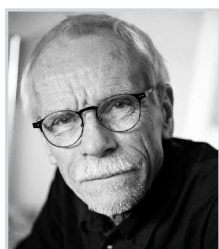


# Arbejdsmarkedsreformer – på godt og ondt<sup>1</sup>

Sænummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

*Arbejdsmarkedsreformer har stået stærkt i den økonomiske politik fra slutningen af 1970'erne. Men med helt forskellig prioritering af arbejdsudbud og -efterspørgsel. I perioden frem til det politiske systemskifte i 2001 lå fokus på en reduktion af arbejdsudbuddet kombineret med en efterspørgselsorienteret politik. Den politik blev ændret radikalt efter Velfærdskommissionens (2003-06) redegørelser, hvori det anbefalede at øge arbejdsudbuddet gennem mindskede sociale ydelser, reduceret indkomstskat samt øget pensionsalder. Artiklen analyserer den efterfølgende udvikling på arbejdsmarkedet med fokus på den lavere beskæftigelsesfrekvens i perioden fra 2008-2019.*



**JESPER JESPERSEN**  
Professor emeritus,  
Institut for  
Samfund og Erhverv,  
Roskilde Universitet  
jesperj@ruc.dk

## Indledning

Bent Greve angiver i sin forskningsprofil, at arbejdsmarked- og socialpolitik har været et af kerneområderne for hans forskning igennem mere end 30 år.<sup>2</sup> Han repræsenterer en af de få samfundsøkonomer, der har forholdt sig skeptisk til argumenterne bag konkurrencestaten og de derfra afledte anbefalede arbejdsmarkedsreformer til fremme af beskæftigelsen.

Arbejdsmarkedsreformer har stået stærkt i den økonomiske politik fra slutningen af 1970'erne. Men med helt forskellige prioriteringer af arbejdsudbud og -efterspørgsel. I perioden frem til systemskiftet i 2001 lå fokus på en reduktion af arbejdsudbuddet i form af efterløn, kortere arbejdsuge og i 1990'erne en række orlovsordninger kombineret med en efterspørgselsorienteret politik. Perspektivet ændredes radikalt med nedsættelsen af Velfærdskommissionen i 2003, hvor kommissoriet eksplicit pegede på analyser af og forslag til en forøgelse af arbejdsudbuddet, der ydermere skulle være provenuneutrale. Det resulterede i en stribe anbefalinger, der alle var gennemregne på den af kommissionen udviklede generelle ligevægtsmodel DREAM<sup>3</sup>. Velfærdskommissionens meget grundigt dokumenterede arbejde blev efterfølgende fulgt op af en række mere specialiserede kommissioner, som var kendetegnet ved at være domineret af neoklassiske fagøkonomer, og som benyttede sig af DREAM-modellen. Redegørelserne fra disse kommissioner havde sigte på at øge arbejdsudbuddet gennem fortsatte arbejdsmarkeds-, social- og skattereformer, uanset regeringens farve, se Jespersen (2014)<sup>4</sup>. En udvikling, der efterfølgende er fortsat, idet en forøgelse af arbejdsudbuddet også indgår med betydelig vægt i SVM-regeringens økonomiske politik bl.a. gennem forslag om mindskede (arbejdsmarkedsrelaterede) sociale ydelser, øget beskæftigelsesfradrag og en reduktion af progressionen i indkomstskatteskalaen, foruden den allerede vedtagne afskaffelse af st. bededag.

Som det fremgår af denne artikel, har de hidtidige resultater af denne brede vifte af arbejdsmarkedsreformer igennem snart 20 år været mildt sagt nedslående, idet både arbejdsudbud og beskæftigelsen helt frem til udbruddet af coronapandemien i 2020 i lange perioder lå under det niveau, som kommissionsøkonomerne havde stillet politikerne i udsigt. Som en reaktion på covid-19-krisen blev den økonomiske politik i USA og Europa lagt radikalt om til en målrettet efterspørgselspolitik. I EU blev budgetloven suspenderet, og ganske betydelige budgetunderskud blev accepteret i perioden 2020-22, hvilket medvirkede til at beskæftigelsen steg til det højeste niveau i mere end 15 år og nærmede sig niveauet fra 2008!<sup>5</sup>

