

## KAPITEL 7

# Ubalancer på arbejdsmarkedet frem mod 2019

Fremskrivningen af udbuddet og efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft frem til 2019 peger på store uddannelsesmæssige ubalancer. Der bliver massiv mangel på faglærte og personer med en videregående uddannelse, mens der bliver et stort overskud af især ufaglærte. En realisering af 2015-uddannelsesmålene kan imødegå ubalancerne, men løser langt fra problemet. Hvis ikke mangel på uddannet arbejdskraft skal blive dyrt for det danske samfund, skal der derfor spilles på flere heste.

## Arbejdsmarkedet på den anden side af krisen

I lyset af de økonomiske udsigter og forventningerne til arbejdsmarkedet vil mangel på uddannet arbejdskraft ikke være noget generelt problem de førstkommande år. Der vil dog stadig være erhverv (fx inden for det offentlige) og niches, hvor der vil være problemer med at skaffe kvalificeret arbejdskraft.

Men når vi kommer ud på den anden side af krisen, og det igen begynder at gå fremad på det danske arbejdsmarked, vil mangelproblemerne opstå igen. Vurderet ud fra den fremskrivning, der præsenteres i det følgende, vil problemerne tage markant til i styrke, når vi ser ud over den konjunkturmæssige horisont, hvis ikke arbejdsstyrkens uddannelsesniveau øges ganske markant.

Fremskrivningen tegner dermed et billede, hvor manglen på uddannet arbejdskraft kan få alvorlige konsekvenser for udviklingen i dansk økonomi. Det gælder i forhold til lavere vækst og velstand, fordi et højere uddannelsesniveau giver en højere arbejdsmarkedstilknytning, flere arbejdstimer og højere produktivitet. Det gælder også i forhold til

den økonomiske ulighed i samfundet, hvor mangel på uddannet arbejdskraft vil resultere i større indkomstforskelle mellem uddannede og ikke uddannede, bl.a. via større løn- og arbejdsløshedsforskelle.

## Massiv mangel på uddannet arbejdskraft frem mod 2019

Hvis de historiske tendenser med hensyn til erhvervs sammensætning og den stigende efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft fortsætter samtidig med, at de unges uddannelsesniveau ikke stiger i forhold til i dag, vil der opstå et stort overskud af ufaglært arbejdskraft, mens der omvendt vil være et stort underskud af arbejdskraft med en faglært og videregående uddannelse. Det viser fremskrivningen af udbuddet og efterspørgslen efter arbejdskraft til 2019 i tabel 1.

Fremskrivningen viser, at der frem mod år 2019 vil mangle 45.000 faglærte og 105.000 personer med en videregående uddannelse sammenlignet med i dag. Modsat vil der være et overskud på knap 90.000 ufaglærte og knap 35.000 personer med en gymnasial uddannelse som højeste uddannelse.

Tabel 1. Ændring i udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft 2009-2019

	Udbud	Efterspørgsel	Ubalance
	Ændring i 1.000 pers.		
Ufaglært	-102	-189	88
Gymnasial	46	12	34
Erhvervsudannede	-52	-7	-45
Videregående uddannede	102	207	-105
<b>I alt</b>	<b>-7</b>	<b>22</b>	<b>-</b>

Kilde: AE-beregninger.

For de ufaglærte skyldes ubalancen, at efterspørgslen efter deres arbejdskraft vil falde meget markant med næsten 190.000 personer, mens udbuddet af ufaglært arbejdskraft kun falder lidt over 100.000. Efterspørgslen falder altså næsten dobbelt så meget som udbuddet.

For de gymnasialt uddannede stiger efterspørgslen en smule, ca. 12.000 personer, men arbejdsudbuddet stiger endnu mere med godt 45.000 personer.

For de faglærte falder efterspørgslen med 7.000 personer, men udbuddet falder med 52.000 personer, hvorfor der kommer til at mangle faglært arbejdskraft i stor stil.

