



OKTOBER 2015

DAGPENGEMODELLEN TEKNISK ANALYSERAPPORT

DAGPENGEKOMMISSIONEN
SEKRETARIATET


FINANSMINISTERIET


BESKÆFTIGELSESS
MINISTERIET

Dagpengemodellen Teknisk analyserapport

Oktober 2015

Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport

Udgivet af

Dagpengekommisionen

Design og tryk

Rosendahls – Schultz Grafisk a/s

Foto

Nicolai Perjesi

Publikationen kan hentes på Dagpengekommisionens hjemmeside:

www.bm.dk/dagpengekommisionen

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 3392 3333

ISBN

87-91892-26-0

Indhold

Kapitel 1

Dagpengemodellen

1.1	Indledning	7
1.1	Opdaterede adfærdseffekter i dagpengesystemet	7
1.2	Dagpengemodellens delelementer	8
1.3	Dagpengemodellens resultater	10
1.4	Vurderinger af ændringer i dagpengesystemet	11

Kapitel 2

Centrale aspekter af dagpengesystemet

2.1	Indledning	13
2.2	Dagpengesystemet	13
2.3	Dagpengereformen og de efterfølgende tiltag	17
2.4	Brug af ydelser efter afgang fra dagpenge	20

Kapitel 3

Empiriske analyser af ændringer i dagpengesystemet

3.1	Indledning	23
3.2	Teoretiske virkninger af ydelsesændringer på afgangsraten fra ledighed	23
3.3	Adfærd ved en ydelsesnedgang i dagpengemodellen	25
3.4	Robusthedstjek af den anvendte metode	35
3.5	Sammenligning med De Økonomiske Råds analyse	42
3.6	Diskussion af beregningsforudsætningerne	44
3.7	Anvendelse af estimationsresultaterne i en strukturel model	45
	Litteratur	49
	Appendiks 3A – Resultater fra varighedsanalyserne for de estimerede adfærdseffekter	50
	Appendiks 3B – Estimerede adfærdseffekter for dimittender	55
	Appendiks 3C – Nærmere om sammenligningen med De Økonomiske Råds analyse	57

Kapitel 4

Beskrivelse af dagpengemodellen

4.1	Indledning	61
-----	------------	----

4.2	Den statiske dagpengemodel	61
4.3	Model for potentiel kontanthjælp	63
4.4	Markovmodellen	63
4.5	Adfærdsvirkninger i markovmodellen	65
4.6	Genoptjeningsmodellen	72
	Litteratur	79
	Appendiks 4A – Fastlæggelse af parametre i genoptjeningsmodellen	80

Kapitel 5

Effekter af en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år

5.1	Indledning	85
5.2	Konstruktion af et strukturelt udgangspunkt for analysen	86
5.3	Effekter på beskæftigelse og dagpengeledighed	89
5.4	Effekter på de offentlige finanser	94
5.5	Tidligere vurderinger	95
	Litteratur	97

Kapitel 6

Effekter af ændringer i ydelsesniveau, -periode og optjeningskrav

6.1	Indledning	99
6.2	Forlængelse af dagpengeperioden fra 2 til 3 år	101
6.3	1-årig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaximum efter to års dagpengeret	104
6.4	Forkortelse af dagpengeperioden fra 2 til 1 år	107
6.5	Ydelsesreduktion efter et år på dagpenge	110
6.6	Ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden	113
6.7	Reduktion af den maksimale kompensationsgrad	117
6.8	Satsnedsættelse for dimittender	119
6.9	Højere ydelse i første år i dagpengeperioden	121
6.10	Højere ydelse til ledige med stærk beskæftigelseshistorik	124
6.11	Lempelse af genoptjeningskravet fra 12 til 6 måneder	128
6.12	Genindførelse af det særlige genoptjeningskrav	132
6.13	Skærpelse af genoptjeningskravet fra 12 til 15 måneder	135
6.14	Løbende genoptjening og forbrug af dagpenge	137
6.15	Beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:2 med og uden loft	140

6.16 Beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:1 med og uden loft	143
---	-----

Kapitel 7

Effekter af kombinerede ændringer i dagpengemodellen

7.1 Indledning	147
7.2 En forlængelse af dagpengeperioden fra 2 til 3 år kombineret med ydelsesreduktion(er) i løbet af dagpengeperioden	149
7.3 Model med 2 års dagpengeperiode + 1 ekstra år ved optjening kombineret med ydelsestrappe	159
7.4 En model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med en lavere sats når dagpengereetten er lavere end 1 år	163

1 Dagpengemodellen

1.1 Indledning

For at styrke grundlaget for vurderinger af virkninger af ændringer på dagpengeområdet er der i Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet opbygget en ny dagpengemodel, der kan belyse effekten af ændringer på beskæftigelse, dagpengeledighed og antal personer der opbruger dagpengeretten.

Modellen bygger på et styrket empirisk grundlag dannet på baggrund af erfaringerne fra ændringerne i dagpengesystemet siden gennemførslen af dagpengereformen i 2010. Disse ændringer har givet mulighed for at foretage nye omfattende empiriske analyser af adfærdseffekterne på beskæftigelse og dagpengeledighed af ændringen i dagdagpengesystemet. Resultaterne herfra er indarbejdet i den nye dagpengemodel.

Dertil kommer, at Dagpengekommissionens faglige eksperter har bidraget til evalueringen af de empiriske analyser og vurderingen af modellen og dens egenskaber. Der er på denne baggrund enighed i Dagpengekommissionen om, at modellen giver det bedst mulige grundlag for analyserne af kommissionens anbefalinger.

Den foreliggende tekniske rapport dokumenterer delelementerne af dagpengemodellen og deres samspil samt de underliggende adfærdseffekter i dagpengesystemet. Dagpengemodellens egenskaber belyses ved at gennemgå effekterne af en række ændringer i dagpengesystemet, herunder en genberegning af effekterne af en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år. I de øvrige præsenterede effektberegninger tages der udgangspunkt i et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem og en ledighed, der svarer til det strukturelle niveau.

1.2 Opdaterede adfærdseffekter i dagpengesystemet

Dagpengemodellen bygger på en ny analyse af adfærdseffekter i dagpengesystemet på baggrund af de ændringer, der har været på dagpengeområdet de senere år. I *kapitel 2* beskrives de aspekter af dagpengesystemet, som er væsentlige for opgørelsen af de empiriske adfærdseffekter og modelleringen i dagpengemodellen, herunder gældende regler og ydelsesniveauer. Derudover diskuteres betydningen af indfasningen af den 2-årige dagpengeperiode for blandt andet antallet af personer der opbruger dagpengeretten.

De nye empiriske analyser af ændringerne i dagpengereglerne præsenteres i *kapitel 3*. Analyserne sammenholder lediges overgang fra dagpenge til beskæftigelse mv. med deres ydelsesprofil under ledighed og finder stærk evidens for, at en ydelsesnedgang øger afgang fra ledighed til beskæftigelse i perioden op til og omkring en ydelsesnedgang. En ydelsesnedgang på 10 pct. efter 2 års ledighed øger således afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse med op til 26 pct. i perioden fra omkring uge 26 i dagpengeperioden og frem til 2½ års ledighed. Resulta-

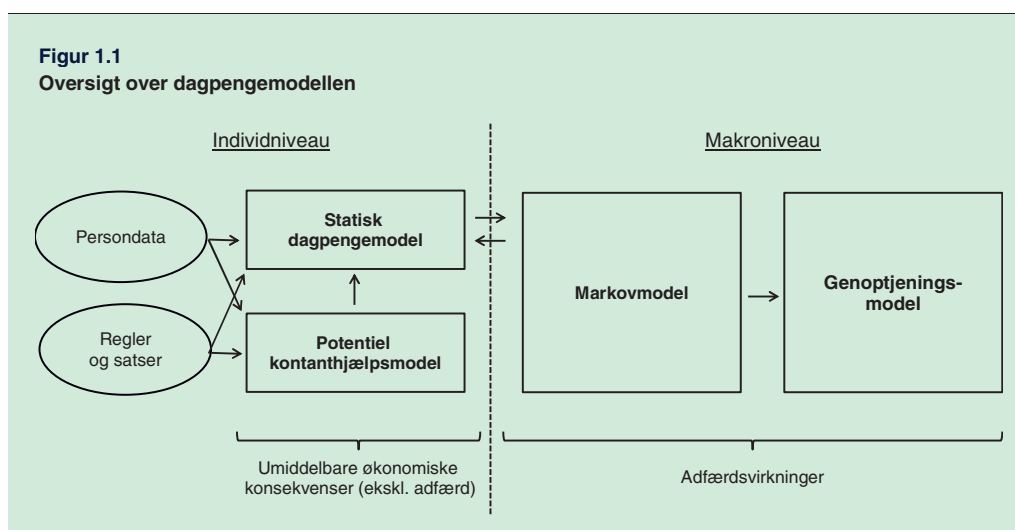
terne viser også en stigning i afgangen til andre ydelser end dagpenge. Denne merafgang er dog mindre end merafgangen til beskæftigelsen.

Analyserne tager udgangspunkt i ydelsesændringer og adfærd for alle ledige i perioden 2008-14 og bygger dermed på et betydeligt større datamateriale end tidligere danske studier af effekterne af dagpengereformen. Analyserne tager udgangspunkt i individuelle ændringer af de lediges kompensationsgrader og giver dermed en høj grad af præcision i de opgjorte adfærdseffekter. Endelig giver det nye analysedesign blandt andet mulighed for sideløbende at tage højde for både anciennitetsafhængige afgangsmønstre fra dagpenge og for konjunktur-effekter for afgang fra dagpenge.

1.3 Dagpengemodellens delelementer

For at opgøre de økonomiske incitamenter til bevægelser mellem beskæftigelse, dagpengeledighed og andre overførselsindkomster, samt omsætte ændringer i dagpengesystemet til ændringer i den strukturelle beskæftigelse, ledighed mv., er der opbygget et sæt af modeller, der samlet set udgør dagpengemodellen, jf. figur 1.1. Denne består af:

- En statisk dagpengemodel
- En statisk model for potentiel kontanthjælp
- En markovmodel, der beskriver overgange mellem forskellige tilstande på arbejdsmarkedet
- En genoptjeningsmodel med forskellige individtyper



Den statiske dagpengemodel og modellen for potentiel kontanthjælp er traditionelle såkaldte lovmodeller, der på individniveau kan beregne de umiddelbare – dvs. uden virkninger af ændret adfærd – økonomiske konsekvenser af ændringer i regler og satser i dagpengesystemet, samt beregne den kontanthjælp, som dagpengemodtagerne potentielt er berettiget til.

Disse statistiske modeller kan blandt andet belyse, hvordan gevinsten ved bevægelser mellem beskæftigelse, dagpenge og andre ydelser ændrer sig, når dagpengedydelsen ændres eller dagpengeperioden forkortes.

Markovmodellen og genoptjeningsmodellen er derimod såkaldte adfærdsmodeller, der på makroniveau foretager skøn for virkningerne på antallet af ledige, beskæftigelse mv. af ændringer i de økonomiske incitamenter beregnet i den statistiske dagpengemodel.

Opgørelser i adfærdsmodellerne foretages på makroniveau og ikke for enkelte personer. Virkningen af en ændring i dagpengereglerne kan derfor ikke henføres til specifikke persontyper, fx efter a-kasse, branche, uddannelse mv.

Dagpengemodellens tekniske opbygning og samspillet af delmodellerne er nærmere dokumenteret i *kapitel 4*.

Markovmodellen

Til brug for markovmodellen er befolkningen i alderen 16-64 år opdelt på grupper af beskæftigede, dagpengemodtagere og modtagere af andre ydelser. Grupperne er yderligere underopdelt efter antallet af forbrugte dagpengeklip og efter deres optjente beskæftigelse til opfyldelse af beskæftigelseskravet i dagpengesystemet.

Kernen i markovmodellen er overgangsrater mellem de forskellige grupper, dvs. andelen af en gruppe, som fra den ene uge til den næste overgår til en anden gruppe. Overgangsraterne er som udgangspunkt opgjort på registerdata.

Fra et sæt af overgangsrater i markovmodellen kan der udledes niveauer for fx beskæftigelse og dagpengeledighed i en ligevægtstilstand, dvs. niveauerne i en situation, hvor bestanden for de enkelte grupper er konstant. Fra de ændrede overgangsrater kan der således udledes en ændring i beskæftigelsesniveauet, dagpengeledigheden mv.

Når markovmodellen anvendes til at foretage skøn for reformvirkninger i dagpengesystemet, oversættes ændringer i de økonomiske incitamenter – opgjort i de statistiske modeller – ved hjælp af de fastlagte adfærdseffekter til ændrede overgangsrater mellem tilstande på arbejdsmarkedet.

Markovmodellen er som udgangspunkt kalibreret til en struktuel og konjunktur-neutral ligevægt, hvilket betyder, at overgangsraterne er tilrettet til en fuldt indfaset 2-årig dagpengeperiode og en bruttodagpengeledighed er på 80.000, svarende til den seneste mellemfristede fremskrivning.¹

¹ Finansministeriet (2014) *Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2018*

Genoptjeningsmodellen

Der foreligger ikke adfærdsparametre for ændringer i reglerne for genoptjening af dagpengeretten, som kan anvendes i den ramme, som markovmodellen opstiller for bevægelser på arbejdsmarkedet. Der er derfor udviklet en anden delmodel til dagpengemodellen – *genoptjeningsmodellen* – som eksplicit tager højde for blandt andet genoptjeningsreglernes betydning for det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse fremfor at være i ledighed.

Genoptjeningsmodellen er baseret på en modellering af en række af individtyper i dagpengesystemet, og ændringer i fx ledighedsniveauet som følge af en ændring i dagpengesystemet er et resultat af de valg, som individtyperne træffer.

Adfærden i genoptjeningsmodellen er kalibreret til markovmodellens resultater for en række centrale ændringer af dagpengesystemet. Adfærden i genoptjeningsmodellen er således forankret til adfærden i markovmodellen. Samtidig giver formuleringen af generelle nyttefunktioner for individtyperne mulighed for at anvende genoptjeningsmodellen til ændringer i dagpengesystemet, hvor der ikke foreligger eksplicite, estimerede adfærdsparametre, herunder for ændringer af reglerne for genoptjening af dagpengeretten.

Genoptjeningsmodellen kan dermed bidrage med skøn for virkninger af blandt andet ændringer af genoptjeningsreglerne, der er konsistente med de øvrige skøn foretaget i markovmodellen.

1.4 Dagpengemodellens resultater

Kapitel 5 redegør for tilpasningerne i dagpengemodellen med henblik på at modellen i udgangspunktet skal afspejle et strukturelt 2-årige dagpengesystem – dvs. hvor reglene vedtaget i genopretningsaftalen fra 2010 er fuldt indfaset og ledigheden er på sit strukturelle niveau.

I den forbindelse foretager *kapitel 5* en revurdering af effekterne af at gå fra en 4-årig til en 2-årige dagpengeperiode. Beregninger viser en god overensstemmelse mellem dagpengemodellens resultater og tidligere beregninger samt den allerede observerede adfærd i dagpengesystemet. Konkret skønnes det at afkortningen af dagpengeperioden isoleret set øger den strukturelle beskæftigelse med ca. 11.000 personer, mens antallet af dagpengeledige falder med godt 24.000. Antallet af personer der opbruger dagpengeretten stiger med ca. 6.000 personer til et niveau på ca. 9.000 personer pr. år. Ændringen fører til en forbedring af den strukturelle offentlige saldo med 3,5 mia. kr. pr. år. Opgørelsen bekræfter således tidligere konsekvensberegninger i forbindelse med genopretningsaftalen.

En revurdering af effekten af at afskaffe det særlige genoptjeningskrav på 6 måned for personer, som havde opbrugt dagpengeretten, viser, at afskaffelsen med nogen usikkerhed øger den strukturelle beskæftigelse med 4.000 personer og styrker den offentlige saldo med 1,1 mia. kr. Dette er en opjustering i forhold til de tidligere beregninger i forbindelse med genopretningsaftalen og afspejler det styrkede analytiske grundlag i dagpengemodellen.

Endeligt præsenterer *kapitel 5* en beregning med dagpengemodellen for en 2-årig dagpengeperiode efterfulgt af en ret til en 1-årig ydelse på niveau med arbejdsmarkedsydelsen i en konjunktursituation svarende til situationen i 2014, hvor ledigheden lå over sit strukturelle niveau. Med disse forudsætninger finder dagpengemodellen, at godt 16.000 personer ville opbruge dagpengeretten pr. år, mens det faktiske antal i 2014 var 17.080 personer. Vurderet uden afrunding svarer dette til en afvigelse på 3½ pct., hvilket ligger indenfor den usikkerhed der er i vurderingen af antallet, som opbruger af dagpengeretten i dagpengemodellen.

1.5 Vurderinger af ændringer i dagpengesystemet

For at vurdere betydningen af centrale ændringer i dagpengesystemet præsenteres i *kapitel 6* en række modelkørsler, hvor der foretages isolerede ændringer i varigheden af dagpengeperioden, ændringer i dagpengeydelsen, herunder ændringer i ydelsen i løbet af dagpengeperioden, samt ændringer i optjenings- og genoptjeningsreglerne. Analyserne fokuserer på effekter på antallet af dagpengemodtagere og beskæftigede samt på antallet af personer, som opbruger dagpengeretten. Dertil kommer effekten på de offentlige finanser.

I *kapitel 7* præsenteres kombinationer af ændringer, som samlet set er neutrale for de offentlige finanser. Givet denne forudsætning – som også er grundlaget for Dagpengekommissionens arbejde – vurderes effekten på beskæftigelse og dagpengeledighed, samt opbrug af dagpengeret.

Begge kapitler tager udgangspunkt i et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem (dvs. uden de nuværende midlertidige ydelser) og en ledighed, der svarer til det strukturelle niveau. Virkningerne af de betragtede ændringer i dagpengereglerne vurderes således i forhold til dette udgangspunkt.

2 Centrale aspekter af dagpengesystemet

2.1 Indledning

Dagpengesystemets basale formål er at give forsikrede ledige en delvis kompensation for det indkomsttab, de oplever ved at gå fra beskæftigelse til ufrivillig ledighed. I dette kapitel beskrives de aspekter af dagpengesystemet, som er væsentlige for modelleringen i dagpengemodellen, herunder ændringer i dagpengesystemet siden 2010.

2.2 Dagpengesystemet

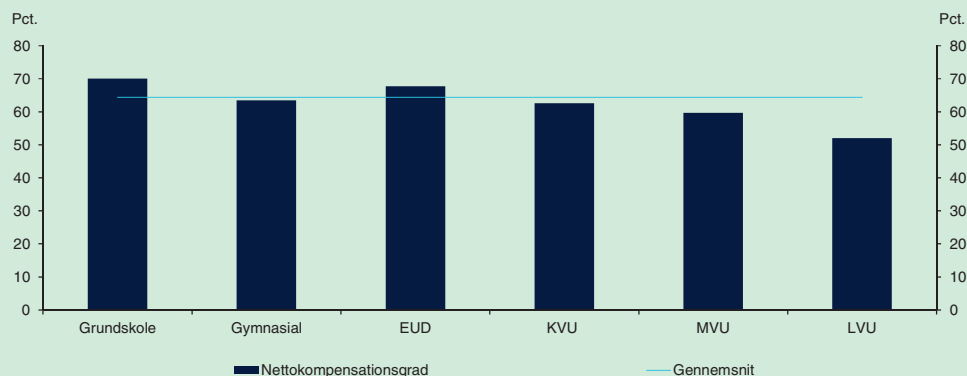
Ydelsesniveau og kompensationsgrader

Ydelsesniveauet i dagpengesystemet kan belyses ved kompensationsgraden, som måler, hvor meget indkomsten som dagpengemodtager udgør sammenlignet med indkomsten som beskæftiget. Kompensationsgraden kan på denne måde ses som et mål for den økonomiske tryghed i dagpengesystemet. Samtidigt kan kompensationsgraden ses som et mål for det økonomiske incitament til at finde og fastholde beskæftigelse for ledighedsforsikrede.

Den gennemsnitlige nettokompensationsgrad (dvs. efter skat mv.) for ledighedsforsikrede udgør omkring 64 pct., *jf. figur 2.1*. Nettokompensationsgraden er generelt faldende med uddannelsesniveauet, når der ses bort fra gruppen med en gymnasial uddannelse som højeste fuldførte uddannelse. Det afspejler, at lønnen generelt er stigende med uddannelsesniveauet.²

Som udgangspunkt får forsikrede ledige beregnet en individuel dagpengesats, der udgør 90 pct. af deres hidtidige løn efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag. Dagpengesatsen kan dog aldrig blive højere end den maksimale dagpengesats på ca. 215.000 kr. om året før skat (2015-niveau), *jf. boks 2.1*.

² Med et progressivt skattesystem i Danmark er kompensationsgraden efter skat stigende med varigheden af ledighedsperioden inden for et kalenderår.

Figur 2.1**Nettokompensationsgrader for dagpengeforsikrede fordelt efter uddannelse**

Anm.: Opgørelsen følger regler gældende i 2013. Uddannelsesniveauer er højeste fuldførte uddannelse, hvor "EUD" er erhvervsuddannelser, "KVV", "MVU" og "LVU" er hhv. korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. Personer med uoplyst uddannelse er udeladt. Det viste gennemsnit er for alle ledighedsforsikrede, dvs. inkl. personer med uoplyst uddannelse. Beregningerne er foretaget på registerdata for 2011, der er fremskrevet til priser og lønninger i 2013.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af lovmodelldata.

Boks 2.1**Regler ved beregning af dagpenge**

Når man bliver ledig, vurderer a-kassen, hvordan dagpengesatsen skal beregnes. Som udgangspunkt sker det ud fra løn og løntimer indberettet til SKAT. For månedslønnede sker beregningen således ud fra de seneste sammenhængende tre måneders indberettede løn med mindst 320 løntimer (svarende til mindst 2/3 af fuld overenskomstmæssig arbejdstid).

Hvis a-kassen vurderer, at man opfylder betingelserne for at få beregnet en individuel dagpengesats, beregnes denne som 90 pct. af lønindkomsten fratrukket arbejdsmarkedsbidrag og tillagt den del af indbetalingerne til arbejdsmarkedspension og ATP, der udgøres af "eget bidrag". Dagpengesatsen kan dog aldrig blive højere end den maksimale dagpengesats. Hvis man ikke opfylder betingelserne for at få beregnet en individuel dagpengesats har man som udgangspunkt ret til mindstesatsen på 82 pct. af den maksimale dagpengesats. Der gælder særlige satser for dimittender og for unge under 25 år, der ikke har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse (og som sammenlagt har været i dagpengesystemet i et halvt år), jf. tabel a.

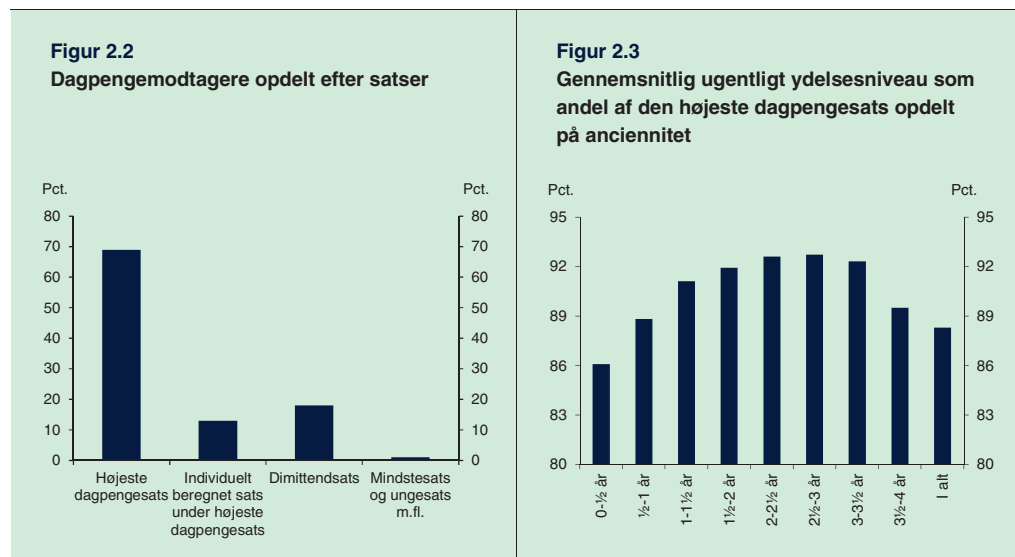
Tabel a**Satser i dagpengesystemet, 2015**

Kr.	Dag	Uge	År
Højeste dagpengesats	827	4.135	215.020
Mindstesats	678	3.390	176.280
Dimittendsats	678	3.390	176.280
Ungesats (50 pct.)	414	2.070	107.640

Anm.: Dagpengesatser er angivet inkl. ATP for fuldtidsforsikrede. Ved udbetalingen af dagpenge foretages der et fradrag for ATP, der udgør 3.240 kr. om året (2015-niveau). For deltidsforsikrede udgør dagpengesatserne 2/3 af satsen for fuldtidsforsikrede. Personer, der overgår fra værnepligt til dagpengesystemet, modtager også dimittendsatsen.

Kilde: Egne beregninger.

Det gennemsnitlige ugentlige ydelsesniveau som andel af den højeste dagpengesats stiger i takt med dagpengeancienniteten. Denne tendens fortsætter for ledige frem til en dagpengeanciennitet på omkring 3 år, hvorefter den har en faldende tendens, jf. figur 2.3.



Anm.: Data i figur 2.2 er for 2013 og ekskl. løntilskudsjob. Figur 2.3 er opgjort på baggrund af dagpengemodellen.

Kilde: Egne beregninger.

På den ene side giver dagpengesystemet altså som udgangspunkt ledighedsforsikrede en relativt høj kompensation for indkomsttabet ved overgang fra beskæftigelse til ledighed (op til 90 pct. af deres hidtidige arbejdsindtægt). På den anden side ligger den maksimale dagpengesats betydeligt under arbejdsindtægten for mellem- og højere lønnede. Det betyder, at bruttokompensationsgraden er relativt høj for lavtlønnede. Og omvendt betyder det, at den er lavere for højtlønnede, da bruttokompensationsgraden generelt er faldende med lønindkomsten.

I international sammenligning er dækningen for lavtlønnede højere i Danmark end i OECD-landene set under ét, mens den omtrent ligger på niveau med andre lande, når der ses på gennemsnits- og højere lønnede.

Den økonomiske dækning, som dagpengesystemet giver beskæftigede ved ledighed, vil i sagens natur have betydning for, hvor økonomisk attraktivt det er at forsikre sig.

Generelt er forsikringsgraden høj blandt de beskæftigede, og der er ikke tendens til lavere forsikringsgrad i grupper med relativt høje indkomster. Det indikerer, at dagpengesystemet generelt opfattes som værende attraktivt, og at det bidrager væsentligt til den økonomiske tryk i tilfælde af ledighed for langt de fleste grupper på arbejdsmarkedet.

Retten til dagpenge kræver medlemskab af en arbejdsløshedskasse. I modsætning til andre lande, hvor en ledighedsforsikring er obligatorisk for arbejdstagere, er det i Danmark frivilligt, om man vil være medlem af en arbejdsløshedskasse og dermed forsikre sig mod indkomsttab ved ledighed.

Beskæftigelseskrav

Et medlem af en arbejdsløshedskasse er i tilfælde af ledighed berettiget til dagpenge, såfremt vedkommende har været medlem af en a-kasse i mindst et år og opfylder et beskæftigelseskrav på 1.924 timers fuldtidsbeskæftigelse i ordinær – dvs. ustøttet – beskæftigelse inden for de seneste tre år (referenceperioden). For en ledig, der har opbrugt en del af dagpengeperioden, genoptjenes en ny fuld dagpengeperiode ligeledes, når personen har arbejdet 1.924 timer indenfor tre år siden påbegyndelsen af dagpengeperioden. Frem til 2012 havde ledige, der opbrugte deres fulde dagpengeperiode på 2 år, et lempeligere genoptjeningskrav på 962 timers beskæftigelse. Denne undtagelse blev ophævet med genoptjeningsaftalen, *jf. nedenfor*.

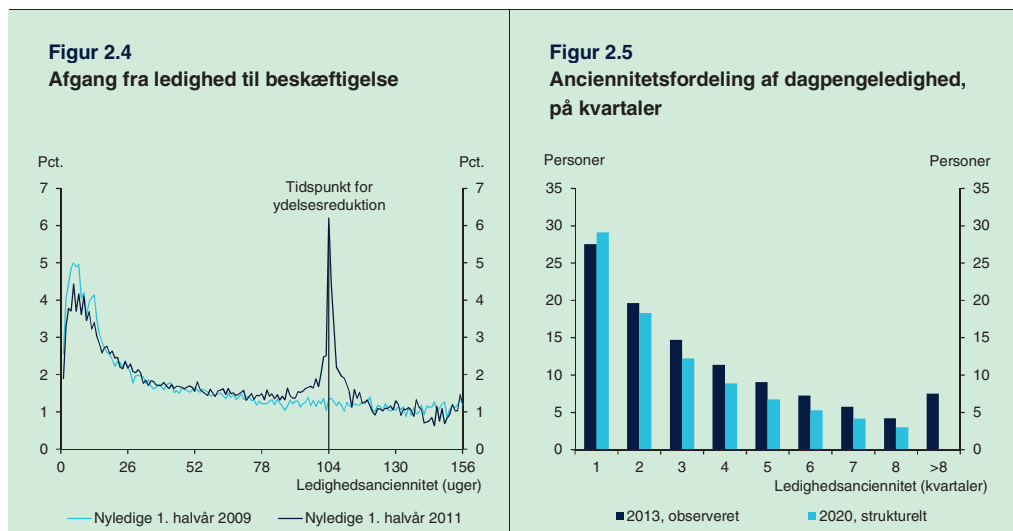
Dagpengeperiodens længde

Når en person, som har optjent ret til dagpenge, bliver ledig for første gang, påbegyndes en ny treårig referenceperiode for denne person. Indenfor denne nye, påbegyndte referenceperiode kan den ledige person maksimalt modtage dagpenge i to år. Den maksimale dagpengeperiode for personer, der starter et nyt ledighedsforløb, er således på to år. Denne periode blev i forbindelse med dagpengereformen afkortet fra fire år, men er set i et internationalt sammenhæng stadigvæk blandt de længste perioder en ledige kan modtage dagpenge.

En relativ høj andel af de personer, der bliver ledige og får dagpenge, modtager dog kun dagpenge i relativt kort tid ad gangen inden de finder beskæftigelse.

De relativt mange korte ledighedsforløb afspejler sig i, at afgang fra ledighed til beskæftigelse er forholdsvis høj blandt personer med lav dagpengeanciennitet, *jf. figur 2.4*. Samtidigt viser figuren, at afgang fra ledighed stiger i perioden omkring en ydelsesnedgang. Denne observerede adfærd omkring tidspunktet for en ydelsesnedgang er et centralt element i fastlæggelsen af lediges adfærd som følge af en ydelsesreduktion i dagpengemodellen.

Fordelingen af dagpengeanciennitet bekræfter også billedet af relativt korte ledighedsforløb blandt dagpengemodtagere. Både i den aktuelt observerede ledighed og i en strukturel situation udgør ledige med op til et kvartals dagpengeanciennitet knap 30 pct. af den samlede ledighed, *jf. figur 2.5*. Tilsvarende er der strukturelt under 5 pct. af de ledige, der har en ledighedsanciennitet på 8 kvartaler – dvs. i nærheden af to års dagpengeanciennitet. Dette modsvarer af, at knap 80 pct. af den strukturelle dagpengeledighed på 88.000 personer udgøres ledige med en ledighedsanciennitet på under 1 år.



Anm.: Ledighedsforløb, hvor en person bliver ledig og fortsætter i en tidligere påbegyndt dagpengeperiode, er også inkluderet i opgørelsen af afgang til beskæftigelse i figurerne. Figurerne omfatter ledige inkl. aktivering og støttet beskæftigelse. I figur 2.5 er ledighedsancienniteten er opgjort på ugeniveau. En person kan således indgå i ledighedsomfanget på flere forskellige anciennitetskvartaler.

Kilde: Egne beregninger.

2.3 Dagpengereformen og de efterfølgende tiltag

Med *Aftale om genopretning af dansk økonomi (2010)* blev dagpengeperioden forkortet fra 4 til 2 år og kravet til beskæftigelse for at genoptjene retten til en ny periode på dagpenge blev skærpet for ledige, der har opbrugt dagpengeperioden. Siden er der gennemført en række tiltag, som på forskellig vis har forlænget den ydelsesperiode, som dagpengeledige har været berettigede til, *jf. boks 2.2*.

Den konkrete indfasning af den 2-årige dagpengeperiode med genopretningsaftalen betød, at alle der var dagpengeledige pr. 1. juli 2010 ved uafbrudt ledighed ville opbruge dagpengeretten mere eller mindre samtidig medio 2012. Den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden med Finansloven for 2012 udskød det øgede dagpengeophør til primo 2013, hvorefter de ledige kunne fortsætte på den lavere uddannelsesyndelse i op til et år.

Indførelsen af de midlertidige ydelser for ledige, der opbruger deres dagpengeret i perioden 2012-17, indebærer, at ledige ved opbrug af den ordinære dagpengeperiode kunne imødesee et mindre fald i ydelsen end med en fuldt indfaset 2-årig dagpengeperiode. Beregninger viser, at de midlertidige ydelser indebærer at en person som opbruger dagpengeretten oplever et gennemsnitligt fald i ydelsen på 34 pct., sammenlignet med et gennemsnitligt ydelsesfald fra dagpenge til kontanthjælp på 54 pct. Den lavere ydelsesreduktion skyldes primært, at ledige med formue eller ægtefælleindkomst ikke nødvendigvis er berettiget til kontanthjælp, men vil være berettiget til de midlertidige ydelser. De midlertidige ydelser indebærer derfor i gennemsnit et lavere incitament til at finde beskæftigelse.

Boks 2.2

Ændringer i dagpengesystemet siden 2010

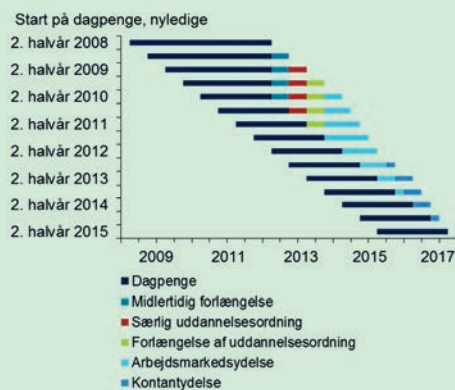
- **Genopretningsaftalen:** Med genopretningsaftalen blev dagpengeperioden afkortet fra 4 til 2 år med virkning fra 1. juli 2010. Aftalen betød, at alle dagpengemodtagere maksimalt havde ret til 2 års dagpenge fra dette tidspunkt. Derudover blev optjeningskravet til dagpenge med virkning fra juli 2012 harmoniseret for alle ledige til 1.924 timers beskæftigelse inden for de seneste tre år. Det tidligere, lempeligere genoptjeningskrav på ½ års beskæftigelse for ledige, der opbrugte deres dagpengeret, blev dermed ophævet.
- **Midlertidig forlængelse:** Med Finansloven for 2012 fik ledige, der som følge af genopretningsaftalen stod til at opbruge dagpengeretten i 2. halvår 2012, forlænget deres dagpengeperiode med 6 måneder, idet dagpengeperioden dog ikke kunne overstige 4 år.
- **Særlig uddannelsesordning 1:** Med Finansloven for 2013 fik ledige, hvis dagpengeperiode blev opbrugt i første halvår 2013, ret til ½ års uddannelse med en ydelse på 80/60 pct. af de maksimale dagpenge for hhv. forsørgere/ikke-forsørgere, idet den samlede ydelsesperiode dog ikke kunne overstige 4 år.
- **Særlig uddannelsesordning 2:** Med Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse blev den særlige uddannelsesordning videreført i 2. halvår 2013.
- **Midlertidig arbejdsmarkedsydelse:** Med Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse blev der indført en midlertidig arbejdsmarkedsydelse på 80/60 pct. af de maksimale dagpenge for hhv. ledige forsørgere og ikke-forsørgere, gældende for personer, som opbrugte dagpengeretten og/eller den særlige uddannelsesordning efter 1. januar 2014. Varigheden af den samlede ydelsesperiode aftrappes gradvist fra 3¼ til 2 år frem mod 2. halvår 2016.
- **Kontantydelse:** Med Finansloven for 2015 sikres forsørgelse i sammenlagt op til tre år for ledige, der opbruger retten til dagpenge og midlertidig arbejdsmarkedsydelse i 2015. Derefter aftrappes den samlede periode til 2 år frem mod 2. halvår 2017. Kontantydelsen er en kommunal ydelse i modsætning til arbejdsmarkedsydelsen, der blev administreret af a-kasserne.

Betydning af midlertidige ordninger for opbrug af dagpengeretten

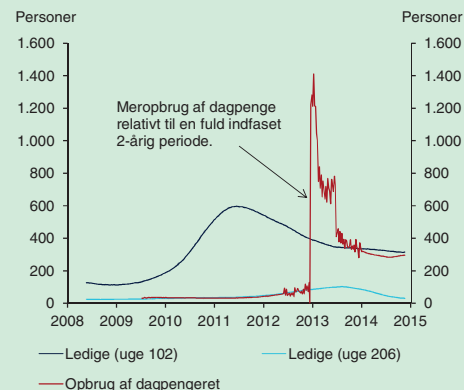
Forlængelsen af dagpengeperioden ved FL12 og de efterfølgende midlertidige ydelser ændrede ikke på, at flere "årgange" af ledige stod til at opbruge dagpengeretten på nogenlunde samme tidspunkt, *jf. figur 2.6*. I 2013 – 2½ år efter dagpengereformen – registreredes både opbrug af dagpenge fra ledige, som havde 2 års dagpenge, og fra ledige der som følge af den konkrete indfasning opbrugte dagpengeretten efter mellem 2 og 4 års dagpengeperiode. Første halvår 2013 var således kendetegnet ved, at et større antal personer opbrugte dagpengeretten end hvad en 2-årig dagpengeperiode i sig selv skulle tilsige, *jf. figur 2.7*.

Figur 2.6

Maksimal dagpengeperiode afhængigt af start på dagpenge, og midlertidige ydelser

**Figur 2.7**

Ugentligt registeret opbrug af dagpengereetten og antallet af ledige på udvalgte anciennitetstrin



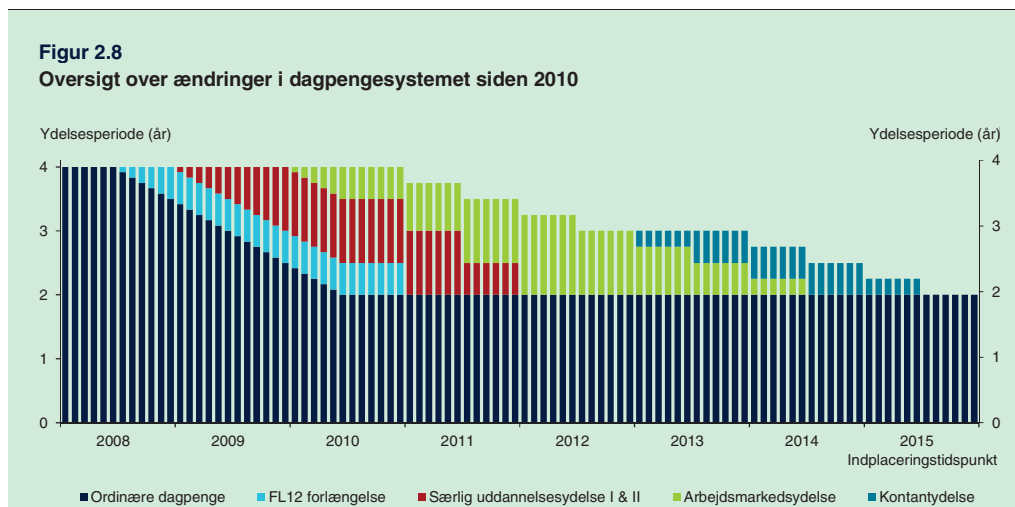
Anm.: Ydelsesperioderne i figur 2.6 forudsætter uafbrudte ledighedsforløb. I figur 2.7 er kurverne udglattet ved et 51 ugers centreret glidende gennemsnit med undtagelse af opbrug af dagpengereet i perioden 1. juli 2012 til 1. januar 2013, hvor kurven viser de faktiske tal.

Kilde: Egne beregninger

Med *Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse* blev ydelsesperioden forlænget således, at den samlede periode med dagpenge og midlertidige ydelser i stedet blev reduceret gradvist. Et princip, som blev videreført ved indførslen af kontantydelsen i forbindelse med finansloven 2015, hvor ydelsesperioden blev forlænget således, at personer, som opbruger dagpengereetten i 2015, vil være sikret offentlig forsørgelse i op til 3 år. Herefter udfases kontantydelsen således, at de midlertidige ordninger er fuldt udfasede for ledige, der påbegynder ledighedsforløb i 2. halvår 2015. Den 2-årige dagpengeperiode er dermed fuldt indfaset fra 2. halvår 2017.

For ledige, der har haft uafbrudte ledighedsforløb siden deres start på dagpenge, har de successive ændringer i dagpengesystemet påvirket de samlede ydelsesperioder som vist i *figur 2.8*. Personer, som påbegyndte et ledighedsforløb i 1. halvår 2008, var de sidste, som ville få en 4-årig dagpengeperiode efter de oprindelige regler fra genopretningsaftalen. Personer, som påbegyndte en ledighedsperiode i 2. halvår 2008, havde dog også en 4-årig dagpengeperiode i kraft af den midlertidige forlængelse i medfør af aftalerne om FL12.

Som følge af forlængelsen af dagpengeperioden og de midlertidige ydelser var den reelle konsekvens af ændringerne i dagpengesystemet indtil 2. halvår 2014 en ydelsesreduktion for ledighedsforløb over en vis varighed, hvor størrelsen af ydelsesreduktionen varierer på tværs af de ledige. Dagpengeledige med uafbrudte ledighedsforløb siden primo 2011 er de første, som oplever en egentlig afkorting af den samlede ydelsesperiode på 4 år. Disse ledige opbrugte retten til arbejdsmarkedsydelse fra oktober 2014 efter 3¾ års ydelsesperiode som følge af den gradvise udfasning af arbejdsmarkedsydelsen.



Anm.: Figuren forudsætter uafbrudte ledighedsforløb. De midlertidige ydelser er dog bundet til bestemte (kalender-) tidspunkter for opbrug af dagpengeretten og vil derfor afhænge af, om ledighedsforløbet afbrydes af fx beskæftigelse.

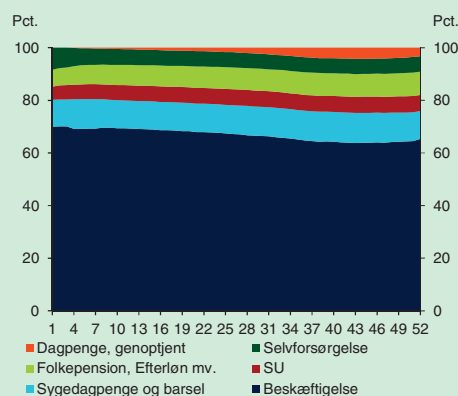
2.4 Brug af ydelser efter afgang fra dagpenge

Til belysning af brugen af ydelsessystemet og en vurdering af de økonomiske konsekvenser af ændrede afgangsmønstre er det relevant ikke kun at se på, hvad ledige overgår direkte til ved afgang fra dagpenge, men også at betragte beskæftigelse og brug af ydelser over en længere periode.

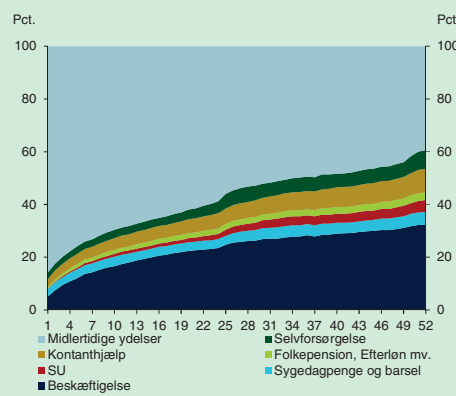
For afgang fra dagpenge kan der skelnes mellem afgang i løbet af dagpengeperioden, og afgang fra dagpenge i forbindelse med opbrug af dagpengeretten. Personerne følges fra første afgang fra/opbrug af dagpenge og 52 uger frem. Ledige, der afgår til beskæftigelse og efterfølgende overgår til en anden indkomstoverførsel mv., indgår i fordelingen. Derved sikres det, at alle fuldtidspersoner, ekskl. fuldtidspersoner i beskæftigelse, fordeles.

Blandt ledige, der afgår fra dagpenge i ugerne 27-104 af dagpengeperioden er 65-70 pct. i beskæftigelse i året efter dagpengeophør, *jf. figur 2.9*. Blandt personer, der ikke er i beskæftigelse året efter dagpengeafgang, udgør modtagere af sygedagpenge (8 pct.), SU (6 pct.) og efterløn (5 pct.) de største grupper.

Figur 2.9
Arbejdsmarkedsstatus 0-52 uger efter afgang
fra dagpenge mellem 26. og 104. uge af
dagpengeperioden



Figur 2.10
Arbejdsmarkedsstatus 0-52 uger efter opbrug
af 2-årig dagpengeret

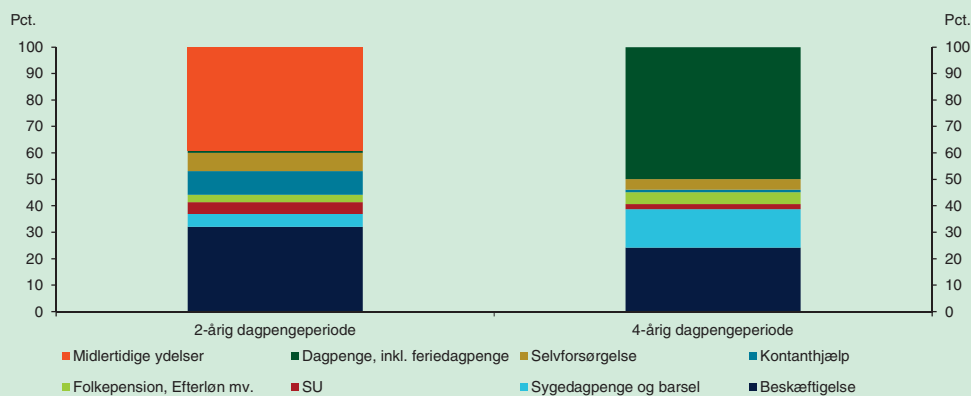


Anm.: Beregningerne omfatter nyindplacerede i dagpengesystemet i 2011. Fordelingerne afspejler indkomst-overførsler mv. for alle personer, der afgår fra dagpenge (sidste afgang) hhv. med mellem 26 og 104 ugers dagpengeanciennitet (figur 2.9) og efter over 104 ugers dagpengeanciennitet (figur 2.10). Alle personer følges 1 år fra afgang eller indtil sep. 2014, hvor datasættet stopper.

Kilde: Egne beregninger.

Blandt ledige, der opbruger dagpengeretten, modtager 82 pct. midlertidige ydelser umiddelbart efter opbrug af dagpenge, mens omkring 40 pct. modtager midlertidige ydelser et år efter afgang fra dagpenge, *jf. figur 2.10*. Samtidig er beskæftigelsesfrekvensen stigende og over 30 pct. af gruppen er i beskæftigelse et år efter opbrug af dagpengeretten. En opgørelse af arbejdsmarkedsstatus for personer i det 4-årige dagpengesystem, viser, at lidt over 20 pct. af ledige var i beskæftigelse et år efter disse personer havde modtaget dagpenge i to år, *jf. figur 2.11*.

Figur 2.11
Sammenligning af arbejdsmarkedsstatus efter 1 år for ledige, som har nået to års
dagpengeanciennitet i hhv. et 2-årig og 4-årig dagpengesystem



Anm.: Beregningerne omfatter nyindplacerede i dagpengesystemet i 2011 (2-årig dagpengeperiode) og nyindplacerede i dagpengesystemet i 2008 (4-årig dagpengeperiode).

Kilde: Egne beregninger.

3 Empiriske analyser af ændringer i dagpengesystemet

3.1 Indledning

Dagpengereformen fra 2010 og de efterfølgende indførte midlertidige tiltag medførte en række ændringer i de ydelser, som dagpengeforsikrede kan modtage i forbindelse med ledighed. I dette kapitel benyttes ændringerne i dagpengesystemet siden 2010 som det empiriske grundlag for at fastlægge empiriske adfærdseffekter i perioden frem mod og omkring en ydelsesændring. De opgjorte adfærdsparemetre anvendes i dagpengemodellen som et afgørende element til at vurdere effekterne af periode- og ydelsesændringer i dagpengesystemet, *jf. kapitel 4*.

Analysen finder stærk evidens for, at en ydelsesnedgang øger afgang fra ledighed i perioden op til og omkring selve ydelsesnedgangen. Analysen sammenholder observeret adfærd og ydelsesprofiler for alle ledige i perioden 2008-14 og bygger dermed på et betydeligt større datamateriale end tidligere danske studier af effekterne af dagpengereformen mv., *jf. DØR (2014) og SFI (2014)*. De tidligere studier følger to eller flere halvårskohorter af ledige. Ved at analysere adfærden for alle ledige i perioden er det muligt sideløbende at tage højde for både anciennitetsafhængige afgangsmønstre fra dagpenge og konjunktoreffekter på afgang fra dagpenge.

De estimerede adfærdseffekter baserer sig på individuelle ændringer af de lediges kompensationsgrader og kan dermed give en højere præcision for de opgjorte adfærdseffekter end det er muligt for evalueringer, der bygger på forskelle i afgangsrater mellem en behandlings- og en kontrolgruppe.

Der er udført en række valideringer af de opgjorte empiriske adfærdseffekter og deres anvendelse i dagpengemodellen. For sammenlignelige ydelsesændringer er der et tæt sammenfald af de estimerede adfærdseffekter med effekter opgjort vha. en analyse, som benytter samme metode som blandt andet DØR (2014), hvor afgangsrater for en behandling- og kontrolgruppe sammenlignes. I en nærmere undersøgelse af andre tekniske forskelle til tidligere analyser redegøres der desuden for, at forskelle i analyseresultater primært skyldes forskelle i de typer af ledighedsforløb, der inddrages i analyserne.