Denne artikel fokuserer især på de udeblevne resultater i perioden 2011-19, som skiftende arbejdsmarkedskommissioner havde stillet politikerne i udsigt. En forklaring herpå synes at være, at anbefalingerne alle direkte eller indirekte lænede sig op af en teoretisk forståelse udviklet fra den generelle ligevægtsmodel for dansk økonomi, der var blevet udviklet af velfærdskommissionen under navnet DREAM (Danish Rational Expectation Annual Model), se Velfærdskommissionen (2004), og efterfølgende flittigt benyttet af flere ministerier ved kvantificering af arbejdsudbudsrelaterede politiske forslag, se f.eks. Skatteministeriet, (2012). Den i Finansministeriet benyttede regnemodel, ADAM, blev efterfølgende tunet, så dens langsigtede resultater flugtede med DREAM-modellen – en mindre forskel mellem de to modeller var dog det antal år, som det i modellerne tager for arbejdsmarkedet at tilpasse sig ændringer i arbejdsudbuddet.

## Arbejdsmarkedet: Hvordan beskrives det statistisk?

Denne artikel må dog indledes med noget så kedeligt som en beskrivelse af de statistiske udfordringer, som arbejdet med den talmæssige belysning af arbejdsmarkedet indebærer. Uanset om vi taler om beskæftigelse, arbejdsstyrke eller ledighed, så er der adskillige statistiske definitioner og opgørelsesprincipper, som hver især leder til forskellige resultater. Et klassisk eksempel på en sådan forskel er den statistiske opgørelse af arbejdsløsheden, der alene i Danmark kan variere med op til 100.000 personer på det samme opgørelses tidspunkt. Hertil kunne der lægges et skøn over den (statistisk) skjulte arbejdsløshed, som der ifølge sagens natur ikke er tal for. Danmarks Statistiks offentliggjorte tal for arbejdsløsheden lød i 2022 på hhv. 70.000 personer (netto), 90.000 personer (brutto), der begge er registerbaserede, og 140.000 personer (Arbejdskraftundersøgelse (AKU) baseret på interviews, der følger Eurostats anvisninger).<sup>6</sup>

Hvordan hænger det sammen? – og kan alle have ret? Det korte svar er desværre et 'ja', fordi der benyttes (og delvis argumenteres ud fra) ret så forskellige opgørelsesprincipper, alt efter hvilket spørgsmål der skal belyses. Registerbaserede tal opgør antal (fuldtids)personer, der modtager arbejdsmarkedsydelse fra offentlige myndigheder (dagpenge, kontanthjælp, beskæftigelsestilskud

mm.). Formålet er her primært at belyse belastningen af de offentlige budgetter. Da f.eks. dagpengeperioden blev reduceret fra 4 til 2 år, faldt den registrerede arbejdsløshed – derimod ikke den interviewbaserede arbejdsløshed. De i perioden mange arbejdsmarkedsreformer og dermed ændrede opgørelsesprincipper har vanskeliggjort en sammenhængende og tidsmæssig konsistent belysning af udviklingen i den registerbaserede arbejdsløshedsstatistik

Et tilsvarende problem melder sig med den interviewbaserede statistik. Ændres spørgsmålene, og det gør de, så ændrer svarene sig naturligvis også. Hvornår er man arbejdsmarkedsparat som kontanthjælpsmodtager? Oplever man sig selv som jobparat (en del af arbejdsudbuddet), når man igennem 10 år har stået bagerst i arbejdsløshedskøen? Her nærmer vi os begrebet 'skjult arbejdsløshed'. Konstateres må det i hvert fald, at både i perioden 2005-08 og nu igen 2021-23 er beskæftigelsen steget betydeligt mere, end det skulle være muligt ud fra de statistiske oplysninger, der forelå om arbejdsudbuddets omfang, lige inden opsvinget tog fart. Når så lavkonjunkturen efterfølgende sætter ind, falder det opgjorte arbejdsudbud, enten fordi retten til en arbejdsmarkedsydelse bortfalder, en uddannelse påbegyndes, eller en mere eller mindre frivillig tilbagetrækning, herunder udvandring, lægges til grund for svarene.

Det er således vanskeligt at afgøre, om ændringer i beskæftigelse, arbejdsløshed og arbejdsudbud skyldes skiftende konjunkturer, ændringer i befolkningens størrelse og aldersmæssige sammensætning, arbejdsmarkedsreformer eller ændrede institutioner. Betydningen af befolkningens størrelse kan delvis afhjælpes ved at benytte andele af befolkningen i stedet for de absolutte tal. Effekten af arbejdsmarkedsreformer må primært måles på, om andelen af en betragtet befolkningsgruppes arbejdsmarkedstilknytning ændrer sig.