For personer med en videregående uddannelse stiger efterspørgslen med 207.000, mens arbejdsudbuddet kun stiger 102.000 personer. Efterspørgslen efter videregående uddannede stiger altså dobbelt så meget som udbuddet de næste 10 år.

Sammenlignet med tidligere lignende fremskrivninger, er overskuddet af ufaglærte lidt mindre, mens manglen på de videregående uddannede er lidt større. Men alt i alt er der ikke ændret nævneværdigt på de store ubalancer, der tegner sig på fremtidens arbejdsmarked. Det kan dog komme til at gå værre, hvis vi de kommende år især vil se be-

skæftigelsestilpasningen ske blandt de ufaglærte og lavere uddannede, sådan som det i høj grad har været tilfældet i den indledende fase af krisen.

### Uddannelsesmål modvirker ubalancer men stadig lang vej

Hvis vi forestiller os, at vi de kommende år kan rykke markant på de unges uddannelsesniveau, vil vi få reduceret nogle af de ubalancer, der tegner sig i tabel 1. I tabel 2 er vist konsekvenserne på ubalancerne af at ændre uddannelsesadfærden for de unge de kommende år, svarende til at vi i 2015 opfylder 2015-uddannelsesmålsætningen (dvs. 95 pct. af en ungdomsårgang får en ungdomsuddannelse, og 50 procent opnår en videregående uddannelse).

Som det fremgår af tabel 2 er det særligt i forhold til de ufaglærte og de faglærte, at ubalancerne mindskes. Der vil dog stadig være stor mangel på folk med en videregående uddannelse samt et større overskud af dem, der kun har en gymnasial uddannelse.

Årsagen til, at ubalancen ikke rykkes for de videregående uddannede, er for det første, at beregningen er foretaget via en gradvis tilpasning i de helt unges uddannelsesniveau fra 2010. Før vi kan aflæse en mærkbar stigning i antallet af personer med en videregående uddannelse, går der således flere år – nemlig den tid det tager at komme

Tabel 2. Ubalancer i 2019 alternative udbudsscenarier

	Hovedforløb	2015-mål nås i 2015
	1.000 pers	
Ufaglært	88	15
Gymnasial	34	60
Erhvervsudannede	-45	0
Videregående uddannede	-105	-105

Anm.: Stødet til uddannelsesudbuddet via uddannelsesmodellen er beskrevet nærmere i kapitlet "Stigende uddannelsesniveau kan redde arbejdsstyrken". Der er i forløbet med realisering af 2015-målet samtidig korrigeret for at beskæftigelsen og arbejdsstyrken kommer til at stige mere som følge af en højere uddannelse i befolkningen.

Kilde: AE-beregninger.

igennem både en ungdomsuddannelse og en videregående uddannelse. For det andet stiger arbejdsstyrken strukturelt i takt med, at flere får en uddannelse, hvilket også vil øge efterspørgslen generelt efter arbejdskraft i samfundet. I det alternative 2015-scenarier stiger udbuddet af personer med en videregående uddannelse mere end i hovedscenariet, men efterspørgslen stiger tilsvarende, hvorfor ubalancen er uændret.

Selv i det meget optimistiske tilfælde, at vi allerede i 2015 er i stand til at opfylde uddannelsesmålsætningerne, efterlader det altså fortsat store uddannelsesmæssige ubalancer på det danske arbejdsmarked.

Det alternative 2015-udbudsscenario illustrerer for det første, at der skal ske nogle markante løft i de unges uddannelsesniveau allerede på helt kort sigt, hvis det skal have chance for at modgå de store underliggende uddannelsesmæssige ubalancer. For det andet at realisering af uddannelsesmålene i sig selv langtfra er nok. Skal ubalancerne neutraliseres helt, skal der spilles på flere heste:

- Vi skal ikke alene hurtigt have realiseret med 2015-uddannelsesmålene, vi skal også sikre at mange flere får taget en faglært eller videregående uddannelse. Det gælder altså om at få flyttet flere af dem, der kun har en gym-

nasial uddannelse over til en faglært eller videregående uddannelse.

