

RESUME

Forårets rapport fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder denne gang fire kapitler:

- Konjunktur og offentlige finanser
- Holdbarhed og finanspolitiske regler
- Dynamiske effekter af offentlige udgifter
- Udenlandsk arbejdskraft

Rapporten er udarbejdet forud for mødet i Det Økonomiske Råd den 30. maj 2017. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater findes på De Økonomiske Råds sekretariats hjemmeside.

I forhold til diskussionsoplægget, som blev diskuteret på rådmødet, er der foretaget korrekturretelser og enkelte justeringer af teksten, herunder formuleringerne relateret til overvejelser om ændring af beløbsgrænsen i Beløbsordningen (side 10 i resumeet og afsnit IV.5).

Kapitel I: Konjunktur og offentlige finanser

BNP-vækst på godt 2 pct.

Dansk økonomi er kommet op i omdrejninger. Væksten i BNP ventes at blive godt 2 pct. i år, og der ventes vækstraster af samme størrelsesorden i alle år frem mod 2025. Samlet vurderes konjunktursituacionen omrent at være neutral med et output gap på ca. $-1/2$ pct. af BNP i 2017, jf. tabel A.

Stigende arbejdsstyrke reducerer risiko for overophedning

I takt med normaliseringen af konjunktursituacionen er presset på arbejdsmarkedet steget. Lønstigningerne har været svagt tiltagende de seneste par år, og de nyligt indgåede overenskomster på det private område peger i retning af lidt større lønstigninger. Samtidig melder relativt mange virksomheder om mangel på arbejdskraft. Risikoen for, at manglen på arbejdskraft udvikler sig til en decideret overophedning begrænses dog af, at der er udsigt til en betydelig stigning i den strukturelle arbejdsstyrke i de kommende år.

Resumeet er færdigredigeret den 15. maj 2017.

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2016	2017	2018	2019	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	1,3	2,1	2,1	2,2	2,1
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,9	3,2	2,7	2,9	2,3
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-1,0	-0,5	-0,1	0,1	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	42	33	27	24	14
Inflation (pct.)	0,5	1,1	1,4	1,2	1,5
Timeløn (pct.)	2,2	2,5	2,7	3,1	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,9	-1,3	-0,2	-0,2	0,4
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,5	-0,6	-0,2	0,1	0,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,1	2,2	2,1	2,3	2,1

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2019 til 2025. For output gap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo vises dog niveauet i 2025, og for beskæftigelsen vises den gennemsnitlige årlige ændring fra 2019 til 2025.

Anm.: Den strukturelle saldo, der er vist i tabellen, er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

**Stigende vækst
mod 2025
understøttet
af reformer**

Væksten i BNP frem mod 2025 ventes at blive højere end den gennemsnitlige vækst de seneste 20 år. Dette skyldes blandt andet en forventet stigning i beskæftigelsen grundet de seneste års arbejdsmarkedsreformer, herunder særligt Tilbagetrækningsaftalen.

**Fortsat store
overskud på
betalingsbalancen**

Væksten de kommende år at være drevet af stigende indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel. Både investerings- og forbrugskvoten ventes at stige fra deres nuværende lave niveau, og der er derfor udsigt til, at overskuddet på betalingsbalancens løbende poster gradvist reduceres. Der forventes dog en længere årrække med fortsat store overskud på betalingsbalancen. En del af betalingsbalance-overskuddet kommer fra markant højere nettorenteindtægter fra udlandet. En medvirkende årsag til dette er, at udlandsformuen er placeret, så den giver et afkast, der er større end den rente, der skal betales på udlandsgælden.

**Forbedring af
offentlig saldo til
overskud på knap
½ pct. af BNP i
2025**

**Udvikling
afhænger
af usikre
forudsætninger**

**Finanspolitikken
bør være stram**

**Yderligere
stramninger kan
blive nødvendige**

**Behov for en ny
mellemfristet
plan**

De offentlige finanser ventes at forbedres gradvist til et overskud på knap ½ pct. af BNP i 2025. Hovedårsagen til forbedringen er en forventet stigning i beskæftigelsen afledt af højere efterløns- og pensionsalder kombineret med en beskeden vækst i indkomstoverførslerne.

