

# Kapitel 2

## Perspektiver for fremtidens velfærd

### 2.1 Indledning

Velfærdssamfundet står over for en række muligheder og udfordringer som følge af forandringer i samfundsforholdene. Udfordringerne har at gøre med demografi, velstandsdilemma, globalisering og individualisering, jf. Velfærdskommissionen (2004).

Udfordringerne medfører, at der er behov for justeringer af velfærdssamfundet, jf. kapitel 3. Udgangspunktet er den bestående indretning af samfundet, som på mange måder fungerer godt.

I lyset af behovet for justeringer kan man vælge forskellige strategier. Enten kan man løbende tilpasse den økonomiske politik for at sikre balance mellem udgifter og indtægter. Eller man kan en gang for alle lave en tilpasning til løsning af finansieringsproblemet.

Der er tre forskellige veje at gå for at fremtidssikre velfærdssamfundet. Den ene går ud på at hæve skatterne i takt med, at finansieringspresset på velfærdssamfundet stiger. Den anden er at tilpasse udgiftsniveauet til de finansieringsmuligheder, skattegrundlaget giver. Den tredje vej går ud på at øge beskæftigelsesniveauet i samfundet.

Velfærdskommissionen anbefaler at følge beskæftigelsesvejen, og lægger derfor op til en række tiltag til sikring af en højere beskæftigelse.

Vi har allerede et højt beskæftigelsesniveau. Det er en nødvendighed, når vi ønsker et veludbygget velfærdssystem.

Fremover kan vi nå velfærdssamfundets mål ved at styrke beskæftigelsen. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt med målsætninger for beskæftigelsen. Målene skal understøttes af konkrete initiativer, der troværdigt sandsynliggør opfyldelse af målene.

Med den høje arbejdsmarkedsdeltagelse kan man spørge, om det er muligt at øge deltagelsen yderligere. Den diskussion vedrører to forskellige dimensioner af arbejdsudbuddet, nemlig dels den kvantitative, dels den kvalitative.

Næste afsnit beskriver velfærdssamfundets muligheder og udfordringer. Afsnit 2.3 belyser forskellige reformstrategier og reformveje. Afsnit 2.4 handler om beskæftigelsen og velfærdssamfundet. Og endelig vurderer afsnit 2.5, om det er muligt at øge beskæftigelsen yderligere.

## 2.2 Muligheder og udfordringer

Samfundsforholdene ændrer sig løbende. Nogle af disse kan forudsiges med stor præcision og andre er mere usikre. Velfærdskommissionen har i en række delrapporter diskuteret disse forhold (Velfærdskommissionen, 2004, 2005a, 2005b og 2005c). Fælles for disse forhold er, at de giver muligheder for øget velstand og velfærd, men samtidig rejser de et behov for justeringer og tilpasninger for at sikre, at mulighederne udnyttes. Udfordringerne kan sammenfattes i fire hovedgrupper:

- Demografi
- Velstandsdilemma
- Globalisering
- Individualisering

### Demografi

- Flere ældre, færre erhvervsaktive
- Længere levetid
- Større andel af indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande

Befolkningens antal forventes langsomt at blive mindre. Samtidigt ændres befolkningens alderssammensætning gradvist men markant. I 2040 vil antallet af personer på 65 år eller mere være steget med 400.000. Det er en forøgelse på 50 pct. i forhold til i dag. Samtidig vil gruppen i den erhvervsaktive alder falde med ca. 350.000 svarende til et fald på ca. 10 pct.

Den væsentligste årsag til disse demografiske forskydninger er, at gennemsnitsdanskere lever længere. I 2040 forventes kvindernes levetid at være øget med ca. 3,3 år og mændene med ca. 2,6 år.

Velfærdskommissionens prognose for stigningen i middellevetiden er relativt forsigtig. For at sætte prognosen i relief kan man sammenligne med middellevetidsudviklingen i andre lande. Danskerne forventes således først i 2040 at opnå en middellevetid, der svarer til den middellevetid, som svenskerne havde i 2003. Danske kvinder opnår ifølge fremskrivningen først omkring år 2060 en middellevetid, der svarer til middellevetiden for japanske kvinder i år 2000. Et andet sammenligningsgrundlag er FN's prognose for middellevetiden i Vesteuropa som helhed. Her forventes ca. dobbelt så stor stigning som den, Velfærdskommissionen har lagt til grund. Ser man på den faktiske udvikling i middellevetiden de senere år, tyder det på, at FN's antagelse er mere korrekt end Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning (se kapitel 7).

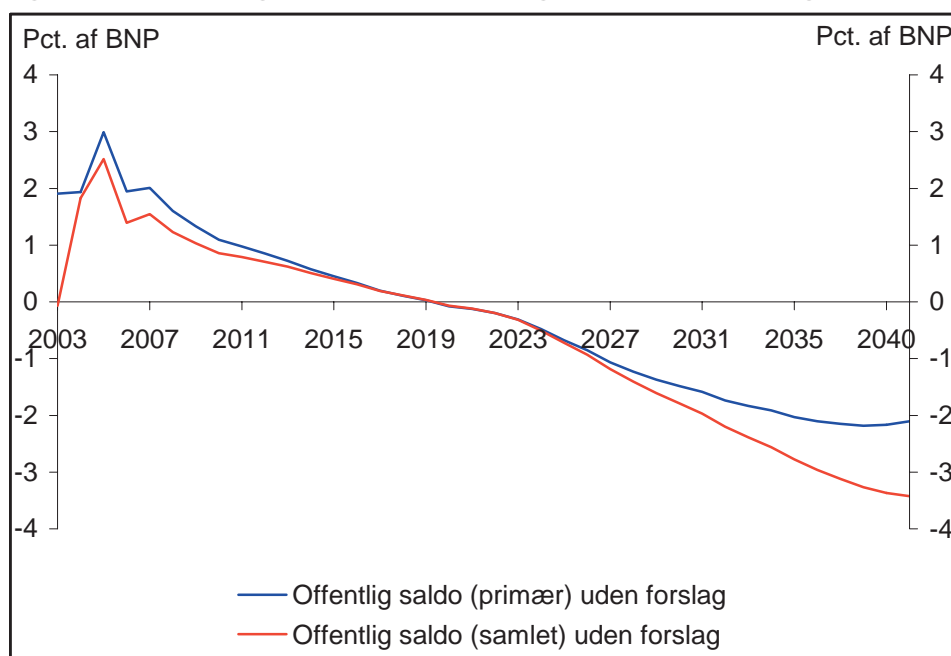
Befolkningens sammensætning ændres også, da indvandrere og efterkommere kommer til at udgøre en større andel af befolkningen. I dag udgør denne gruppe ca. 8 pct. af befolkningen, og i 2040 vil det stige til omkring 17 pct. Stigningen er størst for indvandrere og efterkommere fra min-

dre udviklede lande, hvor andelen forventes at stige fra knapt 5 pct. i dag til knapt 12 pct. i 2040.

Den demografiske udvikling betyder en markant ændring i forholdet mellem antallet af personer, der skal forsørges (unge og gamle), og antallet af erhvervsaktive. Forsørgerforholdet bliver ca. 25 pct. højere. Mens det i dag er sådan, at 6 personer skal forsørge 3 personer, skal der i 2040 forsørges knap 4 personer. Fra 2040 og frem forventes dette tal at ligge nogenlunde fast.

Denne forskydning i forholdet mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive vil have stor betydning for de offentlige finanser. Velfærdskommissionen (2004, 2005c) har fremlagt en lang række beregninger af konsekvenserne af den ændrede demografi. Selv om man fremadrettet forestiller sig, at der kun skal tilbydes velfærdsordninger svarende til dem, vi har i dag, kommer de offentlige finanser under et betydeligt pres. Den aktuelle gunstige situation med overskud på de offentlige finanser forvandles gradvist men sikkert til en situation med systematiske underskud, jf. figur 2.1. Den præcise størrelse af dette problem er svær at fastlægge med stor sikkerhed, men det kan med endog meget stor sikkerhed siges, at trenden i retning af systematiske underskud er klar. Trenden er drevet af en stigning i antallet af ikke-erhvervsaktive i forhold til erhvervsaktive, i første omgang pga. af større efterkrigsårgange og mere underliggende af den stigende middellevetid.

**Figur 2.1: Udviklingen i den primære og den samlede budgetsaldo**



Anm.: Den primære offentlige saldo er den samlede saldo eksklusive renteposter.

Kilde: Kapitel 18:

Det er en central præmis i det danske velfærdssamfund at stille en række velfærdsordninger til rådighed for alle – også ikke-erhvervsaktive og ældre – og finansieringen sker primært ved beskatning af indkomster erhvervet

som erhvervsaktiv. Derfor vil de demografiske forskydninger bringe den sociale kontrakt ud af finansiell balance. De velfærdsordninger, vi kender i dag, kan ikke fremadrettet finansieres som følge af den ændrede demografi. Da den sociale kontrakt mellem generationer er central og hensigtsmæssig, er det vigtigt at genskabe den finansielle balance. I modsat fald vil de værdier, den sociale kontrakt er baseret på, komme under pres.