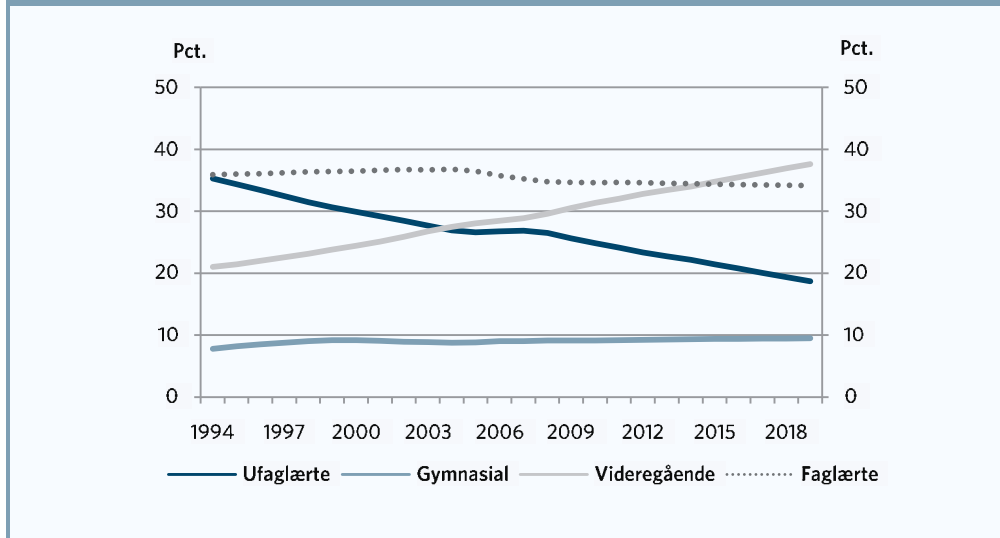
- Dem, der er på arbejdsmarkedet i forvejen, skal også uddannes videre. Her må man se på mulighederne for, at ufaglærte kan opkvalificeres svarende til faglærte, og faglærte kan opkvalificeres svarende til en videregående uddannelse.
- Endelig bliver vi formentlig nødt til at importere mere uddannet arbejdskraft. Set fra et dansk samfundsøkonomisk synspunkt skal det dog være en sidste udvej, fordi vi da ikke får udnyttet de ressourcer, der allerede er i landet.

### Efterspørgslen må tilpasse sig udbuddet

Hvis uddannelsesniveauet ikke øges, må efterspørgslen i større eller mindre grad tilpasse sig udbuddet af uddannet arbejdskraft. Det er formentlig i høj grad det mønster, vi har set under den seneste højkonjunktur, hvor der i perioder var store problemer med at rekruttere uddannet arbejdskraft.

Konkret kan vi registrere, at de ufaglærte har vundet "markedsandele" i forhold til de historiske tendenser. Det ser vi ved, at de ufaglærtes andel af den samlede beskæftigelse i perioden 2006-2008

Figur 1. Beskæftigelsesandele fordelt på uddannelsesgrupper



Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

har ligget nogenlunde fladt - et klart brud med den historiske trend, hvor de ufaglærtes "markedsandel" har været faldende. Det fremgår af figur 1. Indstrømningen af udenlandsk arbejdskraft under den seneste højkonjunktur er formentlig også med til at forklare udfladningen i de ufaglærtes beskæftigelsesandel. Indvandret arbejdskraft har typisk uddannelsesoplysning "uoplyst", hvorved de henregnes til gruppen af ufaglærte.

Modsat har især de faglærte tabt markedsandel. Deres beskæftigelse er (relativt set) ikke steget i samme omfang som den samlede beskæftigelse. Der er ikke nogen større afvigelser fra de historiske tendenser for de gymnasialt uddannede og de videregående uddannede.

