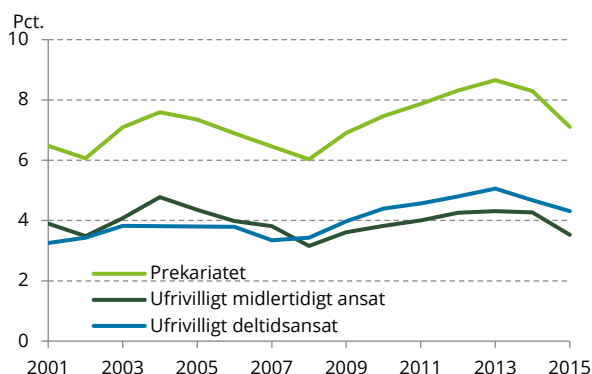
<sup>37</sup> Rasmussen (2017) og Gleerup m.fl. (2018).

Der findes ingen entydig definition af prekariatet	Der findes ikke en entydig definition af prekariatet. Begrebet blev introduceret af Guy Standing i hans bog <i>The Precariat – The New Dangerous Class</i> fra 2011 som en sammensmeltning af det engelske ord precarious (usikker) og proletariat. Forfatteren betegner selv gruppen som en sammensat størrelse, der er kendetegnet ved usikre arbejdsvilkår, og omfatter fx midlertidigt ansatte, deltidsansatte, freelancere og ansatte i vikarbureauer. Sidenhen har også andre studier set på denne gruppe på arbejdsmarkedet, herunder Scheuer (2017) for Danmark, Keller og Seifert (2013) for Tyskland og Manyika m.fl. (2016) for USA og en række EU-lande.
Analysens formål: Beskrive gruppen af løst ansatte	Formålet med vores analyse er at sætte tal på denne gruppe af løst ansatte i Danmark – hvor stor er gruppen, er den voksende, hvem består den af – og i særdeleshed besvare spørgsmålet: Giver sammensætningen af og udviklingen i prekariatet anledning til bekymring?
Fokus på ufrivilligt deltidsansatte eller midlertidigt ansatte ...	Som et afgørende kriterium ser vi på prekariatet som de midlertidigt ansatte og deltidsansatte, som ufrivilligt er dette. Afgrænsningen som ufrivillig er central og adskiller vores definition fra nogle tidligere analyser, herunder især det nylige studie for Danmark i Scheuer (2017). Hvis en deltidsansættelse er frivillig, har man af egen vilje valgt mere fritid og mindre indkomst. Frivillig deltid kan afspejle et ønske om mere tid med familie eller til andre aktiviteter, eller kan bunde i en øget arbejdsbelastning fra skæve arbejdstider mv. Tilsvarende kan en midlertidig ansættelse være udtryk for et ønske om at arbejde på nogle bestemte tidspunkter og have fritid på andre tidspunkter. Danmarks Statistik (2016) dokumenterer fx at 30 pct. af dem, der er i en midlertidig, tidsbegrænset ansættelse, selv har et ønske herom. En sådan privatøkonomisk prioritering af deltidsarbejde eller midlertidig ansættelse er helt legitim, om end det kan koste skatteindtægter. Modsat er det både et privat- og samfundsøkonomisk problem, hvis den svage arbejdsmarkedstilknytning er ufrivillig.
... enten i ét år eller over tre år	Analysen anvender to definitioner af prekariatet, hhv. en bred og en smal. Den brede definition inkluderer alle, som blot et enkelt år er registreret som ufrivilligt midlertidigt ansat eller ufrivilligt deltidsansat. I den smalle definition inkluderes personer kun i prekariatet, hvis de også to år efter stadig vurderes at være løst ansatte. Opgørelsen baseres på Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse, dvs. på folks egne vurderinger i en spørgeskemaundersøgelse, jf. også Steen-Knudsen mfl. (2018).
18-65-årige, der ikke er under uddannelse, analyseres	I vores definition af løst ansatte betragtes udelukkende personer i alderen 18-65 år, der ikke er under uddannelse. Personer under uddannelse udelades, da studerende typisk er ansat i en stilling, der udløber ved endt uddannelse.
Enkelmandsvirksomheder medtages ikke	En gruppe af personer, der nogle gange også medregnes i prekariatet, er ejere af enkeltmandsvirksomheder, fx freelancerne, som via egen virksomhed ansættes af diverse virksomheder. Scheuer (2017) har tidligere opgjort, at disse såkaldte soloselvstændige, dvs. personer med eget firma, men uden ansatte, ultimo 2015 udgjorde godt 4 pct. af alle beskæftigede. Denne opgørelse tager dog ikke højde for vores afgørende kriterium for kategoriseringen som prekariat, nemlig at det skal være ufrivilligt. Også soloselvstændige kan dække over ufrivillig løst ansættelse, hvis personer er blevet soloselvstændige, fordi de ikke har kunnet få ordinær lønmodtagerbeskæftigelse for samme opgave. Denne gruppe indgår dog ikke i analyserne.
Prekariatet udgør samlet set 6-8 pct. af alle ansatte	Vores opgørelse viser, at prekariatet, defineret som personer, der ufrivilligt er deltidsansatte eller midlertidigt ansatte, i perioden 2001 til 2015 varierer mellem 6 og 9 pct. af beskæftigelsen, jf. Figur 4.1 a). En opdeling af andelen af de løstansatte på midlertidigt ansatte og deltidsansatte viser, at de to løse ansættelsesformer hver især udgør ca. halvdelen af prekariatet.
Afgørende at skelne mellem frivillighed og ufrivillighed	En nylig opgørelse på det samme datagrundlag viste, at ca. 28 pct. af de beskæftigede i 2015 var deltidsbeskæftigede eller midlertidigt beskæftigede, jf. Scheuer (2017). Omfanget af frivillig deltidsbeskæftigelse eller midlertidig ansættelse kan således skønnes til at udgøre godt 20 pct. af alle lønmodtagere. Dette understreger vigtigheden af at skelne mellem, om det afspejler et frivilligt valg for lønmodtageren, når størrelsen af prekariatet diskuteres.

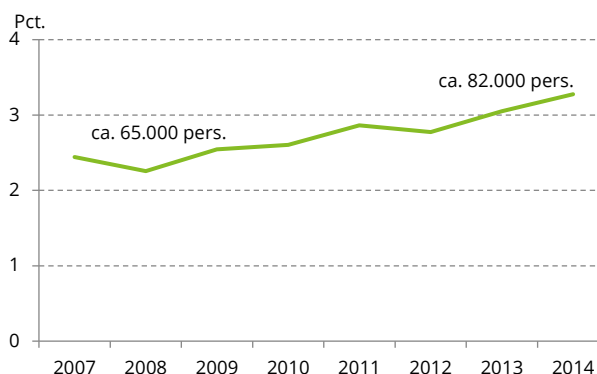


**Figur 4.1 Prekariat som andel af beskæftigelsen**

a) Bred definition af prekariatet



b) Smal definition af prekariatet



Anm.: Figuren til venstre viser den rå udvikling i andel af AKU-beskæftigelsen, der tilhører den brede definition af prekariatet. Prekariatet er her yderligere dekomponeret til ufrivilligt midlertidigt ansatte samt ufrivilligt deltidsansatte. Da man godt både kan være ufrivilligt midlertidigt ansat og ufrivilligt deltidsansat, summer de to delopgørelser ikke præcist til andelen af hele prekariatet. Figuren til højre viser andelen af AKU-beskæftigelsen, der tilhører den smalle definition af prekariatet.

Kilde: Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse og egne beregninger.

#### Klar konjunkturafhængighed for løse ansættelser

Som det må forventes, ses der en tydelig konjunkturafhængighed i andelen af ufrivilligt løst tilknyttede ansatte. I en lavkonjunktur vil der være flere, der ikke kan finde fuld beskæftigelse og i stedet finder midlertidig beskæftigelse eller deltidsbeskæftigelse. Tilsvarende kan arbejdsgivere i en gunstig konjunktursituation forventes at tilknytte løst ansatte i en mere fast ansættelse, så andelen af løstansatte falder.

#### Ingen langsigtet ændring i andelen af løstansatte

Hen over konjunkturbevægelserne observeres der ingen overordnet, langsigtet ændring i andelen af løstansatte. Efter den finansielle krise og den efterfølgende nedtur for dansk økonomi begyndte andelen af ufrivilligt løst ansatte igen at falde fra 2014. Tendensen må forventes at være fortsat frem mod i dag, i takt med den forbedrede konjunktursituation. Samme billede observeres, når der tages højde for, at sammensætningen af befolkningen og arbejdsstyrken har ændret sig over årene, bl.a. i retning af et højere uddannelsesnivea og en øget andel servicejob til fordel for beskæftigelse i fx fremstillingssektoren.<sup>38</sup>

#### Også afgang til heltidsbeskæftigelse

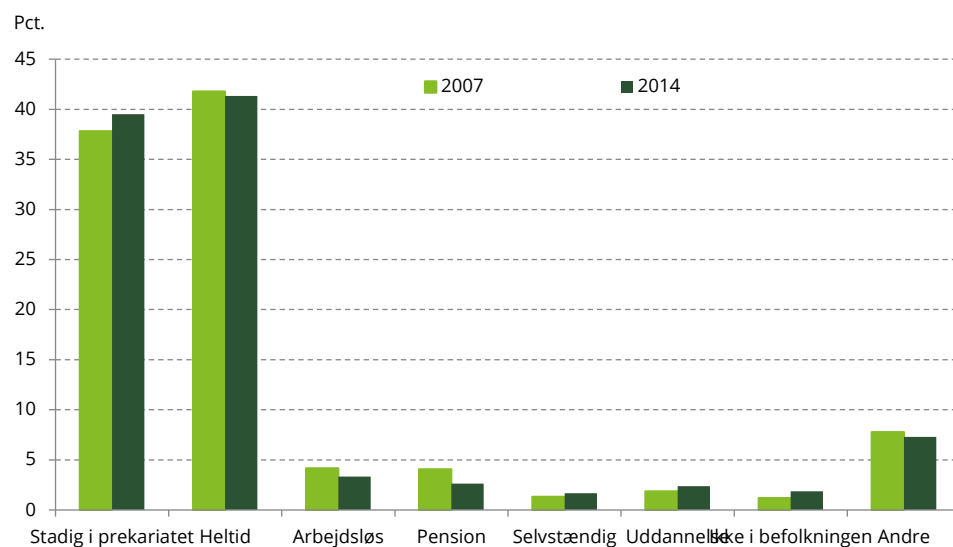
Hovedparten af prekariatet på et givet tidspunkt forlader denne status relativt hurtigt. En nærmere opgørelse af, hvad personer, der i ét år falder under definitionen som ufrivilligt løst ansat, laver 2 år senere, viser, at godt 40 pct. af dem er i heltidsbeskæftigelse, jf. Figur 4.2. Opgørelsen peger på, at en betydelig del af de ufrivilligt løse ansættelser er midlertidige og kan tjene som trædebræt til ordinær, fuld beskæftigelse. Kraka har fx tidligere vist, at vikararbejde kan øge mulighederne for ordinær beskæftigelse efterfølgende, jf. Wandsøe-Isaksen m.fl. (2018).

#### Færre er løst ansatte over flere år ...

Samtidig viser opfølgningen for personer, der betegner sig selv som ufrivilligt løstansatte, i de to efterfølgende år, at knap 40 pct. stadig tilhører prekariatet. Dermed er 2-3 pct. af alle lønmodtagere, svarende til ca. 80.000 personer, mere permanent ufrivilligt løst tilknyttet arbejdsmarkedet, jf. Figur 4.1 b) ovenfor.

<sup>38</sup> Til kontrol for sammensætningseffekter estimeres sandsynligheden for at tilhøre prekariatet som funktion af alder, køn, uddannelse og branchetilknytning, jf. Figur 4.3 nedenfor, samt årsindikatorer. Ændringen i sidstnævnte tolkes som den residuale tidsvariation i andelen af prekariatet, når der er kontrolleret for de øvrige faktorer.

Figur 4.2 Afgang fra prekariatet, bred definition



Anm.: Figuren viser status for personer i den brede definition af prekariatet to år senere.

Kilde: Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse og egne beregninger.

... men denne gruppe er grund til mere bekymring

Gruppen af personer, som ufrivilligt og længerevarende har en løs tilknytning til arbejdsmarkedet, kan give grund til bekymring for samfundet. Ud over, at personerne selv gerne i højere grad vil i arbejde, går samfundet også glip af potentiel arbejdskraft og skatteindtægter. For perioden 2007-2014 er der en stigende andel af lønmodtagerne, der over en periode på 3 år vurderes at være ufrivilligt løstansatte.

Prekariatet består i højere grad af ...

I det følgende beskrives en beregning af, hvordan sandsynligheden for at tilhøre prekariatet varierer på tværs af en række person- og ansættelseskarakteristika.<sup>39</sup> Samtidig ses der på, hvorvidt denne sammensætning af gruppen har ændret sig fra perioden 2001-2003 til perioden 2013-2015.

... kvinder og unge mellem 18 og 29 år

Analysen viser, at der er relativt flere kvinder end mænd i gruppen af ufrivilligt løstansatte, når der samtidig kontrolleres for variationen af ufrivillige løse ansættelser på tværs af aldersgrupper, uddannelser og ansættelsesbrancher, jf. Figur 4.3. Dette er en generel tendens, også for en række andre lande, jf. nedenfor. Midaldrende og ældre lønmodtagere angiver i mindre grad end unge mellem 18-29 år, at de ufrivilligt er enten deltidsbeskæftigede eller midlertidigt ansatte. På tværs af alder er denne forskel steget over den betragtede periode. I 2013-2015 var de unge relativt hyppigere ufrivilligt løst ansatte ift. de øvrige aldersgrupper, end de var i 2001-2003. En nærmere analyse viser, at der, bl.a. i lyset af en dårligere konjunktursituation i den senere periode, var en stigning for alle tre aldersgrupper, men at stigningen var relativt større for den yngste gruppe.

Uddannelse reducerer generelt ufrivillig løsansættelse

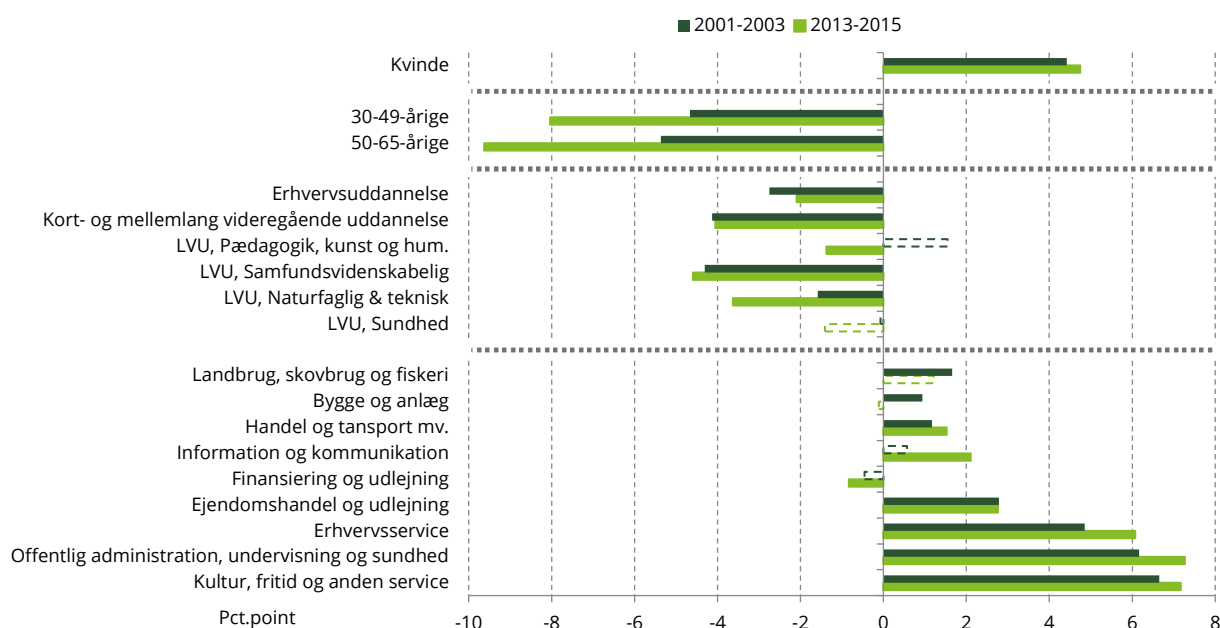
Personer med en uddannelse har generelt en lavere sandsynlighed for at være ufrivilligt løst ansatte end ufaglærte. Det er parallelt med, at erhvervsdeltagelse og beskæftigelsesomfang typisk stiger med uddannelsesniveau. Personer med korte- og mellemlange videregående uddannelser samt personer med en samfundsvidenskabeligt lang videregående uddannelse har de laveste sandsynligheder for at tilhøre prekariatet. Uddannede inden for pædagogik, kunst og humaniora har derimod kun i den senere periode en lavere sandsynlighed for at være ufrivilligt løst ansatte end ufaglærte.

