



2017

ANALYSE AF DELTAGELSESEFFEKTEN

EFFEKTER AF ÆNDRINGER I DEN ØKONOMISKE TILSKYNDELSE
TIL BESKÆFTIGELSE

AF DE ØKONOMISKE KONSULENTER OG UDVALGSKONSULENTERNE

Indholdsfortegnelse

1.	Del 1 - Deltagelseeffekten	4
1.1.	Definition	4
1.2.	Skøn for arbejdsudbudsvirkninger af reformer	5
1.3.	Teoretisk perspektiv	6
1.4.	Effektens størrelse og fortegn	8
1.4.1.	Ministeriernes metode og belæg bag valg af metode	8
1.4.2.	Forskellige kommissioner m.m.	11
1.4.3.	Finland og Sverige	13
1.5.	Grupper	14
1.5.2.	Ministeriernes metode	15
1.5.3.	Forskellige kommissioner m.m.	16
1.5.4.	Finland og Sverige	16
1.7.	Sammenfatning	17
2.	Del 2 – Nyere studier til underbygning af deltagelseeffekten	19
2.1.	Estimeret lønligning	19
2.2.	Panelundersøgelser på tværs af OECD-lande	21
2.3.	Mikroøkonomiske studier	23
2.3.1.	Dagpengemodtagere	24
2.3.2.	Kontanthjælpsmodtagere	27
2.3.3.	Studier af jobpræmieordninger/beskæftigelsesfradrag	28
2.4.	Sammenfatning inkl. kritik af den mikroøkonomiske litteratur	29
3.	Del 3 - Effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik	30
3.1.	Dagpengemodtagere	31
3.2.	Kontanthjælpsmodtagere	32
3.3.	Samfundsmæssig værdi	33
4.	Konklusion	33
5.	Litteraturliste	36
6.	Bilag	40
6.1.	Bilag 1 - Kommissoriet for analysen	40
6.2.	Bilag 2 - Nyeste reformer af overførselsindkomster	41
6.3.	Bilag 3 – Personer på indkomstoverførsler i 3. kvartal 2016	45
6.4.	Bilag 4 – Dagpengemodtagere	46
7.4.	Bilag 4 – Dagpengemodtagere	47
6.5.	Bilag 5 – Kontanthjælpsmodtagere	48
6.6.	Bilag 6 – Studier af jobpræmieordninger	51

Indledning

Finansudvalget har i oktober 2016 med udgangspunkt i kommissoriet for rapporten bl.a. bedt om en redegørelse af forudsætninger for deltagelseeffekten anvendt af ministerierne og en vurdering af det videnskabelige belæg bag deltagelsesbeslutningen i Danmark og andre lande¹.

Forudsætninger for deltagelseeffekten har betydning for at vurdere konsekvenserne af eksempelvis en sænkning af skatten i bunden. Deltagelseeffekten udtrykker hvor meget en ændring i den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse ift. at være på overførselsindkomst påvirker beskæftigelsesgraden. Eksempelvis skønnes JobReform Fase 2 i helhedsplanen (2025-plan) at øge arbejdsudbuddet via deltagelseeffekten med 6.000 personer. Beregningen præsenteres i starten af rapporten sammen med beregninger af arbejdsudbudseffekter af de seneste skattereformer og af de seneste reformer på overførselsområdet og viser, hvornår beregninger af deltagelseeffekter indgår.

Rapporten er opdelt i tre dele.

Første del af rapporten omhandler indledningsvis teoretiske perspektiver på, om arbejdsløshedsperioden, falder eller stiger som følge af et større økonomiske incitament til beskæftigelse. Første del af rapporten indeholder også en redegørelse af de økonomiske ministeriers beregningsprincipper for deltagelsesbeslutningen og af, hvilket empirisk grundlag disse, principper hviler på. For at få et bredere perspektiv afdækkes også, om principperne adskiller sig fra de principper, som f.eks. andre kommissioner og Det Økonomiske Råds Sekretariat (DØRS) har anvendt. De danske beregningsprincipper sammenlignes også med centraladministrationens praksis i Sverige og Finland².

I anden del af rapporten undersøges det, om der er andre og nyere empiriske studier, der kan bruges til at fastlægge deltagelseselasticitetens størrelse, end de studier de økonomiske ministerier henviser til i svar til Folketinget³.

Tredje del af rapporten sammenfatter resultater af studier af effekter af den aktive beskæftigelsesindsats. Hovedvægten i analysen er lagt på gennemgangen af studier af passive frem for aktive arbejdsmarkedspolitiske virkemidler.

¹ Kommissoriet kan findes i *bilag 1* eller omdelt på FIU alm. del – bilag 4.

Baggrunden for bestillingen af opgaven har flere medlemmer af Finansudvalget uddybet i en artikel i Information af 15. oktober 2016: <https://www.information.dk/indland/2016/10/folketinget-finde-faar-folk-tage-arbejde>

² Finansudvalget har også bedt om en kortlægning af, hvordan centraladministrationen i andre lande beregner deltagelseeffekten. Information herom er indsamlet gennem et samarbejde mellem parlamentsbiblioteker, ECPRD. Der er dog kun to lande, Sverige og Finland, der har oplyst, at de bruger et konkret skøn for deltagelseselasticitetens størrelse. Pba. undersøgelsen vides det ikke, om centraladministrationen i de resterende lande foretager beregninger af deltagelseeffekten.

³ En elasticitet måler den relative ændring i en variabel som følge af den relative ændring i en anden variabel. Deltagelseselasticiteten måler således, hvor meget en ændring i den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse ift. at være på overførselsindkomst påvirker beskæftigelsesgraden.

1. Del 1 - Deltagelseeffekten

1.1. Definition

Ifølge Skatteministeriet (2016) er der belæg for, at den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst har betydning for deltagelsen på arbejdsmarkedet. Antagelsen er, at jo større økonomisk gevinst, desto højere sandsynlighed for beskæftigelse.

Den gevinst, der er ved at være beskæftiget frem for at være ledig, kan både forøges gennem ændringer i skattesystemet og ændringer i overførselssystemet. Det kan være en lempeligere beskatning af lave lønindkomster, som f.eks. indførelsen af et beskæftigelsesfradrag, eller en reduktion af niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse.

De økonomiske ministerier skelner mellem to adfærdsmæssige virkninger af skatteændringer (arbejdsudbudseffekter): deltagelseeffekten og timeeffekten⁴. Timebeslutningen drejer sig om ændringen i antallet af arbejdstimer for *allerede* beskæftigede personer.

Deltagelsesbeslutningen er beskrevet i boks 1 nedenfor

Boks 1: Hvad er deltagelseeffekten?

Det kan være hensigtsmæssigt at opdele deltagelseeffekten i to effekter. Den ene effekt kan benævnes ledighedseffekten. Ledighedseffekten er effekten på den strukturelle ledighed af en ændring i gevinsten ved at være i beskæftigelse. Den anden effekt berører personer, der står uden for arbejdsmarkedet.

Den enkeltes økonomiske tilskyndelse til at arbejde i forhold til at modtage en overførselsindkomst kan måles ved kompensationsgraden. Deltagelseeffekten beregnes således konkret på baggrund af ændringer i den såkaldte nettokompensationsgrad, der udgør forholdet mellem den disponible indkomst (for den samme person) hhv. som overførselsmodtager og som beskæftiget.