Som man også kan se af figur 1, følger beskæftigelsesandelene de historiske tendenser efter 2008. Det afspejler grundantagelsen bag fremskrivningen, jf. bilag.

Hvis arbejdsstyrkens uddannelsesniveau ikke øges markant, må beskæftigelsesandelene bøje af i forhold til de historiske tendenser. Hvis efter-

spørgslen må indstille sig helt på det uddannelsesudbud, der følger af hovedscenariet, jf. tabel 1, vil andelen af ufaglærte og personer med en gymnasial uddannelse i beskæftigelse skulle øges med knap 5½ procent point mens de faglærtes og videregående uddannedes beskæftigelsesandel skal reduceres tilsvarende. Det viser en fremskrivning baseret på den såkaldte fleksibilitetsmodel. Det svarer til, at de danske virksomheder må erstatte 150.000 faglærte og personer med en videregående uddannede med ufaglært eller gymnasialt uddannet arbejdskraft. Uddannelsesniveaet i de danske virksomheder vil derfor i givet fald blive betydeligt mindre.

### Samfundsøkonomiske konsekvenser af mangel på uddannede

Selvom det er forbundet med usikkerhed at lave fremskrivninger, der rækker 10 år ud i fremtiden, så har vi en klar illustration af, hvad det betyder, hvis ikke uddannelsesniveaet øges ift. det uddannelsesmønster, vi ser for de unge i dag.

På den ene side risikerer vi nogle enorme ubalancer på arbejdsmarkedet med stor arbejdsløshed

for personer uden eller med kun lidt uddannelse, samtidig med at der er massiv mangel på faglært og højere uddannet arbejdskraft. Får vi et forløb i retning af dette, vil strukturerne på arbejdsmarkedet blive forværret sammenlignet med det, vi ser i dag. Forværrede arbejdsmarkedsstrukturer vil lægge en dæmper på den økonomiske vækst.

På den anden side kan vi få et forløb, hvor efterspørgslen må tilpasse sig det arbejdsudbud, der er. Det betyder, at personer uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse (dvs. ufaglærte og gymnasialt uddannede) må fylde hullet ud for en faglært og/eller en person med en videregående uddannelse.

De senere år har vist, at vi i Danmark har en meget dynamisk og fleksibel økonomi og ikke mindst arbejdsmarked. Det taler for, at efterspørgslen i høj grad vil tilpasse sig udbuddet af uddannet arbejdskraft. Erfaringerne peger dog også på, at medaljen har en bagside. En af årsagerne til den meget ringe produktivitetsudvikling vi har haft de senere år, skal helt sikkert findes i, at arbejdsstyrken uddannelsesmæssigt ikke har kunnet følge med den efterspørgsel, virksomhederne har haft.

Mangel på uddannet arbejdskraft betyder, at virksomhederne vil få sværere ved at imødekomme den teknologiske udvikling og den stigende globalisering. Implementering af ny teknologi, der kan løfte produktivtæveksten, konkurrenceevnen og omstillingen af de danske virksomheder, kræver nemlig (ofte) mere og bedre uddannet arbejdskraft. En succesfuld tackling af den stigende globalisering kræver fortsat udvikling i erhvervsstrukturen og jobskabelse højere oppe i værdikæden – hvilket også kræver mere og bedre uddannet arbejdskraft.

Mangel på uddannet arbejdskraft vil samtidig sætte nogle af de økonomiske tilpasningsmekanismer i gang. Nogle virksomheder bliver nødt til at flytte hele eller dele af produktionen ud af

Danmark. Nogle virksomheder bliver nødt til at importere mere udenlandsk arbejdskraft. Sidst men ikke mindst bliver den økonomiske ulighed større. Ufaglærte og folk med lidt uddannelse vil indkomstmæssigt komme til at sakke efter de højere uddannede. Enten fordi der bliver større arbejdsløshedsforskelle (hovedscenariet), eller fordi de højere uddannede lønmæssigt løber fra de ufaglærte og lavt uddannede (tilfældet hvor efterspørgslen må tilpasse sig udbuddet).

