

Millionen

Bagsiden af den danske flexicurity-model

Af Stine Bosse, Peter Højland og Lars Haagen Pedersen

Internationalt fremhæves Danmark ofte som et land, hvor velfærdssamfundet, virksomhederne og organisationerne på arbejdsmarkedet spiller positivt sammen og kombinerer social sikkerhed med fleksibilitet og omstillingsevne på arbejdsmarkedet.

Udgangspunktet for denne karakteristik er, at der er relativt få jobbeskyttelsesregler på det danske arbejdsmarked. Samtidig modtager personer, der bliver ledige en kompensation, der i internationalt perspektiv er forholdsvis høj. Det betyder, at der er forholdsvis få omkostninger for virksomhederne ved at skille sig af med arbejdskraften, hvis efterspørgslen falder – og derfor omvendt ikke så stor en risiko ved at ansætte flere, når der er behov for det. Velfærdssamfundet fungerer som en forsikring for de, der bliver ledige, fordi en betydelig del af udgifterne til dagpengesystemet for ledige finansieres over skatterne. Denne kombination har vi i Danmark med en vis stolthed kaldt den danske "flexicurity" model.

Resultatet af flexicurity modellen er en stor jobomsætning på det danske arbejdsmarkedsmarked. Jobomsætningen er med til at sikre, at arbejdskraften er beskæftiget i de virksomheder, hvor den er mest produktiv. Samtidig betyder dagpengesystemets indretning med "ret og pligt", at denne jobomsætning kan ske ved et ledighedsniveau, der efter europæisk standard er meget lavt. Flexicurity erstatter således i princippet sikkerhed for et givet job med sikkerhed for beskæftigelse kombineret med en forsikring mod for store indkomstbortfald i perioden mellem to job. Modellen fungerer for den del af arbejdsmarkedet, som kan betegnes kerne-arbejdskraft.

Den mindre omtalte side af flexicurity modellen er spørgsmålet om, hvordan den påvirker den gruppe, der har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet. Det er denne problemstilling, som vi koncentrerer os om i denne artikel. Udgangspunktet er en simpel opgørelse af antal modtagere af overførselsindkomst i den erhvervsaktive alder. I 2002 var der 1,1 mio. modtagere svarende til knap 1/3 af alle personer i den erhvervsaktive alder.

Det fleksible arbejdsmarked er en vigtig brik i det billede, der samlet sikrer, at der i Danmark er høj velstand. Flexibiliteten betyder, at de mest produktive virksomheder kan få den nødvendige arbejdskraft. Det fører på sin side til en høj værdiskabelse i de danske virksomheder. Det er grundlaget for, at reallønnen i

Danmark er høj målt i internationalt perspektiv. Det er samtidig et godt udgangspunkt for, at Danmark også fortsat kan klare sig i den konkurrence om jobbene, der følger af globaliseringen.

På den anden side stiller flexicurity modellen store krav til de svagere grupper på arbejdsmarkedet. Det forholdsvis høje niveau for ydelserne i det offentlige sikkerhedsnet betyder, at også de laveste lønninger på arbejdsmarkedet er forholdsvis høje – og at produktivetskravene til disse stillinger derfor også er høje. Svagere grupper som f.eks. personer uden uddannelse eller indvandrere med begrænsede dansk kundskaber kan derfor have vanskeligt ved at leve op til disse krav. Værdien af det, de producerer, kan i visse tilfælde blive utilstrækkelig til at dække lønudgiften. Disse grupper risikerer derved at være henvist til mere eller mindre permanent offentlig forsørgelse eller beskæftigelse med permanent løntilskud.

Der er en betydelig risiko for, at problemet er voksende. Det skyldes, at lønningerne følger med udviklingen i produktiviteten. Hvis stigningen i produktiviteten for de lavest uddannede grupper er mindre end for de højt uddannede grupper, vil der være en tendens til, at der bliver øget lønspredning. Flexicurity modellen sætter imidlertid en grænse for lønspredningen, idet udviklingen i ydelserne i det offentlige sikringsystem følger den gennemsnitlige lønudvikling. Overførselsindkomsterne følger dermed den gennemsnitlige produktivetsudvikling. Dette er jo netop grundlaget for at flexicurity modellen også i fremtiden fungerer som en forsikring for de beskæftigede. Men det betyder samtidig, at hvis de svagere gruppers produktivetsudvikling ikke kan følge med den generelle lønstigning – og heraf følgende stigning i overførselsindkomsterne – er der risiko for, at en større andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder ikke kan klare produktivetskravene på arbejdsmarkedet.

