



NOTAT

TIL DET POLITISK-ØKONOMISKE UDVALG (PØU)

Analyser af mangel på arbejdskraft i fremtiden

6. juli 2007

Ref.: 07-000554-3

Kontakt:

Flemming Densø Nielsen

Dir. tf: 36 01

(Økonomigruppen i Folketinget)

Resumé:

Det Politisk-Økonomiske Udvalg (PØU) har anmodet Økonomigruppen om at undersøge tilgangen og afgang af arbejdskraft i fremtiden indenfor forskellige uddannelser og jobgrupper. Undersøgelsen her bygger på allerede publicerede analyser.

Arbejdsbevægelses Erhvervsråd (april 2006) har udregnet, at **den samlede danske arbejdsmarked** i 2015 vil **mangle** ca. 136.000 med en erhvervsuddannelse og ca. 66.000 med en videregående uddannelse. Derimod vil der være et **overskud** på ca. 135.000 ufaglærte, og 33.000 med en ungdomsuddannelse. Arbejdsbevægelses Erhvervsråds konklusion er, at flere ufaglærte og personer med en ungdomsuddannelse bør få en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse. Det tilføjes dog fra Økonomigruppens side, at spørgsmålet om, hvorvidt der bliver overskud af de mange ufaglærte i høj grad er afhængig af konjunktursituationen m.v.

En ny undersøgelse af den **kommunale og regionale sektors** personalebehov fra **Ugebrevet A4** (april 2007) viser, at der vil mangle i alt 77.000 ansatte (netto) i kommuner og regioner i **2021**. Heraf vil social- og sundhedspersonale udgøre de 35.500. Underskuddet af arbejdskraft vil også gøre sig gældende for især kontorpersonale, rengøringspersonale og syge- og sundhedspersonale. Derimod vil der være et mindre overskud af akademikere og pædagogisk personale.

Finansministeriet mekaniske fremskrivning (maj 2007) viser derimod, at der "kun" vil mangle ca. 35.000 **offentlige ansatte** (på kommunale, regionale og statslige arbejdspladser) i **2015**, hvis det nuværende beskæftigelsesniveau skal fastholdes. Finansministeriet finder specielt, at der vil være et stort rekrutteringsbehov af læger, sygeplejersker og skolelærere, men rekrutteringsbehovet indenfor plejepersonale i ældreområdet vil være mindre (i 2015).

1. Indledning

Det Politisk-Økonomiske Udvalg (PØU) har anmodet Økonomigruppen i Folketinget om at lave en **forundersøgelse** til en evt. minianalyse om tilgang og afgang af arbejdskraft i fremtiden. Analysen skulle indeholde analyse af om de ledige job kan besættes i fremtiden.

Økonomigruppen i Folketinget har for nærværende ikke de nødvendige ressourcer til selv at opstille en overordnet model af arbejdsmarkedet, da det er ganske omfattende og kompliceret. Men der er publiceret nogle relevante del-analyser i 2007, som kan belyse eventuelle mangler på arbejdskraft i fremtiden. Resultaterne af de forskellige publicerede analyser er gode til at få et overblik over, hvordan udviklingen på arbejdsmarkedet kunne blive, hvis de historiske tendenser fortsætter. I notatet vil vi forsøge at beskrive og binde de forskellige analyser sammen.

I notatet vil der først være en kort analyse af, hvordan **hele arbejdsmarkedet (det offentlige og private arbejdsmarked)** forventes at udvikle sig med hensyn til det forventede behov for folk med forskellige uddannelsesniveauer.

Derefter vil der være en analyse af udviklingen af **behovet** for arbejdskraft i den **kommunale og regionale** sektor fordelt på personalegrupper.

Endelig vil der være en kort analyse af **Finansministeriets** løsningsforslag for den offentlige sektors beskæftigelsesproblematik.

