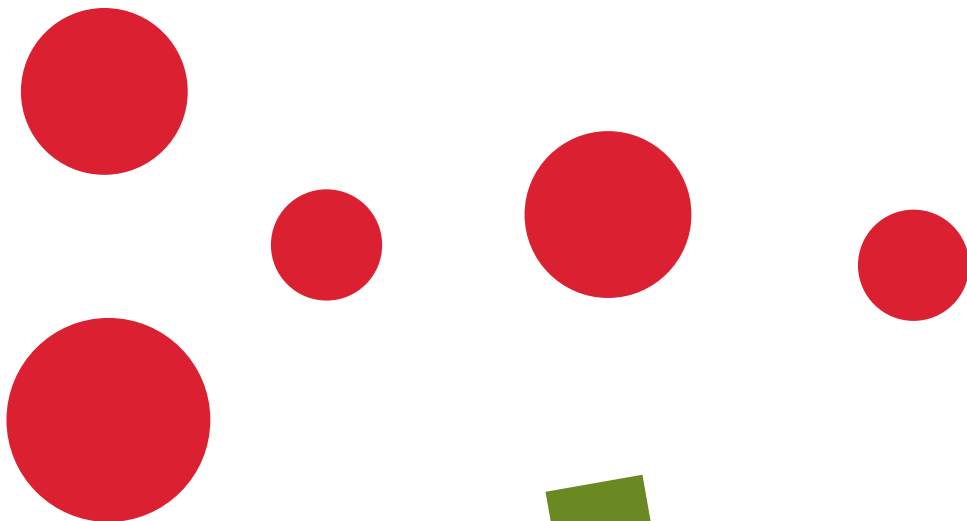


VELFÆRD KRÆVER ARBEJDE KORT FORTALT



VELFÆRD KRÆVER ARBEJDE KORT FORTALT

**ARBEJDSMARKEDSKOMMISSIONENS
FORSLAG TIL, HVORDAN DE OFFENTLIGE
FINANSER KAN STYRKES Gennem
EN ØGET ARBEJDSINDSATS**

Velfærd kræver arbejde
Kort fortalt

August 2009

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution

Herstedvang 10,

2620 Albertslund

Telefon 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

E-mail: Schultz@schultz-grafisk.dk

Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Arbejdsmarkedskommissionen

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC

Tryk: Schultz Grafisk

Oplag: 3.000

Pris: 50 kr. inkl. moms

Publikationen kan hentes på nedenstående hjemmeside: www.amkom.dk



Tryks af Schultz Grafisk, som har licens til brug af svanemarket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

Velfærd kræver arbejde

Foreslå arbejdsmarkedsreformer, der giver mindst 14 mia. kroner ekstra i de offentlige kasser! Vel at mærke 14 mia. kroner om året. Ud i al fremtid. Sådan lyder den korte version af den opgave, som regeringen i december 2007 bad Arbejdsmarkedskommissionen om at løse. Denne rapport indeholder Kommissionens forslag til reformer, der skaber den ønskede finansiering.

Baggrunden for opgaven er, at der mangler penge til at finansiere de offentlige udgifter, som allerede er besluttet i regeringens 2015-plan. Hvis ikke der træffes beslutninger om at ændre på noget, vil de 14 mia. kr. mangle fremover – år efter år.

Hvis ikke man vil sende regningen videre til de næste generationer, skal der gennemføres reformer. Tre typer af reformer kan få indtægter og udgifter til at balancere. Man kan, som det ene, hæve skatter og afgifter, så indtægterne bliver større. Eller, som det andet, sænke niveauet for den offentlige service, så udgifterne bliver mindre.

Endelig er der en tredje mulighed, nemlig at lave ændringer, der øger beskæftigelsen. Højere beskæftigelse bidrager til at finansiere den offentlige sektor på to måder: Færre modtager overførselsindkomster, så de offentlige udgifter reduceres. Og flere kommer i arbejde, så skatteindtægterne bliver større.

Arbejdsmarkedskommissionen er ikke blevet bedt om at stille forslag om højere skat eller lavere offentlig service. Kommissionen har alene skullet koncentrere sig om at foreslå reformer, der sikrer, at borgere i Danmark – hen over livet – arbejder mere end i dag.

Ubalance mellem krav og betaling

Der er god grund til at gennemføre reformer, der får befolkningen til at arbejde mere. Problemstillingen er nemlig, at gennemsnitsborgeren – hen over livet – får mere fra den offentlige sektor, end han betaler via skatter og afgifter. Der er simpelthen en ubalance imellem den ret, man har til velfærd, og den skat, man betaler i kraft af sit arbejde.

Det store flertal af befolkningen ønsker et skattefinansieret velfærdssystem, der er et af de mest udbyggede i verden. Samtidig har vi verdensrekord i skattetryk. Når pengene alligevel ikke passer, hænger det sammen med, at danskerne ikke hører til blandt de mest arbejdsomme folkefærd i verden.

Det bliver ofte diskuteret, om danskerne arbejder meget eller lidt i sammenligning med andre lande. Svaret er: Både-og. Samlet set er danskernes arbejdsindsats ret gennemsnitlig i forhold til andre OECD-lande. Den gennemsnitlige arbejdstid i Danmark er, relativt set, lav. Arbejdsugen er kortere, og ferierne længere end i mange andre lande. Til gengæld er en rigtig stor del af befolkningen aktive på arbejdsmarkedet.

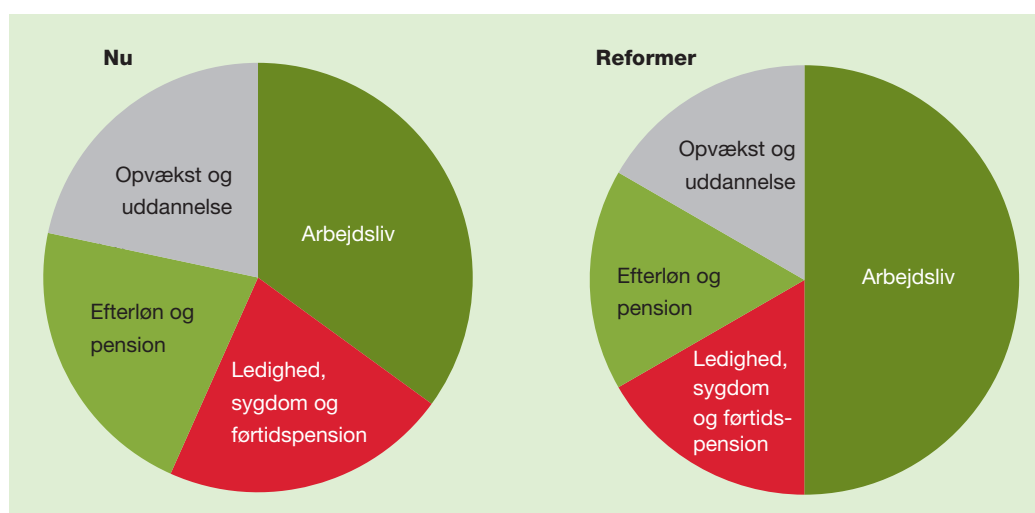
Der er, i princippet, masser af plads til, at arbejdstiden kan sættes op i Danmark. Altså plads til, at der bliver arbejdet flere timer om ugen eller flere uger om året. Men der er intet, der tyder på, at de, der er på arbejdsmarkedet, har lyst til at arbejde mere end i dag. Kommissionen har da heller ikke nogen konkrete forslag til at øge arbejdstiden for de, der i forvejen arbejder. Arbejdstiden er hovedsagelig et resultat af, hvad arbejdsmarkedets parter bliver enige om.

Flere skal arbejde

Hvis man ikke kan øge arbejdstiden, er der kun én vej til at få flere skatteindtægter via arbejde: Man må sikre, at befolkningen i gennemsnit arbejder en lidt større del af livet end i dag.

Figuren nedenfor illustrerer problemstillingen. Den viser, hvordan et menneskeliv fordeler sig mellem forskellige livssituationer. Man vokser op og bruger tid på at tage sin uddannelse. Man har et arbejdsliv. I løbet af den arbejdsdygtige alder har man måske perioder, hvor man er syg eller ledig. Og hvis helbredet svigter, får man måske førtidspension. Endelig trækker man sig på et tidspunkt tilbage fra arbejdsmarkedet som efterløner eller pensionist.

Figur 1: Fire livssituationer – eksempel uden og med reformer



Mennesker kan, i forhold til arbejdsmarkedet, være i fire livssituationer. I dag fylder arbejdslivet for lidt til, at den ønskede velfærd kan finansieres ved uændret skattetryk. Skal arbejdslivet fylde mere, må en eller flere af de tre andre livssituationer fylde mindre.

Hvis arbejdslivet skal fylde en større del af livet, er der potentielt tre steder, tiden kan komme fra: Man kan skynde sig lidt mere med at blive færdig med en uddannelse. Man kan forkorte de perioder, hvor man står uden for arbejdslivet på grund af sygdom, sociale problemer eller ledighed. Eller man kan, som det tredje, udskyde det tidspunkt, hvor man trækker sig tilbage fra arbejdslivet.

Dette er mulighederne. Der er i realiteten ikke andre. Det er da også netop i forhold til disse områder, at Arbejdsmarkedskommissionen kommer med en række forslag til reformer.

Aktuel lavkonjunktur fjerner ikke problemet

Udfordringen med at finde ekstra penge til den offentlige sektor eksisterer, uanset om der er høj- eller lavkonjunktur.

Som bekendt har konjunkturerne ændret sig til det værre siden efteråret 2008. Da Arbejdsmarkedskommissionen i 2007 fik stillet sin opgave, var der udbredt mangel på arbejdskraft. Men nu stiger ledigheden.

Ændringen er måske nok kommet hurtigere og har været kraftigere end de fleste havde forestillet sig, men det ændrer ikke ved det grundlæggende problem: Nemlig, at vi – i gennemsnit hen over høj- og lavkonjunkturer – bruger flere penge på den offentlige sektor, end vi betaler til den.

På den anden side er det klart, at klimaet for at diskutere arbejdsmarkedsreformer har ændret sig det seneste år. Det er lettere at foreslå reformer, som øger beskæftigelsen, i en situation, hvor der er udbredt mangel på arbejdskraft, end i en situation, hvor ledigheden stiger.

Spørgsmålet rejser sig: Risikerer man ikke at skabe ekstra ledighed, hvis man midt under en lavkonjunktur med ét øger udbuddet af arbejdskraft voldsomt?

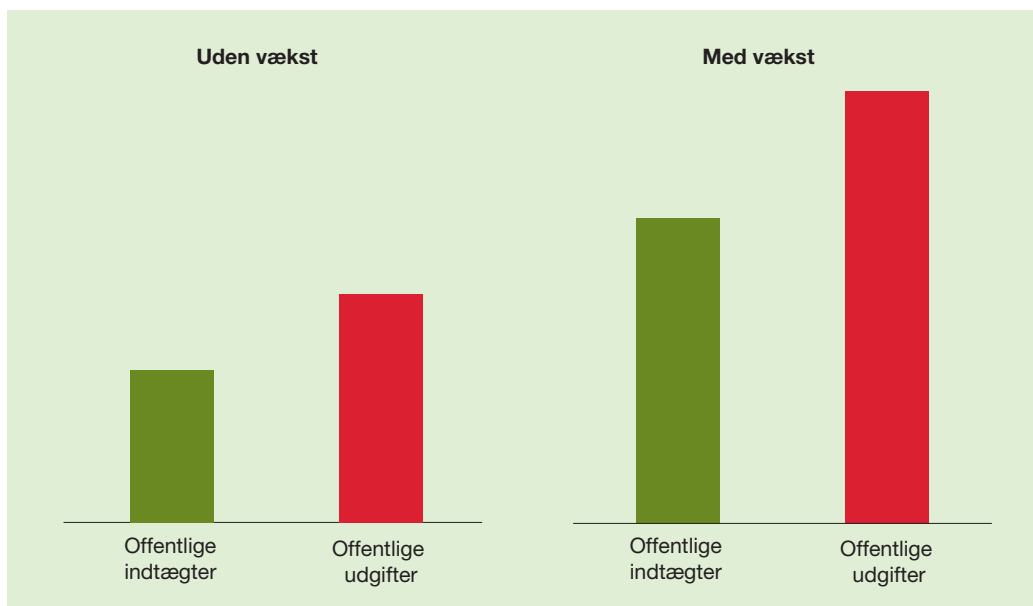
Svaret er jo. Det sandsynlige udfald af en pludselig og stor udvidelse af arbejdsstyrken, vil være højere ledighed i en begrænset periode. Men som man vil se af de kommende sider: Ingen af Arbejdsmarkedskommissionens forslag til langsigtede løsninger indeholder pludselige, store ændringer.

