



Reformer af arbejdsmarkedet & arbejdsstyrkens uddannelsesniveau

# Afskaffelse af efterlønnen løser ikke ubalancerne på arbejdsmarkedet

Det danske arbejdsmarked står frem mod 2020 overfor den store udfordring, at arbejdsstyrkens uddannelsesniveau ikke kan følge det uddannelsesniveau, som virksomhederne efterspørger. Regeringens svar i Reformpakke 2020 er at øge arbejdsudbuddet ved at afskaffe efterlønnen og fremrykke velfærdsaftalen fra 2006. Regeringens forslag til en tilbagetrækningsreform løser imidlertid ikke ubalancerne på arbejdsmarkedet.

af chefanalytiker **Frederik I. Pedersen**, forskningsassistent **Jeppé Druedahl**,  
forskningschef **Mikkel Baadsgaard** & kommunikationschef **Janus Breck**

20. april 2011

## Analysens hovedkonklusioner

- AE's kortlægning af fremtidens arbejdsmarked viser, at der i 2020 vil mangle 30.000 faglærte, 50.000 med en kort videregående uddannelse, 81.000 med en mellemlang videregående uddannelse og 21.000 med en lang videregående uddannelse. Omvendt vil der være 104.000 ufaglærte og 79.000 med en gymnasial uddannelse i "overskud" på arbejdsmarkedet i 2020.
- Regeringens forslag til en tilbagetrækningsreform vil ikke kunne afhjælpe de uddannelsesmæssige ubalancer i 2020. Reformen vil således ikke kunne hæve arbejdsstyrkens uddannelsesniveau i forhold til det niveau, som virksomhederne efterspørger på fremtidens arbejdsmarked. Tværtimod vil en efterlønsafskaffelse bidrage til, at "overskuddet" af ufaglærte på fremtidens arbejdsmarked stiger.
- Indregnes tilbagetrækningsreformen vil der i 2020 mangle 24.000 faglærte, 52.000 med en kort videregående uddannelse, 83.000 med en mellemlang videregående uddannelse og 26.000 med en lang videregående uddannelse. Samtidig vil der være 109.000 ufaglærte og 75.000 med en gymnasial uddannelse i "overskud" på arbejdsmarkedet i 2020.
- Beregningsresultaterne sætter på den måde spørgsmålstegn ved timingen af en tilbagetrækningsreform. Frem for først at fokusere behårdt på reformer, der øger arbejdsudbuddet i hænder, burde regeringen på den ene side satse på at sætte ordentligt gang i væksten, så der fremadrettet skabes flere arbejdspladserne, mens man på den anden side burde sikre, at alle unge gennemfører en uddannelse.

## Kontakt

Direktør

Lars Andersen

Tlf. 33 55 77 17

Mobil 40 25 18 34

la@ae.dk

Kommunikationschef

Janus Breck

Tlf. 33 55 77 25

Mobil 40 61 34 38

jb@ae.dk

## Diskussionen om øget arbejdsudbud: Behov for både hænder og hoveder

Diskussionen om et øget arbejdsudbud i de kommende år har en stærk tendens til udelukkende at fokusere på manglen på *hænder* på fremtidens arbejdsmarked – dvs. størrelsen af arbejdsstyrken. Det gælder ikke mindst i forbindelse med diskussionen om regeringens forslag til en tilbagetrækningsreform. Ifølge Finansministeriets beregninger vil regeringens forslag om afskaffelse af efterlønnen og fremrykning af Velfærdsaftalen således øge arbejdsudbuddet med 70.000 personer i 2020.

Det er imidlertid ikke kun arbejdsstyrkens størrelse, der har betydning for vækst og velstand i 2020. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau har ligeledes afgørende betydning. Der er således ikke kun hænder, men også *hoveder*, der kommer til at mangle på arbejdsmarkedet i 2020. Manglen på arbejdskraft inden for de kommende 10 år er nemlig koncentreret om manglen på *uddannet* arbejdskraft. Som denne analyse viser, vil en efterlønsafskaffelse ikke rykke væsentligt ved arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning.