Selv med uændrede regler for overførselsindkomsterne og uændret uddannelsessammensætning kan produktivetsudviklingen derfor lede til at en stadigt større andel af personerne i den erhvervsaktive alder bliver henvist til længerevarende offentlig forsørgelse uden for eller på randen af arbejdsmarkedet.

I tillæg hertil kommer, at gruppen af efterkommere efter indvandrere fra mindre udviklede lande i fremtiden vil udgøre en stigende andel af de årgange der kommer på arbejdsmarkedet. De hidtidige erfaringer peger på at denne gruppe har svært ved at klare sig i den danske grundskole, og at op imod halvdelen derfor forlader grundskolen med problemer med hensyn til læsefærdigheder. Det giver problemer i ungdomsuddannelsessystemet hvor mere en 60 pct. af de der starter på en erhvervsuddannelse falder fra.

Der er derfor en risiko for at der også i fremtiden vil være en betydelig andel af en ungdomsårgang, som ikke får en uddannelse. Denne gruppe kan derfor risikere at få svært ved at klare sig på fremtidens arbejdsmarked.

Det siger sig selv, at der er mange gode grunde til at forsøge at undgå denne situation. Det drejer sig først og fremmest om de økonomiske og sociale problemer, som opstår for de, der har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet. Dernæst drejer det sig om samfundets sociale sammenhængskraft: Det er vigtig at undgå en opdeling i de, der er på arbejdsmarkedet og de, der er udenfor. Endelig drejer det sig også om det finansielle grundlag for velfærdssamfundet.

Høj beskæftigelse er en forudsætning for det danske velfærdssamfund

Flexicurity modellen er funderet i det velfærdsfærdssamfund, vi har opbygget i Danmark. Vores velfærdssamfund er karakteriseret ved, at velfærdsservice og overførselsindkomster stilles til rådighed for alle borgere. Adgangen til både velfærdsservice og overførsler er en retting. Ydelserne stilles til rådighed, når bestemte og på forhånd fastlagte kriterier er opfyldt. Som hovedregel er ydelserne ikke betinget af f.eks. arbejdsmarkedsdeltagelse.¹

Finansieringen af de offentlige ydelser sker kollektivt via skatter, som hovedsageligt fremkommer ved direkte eller indirekte beskatning af de beskæftigedes indkomst. Der er således som hovedregel ingen sammenhængen mellem finansieringen af ydelsen og den enkelte borgers forbrug.²

Offentlige serviceydelser og offentlige overførselsindkomster reguleres forskelligt. Udgifter til offentlige overførselsindkomster fastlægges "nedefra", dvs. det fastlægges, hvor meget den enkelte modtager skal have, og de samlede udgifter fremkommer som dette beløb gange med antallet af personer, der opfylder de opstillede kriterier for modtagelse af den pågældende ydelse. Omvendt fastlægges udgifterne til en række offentlige serviceydelser som hovedregel "ovenfra", idet der fastlægges en samlet udgiftsramme til den pågældende type udgift. Den enkelte modtagers forbrug af servicen reguleres enten ved omfanget af den pågældende service eller ved rationering, dvs. ved at der opstår kø til den pågældende ydelse.

I en situation med knappe ressourcer til de offentlige udgifter vil forskellen i fastlæggelsen af de to udgiftstyper kunne betyde en tendens til, at offentlige overførselsudgifter lægger beslag på en stadig voksende del af det offentlige budget. Det kan i særdeleshed blive tilfældet, hvis flexicurity modellen betyder at en stadig større del befolkningen i den erhvervsaktive alder er henvist til overførselsindkomst, fordi de står uden for arbejdsmarkedet.

¹ Der er dog også undtagelser fra dette princip. Efterlønsordningen er et eksempel på dette, idet ret til efterløn kræver indbetaling til ordningen i 25 år.

² Undtaget herfra er visse offentlige velfærdsserviceydelser, der har delvis brugerbetaling. F.eks. børnepasning og visse sundhedsydelser som f.eks. tandpleje og medicin.

Høj beskæftigelse er derfor i dobbelt forstand løsningen på finansieringen af velfærdssamfundet. For det første giver høj beskæftigelse et stort skattegrundlag og dermed flere indtægter til den offentlige sektor for et givet skattetryk. For det andet betyder høj beskæftigelse, at udgifterne til overførselsindkomster bliver mindre. Derfor betyder høj beskæftigelse – alt andet lige – at der er råd til at stille mere og bedre velfærdsservice til rådighed for borgerne.