### **Velstandsdilemma**

- Stigning i krav til offentlig opgaveløsning
- Øget fritid (kortere arbejdstid, mere ferie, tidligere tilbagetrækning)

Øget vækst og velstand skaber mulighed for øget materiel levestandard og skaber dermed nye muligheder for både den enkelte og samfundet. Øget vækst gør det imidlertid ikke nødvendigvis nemmere at finde den finansielle balance i velfærdssamfundets sociale kontrakt. Årsagen er enkel: hvis vi fremadrettet skal have den samme velfærdsservice og alle (også modtagere af overførselsindkomster) skal have del i velstandsstigningen, vil de offentlige udgifter stige i samme takt som skatteprovenuet, når vækst øger indkomsterne i samfundet. Øget vækst vil derfor kun aflaste den sociale kontrakt, såfremt vi vil acceptere mindre offentlig velfærdsservice eller en ændret indkomstfordeling mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. Det er en præmis for velfærdscommissionens arbejde, at dette ikke er ønskeligt.

Øget velstand skaber faktisk et dilemma for velfærdssamfundet. På den ene side betyder højere velstand øgede ønsker og forventninger til den offentlige velfærdsservice, herunder formentligt især sundhedsydelser. Det skaber et udgiftspres. På den anden side vil de fleste ønske at omsætte noget af den øgede velstand i mere fritid. Dette er et helt naturligt valg. Denne tendens har vi set historisk (kortere arbejdstid, mere ferie etc.) og i andre lande. Når vi individuelt eller kollektivt på arbejdsmarkedet beslutter os for at høste noget af velstandsstigningen som øget fritid bliver konsekvensen, at vi også indirekte har truffet en beslutning om at bidrage mindre til fællesskabets økonomi. Fritid beskattes som bekendt ikke, og dermed mindskes grundlaget for finansieringen af velfærdssamfundet.

Forudsat at basale behov er opfyldt, vil øget fritid være en ligeså vigtig kilde til velfærd som øget materiel levestandard. Forskellige personer kan have en forskellig afvejning af de to i forhold til hinanden. For velfærdssamfundet er dilemmaet, at finansiering baseret på generel beskatning – og dermed arbejdsindsats – forårsager en forskel mellem den private og den samfundsmæssige konsekvens af at vælge mere fritid. Den enkelte tager ikke hensyn til, at øget fritid betyder et mindre skattebidrag til fællesskabet. Når tilstrækkelig mange vælger mere fritid, får det konsekvenser på samfundsplan. Det er ikke noget mål for velfærdssamfundet at bremse ønsker om øget fritid. Men kravet er at finde en balance mellem de finansieringsbidrag, skatterne skaber, og de opgaver, der skal løftes i offentligt regi.

Historisk har velstandsdilemmaet ikke været så tydeligt, dels fordi udviklingen af velfærdssamfundet er en relativ ny ting, og dels fordi øget erhvervsdeltagelse for kvinder og øget beskatning har medvirket til at sikre finansieringsgrundlaget for opbygningen af velfærdssamfundet. Fremadrettet bliver velstandsdilemmaet imidlertid mere tydeligt, fordi mulighederne for at finansiere en øget efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice gennem øget erhvervsdeltagelse og beskatning ikke er de samme som tidligere.

Velstandsdilemmaet – øget behov og krav til service, samt mere fritid – vil forstærke det finansielle pres forårsaget af de demografiske forskydninger. Det er svært præcist at fremskrive dette velstandsdilemma, men beregninger (Velfærdskommissionen, 2004, 2005c) viser, at selv under relativt forsigtige antagelser, kan størrelsesordenen nemt komme på niveau med konsekvenserne af den ændrede demografi.

Vi må regne med, at den materielle velstand i fremtiden vil være meget større end i dag. I Velfærdskommissionens fremskrivninger er antaget en vækst på 2 pct. Dette gør næppe de underliggende prioriteringsdiskussioner i relation til velfærdssamfundet lettere. Velstand og indkomst vurderes som udgangspunkt af de fleste i relative sammenligninger. Hvad har andre til rådighed, og hvilke muligheder har de? I prioriterings- og fordelingsdiskussionen er det ikke noget vægtigt argument at henvise til, at vi er væsentligt bedre stillet materielt end vores bedsteforældres generation. Vi er i dag omkring 1,7 gange så materielt velstående som i 1970. Derfor er prioriterings- og fordelingsproblemer ikke blevet ligegyldige eller nemmere at finde løsninger på.

### **Globalisering**

- Øgede krav til arbejdsmarkedet – omstilling og fleksibilitet
- Øgede krav arbejdsstyrkens kvalifikationer – elite og bredden
- Visse dele af skattesystemet kommer under pres
- Øget vandringspres på tværs af landegrænser

Fremadrettet vil strukturforandringer, fleksibilitet og omstillingsevne som følge af ny teknologi og globalisering fortsat være af stor betydning. Globalisering er sammen med den teknologiske udvikling hoveddrivkraften bag stigende velstand.

Globaliseringen skaber derfor både muligheder og udfordringer, også for til velfærdssamfundet. Dette gælder både krav til uddannelse og forskning m.m., men også balancen mellem sikring og fleksibilitet i forhold til de omstillingskrav, som udviklingen vil skabe. Den væsentlige udfordring fra et dansk perspektiv er at sikre grundlaget for at fastholde både en høj levestandard og en høj beskæftigelse. Det stiller krav til arbejdsstyrkens kvalifikationer. De skal kunne matche de bedste i verden, såfremt en position som et af verdens rigeste lande skal opretholdes. En særlig udfordring er at sikre, at hensynet til en relativ lige indkomstfordeling kan forenes med

lige muligheder for beskæftigelse. En forudsætning for dette er, at restgruppen med få eller ingen forudsætninger for at begå sig på arbejdsmarkedet bliver mindst mulig.

Samtidig sætter udviklingen skattesystemet under pres. Nogle skatteobjekter bliver mere mobile og derfor sværere at bringe til beskatning. Samtidig kan de forvridende effekter af beskatning af arbejdsindkomst blive større. Velfærdssamfundet står derfor overfor det dilemma, at globaliseringen på flere måder kan forstærke ønsker og behov, men samtidig gøre mulighederne for skattefinansiering mere vanskelige. Dette finansieringspres kommer oven i det finansieringspres, der gradvist skabes i takt med, at der bliver flere ældre og færre erhvervsaktive.

Globaliseringen gør det ikke umuligt at opretholde et veludbygget velfærdssamfund. Der er ikke empirisk belæg for, at større international integration nødvendiggør et mindre udbygget velfærdssamfund. På nogle områder stiger kravene også til den offentlige indsats, ikke mindst på uddannelsesområdet. Den centrale udfordring er derfor at tilpasse velfærdssamfundet sådan, at disse behov kan tilgodeses på et solidt finansielt grundlag.

### **Individualisering**

- Øget pres for individualiserede løsninger og frit valg
- Øget information og krav til offentlig opgaveløsning
- Risiko for mindre solidaritet og opbakning til velfærdssamfundet

Det danske velfærdssamfund er på samme tid meget individ og kollektivt orienteret. Vores rettigheder i velfærdssamfundet er som udgangspunkt individuelle og ens for alle, mens ansvaret og finansieringen er kollektiv via beskatning.

Det er afgørende, at individorienteringen er understøttet af den kollektive ansvarlighed. I fravær heraf vil der ikke være basis for de individorienterede løsninger på et universelt grundlag.

Den individuelle orientering er understøttet af opdragelse, undervisning m.m.. Det er positivt. Vi bliver mere informerede, kritiske og selvstændige. Dette afspejler sig i ønsker om større indflydelse på egen situation, hvilket for den offentlige sektor viser sig konkret i ønsker om frit valg. Den traditionelle offentlige opgaveløsning er den homogene løsning – det samme til alle. På en række punkter er der imidlertid ønsker om indflydelse på, hvad der skal stilles til rådighed, og dermed en bedre tilpasning af tilbud til behov. Det kan være i form af valgfrihed (f.eks. skolevalg) eller spørgsmål om at supplere den offentlige "grundpakke" med tillæg. Dette rejser nogle udfordringer for den offentlige sektor. Borgerne er mere informerede og kritiske og kan f.eks. via internettet indhente information og udfordre den tilbudte offentlige opgaveløsning. Samtidig rejser ønsket om frit valg en

række spørgsmål: Skal den offentlige sektor imødekomme dette ønske? På hvilke områder?, Skal det være knyttet sammen med hel eller delvis brugerbetaling?

Styrkelsen af det individuelle element rejser spørgsmålet, om man hermed fortrænger den kollektive ansvarlighed. Den manglende kobling mellem bidrag og ydelser i den danske velfærdsmodel er både en styrke og svaghed. Styrken er den "folkeforsikring", der hermed skabes, mens svagheden er knyttet til, om opbakningen mindskes. Betalingsvilligheden afgøres i det danske system ikke alene af holdninger til skatternes niveau, men også af vores arbejdsmarkedsdeltagelse. Svagheden er, at denne afkobling på sigt både kan underminere den kollektive ansvarlighed og accepten af frakoblingen mellem indsats og rettigheder. I debatten lyder det ofte "vi skal have noget for vores skatter". Dette udsagn holder for helheden og kollektivet, men ikke for det enkelte individ.