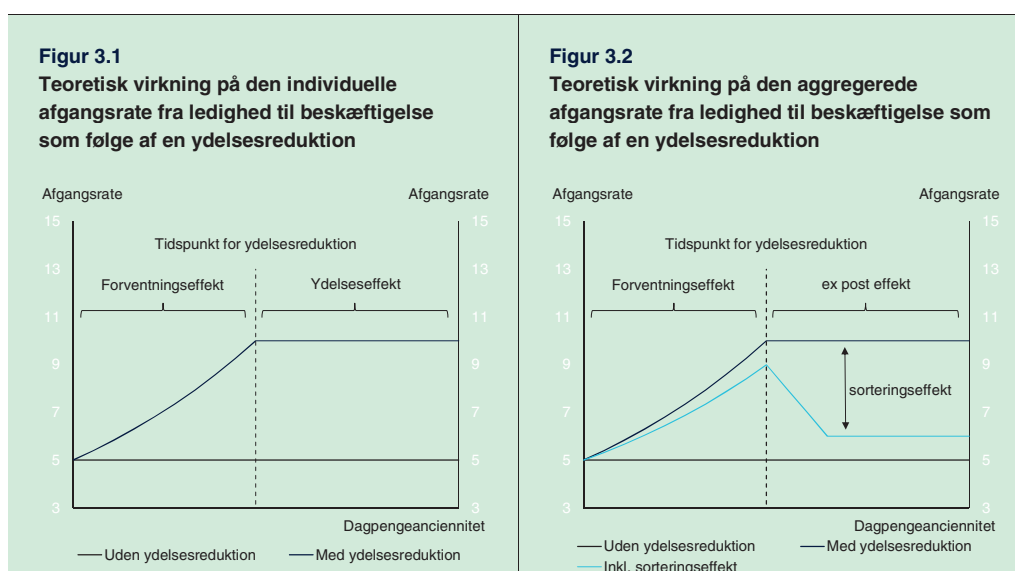
3.2 Teoretiske virkninger af ydelsesændringer på afgangsraten fra ledighed

Det er et veletableret teoretisk og empirisk resultat, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse øges ved en nedsættelse af ydelsesniveauet, *jf. fx Mortensen (1977) og Andersen mfl. (2015)*. Den øgede afgang kan tilskrives, at et lavere ydelsesniveau øger det økonomiske incitament til at komme tilbage i beskæftigelse,

og derved tilskynder ledige til en øget søgeintensitet. Ligeledes kan en lavere ydelse tilskynde ledige til at søge bredere og/eller sænke deres reservationsløn, hvilket samlet set øger sandsynligheden for at komme i beskæftigelse.

En nedsættelse af ydelsen ved ledighed kan enten have form af en generel ydelsesnedsættelse (dvs. fra 1. ledighedsdag) eller en nedsættelse af ydelsen efter en vis periode. Den sidste situation vil fx indtræde, når dagpengeperioden udløber, hvilket typisk vil indebære en lavere alternativ ydelse (fx kontanthjælp), men kan også forekomme, hvis dagpengesatsen falder efter fx 1 år med dagpenge.

I situationen, hvor en ydelsesreduktion indtræder et stykke inde i ledighedsforløbet, kan der skelnes mellem en *forventningseffekt*, som øger den individuelle afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse i perioden op til selve ydelsesreduktionen, og en *ydelseseffekt*, som øger afgangsen fra ledighed til beskæftigelse, efter selve ydelsesreduktionen er indtrådt, jf. figur 3.1.



Kilde: Figur 3.1 kan blandt andet genfindes i Mortensen (1977).

Udover forventnings- og ydelseseffekten kan den *aggregerede* afgangsrate (dvs. den observerede afgangsrate for en gruppe af ledige) være påvirket af *dynamisk sortering* som følge af at en ydelsesreduktion i højere grad får ledige, der har relativt nemt ved at finde beskæftigelse, til at afgang fra ledighed, jf. Andersen mfl. (2015). Derved vil de tilbageværende ledige i gennemsnit være dem, som har sværest ved at finde beskæftigelse. Dynamisk sortering trækker isoleret set derfor i retning af at reducere den observerede afgangsrate, jf. figur 3.2. I boks 4.2 i kapitel 4 præsenteres empirisk evidens for dynamisk sortering.

Sorteringseffekten afhænger af den akkumulerede merafgang som følge af ydelsesreduktionen, og effekten er derfor stærkest, efter ydelsesreduktionen er indtruffet. Effekten på afgangsraten efter tidspunktet for en ydelsesreduktion (ex-

post effekten) er derved påvirket af to modsatrettede effekter, og det er derfor svært at isolere den rene ydelseseffekt.

I de empiriske analyser, som præsenteres i kapitlet, opgøres den empiriske adfærdseffekt skelnes der ikke mellem en dynamisk sorteringseffekt og hhv. forventnings- eller ydelseseffekt. Den empiriske adfærdseffekt som følge af en ydelsesnedgang kan således betragtes som en nettoeffekt.

Den isolerede ydelseseffekt, den anvendes i dagpengemodellen ved permanente ydelsesændringer, er nærmere beskrevet i *kapitel 4*. Her redegøres der også nærmere for samspillet mellem effekten af dynamisk sortering og ydelseseffekten fra den laver ydelse for ledighedsperioder efter et ydelsesfald.

3.3 Adfærdsvirkning ved en ydelsesændring

Adfærdsvirkningen af en ydelsesændring kortlægges ved at kombinere en modellering af afgang fra dagpenge med en individuelt beregnet "behandlingsintensitet" for hver ledig, målt ved de (potentielle) ændringer i den individuelle kompensationsgrad for hver enkelt ledig.

Metoden kan således mere præcist beregne, hvad incitamentvirkningen af en ydelsesændring er for den enkelte lediges og bidrager derfor med en større grad af præcision i opgørelsen af de økonomiske incitamenter fra en ydelsesændring end de tidligere anvendte analysemetoder som fx DØR (2014) og SFI (2014). Her er en reformeffekt identificeres ved at sammenligne gennemsnitlige afgangsrater for en persongruppe, der påvirkes af ydelsesfaldet efter 2 år med dagpenge (behandlingsgruppe), med en persongruppe, der ikke påvirkes af ydelsesfaldet (kontrolgruppe).

Metode

Analysen bygger på en varighedsmodel, som det er almindeligt inden for analyser af ledighedsforløb. I varighedsmodeller beskrives sandsynligheden for, at en person på et givet tidspunkt skifter fra en tilstand til en anden. Denne sandsynlighed betegnes afgangsraten. Konkret modelleres afgangsraten som en *proportional hazard-model*.

Estimationsligningen kan udtrykkes som:

$$h_{it} = h_0 \exp \left(\beta_1 x_i + \beta_2 c_t + \alpha(t) + \delta \frac{s_{it+z} - s_{it}}{s_{it}} \right) \quad (1)$$

hvor de centrale variable i estimationen udgøres af vektoren $\frac{s_{it+z} - s_{it}}{s_{it}}$, som er et sæt af variable, der på et givent tidspunkt t i dagpengeperioden angiver den procentvise ændring i ydelsen ift. ydelsen på et sæt af tidspunkter $t+z$ i den enkelte persons ledighedsforløb. z er defineret for intervaller, jf. *tabel 3.2 nedenfor*. For en ledig i uge 60 af dagpengeperioden, der har en 2-årig dagpengeperiode og kan forvente at være omfattet af arbejdsmarkedsydelsen, vil $\frac{s_{105} - s_{60}}{s_{60}}$ fx angive det rela-

tive fald i ydelsen fra personens dagpengesats til den sats, som vedkommende med arbejdsmarkedsydelsen vil kunne modtage efter opbrug af dagpengeretten. Ydelsesændringer anvendes som et mål for ændringen i nettokompensationsgraden, *jf. boks 3.1*.

Øvrige variable i modellen er:

- x_i er en vektor bestående af en række individkarakteristika målt ved indplacering i dagpengeperioden (køn, alder, uddannelsesniveau, tidligere indkomst mv.),
- c_t er en vektor af halvårslige indikatorvariable, der kan opfange konjunktureffekter og andre kalendertidseffekter, og
- $\alpha(t)$ er et sæt af ledighedsanciennitetsindikatorer i uger for $t=\{1-4, 5-8, \dots, 232-236\}$.³

Produktet af konstanten h_0 og ledighedsanciennitetsindikatorerne $\alpha(t)$ kan betragtes som den baseline-afgangsrate, som er gældende for en standardperson i analysen.⁴ De forklarende variable påvirker baseline-afgangsraten gennem skaleringsfunktionen, som her er specificeret som en eksponentielfunktion, $\exp(\cdot)$.

Valget af den eksponentielle skaleringsfunktion betyder, at parametrene til ændringerne i ydelsesniveauet, δ , kan tolkes som elasticiteter. Dvs. den estimerede parameter måler den procentvise ændring i afgangsraten ift. den procentvise ændring i ydelsen.

Specifikationen af effekten af ydelsesændringer som elasticiteter indebærer, at effekten af en given ydelsesændring afhænger af niveauet for den underliggende afgangsrate. En given ydelsesændring får derfor en større absolut effekt på afgangsraterne, hvis ydelsesændringen finder sted tidligt i dagpengeperioden, hvor den underliggende afgangsrate er højest.

Dette er foreneligt med at dynamisk sortering blandt de ledige ikke kun påvirker den underliggende afgangsrate, men også de lediges reaktionsevne på ændringer i de økonomiske konsekvenser af ledighed. Ledige med højest arbejdsmarkedstilknytning afgår relativt hurtigt til beskæftigelse, og graden af arbejdsmarkedstilknytning kan derfor forventes at falde med dagpengeancienniteten. Ledighedsbestanden i starten af dagpengeperioden kan derfor forventes at udvise en højere absolut reaktion på ændrede økonomiske vilkår, da de gennemsnitligt er mere arbejdsmarkedspare end bestanden af ledige med højere dagpengeancienniteter.

³ Ledighed er i analysen defineret som dagpenge, modtagelse af de midlertidige ydelser, kontanthjælp samt de første 6 uger på sygedagpenge, *jf. boks 3.2 nedenfor*. I analysen indgår personer med denne brede ledighedsdefinition med ledighedsanciennitet op til 236 uger.

⁴ Standardpersonen i analysen har følgende karakteristika: Mand, gift, 25-35 år, har børn, etnisk dansker, bor i region Hovedstad, ufaglært, blev ledig i 1. halvår 2013, er 25-29-årig, har 1-4 ugers dagpengeanciennitet. Hertil kommer, at en standardperson lå i 1. decil af lønindkomstfordelingen i året op til påbegyndelse af ledighed.

Boks 3.1

Satsændringer som mål for ændringer i bruttokompensationsgraden

Det typiske mål for det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse relativt til dagpenge eller andre overførsler er kompensationsgraden, dvs. den andel, som ledighedsindkomsten, b , udgør af arbejdsindkomsten y , som for en ledig kan udtrykkes som:

$$KG_i = \frac{\text{dagpengeindkomst}_i}{(\text{foregående})\text{arbejdsindkomst}_i} = \frac{b_i}{y_i}$$

Foregående arbejdsindkomst er konstant for det enkelte individ. Ved en ændring i dagpengesatsen gælder det derfor, at en elasticitet af afgangsraten mht. kompensationsgraden er lig en elasticitet af afgangsraten mht. dagpengesatsen, da der gælder:

$$\frac{\partial KG}{KG} = \frac{\partial (b_i/y_i)}{b_i/y_i} = \frac{\partial (b_i)/y_i}{b_i/y_i} = \frac{\partial b_i}{b_i}$$

På denne baggrund anvendes den relative ændring i den individuelle ledighedsydelse som mål for den relative ændring i kompensationsgraden i den præsenterede analyse.

I analysen anvendes den relative ændring i ydelsen før skat som et mål for bruttokompensationsgraden, da datakvaliteten og -dækningen er betydelig bedre for bruttoydelse frem for ydelser efter skat. Det præcise økonomiske incitament til at være i beskæftigelse relativt til dagpenge er nettokompensationsgraden, dvs. når både overførselsindkomst og arbejdsindkomst opgøres efter skat. For de anvendte adfærdsparametre – den relative ændring i ydelsen mellem tidspunkt t og z – er skellen mellem før og efter skat dog kun af betydning, hvis der mellem tidspunkt t og z sker større ændringer i beskatningen. En ændring i beskatningen kan medføre en proportional skalering af $\partial b_i/b_i$ for den enkelte person og dermed en ændret adfærdseffekt for den enkelte. I analyseperioden er der sket en række ændringer af skatteregler ifm. genopretningsaftalen og skatteformen i 2012. Det kan således have påvirket størrelsen på adfærdseffekterne. Problemstillingen vurderes dog ikke at påvirke de estimerede adfærdseffekter i nævneværdig grad, da der har været modsatrettede ændringer i den effektive beskatning og der samtidig foreligger en betydelig heterogenitet i effekten for forskellige grupper af dagpengemodtagere.

Den anvendte metode ift. tidligere studier

Den præsenterede analyse indebærer således en række metodiske ændringer i forhold til en estimationsstrategi som anvendt i fx DØR (2014) og SFI (2014), hvor en behandling- og en kontrolgruppe sammenlignes.

Den foreliggende analyse knytter direkte adfærdseffekterne til de individuelle underliggende økonomiske incitamenter, målt ved ændringer i de individuelle kompensationsgrader. Dermed kan estimerterne mere direkte anvendes til fastlæggelse af adfærdsrelationer i dagpengemodellen og fx lettere disaggregeres for specifikke persongrupper end det er tilfældet for analyser, der bygger på gruppesammenligninger.

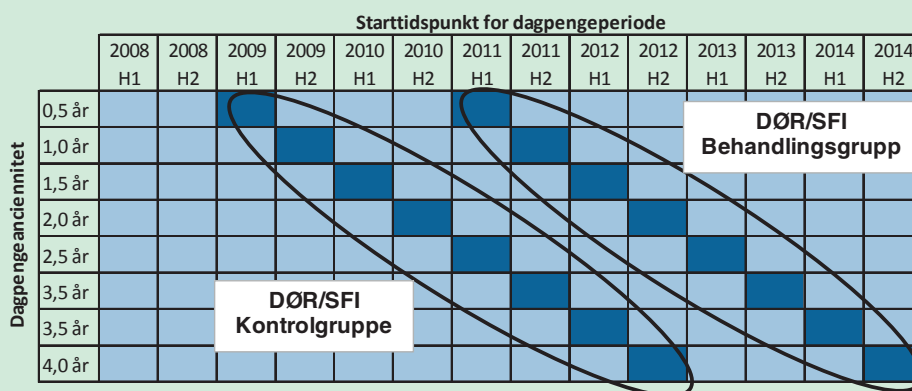
Den anvendte metode tager højde for, at datoen for start på dagpengeperioden ikke er fuldt ud bestemmende for den ydelsesprofil, de ledige står overfor. Dagpengeforlængelsen for ledige, der opbrugte dagpengeretten i 2. halvår 2012, og de midlertidige ydelser var betinget på det tidspunkt de ledige stod til at opbruge dagpengeretten. Det betyder, at ledige, som af forskellige grunde holder pause i deres ledighedsforløb (fx som følge af beskæftigelse, barsel, mv.), i gruppebase-

rede analyser (utilsigtet) kan skifte mellem kontrol- og behandlingsgruppen og dermed skabe en fejlkilde i resultaterne. Med den anvendte metode, som er baseret på de individuelle, forventede ydelsesprofiler ved fortsat ledighed, opstår dette problem ikke.

I den foreliggende analyse bestemmes de økonomiske incitamenter (givet ved ydelsesprofilen) individuelt. De tidligere, gruppebaserede analyser forudsætter, at der kun inkluderes personer i analysen med en relativt entydig behandlingsstatus, dvs. konkret udvalgte halvårskohorter af ledige, *jf. figur 3.3*. Når det i den foreliggende analyse ikke er nødvendigt at lave sådanne populationsafgrænsninger øges størrelsen af det anvendte datagrundlag betydeligt og muliggør blandt andet en bedre rensning for konjunktur- og generelle kalendertidseffekter, *jf. diskussionen i afsnit 3.6*. Således omfatter data alle personer berørt af ledighed fra og med 1. januar 2008 til og med udgangen af 2014, svarende til alle de viste felter i *figur 3.3*. eller i alt godt 1.000.000 unikke ledighedsforløb, hvoraf ca. 10 pct. er påbegyndt før 2008. DØR (2014) og SFI (2014) var baseret på sammenligning af grupper på ca. 50.000 ledighedsforløb.

Figur 3.3

Illustration af analysedata til estimerede adfærdseffekter til dagpengemodellen ift. analysedata for DØR (2014) og SFI (2014)



Datagrundlag

Estimationerne baserer sig på ugentlige oplysninger om indplaceringsdatoer, ydelseskategori og dagpengeanciennitet for samtlige dagpengepengeforløb fra 2008 og frem til udgangen af 2014.

Oplysninger om beskæftigelsesstatus findes ved samkøring af DREAM-forløbsdatabasen med e-indkomst, idet beskæftigelse defineres som perioder uden en offentlig ydelse med tilhørende positiv lønindkomst i samme måned. Personer genindplaceres i deres oprindelige ledighedsforløb, hvis de falder tilba-

ge i ledighed efter en periode af kortere eller længere varighed uden at have optjent retten til en ny dagpengeperiode, *jf. boks 3.2*.

Til dannelse af baggrundskaraktistika som fx civilstatus, brancheoplysninger, uddannelse mv. er der herudover anvendt en række registre fra Danmarks Statistik.

Boks 3.2

Definition af afgang fra ledighed til beskæftigelse

Bevægelserne ud og ind af ledighed er defineret ved at kombinere DREAM-data med det e-indkomstdata (BFL) fra Danmarks Statistik samt informationer om støttet beskæftigelse. Ledighed er defineret som dagpenge, modtagelse af de midlertidige ydelser, kontanthjælp samt de første 6 uger på sygedagpenge efter et dagpengeforløb (da disse medregnes som forbrug af dagpengeret). Ledige følges også efter det tidspunkt, hvor deres dagpengeret er opbrugt. Opbrug af dagpenge eller overgang til midlertidige ydelser og kontanthjælp medfører således ikke mekaniske afgange fra ledighed i analysen.

I analyserne opdeles afgangene fra ledighed i afgange til hhv. ikke-støttet beskæftigelse og til andet end beskæftigelse. I analyserne betragtes kun afgange, hvor det efterfølgende forløb er af mindst 4 ugers varighed. Dette er valgt af hensyn til forskydninger i registreringen af beskæftigelse, og anden form for overførselsindkomst end dagpenge i datagrundlaget,

Begrænsninger i data for beskæftigelse betyder, at analysen typisk ikke kan identificere afgange fra ledighed til beskæftigelse for selvstændige og personer, der finder beskæftigelse i udlandet.

Alle afgange fra ledighed medtages. Dvs. personer genindplaceres i deres oprindelige ledighedsforløb, hvis de falder tilbage i ledighed efter en periode af kortere eller længere varighed uden at have optjent retten til maksimal dagpengeperiode. Den samme person kan således optræde med flere afgange fra ledighed til beskæftigelse i løbet af det samme ledighedsforløb. Dette scenarie har den største repræsentativitet.

Endeligt skal det bemærkes, at den anciennitetsopgørelse, der ligger til grund for beregningen af de fremtidige ydelsesændringer, udelukkende bygger på de lediges faktiske dagpengeforbrug og ikke den brede definition af ledighed beskrevet ovenfor.

Det opbyggede datagrundlag indebærer potentielt en betydelig forbedring i forhold til tidligere analyser på dagpengeområdet, idet data indeholder en mere præcis opgørelse af de enkelte lediges forbrug af dagpenge og dermed også en mere præcis opgørelse af tidspunktet for afgange fra dagpengesystemet.

Tabel 3.1 giver en beskrivelse af datagrundlaget for udvalgte variable. Heraf fremgår det fx, at personer, der påbegyndte et ledighedsforløb i 1. halvår 2009 havde en undervægt af personer med videregående uddannelse, men samtidig en i gennemsnit højere tidligere indkomst end personerne, der påbegyndte et ledighedsforløb i 1. halvår 2011.

Tabel 3.1
Deskriptiv statistik for ledige fordelt på indplacering i dagpengesystemet

Dagpengestart	Antal (personer)	Tidligere indkomst	Uddannelsesfordeling				
			Ufaglært	Faglært	KVU	MVU	LVU
			Pct.				
2008 H1	47.446	84,6	30,0	39,5	4,7	15,9	9,9
2008 H2	71.990	85,4	31,7	42,5	4,6	13,6	7,7
2009 H1	109.560	96,8	31,1	47,5	4,4	10,4	6,6
2009 H2	93.237	89,2	27,3	44,7	5,5	14,1	8,4
2010 H1	79.566	90,8	26,1	46,8	4,8	13,6	8,7
2010 H2	73.192	80,7	25,8	42,5	5,4	17,1	9,2
2011 H1	72.584	83,0	23,6	43,0	5,0	18,4	10,0
2011 H2	72.798	76,6	26,8	41,7	5,1	17,0	9,4
2012 H1	77.642	82,7	23,7	43,9	4,9	17,4	10,1
2012 H2	82.146	80,0	27,3	42,3	5,4	15,8	9,3
2013 H1	68.313	77,4	21,3	42,0	5,1	20,0	11,6
2013 H2	76.746	78,1	26,6	41,6	5,4	16,4	10,0

Anm.: Den tidligere indkomst er angivet som procent af den gennemsnitlige indkomst blandt alle beskæftigede, året før den ledige påbegyndte sit ledighedsforløb. Tallet er således en indikation af, hvor i indkomstfordelingen de ledige i gennemsnit kom fra.

Kilde: Egne beregninger.

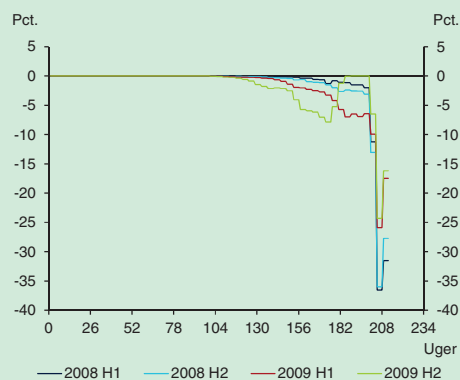
Opgørelse af ydelsesprofiler

Fastlæggelsen af ændringen i de individuelle ydelsesprofiler er baseret på en detaljeret programmering af det ydelsesniveau, et individ på forskellige tidspunkter i vedkommendes ledighedsforløb vil kunne få ved uafbrudt fortsat ledighed. Fastlæggelsen tager således højde for eventuelle pauser et individ måtte have haft i sit ledighedsforløb (fx pga. barsel, beskæftigelse eller lignende).

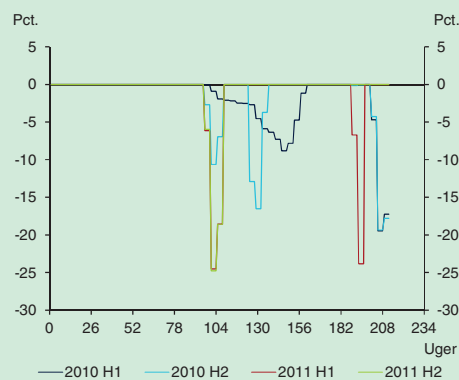
I dannelsen af de forventede ydelsesniveauer er der taget højde for ændringerne i dagpengereglerne i analyseperioden, herunder genopretningsaftalen, forlængelsen af dagpengeperioden i FL12 og de midlertidige ordninger (den særlige uddannelsesordning og arbejdsmarkedsydelsen). Ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet er baseret på skyggekantanthjælpssatser fastlagt i modellen for potentiel kontanthjælp, *jf. kapitel 4*. Skyggekantanthjælpssatserne måler, hvad personen evt. ville have kunnet få i kontanthjælp, hvis vedkommende ikke havde adgang til dagpenge. Der er i den forbindelse taget højde for personens formue og husholdningsindkomst ved fastlæggelsen af en eventuel kontanthjælpsydelse.

Afkortningen af dagpengeperioden med genopretningsaftalen og de midlertidige ordninger indebærer, at de ledige oplever ydelsesnedgange ved forskellige ledighedsancienniteter fra 2 og op til ca. 4 års ledighed, *jf. figur 3.4 og figur 3.5*.

Figur 3.4
Gennemsnitlig ydelsesnedgang for forløb
startet i 2008 og 2009



Figur 3.5
Gennemsnitlig ydelsesnedgang for forløb
startet i 2010 og 2011



Anm.: Navnet på kurverne referer til tidspunktet for dagpengestart, fx 2008 H1 = 1. halvår 2008.
Kilde: Egne beregninger.

Længden af ledighedsvarighed før et ydelsesfald afhænger af påbegyndelsestidspunkt for et ledighedsforløb. Det bemærkes dog, at der ikke er en præcis én til én sammenhæng mellem påbegyndelsestidspunktet for et ledighedsforløb og den ydelsesprofil, som de ledige står overfor. Det skyldes især det forhold, at tidspunktet for et ydelsesfald påvirkes af midlertidig beskæftigelse undervejs i et ledighedsforløb.

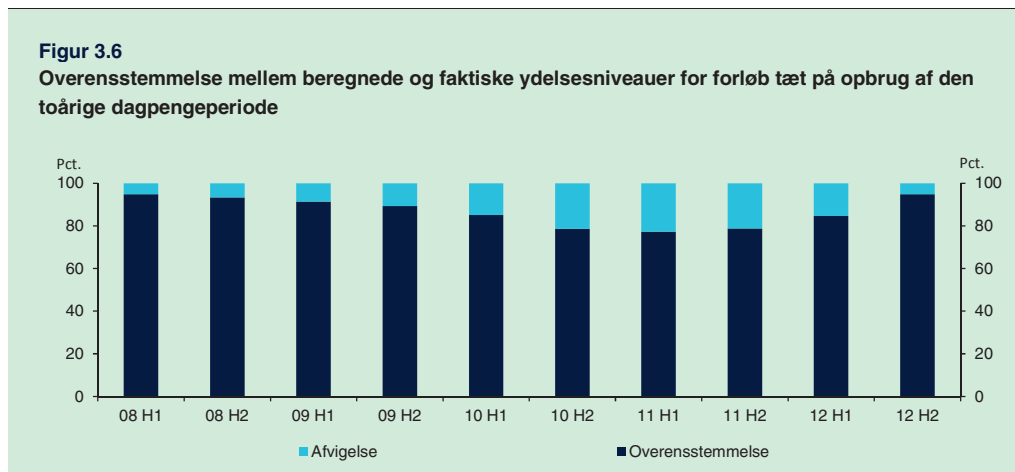
Som det fremgår af *figur 3.4 og 3.5*, er der specielt for personer med dagpengestart i 2009 betydelig variation i, hvornår de ledige oplever en ydelsesnedgang. For de ledige, der startede deres ledighedsforløb i 2008 og 2011, er tidspunktet for ydelsesnedgangen derimod mere koncentreret om specifikke anciennitets-tidspunkter.

Test af de beregnede ydelsesniveauer

Det er en forudsætning for at finde signifikante og "unbiased" effekter af ydelsesændringer, at der er en relativ høj præcision i fastlæggelsen af de fremtidige ydelser, som en ledig står overfor. I det omfang den anvendte kodning fx forudsiger, at en ledig står overfor en ydelsesreduktion efter 104 uger, mens vedkommende i virkeligheden først møder den efter 156 uger, vil estimationsmodellen "forvente" en effekt på et tidspunkt, hvor der i virkeligheden ikke er et ekstra incitament til det.

I *figur 3.6* er vist, i hvilket omfang de beregnede ydelsesniveauer stemmer overens med de ydelser, der optræder i rådata. De beregnede ydelsesniveauer svarer til de observerede ydelser for godt 97 pct. af *ledighedsforløbene*, der er tæt på opbrug af den toårige dagpengeperiode. Der er dog betydelig variation i den andel, hvor de beregnede ydelsesniveauer stemmer overens med de observerede ydelser. Fejlprocenterne er højere for ledige, der starter deres ledighedsforløb i 2010 og 2011 end for de øvrige starttidspunkter. Dette er umiddelbart forvente-

ligt, da der for disse grupper sker mange ændringer i ydelsen undervejs i ledighedsforløbet ifm. de midlertidige tiltag.



Anm.: "Overensstemmelse" betyder, at der ikke er uoverensstemmelse mellem den beregnede og den observerede ydelsesniveau i ugen. Dog tillades en uoverensstemmelse mellem den beregnede og den observerede ydelsesniveau indenfor et vindue på +/- 4 uger. "Afvigelse" er defineret, som at den ledige ikke har modtaget den beregnede ydelsesniveau indenfor et vindue på +/- 4 uger.

Kilde: Egne beregninger.

Det er vurderingen, at den anvendte programmering afspejler den faktiske lovgivning, og at årsagen til fejlene derfor skal findes andetsteds.⁵ Uoverensstemmelserne kan blandt andet henføres til fejl i registreringer af karenstider, 6 ugers selvvalgt uddannelse samt feriedagpenge og sygedagpenge ved overgang til særlig uddannelsesyndelse og arbejdsmarkedsyndelse. Dertil kommer fejl i forbindelse med sygedagpenge og løntilskud for personer, som er overgået til midlertidige ydelser.

I analysen anvendes de beregnede ydelsesniveauer udelukkende til fastsættelse af tidspunkterne for ydelsesreduktioner. Hvis man alternativt havde anvendt en kombination af observerede og beregnede ydelser, ville det (for en række personer) have skabt en mekanisk ændring i det individuelle ydelsesniveau ved overgang fra observerede til beregnede ydelser, som ville have medført en mekanisk estimeret sammenhæng mellem ændringer i ydelsesniveauet og afgang fra ledighed.

Der er således ikke altid perfekt overensstemmelse mellem de observerede ydelsesniveauer og de beregnede ydelsesniveauer, der indgår i den empiriske analyse. Det indebærer, at der visse målefejl i de konstruerede fremtidige ydelsesre-

⁵ I datagrundlaget forelægger der ikke oplysninger fra a-kasserne om de lediges dagpengeanciennitet, og det er derfor ikke som udgangspunkt muligt at se hvilke vurderinger og oplysninger, der ligger til grund for a-kassernes opgørelse af tidspunktet for et dagpengeophør (og dermed tidspunktet for en ydelsesnedgang).

duktioner. Disse målefejl vil tenderer til at trække de estimerede elasticiteter i den empiriske analyse mod nul.⁶

Estimationsresultater

Parameterestimerne til ændringen i de individuelle kompensationsgrader, som opfanger effekten af ydelsesreduktioner på afgang fra ledighed, er som nævnt de centrale størrelser i analysen. De estimerede elasticiteter ved afgang til hhv. beskæftigelse og til andet end beskæftigelse er vist i *tabel 3.2*, mens detaljerede estimationsresultater vises i *appendiks 3A*. Resultaterne viser, at der er en signifikant effekt af ydelsesreduktioner på afgangsraterne både før og efter, de faktisk finder sted.

Estimationsresultaterne kan fortolkes som, at en reduktion i kompensationsgraden på 10 pct. fx øger den ugentlige afgangsrate til beskæftigelse med 5 pct. 27-39 uger før en ydelsesnedgang, mens afgangsraten til beskæftigelse øges med 26 pct. 4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgang, *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2
Centrale parameterestimer (elasticiteter)

Variable	Virker fra/til	Afgang til beskæftigelse		Afgang til andet end beskæftigelse	
$\Delta K G_{it+78}$	78 til 53 uger før ydelsesnedgang	-0,2	***	-0,2	***
$\Delta K G_{it+52}$	52 til 40 uger før ydelsesnedgang	-0,3	***	-0,3	***
$\Delta K G_{it+39}$	39 til 27 uger før ydelsesnedgang	-0,5	***	-0,4	***
$\Delta K G_{it+26}$	26 til 14 uger før ydelsesnedgang	-0,6	***	-0,5	***
$\Delta K G_{it+13}$	13 til 9 uger før ydelsesnedgang	-0,9	***	-0,8	***
$\Delta K G_{it+8}$	8 til 5 uger før ydelsesnedgang	-1,2	***	-1,1	***
$\Delta K G_{it+4}$	4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgang	-2,6	***	-2,8	***
$\Delta K G_{it-8}$	5 til 8 uger efter ydelsesnedgang	-1,8	***	-1,5	***
$\Delta K G_{it-13}$	9 til 13 uger efter ydelsesnedgang	-1,0	***	-0,2	*
$\Delta K G_{it-26}$	14 til 26 uger efter ydelsesnedgang	-0,6	***	0,8	***

Anm.: *** = signifikansniveau på 1 pct. Modellens øvrige parameterestimer er ikke angivet, men afviger ikke i en betydelig grad fra sammenlignelige analyser. Standardpersonen i analysen har følgende karakteristika: Kvinde, gift, 25-35 år, har børn, etniske danskere, bor i region Hovedstad, ufaglært, blev ledig i 1. halvår 2013. Hertil kommer, at en standardperson har en indkomst svarende til gennemsnitsindkomsten i året op til påbegyndelse af ledighed.

1) Elasticiteterne er gældende ved marginale ændringer.

Kilde: Egne beregninger.

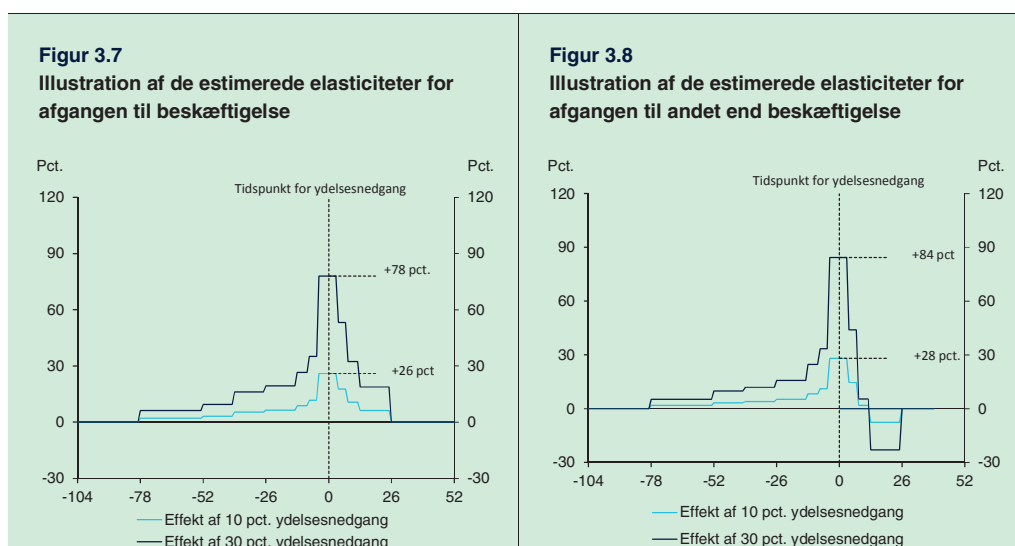
Faldet i merafgangen i ugerne efter ydelsesreduktionen peger på, at der er en vis effekt af dynamisk sortering i merafgangen omkring ydelsesreduktionen. Som omtalt i kapitel 2, indebærer effekten, at det er de relativt stærke ledige – dvs. personer med relativ høj afgangsrate – som øger deres afgangsrate, hvilket alt andet lige reducerer den gennemsnitlige afgangsrate efterfølgende. Et halvt år (26 uger) efter en ydelsesnedgang kan der for ledige ikke længere måles en signi-

⁶ Økonometrisk er der tale om "attenuation bias".

fikant merafgang fra ledighed til beskæftigelse (resultaterne er undladt i tabel 3.2). Det peger på, at effekten af dynamisk sortering fra dette punkt i ledighedsforløbet opvejer den tidligere nævnte ydelseseffekt. Der er ingen tegn på en efterfølgende negativ nettoeffekt. Behandlingen af sorterings- og ydelseseffekter i dagpengemodellen er nærmere beskrevet i *kapitel 4*.

Analysen viser også tegn på øget afgang fra ledighed til andet end beskæftigelse. Omfanget af denne merafgang, der er primært drevet af afgang til sygedagpenge, er mindre end meragangen til beskæftigelsen. Ydelsesniveauet for sygedagpenge for ledige, der har udsigt til en ydelsesnedgang, svarer til dagpengeniveauet. Selvom sygedagpenge er en visiteret ydelse kan der således for dagpengemodtagere, der har udsigt til en ydelsesnedgang, være et incitament til at søge mod sygedagpenge.

Virkningen på afgang fra ledighed af en ydelsesnedgang på henholdsvis 10 og 30 pct. er grafisk illustreret i figur 3.7 og 3.8.



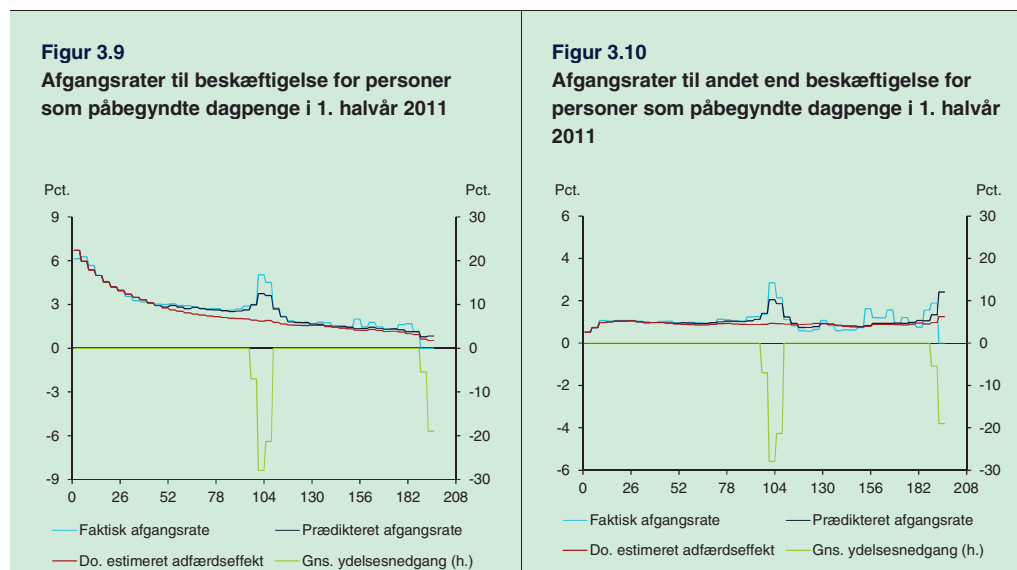
Anm.: De viste effekter skal fortolkes som den procentvise stigning i den underliggende afgangsrate. Hvis denne fx er 1 pct. medfører ydelsesreduktionen på 10 pct. således en stigning i afgangsraten til beskæftigelse på 0,26 pct.-point, mens en ydelsesreduktion øger afgangsraten med 0,78 pct.-point.

Kilde: Egne beregninger.

Den generelle anvendelighed af de beskrevne estimationsresultater er også undersøgt ved at foretage en tilsvarende analyse udelukkende for dimittender, som udgør ca. 20 pct. af ledighedsbestanden. Estimationen viser dog kun mindre afvigelser ift. den generelle estimation, *jf. appendiks 3B*. Det betyder, at en ændring i fx ydelsen til dimittender kan vurderes ud fra de generelle effekter for alle dagpengemodtagere.

En anden måde at illustrere estimationsresultaterne er at sammenligne de faktiske afgangsrater med de afgangsrater, som modellen prædikerer for det observerede dagpengesystem. Dette er gjort i *figur 3.9 og figur 3.10*, som ud over de

faktiske afgangsrater viser de prædikterede afgangsrater henholdsvis med og uden effekten af ydelsesreduktionerne for ledige, der startede deres ledighedsforløb i 1. halvår 2011.



Kilde: Egne beregninger.

Figur 3.9 og 3.10 viser ved hvilken dagpengeanciennitet og i hvilket omfang, ydelsesreduktionerne skønnes at have påvirket afgangsraterne. Generelt er der et pænt sammenfald mellem de estimerede virkninger af ydelsesreduktionerne og de faktiske afgangsrater, om end de prædikterede afgangsrater inkl. virkningen af ydelsesreduktionerne ligger lidt under de faktiske afgangsrater for ledige, der startede et ledighedsforløb i 1. halvår 2011.

Det afspejler, at størrelsen af de estimerede effekter er en gennemsnitseffekt for alle ledige, der oplever en ydelsesreduktion i analyseperiode, og at effekten for de ledige, der startede et dagpengeforløb 1. halvår 2011 tilsyneladende er større end gennemsnittet.

3.4 Robusthedstjek af den anvendte metode

Dette afsnit præsenterer en alternativ empirisk analyse af virkningerne af ydelsesreduktionerne i forbindelse med dagpengereformen ved at sammenligne de ledige, der er påvirket af reformen (behandlingsgruppe), med ledige, der er upåvirkede af reformen (kontrolgruppe). Analysen i dette afsnit gør det blandt andet muligt at sammenligne de empiriske adfærdseffekter der anvendes i dagpenge-modellen med tidligere empiriske studier af dagpengereformen, jf. *DØR (2014)* og *SFI (2014)*.

Udfordringen ved at sammenligne en gruppe af ledige er, at der kan være andre forskelle mellem de sammenholdte grupper, der påvirker de observerede afgangsrater end blot ydelsesreduktionen. Dagpengereformen og de midlertidige ydelser indebærer eksempelvis, at persongrupper, som påbegynder et nyt dag-

pengeforløb på samme tidspunkter, kan have forskellige varigheder, før et ydelsesfald indtræffer, da fx barsel eller et midlertidig beskæftigelsesforløb kan påvirke tidspunktet for et ydelsesfald. Herudover vil de persongrupper, der sammenlignes typisk være ledige på forskellige tidspunkter, hvorfor det især kan være en udfordring at tage højde for forskelle i konjunkturforholdene, som kan have betydning for beskæftigelsesmulighederne og afgang fra ledighed.

Det er derfor hensigtsmæssigt at sammenligne grupper, der er relativt tæt på hinanden, men som er underlagt forskellige regler. På denne baggrund er det på linje med de tidligere studier valgt at sammenligne gruppen af ledige, der påbegyndte deres ledighedsforløb i 1. halvår 2011 (behandlingsgruppen), med gruppen af ledige, der påbegyndte deres ledighedsforløb 1. halvår 2009 (kontrolgruppen). Førstnævnte gruppe ville som følge af dagpengereformen typisk opleve en ydelsesreduktion på 20-40 pct. efter 2 års ledighed, idet gruppen herefter overgår til de midlertidige ydelser der er indført efter reformen af dagpengesystemet. Sidstnævnte gruppe var derimod (omtrent) var upåvirket af reformen, og havde således en 4 årig dagpengeperiode.

De resterende forskelle mellem behandlings- og kontrolgruppen er tilstræbt håndteret ved estimation af en såkaldt varighedsmodel, som der også anvendes til estimation af de empiriske adfærdseffekter.

Varighedsmodellen, hvor to persongrupper sammenlignes kan opskrives som⁷:

$$h_{it} = h_0 \exp(\beta_1 x_i + \beta_2 c_t + \alpha(t) + \delta(t)B_i) \quad (2)$$

hvor

- $\delta(t)B_i$ er et særskilt sæt af anciennitetsdummier for personer, der indgår i behandlingsgruppen (givet $B_i = 1$).
- $\delta(t)$ viser dermed den estimerede forskel i afgangsraten mellem behandlingsgruppen og kontrolgruppen, når der kontrolleres for øvrige forklarende variable.

De øvrige parametre i ligning (2) er forklaret i afsnit 3.3 ifm. ligning (1).

Analysen gennemføres separat for afgang fra dagpenge til beskæftigelse og for afgang fra dagpenge til andre ydelser og selvforsøgelse.

Resultater fra sammenligning af behandlings- og kontrolgruppen

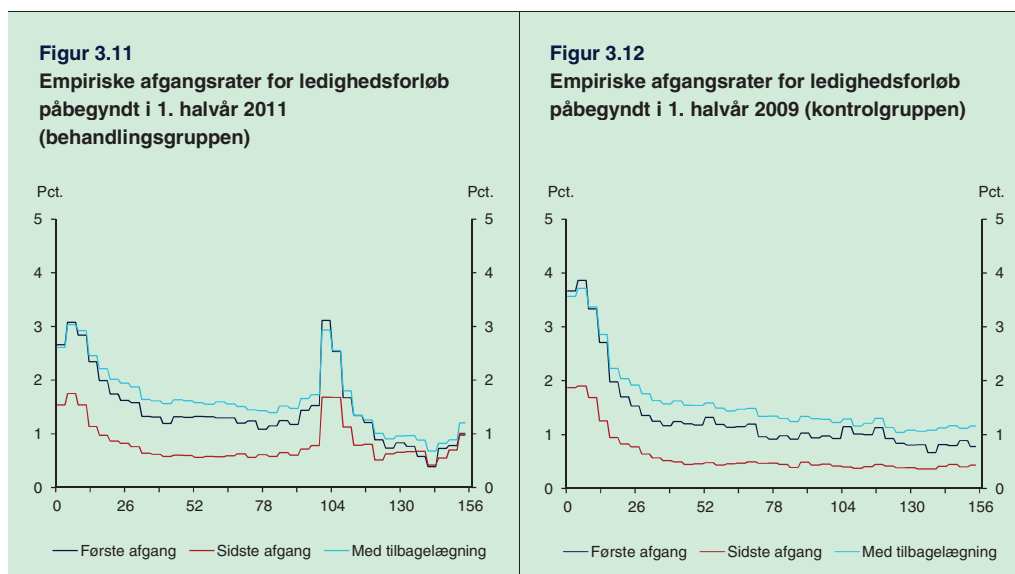
Analysen baseret på sammenligning af behandlings- og kontrolgruppen foretages med to forskellige afgrænsninger af ledighedsforløb og -afgange:

⁷ Afgangssandsynligheden er modelleret med complementary log-log specifikation i lighed med fx DØR (2014). Denne specifikation er diskret tid-versionen af den kontinuerte PH-model præsenteret i teksten. Da data anvendt her er relativt højfrekvens, er der i praksis kun begrænsede forskelle mellem modelleringen af afgangsraten i diskret og kontinuert tid.

1. *Med tilbagelægning*: Ligesom analysen i afsnit 3.3 medtages alle afgang fra ledighed og dermed også afgang fra ledighed efter at en person er blevet genindplaceret i dagpengeperioden.
2. *Uden tilbagelægning – første ledighedsforløb*: Kun første ledighedsforløb og afgang fra ledighed medtages. Dette scenario er med for at kunne sammenligne med DØR (2014), der baserer sig på denne afgrænsning.

Ligesom analysen i *afsnit 3.3* betragtes en ledighedsperiode som afsluttet med afgang til henholdsvis beskæftigelse eller andet end beskæftigelse, såfremt den efterfølgende periode i hhv. beskæftigelse eller andet end beskæftigelse er af mindst 4 ugers varighed⁸.

Betydningen af de forskellige definitioner af afgang fra ledighed er i *figur 3.11* vist for behandlingsgruppen og i *figur 3.12* for kontrolgruppen. Afgangsraterne opgjort på baggrund af alle ledighedsforløb, dvs. med tilbagelægning, er lavere end afgangsraterne, når der kun ses på det første ledighedsforløb i dagpengeperioden. Hvis der kun ses på sidste sidste afgang i dagpengeperioden, som det er gjort i *SFI (2014)*, er afgangsraterne væsentligt lavere end for både første og alle afgang med tilbagelægning.



Anm.: Kurverne er vist som 4 ugers gennemsnit.
Kilde: Egne beregninger.

At der ikke er væsentlig forskel på afgangsraterne baseret på henholdsvis første afgang og alle afgang med tilbagelægning skyldes en kombination af to modsatrettede effekter: Når alle afgang medtages, er antallet af afgang typisk større, end når det kun er den første afgang, som medtages i opgørelsen. Omvendt medfører tilbagelægningen, at populationen af ledige falder mindre ved højere anci-

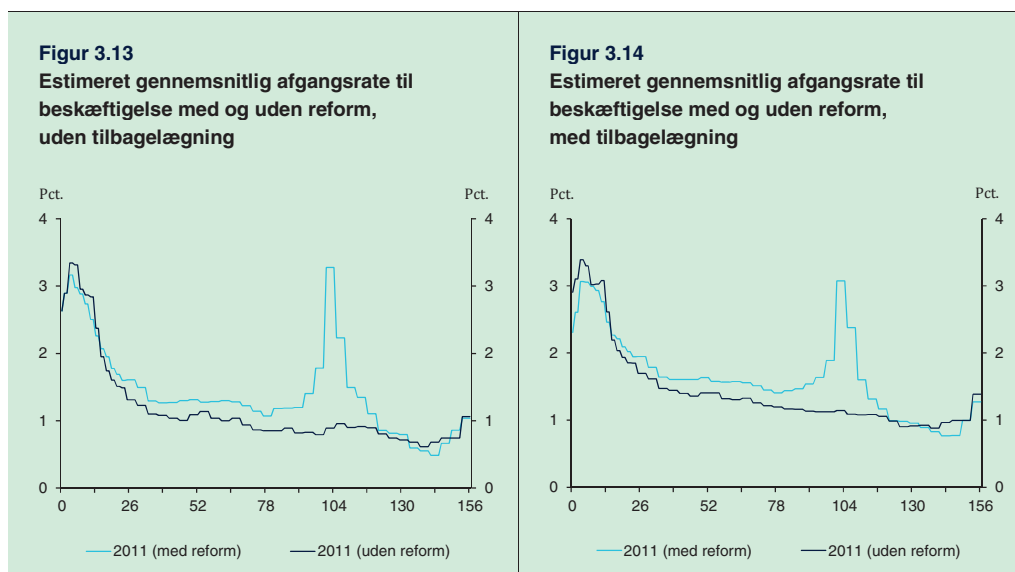
⁸ Analysen er ligeledes gennemført for afgang fra ledighed defineret med henholdsvis 1 uge og 8 uger uden for ledighed. Dette ændrer ikke de overordnede konklusioner fra analysen.

ennitetstrin, end når de ledige ekskluderes permanent fra analysen efter første afgang. Metoden med tilbagelægning vil således alt andet lige indeholde flere ledige med især en høj dagpengeanciennitet og give en mere repræsentativ ledighedspopulation ved højere anciennitetstrin.