Arbejdsmarkedsdata fra Danmarks Statistik er det mest omfattende og på mange måder enestående statistiske materiale, som står til rådighed. Men også her gælder det, at der af forskellige årsager ændres på opgørelsesprincipperne, hvilket skaber såkaldte 'brud' i talserierne, der vanskeliggør en sammenhængende statistisk analyse omfattende hele perioden. Arbejdsmarkedsstatistikken blev grundlæggende omlagt fra 2008, hvilket giver stort set konsistente tidsserier på knap 15 år, som jeg helt overvejende vil benytte mig af. Det er heller ikke helt uproblematisk, idet 2008 var et år med højkonjunktur. Noget tilsvarende kan siges om 2019 og 2022, der derfor primært benyttes som sammenligningsgrundlag.

Danmarks Statistik har dog søgt at korrigere nogle få overordnede dataserier for de databrud, som reformerne afstedkommer, i nationalregnskabsstatistikken, der rækker helt tilbage til 1966. Men det kniber med lange tidsserier i den mere fintmaskede arbejdsmarkedsstatistik, herunder den (af mig) foretrukne interviewbaserede AKU-statistik, hvor den kortere periode dominerer analysen.

## Det analytiske grundlag for regeringernes arbejds- markedsreformer: arbejdsudbud skaber sin egen efterspørgsel

Når jeg indledningsvist ønsker at fremlægge de helt overordnede tal for udviklingen i arbejdsudbud og beskæftigelse, skyldtes det, at udviklingen i hhv. beskæftigelses- og erhvervsfrekvens for perioden 2008-2021 samlet set er overraskende – og efterlader umiddelbart det spørgsmål: Har arbejdsmarkedsreformerne ingen direkte effekt haft på beskæftigelsen?

I den nedenstående tabel gives et helt overordnet billede af udviklingen på det danske arbejdsmarked fra 2001 til 2021 ved brug af tal fra nationalregnskabsstatistikken, suppleret med tal fra AKU-statistikken, der som nævnt desværre kun kan føres tilbage til 2008 på en konsistent basis.<sup>7</sup>

Tabel 1. Arbejdsmarkedsforhold, 2001-2021

	enhed	2001	2008	2019	2021
Arbejdstimer, totalt	Mio.	4.100	4.200	4.120	4.150
Beskæftigelse, antal personer	Mio.	2,686	2,835	2,904	2,939
Gnst. Arbejdsår	Timer pr. år	1.521	1.486	1.419	1.412
Beskæftigelses-frekvens, beskæftigedes andel af befolkning	Pct.	...	68,6	66,0	66,6
Erhvervs-frekvens, arbejdsstyrkes andel af befolkningen	Pct.	...	71,3	69,5	70,2
Gini-koefficient	Se noten	24,4	27,9	29,6	30,3

Kilde: Nationalregnskabet og arbejdsmarkedsstatistik: NAHB, AKU101, AKU110A og IFOR41, Danmarks Statistik. Note: AKU-statistikken er baseret på interview af personer i alderen 15-74 år. Opgørelsen af hhv. beskæftigelses- og erhvervsfrekvens for 2001 er på grund af ændrede opgørelsesprincipper ikke sammenlignelige med tallene for 2008 og fremefter. Gini-koefficienten er et beregnet tal mellem 0 og 100, jo højere, tal desto mere ulighed.

Det ses af tabellen, at antallet af beskæftigede er steget med ca. 250.000 igennem de viste 20 år. Tallet bør dog vurderes i lyset af udviklingen i befolkningens størrelse, hvilket hhv. beskæftigelses- og erhvervsfrekvenserne belyser. Her ses det, at for perioden 2008-2021, hvor Danmarks Statistik angiver, at tallene er sammenlignelige, er arbejdsmarkedstilknytningen samlet set faldet. Dette er mildt sagt overraskende, da det om noget har været skiftende regeringers erklærede mål gennem sriben af arbejdsmarkeds-, social- og skattereformer at øge andelen af befolkningens (i de erhvervsdygtige aldersgrupper) tilknytning til arbejdsmarkedet.

