

## Markant effekt af overenskomstfastsatte mindstelønninger på unges beskæftigelse

Et nyt studie fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed viser, at der er en markant beskæftigelseseffekt af de overenskomstfastsatte minimumslønninger på unges beskæftigelse. Studiet er udført af Claus Thustrup Kreiner, professor i økonomi og leder af CEBI forskningscenteret ved Københavns Universitet, Daniel Reck, adjunkt i økonomi ved London School of Economics, og forsker Peer Ebbesen Skov, ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed.

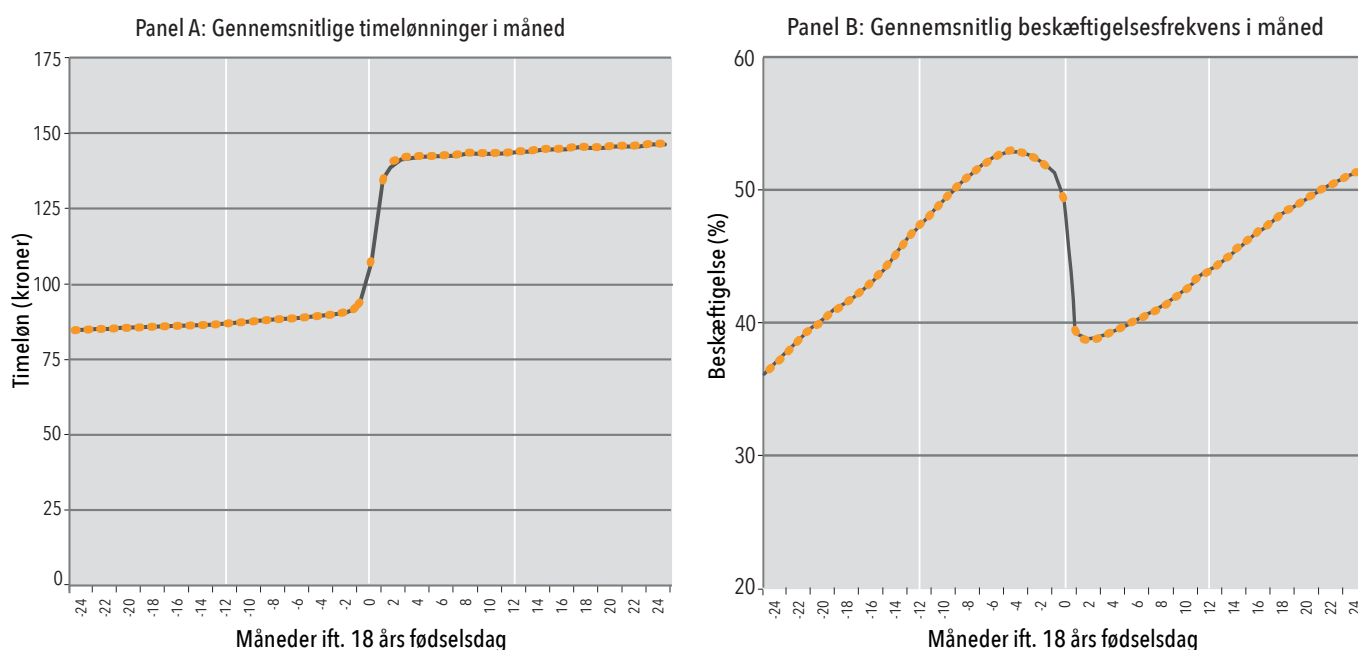
Der findes ikke en politisk bestemt mindsteløn i Danmark, men overenskomster forhandlet mellem de danske fagforeninger og arbejdsgivere fastsætter industrispecifikke timemindstelønninger. Disse kollektive overenskomster dækker ca. 80-90 % af de danske arbejdstagere, og aftalerne indeholder typisk en væsentlig

stigning i timelønnen i forbindelse med arbejdstagerens 18 års fødselsdag.

Således stiger den gennemsnitlige timeløn målt i 2015-kroner fra ca. 90 kr. til 135 kr., svarende til en ændring på ca. 40 % i måneden omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag. Men samtidig med, at de unge lønmodtagere oplever en højere timeløn fra deres 18 års fødselsdag, ses der et kraftigt fald i beskæftigelsen fra en beskæftigelsesfrekvens på ca. 53 % for individer, der er 17 år og 11 måneder, til ca. 38 % for individer, der er 18 år og 1 måned, svarende til et fald på ca. 33 %. Resultaterne er vist i figur 1.