I dette afsnit præsenteres de estimerede værdier af $\delta(t)$, der angiver forskellen mellem behandlings- og kontrolgruppen i den anciennitetsafhængige afgangsrate, jf. ligning (2), dvs. den skønnede reformeffekt.

Afgang til beskæftigelse

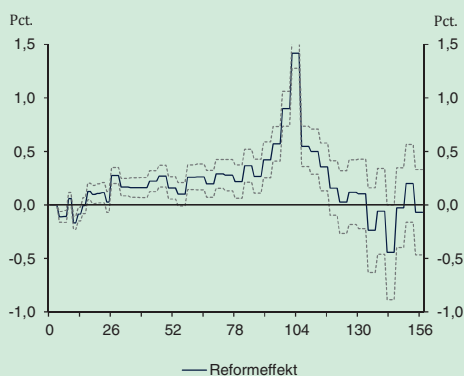
I figur 3.13 og figur 3.14 er reformeffekten vist for hhv. uden og med tilbagelægning ved at sammenligne den beregnede gennemsnitlige afgangsrate for personer, der startede et ledighedsforløb i 1. halvår 2011 med en beregnet hypotetisk afgangsrate for den samme gruppe af ledige uden effekt af $\delta(t)$. Begge figurer viser tendens til en positiv reformeffekt fra omkring uge 26 med en særlig kraftig stigning i afgangsraten fra omkring 13 uger før overgangen til den særlige uddannelsesyndelse.



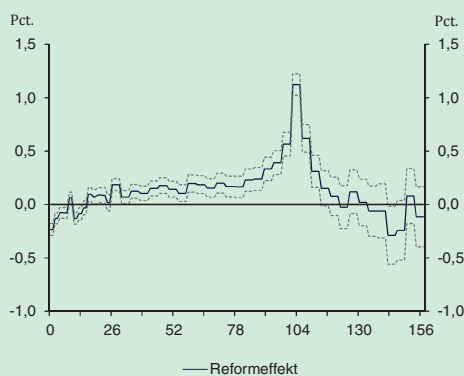
Kilde: Egne beregninger.

Figur 3.15 og figur 3.16 viser de underliggende parameterestimer, $\delta(t)$, der genererer forskellen mellem kurverne hhv. med og uden reform, samt de tilhørende konfidensintervaller. Heraf ses, at effekten er signifikant på 5 pct.-niveau for ledige med ca. 27 til 118 ugers dagpengeanciennitet. Fra uge 27 til uge 87, dvs. fra ½ til 1½ års dagpengeanciennitet, er effekten dog kun marginalt signifikant. Samlet set bemærkes det, at estimerne uden tilbagelægning generelt er højere end med tilbagelægning.

Figur 3.15
Parameterestimat (δ_t) af reformeffekt af afkortningen af dagpengeperioden, uden tilbagelægning



Figur 3.16
Parameterestimat (δ_t) af reformeffekt af afkortningen af dagpengeperioden, med tilbagelægning



Anm.: De stiplede linjer angiver 95 pct. konfidensintervallet.
Kilde: Egne beregninger.

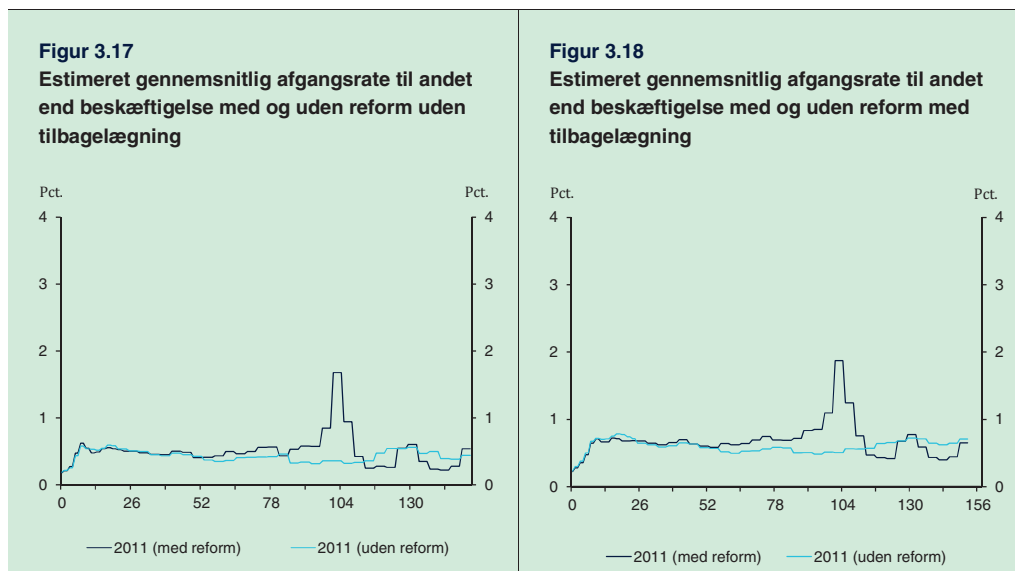
Der er således i begge modeller tydelige tegn på en positiv effekt, der stiger hen imod ydelsesreduktionen ved 104 ugers anciennitet. I begge modeller ses en signifikant positiv effekt allerede fra omkring uge 27. Effekten er dog relativ lille frem til 4 måneder før ydelsesreduktionen. Den positive effekt er signifikant frem til ca. 10 uger efter overgangen til de midlertidige ydelser.

For ledighedsancienniteter over 114 uger, dvs. efter ydelsesreduktionen ifm. dagpengereformen, er reformeffekterne ikke statistisk signifikante, hvilket kan skyldes to forhold. Som følge af dynamisk sortering og merafgangen frem mod og omkring ydelsesfaldet må det forventes, at de tilbageværende ledige med høje dagpengeancienniteter har sværere ved at finde beskæftigelse, jf. ovenfor. Denne effekt kan udligne en positiv effekt på afgangsraten fra de reducerede ydelse, med det resultat, at den aggregerede observerede afgangsrate ikke stiger.

En anden medvirkende årsag til den insignifikante effekt efter ydelsessænkningen kan være indretningen af de midlertidige ydelser og specielt den særlige uddannelsesydelse. For den særlige uddannelsesydelse gjaldt det, at den ledige fortsat brugte af sin ydelsesperiode, selvom vedkommende skulle afgå fra ledighed, hvilket isoleret set kan reducere incitamentet til at afgå til især kortere ansættelser. En sådan effekt vil derfor især medføre en lavere merafgang i modellen med tilbagelægning, der netop medregner kortere beskæftigelsesforløb.

Afgang til andet end beskæftigelse

Betragtes afgang til andet end beskæftigelse⁹ i samme model-setup som ovenstående, ses ligeledes en tydelig øget afgang i perioden op til udløb af dagpengeretten, jf. figur 3.17 og figur 3.18.



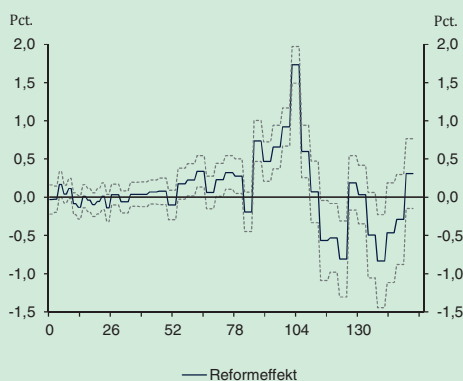
Kilde: Egne beregninger.

Effekten på afgang til andet end beskæftigelse gør sig dog gældende i en væsentligt kortere periode end effekten på afgang til beskæftigelse, og er først gennemgående signifikant efter uge 83, jf. figur 3.19 og figur 3.20. Ligesom ved afgang til beskæftigelse bemærkes det også, at estimerne uden tilbagelægning generelt er højere end med tilbagelægning ved afgang til andet end beskæftigelse.

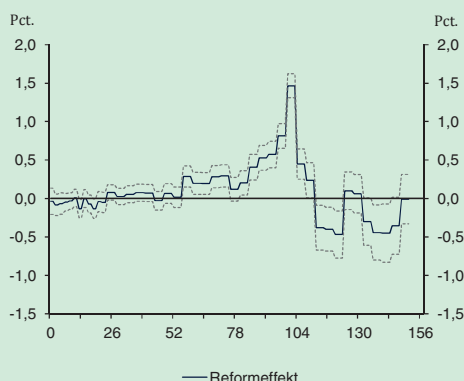
⁹ Afgang til andet end beskæftigelse er defineret som 4 sammenhængende uger, der hverken indeholder beskæftigelse eller ledighed (dagpenge og midlertidige ydelser).

Figur 3.19

Estimeret gennemsnitlig afgangsrate til andet end beskæftigelse med og uden reform uden tilbagelægning

**Figur 3.20**

Estimeret gennemsnitlig afgangsrate til andet end beskæftigelse med og uden reform med tilbagelægning



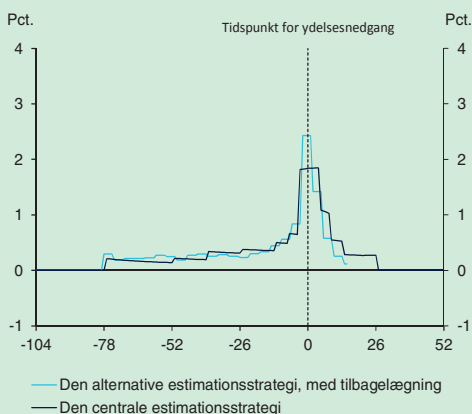
Kilde: Egne beregninger.

Sammenligning med de estimerede empiriske adfærdseffekter til dagpengemodellen

En evaluering af ydelsesfaldet efter 2 år som følge af dagpengereformen ved hjælp af en sammenligning af en behandlings- og kontrolgruppe, viser effekter, der ikke i væsentligt omfang afviger fra de empiriske adfærdseffekter, der er estimeret til dagpengemodellen, *jf. figur 3.21*. Der er et tæt sammenfald af afgangsraterne frem til og omkring en ydelsesnedgang på 34 pct. efter 2 år på dagpenge – svarende til den observerede ydelsessændring fra dagpenge til de midlertidige ydelser.

Figur 3.21

Merafgang til beskæftigelse som følge af en ydelsesreduktion ved forskellige estimationsstrategier

**Tabel 3.3**

Effekter som følge af en ydelsesreduktion ved forskellige estimationsstrategier

1.000 personer	Antal dagpenge-modtagere	Antal beskæftigelse
Opgjort vha. de estimerede adfærdseffekter	-8,4	6,8
Opgjort vha. gruppesammenligning (med tilbagelægning)	-7,5	6,1

Anm.: Effekterne er beregnet som følge af et ydelsesfald på 34 pct. efter dagpengeancientet på to år i et fireårigt dagpengesystem. Effekterne i tabel 3.3 er angivet i forhold til et fireårigt dagpengesystem.

Kilde: Egne beregninger.

Det indebærer, at beskæftigelseseffekter fra de to analyser beregnet på baggrund af dagpengemodellens markovmodel – som er nærmere beskrevet i *kapitel 4* – kun i mindre grad er forskellige. Uanset valg af estimationsstrategi vil en ydelsesnedgang på 34 pct. efter to års dagpenge i et fireårigt dagpengesystem – svarende til den faktisk implementerede ændring sfa. dagpengereformen og de midlertidige ydelser – således øge den strukturelle beskæftigelse med i omegnen af 6.000-7.000 personer, *jf. tabel 3.3*. Dette sammenfald af resultater underbygger robustheden af de empiriske adfærdseffekter, der anvendes i dagpengemodellen til at opgøre virkningen af en ydelsesændring på ledighed, beskæftigelse mv.

3.5 Sammenligning med De Økonomiske Råds analyse

Baseret på en varighedsanalyse og en estimationsstrategi, hvor to persongrupper sammenlignes, vurderede De Økonomiske Råd i *Dansk Økonomi, Efterår 2014*, at den strukturelle beskæftigelse stiger med 15.000 personer som følge af en afkortning af dagpengeperioden fra fire til to år, *jf. boks 3.3*. Denne effekt vurderer DØR blandt andet i lyset af, at effekten ikke er beregnet for et fuldt indfaset to-årigt dagpengesystem, som værende et forsigtigt skøn.

Beregninger vha. dagpengemodellen – baseret på de empiriske adfærdseffekter præsenteret i dette kapitel – peger på en strukturel beskæftigelseseffekt i omegnen af 11.000 personer af en fuldt indfaset afkortning af dagpengeperioden fra fire til to år. Denne beregning på dagpengemodellens markovmodel dokumenteres i *kapitel 5*.

Det vurderes, at hovedforklaringen på den større effekt af dagpengeforkortelsen i DØR (2014) end ifølge beregningerne fra dagpengemodellen er, at DØR's analyse kun medtager det første ledighedsforløb i en dagpengeperiode, *jf. appendiks 3C*. Estimationen, der ligger til grund for effekterne i dagpengemodellen inkluderer – som nævnt – også forløb, hvor personer atter bliver ledige og fortsætter en tidligere påbegyndt dagpengeperiode.

De lavere effekter, der opnås, når den fulde dynamik i dagpengesystemet medtages, kan afspejle, at personer, der vender tilbage til dagpenge inden for samme dagpengeperiode, alt andet lige har en lavere overgangssandsynlighed til beskæftigelse. Hyppige ledighedsforløb kan være tegn på en lav arbejdsmarkedstilknytning og mindre gode jobmuligheder, hvilket afspejler sig i den lavere effekt fundet vha. dagpengemodellen.

Boks 3.3

Tidligere studier af dagpengereformen

Virkningerne af ydelsesreduktionerne som følge af dagpengereformen er tidligere blevet analyseret af henholdsvis DØR (2014) og SFI (2014). Disse analyser anvender grundlæggende samme metode som præsenteret afsnit 3.4, hvor evalueringsstrategien er baseret på en sammenligning af afgang fra ledighed for to grupper af ledige, som var hhv. berørt og ikke berørt af dagpengereformen. Analyserne adskiller sig dog gennem forskelle i valg af kontrolvariable, definitioner af afgang og databehandling.

Begge analyser finder en positiv og signifikant effekt i perioden op til en ydelsesnedgang. Analyserne når dog til forskellige konklusioner i forhold til, hvor tidligt den positive effekt indtræder. DØR (2014) finder en signifikant og positiv effekt ca. 1½ år før dagpengeudløb, hvorimod SFI (2014) først finder en signifikant og positiv effekt ca. 4 måneder før dagpengeudløb.

En af hovedforskellene mellem DØR (2014) og SFI (2014) vedrører definitionen af afgang fra ledighed. DØR (2014) betragter udelukkende den første afgang fra ledighed af mindst 4 ugers varighed, hvorefter personen udgår af analysen, selvom vedkommende skulle falde tilbage i ledighed uden at have genoptjent retten til en ny dagpengeperiode. SFI (2014) betragter derimod kun den sidste afgang fra ledighedsforløbet og ignorerer derved alle mellemliggende afgang, der kan være op til ét års varighed, som bliver efterfulgt af en genindplacering i det oprindelige dagpengeforløb.

Både DØR (2014) og SFI (2014) ignorerer således på forskellig vis noget af dynamikken i de faktiske ledighedsforløb, som ofte er kendetegnet ved mange bevægelser ud af og tilbage i ledighed i kortere perioder. Metoden i DØR (2014) medfører, at effekten af dagpengeforkortelsen kun evalueres for personer, der har været uafbrudt ledige, hvilket kan bidrage til at DØR overvurderer reformeffekterne. Omvendt betyder metoden i SFI (2014), at beskæftigelsen for personer, som finder kortere midlertidig beskæftigelse under deres ledighedsforløb, ikke medregnes i analysen. Således vil SFI undervurdere reformeffekterne, hvis behandlingsgruppen i højere grad end kontrolgruppen er i beskæftigelse i kortere perioder, før tilbagevenden til dagpengesystemet.

Sammenligning af beskæftigelseseffekter af dagpengereformen

I DØR's analyse foretages der en vurdering af dagpengereformens effekt på den strukturelle beskæftigelse. SFI foretager ikke en strukturel opregning, men finder på analyseniveau resultater, der er sammenlignelige med DØR, når der tages højde for valg af kontrolgruppe og andre forklarende variable i analysen.

Konkret evaluerer DØR beskæftigelseseffekten ved at sammenligne ledighedsforløb for personer, der påbegynder ledighed i 1. halvår 2011 – dvs. efter dagpengereformen – med ledighedsforløb for personer, der påbegynder ledighed i henholdsvis 1. halvår 2008 og 1. halvår 2009 – dvs. før dagpengereformen.

DØR's beregninger viser, at beskæftigelseseffekten kan opgøres til omkring 9.600 personer, hvis 2011-gruppen sammenlignes med 2009-gruppen. Hvorimod beskæftigelseseffekten opgøres til omkring 16.800 personer, hvis en sammenligning med 2008-gruppen lægges til grund i beregningerne. Samlet set vurderer DØR en beskæftigelseseffekt på 15.000 personer som følge af afkortningen af dagpengeperioden fra fire til to år og harmoniseringen af genoptjeningskravet til 1 år.

DØR påpeger, at usikkerheden på de estimerede effekter er betydelig, og grundlaget for at vurdere de strukturelle effekter er begrænset til en periode med en svag aktivitetsudvikling. Analysens resultater skal derfor fortolkes med forsigtighed. DØR placerer dog deres skøn for beskæftigelseseffekt af dagpengereformen i den øvre ende af det fundne interval (9.600-16.800 personer) for beskæftigelseseffekten, da de vurderer, at de fleste og betydeligste usikkerheder trækker i retning af en undervurdering af de estimerede effekter. I den forbindelse nævnes blandt andet betydningen af de midlertidige ydelser for afgang til beskæftigelsen samt adfærdseffekter for dagpengemodtagere under 25 år eller over 50 år, som ikke er medtaget i estimationen.

Boks 3.3 - fortsat

Tidligere studier af dagpengereformen

Beregningsresultater fra dagpengemodellen viser en beskæftigelseseffekt af afkortningen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år på 11.000 personer, jf. tabel a.

Tabel a

Sammenligning af strukturelle beskæftigelseseffekter

	Beskæftigelseseffekt (1.000 personer)	Ændringen i ydelsen (gns. pct. ændring efter 2 år)
Dagpengemodellen (midlertidige ydelser efter 2 år)	6,1	34
Dagpengemodellen (ingen midlertidige ydelser efter 2 år)	11,0	54
DØR (midlertidige ydelser efter 2 år, 2008-sammenligning)	9,6	34
DØR (midlertidige ydelser efter 2 år, 2009-sammenligning)	16,8	34

Denne effekt er lavere end de 15.000 personer, som DØR skønner¹. Dette gør sig gældende til trods for det forhold, at DØR evaluerer reformeffekten på baggrund af en gennemsnitlig ydelsesnedgang på ca. 34 pct. fra dagpenge til de midlertidige ydelser, mens dagpengemodellen skøn baseres på en gennemsnitlig ydelsesnedgang på ca. 54 pct., fordi den tager udgangspunkt i et fuldt indfaset dagpengesystem, hvor alternativet alene er kontanthjælps-systemet. Dagpengemodellens beregninger viser, at beskæftigelsen øges med godt 6.000 personer som følge af et ydelsesfald på 34 pct. En nærmere sammenligning peger på, at DØR's højere vurdering af reformeffekter hovedsagligt skyldes, at DØR kun betragter det første ledighedsforløb i en dagpengeperiode, jf. Appendiks 3C.

- 1) Effekten fra DØR-analysen omfatter i princippet hele dagpengereformen, dvs. også harmoniseringen af genoptjeningskravet. Denne del fik dog først virkning fra juli 2012. Det er derfor usikkert, i hvilket omfang effekterne herfra afspejler sig i DØR-analysens resultat, som bygger på sammenligninger af nyledige fra 1.halvår 2011 med nyledige fra hhv. 1.halvår 2008 og 1.halvår 2009 og ser på data frem til udgangen af 2013.

Kilde: Egne beregninger og DØR (2014).

3.6 Diskussion af beregningsforudsætningerne

Den fastlagte adfærd omkring en ydelsesreduktion i dagpengemodellen, som er præsenteret i afsnit 3.3, baserer sig på en række beregningsforudsætninger. I det følgende diskuteres de centrale forudsætninger.

Uobserverbar heterogenitet blandt de ledige

De estimationsresultater, der anvendes i dagpengemodellen, tager ikke eksplicit højde for uobserverbar heterogenitet – altså det forhold, at der kan være underliggende uobserverede forskelle (ud over de karakteristika for den enkelte som er medtaget i estimationen) mellem ledige, der afgår til beskæftigelse ved forskellige ledighedsancienniteter, således at sammensætningen af gruppen af (tilbageværende) ledige ændres med stigende ledighedsanciennitet.

Isoleret set bidrager det sandsynligvis til, at de estimerede adfærdseffekter omkring en ydelsesnedgang *undervurderes*, i det omfang de "stærkeste" ledige afgår hurtigere til beskæftigelse som følge af ydelsesreduktionen. Derved vil den op-

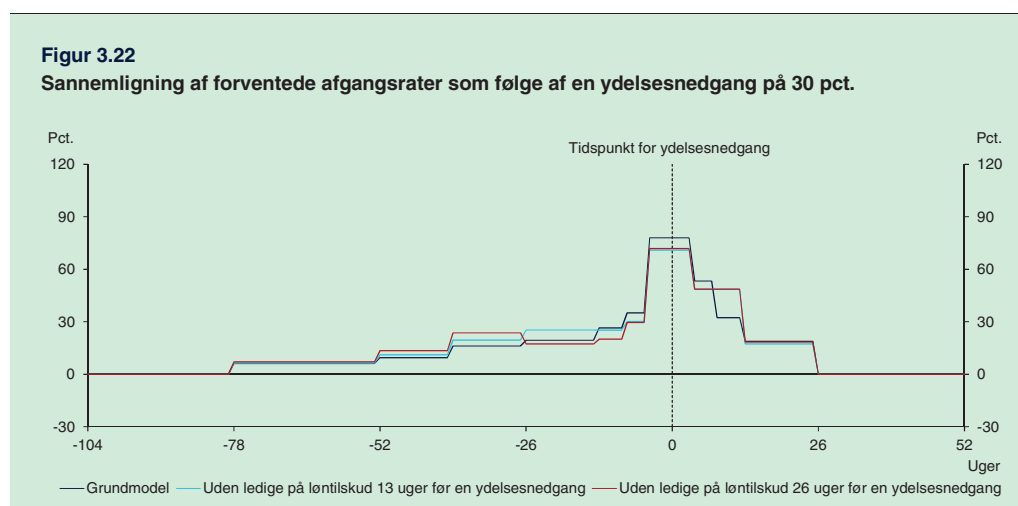
gjorte merafgang blandt de tilbageværende ledige alt andet lige være lavere på trods af det styrkede incitament til at finde beskæftigelse.

Det er i denne forbindelse imidlertid vigtigt at skelne mellem effekten på den enkelte lediges afgangssandsynlighed og makroeffekten på afgangsraten for en potentiel heterogen gruppe af ledige, som den afspejles i markovmodellen, *jf. kapitel 4*. I anvendelsen af adfærdseffekterne i markovmodellen er dynamisk sortering blandt de ledige indarbejdet, hvilket kan tage højde for ændringer i uobserverbar heterogenitet blandt de ledige.

Løntilskudsjob og de estimerede adfærdseffekter

De estimerede adfærdseffekter, der anvendes i dagpengemodellen omkring en ydelsesreduktion, er estimeret på baggrund af observerede adfærd ved opbrug af dagpengeretten. Disse adfærdseffekter kan være over- eller undervurderede, hvis der er en tendens til, at fx løntilskudsjob udløber samtidigt med opbrug af dagpengeretten. Det skyldes, at løntilskudsordninger som en del af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan give anledning til fastholdelses-, program- og motivationseffekter, som kan påvirke afgang fra ledighed og dermed den estimerede adfærd.

En følsomhedsanalyse viser dog, at de estimerede adfærdseffekter ikke er påvirket af denne problemstilling. I analysen sammenholdes de adfærdseffekter, der anvendes i dagpengemodellen, med adfærdseffekter, hvor personer, der enten 13 og 26 uger forud for opbrug af dagpengeret er på en løntilskudsordning, udelades fra estimationen. Resultaterne peger ikke på, at de estimerede adfærdseffekter til dagpengemodellen påvirkes af effekter fra løntilskud, da de estimerede elasticiteter for de nævnte persongrupper ikke afviger betydeligt, *jf. figur 3.22*.



Kilde: Egne beregninger.

3.7 Anvendelse af estimationsresultaterne i en strukturel model

De estimerede adfærdselasticiteter afspejler effekterne af ydelsesændringerne som følge af den kortere dagpengeperiode indført med genopretningsaftalen og de efterfølgende midlertidige ydelser. Dermed afspejler resultaterne også de specifikke vilkår, som påvirkede de ledige i perioden for analysen. I forhold til at bruge estimaterne til at analysere ændringer af dagpengesystemet i en neutral konjunktursituation bør særligt bemærkes to forhold:

- **Konjunktureffekter:** Konjunktursituationen kan have betydning for de estimerede effekter.
- **Trængselseffekter:** Den konkrete indfasning af dagpengeafkortningen betød, at mange opbrugte dagpengeretten samtidig i 1. halvår 2013, hvilket (også) kan have betydning for de estimerede effekter.

Konjunktureffekter

Der kontrolleres for konjunkturer i estimationen ved hjælp af kalendertidseffekter, hvorved der tages højde for forskydninger i populationen *indenfor analyseperioden (2008-2014)*. Hele analyseperioden er dog præget af relativt svage konjunkturer.

Datakvaliteten for tidligere perioder vurderes at være væsentligt dårligere. Det er derfor vanskeligt at kvantificere en evt. konjunktureffekt af ændringer i dagpengeperioden på danske data fx ved de foregående afkortninger af dagpengeperioden under højkonjunkturperioden i slutningen af 1990'erne.

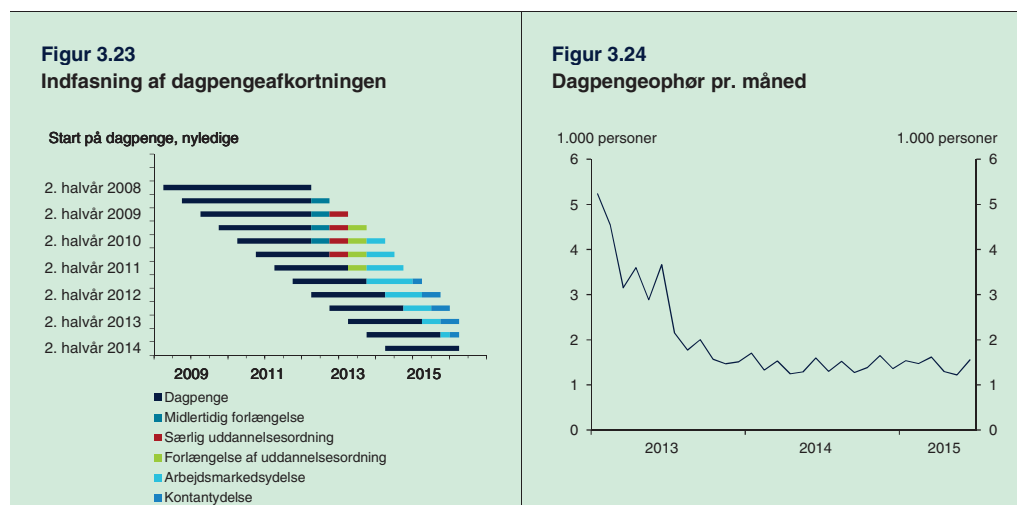
Litteraturreviewet af Andersen mfl. (2015) gennemgår den empiriske litteratur om konjunkturafhængighed af adfærdselasticiteter. Der er her kun fundet en meget beskednen empirisk litteratur, der systematisk undersøger konjunkturafhængighed af effekten af ændringer i kompensationsgraden på afgang fra dagpenge, og det konkluderes, at der ikke er noget klart billede af, om effekterne af ændringer i ydelsessystemet er konjunkturafhængige.

På denne baggrund foretages der *ikke explicit* en konjunkturbetingede tilpasning i de estimerede elasticiteter. Dog bemærkes det, at adfærdsresponsen af ydelsesændringer mv. bliver større (målt relativt i forhold til antallet af ledige på det pågældende anciennitetstrin), når der i dagpengemodellens markovmodul kalibreres til det strukturelle ledighedsniveau i 2020, fordi de underliggende afgangsrater herved øges, jf. kapitel 5. Det er en *mekanisk* konsekvens af anvendelsen af elasticiteter, idet elasticiteterne specificeres som procentvise ændringer i den underliggende afgangsrater.

Omvendt er den population af dagpengeledige, som berøres af adfærdseffekten, mindre i en konjunkturneutral situation – ligeledes som følge af højere afgangsrater, før adfærdseffekten indtræder, samt som følge af de lavere tilgangsrater i forbindelse med kalibreringen til 2020.

Trængselseffekter

Som følge af den konkrete indfasning af dagpengeafkortningen, samt den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden med et halvt år i 2. halvår 2012, stod ekstraordinært mange dagpengeledige til at opbruge dagpengeretten i 1. halvår 2013 og overgå til midlertidige ydelser omtrent på samme tidspunkt, *jf. figur 3.23*. Det indebærer blandt andet, at omkring 23.300 personer opbrugte dagpengeretten i 1. halvår 2013. Antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, har efterfølgende stabiliseret sig, *jf. figur 3.24*.



Kilde: Jobindsats.dk

De mange samtidige ydelsesreduktioner kan potentielt have påvirket muligheden for at finde beskæftigelse (en såkaldt trængselseffekt), hvilket kan bidrage til at undervurdere beskæftigelseseffekten ved en fuldt indfaset reform.

Dette er konkret undersøgt ved at estimere adfærdselasticiteterne uden data for 2. halvår 2012 og 1. halvår 2013. Ved at medtage 2. halvår 2012 fjernes også en stor del af trængselspåvirkningen af forventningseffekten forud for dagpengeophør. Den ændrede specifikation påvirker *ikke* elasticiteterne i en entydig retning og den samlede forventningseffekt er omtrent uændret, *jf. tabel 3.4*. Derfor korrigeres adfærdselasticiteterne ikke for trængselseffekter.

Tabel 3.4
Elasticiteter med og uden trængselsperiode

Variable	Virker fra/til	Grundmodel	Model uden data for trængselsperiode	Forskel
Afgang til beskæftigelse				
ΔKG_{it+78}	78 til 53 uger før ydelsesnedgang	-0,2 ***	-0,2 ***	-
ΔKG_{it+52}	52 til 40 uger før ydelsesnedgang	-0,3 ***	-0,3 ***	-
ΔKG_{it+39}	39 til 27 uger før ydelsesnedgang	-0,5 ***	-0,5 ***	-
ΔKG_{it+26}	26 til 14 uger før ydelsesnedgang	-0,6 ***	-0,6 ***	-
ΔKG_{it+13}	13 til 9 uger før ydelsesnedgang	-0,9 ***	-1,0 ***	-0,1
ΔKG_{it+8}	8 til 5 uger før ydelsesnedgang	-1,2 ***	-1,2 ***	-
ΔKG_{it+4}	4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgang	-2,6 ***	-2,2 ***	0,4
ΔKG_{it-8}	5 til 8 uger efter ydelsesnedgang	-1,8 ***	-1,7 ***	0,1
ΔKG_{it-13}	9 til 13 uger efter ydelsesnedgang	-1,0 ***	-1,2 ***	-0,2
ΔKG_{it-26}	14 til 26 uger efter ydelsesnedgang	-0,6 ***	-0,8 ***	-0,2

Anm.: *** = signifikansniveau på 1 pct.

Kilde: Egne beregninger.

Litteraturliste

Andersen mfl. (2015): Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer; Rapport til dagpengekommissionens sekretariat.

Jonassen (2014): Anders Bruun Jonassen. "Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering" ([link](#)). Det nationale forskningscenter for velfærd (SFI).

Mortensen (1977): Dale T. Mortensen. "Unemployment Insurance and Job Search Decisions". Industrial and Labour Relations Review, Vol. 30, No. 4.

DØR (2014): Mikkel Hermansen. "En foreløbig evaluering af dagpengereformen" ([link](#)). De Økonomiske Råd (DØR).

Appendiks 3A – Resultater fra varighedsanalyserne for de estimerede adfærdseffekter

Tabel 3A.1

Estimationsresultater fra varighedsanalyserne af afgang til hhv. beskæftigelse og andet end beskæftigelse

Forklarende variable	Afgang til beskæftigelse		Afgang til andet end beskæftigelse	
	Estimat	Sign. niveau	Estimat	Sign. niveau
Elasticiteter (de centrale parametre)				
78 til 53 uger før ydelsesnedgang	-0,2	***	-0,2	***
52 til 40 uger før ydelsesnedgang	-0,3	***	-0,3	***
39 til 27 uger før ydelsesnedgang	-0,5	***	-0,4	***
26 til 14 uger før ydelsesnedgang	-0,6	***	-0,5	***
13 til 9 uger før ydelsesnedgang	-0,9	***	-0,8	***
8 til 5 uger før ydelsesnedgang	-1,2	***	-1,1	***
4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgang	-2,6	***	-2,8	***
5 til 8 uger efter ydelsesnedgang	-1,8	***	-1,5	***
9 til 13 uger efter ydelsesnedgang	-1,0	***	-0,2	*
14 til 26 uger efter ydelsesnedgang	-0,6	***	0,8	***
Individkarakteristika				
Kvinde	-0,2	***	0,1	***
Gift	0,1	***	0,0	***
Forsørger	0,1	***	0,1	***
Forholdet mellem individuelle dagpengesats og den maksimale dagpengesats	-0,1	***	0,0	**
Ikke-etnisk dansker	-0,4	***	0,1	***
Gymnasiale uddannelser	-0,1	***	0,1	***
Erhvervsfaglige uddannelser	0,1	***	0,0	
Korte videregående uddannelser	0,0	*	0,0	
Mellemlande videregående uddannelser	0,2	***	0,1	***
Lange videregående uddannelser	0,1	***	-0,2	***
Alder fra 20 til 24	0,1	***	-0,1	***
Alder fra 30 til 39	-0,0	*	-0,4	***
Alder fra 40 til 49	-0,1	***	-0,6	***
Alder fra 50 til 59	-0,2	***	-0,5	***
Alder fra 60 til 70	-0,5	***	0,0	

Tabel 3A.1 - fortsat

Estimationsresultater fra varighedsanalyserne af afgang til hhv. beskæftigelse og andet end beskæftigelse

Forklarende variable	Afgang til beskæftigelse		Afgang til andet end beskæftigelse	
	Estimat	Sign. niveau	Estimat	Sign. niveau
2. indkomstdecil	0,2	***	-0,1	***
3. indkomstdecil	0,2	***	0,0	***
4. indkomstdecil	0,3	***	-0,1	***
5. indkomstdecil	0,3	***	-0,1	***
6. indkomstdecil	0,4	***	-0,1	***
7. indkomstdecil	0,4	***	-0,1	***
8. indkomstdecil	0,5	***	-0,1	***
9. indkomstdecil	0,5	***	-0,1	***
10. indkomstdecil	0,5	***	0,0	**
Geografisk tilknytning				
Københavns omegn	0,2	***	-0,1	***
Nordsjælland	0,2	***	-0,1	***
Bornholm	0,0	***	-0,1	***
Østsjælland	0,0	***	-0,1	***
Vestsjælland og Sydsjælland	0,2	***	-0,3	***
Fyn	0,0	***	-0,1	***
Sønderjylland	0,1	***	-0,1	***
Østjylland	0,1	***	-0,1	***
Vestjylland	0,2	***	-0,1	***
Nordjylland	0,1	***	-0,1	***
Kalendertidsdummier				
1. halvår 2008	0,5	***	0,5	***
2. halvår 2008	0,1	***	0,4	***
1. halvår 2009	-0,1	***	0,0	***
2. halvår 2009	-0,4	***	0,0	***
1. halvår 2010	-0,1	***	-0,2	***
2. halvår 2010	-0,3	***	0,0	***
1. halvår 2011	-0,0	***	-0,1	***
2. halvår 2011	-0,2	***	0,0	
1. halvår 2012	-0,1	***	-0,1	***
2. halvår 2012	-0,2	***	0,0	***
2. halvår 2013	-0,2	***	0,1	***
1. halvår 2014	0,0	***	0,0	***
2. halvår 2014	-0,1	***	0,1	***

Tabel 3A.1 - fortsat

Estimationsresultater fra varighedsanalyserne af afgange til hhv. beskæftigelse og andet end beskæftigelse

Forklarende variable	Afgang til beskæftigelse		Afgang til andet end beskæftigelse	
	Estimat	Sign. niveau	Estimat	Sign. niveau
Månedsdummier for beskæftigelsesanciennitet				
Op til 1 måneds beskæftigelse	0,5	***	0,4	***
Mellem 1 og 2 måneders beskæftigelse	0,6	***	0,5	***
Mellem 2 og 3 måneders beskæftigelse	0,5	***	0,5	***
Mellem 3 og 4 måneders beskæftigelse	0,5	***	0,5	***
Mellem 4 og 5 måneders beskæftigelse	0,6	***	0,5	***
Mellem 5 og 6 måneders beskæftigelse	0,6	***	0,5	***
Mellem 6 og 7 måneders beskæftigelse	0,6	***	0,6	***
Mellem 7 og 8 måneders beskæftigelse	0,7	***	0,6	***
Mellem 8 og 9 måneders beskæftigelse	0,7	***	0,7	***
Mellem 9 og 10 måneders beskæftigelse	0,7	***	0,7	***
Mellem 10 og 11 måneders beskæftigelse	0,8	***	0,7	***
Mellem 11 og 12 måneders beskæftigelse	0,9	***	0,9	***
Ledighedsanciennitetsindikatorer (stykvist konstant i fire uger)				
2 måneds dagpengeanciennitet	0,1	***	0,2	***
3 måneds ledighedsanciennitet	0,1	***	0,1	***
4 måneds ledighedsanciennitet	0,0		0,0	
5 måneds ledighedsanciennitet	-0,1	***	-0,1	***
6 måneds ledighedsanciennitet	-0,2	***	-0,2	***
7 måneds ledighedsanciennitet	-0,3	***	-0,3	***
8 måneds ledighedsanciennitet	-0,4	***	-0,3	***
9 måneds ledighedsanciennitet	-0,5	***	-0,4	***
10 måneds ledighedsanciennitet	-0,6	***	-0,4	***
11 måneds ledighedsanciennitet	-0,6	***	-0,5	***
12 måneds ledighedsanciennitet	-0,7	***	-0,5	***
13 måneds ledighedsanciennitet	-0,7	***	-0,5	***
14 måneds ledighedsanciennitet	-0,8	***	-0,5	***
15 måneds ledighedsanciennitet	-0,8	***	-0,5	***
16 måneds ledighedsanciennitet	-0,9	***	-0,6	***
17 måneds ledighedsanciennitet	-0,9	***	-0,6	***
18 måneds ledighedsanciennitet	-0,9	***	-0,6	***
19 måneds ledighedsanciennitet	-1,0	***	-0,6	***
20 måneds ledighedsanciennitet	-1,0	***	-0,6	***
21 måneds ledighedsanciennitet	-1,0	***	-0,7	***
22 måneds ledighedsanciennitet	-1,0	***	-0,6	***

Tabel 3A.1 - fortsat

Estimationsresultater fra varighedsanalyserne af afgang til hhv. beskæftigelse og andet end beskæftigelse

Forklarende variable	Afgang til beskæftigelse		Afgang til andet end beskæftigelse	
	Estimat	Sign. niveau	Estimat	Sign. niveau
23 måneds ledighedsanciennitet	-1,1	***	-0,8	***
24 måneds ledighedsanciennitet	-1,1	***	-0,7	***
25 måneds ledighedsanciennitet	-1,1	***	-0,7	***
26 måneds ledighedsanciennitet	-1,2	***	-0,7	***
27 måneds ledighedsanciennitet	-1,1	***	-0,7	***
28 måneds ledighedsanciennitet	-1,2	***	-0,8	***
29 måneds ledighedsanciennitet	-1,3	***	-0,9	***
30 måneds ledighedsanciennitet	-1,2	***	-0,9	***
31 måneds ledighedsanciennitet	-1,3	***	-0,9	***
32 måneds ledighedsanciennitet	-1,3	***	-1,0	***
33 måneds ledighedsanciennitet	-1,3	***	-0,9	***
34 måneds ledighedsanciennitet	-1,3	***	-1,0	***
35 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-0,9	***
36 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-0,9	***
37 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-1,0	***
38 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-1,0	***
39 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-1,0	***
40 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-1,2	***
41 måneds ledighedsanciennitet	-1,4	***	-1,0	***
42 måneds ledighedsanciennitet	-1,5	***	-1,0	***
43 måneds ledighedsanciennitet	-1,5	***	-1,0	***
44 måneds ledighedsanciennitet	-1,6	***	-1,2	***
45 måneds ledighedsanciennitet	-1,6	***	-1,2	***
46 måneds ledighedsanciennitet	-1,6	***	-1,3	***
47 måneds ledighedsanciennitet	-1,7	***	-1,2	***
48 måneds ledighedsanciennitet	-1,6	***	-1,4	***
49 måneds ledighedsanciennitet	-1,6	***	-1,5	***

Tabel 3A.1 - fortsat

Estimationsresultater fra varighedsanalyserne af afgang til hhv. beskæftigelse og andet end beskæftigelse

Forklarende variable	Afgang til beskæftigelse		Afgang til andet end beskæftigelse	
	Estimat	Sign. niveau	Estimat	Sign. niveau
50 måneds ledighedsanciennitet	-1,6	***	-1,1	***
51 måneds ledighedsanciennitet	-1,7	***	-1,3	***
52 måneds ledighedsanciennitet	-1,8	***	-1,2	***
53 måneds ledighedsanciennitet	-1,7	***	-1,2	***
54 måneds ledighedsanciennitet	-1,7	***	-1,1	***
55 måneds ledighedsanciennitet	-1,9	***	-2,0	***
56 måneds ledighedsanciennitet	-2,2	***	-1,7	***
57 måneds ledighedsanciennitet	-2,4	***	-2,0	***
58 måneds ledighedsanciennitet	-2,5	***	-2,3	***
59 måneds ledighedsanciennitet	-2,9	***	-2,2	***
Konstant	-3,7	***	-3,7	***

Anm.: *** = signifikansniveau på 1 pct., ** = signifikansniveau på 5 pct. og * = signifikansniveau på 10 pct. Standardpersonen i analysen har følgende karakteristika: Mand, gift, 25-35 år, har børn, etnisk dansker, bor i region Hovedstad, ufaglært, blev ledig i 1. halvår 2013, er 25-29-årig, har 1-4 ugers ledighedsanciennitet. Hertil kommer, at en standardperson lå i 1. lønindkomst decil i året op til påbegyndelse af ledighed.

Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 3B – Estimerede adfærdseffekter for dimittender

I det følgende præsenteres resultaterne fra en analyse, hvor de estimerede adfærdseffekter for den samlede population af dagpengemodtagere sammenlignes med de estimerede adfærdseffekter for nyuddannede dagpengemodtagere, der modtager dimittendsats (dimittender).

Sammenligningen peger på, at de estimerede effekter for de to persongrupper ikke afviger i væsentligt omfang.

Sammenligning af merafgang omkring en ydelsesnedgang

I varighedsanalysen, der anvendes til fastlæggelse af afgangsadfærden omkring tidspunktet for en ydelsesændring i dagpengemodellen, er det parameterestimerne til ændringen i de individuelle kompensationsgrader, som er de centrale størrelser, jf. afsnit 3.3. De estimerede elasticiteter ved afgang til beskæftigelse fra grundmodellen er vist i tabel 3B.1. Af tabellen fremgår også de estimerede elasticiteter ved afgang til beskæftigelse i en model, hvor kun population af nyuddannede dagpengemodtagere (som modtager dimittendsats) lægges til grund for estimationen.

Tabel 3B.1 Centrale parameterestimer (elasticiteter)				
Variable	Virker fra/til	Grundmodel	Dimittender	Forskel
Afgang til beskæftigelse				
$\Delta K G_{it+78}$	78 til 53 uger før ydelsesnedgang	-0,2 ***	-0,1 **	0,1
$\Delta K G_{it+52}$	52 til 40 uger før ydelsesnedgang	-0,3 ***	-0,2 ***	0,1
$\Delta K G_{it+39}$	39 til 27 uger før ydelsesnedgang	-0,5 ***	-0,3 ***	0,2
$\Delta K G_{it+26}$	26 til 14 uger før ydelsesnedgang	-0,6 ***	-0,6 ***	-
$\Delta K G_{it+13}$	13 til 9 uger før ydelsesnedgang	-0,9 ***	-1,0 ***	-0,1
$\Delta K G_{it+8}$	8 til 5 uger før ydelsesnedgang	-1,2 ***	-1,3 ***	-0,1
$\Delta K G_{it+4}$	4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgang	-2,6 ***	-2,4 ***	0,2
$\Delta K G_{it-8}$	5 til 8 uger efter ydelsesnedgang	-1,8 ***	-1,5 ***	0,3
$\Delta K G_{it-13}$	9 til 13 uger efter ydelsesnedgang	-1,0 ***	-0,7 **	0,3
$\Delta K G_{it-26}$	14 til 26 uger efter ydelsesnedgang	-0,6 ***	-0,6 **	-

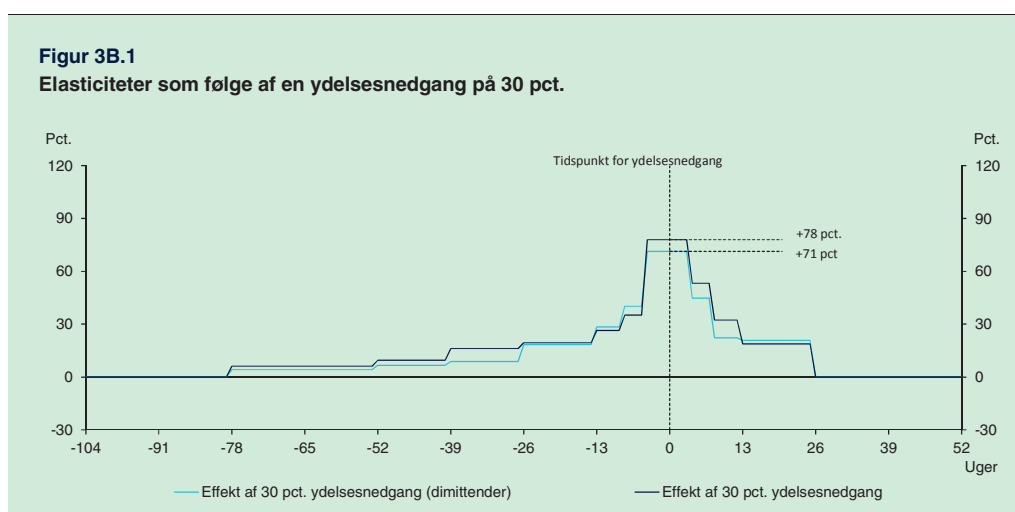
Anm.: *** = signifikansniveau på 1 pct.

Kilde: Egne beregninger.

Resultaterne viser, at der er en signifikant effekt af ydelsesreduktioner på den gennemsnitlige afgangsadfærd både for den samlede population af dagpengeledige og for dimittender.

Estimationsresultaterne viser, at en reduktion i kompensationsgraden på fx 30 pct. øger den ugentlige afgangsrate til beskæftigelse med 78 pct. 4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgangen for den samlede population af ledige. For dimittender skønnes det, at en 30 pct. nedgang i kompensationsgraden fører til en merafgang til beskæftigelse på ca. 71 pct.

Virkningen på afgang fra ledighed til beskæftigelse af en ydelsesnedgang på 30 pct. er grafisk illustreret i figur 3B.1. Figuren peger på, at dimittenders afgangsfærd fra ledighed til beskæftigelse ikke i betydelig grad afviger fra adfærdseffekterne for den samlede population.



Anm.: De viste effekter skal fortolkes som den procentvise stigning i den underliggende afgangsrate. Hvis denne fx er 1 pct. medfører ydelsesreduktionen på 10 pct. således en stigning i afgangsraten til beskæftigelse på 0,26 pct.-point, mens en ydelsesreduktion øger afgangsraten med 0,78 pct.-point.

Kilde: Egne beregninger.

En analyse, hvor afgang fra dagpenge for nyledige fra 1. halvår 2011 sammenlignes med nyledige fra 1. halvår 2009, jf. metoden beskrevet i afsnit 3.4, tyder ligeledes på, at der ikke er en statistisk signifikant forskel for effekten mellem den samlede gruppe af dagpengemodtagere og dimittender.

Appendiks 3C – Nærmere om sammenligningen med De Økonomiske Råds analyse

De Økonomiske Råd (DØR) skønnede i *Dansk Økonomi, Efterår 2014*, at en fuldt indfaset dagpengereform vil øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 15.000 personer, mens dagpengemodellens beregninger ligeledes peger på en beskæftigelseseffekt i omegnen af 15.000 personer, *jf. kapitel 5*. Denne lille nettoforskel mellem DØRs vurdering og dagpengemodellens resultat dækker dog over to modsatsrettede effekter. På den ene side har DØR en større adfærdseffekt, da deres analyse kun er baseret på første ledighedsforløb i dagpengeperioden, hvilket giver en højere adfærdseffekt, *jf. nedenfor*. På den anden side er DØRs evaluerede ydelsesændring (ca. 31 pct) er mindre end for et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem (uden midlertidige ydelser; reduktion på 56 pct.), hvilket indebærer en lavere estimeret adfærdseffekt.

I det følgende undersøges tekniske forskelle mellem analyseresultaterne fra DØR og dagpengemodellens estimerede adfærdseffekt, dvs. når der ses på en ydelsesændring af samme størrelse. Undersøgelsen peger på, at forskellen primært skyldes, at DØR kun betragter det første ledighedsforløb i en dagpengeperiode, mens den underliggende datakilde og evalueringsmetoden er af mindre betydning.

