

DREAM's fremskrivning af balancer på arbejdsmarkedet

Den 11. november 2016
Sagsnr. S-2016-267
Dok.nr. D-2016-21250
bv/

Den fremadrettede udvikling i arbejdsudbud/beskæftigelse udstikker sammen med produktivitetsudviklingen, rammerne for den økonomiske vækst og velstand. En væsentlig udfordring for dansk økonomi er, at siden 1995 har produktivitetsudviklingen i Danmark, ligesom en række andre europæiske lande, været underdrejet. Det har ført til, at Finansministeriet, Det Økonomiske Råd og Nationalbanken alle har nedjusteret deres langsigtede forventninger til produktivitetsudviklingen fra ca. 2 pct. til 1¼ pct. om året. Over en 10-årig periode indebærer denne nedjusteringen af produktivitetsvæksten alene, at den danske velstand vil være ca. 175 mia. kr. mindre. Dette er en væsentlig årsag til, at den nuværende regering og den tidligere regering indførte mål for den danske vækst og velstand frem mod 2025. Vækstmål som også Danmarks Vækstråd gerne skulle kunne bidrage til at indfri.

Gennem de seneste 10 år er gennemført væsentlige arbejdsmarkedsreformer, som fx 2006-velfærdsaftalen og 2011-tilbagetrækningsaftalen og reformer af dagpenge og kontanthjælp, der alle skal fremme et øget arbejdsudbud. Dertil kommer, at et øget uddannelsesniveau i arbejdsstyrken alt andet lige øger arbejdsudduddet, da erhvervsdeltagelsen tiltager med uddannelsesniveaet.

Frem mod 2025 forventes således, at beskæftigelsen vokser med 230.000 personer. Heraf tilskrives ca. halvdelen en normalisering af konjunkturerne frem mod 2020, mens den anden halvdel tilskrives et strukturelt skifte i arbejdsudduddet som følge af ovenfor nævnte arbejdsmarkedsreformer.

Det betyder også, at den væsentligste udfordring de kommende år for dansk økonomi bliver at løfte produktivitetsudviklingen, da en stigning i beskæftigelsen på knap 10 pct. frem mod 2025 i vid udstrækning tager hånd om de udfordringer, en aldrende befolkning betyder for arbejdsmarkedet. Derimod kan de uddannelsesmæssige balancer på arbejdsmarkedet få betydning for udvikling i produktivitet, vækst og velstand.

På mødet i Danmarks Vækstråd den 1. december 2016 præsenteres en ny fremskrivning af udviklingen i de uddannelsesmæssige balancer (mismatch) frem mod 2025. Fremskrivningen suppleres med en vurdering af de samfundsøkonomiske effekter ved de fremskrevne ubalancer (mismatch) på arbejdsmarkedet.

De beregningstekniske forudsætninger i fremskrivningen indebærer, at efterspørgslen efter erhvervsfaglig og kort videregående uddannet arbejdskraft vil øges mere end udbuddet frem mod 2025. Derimod vil udbuddet af professionsbachelorer, akademiske bachelorer, kandidater og ph.d. vokse hurtigere end efterspørgslen, mens udbuddet og efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft vil følges ad. Det betyder, at fremskrivningen viser mangel på erhvervsfaglige, mens der vil være et overudbud af professionsbachelorer og akademikere. Derimod vil der hverken være overudbud eller underudbud af ufaglært arbejdskraft, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Fremskrevne mismatch på arbejdsmarkedet i 2025

	Efterspørgsel	Udbud	Mismatch	
			Personer	Procent
0 - 10. klasse	621	626	-5	-1
Almengymnasiale	196	198	-2	-1
Erhvervsgymnasiale	82	77	6	7
Erhvervsfaglige	943	858	85	10
Korte videregående	190	169	20	12
Professionsbachelorer, mv.	438	473	-34	-7
Akademisk bachelor	88	101	-13	-13
Kandidater	334	386	-52	-14
Ph.d., mv.	29	35	-6	-16,0
Beskæftigelsen i alt	2.922.883	2.922.883	0	0

Kilde: Danmarks Vækstråd (2016) og DREAM (2016).

