

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER**

## SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Der er udsigt til fortsat fremgang i beskæftigelsen, og presset på arbejdsmarkedet er stigende. Den planlagte relativt stramme finanspolitik vurderes at være passende, men hvis manglen på arbejdskraft øges væsentligt, vil der blive behov for at stramme finanspolitikken yderligere eller på anden måde mindske presset i økonomien.

I rapporten præsenteres en ny undersøgelse af, hvordan ændringer i skatten påvirker arbejdsudbuddet. Analysen, der bygger på data fra 1997-2015, når frem til effekter i nogenlunde samme størrelsesorden, som dem, der anvendes af de økonomiske ministerier i deres vurderinger af effekten af ændrede skatter. De fundne effekter er forbundet med betydelig usikkerhed.

Rapporten indeholder også en analyse af ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet. Gruppen af ufaglærte med dansk baggrund er mindre i dag end ved årtusindeskiftet, og analysen viser, at der i samme periode er sket en ændring i sammensætningen af gruppen, så den i højere grad består personer med karakteristika, der er forbundet med svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

## SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

De Økonomiske Råds formandskabs efterårsrapport indeholder tre kapitler:

- Konjunktur og offentlige finanser
- Skat og arbejdsudbud
- Ufaglærtes tilknytning til arbejdsmarkedet

Rapporten er udarbejdet til mødet i Det Økonomiske Råd den 4. december 2018. Vurderinger og anbefalinger er alene formandskabets.

I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmødet, er der foretaget korrekturrettelser og mindre justeringer af teksten. Dog er der i kapitel II visse steder foretaget større tekstmæssige ændringer, herunder i dele af beskrivelsen af effekten af skatteændringer i afsnit II.6 og i underafsnittet "Konsekvenser for regneprincipperne" i afsnit II.7. Derudover er der i kapitel II sket en genberegning af selvfinansieringsgraderne. Dette skyldes adgangen til en opdateret version af Lovmodellen og dens datagrundlag.

Genberegningerne har kun haft helt marginale effekter på beregningerne, og de tekstmæssige rettelser har alene haft til formål at præcisere af indholdet i diskussionsoplægget. Ændringerne har således ikke ændret på konklusionerne. I denne endelige udgave af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer til diskussionsoplægget endvidere tilføjet.

I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater findes på De Økonomiske Råds hjemmeside, hvor der også er adgang til data bag figurene i rapporten.

### KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Hovedscenariet er højkonjunktur og en "blød landing", ...

Dansk økonomi har oplevet høj vækst over 2 pct. de seneste tre år, og der ventes vækstrater på omkring 2 pct. de kommende år. For indeværende år ventes en lidt lavere vækst på ca. 1¼ pct. som følge af midlertidige forhold. Beskæftigelsen er steget markant, og beskæftigelsen vurderes i 2018 at overstige det strukturelle niveau med

omkring 30.000 personer, jf. tabel A. Relativ høj vækst i efterspørgslen de kommende år indebærer et øget pres på økonomiens ressourcer. Der er imidlertid udsigt til en fortsat stigning i arbejdsstyrken frem mod 2025, hvilket bidrager til at tage presset af arbejdsmarkedet. Det er derfor forventningen, at de kommende års relativt høje vækst vil ende med en såkaldt "blød landing".

**... men der er risici  
begge veje**

Der er imidlertid risici begge veje i forhold til dette forløb. På den ene side er der risiko for, at manglen på arbejdskraft øges, og at dette, i fravær af modgående tiltag i den økonomiske politik, fører økonomien ind i en decideret overophedning. På den anden side er der også risiko for, at væksten vil blive mærkbart trukket ned. Trods udsigt til en aftale omkring Storbritanniens udtrædelse af EU (brexit) er der fortsat stor usikkerhed om konsekvenserne heraf, og væksten kan også blive påvirket negativt af en optrapning af handelskonflikten mellem USA og Kina.