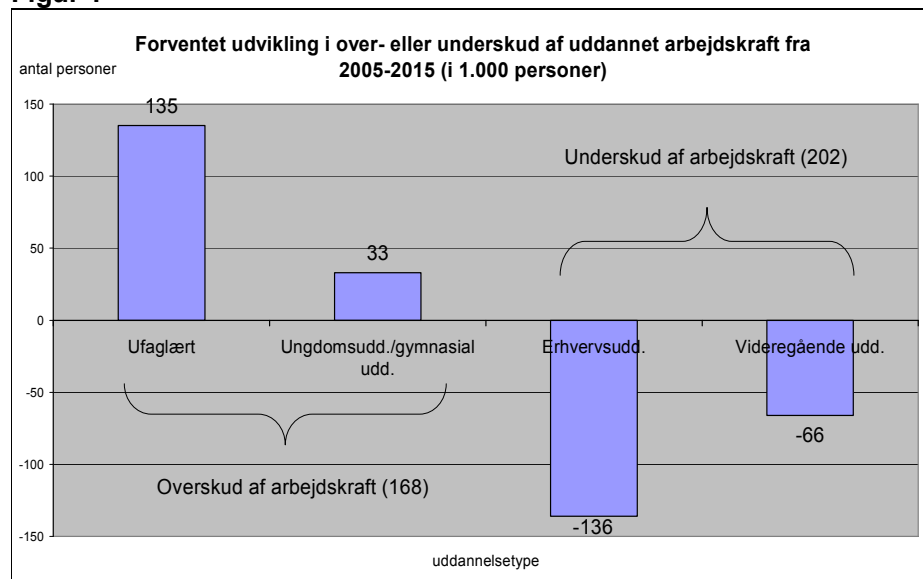
2. Forventet mangel på uddannet arbejdskraft på hele det danske arbejdsmarked i 2015¹

Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd har fremskrevet udviklingen frem til 2015 på det danske arbejdsmarked ved den forventede underskud- eller overskud af beskæftigede på forskellige uddannelsestyper.

I **figur 1** ser man, at der vil være et **overskud** dels af ufaglærte personer på ikke mindre end 135.000 og dels af personer med ungdoms-/gymnasial uddannelse på 33.000 personer.

Derimod vil der være et **underskud** af personer med erhvervsuddannelse på 136.000 personer og af personer med en videregående uddannelse på 66.000 personer.

Figur 1



Kilde: Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (april 2006). Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd har opgjort det samlede antal beskæftigede til ca. 2,7 mio. i deres analyse.

Konklusionen på figur 1 er, at der er et **overskud** af arbejdskraft på 168.000 personer, der enten er ufaglærte eller har en ungdoms-/gymnasial uddannelse. De bør omskoles og få en erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse, da **underskuddet** på arbejdskraft i figur 1 er på 202.000 personer. Så der er i høj grad brug for at omskole ufaglærte, så de får en uddannelse.

¹ Notat fra Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (april 2006): "Mangel på uddannede på fremtidens arbejdsmarked".

Hvis man vil løfte flere svage grupper ind på arbejdsmarkedet kan det have den effekt, at de ikke kan få arbejde, da analysen viser, der bliver overskud af ufaglærte. Så det er ikke nok bare at få flere ind på arbejdsmarkedet, men det kræver også opkvalificering af de svageste grupper, således at flere får en erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse, hvor beskæftigelsesmulighederne er større.

Man skal dog lige have for øje, at der i dag er ca. 20-30.000 ufaglærte uden job, hvor den samlede arbejdsløshed er på ca. 100.000 personer. Specialarbejderforbundet 3F havde ved udgangen af 2006 ca. 17.000 a-kasseregistrerede arbejdsløse. Så overskuddet af arbejdskraft afhænger meget af konjunktursituationen. 2015-fremskrivninger er teoretisk i den forstand, at de bygger i høj grad på en fortsættelse af de historiske tendenser i beskæftigelsesudviklingen.

