

## RESUME

Efterårsrapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab indeholder i denne omgang to kapitler:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Dagpengesystemet

Rapporten er udarbejdet af De Økonomiske Råds formandskab til mødet i Det Økonomiske Råd den 7. oktober 2014, hvor rapporten blev diskuteret. Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer til det oprindelige diskussionsoplæg optrykt. I forhold til diskussionsoplægget er der kun foretaget korrekturrettelser og andre mindre justeringer af teksten.

### Konjunkturvurdering

#### **Markant nedjustering af vækstudsigterne for 2014 ...**

Væksten har stort set været fraværende i dansk økonomi de seneste tre til fire år. I foråret var der flere tegn, som tydede på, at væksten var ved at få fodfæste, men en svag udvikling i andet kvartal kombineret med usikkerhed omkring den internationale situation har ført til en markant nedjustering af vækstbilledet for 2014. Forventningen til BNP-væksten i år er på den baggrund nedjusteret fra knap 1½ pct. i foråret til ½ pct. nu.

#### **... men ikke nedjustering af vækst i privat produktion**

Konjunktursituationen er dog ikke forværret i det omfang, som nedjusteringen af BNP-væksten umiddelbart giver indtryk af. Ses på værditilvæksten i de private byerhverv, der står for langt størstedelen af den private beskæftigelse, har udviklingen i første halvår været mere positiv, og nedjusteringen af den forventede vækstrate er her ubetydelig.

#### **Derfor udsigt til vækst over det strukturelle niveau allerede fra 2015**

Den afdæmpede vækst i BNP forudsættes at være relativt kortvarig. I 2015 ventes en vækst i omegnen af 1½ pct., og i 2016 skønnes væksten at øges til godt 2½ pct. Fremgangen ventes især at blive trukket af fremgang i det private forbrug og investeringer, der har ligget på et meget lavt niveau i

Resumeeet er færdigredigeret den 22. september.

adskillige år. I de følgende år ventes væksten at forblive over den strukturelle vækstrate. Aktuelt vurderes produktionen at ligge omkring 4½ pct. under det normale niveau, og den forskel vurderes gradvist at blive lukket frem imod 2020. Prognosens hovedtal fremgår af tabel I.1 og tabel I.2 i kapitel I.

### **Fremgang i beskæftigelsen**

Fremgangen i efterspørgsel og produktion ventes at kunne bidrage til en fortsat stigning i beskæftigelsen. Alene den forventede normalisering af konjunktursituationen anslås at øge beskæftigelsen med omkring 85.000 personer frem mod 2020. Erfaringen viser, at såvel beskæftigelse som arbejdsstyrke er følsom overfor konjunktursituationen, og en væsentlig del af beskæftigelsesfremgangen ventes derfor at komme som følge af en konjunkturbetinget stigning i arbejdsstyrken. Den præcise størrelsesorden af den konjunkturbetingede stigning i beskæftigelse er forbundet med betydelig usikkerhed. Usikkerheden knytter sig i høj grad til fastlæggelsen af de strukturelle niveauer for arbejdsstyrken, jf. blandt andet afsnit I.3.

### **Forventet underskud over 3 pct.-grænsen i 2015, ...**

Den svage konjunktursituation bidrager til, at der er udsigt til et offentligt underskud på godt 3½ pct. af BNP i 2015. I de efterfølgende år skønnes en gradvis forbedring af saldoen, mens der for 2016 ventes et underskud på ca. 2¾ pct. af BNP, hvilket fortsat er tæt på EU's underskudsgrænse.

### **... men strukturel saldo på den rigtige side af ½ pct.-grænsen**

Det store underskud på de offentlige finanser kan primært tilskrives den dårlige konjunktursituation. Den strukturelle saldo, hvor den faktiske saldo søges korrigeret for konjunkturpåvirkningen og andre midlertidige faktorer, vurderes i 2015 at udvise et underskud på lidt under ½ pct. af BNP, og frem mod 2020 er der udsigt til en forbedring af såvel den faktiske som den strukturelle saldo.

### **“Finanspolitisk vagthund”**

Formandskabet skal qua sin rolle som “finanspolitisk vagthund” vurdere målopfyldelse for en række af de finanspolitiske målsætninger, herunder overholdelsen af budgetloven samt fastlæggelse og overholdelse af udgiftslofter.

