

Behov for en bedre indretning af den aktive arbejdsmarkedspolitik

I 2018 var Danmark det OECD-land, som brugte relativt flest penge på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Samtidig har en række reformer af ydelses- og skattesystemet øget incitamenterne til beskæftigelse for mange danskere, hvilket reducerer behovet for den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Hovedkonklusioner:

- **Danmarks udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik var i 2018 mere end dobbelt så høje som OECD-gennemsnittet:** I 2018 udgjorde udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik knap 1 pct. af BNP i Danmark, hvilket var det højeste niveau blandt OECD-landene. OECD-gennemsnittet var på 0,3 pct. af BNP.
- **Behovet for aktiv arbejdsmarkedspolitik er mindre end tidligere:** Behovet for en aktiv arbejdsmarkedspolitik er isoleret set større, hvis befolkningen har dårlige økonomiske incitamentter til beskæftigelse. De seneste år er der gennemført en række reformer af ydelses- og skattesystemet, som markant har reduceret antallet af danskerne med svage økonomiske incitamentter til beskæftigelse. Faldet vil fortsætte frem mod 2025. Derfor er udgiftsbehovet til den aktive arbejdsmarkedspolitik faldende.
- **Ikke nødvendigvis sammenhæng mellem beskæftigelsesfrekvenserne og udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik:** Eksempelvis har Nederlandene og Schweiz nogle af de højeste beskæftigelsesfrekvenser blandt de 20-64-årige i Europa, mens udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik var hhv. lidt under og lidt over OECD-gennemsnittet. Tilsvarende var beskæftigelsesfrekvensen for 20-64-årige i Danmark på 77½ pct i 2018, hvilket var noget lavere end både Norge, Tyskland og Sverige, selvom alle tre lande havde noget lavere udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik.

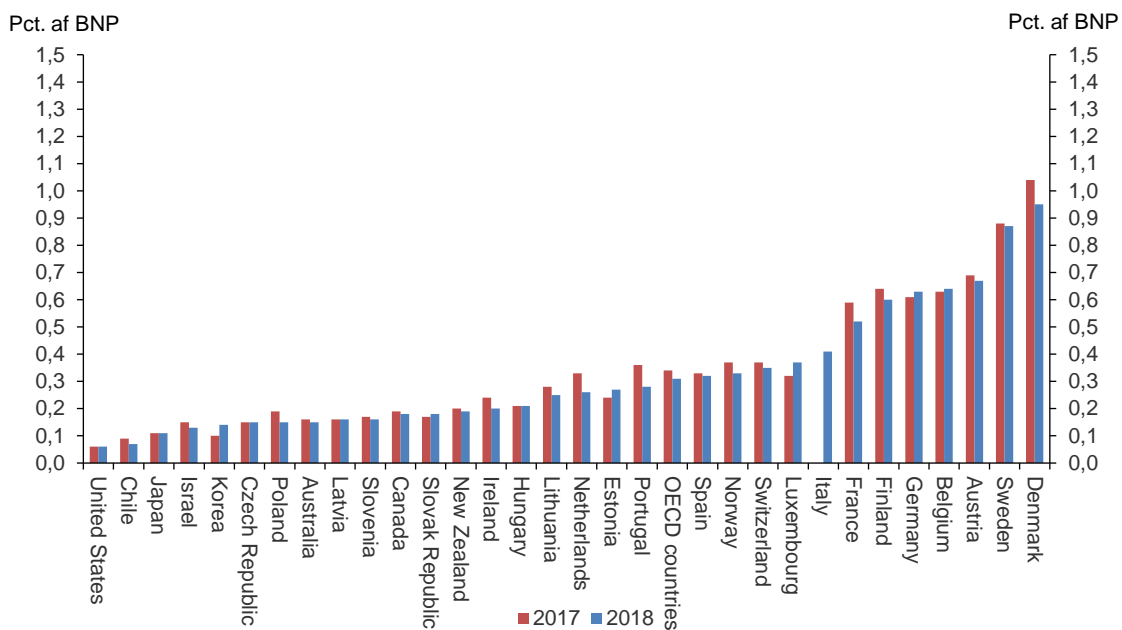
Høje udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik

I Danmark har vi en forholdsvis høj beskæftigelse, men også meget høje udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsmarkedspolitikken består overordnet set af en *passiv* del, der omfatter indkomsterstøttede ydelser ved ledighed, og en *aktiv* del, der omfatter indsatsen for ledige udført af jobcentre og a-kasserne. De indkomsterstøttede ydelser giver ledige en økonomisk kompensation, mens de søger ny beskæftigelse, mens den aktive arbejdsmarkedspolitik primært skal understøtte, at de ledige står effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet og deres incitament og forudsætninger for at komme i beskæftigelse styrkes.