Endelig er det væsentligt at bemærke, at der har fundet en ganske betydelig stigning i uligheden (disponibel indkomst) målt ved Ginikoefficienten. Denne konstatering er med til at udfordre det teoretiske grundlag bag arbejdsmarkedsreformerne. Velfærdskommissionens rapport redegør for, at de foreslåede reformer vil øge uligheden mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede; men

da disse reformer antages at øge beskæftigelsen (og dermed reducere antallet af personer på overførselsindkomst) i betydeligt omfang, blev konklusionen, at Ginikoefficienten IKKE ville blive påvirket i nævneværdig grad. Udviklingen i Ginikoefficienten som vist i tabel 1 udviser en markant stigning. Her kan der naturligvis også være andre faktorer i spil (f.eks. kapitalgevinster og tab); men sammenlignes med de øvrige EU-lande har Danmark den markant stærkeste stigning i Ginikoefficienten i den betragtede periode.

Denne konstatering af en stagnerende beskæftigelsesfrekvens på trods af det forstærkede privatøkonomiske incitament til at søge og tage arbejde udfordrer den neoklassiske økonomiske teori, der ligger til grund Finansministeriets simple regneregulering for udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen og dermed de afledte konsekvenser for 'de finanspolitiske råderum i dansk økonomi'. Ved beregningen af råderummet – opgjort som en hhv. positiv/negativ saldo på den offentlige sektors budget – antages det a priori, at *udbuddet af arbejdskraft har en elasticitet på 0,1* med hensyn til forskellen mellem realløn og de arbejdsmarkedsrelaterede overførselsindkomster, begge opgjort efter skat. Og nok så afgørende, at et øget udbud i løbet af en kortere årrække omsættes til en tilsvarende strukturel stigning i beskæftigelsen. Dette beregnede (eller rettere hypotetiske) tal for udviklingen i beskæftigelse benyttes efterfølgende i Finansministeriets regnemodel til opgørelsen af ændringer i råderummet for den økonomiske politik.

Den benyttede regnemodel er altså konstrueret således, at et øget udbud på arbejdsmarkedet omsættes til øget beskæftigelse i forholdet 1:1. Det sker under henvisning til moderne makroøkonomisk teori, der er helt dominerende blandt mainstream modeløkonomer. Antagelsen er her, at i en velfungerende markedsøkonomi vil *udbud af arbejdskraft skabe sin egen efterspørgsel*<sup>8</sup>

## Et ændret udbud af arbejdskraft er *ikke* ensbetydende med ændret beskæftigelse

Forskellen mellem arbejdsudbud og beskæftigelse udgøres af det ofte ganske betydelige antal personer, der i kortere eller længere perioder – i ordets egentligste forstand – er jobløse. Et tal, der svinger både med konjunkturerne, med den økonomiske politik og med demografien, men som helt åbenbart ikke forsvinder af sig selv. Størrelsen af arbejdsløsheden er dog vanskelig at opgøre statistisk, idet udbuddet af arbejdskraft som nævnt ovenfor varierer, alt efter hvilket opgørelsesprincip der vælges. I den oftest benyttede danske diskurs er det antallet af personer på dagpenge eller kontanthjælp, der angives som nettoarbejdsløsheden. Den internationalt sammenlignelige statistik, populært kaldet AKU-statistikken, er derimod baseret på personlige interviews, hvor interviewpersonen redegør for sin arbejdsmarkedstilknytning, herunder om vedkommende kan (og vil) påtage sig et job inden for 14 dage. Endelig er der en såkaldt skjult arbejdsløshed, der ikke indgår i statistikken, bortset fra højkonjunkturer, hvor en stigning i beskæftigelsen overstiger den officielle

arbejdsløshed og derved indikerer størrelsen af (i hvert fald dele af) det ikke statistik belyste arbejdsudbud, som f.eks. i perioden 2006-08.<sup>9</sup>

Går vi derimod tilbage til begyndelsen af 1990'erne var der også forskel mellem den registerbaserede, den AKU-opgjorte arbejdsløshed og den reelle arbejdsløshed – men med modsat fortegn. Dengang lå det registerbaserede tal højere end AKU-statistikken, hvilket formentlig kan tolkes som, at der må have været en del modtagere af dagpenge og kontanthjælp, der ikke i interviewundersøgelserne tilkendegav, at de stod til rådighed for arbejdsmarkedet. For så vidt ikke et overraskende resultat, i og med at manglen på job var monumental. Den registrerede arbejdsløshed lå dengang over 10 pct. – svarende til mere end 300.000 personer. Det tal blev op gennem 1990'erne reduceret ganske betydeligt gennem en målrettet beskæftigelsespolitik (øget efterspørgsel) og en målrettet orlovs-, efteruddannelses- og arbejdsmarkedspolitik (reduceret udbud), hvorved der kom bedre balance mellem den register- og den interviewbaserede arbejdsløshedsstatistik.

