

Baggrundsnotat om konsekvenser af et lempeligere genoptjeningskrav

Jesper Kühl, De Økonomiske Råds Sekretariat
3.oktober 2014

Notatet redegør for beregningerne af konsekvenserne af at lempe genoptjeningskravet fra de gældende 52 uger til 26 uger. Beregningen vedrører kun genoptjeningskravet for ledige, som har opbrugt deres dagpengeret. Et lempeligere genoptjeningskrav skønnes at berøre ca. 16.000 ledige og øge dagpengeudgifter med godt 720 mio.kr. Efter udgiftsreduktion fra mindre kontanthjælp og øgede skattebetalinger er provenueeffekten på knap 400 mio.kr. Mens tidligere opgørelser kun har set på effekterne for ledigheden fra ledige, som opbruger dagpengeretten i ét år, har vi set på effekten på ledigheden i ét år, uanset hvornår de ledige bag ved ledigheden opbruger dagpengeretten.

Ifølge de nuværende dagpengeregler skal den ledige opfylde et beskæftigelseskrav på mindst 52 ugers (1.924 timers) beskæftigelse inden for de seneste 3 år efter starten af deres dagpengeperiode for at få ret til en (ny) 2-årig dagpengeperiode. Nedenfor belyses de økonomiske konsekvenser af at reducere beskæftigelseskravet fra 52 uger (1.924 timer) til 26 uger (962 timer) for ledige, der har opbrugt deres 2-årige dagpengeret.

Et lempeligere beskæftigelseskrav kan også påvirke beskæftigede personer, der er på vej ind i dagpengesystemet og deres eventuelle første dagpengeforløb, idet det vil øge incitamentet for denne gruppe til at blive medlem af en a-kasse, da det bliver nemmere at opnå ret til dagpenge. Subsidiært vil det også øge incitamentet til at overgå til ledighed. Disse effekter på a-kasemedlemskab og overgangen til ledighed for førstegangsledige belyses ikke her.

Et generelt lempeligere beskæftigelseskrav vil også øge antallet af ledige, som genoptjener retten til en 2-årig dagpengeperiode indenfor en løbende referenceperiode og derfor bliver genindplaceret. Denne effekt opgøres ikke.

Konsekvensberegningerne til lovforslaget om harmoniseringen af beskæftigelseskravet til 52 uger¹ og de efterfølgende beregninger fra Kraka, jf. Højbjerg (2012) så kun på genoptjeningskravet for ledige, som har opbrugt deres dagpengeret, da dagpengereformen mht. beskæftigelseskravet udelukkende øgede kravet for denne gruppe af ledige. Beskæftigelseskravet for (gen)optjening af dagpenge for førstegangsledige eller for ledige inden de har opbrugt deres ret til dagpenge var også inden dagpengereformen på 52 uger.²

1 Berørte ledige

Den empirisk identificerbare målgruppe for det lempeligere genoptjeningskrav for ledige, der har opbrugt deres dagpengeperiode, som

- opbruger deres dagpengeret under de gældende regler, dvs. krydser 2-årsgrænsen i dagpengesystemet
- på det tidspunkt har haft 962 timers beskæftigelse inden for de seneste 3 år/siden deres sidste nulstilling og dermed ville være berettiget til en ny dagpengeperiode under det lempeligere beskæftigelseskrav

1.1 Berørte af et lempeligere genoptjeningskrav for ledige, der har opbrugt dagpengeretten

Vores detaljerede beskæftigelsesdata gik på analysetidspunktet kun frem til ultimo 2012, og vi anvender i det følgende derfor 2012 som analyseåret, som derfor implicit anses for repræsentativt. Nedenfor vurderes det, hvilken vej skønnet ville gå, hvis der tages højde for konjunktursituation, implementering af dagpengereform mv.

I 2012 var der godt 24.300 ledige, som krydsede 2-årsgrænsen i dagpengesystemet, jf. tabel 1 og boks 1 nedenfor. Blandt de 24.300 havde godt 5.400, svarende til 22 pct., optjent 26-51 ugers beskæftigelse, jf. punkt (1a) i tabel 1. Denne gruppe af ledige ville være berettiget til nye 104 uger med dagpenge, hvis genoptjeningskravet blev reduceret.

For en vurdering af effekterne af det lempeligere beskæftigelseskrav på dagpengeudgifterne for 2012 er det dog ikke kun relevant at se på de ledige, som opbruger deres dagpengeret i 2012. Med en tre-årig referenceperiode, inden for hvilken den to-årige dagpengeperiode kan bruges, kan også ledige, der i årene inden 2012 opbrugte deres ret til dagpenge, have ret til dagpenge i 2012, hvis de ved 2-årsgrænsen har genoptjent retten til dagpenge, jf. også boks 1.