Både i 2017 og 2018 havde Danmark de højeste udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik blandt OECD-landene, opgjort som andel af BNP. I 2018 udgjorde udgifterne knap 1 pct. af BNP i Danmark, mens gennemsnittet for OECD-landene udgjorde ca. 0,3 pct., *jf. figur 1*. Kun Sverige havde udgifter i næsten samme størrelsesorden som Danmark, mens udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik i lande som Nederlandene og Norge var cirka tre gange lavere end i Danmark i 2018.

Både generelt blandt OECD-landene og i Danmark er udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik faldet fra 2017 til 2018.

Figur 1. Udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik for OECD-landene i 2017 og 2018



Anm.: Opgørelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik er i tråd med den definition, som blev anvendt af DØRS i Dansk Økonomi, Efterår 2012, og bygger på OECDs "Public expenditure and participant stocks on LMP". For nogle OECD-lande er udgiften til den aktive arbejdsmarkedspolitik ikke opgjort, det gælder fx UK og Grækenland, mens der for Italien ikke er data for 2017.

Kilde: OECD.

Behovet for aktiv arbejdsmarkedspolitik er mindre end tidligere

De seneste år er der gennemført en række reformer af ydelses- og skattesystemet i form af fx ydelsesreduktioner for yngre kontanthjælpsmodtagere, afkortning af dagpengeperioden og højere beskæftigelsesfradrag/indførsel af jobfradrag. Disse reformer betyder, at incitamentet til jobsøgning i højere grad sikres igennem ydelses- og skattesystemet, hvilket set ud fra et rent samfundsøkonomisk synspunkt mindsker behovet for den *aktive* arbejdsmarkedspolitik, idet ydelses- og skattesystemet i højere grad bidrager til at øge beskæftigelsen.

Eksempelvis vurderes antallet af danskerne med svage økonomiske incitamenter¹ til beskæftigelse at være faldet fra ca. 300.000 personer i 2017 til ca. 225.000 personer i 2021². Antallet af danskere med svage økonomiske incitamenter forventes at falde yderligere frem mod 2025, hvor det forventes at udgøre ca. 216.000 personer, hvilket bl.a. skyldes en fortsat afdæmpet regulering af overførselsindkomsterne frem mod 2023.

Samtidig viser en analyse fra Finansministeriet³, at kun nogle af indsatserne fra den aktive arbejdsmarkedspolitik giver et positivt samfundsøkonomisk afkast. Det kan indikere, at der kan være behov for et større eftersyn af indsatserne, herunder overveje om ydelses- og skattesystemet er et mere effektivt instrument til at opnå større beskæftigelse.

Beskæftigelsesfrekvenser

Et meget højt niveau af *aktiv* arbejdsmarkedspolitik som i Danmark burde - alt andet lige - føre til højere beskæftigelsesfrekvenser end i andre lande med lavere udgifter. Imidlertid kan der være andre faktorer, som også påvirker beskæftigelsesfrekvensen fx graden af fleksibilitet på arbejdsmarkedet, beskatningsniveauet, dagpengesystemet, lønstrukturen og mulighederne for børnepasning. Derfor vil en sammenligning på tværs af lande også i nogen grad afspejle, at landene på en række parametre er indrettet forskelligt. Sammenlignes beskæftigelsesfrekvenserne på tværs af europæiske lande i et bestemt år, vil forskellene også afspejle, at landene står i forskellige konjunktursituationer og derfor har forskellige beskæftigelsesfrekvenser.

Ser mange på beskæftigelsesfrekvensen i perioden 2017-2019 for en række lande i Europa er det ikke entydig sammenhæng mellem udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelsesfrekvenserne. Eksempelvis havde Schweiz og Nederlandene nogle af de højeste beskæftigelsesfrekvenser for 20-64-årige, mens deres udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik var under OECD-gennemsnittet. Modsat er beskæftigelsesfrekvenserne i lande som Finland og især Belgien noget lavere til trods for deres udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik var relativ høje.