**Væsentligste opmærksomhedspunkt er den faktiske saldo i 2015 og 2016**

Hovedkonklusionen er, at de væsentligste opmærksomhedspunkter vedrører udviklingen i den faktiske saldo i 2015 og i mindre grad 2016 samt niveauet for den strukturelle saldo i 2014-16. Herudover bemærkes det, at det vurderes, at der ikke er plads til at udnytte de vedtagne udgiftslofter for 2014-17 fuldt ud. Sammenfatningen af disse vurderinger fremgår af tabel A.

**Regeringens fortolkning af budgetloven bør gøres klar**

Budgetloven og udgiftslofterne har virkning fra 2014. Der bliver derfor løbende offentliggjort materiale om justeringer af udgiftslofter og fortolkningen af budgetloven mv. Ansvar for offentliggørelser mv. ligger i Finansministeriet. På en række områder kunne regeringens fortolkning af loven blive mere klar. Det gælder blandt andet i forhold til retningslinjerne for at gennemføre tiltag med effekt på den strukturelle saldo, efter finanslovforslaget er fremlagt. Samtidig bør håndteringen af skatteudgifter i forhold til justeringer af udgiftslofter blive mere klar, jf. diskussionen i afsnit I.7.

**Finanspolitiske vurderinger og anbefalinger****Betydelig overskridelse af 3 pct.-grænsen forventes i 2015**

På baggrund af nærværende vurdering er der som nævnt udsigt til et underskud på mere end 3½ pct. af BNP i 2015. En sådan overskridelse af underskudsgrænsen i Stabilitets- og Vækstpagten på 3 pct. af BNP er betydelig, men den vurderes ikke at være varig, da underskuddet i 2016 forventes at ligge under (men tæt på) 3 pct. af BNP. Den forventede udvikling på mellemlang sigt understøtter vurderingen af, at overskridelsen er midlertidig.

**Mest sandsynligt at Danmark ikke får en ny EU-henstilling**

Idet det lægges til grund, at EU-Kommissionen vil have lignende forventninger, vurderes det at være mest sandsynligt, at Danmark ikke på ny vil blive underlagt proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, og at Danmark derfor ikke vil få en henstilling. En henstilling kan indeholde konkrete anvisninger om finanspolitiske stramninger og om, hvornår underskuddet skal være bragt varigt under 3 pct. af BNP. Muligheden for en henstilling kan dog ikke udelukkes. Sker det alligevel, bør Danmark følge henstillingen.

Tabel A Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	Vurdering
Holdbarhed	● Finanspolitikken er grundlæggende holdbar, jf. <i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>
Mellemløbet udvikling i offentlig saldo	<p><i>Strukturel saldo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Underskud på 0,4 pct. af BNP i 2014-15 og på 0,5 pct. af BNP i 2016</li> <li>● Underskud mindre end 0,4 pct. af BNP i 2017-20</li> </ul> <p><i>Faktisk saldo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● -3,6 pct. af BNP i 2015</li> <li>● -2,7 pct. af BNP i 2016</li> <li>● Fra 2017 til 2020 gradvis forbedring til et overskud på 0,3 pct. i 2020</li> </ul>
Udgiftslofter afstemt med finanspolitiske målsætninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ikke plads til at udnytte lofterne i 2015-17 indenfor grænsen for den strukturelle saldo</li> <li>● Lofterne for 2018 fastsat i overensstemmelse med målsætningerne for de offentlige finanser</li> </ul>
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	● Økonomiaftaler med regioner og kommuner samt finanslovsforslag for 2015 ligger indenfor regeringens forslag til udgiftslofter
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	Vurderes, når regnskabet for 2014 foreligger

Anm.: Overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger vurderes ud fra farvekoderne:  
Rød: Formel grænse eller målsætning vurderes ikke at blive overholdt.  
Gul: Formel grænse eller målsætning vurderes tæt på ikke at blive overholdt, og der er risiko for manglende overholdelse.  
Grøn: Formel grænse eller målsætning vurderes at blive overholdt.