Sættes beskæftigelsesfaldet på 33 % i forhold til stigningen i timelønnen på 40 %, findes elasticiteten vedrø-

Figur 1. Gennemsnitlige timelønninger og beskæftigelse omkring 18 års fødselsdag



Anm.: Panel A viser den gennemsnitlige timeløn over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0). Panel B viser den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens ligeledes over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0). Det fremgår af figuren, at de unge lønmodtagere oplever en kraftig stigning, ca. 40 %, i timelønnen fra måneden, før de fylder 18 år, i forhold til måneden efter. Samtidig ses det, at den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens falder med 33 %.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra SKAT og Danmarks Statistik.

rende ændringer i den overenskomstfastsatte timeløn for unge til at være -0,8. En elasticitet på -0,8 betyder, at hvis timelønnen for de unge sættes op med 10 %, vil gruppens beskæftigelse falde med 8 %.

Stigningen i timelønnen og faldet i beskæftigelsen er af nogenlunde samme størrelsesorden, hvilket har den betydning, at når vi ser på den samlede indkomst for alle personer, både beskæftigede og ikke-beskæftigede, er den stort set uændret. På den ene side opnår de individer, der forbliver i beskæftigelse, en højere timeløn, mens de individer, der falder ud af beskæftigelsen, mister deres indkomst.

Med andre ord står dem, der fortsætter i beskæftigelse med de højere timelønninger, tilbage som vinderne ved overenskomsternes lønstigninger, mens dem, der mister jobbet, umiddelbart bliver overenskomsternes tabere.

Det aldersbestemte fyringsgrundlag er lovligt, også selvom det kan betragtes som aldersdiskriminering, så længe arbejdsgiveren er omfattet af en kollektiv overenskomst, der indeholder særlige bestemmelser om aflønning af unge under 18 år. Sådanne overenskomster dækker langt størstedelen af arbejdsmarkedet for de unge. Formålet med den lavere løn for de 16-17-årige, og arbejdsgiverens mulighed for at afskedige personer på baggrund af alder ved overgangen til den højere overenskomstfastsatte løn, er at fremme de unges integration på arbejdsmarkedet. Og som vist i figur 1 er den lavere løn et meget effektivt middel til at få de unge ind på arbejdsmarkedet.

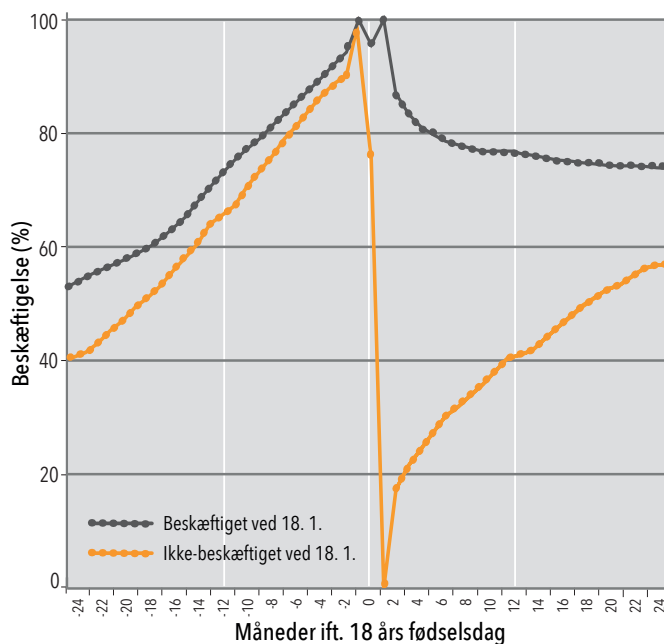
Det er vigtigt at understrege, at analysen viser, at en stigning i den overenskomstfastsatte mindsteløn for unge under 18 år på 1 % vil sænke deres beskæftigelse med 0,8 %. Men det er ikke muligt at afgøre, om disse jobs ville forsvinde helt, eller om stillingerne ville blive besat af ældre personer.

## Jobseparation kan ses på beskæftigelsen 2 år efter

De unge, der mister jobbet i forbindelse med deres 18 års fødselsdag, er længe om at komme tilbage i beskæftigelse igen.

Hvis jobtabet i forbindelse med overgangen fra den lave mindsteløn for unge til den højere mindsteløn for ældre ikke var særligt betydningsfuldt, ville man forvente, at gruppen, der faldt ud af beskæftigelse i måneden efter deres 18 års fødselsdag, hurtigt ville være tilbage i beskæftigelse igen. Det er ikke tilfældet. Faktisk kan jobtabet i forbindelse med overgangen fra den lave til den høje mindsteløn stadig ses, når de unge fylder 20 år, altså 2 år efter lønstigningen.