Et grundlag for den danske model er den homogenitet, der kendetegner det danske samfund. En homogenitet skabt historisk i et lille land og forstærket gennem opdragelse og uddannelse m.m.. Det er derfor afgørende at undgå en polarisering og segregering af samfundet. Enten ved at bestemte befolkningsgrupper bosætter sig og har deres børn i bestemte skoler, eller ved at det er bestemte grupper, der er indenfor på arbejdsmarkedet, mens andre er udenfor.

En væsentlig udfordring for velfærdssamfundet – og dets indretning – er at fastholde den enkeltes ansvarlighed i forhold til at bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet. Balancegangen er at sikre dette og samtidig bevare det universelle i velfærdssamfundet, der er afgørende for opbakningen til velfærdssamfundet.

### 2.3 Strategi og reformveje

Udgangspunktet for de forslag til reformer og justeringer, Velfærdskommissionen kommer med, er at sikre og videreudvikle det danske velfærdssamfund. Perspektivet er at tage afsæt i et godt udgangspunkt i den aktuelle situation for også at sikre et velfungerede velfærdssamfund i fremtiden.

Der er en række grunde til, at det er vigtigt snarest at få sat en reformproces i gang. På væsentlige velfærdsområder som uddannelse, tilbagetrækning og pension er det nødvendigt at tænke langsigtet. En sikring af, at fremtidens unge har de rette kvalifikationer til at indtræde på arbejdsmarkedet, starter med dagens børn. Grundlaget for de kvalifikationer, som en 25-årig skal basere sin arbejdsmarkedsdebut på i 2020, bliver lagt med det uddannelsesforløb, vi kan tilbyde vore 10-årige i dag. Denne uddannelsesbaggrund skal også gerne give vedkommende gode muligheder på arbejdsmarkedet som 45-årig i 2040. På pensionsområdet er det velkendt, at det tager meget lang tid, før ændringer får fuld effekt. Selvom man i

slutningen af 1980'erne og gennem 1990'erne har været fremsynede ved at starte en opbygning af arbejdsmarkedspensioner, er det først omkring 2050, at det bliver udbredt at se pensionister, der gennem et helt arbejdsliv har bidraget til en arbejdsmarkedspension med bidragssatser på 9 pct. eller højere. Endvidere gælder det på en lang række områder, at reformer nødvendigvis må indføres over en længere årrække, dels fordi det kan have uheldige effekter med en meget hurtig indfasning, og dels fordi befolkningen skal have mulighed for at tilpasse forventninger og adfærd til ændringerne. Fokuseres der for meget på den aktuelle situation, vil man uvilkårligt på et tidspunkt stå i en situation, hvor meget store tilpasninger bliver nødvendige. Et dynamisk og velfungerende velfærdssamfund træffer de nødvendige fremadrettede og dynamiske beslutninger i tide og ikke i krisesituationer.

Det er således en række argumenter for at sætte en reformproces i gang. Desto tidligere man tager fat, desto nemmere er opgaven, og desto større muligheder er der for at påvirke udviklingen.

### **Tilpasningsstrategi**

For at udstikke en reformvej er det vigtigt at have pejlemærker for, hvorledes velfærdssamfundet skal fungere i fremtiden. Dette er ikke et spørgsmål om at forsøge at forudsige den fremtidige udvikling med stor præcision. Dette er et umuligt forehavende, da der løbende vil ske forandringer og være behov for at diskutere politik og reformer i forhold hertil.

På nogle punkter har vi rimelig præcis viden: De, der skal ind på arbejdsmarkedet om 10-20 år, er dagens børn, og de, der når en alder på 65 i 2025, har haft deres 45 års fødselsdag i år. Ændringerne kommer gradvist men sikkert. På andre områder er der mere usikkerhed. Hvilke omstillinger vil f.eks. blive nødvendige fremadrettet pga. af globaliseringen? I forhold hertil er det vigtige at forberede og indbygge mekanismer, der gør os i stand til løbende at tilpasse og omstille os til de forandringer, der kommer hen ad vejen.

Perspektivet for det følgende er, at vi må handle ud fra den viden, vi har i dag, for at påvirke den fremtidige udvikling, således at velfærdssamfundets primære mål ikke kommer under pres. Vi skal skabe rum for tilpasninger og udvikling. Usikkerhed om fremtiden skal tages alvorligt, men må ikke føre til handlingslammelse eller til, at vi kun vælger kortsigtsløsninger.

Udgangspunktet for forslagene er i videst muligt omfang at skabe stabile velfærdsordninger. Velfærdspolitikken fastlægges derfor med henblik på at sikre borgerne mod pludselige ændringer i velfærdsordningerne. De ændringer, der gennemføres, bør være permanente, og varslet i god tid. Som følge heraf vil mange af forslagene have relativt lange indfasningsperioder.

De forslag, velfærdskommissionen stiller, kan sammenfattes som en del af en tilpasningsstrategi. De centrale elementer er:

- Gradvis tilpasning af velfærdsordningerne, således at disse i god tid er kendte for borgerne.
- En timing af effekterne således, at de indtræder i takt med de underliggende ændringer i samfundet.
- Tiltag, der øger evnen til fremadrettet at tilpasse samfundet til usikre forhold, kan få afgørende betydning for samfundsudviklingen (levetid, vandring, globalisering).
- Muligheder for at videreudvikle velfærdssamfundet til nye ønsker og behov.

En væsentlig konsekvens af denne strategi er, at tilpasningerne tilrettelægges på en sådan måde, at effekterne af reformerne bliver sammenfaldende med de ændringer, der begrunder reformerne. Når en væsentlig demografisk forandring er skabt af stigende levetid, er det oplagt, at tilpasningen skal times i forhold til de generationer, der får glæden af den længere levetid. Dette giver en mere retfærdig fordeling af tilpasningsbyrden mellem generationer end en strategi baseret på øjeblikkelige og markante ændringer i velfærdsordningerne (opsparingsstrategi) (Velfærdskommissionen (2004,2005c)). Med en øjeblikkelig tilpasning vil en stor del af tilpasningsbyrden falde på generationer, der ikke har den samme gevinst i form af længere levetid. Udsættes tilpasningen for længe vil det give usikkerhed omkring de fremtidige vilkår og resulterer i, at en tilpasningsbyrde skubbes frem på fremtidige generationer.

Velfærdskommissionen anbefaler derfor en mere robust indretning af velfærdsmodellen, hvor der i højere grad indbygges løbende tilpasningsmekanismer. Det kan ikke fjerne usikkerheden om fremtiden, men det kan sikre, at denne usikkerhed nemmere kan håndteres.

Den tilpasningsstrategi, Velfærdskommissionen anbefaler, er ikke garanti for, at der ikke bliver behov for reformer også på et senere tidspunkt. Det er ikke alle fremtidige forandringer, vi kan tage højde for eller meningsfuldt indrette os efter på forhånd.

De væsentlige pejlemærker for reformer er, at sikre:

- et stabilt finansieringsgrundlag for velfærdssamfundet,
- en løbende stillingtagen til de opgaver velfærdssamfundet løser – kommer det de rette grupper til gode?, gøres det på den bedste måde?,
- et mere robust samfund i forhold til krav om omstilling og ændringer i fremtidige samfundsforhold.

## Reformveje

Der er flere veje at gå i relation til at fremtidssikre velfærdssamfundet. Der er tre hovedveje at gå. Den ene er at hæve skatterne i takt med, at finansieringspresset på velfærdssamfundet stiger som følge af ændret demografi og krav om forbedret velfærdsservice. Den anden er at tilpasse udgiftsniveauet til de finansieringsmuligheder, de eksisterende skatter giver. Den tredje vej er at øge beskæftigelsesniveauet i samfundet.

Velfærdskommissionens forslag følger beskæftigelsesvejen og lægger op til en række tiltag til sikring af en højere beskæftigelse.

Skattevejen er fravalgt af en række grunde. For det første er skatteniveauet i udgangssituationen allerede højt. Finansieringen af velfærdssamfundet skabes primært via beskatning – direkte eller indirekte – af indkomster erhvervet på arbejdsmarkedet. Øget beskatning af arbejdsindkomst vil have en række negative effekter ikke mindst i forhold til de økonomiske incitamentter til uddannelse og beskæftigelse. Forhold der på sigt kan have stor betydning for samfundsudviklingen. For det andet sætter globaliseringen skattesystemet under pres. På en række områder er der en direkte eller indirekte skattekonkurrence. I det perspektiv vil det være meget problematisk at øge beskatning af produktion og beskæftigelse yderligere. Kort sagt, de samfundsmæssige omkostninger ved en høj beskatning af produktion og beskæftigelse er stigende i skatteniveauet. Fremadrettet kan disse omkostninger blive endnu større. Der er imidlertid grund til og muligheder for at lave skatteomlægninger, som både mindsker uhenigtsmæssigheder i det eksisterende skattesystem, og som gør finansieringen af velfærdssamfundet mere robust i forhold til globaliseringen.