## **Behov for finanspolitisk stramning i 2015**

### **Planlagt stramning på 0,3 pct. af BNP netop tilstrækkelig**

Selv om det vurderes mest sandsynligt, at Danmark ikke vil blive "sendt i procedure", taler det forventede store underskud på den faktiske saldo i 2015 og de forventede strukturelle underskud tæt på budgetlovens ½ pct.-grænse i perioden 2014-16 for, at der er behov for at gennemføre finanspolitiske opstramninger. Regeringens finanslovsforslag indebærer (målt ved de direkte provenuer i finanseffektberegningen) en stramning i forhold til en neutral finanspolitik på 0,3 pct. af BNP i 2015. Denne stramning er lagt til grund for nærværende prognose, herunder for den beskrevne forventning til udviklingen i de offentlige saldi. Det præcise stramningsbehov må fastlægges på basis af en afvejning mellem hensynene til konjunktursituationen på den ene side og udviklingen i de offentlige finanser på den anden. Det vurderes, at den planlagte stramning på 0,3 pct. af BNP er forsvarelig, men den må samtidig betragtes som en mindste-grænse for en anbefalelsesværdig opstramning i 2015.

### **Stramning udover det planlagte kan blive relevant i 2016**

Finanspolitikken for 2016 skal først fastlægges i 2015 og skal naturligvis indrettes efter udviklingen i konjunkturer og offentlige finanser frem til da. Der kan imidlertid være grund til allerede nu at pege på, at der kan blive behov for en stramning i 2016, som er større end den stramning på 0,1 pct. af BNP, der ligger til grund for nærværende fremskrivning. For det første forventes i prognosen en ganske betydelig lukning af output gap på mere end 1 pct. af BNP fra 2015 til 2016. Dette kan i sig selv begrunde en mærkbar neddrøling af den finanspolitiske stimulans. For det andet forventes der i 2016 et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP, hvilket er helt på kanten af budgetlovens grænse.

### **Tilsynsdiamant og lånegrænser for boliglån**

### **Tilsynsdiamant for realkreditinstitutioner**

Finanstilsynet fremlagde i september et forslag til en tilsynsdiamant for realkreditinstitutioner. Forslaget består af en række pejlemærker, som vedrører institutionernes udlånsportefølje og kapitalforhold, og som afspejler deres risici. Tilsynsdiamanten er, ligesom refinansieringsloven, der blev vedtaget i foråret, et fornuftigt tiltag, der styrker den finansielle stabilitet. Tiltagene ændrer imidlertid ikke ved, at der fortsat vil være mange husstande med variabelt forrentede lån, som er meget udsat ved en stor rentestigning.

**Boliglån med variabel rente giver risiko for makroøkonomisk ustabilitet**

En kraftig stigning i renten og dermed ydelsen, eksempelvis udløst af en valutakrise, vil, uanset de nævnte tiltag, kunne udløse et fald i det private forbrug af en størrelsesorden, der kan lede til en stigning i ledigheden og fald i beskæftigelsen. Dermed bæres risikoen ved rentetilpasningslånene ikke alene af dem, der optager lånene for at opnå en lavere rente, men af bredere dele af samfundet. Denne afsmittende virkning kan begrunde en strammere regulering af boliglån med variabel rente.

**Tilsynsdiamant regulerer på institutniveau**

Tilsynsdiamanten og refinansieringsloven regulerer på institutniveau. Det betyder, at den enkelte boligejer som udgangspunkt kan have mulighed for at belåne hele ejendomsværdien med variabelt forrentede bank- eller realkreditlån. Regulering på institutniveau forhindrer ikke, at personer med et stort ønske om at udnytte lånegrænsen fuldt ud kan gøre dette.

**Hensigtsmæssigt med regulering på husholdningsniveau**

Det taler for, at tilsynsdiamantens regulering på institutniveau understøttes af en begrænsning af muligheden for at optage variabelt forrentede lån i den enkelte ejerbolig. En sådan begrænsning kunne bestå i en grænse for, hvor stor en del af ejendomsværdien, som kan sættes i pant for ikke-fastforrentede lån. Grænsen bør gælde for summen af lån, og ikke specifikt for realkreditlån. Dette betyder, at en grænse på eksempelvis 80 pct., selv om den er sammenfaldende med den eksisterende grænse for realkreditbelåning, vil indebære en reel begrænsning og eliminere de allerhøjeste belåningsgrader med variabelt forrentede lån. De resterende 20 pct. af ejendomsværdien kan belånes med fastforrentede lån.