I hele perioden 2009-2012 var der knap 76.000 ledige, som opbruger deres ret til to års dagpenge.

¹ Forslag til Lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., fremsat 2.juni 2010 [2009/1 LSF 224].

² En særregel i dagpengesystemet inden dagpengereformen betød, at ledige, som den dag de opbruger deres dagpengeret, ikke havde opfyldt det egentlige beskæftigelseskrav på 52 uger, kunne genoptjene retten med kun 26 ugers beskæftigelse. Derfor tales der i loven og det lovforberedende arbejde om en ”harmonisering af beskæftigelseskravet”.

Blandt de 76.000 ledige opfyldte 16.000 ledige, svarende til 21 pct., det lempeligere genoptjeningskrav, og de ville derfor blive berettiget til at fortsætte med en ny to-årig dagpengeperiode.

Blandt de ledige, som opbrugte retten til to år med dagpenge i 2009-12 og opfyldte det lempeligere genoptjeningskrav, havde godt 10.000 også dagpengeudbetalinger, jf. punkt (3) i tabel 1. Forskellen til de 16.000, som opbrugte 2 års dagpenge og opfyldte det lempeligere genoptjeningskrav skyldes bl.a., at effekten af et lempeligere genoptjeningskrav kun medregner egentlige dagpengeudbetalinger.

Ved opgørelse af, hvor mange uger af dagpengeperioden (på maksimalt 2 år) den enkelte ledige har opbrugt, medregnes ikke kun arbejdsløshedsdagpenge. De første seks uger med sygedagpenge tæller f.eks. således ligesom løntilskudsperioder med i ledighedsforbruget inden for dagpengesystemet, men giver ikke anledning til dagpengeudbetalinger. Dagpengeforbruget skal derfor medtage disse andre ydelser, men de medtages ikke i selve effekttopgørelsen af et lempeligere genoptjeningskrav, da formålet med disse overførsler – sygedagpenge, løntilskud mv. – ikke primært er arbejdsløshedsunderstøttelse.

Tabel 1: Berørte ledige af et lempeligere genoptjeningskrav – opgjort efter det år hvor de krydser 2-årsgrænsen

	2012	2009-12
(1) Antal ledige, som krydsede 2-årsgrænsen	24.300	75.700
(1a) Antal ledige, som krydsede 2-årsgrænsen og havde genoptjent DP (med genopt.krav=962 timer)	5.400	16.000
- andel ift. (1),	22 pct.	21 pct.
(2) Antal ledige, som krydsede 2-årsgrænsen, med ledighed i 2012	22.300	51.900
(3) Antal ledige, som krydsede 2-årsgrænsen og havde genoptjent DP, med ledighed i 2012	4.900	10.200
- andel ift. (2)	37pct.	36 pct.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

I denne opgørelse tages der ikke højde for, at forkortelsen af den maksimale dagpengeperiode til to år vil fremrykke stigningen i afgangsraterne fra ledighed til beskæftigelse mod udløb af den maksimale dagpengeperiode. I et fuldt implementeret dagpengesystem med en toårig maksimal dagpengeperiode må målgruppen – ledige, som opbruger en to-årig dagpengetid – derfor forventes at være mindre.

En forbedret konjunktursituation vil ligeledes indebære, at færre ledige opbruger en to-årig dagpengerebet. Samtidig kan en større andel af de ledige i en bedre konjunktursituation have genoptjent retten til dagpenge. Det er derfor uklart, om den foreliggende analyse ud fra konjunktursituationen er et over- eller underkantsskøn.

1.2 Andre opgørelser af målgruppe og berørte

I det lovforberedende arbejde til lovforslaget om ændringen af beskæftigelseskravet fra 2010 blev det skønnet, at 2.200 personer ville blive berørte af stramningen af beskæftigelseskravet, dvs. ved opbrug af den 2-årige dagpengerebet havde en beskæftigelse på 26-51 ugers beskæftigelse.³ Dette tal kan sammenlignes med de 5.400 ledige i tabel 1.

En anden opgørelse har sidenhen opjusteret tallet på baggrund af 2011-tal for ledighed og beskæftigelse og finder, at ca. 29.000 krydsede 2-årsgrænsen i 2011, hvoraf ca. 5.500 ledige (18 pct.) ville blive berørt, da de havde optjent 26-51 ugers beskæftigelse, jf. Højbjerg (2012).