Velfærdssamfundet stiller derfor på den ene side krav om en høj erhvervsdeltagelse, og på den anden side bidrager velfærdssamfundet til at sikre, at en høj erhvervsdeltagelse er mulig. For det første sker dette ved, at velfærdssamfundet udbyder børnepasning samt pasning og pleje af ældre og syge medborgere. Det giver familierne bedre muligheder for at udbyde deres arbejdskraft og deltage på arbejdsmarkedet. For det andet betyder flexicurity modellen, at de indirekte lønomkostninger for virksomhederne reduceres, fordi den forsikring som i andre lande indbygges i ansættelseskontrakterne gennem f.eks. opsigelsesvarsler er overtaget af velfærdssamfundet. Det giver virksomhederne bedre muligheder for at efterspørge arbejdskraft. I modsat retning trækker som nævnt, at flexicurity modellen kan reducere erhvervstilknytningen for svagere grupper.

Især antallet af overførselsindkomstmodtagere er øget

Opbygningen af velfærdssamfundet skaber derfor principielt mulighed for at sikre, at stor en andel af befolkningen i den såkaldte erhvervsaktive alder er beskæftiget.

Da den historiske udvikling af velfærdssamfundet primært er sket efter 1960, kan man finde et mål for velfærdssamfundets betydning for beskæftigelsen ved at sammenligne situationen i dag med situationen i 1960. Sammenlignes beskæftigelsen i 2002 med beskæftigelsen i 1960, er der som forventet sket en stigning. Beskæftigelsen er i denne periode vokset godt 600.000 personer. Imidlertid dækker dette over, at også antallet af personer i den erhvervsaktive alder (som vi her sætter til 15 – 64-årige) er steget med 630.000 personer. Beskæftigelsen er derfor kun steget fra 70 til 74 pct., når den måles i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder, jf. Tabel 1.

Den beskedne stigning i beskæftigelsesandelen dækker over meget store forskelle mellem kønnene. For kvinder er beskæftigelsesfrekvensen (dvs. beskæftigede kvinder målt i forhold til kvinder i den erhvervsaktive alder) steget fra 43 pct. i 1960 til 70 pct. i 2002. For mænd er beskæftigelsesfrekvensen derimod faldet fra 96 pct. til 77 pct. i samme periode.³

Der kan være mange grunde til, at beskæftigelsesandelen for mænd er faldet så markant. En hovedårsag er introduktionen af en række frivillige tidlige tilbage-

³ Bemærk at beskæftigelsen måles som alle beskæftigede. Beskæftigelsestallet inkluderer derfor også personer, der ikke ligger i aldersintervallet fra 15 – 64 år.

trækningsordninger, herunder ikke mindst efterlønsordningen. En anden medvirkende årsag kan være, at det er vanskeligere for svagere grupper at leve op til de produktivetskrav, som følger af den ret sammenpressede lønstruktur, der er en følge af flexicurity modellen.

Table 1. Befolkning, beskæftigelse og overførselsindkomstmodtagere (1.000 personer)

	1960	2002	2040
Personer i den erhvervsaktive alder (15-64 år)	2.940	3.570	3.208
Beskæftigede	2.055	2.658	2.403
Beskæftigelse pr. person i den erhvervsaktive alder	0,70	0,74	0,75
Overførselsindkomstmodtagere bortset fra folkepensionister	224	1.117	1.016
Overførselsindkomstmodtagere bortset fra folkepensionister pr. person i den erhvervsaktive alder	0,08	0,31	0,32
Folkepensionister	392	705	1.179
Overførselsindkomstmodtagere pr. beskæftiget	0,30	0,69	0,91

Anmærkning: 2040 er Velfærdskommissionens fremskrivning med uændrede velfærdsordninger.

Konklusionen på beskæftigelsesudviklingen gennem de seneste godt 40 år er således, at opbygningen af velfærdsamfundet først og fremmest har ført til en øget ligestilling mellem kønnene i forhold til arbejdsmarkedstilknytningen, mens den samlede effekt på den andel af befolkningen, der er beskæftiget, har været begrænset.

Derimod har opbygningen af velfærdssamfundet fra 1960 til 2002 betydet en markant ændring i antallet af modtagere af overførselsindkomst. I 1960 var der i alt 617.000 modtagere af overførselsindkomst. Heraf var 392.000 folkepensionister. I 2002 var der 1.822.000 overførselsindkomstmodtagere, hvoraf 705.000 var folkepensionister.

Stigningen i antallet af overførselsindkomstmodtagere, der ikke er folkepensionister, betyder, at denne gruppe er vokset fra at udgøre knap 8 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder i 1960 til at udgøre 31 pct. i år 2002.