**Afvejning af gevinster og omkostninger ...**

Gevinsten ved at begrænse muligheden for at optage variabelt forrentede lån med pant i fast ejendom bør afvejes overfor omkostningerne. Gevinsten ved at begrænse mulighederne for at optage variabelt forrentede lån består i en mindsket makroøkonomisk risiko ved ekstreme rentestigninger. Denne gevinst skal vejes op imod, at muligheden for at få gavn af en konjunkturstabiliserende pengepolitik fra ECB svækkes, og at den enkelte boligejer får mindre fleksibilitet til at tilrettelægge privatøkonomien efter eget ønske.

**... taler for at begrænse muligheden for boliglån med variabel rente**

Størrelsen af gevinster og omkostninger ved en begrænsning af muligheden for at optage variabelt forrentede lån afhænger af udgangspunktet. Givet dette udgangspunkt, hvor lånegrænsen for variabelt forrentede lån – og i øvrigt også for afdragsfri lån – udgør 100 pct. af ejendomsværdien, må det formodes, at gevinsten ved en vis reduktion af lånemulighederne vil være relativt stor, mens omkostningerne må formodes at være relativt små. Disse forhold taler sammenlagt for, at muligheden for at optage lån med variabel rente i den enkelte ejerbolig bør reduceres.

**Dagpengesystemet**

**Afvejning mellem forsikring og incitamerter i et dagpengesystem**

Dagpengesystemet giver forsikrede ledige en kompensation for indkomsttabet ved ledighed og gør det muligt for lønmodtagere og selvstændige at gardere sig delvist mod udsving i forbrugsmulighederne. Forsikringen betyder imidlertid samtidig, at lediges og beskæftigedes incitamerter til at søge og fastholde job reduceres. Derfor indebærer indretningen af dagpengesystemet, at der skal foretages en afvejning mellem forsikringsfunktionen på den ene side og beskæftigelsesincitamerterne på den anden side.

**Vigtigt at skelne mellem forsikrings- og indkomstmæssig fordeling**

Det er væsentligt at skelne mellem systemets funktion som forsikring og dets indkomstfordelende virkninger. Ændringer i dagpengesystemet skal derfor både vurderes ud fra, hvordan de påvirker den forsikringsmæssige lighed, dvs. forskellige grupperes forventede nettogevinst ved forsikringen, og ud fra hvordan de påvirker den generelle indkomstfordeling.<sup>1</sup>

**Dagpengesystemets hovedfunktion er at forsikre mod ledighed**

Ofte vil der være en modsætning mellem ændringer, der øger den forsikringsmæssige lighed, og ændringer, der øger indkomstligheden i samfundet. Det primære formål med dagpengesystemet er dog forsikring mod ledighed, og derfor bør ændringer af systemet især sigte på forsikringselementet, mens det primære formål med kontanthjælpssystemet og

1) Den forsikringstekniske betegnelse for nettogevinsten ved forsikringsordningen, eller den forsikringsmæssige lighed, er graden af *aktuarisk fairness*. Dette afspejler, hvor meget den enkelte forsikringstager kan forvente at modtage i udbetaling fra forsikringen set i forhold til forsikringspræmien.

andre dele af skatte- og overførselsindkomstsyste-  
met er at varetage forsørgelses- og fordelingshensyn.

### **Dagpengereformen**

Med dagpengereformen fra 2010 blev den maksimale dag-  
pengeperiode forkortet, og genoptjeningskravet blev forøget  
for ledige, der har opbrugt dagpengetiden. Formålet var at  
reducere ledigheden, øge beskæftigelsen og skabe en varig  
forbedring af de offentlige finanser.