Hvis ikke arbejdsstyrkens uddannelsesniveau øges markant og hurtigt, risikerer vi alt i alt at få lagt en alvorlig bremse på den økonomiske vækst og velstandsudvikling i Danmark, samtidig med at der kommer et stigende pres på den økonomiske ulighed.

Det er derfor helt afgørende, at vi hurtigt får realiseret 2015-målsætningerne. Men derudover skal flere i gang med en videregående uddannelse. Samtidig bør voksen- og efteruddannelsesindsatsen intensiveres således, at dem, der allerede er på arbejdsmarkedet, opkvalificeres (f.eks. fra ufaglært til faglært).

Der skal noget nyt og anderledes til. AE har tidligere forslået ret og pligt til ungdomsuddannelse for alle unge. Et supplerende forslag kunne være erhvervsuddannelser/teknikeruddannelser, som i større udstrækning appellerer til unge med en gymnasial uddannelse og/eller unge, hvor det naturlige førstevalg i dag er en gymnasial uddannelse.

## Bilag 1. Bag om fremskrivningen

I det følgende gøres der nærmere rede for antagelserne bag fremskrivningen.

### Fremskrivning fra 2009 til 2019

Fremskrivningen tager sit udgangspunkt i AEs prognose fra juni 2009, hvor vi har en markant nedgang i dansk økonomi og ikke mindst på arbejdsmarkedet frem til og med 2011. Efter 2011 forudsætter vi en tilpasning mod et underliggende konjunktur neutralt/strukturelt forløb, der så fra 2014 og frem til 2019 styrer udviklingen. Den overordnede beskæftigelsesudvikling i dette forløb er vist i figur B1. Det er ikke afgørende for analysen om vi når tilbage til det strukturelle beskæftigelsesniveau i 2014 eller om det først bliver i 2015 eller 2016.

Samlet stiger beskæftigelsen knap 22.000 personer fra 2009-2019.

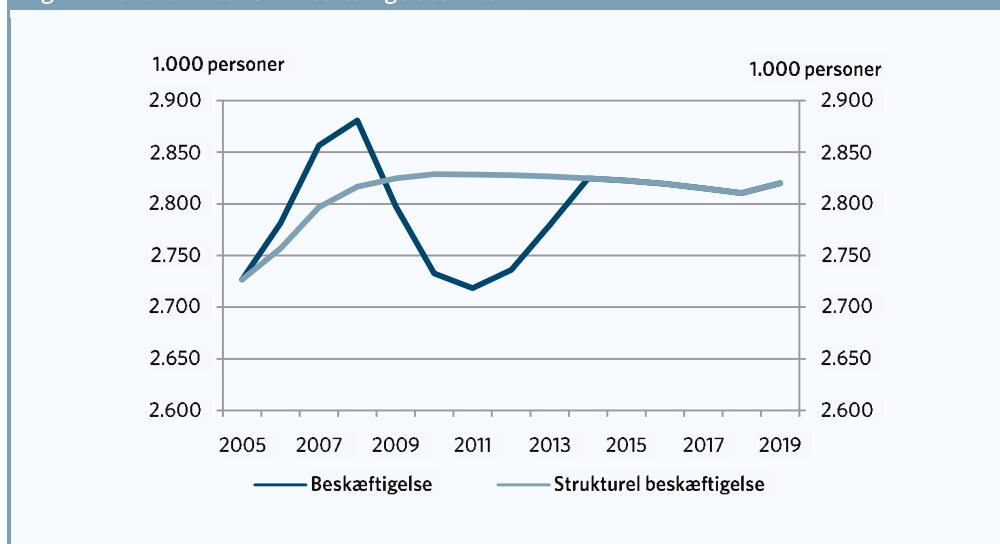
### Flere beskæftigede i servicesektoren

Inden for det overordnede arbejdsmarkedsforløb har vi ud fra de historiske tendenser foretaget en fremskrivning af beskæftigelsen fordelt på erhverv. Tabel B1 viser dette forløb på hovederhverv og der sammenholdes med udviklingen fra de foregående ti år.