DØR's vurdering var baseret på en sammenvejning af to evalueringer, *jf. afsnit 3.5*, hvor afgang fra dagpenge for nyledige fra 1. halvår 2011 blev sammenlignet med hhv. nyledige fra 1. halvår 2008 og 1. halvår 2009. Da de understøttende beregninger til de empiriske adfærdseffekter til dagpengemodellen er foretaget med sidstnævnte kontrolgruppe, foretages den tekniske sammenligning for denne evaluering, dvs. ift. 1.halvår 2009, hvor DØR fandt en beskæftigelseseffekt på 9.600 personer.

Forskelle i beregningsforudsætningerne

Ligesom i dagpengemodellen anvender DØR en varighedsanalyse til evaluering den strukturelle effekt på beskæftigelsen af dagpengereformen. En sammenligning af beregningerne vha. dagpengemodellen med resultaterne fra DØR må dog tage højde for en række afgørende forskelle i beregningsforudsætningerne. Der er navnlig følgende forskelle:

- DØR-analysen er baseret på DREAM-databasen og en række personregistre, mens dagpengemodellen bygger på et videreudviklet datagrundlag samlet af STAR, der kun delvist bygger på DREAM-databasen.
- DØR-analysen ser udelukkende på første ledighedsforløb i dagpengeperioden, mens dagpengemodellen medtager alle ledighedsforløb.

- DØR-analysens adfærdsparametre er baseret på en sammenligning af en behandlings- og en kontrolgruppe, hvor nyledige fra 1. halvår 2011 (behandlingsgruppe) sammenlignes med nyledige fra 1. halvår 2009. Dagpengemodellens adfærdsparametre er baseret på en analyse af overgangsrater og forventede kompensationsgrader for perioden 2008 til 2014, dvs. en behandlingsintensitet i stedet for en behandlet/ikke-behandlet-betragtning.

Sammenligning af merafgang omkring en ydelsesnedgang

For at kunne isolere kilden til forskellen i de opgjorte effekter er der gennemført fire beregninger ved hjælp af dagpengemodellen, jf. tabel 3C.1. Alle beregninger tager udgangspunkt i en ydelsesreduktion på 34 pct. efter 2 års dagpenge, svarende til overgangen fra dagpenge til de midlertidige ydelser indført i forlængelse af dagpengereformen.

Til sammenligningen udnyttes resultaterne fra en ny analyse af dagpengereformen i dagpengekommissionens sekretariat, der ligesom DØR vha. en varighedsanalyse sammenligner behandlings- og kontrolgrupper for første ledighedsforløb i dagpengeperioden, men på dagpengemodellens datagrundlag (*beregning B*).

Samtidig er der blevet gennemført en analyse af dagpengereformen, der også sammenligner behandlings- og kontrolgrupper og anvender dagpengemodellens datagrundlag, men hvor der ses på alle ledighedsforløb, dvs. ikke kun det første for hver person (*beregning C*).

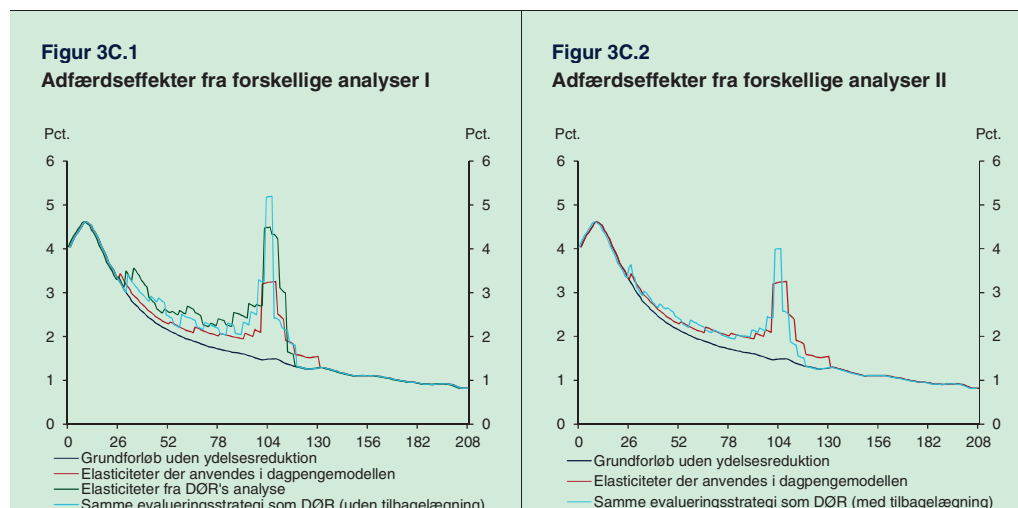
Beregning B og C indebærer, at effekten af de nævnte forskelle mellem DØR-analysen (*beregning A*) og resultaterne af dagpengemodellens estimerede adfærdseffekt (*beregning D*) kan testes én for én, som illustreret ved de skraverede felter i tabel 3C.1.

Tabel 3C.1 Analysen til sammenligning af dagpengemodellens resultater og DØR's resultater			
	Datagrundlag for ledighedsforløb	Udvalg af ledighedsforløb	Metode til opgørelse af adfærdsparametre
Beregning A (DØR)	DREAM-databasen	Første ledighedsforløb	Behandlings- og kontrolgruppe
Beregning B (DPM)	STAR-data og DREAM-databasen	Første ledighedsforløb	Behandlings- og kontrolgruppe
Beregning C (DPM)	STAR-data og DREAM-databasen	Alle ledighedsforløb	Behandlings- og kontrolgruppe
Beregning D (DPM)	STAR-data og DREAM-databasen	Alle ledighedsforløb	Behandlingsintensitet

Anm.: "STAR-data" er data konstrueret af Styrelsen for Arbejdsmarked- og Rekruttering for dagpengekommissionens sekretariat. (DØR) og (DPM) i den venstre kolonne angiver, om adfærdsparametre stammer fra hhv. DØR eller dagpengemodellen.

En sammenligning af den øgede afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse omkring dagpengeophør beregnet vha. estimationsresultaterne fra DØR (*beregning A*) og den sammenlignelige analyse (*beregning B*), hvor ligeledes kun det første ledighedsforløb betragtes, men dagpengemodellens datagrundlag anvendes, viser

en ret god overensstemmelse, jf. figur 3C.1. Det tyder på, at effektforskellene mellem DØR-analysen og dagpengemodellens resultater ikke skyldes datagrundlaget og de øvrige estimerede adfærdsparametre i ellers sammenlignelige analyser.



Kilde: Egne beregninger.

Samtidigt er der også en ret god overensstemmelse mellem de adfærdseffekter, der opgøres til dagpengemodellen ud fra den relative ændring af kompensationsgraden for de enkelte ledige (*beregning D*), og de effekter, som findes i en behandling-kontrolgruppe-analyse, hvor ligeledes alle ledighedsforløb tages til betragtning (*beregning C*), jf. figur 3C.2. Det tyder på, at identifikationsmetoden for adfærdseffekterne heller ikke har nævneværdig betydning for størrelsen af adfærdseffekterne.

Sammenligningen af adfærdseffekterne på afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse tyder således samlet set på, at det er udvælgelsen af ledighedsforløb – om analysen foretages på personernes første eller samtlige ledighedsforløb i dagpengeperioden – der medfører forskellen mellem DØR's analyse og dagpengemodellens estimerede adfærdseffekter.

Beskæftigelseseffekter

Skøn for beskæftigelseseffekter beregnet i dagpengemodellen ved anvendelse af resultater fra de forskellige beregninger er vist i tabel 3C.2. I tabellen er beskæftigelseseffekterne vist for et eksperiment, hvor det forudsættes, at ydelsesniveauet falder med 34 pct. efter to års dagpengeanciennitet i et fire årigt dagpengesystem. Denne nedgang i ydelsen svarer til det gennemsnitlige fald i ydelsen ved overgangen til de midlertidige ydelser – den særlige uddannelsesyndelse og arbejdsmarkedsyndelsen.

Tabel 3C.2**Effekter fra analysetilgange for et 34 pct. ydelsesfald efter to års dagpenge i et 4-årigt dagpengesystem**

1.000 personer	Dagpengemodtagere	Beskæftigede
Beregning A – Elasticiteter fra DØR's analyse & 1. ledighedsforløb	-11,9	10,9
Beregning C – Evalueringsstrategi som DØR & alle ledighedsforløb	-8,4	6,8
Beregning D – Dagpengemodell	-7,5	6,1

Kilde: Egne beregninger.

En anvendelse af DØR's adfærdsparametre i dagpengemodellen, når der kun ses på det første ledighedsforløb, giver en beskæftigelseseffekt på 10.900 personer. Den mindre forskel til det af DØR rapporterede resultat (9.600 personer) skyldes blandt andet forskelle i kalibreringen af de markovmodeller, som er anvendt til opregningen i hhv. den aktuelle beregning og i DØR's oprindelige beregning.

Opgørelsen viser kun en lille forskel i effekten for antal dagpengemodtagere og antal beskæftigede fra hhv. dagpengemodellens generelle beregning (beregning D) og en beregning, som bygger på samme evalueringsstrategi som DØR og anvender alle ledighedsforløb i opgørelse (*beregning C*).

Opsamling

Sammenligningen af analyserne har vist, at der kun er en mindre forskel mellem de estimerede adfærdseffekter, som ligger bag DØR's analyse og de estimerede adfærdseffekter, som fremkommer fra en tilsvarende analyse på dagpengekommissionens datagrundlag (sammenligning af *beregning A og B*), hvor ligeledes kun første ledighedsforløb anvendes.

Tilsvarende er der kun en mindre forskel i de samlede effekter på beskæftigelse og antal dagpengemodtagere ved analyser, som anvender alle ledighedsforløb med adfærdsparametre opgjort hhv. ved hjælp af en sammenligning af en behandlings- og en kontrolgruppe og ved en behandlingsintensitetsanalyse.

Samlet set tyder analyserne således på, at det afgørende for den større effekt etableret af DØR er, at DØR's analysen kun ser på første ledighedsforløb indenfor dagpengeperioden, mens dagpengemodellen ser på alle ledighedsforløb.

I den præsenterede sammenligning er der ikke taget højde for, at DØR's analyse kun er foretaget for 25-50-årige, mens dagpengemodellens beregninger foretages på de 18-64-årige. Ligeledes kan der være en mindre forskel fra, at ledighedsniveauet i markovmodellen i dagpengemodellen nedskaleres til 2020-niveau, mens der ikke foretages en nedskalering i DØR-analysens markovmodel.

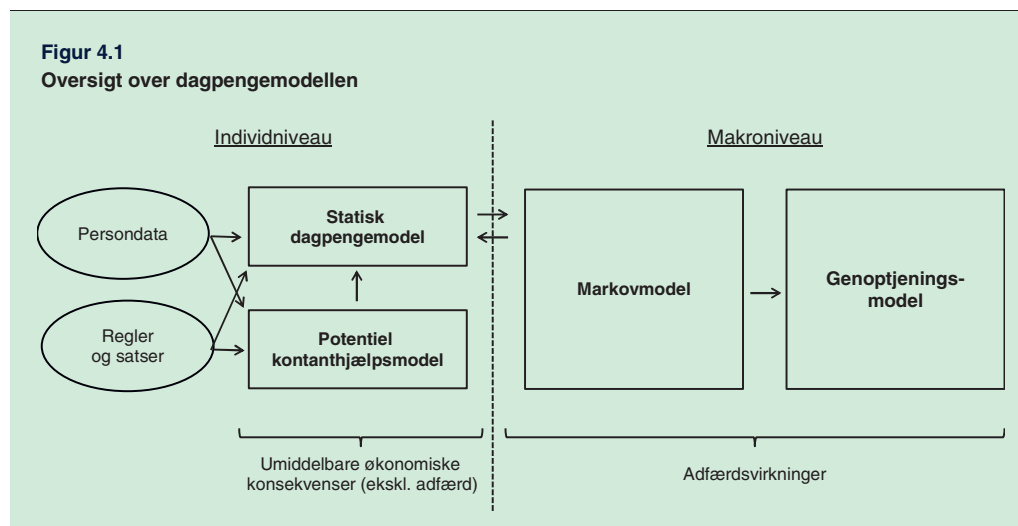
4 Beskrivelse af dagpenge- modellen

4.1 Indledning

Dette kapitel beskriver detaljerne i det nyudviklede modelsystem til belysning af virkningerne af ændringer i dagpengesystemet (dagpengemodellen). Dagpengemodellen består grundlæggende af fire separate delmodeller, jf. figur 4.1:

- En statisk dagpengemodel
- En statisk model for potentiel kontanthjælp
- En markovmodel, der beskriver overgange mellem forskellige tilstande på arbejdsmarkedet
- En genoptjeningsmodel med heterogene agenter

Den statiske dagpengemodel og modellen for potentiel kontanthjælp er såkaldte traditionelle lovmodeller, der på individniveau kan beregne de umiddelbare økonomiske konsekvenser – dvs. uden virkninger af ændret adfærd – af ændringer i regler og satser i dagpengesystemet. Markovmodellen og genoptjeningsmodellen er derimod såkaldte adfærdsmodeller, der på makroniveau foretager skøn for virkningerne på antallet af ledige, beskæftigelse mv. af ændringer i de økonomiske incitamenter beregnet i den statiske dagpengemodel.



4.2 Den statiske dagpengemodel

Den statiske dagpengemodel er en individbaseret model, der på basis af udbetalingsreglerne i dagpengesystemet er udviklet til beregning af de umiddelbare økonomiske konsekvenser af at ændre i ydelsesniveauet eller dagpengeperioden for hver enkelt ledig. Modellen giver således detaljerede oplysninger om, hvilke

persongrupper der potentielt berøres af en ændring i dagpengesystemet og i hvilket omfang – ved uændret adfærd.

Opbygningen af et sammenhængende datagrundlag for dagpengemodellen kompliceres af de ændringer i dagpengesystemet samt indførelsen af de midlertidige ydelser, der har været i kølvandet på genopretningsaftalen fra 2010, *jf. kapitel 2*. Disse ændringer betyder, at varigheden af dagpenge og midlertidige ydelser afhænger af tidspunktet for, hvornår retten til ydelsen opbruges. Derfor er den statiske dagpengemodel baseret på data for hele befolkningen fra 2011. Det afspejler dels, at 2011 er det sidste år, hvor alle dagpengeledige endnu ikke direkte var berørt af afkortningen af dagpengeperioden og de midlertidige ydelser. Derudover er fx anciennitetsfordelingen ikke mekanisk påvirket af reformerne af dagpengesystemet, hvilket letter den efterfølgende tilpasning til et strukturelt 2-årigt dagpengesystem, *jf. kapitel 5*. Derudover giver data fra 2011 mulighed for at opføre de lediges beskæftigelsesomfang i de tre foregående år på baggrund af e-indkomst, som først blev tilgængelig i 2008.

Opbygningen af modellen tager således udgangspunkt i et 4-årigt dagpengesystem. De estimerede effekter på ledighed, beskæftigelse mv. af en reduktion i varigheden af dagpengeperioden og den heraf følgende reduktion i ydelsesniveauet inkl. de midlertidige ydelser, *jf. kapitel 3*, anvendes herefter til at fastlægge virkningen af et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem, *jf. kapitel 5*.

Datagrundlaget består af en samkøring af en række registre bestående af RAM-registeret indeholdende blandt andet beregningsgrundlaget for de individuelle dagpengesatser¹⁰, DREAM-forløbsdatabasen indeholdende oplysninger om befolkningens brug af offentlige ydelser på ugebasis, BFL-registeret indeholdende månedlige oplysninger om lønmodtageres beskæftigelsesomgang samt et nyt dagpengeregister fra STAR indeholdende ugentlige oplysninger om lediges dagpengeanciennitet foruden datoer for indplacering og opbrug af dagpengeretten.

De anvendte dagpengesatser er opgjort i 2015-prisniveau, men afspejler samtidig den fulde effekt af skattereformen fra 2012, som indebærer en afdæmpet regulering af indkomstoverførslerne i 2016-2023 svarende til i alt 5,1 pct.-point.

Endelig er den statiske dagpengemodel koblet med resultaterne fra markovmodellen, hvorved befolkningen i den statiske dagpengemodel kan opregnes, så antallet af dagpengemodtagere samt anciennitetsfordelingen afspejler det strukturelle niveau for dagpengeledigheden i 2020 beregnet i markovmodellen, *jf. kapitel 5*.

¹⁰ I visse tilfælde er det indberettede beregningsgrundlag for dagpengesatsen ikke retvisende. I disse tilfælde imputeres beregningsgrundlaget på baggrund af time- og indkomstoplysninger fra e-indkomstregisteret.

4.3 Model for potentiel kontanthjælp

Modellen for potentiel kontanthjælp danner på baggrund af registeroplysninger om blandt andet familie- og formueforhold skøn over den kontanthjælp, som dagpengemodtagerne potentielt ville være berettiget til. Derudover kan modellen også opgøre den supplerende kontanthjælp, som personer kan modtage, hvis dagpengeydelsen er lavere end den kontanthjælp, som personen ellers ville kunne modtage.

På den måde bidrager modellen for potentiel kontanthjælp med at fastlægge størrelsen af ændringerne i økonomiske incitamenter (ændringen i ydelsesniveauet), som de dagpengeledige ville opleve, såfremt de ikke længere ville være berettigede til dagpenge, fx ved en afkortning af dagpengeperioden. Afkortninger i dagpengeperioden adskiller sig i dagpengemodellen således principielt ikke fra reduktioner i dagpengesatsen, bortset fra at størrelsen af ydelsesreduktionen er bestemt af det kontanthjælpsniveau, som de ledige potentielt er berettigede til.

I modellen bestemmes en persons potentielle kontanthjælpssats – eller eventuelle supplerende kontanthjælp – med udgangspunkt i regelsættet for kontanthjælp. Heri indgår oplysninger om blandt andet indkomst, forsørgerstatus, formue samt eventuel ægtefælles indkomst og formue. I beregningen indgår månedlige oplysninger om indkomst, mens oplysninger om personkarakteristika (herunder civilstatus) og formue foreligger som statusoplysninger ultimo året.

Modellen tager udgangspunkt i de fuldt indfasede kontanthjælpsregler for 2016, og der er derfor ingen gensidig forsørgerpligt for samlevende.

Skønnet for den potentielle kontanthjælpsmodel er valideret ved at sammenligne modelberegningerne med de faktiske udbetalinger for de personer, som modtog kontanthjælp i 2011.

4.4 Markovmodellen

Markovmodellen¹¹ er bygget på en kerne, der beregner ligevægtsniveauerne for ledighed og beskæftigelse mv. ud fra bevægelserne mellem de forskellige tilstande, jf. boks 4.1. Mere konkret er markovmodellen baseret på en opdeling af befolkningen på følgende grupper:

- *Dagpengemodtagere* opdelt på dagpengeanciennitet (1-208 uger) og beskæftigelsesanciennitet (0-3 kvartaler).
- *Beskæftigede*¹² opdelt på dagpengeanciennitet (0-208 uger) og beskæftigelsesanciennitet (0-3 kvartaler).

¹¹ Navnet skyldes at modellen beskriver overgange mellem forskellige tilstande (ledighed, beskæftigelse og andet) og disse overgange antages at være beskrevet ved en såkaldt Markov-proces (efter den russiske statistiker A. Markov), hvor overgangssandsynligheden fra tidspunkt $s-1$ til tidspunkt t kun er betinget på tilstanden på tidspunkt $s-1$ og ikke på tidligere tidspunkter/tilstande.

¹² Beskæftigelse omfatter kun lønmodtagerbeskæftigelse opgjort på baggrund af e-indkomst og vil dermed ikke omfatte eksempelvis selvstændige.

- *Modtagere af øvrige overførsler mv.* (kontanthjælp, øvrige indkomstoverførsler og selvforsørgelse) opdelt på beskæftigelsesanciennitet (0-3 kvartaler).

Med denne opdeling af befolkningen i grupper efter dagpengeanciennitet og beskæftigelsesanciennitet er markovmodellen som nævnt en aggregeret model, hvor opgørelser foretages for de nævnte grupper, og ikke for enkelte personer. Det er på linje med de empiriske analyser i kapitel 3, hvor adfærdseffekterne også måles som de gennemsnitlige ændringer i afgangsraterne for netop de grupper, som indgår i markovmodellen.

Markovmodellen adskiller sig således fra fx den statiske dagpengemodel, som ser på hver person for sig. Det betyder, at enkeltindivider ikke kan følges i markovmodellen, hvorved fx beskæftigelsesvirkningen af en ændring i dagpengereglerne ikke umiddelbart kan henføres til specifikke persontyper, fx fordeling efter alder, branche, uddannelse mv.

Aggregeringsniveauet i markovmodellen er et valgt på baggrund af modellens sigte, datatæthed og muligheder for at kunne løse modellen mhp. de ligevægtsniveauer, som findes for en given fordeling af overgangssandsynligheder mellem grupperne.

Med modellens sigte på varighed af ledighed og overgange fra ledighed til beskæftigelse defineres grupperne ud fra deres dagpengeanciennitet på ugeniveau og den optjente beskæftigelse til beskæftigelseskravet på kvartalsniveau. Der foretages ikke en yderligere opdeling af gruppen af modtagere af øvrige ydelser mv., da nogle af grupperne i så fald bliver meget datatynde og et øget antal grupper vanskeliggør en løsning af modellen.¹³

Overgangssandsynligheder mellem grupper

Mellem hver af grupperne i markovmodellen er der beregnet en overgangssandsynlighed. Overgangssandsynlighederne er beregnet med udgangspunkt i registerdata fra 2011 på linje med datagrundlaget for den statiske dagpengemodel og omfatter alle 16-64-årige.

Brugen af 2011 data i dannelsen af overgangssandsynlighederne medfører, at de vil være påvirket af konjunktursituationen i det pågældende år, samt at specielt afgangsraterne fra ledighed kan være påvirket af afkortningen af dagpengeperioden i genopretningsaftalen samt den midlertidige forlængelse og de midlertidige ydelser, der trådte i kraft i årene efter. Der bliver derfor foretaget en række korrektioner i til- og afgangsraterne fra ledighed, således at markovmodellen rammer en konjunkturneutral ligevægt, *jf. kapitel 5*.

¹³ En analyse, der sammenligner de empiriske adfærdseffekter af ydelsesændringer for nyuddannede dagpengemodtagere, der modtager dimittendsats, og for alle dagpengemodtagere, finder ingen signifikant forskel i adfærdseffekterne, *jf. appendiks 3B*.

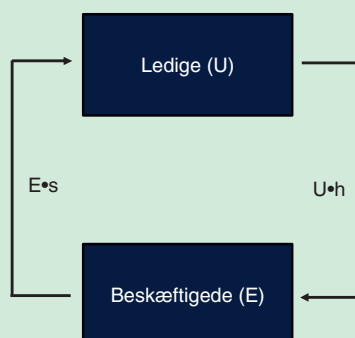
Boks 4.1

Ligevægtsniveauerne for ledighed og beskæftigelse i en simpel model

Både markov- og genoptjeningsmodellen bygger grundlæggende på en såkaldt "lake" model, hvor befolkningen bevæger sig mellem beskæftigelse og ledighed (og evt. andre tilstande) ud fra nogle givne overgangssandsynligheder fra hhv. ledighed til beskæftigelse (h) og fra beskæftigelse til ledighed (s), som illustreret i figur a.

Figur a

Illustration af bevægelserne på arbejdsmarkedet



Givet disse overgangssandsynligheder vil antallet af personer, som bliver ledige i hver periode, være givet ved $E \cdot s$, mens antallet af ledige, som finder job, vil være givet ved $U \cdot h$. Denne model er i langsigtligelugt, når antallet af personer, som bliver ledige er lig med antallet af ledige, som finder job, hvorved den samlede ledighed målt i procent af arbejdsstyrken ($E + U$) på langt sigt er givet ved:

$$E \cdot s = U \cdot h \Leftrightarrow (E + U) \cdot s = U \cdot (h + s) \Leftrightarrow \frac{U}{E + U} = \frac{s}{h + s}$$

Dvs. langsigtelniveauet for ledigheden er givet ved forholdet mellem jobseparationsraten og summen af jobseparationsraten s og sandsynligheden for at finde job, h . På den måde kan ændret adfærd – fx mere intensiv søgeadfærd – gennem ændringer i overgangssandsynlighederne omregnes til virkninger på det samlede ledighedsniveau, beskæftigelse mv.

4.5 Adfærdsvirkninger i markovmodellen

Ved ændringer i dagpengereglerne ændres de umiddelbare afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse og til andet end beskæftigelse i markovmodellen på baggrund af adfærdssrelationer. Konkret opereres der med to typer af adfærdseffekter i markovmodellen:

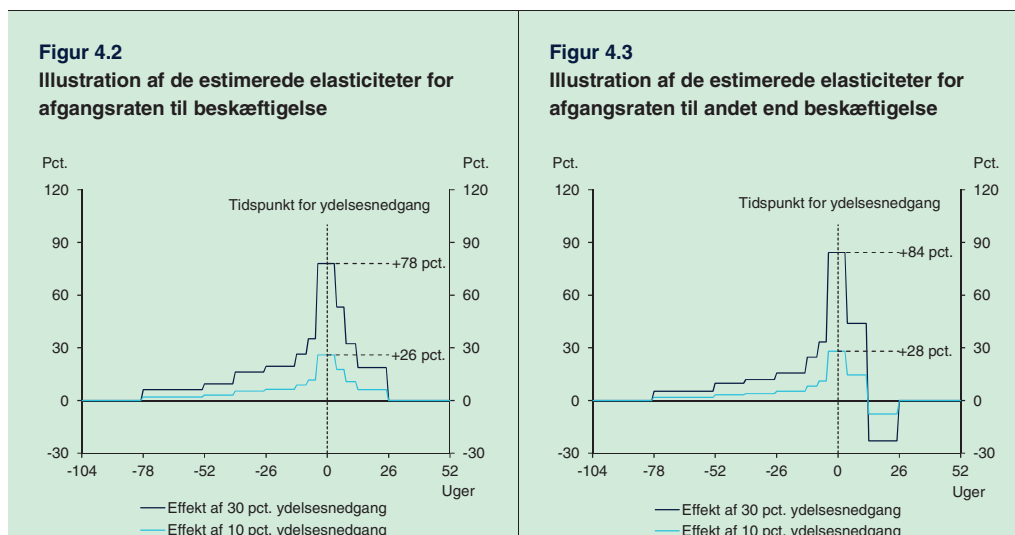
1. Estimeret adfærdseffekt: En ydelsesreduktion forøger afgang fra ledighed i en periode op til reduktionen og i perioden umiddelbart efter. Denne effekt tilskynder primært ledige med de bedste jobmuligheder til at afgå fra dagpenge.
2. Ydelseseffekt: En lavere aktuel ydelse fører ligeledes til en forøget afgang fra ledighed.

Estimeret adfærdseffekt

Der er stærkt empirisk belæg for en øget afgang fra ledighed til beskæftigelse samt (i mindre omfang) andre offentlige overførsler op mod og omkring en ydelsesreduktion. Konkret afspejler *den estimerede adfærdseffekt* en øget afgang fra 78 uger før ydelsesreduktion til 26 uger efter baseret på de estimerede effekter fra reformerne på dagpengeområdet siden 2010, jf. *kapitel 3*.

De adfærdseffekter, der anvendes i markovmodellen, er specificeret som elasticiteter. Det vil sige, at en relativ ændring i afgangsraten fra ledighed til fx beskæftigelse er en funktion af den relative ændring i bruttokompensationsgraden. Specifikationen af adfærdseffekterne som elasticiteter svarer til specifikationen i den økonometriske model anvendt i *kapitel 3*, hvorved der er konsistens mellem modelbrug og estimationsmetode.

De konkrete elasticiteter indebærer, at et fald i kompensationsgraden på fx 30 pct. øger afgangsraten fra dagpenge til beskæftigelse med 78 pct. i ugerne lige omkring ydelsesreduktionen, mens afgangsraten øges med 6 pct. i ugerne 78-52 før ydelsesreduktionen, jf. *figur 4.2*. Den estimerede adfærdseffekt har således form som en trappe, hvor virkningen indtræder med stigende styrke fra 78 uger inden en ydelsessænkning. Understøttet af de empiriske resultater er der i modellen indarbejdet særskilte adfærdseffekter for både afgang til beskæftigelse og afgang til andet end beskæftigelse.



Kilde: Egne beregninger, jf. *kapitel 3*.

Specifikationen af de estimerede adfærdseffekter som elasticiteter indebærer, at en given ændring i kompensationen medfører en konstant relativ ændring i afgangsraten fra ledighed. Derved afhænger den absolute virkning på afgangsraten af størrelsen af den underliggende afgangsrate. En afgangsrate, der i udgangspunktet er på 4 pct. (som fx i starten af dagpengeperioden), medfører en dobbelt så høj absolut ændring i afgangsraten (målt i pct.-point) sammenlignet med en underliggende afgangsrate på 2 pct.

Ydelseseffekt

I forlængelse af en ydelsesreduktion indlægges en *ydelseseffekt* som den isolerede effekt af, at ydelserne efter en ydelsesreduktion (eller efter opbrug af dagpenge retten) er mindre (fx kontanthjælp), hvilket giver anledning til øget afgang fra dagpenge (ledighed) til beskæftigelse. Ydelseseffekten virker på afgangsraterne med udgangspunkt i afgangsraterne efter den estimerede adfærdseffekt er indlagt efter det tidspunkt, hvor de estimerede forventningseffekter er ophørt med at virke.

Baseret på litteraturstudier anvendes en central ydelseseffekt svarende til en elasticitet af afgangsraten mht. ændringer i kompensationsgraden på 0,75, *jf. Andersen mfl. (2015)*. Følsomheden af modellens resultater ift. valg af ydelseselasticitet er beskrevet i *kapitel 6*.

Det er valgt kun at lade ydelseseffekten påvirke afgang til beskæftigelse og ikke afgang til andet end beskæftigelse.¹⁴ Mens der tages højde for en øget afgang til andet end beskæftigelse i dagpengeperioden op til og omkring en ydelsesændring i dagpengesystemet, *jf. den estimerede adfærdseffekt ovenfor*, ses der derved bort fra incitamenterne til efter en ydelsesnedgang at skifte til andre typer af ydelser. Ifølge de gældende regler er niveauet for fx sygedagpenge knyttet til den maksimale dagpengesats. Derudover skal antagelsen ses i lyset af, at afgang fra dagpenge til andre ydelser kan påvirkes af en række andre faktorer:

- Modtagere af en række alternative ydelser, herunder langvarige sygedagpenge, skal opfylde visiteringskrav.
- Kontanthjælp er betinget på formueregler og gensidig forsørgerpligt for ægtefæller. Den effektive potentielle kontanthjælpssats for dagpengemodtagere kan derfor være betydeligt lavere end dagpengesatsen.
- Dagpengemodtagere vil som udgangspunkt blive klassificeret som jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvor kravene inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik ikke adskiller sig nævneværdigt fra kravene til dagpengemodtagere.

En øget afgang fra dagpenge til andre ydelser i forlængelse af en reduktion af dagpengesatsen må for de præsentere effektivurderinger i de efterfølgende kapitler forventes at indebære højere offentlige udgifter.

Dynamisk sortering som følge af afgang fra dagpenge

Ved evalueringen af ydelsesændringer i markovmodellen medfører ydelseseffekten, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse i de uger efter ydelsesændringen, der ikke påvirkes af den empiriske adfærdseffekt, isoleret set løftes over det niveau, der kan observeres i de empiriske analyser i *kapitel 3*. Fortolkningen af denne umiddelbare diskrepans er, at det især er de ledige med tættest tilknytning

¹⁴ I markovmodellen omfatter denne residualgruppe både selvforsørgelse og andre ydelser end dagpenge, herunder sygedagpenge, SU og kontanthjælp. Afgang fra dagpenge til andre ydelser observeres især til sygedagpenge, mens der ses mindre afgang til ydelser som efterløn, SU mv.

til arbejdsmarkedet, der reagerer på forestående ydelsesreduktioner. Der sker således en *dynamisk sortering* blandt de ledige, som medfører, at sammensætningen af ledige på et givet efterfølgende tidspunkt vil indeholde relativt færre ledige med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. *Andersen mfl. (2015)* og boks 4.2.

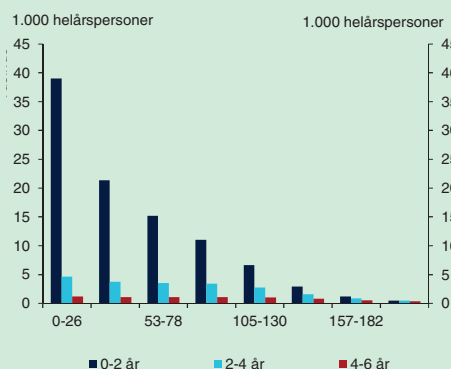
Boks 4.2

Empirisk evidens for dynamisk sortering

Der er sammenhæng mellem tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet, og den tid en person i gennemsnit er i dagpengesystemet ved ledighed. Opdeles de ledige på baggrund af deres brug af overførselsindkomster de seneste 6 år før deres indplacering i det nuværende dagpengeforløb, ses det, at der er relativt få personer med over 2 år på indkomstoverførsler, som påbegynder et ledighedsforløb, jf. figur a.

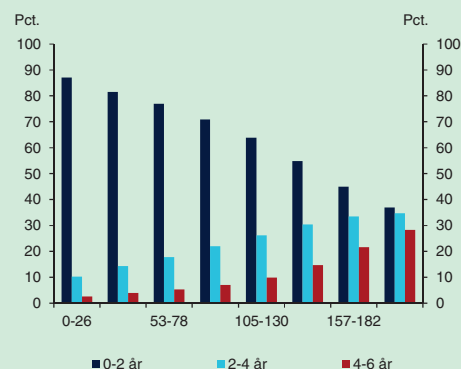
Figur a

Dagpengemodtagere fordelt efter anciennitet og brug af indkomstoverførsler før indplacering, 2011.



Figur b

Relativ fordeling af dagpengemodtagere efter anciennitet og brug af indkomstoverførsler før indplacering, 2011.



Til gengæld har disse personer i gennemsnit betydelig længere ledighedsforløb, hvorved deres andel af de samlede ledighed stiger. Personer med 4-6 år på indkomstoverførsler før indplacering udgør således under 5 pct. af personer med under ½ års dagpengeanciennitet, men knap 30 pct. af personer med over 3½ års dagpengeanciennitet, jf. figur b. Et tilsvarende mønster ses for personer med 2-4 år på indkomstoverførsler før indplacering i dagpengesystemet.

Der er således stærk evidens for dynamisk sortering, hvor de personer, med stærkest tilknytning til arbejdsmarkedet er hurtigst til at finde beskæftigelse efter at være blevet ledig, hvilket alt andet lige reducerer den gennemsnitlige afgangsrate ved højere ancienniteter i dagpengesystemet.

Anm.: Overførselsgraden regnes som andelen af uger, hvor den ledige modtog offentlige ydelser eller støttet beskæftigelse, målt 6 år bagud fra indplaceringsdatoen. Ferieledighed, SU, VUS/SVU, voksenlærlinge og barseldagpenge er ikke talt med i overførselsgraden. I årene 2008-2010 ses en endnu kraftigere sammenhæng end i 2011 mellem tidligere brug af indkomstoverførsler og dagpengeanciennitet.

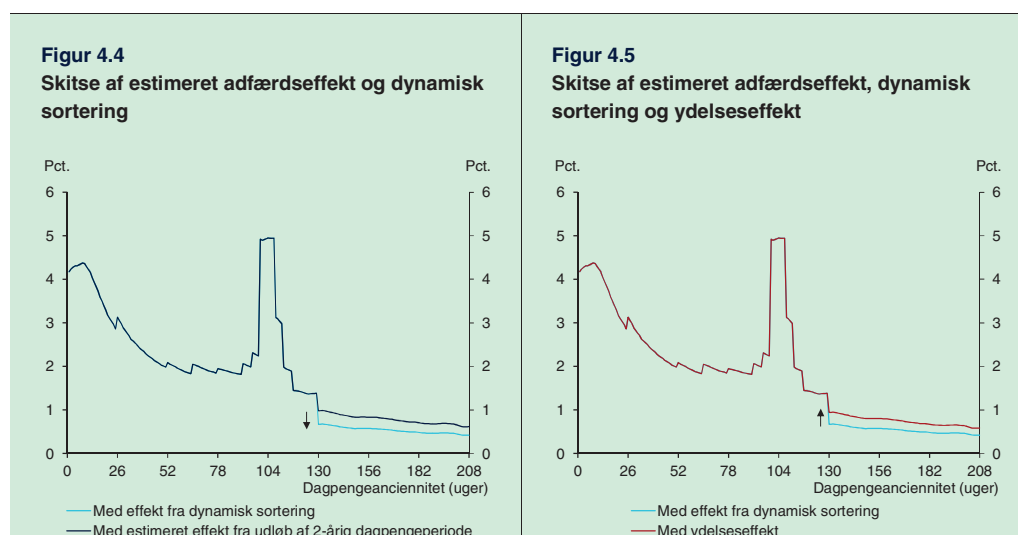
Kilde: DREAM, Dagpengedata og egne beregninger.

Den ændrede sammensætning blandt de ledige medfører, at selvom den enkelte ledige øger sin søgeintensitet som følge af ydelsesreduktionen, vil den samlede, observerede afgangsrate ikke nødvendigvis stige, fordi de ledige med størst underliggende sandsynlighed for at finde beskæftigelse har forladt gruppen af ledige.

I markovmodellen er omfanget af den dynamiske sortering fastsat således, at der samlet set ikke er en positiv effekt på afgangsraten til beskæftigelse ved en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år ud over, hvad de empiriske estimater fra kapitel 3 indebærer.

Adfærdsvirkninger af en ydelsesreduktion – samlet set

Adfærdsvirkningerne af en ydelsesreduktion i dagpengeperioden kan opsummeres som i figur 4.4 og 4.5, hvor effekten af en 2-årig dagpengeperiode (ift. en 4-årig dagpengeperiode) dekomponeres på de beskrevne adfærdseffekter. Som følge af de estimerede adfærdseffekter af ydelsesreduktion efter 2 år øges afgangsraten frem til og omkring tidspunktet for ydelsesreduktionen. Dette reducerer som følge af den dynamiske sortering isoleret set afgangsraten i den del af den 4-årige dagpengeperiode, som ligger efter ydelsesreduktionen. Samtidig øges afgangsraten for dagpengeancienniteter efter ydelsesreduktionen på grund af ydelseseffekten, hvilket for denne ændring af dagpengesystemet udligner effekten fra dynamisk sortering.



Kilde: Egne beregninger

Ydelsesændringer tidligt i dagpengeperioden og tilgangseffekter

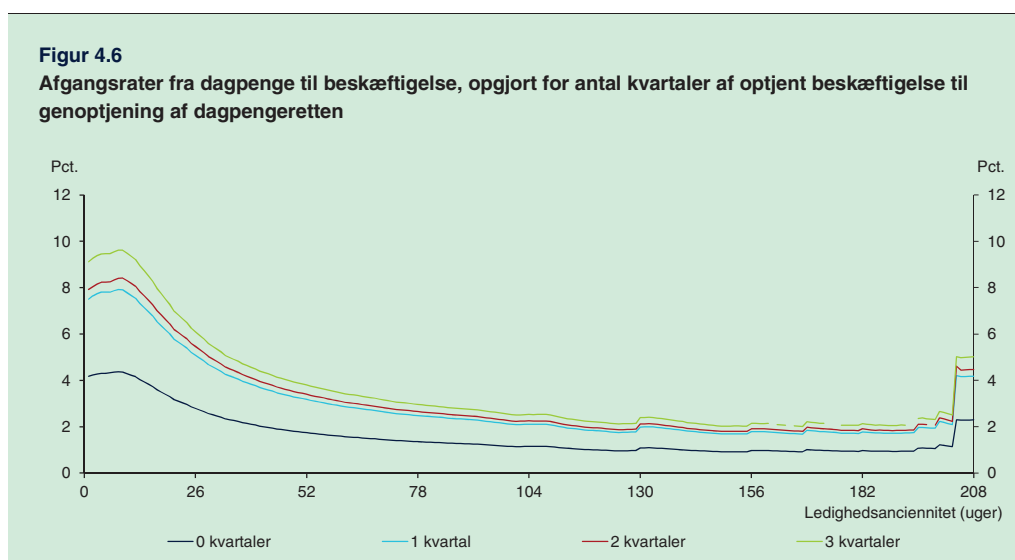
Da den estimerede adfærdseffekt optræder op til 1½ år før ydelsesændringen, vil ydelsesændringer tidligt i dagpengeperioden – eller generelle ydelsesændringer – indebære, at adfærdseffekten principielt optræder tidligere end starten af dagpengeperioden. I den situation, hvor beregningerne udelukkende tager hensyn til adfærdsendring blandt de personer, som allerede har påbegyndt en dagpengeperiode, risikerer ydelsesreduktioner tidligt i dagpengeperioden kontraintuitivt at have en mindre virkning på antallet af ledige end tilsvarende reduktioner senere i perioden.

Det er derfor antaget, at den estimerede adfærdseffekt for generelle ydelsesændringer eller ydelsesændringer tidligt i dagpengeperioden også virker med en vis styrke i forhold til at reducere tilgangen til dagpengesystemet, jf. boks 4.3.

Betydningen af tidligere beskæftigelse for afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse i markovmodellen

Personer med høj tilknytning til arbejdsmarkedet og høj beskæftigelsesgrad kan alt andet lige forventes at have lettere ved at vende tilbage til beskæftigelse i tilfælde af ledighed. Der kan med andre ord være en selvforstærkende effekt af beskæftigelse, da personer med stærk beskæftigelseshistorik har lettere ved at opretholde en høj arbejdsmarkedstilknytning. Denne effekt indgår i adfærdsmodelleren i markovmodellen i form af separate afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse for forskellige niveauer af beskæftigelse.

Konkret er de underliggende afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse opgjort efter, hvor mange kvartalers fuldtidsbeskæftigelse de ledige har oparbejdet siden deres indplacering i dagpengeperiode. En opgørelse af afgangsraterne for disse grupper viser, at ledige med en høj optjent beskæftigelse generelt viser højere afgangsrater, jf. figur 4.6. Effekter opgjort vha. markovmodellen afspejler således effekten af øget beskæftigelse på overgangssandsynligheden til beskæftigelse.



Anm.: I markovmodellen opgøres optjent beskæftigelse til genoptjening af dagpengeretten i kvartaler.

Kilde: Egne beregninger.

Boks 4.3

Adfærdseffekter ved ændringer i ydelsen tidligt i dagpengeperioden

Desto tidligere i ledighedsforløbet en ydelsesændring gennemføres, desto større effekt må den forventes at have. Det skyldes dels, at ydelsesændringen virker på en større gruppe af ledige med højere afgangsrate, og dels at den pågældende gruppe ledige har tættere tilknytning til arbejdsmarkedet og derfor kan reagere stærkere på ændringen.

I tilfældet, hvor ydelsesændringen kommer meget tidligt i dagpengeperioden, kan adfærdseffekten dels optræde i form af en højere afgang fra ledighed i starten af dagpengeperioden og dels i form af en lavere tilgang til dagpengesystemet. Tilgangseffekten kan tænkes som en lavere tilgang til ledighed som følge af en generelt øget arbejdsindsats blandt de beskæftigede, som reducerer sandsynligheden for at blive afskediget og dermed få brug for dagpengesystemet. Herudover kan personer, som er afskediget (og har opsigelsesvarsel), forventes at øge deres søgeintensitet i opsigelsesperioden for at overgå til beskæftigelse inden indgangen til dagpengesystemet.

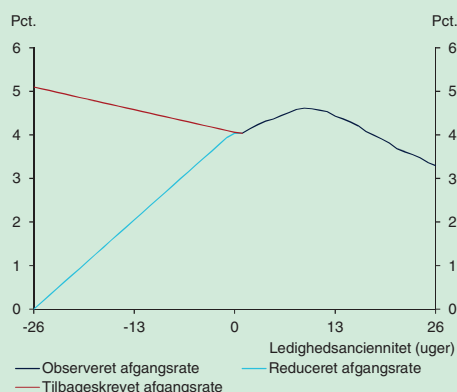
Der foreligger en relativt beskeden, udenlandske litteratur, der har undersøgt eksistensen og størrelsen af tilgangseffekter til ledighed, jf. Andersen mfl. (2015), mens der ikke er danske empiriske analyser af betydningen af ydelsesændringer tidligt i ledighedsforløbet. Det er derfor vanskeligt at kvantificere adfærdseffekten for ændringer af denne type.

I markovmodellen er det forudsat, at adfærdsændringer for personer, der står foran at påbegynde en dagpengeperiode, er sammenlignelig med den adfærdsændring, som ledige i dagpengesystemet udviser i lyset af en forventet ydelsesændring. Dette er implementeret i markovmodellen ved at lade den del af den estimerede adfærdseffekt, som ved tidlige eller generelle ydelsesreduktioner i dagpengesystemet falder uden for dagpengeperioden, virke på sandsynligheden for at finde ny beskæftigelse blandt de personer, som er på vej til at indtræde i dagpengesystemet – fx personer, som er blevet opsagt, men først indtræder i dagpengesystemet efter en opsigelsesperiode.

Da den typiske opsigelsesperiode i Danmark er på 0-6 måneders varighed, tillades den estimerede adfærdseffekt at påvirke sandsynligheden for at finde job i op til 6 måneder før indplaceringen i dagpengesystemet. I den konkrete implementering af tilgangseffekten i markovmodellen forudsættes den underliggende afgangsrate at falde fra niveauet på 4,1 pct. ved starten af dagpengeperioden til 0 pct. seks måneder inden dagpengestart, jf. figur a.

Figur a

Underliggende afgangsrate for modellering af tilgangseffekt



Anm.: Hældningen for den tilbageskrevne afgangsrate følger en prediktion baseret på de første 26 uger af dagpengeperioden, og tager udgangspunkt i en afgangsrate på 4.1 pct. ved dagpengeanciennitet 0, hvilket svarer til den gennemsnitlige afgangsrate de første 26 uger af dagpengeperioden.

Dette indebærer en ca. 50 pct. nedjustering af tilgangseffekten ift. en implementering, hvor den underliggende rate for tilgangseffekten fastlægges som en tilbageskrivning af den afgangsrate fra dagpenge til beskæftigelse, som observeres i starten af dagpengeperioden.

Kilde: Egne beregninger

4.6 Genoptjeningsmodellen

Markovmodellen giver ikke mulighed for at skønne over virkningerne af ændrede genoptjeningsregler. Der foreligger ikke adfærdsparametre for ændringer i reglerne for genoptjening af dagpengeretten, som kan anvendes i den ramme, som markovmodellen opstiller for bevægelser i dagpengesystemet. Der er derfor udviklet en delmodel til dagpengemodellen – *genoptjeningsmodellen* – som eksplicit tager højde for blandt andet genoptjeningsreglernes betydning for det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse fremfor at være i ledighed.

Genoptjeningsmodellen bygger grundlæggende på en mikrofundering af adfærdsrelationerne i markovmodellen, hvilket dækker over to elementer:

1. EKSPLICIT MODELLERING AF HETEROGENITET: I markovmodellen er adfærden i dagpengesystemet aggregeret til én repræsentativ adfærd, hvor der ikke skelnes mellem forskellige typer af ledige.¹⁵ I genoptjeningsmodellen er heterogeniteten eksplicit modelleret i form af flere forskellige grupper af individer med forskellig adfærd, som aggregeret har de samme egenskaber, som ligger til grund for markovmodellen.
2. DYBE ADFÆRDSPARAMETRE OG OPTIMERENDE ADFÆRD: Genoptjeningsmodellen anvender blandt andet resultater fra markovmodellen til at fastlægge centrale parametre i individtypernes nyttefunktioner. Parametrene er fastsat således, at genoptjeningsmodellen genererer samme ledighedsniveau og anciennitetsfordeling som markovmodellen ved en 4-årig dagpengeperiode, samt således at virkningerne af afkortningen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, indførelsen af en 2-årig arbejdsmarkedsydelse, samt af en 10 pct. ydelsesreduktion bliver den samme i de to modeller. Efter fastlæggelsen af de grundlæggende parametre foretages konsekvensberegninger af andre ændringer i dagpengesystemet ved for de fastlagte parametre at lade individtyperne optimere deres adfærd med udgangspunkt i de parametre som er fastlagt ud fra ovenstående krav til modellens egenskaber. Den konkrete fastlæggelse af parametrene er gennemgået i Appendiks 4A.

Genoptjeningsmodellens forankring af adfærden i dagpengesystemet vha. generelle nyttefunktioner gør det muligt at anvende genoptjeningsmodellen til ændringer i dagpengesystemet, hvor der ikke foreligger eksplicitte estimerede adfærdsparametre, herunder ændringer af reglerne for genoptjening af dagpengeretten. Gennem kalibreringen af genoptjeningsmodellen til markovmodellen kan genoptjeningsmodellen dermed bidrage med skøn for virkninger af blandt andet ændringer af genoptjeningsreglerne, som er konsistente med de øvrige skøn foretaget i markovmodellen.

¹⁵ En undtagelse i forhold til dette er den eksogent antagne dynamiske sortering, som isoleret set reducerer afgangsraterne efter en ydelsesreduktion i markovmodellen.

Boks 4.4

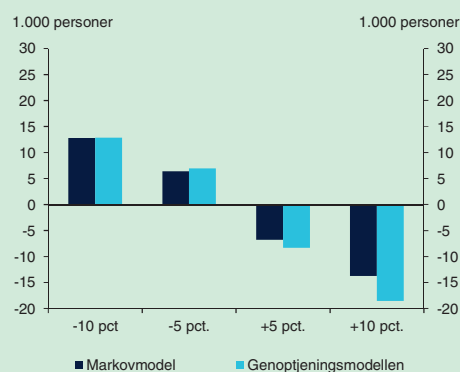
Robusthedstjek af genoptjeningsmodellen

Mikrofunderingen af adfærden i genoptjeningsmodellen er som nævnt kalibreret i forhold til effekterne af stød i markovmodellen. For disse stød er beskæftigelseseffekten i sagens natur den samme i de to delmodeller.