Kompensationsgraden kan ikke observeres direkte. Beregningerne bygger derfor på en lang række hypotetiske forudsætninger. For f.eks. ledige og efterlønsmodtagere beregnes en potentiel timeløn og for beskæftigede beregnes en hypotetisk overførselsindkomst. Skatteministeriet (2016) påpeger derfor, at de beregnede størrelser skal tolkes med forsigtighed. Beregningerne er baseret på indkomstoplysninger for 2013, og opgørelser for årene efter 2013 er behæftet med betydelig usikkerhed.

⁴ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 120 (folketingsåret 2015-16).

1.2. Skøn for arbejdsudbudsvirkninger af reformer

Økonomiske incitament er har spillet en central rolle i forbindelse med økonomiske reformer og politiske aftaler de seneste år, jf. Skatteministeriet (2016). Vurderinger af arbejdsudbudseffekterne af reformerne afhænger bl.a. af forudsætninger om deltagelseselasticiteten. De økonomiske incitament er til beskæftigelse styrkes markant fra 2013 til 2023, hvilket bl.a. skyldes skattereformen fra 2012.

Nedenfor er vist en tabel for arbejdsudbudsvirkninger af tidligere skattereformer:

Tabel 1: Arbejdsudbudsvirkning af tidligere skattereformer (fuldtidspersoner)

Reform	Timeeffekt	Deltagelseeffekt	Samlet
2004-aftalen	6.450	3.250	9.700
2007-aftalen	6.400	1.150	7.550
Forårspakke 2.0 (2009-skattereformen)	17.650	600	18.250
Skatteelementer i genopretningsaftalen	-2.200	450	-1.750
Skatteaftale 2012	6.800	9.000	15.800
I alt	35.100	14.450	49.550

Kilde: Finansministerens svar på BEU alm.del - spørgsmål 286 (folketingsåret 2012-13) og Finansministeriet (2011).

Af tabel 1 ses det, at virkningen på arbejdsudbuddet af de seneste skattereformer via deltagelseeffekten er omtrent 14.500 personer. Det svarer til, at knap 30 pct. af effekten kommer fra virkninger på den gennemsnitlige kompensationsgrad via deltagelseeffekten, mens resten afspejler timeeffekten.

Ændringer i overførselssystemet kan også påvirke økonomiske incitament er. Virkninger på den strukturelle beskæftigelse af reformer på overførselsområdet siden 2010 via deltagelseeffekten kan ses af nedenstående tabel.

Beskæftigelseeffekterne af reformer af overførselsindkomster siden 2010 kan ses nedenfor i tabel 2.

Tabel 2: Skøn for strukturel beskæftigelse af reformer på overførselsområdet siden 2010 (fuldtidspersoner)

Genopretningsaftale, 2010	12.300
Aftale om senere tilbagetrækning, 2011 (effekt i 2040)	35.000
Reform om førtidspension og fleksjob, 2012	12.200
Aftale om reform af kontanthjælpssystemet, 2013	7.800
Reform af sygedagpengesystemet, 2013	1.300
Reform af beskæftigelsesindsatsen, 2014	800
Refusionsomlægning, 2014	3.000
Ny integrationsydelse, 2015	1.000
Aftale om et tryggere dagpengesystem, 2015	-800
JobReform fase 1 (kontanthjælpsaftale), 2016	700
I alt	73.300

Kilde: Finansministerens svar på FIU alm. del - spørgsmål 381 (folketingsåret 2015-16) og Beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål 43 (L113) (folketingsåret 2015-16).

Det skønnes, at den strukturelle beskæftigelse stiger med ca. 73.000 personer som følge af reformer af overførselsområdet siden 2010 via deltagelseeffekten.

Et nyligt eksempel på en beregning af arbejdsudbudseffekter via deltagelseeffekten er den tidligere regerings udspil til JobReform Fase 2 fra helhedsplanen (2025-planen). Her var målet også at øge beskæftigelsen gennem et større økonomisk incitament til beskæftigelse.

Tabel 3: Arbejdsudbudsvirkning (kun deltagelseeffekt) i JobReform Fase 2

<i>Lempelser:</i>	
Målrettet Jobfradrag og PensionsBonus	2.400
Reduktion af topskat med 5 procentpoint (før AM-bidrag) op til 1 mio. kr.	50
Afskaffelse af PSO-afgiften	-150
<i>Finansiering:</i>	
Afskaffelse af grøn check	550
Reduktion af rentefradrag med 5 procentpoint	150
Målrettede justeringer af overførselssystemet	3.000
Jobreform Fase II i alt	6.000

Kilde: Skatteministerens svar på SAU alm. del - spørgsmål 612 (folketingsåret 2016-17)

Initiativerne under et skønnes via deltagelseeffekten, som vist i *tabel 3*, at øge arbejdsudbuddet svarende til 6.000 fuldtidspersoner ifølge Skatteministeriet.

Afsnittet nedenfor indeholder en gennemgang af teoretisk mulige adfærdsreaktioner af en større økonomisk gevinst ved beskæftigelse.

1.3. Teoretisk perspektiv

Set fra et teoretisk synspunkt er det ikke entydigt, hvordan ændringer i kompensationsgraden påvirker længden af arbejdsløshedsperioden. Der er to effekter ifølge Andersen m.fl. (2015), der taler for, at et lavere ydelsesniveau giver anledning til kortere perioder med arbejdsløshed.

Den første effekt er, at arbejdsløse, der modtager en lavere ydelse, er mere tilbøjelige til at acceptere job, som de ellers ville have afvist, hvis de havde fået en højere ydelse.

Den anden effekt er, at arbejdsløse vil søge mere intensivt og derfor vil finde job hurtigere.

På den anden side kan der være en tredje effekt, kaldet entitlement-effekten, der indebærer, at lavere ydelsesniveauer fører til længere arbejdsløshedsperioder. Årsagen er, at en lavere ydelse giver et mindre incitament til at sikre sig retten til at få ydelsen igen. Generelt vurderer Andersen m.fl. (2015) dog, at de to første effekter dominerer entitlement-effekten.

Boks 2: Kvalitet og varighed af efterfølgende jobs

På et imperfekt kapitalmarked med lav generøsitet er der risiko for, at der indgås et hurtigt job-match, som ikke er samfundsøkonomisk efficient. Et mere generøst understøttelsessystem giver mulighed for længere søgetid, som kan afspejle sig i et bedre jobmatch samfundsøkonomisk set. En stigning i niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse afhjælper i denne situation en markedsfejl. For en uddybning af argumentet se Andersen m.fl. (2015).

En højere kompensationsgrad antages traditionelt set i en partiel søgemodel at føre til en længere arbejdsløshedsperiode. Set fra et teoretisk synspunkt findes der ikke et fuldstændig teoretisk entydigt svar på effekten af en ændring af niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse på længden af arbejdsløshedsperioden. Derfor er fokus i denne rapport på empiriske undersøgelser.

