

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitikken, kapitel II-VIII

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Robust vækst i dansk økonomi

Væksten i dansk økonomi synes ret robust. Efter afmatningen sidste år, hvor BNP kun voksede med 1 pct., er aktiviteten i år tiltaget. Fremgangen gælder især det private forbrug, der er på vej op igen efter tre år med begrænset vækst. Men også eksporten er trods den internationale afmatning steget mærkbart. BNP-væksten vurderes at blive 1¾ pct. i 2002, og knap 2 pct. om året frem til prognosens sidste år 2005. Udsigterne for dansk økonomi i de kommende år er således gode, selvom der er risici. På den ene side kan den internationale konjunktursituation lede til et negativt stemningskift, og på den anden side befinder dansk økonomi sig tæt på kapacitetsgrænsen.

Kortvarigt dyk i beskæftigelsen i 2002

Som konsekvens af den lave vækst sidste år vil beskæftigelsen på årsniveau i år falde for første gang siden 1994. Vurderingen er imidlertid, at dette ikke er indledningen til en længerevarende afmatningsperiode, hvor beskæftigelsen over flere år vil falde. I stedet er der på baggrund af tiltagende aktivitet udsigt til, at beskæftigelsen vil stige svagt. Arbejdsstyrken ventes at stige nogenlunde tilsvarende, hvorfor der ventes stort set uændret ledighed på knap 145.000 personer i perioden 2003-05. Trods et stadig stramt arbejdsmarked vurderes lønstigningerne at kunne blive liggende på omkring 4 pct. i hele prognoseperioden. Den moderate lønudvikling er afgørende for en inflation omkring 2 pct. Det er imidlertid vigtigt for konkurrenceevnen og beskæftigelsen, at de danske lønstigninger ikke vedbliver med at overstige udlandets.

Resumeet er færdigredigeret den 11. november 2002.

Knap så lyse udsigter i udlandet

Den lidt højere vækst i dansk økonomi kommer på et tidspunkt, hvor opsvinget i eurolandene lader vente på sig, og hvor tiltroen til en hurtig vending i amerikansk økonomi er svækket betydeligt. Samlet set ventes BNP-væksten i Danmarks aftagerlande kun at nå op på 1¼ pct. i år. Et internationalt opsving ventes at materialisere sig i løbet af 2003, således at årsvæksten gradvis vil stige til 2½ pct. i 2005.

Usikkerhedsmomenter

Selvom prognosen kun forudser en begrænset væksthremgang, afspejler den et relativt gunstigt forløb i forhold til de risici, som dansk økonomi står over for. Et omslag i konjunkturudviklingen kan ikke udelukkes og kan gå til begge sider. Overophedning af dansk økonomi er en reel risiko, da ledigheden er meget lav. På den anden side kan der ikke ses bort fra et negativt stemningskift, der bl.a. kan have sit afsæt i aktiekursfald, usikkerhed om olieprisen og mere dystre udsigter i udlandet.

Ikke plads til yderligere lempelser af finanspolitikken

Fordi dansk økonomi befinder sig tæt på kapacitetsgrænsen, er der hverken behov for eller plads til yderligere lempelser af finanspolitikken i form af ufinansierede skattelettelser eller øgede offentlige udgifter. Selv i en situation, hvor konjunkturerne udvikler sig lidt mindre positivt end i prognosen, bør finanspolitikken ikke lempes. Der er endda behov for en stramning af finanspolitikken, hvis den skal være holdbar på lang sigt, selv med en relativt optimistisk antagelse om udviklingen i arbejdsstyrken. Beregninger, der bl.a. tager højde for skattestoppet, viser, at bundskatten skal øges omkring 2½ pct.point, for at finanspolitikken er holdbar på længere sigt.