**TABEL A HOVEDTAL I PROGNOSEN**

	2017	2018	2019	2020	2025 <sup>a)</sup>
BNP (realvækst i pct.)	2,3	1,3	2,4	2,1	1,7
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	2	30	33	33	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	46	48	31	15	7
Inflation (pct.)	1,2	0,8	1,8	1,9	2,0
Timeløn (pct.)	2,1	2,4	2,9	3,2	3,2
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,2	-0,3	0,0	-0,1	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,6	2,4	2,3	2,1	1,7

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige vækst i årene 2021 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

Anm.: Beskæftigelsesgap angiver, hvor meget beskæftigelsen er over det skønnede strukturelle niveau. Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

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

**Finanspolitikken  
bør være stram**

Udsigten til høj vækst i efterspørgslen taler for, at den økonomiske politik samlet set bør dæmpe den økonomiske aktivitet. Den planlagte finanspolitik skønnes at indebære en stramning i 2019 og at være omtrent neutral for væksten i 2020. For næste år vurderes det, at den planlagte, moderate stramning af finanspolitikken er passende.

**Risiko for  
overophedning**

Hvis efterspørgslen udvikler sig hurtigere end ventet, eller hvis forudsætningerne på udbudssiden viser sig at være for optimistiske, så

øges risikoen for en hård landing. En moderat forøgelse af løn- og prisstigningerne i forhold til det forventede vil mindske behovet for med økonomisk politiske tiltag at reducere manglen på arbejdskraft. Det er dog alligevel relevant at overveje tiltag, der kan iværksættes med kort varsel, og som kan modvirke risikoen for overophedning eller afbøde mulige omkostninger ved en hård landing.

**Finanspolitisk stramning er oplagt ved udsigt til overophedning**

Den mest oplagte mulighed for at reducere risikoen for en overophedning er en finanspolitisk stramning. En traditionel finanspolitisk stramning kan ske ved at reducere væksten i det offentlige forbrug eller ved at udskyde andre udgiftskrævende initiativer, herunder igangsættelsen af nye offentlige investeringer, eller den kan ske ved at øge skatter eller afgifter, f.eks. som led i en skattereform, der er overfinansieret på kort sigt. På skattesiden kunne indfasningen af eksempelvis jobfradraget og udvidelsen af beskæftigelsesfradraget i *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar udskydes for at mindske efterspørgselsvæksten. På energi- og klimaområdet kunne stigende CO<sub>2</sub>-afgifter bidrage til en omkostningseffektiv opfyldelse af det langsigtede klimamål, samtidig med at de ville kunne bidrage til at dæmpe efterspørgslen i økonomien på kort sigt. En anden, konkret mulighed kunne være at fjerne eller begrænse BoligJobordningen. I dag bidrager ordningen til at øge arbejdskraftmanglen i byggebranchen, og den har ikke oplagte positive struktureffekter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

**Finansiel regulering kan modvirke risiko for overophedning og mindske omkostningerne ved en hård landing**

Erfaringer fra tidligere højkonjunkturer, herunder ikke mindst den seneste i midten af 00'erne, har vist, at boligmarkedet i kombination med svag finansiel regulering kan forstærke og måske være arnested for opbygning af ubalancer. En tilpas stram regulering af den finansielle sektor kan dermed bidrage til at begrænse risikoen for, at en højkonjunktur udvikler sig uheldigt. Derudover kan en stram regulering medvirke til at afbøde de omkostninger, der er forbundet med en hård landing. Den finansielle regulering er allerede strammet siden krisen, og Det Systemiske Risikoråd har signaleret, at en yderligere forøgelse af den kontracykliske kapitalbuffer kan komme på tale.