Besparelservejen er fravalgt af en række grunde. For det første vil generelle besparelser betyde, at centrale velfærdsopgaver ikke kan løses på det niveau, vi kender i dag. Det vil betyde en ændring af velfærdssamfundet. Dette er ikke ønskeligt og ikke Velfærdskommissionens mål. For det andet og som konsekvens heraf kan denne vej føre til en situation med et større spænd mellem den opgaveløsning, det offentlige kan stille til rådighed, og befolkningens ønsker. Dette kan på sigt sætte opbakningen til velfærdssamfundet på spil. For det tredje vil der trods besparelser i det offentlige fortsat være et stort behov for at få en række velfærdsordninger løst. Når det offentlige løsninger ikke er tilstrækkelige, vil andre løsningsformer vinde frem. Disse vil alle have den egenskab, at de ikke alene er betinget af betalingsvillighed, men også betalingsevne. Det vil lede til en anden fordelingsprofil og på sigt et mere opdelt samfund, end det vi kender i dag. Disse forhold er ikke ensbetydende med, at man ikke løbende skal overveje, hvilke opgaver det offentlige skal løse og på hvilket niveau. Dette behov er der altid. Samfundet ændrer sig løbende, og nogle opgaver bliver mindre vigtige, mens nye vokser frem. Et særligt spørgsmål er, om velfærdssamfundet lever op til kravet om især at afhjælpe problemer for svage grupper. Hvem der er svage – i økonomisk og andre henseender –

ændrer sig over tid, og derfor er det naturligt at rejse spørgsmål om, hvorvidt velfærdssamfundets mange tiltag når de rette grupper.

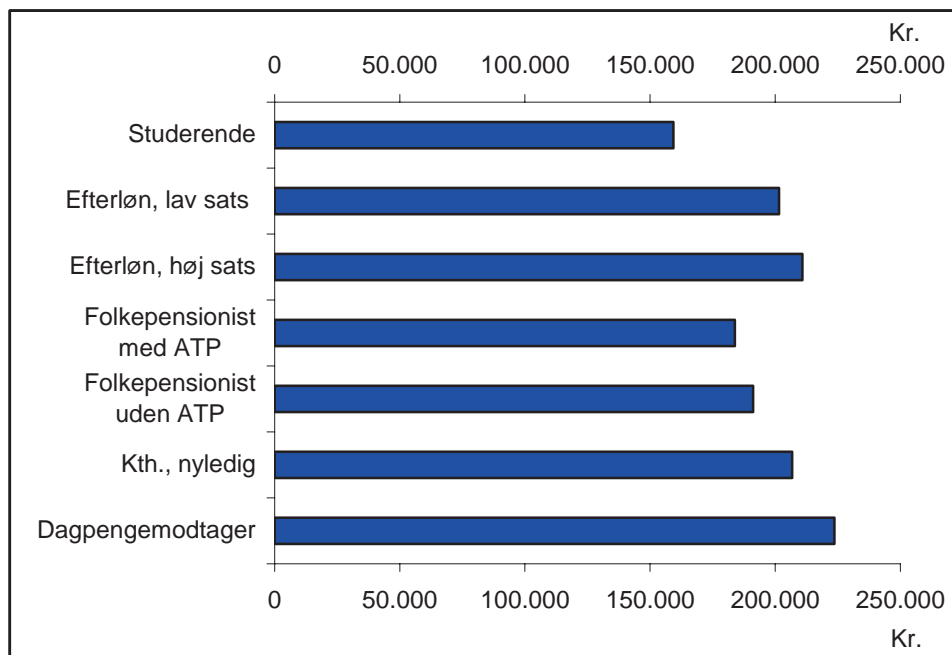
Beskæftigelsesvejen er valgt, fordi det er den mest dynamiske og perspektivrige. At skabe bedre muligheder for, at alle kan komme i beskæftigelse og blive selvforsørgende, er i sig selv vigtigt af en række menneskelige og sociale grunde. Samtidigt vil det skabe et større finansielt spillerum – færre udgifter til overførselsindkomster og øgede skattebetalinger. Ved at satse på øget beskæftigelse understøttes samtidigt den solidaritet det danske velfærdssamfund er baseret på, dels ved at skabe mere lige muligheder for at få et job og et forsørgelsesgrundlag og dels ved at sikre, at de stærke skuldre (= dem der har mulighed for at arbejde) bidrager til ordninger for dem der står uden for arbejdsmarkedet og samfundets svage grupper (=dem der ikke har mulighed for at arbejde). Beskæftigelsesvejen er imidlertid også en svær vej at betræde, øget beskæftigelse kommer ikke af sig selv.

## 2.4 Beskæftigelse og velfærdssamfund

Arbejdsmarkedet er det centrale omdrejningspunkt for det danske velfærdssamfund. Det gælder for den enkeltes muligheder via et job at skabe et forsørgelsesgrundlag og tilrettelægge sin egen tilværelse. Det gælder også for velfærdssamfundet som helhed, fordi finansieringen i høj grad er baseret på de indkomster, vi erhverver på arbejdsmarkedet. Det er således helt afgørende for, at den danske velfærdsmodel kan fungere, at arbejdsmarkedsdeltagelsen er høj. Det skyldes tre forhold:

- Finansieringen af velfærdssamfundets aktiviteter sker hovedsageligt ved beskatning af den indkomst, vi erhverver på arbejdsmarkedet – enten via direkte beskatning (indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag) eller indirekte, når vi bruger indkomsten (moms, afgifter m.m.)
- Det sociale sikkerhedsnet betyder, at de fleste typisk vil have en rettighed til en overførselsindkomst (dagpenge, kontanthjælp, førtidspension eller folkepension), hvis de ikke erhverver en indkomst på arbejdsmarkedet.
- En række velfærdsopgaver løses af den offentlige sektor (børnepasning, undervisning, sundhed, ældrepleje mm.), og til dette er der brug for arbejdskraft.

Med høj arbejdsmarkedsdeltagelse skaber vi både et finansieringsgrundlag for et veludbygget velfærdssamfund og arbejdskraften til at løse mange velfærdsopgaver kollektivt via den offentlige sektor. Hvis mange står uden for arbejdsmarkedet, vil finansieringen blive presset (mindre skatteprovenu), og udgifterne til overførselsindkomster vil stige. Da det danske velfærdssamfund er veludbygget og derfor har et højt niveau for både skatter og overførsler, er denne effekt stor. Figur 2.2 viser den umiddelbare effekt på de offentlige finanser, hvis en person går fra en given overførselsindkomst til at være beskæftiget.

**Figur 2.2: Effekt på offentlige finanser af overgang fra overførselsmodtager til at være i beskæftigelse, 2005**

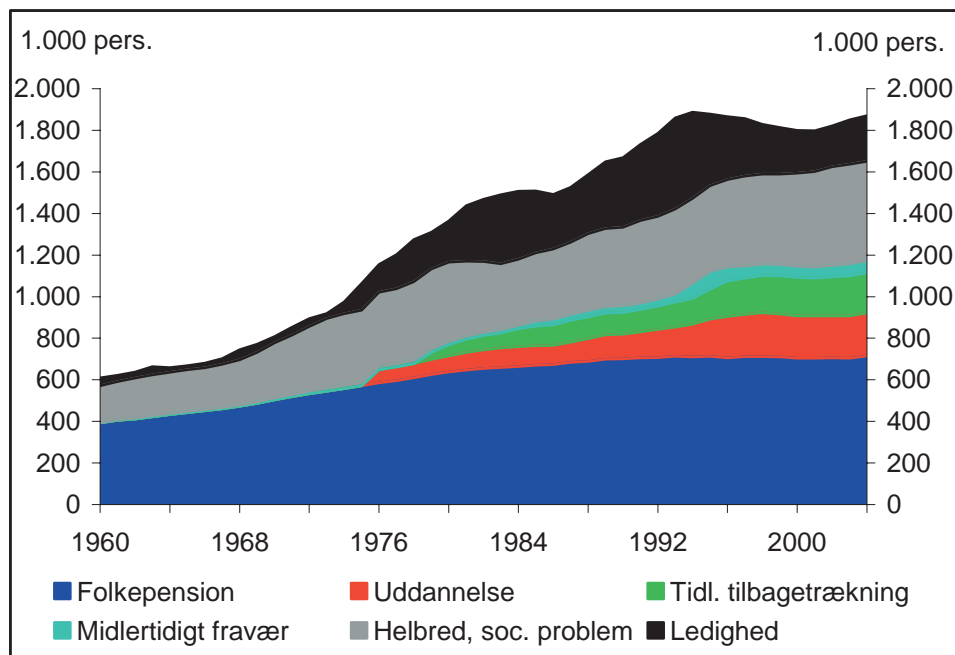
Anm.: Figuren viser førsteårseffekten på de offentlige finanser.  
Kilde: Kapitel 5.

Der er således ikke nogen tilfældighed, at Danmark sammenlignet med andre lande har en høj arbejdsmarkedsdeltagelse for både mænd og kvinder. Hvis ikke dette var tilfældet, ville vi ikke kunne opretholde den type velfærdssamfund, vi har udviklet. Velfærdssamfundet er forudsætningen for den høje arbejdsmarkedsdeltagelse, og omvendt er beskæftigelsen forudsætningen for velfærdssamfundet.