### Massiv mangel på uddannet arbejdskraft frem mod 2020

AE's fremskrivning af behovet efter arbejdskraft baseret på de seneste ca. 15 års historiske udvikling viser, at der vil komme massiv mangel på uddannet arbejdskraft frem mod 2020. Fremskrivningens hovedresultater er præsenteret i tabel 1. Som det fremgår, vil manglen på arbejdskraft inden for de næste ti år udelukkende koncentrere sig om mangel på *uddannet* arbejdskraft. Det betyder, at mens der i 2020 vil være et overudbud af ikke-uddannet arbejdskraft, vil der i de kommende ti år opstå mangel på personer med en faglært uddannelse og personer med en videregående uddannelse.<sup>1</sup>

Konkret viser fremskrivningen, som det ses af tabel 1, at der i 2020 vil mangle:

- 30.000 personer med en faglært uddannelse
- 50.000 personer med en kort videregående uddannelse (KVU)
- 81.000 personer med en mellemlang videregående uddannelse (MVU)
- 21.000 personer med en lang videregående uddannelse (LVU)

Omvendt vil der være et overskud af

- 104.000 personer uden uddannelse efter folkeskolen (ufaglærte)
- 79.000 personer med udelukkende en gymnasial uddannelse

**Tabel 1. Arbejdskraftmangel og -overskud i perioden 2010-2020**

	Arbejdsstyrke 2020	Mangel (-) / Overskud (+) (B-A)	Efterspørgselsbestemt Beskæftigelse (A)	Udbudsbestemt Beskæftigelse (B)
	1.000 personer		Ændring i 1.000 personer	
Ufaglærte	645	104	-213	-109
Gymnasiale	349	79	-2	77
Faglærte	932	-30	9	-21
KVU	169	-50	57	6
MVU	498	-81	124	42
LVU	315	-21	97	76
<b>I alt</b>	<b>2.909</b>	<b>0</b>	<b>71</b>	<b>71</b>

Anm: Se boks 1 for metode.

Kilde: Økonomiske Tendenser 2011, AE.

<sup>1</sup> Mens manglen på KVU'ere, MVU'ere og LVU'ere er især efterspørgselsdrevet, dvs. hovedsageligt skabt af virksomhedernes øgede behov for højtuddannet arbejdskraft, skyldes manglen på faglærte et kraftigt fald i udbuddet, dvs. at der i perioden uddannes for få personer med en faglært uddannelse. Tilsvarende er overskuddet af ufaglærte efterspørgselsbestemt, fordi virksomhedernes behov for ufaglært arbejdskraft falder, mens det omvendte gælder for personer, som kun har en gymnasial uddannelse. Her ventes udbuddet således at stige betydeligt, selvom virksomhedernes efterspørgsel efter personer, der udelukkende har en gymnasial uddannelse, ikke stiger tilsvarende. Boks 1 i bilag 1 beskriver metoden bag fremskrivningen i detaljer.

## Reformpakke 2020: Øget arbejdsudbud på 70.000 personer

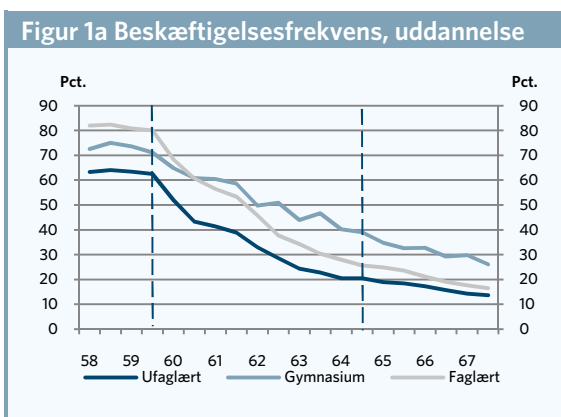
Regeringens tiltag i 'Reformpakke 2020' til at få øget arbejdsudbuddet er først og fremmest centreret omkring en afskaffelse af efterlønnen og en fremrykning af velfærdsaftalen fra 2006. Regeringen skønner, at tilbagetrækningsreformen øger arbejdsudbuddet med omkring 70.000 personer i 2020. Heraf kan knap 50.000 henføres til fremrykningen af velfærdsaftalen, som indebærer en højere efterløns- og pensionsalderen, mens de resterende godt 20.000 personer afspejler den gradvise udfasning af efterlønnen. Det er således fortrinsvis fremrykningen af velfærdsaftalen, der øger beskæftigelsen i 2020.