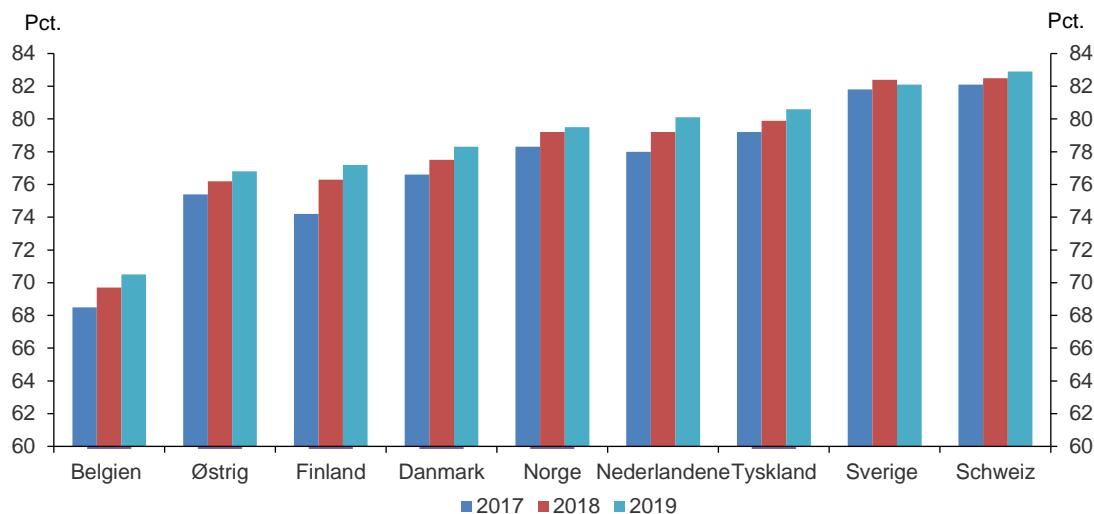
I 2018 var beskæftigelsesfrekvensen i Danmark for de 20-64-årige på 77½ pct., hvilket var noget lavere end både Norge, Tyskland og Sverige, selvom alle tre lande havde noget lavere udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik.

¹ Hvis den såkaldte *nettokompensationsgrad* overstiger 80 pct., taler man typisk om, at der er svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse. Nettokompensationsgraden svarer omtrent til forholdet mellem den disponible indkomst som ledig og den disponible indkomst som beskæftiget, og måler den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse.

² *Ulighedsidegørelsen 2020*, Finansministeriet 2020.

³ *Aktiv beskæftigelsesindsats*, Finansministeriet 2018.

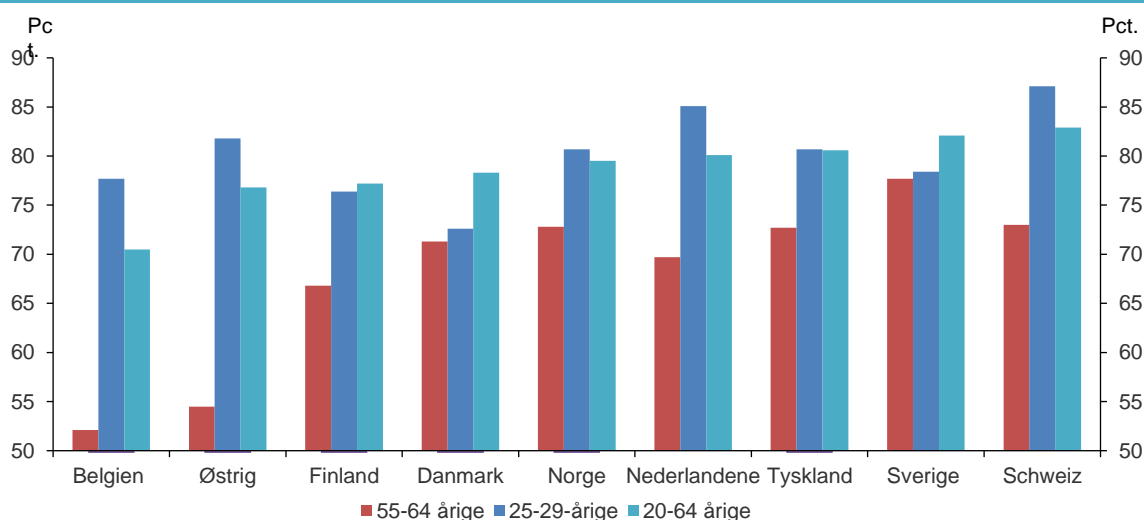
Figur 2. Beskæftigelsesfrekvensen for 20-64-årige i udvalgte lande i 2017-2019