<sup>39</sup> Der er estimeret en model for sandsynligheden for at tilhøre prekariatet for årene 2001-2003 og 2013-2015 som funktion af køn, aldersgrupper, uddannelseskategorier og branchekategorier, samt en indikator for den sidstnævnte tidsperiode, jf. også Steen-Knudsen m.fl. (2018).

## Flere ufrivilligt løst-ansatte i service-brancher

I forhold til personer ansat inden for industri, råstofindvinding og forsyning har ansatte i stort set alle andre brancher en højere sandsynlighed for at tilhøre prekariatet. Kun finansierings- og udlejningsbranchen udviser en lavere forekomst af ufrivillig løst ansættelse. Især inden for erhvervs-service, offentlig administration, undervisning og sundhed og inden for kultur- og fritidsaktiviteter er der en høj forekomst af ufrivillig løst ansættelse. Disse områder er præget af servicetjenester, hvor arbejdsgangene kan tænkes i mindre grad at kræve fx virksomhedsspecifikke kompetencer, og derfor i højere grad tillader, at løstansatte løser opgaver. På disse tre områder har der fra 2001-2003 til 2013-2015 også været en stigende andel af løstansatte ift. branchen industri, råstofindvinding og forsyning.

Figur 4.3 Sammensætning af prekariatet



Anm.: Søjlerne angiver den ekstra sandsynlighed for at tilhøre prekariatet, der er forbundet med et givet sæt af karakteristika i forhold til referencepersonen. Referencepersonen er mand, 18-29 år, ufaglært og arbejder inden for branchen industri, råstofindvinding og forsyning. Lange videregående uddannelser er yderligere inddelt i fire uddannelsesretninger. Stiplede søjler indikerer, at resultatet ikke kan skelnes fra 0 på et fem pct. signifikansniveau.

Kilde: Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse og egne beregninger.

## Prekariat i Danmark sammenholdt med andre lande

Prekariatet som begreb har, som nævnt indledningsvist, især vundet indpas i den internationale diskussion. I det følgende sammenholder vi derfor andelen af ufrivilligt løst ansatte lønmodtagere i Danmark med en række andre, sammenlignelige lande.

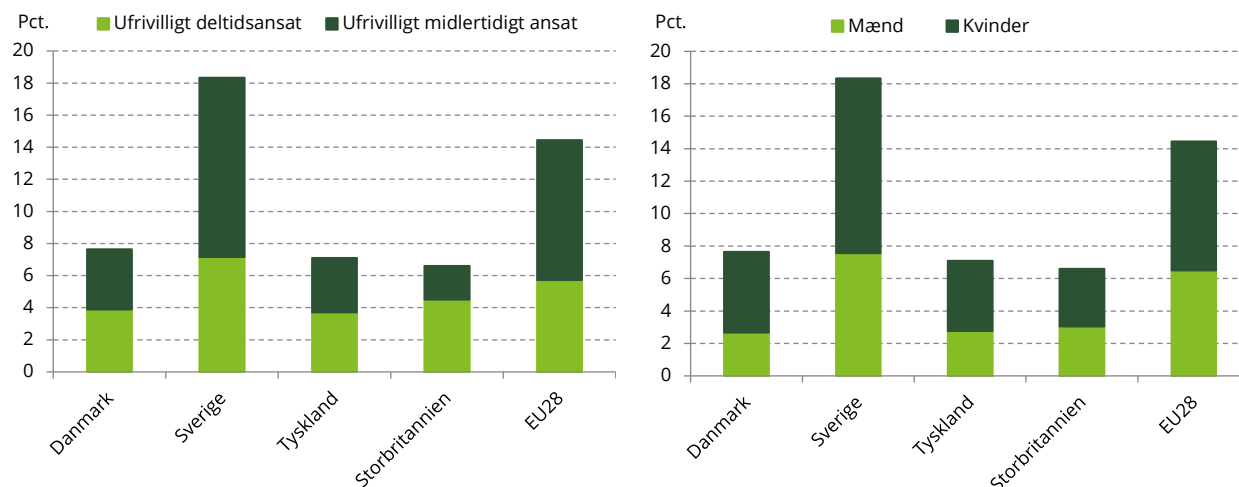
## Mindre prekariat i Danmark end i EU

Danmark har ifølge Eurostats opgørelse en mindre andel af de beskæftigede, som er ufrivilligt løst ansatte, end Sverige, Norge og EU som helhed, men et lidt højere niveau end Tyskland og Storbritannien, jf. Figur 4.4 a). Blandt de ufrivilligt løst ansatte udgør deltidsbeskæftigelse og midlertidig ansættelse omtrent halvdelen hver. Både i Sverige og i EU som helhed kan en større del af de ufrivillige løse ansættelser derimod tilskrives ufrivillige midlertidige ansættelser, mens der i Storbritannien er tale om relativt flere med ufrivillige deltidsansættelser. På tværs af alle landene er der til gengæld samme tendens med hensyn til køn, hvor kvinder udgør størstedelen af de ufrivilligt løst ansatte, jf. Figur 4.4 b).

**Figur 4.4 Andele af beskæftigelsen tilhørende prekariatet for forskellige lande, 2015**

a) Ufrivilligt deltidsansatte og midlertidigt ansatte

b) Køn



Anm.: Figuren viser andelen af den samlede beskæftigelse, der tilhører den brede definition af prekariatet.

Kilde: Eurostats Labour Market Surveys og egne beregninger.

#### Øget ansættelsesbeskyttelse kan øge andelen løstansatte

Omfanget af løse ansættelser på tværs af lande kan forventes at være bestemt af en lang række faktorer, herunder generelle regler og vilkår for fastansættelser, typer af alternative ansættelsesformer og øvrige normer på arbejdsmarkedet. Ansættelsessikkerhed har således betydning for andelen af løst ansatte, hvis ufrivilligt løse ansættelser skyldes, at arbejdsgivere ikke vil binde sig til faste ansættelser. Mere lempelige regler for afskedigelser må her forventes at reducere omfanget af ufrivilligt løse ansættelser, da arbejdsgivere så kan ansætte i faste stillinger og samtidig bevare fleksibilitet i virksomhedernes medarbejderstab.

#### Forskel kan skyldes arbejdsmarkedsvilkår

Danmark har ifølge OECD's jobbeskyttelsesindeks mindre rigide regler for ansættelser og afskedigelser end Sverige og Norge.<sup>40</sup> De fleksible ansættelsesvilkår, i kombination med et socialt sikkerhedsnet og en aktiv arbejdsmarkedspolitik, betegnes ofte som det danske flexicurity-system. Den bedre mulighed for fleksibilitet i faste ansættelser kan ligge bag den lavere andel af løst ansatte i Danmark sammenlignet med vores nordiske nabolande. Tilsvarende er ansættelsesbeskyttelsen betydeligt lavere i Storbritannien end i Danmark. Tyskland har en lidt højere jobbeskyttelse i ordinær beskæftigelse end Danmark. Samtidig kan bedre muligheder for småansættelser, fx de såkaldte mini-jobs, i Tyskland holde andelen af ufrivilligt løse ansættelser nede.

## 4.2 Stress – en ny folkesygdom?

### Hvad er stress?

Stress er ikke entydigt defineret, men beskrives ofte som en belastnings- eller tilpasningsreaktion på en udfordring eller et problem. Det er vigtigt at skelne mellem kortvarig og langvarig stress. Kortvarig stress er kroppens naturlige reaktion på en udfordring, mens langvarig stress opstår, når en person oplever, at de indre eller ydre krav til personen overstiger personens egne ressourcer over en længere periode.<sup>41</sup> Langvarig stress er en uønsket tilstand, som kan medføre tabt arbejdsevne og øge risikoen for udvikling eller forværring af sygdom, herunder depression, angst, søvnbesvær, hjertekarsygdomme, infektionssygdomme, type 2-sukkersyge, nogle kræftformer og generelt kortere levetid.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> <https://stats.oecd.org> tabel "Strictness of employment protection – individual and collective dismissals (regular contacts)"

<sup>41</sup> Se fx <https://www.sundhed.dk/borger/sundhed-og-forebyggelse/livsstil/stress/hvad-er-stress/> og <http://www.psykiatrifonden.dk/faa-hjaelp/taenk-dig-staerk/stress/hvad-er-stress.aspx>.

<sup>42</sup> Se gennemgang i Nielsen og Kristensen (2007), Wikgren m.fl. (2012) og <https://www.sundhed.dk/borger/patient-haandbogen/hjerne-og-nerver/sygdomme/ovrigt-sygdomme/psykologisk-stress-og-fysisk-sygdom/>.



Hvorfor er stress interessant?

Stress er et vigtigt emne for den enkelte og for samfundet, fordi det medfører betydelige personlige og samfundsmæssige omkostninger fx i form af tabt livsglæde, behandlingsomkostninger og tabt produktion. Juel m.fl. (2006) har estimeret omkostningerne ved stress i 2005. De fandt, at behandlingsomkostningerne udgjorde 0,7 mia. kr., og tabt produktion udgjorde op til 14 mia. kr.

Hvorfor er stress svært at måle?

Der er to primære grunde til, at stress er svært at måle objektivt:

- Hvorvidt den enkelte oplever stress, er en subjektiv vurdering. Det afhænger både af personens ressourcer og måde at håndtere udfordringer på, og af en række ydre faktorer, som fx arbejde, studie, familie og venner.
- Når en person rammes af stress, vil personen typisk i første omgang kontakte sin praktiserende læge. Der er ikke tilgængelige data for de praktiserende lægers diagnoser af stress, og der findes heller ikke tilgængelige data for diagnoser stillet af praktiserende speciallæger. Kun hvis den praktiserende læge sender personen videre til hospitalsvæsenet pga. mistanke om en anden sygdom eller en mere alvorlig tilstand, er der tilgængelige data for diagnoserne stillet på hospitalet.

Andre undersøgelser af omfanget af stress

Der findes flere undersøgelser af omfanget af stress i Danmark, men de er alle spørgeskemaundersøgelser. Størstedelen af disse undersøgelser peger på, at flere og flere danskere oplever stress i hverdagen.<sup>43</sup> En undersøgelse finder dog, at der ikke har været en stigning i det gennemsnitlige stressniveau hos danskere i perioden 2012-2016.<sup>44</sup>

Flere mulige årsager til højere rapporteret stress-niveau

Der kan være flere årsager til et stigende stressniveau. Det kan fx være tiltagende urbanisering, den teknologiske udvikling, ændringer i vores sociale relationer og work-life-balance. Det stigende rapporterede stressniveau kan dog også være et udtryk for en øget opmærksomhed på stress, eller at stress i højere grad er blevet accepteret som et udbredt problem, hvorfor flere adspurgte rapporterer at være ramt af stress, hvis de oplever symptomer forbundet med stress.<sup>45</sup>

Stress er tæt relateret til arbejde

Stress synes at være tæt relateret til den enkeltes arbejdsliv. Således angiver 55 pct. af danske lønmodtagere, der oplever stress, at arbejdet er den primære årsag til deres stress, og for 41 pct. er det en kombination af udfordringer på arbejdet og i privatlivet, der giver stress.<sup>46</sup> Omfanget af stress afhænger også af arbejdspresset. Flere undersøgelser peger således på, at stressrelateret sygefravær og arbejdsulykker er mere udbredt i perioder med et stort arbejdspress.<sup>47</sup> Stress er dog også udbredt blandt studerende og personer uden for arbejdsmarkedet.

Vores stressindikator er registerbaseret og dermed mere objektiv

I en Kraka-Deloitte-analyse har vi undersøgt udviklingen i omfanget af alvorlig stress blandt beskæftigede danskere ud fra en nyudviklet stressindikator, som er baseret på oplysninger i registerdata.<sup>48</sup> Fordelene ved denne registerbaserede tilgang er, at:

- Stressindikatoren dækker alle beskæftigede danskere.
- Stressindikatoren er baseret på objektive kriterier, herunder diagnoser stillet af en læge.
- Stressindikatoren er ikke baseret på selvrapporterede variable.

Stressindikator består af to delindikatorer

Vores stressindikator er baseret på summen af to delindikatorer: Andelen af beskæftigede, der har fået en stressrelateret diagnose i hospitalsvæsenet, og andelen af beskæftigede, der har haft en sygemelding på 1-6 måneder og ikke har haft kontakt til sundhedsvæsenet bortset fra egen læge eller psykolog. Formålet med stressindikatoren er at undersøge, om der er tegn på en stigning i udbredelsen af stress, samt om der er forskelle i omfanget af stress mellem forskellige befolkningsgrupper, baseret på data fra sundhedsvæsenet. Indikatoren må dog ikke direkte fortolkes

<sup>43</sup> Se fx Nielsen og Kristensen (2007), Lichtenberg (2018), Christensen m.fl. (2012 og 2018).

<sup>44</sup> Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2016).

<sup>45</sup> Se Vasiljeva m.fl. (2018b) for en gennemgang af litteraturen.

<sup>46</sup> Videnscenter for arbejdsmiljø (2017).

<sup>47</sup> Se fx Ruhm (2000) og Hummels m.fl. (2016).

<sup>48</sup> Afsnittet er baseret på analysen Vasiljeva m.fl. (2018b), som indeholder en detaljeret beskrivelse af metode og resultater.

som niveauet af stress blandt de beskæftigede. Vi kan også opgøre andelen med en stressrelateret diagnose stillet i hospitalsvæsenet for personer, som ikke er i beskæftigelse.

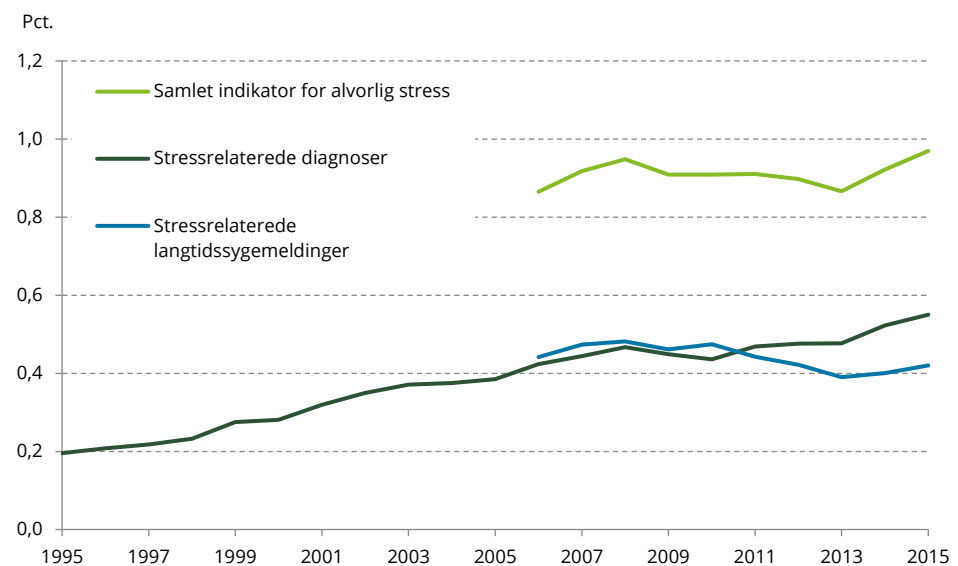
### Konklusion 1: Stress blandt beskæftigede er moderat stigende

Stressindikatoren peger på, at omfanget af stress har været moderat stigende for beskæftigede i løbet af de seneste 10 år, når man ser bort fra de økonomiske konjunkturer, jf. den lysegrønne kurve i Figur 4.5. Andelen af stressramte blandt de beskæftigede var således højere i 2015 end i 2006, selvom der var højkonjunktur i 2006 og lavkonjunktur i 2015.<sup>49</sup> Det stigende omfang af stress er drevet af en voksende andel af beskæftigede med en stressrelateret diagnose, som er steget med ca. 20 pct. siden 2006 og knap tredoblet siden 1995, jf. den mørkegrønne kurve i Figur 4.5. Stigningen i andelen af beskæftigede med en stressrelateret diagnose er så markant, at det er usandsynligt, at det alene kan tilskrives ændret henvisningsadfærd hos de praktiserende læger eller ændringer i praksis for diagnosticering af stress på hospitaler. Det tyder på, at det afspejler en reel stigning i antallet af stress-tilfælde.