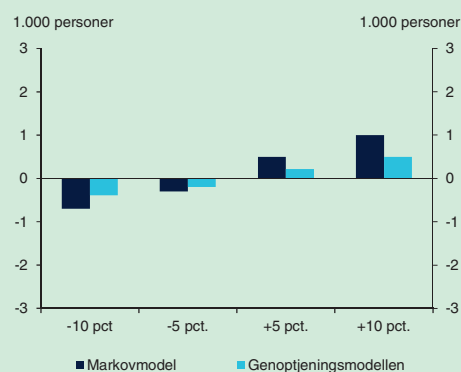
Egenskaberne ved de to modeller kan derimod robusthedstestes ved at sammenligne effekterne af stød, som ikke anvendes i kalibreringen af genoptjeningsmodellen til markovmodellen. Stødene tager udgangspunkt i det nuværende dagpengesystem, dvs. de gældende satser og en dagpengeperiode på 2 år. En sammenligning af 12 stød viser, at der er en høj grad af overensstemmelse mellem resultaterne fra de to delmodeller.

Beskæftigelseseffekten er således omtrent den samme i markovmodellen og genoptjeningsmodellen for stød, hvor ydelsen ændres med mellem -10 pct. og +5 pct., jf. figur a. Ændringen i antallet, der opbruger dagpengeretten, varierer også kun i beskedent omfang mellem de to modeller, jf. figur b. For en generel ydelsesstigning på 10 pct. generer genoptjeningsmodellen større effekter end markovmodellen.

Figur a
Beskæftigelseseffekt ved ydelsesreduktioner i hele dagpengeperioden

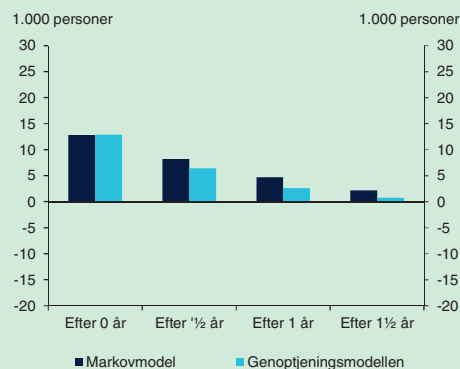


Figur b
Ændring i antal personer, der opbruger dagpengeretten ved forskellige ydelsesreduktioner i hele dagpengeperioden



Figur 3 og 4 præsenterer fire stød, hvor en ydelsesreduktion på 10 pct. har effekt på forskellige tidspunkter i dagpengeperioden. Som det fremgår, er der også for disse stød stort sammenfald mellem effekterne fra de to delmodeller, om end effekterne er marginalt lavere i genoptjeningsmodellen.

Figur c
Beskæftigelseseffekt ved ydelsesreduktioner på 10 pct. på forskellige tidspunkter i dagpengeperioden



Figur d
Ændring i antal personer, der opbruger dagpengeretten ved ydelsesreduktioner på 10 pct. på forskellige tidspunkter i dagpengeperioden

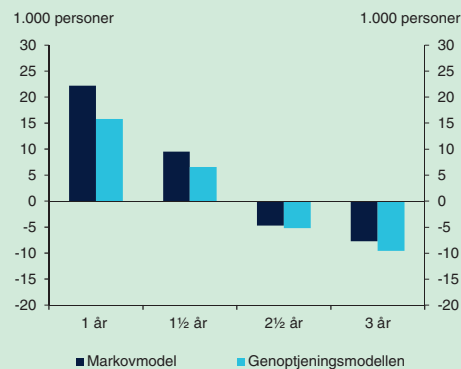


Boks 4.4 - fortsat

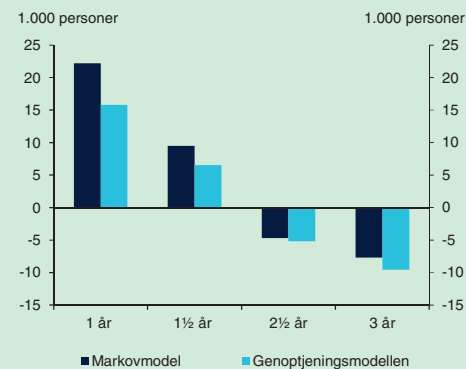
Robusthedstjek af genoptjeningsmodellen

Figur e og f viser effekterne af en ændret dagpengeperiode. For stød, hvor dagpengeperioden ændres til hhv. 1½ år, 2½ år og 3 år, er der en god overensstemmelse mellem resultaterne fra de to delmodeller. Det gælder både, for så vidt angår beskæftigelseseffekten og ændringen i antallet af personer, der opbruger dagpengereetten.

Figur e
Beskæftigelseseffekt ved forskellige dagpengeperioder



Figur f
Ændring i antal personer, der opbruger dagpengereetten ved ydelsesreduktioner på 10 pct. på forskellige tidspunkter i dagpengeperioden



Der er relativt stor forskel på effekterne fra de to delmodeller, hvis der ses på et stød, hvor dagpengeperioden nedsættes til 1 år eller hvor dagpengesatsen generelt øges med 10 pct. Det skal ses i lyset af den store usikkerhed, der knytter sig til en stor omlægning af dagpengesystemet, hvor der er svag empirisk evidens, da den adfærd, som markovmodellen og genoptjeningsmodellen kalibreres ud fra, hidrører fra ændringer senere i dagpengeperioden.

I sammenligningen af resultaterne for de to modeller skal der også tages højde for, at der generelt er stor usikkerhed forbundet med opgørelsen af antal af ledige, der opbruger deres dagpengeret, hvilket kan have betydning for ændringen i antallet af ledige, der opbruger dagpengereetten som følge af en ændring i dagpengesystemet.

Kilde: Egne beregninger

Genoptjeningsmodellen bygger grundlæggende på samme underliggende modelering af bevægelserne på arbejdsmarkedet som markovmodellen, hvor den samlede ledighed bestemmes ud fra overgangssandsynlighederne mellem beskæftigelse og ledighed. Dog ser genoptjeningsmodellen bort fra bevægelser til og fra arbejdsstyrken. Dette kan have betydning for ændringen i antallet af dagpenge-modtagere som følge af en ændring i dagpengesystemet og kan indebære mindre afvigelser i resultaterne fra markovmodellen og genoptjeningsmodellen.

Detaljeringsniveauet i genoptjeningsmodellen afviger fra markovmodellen, idet der er lagt mere vægt på en detaljeret opdeling af befolkningen på tidligere beskæftigelsesomfang, som i genoptjeningsmodellen er opgjort på måneder, mens opdelingen på ledighedsanciennitet er aggregeret til måneder.

Endeligt skal det bemærkes, at genoptjeningsmodellen (på linje med markovmodellen) er tænkt som et værktøj til konsekvensberegninger af konkrete ændringer i det gældende dagpengesystem, mens den fx ikke er bygget til at besvare spørgsmål om, hvilket dagpengesystem der samlet er ”bedst”, *jf. boks 4.5*.

Boks 4.5

Genoptjeningsmodellen er udviklet til positive analyser

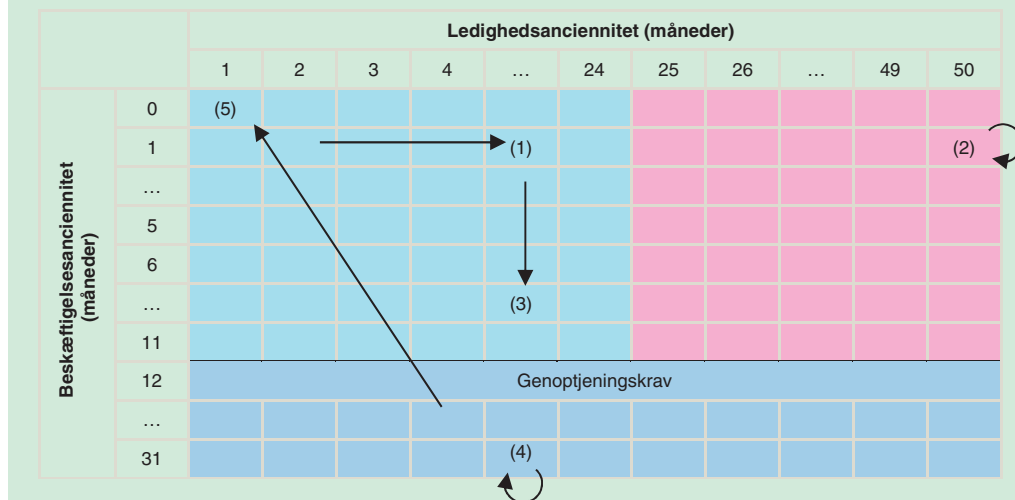
Formålet med genoptjeningsmodellen – og markovmodellen – er positive analyser, der søger at beskrive, hvordan ledigheden mv. vil ændre sig ved ændringer i dagpengesystemet.

Modeller med specificerede nyttefunktioner kan i udgangspunktet også anvendes til normative analyser, der søger at give svar på, hvilket dagpengesystem der er ”bedst”. Genoptjeningsmodellen er – på linje med markovmodellen – ikke bygget med henblik på normative analyser, hvorfor visse elementer i modellen udelukkende er indarbejdet for at bringe modellens forudsigelser på linje med resultaterne fra markovmodellen. Det drejer sig blandt andet om modellering af risikoaversion, som er indarbejdet med henblik på modelegenskaberne og ikke for at modellere den forsikringsfunktion ved ufrivillige indkomsttab, som er blandt de grundlæggende årsager til at have et dagpengesystem.

Genoptjeningsmodellen består overordnet af et antal heterogene individtyper samt en detaljeret beskrivelse af deres akkumulation af henholdsvis beskæftigelses- og ledighedsanciennitet over tid under hensyntagen til deres arbejdsmarkedsstatus (beskæftiget/ledig) og reglerne i dagpengesystemet mv.

Beskæftigelses- og ledighedsancienniteten er opgjort på måneder, således at personer, som bliver ledige i udgangspunktet, øger deres ledighedsanciennitet med én måned og tilsvarende for personer, som finder beskæftigelse. Mere konkret skelnes der mellem i alt 5 typer af bevægelser i modellen, *jf. figur 4.6*.

Figur 4.6
Illustration af akkumulationen af hhv. beskæftigelses- og ledighedsanciennitet



Anm.: Figuren viser et 2-årigt dagpengesystem med et genoptjeningskrav på 12 måneder for personer.
Farverne markerer de ydelser, som personer med den pågældende ledigheds- og beskæftigelsesanciennitet har ret til ved ledighed:
■: personen har optjent ret til et nyt dagpengeforløb
■: personen har påbegyndt et ledighedsforløb og har fortsat ret til dagpenge.
■: personen har opbrugt retten til dagpenge og overgår derfor til kontanthælpssystemet.

1. Ledige øger deres ledighedsanciennitet, så længe de forbliver ledige, mens beskæftigelsesancienniteten er uændret.
2. Ledige, som vedbliver med at være ledige efter at have nået den maksimale ledighedsanciennitet i modellen (på 50 måneder), forbliver (teknisk) på dette anciennitetsniveau.
3. Beskæftigede øger deres beskæftigelsesanciennitet, så længe de er beskæftigede, mens ledighedsancienniteten er uændret.
4. Beskæftigede, som vedbliver med at være beskæftigede efter at have nået den maksimale beskæftigelsesanciennitet i modellen (på 31 måneder), forbliver (teknisk) på dette anciennitetsniveau.
5. Personer, som bliver ledige efter at have genoptjent dagpengeretten, påbegynder en ny dagpengeperiode og får "nulstillet" deres beskæftigelsesanciennitet.

Modellen holder ikke styr på, "hvornår" (i kalendertid) en person har været i beskæftigelse, og modellen kan derfor ikke analysere ændringer i referenceperioden. Ligeledes er forsikringsgraden eksogen i modellen, hvorved modellen ikke kan analysere ændringer i optjeningskravet for nye A-kassemedlemmer.

De beskrevne bevægelser på arbejdsmarkedet svarer grundlæggende til modelleringen i markovmodellen, som indeholder omtrent de samme tilstande, men hvor overgangene mellem tilstande er baseret på observerede overgangsrater i dagpengesystemet samt de estimerede adfærdsparametre.

I genoptjeningsmodellen er bevægelserne mellem tilstandene i stedet modelleret som resultatet af de valg, som de forskellige individtyper træffer. Mere konkret tildeler genoptjeningsmodellen hver individtype en tilstandsnytte afhængigt af deres arbejdsmarkedsstatus samt beskæftigelses- og ledighedsanciennitet. Tilstandsnyttens givet ved følgende nyttefunktioner gældende henholdsvis i beskæftigelse (1) og ledighed (2):

$$v(s = e, et, ut) = \frac{m_{e,et,ut}^{1-\alpha}}{1-\alpha} - \beta_e \frac{z^{1+\frac{1}{\varepsilon}}}{1+\frac{1}{\varepsilon}} \quad (1)$$

$$v(s = u, et, ut) = \frac{m_{u,et,ut}^{1-\sigma}}{1-\sigma} - \beta_u \frac{x^{1+\frac{1}{\mu}}}{1+\frac{1}{\mu}} \quad (2)$$

hvor

- s angiver arbejdsmarkedsstatus, som kan være enten beskæftiget ($s = e$) eller ledig ($s = u$),
- et angiver beskæftigelsesancienniteten,
- ut angiver ledighedsancienniteten,
- m angiver indkomsten (hhv. lønindkomst som beskæftiget og overførselsindkomst som ledig afhængigt af ancienniteten),
- z angiver indsatsen på jobbet som beskæftiget,
- x angiver søgeintensiteten som ledig og
- $\beta_u, \beta_e, \alpha, \sigma, \varepsilon$ og μ er parametre i nyttefunktionen.

Adfærdseffekterne i genoptjeningsmodellen

De beskæftigedes valg af jobindsats z bestemmer sandsynligheden for at fortsætte i beskæftigelse, mens de lediges valg af søgeintensitet x bestemmer sandsynligheden for at finde et job. Tilsammen bestemmer individernes valg af z og x dermed sandsynligheden $p(s, et, ut)$ for at være henholdsvis beskæftiget ($s = e$) og ledig ($s = u$) med en given beskæftigelsesanciennitet (et) og ledighedsanciennitet (ut).

Individernes samlede forventede nytte V kan nu udtrykkes ved produktet af disse sandsynligheder og de tilhørende tilstandsnytter:

$$V = \sum_{s, et, ut} p(s, et, ut) \cdot v(s, et, ut) \quad (3)$$

Målet for individerne er at maksimere denne nytte gennem valg af jobindsats z og søgeintensitet x . Den centrale afvejning står mellem:

1. at have en høj tilstandsnytte $u(s, et, ut)$ givet tilstanden, hvilket opnås ved lave valg af z og x , og
2. at have en høj sandsynlighed for at være i en gunstig tilstand (fx beskæftigelse, hvor tilstandsnyttens er høj), hvilket opnås ved høje valg af z og x .

Denne afvejning, at bestemmer individtypernes reaktion på de økonomiske konsekvenser af ledighed, som de står overfor. For beskæftigede drejer det sig primært om dagpengeniveauet og længden af den periode de kan få dagpenge i. For eksempel vil et mindre generøst dagpengesystem øge tilskyndelsen til at forblive i beskæftigelse.

For ledige påvirkes søgeadfærden ligeledes af de ydelsesniveauer, som de vil stå overfor ved fortsat ledighed, og som dermed afhænger af deres tilbageværende dagpengeperiode. Det gælder således, at udsigten til et lavere fremadrettet ydelsesniveau øger tilskyndelsen til at finde beskæftigelse med stigende styrke desto tættere på den ledige er faktisk at ramme det lavere niveau, fx som følge af opbrug af dagpengeretten.

Størrelsen af tilskyndelsen styres af parametrene i nyttefunktionen, der er fastsat på baggrund af resultaterne fra markovmodellen mv. samt studiet af Falch (2015).¹⁶

På grund af den komplicerede dynamik på arbejdsmarkedet er det ikke umiddelbart muligt at udlede $p(s, et, ut)$ og dermed løse maksimeringsproblemet analytisk. Modellen løses derfor ved hjælp af numerisk optimering for hver individtype separat. Principperne bag løsningen af modellen er beskrevet i *boks 4.6*.

Boks 4.6

Ligevægtsniveauerne for ledighed og beskæftigelse i en simpel model

Når der ses bort fra det detaljerede regnskab for akkumulationen af beskæftigelse og ledighedsanciennitet, svarer kernen i genoptjeningsmodellen – på linje med markovmodellen – til den simple model beskrevet i boks 4.1, hvor befolkningen bevæger sig mellem beskæftigelse og ledige ud fra nogle givne overgangssandsynligheder.

I genoptjeningsmodellen er sandsynligheden for at finde job som ledig givet ved søgeintensiteten (x), mens sandsynligheden for at forblive i beskæftigelse er givet ved jobindsatsen (z) således at jobseparationsraten er givet ved $1 - z$. Derved kan ledighedsprocenten og beskæftigelsesgraden, jf. boks 4.1 opskrives som:

$$\frac{U}{E+U} = \frac{1-z}{x+1-z} \Leftrightarrow \frac{U}{E+U} = 1 - \frac{U}{E+U} = \frac{x}{x+1-z}$$

For hver individtype beskriver denne identitet den gennemsnitlige tid, vedkommende opholder sig i hhv. ledighed og beskæftigelse. Genoptjeningsmodellen tildeler på den baggrund individtyperne en tilstandsnytte som hhv. ledig ($v(U)$) og beskæftiget ($v(E)$), der afhænger dels af den indkomst, de modtager i tilstanden (lønindkomst, overførselsindkomst mv.), og dels af den søge- og jobindsats, der er nødvendig for at opnå en given tilstand. I denne simple version af modellen kan den samlede nytte derfor skrives som:

$$V = \sum_s p(s) \cdot v(s) = \frac{1-z}{x+1-z} v(U) + \frac{x}{x+1-z} v(E)$$

Maksimeringen af dette udtryk giver individtypernes optimale valg af hhv. søge- og jobindsats givet de indkomstniveauer mv., de opnår som hhv. ledig og beskæftigelse, og derved ligevægtsniveauerne for ledighedsprocenten og beskæftigelsesgraden.

¹⁶ Overordnet set styrer parametrene ε og μ styrken, hvormed et individ reagerer på ændringer i ydelsesniveauet hhv. som beskæftiget og ledig, parametrene α og σ styrer risikoaersionen og dermed det relative nyttetab mellem store og små indkomsttab, mens β_u , β_e er niveauparametre.

Litteratur

Andersen mfl. (2015): Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer; Rapport til dagpengekommissionens sekretariat.

Falch, Nina (2015): "Tempted into joblessness?"; University of Oslo, Department of Economics

Appendiks 4A – Fastlæggelse af parametre i genoptjeningsmodellen

Markovmodellen er kernen i dagpengemodellen og effekterne herfra bruges til at kalibrere genoptjeningsmodellen. Dette appendiks beskriver, hvordan de ekso-gene parametre i genoptjeningsmodellen bestående af befolkningsandelene for de enkelte individtyper samt parametrene i nyttefunktionerne fastsættes, så modelgenskaberne på centrale områder svarer til resultaterne i markovmodellen.

I udgangspunktet er de frie parametre i genoptjeningsmodellen fastlagt således, at genoptjeningsmodellen genererer samme ledighedsniveau og anciennitetsfordeling som markovmodellen ved 4-årig dagpengeperiode og med et genoptjeningskrav på 12 måneders beskæftigelse.

Herudover sikrer kalibreringen at virkningerne af tre centrale ændringer af dagpengesystemet er de samme i de to modeller, nemlig: 1) af en afkortningen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, 2) indførelsen af en 2-årig arbejdsmarkedsydelse efter en 2-årig dagpengeperiode og 3) af en 10 pct. ydelsesreduktion.

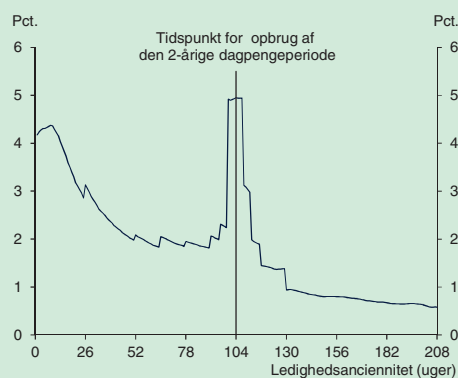
Endvidere sikrer fastlæggelsen af parametrene, at genoptjeningsmodellen replikerer den observerede fordeling af beskæftigelsesanciennitet blandt ledige med to års dagpengeanciennitet i 2013, mens de parametre, som fastlægger størrelsen af tilgangseffekterne til dagpenge, er baseret på en analyse i Falch (2015), *jf. boks 4A.1 nedenfor*.

Et centralt i grundlaget for markovmodellen er profilen for afgangsraterne, som viser en relativt høj men faldende afgangsrate i starten af ledighedsperioden, samt en stigning og efterfølgende fald i afgangsraten omkring en ydelsesnedgang, *jf. figur 4A.1*.

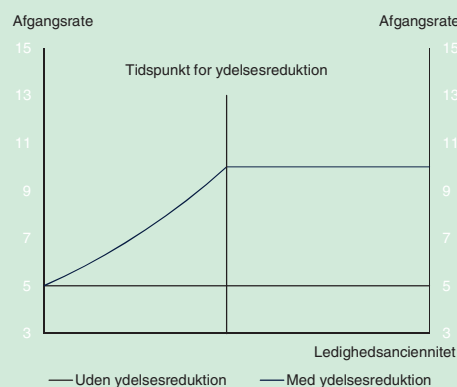
Den empiriske profil for afgangsraten adskiller sig imidlertid væsentligt fra den typiske teoretiske profil, hvor udsigten til en ydelsesnedgang med stigende styrke øger incitamentet til at søge mere og bredere efter beskæftigelse. For den enkelte ledige skulle der således forventes en stigende afgangsrate frem mod ydelsesnedgangen samt et permanent højere niveau efter ydelsesnedgangen er indtruffet, *jf. figur 4A.2*.

Figur 4A.1

Afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse i markovmodellen ved en 2-årig dagpengeperiode

**Figur 4A.2**

Teoretisk profil for afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse omkring en ydelsesreduktion



Anm.: Figur 4A.2 kan blandt andet genfindes i Mortensen (1977).

Kilde: Egne beregninger

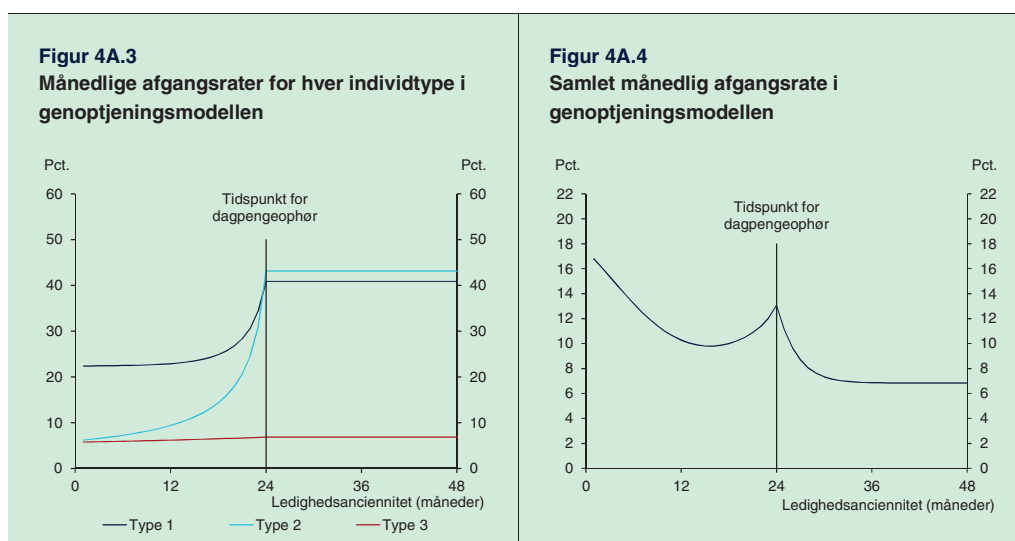
Forskellen mellem de empiriske og teoretiske afgangsrater tilskrives typisk såkaldt *dynamisk sortering*, dvs. det forhold, at de ledige med stærkest tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed højeste underliggende afgangsrater finder beskæftigelse først, jf. ovenfor og kapitel 3. Derved vil de tilbageværende ledige i stigende grad komme til at bestå af de ledige med relativt svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket isoleret set trækker den gennemsnitlige afgangsrate ned for ledige med højere ledighedsanciennitet.

På tilsvarende vis vil de ledige, som har nemmest ved at reagere på en ydelsesnedgang, i størst omfang øge deres afgangsrate op til tidspunktet for ydelsesnedgangen, hvilket isoleret set trækker den gennemsnitlige afgangsrate op, men efterhånden som denne gruppe forlader ledigheden, vil de ledige, som har sværere ved at reagere på ydelsesnedgangen, komme til at udgøre en større andel af den tilbageværende ledighed, hvilket isoleret set trækker den gennemsnitlige afgangsraten ned igen. I markovmodellen er denne heterogenitet modelleret ved hjælp af en såkaldt *effekt af dynamisk sortering*, som isoleret set reducerer afgangsraten efter en ydelsesreduktion, jf. afsnit 4.5.

I genoptjeningsmodellen er heterogeniteten modelleret eksplicit ved hjælp af et antal forskellige individtyper. Mere konkret kræver det som minimum 3 typer af individer at replicere den empiriske profil for afgangsraten, og dette er udgangspunktet for genoptjeningsmodellen. Derudover indeholder modellen en 4. type, som repræsenterer den ikke forsikrede del af arbejdsmarkedet. Denne type indgår kun som "memopost" i modellen, så den rammer den aggregerede arbejdsstyrke og bruttoledighed, men bidrager ikke til reformeffekterne i modellen mv., da typen overgår direkte til kontanthjælp ved ledighed og derved ikke påvirkes af ændringer i dagpengesystemet. Dertil kommer, at forsikringsgraden er eksogen

på 71,5 pct. Fokus i nedenstående beskrivelse vil derfor være på de tre forsikrede individtyper.

Da alle individtypernes adfærd bygger på specificerede nyttefunktioner og optimerende adfærd følger deres individuelle afgangsrater den teoretiske profil for afgangsraten, jf. figur 4A.3, men kombinationen af de tre forsikrede typer genererer en samlet profil for afgangsraten, som relativt tæt matcher den empiriske, jf. figur 4A.4.



Anm. Bemærk at niveauet for afgangsraten afviger fra markovmodellens, fordi der her er tale om månedsdata, mens markovmodellen er baseret på uge data

Kilde: Egne beregninger

Individtype 1 har en generelt høj afgangsrate uanset ledighedsanciennitet og forlader derfor ledighed relativt hurtigt sammenlignet med individtype 2 og 3, som har en lav afgangsrate i starten af ledighedsforløbet. Derved kommer individtype 2 og 3 til at udgøre en stadig større andel af de ledige over ledighedsforløbet, hvorved den gennemsnitlige afgangsrate falder.

Frem mod dagpengeophør adskiller individtype 2 sig fra individtype 3 ved at reagere kraftigere på den forestående ydelsesnedgang og derved øge deres afgangssandsynlighed relativt til individtype 3. Derved øges den gennemsnitlige afgangsrate alt andet lige op mod ydelsesnedgang, hvilket skaber toppen på den samlede afgangsrate omkring tidspunktet for ydelsesnedgangen. Samtidig øges den relative andel af individtype 3 blandt de tilbageværende ledige, hvilket reducerer den gennemsnitlige afgangsrate. Efter ydelsesnedgangen dominerer den sidstnævnte effekt, således at den gennemsnitlige afgangsrate falder, på trods af at afgangsraten for hver enkelt individtype er forøget.

De enkelte individtypers adfærd bestemmes grundlæggende af parametrene i nyttefunktionerne (β_w , β_e , α , σ , ε og μ) samt indkomsterne (løn, dagpenge- og kontanthjælpssatser), hvor sidstnævnte er fastsat på baggrund af registerdata-

grundlaget for dagpengemodellen, mens førstnævnte er såkaldte "frie" parametre.¹⁷ Derudover bestemmes genoptjeningsmodellens samlede egenskaber af de relative befolkningsandele af de enkelte individtyper, og da disse afspejler såkaldt uobserverbar heterogenitet er befolkningsandelen ligeledes frie parametre i modellen.

Boks 4A.1

Grundlaget for tilgangseffekter i genoptjeningsmodellen

Den af dagpengekommissionen bestilte litteraturgennemgang af Andersen mfl. (2015) konkluderede, at der er en relativ beskeden evidens for størrelsen af tilgangseffekter til ledighed ved ændring i ydelseslængden og ydelsesniveauet. Et af de få relevante studier udgøres af Falch (2015), som i sin ph.d. afhandling estimerer effekten af at opnå ret til dagpenge på tilgangen til ledighed ved hjælp af et "regression discontinuity design" på norske data.

Resultaterne viser en stigning i den månedlige tilgangsrate til registreret ledighed fra 1,00 til 1,30 pct., når der opnås ret til dagpenge, samt en stigning i den månedlige jobseparationsrate fra 3,50 til 3,64 pct., jf. tabel a. Af disse er førstnævnte resultat sandsynligvis et overkantsskøn, da tilskyndelsen til at registrere sig som ledig er større for personer med dagpengeret. Omvendt gælder det, at niveauet for jobseparationsraten sandsynligvis er for højt i forhold til den faktiske tilgang til ledighed, da jobseparationer kan afspejle andet end afgang til ledighed.

Det er på den baggrund vurderet, at den mest retvisende effekt på tilgangsrate til ledighed er stigningen på de 0,14 pct.-point fundet ved den generelle jobseparationsrate, mens det mest retvisende niveau for tilgangsrate til ledighed for personer uden dagpengeret er 1,30 – 0,14 = 1,16, hvorved den relative stigning i tilgangsrate bliver $0,14 / 1,16 = 0,12$, jf. tabel a.

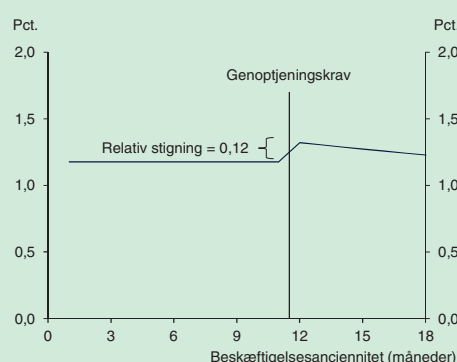
Tabel a

Resultater fra Falch (2015)

	Tilgang til registreret ledighed	Alle job separationer
Rate (pct.)		
- uden dagpengeret	1,00	3,50
- med dagpengeret	1,30	3,64
Effekt (pct.-point)	0,30	0,14
Relativ stigning =	$0,14 / (1,30 - 0,14) = 0,12$	

Figur a

Månedlig tilgangsrate i genoptjeningsmodellen



I genoptjeningsmodellen reagerer individtyperne på det reducerede incitament til at forblive i beskæftigelse, når dagpengeretten er genoptjent, hvilket medfører en stigning i den månedlige tilgangsrate til ledighed, jf. figur a. Denne reaktion svarer til den reaktion, som Falch (2015) søger at kvantificere. Parameterne i genoptjeningsmodellen er fastsat så der opnåes en tilsvarende relativ stigning i tilgangsrate på 0,12. Faldet i tilgangsrate til ledighed efter 12 måneders beskæftigelses-anciennitet i figur a skyldes sammensætningseffekter, hvor personerne med lavest jobseparationsrate gradvist kommer til at udgøre en større del af beskæftigelse.

Kilde: Falch (2015): "Tempted into joblessness?"; University of Oslo, Department of Economics.

¹⁷ Lønforskellene mellem individtyperne er skønnet på baggrund af forskellene i den gennemsnitlige tidligere lønindkomst for ledige med forskellige ledighedsanciennitet.

5 Effekter af en afkorting af dagpengeperioden fra 4 til 2 år

5.1 Indledning

Dette kapitel beskriver effekten på beskæftigelse, dagpengeledighed og opbrug af dagpengere samt offentlige finanser af at reducere den maksimale varighed af dagpengene fra 4 til 2 år. Analysen tager udgangspunkt i en situation, hvor ledigheden svarer til det strukturelle niveau, og hvor de nuværende overgangsordninger er ophørt.

Hovedresultatet i kapitlet er, at reduktionen i dagpengeperiodens maksimale varighed fra 4 til 2 år fører til en stigning i den strukturelle beskæftigelse på 11.000 personer, mens antallet af dagpengeledige falder med godt 24.000. Af de ca. 13.000 tidligere dagpengeledige, der ikke opnår beskæftigelse, overgår knap 11.000 til kontanthjælp, mens de resterende godt 2.000 overgår til anden forsørgelse. Antallet af personer, der opbruger dagpengereetten på et år, stiger med 5.900 personer til et niveau på knap 9.000 personer. Ændringerne fører samlet til en forbedring af den strukturelle offentlige saldo med 3,5 mia. kr. pr. år.

For at kunne gennemføre analysen af reduktionen i den maksimale varighed af dagpengene er det nødvendigt først at konstruere et kontrafaktisk udgangspunkt i form af et 4-årigt dagpengesystem i en situation, hvor ledigheden er på det strukturelle niveau. Det sker ved, at de overgangssandsynligheder, der på basis af data for ledige i 2011 er estimeret til dagpengemodellen, justeres med henblik på at rense for effekten af, at ledigheden i 2011 lå over det strukturelle niveau. Herefter gennemføres analysen af reduktionen i den maksimale varighed med udgangspunkt i de elasticiteter, der følger af den empiriske analyse i kapitel 3. Afsnit 5.2 gennemgår den anvendte metode for justeringerne i afgangsraterne for ledighed.

Den beregnede strukturelle dagpengeledighed med et 4 årigt dagpengesystem er på 99.000 fuldtidspersoner. Antallet af personer, der årligt opbruger den 4-årige dagpengeperiode, er godt 3.000.

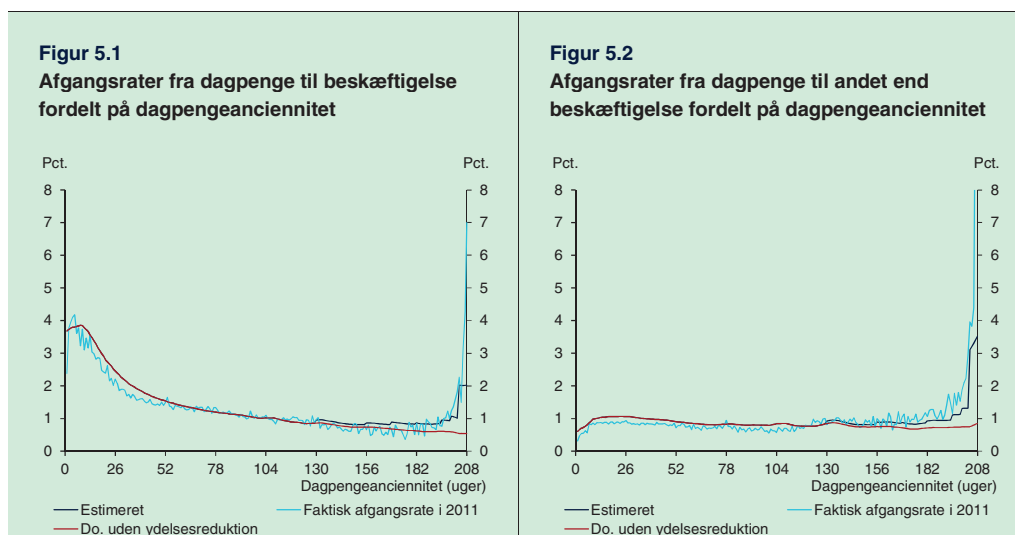
Med henblik på at vurdere modellens beskrivelse af antallet af personer, som opbruger dagpengereetten, er der gennemført en supplerende analyse. Analysen vurderer antallet af personer, som opbruger dagpengereetten i en situation med et 2-årigt dagpengesystem efterfulgt af 1 års supplerende ydelse på niveau med arbejdsmarkedsydelsen. Dette svarer omtrent til det ydelsesforløb, som personer, der har opbrugt dagpengereetten i henholdsvis 2014 og 2015, kan opnå. I analysen er overgangsraterne til og fra ledighed tilpasset således, at antallet af dagpengeledige modsvarer niveauet i 2014. Dagpengemodellens resultat er, at

der er godt 16.000, som opbruger dagpengereetten pr. år, mens det målte antal i 2014 er 17.080. Vurderet uden afrunding svarer dette til en afvigelse på 3½ pct. Resultatet skal ses i lyset af, at der er betydelig usikkerhed i opgørelsen af opbrug af dagpengereetten i dagpengemodellen. Dagpengemodellen giver således et spænd på mellem 14.800 og 18.300 personer, hvis den opbrugte dagpengereetten opgøres med en usikkerhed på +/- 3 uger.

5.2 Konstruktion af et strukturelt udgangspunkt for analysen

For at kunne vurdere effekten af en reduktion i varigheden af den maksimale pengeperiode fra 4 til 2 år konstrueres først en ligevægt med et 4 årigt dagpenge-system, hvor ledigheden svarer til det strukturelle niveau.

Det betyder, at der er behov for at korrigere de observerede afgangsrater fra ledighed, så de afspejler et system med 4 års dagpenge og efterfølgende mulighed for kontanthjælp. Gennem anvendelse af de estimerede adfærdseffekter af ydelsesændringer i dagpengesystem, *jf. kapitel 3*, konstrueres derfor afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse og til andet end beskæftigelse for en 4-årig dagpengeperiode med efterfølgende kontanthjælp, *jf. figur 5.1 og 5.2*. Med denne metode konstrueres således en afgangsrater fra ledighed med et 4-årigt dagpengesystem, som er konsistent med de effekter af ydelsesændringer, der er estimeret.

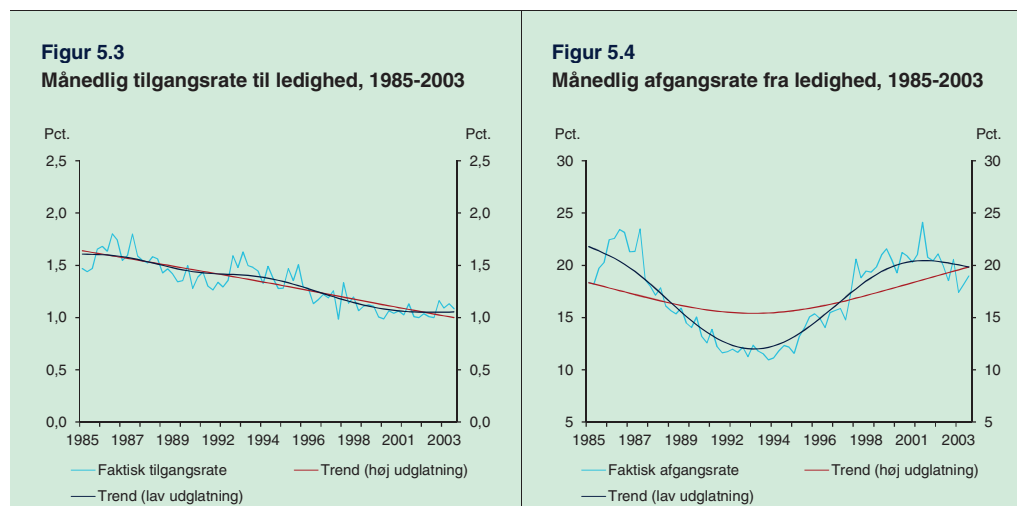


Anm.: Afgangsraterne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.

Kilde: Egne beregninger på dagpengemodellen.

Tilpasningen af overgangsraterne til det strukturelle ledighedsniveau forudsættes at ske gennem en proportional justering uanset varigheden af ledigheden. Justeringen foretages i både tilgangs- og afgangsraterne for dagpenge. Metoden er baseret på en analyse af Staghøj (2009) af bidragene til den samlede ledighed fra

ændringer i overgangssandsynlighederne for perioden 1985-2003.¹⁸ Analysen viser, at afgangsraten fra ledighed svinger langt mere omkring sit trendniveau sammenlignet med tilgangsraten, jf. figur 5.3 og 5.4.



Anm.: Serierne er sæsonudjævnet (inden udglatning). Høj og lav udglatning er foretaget med et HP-filter med udglatningsparameter på hhv. 100.000 og 1.600.

Kilde: Staghøj (2009), figur 3 & 4.

For fuldt ud at tage højde for svingningerne i ledighedsniveauet er det også nødvendigt at tage højde for bevægelser ind i og ud af arbejdsstyrken. En analyse af bevægelser mellem både beskæftigelse, ledighed og uden for arbejdsstyrken ift. ændringerne i ledighedsniveauet viser, at det også i denne mere detaljerede tilgang hovedsageligt er afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, som følger konjunktursvingningen i ledighedsniveauet, jf. tabel 5.1.

Konkret skønnes svingninger i afgangsraten fra ledighed at stå for 63 pct. af den samlede variation i ledighedsniveauet over konjunkturcyklerne, mens svingninger i tilgangsraten til ledighed skønnes at stå for 19 pct. Denne fordeling af bidrag fra ledighedstilgang og -afgang gælder både for hele analyseperioden og for delperioder med faldende eller stigende ledighed.¹⁹

¹⁸ Analysen omfatter ikke de seneste ca. 10 års udvikling. Samtidig kan der argumenteres for, at de senere år, hvor udviklingen på arbejdsmarkedet har været domineret af det store omslag ifm. finanskrisen ikke er udtryk for et normalt konjunkturforløb og derfor heller ikke er velegnet til at vurdere udviklingen frem mod 2020.

¹⁹ Staghøj (2009) finder ikke tegn på, at ændringer i ledighedens sammensætning over tid på alder, køn, etnicitet, sektorer og uddannelse kan forklare variationen i ledighedsafgangsraten alene som følge af, at forskellige grupper har varierende evner til at overgå til beskæftigelse.

Tabel 5.1
Bidrag fra bevægelser til og fra ledighed til svingninger i ledighedsraten, 1985-2003

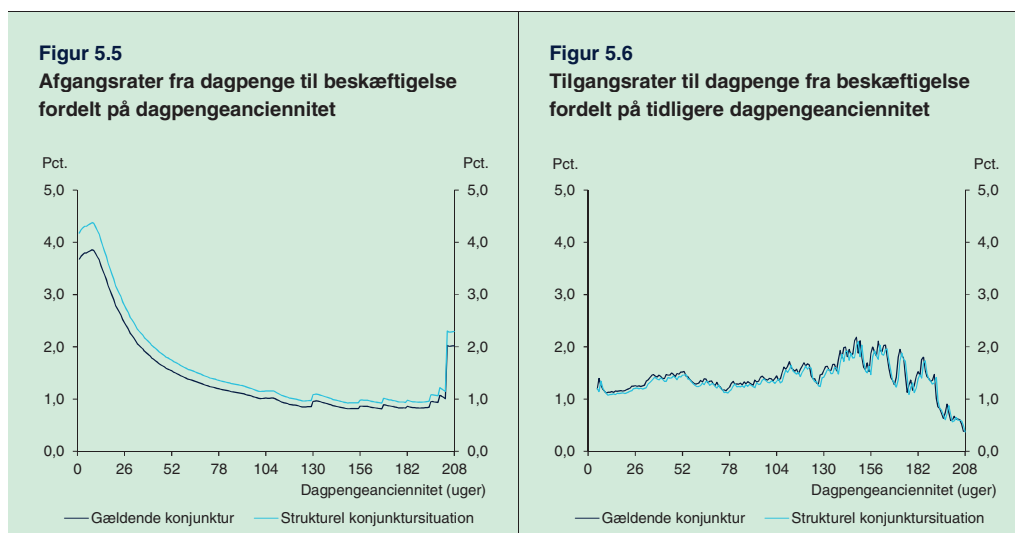
Pct.	Hele perioden	Faldende ledighed	Stigende ledighed
Bidrag fra:			
Samlet tilgang til ledighed	19	19	18
Samlet afgang til ledighed	63	63	63

Anm.: Bidragene summer ikke til 100 pct., da de relative bidrag af ændringer i overgangsraterne til ændringen i ledighedsniveauet fremkommer som kovariansen af (en funktion af) den enkelte overgangsrate og ledighedsniveauet ift. variansen i ledighedsniveauet. Der er således ikke tale om en eksakt dekomponering.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Staghøj (2009).

På baggrund af det relative forhold mellem disse to forklaringsandele forudsættes en forøgelse af afgangsrater fra dagpenge at stå for $\frac{3}{4}$ af tilpasningen af ledighedsniveauet til det strukturelle niveau i 2020, mens en reduktion af tilgangsraten til dagpenge står for den resterende $\frac{1}{4}$ af niveautilpasningen.²⁰

Med udgangspunkt i den konstruerede afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse i den aktuelle konjunktursituation betyder korrektionen for den lavere strukturelle ledighed en forøgelse af afgangsraterne for alle varigheder af ledigheden med ca. 13 pct., jf. figur 5.5.



Anm.: Afgangsraterne er baseret på et 4-årigt dagpengesystem. Der er forskellige grundforløb for fem grupper af beskæftigelsesanciennitet (0,1,2,3 og 4 kvartaler). Det viste grundforløb er for en beskæftigelsesanciennitet på 0 kvartaler. Afgangsraten fra beskæftigelse til dagpenge er udglattet med et 5 ugers glidende gennemsnit.

Kilde: Egne beregninger.

²⁰ Amerikanske studier finder ligeledes, at det de seneste to årtier især er afgang fra ledighed (job finding rate), som varierer med konjunktoren. Shimer (2012) og Fujita og Ramey (2009) finder, at mellem 50 og 75 pct. af variationen i ledighedsniveauet skyldes variationer i afgangsraten fra ledighed (job finding rate). Tidligere studier fandt, at det især var ledighedstilgangen, som var konjunkturvarierende, men var baseret på andet datamateriale og andre dekomponeringsmetoder, jf. Darby mfl. (1986).

Samme procentvise stigning er implementeret i forhold til afgangsraten fra ledighed til andet end beskæftigelse, som følger en flad profil med en ugentlig afgangsrate på omkring 1 pct. samt en stigning umiddelbart før dagpengeophør. Endeligt medfører tilpasningen en nedjustering af tilgangsraten til dagpenge på knap 4 pct., *jf. figur 5.6.*

5.3 Effekter på beskæftigelse og dagpengeledighed

For at vurdere effekten af en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år er det nødvendigt at kende den ydelsesnedgang, som ledige står overfor i fravær af dagpenge efter 2 års ledighed. Det skal derfor vurderes – i lyset af reglerne om formueafhængighed og gensidig forsørgerpligt for ægtefæller i kontanthjælpssystemet – om den enkelte er berettiget til kontanthjælp og i hvilket omfang. Dette vurderes for samtlige ledige ved anvendelse af kontanthjælpsmodellen, *jf. kapitel 4.*

Forkortelsen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år medfører ved uændret adfærd umiddelbart, at de ledige, som i det 4-årige system har en dagpengeanciennitet på mellem 2 og 4 år, ikke længere vil være berettigede til dagpenge. Det svarer til i alt 19.100 fuldtidspersoner, for hvem ydelsen i gennemsnit falder med 53 pct., *jf. tabel 5.2.*

Tabel 5.2

Umiddelbar virkning af en afkortning af dagpengeperiode fra 4 til 2 år (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-208 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	19.100
Gennemsnitlig ugentlig ydelse for berørte (pct. af dp.maks.):	
- Før (dagpenge)	92 pct.
- Efter (evt. kontanthjælp)	44 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

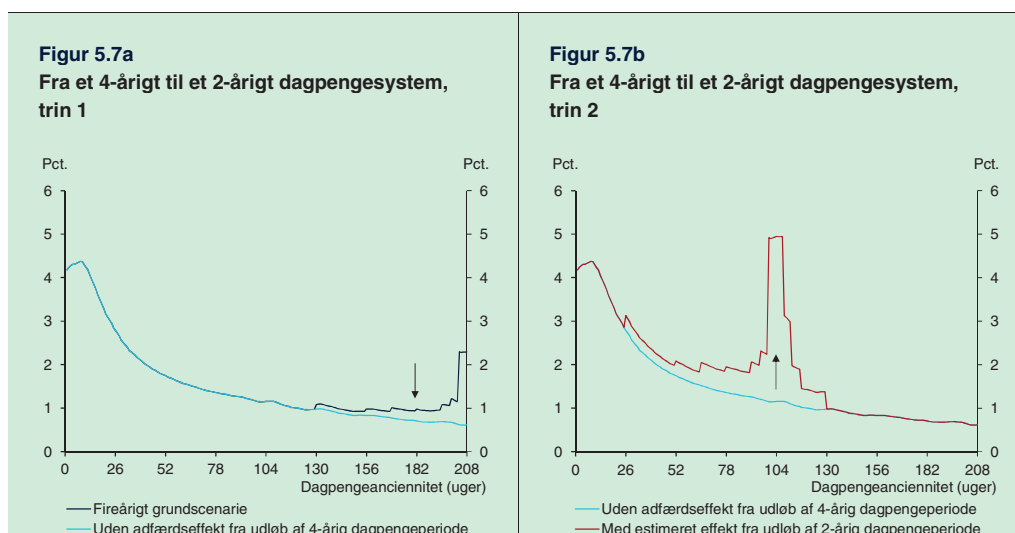
Kilde: Egne beregninger.