Figur 2. Effekten af job-separation ved 18 års fødselsdagen på fremtidig beskæftigelse



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige beskæftigelse over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0). Figuren tager udgangspunkt i den gruppe af unge mennesker, som var i beskæftigelse måneden, inden de fylder 18 år. Gruppen bliver delt i to – dem, som fortsat er i beskæftigelse måneden efter deres 18 års fødselsdag, og dem som ikke er. Det fremgår, at de unge, der mister deres job i de to måneder, fra lige før de fylder 18 år til lige efter, fortsat har en markant lavere beskæftigelse 2 år efter – altså ved deres 20 års fødselsdag.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra SKAT og Danmarks Statistik.

Således er ca. 40 % af de unge mennesker, der mister jobbet i de to måneder fra alderstrinnet 17 år og 11 måneder til 18 år og 1 måned, beskæftiget, når de fylder 19 år, jf. de gule punkter i figur 2. Til sammenligning er ca. 80 % af de unge mennesker, der ikke mister jobbet i de to måneder fra alderstrinnet 17 år og 11 måneder til 18 år og 1 måned, beskæftiget, når de fylder 19 år, jf. de sorte punkter i figur 2. En sammenligning af de to delgrupper viser, at der fortsat er betydelige forskelle i lønindkomst og arbejdsmarkedstilknøytning 2 år efter – på deres 20 års fødselsdag.

Når nu effekten af stigningen i timelønnen trækker spor i beskæftigelsen mere end 2 år efter overgangen til den højere overenskomstbestemte timeløn, er det næste naturlige spørgsmål: Hvem er det, der mister jobbet ved deres 18 års fødselsdag?

## Beskæftigelsestab rammer på tværs af socio-økonomiske karakteristika

Den gennemsnitlige beskæftigelse falder med ca. 33 % fra måneden før til måneden efter 18 års fødselsdagen. Og det store procentvise fald i beskæftigelsen i forbindelse med overgangen til den højere timeløn gælder

både for de unge, der har et højt -, og de unge, der har et lavt karaktergennemsnit fra folkeskolens afgangsprøve.

Omsættes beskæftigelsesfaldet og timelønsstigningen til elasticiteter, er der mindre forskelle, på tværs af karaktergennemsnit fra folkeskolens afgangsprøve. Således er elasticiteten  $-0,97$  for gruppen med de laveste karakterer og  $-0,70$  for gruppen med de højeste karakterer. De unge med de højeste karakterer er altså lidt bedre til at holde fast i jobbet, end de unge med de laveste karakterer.

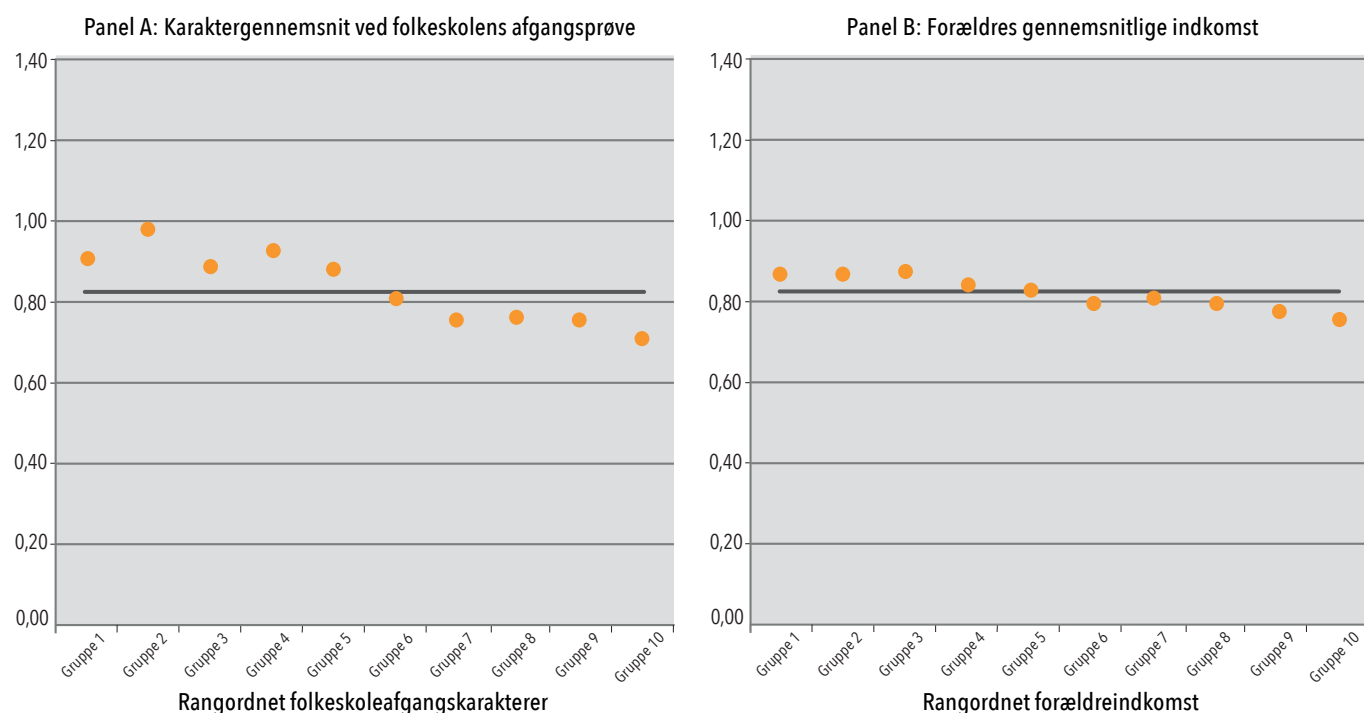
En separat analyse lavet udelukkende på de unge, der ikke var indskrevet på et uddannelsesforløb, det kalenderår de fyldte 18 år, finder en lønstigning på ca. 37 % og et beskæftigelsestab på ca. 37 %. Lønstigningen er dermed marginalt lavere og beskæftigelsestabet en lille smule højere end for den samlede population af unge. Så for de unge, der ikke var indskrevet på et uddannelsesforløb, da de fyldte 18 år, er beskæftigelseselasticiteten ca.  $-1,0$  og gruppen er altså lidt mere påvirket af den overenskomstmæssige lønstigning end populationen som helhed. Beskæftigelseselasticiteterne på tværs af karaktergennemsnit fra folkeskolens afgangsprøve er vist i figur 3 panel A.