### Konklusion 2: Omfanget af stress afhænger af konjunkturerne

Udviklingen i stressindikatoren<sup>50</sup> peger også på, at omfanget af stress blandt beskæftigede danskere afhænger af de økonomiske konjunkturer, jf. den lysegrønne kurve i Figur 4.5. Således steg andelen af stressramte frem til 2008 og igen fra 2013, men faldt fra 2008 til 2013. Dette er i overensstemmelse med resultater fra tidligere undersøgelser, som fremhæver, at omfanget af stressrelaterede sygdomme og arbejdsulykker stiger i perioder, hvor der er større pres på arbejdstagerne. Konjunkturafhængighed er primært drevet af de stressrelaterede langtidssygemeldinger, jf. den blå kurve i Figur 4.5.

**Figur 4.5** Udviklingen i andelen af beskæftigede med alvorlig stress



Anm.: Figuren viser omfanget af alvorlig stress blandt beskæftigede baseret på begge delindikatorer. Populationen er alle beskæftigede. Stressrelaterede diagnoser svarer til delindikator 1 og stressrelaterede langtidssygemeldinger svarer til langtidssygemeldinger med begrænset kontakt til sundhedsvæsenet, som er delindikator 2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

### Delindikator 1: Omfanget af stressrelaterede diagnoser

I det efterfølgende ser vi nærmere på de to delindikatorer, som indgår i den samlede indikator for andelen af beskæftigede, der lider af alvorlig stress. Den første delindikator omfatter personer, der har en stressrelateret diagnose, som er stillet i hospitalsvæsenet ifm. en indlæggelse eller et ambulant besøg. Personer, som er ramt af stress, vil normalt gå til egen læge, og hvis den praktiserende læge vurderer, at personen har stress, bliver personen sygemeldt. I disse tilfælde vil den

<sup>49</sup> Danmark havde i 2006 et outputgab på mere end 2 pct., mens det i 2015 var på mindre end -1 pct., jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018b).

<sup>50</sup> Vi ser kun på beskæftigede i den samlede indikator, da delindikator 2 ikke kan måle udviklingen i længevarende sygefravær hos dem, der ikke har ret til sygedagpenge, fx kontanthjælpsmodtagere.

stress-ramte ikke komme i kontakt med hospitalsvæsenet. Stressrelaterede diagnoser stillet i hospitalsvæsenet repræsenterer således de stresstilfælde, hvor symptomerne er så svære, at der er mistanke om andre sygdomme, eller de stresstilfælde, som tidsmæssigt falder sammen med andre sygdomme, som kræver kontakt til hospitalet. For at identificere stressrelaterede diagnoser, har vi sendt en liste over alle psykiatriske diagnoser til tre forskellige læger (to speciallæger i almen medicin og en tidligere vicedirektør på et hospital). De tre læger har individuelt angivet hvilke diagnoser, som de mener er stressrelaterede. Vi har klassificeret en diagnose som stressrelateret, hvis mindst to ud af tre læger har angivet den som stressrelateret. Fordelen ved denne delindikator er, at den er baseret på diagnoser stillet af læger, og derfor er mere objektiv end et selvrapporteret stress-niveau fra en spørgeskemaundersøgelse. Denne indikator kan opgøres for hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder, herunder ledige, studerende og personer uden for arbejdsmarkedet.

**Forbehold ift. delindikator 1**

Ulemperne ved delindikator 1 er, at den også afspejler eventuelle ændringer i hospitalslægernes praksis ift. at stille diagnoser, eller i de praktiserende lægers praksis ift. at sende patienter videre til hospitalet, og at den kun opfanger en mindre del af alle stresstilfælde – nemlig de tilfælde, hvor en person har kontakt til hospitalsvæsenet.

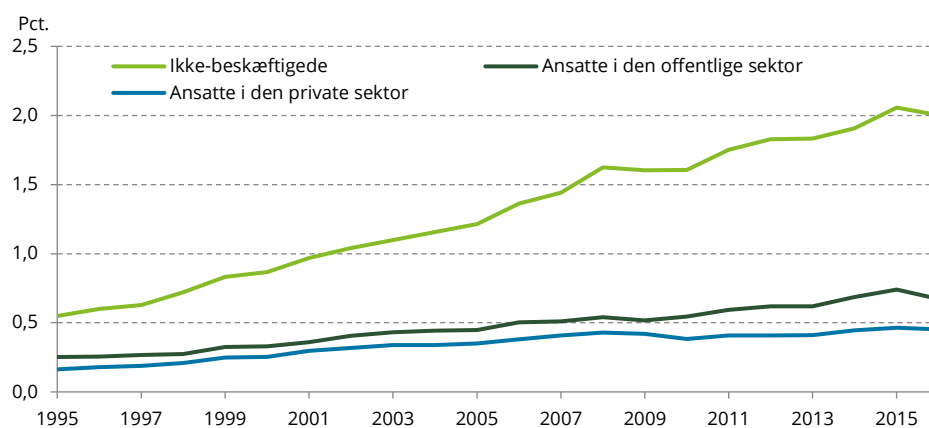
**Konklusion 3: Stigning i stress er større for ikke-beskæftigede**

Delindikator 1 påviser, at andelen med en stressrelateret diagnose er højere blandt de ikke-beskæftigede, jf. Figur 4.6. Gruppen af ikke-beskæftigede består af personer uden for arbejdsstyrken, studerende og ledige. Det er også denne gruppe, som har oplevet den største stigning i andelen med en stressrelateret diagnose i de sidste 20 år. Dermed er stigningen i omfanget af stress blandt alle danskere ikke kun arbejdsrelateret, men kan også skyldes andre forhold, fx i uddannelsessystemet eller i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

**Konklusion 4: Stress-omfanget er steget mere i det offentlige**

Delindikator 1 viser også, at stress-omfanget er større blandt beskæftigede i den offentlige sektor end blandt beskæftigede i den private sektor. Andelen af dem med en stress-diagnose er også steget kraftigere i den offentlige sektor end i den private sektor siden 2009, jf. Figur 4.6.<sup>51</sup>

**Figur 4.6 Andel af befolkningen med en stressrelateret diagnose, opdelt på beskæftigelsesstatus og sektor**



Anm.: Populationen består af hele befolkningen i alderen 18-59. Beskæftigelsesstatus er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik, som opgøres november hvert år. Befolkningen er således opdelt efter deres primære arbejdsmarkedsstatus ultimo året før det år, hvor de registreres med en stressrelateret diagnose. Beskæftigede omfatter lønmodtagere og selvstændige. Ikke-beskæftigede omfatter ledige, studerende og personer uden for arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

<sup>51</sup> Der er en større databrud i sektoropdeling for de beskæftigede i ultimo 2008, hvorfor tal for sektorbeskæftigelse fra før 2009 ikke må sammenlignes direkte med tal fra efter 2009.

<b>Flere med en stressrelateret diagnose blandt unge og kvinder</b>	I Vasiljeva m.fl. (2018b) påviser vi også, at andelen med en stressrelateret diagnose er højere for kvinder end mænd, og at den absolutte forskel mellem kønnene er vokset yderligere. Analysen påviser ligeledes, at stigningen i stress har været mest udtalt for personer under 40 år.
<b>Delindikator 2: Længerevarende sygefravær uden hospitalskontakt</b>	Den anden registerbaserede delindikator er baseret på længere sygemeldinger med sygedagpenge, men uden kontakt til sundhedsvæsenet bortset fra egen læge og psykolog. <sup>52</sup> Delindikatoren forsøger at opfange mere typiske stressforløb, hvor en person med stress sygemeldes af egen læge. Der er dog stadig tale om alvorlige tilfælde, hvor personen ikke er arbejdsdygtig i en måned eller længere tid. Når vi betinger på, at en person ikke er i kontakt med en praktiserende speciallæge eller hospitalsvæsenet, sorterer vi alle de personer fra, som har længerevarende sygefravær på grund af en række hyppige sygdomme, som ikke er stressrelaterede. Det gælder blandt andet kræft, mave- og tarmsygdomme, gynækologiske sygdomme, gigt, luftvejssygdomme, ondt i ryggen eller skader på bevægelsesapparatet. Vi frasorterer også alle de tilfælde af hjernerystelse, hvor personen har haft kontakt til en skadestue, neurolog eller neuropsykolog. På baggrund af drøftelser med Krakas lægepanel vurderes det, at stressramte udgør den største gruppe af de personer, vi identificerer med denne delindikator. Delindikator 2 er begrænset til de seneste 10 år, da vi kun har adgang til oplysninger om lægekontakt fra 2005 og frem. <sup>53</sup>
<b>Forbehold ift. delindikator 2</b>	Der er flere ulemper ved delindikator 2. For det første kan delindikator 2 kun opgøres for beskæftigede, da de fleste ledige uden ret til dagpenge og personer uden for arbejdsstyrken ikke har ret til sygedagpenge. For det andet kan delindikatoren også opfange længere sygemeldinger uden kontakt til hospitalsvæsenet, som skyldes andre forhold end stress. For det tredje frasorteres stress-ramte personer, der også lider af andre sygdomme, som fører til kontakt med speciallæger eller hospitalsvæsenet. I alt identificeres ca. 0,4 pct. af befolkningen som personer med længerevarende sygemelding uden kontakt til hospital eller speciallæge i 2015, jf. Figur 4.5. Dette er lavere end de 0,5 pct. af de beskæftigede, som har fået en stressrelateret diagnose.
<b>Konjunkturføhængighed</b>	Der ses ikke en stigning i andelen af personer med en langvarig sygemelding og begrænset kontakt til sundhedsvæsenet i løbet af de sidste ti år, i modsætning til delindikator 1. Til gengæld peger delindikator 2 på en sammenhæng mellem omfanget af stress og de økonomiske konjunkturer, jf. Figur 4.5. Se Vasiljeva m.fl. (2018b) for flere detaljer om udviklingen i delindikator 2.
<b>Andre potentielle registerbaserede mål er mindre pålidelige</b>	Stressindikatoren kunne potentielt omfatte flere delindikatorer for, om en person kan vurderes at være stressramt, baseret på registerdata. Det kunne fx være andelen af personer, som går til psykolog, og andelen af personer, som tager antidepressiva og angstmedicin. Disse potentielle delindikatorer lider dog af, at der er sket væsentlige ændringer i det offentlige tilskud til de nævnte behandlinger inden for de seneste 10 år, som har påvirket både niveauet og udviklingen for disse delindikatorer. Derfor anvender vi ikke disse alternative mål.

<sup>52</sup> Vi ser på sygefravær med sygedagpenge, da der er tilgængelige registeroplysninger for disse sygeforløb i sygedagpengeregisteret.

<sup>53</sup> Der findes data for lægekontakt fra før 2005 ifm. udbetalte lægehonorarer, men pga. et højt detaljeringsniveau i disse data har vi ikke fået adgang til disse. Derudover foreligger data for sygemeldinger hos de offentlige ansatte først fra 2000.











# 5. Dansk økonomi og udenlandsk arbejdskraft

## Intens, men upræcis debat om udenlandsk arbejdskraft

Diskussionen om udenlandsk arbejdskraft har været intens i efteråret, hvor der har været et særligt fokus på lønordningen. Arbejdsgiverne ønsker lettere adgang til udenlandsk arbejdskraft for at kunne imødekomme den stigende efterspørgsel, de står overfor i den aktuelle højkonjunktur. Dele af lønmodtagersiden er mere skeptiske og fremhæver, at virksomhederne i stedet burde ansætte ledige danskere. En tidligere rapport i Small Great Nation viste, at et flertal ser positivt på udenlandsk arbejdskraft, men 1/3 af danskerne ser udenlandsk arbejdskraft som et problem.<sup>54</sup> Udenlandsk arbejdskraft er generelt af interesse i den økonomisk-politiske debat. Det skyldes ikke mindst, at emnet generelt har været svært at adskille sig fra den overordnede diskussion om indvandring i Danmark, der har spillet en stor rolle i dansk politik de seneste mange år.

## Hvordan påvirker udenlandsk arbejdskraft dansk økonomi?

I dette kapitel analyserer vi bl.a., hvordan udenlandsk arbejdskraft påvirker dansk økonomi på kort og på lang sigt og hvilke kriterier, der bør lægges til grund, når de økonomiske effekter af udenlandsk arbejdskraft vurderes. Udenlandsk arbejdskraft kan være god for dansk økonomi af flere årsager, fx både ved at dæmpe konjunkturudsving og ved at give forøgede skatteindtægter på den længere bane.

## Kapitlets indhold

Først beskriver vi i afsnit 5.1 de grundlæggende økonomiske mekanismer, som man kan analysere udenlandsk arbejdskraft på baggrund af. Dernæst analyserer vi i afsnit 5.2, hvor store stabiliseringsgevinster Danmark nyder godt af pga. ind- og udvandring af udenlandsk arbejdskraft. Endelig ser vi i afsnit 5.3 på, hvordan udenlandsk arbejdskraft på lang sigt påvirker dansk økonomi illustreret ved effekten på den offentlige saldo.

## 5.1 Økonomisk analyse af udenlandsk arbejdskraft

### Upræcis debat om udenlandsk arbejdskraft

Udenlandsk arbejdskraft kan være en økonomisk gevinst for Danmark, men de potentielle gevinster opstår ad helt forskellige veje på kort og lang sigt. I den offentlige debat er der en tendens til, at den vigtige sondring mellem kort og lang sigt overses, og at debatten derfor bliver upræcis. Fx udnævnes strukturelle tiltag, der på længere sigt kan forøge arbejdsudbuddet, af og til som løsninger på aktuelle flaskehalse på arbejdsmarkedet, selvom deres kortsigtede effekter kan være begrænsede, og de også vil øge arbejdsudbuddet, når der ikke er mangel på arbejdskraft, men derimod på jobs.

### Løndannelsen på kort sigt

Et af de hyppigst fremførte argumenter for at øge tilgangen af udenlandsk arbejdskraft i den nuværende højkonjunktur er mangel på arbejdskraft, dvs. at virksomhederne har problemer med at få besat ledige stillinger. En vis mangel på arbejdskraft er en naturlig del af de kortsigtede økonomiske udsving: Under en højkonjunktur vil efterspørgslen efter varer og tjenester stige, hvilket igen får efterspørgslen efter arbejdskraft til at stige. Derved stiger beskæftigelsen, og ledigheden falder, hvilket presser lønnen opad. De højere lønninger forøger dernæst virksomhedernes omkostninger, og de må hæve priserne på deres produkter. De højere priser reducerer den indenlandske efterspørgsel, og virksomhederne får sværere ved at konkurrere internationalt, hvilket automatisk bringer økonomien ud af højkonjunktur og i retning af lavkonjunktur.