I den næste analyse skal vi se, at der vil være konkret mangel på uddannede folk i forskellige typer af stillinger i den kommunale og regionale sektor.

3. Forventet mangel på arbejdskraft fordelt på personalegrupper i den kommunale og regionale sektor (offentlige sektor) i 2021

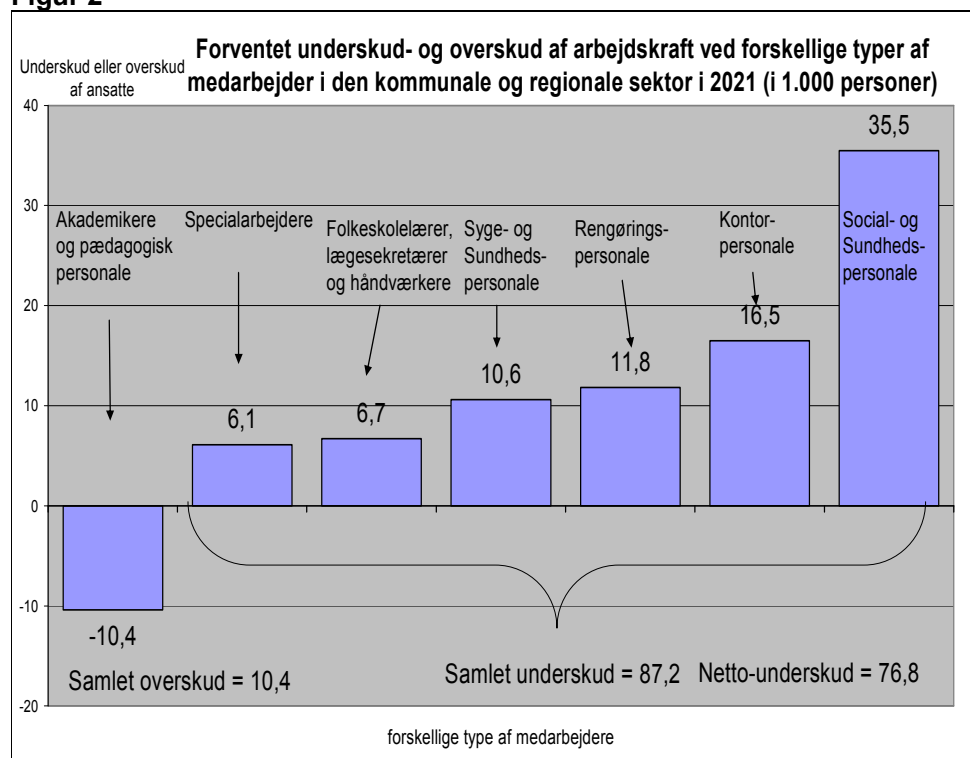
Ugebrevet A4 (april 2007) har i samarbejde med bl.a. Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd fået udarbejdet en analyse af kommunernes og regionernes behov for arbejdskraft frem til 2021.

Beregningerne består af mekaniske fremskrivninger, og bygger på forudsætninger om aldersfordelingen i befolkningen og aldersfordelingen af de ansatte i regionerne/kommunerne. **Der er ikke taget højde for effektivitetsforbedringer m.m.**

I **figur 2** er vist de forventede underskud af arbejdskraft ved forskellige typer af medarbejdere i kommunerne og regionerne.

Fremskrivningen viser, at der vil være et **overskud** af akademikere og pædagogisk personale på 10.400 personer. Derimod vil der være **underskud** af medarbejdere i alle andre kategorier. Underskuddet varierer fra 6.100 for specialarbejdere op til 35.500 for social- og sundhedspersonale.

Figur 2



Kilde. Egne opstillinger. De oprindelige beregninger er foretaget af LO på baggrund af data fra blandt andre Danmarks Statistik, Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd og Fagforbundet Fag og Arbejde (FOA). Analysen blev publiceret i Ugebrevet A4 (april 2007).