Der er derimod tale om reformer, der indføres gradvist. Det vil typisk tage omkring ti år, før deres fulde virkning er slået igennem. Sådanne langsomme reformer vil på ingen måde føre til en højere ledighedsprocent. De vil derimod betyde, at beskæftigelsen under fremtidens lav- og højkonjunkturer bliver større, end den ellers ville have været.

Vækst løser ikke problemet

I et mere langsigtet perspektiv vil finansieringsbehovet – såfremt der ikke gennemføres reformer – bestå, uanset hvor rige vi måtte blive i samfundet. Det er en udbredt misforståelse, at problemet nok løser sig selv, når samfundet med tiden bliver rigere. Argumentet er velkendt, men det er forkert.

Figur 2: Vækst uden reformer skaber ikke balance i den offentlige økonomi



Uanset, hvor stor vækst Danmark måtte komme til at opleve de kommende år, så vil væksten i sig selv ikke bringe balance i den offentlige økonomi.

Om et antal år vil danskerne – måske – være dobbelt så rige som i dag. Det betyder, at der uden tvivl er mange ting, man har bedre råd til. Hvad enten det er ferier, biler, fjernsyn eller noget helt andet, man har lyst til at købe, så bliver der bedre råd. Men der er én ting, der med stor sikkerhed ikke er blevet bedre råd til: Den offentlige sektor.

Forklaringen er som følger: Hvis murere, smede, advokater og alle andre i den private sektor til den tid tjener det dobbelte i forhold til i dag – så vil det samme gøre sig gældende for pædagoger, lærere, sygeplejersker og alle andre ansatte i den offentlige sektor. På samme måde med modtagere af a-dagpenge, kontanthjælp, førtidspension og andre offentlige ydelser: Deres ydelse reguleres stort set med væksten i samfundet.

Udgifter til det offentlige er i hovedsagen udgifter til mennesker. Hvis samfundet bliver rigere, bliver det lettere at købe ting. Men ikke mennesker. Deres løn er nemlig fulgt med, så de er blevet tilsvarende dyrere. End ikke den største vækst vil – uden reformer – kunne fjerne misforholdet mellem indtægter og udgifter i den offentlige sektor. En balance kan kun genoprettes ved at træffe beslutninger om, at noget skal være anderledes end i dag.

I denne kortfattede version af *Velfærd kræver arbejde* gennemgås de mest centrale forslag fra Arbejdsmarkedskommissionen. Gennemgangen af samtlige 44 forslag og de tilhørende analyser findes i hovedrapporten. Listen med samtlige forslag findes også bag i denne publikation.

1. Ældre skal arbejde længere

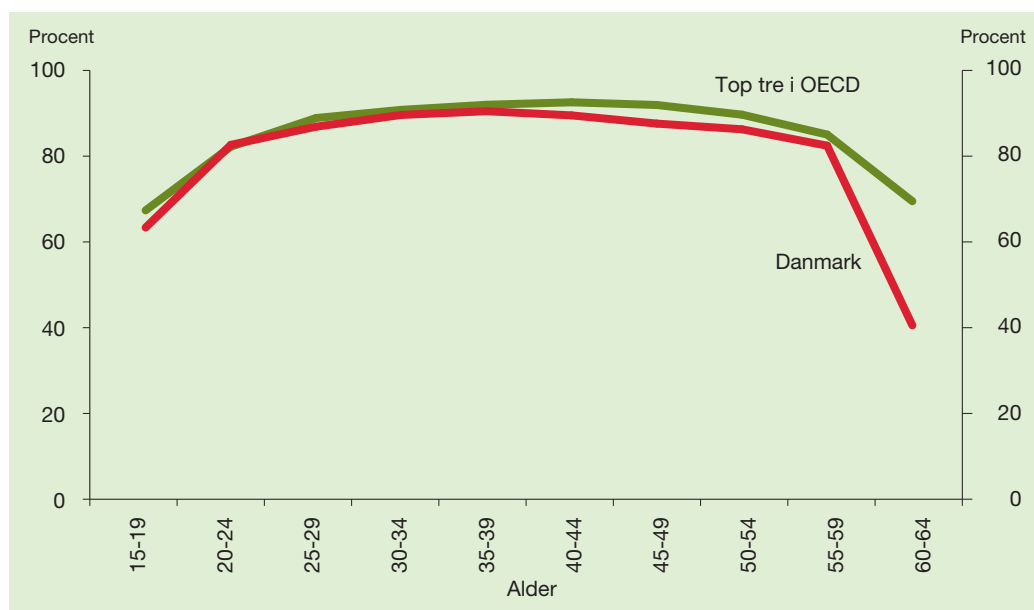
End ikke den største politiske modstand kan ændre ved, at justeringer i efterlønsordningen er den mest effektive måde at skaffe de nødvendige ekstra kroner i de offentlige kasser. Ordningen bør afskaffes over en ti-årig periode.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at efterlønsordningen afvikles gradvist. Efterlønsalderen øges med et halvt år om året fra 2011, indtil ordningen er afviklet.

Med et folkeligt ønske om et i verdensklasse veludbygget velfærdssystem, er det nødvendigt, at danskerne leverer en større arbejdsindsats end i mange andre lande.

Som det fremgår af nedenstående figur, ligger Danmark – aldersgruppe for aldersgruppe – højt i OECD, når det drejer sig om, hvor stor en del af befolkningen, der er på arbejdsmarkedet – den såkaldte erhvervsdeltagelse. Men der er én undtagelse: De 60-64-årige. I den aldersgruppe er det kun fire ud af ti, der er på arbejdsmarkedet. Det er under gennemsnittet i OECD og markant lavere end i fx Sverige.

Figur 3: Andelen af befolkningen, der er på arbejdsmarkedet



Anm.: Top tre i OECD varierer fra aldersgruppe til aldersgruppe. For 60-64-årige ligger Island, New Zealand og Sverige i top.

Kilde: OECD.

En stor del af danskerne er på arbejdsmarkedet. Aldersgruppe for aldersgruppe ligger Danmark højt, sammenlignet med andre OECD-lande. Men det gælder ikke de 60-64-årige danskere.

Der er én forklaring: Efterløn. Efterlønsordningen betyder, at store grupper af overvejende raske, beskæftigede ældre – med kvalifikationer og erfaring – trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet. Det sker til trods for, at vi har brug for, at de bliver på arbejdsmarkedet, betaler skat og udfører vigtige arbejdsopgaver.

Kommissionen anser det ikke for muligt markant at ændre tilbagetrækningsmønstret for de 60-64-årige uden at ændre i efterlønsordningen – hvis ændringen samtidig skal styrke de offentlige finanser.

De 60-64-åriges anvendelse af efterlønsordningen er fortsat med at stige indtil de seneste års højkonjunktur, hvor der er sket et mindre fald. I dag er der 140.000 på efterløn.

I 1999 blev der gennemført en række ændringer, med henblik på at reducere tilgangen til efterløn. En analyse, som Arbejdsmarkedskommissionen har fået foretaget, viser, at effekten af 1999-reformen har haft to modsatrettede effekter: De fleste 61-årige, der ønsker at trække sig tilbage, venter, til de fylder 62 år. Til gengæld er der – i forhold til tidligere – færre, der venter, til de er 63 år. De to modsatrettede effekter betyder, at reformen kun har haft en meget lille effekt på det samlede antal af efterlønsmodtagere.

Arbejdsmarkedskommissionen finder ikke, at der er nogen gyldig samfundsøkonomisk eller social begrundelse for at bruge skatte kroner på at tilskynde raske mennesker til at trække sig frivilligt ud af arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen.

Flere undersøgelser peger på, at langt de fleste efterlønsmodtagere har et udmærket helbred. Og på, at alternativet til efterløn for langt den overvejende del vil være beskæftigelse. Der er altså ikke nogen sociale begrundelser for at bevare ordningen.

Netop fordi alternativet til efterløn for de fleste er arbejde, er der tale om en særdeles dyr ordning for det offentlige. Dels er der udgiften til selve efterlønsydelsen, dels er der tabet af skatte kroner.

Men problemet er ikke alene økonomisk. Inden for en række fag – herunder centrale velfærdsfunktioner – er der stort set ingen ledighed. Det gælder fx for sygeplejersker, folkeskolelære og pædagoger. På de områder kan manglen på kvalificeret arbejdskraft ikke løses ved en dagpengereform. Og heller ikke – inden for en overskuelig tid – gennem reformer på førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken.

Tabel 1: Ledige og efterlønsmodtagere, 2008

	Ledige	Efterlønsmodtagere
Sygeplejersker m.fl. (DSA)	160	3.100
Pædagoger (BUPL's a-kasse)	750	2.500
Folkeskolelærere (DLF's a-kasse)	780	5.700
Offentligt ansatte (FOA's a-kasse)	1.960	17.300

Kilde: Danmarks Statistik.

Der er meget få ledige på mange af de områder, hvor den offentlige sektor mangler arbejdskraft. Men inden for de samme områder er der mange, der har trukket sig tilbage på efterløn. Fx er over 3.000 sygeplejersker på efterløn, mens mindre end 200 er ledige.

Senere tilbagetrækning er den eneste mulighed for at afhjælpe den vedvarende mangel på arbejdskraft på disse områder. På sundhedsområdet skønnes der om 10 år at mangle omkring 20 pct. af det nuværende antal ansatte på sygehusene.

Den mest effektive løsning er den foreslåede gradvise afvikling af efterlønsordningen. Det øger på lang sigt antallet af beskæftigede med 100.000 personer og styrker de offentlige finanser med 18 mia. kr. årligt.

Alternative forslag til ændring af efterløn

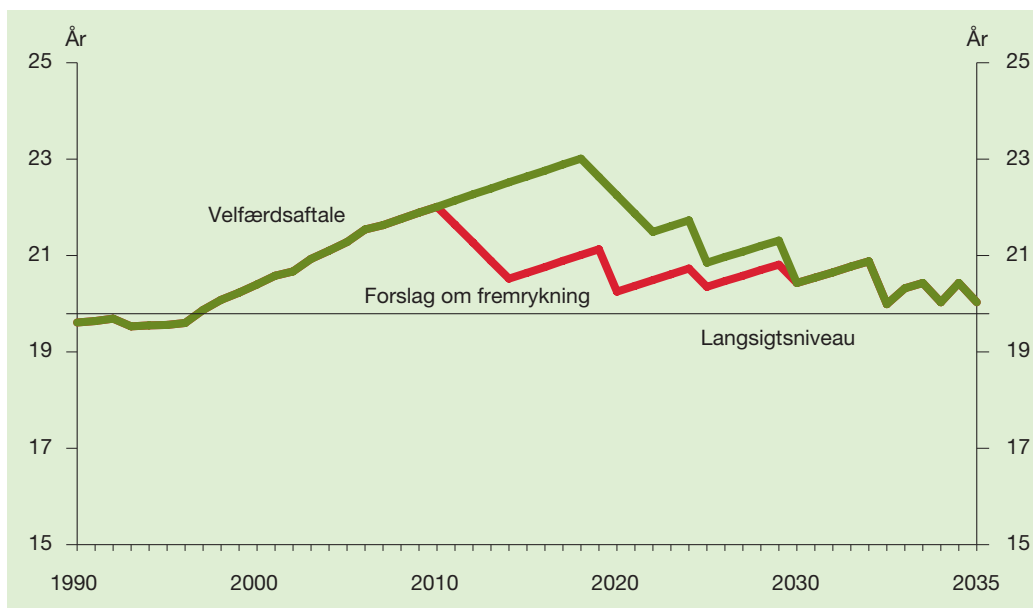
Som alternativ til helt at afvikle efterlønnen har Kommissionen en række forslag til mindre vidtgående ændringer.