I det følgende tages der udgangspunkt i disse skøn fra regeringen kombineret med, at der gives et bud på uddannelsesfordeling af de 70.000 personer.

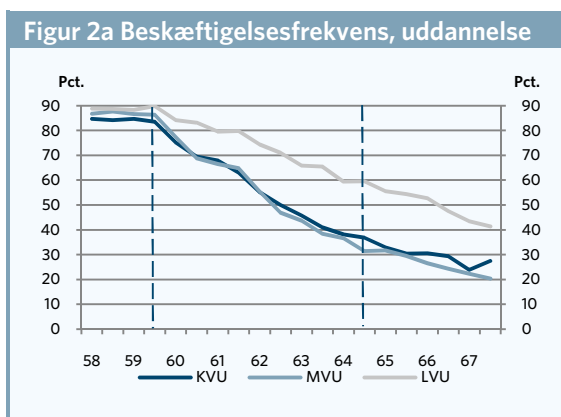
Beregningen baseres på følgende:

- Der tages udgangspunkt i den faktiske uddannelsessammensætning (i 2009) for de årgange, der berøres af tilbagetrækningsreformen i 2020.
- Ved fremskrivning af uddannelsesniveaet for disse årgange tages der højde for, at dødeligheden er størst for lavest uddannede og lavest for det højest uddannede.
- Stigningen i beskæftigelsesfrekvensen for de berørte årgange tager afsæt i det aktuelle tilbagetrækningsmønster for de seks hoveduddannelsesgrupper.

Konkret tager beregningen udgangspunkt i, hvordan beskæftigelsesfrekvensen gradvist falder frem mod folkepensionsalderen for de forskellige uddannelsesgrupper. Disse beskæftigelsesfrekvenser er vist i figur 1a og figur 1b for de seks hoveduddannelsesgrupper.



Anm.: Baseret på RAS2009, alder opgjort ultimo 2008.  
 Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre.



Anm.: Baseret på RAS2009, alder opgjort ultimo 2008.  
 Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Til at give et groft bud på uddannelsesfordelingen ved en fremrykning af Velfærdsaftalen (og gradvis afskaffelse af efterlønnen) er det beregningsteknisk antaget, at de faldende profiler for beskæftigelsesfrekvenserne "skubbes" mod højre i takt med, at efterløns- og folkepensionsalder øges. Det indebærer for eksempel, at beskæftigelsesfrekvensen antages at stige med 9 pct.-point for ufaglærte, der er 64½-65 år medio 2020. Denne stigning er beregnet som forskellen mellem beskæftigelsesfrekvensen for ufaglærte, der i dag er 62½-63 år (29 pct.), og beskæftigelsesfrekvensen for de nuværende ufaglærte, der er 64½-65 år. Grunden til, at det netop er disse nedslagspunkter, der er relevante, er, at uden tilbagetrækningsreformen, ville den pågældende årgang være på det sidste mulige efterlønsår (dvs. 10. halvår), mens reformforslaget medfører, at efterlønsalderen øges for denne generation med 2 år,

således at årgangen i 1. halvår 2020 kun vil være på det 6. mulige efterlønshalvår. Det 6. og 10. mulig efterlønshalvår svarer netop til de 62½-63-årige og 64½-65-årige, når efterlønsalderen er 60 år som i dag.

På tilsvarende vis beregnes stigningen i beskæftigelsesfrekvensen for alle øvrige (halvårs) årgange fordelt på uddannelse. Disse årgangs- og uddannelsesspecifikke ændringer i beskæftigelsesfrekvenserne sammenvejes med uddannelsessammensætningen for de pågældende årgange.