**Dagpenge-  
reformen  
vurderes at  
styrke den  
strukturelle  
beskæftigelse**

En analyse af reformens effekt på overgangen fra ledighed  
til beskæftigelse i afsnit II.4 tyder på, at reformen, når den  
er fuldt indfaset, vil reducere den strukturelle ledighed med  
omkring ½ pct.point. Dette svarer til en forøgelse af beskæf-  
tigelsen med omkring 15.000 personer i en neutral konjunk-  
tursituation. Som følge af overgangsordninger, der betyder,  
at reformen endnu ikke er fuldt indfaset, knytter der sig dog  
betydelig usikkerhed til den præcise størrelsesorden. Analy-  
sen underbygger, at ledige reagerer på ændringer i de øko-  
nomiske incitamenter.

### **Ændringer i dagpengesystemet**

**Mindre  
generøsitet  
svækker  
forsikringen,  
men styrker  
incitamenter**

Ændringerne i dagpengesystemet som følge af dagpengere-  
formen har sammen med et generelt, mangeårigt fald i dag-  
pengenes gennemsnitlige kompensationsgrad mindsket dag-  
pengesystemet generøsitet og forsikringsfunktion, men sam-  
tidig bidraget til at incitamentet til at fastholde eller komme  
i beskæftigelse er styrket. Den svagere forsikringsdækning  
kan imidlertid føre til, at flere beskæftigede fravælger dag-  
pengesystemet, hvilket kan have implikationer for risikovil-  
igheden og mobiliteten på arbejdsmarkedet.

**Dagpenge-  
kommission  
skal se på  
systemet**

Regeringen nedsatte i juni 2014 en dagpengekommission,  
der blandt andet skal undersøge, hvordan det kan sikres, at  
dagpengesystemet forbliver en attraktiv forsikringsordning  
mod arbejdsløshed. Det er annonceret, at kommissionen  
senest i september 2015 skal præsentere sine anbefalinger til  
et nyt dagpengesystem.



## **De her betragtede ændringer af dagpengesystemet**

Der er i den forbindelse en lang række mulige ændringer, som kan overvejes. I kapitel II er fokus på at belyse konsekvenser af en række ændringer af dagpengesystemet, der styrker forskellige aspekter af dagpengesystemets funktion som forsikring. Ændringerne påvirker imidlertid også den traditionelle indkomstfordeling på forskellig vis, og derfor kan der ikke peges på entydige forbedringer på et rent fagøkonomisk grundlag. De centrale beregninger og diskussioner af ændringer i dagpengesystemet, der er præsenteret i kapitlet, er:

- Højere dagpengesatser i starten af ledighedsperioden
- Permanent arbejdsmarkedsydelse
- Lempelse af genoptjeningskravet
- Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Valget af instrument afhænger af, hvilke hensyn man ønsker at tilgodese med ændringen.

### **Ændringer med fokus på forsikring og efficiens**

#### **Fokus er at forbedre forsikrings-elementet**

Ud fra en præmis om, at dagpengesystemets hovedformål er at forsikre mod indkomsttab ved ledighed, og at fordelingshensyn bør varetages af forsørgelsessystemet og skattepolitikken, er det muligt at pege på forskellige forandringer, der kan styrke dagpengesystemets forsikringselement.

#### **Aftagende dagpengeprofil skærper incitamentet**

En dagpengesats, der er højere i starten, men senere aftager, styrker forsikringsfunktionen for ledige med sjældne og korte ledighedsforløb og dermed for de, der bidrager mest til systemet. En aftagende dagpengesats vil samtidig skærpe incitamentet til at søge beskæftigelse for personer i lange ledighedsforløb.

**Højere dagpenge for nyledige kan sænke strukturledighed ...**

En aftagende dagpengeprofil kan fremkomme som et resultat af, at en højere dagpengesats for alle nyledige i eksempelvis et kvartal finansieres ved at sænke dagpengesatsen for de efterfølgende kvartaler af dagpengeperioden. Beregninger viser, at en forhøjelse af dagpengesatsen med 25 pct. for alle nyledige i ét kvartal vil kunne reducere strukturledigheden med godt 5.000 personer, hvis den finansieres ved en reduktion på 10 pct. af dagpengesatsen de efterfølgende kvartaler. Herved stilles alle med en samlet ledighed på mindre end 10½ mdr. bedre. Finansieres forhøjelsen i stedet via højere skatter, vil effekten på strukturledigheden derimod være en lille forøgelse.