Det gælder i endnu større grad end for tilfældet med afgangskarakter i folkeskolen, at forældres indkomst ikke forudsiger de unges beskæftigelseselasticitet. Ca. 33 % af alle de beskæftigede unge, uanset forældreindkomst, mister jobbet, når de fylder 18. Fælles for alle de unge, der fortsætter i beskæftigelse, er også, uanset forældreindkomst, at de oplever en lønstigning på ca. 40 %. Således er elasticiteten for unge, på tværs af forældres indkomst, meget tæt på det samlede gennemsnit på  $-0,8$ , jf. figur 3 panel B.

### Mindre forskelle i effekten af overenskomsten på tværs af køn og etnicitet

Der er ingen forskel i den procentvise lønstigning for piger og drenge, når de fylder 18 år. De modtager begge en lønstigning på 40 %. Til gengæld er der en niveauforskel i beskæftigelsen for piger og drenge. Mens pigerne 2 måneder inden deres 18 års fødselsdag har en beskæftigelsesfrekvens på ca. 58 %, jf. de sorte punkter i figur 4 panel A, så gælder det, at ca. 47 % af drengene er i beskæftigelse 2 måneder inden deres 18 års fødselsdag, jf. figur 4 panel A. Beskæftigelsestabet er relativt set en lille smule større for drengene, hvor godt

Figur 3. Beskæftigelseselasticiteter opdelt efter baggrundskarakteristika



Anm.: Panel A viser de estimerede elasticiteter (beskæftigelsesfaldet sat i forhold til stigningen i timelønnen) for ti lige store grupper, hvor de unge er rangeret efter deres karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangsprøve fra laveste – (gruppe 1) – til højeste karaktergennemsnit (gruppe 10). Panel B viser de estimerede elasticiteter for ti lige store grupper, hvor de unge er rangeret efter et gennemsnit af deres forældres indkomst fra laveste – (gruppe 1) – til højeste gennemsnitlige indkomst (gruppe 10). Indkomstgennemsnittet for forældrene er dannet på baggrund af indkomstoplysninger, da de unge var mellem 11 og 13 år. For både panel A og B tages der højde for udviklingen over tid, i henholdsvis indkomst og karakterer, ved udelukkende at lave indkomst- og karaktersammenligningen på tværs af de samme fødselskohorter. Den fuldt optrukne sorte linje viser estimatet for hele gruppen. Det fremgår af figuren, at elasticiteten er høj både på tværs af karaktergennemsnit og forældres gennemsnitlige indkomst. Stigningen i timelønnen har altså en ensartet stærk negativ effekt på de unges beskæftigelse, uanset forældrenes baggrundskarakteristika. Bemærk, at figuren viser elasticitetsestimaterne i absolutte størrelser, dette gøres for at lette læsningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra SKAT og Danmarks Statistik.