Et forslag er at fremrykke de vedtagne forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen. I 2006 blev det med Velfærdsaftalen vedtaget, at efterløns- og folkepensionsalderen skal øges fra hhv. 2019 og 2024.

Disse ændringer betyder, at ældre – på lang sigt – får mulighed for at trække sig tilbage, så de i gennemsnit har 20 år på efterløn og folkepension. Det svarer til den tid, som ældre generationerne fra slutningen af 1990'erne forventes at få på efterløn og folkepension.

Men fordi man har valgt at udsætte indfasningen af de nye regler til 2019, er der én gruppe ældre, som får udsigt til et længere otium. Nemlig de, der er 60 år i dag, eller som bliver det inden for de næste ti år. Som det fremgår af figur 4, har de nuværende 60-årige udsigt til i gennemsnit knap 22 år med efterløn og folkepension. Og personer, der bliver 60 år inden for de næste 10 år, vil have op til 23 år med efterløn og folkepension.

Figur 4: En 60-årsrigs forventede periode med efterløn og folkepension, 1990-2035



Kilde: Egne beregninger.

Af figuren fremgår, hvor lang tid en 60-årig kan forvente at være på efterløn og pension. Fx har en 60-årig i 2009 udsigt til knap 22 år, hvilket er mere end både tidligere og fremtidige generationer af ældre. Med Kommissionens forslag vil generationerne blive stillet mere lige.

Kommissionen foreslår, at påbegyndelsen af de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen starter i 2011 i stedet for 2019. Efterlønsalderen kan hæves gradvist til 62 år med et halvt år årligt fra 2011-2014. Folkepensionsalderen kan hæves gradvist til 67 år fra 2016-2019.

Dette forslag vil betyde, at de nuværende ældre i højere grad bliver ligestillet med fortidens og fremtidens ældre. Forslaget giver et midlertidigt løft i beskæftigelsen på op til 80.000 personer. De offentlige finanser styrkes varigt med 5 mia. kr. årligt.

Et andet alternativ er at ændre reglerne for beregning af efterløn, så der sker pensionsmodregning i hele efterlønsperioden for alle de, der har en pensionsordning. Det målretter i højere grad ordningen mod personer, som ikke selv kan finansiere tidlig tilbagetrækning. Det skønnes, at en sådan ændring vil øge beskæftigelsen med 5.000 personer og forbedre de offentlige finanser med godt 1 mia. kr. årligt.

2. Ledige hurtigere i arbejde

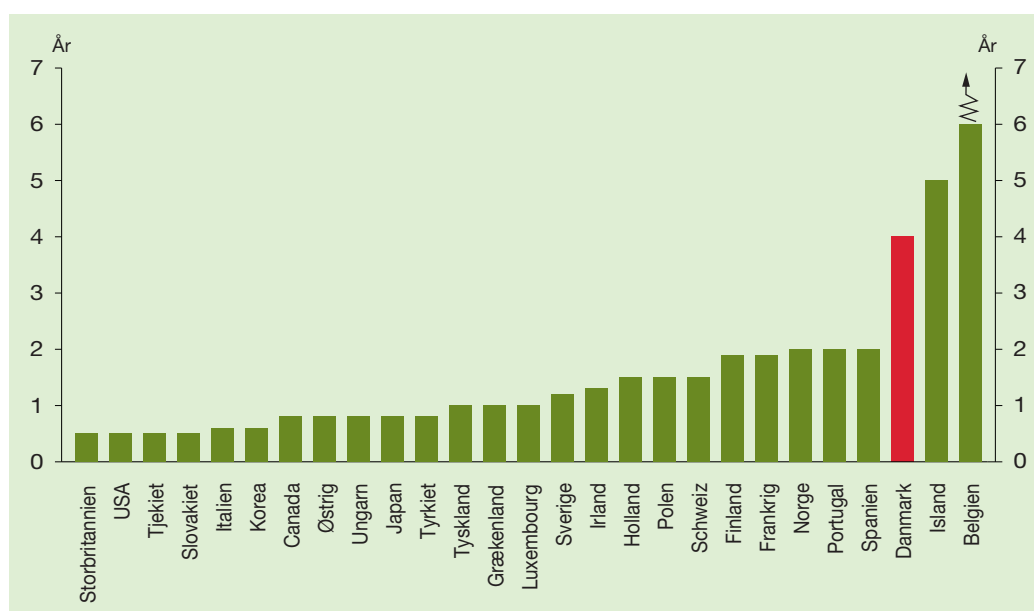
Den periode, ledige kan få dagpenge, bør forkortes. Konsekvensen af en kortere dagpengeperiode vil være højere beskæftigelse, uanset om konjunkturerne er gode eller dårlige. Forklaringen er, at ledige – med en kortere dagpengeperiode – i alle faser af ledighedsforløbet vil være mere aktive og målrettede i deres søgen efter nyt arbejde.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at dagpengeperioden afkortes fra fire til to år. I en lavkonjunktur bliver dagpengeperioden midlertidigt forlænget med op til to gange et halvt år, så den i perioder med meget høj ledighed kan udgøre tre år.

Grundidéen med dagpengesystemet er, at det giver både virksomhederne og arbejdstagerne nogle fordele. Virksomhederne har en fleksibel adgang til at afskedige og ansætte arbejdskraft. De ansatte har en sikker indkomst, hvis de bliver ramt af ledighed. Systemet finansieres hovedsageligt af skatteyderne.

Der er imidlertid en risiko forbundet med retten til høje ydelser i lang tid: Risikoen er, at ledige ikke er aktive nok i deres jobsøgning. Som det fremgår af figur 5 har Danmark en særdeles lang dagpengeperiode sammenlignet med andre OECD-lande.

Figur 5: Længden af dagpengeperioden i OECD-landene



Anm.: Figuren viser dagpengeperiodens længde i 2008. Da varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse i nogle lande afhænger af alder, forsørgerstatus og arbejdsmarkedserfaring, er angivet tal for en 40-årig ugift mand uden børn, med 22 års erfaring på arbejdsmarkedet. I Canada og USA forlænges dagpengeperioden i perioder med lavkonjunktur. Der er ikke nogen fast varighed på dagpengeperioden i Belgien.

Kilde: OECD, Benefits and Wages 2007 og www.regeringskansliet.se.

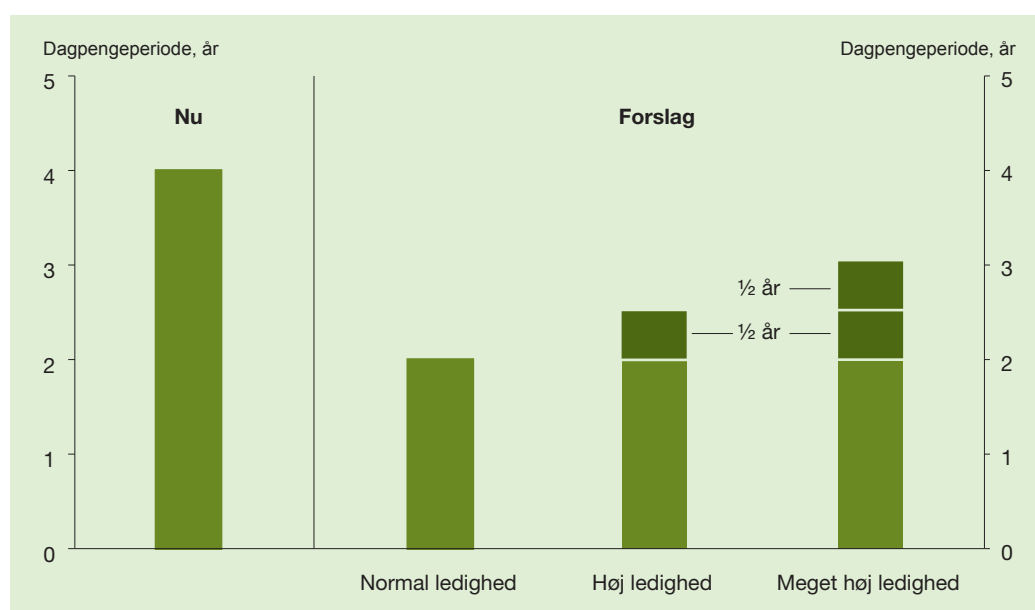
Danmark har en længere dagpengeperiode end langt de fleste andre OECD-lande. Kun i Belgien og Island kan man modtage dagpenge i en længere periode – og her er selve dagpengeydelsen betydelig lavere end i Danmark.

En dagpengeperiode på to år vil ikke indebære væsentlige udfordringer for den danske model. Langt de fleste ledige finder nemlig arbejde inden for to år. Dagpengesystemet vil fortsat sikre et rimeligt indkomstgrundlag for personer, der ufrivilligt bliver ledige – og fortsat i en længere periode end i de fleste af vores nabolande.

For at bevare en god økonomisk sikring af langtidsledige, gøres dagpengeperioden fleksibel. Det vil sige, at den bliver længere, når ledigheden er høj.

Der er et klart mål med at gøre dagpengeperioden fleksibel: Når ledigheden er lav, vil der være fokus på jobsøgning, og når ledigheden er høj, er der fokus på økonomisk sikkerhed for de grupper, der har mest brug for det.

Figur 6: Arbejdsmarkedskommissionens forslag til kortere dagpengeperiode



Dagpengeperioden vil, med Kommissionens forslag, blive på to år i stedet for de fire år, den er i dag. Hvis ledigheden stiger tilstrækkeligt, forlænges dagpengeperioden automatisk med op til to gange et halvt år til i alt tre år.

Forslaget indebærer, at dagpengeperioden automatisk forlænges fra to til to et halvt år, når ledigheden bliver høj. Det sker, når ledigheden inklusive aktiverede overstiger 7 pct., hvilket skete senest i 2004. I 2004 var der 5,7 pct. ledige og 1,7 pct. aktiverede, det vil sige i alt 7,4 pct. Bliver ledigheden meget høj – 9 pct. inklusive aktiverede – forlænges perioden med yderligere et halvt år. Det niveau for ledighed oplevede Danmark senest i midten af 1990'erne. Forlængelsen vil alene gælde ledige, der er tæt på at opbruge deres dagpenget.

Øvrige tilpasninger af dagpenge og kontanthjælp

Med henblik på at bevare den fleksible adgang til at ansætte og afskedige medarbejdere er det vigtigt, at alle med en væsentlig ledighedsrisiko fortsat har en klar tilskyndelse til at forsikre sig mod arbejdsløshed. Kommissionen foreslår derfor at halvere forsikringsbidraget til a-kassen for personer over 30 år og nedsætte forsikringsbidraget til en fjerdedel for unge under 30 år.

Herudover bør der ske ændringer i de særlige dagpengeregler for nyuddannede. Som den eneste gruppe har nyuddannede ret til a-dagpenge, uden på forhånd at have ydet noget lønarbejde. Den ydelse, de kan få, er markant højere end den SU, de har været vant til. Nyuddannede bør have en øget tilskyndelse til at finde et job inden eller umiddelbart efter, den sidste eksamen er taget. I dag kan de få a-dagpenge i op til fire år – forslaget er at afkorte perioden til ét år.

Et yderligere forslag er at hæve aldersgrænsen for de særlige dagpenge- og kontanthjælpsregler for unge. Reglerne i dag går ud på, at unge under 25 år, som ikke har nogen kompetencegivende uddannelse, får en særlig indsats og særlige ydelser. Men aldersgrænsen bør flyttes til 29 år. Hermed modvirkes, at unge fastholdes i ledighed frem for at uddanne sig eller komme i job. De særlige dagpengeregler for unge ændres samtidig, så de lave ungesatser ikke længere omfatter forsørgere.

Reform af den aktive beskæftigelsesindsats

I Danmark står ledige over for en række pligter, de skal leve op til, for at få en offentlig forsørgelsesydelse. De skal bl.a. aktivt søge job, de skal til samtaler i jobcentret og deltage i aktivering. Alle aktiviteterne – som kaldes den aktive beskæftigelsesindsats – har et mål: At bidrage til, at de ledige finder et job.