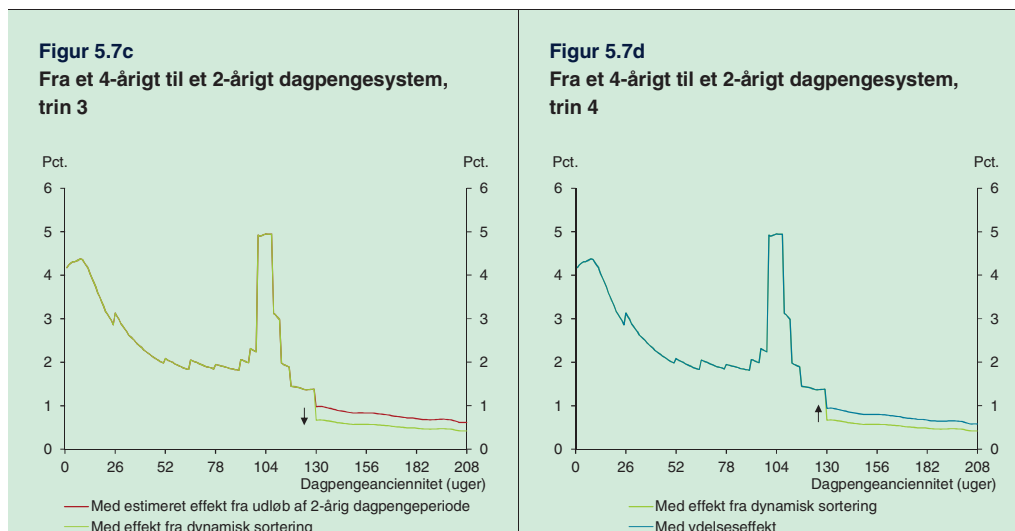
I dagpengemodellen oversættes disse ændrede økonomiske incitamenter via de estimerede adfærdsparametre til ændringer i afgangsraterne fra dagpenge til hhv. beskæftigelse og andre tilstande end beskæftigelse, *jf. kapitel 4.*

Tilpasning af afgangsrater til en 2-årig dagpengeperiode

Udgangspunktet for ændringerne er afgangsraterne i det 4-årige dagpengesystem præsenteret i afsnit 5.2 ovenfor, som korrigeres på følgende måde:

1. Afgangsraterne fra ledighed reduceres som følge af bortfaldet af den estimerede effekt af ydelsesreduktionen ved udløb af den 4-årige dagpengeperiode. Det reducerer isoleret set afgangsraterne for ledige med mellem 131 og 208 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 5.7a*.
2. Afgangsraterne øges som følge af den estimerede adfærdseffekt af ydelsesreduktionen ved udløb af den 2-årige dagpengeperiode. Det øger isoleret set afgangsraterne for ledige med mellem 27 og 130 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 5.7b*.
3. Afgangsraterne reduceres som følge af effekten af dynamisk sortering – det forhold, at det især er ledige med gode jobmuligheder, der fremrykker deres afgang til beskæftigelse ved udsigten til en ydelsesreduktion. Det reducerer isoleret set afgangsraterne for ledige med mellem 131 og 208 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 5.7c*.
4. Afgangsraterne til beskæftigelse øges som følge af det lavere ydelsesniveau efter ydelsesreduktionen (ydelseseffekten). Det øger isoleret set afgangsraterne for ledige med mellem 131 og 208 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 5.7d*. Afgangsraterne fra dagpenge til andet end beskæftigelse skønnes ikke at ændre sig som følge af en ændring af dagpengesatsen, *jf. kapitel 4*.

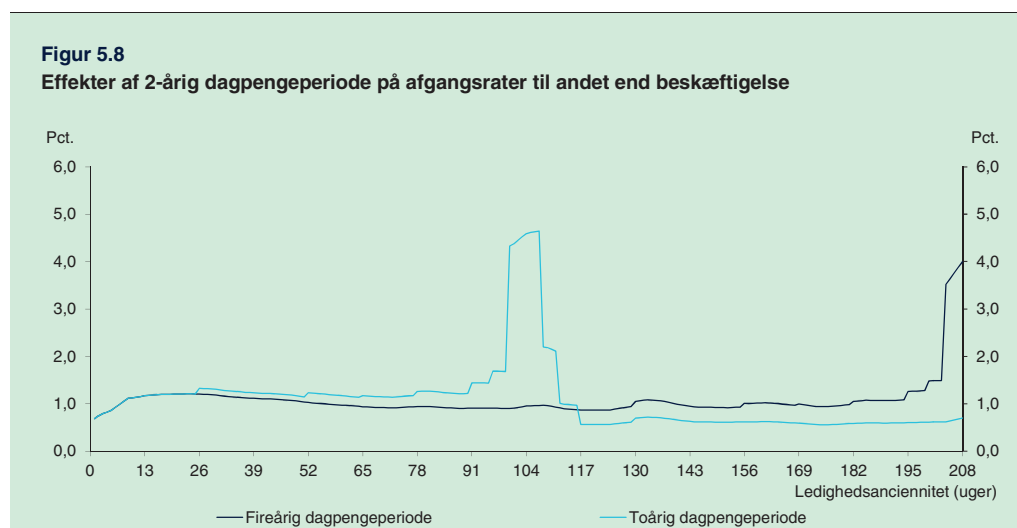




Anm.: I markovmodellen opdeles ledige efter hvor meget beskæftigelse de har haft i løbet af dagpengeperioden. Figureerne her tager udgangspunkt i afgangsraterne for ledige uden beskæftigelse i dagpengeperioden. Beskæftigelsesancienniteten kan påvirke den underliggende afgangsrate. Den effekt der tillægges af eksperimentet er identisk for alle beskæftigelsesgrupper.

Kilde: Egne beregninger.

Afgangsraterne til andet end beskæftigelse stiger ligeledes omkring ydelsesreduktionen ved to år som følge af de estimerede adfærdsparametre, *jf. figur 5.8*. For denne overgang er der ikke indlagt en efterfølgende ydelseseffekt som for afgangsen til beskæftigelse. Antagelsen om dynamisk sortering og det deraf følgende fald i afgangsraterne medfører derfor, at afgangsraterne fra dagpenge til andet end beskæftigelse i årene efter den 2-årige dagpengeperiode ligger under det initiale niveau.



Anm.: I dagpengemodellen opdeles ledige efter hvor meget beskæftigelse de har haft i løbet af dagpengeperioden. I figurene her er vist afgangsraterne for ledige uden beskæftigelse i dagpengeperioden. Beskæftigelsesancienniteten kan påvirke den underliggende afgangsrate. Den effekt der tillægges af eksperimentet er identisk for alle beskæftigelsesgrupper.

Kilde: Egne beregninger.

Effekter af en 2-årig dagpengeperiode

På baggrund af den indarbejdede estimerede adfærd i dagpengemodellen vurderes det, at en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år øger beskæftigelsen med i størrelsesordenen 11.000 personer strukturelt i 2020, *jf. tabel 5.3*. Den samlede beskæftigelseseffekt kan henføres til den estimerede adfærdseffekt.

Tabel 5.3
Strukturelle effekter inklusiv adfærd af en 2-årig dagpengeperiode

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Beskæftigelse	0	11.000	11.000
Dagpengemodtagere	-19.100	-5.000	-24.100
Anden forsørgelse mv. ¹⁾	19.100	-6.000	13.100
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år	14.000	-8.100	5.900

1) Anden offentlig forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige ydelser som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Afkortningen af den maksimale dagpengeperiode skønnes som nævnt mekanisk at reducere antallet af dagpengemodtagere med godt 19.000 personer. Herudover vil dagpengeledige som følge af den estimerede adfærdseffekt i større omfang afgå fra dagpenge til beskæftigelse og anden forsørgelse i perioden omkring dagpengeophør. Det reducerer antallet af dagpengeledige med yderligere 5.000 personer, således at den samlede reduktion er på godt 24.000 personer, *jf. tabel 5.3*. Antallet af kontanthjælpsmodtagere skønnes at stige med knap 11.000 personer, mens godt 2.000 personer ventes at overgå til andre ydelser eller selvforsørgelse.

Endelig vurderes det, at antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, ved en fuldt indfaset 2-årig dagpengeperiode, vil stige med 5.900 pr. år. Med en maksimal dagpengeperiode på 2 år vil der således årligt være knap 9.000, der opbruger dagpengeretten, når ledigheden er på det strukturelle niveau mod godt 3.000 personer årligt i et 4-årigt dagpengesystem.

Opgørelsen af antallet af personer, som opbruger dagpengeretten er meget følsom over for det konkrete målepunkt, idet det har stor betydning, om den ledige finder beskæftigelse mv. umiddelbart før eller efter, at vedkommende står til at opbruge dagpengeretten. Da afgang fra ledighed er høj i ugerne omkring dagpengeophør, kan det påvirke tallet mærkbart. Denne type usikkerhed kan opgøres ved fx at måle i intervallet +/- 3 uger omkring det tidspunkt, hvor dagpengeretten opbruges. Gøres dette, kan antallet af personer, som opbruger dagpengeretten i et fuldt indfaset system med maksimalt 2 års dagpenge, opgøres til at ligge i intervallet 6.800-11.100.

Gruppen, der opbruger dagpengeretten, har efterfølgende forskellige former for forsørgelse, herunder beskæftigelse, kontanthjælp, sygedagpenge og selvforsørgelse. Andelen, der har beskæftigelse som forsørgelse, stiger i månederne efter, at dagpengeretten er opbrugt.

Det bemærkes, at antallet af personer, som opbruger dagpengeretten i det fuldt indfasede 2 årige dagpengesystem, vurderes at være markant lavere end det antal personer, som har opbrugt dagpengeretten i 2014, hvor 17.080 personer opbrugte dagpengeretten.

Der er to grunde til, at antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, må forventes at være højere i 2014 end i det fuldt indfasede system. Den første årsag er, at ledige, der opbruger dagpengeretten i 2014 eller 2015, har ret til mellem 1 og 1½ år på arbejdsmarkedsydelse. Arbejdsmarkedsydelsen betyder, at det ydelsesfald, som opleves af den gennemsnitlige person, der opbruger dagpengeretten, er væsentligt mindre. Det gennemsnitlige ydelsesfald fra dagpenge til de midlertidige ydelser er på ca. 31 pct., mens ydelsesniveauet i gennemsnit falder med 56 pct. fra dagpenge til kontanthjælp. Den anden årsag er, at det aktuelle ledighedsniveau er højere end det strukturelle ledighedsniveau.

For at vurdere om disse forhold er tilstrækkelige til at forklare forskellen i antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, er der gennemført en alternativ beregning på dagpengemodellen. I beregningen antages et 2-årigt dagpengesystem efterfulgt af en ret til ydelse på arbejdsmarkedsydelsens niveau i 1 år, hvorefter man ved forsat ledighed overgår til kontanthjælp. Endvidere er tilgangs- og afgangseffekter fra ledighed skaleret efter metoden beskrevet i afsnit 5.2 med henblik på at sikre at niveauet for dagpengeledige i dagpengemodellen svarer til det tilsvarende niveau i 2014.

Resultatet af denne beregning er, at godt 16.000 personer vurderes at opbruge dagpengeretten pr. år under disse antagelser, *jf. tabel 5.4*. Vurderet uden afrunding er det en forskel på 3½ pct. i forhold til de 17.080 personer, der opbrugte dagpengeretten i 2014. Vurderes antallet af personer, der opbruger dagpengeretten med usikkerhedsbånd på +/- 3 uger ligger resultatet i dagpengemodellen i intervallet 14.600-18.300 personer. På denne baggrund vurderes modellen at kunne give en rimelig beskrivelse af antallet af personer, som opbruger dagpengeretten.

Tabel 5.4

Sammenligning af antallet af personer, som opbruger dagpengereetten, i dagpengemodellen med det faktisk observerede opbrug i 2014

	Antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år
Estimeret opbrug i et strukturelt 2-årigt dagpengesystem	9.000
+ virkning af en 1-årig arbejdsmarkedsydelse efter den 2-årige dagpenge	4.000
+ virkning af svagere konjunktursituation i 2014	4.000
Estimeret opbrug under omstændigheder svarende til situationen i 2014	16.000
Observeret opbrug i 2014	17.080

Kilde: Egne beregninger

5.4 Effekter på de offentlige finanser

Reduktionen i den maksimale dagpengeperiode fra 4 til 2 år forbedrer de strukturelle offentlige finanser med 3,5 mia. kr. pr. år. Effekten kommer dels fra merindtægter i skatter og afgifter fra den forøgede beskæftigelse, dels fra lavere udgifter til overførselsindkomster som følge af det lavere antal dagpengeledige og endelig merudgifter til kontanthjælp og andre typer overførselsindkomst, *jf. tabel 5.5*.

Tabel 5.5

Strukturelle økonomiske konsekvenser inkl. adfærd

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Saldovirkning, i alt
Dagpenge	-4.6	-2.1	-2.5
Beskæftigede	-	1.9	-1.9
Anden forsørgelse mv. ¹⁾	1.4	0.6	0.8
I alt	-3.2	0.4	-3.5

1) Anden offentlig forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige ydelser som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Beregningerne af årsindkomst for de, der afgår til beskæftigelse, tager udgangspunkt i den løn, som personer, der afgik fra ledighed efter mere end 1 års dagpengeanciennitet i 2012-13, opnåede i gennemsnit. De anvendte skatteberegninger tager udgangspunkt i den fuldt indfasede virkning af de seneste skattereformer (som konkret opnås i 2023).

For dagpengeniveauet er der tilsvarende taget udgangspunkt i ydelsen for dagpengeledige med mellem 2 og 4 års anciennitet i 2011. Der er taget højde for mindrereguleringen af ydelserne i perioden 2016-23, således at ydelsesniveauet afspejler den varige virkning og er konsistent med skatteberegningerne.

Ved beregning af kontanthjælpsniveauet er der taget udgangspunkt i nyindplacerede dagpengeledige i 2011. For den andel af disse, som opbruger dagpengere-

ten (efter 2 år) er den potentielle ret til kontanthjælp og det skønnede kontanthjælpsniveau beregnet for perioden 0 til 1 år fra dagpengeophør. Gruppen er efter gældende regler berettiget til arbejdsmarkedsydelse, og der er således tale om kontrafaktiske beregninger på kontanthjælpsmodellen, men med udgangspunkt i den observerede alders-, formue- indkomst- og familiemæssige status af de potentielle modtagere.

Alle beløb er opregnet til 2015 niveau. På linje det anvendte dagpengeniveau er der taget højde for mindrereguleringen af ydelserne i perioden 2016-23.

5.5 Tidligere vurderinger

Ovenstående analyse af effekterne af en afkorting af dagpengeperioden er foretaget på basis af de adfærdsændringer som har fundet sted efter gennemførelsen af reformen. I dette afsnit sammenlignes resultaterne med vurderingerne af effekten af forkortelsen forud for ændringen. Konklusionen er at vurderingerne forud for ændringerne ligger forholdsvis tæt på de fundne effekter for så vidt angår forøgelsen af beskæftigelsen, men afvigelsen er større for så vidt angår antallet af personer som vil opbruge dagpengeretten i en ligevægt med strukturel beskæftigelse.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009, s. 99) vurderede, at en isoleret sænkning af den maksimale dagpengeperiode fra 4 til 2 år ville give en beskæftigelsesforøgelse på ca. 14.000 personer.

Kommissionen anvendte en forholdsvis simpel antagelse (baseret på litteraturstudier) om, at halvdelen af de umiddelbart berørte ville finde beskæftigelse. Beregningerne i dette kapitel, som er baseret på nye empiriske analyser, leder til en lidt højere andel på 58 pct. Forskellen mellem denne analyses vurdering på 11.000 ekstra beskæftigede og Arbejdsmarkedskommissionens tal er således en nettoeffekt af, at kommissionen lagde en mindre adfærdseffekt til grund, men til gengæld tog udgangspunkt i et højere antal dagpengeledige med en anciennitet mellem 2 og 4 år, som følge af et den gang højere strukturelt ledighedsniveau. Kommissionen laver ikke vurderinger af de økonomiske konsekvenser af forslaget.

I forbindelse med indgåelse af genopretningsaftalen i 2010 blev den strukturelle beskæftigelseseffekt af dagpengereformen anslået til 13.000 personer i alt, hvoraf 1.000 stammer fra harmoniseringen af genoptjeningskravet og yderligere 1.000 personer fra samspillet mellem ændringen af genoptjeningskravet og den kortere dagpengeperiode. Den samlede forbedring af de offentlige finanser blev skønnet på sigt at udgøre godt 4 mia.kr. som følge af mindre udgifter til forsørgelse og aktivering samt et øget skatteprovenu som følge af den forventede forøgelse af beskæftigelsen.

Det lavere skøn for budgetvirkningen præsenteret ovenfor af en halvering af den maksimale dagpengeret fra 4 til 2 år må ses i lyset af, at den aktuelle vurdering

ser bort fra harmoniseringen af genoptjeningskravet. Endelig er der i grundscenariet for den opdaterede vurdering taget højde for et lavere skøn for den strukturelle ledighed, lavere udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik, samt for den vedtagne mindreregulering af dagpengesatsen frem mod 2023.

Tillægges den skønnede virkning af en tilbagerulning af det harmoniserede genoptjeningskrav (i et 4-årigt dagpengesystem) til effekten fra periodeforkortelsen, ender den samlede budgetvirkning på ca. 4½ mia. kr. – dvs. ca. 1 mia. kr. mere end det oprindelige skøn i genopretningsaftalen, *jf. boks 5.1*. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at analyser viser en offentlige merudgifter på ca. 1,5 mia.kr. fra en isoleret genindførelse af det særlige genoptjeningskrav ved opbrug af dagpengeretten i et 2-årigt dagpengesystem, *jf. kapitel 6*.

Boks 5.1

Den samlede virkning af afkortningen af den maksimale dagpengeperiode fra 4 til 2 år samt harmoniseringen af genoptjeningskravet

Genopretningsaftalen indgået i 2010 indeholdt både en afkortning af den maksimale dagpengeperiode fra 4 til 2 år og en harmonisering af genoptjeningskravet for personer med og uden opbrugt dagpengeret.

Før harmoniseringen af genoptjenings- og optjeningskravet kunne personer, som opbrugte deres dagpengeret, genoptjene retten til dagpenge med ½ års fuldtidsbeskæftigelse indenfor de seneste tre år. Personer, som ikke havde opbrugt dagpengeretten, var derimod omfattet af et krav på 1 års fuldtidsbeskæftigelse, svarende til det krav, som gælder for alle ledige i dag. Det betød, at ledige, som i løbet af deres igangværende ledighedsforløb havde haft mellem ½-1 års beskæftigelse, typisk allerede havde optjent retten til en ny dagpengeperiode, hvis de opbrugte deres igangværende dagpengeperiode. Derved stod de de facto overfor en længere dagpengeperiode, hvilke reducerede incitamentet til at finde beskæftigelse, *jf. kapitel 6*.

På baggrund af dagpengemodellen skønnes en tilbagerulning af det harmoniserede genoptjeningskrav (i et 4-årigt dagpengesystem) at svække beskæftigelse med 4.000 personer, og den offentlige saldo med 1,1 mia. kr., *jf. tabel a*. Dette indebærer, at den samlede effekt af de to ændringer i dagpengesystemet indeholdt i genopretningsaftalen øges til en styrkelse af den strukturelle beskæftigelse på 15.000 personer samt af den offentlige saldo på 4,6 mia. kr.

Tabel a

Skønnede virkninger på strukturel beskæftigelse og den offentlige saldo

	Strukturel beskæftigelse	Offentlig saldo
Nye skøn:		
Afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år	11.000	3,5 mia. kr.
Harmonisering af genoptjeningskravet	4.000	1,1 mia. kr.
I alt	15.000	4,6 mia. kr.
Skønnet virkning i genopretningsaftalen	13.000	4,0 mia. kr.

Anm.: Detaljerne i beregningerne er gennemgået i *kapitel 6*. Dog tager beregningerne i kapitel 6 udgangspunkt i et 2-årigt dagpengeforløb, mens beregningerne her tager udgangspunkt i et 4-årigt dagpengesystem, hvilket forårsager enkelte afvigelser mellem de præsenterede skøn.

Kilde: Egne beregninger

Litteratur

Darby, M.R., J. Haltiwanger og M.W. Plant (1986): The Ins and Outs of Unemployment: The Ins Win. NBER Working Paper No. 1997.

Fujita, S. og G. Ramey (2009): The Cyclicalities of Separation and Job Finding Rates. *International Economic Review*, 50 (2), s. 415-430.

Shimer, R. (2012): Reassessing the ins and outs of unemployment. *Review of Economic Dynamics*, 15 (2), s. 127-148.

Staghøj, Jonas (2009): Analyzing the Ins and Outs of Unemployment using Danish Spell Data. Kapitel i PhD-afhandling. Århus Universitet.

6 Effekter af ændringer i ydelsesniveau, -periode og optjeningskrav

6.1 Indledning

I dette kapitel belyses de strukturelle effekter af forskellige isolerede ændringer af dagpengesystemet, hvor alene et af de instrumenter, som dagpengesystemet er sammensat af, ændres i hver af de belyste ændringer. I *kapitel 7* belyses effekterne af kombinerede ændringer, som samlet set er neutrale for den offentlige saldo.

I modsætning til *kapitel 5* tages der i dette kapitel udgangspunkt i et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem og med udgangspunkt i en ledighed, der svarer til det strukturelle niveau.

Der fokuseres på effekter på antallet af dagpengemodtagere og beskæftigede samt på antallet af personer med opbrugt dagpengeret. Dertil kommer effekten på de offentlige finanser.

En oversigt over de konkrete ændringer og hovedresultaterne gives i *tabel 6.1* på næste side. De enkelte ændringer i dagpengesystemet gennemgås i de efterfølgende afsnit, hvor delelementerne i de viste hovedresultater gennemgås.

Kapitlet beskriver alene de kvantitative effekter på beskæftigelse mv., som anvendelsen af dagpengemodellens beregningsprincipper giver anledning til. Der er ikke beskrevet øvrige fordele og ulemper ved de forskellige ændringer.

Tabel 6.1
Oversigt over analyserede ændringer i dagpengesystemet og hovedresultater heraf

	Ændring af antal dagpengemodtagere	Ændring i beskæftigelse	Ændring i antal med opbrugt dagpengere	Offentlig merudgift
Ændret dagpengeperiode				
1 års ekstra dagpengere	15.900	-7.600	-3.100	2,4 mia. kr.
1-årig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaks. efter 2 års dag- pengere	10.000	-3.200	3.400	0,9 mia. kr.
1 års kortere dagpengere	-34.000	22.300	3.400	-6,6 mia. kr.
Ændret ydelsesniveau				
10 pct. reduktion i ydelse efter 1 år	-5.300	4.800	-300	-1,5 mia. kr.
10 pct. reduktion i ydelse	-12.900	12.900	-800	-4,2 mia. kr.
Reduktion af maks. kompensa- tionsgrad fra 90 til 80 pct.	-1.700	1.700	-100	-0,6 mia. kr.
Ydelsesreduktion for dimittender til 80/60 af dagpengemaks.	-4.300	4.300	-300	-1,3 mia. kr.
10 pct. højere ydelse 1. år	8.600	-8.600	500	3,1 mia. kr.
25 pct. højere maks. dagpengesats første 6 måneder, hvis beskæfti- gelsesgrad på mindst 90 pct. i 5 år	2.500	-2.500	300	1,0 mia. kr.
Ændret genoptjeningskrav				
Generel reduktion i genoptjenings- krav fra 12 mdr. til 6 mdr.	4.900	-3.200	-300	1,0 mia. kr.
Genindførelse af det særlige genoptjeningskrav	7.000	-5.000	-1.000	1,4 mia. kr.
Forøgelse af genoptjeningskrav fra 12 mdr. til 15 mdr.	-2.100	1.300	100	-0,4 mia. kr.
Kontomodeller				
Indførelse af løbende genoptjening og forbrug	3.800	-2.500	-1.600	0,7 mia. kr.
Beskæftigelseskonto med mulighed for forlængelse af dagpengeperio- de i forholdet 1:2	5.100	-3.400	-1.900	1,0 mia. kr.
Beskæftigelseskonto med mulighed for forlængelse af dagpengeperio- de i forholdet 1:2, med 3-årigt loft	3.600	-2.300	-1.300	0,7 mia. kr.
Beskæftigelseskonto med mulighed for forlængelse af dagpengeperio- de i forholdet 1:1	2.400	-1.500	-1.200	0,4 mia. kr.
Beskæftigelseskonto med mulighed for forlængelse af dagpengeperio- de i forholdet 1:1, med 3-årigt loft	2.100	-1.300	-1.100	0,4 mia. kr.

Anm.: Alle tal er målt som ændringer i forhold til et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem og et ledighedsniveau svarerende til den strukturelle ledighed. Ændring i antallet af ledige, som opbruger dagpengere, er behæftet med relativ stor usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger

6.2 Forlængelse af dagpengeperioden fra 2 til 3 år

En forlængelse af dagpengeperioden medfører en stigning i antallet af dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen, mens færre personer forventes at opbruge dagpengeretten.

Forlængelsen af dagpengeperioden til 3 år medfører – ved uændret adfærd – en umiddelbart stigning i antallet af dagpengemodtagere på omtrent 5.800, *jf. tabel 6.2*. Det dækker over ledige, der i det 2-årige system opbruger dagpengeretten, og som – hvis dagpengeperioden havde været et år længere – ville have haft en dagpengeanciennitet på mellem to og tre år. Stigningen i antallet af dagpengemodtagere skal ses i forhold til det fuldt indfasede 2-årige dagpengesystem, hvor der skønnes at være knap 88.000 dagpengemodtagere, dvs. udvidelsen af dagpengeperioden fra 2 til 3 år øger umiddelbart antallet af dagpengemodtagere med knap 7 pct.

Tabel 6.2

Umiddelbar virkning af en 3-årig dagpengeperiode (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-156 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	5.800
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (eventuel kontanthjælp)	42 pct.
- Efter (dagpenge)	93 pct.

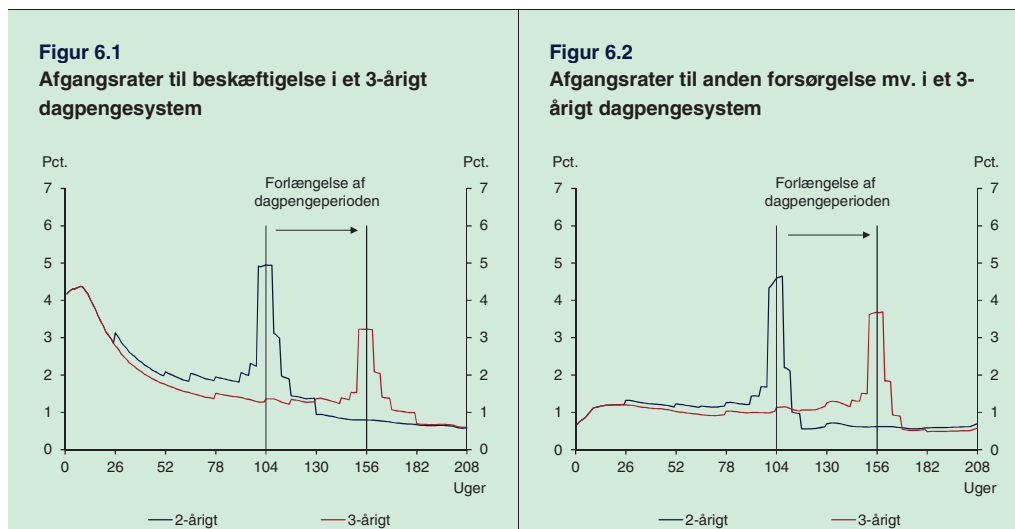
Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

De ledige, som får adgang til dagpenge i stedet for eventuel kontanthjælp, oplever en markant ydelsesfremgang på i gennemsnit 120 pct. Dette skal ses i sammenhæng med, at en vis andel af dagpengemodtagere i det 2-årige system ikke er berettiget til kontanthjælp pga. formuere reglerne og gensidig forsørgerpligt for ægtefæller. Den gennemsnitlige ugentlige ydelse for personer med mellem 2-3 års ledighedsanciennitet ligger derfor på ca. 42 pct. af dagpengemaksimum i udgangspunktet med en 2-årig dagpengeperiode, og omkring 93 pct., hvis dagpengeperioden forlænges med et år.

De umiddelbare ændringer i ydelsesniveauet bruges i dagpengemodellen til at fastsætte størrelsen af adfærdseffekterne i form af lavere afgang fra dagpenge til beskæftigelse og anden forsørgelse mv., *jf. gennemgangen i kapitel 5*.

Forlængelsen af dagpengeperioden medfører et bortfald af den markante merafgang for personer med en 2-årig dagpengeanciennitet. Merafgangen vil i stedet ligge senere i ledighedsforløbet, nemlig for personer, der er tæt på at opbruge den nye dagpengeperiode på 3 år, *jf. figur 6.1*. Derved reduceres beskæftigelsen som følge af, at ledighedsforløbene i gennemsnit bliver længere.



Anm.: Figurerne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.

Kilde: Egne beregninger.

Størrelsen af merafgangen omkring opbrugt dagpengeret er fastsat med udgangspunkt i de adfærdselasticiteter, der er estimeret på baggrund af ændringerne i dagpengesystemet siden 2010. Det betyder, at merafgangen er afhængig af *niveauet* for den underliggende afgangsrater og *ændringen* i ydelsesniveauet, som ledige med opbrugt dagpengeret står overfor (forskellen i det gennemsnitlige ydelsesniveau), *jf. kapitel 4*.

Den primære årsag til, at merafgangen er betydeligt mindre i et 3-årigt dagpengesystem, er, at de underliggende afgangsrater til beskæftigelse er faldende med varigheden af ledighedsforløbet. Dertil kommer, at ledige med tre års dagpengeanciennitet i gennemsnit er berettiget til lidt højere kontanthjælp end ledige med to års anciennitet. Derved bliver den gennemsnitlige ydelsesreduktion ved overgangen til kontanthjælp lavere i et 3-årigt dagpengesystem, hvilket bidrager til at reducere merafgangen ved dagpengeophør sammenlignet med et 2-årigt system.

Med hensyn til afgang til anden forsørgelse mv. er der ikke stor forskel på merafgangen i det 2-årige og 3-årige dagpengesystem (modsat afgangsraterne til beskæftigelse). Det skyldes, at den underliggende afgangsrater til anden forsørgelse mv. udviser en mere flad profil over anciennitetsfordelingen end afgangsraterne til beskæftigelse, *jf. figur 6.2*.

Adfærdseffekterne betyder, at en forlængelse af dagpengeperioden til 3 år øger antallet af dagpengemodtagere med 15.900 personer. På grund af adfærdseffekten øges antallet af dagpengemodtagere således med 18 pct. i stedet for den umiddelbare stigning på 7 pct. Omvendt falder beskæftigelsen med 7.600, mens antallet af personer med opbrugt dagpengeret falder med ca. 3.100 personer årligt, *jf. tabel 6.3*. Det betyder, at antallet af personer, som skønnes at opbruge dagpengeretten med et fuldt indfaset 3 årigt dagpengesystem, er knap 6.000.

Tabel 6.3**Strukturelle effekter af en 3-årig dagpengeperiode**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	5.800	10.100	15.900
Beskæftigelse	0	-7.600	-7.600
Anden offentlig forsørgelse mv.	-5.800	-2.500	-8.300
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-3.100

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at forlængelsen af den maksimale dagpengeperiode fra 2 til 3 år reducerer den offentlige saldo med 2,4 mia.kr., *jf. tabel 6.4*. Skønnet dækker over offentlige merudgifter til overførsler, som resultat af øgede udgifter til dagpenge og reducerede udgifter til kontanthjælp og andre offentlige overførsler, samt lavere skatteindtægter.

Tabel 6.4**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en 3-årig dagpengeperiode (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	3,0	1,4	1,6
Beskæftigelse	0,0	-1,3	1,3
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,9	-0,4	-0,5
I alt	2,1	-0,3	2,4

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.3 1-årig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum efter to års dagpengeret

Indførelse af en permanent 1-årig ydelse i forlængelse af den 2-årige dagpengeperiode, hvor den forlængende ydelse svarer til arbejdsmarkedsydelsen, dvs. en ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum for henholdsvis ikke-forsørgere/forsørgere, medfører, at beskæftigelsen falder, mens antallet af dagpengemodtagere og personer med opbrugt dagpengeret stiger.

Et tredje år på en lavere ydelse berører – ved uændret adfærd – 5.800 personer, som vil blive berettiget til den etårige ydelse, *jf. tabel 6.5*. Dermed påvirkes de samme personer som ved forlængelsen af dagpengeperioden til tre år, *jf. afsnit 6.2*, men i dette tilfælde modtager de ledige en anden ydelse på et lavere niveau.

Tabel 6.5

Umiddelbar virkning af etårig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum efter to års dagpengeret (ekskl. adfærd)

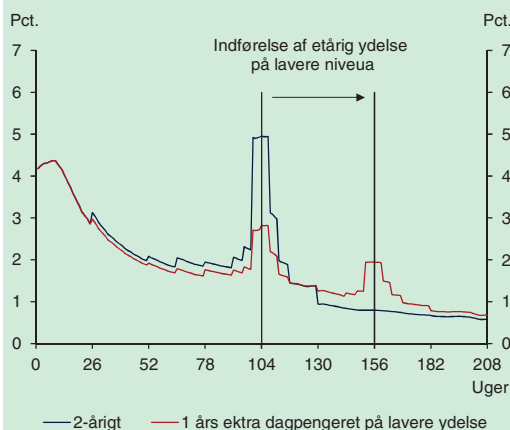
Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-156 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Ændring i modtagere af etårig ydelse	5.800
- Før (kontanthjælp mv.)	42 pct.
- Efter (ny ydelse)	64 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

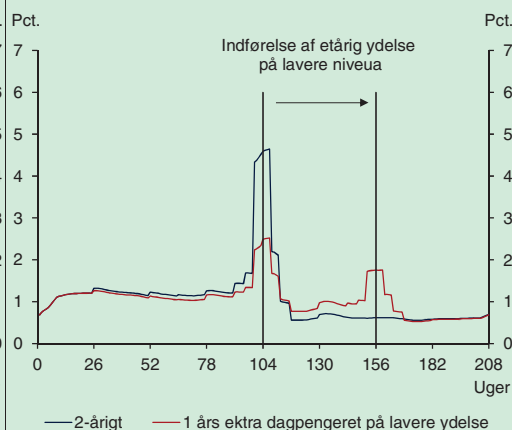
Kilde: Egne beregninger.

Indførelsen af den etårige ydelse i forlængelse af den toårige dagpengeperiode medfører en lavere merafgang omkring to års dagpengeanciennitet, da ydelsesreduktionen er lavere, når ledige overgår fra dagpenge til en ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum i stedet for kontanthjælp mv. Derudover ses stigende afgangsrater op mod tre års anciennitet, hvor ledige afgår fra den lavere ydelse til kontanthjælp mv., *jf. figur 6.3 og 6.4*.

Figur 6.3
Afgangsrate til beskæftigelse for etårig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum efter to års dagpengeret



Figur 6.4
Afgangsrate til anden forsørgelse for etårig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum efter to års dagpengeret



Anm.: Figureerne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.
Kilde: Egne beregninger.

Samlet skønnes antallet af dagpengemodtagere at stige med ca. 2.000 personer pga. adfærdseffekterne fra den lavere afgang fra dagpenge, mens omtrent 8.000 fuldtidspersoner vil modtage den nye ydelse. Beskæftigelsen vurderes at falde med 3.200, mens antallet af personer, der årligt opbruger den 2-årige dagpengeret, forventes at stige med 3.400, jf. tabel 6.6.

Tabel 6.6
Strukturelle effekter af en etårig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum efter to års dagpengeret

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	2.000	2.000
Modtagere af etårig ydelse	5.800	2.200	8.000
Beskæftigelse	0	-3.200	-3.200
Anden offentlig forsørgelse mv.	-5.800	-1.000	-6.800
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			3.400

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.
Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at en permanent 1-årige ydelse efter opbrug af den 2-årige dagpengeperiode vil reducere den offentlige saldo med 0,9 mia.kr., jf. tabel 6.7. Merudgifterne dækker over merudgifter til den højere ydelse til modtagerne af den 1-årige ydelse, dagpenge til det øgede antal dagpengemodtagere samt lavere skatteind-

tægter som følge af beskæftigelsesfaldet.

Tabel 6.7

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en etårig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaksimum efter to års dagpengeret (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,4	0,2	0,2
Etårig ydelse	1,1	0,5	0,6
Beskæftigelse	0,0	-0,6	0,6
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,7	-0,3	-0,4
I alt	0,8	-0,2	0,9

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.4 Forkortelse af dagpengeperioden fra 2 til 1 år

En forkortelse af dagpengeperioden medfører et fald i antallet af dagpengemodtagere og en stigning i beskæftigelsen, mens flere personer forventes at opbruge dagpengeretten. Effekterne på beskæftigelse og antal dagpengemodtagere er markant større (og med modsat fortegn) end i tilfældet med en forlængelse af dagpengeperioden.

Forkortelsen af dagpengeperioden til 1 år medfører – ved uændret adfærd – et umiddelbart fald i antallet af dagpengemodtagere på 19.300, *jf. tabel 6.8*. Dette afspejler antallet af ledige, der har mellem et og to års dagpengeanciennitet i dagpengesystemet med en 2-årig dagpengeperiode.

Tabel 6.8
Umiddelbar virkning af en 1-årig dagpengeperiode (ekskl. adfærd)

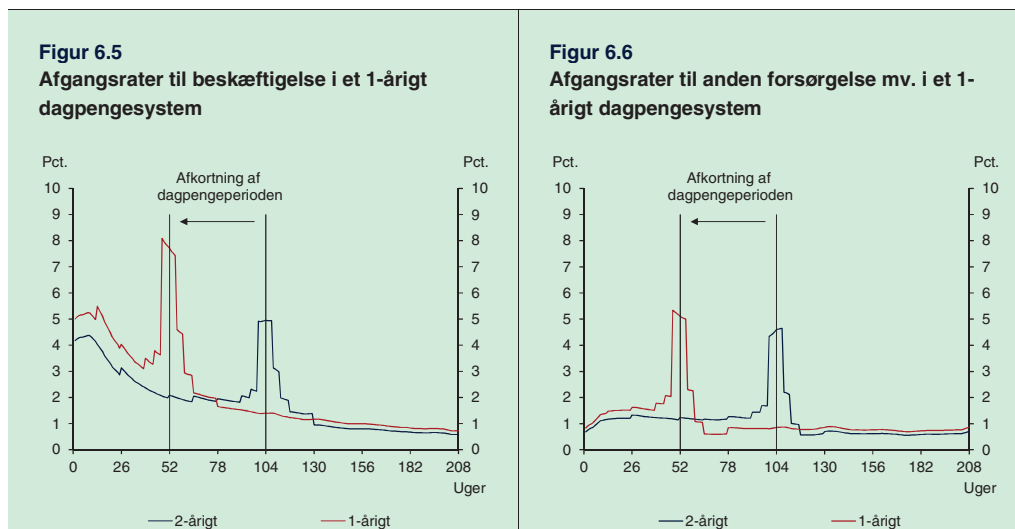
Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-156 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	-19.300
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (eventuel kontanthjælp)	91 pct.
- Efter (dagpenge)	39 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

Ledige, som vil modtage eventuel kontanthjælp i stedet for dagpenge, oplever en betydelig ydelsesnedgang. Det gennemsnitlige ugentlige dagpengeniveau for de berørte ligger på godt 91 pct. af dagpengemaksimum, mens det gennemsnitlige kontanthjælpsniveau (inkl. personer uden ret til kontanthjælp) udgør ca. 39 pct. Den gennemsnitlige ydelser falder således ca. 57 pct.

En forkortelse af dagpengeperiode medfører, at merafgangen til beskæftigelse op mod to års dagpengeanciennitet erstattes af merafgang tidligere i dagpengeforløbet, *jf. figur 6.5*. Derved øges beskæftigelsen gennem en reduktion i den gennemsnitlige ledighedslængde.



Anm.: Figurerne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.

Kilde: Egne beregninger.

Afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse ved dagpengeophør stiger betydeligt mere ved et 1-årigt dagpengesystem end ved et 2-toårigt. Dette skyldes primært, at de underliggende afgangsrater til beskæftigelse er højere ved lavere anciennitet, og dermed stiger tilsvarende mere, da adfærdseffekten måles som en fast procentvis forøgelse. Dertil kommer en sekundær effekt af, at ledige med lavere anciennitet gennemsnitligt er berettiget til et lidt lavere kontanthjælpsniveau og dermed står overfor et større indkomstfald ved dagpengeophør.

En forkortelse af dagpengeperioden til et år medfører også lavere tilgang til dagpengesystemet. Det skyldes, at de ledige i markovmodellen reagerer på ændringer i ydelsesniveauet halvandet år før ydelsesnedgangen, og afkortningen vil derfor også påvirke dagpengemodtagere inden de bliver ledige – fortolket som mindre tilgang til dagpengesystemet. Tilgangseffekterne er teknisk håndteret uden for modellen, men indgår i de samlede strukturelle effekter af ændringen, *jf. kapitel 4*.

Derudover øges afgang fra dagpenge til anden forsørgelse mv., *jf. figur 6.6*. Denne merafgang er dog af mindre betydning givet den forholdsvis konstante underliggende afgangsrate fra dagpenge til anden forsørgelse mv. over anciennitetsfordelingen.

Den forholdsvis store stigning i afgangsraterne indebærer, at beskæftigelsen stiger med godt 22.000 personer, heraf en mindre del som følge af lavere tilgang til ledighed. Antallet af dagpengemodtagere falder med ca. 34.000, mens antallet af personer, som opbruger dagpengereget stiger med omtrent 3.400 personer årligt, *jf. tabel 6.9*.

Tabel 6.9**Strukturelle effekter af en 1-årig dagpengeperiode**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	-19.300	-14.700	-34.000
Beskæftigelse	0	22.300	22.300
Anden offentlig forsørgelse mv.	19.300	-7.600	11.700
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			3.400

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

En forkortelse af den maksimale dagpengeperiode til 1 år forbedrer den offentlige saldo med ca. 6,6 mia.kr., *jf. tabel 6.10*. Effekten kommer dels fra en reduktion i udgifter til dagpenge (før skat) på godt 6 mia.kr. fratrasket en stigning i udgifterne til andre offentlige overførsler og dels fra øgede fra indtægter og afgifter fra den øgede beskæftigelse.

Tabel 6.10**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en 1-årig dagpengeperiode (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	-6,4	-3,0	-3,5
Beskæftigelse	0,0	3,9	-3,9
Anden offentlig forsørgelse mv.	1,2	0,5	0,7
I alt	-5,2	1,5	-6,6

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Endeligt skal det bemærkes, at en afkortning af dagpengeperiode til 1 år adskiller sig fra de reformer, der ligger til grund for de estimerede adfærdseffekter ved at afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse er væsentligt højere for personer med 1 års ledighedsanciennitet end ved 2 års anciennitet. Der er tilsvarende risiko for at effekten af ændringen kan være forskellig fra den estimerede adfærdseffekter. Usikkerheden i de skønnede adfærdsvirkninger ved denne reform er derfor tilsvarende større (og kan gå i begge retninger).

6.5 Ydelsesreduktion efter et år på dagpenge

En ydelsesreduktion på 10 pct. for alle dagpengemodtagere, der har modtaget dagpenge i mindst et år (dvs. har under ét år tilbage af deres dagpengeperiode) medfører et fald i antallet af dagpengemodtagere og en stigning i beskæftigelsen, samtidig med at færre personer forventes at opbruge dagpengere retten.

Ændringer berører umiddelbart de dagpengemodtagere, som i det 2-årige system har en dagpengeanciennitet på mellem 1 og 2 år svarende til 19.300 personer. Dog vil en lille andel af dagpengemodtagerne blive kompenseret for ydelsesreduktionen ved supplerende kontanthjælp, der gives til personer vis dagpengesats ligger under det de ville kunne få på kontanthjælp. Den gennemsnitlige ydelsesreduktion bliver derfor en smule mindre end 10 pct., *jf. tabel 6.11*.

Tabel 6.11
Umiddelbar virkning af en ydelsesreduktion på 10 pct. efter 1 år (ekskl. adfærd)

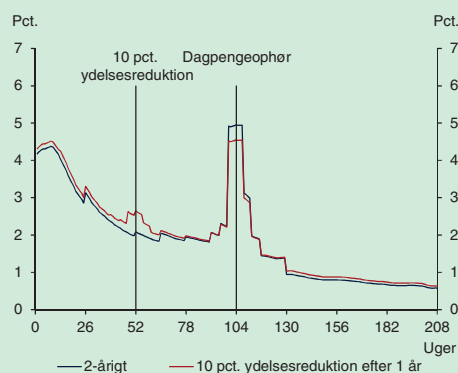
Dagpengeanciennitet blandt berørte	53-104 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	19.300
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (dagpenge)	91 pct.
- Efter (lavere dagpengesats)	82 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

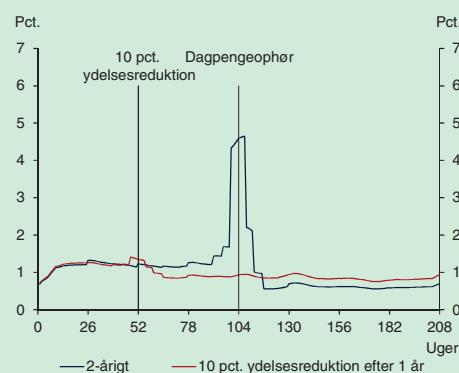
Kilde: Egne beregninger.

Der er to adfærdseffekter af en ydelsessænkning i dagpengesystemet. Den første effekt er, at ydelsesreduktionen efter et år medfører stigende afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse frem mod et års dagpengeanciennitet. Stigningen i afgangsraterne følger samme metode som forkortelsen af dagpengeniveauet til et år – dog er der i dette tilfælde væsentligt lavere merafgang, *jf. figur 6.7*. Dette skyldes, at ledige ved forkortelsen af dagpengeperioden til 1 år har udsigt til eventuel kontanthjælp og står derfor overfor en væsentligt større ydelsesnedgang end ved en reduktion i dagpengeniveauet på 10 pct.

Figur 6.7
Afgangsrater til beskæftigelse for
ydelsesreduktion på 10 pct. efter 1 år



Figur 6.8
Afgangsrater til anden forsørgelse mv. for
ydelsesreduktion på 10 pct. efter 1 år



Anm.: Figurerne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.
Kilde: Egne beregninger.

Den anden adfærdseffekt af ydelsesreduktionen opstår, fordi merafgangen frem mod ydelsesophør ved to års dagpengeanciennitet stiger mindre i dette scenarie. Forklaringen er, at ledige nu modtager en lavere ydelse frem mod ophør af dagpengeretten, og dermed også oplever en relativt mindre ydelsesreduktion ved overgang til eventuel kontanthjælp efter opbrugt dagpengeret.

Afgangsraterne fra dagpenge til anden forsørgelse mv. ændrer sig på samme måde som beskrevet for afgang til beskæftigelse. Her ses dog en mindre effekt på afgangsraterne for nyledige, da afgangsraterne til anden forsørgelse mv. i starten af dagpengeperioden er forholdsvis lave, *jf. figur 6.8*.

Den samlede effekt på antallet af dagpengemodtagere af at sænke dagpengeydelsen med 10 procent efter et år er et fald på 5.300 personer. Beskæftigelsen øges med 4.800 personer, mens antallet af personer med opbrugt dagpengeret skønnes at falde 300 personer, *jf. tabel 6.12*. Dette skyldes kombinationen af en højere afgangsrate tidligt i dagpengeperioden og en lavere stigning i afgangsraterne frem mod ydelsesophør pga. ydelsesreduktionen undervejs i dagpengeperioden.

Tabel 6.12**Strukturelle effekter af en ydelsesreduktion på 10 pct. efter 1 år**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-5.300	-5.300
Beskæftigelse	0	4.800	4.800
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	500	500
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-300

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

En 10 pct. ydelsesreduktion efter det første år af dagpengeperioden skønnes at medføre en forbedring af den offentlige saldo på 1,5 mia.kr., jf. tabel 6.13. Skønnet dækker over offentlige mindreudgifter til dagpenge (efter skat) på i alt 0,7 mia.kr., hvoraf 0,5 mia.kr. skyldes en øget afgang til beskæftigelse som følge af de ændrede økonomiske incitamenter, kombineret med øgede indtægter fra skatter og afgifter på i alt 0,8 mia.kr.

Tabel 6.13**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesreduktion på 10 pct. efter 1 år (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,4	-0,2	-0,2
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	-0,9	-0,4	-0,5
Beskæftigelse	0,0	0,8	-0,8
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,1	0,0	0,0
I alt	-1,2	0,3	-1,5

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.6 Ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden

En ydelsesreduktion på 10 pct. for alle dagpengemodtagere medfører et fald i antallet af dagpengemodtagere og en stigning i beskæftigelsen, mens færre personer forventes at opbruge dagpengeretten.

Ændringer berører umiddelbart alle dagpengemodtagere uanset dagpengeanciennitet. Dog vil en lille andel af dagpengemodtagerne blive kompenseret for ydelsesreduktionen ved supplerende kontanthjælp, der gives til personer hvis dagpengesats ligger under det, de ville kunne få på kontanthjælp. Den gennemsnitlige ydelsesreduktion bliver derfor en smule mindre end 10 pct., *jf. tabel 6.11*.

Tabel 6.14

Umiddelbar virkning af en ydelsesreduktion på 10 pct. i hele dagpengeperioden (ekskl. adfærd)

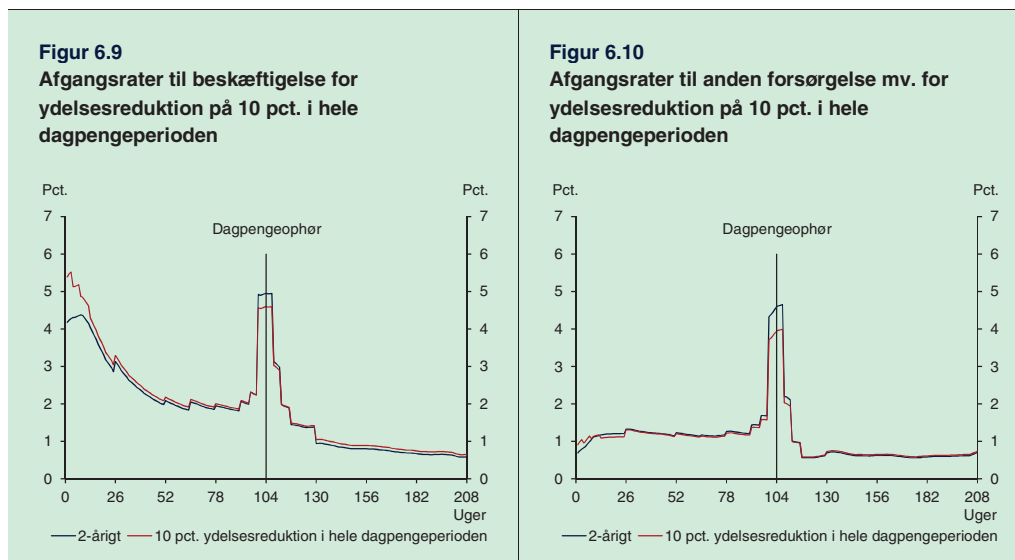
Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-104 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	87.800
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (dagpenge)	88 pct.
- Efter (lavere dagpengesats)	79 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

Adfærdseffekterne ved en ydelsesreduktion over hele dagpengeperioden er beregnet efter samme princip som ved en reduktion undervejs i forløbet.