I figur 2 ses et samlet underskud på 87.200 medarbejdere. Den forventede underskud på 35.500 af social- og sundhedspersonale udgør ca. 40 pct. af den forventede mangel på arbejdskraft i den kommunale/regionale sektor i 2021.

Underskuddet i den kommunale/regionale sektor kan også deles op på **ændringer i udbuddet** af personale og **ændringer i efterspørgsel** efter personale, jf. **tabel 1** nedenfor.

Tabel 1: Ændring i udbud og efterspørgsel af arbejdskraft i den kommunale og regionale sektor i 2021 fordelt på typer af arbejdskraft (i 1.000 personer)

	Ansatte i 2006	Ændring i udbud frem til 2021	Ændring i efterspørgsel frem til 2021	Over- eller underskud i 2021
Social- og Sundhedspersonale	117,4	-18,4	17,1	-35,5
Kontorpersonale	47,3	-15,1	1,4	-16,5
Rengøringspersonale	32,1	-10,9	0,9	-11,8
Syge- og Sundhedspersonale	62,9	-2,2	8,4	-10,6
Specialarbejdere	13,3	-5,7	0,4	-6,1
Håndværkere	5,4	-2,6	0,2	-2,8
Folkeskolelærere	76,4	-9,2	-6,8	-2,4
Lægeseekretærer	10,4	-0,5	1,0	-1,5
Akademikere	18,0	3,2	0,5	2,7
Pædagogisk personale	139,3	-4,3	-12,0	7,7
Totalt	522,5	-65,7	11,1	-76,8

Kilde: Se også figur 1. De fem felter med **fed** skrift er udtryk for overskud af arbejdskraft. Den kommunale og regionale sektor udgør 522.500 personer i denne tabel. Derimod er den statslige sektor en mindre del, da den kun har ca. 160.000 ansatte. Totalt set udgør den offentlige sektor således ca. 700.000 personer. Derudover kan der være offentlige selskaber, som ikke er medregnet i dette tal.

Overordnet set, ser man i tabel 1, at det totale antal beskæftigede i 2006 udgør 522.500 personer i den kommunale og regionale sektor. I 2021 vil underskuddet på arbejdskraft være 76.800 personer, som både skyldes en effekt af, at der er nettoudvandring fra sektoren (65.700 personer) samt at efterspørgslen efter kommunale og regionale ydelser stiger (11.100 personer).

Social- og sundhedspersonale² er en af de største arbejdsgrupper i tabellen. I denne gruppe alene, vil der mangle 35.500 personer i 2021. Det store underskud skyldes stort set en ligelig fordeling af **nettoafgang af ansatte** til pensionering m.v. samt en **stigning i behovet**, pga. flere behandlingskrævende ældre i fremtiden.

Kontorpersonale og **rengøringspersonale** er også nogle af de personalegrupper, som kommer til at mangle relativt mange ansatte. Men det skyldes ikke så meget, at efterspørgslen efter deres arbejdskraft stiger, men blot det forhold, at der vil være en nettoudvandring af arbejdskraft fra sektoren i de kommende år.

Syge- og sundhedspersonale vil også have et betydeligt underskud af arbejdskraft, som hovedsageligt opstår, fordi efterspørgslen efter sundhedsvæsenets ydelser forventes at stige i de kommende år.