35 % mister jobbet som resultat af overgangen til den højere overenskomstmæssige løn, mens godt 31 % af de beskæftigede piger oplever jobtab. Sammenholdes den procentvise lønstigning med beskæftigelsestab, giver det små forskelle i beskæftigelseselasticiteten på tværs af køn. Elasticiteten er lige i underkanten af  $-0,8$  for pigerne og  $-0,9$  for drengene. Igen er det dog sådan, at begge grupper oplever en signifikant reduktion i beskæftigelsen.

Inddeles de unge efter etnisk oprindelse, findes der niveauforskelle i beskæftigelsen mellem danskere, efterkommere og indvandrere både før og efter deres 18 års fødselsdag. Samtidig findes der for alle tre grupper et betydeligt beskæftigelsestab ved overgangen til den høje overenskomstmæssige mindsteløn. Beskæftigelsestab i procent er stort for alle de tre grupper og samtidig relativt ens, og da lønstigningerne på tværs af etnisk oprindelse er næsten identiske, ca. 40 %, er der ikke store forskelle i beskæftigelseselasticiteten, som for danskere er  $-0,8$ , mens den er ca.  $-0,9$  for både indvandrere og efterkommere. Beskæftigelseselasticiteterne opgjort efter etnisk oprindelse er vist i figur 4 panel B.

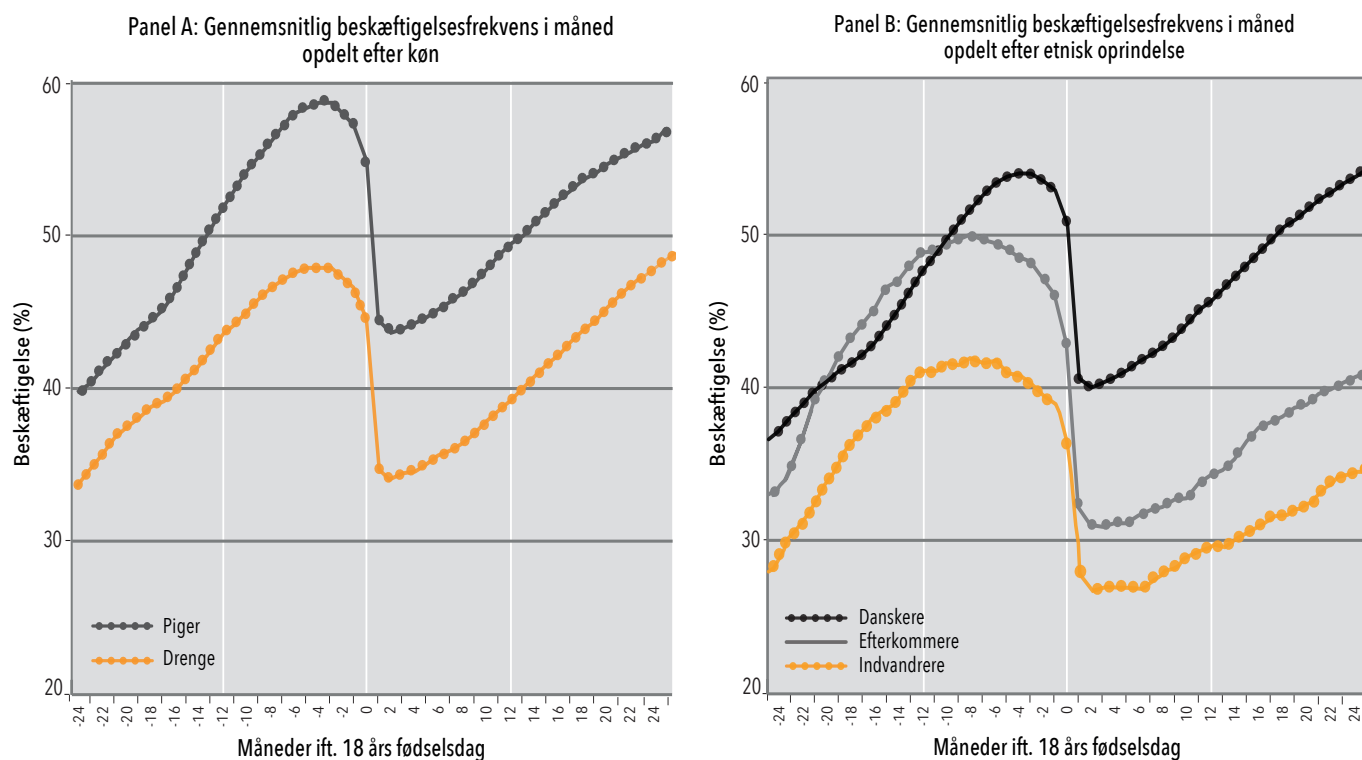
Der er ikke noget, der tyder på, at beskæftigelsestab udelukkende er båret af børn af forældre fra bunden af indkomstfordelingen eller af de unge, der fik de laveste karakterer i folkeskolen. Samtidig finder vi kun mindre