Udviklingen betyder, at stort set hele befolkningen i den erhvervsaktive alder er enten beskæftiget eller modtager overførselsindkomst. I 1960 var der derimod omkring 1/5 af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der hverken var beskæftiget eller modtog overførselsindkomst.

Der er derfor i et samfund af vores type meget store økonomiske gevinster for den offentlige sektor ved at øge beskæftigelsen. Det skyldes, at øget beskæftigelse stort set altid fører til en samtidig reduktion i antallet af overførselsindkomstmodtagere.

Den fremadrettede udvikling medfører et stigende behov for at gennemføre ændringer, der leder til en højere beskæftigelse. Med uændrede velfærdsordninger forventer Velfærdskommissionen (2006), at der fortsat vil være knap 1/3 af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der modtager overførselsindkomst. Samtidig betyder den ændrede befolkningssammensætning med flere ældre og færre i den erhvervsaktive alder, at antallet af pensionister vokser meget betydeligt, samtidig med at antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder, jf. Tabel 1.

Udviklingen betyder, at mens der i 1960 var 3 overførselsindkomstmodtagere for hver 10 beskæftigede er forholdet i 2002 vokset til 7 for hver 10 og i 2040 forventer Velfærdskommissionen, at der ved uændrede velfærdsordninger vil være 9 overførselsindkomstmodtagere for hver 10 beskæftigede.

Sammensætningen af overførselsindkomstmodtagere

I 1960 var der 39.000 ledige, mens tallet i 2002 var 198.000. I 1960 modtog 2.000 modtog overførselsindkomst som følge af midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet (barselorlov), mens det var 56.000 i 2002. Antallet af personer, der modtager overførselsindkomst som følge af sociale eller helbredsmæssige problemer er i samme periode vokset fra 183.000 til 474.000 personer. I tillæg til disse typer overførselsindkomst er der indført nye typer overførselsindkomst, som betyder at der i 2002 var 187.000 personer på førtidig tilbagetrækning og 202.000 modtog SU. Der er således en stigning i antal modtagere af alle typer af overførselsindkomst, jf. Tabel 2.

Tabel 2. Den historiske udvikling i antallet af overførselsindkomstmodtagere fordelt på typer af overførsel (1.000 personer)

	1960	1970	1980	1990	2002
Uddannelse	0	0	77	119	202
Ledighed	39	30	199	337	198
Midlertidigt fravær	2	9	16	32	56
Helbreds- eller sociale problemer	183	265	381	377	474
Tidlig tilbagetrækning	0	0	54	104	187
Overførselsindkomstmodtagere i alt bortset fra folkepensionister	224	304	727	969	1.117
Folkepensionister	392	503	637	700	705
Overførselsindkomstmodtagere i alt	616	807	1.364	1.669	1.822

Kilde: Velfærdskommissionen (2006)

Ses der bort fra studerende og personer, der permanent modtager overførselsindkomst, dvs. førtidspensionister og tidligt tilbagetrukne, er der i 2002 omkring 0,5 mio. personer, der modtager overførselsindkomst, som ud fra overførselernes formål er af midlertidig karakter. Blandt disse ca. 500.000 personer, har ca. 210.000 personer helt eller i hovedparten (mindst 80 pct.) af den seneste 3-årige periode været fraværende fra det ordinære arbejdsmarked og fra selvforsørgelse. Det er især indenfor denne gruppe, at der er personer for hvem, der er risiko for, at de krav som flexicurity modellen stiller til produktiviteten, fører til, at de ikke kan få fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den samlede gruppe af personer i den erhvervsaktive alder som nærmest permanent modtager overførselsindkomst udgøres af de 210.000 kontanthjælpsmodtagere samt gruppen til førtidspensionister og gruppen af tidligt tilbagetrukne. Disse tre grupper udgør tilsammen op imod 700.000 personer i den erhvervsaktive alder.

Et arbejdsmarked, hvor så mange permanent er fraværende, og hvor 1/3 af befolkningen i den erhvervsaktive alder modtager overførselsindkomst er næppe det, man umiddelbart ville karakterisere som et arbejdsmarked med høj fleksibilitet og omstillingsevne. Der er således god plads til forbedring af den danske flexicurity model. Principperne for disse forbedringer bør tage udgangspunkt i at fokusere mere på egenskaber, der opfattes som centrale for det danske velfærdssamfund.

Det, der primært karakteriserer et velfærdssamfund som det danske, er, at samfundet tager sig af personer, der ikke kan klare sig selv. Det er derfor vigtigt, at velfærdssamfundet tilbyder ordninger, der retter sig mod personer som pga. helbred eller sociale problemer ikke kan forsørge sig selv.