Et centralt balanceforhold for velfærdssamfundet er derfor forholdet mellem antallet af erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. Ser vi bagud, har der været et stigende antal personer på offentlig forsørgelse, jf. figur 2.3. Velfærdssamfundet har påtaget sig en større forsørgerrolle. Et niveau, som er fastholdt, selv om ledigheden blev væsentligt reduceret i gennem 90'erne.

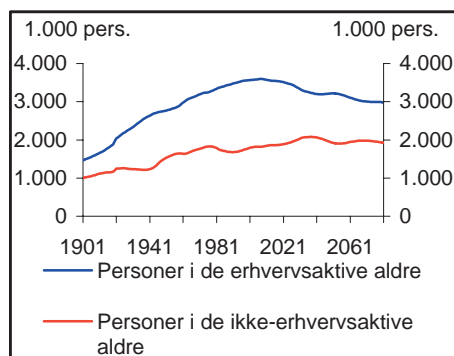
Ser vi fremad, vil der som nævnt være en markant stigning i antallet af ældre, og et fald i antallet af erhvervsaktive, jf. figur 2.4. Det demografiske problem og de afledte konsekvenser for de offentlige finanser skyldes netop forskydningen mellem antallet af erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. For arbejdsmarkedet er konsekvensen, at arbejdsstyrken gradvist men sikkert bliver mindre, jf. figur 2.5. Spørgsmålet om behovet for at øge arbejdsudbud og beskæftigelse skal således ses med baggrund i et arbejdsmarked som uden tiltag vil være skrumpende.

**Figur 2.3: Antal modtagere af overførselsindkomster i den erhvervsaktive alder, 1960-2004**



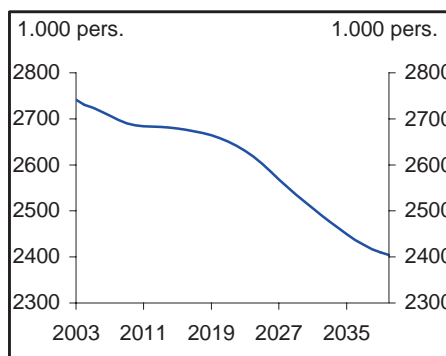
Anm.: I figuren indgår oplysninger om uddannelsesstøtte fra og med 1976.  
Kilde: Kapitel 8.

**Figur 2.4: Personer i de erhvervsaktive aldre**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

**Figur 2.5: Faldende arbejdsstyrke i grundforløbet**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM-modellen.

Sammenfattende er den beskæftigelsesmæssige udfordring derfor knyttet sammen med to væsentlige samfundsmæssige ændringer

- Den demografiske udvikling betyder, at der bliver flere ældre og færre erhvervsaktive. Indvandrere og efterkommere kommer til at udgøre en større andel af befolkning og arbejdsstyrke
- Beskæftigelsesmuligheder og krav til kvalifikationer påvirkes løbende af den teknologiske udvikling og globaliseringen

I forhold til beskæftigelsesstrategien kan man således sige, at der er to centrale udfordringer, nemlig dels at modvirke effekterne af de demografiske forandringer, og dels at sikre at forudsætningerne er til stede for, at en stor andel af befolkning får mulighed for og tilskyndelse til at deltage på arbejdsmarkedet.

### **Beskæftigelsesvejen – hvilken retning?**

En styrkelse af beskæftigelsen vil fremadrettet kunne sikre, at mange af velfærdssamfundets mål kan nås. Privat beskæftigelse er imidlertid ikke på samme måde som f.eks. skattesatser eller bestemte udgiftsposter noget, der økonomisk-politisk kan kontrolleres direkte. Øget beskæftigelse opnås som det afledte resultat af politikændringer på andre områder f.eks. uddannelse, sociale ydelser, arbejdsmarkedspolitik og beskatning. Det er ikke tilstrækkeligt med målsætninger for beskæftigelsen. Disse skal være understøttet af konkrete initiativer, der på troværdig måde sandsynliggør, at givne beskæftigelsesmål kan nås.

I forhold til at øge beskæftigelsen er der en afgørende afvejning mellem mulighederne for at skabe beskæftigelsesmuligheder og de fordelingspolitiske mål knyttet til løn og indkomstforhold. På de danske arbejdsmarked er der høje mindstelønninger og en relativ sammenpresset lønstruktur. Mindstelønningerne m.m. er på det danske arbejdsmarked aftalebestemte, men er påvirket af niveauet lagt af sociale ydelser som dagpenge, kontanthjælp mm. Dette niveau afspejler fordelingspolitiske mål knyttet til løn- og indkomstforhold. En mere lige fordeling af lønninger sikrer imidlertid ikke automatisk en mere lige fordeling af beskæftigelsesmulighederne. Ikke alle kan nødvendigvis finde et job som giver en aflønning svarende til mindstelønningerne eller mere. Omkostningen ved denne form for fordelingspolitik viser sig derfor indirekte ved ledighed. Dette kan udtrykkes ved, at ikke alle i arbejdsstyrken har tilstrækkelige kvalifikationer til at varetage jobs med aflønning mindst svarende til mindstelønnen. Det kan også udtrykkes på den måde, at efterspørgslen efter arbejdskraft ved givet lønforholdene er mindre end den udbudte arbejdskraft. De grupper, der ikke har mulighed for at komme i beskæftigelse, bliver derfor henvist til offentlig forsørgelse. En konsekvens af denne type omfordelingspolitik er således, at velfærdssamfundet kan komme til at stå overfor en større forsørgelsesforpligtigelse.

I formuleringen af konkrete initiativer kan beskæftigelsesvejen gå ad to hovedretninger. Den ene er at gøre det muligt for lønningerne at tilpasse sig i nedadgående retning for at skabe overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft, dvs. lønniveauet tilpasses de kvalifikationer arbejdsstyrken besidder. Da mindstelønningerne m.m. er aftalebestemte ud fra niveauet sat af de sociale ydelser, vil denne tilpasning forudsætte en nedsættelse af de sociale ydelser. Sådanne tilpasninger vil også være nødvendige for at sikre et økonomisk incitament til at være i beskæftigelse (mindstelønningerne kan ikke være under niveauet for de sociale ydelser). En sådan tilpasning vil betyde større lønspredning, og vil derfor

umiddelbart stride mod de fordelingspolitiske målsætninger i samfundet. Øget beskæftigelse ved accept af en generel nedsættelse af de sociale ydelser og en væsentlig større lønspredning er ikke Velfærdskommissionens anbefaling.

En anden retning er at øge arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau for dermed at forbedre beskæftigelsesmulighederne. For at forene de fordelingspolitiske mål med rimeligt lige muligheder for at komme i beskæftigelse er det derfor nødvendigt at sikre, at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen får tilstrækkelige kvalifikationer i forhold til de krav og den efterspørgsel, der er efter arbejdskraft. I modsat fald vil disse grupper ikke kunne finde beskæftigelse og derfor være afhængige af offentlig forsørgelse. Derfor har uddannelse og kvalifikationer af relevans for arbejdsmarkedet stor betydning for på sigt at kunne sikre en rimelig lige fordeling af både løn og jobmuligheder.

Denne strategi ligger på mange måder i forlængelse af centrale målsætninger i velfærdssamfundet. Det er en ambitiøs strategi, der stiller en lang række krav, Der er tre hovedforudsætninger, der skal være opfyldt, for at den kan realiseres.

- Flest muligt skal have en uddannelse, der giver kvalifikationer, som er relevante for arbejdsmarkedet.
- En balance mellem et finmasket socialt sikkerhedsnet og rådighedsregler i forhold til arbejdsmarkedet.
- En tidlig indsats for personer, der risikerer marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet.

At forene høje mindstelønninger med lige muligheder for beskæftigelse stiller således store krav til uddannelse og tilegnelse af kvalifikationer. Det er helt afgørende, at der ikke alene er gode muligheder for uddannelse, men også at alle ungdomsårgange kommer ind på et spor, hvor kvalifikationer, der er relevante for arbejdsmarkedet, erhverves. Der skal være incitamenter til at tage en uddannelse og bruge den. Dette stiller krav til uddannelses-systemet bredt, men også til de unges valg.

Det er vigtigt at sikre en balance mellem på den ene side et højt niveau for sociale ydelser og på den anden side, at velfærdssamfundets finansiering forudsætter flest mulige i beskæftigelse. Hvis resultatet bliver, at mange er afhængige af overførselsindkomster, er beskæftigelsesstrategien ikke lykkedes, og det vil på sigt gøre det meget vanskeligt at forene en lige indkomstfordeling med et veludbygget velfærdssamfund.

Det danske arbejdsmarked er opbygget omkring tre elementer: I) fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, der gør det nemt for virksomhederne at tilpasse arbejdsstyrken, II) et dagpengesystem der for den enkelte mindsker den økonomiske risiko ved ledighed, og III) den aktive arbejdsmarkedspolitik, der skal medvirke til at bringe ledige i beskæftigelse og

sikre rådighed i forhold til arbejdsmarkedet. Denne model er på det seneste blevet kendt som "flexicurity"-modellen. Et centralt element i denne model er at forene fleksibilitet og omstilling med en kollektiv risikodeling, således at den enkelte lønmodtager eller virksomhed ikke bærer hele risikoen knyttet til forandringer og omstillinger på arbejdsmarkedet. Dette kan ses som et af de centrale elementer, hvorved det danske velfærdssamfund forener hensynet til et fleksibelt arbejdsmarked med social sikring. Målt ved ledigheden har denne model fungeret godt de sidste 10 år.