Ved indgangen til det 21. århundrede ændredes synet på arbejdsmarkedspolitikken sig grundlæggende. Hvor fokus tidligere primært havde ligget på en forøgelse af efterspørgslen, ændredes vurderingen radikalt bl.a. under indtryk af den forventede demografiske struktur. Pilen pegede her mod, at forholdsvis store årgange nærmede sig pensions- og efterlønsalderen, og de ville blive erstattet af noget mindre, yngre årgange, der var på vej ind på arbejdsmarkedet. Det var i dette perspektiv, at Velfærdskommissionen, 2003-06, blev bedt om at gennemføre analyser og efterfølgende komme med forslag til at afhjælpe den i fremtiden forventede mangel på arbejdskraft og de stigende velfærdsydelse (ikke mindst på ældreområdet) ved et uændret skattetryk! Kommissionen fremkom med en stribe forslag til arbejdsmarkeds-, social- og skattereformer i form af bl.a. forhøjelse af pensionsalder, afkortning af efterløns- og dagpengeperioden, reduktion af kontanthjælpsniveauet og en sænkning af indkomstbeskatningen med det sigte at styrke det *individuelle* incitament til at øge arbejdsudbuddet og dermed – ifølge DREAM-modellen – beskæftigelsen, jf. ovenfor.

## Hvad viser virkeligheden...

Benyttes AKU-statistikken, er udviklingen igennem de seneste 15 år tankevækkende. Den positive effekt på beskæftigelsen af de udbudsforøgende 'reformer', som kommissionsøkonomerne anbefalede, og som politikerne lagde til grund for lovgivningen bag de reducerede de sociale ydelser og den mindskede progression i skatteskalaen, er svær at genfinde i statistikken, navnlig for de 35-50-årige – altså selv blandt arbejdsmarkedets 'kernetropper'.

Jeg vælger på grund af de ovenfor beskrevne ændringer i statistikken at benytte det sammenlignelige datamateriale fra begyndelsen i 2008 til slutningen i 2022 (der begge repræsenterer to konjunkturtoppe)<sup>10</sup>, jf. tabel 2. Her kan det konstateres, at erhvervsfrekvensen (baseret på AKU-statistikken) ligesom be-

skæftigelsesfrekvensen set under ét *ikke er steget* – ja, beskæftigelsesfrekvensen er faktisk ½ procentpoint lavere i 2022 end i 2008.

Tabel 2: Erhvervsfrekvens, beskæftigelse og arbejdsløshed, 2008-2022

		2008	2013	2017	2022
Erhvervsfrekvens	Alder i alt	71,3	67,4	68,2	71,4
	15-24 år	69,2	58,2	60,4	63,0
	25-34 år	87,8	83,6	81,4	85,1
	35-44 år	90,8	89,6	87,9	88,6
	45-54 år	89,1	87,3	87,8	89,7
	55-64 år	57,5	62,2	70,8	75,1
	65-74 år	11,3	12,9	13,9	17,6
Beskæftigelsesfrekvens	Alder i alt	68,6	62,4	64,2	68,2
	15-24 år	62,7	49,6	53,0	56,3
	25-34 år	84,6	76,1	75,2	80,5
	35-44 år	88,5	84,4	83,9	85,8
	45-54 år	87,3	82,6	84,7	87,6
	55-64 år	56,0	58,8	68,2	72,9
	65-74 år	11,2	12,9	13,8	17,1
AKU-ledighedsprocent	Alder i alt	3,7	7,4	5,8	4,5
	15-24 år	9,5	14,8	12,4	10,5
	25-34 år	3,7	8,9	7,6	5,4
	35-44 år	2,6	5,8	4,6	3,2
	45-54 år	2,0	5,3	3,6	2,3
	55-64 år	2,5	5,5	3,7	2,9
	65-74 år	..	..	..	2,8

Kilde: Danmarks Statistik, AKU111A.

Dette stort set uændrede arbejdsudbud er dog et resultat af to modsatrettede tendenser: en ikke overraskende stigning for personer over 55 år, der qua stigningen i pensionsalderen og bortfaldet af efterlønnen er tvunget til at blive hængende på arbejdsmarkedet. Derimod må *faldet* for alle aldersgrupper mellem 15 og 55 år siges i lyset af mainstreamøkonomernes analyse at være overraskende og en direkte udfordring til det hidtil benyttede teoretiske grundlag for de gennemførte arbejdsmarkedsreformer!