Det er ligeledes vigtigt, at velfærdssamfundet fortsat bidrager til tryghed gennem at stille ordninger og service til rådighed for befolkningen, når de kommer ud for uforudsete hændelser som ledighed eller ulykker.

En gennemgang af de typer overførselsindkomst, stilles til rådighed i det danske velfærdssamfund, jf. ovenfor, peger på, at det i første omgang er ordningerne vedrørende tidlig tilbagetrækning, der ikke umiddelbart løser nogen af de opgaver, som bliver centrale i en diskussion om velfærdssamfundets fremtidige opgaver.

Mindst lige så vigtigt, som en prioritering af de enkelte ordninger, er det imidlertid, at velfærdssamfundets indretning generelt bidrager til, at så få personer som muligt får brug for de ordninger, der stilles til rådighed for de, der ikke kan forsørge sig selv.

Som udgangspunkt for denne diskussion er det centralt at undersøge, hvordan den enkelte person kommer i den situation, at vedkommende er henvist til permanent offentlig forsørgelse.

Velfærdscommissionens analyser peger på, at der er to forskellige veje, der leder til tilkendelse af førtidspension og dermed permanent forsørgelse uden for arbejdsmarkedet. Den ene vej går fra beskæftigelse via sygedagpenge til førtidspension. Omkring halvdelen af de, der får tilkendt førtidspension, har denne indgang. Den anden vej går via kontanthjælpssystemet, hvor personer efter i lang tid at have modtaget denne midlertidige ydelse ender med at blive tilkendt førtidspension. Det er ca. 1/3 af alle førtidspensionstilkendelser, der har denne indgang. De resterende førtidspensionstilkendelser (godt 10 pct. af samtlige) sker til personer, der umiddelbart inden tilkendelsen var i beskæftigelse.

Den vej, der går fra beskæftigelse via sygedagpenge til førtidspension, vedrører centrale spørgsmål som arbejdsmiljø, fysisk og psykisk nedslidning, samt direkte

arbejdsskader. Disse emner løses i den danske model for arbejdsmarkedet i høj grad via arbejdsmarkedets parter i forbindelse med overenskomstforhandlinger mv. Arbejdsmarkedets parter har derfor et betydeligt ansvar på dette område.

Den vej til førtidspension, der går via kontanthjælpssystemet, er derimod et spørgsmål, der direkte retter sig mod indretningen af velfærdsordningerne. Når så stor en del af de forløb, der fører til tilkendelse af førtidspension, sker ad denne vej, kan det være et udtryk for, at kontanthjælpssystemet ikke virker efter hensigten. Det er et signal om at disse personer i for høj grad er overladt til passiv forsørgelse, uden at der tages hånd om de problemer, der er årsagen til, at de ikke er selvforsørgende. Det er en vigtig opgave for indretningen af fremtidens velfærdssamfund at sikre, at der tages hånd om problemerne, så væsentligt færre tilkendes til førtidspension på denne baggrund.

Arbejdsmarkedet i et dynamisk perspektiv

For at bevare den sociale sammenhængskraft i et samfund, der også i fremtiden er blandt de mest velstående, er det centralt, at den gruppe, der står uden for arbejdsmarkedet bliver så lille som muligt, og at det sikres at fremtidige generationer får lige mulige for at kunne deltage på arbejdsmarkedet.

I et dynamisk perspektiv er det vigtigt, at så få som muligt af de unge, der begynder på arbejdsmarkedet, kommer i en situation, hvor de er henvist til kontanthjælp. Hvis tilgangen af unge til denne gruppe kan reduceres, kan det få afgørende betydning for hvor mange der i fremtiden får brug for varig forsørgelse fra velfærdssamfundet. Velfærdskommissionen foreslår 5 trin i denne udvikling.

Første trin er uddannelse. Der er i dag 20 pct. af en årgang, der ikke får kompetencegivende uddannelse. Blandt de unge kontanthjælpsmodtagere under 30 år er mellem 80 og 90 pct. personer uden kompetencegivende uddannelse.⁴ Det er især i denne gruppe, at der er risiko for, at fremtidens grupper med svag arbejdsmarkedstilknytning findes.