Forskellen mellem opgørelsen i Højbjerg (2012) og indeværende opgørelse kan bl.a. skyldes, at den 2-årige dagpengeperiode var tiltænkt at få effekt i 2012, og at der derfor var flere, som er overgået til beskæftigelse, både pga. generelle adfærdseffekter og ekstra hjælp fra jobcentre mfl. Vi finder en større andel, som opfylder optjeningskravet (22 pct. ift. 18 pct.), hvilket muligvis kan skyldes datagrundlaget for beskæftigelsesoplysningerne.⁴

Den grundlæggende forskel mellem de præsenterede resultater og tidligere studier er dog, at der her ses på dagpengeudfald for hele perioden 2009-12, mens de tidligere studier kun ser på udfald i ét år.

Det opgjorte tal på 24.300 ledige, der opbrugte dagpengerebet, kan ikke sammenlignes med de 33.900 ledige, som ifølge AK-Samvirke faldt ud af dagpengesystemet i 2013, jf. AK-Samvirke (2014). Tallet på 33.900 skyldes i nogen grad, at ledige med dagpengerebet fra juli 2010 fik afkortet deres resterende dagpengeperiode til 2 år, hvilket sidenhen blev forlænget med ½ år. Dermed var der i 2013 – 2½ år efter dagpengerebet – både opbrug af dagpenge fra ledige, som havde 2 års dagpenge, og fra ledige, som havde fået afkortet deres dagpengeperiode, dvs. en ophobning.

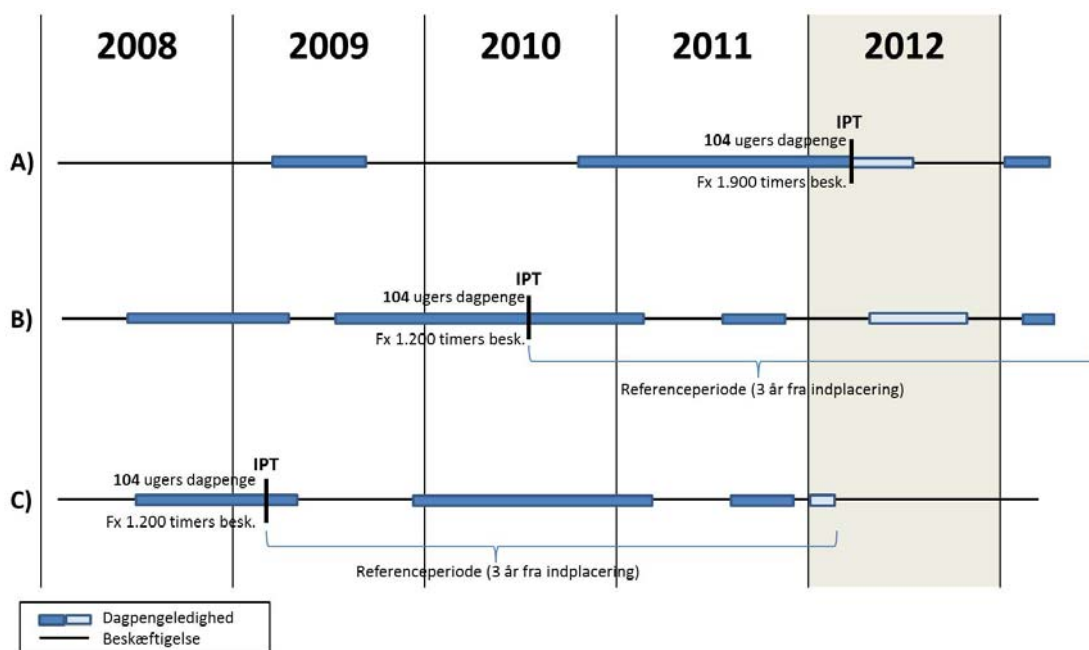
³ Forslag til Lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., fremsat 2.juni 2010 [2009/1 LSF 224].

⁴ Vi anvender BFL (Beskæftigelse for Lønmodtagere), mens Krakas analyse tilsyneladende er baseret på beskæftigelsesoplysninger i DREAM. Vi har tidligere dokumenteret store forskelle mellem de to datakilder.