Teorien gennemgået ovenfor afdækker ikke, om der er personer, der finder det optimalt at forlade arbejdsstyrken eller der er nogle, som ønsker at indtræde i arbejdsstyrken. Gennemgangen af teoretisk mulige adfærdseffekter i rapporten dækker således ikke alle kanaler, hvormed beskæftigelsesgraden kan forventes at blive påvirket af en ændring i kompensationsgraden. Gennemgangen illustrerer dog behovet for at ty til den empiriske litteratur på området.

Resten af del 1 kan opdeles i to: afsnit 1.4 og 1.5. Afsnit 1.4 handler om ministeriernes antagelser om effekten af en ændring i kompensationsgraden. Mens afsnit 1.5 redegør for, hvilke persongrupper, der ifølge de økonomiske ministerier antagelser, vil reagere på en større gevinst ved beskæftigelse.

Både afsnit 1.4 og 1.5 indeholder en redegørelse for, hvilket empirisk grundlag de økonomiske ministerier baserer deres metode på. Dernæst sammenlignes de økonomiske ministeriers metode med beregningsmetoder anvendt af andre kommissioner m.m.

1.4. Effektens størrelse og fortegn

1.4.1. Ministeriernes metode og belæg bag valg af metode

Ifølge Finansministeriet (2013) peger relevante studier i den økonomiske faglitteratur overvejende på, at en forbedring af det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse reducerer den strukturelle ledighed og øger den strukturelle beskæftigelse⁵. Den økonomiske tilskyndelse til at være i beskæftigelse kan som sagt måles ved nettokompensationsgraden⁶.

Skattekommissionen (2009) anvendte samme beregningsmetode som brugt i de økonomiske ministerier. De deler dog deltagelseeffekten (som de kalder beskæftigelseeffekten) op i to: dels en ledighedseffekt, som opfanger påvirkningen af den *strukturelle ledighed*, og dels en effekt, som opfanger ændringen i *den samlede arbejdsstyrke*. I tråd med Skattekommissionen gennemgås først ledighedseffekten, som opfanger påvirkningen på den strukturelle ledighed og dernæst effekten, som opfanger ændringer i den samlede arbejdsstyrke.

Påvirkning af den strukturelle ledighed (ledighedseffekt)

En højere økonomisk gevinst ved beskæftigelse får ledige til yderligere at forstærke søgningen efter arbejde, hvilket alt andet lige trækker i retning af lavere (strukturel) ledighed ifølge Finansministeriet (2002).

Boks 3: Hvad er den strukturelle ledighed?

Den strukturelle ledighed er et mål for, hvor lav ledigheden kan blive uden at give anledning til et uholdbart lønpres. Den strukturelle ledighed kan karakteriseres ved det langsigtede niveau for ledigheden, der er rensset for konjunkturudsving. Den strukturelle ledighed kan ikke observeres direkte, men estimeres ved hjælp af en statistisk model. Derfor er skønnet for den strukturelle ledighed også behæftet med usikkerhed ifølge Finansministeriet, jf. Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 166 (folketingsåret 2015-16).

En varig strukturel forøgelse af beskæftigelsen, f. eks. gennem lavere strukturel ledighed, indebærer en umiddelbar strukturel forbedring af de offentlige finanser ifølge Finansministeriet. Det gælder også, selv om den fulde virkning på den faktiske beskæftigelse først optræder på længere sigt, jf. Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 1 (folketingsåret 2012-13).

⁵ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 420 (folketingsåret 2012-13).

⁶ En nettokompensationsgrad på eksempelvis 60 pct. betyder, at den disponible indkomst som overførselsmodtager udgør 60 pct. af den disponible indkomst som beskæftiget efter skat. Nettokompensationsgrader beregnes vha. Lovmodellens forskelsbeløbsmodel i centraladministrationen. I lovmodellens forskelsbeløbsmodel tager nettokompensationsgraden bl.a. højde for transportudgifter til og fra arbejde samt aftrapning af indkomsthængige ydelser som boligstøtte og tilskud til daginstitutionsbetalinger

Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 166 (folketingsåret 2015-16).

Ved beregning af effekten af en ændring i kompensationsgraden tager de økonomiske ministerier udgangspunkt i en række empiriske studier fra 1990'erne. Studierne er alle fra før 1997. Resultaterne fra studierne er vist nedenfor i *tabel 4*.

Tabel 4: Dagpengeniveauets effekt på strukturledigheden

Institution	Fald i dagpenge (pct.)	Fald i ledighed (procentpoint)	Type af studie
DØR (efterår 1997)	8	1,2	Modelberegning
Scarpetta (1996)	10	0,9	Panelundersøgelse
Jackmann m.fl. (1996)	10	0,7	¹⁾
DØR (før 1996)	10	1,0	Estimeret lønligning
Danmarks Statistik (1996)	10	1,0	Estimeret lønligning
Erhvervsministeriet m.fl. (1996)	10	1,0	Estimeret lønligning

Kilde: Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 420 (folketingsåret 2012-13).

Note: Hvis en reduktion af dagpengesatsen på 10 pct. fører til et fald i ledigheden på ca. 1 procentpoint svarer det til et fald i den gennemsnitlige kompensationsgrad på 10 procentpoint dæmper den strukturelle ledighed med 1,4 procentpoint. ¹⁾ Det har ikke umiddelbart været muligt at genfinde studiet af Jackman, Layard og Nickell (1996). Det formodes, at studiet også bygger på en panelundersøgelse, da et studie af samme forfattere, Layard, Nickell og Jackman (1991), finder en elasticitet omkring 0,17 ved en 1 pct. forhøjelse af kompensationsgraden på paneldata for 1983-1989. jf. Velfærdskommissionen (2005).

Af *tabel 4* ses det, at det empiriske belæg bag metoden primært bygger på to slags studier: panelundersøgelser på tværs af lande og estimationer af lønligninger på danske data.

Det videnskabelige grundlag vist ovenfor er beskrevet i *Fordeling og incitament 2002, Finansministeriet*⁷. Studierne nævnt som grundlag for deltagelseeffekten i metodebeskrivelse i *Fordeling og incitament 2002, Finansministeriet* er alle fra før 1997.

Finansministeriet udleder på baggrund af studierne vist i *tabel 4*, at en reduktion i dagpengene på 10 pct. indebærer et fald i ledigheden på cirka 1 procentpoint over den anvendte estimationsperiode.

Ministeriet foretager dog en ad hoc-korrektion og anvender en halvt så stor effekt som den estimerede effekt. De antager grundlæggende, at en reduktion af dagpengesatsen med 10 pct. fører til et fald i strukturledigheden på 0,5 procentpoint⁸. Det svarer til, at den anvendte beregningsforudsætning siden 2002 er, at *et fald i den gennemsnitlige kompensationsgrad på 10 procentpoint reducerer strukturledigheden med 0,7 procentpoint*.

⁷ Der refereres stadig til de samme empiriske studier i svar af Finansministeriet til Folketinget. Se bl.a.: Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 120 (folketingsåret 2015-16).