<sup>54</sup> Jf. Kraka-Deloitte (2018)

Nul ledighed er et uheldigt politisk mål	Pga. denne løndannelse er det meningsløst at have nul ledige som mål. Hvis ledigheden i en højkonjunktur nærmer sig nul, bliver lønpresset ekstremt, og risikoen for en efterfølgende dyb lavkonjunktur forøges. Det vil derfor være særdeles uheldigt, hvis man politisk kræver, at dansk arbejdskraft skal anvendes før udenlandsk i en situation med meget lav ledighed.
God grund til at konjunkturudjævne	Selvom konjunkturudsving er naturlige, er de ikke ønskværdige: Forbrugerne oplever svingende levestandard bl.a. som følge af høj ledighed under lavkonjunktur, og usikkerheden på markederne forøges. Udsvingene gør det sværere og dyrere for virksomhederne at foretage de rigtige investeringer i bygninger og udstyr. Kraftigere og mere bratte udsving forøger disse problemer og kan have varige negative konsekvenser: Fx kan en lang ledighedsperiode forringe den enkeltes kvalifikationer og gøre en tilbagevenden til arbejdsmarkedet endnu sværere, og en dyb lavkonjunktur kan få ellers veldrevne virksomheder til at dreje nøglen om.
Finanspolitisk udjævning	Derfor er et af fokusområderne for den kortsigtede finanspolitik at dæmpe konjunkturudsvingene: I lavkonjunktur stimuleres økonomien ved, at den offentlige sektor forøger sin efterspørgsel eller reducerer skatteindtægterne. I højkonjunktur dæmpes økonomien ved at anvende samme instrumenter i modsat retning.
Grænser for finanspolitisk udjævning	Det er dog ikke realistisk at tro, at den økonomiske politik kan udglatte konjunkturudsvingene helt. Dels er der forsinkelse i de politiske redskaber, som er til rådighed, dels er der en betydelig forsinkelse på væsentlige økonomiske nøgletal, hvilket kan gøre det svært præcis at diagnosticere økonomiens tilstand, før der er gået nogle år. Endelig kan det i en højkonjunktur være svært at finde politisk opbakning til de nødvendige opstramninger, og i en lavkonjunktur kan for store offentlige underskud komme i konflikt med EU's regler.
Automatiske stabilisatorer er et vigtigt supplement	Derfor er de såkaldte "automatiske stabilisatorer" meget vigtige. Automatiske stabilisatorer er forhold i økonomien, der helt af sig selv medvirker til at dæmpe konjunkturudsvingene. Én væsentlig automatisk stabilisator i dansk økonomi er overførselsindkomsterne, der under en lavkonjunktur forøges pga. flere ledige og reduceres, når antallet af ledige reduceres under en højkonjunktur.
Udenlandsk arbejdskraft er en vigtig automatisk stabilisator	I denne analyse viser vi, at udenlandsk arbejdskraft med tiden er blevet en vigtig automatisk stabilisator, jf. afsnit 5.2. Automatikken skyldes, at den udenlandske arbejdskraft er særligt fleksibel: Udlændingene kommer hertil, når det går godt, men rejser også ud igen, når det ikke længere går så godt. Det reducerer det opadgående lønpres, når det går fremad i økonomien, men presser ikke danske beskæftigede ud i arbejdsløshed, når økonomien går tilbage.
De langsigtede effekter af udenlandsk arbejdskraft	Udenlandsk arbejdskraft har også gavnlige langsigtede – strukturelle – effekter for dansk økonomi. Gevinsterne opstår dog ad helt andre veje end den kortsigtede stabilisering. Udenlandsk arbejdskraft øger antallet af beskæftigede relativt mere, end det øger befolkningen. Dermed stiger BNP per indbygger. En del af gevinsten tilfalder den udenlandske arbejdskraft i form af lønindkomst, en del tilfalder virksomhedsejerne, som de arbejder for, og en del bidrager til det offentlige budget i form af skattebetaling.
Gevinster på lang sigt i form bedre offentlige finanser	Sammenlignet med en gennemsnitlig dansker trækker en beskæftiget udlænding mindre på de offentlige udgifter – de skal hverken gå i skole, have en uddannelse eller modtage ældrepleje. Når hertil lægges skattebetalingerne fra arbejdsindkomsten, vil en beskæftiget udlænding være en gevinst for det offentlige budget. Gevinsten set over en lang tidsperiode reduceres dog, hvis vedkommende forbliver i landet i sit otium, hvor bl.a. pensions- og plejeudgifterne stiger. Og hvis vedkommende får børn, vil nettobidraget på meget lang sigt være af omtrentligt samme størrelse som for en gennemsnitlig danskers. Dette er beskrevet i afsnit 5.3.
Vandrende arbejdskraft kan øge innovation	Migrerende arbejdskraft kan også bidrage positivt ved at øge innovationen og dermed produktivtetsvæksten, se fx Goldin (2018). En øget produktivtetsvækst vil virke som en øget drivkraft i økonomiens motor og dermed forbedre den på længere sigt. Denne rapport har dog ikke undersøgt denne kanal til øget velstand nærmere.



## 5.2 Udenlandsk arbejdskraft stabiliserer dansk økonomi

Intens debat om beløbsordningen – blot en mindre justering

Som beskrevet i indledningen til dette kapitel har der i efteråret været en betydelig politisk debat om udenlandsk arbejdskraft, særligt ift. om man bør ændre på beløbsordningen, så flere fra lande udenfor EU kan få ophold og job i Danmark. Sammenlignet med den eksisterende mængde af udenlandsk arbejdskraft er der dog tale om en mindre justering. Finansministeriet (2018e) skønner, at en ændring af beløbsordningen, så beløbsgrænsen nedsættes med 100.000 kr., kan øge beskæftigelsen med ca. 1.200 personer. Det skal ses ift. det samlede antal beskæftigede udlændinge i Danmark, der rundede 270.000 i 2016.

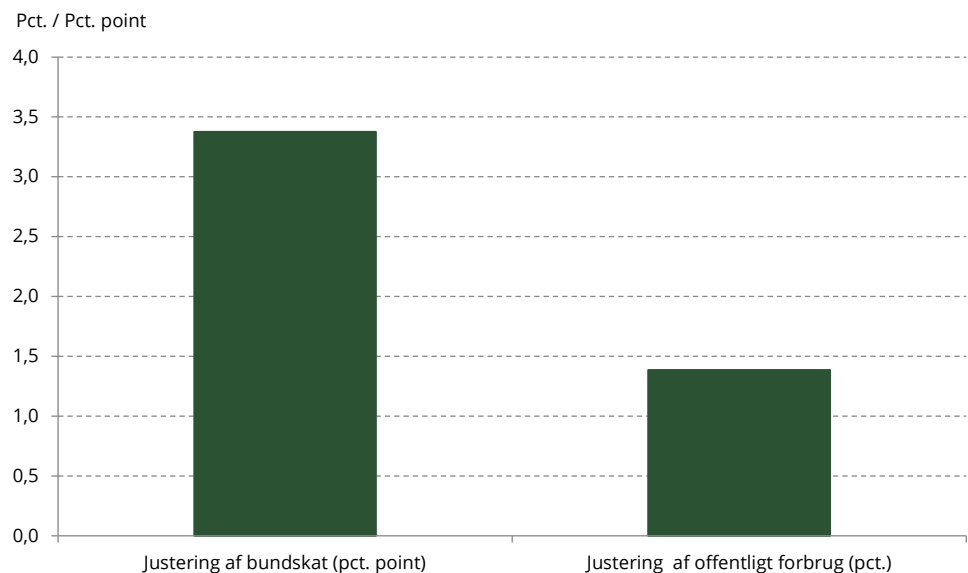
Udenlandsk arbejdskraft stabiliserer dansk økonomi ...

Denne udenlandske arbejdskraft har imidlertid allerede medført en større gevinst i form af en konjunkturstabiliserende effekt. Årsagen er, at arbejdskraften er fleksibel – udlændingene kommer til Danmark i de gode tider, når der er ledige job, men rejser hjem igen, eller kommer til i et mindre omfang, i dårlige tider. Den fungerer dermed som en ekstra arbejdskraftreserve, der aktiveres af en forbedret konjunktursituation. Dette afsnit viser, hvordan den stigende mængde af fleksibel udenlandsk arbejdskraft i Danmark har gjort dansk økonomi mere robust overfor konjunkturudsving og dermed fungerer som en automatisk stabilisator.

... svarende til en kraftig finanspolitisk reaktion

Analysen viser, at det ville kræve en stor tilpasning af finanspolitikken, i form af enten ændrede skatter eller offentligt forbrug, at opnå samme stabilisering af et typisk konjunkturudsving, jf. Figur 5.1. Beregningen er baseret på et middelstort konjunkturudsving i størrelsesordenen +/- 1,5 pct. af BNP, jf. Knigge m.fl. (2018). Til sammenligning har Finansministeriet opgjort konjunkturudsvinget henover Finanskrisen til ca. +/- 3,5 pct. af BNP fra top til bund, målt ved outputgabet.

**Figur 5.1** Finanspolitiske ændringer med samme stabiliseringseffekt som den fleksible udenlandsk arbejdskraft



Anm.: Ved et middelstort konjunkturudsving svarende til afvigelser fra trenden på ca. +1,5 pct. af BNP i højkonjunktoren og ca. -1,5 pct. af BNP i lavkonjunktoren, jf. Knigge m.fl. (2018). Figuren viser, hvor meget bundskatten eller offentligt forbrug skal justeres over en sådan konjunkturcyklus, hvis det skal stabilisere ledighed og lønpres lige så meget, som fleksibiliteten af udenlandsk arbejdskraft gør.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger i ADAM-modellen

Virker som 3,5 pct.-point bundskat eller 1,5 pct. off. forbrug

Figuren illustrerer, i hvor høj grad fleksibel udenlandsk arbejdskraft stabiliserer dansk økonomi. Det er målt ved, hvor meget man alternativt ville skulle tilpasse bundskattesatsen eller det offentlige forbrug for at opnå samme stabilisering af lønvæksten i en hypotetisk situation, hvor der ikke var fleksibilitet i mængden af udenlandsk arbejdskraft. Set over et konjunkturforløb ville man skulle justere bundskatten med næsten 3,5 pct. for at opnå samme stabilisering. En typisk trækprocent

skulle altså varieres mellem 36,5 og 40 pct., afhængig af konjunkturerne, for at opnå samme stabilisering. Det offentlige forbrug skulle justeres knap 1,5 pct., svarende til godt 8 mia. kr., i et normalt konjunkturforløb for at opnå den samme stabilisering.

**Mere udenlandsk arbejdskraft øger stabiliseringseffekt**

Det store antal udlændinge beskæftiget i Danmark spiller en vigtig rolle for størrelsen af den stabiliserende effekt. Som vist i Figur 5.2 a) er antallet af udlændinge, som er beskæftiget i Danmark, vokset med ca. 175.000 personer fra 2001 til 2016, så udlændinge nu udgør ca. 10 pct. af den samlede beskæftigelse i Danmark, og en yderligere vækst i andelen af udlændinge blandt beskæftigede i Danmark vil, hvis de nye er lige så fleksible som de hidtidige, også øge stabiliseringsgevinsten.

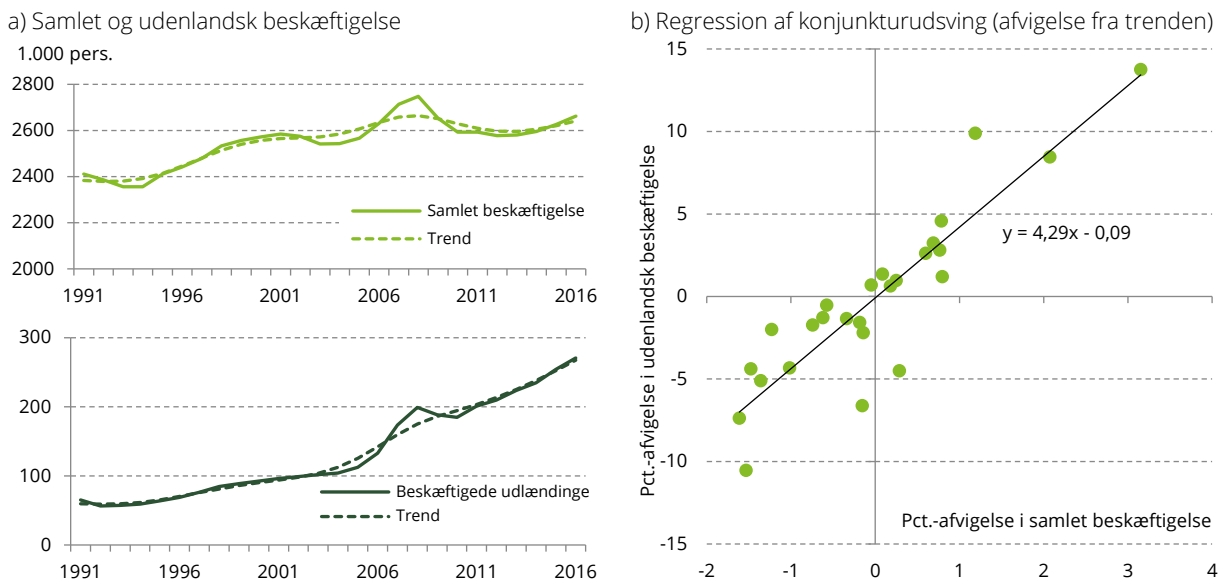
**Udenlandsk arbejdskraft mere konjunkturfølsomt**

Denne analyse viser, at udenlandsk arbejdskraft virker konjunkturdæmpende, da den er mere følsom over for konjunkturerne end de danske beskæftigede er. I Figur 5.2 a) ses den faktiske udvikling i den samlede beskæftigelse, antallet af udlændinge beskæftiget i Danmark samt den trendmæssige, strukturelle udvikling i disse serier.

**Forskel på faktisk og trend i beskæftigelse er konjunkturudsving**

Trendserierne angiver de grundlæggende, strukturelle udviklinger i samlet beskæftigelse og beskæftigelse for udlændinge i Danmark, når der er renset for de midlertidige konjunkturudsving. Metoden til beregning af trendserierne fremgår af Knigge m.fl. (2018). Afvigelsen mellem den faktiske beskæftigelsesserie og den trendmæssige serie kan dermed opfattes som konjunkturbetingede udsving.

**Figur 5.2 Samlet beskæftigelse og udlændinge beskæftiget i Danmark samt regression af konjunkturmæssige udsving, 1991-2016**



Anm.: Trendene i a) er beregnet vha. et HP-filter. Tendenslinjen i b) er beregnet ved en standard OLS regression. Elasticiteten er klart signifikant med en t-værdi på 9,9.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger. Se Knigge m.fl. (2018).

**Forskel i trend – betydeligt sammenfald i konjunkturudsving**

Der er et betydeligt sammenfald mellem de konjunkturmæssige udsving i beskæftigelsesserierne for danskere og udlændinge. Dette understreges af Figur 5.2 b), der viser en meget klar positiv sammenhæng mellem afvigelsen i den samlede beskæftigelse fra strukturelt niveau og afvigelsen i den udenlandske beskæftigelse fra sit strukturelle niveau.

**Udl. arbejdskraft er fire gange mere konjunkturfølsomt ...**

En regression viser også en pæn lineær sammenhæng med en klart signifikant hældning, jf. Figur 5.2 b) Den estimerede hældning svarer til en elasticitet på godt 4. Det betyder, at ved en ændring i samlet beskæftigelse på 1 pct., ændrer den udenlandske beskæftigelse sig med 4 pct.

.... og udgør 33 pct. af konjunkturudsving i beskæftigelsen

Den udenlandske beskæftigelse reagerer altså godt fire gange så kraftigt på konjunkturudsving som hele beskæftigelsen målt i pct. Denne elasticitet bruger vi til at beregne, hvor stor en andel den udenlandske arbejdskraft udgør af de konjunkturbetingede udsving i den samlede beskæftigelse. Det gør vi ved at relatere elasticiteten i udenlandsk arbejdskraft til den andel, som udenlandsk arbejdskraft udgør af den samlede beskæftigelse, nemlig ca. 10 pct. Beregningen peger på, at ved et konjunkturbetinget udsving i den samlede beskæftigelse, vil ca. 1/3 af udsvinget bestå af ekstraordinær udenlandsk arbejdskraft. Dette svaret til, at hvis den samlede beskæftigelse falder med 100.000 personer under en lavkonjunktur, vil de ca. 40.000 af disse personer være udlændinge, der går ud af beskæftigelse, og ud af disse 40.000 personer vil de godt 30.000 ligge udover den rent proportionale nedgang i den udenlandske beskæftigelse på ca. 10.000 personer (svarende til 10 pct. af beskæftigelsesændringen).

Modelberegning om-sætter konjunkturføl-somhed til effekt

Betydningen af den konjunkturstabiliserende effekt af udenlandsk arbejdskraft er opgjort i en modelberegning i ADAM. Denne beregning sammenligner et konjunkturudsving i en situation med den fleksible udenlandske arbejdskraftreserve med en situation uden denne fleksibilitet.

Stabiliseringseffekt i et middelstort konjunkturudsving

Beregningen er baseret på et hypotetisk middelstort konjunkturudsving startende med en højkonjunktur, som efterfølges af en lavkonjunktur. På sit højeste punkt i denne højkonjunktur ligger BNP ca. 1,5 pct. over det strukturelle BNP og på sit laveste ca. 1,5 pct. under. Det svarer til konjunkturudsving på i alt 3 pct.point, som er bredt funderet i økonomien. Se i øvrigt Knigge m.fl. (2018) for detaljer i beregningen af konjunkturudsvinget.