Boks 1: Teknisk opgørelse af dagpengeanciennitet og beskæftigelse

For alle ledige er forbruget af dagpenge opgjort på ugerne 1-208. Målgruppen for indeværende analyse – de ledige som opbruger to års dagpenge – identificeres ved at de ledige går fra den 104. og den 105. dagpengeanciennitetsuge, dvs. krydser 2-års dagpengeforbrug

Vi er interesseret i ledigheds- og dagpengeeffekterne i 2012 af, at ledige, som opbruger 2 års dagpenge og opfylder det lempeligere genoptjeningskrav, får en ny reference- og dagpengeperiode. Et eksempel er en ledig med 1.900 timers beskæftigelse, der opbruger retten til dagpenge i 2012, jf. tilfælde A i figuren nedenfor. Ledige kan dog bruge af deres to-årige dagpengeret indenfor en periode på tre år, den såkaldte referenceperiode. Vi medtager derfor alle de ledige, som krydser 2-årsgrænsen i hele perioden 2009-12 i analysen, da også ledige, som krydser 2-årsgrænsen i årene 2009-11 i en evt. ny 3-årig referenceperiode kan have ledighed i 2012. En ledig, som opbruger en 2-årig dagpengeret i 2010 eller 2009, og på det tidspunkt opfylder genoptjeningskravet, kan således bruge af en ny 2-årig dagpengeret helt frem til 2012, som illustreret i tilfælde B og C) nedenfor, og afholde ledighed i både 2010, 2011 og 2012. Det er dog kun ledigheden i 2012, som indgår i opgørelsen af den årlige effekt af et reduceret genoptjeningskrav.



Beskæftigelsen er opgjort i timer på baggrund af BFL (Beskæftigelse for Lønmodtagere)-data, hvor der er medregnet beskæftigelse tre år tilbage, dog maksimalt tilbage til det seneste indplaceringstidspunkt i dagpengesystemet (INDT-datoen), da beskæftigelse inden denne dato ikke tæller med i beskæftigelsesopgørelsen.

Beskæftigelse fra løntilskud medregnes ikke som udgangspunkt, da kun ustøttet beskæftigelse medregnes i beskæftigelseskravet. En analyse, hvor al beskæftigelse medregnes, øger genoptjeningsandelen (punkt (1a) i Tabel 1)

2 Effekter for de offentlige finanser af et halveret genoptjeningskrav

De økonomiske effekter af et lempeligere genoptjeningskrav kan belyses ved at se på konsekvenser af, at de ledige kan påbegynde en ny dagpengeperiode, hvis de opfyldte det lempeligere genoptjeningskrav på 26 ugers beskæftigelse. Analysen omfatter de ledige, som ved 2 års dagpenge i perioden 2009-12 opfyldte det lempeligere genoptjeningskrav på 26 ugers beskæftigelse.

Effekten af det reducerede krav til beskæftigelsen måles som den ledighed, som de berørte ledige havde i 2012 ud over to års dagpengeanciennitet. F.eks. ville effekten være 15 uger for en ledig, som krydser 2-årsgrænsen og er ledig i yderligere 15 uger derefter, inden han kommer i beskæftigelse.

Den *årlige* merudgift ved det lempeligere genoptjeningskrav beregnes som den ekstra udgift til dagpenge for de berørte lediges ledighed i 2012. Der tages således ikke højde for at de muligvis har yderligere ledighed i tidligere eller efterfølgende år – men den ledighedseffekt hører ikke med til den *årlige* effekt i 2012.

De godt 10.000 ledige, som krydsede 2-årsgrænsen i perioden 2009-12 (jf. pkt. (3) i tabel 1), havde i 2012 ledighed ud over 2 år svarede til 3.500 helårsledige., jf. punkt (6) i tabel 2.

2.1 Effekt på de offentlige finanser

Et halveret genoptjeningskrav ville øge dagpengeudbetalingerne (brutto) med 742 mio.kr. (2014-priser), jf. tabel 2. Denne effekt er opgjort ud fra de enkelte lediges egen, beregnede dagpengesats, samt deres ledighed i 2012, som indgår i effektberegningen. Opgørelsen tager dermed højde for, at ikke alle ledige modtager den maksimale dagpengesats.

I denne opgørelse forudsættes det, at de lediges adfærd og brug af dagpengesystemet i 2012 – også efter 2-års dagpenge – afspejler en situation med et fuldt implementeret 2-årigt dagpengesystem. Da den analyserede ændring er det samme som blot at fortsætte indenfor et 4 årigt dagpengeforløb efter 2 år, må fejlskønnet vurderes at være minimalt.

De ledige, som med et lempeligere genoptjeningskrav ville generhverve dagpengere retten, modtager i udgangspunktet kontanthjælp, for så vidt deres husstandsindkomst og -formue tillader det. I en effektvurdering må derfor indgå, at udgifterne til kontanthjælp reduceres med knap 120 mio.kr. I denne opgørelse er kontanthjælpen differentieret efter alder, uddannelsesniveau (med eller uden kompetencegivende uddannelse), forsørgerstatus og om personen er hjemmeboende, og der tages højde for ægtefælles indkomst samt formuebetingelserne for kontanthjælpen.