forskelle i effekten af den overenskomstfastsatte mindsteløn på tværs af køn og oprindelse. Fælles for alle socio-økonomiske karakteristika er, at der findes et signifikant beskæftigelsestab i forbindelse med overgangen fra den overenskomstfastsatte mindsteløn for unge til den generelle overenskomstfastsatte mindsteløn. Med andre ord rammer effekten af stigningen i den overenskomstfastsatte mindsteløn bredt, og der er altså ikke særlige typer, der helt systematisk bliver overenskomstens vindere eller tabere.

## Beskæftigelsestab er ikke drevet af overgangen til S.U. eller anden offentlig forsørgelse

Stigningen i den overenskomstfastsatte minimumsløn er ikke den eneste ændring, der sker ved overgangen fra det syttende til det attende år. Fx har unge under 18 år ikke lov til at løfte mere end 25 kg ad gangen, ligesom de heller ikke må håndtere kemiske materialer, operere større maskiner og transportere penge. Ligesom kan kørekortet først erhverves, når man fylder 18 år. Alle de nævnte ændringer betyder, at 18-årige er mere produktive og værdifulde for en arbejdsgiver og vil gøre dem mere eftertragtet at ansætte. I det omfang, at der sker et decideret hop i produktiviteten i den måned, man fylder 18 år, vil elasticitetsetimatet på  $-0,8$  skulle justeres opad.

Figur 4. Den gennemsnitlige beskæftigelse omkring 18 års fødselsdag opdelt efter køn og etnicitet



Anm.: Panel A viser den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0) for henholdsvis piger og drenge. Panel B viser den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens ligeledes over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0) for henholdsvis danskere, efterkommere og indvandrere.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra SKAT og Danmarks Statistik.

Ligeledes kan man som studerende være berettiget til at modtage S.U., fra man fylder 18 år. I modsætning til effekten af den øgede produktivitet er det muligt at lave et test for S.U.-overførsels effekt på beskæftigelses-estimatet. S.U.-berettigede unge modtager deres første udbetaling i det efterfølgende kvartal fra deres 18 års fødselsdag. Det betyder altså, at de unge, der er født i oktober, modtager deres første S.U.-udbetaling i januar, 2 måneder efter deres 18 års fødselsdag. At indfasningen af S.U.-udbetalingerne ikke i sig selv påvirker beskæftigelsen, fremgår af figur 5, hvor beskæftigelsesfaldet sker i måneden (oktober), de unge fylder 18 år, mens udviklingen i beskæftigelsen 2 måneder efter (i januar, hvor S.U.-udbetalingerne starter) er af en størrelsesorden, der typisk observeres omkring årsskiftet.

Endelig kan man som 18-årig også blive berettiget til kontanthjælp (nu uddannelseshjælp), hvilket, på lige fod med S.U.-overførsler, kan sænke arbejdsudbuddet omkring overgangen fra den lave til den høje overenskomstfastsatte mindsteløn. Det er dog relativt få unge af en fødselskohorte, der modtager kontanthjælp i vores observationsvindue fra 16 til 20 år, og elasticitetsestimateret på  $-0,8$  forbliver uændret, hvis analysen laves alene på de unge, der ikke modtager kontanthjælp på noget tidspunkt, inden de fylder 20 år.

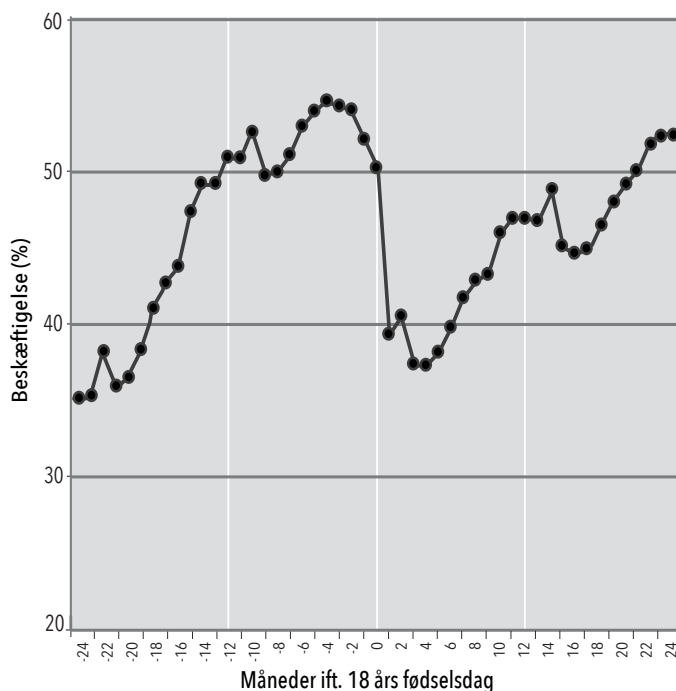
Hovedanalysen ser på beskæftigelsesudviklingen i overgangen fra den lave overenskomstfastsatte mindsteløn til den højere overenskomstfastsatte mindsteløn. Den overgang sker samtidig med en række øvrige ændringer, når man fylder 18 år. En serie af robusthedsanalyser viser, at elasticitetsestimateret, dvs. effekten af den overenskomstfastsatte mindsteløn på beskæftigelsen, på  $-0,8$  ikke er påvirket af disse øvrige ændringer, der sker i forbindelse med overgangen fra ung til voksen på arbejdsmarkedet.