Det vigtigste initiativ er derfor at søge at forhindre, at unge mennesker bliver kontanthjælpsmodtagere og i stedet starter på en uddannelse eller får et job. I gennem 1990'erne er ledigheden blandt unge reduceret meget betydeligt gennem ungeindsatsen for personer under 25 år. Ledigheden er nu lavere for denne gruppe end for den resterende del af befolkningen. Velfærdskommissionen foreslår derfor, at denne indsats udvides til personer op til 30 år. Det betyder, at ledige, der ikke har ret til dagpenge, får en sats på niveau med SU. Det kan derfor heller ikke på kort sigt betale sig ikke at tage en uddannelse. Ledige dagpenge-modtagere uden uddannelse vil efter 6 måneder overgå til samme sats.

⁴ Tallet inkluderer personer, hvor uddannelsesbaggrunden er ukendt, hvilket f.eks. kan skyldes, at personer er indvandrere.

Samtidig øges incitamentet til at tage uddannelse gennem en række af Kommissionens øvrige forslag. Det gælder først og fremmest skatteforslagene, der betyder, at lønnen efter skat stiger, fordi mellemskatten bortfalder og topskatten først indtræder ved en højere indkomstgrænse. Det bliver således muligt for den enkelte, der tager uddannelse, at beholde en større del af den ekstra indtægt som uddannelsen giver anledning til. Det gælder også Kommissionens forslag om senere tilbagetrækning og forslag, der skal lede til, at de unge kommer hurtigere gennem uddannelsessystemet, fordi begge typer forslag fører til en forlængelse af den periode, hvor man modtager den højere løn, som er afkastet af uddannelsen.

Risikoen for at en større andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder kommer til at stå uden for arbejdsmarkedet reduceres mest effektivt ved at sikre at en større andel af fremtidige generationer får en uddannelse. Denne indsats starter allerede i grundskolen. Derfor foreslår Velfærdskommissionen en styrket grundskole, som blandt andet indebærer, at der indføres en obligatorisk heldagsskole for 6-9-årige. Formålet er at opnå en bedre fordeling af leg og læring, og at kunne bidrage med lektiehjælp til de elever der har behov, herunder ikke mindst en kvalificeret støtte til tosprogede børn. Målet er, at alle skal opnå kundskaber, så de kan gennemføre en ungdomsuddannelse. Dette er det mest effektive middel til at reducere den gruppe, der potentielt kan have svært ved at leve op til produktivitetsskravene på arbejdsmarkedet.

Herudover betyder uddannelse i sig selv en tendens til øget beskæftigelse og erhvervstilknytning. For personer i den erhvervsaktive alder gælder generelt, at jo højere uddannelse jo højere er erhvervsdeltagelsen og jo lavere er ledigheden. En reduktion af restgruppen, der ikke får uddannelse, er derfor et vigtigt element i en strategi, der gradvist kan reducere antallet af personer, der ikke er i beskæftigelse. Det er dog et trin, der er meget længe om at få fuld effekt, fordi det kun virker på fremtidige årgange af erhvervsaktive.

Andet trin er kortere varighed af ledighedsperioder. I takt med den øgede globalisering må det forventes, at jobomsætningen stiger. Det kræver en effektivisering af arbejdsmarkedet – dvs. kortere gennemsnitlige ledighedsperioder – hvis dette skal kunne ske uden en stigning i den samlede gennemsnitlige ledighed. Sandsynligheden for at komme ud af ledighed og i beskæftigelse falder jo længere en person har været ledig – bortset fra perioden op til dagpengeperioden udløb, hvor der er en markant stigning i sandsynligheden for, at personen opnår beskæftigelse. For at reducere varigheden af ledigheden for den enkelte foreslås en reduktion i dagpengeperioden fra 4 til 2½ år. Efter dette tidspunkt modtager pensionen en basisydelse, der svarer til den nuværende kontanthjælp. Dette kombineres med en tidligere indsats med omskoling og aktivering. Intentionen er at sikre, at den enkelte så hurtigt som muligt vender tilbage til beskæftigelse og dermed bevarer sine kvalifikationer.

Effekten af dette er en permanent reduktion i den samlede ledighedsprocent og dermed stigning i beskæftigelsen og en reduktion i det samlede antal overførselsindkomstmodtagere. Effekten kommer forholdsvis hurtigt, selvom den reducerede varighed af dagpengene kun kommer til at gælde personer, der fremadrettet bliver ledige. Det tager derfor op imod 4 år før indgrebet har fuld effekt.