Lige så vigtig for modellens bæredygtighed er det, at de personer, der bliver berørt af ledighed, hurtigst muligt kommer tilbage i beskæftigelse. Hvis vejen tilbage til beskæftigelse bliver for smal, vil resultatet blive både stigende sociale og økonomiske omkostninger. Det første i kraft af at mange vil blive marginaliseret i forhold til arbejdsmarkedet, og det andet i kraft af at velfærdssamfundet så skal bære en større opgave i forhold til overførselsindkomster. Når der trods den lave ledighed fortsat er mange på overførselsindkomster, jf. figur 2.3, kan det blandt andet tages som et tegn på, at den danske flexicurity model ikke helt har balancen.

I den danske arbejdsmarkedsmodel har arbejdsmarkedets parter et stort ansvar. Udgangspunktet er, at arbejdsmarkedsforhold reguleres ved aftaler mellem parterne. Dette giver stor frihed og fleksibilitet. I forhold til velfærdssamfundet indebærer denne model også et stort ansvar ikke alene for vilkårene for beskæftigede, men også for at alle grupper har mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet. Med udgangspunkt i det faktum, at et stort antal står uden for arbejdsmarkedet må det konkluderes, at dette ikke er lykkedes helt. Fremadrettet bliver udfordringen endnu større, fordi indvandrere og efterkommere kommer til at udgøre en større andel af befolkningen og arbejdsstyrke, og fordi krav til kvalifikationer og omstilling af arbejdsstyrken ikke bliver mindre.

Høje ydelser begrænser fleksibilitet og jobsøgning i arbejdsmarkedet. Årsagen er ikke nødvendigvis ulyst ved arbejde som sådan. Et beskedent økonomisk udbytte af at være i beskæftigelse kan påvirke både afvejningen mellem at finde et job i forhold til at gøre andre ting, og hvor kritisk man er i forhold til hvilke jobs, man er interesseret i (jobtyper, funktioner, geografisk placering etc.). Begge dele resulterer i mindre aktiv søgeadfærd for den enkelte, og på samfundsplan er konsekvensen et mindre effektivt arbejdsudbud. Dette påvirker arbejdsmarkedets funktionsmåde både i relation til fleksibilitet og tilpasning, men også i forhold til jobskabelse. Antallet af jobs er ikke – og slet ikke i en lille og åben økonomi som den danske – konstant, men påvirkes af mulighederne for jobskabelse og tilgængeligheden af arbejdskraft herunder dennes kvalifikationer og aflønning (Velfærdskommissionen, 2004,2005b).

En balance mellem incitamenter og et fintmasket socialt sikkerhedsnet kan i et vist omfang findes ved at kombinere relativt høje sociale ydelser med aktiverings- og rådighedskrav. Aktiveringskrav eller lavere ydelser er al-

ternative måder til at sikre incitament og rådighed i forhold til arbejdsmarkedet. Med aktiveringskrav kan hensyn til arbejdsmarkedet derfor forenes med fordelingspolitiske hensyn. Kombineres et finmasket socialt sikkerhedsnet med aktiveringskrav gør man det sværere at oppebære en overførselsindkomst uden reelt at være til rådighed for arbejdsmarkedet eller interesseret i et job. Aktivering kan også medvirke til at gøre det mere interessant at finde et job, og påvirker dermed reservationskravene for at acceptere et job (krav til løn, arbejdets geografiske placering, specifik jobfunktion osv.).

Brugen af aktiveringsinstrumentet er imidlertid ikke uden problemer. Et problem er hvilke typer aktivering, der kan bringes i anvendelse. Rimelighed og anstændighed sætter grænser for, hvilke aktiveringsaktiviteter man kan gøre brug af. Et andet er, hvor tidligt aktiveringskravet skal sættes ind. På den ene side kan man tale for en tidlig indsats for at sikre en kort vej tilbage til beskæftigelse, men på den anden side vil det betyde aktiveringskrav i forhold til mange, der under alle omstændigheder selv er i stand til at finde et job. For det tredje er aktivering ressourcekrævende. Danmark bruger relativt mange ressourcer på den aktive arbejdsmarkeds politik (Velfærdskommissionen 2005b).

Det er velunderbygget, at personer, der i længere tid har været uden arbejde, har svært ved at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Årsagerne kan være mange. For nogle skyldes det, at kvalifikationer og erfaring udvandes over tid og i takt med at man står udenfor arbejdsmarkedet. For andre skyldes det, at andre problemer end ledighed støder til. Denne proces har en tendens til at blive selvforstærkende – har man været udenfor et stykke tid bliver det endnu sværere at vende tilbage. Det er derfor vigtigt at undgå denne negative spiral. I praksis er dette meget svært – hvordan kan man vide, om ledighed vil være et midlertidigt eller mere permanent problem? Det midlertidige problem ved ledighed i form af indkomstbortfald er det arbejdsløshedsforsikringssystemets opgave at tage sig af. Det eksisterende system giver – særligt for lavindkomstgrupper – en relativ høj indkomstkompensation ved ledighed (Velfærdskommissionen 2005b). Dagpengeforsikring kan og skal imidlertid ikke løse mere permanente problemer for personer uden job. Udgangspunktet for de fleste vil være, at problemet er midlertidigt og først senere vil der være en erkendelse af mere permanente problemer. I forhold til denne gruppe er andre tiltag – f.eks. uddannelse - nødvendige. I princippet gælder det for denne indsats ”desto før, desto bedre”, men en for tidlig indsats kan betyde en unødigt indsats for de mange, der hurtigt finder tilbage i beskæftigelse. Efter en tid kan det være sværere at have tiltro til, at situationen kun er midlertidig, og en indsats er påkrævet.

Det er et centralt sigtepunkt for Velfærdskommissionens forslag at forsøge at få en mere klar arbejdsdeling mellem på den ene side ledige og personer med andre sociale problemer og på den anden mellem det midlertidige sikringsbehov varetaget af arbejdsløshedsforsikringssystemet og øvrige

sociale ydelser og tiltag nødvendige for at modvirke varig udstødning fra arbejdsmarkedet. Velfærdscommissionens forslag har et dynamisk perspektiv ved en kraftig fokusering på at give alle unge forudsætningerne og incitamenter til en rigtig indgang på arbejdsmarkedet.

Velfærdscommissionens forslag er derfor bygget op omkring følgende elementer:

- Forstærket uddannelsesindsats
- Uddannelsespligt for alle unge
- Øgede incitamenter til uddannelse
- Alle ledige i samme system
- Tidligere indsats

## 2.5 Øget beskæftigelse – er det muligt?

Med den høje arbejdsmarkedsdeltagelse kan man spørge om det er muligt at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen yderligere. Denne diskussion skal ses med baggrund i det faktum at arbejdsstyrken vil være faldende i fravær af initiativer, jf. figur 2.5. Den fremadrettede diskussion vedrører to dimensioner af arbejdsudbuddet, nemlig dels den kvantitative og dels den kvalitative.

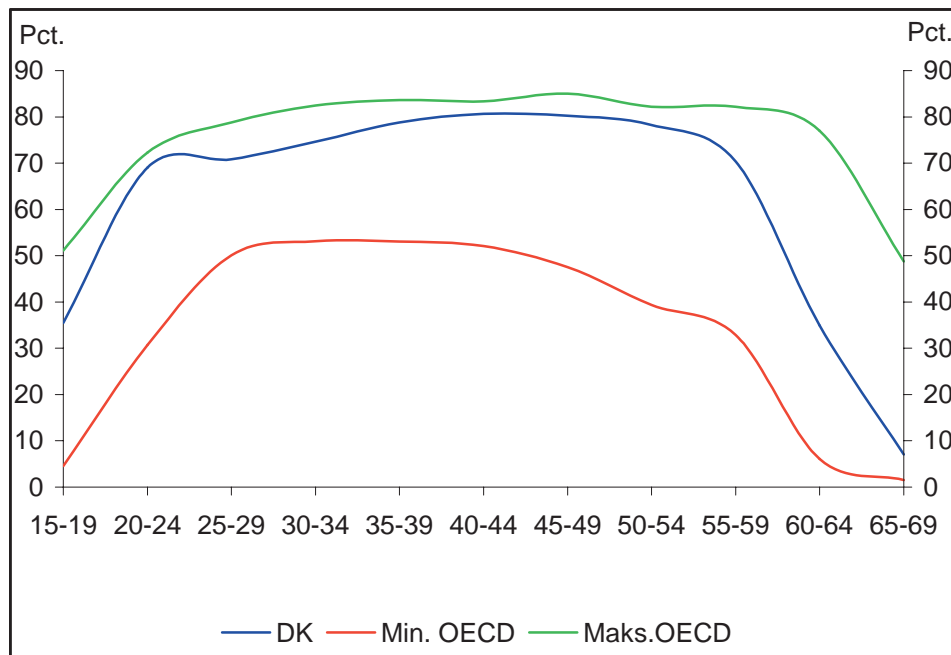
### Den kvantitative dimension

Den kvantitative dimension vedrører hvor mange, hvor meget og hvor længe. Det er spørgsmålet om, hvor stor en andel af befolkningen ved forskellige alderstrin, der er på arbejdsmarkedet. Hvornår kommer de ind, og hvornår forlader de arbejdsmarkedet, og hvor meget arbejder de undervejs (arbejdstid, ferier, orlov). Selvom arbejdsmarkedsdeltagelse er høj for kernetropperne – dvs. aldersgruppen mellem 24 og 59 år – er arbejdsmarkedsdeltagelsen relativ lav for unge og ældre. Vi kommer relativt sent ind på arbejdsmarkedet med den uddannelse, der skal grundlaget for vores primære forsørgelse, og vi trækker os relativt tidligt ud af arbejdsmarkedet. Dette gælder også, når vi sammenligner os med andre lande med velfærdsmodeller, der i mindre udstrækning end den danske er baseret på høj arbejdsmarkedsdeltagelse for alle, jf. figur 2.6.