⁸ De økonomiske ministerier antager, at effekten fra et fald i kompensationsgraden på den strukturelle ledighed er omtrent halveret i forhold til den estimerede effekt i studierne fra 1990'erne vist i *tabel 4*. Begrundelsen herfor er, at effekten af ændringer i kompensationsgraden på den strukturelle ledighed forventes at være afhængig af niveauet for den strukturelle ledighed, og den strukturelle ledighed i 00'erne var omtrent halveret i forhold til niveauet i 1990'erne. Potentialet for at reducere ledigheden (strukturelle) via en forbedring af det økonomiske incitament (et fald i kompensationsgraden) vil være mindre, jo mindre den strukturelle ledighed er som udgangspunkt, jf. Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 420 (folketingsåret 2012-13).

Som Velfærdskommissionen (2005) påpeger, baserer vurderinger af Finansministeriet af effekten af skatteændringer på arbejdsudbuddet via deltagelseeffekten sig på udenlandske estimater korrigeret i forhold til landespecifikke faktorer. Sådanne ad hoc-korrektioner kan imidlertid være vanskelige at kvantificere ifølge Velfærdskommissionen (2005), fordi det ikke er givet præcis hvilke faktorer, der bør korrigeres for.

Påvirkning af den samlede arbejdsstyrke

Personer, der ellers ville være uden for arbejdsstyrken kan også forventes at reagere på ændringer i den økonomiske gevinst ved beskæftigelse. Det er dog ikke alle personer uden for arbejdsmarkedet, der kan forventes at reagere på økonomiske incitamenter. Finansministeriet (2002) nævner bl.a., at for en stor del af alders- og førtidspensionisterne spiller andre forhold en afgørende rolle.

Udover den skønnede ledighedseffekt indgår der i skønnet for deltagelsesbeslutningen også en virkning på antallet af efterlønsmodtagere. For *efterlønsmodtagere* antager de økonomiske ministerier, at et fald i kompensationsgraden på 10 pct. medfører en stigning i erhvervsdeltagelsen (erhvervsfrekvensen) blandt de 60-64-årige på 1 procentpoint.

Der er ikke taget højde for afledte virkninger på løndannelsen eller tidsforsinkelser i adfærdsvirkningerne (Finansministeriet, 2002).

Ifølge Finansministeriet (2012) har ovenfor beskrevne beregningsmetode været anvendt til vurdering af arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i indkomstskatter og indkomstoverførsler i Finansministeriet siden 2002⁹.

I de seneste år er der i ministerierne udviklet nye metoder til at beregne skøn for effekter af ændringer i indkomstoverførsler som f.eks. dagpengemodellen. Det er uklart, om en sænkning af niveauet for dagpenge eller en forkortelse af dagpengeperioden giver en større beskæftigelseseffekt i dagpengemodellen end metoden fastlagt af Finansministeriet i 2002 gennemgået ovenfor.

Boks 4: Dagpengemodellen 2015

For nylig har Dagpengekommissionen i samarbejde med Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet udarbejdet dagpengemodellen. Modellen vil så vidt muligt danne grundlag for fremtidige beslutninger, der fremover træffes på dagpengeområdet. Det antages i modellen, at *afgangsrate til beskæftigelse stiger med 0,75 pct. som følge af en ydelsesreduktion på 10 pct.* (Dagpengekommissionen, 2015). Det vides dog ikke med sikkerhed, hvordan den centrale ydelseselasticitet skal tolkes, da det ikke er klart beskrevet.

⁹ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 1 (folketingsåret 2012-13).

Dagpengekommissionen baserer dog elasticitetens størrelse på en litteraturgennemgang af Andersen m.fl. (2015). I de studier, som Andersen m.fl. (2015) gennemgår, er der dog et betydeligt spænd i estimater fra 0,18 (tæt på nul) til 1,6¹⁰. Elasticiteten anvendt i dagpengemodellen må derfor være behæftet med en betydelig usikkerhed.

Tilsyneladende gennemgår Andersen m.fl. (2015) hovedsageligt internationale mikroøkonomiske studier af effekten af ændringer i ydelsesniveauet. Derfor er ydelseselasticiteten i dagpengemodellen baseret på mikroøkonomiske studier, mens metoden anvendt af de økonomiske ministerier siden 2002 delvis baserer sig på makroøkonomiske studier.

Den uafhængige institution, DREAM-gruppen, der hovedsageligt finansieres af Finansministeriet og foretager langsigtede strukturanalyser af den danske økonomi, påpeger også, at der er en vis variation i de empiriske estimater af sammenhængen mellem kompensationsgraden og den strukturelle ledighed (DREAM, 2013)¹¹. Denne makroelasticitet er således også behæftet med usikkerhed.

Ændret beregningsmetode for kontanthjælpsmodtagere siden 2014

Beskæftigelsesministeriet (2016) skønner, at en ydelsesreduktion på 1 pct. reducerer varigheden på kontanthjælp og uddannelseshjælp med 0,375 pct. for jobparate og uddannelsesparate under 30 år¹².

For aktivitetsparate er der indlagt en effekt på 1/5 af effekten for de job- og uddannelsesparate. Af unge uden uddannelse forventes 1/3 at afgå til beskæftigelse.

For personer over 30 år er elasticiteten sat til 0,25 for jobparate, mens der regnes med 1/5 effekt for aktivitetsparate.

Næste afsnit tager udgangspunkt i størrelsen af deltagelseselasticiteten anvendt af de økonomiske ministerier siden 2002 og afdækker om antagelsen om størrelsen adskiller sig fra andre økonomiske institutioner.

1.4.2. Forskellige kommissioner m.m.

Flere kommissioner har siden 2002 også anvendt skøn for deltagelseselasticiteten. Som nævnt tidligere anvender Skattekommissionen (2009) samme beregningsmetode som de økonomiske ministerier¹³.

Skatteministeriet i 2008 vurderer, at der ikke findes nyere studier på baseret på danske data, der estimerer størrelsen af den aggregerede deltagelseselasticitet.

¹⁰ Intervallet baserer sig specifikt på elasticiteten af afgangsraten til beskæftigelse mht. ydelsesniveauet. For elasticiteten af arbejdsløshedensvarigheden mht. kompensationsgraden ligger skønnene i et mindre interval ml. 0,5-1.

¹¹ De henviser til et studie af Baker m.fl. (2005).

¹² Beskæftigelsesministerens svar på BEU alm. del. – spørgsmål 493 (folketingsåret 2016-17).

¹³ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 120 (folketingsåret 2015-16).

Nedenfor er vist en tabel, der sammenfatter deltagelseselasticiteter for forskellige økonomiske institutioner siden 2002. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er en komplet oversigt.

Tabel 5: Skøn for deltagelseeffekter (kommissioner m.m.)