### Regeringens 2020-reform giver flest faglærte og ufaglærte til arbejdsmarkedet

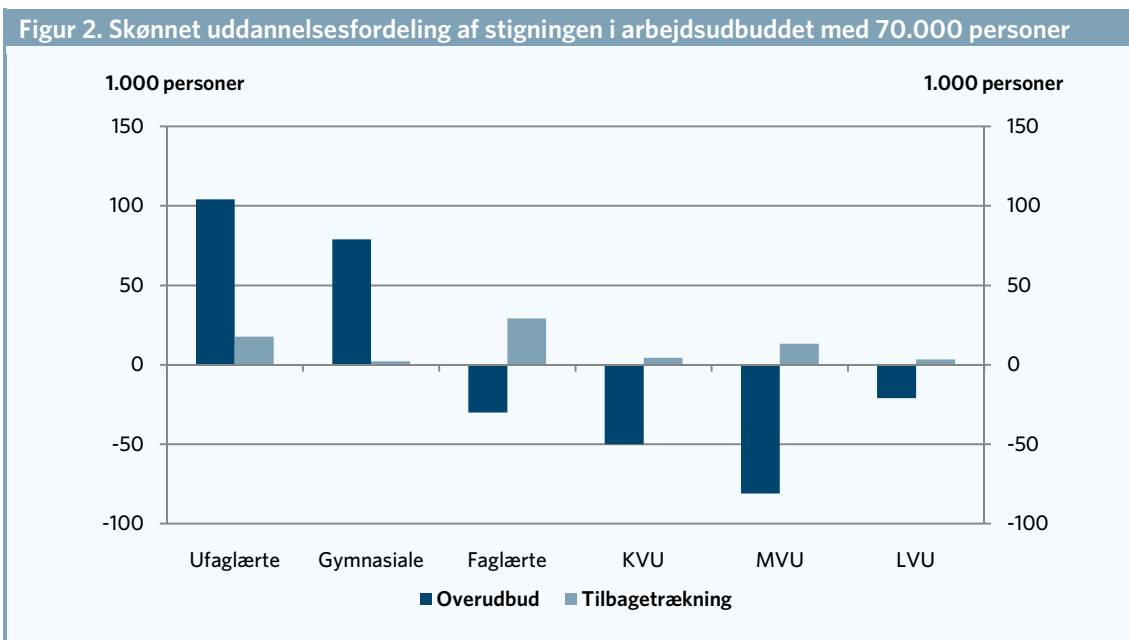
Overføres uddannelsesfordelingen fra denne beregning på regeringens skøn på 70.000 personer, viser tabel 2, at arbejdsudbuddet navnlig stiger blandt ufaglærte og faglærte. Af den samlede stigning i arbejdsudbuddet på 70.000 personer står disse uddannelsesgrupper således for knap 47.000 personer svarende til 67 pct. – dvs. ca. to tredjedele. Udbuddet af personer med en mellemlang videregående uddannelse stiger med godt 13.000 med de anvendte beregningsprincipper. Det skal understreges, at den skønnede uddannelsesfordeling er behæftet med nogen usikkerhed. Det kan f.eks. ikke afvises, at antallet af ufaglærte bliver mindre end angivet i tabel 2, afhængig af hvor stor en del de berørte ufaglærte, der alternativt overgår til førtidspension, fleksjob mv.

Tabel 2. Skønnet uddannelsesfordeling af stigningen i arbejdsudbuddet på 70.000 personer							
	Ufaglært	Gymnasier	Faglært	KVU	MVU	LVU	I alt
Arbejdsudbud, Antal personer	17.500	2.000	29.000	4.500	13.500	3.500	70.000
Procentfordeling	25,2	3,1	41,5	6,3	19,0	4,8	100,0

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Sammenholdes dette løft i arbejdsstyrken med over- og/eller underudbuddet af de forskellige uddannelsesgrupper fra AE's ubalance-fremskrivning (tabel 1), viser figur 2, at stigningen i udbuddet af faglærte – alt andet lige – netop fjerner manglen på faglærte, mens manglen på personer med videregående uddannelser kun reduceres lidt.