Hvad kan man slutte heraf? Udbuddet og beskæftigelsen af arbejdskraft i aldersgruppen 15-55 år må være bestemt af andre forhold end størrelsen og varigheden af de sociale ydelser og progressionen i skatteskalaen. Man kunne ligefrem få den kætterske tanke, at disse ændringer ligefrem har haft den modsatte effekt – at de har trukket personer ud af det registrerede arbejdsudbud, i takt med at retten til en social ydelse ophørte. (Udfaldseffekten fra arbejdsstyrken var i hvert fald overraskende stor ca. 35.000 personer i 2013, da den reducerede dagpengere fra 4 til 2 år var fuldt implementeret. En ret der kun havde omfattet personer i dagpengesystemet, altså personer med en betydelig tilknytning til arbejdsmarkedet, se Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2019).

Ovenstående peger entydigt i retning af, at den hidtil i Finansministeriet benyttede tommelfingerregel, at der uanset aldersgruppe er en arbejdsudbudselasticitet på 0,1 mellem den disponible lønindkomst og arbejdsmarkedsydelse (efter skat), trænger til et virkelighedstjek. Og det samme kunne beregningsmodellens a priori-antagelse, at udbud skaber sin egen efterspørgsel efter arbejdskraft, også med fordel underkastes.

Men det ville være uretfærdigt at skære alle neoklassiske økonomer over en kam. Det er bemærkelsesværdigt, at Rockwool Fondens Forskningsenhed – uanset at den tidligere har været en stærk fortaler for de gennemførte arbejdsmarkedsreformer – i en efterfølgende evaluering har nuanceret sin tidligere anbefaling af nedskæring af de sociale ydelser for at opnå positive beskæftigelseseffekter, se forskningsrapporten *Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark?*, juni 2019. Forskerne har her primært benyttet data fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Efter at have gransket disse tal må forskerne om end med en vis tøven konstatere, at netop for perioden fra 2008 til 2018 – altså fra en konjunkturtop til (tæt på) den næste top, hvor arbejdsmarkedsreformerne har haft mulighed for at virke i op mod ti år – er antallet af (fuldtids)beskæftigede danskere i alderen 16-64 år *faldet* med ikke mindre end 150.000 personer. Rockwool Fonden formulerer resultatet således: 'Det er særligt de 25-54 årige (kernegrupperne), der har mistet terræn i forhold til andre EU-lande'.<sup>11</sup>

Og hvordan er det gået for personer, der fik (top)skattelettelse? Her er der også modsatrettede effekter i spil, hhv. en substitutionseffekt mellem arbejde og fritid og en indkomsteffekt (jo større disponibel indkomst, desto mindre incitament til at arbejde mere). Her kan Jens Bonke og Schultz-Nielsens undersøgelse fra 2014 give en indikation af, hvilken en af effekterne der dominerer. Her konstateres det, at der er en majoritet af danskere, der ønsker at reducere det ugentlige antal arbejdstimer, men hvor den overenskomstsmæssigt aftalte arbejdstid stiller sig hindrende. Et resultat, der flugter med det overordnede billede af udviklingen i det gennemsnitlige antal årligt udførte arbejdstimer pr. person, gengivet i tabel 1.

Derimod er udbud og beskæftigelse steget for de ældste aldersgrupper, hvor reformerne har været en langt mere omfattende karakter, idet den aldersbetingede ret til en permanent indkomsterstattende ydelse bortfaldt for en betydelig befolkningsgruppe i forbindelse med forhøjelsen af pensionsalderen, beskæring af efterløn og stærkt reduceret mulighed for at få tilkendt permanent førtidspension. Disse reformer har samlet set indebåret en betydelig forøgelse af pensionsalderen, hvilket i kombination med et generel løft i den aldersrelaterede sundhedstilstand har øget både erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenserne for aldersgrupper over 55 år. Bemærkes bør det, at disse frekvenser rent faktisk begyndte at stige, *før* reformerne var fuldt implementerede. Et forhold, der må tolkes som, at adskillige andre forhold end adgangen til sociale ydelser også spiller en væsentlig rolle for arbejdsmarkedsdeltagelsen i de ældste aldersgrupper.<sup>12</sup>



Endelig bør udviklingen i de yngste aldersgrupper også vurderes i lyset af de ændrede arbejdsmarkedsforhold. Her spiller især to forhold ind. Arbejdsmarkedsdeltagelsen er faldet, navnlig opgjort på fuldtidsbasis for aldersgruppen under 25 år, idet der har fundet en markant stigning sted i uddannelsesfrekvensen. Det skal dog her ikke overses, at i dag har stort set alle studerende på de højere uddannelser en form for (deltids) arbejdsmarkedstilknytning. Ligesom man heller ikke skal undervurdere betydningen af manglen på praktikpladser og lærlingstillinger i erhvervsuddannelserne. Hertil kommer, at forhøjelsen af pensionsalderen har betydet en væsentligt mindre 'naturlig udskiftning' mellem den ældre og den yngre generation, navnlig i de år, hvor pensionsalderen hæves, opstår der en boble i ungdomsarbejdsløsheden.