Finanspolitisk holdbarhed tilsiger stramninger

Ingen ufinansierede skattelettelser i 2004

Der er solide økonomiske argumenter for en omlægning væk fra mobile skatteklender som kapitalafkast og arbejdsindkomst over mod mere immobile skatteklender – først og fremmest jord og fast ejendom. En nedsættelse af personskatterne i 2004 bør dog kun ske, hvis de finansieres enten via forhøjelse af andre skatter eller via besparelser.

Lavere personskatter kan øge arbejdsudbuddet

Udviklingen i arbejdsstyrken er helt central for væksten i dansk økonomi på længere sigt og for holdbarheden af finanspolitikken. En nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst vil have en positiv virkning på arbejdsudbuddet. Nedsættelsen af person-

skatterne kan ske på flere måder og kan indebære en afvejning mellem en øget indkomstulighed og et højere arbejdsudbud.

Flere ældre – et fordelingsmæssigt problem

Den demografiske udvikling i retning af flere ældre og færre i arbejdsstyrken vil ikke true levestandarden i absolut forstand, men en helt central problemstilling er, hvilke generationer der skal betale de øgede udgifter i fremtiden. Denne fordelingsmæssige problemstilling kan ikke løses af den økonomiske vækst, fordi udgifterne til forsørgelse må forventes at følge med væksten i indtægtsgrundlaget.

Sanktioner over for amter og kommuner nødvendige, men de foreslåede regler for ufleksible

De regler for sanktioner, som regeringen foreslår gennemført som følge af forhøjelsen af den gennemsnitlige amtsskat, er uhensigtsmæssige. De foreslåede regler låser forskellene i amternes serviceniveau fast på det nuværende niveau og tager ikke højde for udviklingen i de enkelte amters skattegrundlag og udgiftsbehov. Systemet kunne eksempelvis gøres mere velfungerende ved at tillade, at amter og kommuner indbyrdes kunne handle med skattestigninger og -nedsættelser. Det ville stille dem bedre og samtidig sikre en præcis overholdelse af budgetmålene på overordnet niveau.

De boligpolitiske initiativer løser ikke de fundamentale ubalancer

På boligområdet er det aftalt at øge de offentlige tilskud til boligbyggeriet for at få bygget flere udlejningsboliger. Det kan være fornuftigt at give tilskud til f.eks. opførelse af boliger til unge under uddannelse og handicappede. Derimod er generel subsidiering af private udlejningsboliger i form af f.eks. skattemæssige fradrag ved opførelsen af nye boliger en uhensigtsmæssig og dyr måde at forsøge at afhjælpe de ubalancer, der er på det danske boligmarked. Ubalancerne på boligmarkedet er udtryk for, at der ikke er sammenhæng mellem lejen og kvaliteten af boligerne. Opførelse af nye boliger vil ikke afhjælpe disse problemer.

Mere perspektiv i fri husleje

En konstruktiv ændring af boligpolitikken er derimod fritagelsen for huslejeregulering af lejligheder, der indrettes på lofter i eksisterende udlejningsejendomme, hvis det er starten på en generel liberalisering af lejeboligmarkedet. Derimod vil det ikke afhjælpe de grundlæggende ubalancer på boligmarkedet, hvis fritagelsen kun gælder denne meget lille del af boligmarkedet.

Aktivering af Landsbyggefonden

Det er aftalt, at de øgede statslige udgifter, som er en følge af nedsættelsen af den kommunale grundkapital ved opførelse af almene boliger, skal finansieres af Landsbyggefonden. Ud fra en økonomisk betragtning er formuen i Landsbyggefonden imidlertid at betragte som samfundsskabte midler. Midlerne fra fonden bør indgå på lige fod med andre midler i prioriteringen af offentlige udgifter, og der bør anvendes ensartede kriterier ved vurderingen af alle forslag. Konkret bør boligformål ikke have en særstilling.