Udl. arbejdskraft giver mere stabilitet i dansk økonomi

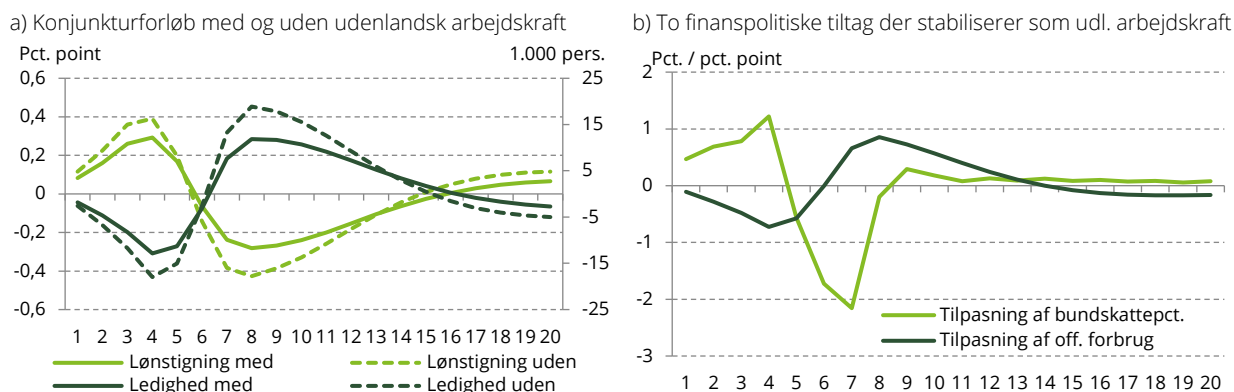
Den fleksible udenlandske arbejdskraft reducerer udsvingene i arbejdsløshed og lønstigninger, jf. Figur 5.3 a). Gevinsten kommer særligt til udtryk ved, at afdæmpningen også gælder i den efterfølgende lavkonjunktur, hvor lønvæksten falder mindre, og ledigheden ikke stiger ligeså meget.

Kræver stor dosis finanspolitik at opnå samme stabilisering

Den stabiliserende effekt af sædvanlige finanspolitiske instrumenter – dvs. justeringer i skatteindtægter eller i offentlige udgifter – er opgjort i en supplerende beregning. I denne beregning er der taget udgangspunkt i et konjunkturudsving af samme størrelse som i Figur 5.3 a). Det er yderligere antaget, at der ikke er adgang til udenlandsk arbejdskraft, men at de finanspolitiske instrumenter er doseret således, at deres stabiliserende effekt svarer til den stabiliserende effekt af den nuværende fleksible arbejdskraft. Derved er det muligt at sammenligne den stabiliserende effekt af udenlandsk arbejdskraft med den stabiliserende effekt af de finanspolitiske instrumenter.

Det ville kræve en betydelig tilpasning af bundskatten, på i alt ca. 3,5 pct.point fra top til bund i konjunkturforløbet, for at opnå samme grad af stabilitet, jf. Figur 5.3 b). Alternativt kan man stabilisere vha. det offentlige forbrug, som i så fald skulle justeres med i alt 1,5 pct. over konjunkturforløbet.

**Figur 5.3 Udenlandsk arbejdskraft dæmper konjunkturudsving svarende til betydelig aktiv finanspolitik**



Anm.: Konjunkturudsvinget er ca. +1,5 pct. af BNP på toppen og -1,5 pct. i bunden. I figur b) vises finanspolitiske tilpasninger, der hver for sig stabiliserer i samme omfang som udenlandsk arbejdskraft, svarende til at de stiplede linjer møder de fuldt optrukne i figur a).

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger i ADAM-modellen.

**Muligt overkantsskøn, men effekt med sikkerhed kraftig**

Beregningen tager højde for, at udlændinge, der bliver i Danmark, uanset om der er job eller ej, ikke skal medregnes som fleksibel udenlandsk arbejdskraft. Det er andelen af konjunkturbetingende udsving, udover hvad man umiddelbart kan forvente, der er interessant. I baggrundsnotatet Knigge m.fl. (2018) er det beskrevet, hvorfor beregningen på samlet udenlandsk arbejdskraft alligevel kan være et overkantsskøn pga. reaktionen fra udlændinge med permanent ophold i Danmark. I notatet udføres også en følsomhedsanalyse, som kun benytter nyindvandret udenlandsk arbejdskraft frem for samlet udenlandsk beskæftigelse. Bruges dette estimat, som pga. metoden er et underkantsskøn, vil det ca. halvere effekterne på konjunkturstabiliseringen. Den stabiliserende effekt vil under alle omstændigheder være ganske betydelig.

### 5.3 Udenlandsk arbejdskraft er en langsigtet gevinst for dansk økonomi

**Langsigtede gevinster illustreres ved offentlige finanser**

I dette afsnit ser vi bort fra de konjunkturmæssige aspekter og ser nærmere på de potentielle langsigtede gevinster, som udenlandsk arbejdskraft kan indebære. Gevinsten illustreres ved påvirkningen på de offentlige finanser.

**To analyser: En for midlertidigt ophold ...**

Afsnittet indeholder to forskellige sæt af beregninger: Den første viser den langsigtede gevinst af permanent at øge arbejdsstyrken med udenlandsk arbejdskraft, hvor de enkelte udlændinge kun midlertidigt opholder sig i Danmark i forbindelse med beskæftigelse, dvs. der sker en løbende udskiftning af udlændingene. Der regnes dermed på personer, der kommer hertil som voksne, og derfor hverken skal have skoleundervisning eller kompetencegivende uddannelse, og som forlader Danmark inden de skal på pension og for alvor begynder at trække på sundhedssektoren, og som ikke har børn med.

**... og en der medtager permanent ophold**

I det andet sæt af beregninger tages der højde for, at en del af den udenlandske arbejdskraft forbliver i landet og får børn. Dermed fås et samlet billede af, hvordan den udenlandsk arbejdskraft, som vi har i dag, bidrager til dansk økonomi på langt sigt.

**Betragter hhv. 1.200 og 10.000 udlændinge**

#### *Udenlandsk arbejdskraft med midlertidigt ophold i Danmark*

For at måle gevinsten ved den del af den udenlandske arbejdskraft, som kun tager midlertidigt ophold i Danmark, har vi lavet en beregning på en permanent forøgelse af arbejdsstyrken med 1.200 personer. Dette svarer til den forøgelse af den langsigtede beskæftigelse, Finansministeriet (2018e) skønner det giver, hvis man sænker beløbsordningen for arbejdskraft fra lande uden for EU/EØS med 100.000 kr. Derudover vises en alternativ beregning, hvor arbejdsstyrken øges med



10.000 personer. Det er antaget, at den udenlandske arbejdskraft i gennemsnit har karakteristika som den nuværende danske arbejdsstyrke, jf. Knigge og Lando (2018a).

Årlig gevinst pr. ny beskæftiget på ca. 180.000 kr.

Vi opgør den langsigtede gevinst på den offentlige saldo via en modelberegning i ADAM, hvor arbejdsstyrken permanent forøges med yderligere udenlandsk arbejdskraft, der opholder sig midlertidigt i Danmark. Hver af disse personer forbedrer de offentlige finanser med ca. 180.000 kr. om året jf. Tabel 5.1. Størrelsen på gevinsten pr. ny person afhænger ikke af, om arbejdsstyrken forøges med 1.200 eller 10.000 personer.

**Tabel 5.1** Langsigtet effekt på offentlig saldo af mere udenlandsk arbejdskraft med kortvarige ophold

	Gevinst pr. ny udlænding	Samlet gevinst
1.200 personer	182.500 kr.	220 mio. kr.
10.000 personer	182.500 kr.	1.800 mio. kr.

Anm.: Effekten er på langsigtet primær saldo, og er omregnet til niveau for 2018.

Kilde: Egne beregninger i ADAM-modellen. Se Knigge og Lando (2018a).

Gevinst pr. dansker afhænger af stigning i arbejdsstyrke

Den samlede gevinst afhænger naturligvis af, hvor meget arbejdskraften øges, hvis de hver bidrager med det samme beløb i gennemsnit. Nettogevinsten ved en forøgelse på 1.200 personer er ca. 220 mio. kr. årligt, svarende til ca. 40 kr. per indbygger i Danmark. Ved en forøgelse på 10.000 personer er gevinsten ca. 1,8 mia. kr. årligt svarende til 320 kr. per indbygger. De beskedne tal per indbygger afspejler, at forøgelsen i antallet af personer er en relativt lille størrelse ift., at der bor 5,7 mio. personer i Danmark.

Gevinsten er større på den eksisterende beløbsordning

De opgjorte gevinster i denne analyse er mindre end i den nylige evaluering af beløbsordningen foretaget af Finansministeriet (2018c). Finansministeriet finder, at de ca. 4.200 personer på beløbsordningen i alt havde bidraget med lige knap 1 mia. kr. netto til den offentlige saldo i 2014 svarende til næsten 300.000 kr. pr. person. Årsagen til forskellen mellem analyserne er primært, at personer på den eksisterende beløbsordning, som følge af kravene i ordningen, har et højere lønniveau end en gennemsnitligt beskæftiget i Danmark og dermed personerne i denne analyse.

Ses på livsforløb ændres nettobidrag pga. pensionsudgift

#### *Udenlandsk arbejdskraft med både kort- og langvarigt ophold i Danmark*

I dette afsnit inkluderer vi den del af den udenlandske arbejdskraft, der bosætter sig permanent i landet. Det reducerer bidraget til de offentlige finanser i forhold til analysen ovenfor, hvor vi kun så på udenlandsk arbejdskraft, der er her midlertidigt.

Det skyldes, at en persons nettobidrag varierer med personens alder, hvor fx ældre på pension naturligvis ikke bidrager positivt til den offentlige saldo, som de gjorde, da de var yngre og i beskæftigelse, da de betaler mindre skat og trækker på de offentlige kasser i form af fx folkepension og sundhedsudgifter. Dette bør man tage højde for, når man skal afgøre, om udenlandsk arbejdskraft bestående af udlændinge med såvel midlertidigt som permanent ophold i Danmark er en gevinst på lang sigt.

Fremskrivning af udlændinges aldersfordeling på lang sigt

For at analysere de langsigtede gevinster for udenlandsk arbejdskraft, inklusive både de som bosætter sig permanent i Danmark og de, som genudvandrere, præsenteres der i dette afsnit en beregning baseret på et befolkningsregnskab. Regnskabet viser den langsigtede alderssammensætning for befolkningsgruppen ved en jævn tilstrømning på 1.000 personer om året primært bestående af unge udlændinge, som gradvist udvandrere igen eller ældes og dør i Danmark. Metode samt yderligere data, fx genudvandringssandsynlighed, dødelighed m.m., er beskrevet nærmere i Knigge og Lando (2018a). Analyserne er baseret på registerdata for genudvandring af udenlandsk arbejdskraft samt generelle dødelighedsrater fra Danmarks Statistik.

Medfører markant mere jævn aldersfordeling på lang sigt

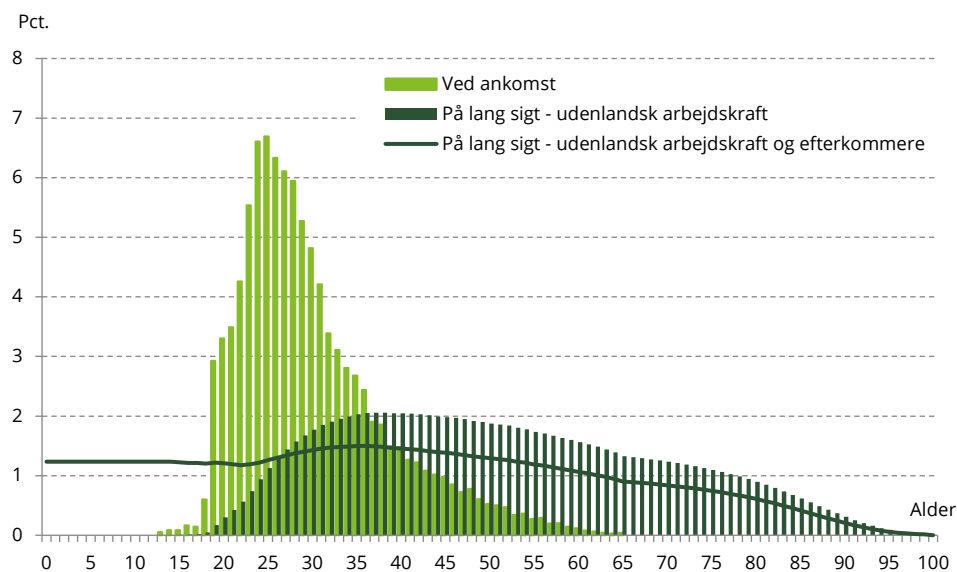
Den langsigtede aldersfordeling er betydelig mere jævn end for de nyankomne. På lang sigt er der et stort antal personer, som bliver gamle nok til, at de kan trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. Figur 5.4. Der kommer 1.000 nye personer til hvert år, og et mindre antal udvandrere igen. I takt med at årene går, bliver befolkningsgruppen dermed større og større – dette fortsætter, indtil

tilstrækkeligt mange bliver gamle, og antallet af dødsfald stiger som følge heraf. På lang sigt stabiliserer befolkningsgruppen sig på 23.000 personer, når antallet af døde og udvandrede også når 1.000 årligt.

Inkluderes efterkommerer er fordelingen næsten helt jævn

Der indgår ingen børn i denne beregning. I Knigge og Lando (2018a) er beskrevet, hvordan beregningen justeres til at inkludere efterkommere vha. generelle fertilitetsrater. Medregnes efterkommere, bliver aldersfordelingen endnu mere jævn som vist med kurven i Figur 5.4. Her er der kun en beskednen overhyppighed fra midt 20'erne og frem pga. aldersfordelingen for de nyankomne. Der er 40.000 personer i den langsigtede fordeling med efterkommere. Gruppen stabiliseres, når antallet af nyindvandrede og fødte hvert år matcher antal genudvandrede og døde.

**Figur 5.4** Langsigtet aldersfordeling for en jævn tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft



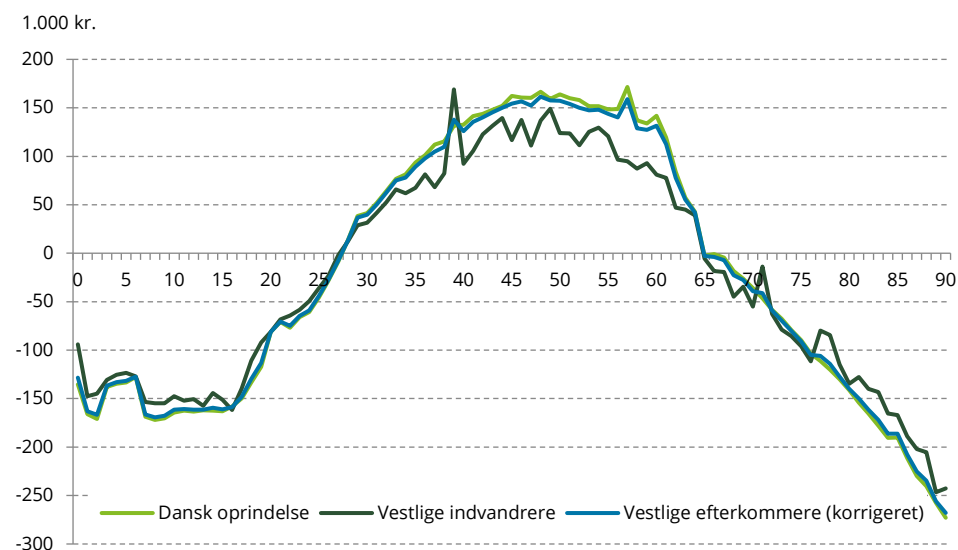
Anm.: Befolkningsregnskabet er baseret på overordnet dansk mortalitet og fertilitet samt aldersfordeling og gendvandringsandsynligheder for beskæftigede udlændinge beregnet på registerdata.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger. Se Knigge og Lando (2018a).

Aldersfremskrivning kombineres med saldo profil fra FM

For at beregne det langsigtede nettobidrag til den offentlige sektor kombineres disse to fremskrivninger af den udenlandske arbejdskrafts aldersprofil med en profil for nettobidrag til den offentlige saldo. Profilen stammer fra en nylig evaluering af indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser, som viser, hvor meget hver årgang netto bidrager til den offentlige saldo, jf. Finansministeriet (2018d). Profilen kan ses i Figur 5.5.