Institution og årstal	Effektstørrelse (kort beskrivelse)
Finansministeriet (2002)	Et fald i kompensationsgraden på 10 procentpoint dæmper strukturledigheden med 0,7 procentpoint. For <i>efterlønsmodtagere</i> antager de, at et fald i kompensationsgraden på 10 pct. medfører en stigning i erhvervsdeltagelsen blandt de 60-64-årige på 1 procentpoint
DØR (2008)	Den relative ændring i antallet af ikke-beskæftigede, som funktion af den (gennemsnitlige) relative ændring i forskelsbeløbet. En deltagelseselasticitet på 0,2 svarer således til, at antallet af ikke-beskæftigede falder med 2 pct., når forskelsbeløbet stiger med 10 pct.
Skatteministeriet (2008)	Den procentvise ændring i befolkningens erhvervsdeltagelse som følge af, at nettokompensationsgraden øges med 1 pct. Beskæftigelsen stiger med 0,1 pct. ved et fald i nettokompensationsgraden på 1 pct.
Skattekommissionen (2009)	Samme beregningsmetode som Finansministeriet (2002)
Arbejdsmarkeds-kommissionen (2009)	Det forudsættes, at 50 pct. af de umiddelbart berørte finder beskæftigelse ved en afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år
Kühl (2010) (DØRS arbejdspapir)	Den relative ændring i antallet af arbejdsløse i en bestemt gruppe i forhold til den relative ændring i den økonomiske gevinst ved beskæftigelse for gruppen målt som ændringen i forskelsløbet antages at være mellem 0,01-0,1
DREAM (2013)	En stigning i kompensationsgraden på 1 pct. forventes at hæve den strukturelle arbejdsløshedsandel med 1,5 pct.
Dagpengekommissionen (2015)	Elasticitet af afgangsrate fra dagpenge til beskæftigelse er på 0,75 (Det forudsættes, at 58 pct. af de umiddelbart berørte finder beskæftigelse)

Kilder: se litteraturliste

Tabel 5 viser, hvordan forskellige økonomiske institutioner gennem tiden definerer deltagelseselasticiteten forskelligt. Deltagelseselasticiteterne vist ovenfor er således ikke alle sammenlignelige.

Boks 5: Sammenligning af FM og Det Økonomiske Råd Sekretariat (DØRS)

Kühl (2010) har udarbejdet et arbejdsrapport for Det Økonomiske Råd Sekretariat (DØRS), der beskriver modellen MILASMEC anvendt af DØRS. Elasticiteten anvendt af DØRS kan ikke direkte sammenlignes med de økonomiske ministeriers anvendte elasticitet. De definerer deltagelseselasticiteten som den relative ændring i antallet af arbejdsløse i en bestemt gruppe i forhold til den relative ændring i den økonomiske gevinst ved beskæftigelse for gruppen. Denne måles som ændringen i forskelsløbet, som angiver den absolutte forskel mellem den disponible indkomst på overførselsindkomst og den disponible indkomst som beskæftiget.

Via en omregning foretager Kühl (2010) dog en sammenligning med Finansministeriet i 2010. Omregnet til DØRS' metode er Finansministeriets elasticitet 1. En opdateret omregning viser, at Finansministeriet elasticitet er 0,8, dvs. at Finansministeriet ifølge Kühl (2010) anvender et væsentligt højere estimat for deltagelseselasticiteten end DØRS, der som nævnt ovenfor anvender en elasticitet i intervallet 0,01 - 0,1.

Note 1: Omregningen bygger på, at arbejdsløsheden er 3,5 pct., den gennemsnitlige kompensationsgrad er 50 pct., og deltagelseselasticiteten er 0,07. En opdateret beregning anvender i stedet et skøn for den gennemsnitlige kompensationsgrad på 60 pct. på baggrund af Skatteministeriet (2016) i stedet for 50.

Når tilskyndelsen til beskæftigelse stiger, falder ledigheden mere ifølge Finansministeriet end DØRS. Finansministeriet beregner dog deltagelseeffekter for en mindre persongruppe, end DØRS gør. Dette aspekt uddybes i afsnit 1.5.

1.4.3. Finland og Sverige

Finansministeriet i Sverige anvender en beregningsforudsætning, der indebærer, at *et fald i kompensationsgraden på 1 procentpoint fører til et fald i arbejdsløsheden på 0,12 procentpoint (et fald i kompensationsgraden på 10 procentpoint fører til et fald i arbejdsløsheden på 1,2 procentpoint)*. Det er en større effekt end i Danmark. Baggrunden for det svenske Finansministeriets valg analyseres senere i afsnit 2.2.

Det finske Finansministerie foretager kun beregninger af deltagelseeffekten af nogle reformer, men ikke alle. Da ydelsesperioden blev reduceret med 100 dage, brugte de følgende deltagelseselasticitet: *Et fald i kompensationsgraden på 1 pct., reducerer arbejdsløshedsperioden med 0,7 pct.* Deltagelseselasticiteten er formuleret anderledes end den anvendte af Sverige og Danmark, idet den referer til varigheden af arbejdsløshedsperioden og ikke strukturløsheden.

1.5. Grupper

Ikke kun deltagelseselasticitetens størrelse er afgørende for beregninger af de samlede beskæftigelseseffekter, men også hvilken personkreds man inkluderer i beregninger af deltagelseseffekter.

Ifølge Velfærdskommissionen (2005) er det nyttigt at skelne mellem effekten på personer, som i udgangspunktet står udenfor arbejdsmarkedet og ledige i arbejdsstyrken. Den første gruppe omfatter i Danmark efterlønsmodtagere, personer på barsel og anden orlov, visse førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, revalidender, personer udenfor sociale ordninger, f.eks. ikke-beskæftigede, der ikke modtager overførsler, og til en vis grad studerende.

Lavere beskatning vil gøre det mere attraktivt for disse persongrupper at deltage på arbejdsmarkedet, enten som beskæftigede eller ledige reelt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Boks 6: Hvor stort er potentialet for at nedbringe antallet af personer på overførselsindkomster?

I 3. kvartal 2016 var antallet af personer på overførselsindkomster eksklusive SU-modtagere i alt på ca. 750.000 fuldtidsmodtagere baseret på data fra Danmarks Statistik, jf. *bilag 3*. Det er forskelligt, hvilke overførselsindkomster forskellige opgørelser præcist tælles med. Ofte siges antallet af personer på overførselsindkomst inkl. støttet beskæftigelse groft sagt at være på cirka 800.000. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at alle 800.000 overførselsmodtagere kan forventes at reagere på en større økonomisk gevinst ved beskæftigelse.

Spørgsmålet er, hvilke grupper af overførselsmodtagere der med rimelighed kan forventes at reagere på ændringer i økonomiske incitamenter? Metoden for beregning af adfærdseffekter for kontanthjælps- og dagpengemodtagere gennemgås i denne rapport, mens resten af gruppen af overførselsindkomster ikke behandles.

Note 1: Pedersen og Smith (2016) anvender også tallet 800.000 personer for personer i den erhvervsaktive alder, som forsørges af det offentlige.

1.5.2. Ministeriernes metode

Praksis i 2002

Af *Fordeling og incitamenter 2002*, Finansministeriet fremgår det, at det største potentiale for at udvide arbejdsudbuddet via deltagelseeffekten omfatter ledige og efterlønsmodtagere¹⁴. For personer på sygedagpenge og kontanthjælpsmodtagere med andre udfordringer end ledighed beregner Finansministeriet i 2002 ikke beskæftigelseeffekter (Finansministeriet, 2002). Afgrænsningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere med andre udfordringer end ledighed defineres ikke nærmere i publikationen fra 2002. Finansministeriet forventer i 2002 således, at kun en delmængde af gruppen af kontanthjælpsmodtagere reagerer på økonomiske incitamenter.