**Udbudsreformer kan have både et strukturelt og et konjunkturelt sigte**

Finanspolitiske stramminger og stram finansiel regulering virker ved at dæmpe efterspørgslen. Presset på arbejdsmarkedet kan imidlertid også adresseres mere direkte gennem tiltag, der øger det effektive arbejdsudbud. Der bør i den forbindelse skelnes mellem tiltag, der kan øge størrelsen på den strukturelle arbejdsstyrke, og tiltag, der kan bidrage til at styrke arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Konjunkturfæhængige dagpenge og bedre rammevilkår for udenlandsk arbejdskraft er eksempler på reformer, der kan styrke arbejdsmarke-

dets tilpasningsevne. Eksempler på reformer, der kan øge arbejdsstyrken permanent, er reduktion af ydelser og ydelsesperioder eller en forøgelse af tilbagetrækningsalderen.

**Timing af udbudsreformer kan være god, men det er i praksis svært**

Grundlæggende reformer af dagpenge- og kontanthjælpssystemet og ændringer i pensionssystemet bør ikke være motiveret af en konjunkturbetinget mangel på arbejdskraft. Sådanne reformer bør være baseret på strukturelle overvejelser, herunder hensynet til de offentlige finanser, behovet for social forsikring og afvejningen mellem indkomstfordeling og effektivitet. Ideelt kan timingen af sådanne reformer bidrage positivt til at tage presset af arbejdsmarkedet i en højkonjunktur, men i praksis kan det være vanskeligt. En anden udfordring er, at en permanent forøgelse af den strukturelle arbejdsstyrke kun midlertidigt vil bidrage til at modvirke mangel på arbejdskraft. En større arbejdsstyrke vil ganske vist øge kapacitetsgrænsen i dansk økonomi, men det vil kun udskyde det tidspunkt, hvor mangel på arbejdskraft sætter sig i højere løn- og prisstigninger.

**Energiaftale og nyt mål om klimaneutralitet i 2050**

I juni indgik alle Folketingets partier en energiaftale, der skal dække perioden frem til 2024. I forbindelse hermed har Folketingets partier fremsat en ambition om, at Danmark skal være klimaneutral senest i 2050. Det mest omkostningseffektive instrument til at mindske udledningen af drivhusgasser er en gradvist stigende afgift på alle drivhusgasser. Det vil derfor være ønskeligt med et klart signal om, at der frem mod 2050 vil blive indført stigende afgifter på alle udledninger af drivhusgasser fra Danmark.

**Klimaudspil med for meget fokus på biler og for lidt på landbrug**

Regeringen fremlagde i oktober et klima- og luftudspil, *Sammen om en grønnere fremtid*, som blandt andet skal anvise vejen til at opfylde aftalen med EU om reduktion af drivhusgasudledningen fra den ikke-kvoteomfattede del af økonomien i perioden 2021-30. Der er i dag ikke nogen direkte regulering af landbrugets udledning af drivhusgasser – og det lægges der kun i meget begrænset omfang op til i udspillet. Derimod er der i dag betydelige afgifter på brændstof og biler. Analyserne i *Økonomi og miljø 2018* peger på, at der er samfundsøkonomisk set billige reduktioner i landbruget, mens det vil være samfundsøkonomisk dyrere at opnå yderligere reduktioner fra personbiler. I udspillet er det valgt at prioritere en række tiltag og målsætninger vedrørende omstilling af transporten, hvilket gør målopfyldelsen samfundsøkonomisk dyrere end nødvendigt.

## SKAT OG ARBEJDSUBUD

**Beskatning af arbejdsindkomst forvrider økonomiske beslutninger**

Indtægterne fra beskatningen af arbejdsindkomst udgør en væsentlig del af finansieringen af de offentlige udgifter og bidrager til at omfordele indkomst mellem borgerne. Beskatningen reducerer imidlertid den privatøkonomiske gevinst ved at øge arbejdsindkomsten. Dermed svækkes den enkeltes tilskyndelse til at forøge arbejdstiden, tage et bijob, lede efter en bedre lønnet stilling og til at øge produktiviteten gennem uddannelse eller øget flid.