Unge kommer relativt sent ind på arbejdsmarkedet med den uddannelse, der er det primære grundlag for deres fremtidige arbejdsmarkedskarriere. I gennemsnit er forsinkelsen omkring 5 år, jf.

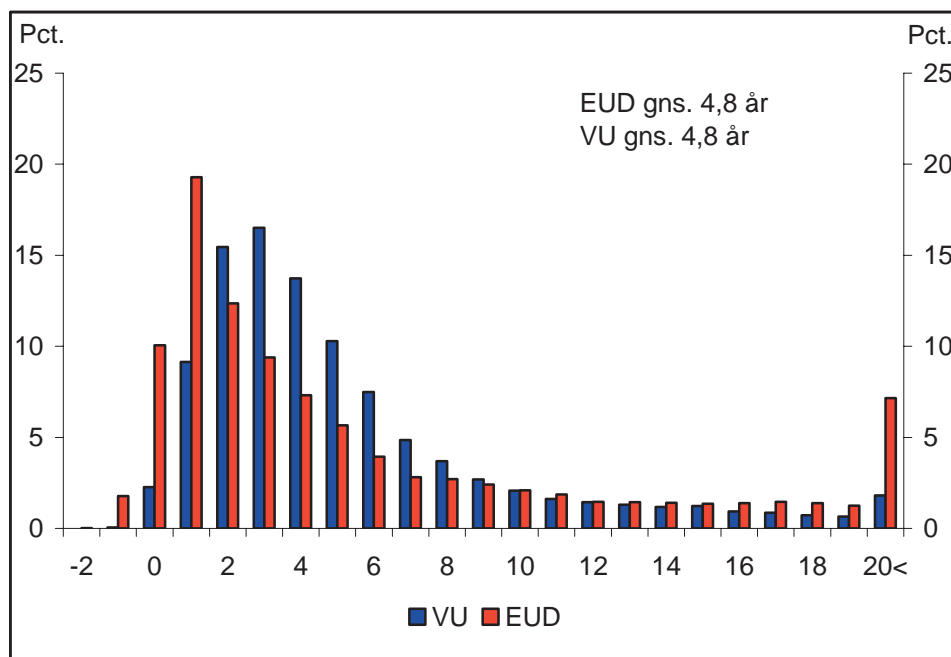
figur 2.7. Der er mange grunde til forsinkelse i gennemførelse af uddannelserne, og det er ikke realistisk at forestille sig en situation, hvor der ikke på gennemsnittet vil være forsinkelser. Dette vil ikke være foreneligt med fleksibilitet og valgfrihed knyttet til uddannelsesvalget. Omvendt er den gennemsnitlige forsinkelse så betydelig, at der her er et potentiale.

**Figur 2.6: Erhvervsfrekvensen fordelt på aldersgrupper, 2002**



Kilde: OECD og Danmarks Statistik.

**Figur 2.7: Forsinkelse i uddannelsessystemet**



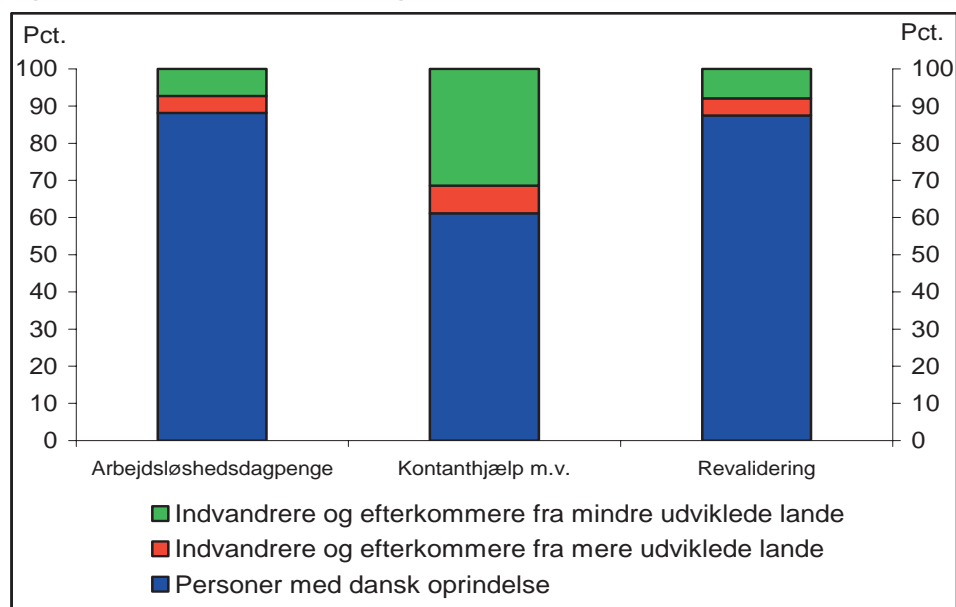
Kilde: Kapitel 6.

Den gennemsnitlige erhvervsdeltagelse dækker over betydelig variation. Dette afspejler blandt andet, at det ikke er lykkedes særligt godt at integrere indvandrere og efterkommer fra mindre udviklede lande på det danske arbejdsmarked. Dette er i sig selv et stort socialt problem, men det har

selsvagt også store konsekvenser for arbejdsmarkedet og de offentlige finanser.

Endvidere er mange varigt marginaliseret fra arbejdsmarkedet og afhængig af overførselsindkomster, jf. figur 2.8. Fremadrettet er det afgørende at have fokus på at mindske dette problem.

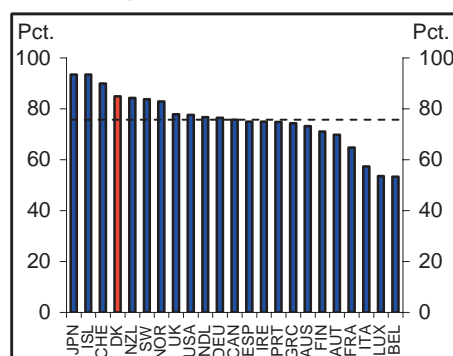
**Figur 2.8: Overførselsmodtagere fordelt på herkomst**



Kilde: Egne beregninger på DREAM-registret.

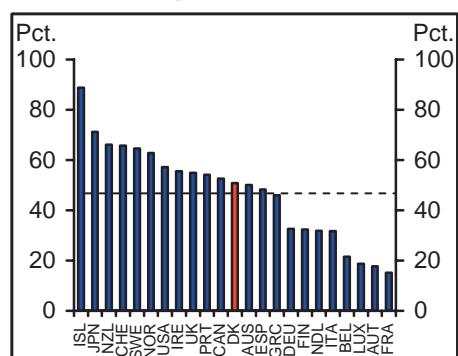
Endelig er den gennemsnitlig tilbagetrækningsalder relativ lav i Danmark, og mens vi i international sammenligning har en meget høj erhvervsdeltagelse for de 55-59-årige, ligger vi i midterfeltet for de 60-64-årige, jf. figur 2.9 til figur 2.12 (se også Velfærdskommissionen (2005b) og kapitel 7).

**Figur 2.9: Erhvervsfrekvenser for 55-59-årige mænd, 2003**



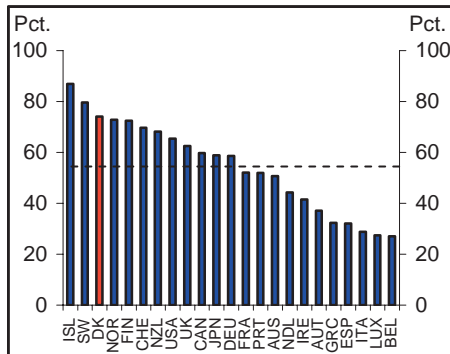
Anm.: Luxembourg og Island, 2002.  
Kilde: OECD, Labour Statistics.