Udviklingen i de offentlige finanser og BNP mod 2025 afhænger dog af en række usikre forudsætninger, herunder om beskæftigelsen stiger i takt med, at efterløns- og pensionsaldrerne hæves, og om den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftiget stiger som antaget i fremskrivningen. Det er vigtigt løbende at have fokus på usikkerheden i fremskrivningen og være klar til at foretage tilpasninger i finanspolitikken, hvis forudsætningerne skrider.

Aktuel økonomisk politik

Den planlagte finanspolitik indebærer en lille stramning, svarende til et negativt vækstbidrag omkring -¼ pct. i såvel 2017 som 2018. En stramning i den størrelsesorden vurderes passende i den aktuelle situation. Ledighed og beskæftigelse vurderes at være nær deres strukturelle niveauer, og renteniveauet er fortsat lavt set i forhold til konjunktursituationen. Den planlagte finanspolitik bidrager til at tage toppen af aktivitetsfremgangen, samtidig med at den giver rum for, at beskæftigelsen kan vokse nogenlunde i takt med stigningen i arbejdsudbuddet. Den finanspolitiske stramning bidrager til, at den strukturelle saldo igen i 2018 ventes at udvise et underskud, der er mindre end ½ pct. af BNP, sådan som budgetloven foreskriver.

Der er grund til skæret opmærksomhed omkring hastigheden på den økonomiske udvikling. Hvis væksten i efterspørgslen tager til, kan der opstå behov for at stramme finanspolitikken mere end planlagt. Risikoen for, at situationen udvikler sig svarende til perioden op til krisen i 2008 vurderes dog ikke at være overhængende.

Finanspolitikken vurderes at være overholdbar med ca. 1 pct. af BNP, jf. kapitel II. Hvis forudsætningerne bag beregningen holder, indebærer dette, at finanspolitikken på et tidspunkt kan lempes varigt. I lyset af konjunktursituationen

**Aftaler om
beskatning af
jord og boliger
har mange gode
elementer, ...**

**... men ejendoms-
værdiskatten
fastlåses på for-
lavt et niveau**

**Ny energiaftale
bør føre til lavere
afgift på el**

**Finanspolitikken
er overholdbar
svarende til 22
mia. kr. årligt**

vil ufinansierede skattelettelser eller øgede udgifter ikke være passende på nuværende tidspunkt. En kommende 2025-plan vil være en anledning til at påbegynde en diskussion om det finanspolitiske rammeværk og håndteringen af den finanspolitiske overholdbarhed. For at understøtte et reelt fremadrettet og mellemfristet fokus i finanspolitikken er det ved at være påkrævet, at planlægningshorisonten forlænges fra 2020 til 2025.

Der er blevet indgået aftaler om et nyt ejendomsvurderingssystem i november 2016, og denne aftale blev fulgt op i maj 2017 med en aftale om den fremtidige boligbeskatning. Det er positivt, at nominalprincippet, der siden 2001 har reduceret den effektive boligbeskatning mærkbart, ophæves, og det er positivt, at den nuværende grundstruktur med beskatning af såvel jord som ejendomsværdi bibeholdes.

Den effektive ejendomsværdiskattesats vil med det nye system udgøre 0,44 pct. af ejendomsvurderingen. Dette implicerer, at beskatningen af boliger vil være lavere end beskatningen af anden kapitalindkomst, og aftalen om ny boligbeskatning indebærer dermed en fortsat begunstigelse af investeringer i fast ejendom frem for aktier eller obligationer.

Regeringen forventes at præsentere et forslag til ny energiaftale i løbet af efteråret 2017. Et af målene i danske klima- og energipolitik er en reduktion af CO₂-udledningen. Indfrielsen af denne målsætning vil kunne understøttes af elektrificering af energisystemet, og en reduktion af elafgiften vil bidrage til en sådan omlægning. Beregninger præsenteret i *Økonomi og Miljø 2017* viser samtidig, at en reduktion af elafgiften, så den sidestilles med andre energiafgifter, kan give en samfundsøkonomisk gevinst på op til 1,8 mia. kr.

Kapitel II: Holdbarhed og finanspolitiske regler

En ny langsigtet fremskrivning for Danmarks økonomi og offentlige finanser viser, at Danmarks finanspolitik med de givne forudsætninger er overholdbar. Holdbarhedsindikatoren er således 1,0 pct. af BNP, hvilket svarer til, at den primære offentlige saldo kan forværres permanent med 22 mia.

kr., uden at den offentlige gæld kommer ud af kurs. Holdbarheden er forbedret med ca. $\frac{1}{2}$ pct.point siden fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. Det skyldes blandt andet ophævelsen af nominalprincippet for ejerboliger og en antagelse om større privat opsparing.