**Kun få undersøgelser af arbejdsudbudseffekter i Danmark**

Der er de senere år gennemført en række undersøgelser af, hvordan beskatning påvirker skatteydernes adfærd i forskellige dimensioner. Når det kommer til effekterne af ændringer i arbejdsindkomstskatter på de beskæftigedes valg af arbejdstid, er der imidlertid kun ganske få undersøgelser for Danmark. De få, der findes, baserer sig desuden på den observerede adfærd adskillige år tilbage. Beskatningen af arbejdsindkomst er blevet ændret betydeligt i løbet af de seneste årtier, og det er derfor ikke oplagt, at de tidligere undersøgelser giver et retvisende billede af arbejdsudbudsreaktionerne på beskatning i dag.

**Kapitlet præsenterer resultater fra ny undersøgelse**

I dette kapitel præsenteres resultaterne fra en ny undersøgelse af konsekvenserne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen på valget af arbejdstid. Undersøgelsen er udarbejdet i samarbejde med VIVE – Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og baserer sig på data fra Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) for perioden 1997-2015. I undersøgelsen identificeres arbejdsudbudseffekterne blandt andet ud fra de skattereformer, der har fundet sted i denne periode.

**Et bidrag til debatten om regneprincipper**

Arbejdet i dette kapitel skal ses i lyset af den aktuelle debat om regneprincipperne for effekterne af den økonomiske politik og i dette tilfælde helt konkret hvilken effekt på arbejdsudbuddet, man må påregne af ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen.

**Timeelasticiteten estimeres til 0,10**

I undersøgelsen estimeres en arbejdsudbudselasticitet for mænd og kvinder set under ét på 0,10. Det betyder, at en skatnedsættelse, der udløser en stigning i den reale timeløn efter skat med 1 pct., forventeligt vil løfte arbejdstiden med 0,10 pct. For en person, der i udgangspunktet arbejder 37 timer om ugen, svarer dette til, at vedkommende forøger sin ugentlige arbejdstid med 22 minutter ved en stigning i reallønnen efter skat på 10 pct. (omtrentligt svarende til en reduktion af topskattesatsen med 5 pct.point for en topskatteyder). Det skal opfattes som en gennemsnitlig effekt, der dækker over, at

nogle vil forøge deres arbejdstid relativt meget, mens andre slet ikke vil ændre på deres arbejdstid eller ligefrem reducere den.

**Kvinder reagerer kraftigere end mænd på ændringer i marginalskatten**

Bag den gennemsnitlige elasticitet på 0,10 ligger en forskel på kvinder og mænds reaktion, jf. tabel B. Foretages analysen alene på baggrund af data for mænd, findes en elasticitet på 0,02, som ud fra en rent statistisk betragtning ikke kan udelukkes at være nul. For kvinder findes en større elasticitet på 0,16, som er signifikant forskellig fra nul statistisk set. At kvinder reagerer kraftigere på skatteændringer, end mænd gør, er et resultat, der genfindes i såvel dansk som international litteratur.

**TABEL B ANALYSENS HOVEDRESULTATER**

	Elasticitet mht. marginalskat	Konfidensinterval
Kvinder og mænd, samlet	0,10*	0,01 - 0,18
- kvinder	0,16*	0,03 - 0,29
- mænd	0,02	-0,10 - 0,13

Anm.: Elasticitet mht. marginalskat angiver den procentvise ændring i arbejdstiden ved en reduktion i marginalskatten, der bevirker at  $(1 - \text{marginalskatten})$  forøges med en procent. Tabellen viser elasticiteter opgjort med udgangspunkt i gennemsnitlige værdier for arbejdstiden. \* angiver, at estimatet er signifikant på et 5-procentniveau. "Konfidensinterval" angiver grænserne i konfidensintervaller på 5 pct.-signifikansniveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Resultater overordnet i overensstemmelse med tidligere undersøgelser**

Overordnet er resultaterne i tråd med tidligere analyser for Danmark. Den gennemsnitlige elasticitet på 0,10 svarer til den timeelasticitet, der estimeres i blandt andet Frederiksen mfl. (2008). At der ikke findes statistisk signifikante timeelasticiteter for mænd er også i overensstemmelse med tidligere undersøgelser.