Praksis i dag

Beskæftigelsesministeriet (2016) præciserer, at beregninger af beskæftigelseeffekter tager højde for forskellige målgruppers forskellige reaktioner på økonomiske incitamenter¹⁵. Effekten for f.eks. aktivitetsparate er mindre end for jobparate, som gennemgået ovenfor. På den baggrund kan man konkludere, at Beskæftigelsesministeriet i dag beregner beskæftigelseeffekter for aktivitetsparate, hvilket betyder, at de ikke er i stand til hverken at starte i job eller at gennemføre en ordinær uddannelse indenfor det nærmeste år (DØR, 2015).

Det tyder på, at centraladministrationen i dag antager, at en større gruppe personer reagerer på økonomiske incitamenter end i 2002. Det kan dog ikke vides med sikkerhed, da det er uklart, hvordan gruppen af kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed blev defineret i 2002.

Det er uklart, om de økonomiske ministerier beregner beskæftigelseeffekter via deltagelseeffekten for personer, som i udgangspunktet står udenfor arbejdsmarkedet som personer på barsel og anden orlov, førtidspensionister, revalidender, personer udenfor sociale ordninger, f.eks. ikke-beskæftigede, der ikke modtager overførsler og studerende. Endvidere er det uklart om de anvender forskellige adfærdseffekter for de forskellige grupper.

¹⁴ I 2002 var praksis at anvende en gennemsnitlig deltagelseselasticitet på 0,07 dog med undtagelse af personer på efterløn, for hvem der anvendes en elasticitet på 0,1.

¹⁵ Beskæftigelsesministerens svar på BEU spørgsmål 43 (L113) (folketingsåret 2015-16)
<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/spm/43/svar/1302960/1603922/index.htm>

1.5.3. Forskellige kommissioner m.m.

Det Økonomiske Råds Sekretariat (DØRS) anvender ikke samme deltagelseselasticitet for alle grupper i 2010 (Kühl, 2010). Deltagelseselasticiteterne for forskellige grupper af arbejdsløse mellem 16 og 64 år er vist nedenfor:

Tabel 6: Deltagelseselasticiteter for forskellige grupper

Ledig, arbejdsmarkedssparat	0,10
Ledig, ikke arbejdsmarkedssparat	0,05
Orlov	0,10
Efterlønsordning	0,10
Integrationsydelse	0,05
Førtidspension	0,01
Studerende	0,05
Ikke-arbejdende, ikke-ydelsesmodtagere	0,10

Kilde: Kühl (2010).

Noter: Arbejdsmarkedssparate er lig med dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i matchgrupper 1-3, ikke arbejdsmarkedssparate i kontanthjælpsmodtagere i matchgrupper 4-5

Tabel 6 viser, at deltagelseselasticiteterne anvendt af DØRS spænder fra 0,01 til 0,1 for forskellige grupper.

DØRS beregner deltagelseeffekter for en større personkreds end Finansministeriet i 2002, idet DØRS bl.a. beregner deltagelseeffekter for studerende, personer på orlov, modtagere af integrationsydelse, førtidspensionister og personer, der er i den erhvervsaktive alder og ikke er ydelsesmodtagere.

Det betyder ifølge Velfærdskommissionen (2005), at skatteeksperimenter, der er særligt målrettet mod at øge gevinsten ved deltagelse på arbejdsmarkedet, får forskellige arbejdsudbudseffekter og dermed forskellige selvfinansieringsgrader i studier fra henholdsvis DØRS og Finansministeriet.

1.5.4. Finland og Sverige

Generelt anvender det finske finansministerium ikke forskellige deltagelseselasticiteter for forskellige grupper af personer.

Hertil kan det bemærkes, at det svenske finansministerium ikke beregner en deltagelseeffekt for studerende, pensionister og folk på barselsorlov (Ekonomiska avdelningen, Finansdepartementet, 2011). De anvender heller ikke forskellige skøn for deltagelsesbeslutningen for forskellige grupper (Sveriges Riksdag, 2016).

1.7. Sammenfatning

En højere kompensationsgrad antages traditionelt set at føre til en længere arbejdsløshedsperiode. Der er ikke et teoretisk entydigt svar på, om en sænkning af niveauet af arbejdsløshedsunderstøttelse fører til et fald eller stigning i ledigheden. Det er således et empirisk spørgsmål at bestemme deltagelseeffektens størrelse og retning.

Ikke kun antagelser om effektskøn af en større gevinst ved beskæftigelse på ledigheden har betydning for beregninger af beskæftigelseseffekter, men også hvilken gruppe af personer man inkluderer i beregningerne. Med andre ord har antagelser om, hvilke grupper ministerierne forventer vil reagere på økonomiske incitamenter, betydning for skøn for deltagelseeffekter.

De økonomiske ministerier har siden 2002 ved beregninger af skøn for effekter af ændringer i indkomstskatter og indkomstoverførsler anvendt et generelt beregningsprincip om, at *et fald i den gennemsnitlige kompensationsgrad på 10 procentpoint reducerer strukturledigheden med 0,7 procentpoint*.

Finansministeriet finder primært belæg for sin beregningsmetode i to forskellige typer af studier. Det er makroøkonomiske panelundersøgelser på tværs af lande og estimationer af lønligninger på danske data.

De empiriske studier anvender data fra før 1997. I forlængelse heraf ser næste del af rapporten på, om der eksisterer nyere studier end de anvendte studier af de økonomiske ministerier.

I de seneste år er der i ministerierne udviklet nye metoder, heriblandt dagpengemodellen, til at beregne skøn for effekter af ændringer i indkomstoverførsler på beskæftigelsen. Det empiriske grundlag for ydelseselasticiteten anvendt i dagpengemodellen er mikroøkonomiske studier. Der er betydelig variation i estimater i både den mikro- og makrobaserede litteratur for deltagelseeffekten. Skøn for deltagelseeffekten vurderes generelt at være behæftet med betydelig usikkerhed.

Det tyder på, at centraladministrationen i dag antager, at en større gruppe af personer på overførselsindkomst reagerer på økonomiske incitamenter end i 2002. I 2002 beregnede Finansministeriet ikke beskæftigelseseffekter for personer på sygedagpenge og kontanthjælpsmodtagere med andre udfordringer end ledighed. Beregninger af beskæftigelsesvirkninger af indførelsen af kontanthjælpsloftet omfatter dog aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, selv om beregningerne af beskæftigelseseffekterne tager højde for, at effekterne for aktivitetsparate er mindre end for jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Det er uklart, om de økonomiske ministerier beregner beskæftigelseseffekter via deltagelseeffekten for personer, som i udgangspunktet står udenfor arbejdsmarkedet som f.eks. personer på barsel og anden orlov, førtidspensionister, revalidender. Endvidere er det uklart om de anvender forskellige adfærdseffekter for de forskellige grupper.

Det er svært at sammenligne deltagelseselasticiteter anvendt gennem tiden af forskellige økonomiske kommissioner m.m., da de definerer deltagelseeffekten forskelligt. Skattekommissionen anvender de samme beregningsprincipper som de økonomiske

ministerier. Det kan anskues som en validering af de økonomiske ministeriers estimat af deltagelseselasticitetens størrelse.