Hængekøjen ikke et problem ifølge fremskrivningen – men stor usikkerhed om forudsætningerne

Nuværende rammeværk fornuftigt på mange måder ...

... men konstante saldomål og balanceret budget skaber problemer

Den såkaldte hængekøjeudfordring for saldoen i 2030'erne og 2040'erne som følge af, at små årgange afløser store på arbejdsmarkedet, vurderes tilsvarende at være mindre nu. I fremskrivningen opnår saldoen et maksimalt underskud på 0,2 pct. af BNP i et par år omkring 2035. Dermed kommer Danmark givet forudsætningerne i fremskrivningen aldrig i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Der er dog meget stor usikkerhed om forudsætningerne i sådanne lange fremskrivninger, og usikkerheden kan forventes at stige i takt med tidshorizonten. Det kan derfor ikke udelukkes, at udviklingen alligevel vil bringe den offentlige saldo i strid med den danske budgetlov eller EU's nuværende underskudsgrænser.

Kapitlet indeholder en diskussion af en række fordele og ulemper ved at lægge begrænsninger på udformningen af den langsigtede finanspolitiske udvikling. Det nuværende finanspolitiske rammeværk virker i mangt og meget hensigtsmæssigt indrettet. Det er fornuftigt at tilrettelægge finanspolitikken, så den er holdbar, og det er velbeggrundet at supplere dette krav med en øvre grænse for gælden. Samtidig giver det nuværende system med mellemfristede planer, der blandt andet indeholder en saldomålsætning i slutåret, en operationel sigtelinje i finanspolitikken. De mellemfristede saldomålsætninger er som udgangspunkt blevet fastlagt, så de er i overensstemmelse med et ønsket niveau for den langsigtede holdbarhed.

Selvom saldomål kan spille en positiv rolle, blandt andet ved at modvirke tendenser til for lempelig finanspolitik i det politiske system, behøver disse saldomål imidlertid ikke at indebære en balanceret (strukturel) saldo, ligesom det heller ikke er oplagt, at de skal være konstante over tid. 3 pct.-underskudsgrænsen for saldoen og budgetlovens $\frac{1}{2}$ pct.-underskudsgrænse for den strukturelle saldo er simple og lette at formidle, men kan forhindre en fornuftig udnyttelse

af de internationale kapitalmarkeder til at udjævne konsekvenserne af eksempelvis skiftende demografiske forhold. De eksisterende grænser kan eksempelvis føre til behov for at gennemføre i øvrigt uønskede skattestigninger eller reduktioner af det offentlige investeringsniveau.

Mere fleksible saldovilkår en fordel for Danmark

Danmark bør forsøge at undgå, at vi på et tidspunkt bliver tvunget til at foretage realøkonomiske opstramninger, som ikke er velbegrundede af andre hensyn. Dette kan i praksis ske på mange måder. En mulighed vil være en ændring af reglerne på EU-niveau, så de i højere grad inddrager hensynet til den langsigtede holdbarhed. En anden mulighed kunne være, at der blev lavet en dansk særregel, der giver mulighed for at tage højde for de meget store implicitte pensionsaktiver. Hvis det ikke er muligt at opnå en større fleksibilitet i det finanspolitiske rammeværk ad denne vej, er det også muligt at ændre på den tidsmæssige placering af offentlige indtægter og udgifter gennem eksempelvis en fremrykning af dele af pensionsbeskatningen.

Beregnet overholdbarhed en ny situation

Det er en relativt ny situation, at Danmarks finanspolitik af såvel regeringen som formandskabet for Det Økonomiske Råd vurderes at være mærkbart overholdbar. Hvis denne vurdering fastholdes i de kommende år, er det et relevant spørgsmål, hvordan regeringen og Folketinget vil forholde sig hertil. Hvis forudsætningerne bag beregningerne holder, vil det på et tidspunkt være muligt at øge udgifterne eller sænke skatterne. Hvordan og hvornår overholdbarheden bør omsættes til lempelser, afhænger af de politiske præferencer og vil uundgåeligt påvirke fordelingen mellem de forskellige nulevende og fremtidige generationer. Der bør samtidig tages hensyn til den iboende usikkerhed, der er knyttet til beregningerne. Ideelt set bør hensynet til saldogrænserne ikke forhindre tiltag, der reducerer den finanspolitiske holdbarhed, så længe holdbarheden fortsat må vurderes at være til stede.