Prognosens hovedtal

	2001	2002	2003	2004	2005
BNP-vækst (pct.)	1,0	1,7	1,9	1,9	1,9
Offentlig saldo (mia. kr)	38	28	29	34	40
Betalingsbalance (mia. kr.)	34	29	32	39	51
Ledighed (1.000 pers.)	145	144	144	142	142
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	14	-6	7	5	3
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,6	4,2	4,0	3,8	3,8
Inflation (pct.)	2,1	2,3	1,9	1,7	1,7

Anm.: Udviklingen i inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitikken

Udviklingen på det danske arbejdsmarked har igennem 1990'erne været bemærkelsesværdig, og problemstillingen i arbejdsmarkedspolitikken har ændret sig fra bekæmpelse af høj og vedvarende ledighed til spørgsmålet om at øge arbejdsstyrken. Med henblik på at vurdere årsagerne til dette skifte indeholder rapporten en række analyser af det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitikken.

Fald i ledighed samtidig med omslag fra passiv til aktiv politik

Siden starten af 1990'erne er der sket et gradvist omslag fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, der er udmøntet gennem en række reformer, startende i 1994. Et centralt element i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik har været princippet

om “ret og pligt” til aktivering og uddannelse. Ændringerne i politikken har herudover omfattet forkortelse af ydelsesperioden i dagpengesystemet, fjernelse af genoptjeningsret ved aktivering og strammere rådighedsregler samt en særlig indsats for unge ledige. Der er sket ændringer i kompensationsgraden ved ledighed for unge kontanthjælpsmodtagere og familier på kontanthjælp. Den seneste justering af arbejdsmarkedspolitikken er sket i efteråret 2002 med reformen “Flere i arbejde”.

Ledighedsfald skyldes ændringer i konjunktur, i passive ordninger og i strukturer

Ledigheden er faldet med over 200.000 personer siden 1993. Følgende forhold er – med betydelig usikkerhed – årsag til ledighedsfaldet:

- konjunkturudviklingen (50.000-100.000 personer)
- orlov, overgangsydelse og efterløn (op til 50.000 personer)
- forbedrede strukturer (50.000-100.000 personer)

Ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken har uden tvivl bidraget til de forbedrede strukturer, men også decentralisering af løndannelsen – dvs. større sammenhæng mellem aflønning og virksomhedernes økonomiske forhold – må formodes at være en medvirkende faktor bag faldet i strukturledigheden.

Nuværende ledighed sandsynligvis tæt på det strukturelle niveau

Selvom der er betydelig usikkerhed forbundet med fastlæggelse af strukturledighedens niveau, tyder meget på, at den faktiske ledighed for øjeblikket er tæt på strukturledigheden. Dette betyder, at yderligere efterspørgselsdrevne ledighedsfald vil udløse stigende inflationspres. Holdbare ledighedsfald kræver derfor flere forbedringer af de arbejdsmarkedspolitiske rammer.

Aktivering motiverer og sorterer ledige

De gunstige beskæftigelseseffekter af 1990’ernes aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik er bemærkelsesværdige i lyset af, at spredningen i den disponible indkomst ikke er øget. Dette skyldes bl.a., at kompensationsgraden ved ledighed for store grupper er fastholdt samtidig med, at princippet om “ret og pligt” til aktivering og uddannelse blev indført. Aktivering har således medført en mere effektiv rådighedsafprøvning af de ledige og dermed gjort det mindre attraktivt at modtage dagpenge i længere tid. På samme vis må det formodes, at aktiveringen tilskynder til, at nogle ledige med lille eller ingen

reel interesse i at stå til rådighed forlader dagpengesystemet ved udsigten til aktivering (sorteringseffekt).

Aktivering forbedrer generelt ikke beskæftigelsesmuligheder

Selvom aktiveringsindsatsen har positive effekter ved at teste lediges rådighedsforpligtelse, ved at motivere til øget jobsøgning og ved, at de ledige sorterer sig efter graden af tilknytning til arbejdsmarkedet, lever aktivering ikke op til sit egentlige formål: at øge de aktiveredes beskæftigelsesmuligheder. Det er konklusionen på analyser af effekterne af aktiveringsindsatsen over for de forsikrede ledige, som har gennemført aktiveringsforløb i sidste halvdel af 1990'erne. Analyserne viser, at visse typer aktivering endda forværrer de lediges muligheder for at vende tilbage til beskæftigelse.