## Konsekvensberegninger af ændring i minimumslønnen

Med udgangspunkt i resultaterne fra analysen er det muligt at forudsige, hvordan beskæftigelsen ville se ud i en situation, hvor den overenskomstfastsatte lavere mindsteløn for de 16-17-årige blev hævet til det generelle niveau. En *policy*-ændring, hvor den overenskomstfastsatte lavere mindsteløn for de 16-17-årige blev hævet til det generelle niveau, ville medføre et beskæftigelsesfald på 33 %.

En sådan *policy*-simulering er illustreret i figur 6 panel A, hvor de sorte fuldt optrukne linjer viser den nuværende *policy* med en aldersdifferentieret overenskomstfastsat mindsteløn, mens den stiplede linje udgør den kontrafaktiske *policy* med en uniform mindsteløn. De

Figur 5. Den gennemsnitlige beskæftigelse omkring 18 års fødselsdag for oktoberfødselskohorter



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige beskæftigelse over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0) for unge født i oktober. S.U.-berettigede unge modtager deres første udbetaling i det efterfølgende kvartal efter deres 18 års fødselsdag. Oktoberfødselskohorterne modtager således deres første S.U.-udbetaling i januar måned, det vil sige i det efterfølgende kalender (og skatte-) år. Figuren viser, at oktoberfødselskohorterne oplever et fald i beskæftigelsen i forbindelse med deres 18 års fødselsdag, mens overgangen til den første måned med S.U. (måned 3) ikke har en tydelig effekt på beskæftigelsen.

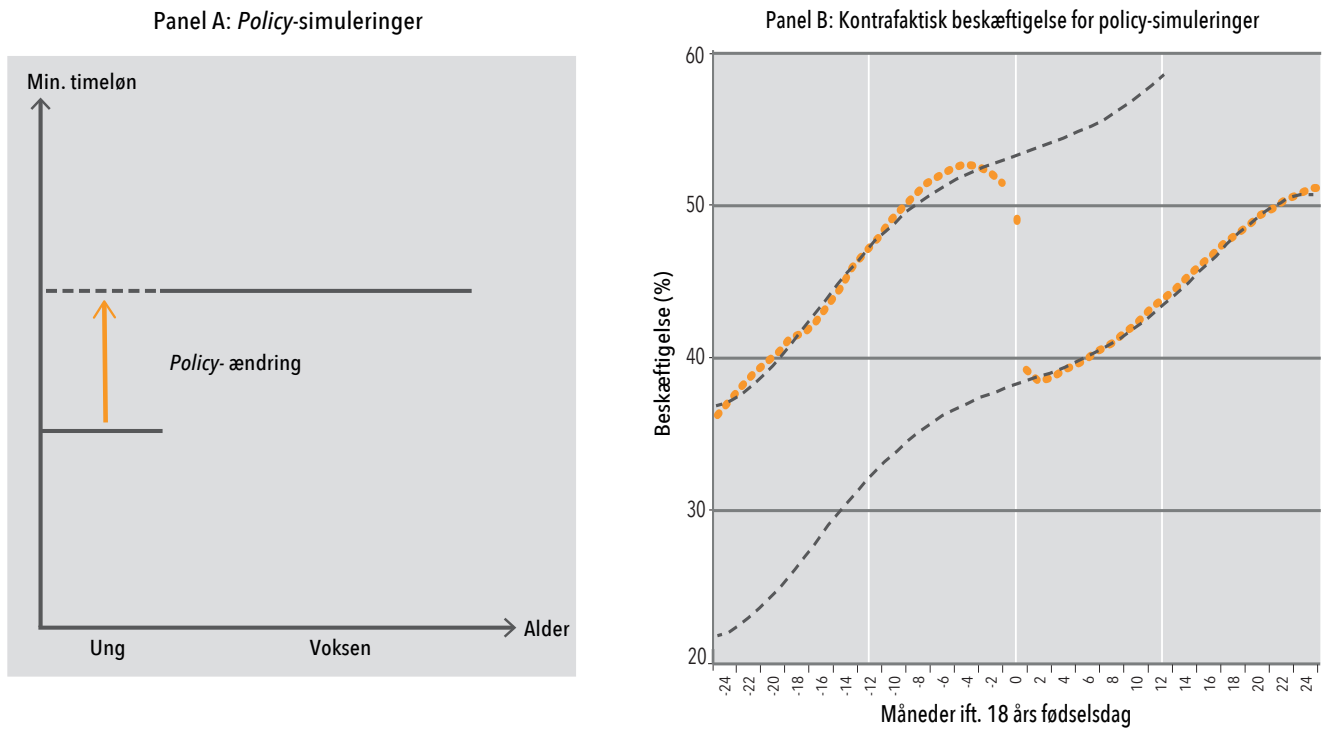
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra SKAT og Danmarks Statistik.