Kapitel III: Dynamiske effekter af offentlige udgifter

Typisk indregnes ikke effekter af offentligt forbrug og investeringer,

...

... men sandsynligt at de er der

Risiko for at tegne et forkert billede, når der ikke indregnes effekter af udgiftssiden

Skatte- og udgiftssiden kan ikke ses uafhængigt af hinanden

Komplekst at indregne effekter af offentlige udgifter:

Har et uklart referenceforløb

I Danmark er der ikke tradition for at indregne effekter på arbejdsudbudet og produktiviteten af ændringer i det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer i fremskrivninger af dansk økonomi og konsekvensberegninger af politikforslag. Derfor forudsættes ændringer i disse ikke at påvirke samfundets langsigtede velstandsniveau. Dette står i kontrast til regneprincipperne, når der ændres i skatte- og overførselssystemet, hvor der lægges arbejdsudbudseffekter til grund.

Der er imidlertid både teoretiske og empiriske resultater, der tilsiger, at man må forvente, at dele af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer påvirker virksomheders og husholdningers adfærd og dermed har såkaldte dynamiske effekter i form af arbejdsudbuds- og produktivitetseffekter.

Det indebærer en ubalanceret vurdering af ændringer i skatte- og udgiftssystemet ikke at indregne dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer, hvilket risikerer at give et forkert billede af de økonomiske konsekvenser af ændringer i den offentlige sektors indtægts- og udgiftsside. Det gælder, hvad enten de offentlige udgifter fremmer eller hæmmer den økonomiske aktivitet.

Man bør derfor i højere grad end i dag se skatte- og udgiftssiden i sammenhæng, når man analyserer effekten af tiltag. Den samlede virkning af en forøgelse af udgifterne afhænger af, hvordan dette finansieres på skattesiden, og virkningen af en skattelettelse, der finansieres ved lavere offentlige udgifter, afhænger af, hvordan besparelsen på de offentlige udgifter konkret udmøntes.

Når der ikke aktuelt findes generelle regneprincipper for de dynamiske virkninger af offentligt forbrug og investeringer, skal det ses i lyset af, at det af flere årsager er komplekst at indregne adfærdsvirkninger af ændringer i disse.

En udfordring er, at det kan være vanskeligt at definere et referenceforløb for det offentlige forbrug og investeringer i forbindelse med fremskrivninger og konsekvensbereg-

**Vanskeligt at
indregne effekt
på produktivitets-
udviklingen**

**Nogle effekter
slår først igennem
på lang sigt**

**Indebærer et
informations-
behov**

**Effektanalyse af
børnepasning ...**

**... finder effekt af
ændrede
normeringer,
men ikke af
ændrede priser**

ninger. Samtidig er det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i praksis ofte et resultat af decentrale beslutninger. Det er derfor ikke oplagt, hvilken udmøntning af disse der skal lægges til grund i økonomiske planer.

Derudover er det i praksis vanskeligt at indregne den isolerede effekt på produktiviteten af en ændring i det offentlige forbrug eller investeringer i makroøkonomiske fremskrivningers grundforløb. Det er dog muligt med passende antagelser at indregne en effekt på produktiviteten i forbindelse med konsekvensberegninger af tiltag.

Hertil kommer, at nogle offentlige udgifter først kan forventes at have dynamiske effekter på meget lang sigt. Det er ikke oplagt, at den type effekter er relevante for mellemfristede fremskrivninger, der normalt går omkring ti år frem i tid.

Det kræver samtidig et væsentligt informationsgrundlag at opbygge troværdige og operationelle regneprincipper for indregning af dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer. De enkelte udgiftstyper har meget forskelligartet karakter, og de adfærdseffekter, der lægges til grund for regneprincipper, bør så vidt muligt afhænge af udgiftstypen.

Formandskabet har i nærværende rapport fokuseret på børnepasning, som er et konkret område, hvor der kan forventes dynamiske effekter af offentlige udgifter. I kapitlet præsenteres en ny effektanalyse af, hvilken betydning tilskud til børnepasning og normeringen i børneinstitutioner har for forældrenes arbejdsudbud omkring en familieforøgelse.