Den aktive beskæftigelsesindsats er i dag massiv i Danmark efter halvandet årti, hvor den er blevet reformeret og opprioriteret. Faktisk bruger Danmark, relativt set, flere penge på dette formål end noget andet OECD-land.

Det er tvivlsomt, om yderligere investeringer i den aktive beskæftigelsesindsats vil tjene sig hjem igen. Men de penge, der bruges i dag, kan bruges mere effektivt. Analyseresultaterne er klare: En tidlig og intensiv indsats virker, og det virker især, hvis aktivering sker i private virksomheder.

Derfor foreslår Kommissionen, at den aktive indsats sættes i gang tidligere, og at den gøres mere jobnær.

Forslagene om en tidligere aktiv beskæftigelsesindsats indebærer for det første, at alle ledige får ret og pligt til en uges jobsøgningsforløb efter tre måneders ledighed. Derudover skal der holdes samtaler mindst hver måned det første halve år, mod hver tredje måned i dag. Endelig fremrykkes den såkaldte ret-og-pligt-aktivering for over 30-årige til seks måneder mod ni måneder i dag.

Disse forslag er dog betinget af, at dagpengeperioden forkortes. Uden en forkortelse vil fremrykningen kræve ekstra penge. Penge, der næppe vil give et ordentligt samfundsmæssigt afkast. Hvis, derimod, dagpengeperioden forkortes, kan de penge, der i dag bruges til at aktivere sent i et ledighedsforløb, anvendes langt tidligere og dermed mere effektivt.

Forslagene om en mere jobnær aktivering omfatter en anbefaling til kommunerne om at fokusere på korterevarende jobnær aktivering, inden man eventuelt sætter gang i en mere udvidet indsats, fx længerevarende uddannelsesforløb. Herudover foreslår Kommissionen, at opkvalificeringsforløb over seks ugers varighed kun kan tilbydes personer, som har været ledige i mere end et år.

Endelig foreslås den nuværende ret til seks ugers selvvalgt uddannelse afskaffet. Ordningen medfører, at ledige er længere tid om at komme i arbejde.

Kommissionens forslag på dagpenge- og aktivområdet skønnes samlet set at kunne øge beskæftigelsen med op til 20.000 helårspersoner og styrke de offentlige finanser med op til 6 mia. kr. årligt. Hovedparten af det beløb kommer fra ændringerne i dagpengereglerne.

3. Tidligere færdig med uddannelse

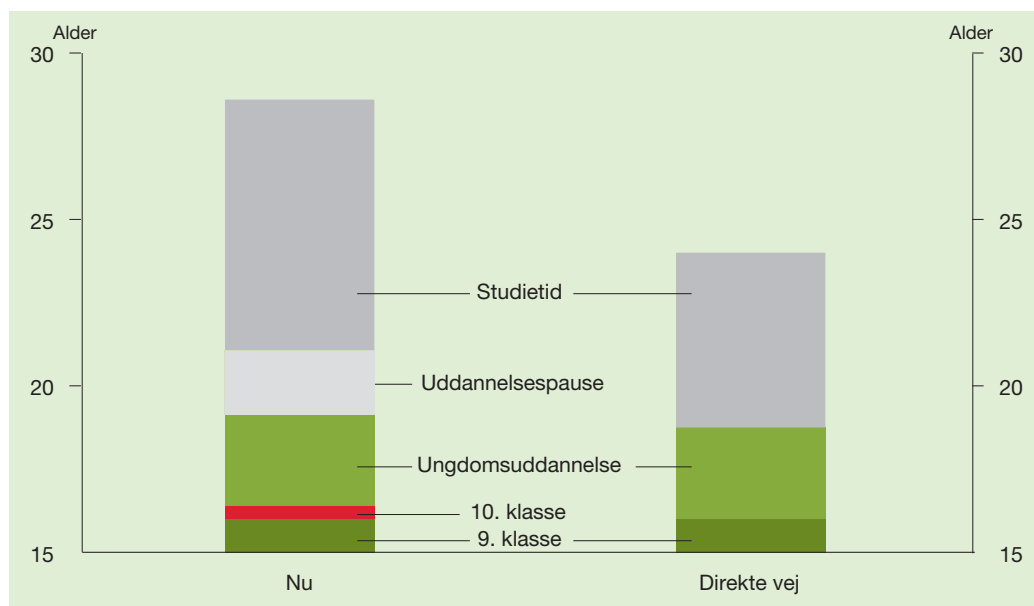
Unge skal have en tilskyndelse til at komme i gang med deres uddannelse. Jo tidligere de bliver færdige og bruger deres kvalifikationer på arbejdsmarkedet, jo mere øges den samlede beskæftigelse i Danmark. Unge, der starter tidligt på studiet, bør derfor fremover have mulighed for at få en kontant belønning på 10.000 skattefri kroner.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at studerende, der senest tre år efter adgangsgivende eksamen består første års eksamener på en kompetencegivende uddannelse, skal have en skattefri bonus på 10.000 kr. Til gengæld skal unge, der starter senere end to år efter adgangsgivende eksamen, have begrænset deres SU til den normerede studietid.

I Danmark tager det meget lang tid for unge at blive færdige med deres uddannelse. Danske studerende er simpelthen en del ældre end udenlandske ditto.

Fx har universitetsstuderende, i gennemsnit, for længst rundet deres 28-års fødselsdag den dag, de er færdiguddannede. Som det fremgår af figuren nedenfor, er de 4,6 år ældre, end de ville have været, hvis de var gået den lige vej efter 9. klasse.

Figur 7: Universitetsstuderendes tidsforbrug fra 9. klasse til kandidateksamen



Anm.: Figuren viser tal for 2007.
Kilde: UNI•C Statistik & Analyse.

Den dag, universitetsstuderende får deres kandidatbevis, er de i gennemsnit 28,5 år. Hvis de siden 9. klasse var gået den lige vej, kunne de have fået deres eksamen omkring deres 24-års fødselsdag.

Det er ikke kun på landets universiteter, unge er forsinkede. I gennemsnit bruger unge 3,9 år ekstra på at få en uddannelse i forhold til, hvis de var gået den lige vej gennem uddannelsessystemet. De knap fire år er et gennemsnit – en meget stor del af de studerende bruger betydelig mere end fire år ekstra, før de er færdige.

Den væsentligste årsag til det ekstra tidsforbrug er pauser i uddannelsesforløbet, som anvendes på fx arbejde, rejser og værnepligt. Men det betyder også en del, at ca. halvdelen af en årgang går i 10. klasse, og at mange – især på de videregående uddannelser – skifter studium undervejs.

Mange unge bruger tid på ting – rejser, arbejde eller fritidsinteresser – som samfundet hverken skal eller kan blande sig i. Så længe de unge gør det for egen regning. Derfor er der også en grænse for, hvor effektivt man med politik kan påvirke de unges adfærd. Men samfundet kan – og bør – bruge studiestøtten til gøre forskel på de unge: De, der vælger de mest samfundsgavnligste veje, skal belønnes.

Der er, blandt andet i forbindelse med Velfærdsaftalen fra 2006, blevet taget en række initiativer for at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet. Men ingen af dem retter sig mod de unges økonomi. Arbejdsmarkedskommissionen mener, at der under alle omstændigheder bør gøres mere, og foreslår derfor, at studiestøtten ændres som nævnt ovenfor. Målet med forslagene er ikke at spare penge – forslagene hviler økonomisk i sig selv.

Kommissionens forslag sigter på ingen måde mod at få unge til at gå den helt lige vej. Man får bonussen, hvis man læser og består et års pensum i løbet af tre år. Man kan få bonussen, selvom man bruger tid på efterskole, udlandsrejse, studieophold eller andre ting, før man læser videre.

Derudover foreslår Kommissionen, at 10. klasse i højere grad end nu målrettes unge, der ikke er klar til en ungdomsuddannelse, samt at værnepligten tilrettelægges, så den forsinker unge mindst muligt i uddannelsesforløbet.

Det foreslås også, at voksenlærlingeforløb med tilskud forbeholdes personer over 30 år, hvor aldersgrænsen nu er 25 år. Målet er at forebygge, at unge udskyder deres uddannelse, fordi de, ved at vente, kan få en højere ydelse under uddannelsen.

Mange forhold kan understøtte, eller hindre, at unge kommer tidligere i gang og hurtigere igennem deres studier. Fx uddannelsesinstitutionernes incitament og indretning. Derfor foreslår Kommissionen, at der – fx med en uddannelseskommision – sættes gang i en grundig undersøgelse af uddannelsesinstitutionernes indretning, optagesystemet, muligheden for meritoverførsel samt uddannelsernes indhold, tilrettelæggelse og normerede varighed.

Det er usikkert hvor store effekter, det er muligt at opnå med de virkemidler, der er til rådighed. Hvis de unge i gennemsnit bliver færdige et halvt år før, vil det øge beskæftigelsen med 8.000 personer og varigt styrke de offentlige finanser med omkring to mia. kr. årligt.

Flere i uddannelse?

I regeringens globaliseringsstrategi er anført, at mindst 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse, og 50 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse i 2015. Disse målsætninger må anses som ambitiøse. I de økonomiske fremskrivninger, der er udgangspunktet for Kommissionens opgave, er målsætningerne forudsat realiseret.

Et øget uddannelsesniveau vil bidrage til at skabe øget vækst og øge den samlede velstand. Yderligere investeringer i at øge uddannelsesniveaet kan imidlertid ikke entydigt forventes at styrke finanspolitikens holdbarhed.

Da det er Arbejdsmarkedskommissionens opgave at komme med forslag til at styrke de offentlige finanser, fremsætter Kommissionen ikke forslag, der retter sig direkte mod at øge uddannelsesniveaet.

4. Personer med nedsat arbejdsevne

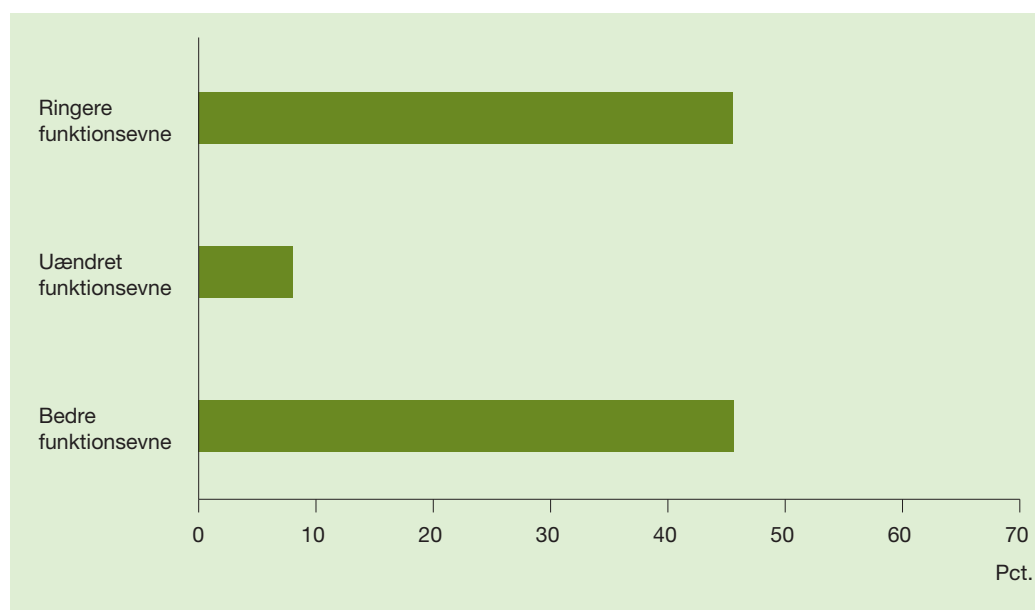
Arbejdsmarkedskommissionen foreslår to markante ændringer i forhold til personer med nedsat arbejdsevne på det danske arbejdsmarked. Det ene forslag skal forebygge, at så mange ender på førtidspension. Det andet skal bidrage til at målrette fleksjobordningen.