Tredje trin er øget tilskyndelse til at melde sig på arbejdsmarkedet. For gifte personer, der ikke er berettiget til dagpenge, er der meget få incitamentter til at melde sig på arbejdsmarkedet. Det skyldes, at kontanthjælpssystemet er baseret på familieindkomst for personer, der er gift. En stigning i en ægtefælles indkomst fører til en reduktion i kontanthjælpen for den anden ægtefælle. Velfærdskommissionen foreslår en individuelt beregnet ydelse til personer, der er arbejdsmarkedssparate. Modsvaret er, at der er knyttet tidlig aktivering til modtagelse af ydelsen. Forslaget er først og fremmest rettet mod indvandrere fra mindre udviklede lande, hvor erhvervsdeltagelse er nede på ca. 50 pct. og beskæftigelsesfrekvensen er ca. 40 pct. for personer i den erhvervsaktive alder (hvor den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens er 74).

Dette forslag kombineres med Velfærdskommissionens forslag om en ændret indvandringspolitik, hvor personer, der har kvalifikationer, som efterspørges på arbejdsmarkedet, har lettere ved at opnå opholdstilladelse. Formålet med dette forslag er først og fremmest at gøre Danmark bedre rustet i forhold til globaliseringen ved at give virksomhederne bedre muligheder for at ansætte udenlandsk arbejdskraft. Men det betyder også, at f.eks. familiesammenførte, der har kvalifikationer, som efterspørges på arbejdsmarkedet, har lettere ved at opnå opholdstilladelse. Forslaget om ændrede indvandringsregler skal ses i sammenhæng med forslaget om integrationseksamen, som betyder, at en indvanderer kan få permanent opholdstilladelse, hvis vedkommende har 2 års ordinær beskæftigelse i Danmark og består en eksamen, der inkluderer en dansk- eller engelskprøve.

Alle disse tre forslag har til formål på sigt at øge arbejdsmarkedstilknytningen for indvandrere mindre udviklede lande og bidrage til at reducere denne gruppes overrepræsentation blandt overførselsindkomstmodtagere. De fleste af forslagene forventes kun at få begrænset virkning på kortere sigt, men svarende til f.eks. uddannelsesindsatsen forventes effekten at være stigende over tid.

Fjerde trin er øget gevinst ved beskæftigelse. Der er behov for at supplere de mere fremadrettede initiativer som uddannelse og indvandringsforslag med initiativer, der mere målrettet retter sig mod den nuværende gruppe af overførselsindkomstmodtagere. Derfor foreslår Velfærdskommissionen en række tiltag, der har til formål at øge gevinsten ved beskæftigelse uden at reducere niveauet for overførselsindkomsterne. Det mest markante blandt disse forslag er en meget markant forhøjelse af beskæftigelsesfradraget fra 2.400 kr. om året i dag til 15.000 kr. Hertil kommer forslag om en kontant bonus for personer, der langvarigt har

modtaget overførselsindkomst. Bonussen er på kr. 3.000 for den første måneds beskæftigelse. Herefter reduceres den gradvist og er helt væk efter 2 års beskæftigelse. Bonussen gælder også for nytilkomne indvandrere, der forlader introduktionsydelse eller starthjælp og finder job.

Femte trin er senere tilbagetrækning. I en situation, hvor levetiden stiger, og hvor antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder markant, er det vanskeligt at argumentere for, at den offentlige sektor skal tilskynde til tidlig tilbagetrækning gennem subsidiering. På den anden side er det ikke rimeligt at ændre tilbagetrækningsalderen pludseligt for folk, der gennem længere tid har planlagt i tillid til eksisterende regler. Velfærdskommissionen foreslår derfor, at efterlønsordningen gradvist udfases, ved at startalderen forøges med 4 måneder om året, mens slutalderen forøges med 1 måned om året, som følge af levetidsindeksering af folkepensionen. Efterlønsordningen ophører dermed at eksistere i år 2029, hvis det antages, at den helt bortfalder, når varigheden er nået ned under 1 år.

Tabel 3 viser stigningen i beskæftigelsen som følge af hvert af de 5 trin. Det antages, at alle indgreb har virkning fra 2010 bortset fra ændringen af efterlønsalderen, der startes i 2009, og ændringen i pensionsalderen, der startes i 2013.

Det fremgår, at uddannelseseffekten kommer gradvist og er af begrænset omfang i de første år. Til gengæld forsætter stigning frem til omkring 2070, hvor alle årgange i arbejdsstyrken har været igennem det foreslåede uddannelsessystem. Effekten af at fremrykke aktiverings- og omskolingsindsatsen kombineret med reduktionen i dagpengeperiodens længde kommer hurtigere og har fuld effekt i 2015. Forøgelsen af beskæftigelsen af dette indgreb skyldes en permanent reduktion af ledigheden med ca. 25.000 personer.