De estimerede forventningseffekter af en ydelsesreduktion medfører øget afgang fra halvandet år før ydelsesreduktionen op til et halvt år efter. Ved en generel ydelsesreduktion er der derfor effekt på afgangsraten til beskæftigelse allerede ved en dagpengeanciennitet på 0 uger, og der ses væsentligt stigende afgangsrater til beskæftigelse de første 26 uger, *jf. figur 6.9*. Den "resterende" forventningseffekt, hvor ledige reagerer 1½ år før reduktionen, omregnes til en reduktion i tilgangen til dagpengesystemet.



Anm.: Figurerne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.
Kilde: Egne beregninger.

Afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse stiger mindre frem mod ydelsesophør, da ledige har udsigt til en relativt lavere ydelsesnedgang ved opbrugt dagpengeret.

Afgangen til anden forsørgelse påvirkes ud fra samme metode som afgang til beskæftigelse, men grundet lave underliggende afgangsrater i starten af dagpengeperioden, ses der ikke samme stigning i afgangsraterne i starten af dagpengeperioden, jf. figur 6.10.

Den samlede beskæftigelseseffekt af en generel reduktion af dagpengeydelsen er på 12.900 og modsvares af et tilsvarende fald i antallet af dagpengemodtagere, jf. tabel 6.15. Antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, skønnes at falde med 800 som følge af ændringen.

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-12.900	-12.900
Beskæftigelse	0	12.900	12.900
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-800

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.
Kilde: Egne beregninger.

En 10 pct. ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden skønnes at forbedre de of-

fentlige finanser med i alt 4,2 mia.kr., *jf. tabel 6.16*. Effekten kommer dels fra mindre udgifter til især dagpenge korrigeret for lavere indtægter fra skatter og afgifter både som følge af en lavere ydelse og som følge af reduktionen i antallet af dagpengeledige, og dels fra øgede indtægter fra skatter og afgifter fra den øgede beskæftigelse.

Tabel 6.16

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesreduktion på 10 pct. i hele dagpengeperioden (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-1,6	-0,7	-0,8
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	-2,1	-1,0	-1,1
Beskæftigelse	0,0	2,2	-2,2
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,0	0,0	0,0
I alt	-3,6	0,6	-4,2

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Følsomhed af valg af ydelseselastitet

I markovmodellen anvendes en central ydelseseffekt, specificeret som elasticitet af afgangsraten fra dagpenge til beskæftigelse, på 0,75. Størrelsen af ydelseselasticiteten er baseret på litteraturgennemgangen foretaget af Andersen mfl. (2015) for Dagpengekommissionen.

For at undersøge følsomheden af resultater ift. dette valg er der gennemført analyser af en 10 pct. reduktion af dagpengeydelsen i et 2-årigt dagpengesystem med ydelseseffekter på både 0,50, 0,75 og 1.

Overordnet set har valget af ydelseseffektens størrelse kun mindre betydning for dagpengemodellens resultater. Med den centrale, generelt anvendte ydelseseffekt på 0,75 stiger beskæftigelse med 12.900 personer som følge af en 10 pct. ydelsesreduktion, *jf. ovenstående isolerede eksperiment*. Ydelseselasticiteter på 0,5 og på 1 ville indebære beskæftigelseseffekter på hhv. 11.800 og 13.900 personer, svarende til udsving på ca. 8 pct. fra det centrale resultat, *jf. tabel 6.17*.

Tabel 6.17**Adfærdseffekter af en 10 pct. ydelsesreduktion i en 2-årig dagpengeperiode ved forskellige ydelseselasticiteter**

	Ydelseselasticitet		
	0,50	0,75	1,00
Ændring antal beskæftigelse	11.800	12.900	13.900

Anm.: Ændringen i beskæftigelsen er beregnet i forhold til grundscenariet med en 2-årig dagpengeperiode, hvor ydelseselasticiteten på 0,75 er anvendt. Ydelseselasticiteten har dog kun en marginal effekt på resultaterne i grundscenariet, og dette har derfor ikke væsentlig betydning for resultaterne.

Kilde: Egne beregninger på dagpengemodellen.

6.7 Reduktion af den maksimale kompensationsgrad

Dagpengeydelsens niveau er som udgangspunkt fastsat til 90 pct. af den hidtidige indkomst op til en maksimal dagpengesats, som i 2015 er på 4.135 kr. pr. uge.

En reduktion af den maksimale andel, som dagpengeydelsen udgør af den hidtidige indkomst, til 80 pct. vil påvirke dagpengeledige, der i dag modtager en dagpengesats, der udgør mellem 80 og 90 pct. af hidtidig indkomst. Dette gør sig gældende for knap 19.000 dagpengemodtagere, som får nedsat ydelsen fra i gennemsnit 87 pct. til 81 pct. af den maksimale dagpengesats, *jf. tabel 6.18*.

Tabel 6.18

Umiddelbar virkning af en maksimal kompensationsgrad på 80 pct (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-104 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	18.800
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (dagpenge)	87 pct.
- Efter (lavere dagpengesats)	81 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

For de berørte personer virker den lavere kompensationsgrad på samme måde som en generel satsnedsættelse igennem hele dagpengeperiode beskrevet ovenfor. Nedsættelsen medfører på den baggrund en stigning i beskæftigelsen på ca. 1.700 personer og et tilsvarende fald i antallet af dagpengemodtagere, *jf. tabel 6.19*.

Tabel 6.19

Strukturelle effekter af en maksimal kompensationsgrad på 80 pct.

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-1.700	-1.700
Beskæftigelse	0	1.700	1.700
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-100

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at ændringen i kompensationsgraden fra 90 til 80 pct. indebærer en forbedring af den offentlige saldo på i størrelsesordenen 0,6 mia. kr., både som

følge af en lavere sats for de direkte berørte dagpengemodtagere, et lavere antal dagpengemodtagere samt merindtægter fra et øget antal beskæftigede, *jf. tabel 6.20.*

Tabel 6.20

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en maksimal kompensationsgrad på 80 pct. (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,2	-0,1	-0,1
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	-0,3	-0,1	-0,1
Beskæftigelse	0,0	0,3	-0,3
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,0	0,0	0,0
I alt	-0,5	0,1	-0,6

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.8 Satsnedsættelse for dimittender

Dagpengeledige, der opfylder de særlige regler for dimittender, modtager 82 pct. af dagpengemaksimum. I det følgende beskrives effekterne af at fastsætte dagpengesatsen for dimittender, så forsørgere modtager 80 pct. af dagpengemaksimum, mens ikke-forsørgere modtager 60 pct. Denne ændring påvirker umiddelbart 13.700 dagpengeledige, *jf. tabel 6.21*. Den gennemsnitlige ydelse for de berørte dimittendledige sænkes fra 75 til 60 pct. af dagpengemaksimum.

Tabel 6.21

Umiddelbar virkning af en satsnedsættelse for dimittendledige (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-104 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	13.700
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (dagpenge)	75 pct.
- Efter (lavere dagpengesats)	60 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

I gennemsnit bevirker satsnedsættelsen, at dimittendledige får nedsat deres ydelse med ca. 20 pct., svarende til en generel ydelsesnedsættelse for alle ledige på omtrent 5 pct. Adfærdseffekterne medfører en stigning i beskæftigelsen på ca. 4.300 personer, *jf. tabel 6.22*.

Tabel 6.22

Strukturelle effekter af en satsnedsættelse for dimittendledige

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-4.300	-4.300
Beskæftigelse	0	4.300	4.300
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-300

Anm.: Det er lagt til grund, at tilgangseffekterne halveres i forhold til standardantalgene i dagpengemodellen. Det skal ses i lyset af, at tilgangseffekterne for den specifikke gruppe må formodes at være mindre end for alle dagpengemodtagere under et (dimittender kommer fra et lavere ydelsesniveau). Der er ikke taget højde for, at nogle dimittender kan forventes at overgå til ordinære dagpengeydelse. Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at en reduktion af dimittendsatsen til 60/80 pct. af dagpengemaksimum indebærer en forbedring af den offentlige saldo på i størrelsesordenen 1,3 mia. kr., *jf. tabel 6.23*.

Tabel 6.23**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en satsnedsættelse for dimittendledige (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,4	-0,2	-0,2
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	-0,5	-0,2	-0,3
Beskæftigelse	0,0	0,7	-0,7
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,0	0,0	0,0
I alt	-0,9	0,3	-1,2

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.9 Højere ydelse i første år i dagpengeperioden

En stigning i dagpengeydelse på 10 pct. det første år i dagpengeperioden medfører en stigning i antallet af dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen, mens det forventes, at flere personer vil opbruge dagpengereetten.

Den umiddelbare virkning af ændringen bevirker, at ledige med mindre end et års anciennitet, svarende til 68.600 dagpengemodtagere, vil modtage en højere ydelse. I gennemsnit vil de berørte ledige efter stigningen modtage 96 pct. af dagpengemaksimum, *jf. tabel 6.24*.

Tabel 6.24

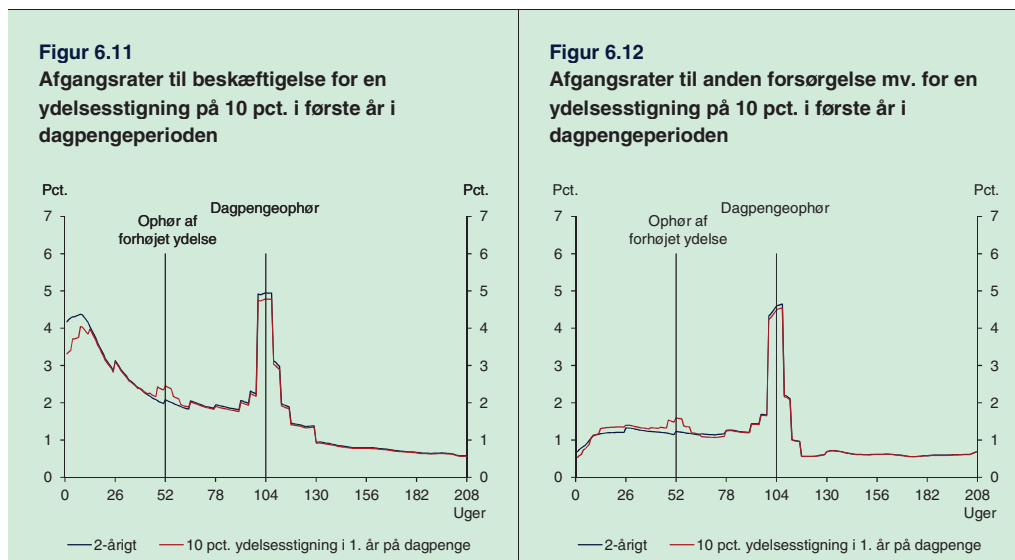
Umiddelbar virkning af en ydelsesstigning på 10 pct. i første år i dagpengeperioden (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-52 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	68.600
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (dagpenge)	87 pct.
- Efter (højere dagpengesats)	96 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kon-
tanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

Ydelsesstigningen fra starten af dagpengeperioden har den modsatte effekt af en ydelsesreduktion, og ændringen medfører dermed betydelig lavere afgang i starten af dagpengeperioden. Dertil kommer øget tilgang til dagpengesystemet pga. den højere ydelse. Dagpengeydelsen er kun højere det første år, og ledige oplever dermed en ydelsesreduktion på 10 pct. efter et års dagpengeanciennitet. Dette bevirker, at ledige øger afgang til beskæftigelse op mod et års ledighed, *jf. figur 6.11*.



Anm.: Figurerne er vist for beskæftigelsesanciennitet 0.
Kilde: Egne beregninger.

Merafgangen ved ophør af dagpengeretten er lidt mindre ved dette eksperiment sammenlignet med det toårige dagpengesystem uden ydelsesændringer i løbet af perioden. Dette er tilfældet, selvom ledige står overfor den samme ændring i ydelsen ved ophør af dagpengeretten, og skal ses i sammenhæng med, at den underliggende afgangsrate frem mod dagpengeophør i situationen med den højere ydelse i år 1 er marginalt lavere som følge af dynamisk sortering.

Afgangen til anden forsørgelse mv. påvirkes ud fra samme metode som afgang til beskæftigelse, men med et mindre fald i afgangsraterne i starten af dagpengeperioden, *jf. figur 6.12*.

Den samlede effekt af lavere afgang fra dagpenge i starten af dagpengeperioden samt øget tilgang til dagpengesystemet medfører et fald i beskæftigelsen på ca. 8.600, mens antallet af dagpengemodtagere stiger tilsvarende. Antallet af personer, der årligt opbruger dagpengeretten, stiger med omtrent 500 personer, *jf. tabel 6.25*.

Tabel 6.25**Strukturelle effekter af en ydelsesstigning på 10 pct. i første år i dagpengeperioden**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	8.600	8.600
Beskæftigelse	0	-8.600	-8.600
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			500

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Ydelsesstigningen på 10 pct. i det første år af dagpengeperioden skønnes at svække de offentlige finanser med ca. 3,1 mia. kr. Effekten skal ses i sammenhæng med det væsentlige fald i beskæftigelsen, som medfører en mindreindtægt på 1,5 mia.kr., samt offentlige merudgifter til dagpenge til både nuværende dagpengemodtagere og som følge af den øgede tilgang til dagpengesystemet, *jf. tabel 6.26*.

Tabel 6.26**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesstigning på 10 pct. i år første år i dagpengeperioden (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	1,2	0,6	0,7
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	1,7	0,8	0,9
Beskæftigelse	0,0	-1,5	1,5
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,0	0,0	0,0
I alt	2,9	-0,2	3,1

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.10 Højere ydelse til ledige med stærk beskæftigelseshistorik

I det følgende belyses de strukturelle effekter af en højere ydelse i starten dagpengeperioden for ledige med stærk beskæftigelseshistorik.

Ligesom ved en ydelsesstigning for alle ledige vil en højere dagpengeydelse i starten af dagpengeperioden for en del af de ledige føre til en stigning i antallet af dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen, mens det forventes, at flere personer vil opbruge dagpengeretten.

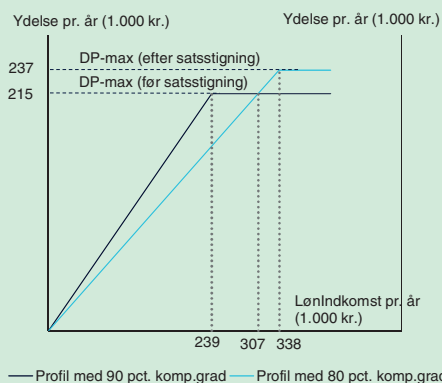
I beregningerne afgrænses populationen af ledige med stærk beskæftigelseshistorik til personer, der har en beskæftigelsesgrad på mindst 90 pct. i de seneste fem år op til påbegyndelse af en ny dagpengeperiode. Det svarer til, at personer, der har haft mindre end seks måneders ledighed i fem år forud for en ny dagpengeperiode, har ret til den højere ydelse.²¹

Denne afgrænsede gruppe af ledige kan modtage op til 25 pct. højere ydelse i de første seks måneder af dagpengeperioden. Ydelsen fastlægges som en forhøjelse af dagpengemaksimum med 25 pct., som dog ikke kan overstige 80 pct. af den hidtidige indkomst. Den gennemsnitlige, effektive satsstigning for personer med omkring fem års forudgående beskæftigelse vil således være lavere end 25 pct.

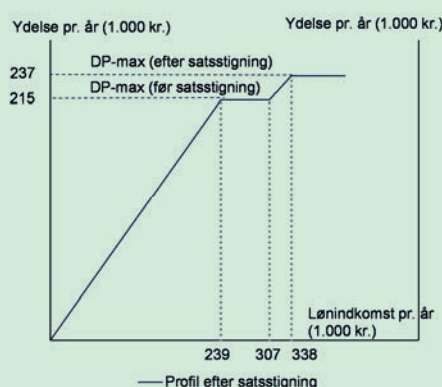
Ændringen i dagpengemaksimums betydning for sammenhængen mellem dagpengeydelsen og forudgående lønindkomst for personer, der opfylder beskæftigelseskravet, er illustreret i *figur 6.13* og *figur 6.14*.

²¹ Betingelsen om en beskæftigelsesgrad på 90 pct. i perioden op til ledighed svarer til en modelantagelse, som De Økonomiske Råd har regnet på i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Usikkerheden omkring beskæftigelsesopgørelsen i datagrundlaget taler for, at der regnes på en model, hvor beskæftigelsesgraden forud for ledighed ikke fastsættes til 100 pct.

Figur 6.13
Illustration af sammenhæng mellem dagpengeydelse og forudgående løndkomst ved 80 og 90 pct. kompensationsgrad



Figur 6.14
Illustration af sammenhæng ml. dagpengeydelse og forudgående løndkomst efter ydelsesstigningen



Anm.: 2015-satsniveauer er lagt til grund for beregningerne.
Kilde: Egne beregninger.

En forhøjelse af dagpengemaximum med 25 pct. indebærer en stigning i den årlige dagpengeydelse for en fuldtidsforsikrede ledig på op til 22.000 kr. Ydelsesstigningen vil være gældende for ledige, der har haft en løndkomst forud for ledigheden svarende til en årsindkomst over 307.000 kr.

Ændringen skønnes at omfatte ca. 11.300 dagpengemodtagere, jf. tabel 6.27. I gennemsnit vil de berørte ledige efter stigningen modtage ca. 122 pct. af dagpengemaximum.

Tabel 6.27
Umiddelbar virkning af en ydelsesstigning på 25 pct. i de første seks måneder i dagpengeperioden for ledige med stærk beskæftigelseshistorik (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-26 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	11.300
Ændring i antal dagpengemodtagere	0
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):	
- Før (dagpenge)	100 pct.
- Efter (højere dagpengesats)	122 pct.

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kon-tanthjælp til dagpengemodtagere.
Kilde: Egne beregninger.

Ydelsesstigningen i starten af ydelsesperioden for ledige med stærk beskæftigelseshistorik medfører lavere afgang fra dagpenge i starten af dagpengeperioden. Dertil kommer øget tilgang til dagpengesystemet pga. den højere ydelse til delgruppen af ledige. Dagpengeydelsen er kun højere de første seks måneder, og ledige oplever dermed en ydelsesreduktion på ca. 18 pct. efter seks måneders

dagpengeanciennitet. Dette bevirker, at ledige øger afgangen til beskæftigelse op til og omkring ydelsesfaldet efter 6 måneder af deres dagpengeperiode.

Afgangen til anden forsørgelse mv. påvirkes ud fra de samme faktorer som afgang til beskæftigelse, men med et betydeligt mindre fald i afgangsraterne i starten af dagpengeperioden. Denne ikke nævneværdige effekt er afrundet til nul.

Den samlede effekt af lavere afgang fra dagpenge i starten af dagpengeperioden samt øget tilgang til dagpengesystemet medfører et fald i beskæftigelsen på 2.500, *jf. tabel 6.28*, mens antallet af dagpengemodtagere stiger tilsvarende. Trods en højere ydelsesstigning er effekterne af denne målrettede ydelsesforhøjelse i starten af dagpengeperioden således mindre end effekterne af den generelle ydelsesforhøjelse i det første år af dagpengeperioden, *jf. afsnit 6.8*, da antallet af berørte dagpengemodtagere er betydeligt mindre.

Antallet af personer, der årligt opbruger dagpengeretten, skønnes at stige med omtrent 300 personer.

Tabel 6.28

Strukturelle effekter af en ydelsesstigning på 25 pct. i de første seks måneder i dagpengeperioden for ledige med stærk beskæftigelseshistorik

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	2.500	2.500
Beskæftigelse	0	-2.500	-2.500
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			300

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Ydelsesstigningen på 25 pct. i de første seks måneder af dagpengeperioden for ledige med en beskæftigelsesgrad 90 pct. i fem år op til ledighed skønnes at svække de offentlige finanser med ca. 1,0 mia. kr., *jf. tabel 6.29*. Omtrent en tredjedel skyldes de umiddelbare merudgifter til dagpenge til ledige i den afgrænsede gruppe, mens 0,5 mia.kr. skyldes den ændrede ledighedstilgang og -afgang og faldet i beskæftigelsen.

Tabel 6.29

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesstigning på 25 pct. i de første seks måneder i dagpengeperioden for ledige med stærk beskæftigelseshistorik (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,5	0,2	0,3
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,5	0,2	0,3
Beskæftigelse	0,0	-0,4	0,4
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,0	0,0	0,0
I alt	1,0	0,0	1,0

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.11 Lempelse af genoptjeningskravet fra 12 til 6 måneder

En generel lempelse af genoptjeningskrav fra 12 til 6 måneder vil både omfatte ledige, der i løbet af dagpengeperioden finder beskæftigelse og genoptjener dagpengeretten, samt ledige, der opbruger dagpengeretten. Det særlige genoptjeningskrav, jf. *afsnit 6.11*, der gjaldt før genopretningsaftalen (2010) omfattede derimod alene personer, som havde opbrugt dagpengeretten, herunder som følge af udløb af referenceperioden.²²

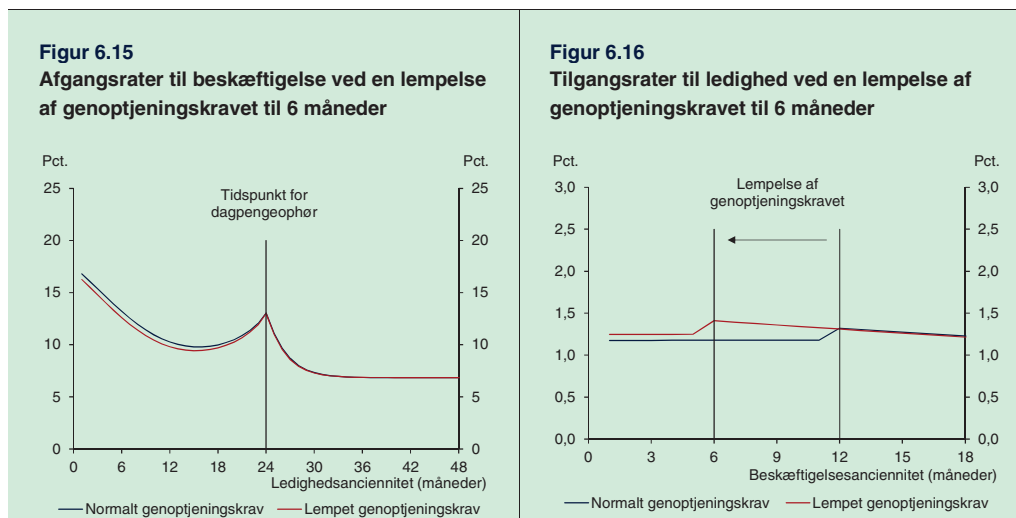
Det skønnes, at en generel lempelse vil indebære et fald i beskæftigelsen og en stigning i antallet af dagpengemodtagere, mens antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, nedbringes.

Det skal ses i sammenhæng med, at de personer, som har en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder under det nuværende genoptjeningskrav ved fornyet ledighed genindplaceres i deres igangværende dagpengeperiode. Ved et lempet genoptjeningskrav vil de derimod påbegynde en ny 2-årig dagpengeperiode ved fornyet ledighed. For disse personer medfører lempelsen således en forøgelse af den periode de effektivt set kan få dagpenge i ved fornyet ledighed. Det svækker isoleret set deres økonomiske tilskyndelse til at forblive i beskæftigelse, da det påkrævede beskæftigelsesomfang til genoptjening er reduceret, samt at finde beskæftigelse tidligt i dagpengeperioden.

For de personer, som i udgangspunktet ikke opfylder det lempede genoptjeningskrav (beskæftigelsesanciennitet på mindre end 6 måneder), påvirkes incitament til at finde og forblive i beskæftigelse af to modgående effekter. For det første øges incitamentet, da "prisen" for dagpenge givet ved beskæftigelse falder, når der kan optjenes ret til 2 års dagpenge vha. 6 måneders i stedet for 1 års beskæftigelse, dvs. et skift fra optjening i forhold 1:2 til 1:4. Omvendt reduceres incitamentet, da det samlet set kræver mindre beskæftigelse at genoptjene den fulde dagpengeret. De to effekter kan fortolkes som hhv. en substitutionseffekt (gevinsten pr. måned i beskæftigelse øges) og en indkomsteffekt (det samlede genoptjeningskrav reduceres).

En lempelse af genoptjeningskravet medfører samlet set et fald i afgangsraten i løbet af dagpengeperioden, jf. *figur 6.15*, samt en stigning i tilgangsraten til ledighed særligt for personer med en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder, jf. *figur 6.16*. For de personer, som ikke opfylder det lempede genoptjeningskrav overstiger den negative effekt på incitamentet til at finde og forblive i beskæftigelse den positive effekt, således at tilgangsraten til ledighed også øges for denne gruppe.

²² Det lempeligere genoptjeningskrav efter opbrug af dagpengeretten gjaldt indtil 30.juni 2012.



Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at en lempelse af genoptjeningskravet mekanisk – dvs. for fastholdt adfærd – vil øge antallet af dagpengemodtagere med ca. 2.600 personer og reducere antallet som årligt opbruger dagpengeretten med ca. 800 personer.

Faldet i antallet af personer, som opbruger dagpengerette afspejler, at knap 20 pct. af de ledige med 2-års dagpengeanciennitet svarende til ca. 1.900 personer har haft mere end 6 måneders beskæftigelse inden for de seneste 3 år og dermed umiddelbart ville starte et nyt ledighedsforløb ved en lempelse af genoptjeningskravet, jf. tabel 6.30.

Afhængigt af, hvornår i ledighedsforløbet disse personer opnår den 6. måneders beskæftigelse, vil lempelsen af genoptjeningskravet effektivt svare til en forlængelse af dagpengeperioden på 0-2 år. Fraregnet de personer, som også opbruger dagpengeretten efter denne forlængelse, skønnes antallet som ved fastholdt adfærd årligt opbruger dagpengeretten således reduceret med ca. 800 personer.

Tabel 6.30**Opgørelse af beskæftigelsesanciennitet på tidspunkt for opbrugt dagpengeret**

Beskæftigelse indenfor de seneste 3 år		Fordeling
0-2 måneder	(0 - 320 timer)	59 pct.
2-4 måneder	(320 – 641 timer)	14 pct.
4-6 måneder	(641 – 962 timer)	10 pct.
6-8 måneder	(962 – 1.283 timer)	7 pct.
8-10 måneder	(1.283 – 1.603 timer)	5 pct.
10-2 måneder	(1.603 – 1.924 timer)	3 pct.
Mindst 12 måneder	(mindst 1.924 timer)	3 pct.

Anm.: Opgørelsen er baseret på perioden januar 2013 – juli 2014. Tallene er skønnet på baggrund af registeroplysninger og ikke nødvendigvis fuldt sammenfaldende med A-kassernes opgørelser. Det er årsagen til at 3 pct. af de ledige umiddelbart opfylder gentjeningskravet og derfor umiddelbart burde have påbegyndt et nyt ledighedsforløb.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering.

Dertil kommer en række adfærdsvirkninger, som indebærer, at det samlede antal, der opbruger dagpengereetten reduceres mindre end den mekaniske effekt. Tilsvarende bliver stigningen i samlede antal dagpengemodtagere højere end den mekaniske effekt. Det skønnes således samlet set, at en lempelse af genoptjeningskravet vil øge antallet af dagpengemodtagere med 4.900 personer, mens beskæftigelsen falder med 3.200 personer, *jf. tabel 6.31*.

Tabel 6.31**Strukturelle effekter af en lempelse af genoptjeningskravet fra 12 til 6 måneder**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	2.000	2.200	4.900
Beskæftigelse	0	-3.200	-3.200
Anden offentlig forsørgelse mv.	-2.000	400	-1.600
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-300

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Endelig skønnes en lempelse af genoptjeningskravet at reducere den offentlige saldo med ca. 1 mia.kr., *jf. tabel 6.32*. Skønnet dækker over øgede udgifter til dagpenge korrigeret for indtægter fra skatter og afgifter samt lavere indtægter fra skatter og afgifter som følge af den reducerede beskæftigelse.

Tabel 6.32**Strukturelle økonomiske konsekvenser en lempelse af genoptjeningskravet fra 12 til 6 måneder
(inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,9	0,4	0,5
Beskæftigelse	0,0	-0,6	0,6
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,2	-0,1	-0,1
I alt	0,8	-0,2	1,0

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.12 Genindførelse af det særlige genoptjeningskrav

Før harmoniseringen af genoptjenings- og optjeningskravet i forbindelse med Genopretningsaftalen (2010) kunne personer, som opbrugte deres dagpengeret, genoptjene retten til dagpenge med ½ års fuldtidsbeskæftigelse indenfor de seneste tre år. Personer, som ikke havde opbrugt dagpengeretten, var derimod omfattet af et krav på 1 års fuldtidsbeskæftigelse indenfor tre år, svarende til det krav, som gælder for alle ledige i dag.

En genindførelse af dette særlige genoptjeningskrav medfører en reel forlængelse af den maksimale dagpengeperiode ved fornyet ledighed for nogle ledige. Det drejer sig konkret om personer 6-11 måneders beskæftigelse, som effektivt set kan opnå en længere dagpengeperiode end 2 år ved fornyet ledighed, *jf. tabel 6.33*.

Tabel 6.33

Forskelle i effektive dagpengeperioder ved en genindførelse af det særlige genoptjeningskrav i et 2-årigt dagpengesystem

Ledige, som finder beskæftigelse efter...	... og er i beskæftigelse i ...	... kan ved fornyet ledighed være på dagpenge i sammenlagt
0,5 års ledighed	6 måneder	3,5 år
0,5 års ledighed	12 måneder	2,0 år
1,5 års ledighed	6 måneder	2,5 år
1,5 års ledighed	12 måneder	2,0 år

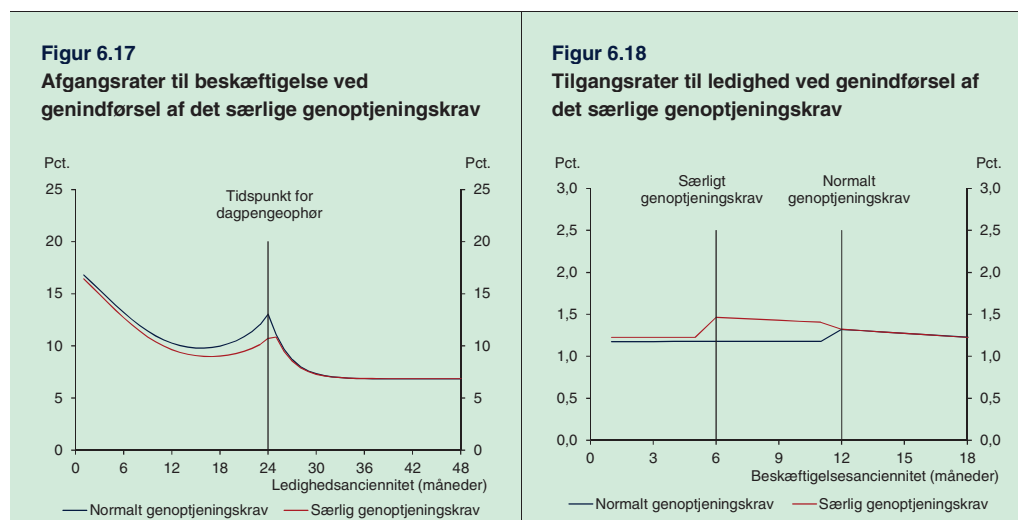
En person, som har brugt af den indeværende dagpengeperiode, og herefter kommer i beskæftigelse i mellem 6 og 11 måneder, opfylder det særlige genoptjeningskrav, men ikke det generelle genoptjeningskrav. Det indebærer, at personen kan opbruge resten af den indeværende dagpengeperiode – fx 1½ år, hvis vedkommende allerede har været ledig i ½ år – og derefter opnå ret til yderligere 2 års dagpenge, dvs. 3½ år i alt, som følge af det særlige genoptjeningskrav. En generel lempelse af genoptjeningskravet vil i modsætning hertil indebære, at personen genindplaceres ved fornyet ledighed og derfor maksimalt står overfor en ny 2-årig dagpengeperiode.

På den baggrund skønnes en genindførelse af det særlige genoptjeningskrav for personer, som har opbrugt dagpengeretten, således at indebære et fald i beskæftigelse og en stigning i antallet af dagpengemodtagere samt et fald i antallet af personer, som opbruger dagpengeretten. Ændringerne skyldes to faktorer:

- De personer, som har opbrugt dagpengeretten og har en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder vil under de nuværende regler for genoptjening ikke være berettigede til dagpenge. Med en lempelse vil disse personer stå overfor en ny 2-årig dagpengeperiode, *jf. også afsnit 6.10*. Det svækker iso-

- leret set incitamenter til at finde og forblive i beskæftigelse for disse personer.
- De personer, som ikke har opbrugt dagpengeretten, men har en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder, vil med en genindførelse af det særlige genoptjeningskrav have optjent retten til en ny dagpengeperiode, når de har opbrugt deres nuværende periode. For disse personer medfører lempelsen således en forlængelse af den periode, de effektivt set kan få dagpenge ved fornyet ledighed, hvilket svækker incitamentet til at forblive i beskæftigelse samt at finde job tidligere i ledighedsforløbet.

Det medfører samlet set et fald i afgangsraten i dagpengeperioden, *jf. figur 6.17*, samt en stigning i tilgangsraten til ledighed for specielt personer med en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder, *jf. figur 6.18*.



Kilde: Egne beregninger

En genindførelse af det særlige genoptjeningskrav skønnes mekanisk – dvs. for fastholdt adfærd – at øge antallet af dagpengemodtagere med ca. 2.500 personer. Samlet set, inkl. adfærdseffekter, skønnes ændringen at øge antallet af dagpengemodtagere med i alt 7.000 personer, mens beskæftigelsen falder med 5.000 personer, *jf. tabel 6.34*.

Tabel 6.34
Strukturelle effekter af en genindførelse af det særlige genoptjeningskrav

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	2.500	4.500	7.000
Beskæftigelse	0	-5.000	-5.000
Anden offentlig forsørgelse mv.	-2.500	500	-2.000
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-1.000

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Antallet af personer, der opbruger dagpengeretten falder således mere end ved en generel lempelse af genoptjeningskravet, hvilket skyldes, at nogle ledige de facto opnår en længere dagpengeperiode end 2 år. De indgår samtidig ikke i antallet af personer, som har opbrugt dagpengeretten, idet de genindplaceres ved opbrug.

Reduktionen i beskæftigelsen skønnes ligeledes at være *større* ved en genindførelse af det særlige genoptjeningskrav end en generel lempelse af genoptjeningskravet beskrevet i afsnit 6.10. Det skyldes den de facto forlængelse af dagpengeperioden, som indebærer, at incitamentet til at forblive i beskæftigelse er mindre for personer med en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder end for personer med 12+ måneders beskæftigelse (i modsætning til tilfældet med den generelle lempelse af genoptjeningskravet), hvilket øger faldet i beskæftigelsen.

En genindførelse af det særlige genoptjeningskrav for ledige, der opbruger deres dagpengeret, skønnes at svække den offentlige strukturelle saldo med 1,4 mia.kr., jf. tabel 6.35. Skønnet dækker over øgede udgifter til dagpenge korregeret for indtægter fra skatter og afgifter, samt mindreindtægter fra skatter og afgifter som følge af den reducerede beskæftigelse.

Tabel 6.35
Strukturelle økonomiske konsekvenser en genindførelse af det særlige genoptjeningskrav (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	1,3	0,6	0,7
Beskæftigelse	0,0	-0,9	0,9
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,2	-0,1	-0,1
I alt	1,1	-0,3	1,4

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

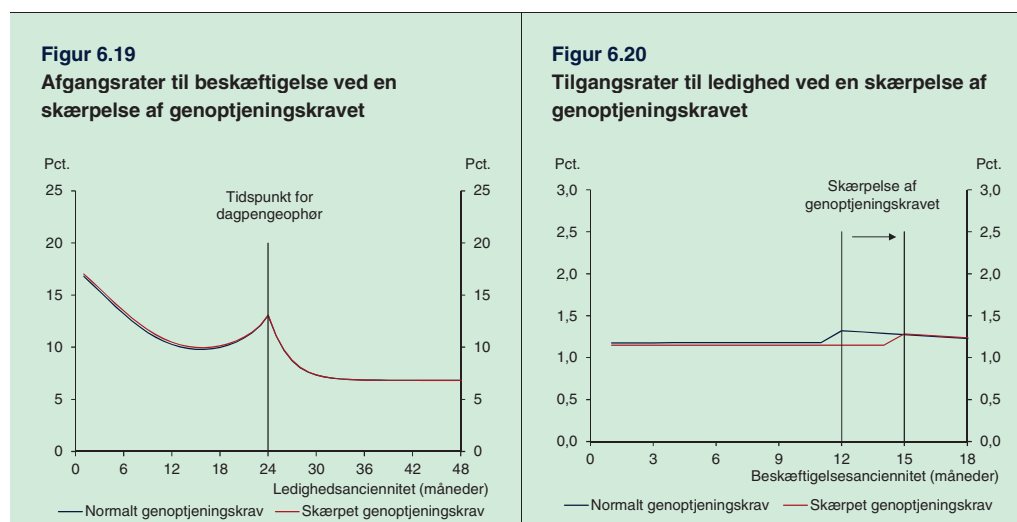
Kilde: Egne beregninger.

6.13 Skærpelse af genoptjeningskravet fra 12 til 15 måneder

En generel skærpelse af genoptjeningskrav fra 12 til 15 måneder skønnes at indebære en stigning i beskæftigelsen og et fald i antallet af dagpengemodtagere. Der er samtidig en svag stigning i antallet af personer, som opbruger dagpengereetten.

Det skyldes, at de personer, som har fundet beskæftigelse og har en beskæftigelsesanciennitet på mellem 12-14 måneder, under det nuværende genoptjeningskrav, vil påbegynde en ny 2-årig dagpengeperiode ved fornyet ledighed, mens de ved et skærpet genoptjeningskrav vil fortsætte i deres oprindelige ledighedsforløb. For disse personer medfører skærpelsen således en reduktion af den periode de effektivt set kan få dagpenge ved fornyet ledighed. Det styrker incitamentet til at forblive i beskæftigelse samt at finde job tidligere i ledighedsforløbet.

Det medfører samlet set en svag stigning i afgangsraten i dagpengeperioden, *jf. figur 6.19*, samt en reduktion i tilgangsraten fra beskæftigelse til ledighed for specielt personer med en beskæftigelsesanciennitet på mellem 12-14 måneder, *jf. figur 6.20*.



Kilde: Egne beregninger

Når disse adfærdseffekter medregnes skønnes skærpelsen af genoptjeningskravet at reducere antallet af dagpengemodtagere med 2.100 personer, mens beskæftigelsen stiger med 1.300 personer, *jf. tabel 6.36*.

Tabel 6.36**Strukturelle effekter af en skærpelse af genoptjeningskravet fra 12 til 15 måneder**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	-900	-1.100	-2.100
Beskæftigelse	0	1.300	1.300
Anden offentlig forsørgelse mv.	900	-200	700
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			100

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at en skærpelse af genoptjeningskravet fra 12 til 15 måneder forbedrer de strukturelle offentlige finanser med 0,4 mia.kr., *jf. tabel 6.37*. Skønnet dækker over en mindreudgift til dagpenge korrigeret for lavere indtægter fra skatter og afgifter, samt øgede indtægter fra skatter og afgifter som følge af den øgede beskæftigelse.

Tabel 6.37**Strukturelle økonomiske konsekvenser en skærpelse af genoptjeningskravet fra 12 til 15 måneder (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	-0,4	-0,2	-0,2
Beskæftigelse	0,0	0,2	-0,2
Anden offentlig forsørgelse mv.	0,1	0,0	0,0
I alt	-0,3	0,1	-0,4

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

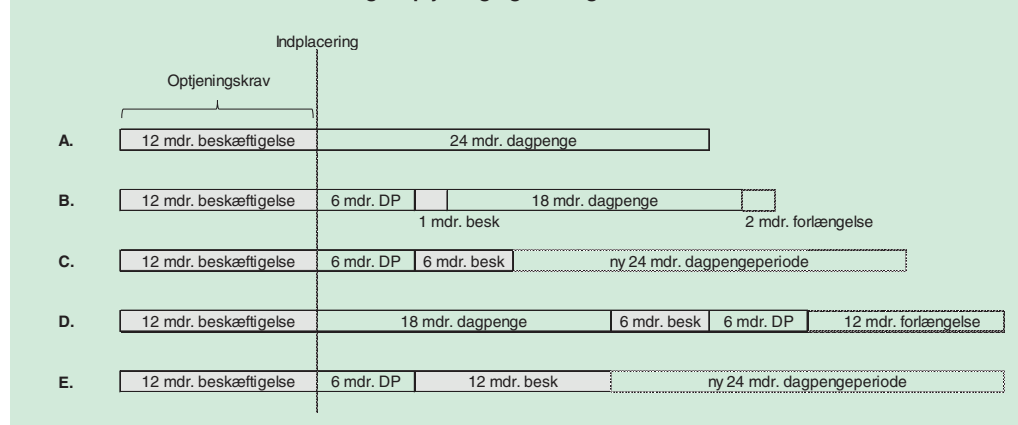
Kilde: Egne beregninger.

6.14 Løbende genoptjening og forbrug af dagpenge

I dette afsnit beskrives virkningen af at erstatte den aktuelle genoptjeningsregel, hvor mindst 1 års beskæftigelse inden for de seneste 3 år giver ret til 2 års dagpenge, med såkaldt løbende genoptjening og forbrug.

Efter optjening af 2 års dagpengeret gennem 1 års beskæftigelse inden for de seneste 3 år genoptjenes der i denne model 2 måneders dagpengeret for hver måned i beskæftigelse op til maksimalt 2 års dagpengeret. Efter forbrug af fx 6 måneders dagpenge medfører 1 måneds fuldtidsbeskæftigelse således umiddelbart ret til 2 ekstra måneder med dagpenge, jf. tilfælde B i figur 6.21, mens fx 6 måneder fuldtidsbeskæftigelse efter forbrug af 18 måneders dagpenge medfører ret til 12 ekstra måneder med dagpenge, jf. tilfælde D.

Figur 6.21
Illustration af model med løbende genoptjening og forbrug



Modellen ændrer således ikke på det grundlæggende forhold mellem optjening og forbrug, da der optjenes dagpengeret ved beskæftigelse i forholdet 1:2, svarende til de gældende regler, hvor beskæftigelseskravet til 2 års dagpenge er 1 års fuldtidsbeskæftigelse. Modellen gør den (ny)optjente dagpengeret mere "likvid", da det er muligt at bruge af den løbende og ikke først som i det nuværende system, når den fulde dagpengeperiode på 2 år er genoptjent.

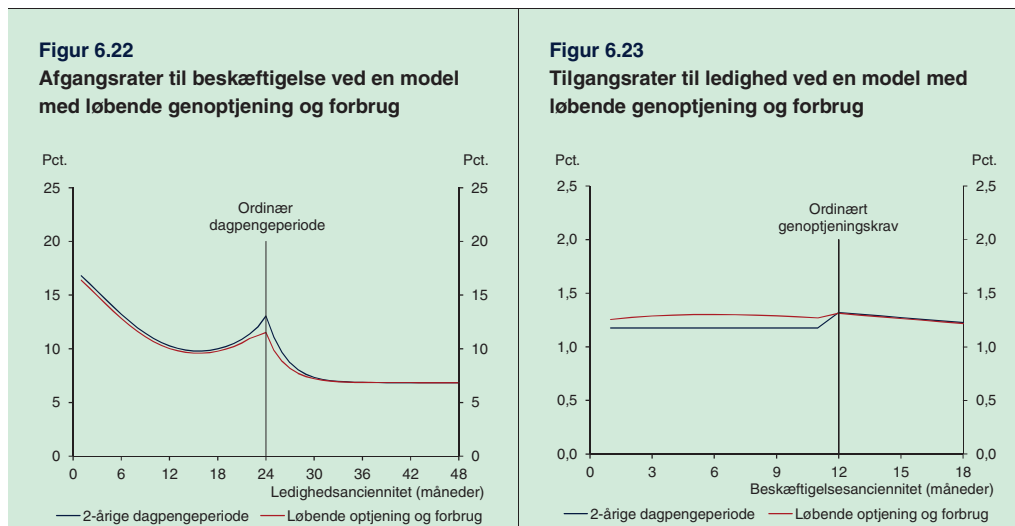
Også personer med korte beskæftigelsesforløb vil således løbende få forlænget deres dagpengeret. Dog medfører loftet på den maksimalt dagpengeret på 2 år, at en del af beskæftigelse, der optjenes tidligt i dagpengeperiode, ikke medgår til yderligere optjening af dagpengeret, jf. tilfælde C og E i figur 6.21. Dette er allerede tilfældet i det nuværende system for den beskæftigelse, der ligger ud over genoptjeningskravet (dvs. efter 12 måneders beskæftigelse), men effekten indtræffer tidligere i modellen med løbende genoptjening og forbrug.

En af konsekvenserne af den skitserede model kan være, at det bliver lettere permanent at indrette sig med deltids/sæsonarbejde.

Modellen skønnes, at indebære et fald i beskæftigelse og en stigning i antallet af dagpengemodtagere samt et fald i antallet af personer, som opbruger dagpenge- retten. Det skyldes, at de personer, som i det nuværende system har en beskæfti- gelsesanciennitet på mellem 1-11 måneder, i en model med løbende genoptjening og forbrug vil være berettigede til en længere dagpengeperiode, hvilket svækker incitamentet til at forblive i beskæftigelse samt at finde job tidligt i dagpengepe- rioden.

Omvendt vil de personer, som i det nuværende system har en beskæftigelsesan- ciennitet på 12 måneder eller mere – og derfor vil blive nyindplaceret med 2 års dagpengeret i tilfælde af ledighed i en model med løbende genoptjening og for- brug kunne have mindre end 2 års resterende dagpengeret tilbage, da nogle per- soner vil have brugt af dagpengeretten i den periode, hvor de har optjent de 12 måneder beskæftigelse. Derved styrkes incitamentet til at finde og forblive i be- skæftigelse for denne gruppe.

Det medfører samlet set en reduktion i merafgangen op til opbrug af den (oprin- delige) 2-årige dagpengeperiode, *jf. figur 6.22*, samt en øget tilgangsrate fra be- skæftigelse til ledighed for personer med en beskæftigelsesanciennitet på under 12 måneder. Omvendt reduceres tilgangsraten svagt for personer med en be- skæftigelsesanciennitet på over 12 måneder, *jf. figur 6.23*.



Kilde: Egne beregninger.

På baggrund af adfærdseffekterne skønnes indførslen af en model med løbende genoptjening og forbrug at øge antallet af dagpengemodtagere med 3.800 perso- ner, mens beskæftigelsen falder med 2.500 personer, *jf. tabel 6.38*. Som følge af den løbende genoptjening og forbrug reduceres af antallet af ledige, der årligt opbruger dagpengeretten, med 1.600 personer.

Tabel 6.38**Strukturelle effekter af en model med løbende genoptjening og forbrug**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	1.400	2.400	3.800
Beskæftigelse	0	-2.500	-2.500
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.400	100	-1.300
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-1.600

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes på denne baggrund, at en model med løbende genoptjening og forbrug af dagpenge reducerer den offentlige saldo med godt 0,7 mia.kr., *jf. tabel 6.39.*

Tabel 6.39**Strukturelle økonomiske konsekvenser en model med løbende genoptjening og forbrug (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,7	0,3	0,4
Beskæftigelse	0,0	-0,4	0,4
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,1	-0,1	-0,1
I alt	0,6	-0,2	0,7

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.15 Beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:2 med og uden loft

I dette afsnit beskrives virkningen af en variant af modellen med løbende genoptjening og forbrug beskrevet ovenfor, hvor personer, som efter indplacering i dagpengesystemet finder beskæftigelse, får denne beskæftigelse tilskrevet en "beskæftigelseskonto".

Formålet med beskæftigelseskontoen er todelt:

- For det første fungerer kontoen i forhold til det generelle genoptjeningskrav, hvor personer, som efter indplacering opsparer mindst 12 måneders fuldtidsbeskæftigelse indenfor en 3-årig periode, optjener retten til en ny 2-årig dagpengeperiode (et optjeningsforhold på 1:2).
- For det andet kan indestående på kontoen konverteres til forlængelser af dagpengeperioden i forholdet 1:2 for de personer, som opbruger dagpengereetten uden at have genoptjent retten til en ny 2-årig dagpengeperiode. Disse forlængelser kan maksimalt give 1 år ekstra på dagpenge. Herefter vil vedkommende skulle genoptjene retten til en ny 2-årig dagpengeperiode.

For at optjene ret til dagpenge første gang kræves 1 års fuldtidsbeskæftigelse indenfor 3 år svarende til kravet i det nuværende dagpengesystem.

De nærmere detaljer om modellen er beskrevet i boks 6.1.

Boks 6.1

Nærmere beskrivelse af en model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:2 med og uden et loft på 3 år

- Efter indplacering i dagpengesystemet tilskrives beskæftigelse til en beskæftigelseskonto.
- Når en person har opsparret 12 måneders beskæftigelse (inden for reference- og optjeningsperioden) har vedkommende genoptjent retten til en ny 2-årig dagpengeperiode (optjeningsforhold 1:2).
- Reference- og optjeningsperioden er fortsat 3 år.
- Personer, som ikke har genoptjent en ny 2-årig dagpengeperiode ved udløb af den ordinære dagpengeperiode, vil have mulighed for at konvertere indestående på beskæftigelseskontoen til en forlængelse af dagpengeperioden i forholdet 1:2.
- Personer, som har opbrugt dagpengereetten (inkl. forlængelserne ved brug af beskæftigelseskontoen) skal genoptjene en ny 2-årig dagpengeperiode for igen at blive berettigede til dagpenge. Dvs. kortvarig beskæftigelse efter opbrug af dagpengereetten kan ikke løbende konverteres til kortvarig dagpengeperiode.
- Referenceperioden er 3 år indenfor den 2-årige dagpengeperiode. Når beskæftigelseskontoen evalueres efter dagpengeophør sker der en forlængelse af referenceperioden i forholdet 3/2 pr. måneds dagpenge. Det er samme forhold som efter gældende regler.
- De løbende forlængelser af dagpengeperioden kan kombineres med et loft, således, at den samlede dagpengeperiode siden sidste indplacering ikke kan overstige 3 år.
- Det er valgfrit for den enkelte, om vedkommende vil gøre brug af forlængelsesmuligheden.