Udgangspunktet for begge forslag er en erkendelse af, at nedsat arbejdsevne ikke behøver at være en permanent tilstand. For nogle er det tilfældet, men rigtig mange med en stærkt nedsat arbejdsevne vil senere i livet opleve forbedringer.

Det Nationale Forskningscenter for Velfærd har for Arbejdsmarkedskommissionen undersøgt, hvordan funktionsevnen udvikler sig over tid. Personer, der i 1995 havde en funktionsevnenedsættelse, er geninterviewet i 2008.

Undersøgelsen konkluderer, at knap halvdelen af personerne med en funktionsnedsættelse i 1995 har fået en bedre funktionsevne i 2008. En fjerdedel angiver, at de ikke længere har nogen funktionsnedsættelse.

Figur 8: Udviklingen i funktionsevnen for personer med nedsat funktionsevne



Anm.: Figuren viser funktionsevneudviklingen fra 1995 til 2008.

Kilde: Larsen et al. 2009, *Personer med handicap: Helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995-2008*, SFI.

46 pct. af de, der i 1995 havde nedsat funktionsevne, havde fået det bedre, da man spurgte dem igen 13 år senere. En fjerdedel mente ikke at have nogen funktionsnedsættelse længere.

Der er andre indikationer på, at der kan være for lidt opmærksomhed på, at arbejdsevnen med tiden kan blive bedre. Psykiske lidelser er angivet som hoveddiagnose for omtrent halvdelen af alle tilkendelser af førtidspension i 2008. Men mange af de hyppigt angivne lidelser kan ifølge læger helbredes. Det tager muligvis lang tid, men mange oplever en forbedring, og nogle bliver endda symptomfri.

Når der tilkendes førtidspension, er det endvidere ikke altid belyst, om arbejdsevnen faktisk er varigt nedsat. Det viser undersøgelser fra Ankestyrelsen. Der er således tegn på, at det – i nogle tilfælde – er muligt at gøre mere end i dag.

Det er ikke muligt at sætte tal på, hvor stor en del af tilkendelserne af førtidspension, der kan forebygges. Men det står klart, at der er et potentiale. Formålet med Arbejdsmarkedskommissionens forslag er at sikre, at flere får mulighed for at udvikle og flytte sig i takt med, at deres arbejdsevne genvindes.

Udviklingsforløb

Det er et problem, at nogle får førtidspension, uden at der er fuld sikkerhed for, at de aldrig kan komme til at arbejde igen. Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at hvis der er begrundet tvivl om, hvorvidt en helbredstilstand kan ændre sig til det bedre, så skal borgeren i stedet tilbydes et udviklingsforløb.

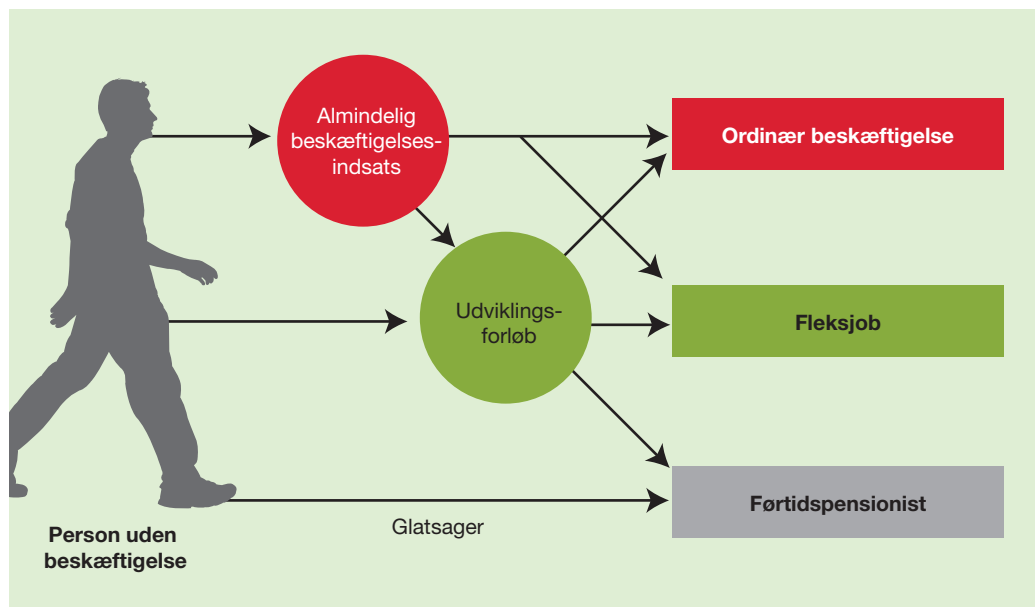
Arbejdsmarkedskommissionen foreslår et nyt udviklingsforløb til personer, der aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor arbejdsevnen potentielt kan blive bedre.

Udviklingsforløb skal forebygge, at så mange ender på førtidspension. I forhold til arbejdsmarkedet er førtidspension en endestation, som langt de færreste vender tilbage fra. De fleste, som får en førtidspension, bliver uden for arbejdsmarkedet resten af den erhvervsaktive alder. Også selv om deres arbejdsevne faktisk bliver bedre.

Udviklingsforløb skal imidlertid ikke erstatte førtidspension. Når det står klart, at arbejdsevnen er varigt nedsat, så skal der fortsat tilkendes førtidspension, akkurat som det foregår i dag. Udviklingsforløbet skal bruges i de tilfælde, hvor det er usikkert, om nedsættelsen af arbejdsevnen er varig eller mere midlertidig.

I modsætning til førtidspension er udviklingsforløbet ikke nogen endestation. Det er en mellemstation. Fra denne mellemstation kan man engang i fremtiden bevæge sig videre. Fx til et almindeligt ustøttet job, et fleksjob – eller til førtidspension, hvis arbejdsevnen ikke bliver bedre.

Figur 9. Udviklingsforløb



Udviklingsforløb er en ny mulighed for mennesker, der aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men som måske kan genvinde arbejdsevnen på et senere tidspunkt.

Deltageren i et udviklingsforløb skal have en fast kontaktperson. Kontaktpersonen skal hjælpe deltageren frem mod at kunne varetage et arbejde – gerne et fleksjob, men helst et helt almindeligt job uden løntilskud. Kontaktpersonen skal blandt andet sikre, at deltageren ikke bliver tabt mellem de forskellige offentlige systemer, og at indsatsen tager udgangspunkt i borgerens individuelle evner og behov.

De personer, som kan have gavn af et udviklingsforløb, har meget forskellige problemer og behov. Derfor vil det konkrete indhold i udviklingsforløbet være meget forskelligt. Fx vil nogle blot have brug for en pause til at komme sig over sygdom, mens andre har behov for en mere omfattende indsats.

Starter man i et udviklingsforløb, går man ikke ned i ydelse. Deltagerne beholder i udgangspunktet den ydelse, de er berettiget til. Hvis man fx tidligere har fået sygedagpenge – og fortsat har ret til det – beholder man sygedagpengene. Som minimum får man dog en ydelse, som svarer til kontanthjælpssatserne for voksne. Men i modsætning til den normale kontanthjælpssats modregner man her hverken for formue eller ægtefællens indkomst.

For at gøre det mere attraktivt at finde et almindeligt arbejde, foreslår Kommissionen, at deltageren skal have et særligt midlertidigt beskæftigelsesfradrag, hvis han tager et ustyttet arbejde.

Som en konsekvens af forslaget om udviklingsforløb foreslår Kommissionen derudover at afskaffe den nuværende mulighed for at tilkende førtidspension på betingelse af, at sagen genvurderes på et senere tidspunkt. I sager med genoptagelsesfrist kan det netop ikke udelukkes, at arbejdsevnen kan blive bedre, og udviklingsforløb skal derfor erstatte førtidspension med genoptagelsesfrist.

Kommissionen foreslår også, at der indføres et førtidspensionsbevis for alle førtidspensionister. Beviset giver dem sikkerhed for, at de ikke mister retten til førtidspension, hvis de har fået det bedre og begynder at arbejde.

Effekterne af udviklingsforløbet er ret usikre. Kommissionen er ikke i tvivl om, at forslaget vil kunne bidrage til at øge arbejdsudbuddet fra personer med nedsat arbejdsevne. Men det vil ikke bidrage nævneværdigt til at finansiere den offentlige sektor. Den primære årsag er, at det er en investering, som koster penge, at hjælpe mennesker med nedsat arbejdsevne tilbage på arbejdsmarkedet.

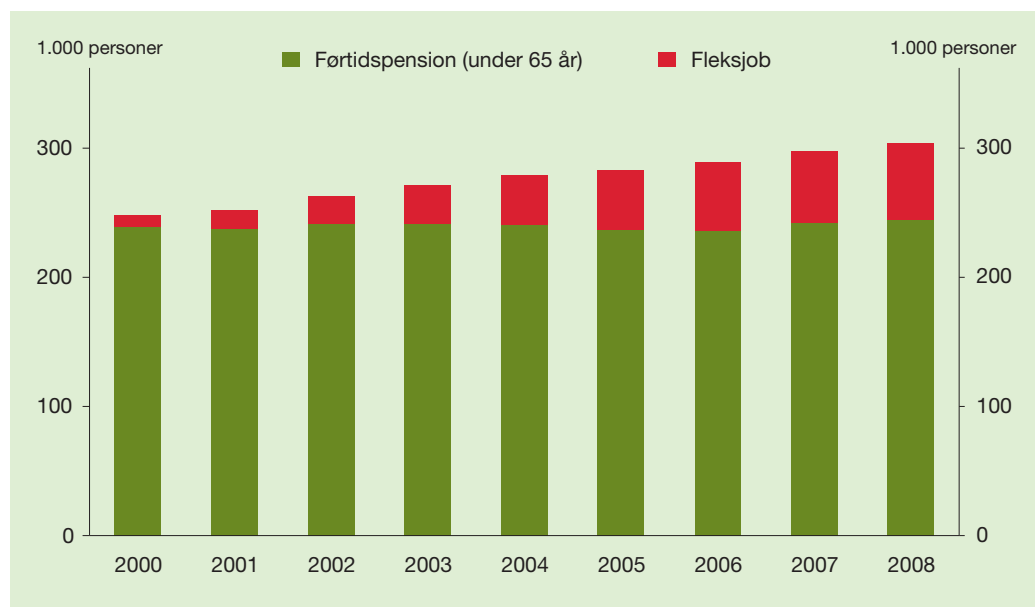
Kommissionen skønner, at udviklingsforløb kan øge beskæftigelsen med ca. 4.000 personer, hvoraf halvdelen vil være fleksjob. Når ordningen er fuldt indfaset, skønnes 30-35.000 personer årligt at være i udviklingsforløb, mens antallet af førtidspensionister reduceres med 35-40.000 personer.

Omlægning af ydelsen til fleksjob

Da fleksjobordningen i sin tid blev skabt, var målet, at der skulle ske en reduktion af tilgangen til førtidspension. Men sådan er det ikke gået. Nøg er der siden visiteret mange personer til fleksjob, men det ventede fald i antallet af tilkendelser til førtidspension er aldrig kommet.

Det samlede antal personer på de to ordninger er således steget betragteligt de senere år. Meget tyder på, at fleksjobordningen trækker personer ud af det ordinære arbejdsmarked og ind i støttet beskæftigelse.

Figur 10: Antal personer på førtidspension og i fleksjob



Anm.: Fleksjob er inkl. ledighedsydelse, som gives til mennesker, der er visiteret til fleksjob, men som står uden job.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansloven.

Fleksjobordningen har ikke ført til det ventede fald i antallet af personer på førtidspension. Siden årtusindskiftet er det samlede antal personer på de to ordninger steget fra knap 250.000 til godt 300.000.

De, der visiteres til et fleksjob, kan blive ansat hos en arbejdsgiver og få et løntilskud. Løntilskuddet er på enten halvdelen eller to tredjedele af den samlede løn – alt efter, hvor nedsat arbejdsevnen er. Den samlede løn til fleksjobbereren skal svare til den overenskomstmæssige løn for tilsvarende udstøttede job på fuld tid.