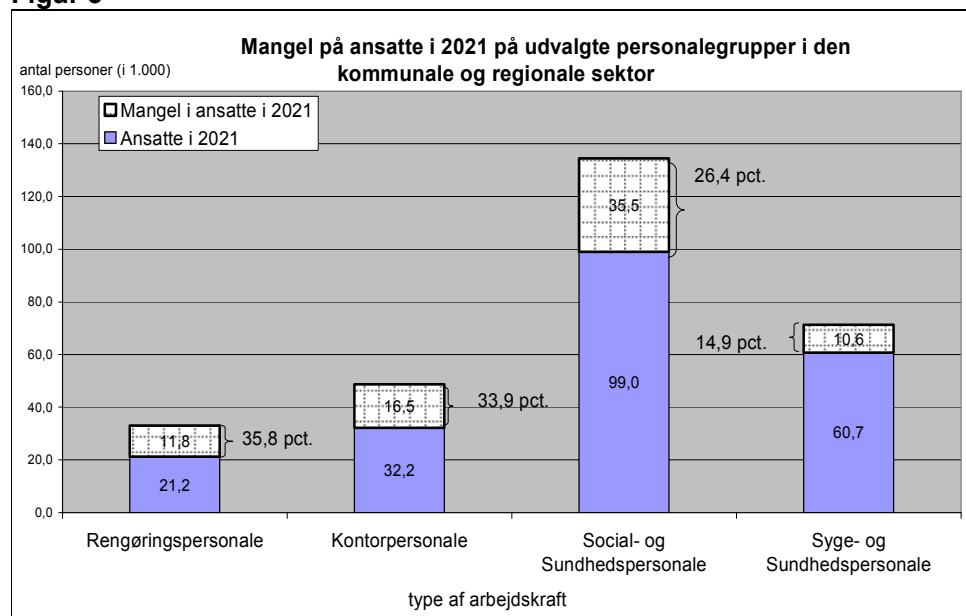
Det bemærkelsesværdige i analysen er nok, at **pædagogiske personale** og **akademikere** vil få et overskud af arbejdskraft. Overskuddet af pædagogisk personale kommer primært ved en forventning til mindre børneårgange i fremtiden, og derved mindre behov for pædagogisk personale. De mindre børneårgange slår også ud i en mindre efterspørgsel efter **folkeskolelærere** i fremtiden, som derved **til dels** modvirker, at mange lærere vil gå på pension. Men en stigning i fødselsraterne kan dog øge efterspørgslen efter lærere og pædagoger, og derfor er

² Ugebrevet A4 definerer ikke helt specifikt forskellen mellem **social- og sundheds-personale** og **syge- og sundhedspersonale**. Det vurderes dog, at social- og sundhedspersonale svarer til ældreplejen i kommunerne. Syge- og sundhedspersonale svarer derimod til læger, sygeplejersker og andet personale i sundhedsvæsenet.

det nok for tidligt at konkludere endeligt for det fremtidige behov for lærere og pædagoger.

I **Figur 3** er udregnet den **relative mangel** på arbejdskraft i den kommunale og regionale sektor for de 4 personalegrupper med de største forventede personaleunderskud i 2021.

Figur 3



Kilde: Egne beregninger.

Det ses i figuren, at der mangler mellem 14,9 pct. til 35,8 pct. af de respektive personalegrupper i 2021.

Rengøringspersonale og **kontorpersonale** har den højeste relative "underbemanding" på henholdsvis 35,8 pct. og 33,9 pct. ud af det samlede behov. Det skyldes primært, at mange forlader erhvervet inden 2021.

Anderledes gør det sig gældende for sundhedspersonalet (**social- og sundhedspersonale** og **syge- og sundhedspersonale**), der også har en høj relativ "underbemanding" på 26,4 pct. og 14,9 pct., som ikke kun skyldes faldende arbejdskraft til erhvervet, men også i kraft af en forventet stigning i behovet for sundhedspersonale.

Den relative mangel på rengøringspersonale og kontorpersonale er formentlig størst, da disse grupper har forholdsvis større mulighed for privat beskæftigelse med samme jobfunktion end det er tilfældet for sundheds- og plejesektoren.

Konklusionen af de to ovenstående analyser er, at en af de fremtidige udfordringer er **at få flere ufaglærte til at tage en uddannelse og bl.a. arbejde i den kommunale/regionale sektor.**

4. Finansministeriet forventninger til det offentlige arbejdsmarked og mulige løsninger på problemet ³

I Finansministeriets Budgetredegørelse (maj 2007) bliver de fremtidige rekrutteringsudfordringer i **den offentlige sektor** undersøgt. Finansministeriet foretager en mekanisk fremskrivning, som bl.a. fremkommer ved øget tilbagetrækning og ændret arbejdsstyrke.