**Ingen påvisning af indkomsteffekter**

En skattereduktion, der fører til en stigning i reallønnen efter skat, kan for nogle skatteydere trække i retning af at mindske arbejdsudbuddet. Det skyldes den såkaldte indkomsteffekt, der følger af, at man ved en højere realløn ikke behøver arbejde så længe for at opretholde et givet forbrug. Indkomstelasticiteten (der angiver hvor mange pct. arbejdstiden ændres, når indkomsten forøges med en pct.) estimeres imidlertid til at være meget lille i den nærværende analyse, og der findes ikke statistisk signifikante indkomsteffekter. Dette resultat



findes også i en række såvel danske som internationale undersøgelser.

**Problematiske at ignorere usikkerheden**

Det er i kapitlet betonet, at der er en betydelig grad af usikkerhed omkring størrelsesordenerne af adfærdsreaktionerne. Om end litteraturen tegner et nogenlunde samstemmende billede af timeelasticiteter i omegnen af 0,0 til 0,3, har selv disse umiddelbart små forskelle stor betydning for, hvordan skatteændringer påvirker eksempelvis de offentlige finanser. Det er derfor uheldigt at ignorere denne usikkerhed, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i skattepolitikken.

**Betydelig usikkerhed knyttet til konsekvensberegninger**

Det er i fremstillingen betonet, at der er en betydelig grad af usikkerhed omkring størrelsesordenerne af adfærdsreaktionerne. Om end litteraturen tegner et nogenlunde samstemmende billede af timeelasticiteter i omegnen af 0,0 til 0,3, har selv disse umiddelbart små forskelle stor betydning for, hvordan skatteændringer påvirker eksempelvis de offentlige finanser. I afsnit II.6 præsenteres simulationer af selvfinansieringsgraden ved forskellige skattereduktioner, dvs. den andel af provenutabet, der kommer tilbage til de offentlige kasser som følge af øget arbejdsudbud. Simulationsresultaterne illustrerer, at der er betydelig usikkerhed på størrelsen af selvfinansieringsgraden. Eksempelvis indebærer simulationerne, at selvfinansieringsgraden ved en forøgelse af topskattegrænsen (svarende til et umiddelbart provenutab på 1 mia. kr.) med 95 pct. sandsynlighed ligger mellem -19 pct. og 89 pct. Tilsvarende ligger selvfinansieringsgraden med 50 pct. sandsynlighed mellem 17 pct. og 53 pct.

**Usikkerheden bør betones fremover**

Det er derfor vigtigt at tydeliggøre usikkerheden, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i skattepolitikken ved fremlæggelse af eksempelvis skattereformer og i svar til Folketingets udvalg. Det kan eksempelvis gøres som skitseret mere udførligt i afsnit II.6 ved at illustrere hvordan den statistiske usikkerhed påvirker de beregnede konsekvenser af ændringer i skattesystemet. En fremstilling som den illustrerede i afsnit II.6 vil tydeliggøre, hvor stor usikkerheden, der ligger bag de centrale skøn, er, og hvilke konsekvenser, afvigelser fra det centrale skøn, vil have. Det kan således bidrage til, at de politiske prioriteringer sker på et bedre oplyst grundlag.

**Analysen identificerer umiddelbare adfærdseffekter**

Den empiriske undersøgelse bygger på, at ændringer i skattesystemet slår igennem på skatteydernes adfærd fra år til år. Med analysens design skal de estimerede effekter fortolkes som de umiddelbare adfærdsreaktioner på ændringer i skattesystemet. Det anvendte analysedesign tillader ikke at identificere størrelsesordenen af de langsigtede virkninger. Der er på baggrund af den empiriske litteratur

betydelig usikkerhed om, hvor store disse langsigteffekter kan påregnes at være, men litteraturen giver et vist belæg for at forvente, at den langsigtede elasticitet er større end den kortsigtede.