Del 1 viser også, at DØRS i 2010 anvender et betydelig lavere estimat for deltagelseeffekten end Finansministeriet. DØRS regner dog med, at en større personkreds end Finansministeriet reagerer på økonomiske incitamenter i 2010.

Finansministeriet i Sverige anvender en beregningsforudsætning, der viser, at et fald i kompensationsgraden har en større effekt på ledigheden, end de økonomiske ministerier i Danmark antager. Der er således variation i brugen af skøn for deltagelseselasticiteten på tværs af lande og i institutioner i Danmark.

2. Del 2 – Nyere studier til underbygning af deltagelseeffekten

Findes der nyere studier af deltagelseeffekten end dem, som Finansministeriet henviser til som empirisk grundlag for sine antagelser i bl.a. Finansministerens svar på FIU alm. del –spørgsmål 120 (folketingsåret 2015-16) eller Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 420 (folketingsåret 2012-13)? Svaret er ja.

Finansministeriet benytter to typer af studier til at underbygge forudsætninger for deltagelseeffekten (Finansministeriet, 2002). Overordnet set kan de empiriske studier inddeles i tre typer, der kan anvendes til at bestemme størrelsen af deltagelseselasticiteten. Det er estimationer af lønligninger, panelundersøgelser på tværs af lande og mikroøkonomiske studier. De gennemgås nedenfor.

I del 2 vil fokus være på empiriske studier baseret på danske data, der kvantificerer deltagelseselasticitetens størrelse. Årsagen er, at man ikke blot kan overføre resultater fra internationale studier af deltagelseselasticitetens størrelse til danske forhold. Velfærdskommissionen (2005) påpeger netop, at beskatningens niveau, indretningen af samfundets overførselssystemer, de serviceydelser, der stilles til rådighed for den enkelte, og den initiale erhvervsfrekvens for forskellige grupper vil spille en rolle for arbejdsudbudtes følsomhed overfor ændret beskatning. Også konjunkturer i økonomien påvirker, hvor hurtigt ændrede økonomiske incitamenter slår igennem på arbejdsudbuddet ifølge Velfærdskommissionen (2005).

Del 2 omhandler således en gennemgang af en række nyere studier af deltagelseeffekter, end de studier Finansministeriet refererer til i bl.a. ovennævnte svar til Folketinget. Gennemgangen af den mikroøkonomiske litteratur er afgrænset til studier, der er udgivet efter 2006.

2.1. Estimeret lønligning¹⁶

Finansministeriets begrundelse for deltagelseselasticitetens størrelse er som nævnt ovenfor delvis baseret på empiriske studier af kompensationsgradens betydning for lønstigningstakten med brug af danske data (estimationer af lønligninger). Det drejer sig som minimum om følgende tre studier i *tabel 4* (side 9): Det Økonomiske Råds Sekretariat (før 1996), Danmarks Statistik og Erhvervsministeriet m.fl. (1996). På baggrund af estimationerne udledes det, hvor stor en stigning i ledigheden, der sikrer, at en stigning i kompensationsgraden ikke fører til stigende inflation og tab af konkurrenceevne. Sammenhængen betragtes som kompensationsgradens påvirkning af strukturledigheden (Erhvervsministeriet m.fl., 1996).

¹⁶ Lønligningen bestemmer størrelsen på lønstigningen givet størrelsen på arbejdsløsheden og ligningens øvrige forklarende variable. Arbejdsløshedens ligevægt kan aflæses af lønligningen (Danmarks Statistik, 2012).

Det er uklart, hvilken tidsperiode datagrundlaget i studierne anvendt af Finansministeriet, dækker. Datagrundlaget må dog som tidligere nævnt minimum være fra før 1997.

Boks 7: Estimeret lønligning af Danmarks Statistik

Danmarks Statistik har estimeret kompensationsgradens betydning for lønstigningen på baggrund af nyere data fra 1983-2006 (Danmarks Statistik, 2012). Resultatet af studiet (estimationen) af Danmarks Statistik er, at den langsigtede arbejdsløshed mindskes med 0,766 pct. af arbejdsstyrken, hvis kompensationsgraden falder med 1 procentpoint.

Tilsyneladende vælger Danmarks Statistik dog at se bort fra estimationens resultat, idet de vurderer, at "det er en påfaldende stor effekt, og det er sandsynligt, at den estimerede koefficient til kompensationsgraden er kunstigt høj" (Danmarks Statistik, 2012). I stedet for estimatet på 0,766 anvender Danmarks Statistik i 2012 et estimat på 0,1 i ADAM-modellen. De begrundet valget med, at det er et konsensuskøn i Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Lønligningen er grundlæggende en Phillipskurve (Danmarks Statistik, 2012). Traditionelt udtrykker Phillipskurven sammenhængen mellem inflation og arbejdsløshed, således at højere arbejdsløshed er forbundet med lavere inflation.

Den udvidede Phillips-kurve afspejler sammenhængen mellem lønstigningstakten og ledigheden. Lønligningen bygger på, at der er en stabil sammenhæng mellem lønstigningstakten og ledigheden og en række forklarende faktorer for en række år (DØR, 2002).

Danmarks Statistik (2012) påpeger dog, at det er svært at estimere en stabil lønligning. Lønligningen estimeres vha. industrien timeløn. Gennemgangen af forskellige estimationer af lønligninger af Danmarks Statistik (2012) viser tilsyneladende, at det er vanskeligt at få modelleret en robust sammenhæng mellem løn og strukturel ledighed. For 70'erne er det muligt at forklare lønstigningen vha. en lønligning, men denne lønligning har svært ved at forklare de senere års lønstigning.

DØR (2002) bekræfter, at der ikke har været en stabil sammenhæng mellem lønstigningstakten og ledigheden siden 1970'erne. DØR (2002) nævner, at lønrelationer har haft svært ved at forklare lønudviklingen i slutningen af 90'erne. DØR (2002) skriver, at lønrelationernes sammenbrug i slutningen af 90'erne kan skyldes misspecifikation. Ændringer i arbejdsmarkedets funktion kan også vise sig som ændringer i Phillips-kurvens hældning og placering ifølge DØR (2007).

Normalt antages der at være en kortsigtet negativ sammenhæng mellem lønstigningstakt og ledighed – lavere ledighed indebærer alt andet lige et øget lønpres og dermed stigende lønstigningstakter (DØR, 2007).

Umiddelbart vurderet virker det som om, at det er svært at modellere en stabil sammenhæng mellem lønstigningstakten og ledigheden. Endvidere vælger Danmarks statistik i 2012 ikke at bruge resultaterne for en estimeret lønligning. På den baggrund vurderes denne type af studier ikke umiddelbart at være særlig robuste som belæg for valg af deltagelseselasticitetens størrelse. Derudover estimeres lønrelationer tilsyneladende på baggrund af etimationsperioder over en udvalgt årrække som f.eks. 70'erne. Det betyder med andre ord, at det vurderes, at denne type studier giver et usikkert fundament for at forudsige konsekvenser af en ændring i kompensationsgraden på langt sigt.