Figur 5.5 Nettobidrag til de offentlige finanser opdelt på alder, 2015



Anm.: Finansministeriet har beregnet en korrigeret aldersprofil for efterkommere, da den indeholder ret få observationer og derfor er meget volatil.

Kilde: Finansministeriet (2018d).

#### Saldoprofil viser forventelig omkostning ved børn og ældre

Som forventeligt trækker børn, unge og ældre mere på de offentlige kasser, end de bidrager, mens årgangene fra sidst i 20'erne frem til omkring pensionsalderen på 65 er nettobidragssydere. Profilen for vestlige indvandrere er mere volatil pga. færre personer i hver årgang – men minder ellers om profilen for personer med dansk oprindelse. Bidraget er dog en smule mindre i de erhvervsaktive år. Det skyldes et generelt lavere niveau for årslønnen.

#### Profil for vestlige indvandrere anvendes – undervurderer forventelig bidraget

Vi anvender profilen for vestlige indvandrere i beregningen, da der ikke findes en særskilt saldo-profil baseret på opholdsgrundlag. Det er formentlig en undervurdering af udenlandsk arbejdskrafts nettobidrag til de offentlige finanser, da vestlige indvandrere også har andre opholdsgrundlag end beskæftigelse. Opholdsgrundlag har stor betydning for nettobidraget til offentlige finanser. Finansministeriet (2018d) viser, at ikke-vestlige indvandrere med beskæftigelse som opholdsgrundlag generelt har et positivt nettobidrag og dermed et større bidrag end en gennemsnitsdansker. Vestlige indvandrere har generelt højere nettobidrag end ikke-vestlige, så det må ligeledes gælde for dem, at deres nettobidrag er positivt, og dermed at arbejdskraftsindvandring generelt giver et positivt nettobidrag.

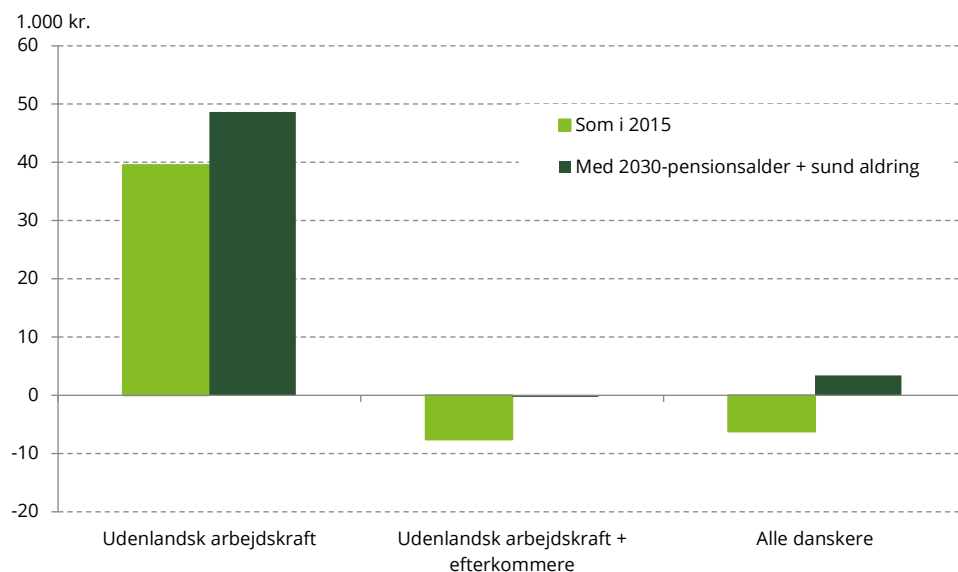
#### Nettobidrag til de offentlige finanser beregnes

Kombineres saldoprofilen fra Figur 5.5 med de langsigtede befolkningsprofiler i Figur 5.4, kan man udregne nettobidraget til offentlige finanser fra den udenlandske arbejdskraft med en langsigtet aldersprofil, svarende til et livsforløb, baseret på hvad årgangene bidrog med i 2015.

#### Udl. arbejdskraft og efterkommere som danskere på lang sigt

Danskerne som helhed havde et svagt negativt nettobidrag pr. person til den offentlige saldo i 2015. Dette afspejler, at der i 2015 var underskud på den offentlige saldo. Kigger vi på gruppen af udenlandsk arbejdskraft inklusive efterkommere, er det samme tilfældet for denne gruppe, jf. Figur 5.6.

Figur 5.6 Nettobidrag pr. person til offentlig saldo korrigeret for alderssammensætning



Anm.: Gruppen "udenlandsk arbejdskraft" er simuleret som et helt livsforløb for at udjævne aldersfordelingen. Det samme gælder udenlandsk arbejdskraft + efterkommere. Sund aldring dækker over, at man forventer, at ældre i fremtiden bliver sundere og dermed koster mindre i takt med stigende gennemsnitslevetider. Se Knigge og Lando (2018b) for en uddybning af dette samt håndtering af 2030-pensionsalder.

Kilde: Finansministeriet (2018d) og Danmarks Statistik og egne beregninger.

#### Betydeligt positivt bidrag i livsforløb for udl. arbejdskraft

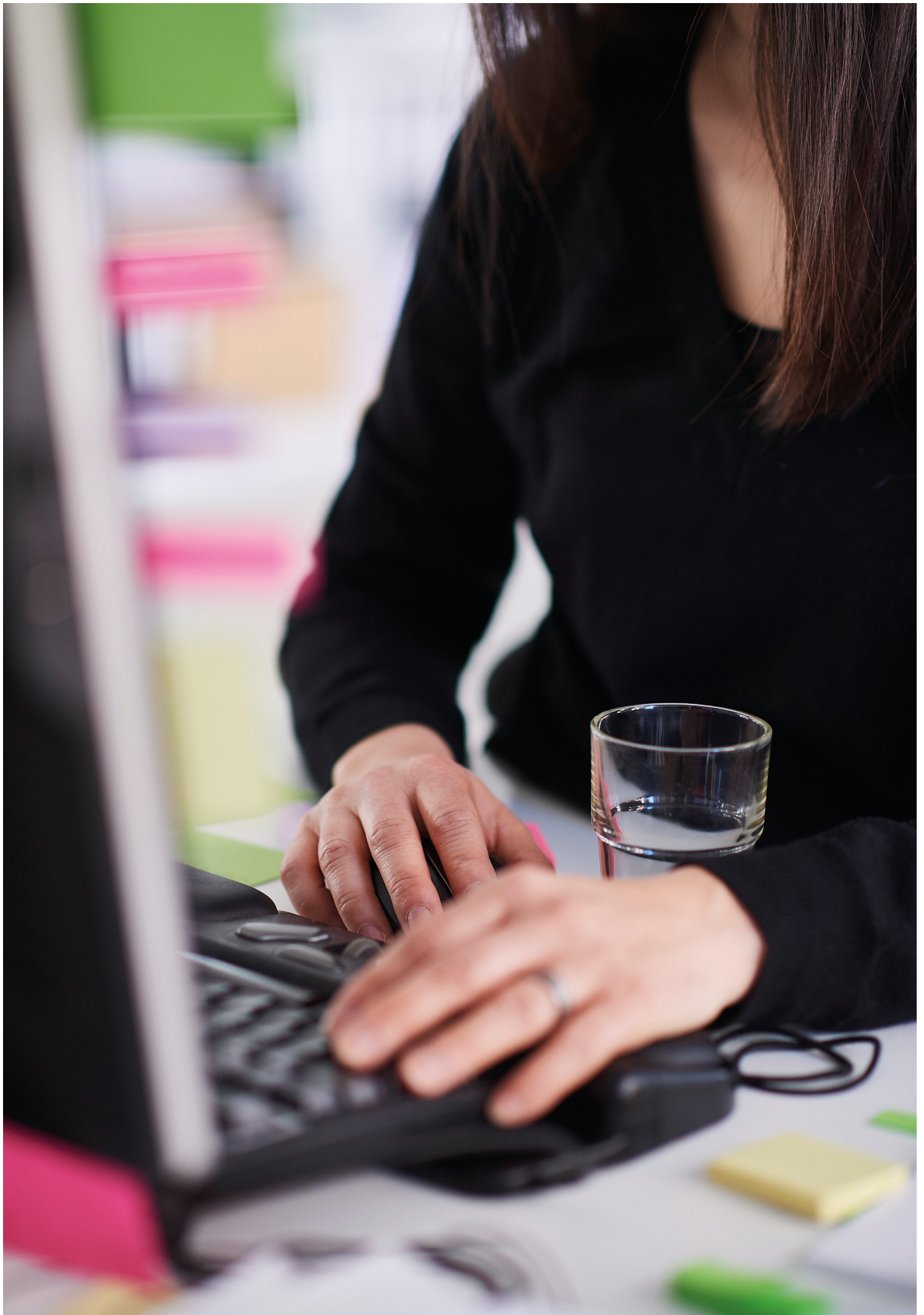
Ser man på udenlandsk arbejdskraft uden efterkommere, så bidrager de med ca. 40.000 kr. årligt per person med den langsigtede aldersfordeling svarende til Figur 5.4. Dette skyldes, at langt hovedparten først ankommer efter 20-årsalderen og dermed ikke gennemlever perioden som børn i Danmark. Nettobidraget er derfor stadig positivt, selvom der tages højde for, at denne gruppe ældes og går på pension.

#### Nettobidrag højere på lang sigt end i 2015 pga. reformer

De vedtagne løft af pensionsalderen frem mod 2030 og den aftalte levetidsindeksering derefter vil vende det offentlige underskud og dermed det gennemsnitlige nettobidrag for alle danskere til et overskud.<sup>55</sup> For at illustrere denne effekt er de gennemsnitlige nettobidrag, når man indregner den pensionsalder, som ved lov er vedtaget at gælde fra 2030, samt at ældre i fremtiden ventes at være sundere, "sund aldring", og dermed ikke koster så meget i pleje og sundhed, vist i Figur 5.6. Overholdes de politiske aftaler, vil pensionsalderen vokse yderligere i årene efter 2030. Det vil forstærke saldoeffekten yderligere på lang sigt, da folk født efter 1966 vil få en højere pensionsalder end de 68 år, som er lagt til grund.

<sup>55</sup> Dette gælder dog kun, hvis Finansministeriets opgørelse af holdbarheden lægges til grund. Hvis arbejdsugen reduceres som beskrevet i Kapitel 2, vil danskerne i gennemsnit bidrage negativt til det offentlige budget.









# 6. Indvandrere på det danske arbejdsmarked

## Fokus på at få flygtninge ind på arbejdsmarkedet

Indvandrere i Danmark har generelt en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end danskere. Flygtninge og familiesammenførte er en særligt svag gruppe, og denne gruppes lave erhvervsdeltagelse forringer ofte integrationsprocessen og udgør en betydelig samfundsøkonomisk omkostning. Problemet er vokset i takt med, at gruppen af flygtninge og familiesammenførte er blevet større. Det er velkendt, at gruppen har svært ved at komme i beskæftigelse i første omgang, hvilket bl.a. kan skyldes, at personerne i gruppen ikke besidder de kompetencer, der er brug for på det danske arbejdsmarked. Der er i de senere år taget en række initiativer for at imødegå problemet, herunder fx IGU-ordningen, der har til formål at lette flygtningenes vej ind på arbejdsmarkedet.

## Rammes flygtninge særligt hårdt ved jobtab?

Der er dog ingen garanti for, at flygtninge, der er blevet hjulpet i deres første beskæftigelse, eller andre indvandrere, der flyttede til Danmark pga. jobtilbud, bliver i deres første job længe. Der gøres ikke noget særligt for at bringe indvandrere videre i tilfælde af jobtab, og der har hidtil heller ikke eksisteret dokumentation for, hvorvidt beskæftigede indvandrere rammes hårdere i forbindelse med jobtab end andre beskæftigede i Danmark. For at afdække denne problemstilling undersøger vi i dette kapitel situationen for beskæftigede indvandrere, der mister jobbet sammenlignet med danskere i samme situation. Vi finder, at der opstår både et beskæftigelses- og et indkomstgab mellem indvandrere, der mister job og danskere, der mister job, selv når der fokuseres på personer med stor erfaring og jobanciennitet på det danske arbejdsmarked. Dermed er der et behov for et bredere fokus i bestræbelserne for at beholde indvandrere i beskæftigelse: Hvor vigtig end indsatsen for at bringe indvandrere i det første job er, kan indsatsen for skaffe dem tilbage i job efter jobtab også være afgørende for integrationen.

## Har indvandrere til Danmark særligt lave kvalifikationer?

Et andet aspekt af indvandringsdiskussionen er uddannelsesniveaut for de personer, der indvandrer til Danmark. Tidligere undersøgelser viser, at jo højere indvandreres kvalifikationsniveau er, desto stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet har de, og dermed er sandsynligheden større for, at indvandrere kan bidrage positivt til samfundsøkonomien. I en særskilt analyse i kapitlet sammenligner vi de uddannelsesmæssige kvalifikationer hos de danske indvandrere med indvandrere i andre europæiske lande og finder, at Danmark får ganske velkvalificerede indvandrere.

## Kapitlets indhold

I afsnit 6.1 undersøger vi, om det er sværere for indvandrere end for danskere at finde ny beskæftigelse i tilfælde af afskedigelse efter virksomhedslukninger, og hvor meget indvandrere taber indkomstmæssigt i forhold til danskere. Ligesom i mange andre vestlige lande er andelen af indvandrere i Danmark steget i de sidste årtier. Indvandrerens kvalifikationer er afgørende for succesfuld integration på arbejdsmarkedet, og for om de kommer til at bidrage samfundsmæssigt. I afsnit 6.2 sammenligner vi kvalifikationerne hos danske indvandrere med kvalifikationerne hos indvandrere i andre europæiske lande.

## 6.1 Er afskedigelser værre for indvandrere?

### Der er et potentiale for at blive integreret

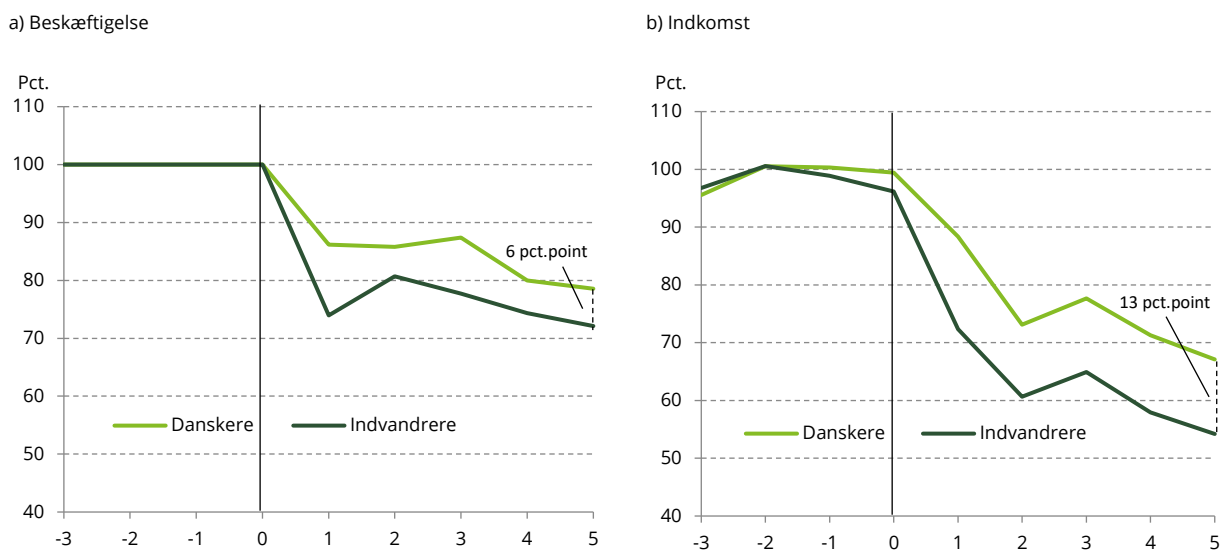
Den nuværende integrationspolitik sætter et stort fokus på flygtninges og familiesammenførtes første beskæftigelse. De indvandrere, der kommer i job, kan potentielt blive fuldstændigt integreret på arbejdsmarkedet, hvis de er i beskæftigelse i samtlige år, de er i landet, jf. eksisterende