Kilde: Eurostat

Ser man på forskellige aldersgrupper, så fremgår, at Danmark var det land blandt de ni lande, som har den laveste beskæftigelsesfrekvens blandt de 25-29-årige, *jf. figur 3*. I 2019 var den på blot på 73 pct., mens den i mange af de øvrige lande var på over 80 pct. Det kan fx skyldes, at danskerne er længere tid om at færdiggøre deres uddannelser end i de andre lande eller langsommere til at få et arbejde efter endt uddannelse. Modsat havde Danmark i 2019 en relativ høj beskæftigelsesfrekvens blandt de 55-64-årige på niveau med Norge og Tyskland. I de seneste år er beskæftigelsesfrekvensen i Danmark blandt de 55-64-årige steget markant, hvilket blandt andet skyldes justeringer af efterlønsordningen og forhøjelser af pensionsalderen.

Figur 3. Beskæftigelsesfrekvensen for 25-29-årige, 55-64-årige og 20-64-årige i udvalgte lande i 2019

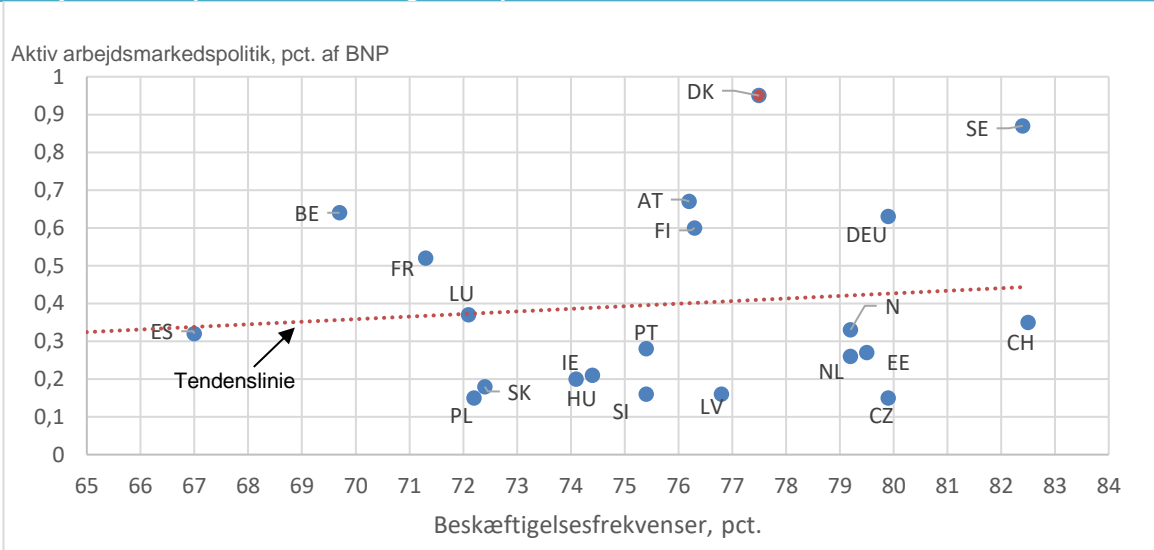


Kilde: Eurostat.

Ser man på sammenhængen mellem udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelsesfrekvenserne for de 20-64-årige på tværs af lande, så er der ingen tydelig sammenhæng, *jf. figur*

4. Tendenslinjen har en svag positiv hældning, men forklaringsgraden⁴ er blot på 2 pct. Eksempelvis var det 6 ud af de 22 lande, som havde en højere beskæftigelsesfrekvens end Danmark i 2018, selvom deres udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik var væsentlig lavere. Det kan indikere, at der er andre faktorer, som spiller en større rolle for beskæftigelsen end den aktive arbejdsmarkedspolitik fx indretning af fleksibilitet på arbejdsmarkedet og ydelses- og skattesystemet.

Figur 4. Sammenhæng mellem beskæftigelsesfrekvenser for 20-64-årige og udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik for 22 udvalgte europæiske lande i 2018



Anm.: I opgørelsen indgår 22 lande europæiske lande. Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik er opgjort på samme måde, som i figur 1.
Kilde: Eurostat og OECD.

Yderligere information

Mads Borregaard, Cheføkonom

Mobil: 2037 1895

Mail: MBO@fanet.dk

⁴ R² er opgjort til 0,02 pct.