**... men det afhænger af finansieringen**

**Fordelingseffekt afhænger også af finansieringen**

Fordelingseffekten af en højere dagpengesats for nyledige afhænger også af finansieringen. Finansieres en højere dagpengesats i starten af en lavere sats ved længere forløb, vil det være til fordel for højindkomstgrupperne, mens det samlet set vil være til fordel for lavindkomstgrupper, hvis det finansieres ved en forhøjelse af skatten.

**Højere dagpenge kan betinges på forudgående beskæftigelse**

Omkostningen ved at hæve dagpengesatsen i det første kvartal for alle nyledige vurderes at være godt 830 mio. kr., når der tages højde for skattebetalinger, men ikke afledte adfærdsvirkninger. En måde at begrænse omkostningerne på vil være at betinge den højere dagpengesats på en stærk beskæftigelseshistorik. En sådan betinget forhøjelse af dagpengesatsen vil yderligere fokusere på en gruppe, der i udgangspunktet bidrager relativt meget til dagpengesystemet. Tankegangen kan sammenlignes med en "elitebillist"-ordning, hvor personer, der kun trækker lidt på forsikringen, får bedre vilkår end andre. I det omfang de forsikrede via deres adfærd selv kan påvirke sandsynligheden for at blive ledige og forblive ledige, kan dette opfattes som et skridt i en mere fair retning.

**Udgiften kan reduceres til en fjerdedel**

Betinges løftet på 25 pct. på, at den nyledige i den forudgående 3-års periode har haft 2 år og 9 måneders beskæftigelse, vil omkostninger efter skat, men uden at tage højde for afledte adfærdseffekter blive reduceret til knap 200 mio. kr. eller knap en fjerdedel af omkostningen, hvis den højere dagpengesats kommer alle nyledige til gode. En sådan model vurderes at indebære en reduktion af strukturledigheden

på knap 1.500 personer, hvis finansieringen sker ved at sænke dagpengesatsen for andre ledige og senere i dagpengeperioden, med 2 pct. Der er dermed tale om en relativt billig model, der skaber markant bedre forsikring for det store flertal, som sjældent og kortvarigt rammes af ledighed.

### **Fokus på konsekvenser af tabt dagpengeret**

I forbindelse med dagpengereformen har der været meget fokus på de personer, der mister retten til dagpenge. Hvis forsikringsfunktionen ønskes styrket for den gruppe, der er meget ledige, er der forskellige muligheder.

#### **Modregning gør, at mange ikke kan få kontanthjælp**

En betydelig del af de ledige, der opbruger dagpengeretten, og som ikke finder beskæftigelse eller har adgang til anden offentlig forsørgelse, vil være henvist til kontanthjælpssystemet. I kontanthjælpssystemet sker der modregning for familieindkomst og formue. Det vurderes, at ca. 70 pct. af de ledige, der opbruger dagpengeretten, ikke vil være berettiget til kontanthjælp som følge af modregning via familieindkomst og formue.

#### **Et-årig arbejdsmarkedsydelse kan gøres permanent ...**

Den gruppe, der ikke kan få kontanthjælp, er i dag hjulpet af den midlertidige arbejdsmarkedsydelse, som er på niveau med de højeste kontanthjælpssatser, men hvor der ikke sker modregning for husstandsindkomst og -formue. En mulighed for at hjælpe personer med lang ledighed er at indføre en permanent et-årig arbejdsmarkedsydelse. Dette svarer i praksis til at forlænge dagpengeperioden og kombinere det med en aftagende dagpengesats. En permanent arbejdsmarkedsydelse vil svække incitamentet til at søge og acceptere beskæftigelse for den gruppe af ledige, der ellers ville have mistet deres forsørgelsesgrundlag ved udløb af dagpengeperioden, og det trækker derfor i retning af en højere strukturel ledighed. Indførelsen af en permanent arbejdsmarkedsydelse vil primært komme lavindkomstgrupperne til gode.

#### **... men det vil øge den strukturelle ledighed**

#### **Lempeligere genoptjeningskrav**

En anden mulighed for at hjælpe de ledige, der er ved at tabe dagpengeretten, eller som allerede har tabt den, er at lempe genoptjeningskravet. En lempelse af genoptjeningskravet vil betyde, at færre ledige opbruger dagpengeretten,

og at ledige, der mister retten til dagpenge, får lettere ved at generhverve den.