Som det fremgår, vil landbrug mv. og industri opleve fortsat fald i beskæftigelsen, mens de private serviceerhverv og offentlige tjenester har fortsat fremgang i beskæftigelsen. Beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren ventes at ligge nogenlunde uændret.

Udviklingen i tabel B1 indebærer, at beskæftigelsen i de private serviceerhverv fortsat vil udgøre en større og større andel af den samlede beskæftigelse. Modsat vil beskæftigelsen inden for industrien og landbrug fortsætte den tendens, der har været til, at de udgør en mindre og mindre andel

Figur B1. Overordnet 2019-beskæftigelsesforløb



Anm.: Det strukturelle forløb er konstrueret med udgangspunkt i 2018-fremskrivningen fra Økonomiske Tendenser fra 2008 (ØT2008). Den strukturelle ledighed forudsættes som i ØT2008 at ligge omkring 80.000 fuldtidspersoner. Den strukturelle arbejdsstyrke er sammenholdt med ØT2008, blevet løftet i forbindelse revisioner af beskæftigelsen samt en større indregning af bidraget fra det trods alt stigende uddannelsesniveau, jf. kapitlet "Stigende uddannelsesniveau kan redde arbejdsstyrken". Endelig der der indregnet et bidrag fra den stigende tilbagetrækningsalder i 2019, jf. velfærdsreformen fra 2006.

Kilde: AE-beregninger.

Tabel B1. Beskæftigelsen fordelt på hovederhverv, 1999-2019

	2009-niveau	1999-2009 ændring	2009-2019 ændring
		1.000 pers.	
Landbrug mv.	100	-17	-21
Bygge og Anlæg	175	14	-2
Industri	377	-86	-107
Private serviceerhverv	1.348	176	139
Offentlige tjenester	797	17	14
<b>I alt</b>	<b>2.798</b>	<b>104</b>	<b>22</b>

Anm.: Fremskrivningen følger AEs juni-prognose og de historiske tendenser.  
Kilde: AE-beregninger pba. Danmarks Statistik.

af den samlede beskæftigelse. For bygge- og anlægsbeskæftigelsen samt beskæftigelsen inden for de offentlige og personlige tjenester, hvor tendensen tilbage i tid har været mindre klar, er det antaget, at beskæftigelsesandelen ligger nogenlunde på det niveau, vi har haft som gennemsnit tilbage i tid.

### Efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft i hovedscenariet

Fremskrivningen af den uddannelsesmæssige sammensætning på efterspørgselsiden er fundet ved at kombinere den erhvervsfordelte beskæftigelse fra fremskrivningen med en fremskrivning af uddannelsessammensætningen i de enkelte erhverv. Der opereres i fremskrivningen med de 19 erhverv, der indgår i ADAM-modellen.

Uddannelsessammensætningen (fordelt på seks uddannelseskategorier) er i fremskrivningen fundet ved at forudsætte, at uddannelsesandelene i de enkelte 19 erhverv de kommende år vil udvikle sig, som de har gjort for perioden 1996-2005. Uddannelsesandelene fordelt på erhverv for 2008, der ikke er dækket af registerstatistikken, er fundet vha. fleksibilitetsmodellen, jf. Økonomiske Tendenser 2008. At vi anvender fleksibilitetsmodellen her afspejler, at der konjunkturmæssigt har været pres på arbejdsmarkedet, og at den trend-

mæssige udvikling i disse år er blevet bremsed. Det bekræftes f.eks. af 3Fs arbejdsløshedsprocent under opsvinget, der er faldet mere end den samlede arbejdsløshedsprocent.