## UFAGLÆRTES TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET

**Ufaglærte med dansk baggrund er i stigende grad langvarigt offentligt forsørgede**

Det seneste par årtier har andelen, som er offentligt forsørgede, kortvarigt såvel som langvarigt, været faldende for de fleste befolkningsgrupper. For ufaglærte med dansk baggrund er andelen af langvarigt offentligt forsørgede imidlertid vokset markant siden årtusindeskiftet.

**Ændringer i forsørgelsesordninger kan have bidraget til udviklingen**

En mulig forklaring på dette er, at der er gennemført ændringer af forsørgelsessystemet, som har gjort det nemmere eller mere attraktivt at modtage offentlig forsørgelse. Kravene for at modtage ydelser er imidlertid generelt set ikke blevet mere lempelige, og ydelsernes størrelse er heller ikke sat op. Samtidig er visse ydelser blevet afskaffet, og reglerne for modtagelse af andre ydelser er blevet strammet – enten ved at færre kan modtage dem, eller ved at de kan modtages i kortere tid. Omvendt er der dog også kommet nye forsørgelsesordninger til, og for nogle af de eksisterende ordninger er muligheden for at modtage en ydelse blevet forbedret for visse grupper. Især pga. udbygningen af fleksjobordningen kan det ikke udelukkes, at ændringerne i forsørgelsessystemet samlet set kan have bidraget til stigningen i andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt de ufaglærte.

**Uklart om beskæftigelsesmulighederne er blevet dårligere**

En anden mulig forklaring på, at en større andel ufaglærte med dansk baggrund er langvarigt offentligt forsørgede, er, at beskæftigelsesmulighederne er blevet dårligere. Baseret på en gennemgang af den eksisterende forskning om virkningerne på arbejdsmarkedet af den teknologiske udvikling, den økonomiske globalisering og indvandring kan det dog ikke entydigt konkluderes, at de ufaglærte med dansk baggrund har oplevet en reduceret efterspørgsel efter deres arbejdskraft. Mindsket efterspørgsel efter arbejdskraft, der udfører visse former for rutinearbejde, har trukket i retning af at mindske efterspørgslen efter ufaglærte, og flere indvandrere på arbejdsmarkedet kan have øget konkurrencen om de relevante job. Omvendt har et betydeligt fald i antallet af ufaglærte trukket i den anden retning. For en given efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft er der således blevet færre til at konkurrere om jobbene. Derudover kan en stigende arbejdskraft efterspørgsel i servicesektoren have trukket i retning af at øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft.

**Ændret sammensætning af gruppen af ufaglærte...**

En tredje mulig årsag til, at andelen af langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund er steget, er, at sammensætningen af gruppen af ufaglærte har ændret sig. Eksempelvis er der i dag en relativt større andel ufaglærte, hvis børn er anbragt udenfor hjemmet, en større andel er blevet idømt frihedsstraf, og en større andel har været indlagt på hospitalet. Andelen, der er vokset op med offentligt forsørgede forældre, med straffede forældre og andelen, der selv var anbragt som barn, er også steget.

**... har sandsynligvis medvirket til øget offentlig forsørgelse i gruppen**

Denne udvikling tyder på, at efterhånden som flere og flere har fået en uddannelse, og gruppen af ufaglærte er blevet mindre, er ufaglærte i gennemsnit blevet mindre arbejdsmarkedsparate. Analysen i kapitlet viser, at det er sandsynligt, at ændringen i sammensætningen af gruppen af ufaglærte har medvirket til, at den stigende andel langvarigt offentligt forsørgede blandt ufaglærte med dansk baggrund. Det kan dog ikke udelukkes, at ufaglærte med givne kvalifikationer har lavere sandsynlighed for at komme i beskæftigelse i dag end tidligere. På den ene side er efterspørgslen efter arbejdskraft, der udfører rutinearbejde, faldet. På den anden er der imidlertid færre ufaglærte at konkurrere med, hvilket har trukket i den anden retning.