Som følge af den øgede indkomst for de berørte ledige stiger skatteindtægterne med godt 230 mio.kr. Der er her ikke taget højde for mulige ændringer af andre, indkomstafhængige overførselsindkomster.

Samlet set, når der tages højde øgede dagpengeudgifter, mindskede kontanthjælpsudbetalinger samt ændrede skatteindtægter, ville et halveret genoptjeningskrav for ledige, der opbruger dagpengeretten, øge de offentlige udgifter med knap 400 mio.kr.

Tabel 2: Ledighedsomfang for ledige, der krydser 2-årsgrænsen – efter år de ledige krydser 2-årsgrænsen

	2012	2009-12
Ledighedsomfang (i 2012):		
(4) Ledighedsomfang (helårsledige) i 2012 for ledige, som krydsede 2-årsgrænsen, med ledighed i 2012 <i>(ej betinget på genoptjening)</i>	7.300	21.000
(5) Gns. antal ledighedsuger i 2012 for ledige, som krydsede 2-årsgrænsen og havde genoptjent DP, med ledighed i 2012 [dvs. de ledige opgjort i (3) i tabel 1]	14	18
(6) Ledighedsomfang (helårsledige) i 2012 for ledige, som krydsede 2-årsgrænsen og havde genoptjent DP, med ledighed i 2012 [dvs. de ledige opgjort i (3) i tabel 1]	1.350	3.500
Offentlige udgifter mv.:	----- mio. kr. -----	
(7) Dagpengeudbetalinger for ledige, som krydsede 2-årsgrænsen, med ledighed i 2012, som ved udfald havde genoptjent DP [dvs. personerne opgjort i (3) i tabel 1]	278	742
(8) Kontanthjælpsudbetalinger, der bortfalder pga. fornyet dagpengeret		-119
(9) Øgede skattebetalinger fra øgede overførselsindkomster		-234
(10) Samlet		389

^{a)} Imputeret ud fra 2012-oplysninger, jf. diskussion af tabel 1.

Anm.:

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ud over de højere dagpengeudbetalinger fra de nye dagpengeforløb, som et lempeligere genoptjeningskrav ville give anledning til, ville der også være en række afledte effekter fra bl.a. øgede udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik for dagpengeledige og lavere udgifter til kontanthjælp (for de ledige, som nu får dagpenge).

I lovforslaget til dagpengereformen blev det skønnet, at stramningen af genoptjeningskravet ville berøre 2.200 ledige, og det ville i alt reducere dagpengeudbetalingerne

med 120 mio. kr.⁵ Det blev anslået, at de samlede udgifter ved en forøgelse af beskæftigelseskravet for de ledige, som har opbrugt deres dagpengeret, samlet set ville reducere de offentlige udgifter med 163 mio. kr. i 2014, eller 110 mio.kr. efter tilbageløb fra skattebetalinger.

3 Strukturelle effekter

I det lovforberedende arbejde blev det vurderet, at forhøjelsen af beskæftigelseskravet fra 26 til 52 uger ville forøge den strukturelle beskæftigelse med ca. 2.000 personer og ville styrke af den strukturelle offentlige saldo med 0,6-0,8 mia. kr. årligt efter indkomstskat og tilbageløb via afgiftssystemet, fuldt indfaset samt ved ændret adfærd.

En egen analyse vha. den udviklede CGE-model, hvor der tages højde for både den direkte effekt fra de lediges søgeadfærd og den indirekte effekt fra virksomheders jobskabelse viser, at en halvering af genoptjeningskravet til 26 uger ville øge den strukturelle ledighed, svarende til ca. 1.700 personer. Omtrent halvdelen af denne effekt kan tilskrives en ændret søgeadfærd blandt de ledige, mens en lavere jobskabelse står for den anden halvdel af effekten. Denne effekt er således af samme størrelsesorden som vurderet ved fremsættelse af det højere genoptjeningskrav i forbindelse med dagpengereformen i 2010.

Litteratur

AK-Samvirke (2014): 33.900 har mistet deres dagpengeret i 2013.

Højbjerg, A. (2012): Økonomiske konsekvenser af at lempe kravet til at genoptjene dagpenge. Kraka analyse.

⁵ Effekten på dagpengeudgifterne i det lovforberedende arbejde tyder på, at man der regnede med en ledighedsgrad på ca. 25 pct., svarende til 14 uger, da 120 mio.kr. \approx 211.900kr. * (0,25*2.200), hvor 211.900 er den årlige dagpengesatsen og 2.200 antallet af berørte ledige. Denne ledighedsgrad er i samme leje som fundet i den foreliggende analyse, jf. punkt (5) i tabel 2.