Samlet set indebærer fremskrivningen, at der vil være et mismatch på 110.000 personer i 2025 svarende til 4 pct. af arbejdsstyrken.

De væsentligste forklaringer på ændringen i arbejdsudbuddets uddannelsesmæssige sammensætning er: Dels, at uddannelsesniveaueet blandt de generationer som forlader arbejdsmarkedet, er lavere, end blandt de generationer som træder ind på arbejdsmarkedet. Dels, at tilbagetrækningsreformerne de kommende år fastholder flere generationer, og dermed forlænges arbejdslivet, hvilket både vil øge det samlede arbejdsudbud men også udbuddet af uddannet arbejdskraft.

Selvom fremskrivningen viser, at der kan være mangel på erhvervsfaglige eller overskud af akademikere, er fremskrivningen foretaget på hovedgrupper. Det betyder, at der både kan være erhvervsfaglige uddannelser, som kommer i overskud, ligesom der kan være mangel på nogle typer af akademikere.

I princippet forudsætter denne fremskrivning, at arbejdsmarkedet er i balance i 2014. Derved belyser fremskrivningen de forskydninger, der sker til den uddannelsesmæssige balance på arbejdsmarkedet frem mod 2025. Det betyder fx også, at fremskrivningen ikke tager højde for de

aktuelle balancer. I øjeblikket er der formentlig et overskud af ufaglærte, da deres arbejdsløshed ligger væsentligt over det gennemsnitlige niveau.

Endvidere er der tale om en alt andet lige fremskrivning af henholdsvis udbud og efterspørgsel. Fremskrivningen tager således ikke højde for de tilpasninger, der vil ske på arbejdsmarkedet gennem forskydninger i de relative lønninger. I den sammenhæng er det vigtigt at holde for øje, at en mismatch udfordring svarende til ca. 4 pct. af arbejdsstyrken burde være en overkommelig udfordring for arbejdsmarked. Dette understreges af, at efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft historisk set har tilpasset sig udbuddet, uden at det har påvirket de relative lønninger nævneværdigt.

Stor usikkerhed i fremskrivninger, navnlig mht. efterspørgslen

Traditionelt er lange økonomiske fremskrivninger omgærdet af betydelig usikkerhed, hvilket i høj grad også gælder fremskrivninger af uddannelsesmæssige ubalancer på arbejdsmarkedet. Det betyder, at der er i høj grad er tale om en fremskrivning af historiske udviklingstendenser, end der er tale om prognose.

Denne usikkerhed optræder navnlig på efterspørgselssiden, som man skal være meget varsom med at fortolke. Fremskrivningen på efterspørgselssiden bygger videre på historiske udviklingstendenser, blandt andet for den teknologiske udvikling. En sådan fremskrivning vil ikke fuldt ud kunne fange virkningen af den teknologiske udvikling, hvis der sker et strukturelt skifte, som betyder, at den teknologiske udvikling går hurtigere eller udvikler sig anderledes end set historisk. Det betyder også, at det ud fra historiske udviklingstendenser kan være vanskeligt at forudsige indvirkningen af den teknologiske udvikling på erhvervslivet, erhvervsstrukturen og dermed de (kompetencemæssige) krav, der vil stilles for at kunne begå sig på arbejdsmarkedet i fremtiden.

Et aktuelt eksempel herpå er, at den tiltagende digitalisering vil have vidtrækkende konsekvenser for den fremadrettede samfundsudvikling, herunder udseendet af fremtidens arbejdsmarked.

Er der gode tilpasningsmuligheder, betaler uddannelse sig altid

Den samfundsøkonomiske virkning af det fremskrevne mismatch på arbejdsmarkedet afhænger i høj grad af, hvor nemt forskellige uddannelses typer kan erstatte hinanden på arbejdsmarkedet, eller sagt på en anden måde hvor nemt efterspørgslen kan tilpasse sig udbuddet. Har økonomien en god tilpasningsevne, så vil et stigende uddannelsesniveau – selv om det fører til uddannelsesmæssige ubalance – have en positiv indvirkning på samfundsøkonomien. Har økonomien meget vanskeligt ved at tilpasse sig, og er præget af betydelig træghed, vil det være om-