## Konklusion

Som det er fremgået af ovenstående gennemgang har udviklingen på det danske arbejdsmarked igennem de seneste to årtier været kendetegnet ved ganske omfattende reformer, der over en bred kam kan karakteriseres som mindskelse og afkortning af de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser, reduktion i progressionen i indkomstsatten og en forhøjelse af pensionsalderen, så kan der *ikke* påvises en signifikant stigning i arbejdsmarkedstilknytningen endsige i beskæftigelsen som andel af de berørte befolkningsgrupper.

Selv i den markante højkonjunktur, som dansk økonomi gennemlever i 2022-23, og som er drevet frem af en stærk stigning i efterspørgslen, er det svært sammenlignet med den tilsvarende udvikling i perioden 2006-08 at påvise nogen samlet set beskæftigelseseffekt af de beskrevne udbudsreformer.

Yderligt bemærkelsesværdigt er det i denne sammenhæng, at arbejdsmarkedets kernetropper i alderen 35-55 år siden 2008 har udvist en *reduceret* tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvor aldersgrupperne over 55 derimod som forventet har øget deres erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens, idet deres mulighed for at opnå varig førtids- og alderspension samt efterløn er blevet afgørende forringet (ligefrem bortfaldet for betydelige grupper).

Den samlede vurdering af arbejdsmarkedsreformerne igennem de seneste to årtier er derfor nedslående. Analysen efterlader det billede, at effekten har været meget beskedent; men omkostningerne i form af reducerede sociale ydelser har været store for de berørte befolkningsgrupper. Den eneste markante og vel indiskutable effekt af reformerne har været stigningen i den fordelingsmæssige ulighed målt ved Ginikoefficienten. Et forhold, som allerede Velfærdskommissionen var inde på i sin afsluttende rapport ville være en uundgåelig konsekvens af de forslåede arbejdsmarkedsreformer; men som i dens DREAM-model ville blive redresseret af den forventede stigning i beskæftigelsen. Men da den udeblev, blev de negative fordelingsmæssige konsekvenser af udbudspolitikken så meget desto mere udtalte.

Derimod synes det åbenbart, at beskæftigelsen i første række er bestemt af efterspørgslen og dermed også af den overordnede økonomiske politik i perioden. Derimod er det mindre åbenbart, hvilke faktorer der øver den afgørende indflydelse på arbejdsudbuddet, hvor det er helt afgørende at sondre mellem den register- eller den interviewbaserede opgørelse af arbejdsudbuddet fra Danmarks Statistik eller det af Finansministeriet beregnede strukturelle arbejdsudbud. Mainstreamøkonomernes antagelse, at det er udbuddet, der bestemmer efterspørgslen efter arbejdskraft, er i hvert fald svær at eftervise empirisk. I hvilket omfang det er efterspørgslen, der bestemmer beskæftigelse, hersker der også uenighed om; at der på kort sigt er en betydelig samvariation, synes dog ret åbenbart.

Derfor kan det ikke afvises, at hvis efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat forbliver på det historisk høje niveau, som kendetegner 2022-23, så vil ikke mindst en øget pensionsalder muliggøre en fortsat stigning i beskæftigelsen, i takt med at pensionsalderen hæves som planlagt. Om det er en ønskelig udvikling, må være en politisk beslutning, der skal vurderes i lyset af de øvrige samfundsmæssige udfordringer, ikke mindst den dertil knyttede øgede miljø- og klimabelastning.