**Tidligere:  
Et generelt krav  
på 52 uger  
og en særregel  
på 26 uger**

Det generelle beskæftigelseskrav er på 52 uger, hvilket også var tilfældet inden dagpengereformen. Indtil da eksisterede der imidlertid en særregel, som indebar, at ledige stod overfor et lempeligere genoptjeningskrav på 26 ugers beskæftigelse, når de havde opbrugt deres dagpengeret. En lempelse af genoptjeningskravet kan gøres generelt ved at lempe for alle, eller blot for de der har tabt dagpengeretten. Sidstnævnte svarer til at genindføre en særregel, der gjaldt frem til dagpengereformens ikrafttrædelse.

**Genoptjeningskrav  
på 26 uger vil øge  
ledigheden**

Beregninger viser, at en genindførelse af særreglen, således at ledige, der har tabt dagpengeretten, står overfor et lempeligere genoptjeningskrav på et halvt år, vurderes at øge strukturledigheden med omkring 1.700 personer, mens en lempelse af det generelle genoptjeningskrav til et halvt år anslås at forøge strukturledigheden med omkring 2.700 personer. De umiddelbare omkostninger (eksklusive adfærdsvirkninger) ved at genindføre særreglen vurderes at udgøre omkring 400 mio. kr.

**Positivt at  
særregel blev  
afskaffet**

Særreglen betød, at ledige ikke havde så stor en tilskyndelse til at søge job, når de havde opfyldt det lempelige genoptjeningskrav, da de allerede var sikret en forlængelse med endnu en dagpengeperiode. Dette indebar en favorisering af nogle ledige frem for andre, hvilket fordelingsmæssig er vanskelig at forsvare og giver skæve beskæftigelsesincitamenter. Derfor er det hensigtsmæssigt, at særreglen blev afskaffet med den seneste dagpengereform. Et ønske om at hjælpe de ledige, der opbruger deres dagpengeret, bør enten forfølges via en lempelse af det generelle beskæftigelseskravkrav eller eksempelvis via en permanent 1-årig arbejdsmarkedsydelse.

## Konjunkturafhængigt dagpengesystem

**Omskiftelige konjunkturer kan føre til forskelsbehandling af ledige**

Personer, der mister jobbet under en lavkonjunktur, har udsigt til en længere ledighedsperiode, end personer, der mister jobbet i en højkonjunktur. Derfor har de også større risiko for at opbruge dagpengereetten. Det tager det nuværende dagpengesystem ikke højde for, hvilket reelt indebærer en ulige behandling af personer afhængig af, hvornår de bliver ledige.

**Et konjunkturafhængigt dagpengesystem**

Formandskabet har tidligere anbefalet et regelbaseret konjunkturafhængigt dagpengesystem. Nyere økonomisk forskning tyder på, at et konjunkturvarierende system vil være velfærdsforbedrende og resultere i en højere strukturel beskæftigelse.

**Konjunkturafhængighed bør være regelbaseret**

I forbindelse med indfasningen af dagpengereformen er der gennemført en række tiltag, der diskretionært og midlertidigt har lempet dagpengereglerne under den aktuelle lavkonjunktur. Hvis præmissen er, at der er politisk ønske om at ændre på systemerne, når konjunktursituationen tilsiger det, bør ændringerne baseres på regler fremfor diskretionære tiltag. En regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet vil indebære en større grad af forudsigelighed og skabe en bedre incitamentsstruktur, end hvis alternativet er uforudsigelige diskretionære ændringer.

**Arbejdsmarkedskommissionen har foreslået en model**

Arbejdsmarkedskommissionen har tidligere foreslået et system, hvor den maksimale dagpengeperiode øges i perioder med høj ledighed. Arbejdsmarkedskommissionens forslag indebærer, at forlængelsen af dagpengeperioden sker, når bruttoledigheden stiger over et vist niveau, og at forlængelsen kun gælder de ledige, der er ved at have opbrugt deres dagpenge.