Aktivering giver samfundsøkonomisk underskud

I en samlet vurdering af aktiveringsindsatsen er det vigtigt, at opkvalificeringseffekten sammenholdes med omkostningerne ved aktivering, herunder fastholdelseeffekten. Det er forsøgt at sætte tal på nogle af de samfundsøkonomiske konsekvenser af aktiveringen. Et forsigtigt skøn er, at aktiveringsindsatsen under et koster samfundet netto 6 mia. kr. årligt. Det er kun privat jobtræning, der giver samfundsøkonomisk overskud, resten af aktiveringsordningerne giver underskud.

Dagpengesystemet giver utilstrækkelige incitamenter til jobsøgning og beskæftigelsesvenlig løndannelse

Et andet problem ved den nuværende arbejdsmarkedspolitik er, at dagpengesystemet ikke er indrettet hensigtsmæssigt. Der er foregået visse forbedringer i løbet af 1990'erne, eksempelvis forkortelse af dagpengeperioden. Justeringerne har dog været betydeligt større i kontanthjælpssystemet, hvor "Flere i arbejde" har medført en væsentlig forøgelse af tilskyndelsen for personer på kontanthjælp til at arbejde. Visse grupper på dagpenge har stadig kun beskedent økonomisk incitament til at tage imod arbejde til en lav løn. Et andet problem ved både dagpenge- og kontanthjælpssystemet er, at staten bærer de fulde marginale omkostninger ved ændringer i ledigheden i form af udgifter til dagpenge og kontanthjælp. Hvis arbejdsmarkedets parter medfinansierer de marginale omkostninger som følge af ændringer i ledigheden, vil parterne vægte hensynet til beskæftigelsen højere ved lønforhandlingerne.

Høj jobmobilitet og lav bopælsmobilitet

De mangelfulde incitamenter til at søge beskæftigelse illustreres bl.a. af, at den geografiske mobilitet for beskæftigede

i Danmark

og ledige er meget lav. Ledige flytter sjældent for at opnå beskæftigelse, og mod forventning falder tilbøjeligheden til at flytte med ledighedsperiodens længde. En del af forklaringen er den forholdsvis høje kompensationsgrad. En højere kompensationsgrad for de ledige reducerer således tilbøjeligheden til at finde beskæftigelse i andre geografiske områder væsentligt mere end tilbøjeligheden til at finde beskæftigelse lokalt.

Arbejdsstyrken vokser med godt 50.000 personer frem til 2020

Udviklingen på det danske arbejdsmarked i 1990'erne har betydet omslag fra høj ledighed til mangel på arbejdskraft. Arbejdsstyrkefremskrivningen viser, at arbejdsstyrken kan vokse med 22.000 personer i perioden 2001-10 og med yderligere 28.000 personer fra 2010 til 2020. Til grund for fremskrivningen ligger en række optimistiske antagelser, der betyder, at der i fremskrivningen er en beskeden vækst i arbejdsstyrken til trods for, at den demografiske udvikling isoleret set trækker i retning af et fald.

Anbefalinger

De påpegede problemer vedr. dagpengesystemet, aktiveringsindsatsen og arbejdsstyrkens udvikling giver anledning til en række politikanbefalinger. Kernen i forslagene er at

- ændre dagpengesystemet, så tilskyndelsen til jobsøgning og ansvarlig lønudvikling forstærkes under hensyn til ønsket om at bevare en ligelig indkomstfordeling,
- bygge videre på princippet om "ret og pligt" til aktivering og uddannelse, men sikre, at de aktiveredes beskæftigelsesmuligheder forbedres eller som minimum ikke forringes,
- øge erhvervsdeltagelsen for de 60-64 årige samt for indvandrere og deres efterkommere.