Derimod vil overudbuddet af ufaglærte øges yderligere, hvilket isoleret set risikerer at medføre et yderligere nedadgående lønpres og merledighed for denne gruppe.



Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Det er imidlertid afgørende at holde for øje, at hvis virksomhederne kunne få lov til at øge efterspørgslen efter de forskellige typer arbejdskraft med 70.000 personer uafhængig af udbuddet ift. tabel 1, må man forvente, at efterspørgslen vil rette sig mod alle uddannelsesgrupper.

Hvis det antages, at efterspørgselsandelen efter de forskellige uddannelser holdes fast ift. tabel 1, vil muligheden for at efterspørge yderligere 70.000 personer medføre en stigning i efterspørgselen efter 13.000 flere ufaglærte, 23.000 flere faglærte, 5.000 flere KVVU'ere, 14.000 flere MVU'ere og 8.000 flere LVU'ere.

Sammenstilles denne ønskede efterspørgsel med det merudbud på 70.000 personer, der er beregnet ovenfor, vil der mangle knap 24.000 erhvervsuddannede (faglærte), 52.000 med en kort videregående uddannelse (KVVU), 83.000 med en mellemlang videregående uddannelse (MVU) og 26.000 med en lang videregående uddannelse (LVU). Omvendt vil der være et overskud på næsten 109.000 ufaglærte og 75.000 med en gymnasial uddannelse. Det viser tabel 3.

<b>Tabel 3. Arbejdskraftmangel og -overskud 2010-2020 med tilbagetrækningsreform</b>				
	<b>Arbejdsstyrke 2020</b>	<b>Mangel (-) / Overskud (+)</b>	<b>Efterspørgselsbestemt Beskæftigelse (A)</b>	<b>Udbudsbestemt Beskæftigelse (B)</b>
	1.000 personer	(B-A)	Ændring i 1.000 personer	
Ufaglærte	663	109	-200	-91
Gymnasiale	351	75	5	79
Faglærte	961	-24	32	8
KVVU	173	-52	62	10
MVU	511	-83	138	55
LVU	318	-26	105	79
<b>I alt</b>	<b>2979</b>	<b>0</b>	<b>141</b>	<b>141</b>

Anm: Det er antaget at udbuddet øges svarende til de ovenfor skitserede antagelser. Efterspørgslen øges med samlet 70.000, men således at uddannelsesfordelingen af virksomhedernes efterspørgsel i 2020 fastholdes.

Kilde: AE.

Beregningsresultaterne viser således, at mens regeringens tilbagetrækningsreform vil øge overskuddet af ufaglærte, vil manglen på faglærte afhjælpes en smule. Modsat vil manglen på personer med lang videregående uddannelse stige en smule. Resultaterne afspejler grundlæggende, at uddannelsesniveaut blandt de 70.000 personer, som arbejdsstyrken stiger med i 2020, er lavere end det uddannelsesniveau virksomhederne efterspørger i 2020 i henhold til fremskrivningen.

### **Regeringens tilbagetrækningsreform løser ikke ubalancerne på arbejdsmarkedet**

Regeringens forslag til en tilbagetrækningsreform vil med andre ord ikke kunne afhjælpe de uddannelsesmæssige ubalancer på arbejdsmarkedet, der tegner sig fremadrettet. Tilbagetrækningsreformen giver et større arbejdsudbud målt i personer, men løser langt fra det grundlæggende problem på fremtidens arbejdsmarked: At arbejdsstyrkens uddannelsesniveau vil være alt for lavt i forhold til det niveau, som virksomhederne efterspørger.

Som beregningerne viser, vil tilbagetrækningsreformen medføre en større gruppe af ufaglærte, der vil være i "overskud" på arbejdsmarkedet. Rykkes der ikke afgørende på arbejdsstyrkens uddannelsesniveau - bl.a. ved at der satses langt mere offensivt på at opfylde 2015-uddannelsesmålene - vil tilbagetrækningsreformen således øge risikoen for stigende ledighed blandt de lavest uddannede og øget nedadgående lønpres.