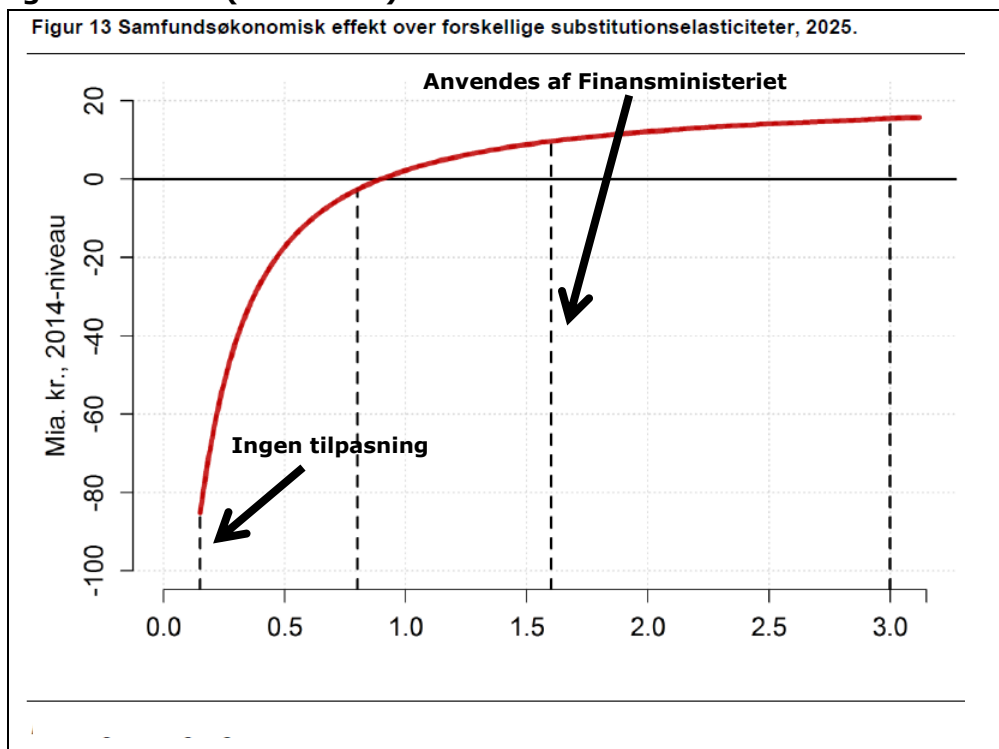
kostningsfyldt. Her skal siges, at der er stor usikkerhed om, hvor nemt økonomien har ved at tilpasse sig.

For at belyse de samfundsøkonomiske konsekvenser har DREAM opbygget en strukturel makroøkonomisk model – en såkaldt anvendt generel ligevægtsmodel, der antager, at der er ligevægt på alle markeder.

Forudsættes – ligesom Finansministeriet gør – en høj omstillingsevne på beregninger på arbejdsmarkedet i tråd med flere internationale studier peger modellen på, at en forøgelse af uddannelsesniveaet – i tråd med DREAMs fremskrivning – vil gavne samfundsøkonomien med 0,5 pct. af BNP svarende til 9,8 mia. kr.

Antages derimod, at økonomien ikke kan tilpasse sig, vil der opstå et betydeligt tab på 4,2 pct. af BNP (svarende til 85,1 mia.kr.). Her skal nævnes, at der er tale om et ekstremt urealistisk scenarie – et såkaldt outliere scenarie, *jf. figur 2*.

Figur 1. Samfundsøkonomiske effekter ved uddannelsesmæssige ubalancer (mismatch)



Kilde: Beregninger foretaget af DREAM

At modelberegningerne kan vise en gevinst ved ubalance på arbejdsmarkedet forklares af, at dette mismatch kommer fra en "overuddannet" arbejdsstyrke. Havde fremskrivningen vist mangel på akademikere, ville de makroøkonomiske beregninger have vist et samfundsøkonomisk tab,

uanset, hvor gode omstillingsmulighederne var i økonomien. Det skyldes, at produktiviteten i økonomien tiltager i takt med uddannelsesniveauet i arbejdsstyrken.