Vedrørende dagpengesystemet foreslås

- en aftagende profil i dagpengeydelse over tid,
- en eller flere karenstage for personer, der bliver ledige,
- en udvidelse af virksomhedernes betaling af understøttelse til afskedigede medarbejdere (G-dage).

Ydelses- og finansieringsreform af dagpengesystemet

En ydelsesreform, der indebærer aftagende profil i dagpengeydelse over tid, vil ikke berøre kortsigtsledige økonomisk, men give alle et øget incitament til at finde arbejde. En

finansieringsreform, der lader arbejdsmarkedets parter bære en del af de marginale omkostninger ved ændringer i ledigheden, kan indebære karenstage for ledige og udvidelse af virksomhedernes G-dage. Under alle omstændigheder bør der ske ligestilling mellem arbejdsgivernes betaling til de to første ledighedsdage for a-kassemedlemmer og for kontanthjælpsmodtagere. I dag betaler arbejdsgivere kun G-dage for forsikrede ledige. En finansieringsreform kan udformes således, at arbejdstagernes og arbejdsgivernes gennemsnitlige bidrag er uændret, selvom det marginale bidrag stiger. F.eks. kunne medlemsbidraget til a-kasserne sættes ned i takt med indførelsen af karenstage. Ligeledes kunne virksomhedernes skatter nedsættes ved udvidelse af G-dagsbetalinger.

Vedrørende aktiveringssystemet foreslås, at

- ledige støttes og forpligtes mere i jobsøgningsprocessen,
- privat jobtræning opprioriteres,
- offentlig jobtræning reduceres, evt. afskaffes, hvis beskæftigelseseffekterne ikke kan gøres positive,
- uddannelsesaktivering målrettes bedre, og tilbuddene gøres længerevarende og mere faglige og erhvervsrettede,
- der gennemføres systematiske og løbende effektanalyser af aktiveringsordningerne.

Øget fokus på jobsøgning og sanktioner

På baggrund af analyserne i rapporten anbefales en gennemgribende revision af de enkelte aktiveringstypers indhold og omfang, der er mere vidtgående, end der er lagt op til i "Flere i arbejde". Der bør i meget højere udstrækning fokuseres på tidligt i ledighedsforløbet at støtte de lediges jobsøgning og forpligte dem langt mere i jobsøgningsprocessen. Erfaringer fra andre europæiske lande viser, at selv simple jobsøgningskurser ofte har gavnlig virkning. Der er i særlig grad positive effekter af ordninger, hvor der stilles minimumskrav til jobsøgningsaktiviteterne kombineret med sanktionsmuligheder i form af fratagelse i dagpengene i en periode, hvis jobsøgningskravene ikke tilfredsstilles.

Offentlig jobtræning bør afskaffes, hvis det ikke kan gøres

Der kan ikke spores nogen positive effekter af offentlig jobtræning på beskæftigelsessituationen for de aktiverede ledige. De aktiverede i offentlig jobtræning, der har held til

bedre

efterfølgende at finde beskæftigelse, er tilmed ansat i kortere tid, end hvis de ikke var blevet aktiveret. Dette må give anledning til at overveje, hvordan offentlig jobtræning kan forbedres, herunder hvilke elementer i ordningen der kan bygges videre på. Det samfundsøkonomiske nettotab ved offentlig jobtræning i den nuværende form er knap 1 mia. kr. årligt.

Uddannelses- aktivering bør have højere kvalitet end i dag

Uddannelsesaktivering bør nøje målrettes, så den opkvalificerer ledige med henblik på beskæftigelse. Det betyder sandsynligvis, at tilbuddene i forhold til i dag skal være længerevarende, have et større fagligt indhold og i højere grad erhvervsrettes. Især for de dårligst kvalificerede ledige er der behov for uddannelser af længere varighed, hvis beskæftigelsesmulighederne for denne gruppe skal løftes.