Effekten af integrationsforslagene kommer også gradvist og skyldes dels, at en større andel af indvandrere fra mindre udviklede lande får tilknytning til arbejdsmarkedet og dels, at denne gruppes mer-ledighed i forhold til resten af befolkningen reduceres.

Virningen på beskæftigelsen af den gradvise afskaffelse af efterlønnen og levetidsindekseringen af folkepensionsalderen er en nettoeffekt af, at der bliver færre personer på de to nævnte ordninger, mens antallet af personer, der modtager sygedagpenge og førtidspension, vokser. Det ses af Tabel 3, at på langt sigt kommer størstedelen af stigningen i beskæftigelsen (og faldet i antallet af overførselsindkomstmodtagere) fra disse forslag vedrørende tilbagetrækningen.

Den viste effekt af skatteforslagene er nettoeffekten af alle elementer i Velfærdskommissionens skattepakke. Beskæftigelseseffekterne inkluderer således både et fald i antallet af ledige som følge af den højere gevinst ved beskæftigelse, der følger af beskæftigelsesfradraget, og en positiv beskæftigelsesvirkning af, at per-

soner i beskæftigelse øger det antal timer, de er beskæftiget, og en negativ virkning på beskæftigelsen, der følger af den stigning i ejendomsværdibeskatningen, som finansierer lempelsen af top- og mellemskatten.

Tablet 3 Stigning i beskæftigelsesomfanget ved Velfærdskommissionens forslag fordelt på typer (1.000 personer)

	2015	2020	2025	2040
Uddannelse	1	6	10	16
Arbejdsmarked	26	26	25	24
Integration	7	13	14	15
Tilbagetrækning	33	79	129	158
Skat inkl. beskæftigelsesfradrag	41	41	41	38
Øvrige	1	1	1	1
I alt	109	167	219	252

Anmærkning: Beskæftigelsesomfanget måles som det ekstra antal personer, der ville komme i beskæftigelse ved samme timetal og produktivitet som i forløbet uden ændringer i politikken. Særligt skattepolitikken forøger arbejdsomfanget for de beskæftigede. Reduktionen i antallet af overførselsindkomstmodtagere er derfor mindre end det viste antal. Størrelsen af effekterne af de enkelte typer politik er ikke uafhængig af rækkefølgen. Beregningerne er lavet under antagelse af, at der startes med første række, derefter første og anden række osv.

Den samlede virkning af Velfærdskommissionens forslag

De fem trin udgør tilsammen en vigtig del af det, som Velfærdskommissionen har benævnt beskæftigelsesstrategien. Beskæftigelsesstrategien skal bidrage til at sikre, at velfærdssamfundet er robust overfor de ændringer i befolkningens sammensætning, i levetiden og i konkurrencevilkårene, som vi forventer i fremtiden. En gennemførelse af beskæftigelsesstrategien har derfor til formål at sikre grundlaget for det velfærdssamfund, vi kender.

En nødvendig forudsætning for at fastholde grundlaget for velfærdssamfundet er, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder, som modtager overførselsindkomst reduceres fra de nuværende 1,1 mio. eller ca. 1/3 af den samlede befolkning i disse årgange. Med velfærdskommissionens samlede pakke af forslag

vurderes antallet af overførselsindkomstmodtagere at blive reduceret med ca. 225.000 personer i 2040. Derfor reducerer forslagene det forventede antal overførselsindkomstmodtagere til ca. ¼ af den samlede befolkning i den erhvervsaktive alder.

Velfærdskommissionens opgave var at fremkomme med forslag, der vurderes som tilstrækkelige til at sikre den fremtidige finansiering af de velfærdsordninger, vi kender. Det er Kommissionens vurdering, at de fremlagte forslag er tilstrækkelige til at sikre dette.

Målsætningen er imidlertid langt bredere end det rent finansieringsmæssige spørgsmål, som Velfærdskommissionen fik stillet i sit kommissorium. Det centrale er, at vi også i fremtiden kan fastholde et samfund, der hører til blandt de mest velstående samtidig med, at samfundet modarbejder fattigdom og polarisering mellem forskellige befolkningsgrupper, og hvor alle, der kan, deltager aktivt på arbejdsmarkedet og i samfundslivet generelt.

Velfærdskommissionens forslag trækker i den rigtige retning, men spørgsmålet er om de er ambitiøse nok til også at sikre den fremtidige sammenhængskraft i samfundet, når der fortsat er ¼ af befolkningen i de erhvervsaktive aldre, der er afhængige af overførselsindkomst.

Reference:

Velfærdskommissionen (2006): Fremtidens velfærd – vores valg (bind I og II), København