På den baggrund viser analysen, at hvis økonomien er god til at tilpasse sig, så vil uddannelse altid kunne betale sig.¹ Her er det vigtigt at huske på, at uddannelse traditionelt har været opfattet som en af de væsentligste kilder til produktivitet. Således peger analysen på, at mismatch problemet eventuelt kunne løses gennem import af erhvervsfagligt uddannet arbejdskraft, fremfor at omskole akademikere til håndværkere, hvilket alt andet lige også vil sikre højere produktivitetsudvikling.

Forudsætninger, der har stor betydning for fremskrivningen

I fremskrivningen af ændringerne i de uddannelsesmæssige balancer på arbejdsmarkedet, er der en række forudsætninger, som har stor betydning for resultaterne. Det gælder også for beregningerne af de samfundsøkonomiske konsekvenser.

I fremskrivningen af udbuddet forsættes følgende:

I fremskrivningen af arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning beror på den historiske udvikling fra 2008-2013, hvilket vil sige, at overgangssandsynlighederne/uddannelsesfrekvenserne bygger på data fra denne periode.

Denne periode var præget af et kraftig økonomisk tilbageslag, hvorfor der var flere, som søgte mod uddannelse end tidligere, grundet ringere mulighed for at finde arbejde. Dette peger på, at de anvendte uddannelsesfrekvenserne er overvurderet, da der ikke er korrigeret for de dårligere konjunkturers indvirkning på uddannelsesmønstrene. En fremskrivning, der beror herpå, vil tendere til at overvurdere uddannelsessøgningen, og på samme tid undervurdere udviklingen i udbuddet af ufaglært erhvervsfaglig arbejdskraft.

Et andet forhold uddannelsesfremskrivningen ikke tager højde for, er de nye dimensioneringsregler, der betyder, at optagelse på en række universitetsuddannelser bliver mindre de kommende år, som følge af at disse områder er præget af høj arbejdsløshed.

Dertil tager fremskrivningen af ufaglært (og erhvervsuddannet) arbejdskraft ikke højde for vandrende arbejdskraft, dvs. pendlere. Den isolerede virkning af den vandrende arbejdskraft er, at det alt andet lige vil øge arbejdsudbuddet navnlig på de områder, hvor der er tegn på mangel.

¹ På langt sigt vil økonomien være udbudsrevet, og derfor vil efterspørgslen på langt sigt tilpasse sig udbuddet. Dermed er et mismatch i værste fald et midlertidigt problem.

Fremskrivningen af efterspørgslen bygger overordnet på regeringens konvergensprogram for 2016 (KP16), hvorfra den overordnede efterspørgsel på arbejdskraft hentes i fremskrivningsperioden.

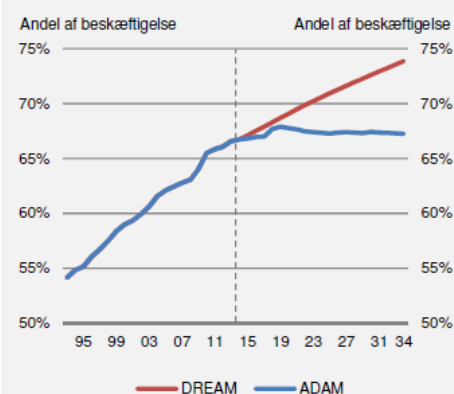
De enkelte sektors efterspørgsel efter arbejdskraft tager afsæt i niveauet i 2014, og fremskrives med afsæt i historiske estimater på 117 erhverv på de forskellige uddannelsestyper. Estimaterne af udviklingen i de forskellige sektors efterspørgsel bygger på data fra 1966 til 2014. Altså så langt tilbage nationalregnskabet går.

Ved dette estimat fanges både den underliggende historiske udvikling i forskydningen mellem brancher og mellem uddannelsestyper. Derved tages højde for den historisk observerede virkning af såkaldte skill bias teknologiske fremskridt. Fremskridt, der generelt har ført til en voksende efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft. Samtidig tages også højde for de historisk sete skift i erhvervsstrukturen.