Beregningsresultaterne sætter på den måde spørgsmålstegn ved 'timing'en' af en efterlønsreform på et tidspunkt, hvor Danmark endnu ikke er fri af den største økonomiske krise i årtier. Frem for at fokusere benhårdt på reformer, der øger arbejdsudbuddet i hænder, burde regeringen på den ene side satse på at sætte ordentligt gang i væksten, så der fremadrettet skabes flere arbejdspladserne, mens man på den anden side burde sikre, at alle unge gennemfører en uddannelse. Det er afgørende at skabe både arbejdspladser og en kvalificeret arbejdsstyrke, inden man gennemfører reformer, der øger arbejdsudbuddet. Som analysen viser, kan et øget arbejdsudbud i sig selv nemlig ikke løse ubalancerne på fremtidens arbejdsmarked. Før reformer går med andre ord vækst og uddannelse.

Lykkedes det ikke at hæve arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, vil manglen på uddannet arbejdskraft 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. Men det gælder ligeledes i forhold til den økonomiske ulighed i samfundet, hvor mangel på uddannet arbejdskraft vil resultere i større indkomstforskelle mellem uddannede og ikke uddannede, blandt andet via større løn- og arbejdsløshedsforskelle.

Hvis ikke arbejdsstyrkens uddannelsesniveau øges, 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 altafgørende, at den danske uddannelsesindsats opprioriteres.

Hvis vi forestiller os, at vi de kommende år kan rykke hurtigt og markant på de unges uddannelsesniveau, kan vi få reduceret nogle af de fremtidige ubalancer. Men selv i det meget optimistiske tilfælde, at vi allerede i 2015 er i stand til at opfylde uddannelsesmålsætningerne, efterlader det fortsat store uddannelsesmæssige ubalancer på det danske arbejdsmarked.

Derfor skal der 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. Skal ubalancerne neutraliseres helt, skal vi ikke alene hurtigt have realiseret 2015-uddannelsesmålene. Vi skal ligeledes sikre, at mange flere får taget enten en faglært eller en videregående uddannelse. Det gælder med andre ord om at få flyttet flere af dem, der kun har en gymnasial uddannelse over til en faglært eller videregående uddannelse.

Hertil kommer, at de grupper, der i dag allerede er på arbejdsmarkedet, skal videreuddannes. Her vil det være afgørende at udvikle mulighederne for, at ufaglærte kan opkvalificeres svarende til faglærte, og faglærte kan opkvalificeres svarende til en videregående uddannelse.

Oven i disse tiltag kommer, at vi formentlig bliver nødt til at importere mere uddannet arbejdskraft fra udlandet. Set fra et dansk samfundsøkonomisk synspunkt bør dette imidlertid være den sidste løsningsmodel, fordi vi i så fald ikke får udnyttet de ressourcer, der allerede er i landet.

## Bilag 1 – Fremskrivningsmetode

### Boks 1. Metoden bag fremskrivningen

Fremskrivningen af **efterspørgslen efter arbejdskraft** er baseret på de nyeste sammenhængende detaljerede registerdata for arbejdsmarkedet i perioden 1994-2007 (RAS) opdelt på 19 erhverv og 22 uddannelsesgrupper (se appendiks 1).

Erhvervsfordelingen er på kort sigt fremskrevet vha. en såkaldt multinomial logistisk model estimeret med maximum likelihood frem til 2020. Denne metode tager til forskel fra lineære trends også højde for eventuel acceleration eller deceleration i udviklingen. Derudover er outputgabets inkludering i modellen for at tage højde for konjunktuelle svingninger. For hvert erhverv er efterspørgslen fordelt på uddannelsesgrupper estimeret med samme metode. Virksomhedernes efterspørgselsadfærd er selvfølgelig utrolig kompleks, og usikkerheden er derfor stigende i både tiden og detaljegraden. Fremskrivningen er lavet, så den på makroniveau afspejler AE's seneste konjunkturvurdering fra september 2010 og AE's langsigtede fremskrivning af strukturerne på arbejdsmarkedet og outputgabets. Der er lavet en række beregningstekniske korrektioner for at tage højde for, at indfasningen af nye former for uddannelser i den seneste periode kan skævvride resultatet.