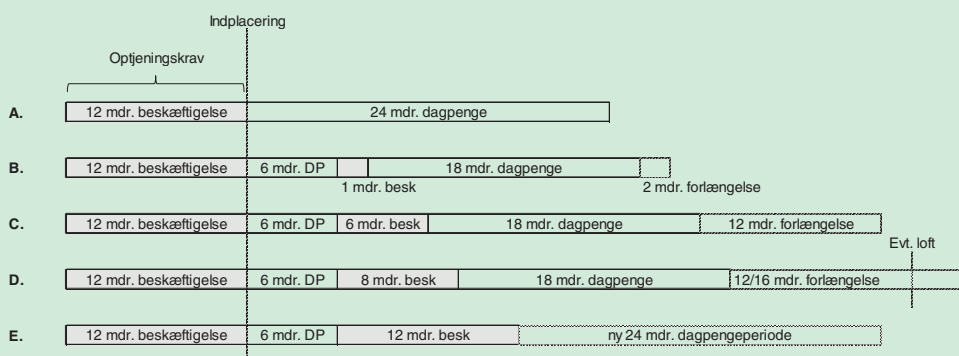
I modsætning til modellen med løbende forlængelser beskrevet i afsnit 6.13 ovenfor, sikrer beskæftigelseskontomodellen, at de første 1-6 måneders beskæf-

tigelse – uanset hvornår de ligger i ledighedsforløbet – bidrager til en umiddelbar forlængelse af dagpengeretten. Ved et loft, så den samlede dagpengeperiode ikke kan overstige 3 år, bidrager de næste 5 måneders beskæftigelse ikke umiddelbart til yderligere forlængelser i dagpengeperioden (som følge af loftet på 3 år), men tæller i forhold til det generelle genoptjeningskrav på 12 måneder.

Omvendt kan modellen medføre et svækket incitament til at opnå beskæftigelse svarende til genoptjeningskravet til den 2-årige periode tidligt i ledighedsforløbet, da den ledige derved får nulstillet sin beskæftigelseskonto og de facto kan stå overfor en kortere dagpengeperiode, jf. tilfælde D og E i figur 6.24.

Figur 6.24

Illustration af en model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:2 med og uden et loft på 3 år



Model med en beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:2 uden loft skønnes at øge antallet af dagpengemodtagere med 5.100 personer, mens beskæftigelsen falder med 3.400 personer, jf. tabel 6.40. Derudover skønnes modellen at reducere af antallet af ledige, der årligt opbruger dagpengeretten til 1.900 personer.

Tabel 6.40

Strukturelle effekter af en model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:2 med og uden et loft på 3 år

Personer	Mekanisk effekt ekskl. 3-årigt loft	Adfærdseffekt ekskl. 3-årigt loft	I alt ekskl. 3-årigt loft	I alt inkl. 3-årigt loft
Dagpengemodtagere	1.900	3.300	5.100	3.600
Beskæftigelse	100	-3.400	-3.400	-2.300
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.900	200	-1.800	-1.200
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-1.900	-1.300

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Kombineres modellen med et loft, således, at den samlede dagpengeperiode siden sidste indplacering ikke kan overstige 3 år reduceres stigning i antallet af dagpengemodtagere til 3.600 personer, mens reduktionen i antallet af personer, som opbruger dagpengereetten falder til 1.300 personer, *jf. tabel 6.40*.

Det skønnes på denne baggrund, at en model en beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:2 uden loft reducerer den offentlige saldo med ca. 1,0 mia.kr., *jf. tabel 6.41*, mens modellen med et 3-årigt loft reducerer saldoen med knap 0,7 mia. kr. Sammenlignet med modellen med løbende genoptjening og forbrug, *jf. afsnit 6.13*, er merudgifterne til denne model med loft ca. 50 mio. lavere.

Tabel 6.41

Strukturelle økonomiske konsekvenser af model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:2 med og uden et loft på 3 år (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt	Merudgifter, i alt inkl. 3-årigt loft
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	1,0	0,4	0,5	0,4
Beskæftigelse	0,0	-0,6	0,6	0,4
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,2	0,1	-0,1	-0,1
I alt	0,8	-0,2	1,0	0,7

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

6.16 Beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:1 med og uden loft

I dette afsnit beskrives virkningen af en variant af modellen med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode, hvor beskæftigelse efter opbrug af den ordinære dagpengeperiode kan bruges til at forlænge dagpengeretten i forholdet 1:1 (mod 1:2 i den ordinære genoptjening).

Det gælder således, at:

- Personer, der opsparer mindst 12 måneders fuldtidsbeskæftigelse indenfor 3 år på kontoen, optjener ret til en ny 2-årig dagpengeperiode. Det svarer til vilkårene i det nuværende dagpengesystem.
- Personer, som opsparer mindre end 12 måneders fuldtidsbeskæftigelse indenfor 3 år, får ved udløb af dagpengeperioden, mulighed for at konvertere indestående beskæftigelse på kontoen til forlængelser af dagpengeperioden i forholdet 1:1 (mod 1:2 i modellen beskrevet ovenfor).

For at optjene ret til dagpenge første gang kræver det 1 års fuldtidsbeskæftigelse indenfor 3 år svarende til kravet i det nuværende dagpengesystem.

De nærmere detaljer om modellen er beskrevet i boks 6.2.

Boks 6.2

Nærmere beskrivelse af en model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:1 med og uden et loft på 3 år

- Efter indplacering i dagpengesystemet tilskrives beskæftigelse til en beskæftigelseskonto.
- Når en person har opsparet 12 måneders beskæftigelse (inden for reference- og optjeningsperioden) har vedkommende genoptjent retten til en ny 2-årig dagpengeperiode (optjeningsforhold 1:2).
- Reference- og optjeningsperioden er fortsat 3 år.
- Personer, som ikke har genoptjent en ny 2-årig dagpengeret ved udløb af den ordinære dagpengeperiode, vil have mulighed for at konvertere indestående på beskæftigelseskontoen til en forlængelse af dagpengeperioden i forholdet 1:1.
- Personer, som har opbrugt dagpengeretten (inkl. forlængelserne ved brug af beskæftigelseskontoen) skal genoptjene en ny 2-årig dagpengeperiode for igen at blive berettigede til dagpenge. Dvs. kortvarig beskæftigelse efter opbrug af dagpengeretten kan ikke løbende konverteres til kortvarig dagpengeret.
- Referenceperioden er 3 år indenfor den 2-årige dagpengeperiode. Når beskæftigelseskontoen evalueres efter dagpengeophør sker der en forlængelse af referenceperioden i forholdet 1:1 pr. måneds dagpenge.
- De løbende forlængelser af dagpengeperioden kan kombineres med et loft, således, at den samlede dagpengeperiode siden sidste indplacering ikke kan overstige 3 år.
- Det er valgfrit for den enkelte, om vedkommende vil gøre brug af forlængelsesmuligheden.

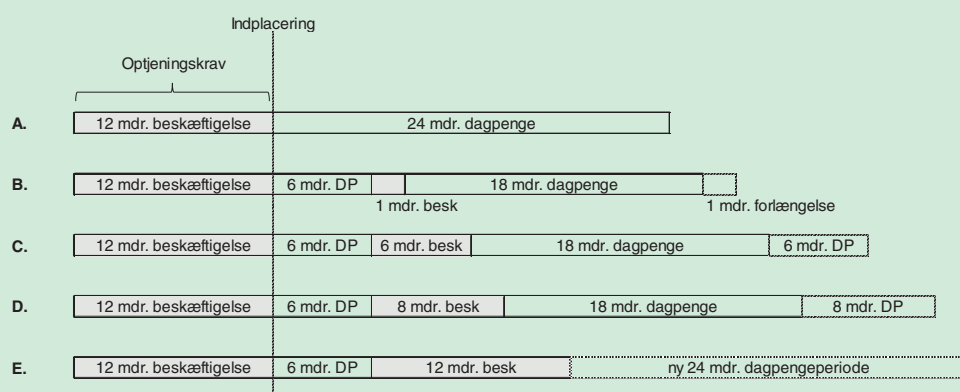
Modellen sikrer, at de første 1-11 måneders beskæftigelse uanset, hvornår det finder sted i ledighedsforløbet, bidrager til en umiddelbar forlængelse af dagpengeretten.

Omvendt kan modellen medføre et svækket incitament til at opnå beskæftigelse svarende til genoptjeningskravet til den 2-årige periode tidligt i ledighedsforlø-

bet, da den ledige derved får nulstillet sin beskæftigelseskonto og de facto kan stå overfor en kortere dagpengeperiode, jf. tilfælde D og E i figur 6.25. Den negative effekt er dog mindre end ved modellen præsenteret i afsnit 6.14 ovenfor.

Figur 6.25

Illustration af en model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:1 med og uden et loft på 3 år



Model med en beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:1 uden loft skønnes at øge antallet af dagpengemodtagere med 2.400 personer, mens beskæftigelsen falder med 1.500 personer, jf. tabel 6.42. Derudover skønnes modellen at reducere af antallet af ledige, der årligt opbruger dagpengeretten til 1.200 personer.

Tabel 6.42

Strukturelle effekter af en model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:1 med og uden et loft på 3 år

Personer	Mekanisk effekt ekskl. 3-årigt loft	Adfærdseffekt ekskl. 3-årigt loft	I alt ekskl. 3-årigt loft	I alt inkl. 3-årigt loft
Dagpengemodtagere	1.100	1.300	2.400	2.100
Beskæftigelse	0	-1.500	-1.500	-1.300
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.100	200	-900	-800
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-1.200	-1.100

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Kombineres modellen med et loft, således, at den samlede dagpengeperiode siden sidste indplacering ikke kan overstige 3 år reduceres stigning i antallet af dagpengemodtagere til 2.100 personer, mens reduktionen i antallet af personer, som opbruger dagpengeretten reduceres til 1.100 personer, jf. tabel 6.42.

Det skønnes på denne baggrund, at en model en beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelse af dagpengeperiode i forholdet 1:1 uden loft reducerer den offentlige saldo med ca. 0,4 mia.kr., *jf. tabel 6.43*, mens modellen med et 3-årigt loft reducerer saldsvækkelsen marginalt.

Tabel 6.43

Strukturelle økonomiske konsekvenser af model med beskæftigelseskonto med mulighed for løbende forlængelser i forholdet 1:1 med og uden et loft på 3 år (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt	I alt inkl. 3-årigt loft
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	0,0	0,0	0,0	0,0
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,4	0,2	0,2	0,2
Beskæftigelse	0,0	-0,3	0,3	0,2
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
I alt	0,4	-0,1	0,4	0,4

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

I tilfældet uden loft er merudgifterne ved indførelse af denne model således ca. 60 pct. lavere end merudgifterne til modellen, hvor forlængelserne sker i forholdet 1:2 beskrevet i afsnit 6.14 overfor, mens reduktionen i antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, kun falder 40 pct. Det skyldes, at det skærpede genoptjeningsforhold for personer, som benytter sig af de løbende forlængelser bevarer en del af tilskyndelsen til at finde længerevarende beskæftigelse frem mod opbrug af den ordinære dagpengeperiode, samtidig med at de løbende forlængelser forbedrer forsikringselementet i dagpengesystemet, som står til at opbruge dagpengeretten.

7 Effekter af kombinerede ændringer i dagpengemodellen

7.1 Indledning

Dette kapitel belyser de strukturelle effekter ved kombinationer af de isolerede ændringer i dagpengesystemet, som er beskrevet i *kapitel 6*. Formålet med kapitlet er at bruge dagpengemodellen til at vurdere ændringer i dagpengesystemet, som er neutrale for den offentlige saldo. Ændringerne er sammensat med henblik på at vurdere, hvilke kombinationer af ændringer der reducerer antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, og/eller øger den samlede beskæftigelse.

På linje med analyserne i *kapitel 6* opgøres effekterne af de forskellige ændringer i forhold til et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem og med udgangspunkt i en ledighed, der svarer til det strukturelle ledighedsniveau. Ændringerne belyses ved de umiddelbare effekter (dvs. uden adfærd) samt de strukturelle effekter (inkl. afledte adfærdsvirkninger).

Konkret betragtes følgende kombinerede ændringer i dagpengesystemet, hvor fx de specificerede ydelsesændringer er baseret på, at den samlede ændring af dagpengesystemet skal være budgetneutral for de offentlige finanser:

- En forlængelse af dagpengeperioden fra 2 til 3 år kombineret med hhv.
 - en ydelsesreduktion på 5,25 pct. i hele dagpengeperioden,
 - en ydelsesreduktion på 13 pct. efter 1 år på dagpenge, eller
 - en ydelsesreduktion på 10 pct. efter 1 år på dagpenge og yderligere 12 pct.-point efter 2 år på dagpenge.
- En model med en 2 årig dagpengeperiode, hvor et ½ års beskæftigelse efter indplacering udløser et 3. år med dagpenge på 80 pct. sats, kombineret med en ydelsestrappe, hvor dagpengesatsen reduceres med 5 pct. i det 2. år og med 20 pct. i det 3. år. (I det følgende kaldet "2+1 med ydelsestrappe")
- En model med løbende genoptjening og forbrug, hvor der optjenes 2 måneders dagpengeret for hver måned i beskæftigelse op til maksimalt 2 års dagpengeret. Kombineret med en 8 pct. ydelsesreduktion, når den optjente dagpengeret er lavere end 1 år.

En oversigt over de konkrete ændringer og hovedresultaterne gives i *tabel 7.1* på næste side. De enkelte ændringer i dagpengesystemet gennemgås i de efterfølgende afsnit.

Tabel 7.1**Oversigt over analyserede ændringer i dagpengesystemet og hovedresultater heraf**

	Ændring af antal dagpengemodtagere	Ændring i beskæftigelse	Ændring i antal med opbrugt dagpengeret	Offentlige merudgifter
1 års ekstra dagpengeret				
+ generel ydelsesreduktion	8.100	100	-3.400	-0,2 mia.kr.
+ ydelsesreduktion efter 1 år	7.000	100	-3.300	-0,1 mia.kr.
+ ydelsestrappe efter 1 og 2 år	6.700	100	-3.400	-0,2 mia.kr.
"2+1"-model med ydelsestrappe	1.800	-400	-700	0,0 mia.kr.
Løbende genoptjening og forbrug med ydelsestrappe	1.800	-500	-1.700	0,0 mia.kr.

Anm.: Alle tal er målt som ændringer i forhold til et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem og et ledighedsniveau svarerende til den strukturelle ledighed. Ændringen i antallet af ledige, som opbruger dagpengeretten, er behæftet med relativ stor usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger

Kapitlet beskriver alene de kvantitative effekter på beskæftigelse mv., som anvendelsen af dagpengemodellens beregningsprincipper giver anledning til. Der er ikke beskrevet øvrige fordele og ulemper ved de forskellige kombinerede beregninger. Eventuelle effekter som følge af genberegning af dagpengesats indgår ikke i beregningerne.

7.2 En forlængelse af dagpengeperioden fra 2 til 3 år kombineret med ydelsesreduktion(er) i løbet af dagpengeperioden

En forlængelse af dagpengeperioden til 3 år øger antallet af dagpengemodtagere med omtrent 16.000 personer, mens beskæftigelsen falder med knap 8.000 personer, *jf. kapitel 6*. Antallet af personer med opbrugt dagpengeret reduceres i et 3-årigt dagpengesystem med ca. 3.000 personer årligt ift. et 2-årigt dagpengesystem. Det skønnes samlet set, at forlængelsen af den maksimale dagpengeperiode fra 2 til 3 år svækker den offentlige saldo med 2,4 mia. kr.

I det følgende præsenteres 3 forskellige kombinationsmodeller, hvor en forlængelse af dagpengeperioden fra to til tre år kombineres med en eller flere ydelsesreduktioner i løbet af den 3-årige dagpengeperiode. Alle modeller tilpasses, så de samlede ændringer i dagpengesystemet er budgetneutrale for den strukturelle offentlige saldo.

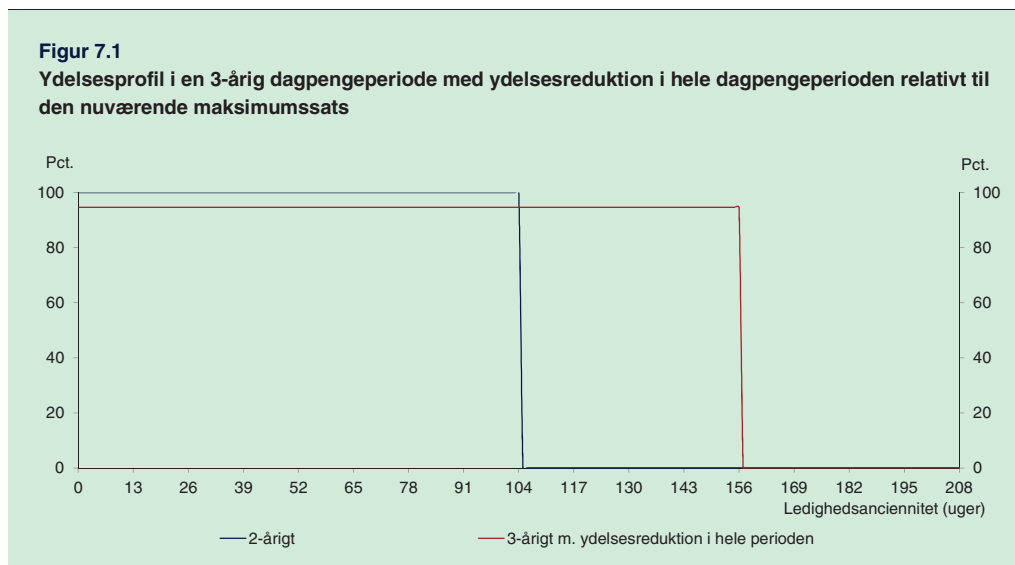
Alle ændringer virker igennem to typer af effekter:

- a) Forlængelse af dagpengeperioden til tre år flytter merafgangen omkring dagpengeophør til det nye ophørstidspunkt.
- b) Ydelsesnedsættelse(r) i hele eller dele af den 3-årige dagpengeperiode medfører højere afgangsrater op til (og umiddelbart efter) ydelsesreduktionen undervejs i dagpengeperioden samt eventuel lavere tilgang til dagpengesystemet.

Alle tre kombinationsmodeller nedbringer antallet, der opbruger dagpengeretten.

3-årig dagpengeperiode kombineret med ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden

Beregninger på dagpengemodellen viser, at en forlængelse af dagpengeperioden fra 2 til 3 år kombineret med en reduktion i dagpengesatsen på 5,25 pct. i hele dagpengeperioden medfører en omtrent neutral effekt på de offentlige finanser. Den samlede ydelsesprofil i denne model er sammen med ydelsesprofilen for det eksisterende dagpengesystem vist i figur 7.1.



Den kombinerede ændring af dagpengeperioden og dagpengeydelsen berører ved uændret adfærd samtlige dagpengeledige svarende til knap 88.000 dagpengemodtagere, da ydelsen reduceres i hele dagpengeperioden. Hertil kommer ca. 6.000 ledige, som umiddelbart – ved uændret adfærd – vil være berettigede til dagpenge som følge af forlængelsen (personer med ledighedsanciennitet på mellem 105-156 uger), jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2

Umiddelbar virkning af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden (ekskl. adfærd)

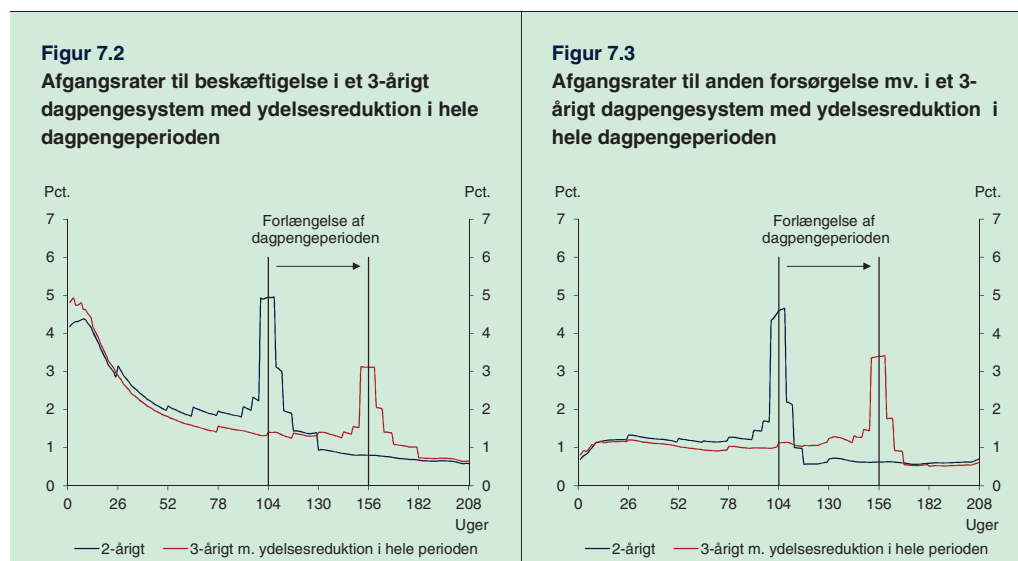
Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-104 uger	105-156 uger	I alt
Antal berørte dagpengemodtagere	87.800	0	87.800
Ændring i antal dagpengemodtagere	0	5.800	5.800
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):			
- Før	88	42	85
- Efter	84	88	84

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kon-tanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

De eksisterende dagpengeledige, vil i gennemsnitlig opleve en ydelsesnedgang på 5,25 pct., mens ledige med mere end to år på dagpenge oplever en væsentligt ydelsesfremgang, da de vil overgå fra eventuel kontanthjælp til dagpenge.

Overgangen til et 3-årigt dagpengesystem medfører som nævnt en flytning af merafgangen til både beskæftigelse og anden forsørgelse mv. op mod ydelsesophør fra 2 til 3 års ledighedsanciennitet. Dertil kommer stigende afgangsrater fra starten af dagpengeperioden, der skyldes den lavere dagpengesats i hele dagpengeperioden, jf. figur 7.2 og 7.3.



Anm.: Figurerne viser afgangsraterne for beskæftigelsesanciennitet 0.
Kilde: Egne beregninger.

Merafgangen op mod udløb af den 3-årige dagpengeperiode er lavere end op mod udløb af den (oprindelige) 2-årige dagpengeperiode. Dette skyldes primært, at afgangsraterne til beskæftigelse er faldende med stigende varighed af ledighedsforløbet. Når niveauet for afgangsraten er lavere, bliver merafgangsrateen også lavere. Dertil kommer, at ydelsesfaldet ved dagpengeophør er mindre, da dagpengesatsen er lavere. Det bemærkes desuden, at ydelsesreduktionen medfører en lavere tilgang til dagpengesystemet.

Den lavere tilgang til dagpengesystemet samt de ændrede afgangsrater i et 3-årigt dagpengesystem med en lavere dagpengeydelse over hele perioden medfører en samlet stigning i antallet af dagpengemodtagere på 8.100. Dette modsvares af færre personer på andre offentlige ydelser og selvforsørgende, mens beskæftigelsen stiger med 100 personer. Antallet af personer der årligt opbruger dagpengerechten reduceres med 3.400, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3**Strukturelle effekter af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	5.800	2.300	8.100
Beskæftigelse	0	100	100
Anden offentlig forsørgelse mv.	-5.800	-2.400	-8.200
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			3.400

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Kombinationen af en 3-årig dagpengeperiode med en ydelsesreduktion på 5,25 pct. i hele dagpengeperioden medfører som nævnt en omtrent neutral effekt for de offentlige finanser, *jf. tabel 7.4*. Dette skyldes, at de offentlige merudgifter som følge af et øget antal dagpengemodtagere omtrent modsvares af mindreudgifter for andre offentlige overførsler samt øgede indtægter fra skatter og afgifter som følge af den øgede beskæftigelse.

Tabel 7.4**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden (inkl. adfærd)**

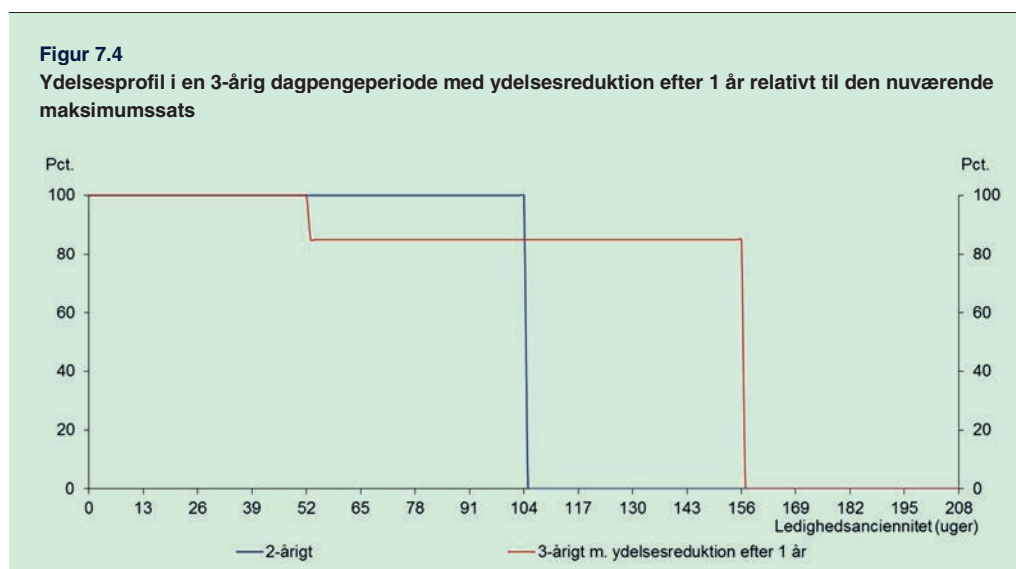
Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,8	-0,4	-0,4
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	1,4	0,6	0,7
Beskæftigelse	0,0	0,0	0,0
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,9	-0,4	-0,5
I alt	-0,3	-0,1	-0,2

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

3-årig dagpengeperiode kombineret med ydelsesreduktion efter 1 år på dagpenge

Forlængelsen af dagpengeperioden kan også kombineres med en reduktion i dagpengesatsen på 13 pct. efter 1 år på dagpenge. Den samlede ydelsesprofil for denne kombinationsmodel er vist i figur 7.4.



Denne kombinerede ændring berører ved uændret adfærd godt 19.000 eksisterende dagpengemodtagere bestående af ledige, som modtager dagpenge og har gjort det i mindst 1 år i det 2-årige system (personer med ledighedsanciennitet på mellem 53-104 uger). Dertil kommer en stigning i antallet af dagpengemodtagere på knap 6.000 som omfatter ledige, som umiddelbart – ved uændret adfærd – vil være berettigede til dagpenge som følge af forlængelsen (personer med ledighedsanciennitet på mellem 105-156 uger), jf. tabel 7.5. De eksisterende dagpengemodtagere med mere end et års anciennitet vil opleve en mindre ydelsesnedgang, mens ledige med mere end to år på dagpenge vil blive berettiget til dagpenge og dermed opleve en ydelsesfremgang.

Tabel 7.5

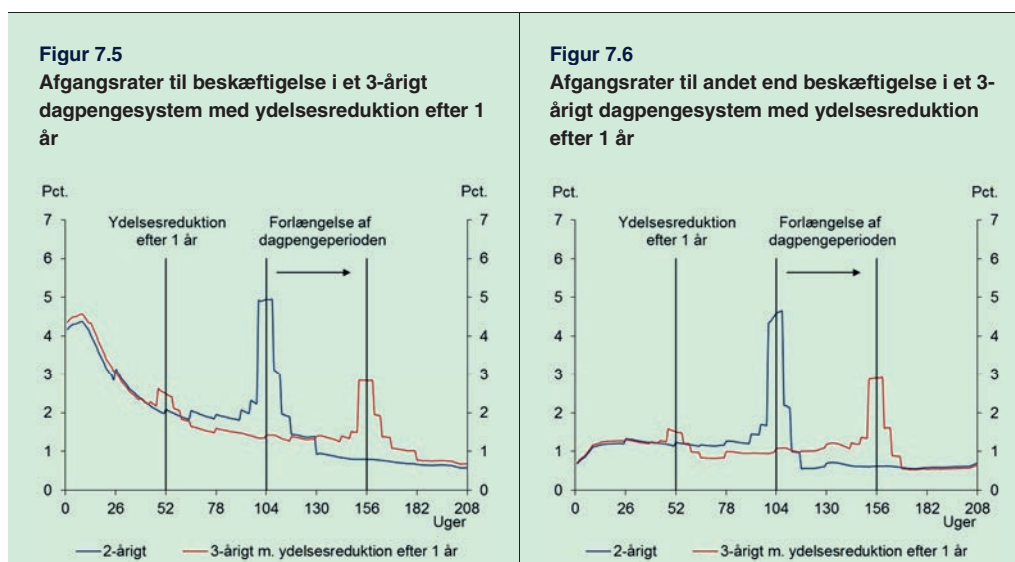
Umiddelbar virkning af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesreduktion efter 1 år (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	53-104 uger	105-156 uger	I alt
Antal berørte dagpengemodtagere	19.300	0	19.300
Ændring i antal dagpengemodtagere	0	5.800	5.800
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):			
- Før	92	42	80
- Efter	80	81	80

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kon-tanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

Ydelsesnedgangen efter 1 år på dagpenge medfører en merafgang fra dagpenge omkring dette tidspunkt, jf. figur 7.5 og figur 7.6. Samtidig flyttes merafgangen omkring ydelsesophør ligesom i den foregående kombination til det nye ophørs-tidspunkt efter 3 års dagpengeret. Ydelsesreduktionen efter et år medfører samtidig et mindre fald i tilgangen til dagpengesystemet.



Anm.: Figureerne viser afgangsraterne for beskæftigelsesanciennitet 0.
Kilde: Egne beregninger.

De ændrede afgangsrater og lidt mindre tilgang i et 3-årigt dagpengesystem med en lavere dagpengeydelse efter 1 år på dagpenge medfører en samlet stigning i antallet af dagpengemodtagere på 7.000, mens beskæftigelsen stiger med 100 personer, jf. tabel 7.6. Antallet af personer med opbrugt dagpengeret falder med ca. 3.300. I forhold til kombinationen af en 3-årig dagpengeperiode med en generel ydelsesnedsættelse er virkningen på opbrug af dagpengeretten samt ændringen i beskæftigelsen således omtrent den samme, mens ændringerne i antallet af dagpengemodtagere og personer på andre offentlige ydelser mv. er lavere.

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	5.800	1.200	7.000
Beskæftigelse	0	100	100
Anden offentlig forsørgelse mv.	-5.800	-1.200	-7.000
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-3.300

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.
Kilde: Egne beregninger.

Kombinationen af en 3-årig dagpengeperiode med en ydelsesnedgang på 13 pct. efter 1 år på dagpenge har en omtrent neutral virkning på de strukturelle offentlige finanser, *jf. tabel 7.7*. Som følge af den mindre effektive ydelsesreduktion for de umiddelbart berørte dagpengemodtagere er der kun en mindre direkte effekt for dagpengeudgifterne. Merudgifter til dagpenge på 0,6 mia.kr. som følge af det øgede antal dagpengemodtagere udlignes af merindtægter fra skatter og afgifter som følge af den øgede beskæftigelse samt af mindreudgifter til andre offentlige ydelser.

Tabel 7.7

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesnedgang efter 1 år (inkl. adfærd)

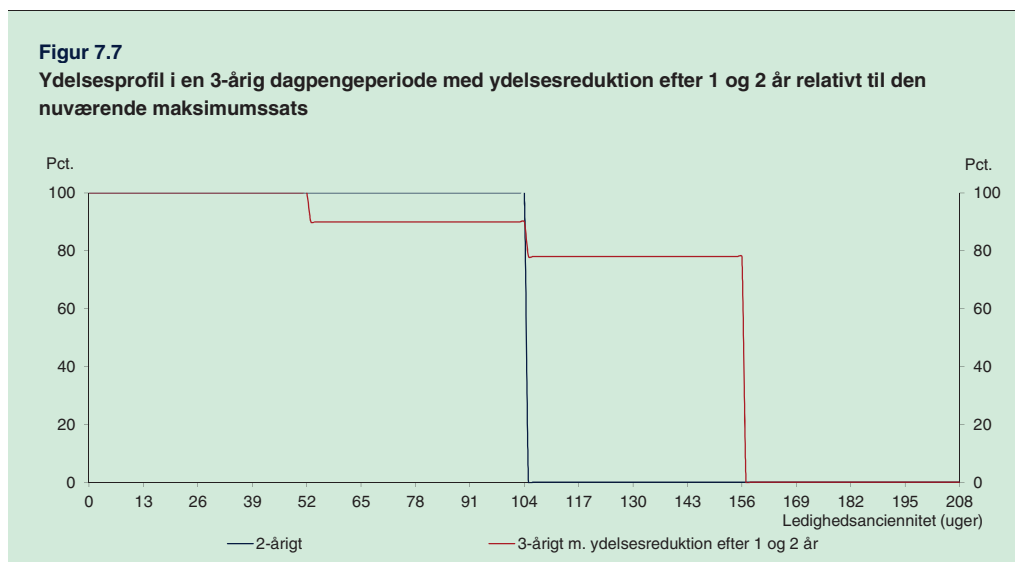
Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,5	-0,2	-0,2
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	1,1	0,5	0,6
Beskæftigelse	0,0	0,0	0,0
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,7	-0,3	-0,4
I alt	0,0	0,0	-0,1

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

3-årig dagpengeperiode kombineret med ydelsesreduktioner efter hhv. 1 og 2 år på dagpenge

I dette afsnit betragtes effekterne, hvis forlængelsen af dagpengeperioden fra 2 til 3 år kombineres med en reduktion i dagpengesatsen på 10 pct. efter 1 år på dagpenge og yderligere 12 pct. point efter 2 år på dagpenge, således at den samlede ydelsesprofil i dagpengesystemet er som vist i *figur 7.7*.



Denne kombinerede ændring berører - ved uændret adfærd - det samme antal personer som i det forrige kombinationseksempel, da ændringen vedrører den samme del af dagpengeperioden. Dette dækker over eksisterende dagpengemodtagere med mere end et års anciennitet svarende til 19.300 dagpengemodtagere samt 5.800 ledige som umiddelbart vil være berettigede til dagpenge som følge af forlængelsen.

I forhold til forrige kombinationseksempel, hvor ydelsesreduktionen efter et år er på 13 pct., vil ledige med mellem et og to års dagpengeanciennitet her opleve en mindre ydelsesnedgang, jf. *tabel 7.8*. Til gengæld vil ledige med mere end to års anciennitet, som bliver berettiget til dagpenge, oplevere en mindre ydelsesfremgang, da dagpengeniveauet i dette eksperiment er lavere i det tredje år.

Tabel 7.8

Umiddelbar virkning af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesreduktion efter 1 og 2 år (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	53-104 uger	105-156 uger	I alt
Antal berørte dagpengemodtagere	19.300	0	19.300
Ændring i antal dagpengemodtagere		5.800	5.800
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.):			
- Før	91	42	80
- Efter	82	73	80

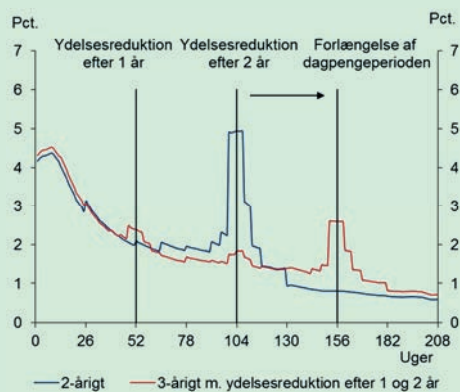
Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2015-niveau. Dagpenge er inkl. supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere.

Kilde: Egne beregninger.

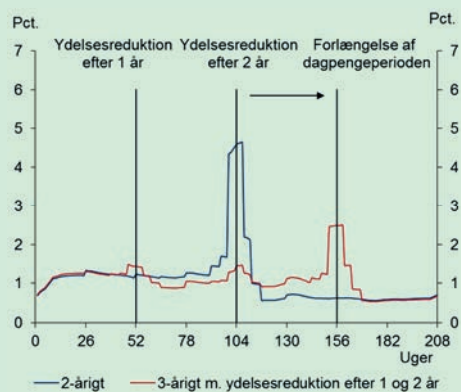
Ydelsesreduktionerne efter 1 år og 2 år på dagpenge medfører en merafgang fra dagpenge omkring disse tidspunkter, *jf. figur 7.8 og figur 7.9*. Med den relativt lavere ydelse det 3. år reduceres merafgangen op mod dagpengeophør i forhold til de foregående kombinationsændringer med hhv. en generel ydelsesreduktion og en ydelsesreduktion efter 1 år.

Figur 7.8

Afgangsrater til beskæftigelse i et 3-årigt dagpengesystem med ydelsesreduktioner efter 1 og 2 år

**Figur 7.9**

Afgangsrater til andet end beskæftigelse i et 3-årigt dagpengesystem med ydelsesreduktioner efter 1 og 2 år



Anm.: Figurerne viser afgangsraterne for beskæftigelsesanciennitet 0.

Kilde: Egne beregninger.

De ændrede afgangsrater i et 3-årigt dagpengesystem med en ydelsesnedgang på 10 pct. efter et år og yderligere 12 pct. efter to år samt en lidt lavere tilgang medfører en samlet en stigning i antallet af dagpengemodtagere på 6.700 ift. det gældende dagpengesystem, mens beskæftigelsen stiger med ca. 100, *jf. tabel 7.9*. Antallet af personer med opbrugt dagpengeret skønnes at falde med 3.400.

Tabel 7.9**Strukturelle effekter af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesnedgang efter 1 og 2 år**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	5.800	900	6.700
Beskæftigelse	0	100	100
Anden offentlig forsørgelse mv.	-5.800	-1.000	-6.800
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-3.400

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Kombinationen af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesreduktioner på 10 og 12 pct. efter hhv. 1 og 2 år på dagpenge har en omtrent neutral virkning på de strukturelle offentlige finanser, *jf. tabel 7.10*.

Tabel 7.10**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en 3-årig dagpengeperiode med ydelsesnedgang efter 1 og 2 år (inkl. adfærd)**

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,4	-0,2	-0,2
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,8	0,4	0,5
Beskæftigelse	0,0	0,0	0,0
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,7	-0,3	-0,4
I alt	-0,2	0,0	-0,2

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

En sammenligning af de tre kombinationsstød med en 3-årig dagpengeperiode

Målt på effekten på antallet af personer, som opbruger dagpengereetten og på merbeskæftigelsen er der således ikke forskel på de tre forskellige satsændringsprofiler, som en maksimal dagpengeperiode på 3 år kombineres med. I alle tre kombinationsmodeller falder antallet af personer som opbruger dagpengereetten med godt 3.000 personer, mens beskæftigelsen stiger med ca. 100 personer.

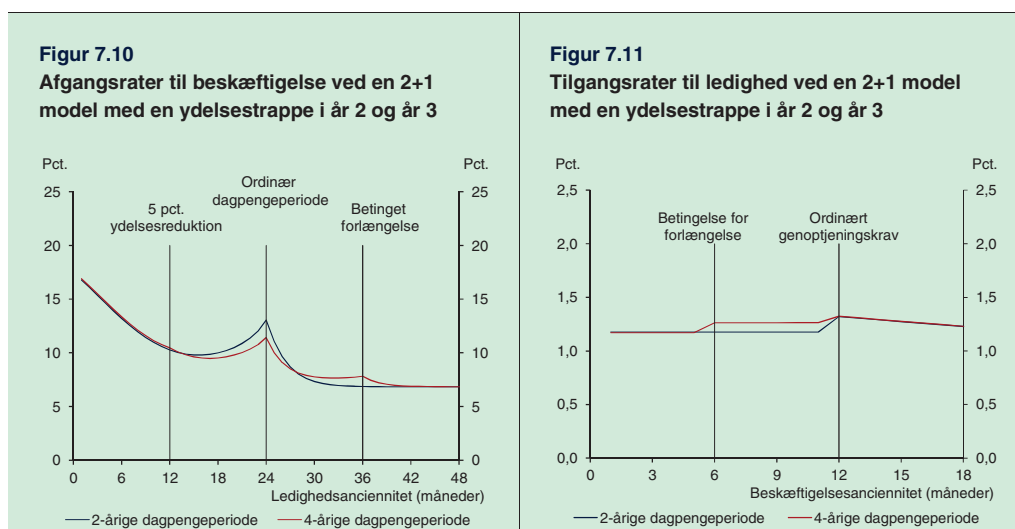
Forskellen mellem modellerne består i, hvem der oplever ydelsesreduktionerne. I den første model påvirkes alle ledige uanset anciennitet af en lavere ydelse, mens det i de efterfølgende modeller kun er personer med en ledighedsanciennitet over 1 år, som påvirkes af ydelsesreduktionerne.

7.3 Model med 2 års dagpengeperiode + 1 ekstra år ved optjening kombineret med ydelsestrappe

I dette afsnit beskrives virkningen af en 2+1 model med en ydelsestrappe, hvor dagpengeperioden i udgangspunktet er 2 år med 100 pct. af den individuelle sats det første år og 95 pct. af den individuelle sats det andet år, mens et ½ års beskæftigelse efter indplacering udløser et ekstra år med dagpenge på 80 pct. af den individuelle dagpengesats.

Denne model medfører en række effekter:

- Forlængelse af dagpengeperioden for de personer, som har en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder, medfører en reduktion i merafgangen op til opbrug af den oprindelige 2-årige dagpengeperiode, *jf. figur 7.10*. Samtidig stiger afgangsraten op til opbrug af det ekstra år på dagpenge, da de ledige kan imødesee et ydelsesfald til konstanthjælp mv.
- Ydelsesreduktionen på 5 pct. efter 1 år på dagpenge medfører en øget afgang fra ledighed op til dette tidspunkt, mens reduktionen i merafgangen op til opbrug af den oprindelige 2-årige dagpengeperiode falder, da ydelsesreduktionen til det ekstra år med 80 pct. af dagpengesatsen er blevet mindre, og der derfor kan forventes en mindre adfærdseffekt.
- Endeligt medfører ydelsesreduktionerne et svagt fald generelt i tilgangsraten fra beskæftigelse til ledighed, mens forlængelsen af dagpengeperiode for de personer, som har en beskæftigelsesanciennitet på mellem 6-11 måneder medfører en stigning i tilgangsraten fra beskæftigelse til ledighed for denne gruppe, *jf. figur 7.11*.



Kilde: Egne beregninger

I det følgende beskrives første de samlede effekter af den beskrevne 2+1-model med ydelsestrappe. Efterfølgende diskuteres effekterne af delelementer af denne kombinationsmodel.

Samlet effekt af 2+1 modellen kombineret med en ydelsestrappe

På baggrund af adfærdseffekterne skønnes indførslen af en 2+1 model kombineret med en ydelsestrappe i år 2 og 3 at øge antallet af dagpengemodtagere med 1.800 personer, mens beskæftigelsen falder med 400 personer, *jf. tabel 7.11*. Antallet af personer på kontanthjælp og andre offentlige overførsler falder med 1.300 personer. Endeligt skønnes modellen at reducere antallet som årligt opbruger dagpengereetten med 700 personer, *jf. tabel 7.11*.

Tabel 7.11

Strukturelle effekter af en 2+1 model kombineret med en ydelsestrappe med 95 pct. efter 1 år 80 pct. i det 3. år

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	1.400	300	1.800
Beskæftigelse	0	-400	-400
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.400	100	-1.300
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-700

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Det skønnes, at indførslen af en 2+1 model omtrent er neutral for den offentlige saldo, *jf. tabel 7.12*.

Tabel 7.12

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en 2+1 model kombineret med en ydelsestrappe (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,2	-0,1	-0,1
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,3	0,1	0,2
Beskæftigelse	0,0	-0,1	0,1
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,1	-0,1	-0,1
I alt	-0,1	-0,1	0,0

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Forskellen mellem denne model og de tidligere præsenterede modeller med en treårig dagpengeperiode er, at kun personer, der opnår ½ års beskæftigelse får

ret til det ekstra år i dagpengesystemet. Derfor bliver antallet af dagpengeledige ikke forøget i samme omfang. Det skyldes *jf. kapitel 6* at en betydelig del af de ledige har mindre end ½ års beskæftigelse efter 2 års dagledighed. Det betyder således også at modellen har mindre effekt på antallet af personer, som opbruger dagpengeretten. Omvendt er ydelsesfaldet for personer med 1 til 2 års dagpengeledighed reduceret fra 20 til 5 pct. Endelig er effekten på beskæftigelsen i samme størrelsesorden i de to typer af modeller.

Deleffekt af et ekstra års dagpengeret med et beskæftigelseskrav på ½ år

I den beskrevne 2+1-model med ydelsestrappe indgår ret til et ekstra års dagpengeret for ledige, der opfylder et genoptjeningskrav på ½ års fuldtidsbeskæftigelse. Denne udvidelse af dagpengeperioden for den del af ledige, som har 6-11 måneders beskæftigelse ved opbrug af 2 års dagpengeret – knap 20 pct. af de ledige, *jf. kapitel 6* – medfører isoleret set en stigning i antallet af dagpengemodtagere på 3.700 personer, især om følge af en reduceret beskæftigelse på 2.400 personer, *jf. tabel 7.13*. Faldet i beskæftigelsen kombineret med det højere antal overførselsindkomstmodtagere medfører en offentlig merudgift på 0,7 mia.kr.

Tabel 7.13

Strukturelle effekter af en 2+1 model uden ydelsestrappe

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	1.400	2.200	3.700
Beskæftigelse	0	-2.400	-2.400
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.400	200	-1.300
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-500
Offentlige merudgifter (mia. kr.)			0,7

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

Deleffekt af et ekstra år med 80 pct. af dagpengesatsen med et beskæftigelseskrav på ½ år

Reduceres dagpengesatsen for det 3. år med dagpenge til 80 pct. af den individuelle dagpengesats, falder den reduktion i merafgangen til beskæftigelse op til opbrug af den oprindelige 2-årige dagpengeperiode, som det 3. år udløser. Omvendt sker der en reduktion i merafgangen op mod udløb af det tredje år, da ydelsesfaldet fra 80 pct. af dagpengesatsen er mindre.

Samlet set medfører ydelsesfaldet i det 3. år mindre effekter på antallet af dagpengemodtagere og beskæftigelsen end et 3. år med dagpenge isoleret set. Antallet af dagpengemodtagere falder således med 3.100 personer, mens beskæftigelsen falder med 1.800 personer, *jf. tabel 7.14*. Ændringen skønnes isoleret set at

svække den strukturelle offentlige saldo med 0,4 mia. kr. i stedet for 0,7 mia. kr. Den samlede virkning af modellen inklusive en yderligere ydelsesreduktion på 5 pct. efter ét års dagpenge er omtrent neutral den offentlige saldo, *jf. tabel 7.12 ovenfor*.

Tabel 7.14

Strukturelle effekter af en 2+1 model med en 20 pct. satsreduktion i det 3. år

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	1.400	1.600	3.100
Beskæftigelse	0	-1.800	-1.800
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.400	100	-1.300
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år			-600
Offentlige merudgifter (mia. kr.)			0,4

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

7.4 En model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med en lavere sats når dagpengeretten er lavere end 1 år

I dette afsnit beskrives virkningen af en model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med en satsnedsættelse, der indtræder, når den optjente dagpengeret er lavere end 1 år, og som sikrer en uændret strukturel offentlig saldo.

En model med løbende genoptjening og forbrug medfører isoleret set et fald i beskæftigelsen på 2.500 og en stigning i de offentlige udgifter efter skatter og afgifter på 0,7 mia.kr., *jf. kapitel 6*. Beregninger viser, at en neutral virkning på de strukturelle offentlige finanser kan opnås, hvis en model med løbende genoptjening og forbrug kombineres med en satsnedsættelse på 8 pct., der træder i kraft, når den tilbageværende optjente dagpengeret er mindre end 1 år.

Den mekaniske effekt af den kombinerede model af løbende genoptjening og forbrug samt satsnedsættelsen er den samme som for en model med løbende genoptjening og forbrug isoleret set, *jf. kapitel 6*. Dette skyldes, at satsnedsættelsen udelukkende har en adfærdseffekt og medfører en øget afgang til beskæftigelse samt en lavere tilgang til ledighed. Den kombinerede model reducerer derfor stigningen i antallet af dagpengemodtagere som følge af en model med løbende genoptjening og forbrug til 1.800 personer, *jf. tabel 7.15*. Samtidig medfører adfærdseffekterne fra satsnedsættelsen, at reduktionen i beskæftigelsen falder til 500 personer.

Indførslen af en model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med en satsnedsættelse for personer med mindre end 1 år tilbage af dagpengeretten skønnes at reducere antallet som årligt opbruger dagpengeretten med godt 1.700 personer.

Tabel 7.16

Strukturelle effekter af en model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med en satsnedsættelse på 8 pct., når dagpengeretten er lavere end 1 år

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	1.400	500	1.800
Beskæftigelse	0	-500	-500
Anden offentlig forsørgelse mv.	-1.400	0	-1.400
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år			-1.700

Anm: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

En model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med den beskrevne satsnedsættelse på 8 pct. er saldoneutral, *jf. tabel 7.16*.

Tabel 7.16

Strukturelle økonomiske konsekvenser af en model med løbende genoptjening og forbrug kombineret med en satsnedsættelse på 8 pct., når dagpengereetten er lavere end 1 år (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2015-pl.)	Udgifter før skat	Skat og tilbageløb	Merudgifter, i alt
Dagpenge, ændring sfa. ydelsesændringer	-0,3	-0,1	-0,2
Dagpenge, ændring sfa. ændret antal modtagere	0,3	0,1	0,2
Beskæftigelse	0,0	-0,1	0,1
Anden offentlig forsørgelse mv.	-0,1	-0,1	-0,1
I alt	-0,1	-0,1	0,0

Anm.: Anden forsørgelse dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU, samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger.