Har man fx ret til to tredjedels tilskud, er princippet, at en krone fra en arbejdsgiver udløser to kroner i løntilskud: Hvis den overenskomstmæssige løn er 24.000 kr. om måneden, betaler arbejdsgiveren 8.000 kr., og løntilskuddet er 16.000 kr. Er den overenskomstmæssige løn 30.000 kr. om måneden, betaler arbejdsgiveren 10.000 kr. om måneden, og tilskuddet er 20.000 kr. Og så videre.

Fleksjobordningen har tre indbyggede problemer.

For det første er der en *barriere i forhold til personer med meget lille arbejdsevne*. Problemet er, at arbejdsgiveren skal betale mindst en tredjedel af lønnen. Det betyder reelt, at man skal kunne arbejde i en tredjedel af en arbejdsuge, det vil sige præstere omkring 12 produktive timer om ugen. Det er der mange mennesker, der ikke kan. Disse mennesker, med den mindste arbejdsevne, har svært ved at komme i fleksjob – hvilket sandsynligvis er medvirkende til, at fleksjobvisiterede i en årrække har haft en ledighedsprocent på omkring 20 pct.

Det andet problem er, at fleksjobbere *ikke har incitament til at øge deres arbejdsindsats, selvom arbejdsevnen ændres*. Hvis man får det bedre, og fx bliver i stand til at arbejde 25 timer ugentligt i stedet for 15, så vil det typisk ikke påvirke lønnen, da man i forvejen får en løn svarende til fuld tid. Uanset hvor meget arbejdsevnen måtte forbedre sig, er der ikke noget økonomisk incitament til gøre en ekstra indsats.

Det tredje problem er, at ordningen *vender den tunge ende opad*. Fordi en kroners arbejdsgiverbetaling udløser to kroners løntilskud, så bruges der flest offentlige kroner på de fleksjobbere, hvor arbejdsgiveren selv betaler mest. Løntilskuddet kan være på op til 24.000 kr. om måneden. Et sådant beløb overstiger langt overførselsudgiften til eksempelvis førtidspensionister, hvilket forekommer paradoksal: Hvorfor skal mennesker, der har større arbejdsevne end førtidspensionister, have mulighed for et så stort offentligt løntilskud? Det er i strid med et overordnet princip om målretning af offentlige ydelser.

Der er behov for at gøre noget ved disse problemer. Derfor foreslår Arbejdsmarkedskommissionen en reform af fleksjobordningen. Ordningen skal være målrettet den oprindelige gruppe, nemlig personer med nedsat arbejdsevne, der uden et fleksjob ville ende på førtidspension.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at løntilskuddet til fleksjobordningen omlægges, så fleksjobordningen bliver mere målrettet og dynamisk.

Kommissionens forslag er, at der gives et løntilskud – på samme niveau som dagpenge – og at dette tilskud aftrappes, jo flere penge en arbejdsgiver er villig til selv at betale.

Princippet er, at man har en ydelse man kan leve af, men at man – selv med en meget lille arbejdsindsats – kan forbedre sin situation og få mere i løn. Som det fremgår af tabel 2, så består en fleksjobbers samlede løn af en arbejdsgiverbetaling og et løntilskud.

Kan man arbejde en lille smule – nok til, at en arbejdsgiver vil betale 2.000 kr. om måneden – så er man i gang, og man har forbedret sin privatøkonomiske situation i forhold til før, hvor man ikke havde et arbejde. Privatøkonomien bliver bedre for hver ekstra time, man kan lægge i arbejdet. Når arbejdsgiverbetalingen stiger, så falder løntilskuddet, men det falder langsomt, så resultatet er, at den samlede løn stiger.

Skulle helbredet blive rigtig godt, og har man en tilpas høj løn, så kan man gradvist bevæge sig helt ud af fleksjobbet, hvorefter man har et helt almindeligt arbejde. Med 36.000 kr. i arbejdsgiverbetaling bortfalder løntilskuddet, og der er tale om et almindeligt understøttet job.

Tabel 2: Forslag til ny fleksjobordning

Arbejdsgiverbetaling, kr.	Løntilskud, kr.	Samlet løn, kr.
2.000	15.800	17.800
12.000	12.800	24.800
24.000	6.200	30.200
36.000	0	36.000

Anm.: Månedlige beløb i 2009-priser.

Kilde: Egne beregninger.

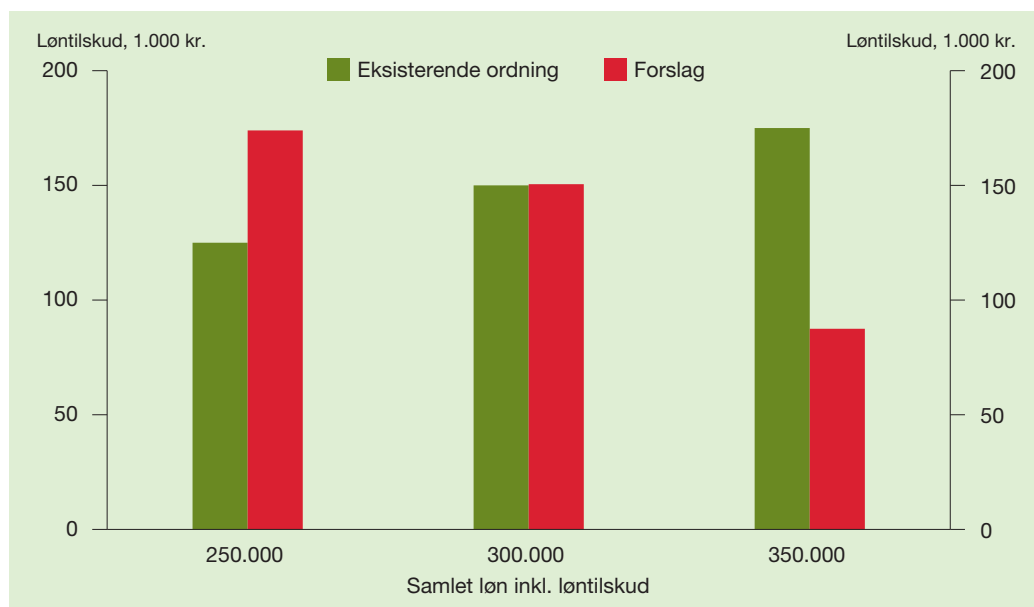
Denne model vil, efter Kommissionens opfattelse, løse de problemer, der er med den nuværende ordning.

Modellen fjerner de nuværende barrierer i forhold til personer med meget lille arbejdsevne. Der kan aftales en arbejdsgiverbetaling, der svarer til den lediges arbejdsevne, mens det offentlige supplerer op – uanset, hvor lille arbejdsevnen er.

Modellen indeholder endvidere et incitament til at udnytte en forbedring af arbejdsevnen. Man tjener på at øge sin arbejdsindsats. Simpelthen fordi den samlede løn til fleksjobberen stiger med mere, end løntilskuddet falder.

Endelig sikrer modellen også, at de mest udsatte får størst løntilskud. Modellen skubber så at sige pengene nedad. I forhold til den nuværende ordning bliver løntilskuddet (for personer med 50 pct. nedsættelse af arbejdsevnen) større for personer med en indkomst på under 300.000 kr., mens det falder for dem, der tjener mere, jf. figur 11.

Figur 11: Årlig løntilskud ved forskellige indkomstniveauer



Anm.: I beregningen af løntilskud til fleksjobansat under eksisterende ordning er forudsat løntilskudsprocent på 50.

Kilde: Egne beregninger.

Med Arbejdsmarkedskommissionens forslag til ændringer af fleksjobordningen, vil tilskudskronerne blive fordelt på en ny måde. Større løntilskud til dem, der har en lav løn, og mindre løntilskud til de højtlønnede.

Kommissionen foreslår, at ingen nuværende fleksjobbere bliver berørt af ændringerne, der alene skal gælde fremtidige visitationer til fleksjob.

Ændringen af løntilskuddet til fleksjob skønnes at indebære en reduktion af de offentlige udgifter med i størrelsesordenen æ mia. kr. Samtidig er det forventningen, at den nye model vi få fleksjobberne til at arbejde mere. Hvis de i gennemsnit arbejder én time ekstra om ugen, vil det svare til omkring 1.500 fuldtidspersoner.

Arbejds miljø og forebyggelse af førtidspension

Visse ting i arbejdsmiljøet kan øge sygefraværet og risikoen for førtidspension. Det gælder det psykiske arbejdsmiljø, fx hvis man har lav indflydelse på tilrettelæggelsen af sit arbejde. Det gælder også det fysiske arbejdsmiljø, fx hvis man skal foretage mange tunge løft. Visse livsstilsfaktorer, i særdeleshed rygning, øger også sygefraværet og risikoen for førtidspension.

En bedre forebyggende indsats rettet mod disse forhold rummer derfor principielt muligheder for at øge beskæftigelsen. De foreliggende undersøgelser af sammenhængen mellem arbejdsmiljø og førtidspension kan imidlertid ikke sige, hvordan - eller om - det er muligt at ændre på de kritiske faktorer. Eller hvad omkostningen ville være.

Undersøgelserne kan heller ikke sige, hvor man i givet fald får mest beskæftigelse for pengene ved at øge den forebyggende indsats. Det hænger sammen med, at undersøgelserne typisk belyser risikoen ved én bestemt faktor – givet at der er taget hensyn til alle andre relevante faktorer. Det er imidlertid vanskeligt, fordi risikofaktorerne ofte er indbyrdes forbundne.

Kommissionen foreslår at forbedre dokumentationen af sammenhængen mellem arbejdsmiljø- og livsstilsfaktorer og afgang fra arbejdsmarkedet. Kommissionen foreslår i sammenhæng hermed, at der sker en systematisk evaluering af effekten af de senere års mange initiativer på forebyggelsesområdet.

5. Øget økonomisk egetansvar for kommuner

Ud med overkomplicerede regler, risiko for kassetænkning og unødigt administration. Og ind med et simpelt system, der sikrer, at landets kommuner handler i overensstemmelse med både borgernes og hele samfundets interesser.

Det er idéen bag Arbejdsmarkedskommissionens forslag om at ændre principperne for, hvordan staten og kommunerne fremover skal fordele udgifterne til at forsørge landets overførselsindkomstmodtagere.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår en ny refusionsmodel, hvor den statslige refusion til kommunernes forsørgelsesudgifter udgør 100 pct. i den første måned en person har været offentligt forsørget, 65 pct. fra anden til tolvte måned, 35 pct. mellem ét og tre år og bortfalder efter en periode på 3 år.

I dag er der et decideret uoverskueligt regelsæt for, hvor dyrt det er for landets kommuner, når en borger modtager den ene eller anden ydelse. Forklaringen er, at den del, staten betaler – den såkaldte refusion – varierer meget. Alt efter ydelsen og situationen får kommunen alle pengene, tre fjerdedele, to tredjedele, halvdel, en tredjedel, eller slet ingen ting af staten.

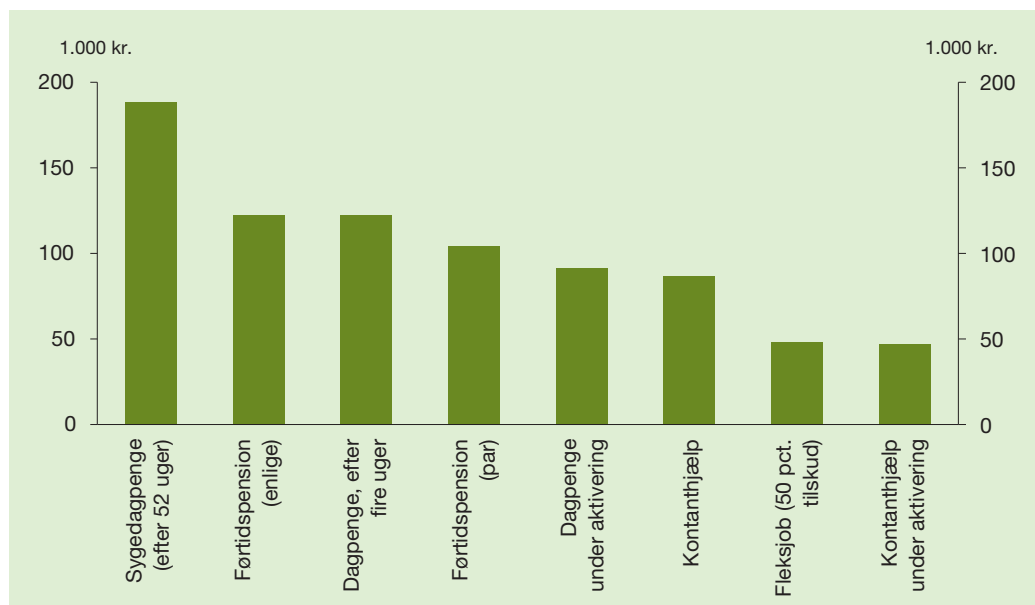
For kommunerne er konsekvensen, som det fremgår af figur 12, at udgifterne er meget forskellige, alt efter hvilken type ydelsesmodtager der er tale om. Intentionen er – gennem de økonomiske incitament – at dirigere kommunernes valg mellem forskellige muligheder, hvoraf nogle er dyrere for samfundsøkonomien end andre. Det, der er dyrt for samfundet, skal også helst være dyrt for kommunen.