**Justeringer, der bør overvejes:**

Arbejdsmarkedskommissionens model vurderes at være et godt udgangspunkt for indførelsen af et konjunkturafhængigt dagpengesystem. Der er dog en række justeringer, der bør overvejes.

**1) Antal ledige stillinger kan inddrages**

Det bør overvejes, om antallet af ledige stillinger bør inddrages som supplerende indikator; antallet af ledige stillinger indeholder sandsynligvis relevant ekstra information om sandsynligheden for at finde job.

**2) Konkrete grænser bør ændres**

De konkrete grænser for, hvornår dagpengeperioden forlænges, bør justeres i lyset af udviklingen i den strukturelle ledighed og de nyere erfaringer, der har været om ledighedens svingninger. I Arbejdsmarkedskommissionens forslag blev dagpengeperioden forlænget fra 2 til 2½ år, hvis bruttoledigheden oversteg 7 pct.

**3) Minimumsperiode skal være kortere, hvis gennemsnitlig periode skal være 2 år**

Hvis det er en betingelse, at den gennemsnitlige dagpengeperiode skal være uændret i forhold til den gældende 2-årige dagpengeperiode, må den minimale dagpengeperiode nødvendigvis være kortere end 2 år. Det skyldes, at den betragtede model kun opererer med forlængelser. Den minimale dagpengeperiode er den, der vil være gældende i perioder med lav ledighed – op til det niveau, hvor den første forlængelse iværksættes.

**4) Forlængelse kan være på en lavere sats**

Det kan overvejes, om dagpengeniveauet i de konjunktur-betingede forlængelser skal være på samme niveau som i den første del af dagpengeperioden. Eksempelvis kunne forlængelserne give ret til en ydelse svarende til den eksisterende, midlertidige arbejdsmarkedsydelse, dvs. på kontant-hjælpsniveau, men uden modregning i familieindkomst og formue.

**Konklusion omkring dagpenge**

**Dagpenge-systemets indretning er et politisk valg**

Valget af indretning af dagpengesystemet indebærer en afvejning mellem forskellige hensyn: Systemets forsikringsfunktion, effekten på ledighed og beskæftigelse samt konsekvenser for indkomstfordelingen. Sådanne afvejninger er i sidste ende et politisk spørgsmål, og det er derfor umuligt at komme med klare anbefalinger på et rent fagøkonomisk grundlag.

**Dog visse klare konklusioner:**

På baggrund af de foretagne analyser og diskussioner af mulige ændringer dagpengesystemet er der dog enkelte relativt klare konklusioner, der kan drages:

**Regelbaseret konjunkturafhængighed er god idé**

- Et regelbaseret konjunkturafhængigt dagpengesystem vil kunne forbedre forsikringselementet ved at stille personer, der bliver ledige i forskellige konjunktursituationer, mere lige. Samtidig vil det sandsynligvis bidrage til at øge den strukturelle beskæftigelse. En regelbaseret konjunkturafhængighed bør foretrækkes frem for diskretionære ændringer

**Hvis fokus på forsikringsmæssig fairness: Højere dagpenge i starten til kernetropperne**

- Et højere dagpengemaximum i starten af ledighedsforløbet betinget på en stærk beskæftigelseshistorik kan skabe en markant forbedring i forsikringsdækningen for arbejdsmarkedets kernetropper, der i dag er nettobidragssydere til dagpengesystemet på en måde, så omkostningerne for statskassen vil være begrænsede. Tiltaget vil kunne bidrage til at sikre et fleksibelt arbejdsmarked

**Hvis fokus på indkomstsikring: Arbejdsmarkedsydelse eller lempeligere beskæftigelseskrav**

- En permanent et-årig arbejdsmarkedsydelse på konstanthjælpsniveau vil sikre ledige, der falder ud af dagpengesystemet, en indkomst, der er uafhængig af husstandsformue og -indkomst. Dette vil bidrage til en mere lige indkomstfordeling, men vil samtidig have en negativ virkning på den strukturelle beskæftigelse. En lempelse af det generelle genoptjeningskrav kan øge incitamentet til at finde beskæftigelse af kortere varighed. Det vil reducere antallet af ledige, der falder ud af dagpengesystemet og gøre det lettere at generhverve dagpeng retten.