Fremskrivningen af **udbuddet af arbejdskraft** er lavet på baggrund af AE's Uddannelsesmodel, som bruger de seneste overgangssandsynligheder (eksempelvis sandsynligheden for at en person med en gymnasial eksamen tager en given universitetsuddannelse) til at udregne de unges fremtidige uddannelsesmønstre og derfor udviklingen i arbejdsstyrkens uddannelsessammensætning. Der er valgt en arbejdsstyrkefremskrivning, hvor der delvist tages højde for sammenhængen mellem højere uddannelsesniveau og højere erhvervsfrekvens.

I fremskrivningen regnes efterspørgslen efter arbejdskraft og udbuddet af arbejdskraft således som uafhængige størrelser.

Den **efterspørgselsbestemte beskæftigelse** er nu den beskæftigelse fordelt på uddannelsesgrupper, som fremskrivningen viser, vil føre til, at virksomhederne og det offentlige får opfyldt deres ønsker. Den **udbudsbestemte beskæftigelse** er den beskæftigelse, som fremskrivningen af udbuddet af arbejdskraft, hvor der er korrigeret for, at ledigheden normaliseres fra det nuværende høje niveau til et lavere strukturelt niveau, tilsiger. I fremskrivningen er den strukturelle ledighed fordelt ud på uddannelsesgrupper under antagelse af, at de strukturelle relative ledighedsprocenter svarer til gennemsnittet for 1998-2007. Den afgørende del af overledigheden skyldes dog simpelthen, at det nuværende ledighedsniveau er betydeligt over det forventede (strukturelle) i 2020. I de historiske år, hvor RAS-tal ikke er tilgængelige, er ledighedens og beskæftigelsens uddannelsessammensætning kalibreret ud fra ledigheden og beskæftigelsen fordelt på a-kasser og disses seneste uddannelsessammensætninger.

**Manglen på /overskuddet af en given form for arbejdskraft** er nu forskellen på de to. Hvis den efterspørgselsbestemte beskæftigelse er større end den udbudsbestemte beskæftigelse, er der mangel på arbejdskraft, hvis situationen er omvendt, er der et overbud af arbejdskraft.

**Eksempel:** I fremskrivningen stiger efterspørgslen efter faglært arbejdskraft med 9.000 personer fra 2010 til 2020. Den ændrede uddannelsessammensætning trækker omvendt udbuddet 45.000 ned. Der er således en bruttomangel på faglært arbejdskraft på -54.000 (= -45.000-9.000). Det vurderes dog, at der i dag er 24.000 flere faglærte ledige, end der vil være i 2020. Dette skyldes først og fremmest, at de faglærte udgør en stor del af de ledige, og at det samlede antal af ledige antages at falde i fremskrivningen. Nettomanglen efter faglært arbejdskraft er derfor -30.000 (= -54.000+24.000).

For at undgå denne mellemregning vil vi i tabeller mv. typisk udregne manglen på arbejdskraft som ændringen i den udbudsbestemte beskæftigelse (her -21.000=-45.000+24.000), fratrukket ændringen i den efterspørgselsbestemte beskæftigelse (her 9.000), dvs. som -30.000=-21.000-9.000.

I den virkelige økonomi må efterspørgslen selvfølgelig omvendt tilpasse sig til udbuddet (import af arbejdskraft ikke medtaget) - virksomhederne kan ikke ansætte flere faglærte, end der er. Men udbuddet vil også tilpasse sig efterspørgslen, da mangel på eksempelvis faglærte vil presse lønnen op og alt andet lige få flere til at uddanne sig som faglærte og presse deres relative ledighed ned og derved øge udbuddet. Manglen på og overskuddet af arbejdskraft, som præsenteres her, kan ses som en første approksimation til mismatchet mht. uddannelse på arbejdsmarkedet.