Finansministeriets beregninger viser, at der vil være et **underskud i den offentlige sektor på ca. 35.000 ubesatte stillinger** i 2015. Virkningen kommer primært fra tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Det understreges i analysen, at der er betydelig usikkerhed om niveauet for til- og afgang i fremtiden, da det bl.a. afhænger af politiske initiativer, konjunkturudvikling og adfærd.

I **tabel 2** har Finansministeriet foretaget beregninger af mulige konsekvenser ved tiltag, så den offentlige sektor kan fastholde beskæftigelsesniveauet som i 2006. Såfremt man ikke foretager sig noget, kan man forvente, at der er 35.000 ledige jobs i den offentlige sektor i 2015.

Tabel 2: Finansministeriets bud på rekrutteringsbehov i 2015 og mulige løsninger

Tilpasning for at opretholde uændret beskæftigelse	Pct. af tilpasningen ¹⁾
Øget årlig rekruttering på brutto 8.000 personer (netto ca. 3.500)	100
Stigning i den gennemsnitlige ansættelseslængde på ½ år	100
Ét års senere tilbagetrækning	50
Øget effektiv arbejdstid på 20 min. om ugen (lavere deltidsfrekvens mv.)	20
Reduktion i sygefraværet med 2 dage i kommunerne og regionerne	15

Kilde: Finansministeriets budgetredegørelse (maj 2007). Det forudsættes, at til- og afgangsmønstrene svarer til udviklingen i 2000-2004. ¹⁾ **100 pct. tilpasning** betyder, at rekrutteringsbehovet på 35.000 stillinger er løst i 2015.

Rekrutteringsunderskuddet i den offentlige sektor vil blive løst, hvis **den offentlige sektor rekrutterer yderligere 8.000 personer årligt brutto** eller **de offentlige ansatte i gennemsnit er ansat ½ år længere end i dag**.

Selv mindre ændringer vil løse en del af problemet. Finansministeriet foreslår en øgning i den effektive arbejdstid på 20 min. om ugen, og har beregnet, at det vil løse 20 pct. af underskuddet i beskæftigelsen.

³ Det skal bemærkes, at Finansministeriet har et lavere tal for underskuddet i **hele den offentlige sektor** end Ugebrevet A4, som "kun" har undersøgt den **kommunale/regionale** sektor. Umiddelbart er tallene svært sammenlignelige, da Ugebrevet A4 har længere observationsperiode, nemlig ca. 15 år frem til 2021. Finansministeriet undersøgelsesperiode er 10 år frem til 2015.

Finansministeriet vurderer, at udfordringen i rekrutteringen kan se fortegnet ud, når man opgør udfordringen mange år ud i fremtiden, hvor selv mindre ændringer i dag (fastholdelse i længere tid) faktisk kan mindske problemet betydeligt.

Det er dog værd at bemærke, at Finansministeriet ser anderledes på nogle af udfordringerne på rekrutteringsbehovet for forskellige personalegrupper i den offentlige sektor.

Finansministeriet har i Budgetredegørelsen (maj 2007) undersøgt rekrutteringsudfordringen ved mekaniske fremskrivninger af arbejdsstyrken og tilgang- og afgang til forskellige erhverv i den offentlige sektor. Specielt har ministeriet belyst udfordringen på knap 1/3-del af de offentlige beskæftigede, der består af henholdsvis **sygeplejersker, læger, plejepersonale, skolelærer og pædagoger**.

Finansministeriet har valgt at undersøge de 5 grupper nærmere, da de anses for nogle af de vigtigste områder for borgerrettet service, og de 5 grupper er mindre forbundet til det private arbejdsmarked end f.eks. **kontor- og rengøringspersonale**.