I takt med, at konjunkturfatningen indtræder og presset går af arbejdsmarkedet, må man forvente, at den trendmæssige udvikling vil indfinde sig igen. Den historiske trend er derfor lagt oven på 2008-beskæftigelses- og uddannelsesandelene frem til 2019.

Ved at tage trenden i beskæftigelses- og uddannelsesandelene fra perioden 1996-2005 rammer vi nogenlunde en periode, hvor konjunkturudviklingen "netter ud", dvs. at start- og slutpunkt ikke er så stærkt påvirket af konjunktursituationen i netop disse år.

Selve trendfremskrivningen sker ved at fortsætte den relative beskæftigelsesudvikling. Når f.eks. beskæftigelsesandelen af ufaglært arbejdskraft inden for landbruget i perioden 1996-2005 er faldet med gennemsnitligt ca. 1,5 pct.enhed om året, så forudsættes det, at denne andel falder yderligere med ca. 1,5 pct.enhed om året de kommende ti år. Derudover kommer så, at beskæftigelsen generelt forventes at falde inden for landbruget i fremskrivningen.

Tabel B2. Efterspørgsel fordelt på uddannelsesgrupper				
	2009 - niveau	1999-2009	2009-2019 hovedscenario	2009-2019 2015-scenario
Ændring i 1.000 pers.				
Ufaglært	721	-104	-189	-187
Gymnasial	252	5	12	13
Erhvervsuddannede	973	-8	-7	-2
Videregående uddannede	852	211	207	212
<b>I alt</b>	<b>2.798</b>	<b>104</b>	<b>22</b>	<b>37</b>

Kilde: AE og IDA.

Det er selvfølgelig usikkert, om den brancheudvikling og de tendenser, vi har set i uddannelsessammensætningen historisk, vil fortsætte på præcis samme måde i fremtiden. Fremskrivningen af beskæftigelsen fordelt på uddannelse skal derfor ikke opfattes som en egentlig prognose for beskæftigelsen, men som et sandsynligt scenario for beskæftigelsen, hvor de tendenser, vi har set historisk, forsætter de kommende ti år.

Tabel B2 viser udviklingen i efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft frem mod 2019 og der sammenlignes med beskæftigelsesudviklingen fra de foregående 10 år.

Efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft vil falde markant i perioden 2009-2019 med cirka 190.000 personer. Det skyldes, at beskæftigelsen falder i de erhverv, hvor der er mange ufaglærte ansat, samt at andelen af ufaglærte i de enkelte brancher falder svarende til, hvad vi har set historisk.

Efterspørgslen efter faglærte (erhvervsuddannede) falder en smule i fremskrivningen. Det dækker over, at de faglærtes beskæftigelse har udgjort en nogenlunde uændret andel af den samlede beskæftigelse tilbage i tid, og at beskæftigelsen falder inden for bl.a. industrien, hvor der er mange faglærte ansat.

Omvendt stiger efterspørgslen markant efter personer med en videregående uddannelse. Det dækker over, at de videregående uddannedes beskæftigelse generelt er steget i de enkelte erhverv, og at beskæftigelsen stiger inden for de offentlige og personlige tjenester samt de private serviceerhverv, hvor andelen af videregående uddannede er høj.

Sidste søjle i tabel B2 viser efterspørgselsfremskrivningen i tilfælde af det alternative scenario, hvor vi kommer hjem med uddannelsesmålsætningen i 2015.

#### Fremskrivning af uddannelsesudbuddet

AEs fremskrivning af udbuddet af uddannet arbejdskraft er omtalt nærmere i kapitel 6. Resultatet fra selve uddannelsesudbudsmodellen er i fremskrivningen normeret med den arbejdsstyrkeudvikling, der findes i den overordnede fremskrivning for arbejdsmarkedet.