Analysen finder, at et lavere antal børn pr. voksen i dagtilbuddene forøger beskæftigelsen omkring en familieforøgelse. Analysen kan til gengæld ikke umiddelbart påvise en statistisk signifikant effekt af prisen på børnepasning. Dette resultat skal formentlig ses i lyset af, at tilskuddet til børnepasning i forvejen er på et højt niveau i Danmark, og at kvinders erhvervsdeltagelse er høj. Relativt beskedne ændringer i prisen på børnepasning kan derfor ikke forventes at have synlige beskæftigelseseffekter. Det er imidlertid

sandsynligt, at en større stigning i forældrebetalingen vil have en negativ effekt på forældres arbejdsudbud.

**På trods af
udfordringer bør
dynamiske
effekter
indregnes, når
det er relevant**

Selvom udfordringerne er talrige, bør man tilstræbe at indregne dynamiske effekter på alle områder, hvor der er et rimeligt teoretisk og empirisk belæg herfor: Målsætningen bør være at få etableret regneregler for de forventede dynamiske effekter af offentlige udgifter. Alternativet som anvendes i dag – implicit at antage at effekten er nul – giver en ubalanceret vurdering af ændringer i den offentlige sektors indtægter og udgifter. Det kræver en lang række af detailstudier at klarlægge disse, men det bør være en helt central opgave at øge viden om dynamiske effekter af det offentlige forbrug og investeringer med henblik på at sikre en mere balanceret vurdering af tiltag af ændringer i skatte- og udgiftssystemet.

Kapitel IV: Udenlandsk arbejdskraft

**Stor stigning i
indvandring af
arbejdskraft**

I de seneste ti år er der i Danmark sket en markant stigning i indvandringen fra de østeuropæiske lande og en mindre stigning i indvandrere fra tredjelande. Sidstnævnte del af indvandringen er relateret til brug af de erhvervsrettede ordninger, der blandt andet omfatter Beløbsordningen, Positivlisten og den nu afskaffede Greencard-ordning.

**Indvandring via
Beløbsordning,
Positivliste og
Greencard**

Indvandrere, der er kommet til Danmark med beskæftigelse som opholdsgrundlag, er især mænd mellem 25 og 44 år. Indvandrere på Beløbsordningen og Positivlisten bliver i højere grad end indfødte danskere ansat i stillinger, der kræver højere kompetencer, mens det modsatte gør sig gældende for indvandrere fra de nye EU-lande, og de der kom til landet via Greencard-ordningen.

**Vandrende
arbejdskraft en
gevinst på lang
sigt ...**

Internationale studier tyder på, at indvandring af personer, der opnår ansættelse, øger gennemsnitsindkomsten for den indfødte befolkning. Indvandrere, der har beskæftigelse som opholdsgrundlag, bidrager endvidere i gennemsnit positivt til de offentlige finanser.

**... og kan også
være det på kort
sigt**

Indvandring kan også være en fordel i en stabiliseringsmæssig sammenhæng. Det skyldes, at en let og fleksibel adgang til udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at modvirke situationer med mangel på arbejdskraft og flaskehalse på arbejdsmarkedet. Herved undgås et konjunkturbetinget opadgående lønpres, der kan være ødelæggende for en konjunkturopgang og føre til eller forstærke en efterfølgende lavkonjunktur.

**Muligt at
beskæftigelsen
for
lavtuddannede
påvirkes negativt**

Det er imidlertid ikke alle indfødte, der opnår en gevinst ved indvandring af arbejdskraft. Analyser præsenteret i kapitlet indikerer, at der ikke mindst på kort sigt er en negativ sammenhæng mellem en stigning i andelen af indvandrere generelt på arbejdsmarkedet og beskæftigelsen blandt ufaglærte indfødte i Danmark. En anden nyere dansk undersøgelse finder dog det modsatte resultat, jf. Foged og Peri (2016) – at en stigning i andelen af flygtninge har en positiv beskæftigelseseffekt for de mindst uddannede indfødte; dog ikke for den ældste gruppe.

**Usikkert om
lønnen påvirkes**

Effekten på de indfødte danskeres løn af en stigning i andelen af indvandrere på det danske arbejdsmarked er usikker. Resultaterne i kapitlet indikerer dog, at lønnen for de indfødte i den nederste del af lønfordelingen ikke bliver påvirket, mens lønnen for indfødte i den midterste og øverste del af lønfordelingen muligvis stiger lidt. Tidligere danske analyser finder resultater, der peger i lidt forskellige retninger.