Men problemet er, at man har svært ved at lave det rette incitament det ene sted uden at skabe et forkert incitament et andet sted. Det er der flere eksempler på.

Fx har kommunerne en relativt lille udgift ved at have en person i fleksjob. En sådan person er billig for kommunen, fordi staten betaler 65 pct. af løntilskuddet. Fleksjob er derfor billigere end førtidspension, hvor refusionen kun er 35 pct. Det er også meningen. Kommunen skal have et økonomisk incitament til at vælge fleksjob frem for førtidspension.

Men fleksjob er også en meget dyr løsning for samfundet. Og udgiften for kommunen er så lille – mindre end udgiften til kontanthjælp og dagpenge – at det kan være fristende at bruge fleksjobordningen også til nogle, for hvem alternativet ikke ville have været førtidspension.

Figur 12: Kommunale udgifter til forsørgelse – udvalgte ydelser



Anm.: Årlige udgifter i 2009-priser.
Kilde: Finansloven og egne beregninger.

For landets kommuner gør det en stor økonomisk forskel, om en borger har været på sygedagpenge i lang tid eller er på fleksjob. De langvarigt syge koster knap 200.000 kr. årligt, mens fleksjobydelsen koster knap 50.000 kr. årligt, fordi staten betaler resten af ydelsen.

Samme problemstilling gælder fx de langvarigt syge. Kommunen dækker hele udgiften, så de syge koster kommunen mange penge. Det kan være svært, langvarigt og – for kommunen – dyrt at hjælpe en syg tilbage på det almindelige arbejdsmarked, mens vedkommende undervejs får sygedagpenge. Uanset om en sådan indsats er mulig, så tilskynder refusionsprocenterne, isoleret set, kommunerne til at visitere til førtidspension eller fleksjob – begge dele koster på kort sigt kommunen betydeligt mindre end de fulde sygedagpenge. Og såvel førtidspension som fleksjob koster samfundet som helhed rigtig mange penge.

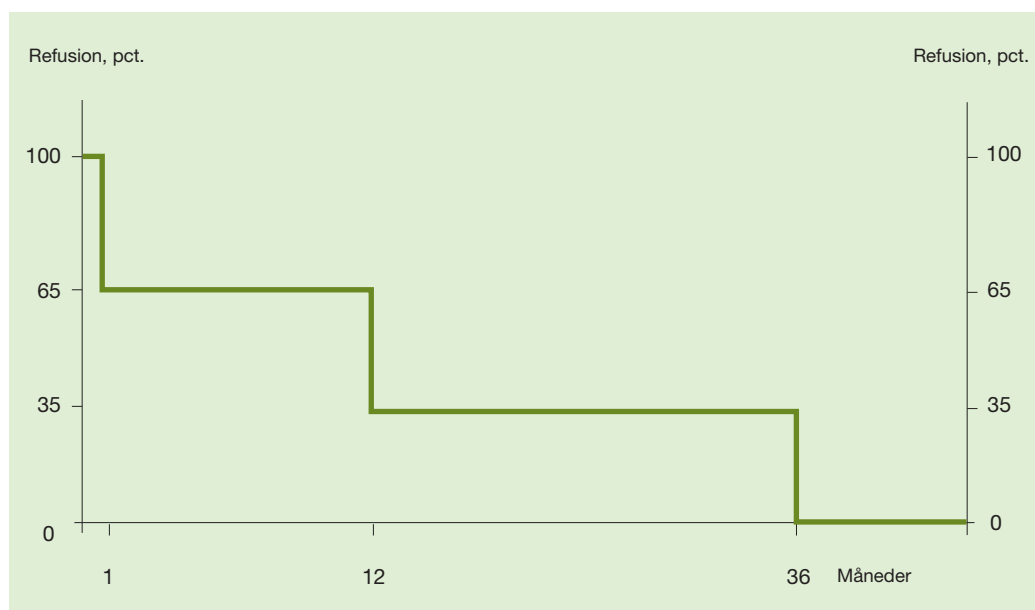
Problemet gør sig også gældende i forhold til aktivering. Med den nuværende refusionsordning sparer kommunerne penge, hvis de sender borgere i aktivering. Det er også meningen. Men refusionssystemet kan ikke kende forskel på god og dårlig aktivering. Nogle former for aktivering virker godt, andre har ingen effekt. Men for kommunekassen er der ingen forskel på god og dårlig aktivering, så længe den blot foregår. Refusionsprocenten er den samme.

Dette er blot nogle af eksemplerne på, at refusionssystemet ikke opfylder sin mission. Trods intentionerne om det modsatte, kan der være langt mellem, hvad der er mest gavnligt for samfundet, og hvad der er mest gavnligt for kommunekassen.

Kommissionens forslag til en ny refusionsmodel er i realiteten meget enkel: Fremover vil refusionen ikke længere afhænge af, om borgerne er på den ene eller anden ydelse. Om ydelsen fx hedder arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge eller førtidspension betyder intet for refusionen. Om en ledig er i aktivering eller ej, betyder heller ikke noget.

Kun en ting tæller: Den tid borgeren samlet set har været på offentlige ydelser. Den første måned får kommunen alle pengene igen. De næste 11 måneder får kommunen refunderet 65 pct., hvorefter der – de næstfølgende 24 måneder – bliver tale om 35 pct. Efter 36 måneder, tre år, betaler kommunen det hele.

Figur 13. Ny model for refusion til kommunerne



Arbejdsmarkedskommissionen lægger op til en ny refusionsmodel for kommunerne. Ydelsen fra staten skal alene afhænge af, hvor længe borgeren samlet set har været på offentlige ydelser.

Nogle få dages arbejde betyder ikke, at der skal tælles forfra. En ny ydelsesperiode kan først begynde, når en borger har haft et års ustyttet arbejde inden for en tre-årig periode.

Refusionsmodellen bygger på den grundlæggende idé, at landets kommuner kun har begrænset mulighed for at forhindre, at en borger fx bliver ledig. Derfor skal kommunerne holdes skadesløs over for kortsigtede udsving i antallet af offentligt forsørgede. Hvad kommunerne derimod kan påvirke, er, hvor lang tid borgerne står uden for arbejdsmarkedet.

Udgangspunktet for forslaget er ikke mistillid til kommunerne. Det er tværtimod en anerkendelse af, at kommunerne hen over de seneste år er blevet pålagt ansvaret for alle borgere, der ikke har arbejde. Det vil være naturligt at give dem et tilsvarende ansvar for økonomien.

Der vil være tale om en betydelig afbureaukratisering i forhold til i dag, hvor kommunerne skal leve op til en lang række komplicerede krav og regler, som der bliver brugt betydelige administrative ressourcer på.

Opbygget på den måde, vil man forebygge kassetænkning i beskæftigelsesindsatsen. Det vil, for kommunen, ikke kunne betale sig at skifte en sygedagpengeydelse ud med en førtidspension af kommunaløkonomiske grunde. Det vil heller ikke kunne betale sig at aktivere ledige i forløb, som ingen effekt har. Og fleksjob vil – for kommunen – blive en dyr løsning, der kun skal vælges, når andre alternativer forekommer udtømte.

I udgangspunktet vil der ikke være offentlige besparelser forbundet med den ny model. Kommunerne vil – under ét – have de samme ressourcer til rådighed som i dag.

Besparelserne vil fremover komme som følge af ændret adfærd i landets kommuner. Det er ikke muligt at sætte tal på de kommende besparelsers størrelse – men Arbejdsmarkedskommissionen er ikke i tvivl om, at effekten af reformen vil være positiv i forhold til den samlede beskæftigelse og dermed finansieringen af den offentlige sektor.

6. Udenlandsk arbejdskraft

Udenlandsk arbejdskraft kan – under visse betingelser – bidrage til finansieringen af den offentlige sektor og kan samtidig mindske arbejdskraftmanglen inden for særlige sektorer.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår derfor, at der åbnes for yderligere indvandring. Det skal ske ved at regulere den såkaldte beløbsordning, samt ved at flere uddannelser, end i dag, skal på positivlisten, der giver adgang til det danske arbejdsmarked.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at indkomstgrænsen i beløbsordningen nedsættes fra 375.000 kr. til 300.000 kr. Samtidig udvides positivlisten med grupper med korte videregående uddannelser og erhvervsuddannelser.

Udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at styrke de offentlige finanser. Et positivt bidrag forudsætter dog, at der opnås beskæftigelse og derved betales skat, og at der ikke er tale om et stort træk på de offentlige ydelser.

En stor del af den udenlandske arbejdskraft, som potentielt måtte have lyst til at arbejde i Danmark, har i dag muligheden for at gøre det. Den 1. maj 2009 faldt de sidste overgangsregler for regulering af tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande bort. Det betyder, at alle borgere i hele EU og Norden har fri adgang til det danske arbejdsmarked. Der kan altså ikke umiddelbart vedtages reformer, der letter den gruppes adgang til Danmark. Adgangen er der i forvejen.

Mens borgere fra Norden og EU frit kan tage arbejde i Danmark, så er der begrænsninger i forhold til andre. Mennesker fra resten af verden kan i dag kun få arbejdstilladelse, hvis der er beskæftigelses- eller erhvervsmæssige hensyn, der taler for det.

Der findes særlige ordninger, som gør det lettere for især højt kvalificerede udlændinge at få opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Nemlig beløbsordningen og positivlisten.

Beløbsordningen giver adgang til det danske arbejdsmarked for personer, der har fået tilbudt arbejde med en årlig løn på mindst 375.000 kr. Positivlisten giver udlændinge mulighed for at besætte job på områder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Man kan altså komme hertil, hvis man *enten* tjener mere end 375.000 kr. *eller* kan tage et job på positivlisten.

Antallet af arbejdstagere, der er kommet hertil på den baggrund, har været stærkt stigende de senere år. Men med samlet set 2.600 personer i 2008 er der fortsat tale om ret få mennesker.

Som led i Jobplanen fra 2008 blev reglerne lempet med virkning fra juli 2008. Beløbsgrænsen blev nedsat fra 450.000 kr. til de nuværende 375.000 kr. Samtidig blev positivlisten udvidet fra stort set kun at indeholde kandidatuddannelser til også at omfatte bacheloruddannelser, samt mellemlange videregående uddannelser. De foreløbige tal tyder på, at ændringerne har ført til en stigning i indvandringen.

Arbejdsmarkedskommissionen vurderer, at en øget beskæftigelsesrettet indvandring kan bidrage til at styrke de offentlige finanser i Danmark. Den udenlandske arbejdskraft kan også bidrage til at mindske den vedvarende mangel på arbejdskraft, der kendetegner bl.a. sundhedsområdet. Derfor foreslår Kommissionen, at beløbsgrænsen sænkes, samt at positivlisten udvides.

De to forslag vil åbne en stor del af det danske arbejdsmarked for udlændinge. Omkring tre ud af fire fuldtidsstillinger på det danske arbejdsmarked bliver i dag aflønnet med 300.000 kr. eller derover. Det betyder, at 75 pct. af fuldtidsjobbene åbnes for udlændinge, hvor der i dag med en grænse på 375.000 kr. er tale om 45 pct.