orange punkter i figur 6 panel B viser den observerede beskæftigelse over alder i måneder under de nuværende regler, helt tilsvarende figur 1 panel B. Den laveste af de to grå stiplede linjer i figur 6 panel B viser den prædikterede beskæftigelse i situationen med en overenskomstfastsat mindsteløn, svarende til det nuværende generelle niveau, for alle. I en situationen med den høje uniforme mindsteløn ville ca. 32 % af de unge være beskæftigede i den måned, de fyldte 17 år, i modsætning til de ca. 47 % som tilfældet er nu.

En alternativ *policy*-ændring kunne være at hæve alderen for den overenskomstbestemte mindsteløn således, at den lave sats var gældende indtil den måned, man fyldte 19 år. Den situation er illustreret med den øverste stiplede linje i figur 6 panel B. En udskydelse af overgangen til den høje overenskomstfastsatte mindsteløn med et år ville øge beskæftigelsen for de 19-årige fra ca. 44 til ca. 59 %.

Disse *policy*-simuleringer er lavet under en forudsætning om, at en ændring i den overenskomstbestemte mind-

Figur 6. Den gennemsnitlige beskæftigelse omkring 18 års fødselsdag opdelt efter køn og etnicitet



Anm.: Panel A illustrerer to mulige policies for den overenskomstfastsatte mindsteløn. I den nuværende situation er der et spring i timelønnen den måned, man fylder 18. Denne overgang er illustreret ved springet i den fuldt optrukne sorte linje fra ung til voksen. En kontrafaktisk policy, hvor alle, uanset alder, modtager den samme overenskomstfastsatte mindsteløn, er illustreret ved den stiplede – og den anden del af fuldt optrukne linje. Panel B viser den observerede gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens, de orange punkter, over alder i måneder, i to år, omkring arbejdstagerens 18 års fødselsdag (0). De stiplede grå linjer viser to alternative policies. Den laveste grå stiplede linje viser den prædikerede beskæftigelse over alder i en situation, hvor alle, uanset alder, modtager den samme overenskomstfastsatte mindsteløn. Den øverste grå linje viser den prædikerede beskæftigelse over alder i en situation, hvor den nuværende aldersbestemte mindsteløn blev udvidet til at gælde unge indtil 19 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra SKAT og Danmarks Statistik.

steløn kun påvirker gruppen, der oplever en ændring i timelønnen. Med andre ord ville beskæftigelsen for personer over 18 år ikke ændre sig som et resultat af, at arbejdsgiverne også skulle betale den høje timelønssats til de 16-17-årige.

#### UNDERSØGELSENS PUBLICERING

**CLAUS THUSTRUP KREINER, DAINEL RECK OG PEER EBBESEN SKOV. 2018.**

DO LOWER MINIMUM WAGES FOR YOUNG WORKERS RAISE THEIR EMPLOYMENT? EVIDENCE FROM A DANISH DISCONTINUITY.

STUDY PAPER NO. 125

FROM THE ROCKWOOL FOUNDATION RESEARCH UNIT.

Nyt fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed (ISSN 2446-3086) udgives for at informere offentligheden om resultaterne af den løbende forskning i enheden. Nyhedsbrevet er ikke ophavsretligt beskyttet og må frit citeres eller kopieres med fornøden kildeangivelse.

Andre udgivelser fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed kan ses på [Rockwoolfonden.dk/forskning](http://Rockwoolfonden.dk/forskning)