**Afvejning mellem
effektivitet og
fordeling**

Indvandring af arbejdskraft rejser fordelingspolitiske spørsmål omkring, hvilket omfang indvandringen af arbejdskraft skal have.

**Lavere
beløbsgrænse kan
øge indvandring
af kvalificeret
arbejdskraft**

Der kan sandsynligvis opnås effektivitetsgevinster ved målrettet at øge indvandring af personer med mellemhøje og høje lønindkomster. En øget indvandring af højere lønnede vil også bidrage positivt til de offentlige finanser. Større indvandring af kvalificeret arbejdskraft kan opnås på flere måder. En mulighed kan være at sænke beløbsgrænsen i Beløbsordningen. Det vil bidrage til at øge den økonomiske velstand, men denne gevinst må opvejes mod fordelingskonsekvenser.

Afskaffelse af topskatten for udlændinge med beskæftigelse som opholdsgrundlag også en mulighed

Overvej at indføre et beskæftigelsesfradrag til nyuddannede

Regler for EU-borgeres adgang til offentlige ydelser fastsættes af EU

Et fleksibelt arbejdsmarked øger fordelene ved fri bevægelighed

Der kommer kun relativt få højtuddannede indvandrere til Danmark. En medvirkende årsag til dette kan være den relativt høje skat for de høje indkomster. Et oplagt håndtag for at øge andelen af højtuddannede udlændinge er at fjerne topskatten i f.eks. de første fem år, en udlænding er i Danmark.

Mange udlændinge, der tager en uddannelse i Danmark, forlader landet umiddelbart eller kort efter afslutningen af uddannelsen. En generel omlægning af finansieringen af kandidatuddannelserne ville kunne tilskynde udlændinge til at blive i Danmark efter endt uddannelse. En omlægning kunne gå i retning af en større egenfinansiering af uddannelse, ved at den enkelte studerende optog lån, der efterfølgende skulle betales tilbage. Tilbagebetalingen kunne ske ved, at den enkelte fik tildelt et beskæftigelsesfradrag i fem til ti år, og skatteværdien heraf blev brugt til at tilbagebetale lånet. For udlændinge, der selv har betalt deres uddannelse, kunne der indføres et beskæftigelsesfradrag for en årrække, hvor skatteværdien samlet set helt modsvares af den betaling, som den danske uddannelsesinstitution har modtaget.

Empiriske analyser præsenteret i kapitlet tyder på, at indvandringen kan have en negativ virkning på lavtlønnede danskernes beskæftigelse. Regler for f.eks. EU-borgeres adgang til offentlige ydelser, der kan påvirke indvandringen fra EU-lande med lave lønninger, fastlægges af EU. Danmark har begrænsede mulighed for selvstændigt at ændre regler for EU-borgeres adgang til det danske arbejdsmarked og til offentlige ydelser. Ændringer i disse regler skal aftales med de andre EU-lande.

Indretningen af det danske arbejdsmarked med fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler koblet med relativt generøse ydelser bidrager imidlertid til, at personer, der bliver påvirket negativt af øget udenlandsk arbejdskraft, kan opretholde en andel af deres tidligere indkomst, mens de søger beskæftigelse i andre virksomheder. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan bidrage til, at ledige bliver opkvalificerede og via støttet beskæftigelse og virksomhedspraktik opnår kendskab til andre sektorer og derfor nemmere finder anden beskæftigelse. Det øger Danmarks økonomiske ge-

vinst ved arbejdskraftens frie bevægelighed, og mere generelt af globaliseringen, samtidig med, at der er hjælp til dem, der rammes af arbejdsløshed eller på anden vis bliver negativt påvirket af udviklingen.

**Behov for bedre
instrumenter i
uddannelses-
politikken
målrettet
restgruppen**

Det er de mindst velkvalificerede, der har størst risiko for at blive ramt af globaliseringen. Uddannelsespolitikken har imidlertid vist sig at være mindre effektiv til at sikre, at unge kommer videre fra grundskolen. Det er derfor positivt, at regeringen har foreslået en ny Forberedende Grunduddannelse, der har til formål at sikre, at unge kommer godt videre fra grundskolen. Det er dog vigtigt at sørge for, at den nye uddannelse så hurtigt som muligt evalueres for at undersøge, om den nye uddannelse rent faktisk får en større del af de unge til at gennemføre en kompetencegivende uddannelse.