**Ufaglærte har lavere beskæftigelse end uddannede**

Ufaglærtes beskæftigelsesfrekvens er markant lavere end beskæftigelsesfrekvensen blandt uddannede. I kapitlet præsenteres resultaterne af en ny analyse, som estimerer beskæftigelseseffekten af at gennemføre en erhvervsuddannelse for unge uden en afsluttet ungdomsuddannelse.

**Estimeret beskæftigelseseffekt af erhvervsuddannelse på ca. 10 pct.point**

For de ufaglærte unge, som har en høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, estimeres det, at en erhvervsuddannelse i gennemsnit øger beskæftigelsessandsynligheden med omkring 10 pct.point. Dette estimat kan dog være et overkantsskøn, idet der kan være faktorer, som påvirker både beskæftigelsessandsynligheden og uddannelses tilbøjeligheden, som analysen ikke tager højde for.

**Marginal effekt mere relevant end gennemsnitlig**

Den gennemsnitlige estimerede beskæftigelseseffekt af erhvervsuddannelse for hele gruppen af ufaglærte er højere end den estimerede effekt for ufaglærte med høj beregnet sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse. Tiltag, der øger ufaglærtes tilskyndelse til eller mulighed for at tage en erhvervsuddannelse, vil højst sandsynligt primært påvirke uddannelsesbeslutningen for de mest uddannelsesparate ufaglærte. Derfor er den estimerede beskæftigelseseffekt for ufaglærte med høj uddannelsessandsynlighed mest relevant.

**Ufaglærte med lav uddannelses-sandsynlighed har lav beskæftigelse**

Analysen giver relativt høje estimerede beskæftigelseeffekter for ufaglærte med lav forventet sandsynlighed for at gennemføre en uddannelse. Det må imidlertid formodes, at det vil kræve en massiv indsats at uddanne denne gruppe. Derudover viser analysen, at gruppen vil have relativt lav forventet beskæftigelsesgrad, uanset om de har en erhvervsuddannelse eller ej.

**Færre ufaglærte vil lede til lavere beskæftigelsesandel både blandt faglærte og ufaglærte**

Analysen viser også, at den forventede beskæftigelseeffekt af at få en erhvervsuddannelse er lavere for ufaglærte med lav sandsynlighed for at få en uddannelse, end for ufaglærte med stor sandsynlighed. Det indebærer, at når flere ufaglærte får en uddannelse, vil det trække beskæftigelsesandelene ned både blandt de uddannede og blandt de tilbageværende ufaglærte. Det skyldes, at de "nyuddannede" vil have lav beskæftigelses-sandsynlighed sammenlignet med andre i gruppen af uddannede, men at de har høj beskæftigelses-sandsynlighed sammenlignet med gruppen af ufaglærte. Analysen understøtter således De Økonomiske Råds formandskabs og de økonomiske ministeriers eksisterende regneprincipper om ikke at regne fuldt gennemslag af et øget uddannelsesniveau.

**Fokus på fastholdelse, hvis der ønskes færre ufaglærte**

Der er sket en betydelig stigning i andelen af ufaglærte, der på et tidspunkt er påbegyndt en uddannelse. Blandt de 29-årige ufaglærte med dansk baggrund i 2016 havde 78 pct. på et tidspunkt påbegyndt en ungdomsuddannelse og 73 pct. havde påbegyndt en erhvervsuddannelse. Det tyder på, at de senere års politiske målsætninger om at få flere unge i gang med en uddannelse, kan have båret frugt. Der er imidlertid et betydeligt frafald på erhvervsuddannelserne, hvor kun omkring halvdelen af dem, der påbegyndte en erhvervsuddannelse i 2017, forventes at fuldføre uddannelsen, jf. Undervisningsministeriet (2018). Hvis man ønsker at mindske antallet af ufaglærte, bør fokus derfor rettes mod at fastholde de unge, der starter på en ungdomsuddannelse. Brobygningsindsatser, der gradvist gør de unge uddannelsesparate og hjælper dem i overgangen fra offentlig forsørgelse til uddannelse, kan være en måde at mindske uddannelsesfrafaldet, jf. Görlich mfl. (2016).