**Figur 2.10: Erhvervsfrekvenser for 60-64-årige mænd, 2003**



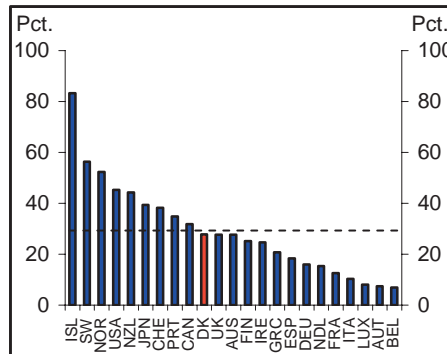
Anm.: Luxembourg og Island, 2002.  
Kilde: OECD, Labour Statistics.

**Figur 2.11: Erhvervsfrekvenser for 55-59-årige kvinder, 2003**



Anm.: Luxembourg og Island, 2002.  
Kilde: OECD, Labour Statistics.

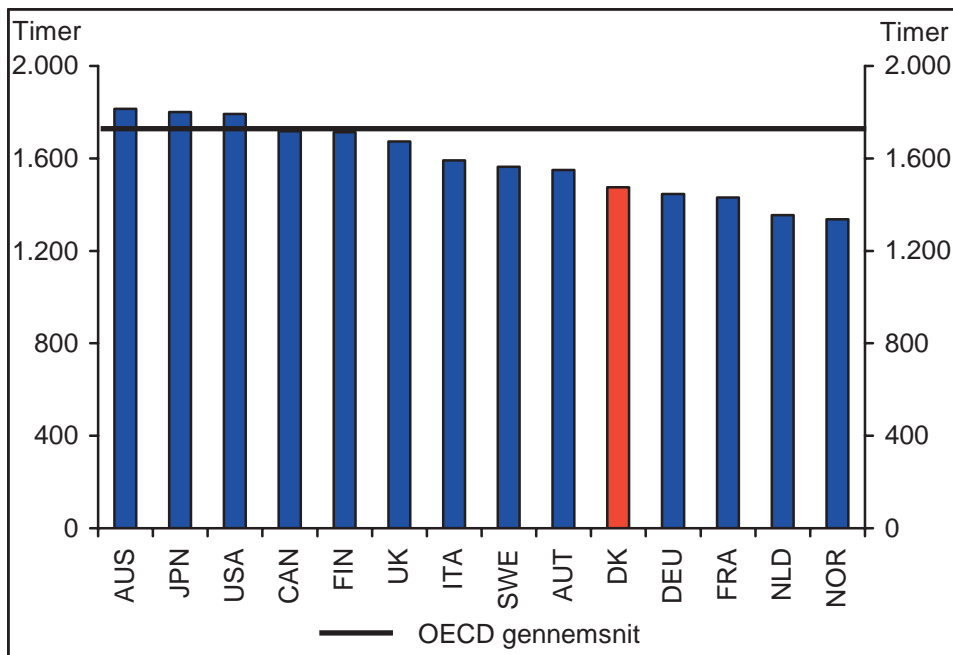
**Figur 2.12: Erhvervsfrekvenser for 60-64-årige kvinder, 2003**



Anm.: Luxembourg og Island, 2002.  
Kilde: OECD, Labour Statistics.

Det gennemsnitlige antal arbejdstimer, som vi arbejder, er heller ikke højt sammenlignet med andre lande, jf. figur 2.13. Noget af denne forskel skal dog ses i sammenhæng med den højere erhvervsdeltagelse for kvinder. Og noget kan forklares af den høje beskatning af arbejdsindkomst i Danmark.

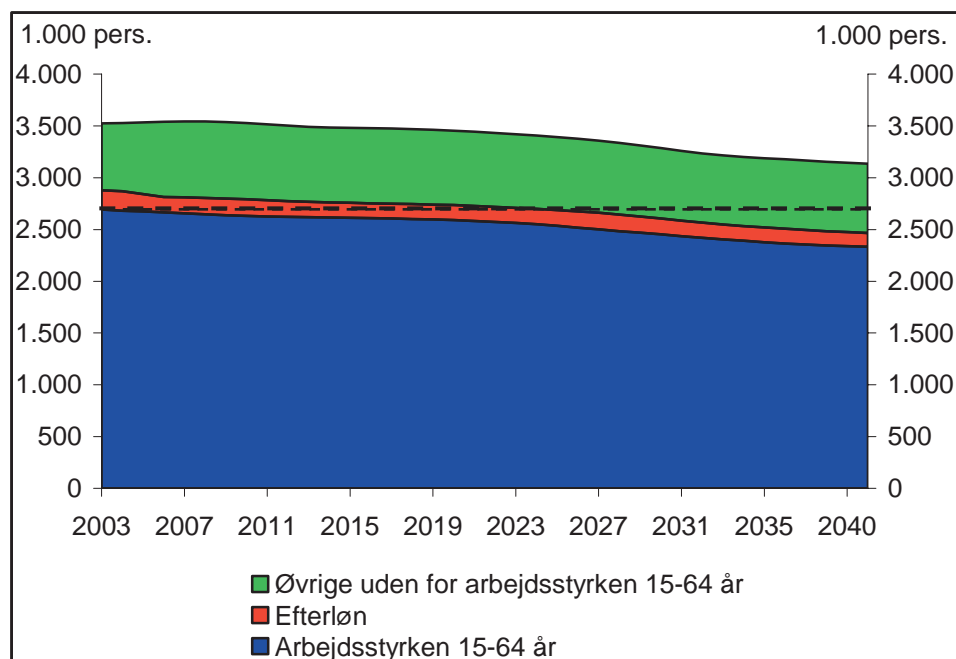
**Figur 2.13: Arbejdstimer pr. beskæftigede, 2003**



Anm.: Luxembourg og Island, 2002.  
Kilde: OECD, Labour Statistics.

Fremadrettet vil der være en faldende arbejdsstyrke, og som det fremgår af figur 2.14 vil det kun være muligt at undgå et større fald, såfremt det lykkes at bringe flere ind på arbejdsmarkedet.

**Figur 2.14: Fremskrivning af arbejdsstyrke, efterlønsmodtagere samt øvrige uden for arbejdsstyrken, 2003-2040**



Kilde: Kapitel 8.

For vores velstandsniveau er arbejdsstyrkens kvalifikationer afgørende. Et højt velstandsniveau kræver et generelt højt kvalifikationsniveau for arbejdsstyrken. Betydningen heraf forstærkes af de effekter globaliseringen har. Samtidig har fordelingen af kvalifikationer stor betydning for mulighederne for at opretholde en rimelig lige fordeling af løn og indkomster. Vi stiller derfor høje krav til arbejdsstyrkens kvalifikationer. I det perspektiv er det bekymrende, at

- selv om uddannelsesniveaulet er stigende i Danmark, har mange lande foretaget et større løft. Danmark har derfor ikke længere en førerposition,
- benchmarking af grundskolen viser, at danske unge på en række færdighedsområder kun klarer sig middelmådigt,
- at 1/5 af en ungdomsårgang ikke får uddannelse udover grundskole, samt at
- indvandrere og efterkommere klarer sig dårligt i uddannelsessystemet, og kun en lille andel får kvalifikationer, der er relevante for arbejdsmarkedet.

Disse forhold skal ses med baggrund i, at uddannelse altid har været højt prioriteret i Danmark, og at vi er det OECD-land, der bruger flest offentlige ressourcer på uddannelse (målt som andel af BNP) (Velfærdskommissionen, 2005 b).

Kvalifikationsniveauet er ikke alene af betydning for vores velstandsniveau, men også af stor social betydning. Muligheden for at få et job er af-

gørende for værdighed og selvforståelse. Erfaringerne viser, at bedre kvalifikationer:

- styrker mulighederne for at få og fastholde beskæftigelse,
- ofte resulterer i højere lønninger, og
- mindsker sårbarheden i forhold til omstilling på arbejdsmarkedet.

Det er veldokumenteret, at er man først marginaliseret fra arbejdsmarkedet i den betydning, at man igennem en længere periode har været uden fast arbejde og har modtaget overførselsindkomster er det meget svært igen at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Det understreger betydningen af at sikre, at så mange som muligt får mulighed for at tilegne sig kvalifikationer af relevans for arbejdsmarkedet. Set i et dynamisk perspektiv er det den bedste form for forebyggende socialpolitik og den måde man bedst sikrer sig grundlaget for at opretholde en relativ lige fordeling af arbejdsindkomster og muligheder for at få et job.

Beskæftigelsesproblemet er i høj grad knyttet til en ret stor gruppe, som har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, fordi deres kvalifikationer ikke er tilstrækkelige i forhold til det lønniveau, der er gældende på det danske arbejdsmarked. Dette problem er knyttet til den såkaldte restgruppe af unge, der ikke får nogen uddannelse udover grundskolen. Denne gruppe har sværere ved at finde beskæftigelse, og mange får kun en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. I denne gruppe er der mange indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande. Fremadrettet vil indvandrere og efterkommere udgøre en stadig større andel af antallet af personer i den erhvervsaktive alder.

**Litteratur**

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, analyserapport.

Velfærdskommissionen (2005a): *Fremtidens velfærd og globaliseringen*, analyserapport.

Velfærdskommissionen (2005b): *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, analyserapport.

Velfærdskommissionen (2005c): *Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier*, analyserapport.