<p>Dog mister mange deres første job hurtigt</p>	<p>danske undersøgelser. Husted m.fl. (2001) finder, at indvandrere, der ikke er flygtninge, indhenter danskernes lønninger i løbet af deres første fem år i Danmark, hvis de også er i beskæftigelse i disse fem år. Nielsen m.fl. (2004) konkluderer, at den typiske mandlige, ikke-vestlige indvandrer, som kommer i beskæftigelse, lønmæssigt kan indhente danskere med tilsvarende kompetencer i løbet af ti år med konstant beskæftigelse.</p> <p>Der er dog ingen garanti for, at indvandrere forbliver længe i deres første job. Begge undersøgelser fremhæver, at mange indvandrere reelt ikke indhenter danskernes lønniveau pga. deres relativt lave beskæftigelsesfrekvens og hyppige jobtab, hvilket medfører manglende arbejdsmarkedserfaring i Danmark.<sup>56</sup></p>
<p>Rammer jobtab erfarne indvandrere hårdere end danskere?</p>	<p>Et naturligt spørgsmål at stille i denne forbindelse er, hvordan indvandrere, der allerede har været i beskæftigelse i betydeligt omfang, klarer sig i tilfælde af afskedigelse. Vender de tilbage til beskæftigelse lige så hurtigt som sammenlignelige danskere, eller bliver de "sat tilbage" ift. danskere? Hvis det sidstnævnte er tilfældet, er det vigtigt, at arbejdsmarkedspolitikken for indvandrere også har et særligt fokus på indvandrere, der først er kommet i beskæftigelse, men efterfølgende afskediges. Det er vigtigt at sikre, at de afskedigede indvandrere ikke taber en del af deres akkumulerede humankapital i Danmark pga. længere arbejdsløshedsperioder, og at de heller ikke overgår til langvarig offentlig forsørgelse, hvis de kan arbejde.</p>
<p>Metode: Afskedigede følges efter lukning af virksomheder</p>	<p>For at svare på dette spørgsmål undersøger vi, hvordan indvandrere og danskere klarer sig i tilfælde af virksomhedslukninger. Virksomhedslukninger anvendes, da alle ansatte bliver afskediget i tilfælde af lukning, og dermed ikke kun de svagest præsterende medarbejdere, som det ofte er tilfældet ved almindelige fyringer. Det giver mere grund til at tro, at indvandrere, som er blevet afskediget pga. virksomhedslukninger, i højere grad minder om danskere, som er blevet afskediget fra samme virksomhed af samme grund. Anvendelse af virksomhedslukninger, hvor alle ansatte bliver fyret samtidigt, modvirker, at man fx sammenligner indvandrere og danskere, hvor indvandrerne potentielt har bedre uobserverbare karakteristika, men har større sandsynlighed for afskedigelse pga. diskrimination. I alt identificerer vi godt 500 lukninger af arbejdspladser med mindst 10 ansatte i perioden 2001-2012, og følger udviklingen i de ansattes beskæftigelse og indkomst i tre år før lukningen og fem år efter.</p>
<p>Personer med regelmæssig tilknytning benyttes</p>	<p>Kun personer, som har været i beskæftigelse i samme virksomhed i mindst tre år op til lukningen, indgår i analysen. Denne tilgang sikrer, at resultaterne ikke bliver drevet af arbejdstagere, der ofte skifter job, pendlende arbejdstagere, der arbejder i Danmark i en kortere periode, eller sæsonarbejdere. I alt rummer undersøgelsen godt 6.000 danskere og godt 400 indvandrere med mindst tre års erfaring på virksomheder, der lukker. Vi sammenligner indvandrere og danskere med samme uddannelsesniveau, arbejdsmarkedserfaring o.l. Metoden er beskrevet i detaljer i Vasiljeva m.fl. (2018c).</p>
<p>Væsentlige tilpasningsomk. for indvandrere og danskere</p>	<p>Resultaterne viser, at både danskere og indvandrere oplever væsentlige, vedvarende tilpasningsomkostninger, når en virksomhed lukker. Et år efter lukningen er 86 pct. af de afskedigede danskere beskæftigede igen, mens det kun gælder 74 pct. af indvandrerne. Efter fem år er 79 pct. af danskerne i beskæftigelse, mens det kun gælder 72 pct. af indvandrerne, jf. Figur 6.1 a). Udviklingen i erhvervsindkomsten for de to grupper viser tilsvarende en forskel. Danskere oplever, at deres erhvervsindkomst fem år efter lukningen er 67 pct. af, hvad de tjente før lukningen, mens indvandrere oplever en betydeligt større nedgang og tjener 54 pct. fem år efter lukningen ift. deres indtjening før lukningen, jf. Figur 6.1 b).</p>
<p>Større indkomst- end beskæftigelsesgab</p>	<p>Forskellen mellem indvandrere og danskere i andelen af beskæftigede fem år efter lukningen er således på 6 pct.point, mens indkomstforskellen er på 13 pct.point. At indkomstgabet mellem indvandrere og danskere overstiger beskæftigelsesgabet indikerer, at indvandrere, der finder et nyt job, må acceptere dårligere lønvilkår end danskere i samme situation. Det er værd at understrege, at disse mer- og mindre for indvandrere i forbindelse med jobtab gælder for mennesker, der er ganske veletablerede på arbejdsmarkedet med mindst tre års jobanciennitet i den lukkede virksomhed.</p>

<sup>56</sup> Knap 20 pct. af indvandrerne i den arbejdsdygtige alder er enten arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken allerede et år efter deres første beskæftigelse. Fem år senere er andelen uden for beskæftigelse steget til 30 pct., jf. Vasiljeva m.fl. (2018c).



**Figur 6.1 Indkomst og beskæftigelse ved virksomhedslukninger for indvandrere og danskere med mindst tre års uafbrudt erfaring hos virksomheden**



Anm.: Virksomhedslukninger i 2001-2012. Se Vasiljeva m.fl. (2018c) for metode og beskrivelse af population.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

**Bedre integration over tid?**

Jo længere tid indvandrere har opholdt sig i Danmark, desto mere landespecifik humankapital og større netværk må de forventes at have akkumuleret, jf. assimilationsteori. Selvom indvandrere gennemsnitligt præsterer dårligere end danskere, kan man forvente, at forskellen mellem danskere og indvandrere indsnævres i løbet af de år, indvandrerne er i Danmark.

**Ikke ift. beskæftigelse**

Vi finder dog ingen evidens for, at indvandrere med en endnu højere anciennitet hos den lukkede virksomhed klarer sig bedre efter en afskedigelse, når de sammenlignes med danskere med tilsvarende karakteristika, jf. Figur 6.2. Dette kunne indikere, at højere anciennitet i den lukkede virksomhed primært giver indvandrerne meget virksomhedsspecifikke kompetencer. Samme konklusion gælder, hvis man ser på indvandrere afhængigt af deres samlede arbejdsmarkedserfaring i Danmark, som det er påvist i Vasiljeva m.fl. (2018c).

**Flere mulige årsager: Produktivitet, netværk, kultur og ...**

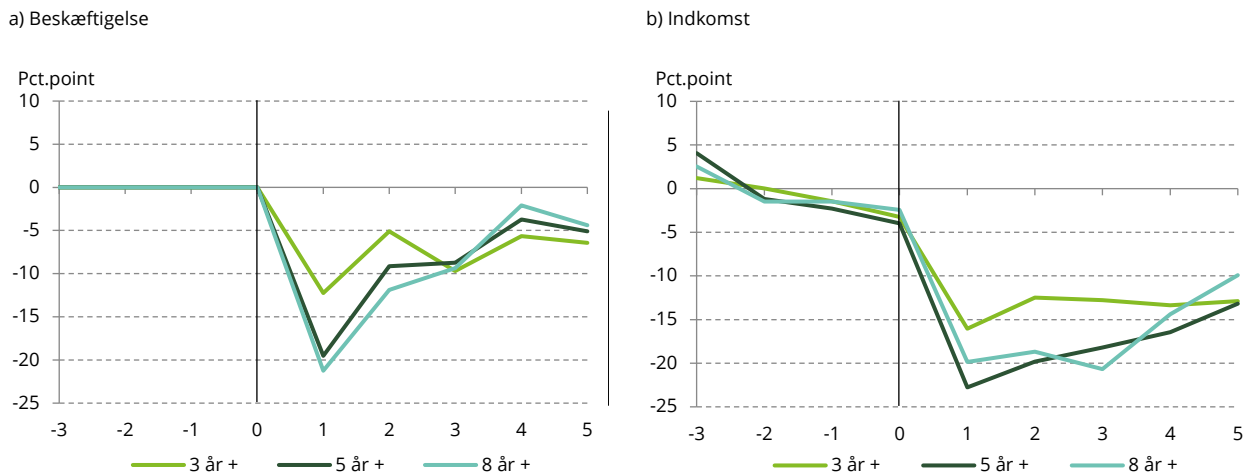
Man kan nævne flere potentielle årsager til, hvorfor gabet mellem indvandrere og danskere ikke lukkes fuldstændigt i tilfælde af afskedigelse, selv for indvandrere, der har boet og arbejdet i Danmark i lang tid. Det kan skyldes, at de stadig ikke har samme produktivitet, som den lokale arbejdskraft med tilsvarende karakteristika. Det kan fx være pga. dårligere sprogkundskaber eller generelt langsom akkumulation af den humankapital, som er relevant for succesfuld integration på det danske arbejdsmarked. Indvandreres begrænsede sociale netværk kan også stå i vejen for succesfuld integration. Der kan også være kulturelle årsager til en mindre aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet hos indvandrere end hos danskere.<sup>57</sup>

**... diskrimination**

Det er også muligt, at fuld udnyttelse af indvandreres kapacitet forhindres, selvom produktiviteten hos nogle indvandrere kan indhente eller overstige danskeres produktivitet, fordi indvandrerne diskrimineres. Flere danske undersøgelser konkluderer, at nogle indvandregrupper faktisk oplever diskrimination på det danske arbejdsmarked, fx Nielsen m.fl. (2000), Nielsen m.fl. (2004), Dahl og Krog (2018), Hedegaard og Tyran (2018).

<sup>57</sup> Se gennemgang af undersøgelser om faktorer, der har betydning for indvandrernes integration på arbejdsmarkedet, Vasiljeva m.fl. (2018c).

**Figur 6.2** Forskel i beskæftigelse og indkomst mellem indvandrere og danskere ved virksomhedslukninger betinget på antal års erfaring i samme virksomhed før lukningen



Anm.: Virksomhedslukninger i 2001-2012. Se Vasiljeva m.fl. (2018c) for metode og beskrivelse af population.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

### Vigtigt at afklare årsag og sætte fokus på tilbagevenden

Det er vigtigt at skabe en bedre forståelse for, hvad der præcist står i vejen for indvandrernes fuldstændige integration, så integrationspolitikken kan blive så effektiv som muligt. Indvandreres ringere position på arbejdsmarkedet er især bekymrende, hvis nogle indvandrere faktisk kan præstere lige så godt eller bedre end danskere med tilsvarende karakteristika, men pga. forhold som diskrimination eller dårligere netværk altid står bagest i køen til jobs. Dette vil indebære et tabt potentiale. Analysen fremhæver, at der ikke kun skal være fokus på at få indvandrere i gang i deres første job. Der skal også arbejdes på, at indvandrere med arbejdsmarkedserfaring i Danmark kommer tilbage i beskæftigelse hurtigst muligt i tilfælde af afskedigelse, så de kan fortsætte med at arbejde og akkumulere humankapital, og derved integreres på arbejdsmarkedet og bidrage til samfundet generelt.

## 6.2 Indvandrere i Danmark er blandt de bedst uddannede i Europa

### Analysen sammenligner indvandreres uddannelsesniveau

I denne analyse afdækker vi danske indvandreres uddannelsesniveau i 2015 og sammenligner med andre europæiske lande for at afgøre, om Danmark tiltrækker en anden sammensætning af indvandrere målt på uddannelse.<sup>58</sup> Til dette formål anvendes Arbejdskraftundersøgelsens (AKU) mikro-data for europæiske lande, som er baseret på et stort standardiseret spørgeskema besvaret af tusindvis af husholdninger i alle EU-lande samt Island, Norge og Schweiz. AKU anvendes bl.a. af OECD i opgørelser af indvandrernes uddannelsesniveau for europæiske OECD-lande.<sup>59</sup>

### Danmark ligger over gns. ift. andelen af højtuddannede

Der er generelt betydelige forskelle i den uddannelsesmæssige sammensætning af indvandrere på tværs af Europa. Danmark befinder sig på den 6. plads blandt EU-15/EØS-lande ift. andelen af højtuddannede indvandrere, og ligger i denne henseende stort set på niveau med de andre skandinaviske lande, jf. Figur 6.3. Ca. 37 pct. af indvandrere i Danmark i 2015 har en videregående uddannelse, sammenlignet med fx 21 pct. i Tyskland.<sup>60</sup> Storbritannien og Irland skiller sig ud ved at have indvandrere med et relativt højt uddannelsesniveau i europæisk sammenhæng. Man skal

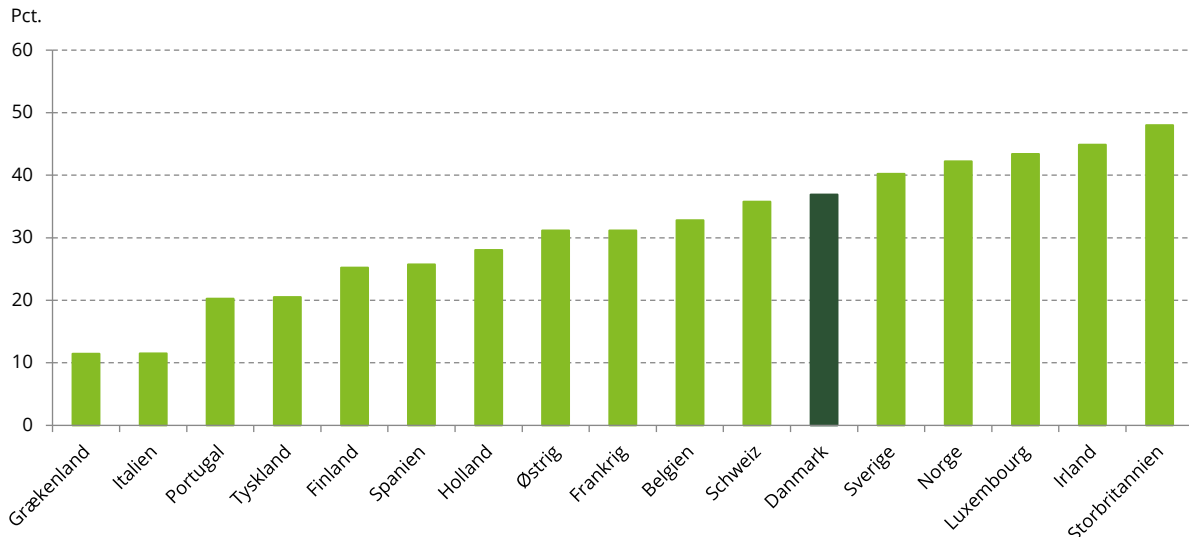
<sup>58</sup> I fortolkningen skal man være opmærksom på, at indvandrernes uddannelsesniveau kan afspejle både den medbragte uddannelse, men også den uddannelse, som de har opnået i værtslandet efter indvandring.

<sup>59</sup> This study is based on data from Eurostat, EU Labour Force Survey, year 2015. The responsibility for all conclusions drawn from the data lies entirely with the authors. Undersøgelsen er baseret på data fra Eurostat, EU Arbejdskraftundersøgelse, år 2015.

<sup>60</sup> Tilsvarende befinder Danmark sig i den nedre halvdel af EU- og EØS-lande, som nummer syv fra bunden, ift. andel af indvandrere med højest en grundskoleuddannelse eller et ukendt uddannelsesniveau, se Vasiljeva m.fl. (2018d).

derudover være opmærksom på, at andelen af højtuddannede blandt indvandrere sandsynligvis undervurderes i Danmark ift. andre europæiske lande. Det skyldes, at Danmark har den største andel af indvandrere, hvis uddannelsesniveau er ukendt, som i denne analyse medregnes i gruppen af dem med højst en grundskoleuddannelse.

**Figur 6.3 Andelen af indvandrere med en videregående uddannelse, 2015**



Anm.: Alle indvandrere i landet i 2015. Personer, som er 20-64 år gamle. Indvandrere defineres efter deres statsborgerskab. Videregående uddannelse dækker over ISCED 5-8.

Kilde: EU Arbejdskræftsundersøgelse, 2015. Ansvar for alle konklusioner pba. data ligger udelukkende hos forfatterne.