Tablet 3 viser stigningerne i procent for **læger, sygeplejersker og plejepersonale**, hvis de skal have nok ansatte i 2015 efter Finansministeriets hovedscenarior for den fremtidige rekrutteringsudfordring.

Tablet 3: Sammenfatning af Finansministeriets hovedskøn for mulige årlig rekruttering frem mod 2015 for at imødegå afgang mv.

	Årlig øget rekruttering til offentlig beskæftigelse:
Sygeplejersker	20 pct. (6-700 personer)
Læger	10 pct. (100 personer)
Plejepersonale (i ældresektoren)	4-5 pct. (3-400 personer)

Kilde: Finansministeriets Budgetredegørelse, maj 2007. Den årlige rekrutteringsstigning i pct. er et brutto-tal, da fremtidige til- og afgangsmønstre er indregnet.

Sygeplejersker findes stort set ikke som ledige i dag. Såfremt der vil være uændret til- og afgangsmønstre i fremtiden, vil antallet af nye sygeplejersker ikke stige i takt med behovet, som forventes at stige i sundhedsvæsenet. Sygeplejersker årlige rekruttering skal stige 20 pct. (dvs. 6-700 personer) årligt i Finansministeriets fremskrivninger. Behovet for sygeplejersker er naturligvis også afhængig af bl.a. fremtidige effektivitetsændringer i sygehusvæsenet og gennemførselsprocenten af påbegyndte på sygeplejeuddannelsen.

Indenfor rekruttering af **læger** har man samme udfordring som sygeplejersker, da der i dag er mangel på læger. Fremskrivninger fra 2004-2015 tyder på, at antallet af læger i arbejdsstyrken vil stige med 1.500 læger, hvis til- og afgangsmønstre fra 2000-2004 anvendes. Selvom der er en stigning i lægerne, vil der være pres i sundhedsvæsenet, som kan kræve endnu flere. Det forventes, at stigningen i årlig rekruttering skal stige med 10 pct. (dvs. 100 personer) årligt for at behovet for læger bliver imødegået.

For **plejepersonalet** i ældresektoren er tallene knapt så høje, som hos lægerne og sygeplejerskerne, da man forventer, at 4-5 pct. stigning i rekrutteringen (dvs. 300-400 personer) vil kunne løse det fremtidige behov.

Finansministeriet konkluderer (Budgetredegørelsen, maj 2007 side 110), at *"social- og sundhedsuddannelsen er en forholdsvis kort uddannelse (20 måneder heraf 12 måneders praktik), hvor der må formodes at være betydeligt tilgangspotentiale på sigt. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der som følge af den teknologiske udvikling og andre faktorer bliver færre ikke-faglærte arbejdspladser i både den private og offentlige sektor. En del ikke-faglærte vil efter en forholdsvis kort omskoling eller oplæring kunne finde beskæftigelse inden for social- og sundhedsområdet."*

For **skolelærere** viser Finansministeriets analyse, at der vil være rekrutteringsudfordringer de næste 10 år, da lærerne har en relativ høj andel af lærere over 50 år. Behovet for lærere vil vokse i de kommende 10 år, selvom antallet af børn i den skolepligtige alder falder om kort tid. Faktisk vil en øget årlig rekruttering på 700 personer imødegå 50 pct. af den fremtidige udfordring. Det er svært at spå om, hvor store børneårgangene bliver i fremtiden, men Finansministeriet forudser, at der er brug for en del merit-lærere indtil 2015.

Pædagoger har ikke rekrutteringsudfordringer frem til 2015, hvis man foretager en mekanisk fremskrivning med uændrede til- og afgangsfrekvenser. Finansministeriets beregninger viser, at antallet af pædagoger endda kan overstige efterspørgslen. Da ungdomsårgangene bliver mindre trækker det i retning af et mindre behov for pædagoger.

Med venlig hilsen

Flemming Dingsø Nielsen (3601)