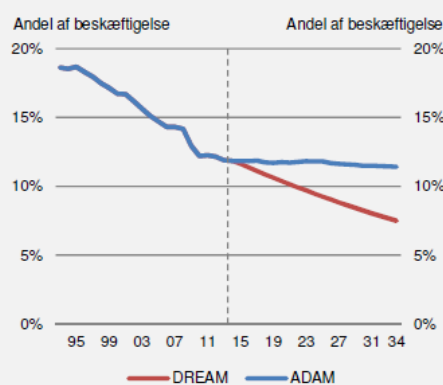
Fremskrivningen af efterspørgslen er usikker. Fx er et væsentligt resultat, at den private service vokser på bekostning af fremstillingserhvervene. Det er et noget andet billede, end Finansministeriet tegner, hvilket formentlig har stor betydning for udviklingen i efterspørgslen efter ufaglærte i fremskrivningen. Det skyldes, at den private service har en relativ høj andel af ufaglærte, *jf. figur 2*.

Figur 2. Fremskrivning af privat service og fremstilling

Figur B.1. Forventede udvikling i privat service for henholdsvis DREAM- og ADAM-fremskrivning



Figur B.2. Forventede udvikling i fremstilling for henholdsvis DREAM- og ADAM-fremskrivning



Kilde: DREAM (2016) og Finansministeriet: Konvergensprogram 2016

Kilde: DREAM (2016) og DVR (2016)

Dertil kommer, at et historisk estimat ikke fuldt ud kan tage højde for virkningen af tiltagende teknologiske fremskridt. Derved kan det være vanskeligt fuldt ud at fange de forskydninger, der fremadrettet vil ske mellem forskellige brancher og uddannelsesgrupper. Fx inden for den

private service, hvor der sagtens kan ske en kraftig uddannelsesforskydning mod mere uddannet arbejdskraft, som næppe bliver fanget. I takt med, at de private serviceerhverv vokser, vil væksten næppe ske i detailhandel, men derimod vil man formentlig se flere uddannelsesstunge servicebrancher opstå. Isoleret set vil dette føre til en tiltagende stigning i uddannelsesniveaet i de private serviceerhverv, hvilket mindsker efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft og øger efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft.

Dertil er der fortsat en begrænset udvikling i det offentlige forbrug frem mod 2025. Alt andet lige vil den offentlige beskæftigelse vokse meget afdæmpet, og i lyset af at uddannelsesniveaet i den offentlige sektor fortsat er højere end i den private sektor, vil dette lægge en dæmper på efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft.

Beregningerne af de samfundsøkonomiske konsekvenser er også usikre, og her er antagelserne også helt centrale. Navnlig antagelsen om substitutionsmulighederne. Kan økonomiens efterspørgsel nemt tilpasse sig en ændret uddannelsesmæssige sammensætning af arbejdsudbuddet, vil et øget arbejdsudbud have positive virkninger på økonomien, selv om der (midlertidigt) vil opstå ubalancer på arbejdsmarkedet. Kan økonomien ikke, eller er den dårlig til at tilpasse sig, vil førnævnte mismatch føre til et tab.

I den anvendte makroøkonomiske model er arbejdsmarkedet lukket, og der indgår ikke udenlandsk arbejdskraft i arbejdsudbuddet. Var arbejdsmarkedet åbent i modellen, så ville det formentlig også have stor betydning for resultaterne. Det skyldes, at en åben økonomi/et åbent arbejdsmarked vil have væsentlig lettere ved at omstille sig ved forskydninger i den uddannelsesmæssige sammensætning af arbejdsudbuddet. I tilfældet af at arbejdsmarkedet er åbent, ville et øget uddannelsesniveau løfte produktiviteten i økonomien yderligere, da udenlandsk arbejdskraft vil kunne udfylde manglen af erhvervsuddannet arbejdskraft til gavn for øget beskæftigelse af personer med en lang videregående uddannelse. I dette tilfælde ville gevinsten ved øget uddannelse kunne være betydeligt større end de makroøkonomiske beregninger viser.

Kilder

Rapport fra Danmarks Vækstråd, DVR (2016)

Mismatch på det danske arbejdsmarked, DREAM (2016)