## Noter

1. Anonym referee takkes for mange konstruktive kommentarer og forslag til præciseringer.
2. Greve m.fl. (1996) og Greve (2023).
3. Velfærdskommissionen (2006).
4. I et appendiks til denne artikel gennemgik jeg, hvilke økonomer der har deltaget i arbejdsmarkedsrelaterede kommissioner og hvor ofte. Det var en opfølgning på en problemstilling, der allerede var rejst af Christensen m.fl. (2009).
5. I det europæiske billede udgør dansk økonomi en overraskende udtagelse, idet den efterspørgselsfremmende politik havde en særlig udformning, bl.a. ved frigivelse af indefrosne feriepenge, der på en og samme gang øgede lønmodtagerne disponible indkomst og øgede indbetalingerne til statskassen (af den udskudte skat).
6. Danmarks Statistik (2023a).
7. Se mere detaljerede oplysninger vedr. AKU-statistikken hos Danmarks Statistik (2023b).
8. <https://www.ft.dk/samling/20111/spoergsmaal/s3508/svar/893972/1137004/index.htm>. I Jespersen (2014) er der en detaljeret præsentation af de i perioden 2003-2014 nedsatte kommissioner og arbejdsgrupper, herunder opgavebeskrivelse og medlemmer (med samfundsøkonomisk indsigt).
9. Et forhold, der i den efterfølgende lavkonjunktur kunne konstateres, idet beskæftigelsen faldt væsentligt mere, end arbejdsløsheden, også opgjort efter AKU-princippet, steg. Et forhold der delvis kan forklares ved udenlandsk arbejdskraft, der forlod landet.
10. Uanset at der allerede i 2019 var en udbredt opfattelse af, at 'Lige nu er der bragende højkonjunktur i Danmark, Leif Bech Fallesen, 3. okt. 2019 i Politiken.
11. Det lykkedes heller IKKE for DREAM-gruppen at påvise en forøget beskæftigelsesfrekvens for kernegrupperne (DREAM, 2019).
12. Efterfølgende har det også vist sig, at Finansministeriet overvurderede det antal af personer, der ville benytte sig af Arne-pensionen, <https://fm.dk/media/18137/ny-ret-til-tilig-pension-vaerdig-tilbagekraekning-for-alle.pdf?fbclid=IwAR14Wk-Di0KrReUzIleZjtiiL6Xe9LJ-SyyEEP4MtoFhRKSQAxBwNhLCN5FA>

## Litteratur

- Andersen, T.M. (2021) *Velfærdscommissionen – formål, resultater og erfaringer*, Samfundsøkonomen, nr. 2, s. 25-35.
- Bonke, J. og M.L. Schultz-Nielsen (2014) *Do Preferences Impact Behavior and Wellbeing? A Panel Study of Preferred and Actual Working Time 2001-2008/09*, IZA Discussion Paper No. 8356.
- Danmarks Statistik (2023a) Arbejdsmarkedsregnskab, sidst besøgt 23. august på [www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-og-indkomst/befolkningens-arbejdsmarkedsstatus/arbejdsmarkedsregnskab](http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-og-indkomst/befolkningens-arbejdsmarkedsstatus/arbejdsmarkedsregnskab).
- Danmarks Statistik (2023b) Arbejdskraftundersøgelsen, sidst besøgt 23. august på [www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/metode/aku-arbejdskraftundersogelsen](http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/metode/aku-arbejdskraftundersogelsen).
- DREAM-gruppen (2019) *Ændringer i erhvervsdeltagelsen siden årtusindeskiftet*, arbejdspapir, 2019:4.
- Greve, B. m.fl. (1996) *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik – en kritisk analyse*, København: Samfundsfagslitteratur.
- Greve, B. (red.) (2006) *The Future of the Welfare State*, Aldershot, Aldershot: Ashgate.
- Greve, B. (2023) Forskningsprofil, <https://forskning.ruc.dk/da/persons/bgr>, Roskilde: RUC.
- Grønnegaard Christensen, J. m.fl. (2009) *De store kommissioner – vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jespersen, J. (2014) *Økonomien, journalistikken og den udeblevne kritik*, i R. Buch & M. Verner (red.), *Krisen i økonomi & Journalistik*, Forlaget AJOUR.
- Jespersen, J. (2019) *Vækstøkonomi på vildspor*, Essaysamling, Forlaget Jensen & Dalgaard.
- Regeringen (2020) *Ny ret til tidlig pension*, august.
- Rockwool Fonden (2019) *Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark?* København: RFF.
- Skatteministeriet (2012) *Skattereform, beskæftigelse og velfærd*. København: Skatteministeriet.
- Velfærdscommissionen (2004) *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, Analyserapport.
- Velfærdscommissionen (2006) *Fremtidens velfærd*, Slutrapport.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019) *Dagpengereformen 2010: Hvordan gik det?* Økonomisk Analyse.