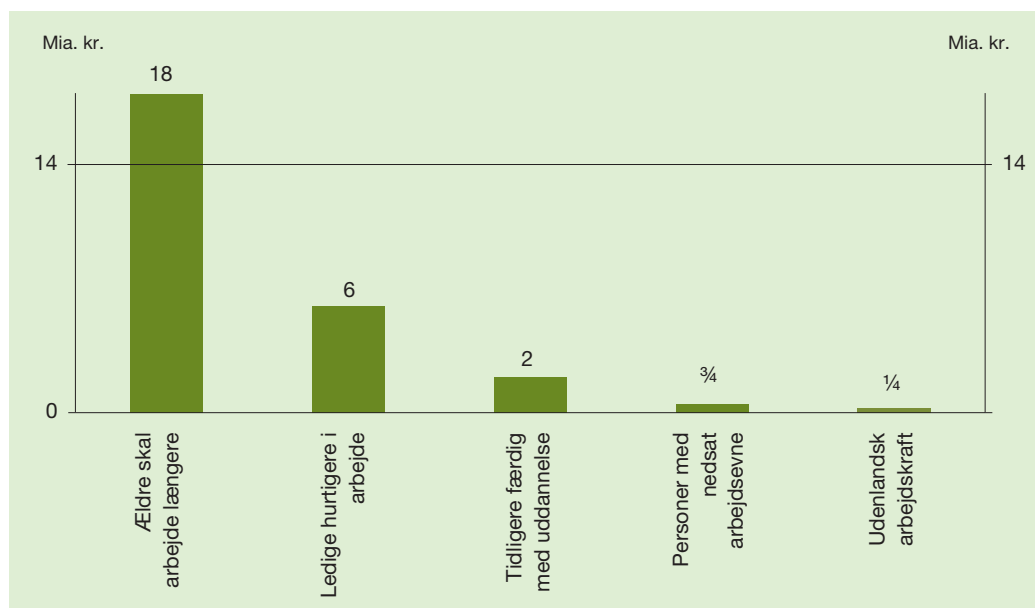
På lang sigt er det vurderingen, at de to forslag til sammen vil indebære et varigt løft i beskæftigelsen med omkring 5.000 personer, hvilket vil give en varig forbedring af de offentlige finanser på op mod en kvart mia. kr.

7. Nødvendige valg

Arbejdsmarkedskommissionens opgave er at komme med forslag til, hvordan man gennem højere beskæftigelse varigt kan styrke de offentlige finanser med 14 mia. kr. årligt.

Analyserne har vist, at det er muligt at skaffe de 14 mia. kr., der mangler hvert år. Så rigeligt endda. I alt peger Kommissionen på reformer, der – hvis de gennemføres – vil styrke den offentlige økonomi med næsten det dobbelte, nemlig op til 27 mia. kr. årligt. Ud i al fremtid.

Figur 14: Effekter af Arbejdsmarkedskommissionens reformforslag



Kilde: Egne beregninger.

Reformforslagene fra Arbejdsmarkedskommissionen kan til sammen varigt styrke den offentlige økonomi med op til 27 mia. kr. om året. Aktuelt mangler der 14 mia. kr. for at skabe balance.

Det er, med andre ord, muligt at skaffe den fornødne finansiering, uden at sætte skatten op.

Noget andet er så, om man politisk ønsker at gå den vej. Som det fremgår af figuren, er finansieringen på plads, alene ved at afskaffe efterlønnen. Men det er muligt at nøjes med mere begrænsede ændringer i efterlønnen, hvis man også bringer de øvrige initiativer – reformer i forhold til dagpenge, uddannelse, personer med nedsat arbejdsevne samt udenlandsk arbejdskraft – i spil.

Det er grundlæggende et politisk valg, om man foretrækker at styrke de offentlige finanser på den ene eller anden måde – men der er en matematisk grænse for, hvor meget man kan sige nej til på én gang. Med mindre altså, at man er villig til at acceptere en stadigt voksende offentlig gældsætning med den konsekvens, at fremtidige generationer kommer til at betale for både deres eget og for nutidens forbrug.

Siger man nej til reformer, der øger beskæftigelsen, må man før eller senere sætte skatten op. Eller sætte tæring efter næring, dvs. forringe standarden i den skattefinansierede velfærd, så udgifterne kommer ned på samme niveau som indtægterne.

Samlet oversigt over Arbejdsmarkedskommissionens forslag

Højere arbejdstid for beskæftigede

- A.1 Ved kommende offentlige og private overenskomstfornyelser skal der ikke indgås aftaler, der samlet set indebærer kortere arbejdstid på det pågældende overenskomstråde.
- A.2 Der skal i overenskomsterne gives adgang til at aftale, at den enkelte kan arbejde mere end 37 timer om ugen mod en forholdsmæssig forhøjelse af lønnen (dvs. med samme timeløn).

Ledige hurtigere i arbejde

Et tidssvarende dagpengesystem

- B.1 Dagpengeperioden afkortes fra 4 til 2 år. I en lavkonjunktur kan dagpengeperioden midlertidigt forlænges med 2 gange $\frac{1}{2}$ år, så den i perioder med meget høj ledighed kan udgøre op til 3 år.
- B.2 Beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengeret øges fra 26 til 52 uger inden for 3 år (harmonisering).
- B.3 Perioden for beregning af dagpengesatsen udvides fra 13 uger til 52 uger.
- B.4 For unge under 30 år nedsættes det årlige forsikringsbidrag med 75 pct. fra 3.480 kr. til 870 kr. (2009-priser).
- B.5 For personer over 30 år (ekskl. efterlønnere) halveres det årlige forsikringsbidrag fra 3.480 kr. til 1.740 kr. (2009-priser). Samtidig forøges efterlønsbidraget fra 5.075 kr. til 8.120 kr. årligt (2009-priser).
- B.6 A-kassens administrationsbidrag opdeles, således at mindst $\frac{1}{4}$ betales af de a-kasse-medlemmer, der er tilmeldt efterlønsordningen.
- B.7 Aldersgrænsen for de særlige ungesatser hæves til at omfatte 25-29-årige uden børn.
- B.8 Dagpengeperioden afkortes til 1 år for dimittender. Dimittender skal have forudgående a-kasse-medlemskab i 1 år for at have dagpengeret efter afslutning af uddannelse.

En tidligere og mere jobnær beskæftigelsesindsats

- C.1 Alle ledige har ret og pligt til en uges jobsøgningsforløb senest efter 3 måneder.
- C.2 Kontaktforløbet intensiveres, så der afholdes samtaler mindst hver måned i de første 6 måneder.
- C.3 Aktiveringstilbud senest efter 6 måneder for alle ledige over 30 år.
- C.4 Der bør fokuseres på jobnær aktivering, inden der igangsættes en mere udvidet indsats.
- C.5 Opkvalificerings- og vejledningsforløb over 6 ugers varighed kan kun tilbydes personer, som har været ledige i mere end et år.
- C.6 Forsikrede lediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes.

Øget beskæftigelse for personer med nedsat arbejdsevne

Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension

- D.1 Nyt udviklingsforløb til personer, der aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor arbejdsevnen potentielt kan blive bedre.
- D.2 Beskæftigelsesfradrag til deltagere i udviklingsforløb, som kommer i understøttet beskæftigelse.
- D.3 Mulighed for førtidspension med genoptagelsesfrist afskaffes.
- D.4 Førtidspensionsbevis til førtidspensionister på ny ordning.

En målrettet fleksjobordning

- E.1 Løntilskuddet omlægges, så fleksjobordningen bliver mere målrettet og dynamisk.
- E.2 Den statslige udligningsordning for fleksjob omlægges, så den kun omfatter indslusningsfleksjob og ikke fastholdelsesfleksjob.
- E.3 Ved et i øvrigt uændret refusionssystem nedsættes refusionsprocenten for fleksjobtilskud fra 65 pct. til 35 pct. (svarende til refusionsprocenten for førtidspension).
- E.4 Samme rettigheder og pligter i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats for ledighedsydelsesmodtagere som for dagpengemodtagere.
- E.5 Arbejdsmarkedet parter opfordres til at bidrage til at øge psykisk syges muligheder for at finde plads på arbejdsmarkedet.

Arbejds miljø og risiko for afgang fra arbejdsmarkedet

- F.1 Dokumentation af sammenhænge mellem arbejdsmiljø- og livsstilsfaktorer og afgang fra arbejdsmarkedet skal styrkes. Effekterne af den eksisterende forebyggelsesindsats skal evalueres systematisk.
-

Ny styring af beskæftigelsesindsatsen

- G.1 Ny refusionsmodel: Den statslige refusion til kommunernes forsørgelsesudgifter udgør 100 pct. i den første måned en person har været offentligt forsørgt, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem 1-3 år og bortfalder efter en periode på 3 år.
- G.2 Kommunernes administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen løftes ud af servicerammen.
- G.3 Driftsudgifter til opfølgningssamtaler behandles som udgifter til aktivering. Udgifterne budgetgaranteres.
- G.4 Samspillet mellem a-kasser og kommuner skal styrkes. Kommunerne skal have mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv. Den individuelle plan for jobsøgning skal være tilgængelig for jobcentret.
- G.5 Der oprettes en jobkonsulentuddannelse.
-

Tidligere færdiggørelse af uddannelse

- H.1 SU-perioden begrænses til normeret studietid for sene studiestartere.
- H.2 Skattefri bonus på 10.000 kr. ved beståelse af 1. år på erhvervskompetencegivende uddannelse senest 3 år efter adgangsgivende eksamen.
- H.3 Udarbejdelse af analysegrundlag for tilpasninger af uddannelsernes indretning med henblik på at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet.
- H.4 Måltretning af 10. klasse og offentligt tilskud til efterskoleophold på 10. klasseniveau mod unge, der ikke er klar til en ungdomsuddannelse.
- H.5 Værnepligten skal tilrettelægges, så den forsinker unge mindst muligt i uddannelsessystemet.
- H.6 Kun personer over 30 år kan starte som voksenlærlinge i forløb med tilskud fra ordningen.
-

Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft

- I.1 Indkomstgrænsen i beløbsordningen nedsættes fra 375.000 kr. til 300.000 kr.
- I.2 Positivlisten udvides med grupper med korte videregående uddannelser og erhvervsuddannelser.
-

Ændringer i efterløn

- J.1 Efterlønsordningen afvikles gradvist.
eller
- J.2 Påbegyndelsen af de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykkes fra 2019 til 2011.
- J.3 Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden.
- J.4 Arbejdsmarkedskommissionen opfordrer a-kasserne til at forbedre medlemmernes muligheder for at vurdere de økonomiske konsekvenser af deltidsarbejde ved siden af efterløn.
- J.5 Midlertidig mulighed for at træde ud af efterlønsordningen og få tilbagebetalt indbetalte efterlønsbidrag skattefrit.

Om Arbejdsmarkedskommissionen

Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat af regeringen i december 2007 og fik til opgave at fremlægge forslag til, hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en øget arbejdsindsats.

Arbejdsmarkedskommissionen består af 9 medlemmer:

Jørgen Søndergaard (formand), direktør,
SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Eskil Wadensjö, professor, Stockholm Universitet

Michael Svarer, professor, Aarhus Universitet

Peder J. Pedersen, professor, Aarhus Universitet

Vibeke Jensen, beskæftigelseschef, Århus kommune

Birgitte Hansen, direktør, Slotsholm A/S

Ingelise Bogason, adm. direktør, Alectia A/S

Gitte Elling, adm. direktør, Adecco A/S

Hans Bach, direktør, Discus A/S

Arbejdsmarkedskommissionen har som forudsat i kommissoriet bestræbt sig på at skabe en bred og offentlig debat gennem sin arbejdsproces. Dette er blandt andet sket gennem treparts møder med arbejdsmarkedets parter og regeringen, afholdelse af seminarer og deltagelse i debatarrangementer. Arbejdsmarkedskommissionen har endvidere udarbejdet en række skriftlige oplæg.

Læs mere om Arbejdsmarkedskommissionen og dens aktiviteter på www.amkom.dk