#### Vigtigt også at skelne på tværs af oprindelseslande ...

Det er relevant at skelne mellem indvandrere efter deres oprindelsesland. Således har mange af de lande, hvor der er store politiske konflikter, og hvor flygtningene kommer fra, et generelt lavt niveau af humankapital og uddannelse blandt befolkningen. Da forskellige europæiske lande tager et forskelligt antal flygtninge, som blandt andet kan afhænge af den eksisterende indvandrerpopulation i landet, kan det forventes at have betydning for den uddannelsesmæssige sammensætning blandt indvandrere. Der er desværre ikke mulighed for at skelne indvandrere efter deres indvandringsårsag i AKU-data, hvorfor vi fokuserer på opdelingen efter oprindelsesregion.

#### ... pga. forskelle i årsag til indvandring

På tværs af forskellige lande, er der typisk stor forskel på årsagerne til udvandring. Dette kan i sig selv føre til forskelle i indvandrerens uddannelsesniveau på tværs af herkomst. Indvandrere fra europæiske lande, USA og Australien er primært arbejdstagere, studerende og familiesammenførte til disse grupper. Til gengæld udgør flygtninge og familiesammenførte hertil en væsentligt større andel blandt personer, der kommer fra Mellemøsten og Afrika. Uddannelsesniveauet hos flygtninge og hertil familiesammenførte kan ikke forventes at være på niveau med uddannelsesniveauet hos indvandrere, der udvandrer af beskæftigelses- eller uddannelsesmæssige årsager. Flygtninge flytter af nød og ikke for at få et højere afkast af deres humankapital.

#### Der anvendes fem oprindelsesregioner for indvandrere

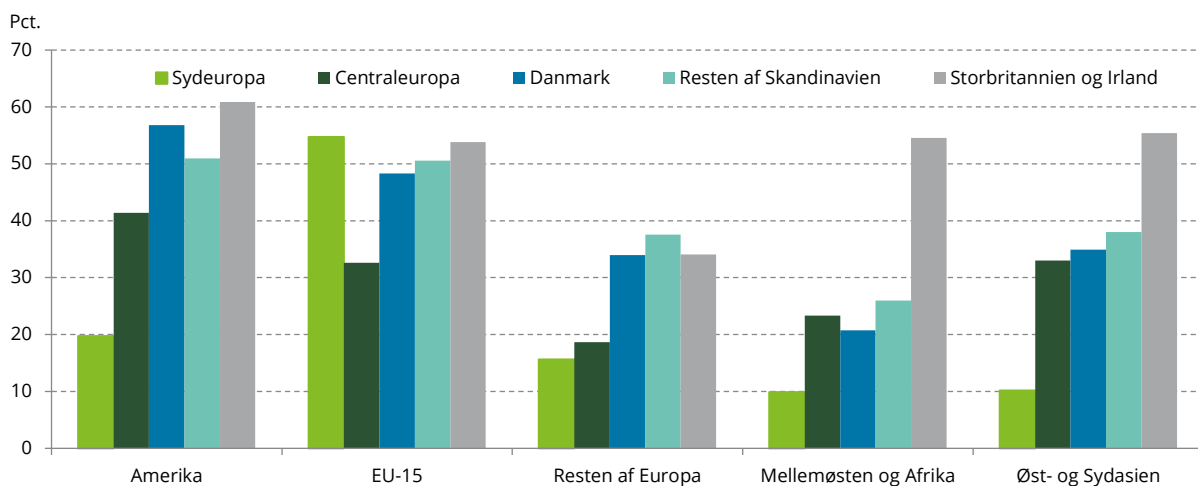
AKU mikro-data tillader ikke at skelne indvandrere på baggrund af deres oprindelsesland. Der er dog oplysninger vedrørende oprindelsesregion. Derfor opdeles indvandrere efter både uddannelsesmæssig sammensætning og den region, de kommer fra. I alt anvender vi fem regioner for indvandrerens oprindelse: 1) EU-15,<sup>61</sup> 2) Resten af Europa, 3) Amerika, 4) Mellemøsten og Afrika og 5) Øst- og Sydasiens.

<sup>61</sup> Dvs. "de gamle EU-lande": Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Portugal, Spanien, Sverige og Storbritannien.

Danmark er på niveau med resten af Skandinavien

I det overordnede billede, når indvandrere opdeles efter oprindelsesregion, ligger Danmark på niveau med det øvrige Skandinavien mht. andelen af højtuddannede for alle regioners vedkommende. Danmark får også en større andel af veluddannede indvandrere fra Amerika, EU-15 og resten af Europa end fx Centraleuropa og Sydeuropa, jf. Figur 6.4. Danmark skiller sig således heller ikke ud fra resten af Europa ved at få særligt dårligt uddannede indvandrere fra bestemte regioner i verden.

Figur 6.4 Andel af indvandrere med en videregående uddannelse opdelt efter oprindelsesregion



Anm.: Alle indvandrere i landet i 2015. Personer, som er 20-64 år gamle. Indvandrere defineres efter deres statsborgerskab. Videregående uddannelse dækker over ISCED 5-8. Tal for amerikanske indvandrere i Danmark har en begrænset statistisk pålidelighed og skal derfor fortolkes med forsigtighed.

Kilde: EU Arbejdskraftundersøgelse, 2015. Ansvar for alle konklusioner pba. data ligger udelukkende hos forfatterne.

Storbritannien og Irland skiller sig ud

Der er en tendens til, at Irland og Storbritannien skiller sig ud med en særligt stor andel af indvandrere med en videregående uddannelse, når der ses specifikt på indvandring fra Mellemøsten, Afrika og Asien.

Særlig årsag for Storbritannien og Irland

Når de britiske øer skiller sig ud, hænger det sandsynligvis sammen med Storbritanniens baggrund som kolonimagt, hvor der er en lang tradition for, at mange unge fra tidligere kolonilande tager en videregående uddannelse i Storbritannien.<sup>62</sup> Indvandrere fra kolonilande behersker typisk også værtslandets sprog, hvilket gør det nemmere at finde et job i værtslandet og blive boende der, jf. Anderson og Connor (2018).

<sup>62</sup> Se henvisninger til beskrivende statistik om andelen af studerende fra forskellige regioner i verden i europæiske lande i Vasiljeva m.fl. (2018d). Vasiljeva m.fl. (2018d) påviser også et tilsvarende billede, hvor andelen af indvandrere med en grundskoleuddannelse eller et ukendt uddannelsesnivea blandt indvandrere fra Mellemøsten, Afrika, Syd- og Østasien er særligt lille i Storbritannien og Irland.





# 7. Litteratur

Andersen, M. B., Hørlück, S. og Sørensen, C. L. (2018a). *Effekt af optag på videregående uddannelser for marginale studerende*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, M. B. og Sørensen, C. L. (2018). *Er det de rigtige, der får efteruddannelse*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, M. B., Vasiljeva, K., Kornbek, R., Henriks, P. og Sørensen, C. L. (2018b). *Efteruddannelse og tilpasningsomkostninger ved globalisering*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Anderson, M. og Connor, P. (2018). *Sub-Saharan African Immigrants in the U.S. Are Often More Educated Than Those in Top European Destinations*. <http://www.pewglobal.org/2018/04/24/sub-saharan-african-immigrants-in-the-u-s-are-often-more-educated-than-those-in-top-european-destinations/>

Bauchmüller, R., Gørtz, M. og Rasmussen A. (2014). "Long-Run Benefits from Universal High Quality Preschooling", *Early Childhood Research Quarterly* 29(4). s. 457-470.

Christensen, A. I., Davidsen, M., Ekholm, O. og Jensen, H. (2018). *Danskernes Sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2017*.

Christensen, A. I., Ekholm, O., Davidsen, M. og Juel, K. (2012). *Sundhed og sygelighed i Danmark 2010 & udviklingen siden 1987*.

Cunha, F. og Heckman, J. (2007). "The Technology of Skill Formation", *The American Economic Review* 97(2). s. 31-47

Dahl, M. og Krog, N. (2018). "Experimental Evidence of Discrimination in the Labour Market: Intersections between Ethnicity, Gender, and Socio-Economic Status." *European Sociological Review* 34(4), s. 402-417.

Danmarks Statistik (2016): *NYT fra Danmarks Statistik 530*.

Danmarks Statistik (2017). *Statistikdokumentation for Grønne varer og tjenester 2017*.

Danmarks Statistik (2018). *Fastlæggelse af indvandringsomfanget i Befolkningsfremskrivningen 2018*. Notat, maj 2018.

Deloitte (2015). *Omkostningsanalyse af de videregående uddannelser*. Rapport for Uddannelses- og Forskningsministeriet og Finansministeriet, december 2015.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2016). *Danskernes Arbejdsmiljø 2016*. Rapport, april 2016.

DREAM (2017). *Uddannelsesfremskrivning 2017*. Rapport, oktober 2017.

Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse. (2017). *Nye kompetencer hele livet*.

- Finansministeriet (2018a). *Lønforskel mellem faglærte og kandidatuddannede er blevet lidt mindre det seneste årti*. Notat, oktober 2018.
- Finansministeriet (2018b). *Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015*.
- Finansministeriet (2018c). *Analysen af ordninger til international rekruttering*. Økonomisk analyse, januar 2018.
- Finansministeriet (2018d). *Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015*. Økonomisk analyse, februar 2018.
- Finansministeriet (2018e). *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 523 (Alm. del) af 27. august 2018*.
- Glaeser, E. (2011). "Cities, Productivity, and Quality of Life", *Science* 333(6042), s. 592-594.
- Gleerup, J., Nielsen, B. S., Olsén, P. og Warring, N. (2018). "Prekarisering og akademisk arbejde." *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 20(1), 9-29. [1].
- Goldin, I. (2018). *Migration and the Economy: Economic Realities, Social Impacts and Political Choices*. Oxford Martin School / Oxford University og CitiGroup.
- Hedegaard, M. og Tyran, J. (2018). "The Price of Prejudice." *American Economic Journal: Applied Economics* 10(1), s. 40-63.
- Hoxby, C. (2000). *Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation*. NBER Working paper 7867.
- Hummels, D., Jørgensen, R., Munch, J. og Xiang, C. (2014). "The Wage Effects of Offshoring: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data." *American Economic Review* 104(6), s. 1597-1629.
- Hummels, D., Munch, J., Skipper, L., og Xiang, C. (2012). "Offshoring, Transition, and Training: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data." *American Economic Review* 102(3), s. 424-428.
- Hummels, D., Munch, J. og Xiang, C. (2016). *No Pain, No Gain: The Effects of Exports on Job Injury and Sickness*. NBER Working paper 22365.
- Husted, L., Nielsen, H., Rosholm, M. og Smith, N. (2001). "Employment and wage assimilation of male first-generation immigrants in Denmark." *International Journal of Manpower* 22(1/2), s. 39-71.
- Juel, K., Sørensen, J. og Brønnum-Hansen, H. (2006). *Risikofaktorer og folkesundhed i Danmark*. Rapport. Statens Institut for Folkesundhed.
- Jørgensen, K. B., Hauch, J., og Egelund-Müller, A. (2018). *Det danske arbejdsmarked i 2040*. Analyse-notat. Kraka-Deloitte.
- Jørgensen, K. B. og Bonde, K. (2018). *De første venner er vigtige*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Jørgensen, K. B., Sørensen, P. B., Whitta-Jacobsen, H. J. og Tølbøll, B. (2017). *Danmarks produktivitet, værdiskabelse og nationalindkomst per arbejdstime*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Keller, B. og Seifert, H. (2013). "Atypical employment in Germany. Forms, development, patterns." *Transfer: European Review of Labour and Research* 19(4), s. 457-74.
- Knigge, N. S. og Lando, F. N. (2018). *Langsigtede effekter af udenlandsk arbejdskraft* Analysenotat. Kraka-Deloitte.

- Knigge, N. S., Whitta-Jacobsen, H. J. og Lando, F. N. (2018). *Udenlandsk arbejdskraft er stabiliserende for dansk økonomi*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- KORA (2017). *Effektevaluering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen*. Bolvig, I., Kristensen, N. og Skipper, L.
- Kraka-Deloitte (2018). *Sammenhængskraften i Danmark*. Rapport, august 2018.
- Lichtenberg, E. (2018). *Flere oplever stress – især blandt offentligt ansatte*. <https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae-flere-oplever-stress-isaer-blandt-offentligt-ansatte.pdf>.
- Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Robinson, K., Mischke, J., og Mahajan, D. (2016). *Independent Work: Choice, Necessity and the Gig Economy*. McKinsey Global Institute.
- Munch, J. R., Olsen, M., Smeets, V. og Warzynski, F. (2018). *Technological Change and Its Implications for the Labor Market, Productivity and the Nature of Work*. Rapport, maj 2018.
- Nielsen, H. S., Rosholm, M. og Smith, N. (2000). *Hit Twice? Danish Evidence on the Double-Negative Effect on the Wages of Immigrant Women*, CEPR DP 2502.
- Nielsen, H.S., Rosholm, M., Smith, N. og Husted, L. (2004). "Qualifications, discrimination, or assimilation? An extended framework for analysing immigrant wage gaps." *Empirical Economics* 29(4), s. 855–883.
- Nielsen, N. og Kristensen, T. (2007). *Stress i Danmark – Hvad ved vi?* Rapport. Statens Institut for Folkesundhed.
- OECD (2016a). *Education at a glance: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016b). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adults Skills*. OECD Skills Studies.
- Rasmussen, P. (2017): "Working Poor er kommet til Danmark". *Fagbladet 3F*. <https://fagbladet3f.dk/artikel/working-poor-er-kommet-til-danmark>
- Regeringen (2016). *DK2025 – et stærkere Danmark*.
- Regeringen (2017). *Trepartsaftale: Styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse*.
- Ruhm, C. (2000). "Are Recessions Good for Your Health?" *Quarterly Journal of Economics* 115(2), s. 617-650.
- Scheuer, S. (2017): *Atypisk beskæftigelse i Danmark - Om deltidsansattes, midlertidigt ansattes og soloselvstændiges vilkår*. LO-dokumentation nr. 1/2017.
- Standing, G. (2011). *The Precariat – The New Dangerous Class*. Bloomsbury.
- Steen-Knudsen, J., Henriks, P. og Kühl, J. (2018): *Prekariatet – hvordan ser det ud i Danmark?* Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Tolbøll, K. (2017). *Her er den nye trepartsaftale om efteruddannelse*. <https://www.altinget.dk/artikel/her-er-den-nye-trepartsaftale-om-efteruddannelse>.
- Trepartsaftalen (2017). *Trepartsaftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse (2018-2021)*.
- Udvalg om bedre universitetsuddannelser (2018). *Universitetsuddannelser til fremtiden*.



Vasiljeva, K., Wandsøe-Isaksen, R. og Hørlück, S. (2018a). *Befolkningen deler sig op, og det har konsekvenser for fremtiden*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Vasiljeva, K., Jørgensen, K. B., Kornbek, R. og Hørlück, S. (2018b). *Hvad er omfanget af stress i Danmark? En registerbaseret tilgang*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Vasiljeva, K., Hørlück, S. og Kornbek, R. (2018c). *Konsekvenser af afskedigelse for indvandrere og danskere*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Vasiljeva, K., Steen-Knudsen, J., Kornbek, R. og Lando, F.N. (2018d). *Indvandrere i Danmark er blandt de bedst uddannede i Europa*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Videnscenter for arbejdsmiljø (2017). *Hvor mange er stressede?* <https://amid.dk/viden-og-forebyggelse/psykisk-arbejdsmiljoe/stress/viden-om-stress/hvor-mange-er-stressede/>.

Wandsøe-Isaksen, R., Henriks, P. og Tølbøll, B. (2018): *Vikarbeskæftigelse gavner på mikro- såvel som makroniveau*. Analysenotat. Kraka.

Wikgren, M., Maripuu, M., Karlsson, T., Nordfjäll, K., Bergdahl, J., Hultdin, J., Del-Favero, J., Roos, G., Nilsson, L. G., Adolfsson, R. og Norrback, K. F. (2012). "Short Telomeres in Depression and the General Population Are Associated with a Hypocortisolemic State." *Biological Psychiatry* 71(4), s. 294-300.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a). *Danmarks konvergensprogram 2018*.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018b). *Økonomiske Redegørelse August 2018*.

# Deloitte.

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 264.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar (DTTL), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL, der også betegnes Deloitte Global, leverer ikke selv ydelser til kunderne. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for en udførlig beskrivelse af DTTL og dets medlemsfirmaer.