Løbende uvildige effektevalueringer efterlyses

Resultaterne vedrørende effekterne af aktiveringen af de forsikrede ledige er skuffende, men de er i tråd med erfaringerne med aktiv arbejdsmarkedspolitik i mange andre europæiske lande. I lyset af, at Danmark er et af de lande i Europa, der i pct. af BNP bruger flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik, er det i høj grad også påkrævet løbende at få foretaget uvildige effektevalueringer med supplerende cost-benefit-analyser, således at politikken kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt. Sverige har eksempelvis et institut for evaluering af arbejdsmarkedspolitik (IFAU).

60-64 årige, indvandrere og efterkommere er kilden til øget arbejdsstyrke

Bestræbelserne på at øge arbejdsstyrken kan med fordel tage udgangspunkt i det forhold, at der i de kommende år vil være en vækst i antallet af personer over 60 år samt i antallet af indvandrere og deres efterkommere i Danmark. Da det netop er disse grupper, der har en erhvervsfrekvens betydeligt under gennemsnittet, vil det være naturligt at målrette indsatsen mod dem.

Førtidspension bør erstatte efterløn

Førtidspensionssystemets opgave er at tage hånd om personer, der af den ene eller anden grund mister erhvervsevnen. Personer i den arbejdsdygtige alder med fuld erhvervsevne bør som udgangspunkt ikke kunne modtage offentlige overførselsindkomster, og efterlønsordningen bør derfor afskaffes. Efterlønnen opfylder således ikke længere sit oprindelige formål, der

var at sikre nedslidte, især ufaglærte, mulighed for at forlade arbejdsmarkedet omkring 60 års alderen. Personer mellem 60 og 65 år, der er nedslidt efter mange år på arbejdsmarkedet, bør naturligvis have en mulighed for at forlade arbejdsmarkedet – ligesom andre i den arbejdsdygtige alder med nedsat arbejdsevne.

Behov for annoncering af regler for tilbagetrækning

Førtidspension skal sikre de nedslidte personer et acceptabelt forsørgelsesgrundlag. Administrationen af det nuværende førtidspensionssystem er sandsynligvis påvirket af eksistensen af bl.a. efterløn, og det er tænkeligt, at kriterierne for tildeling af førtidspension skal tages op til revurdering, i forbindelse med en afskaffelse af efterlønnen. Det er vigtigt, at politikerne forholdsvis hurtigt annoncerer, hvordan de fremtidige rammer for førtidig tilbagetrækning bliver udformet. Herved bliver det muligt for de erhvervsaktive grupper at planlægge deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. En afskaffelse af efterlønnen bør ske over en begrænset årrække, og yngre personer, der som følge heraf ikke vil kunne gå på efterløn, og som har indbetalt efterlønsbidrag, skal naturligvis have de indbetalte bidrag tilbage.

Stort potentiale i at forbedre indvandreres kvalifikationer

Befolkningsudviklingen i de kommende år betyder, at der er et stort potentiale for vækst i arbejdsstyrken ved at forbedre integrationen af indvandrere og deres efterkommere på arbejdsmarkedet. Analyserne viser, at indvandrernes generelt lavere erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser primært dækker over, at de gennemsnitligt har betydeligt lavere uddannelsesniveau og mindre erhvervs erfaring. Dertil kommer, at en langt større andel af indvandrerne er på kontanthjælp, end tilfældet er befolkningen som helhed, hvilket øger samspilsproblemerne for gruppen set under et. En forøgelse af indvandreres erhvervsfrekvens fordrer således først og fremmest, at gruppens kvalifikationer forbedres. Dette bør ske i form af uddannelse, der klart styrker mulighederne på arbejdsmarkedet. Endvidere kan også ordninger, der medvirker til at overvinde indtrædelsesbarrieren til arbejdsmarkedet, virke positivt. Sådanne ordninger kan være jobtræning, virksomhedspraktik eller lignende.