De svenske finansministerium nævner også, at de fleste studier af kompensationsgradens effekt på lønstigningen i Sverige ikke har fundet signifikante effekter (Finansdepartementet, 2011). Tjenestemændenes Centralorganisation i Sverige (2013) bekræfter dette resultat. De nævner, at der findes et studie, som finder, at en højere kompensationsgrad fører til et højere lønniveau i industrien. Dette studie er dog en undtagelse. Det gængse resultat er, at denne type studie ikke kan påvise en signifikant effekt. Det tyder på, at denne type studier ikke giver et solidt grundlag for forudsætninger vedr. deltagelseselasticiteten i Danmark og i og for sig også i Sverige.

Finansministeriet baserer valget af deltagelseselasticitetens størrelse på seks studier, jf. *tabel 4*. Som minimum er tre af studierne estimationer af lønligninger. To af de resterende studier baserer sig tilsyneladende på panelundersøgelser af OECD-lande. Denne type studier gennemgås nu nedenfor.

2.2. Panelundersøgelser på tværs af OECD-lande

En anden del af det videnskabelige grundlag for deltagelseeffektens størrelse, Finansministeriet baserer sig på, er således panelundersøgelser af OECD-lande. Disse studier estimerer effekten af forskellige institutionelle variabler/policy-variablee såsom ændringer i kompensationsgraden på aggregeret ledighed. I panelundersøgelser udvælges et panel bestående af f.eks. lande, og data indsamles fra panelet ved mindst to lejligheder.

Studiet af Scarpetta (1996) anvender paneldata for perioden 1983-1993 for en gruppe af OECD-lande (fra 15 til 17 lande afhængig af modelspecifikation).

Det svenske finansministerium benytter sig delvis også af OECD-panelundersøgelser til at underbygge sine beregningsprincipper for arbejdsløshedens følsomhed over for ændringer i kompensationsgraden. Studiet af Scarpetta (1996) indgår også som en del af det empiriske grundlag for det svenske finansministerium valg af deltagelseselasticitet. Det svenske Finansministerium refererer dog også til en række studier af nyere dato end det danske Finansministeriet. De er vist nedenfor i *tabel 7*.

Ifølge det svenske Finansministerium viser tabellen et begrænset, men repræsentativt udvalg af OECD-panelundersøgelser (Ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet, 2011).

Samtlige studier finder, at en sænkning af kompensationsgraden fører til et fald i ligevægtsarbejdsløsheden. Det bekræfter således retningen af deltagelseeffekten anvendt af de økonomiske ministerier i Danmark.

Det Svenske Finansministerium påpeger også, at Bassanini & Duval (2006) finder mindre gennemsnitseffekter i lande med aktiv arbejdsmarkedspolitik såsom f.eks. Sverige og Danmark. Modsat finder Elmeskov (1998) dog større effekt på arbejdsløsheden ved ændringer i kompensationsgraden i lande med relativ ambitiøs arbejdsmarkedspolitik (Finansdepartementet, 2011).

Det fremgår af *tabel 7* nedenfor, at effekterne i studierne ligger i et spænd mellem 0,08 til 0,16 procentpoint. I beregninger af deltagelseeffekten anvender Finansministeriet i Sverige et skøn, der ligger i midten af dette interval, dvs. 0,12 procentpoint. Det vil sige, at *et fald i kompensationsgraden på 1 procentpoint fører til et fald i arbejdsløsheden på 0,12 procentpoint*¹⁷.

Til sammenligning antager det danske finansministerium, at *et fald i kompensationsgraden på 1 procentpoint fører til et fald i arbejdsløsheden på 0,07 procentpoint*. Ledigheden falder således mindre ifølge det danske finansministeriums metode end det svenske finansministeriums metode.

Tabel 7: Effekt (procentpoint) på ligevægtsarbejdsløsheden af en sænkning i kompensationsgraden på 1 procentpoint

Studie	Data	Effekt
Bassanini & Duval (2006)	20 OECD-lande, 1982-2003	0,12
Nickell m.fl. (2005)	20 OECD-lande, 1961-1995	0,14 ⁽¹⁾
Boone & Van ours (2004)	19 OECD-lande 1985-1999	0,08
Nunziata (2002)	20 OECD-lande 1960-1995	0,16 ⁽¹⁾
Daveri & Tabellini (2000)	14 OECD-lande 1965-1995	0,14
Elmeskov m.fl. (1998)	19 OECD-lande, 1983-1995	0,11
Scarpetta (1996)	19 OECD-lande, 1983-1993	0,13 ⁽²⁾

Kilder: Finansdepartementet (2011).

Noter: (1) Elasticiteterne er beregnet ved at evaluere de rapporterede elasticiteter på en ledighedsprocent på 5 pct. og en kompensationsgrad på 70 pct. (2) Kompensationsgraden er i dette studie kompensation efter skat som andel af tidligere indkomst efter skat.

Det svenske finansministerium opfordrer dog til en vis forsigtighed ved brug af de ovennævnte OECD-panelundersøgelser til at fastlægge deltagelseselasticitetens størrelse. Et af problemerne er, at studierne stort set alle antager, at effekten af en ændring af kompensationsgraden på arbejdsløsheden er ens for alle lande.

Det er ifølge det svenske finansministerium uklart, om Sverige kan betragtes som et gennemsnitsland. Dette aspekt betoner Tjenestemændenes Centralorganisation i Sverige (TCO), også i en rapport, der kritiserer det videnskabelige belæg bag det svenske finansministeriums bedømmelse af deltagelseeffektens størrelse¹⁸. TCO sætter spørgsmålstegn ved, om studierne kan generaliseres på de nordiske lande, idet de nordiske

¹⁷ Det svenske Finansministeriet bemærker dog, at der er to relativt nye svenske studier af kompensationsgradens effekt på løndannelsen, der finder større effekter.

¹⁸ TCO er en faglig centralorganisation, som har 15 medlemsforbund (Zettergren, G., 2013).

lande adskiller sig fra et "typisk" OECD-land på mange afgørende punkter. Denne diskussion er også relevant for Danmark, der adskiller sig fra et "typisk OECD-land" ved omfanget af brug af arbejdsmarkedspolitiske instrumenter.

På trods af dette bruger det svenske finansministerium ovenstående panelundersøgelser som belæg for deltagelseselasticitetens størrelse, idet de vurderer, at denne type litteratur er relativt omfattende og veletableret. De nævner dog, at "Att bedöma elasticitetens storlek utifrån forskningslitteraturen är behäftat med en hög grad av osäkerhet"¹⁹.

Andersen m.fl. (2015) tager også forbehold over for denne type af studier i en litteraturgennemgang. Ifølge forfatterne er en indvending mod denne type studier, at det er svært at afgøre, hvilken vej kausaliteten går. Flere af denne type studier opnår heller ikke signifikante resultater eller opnår kun dette i visse modelspecifikationer (Zettergren, G., 2013)²⁰. Der er derfor kommet langt større fokus på mikroøkonomiske studier, der bedre har kunnet håndtere kausalitetsudfordringerne. Begrænsningen ved de mikroøkonomiske studier er, at de ikke direkte udleder effekter på aggregerede ledigheds- og beskæftigelsesmål ifølge Andersen m.fl. (2015). Selvom studierne ikke analyserer effekten på den aggregerede ledighed, indeholder de mikroøkonomiske studier vigtig information om incitamenteffekternes størrelsesorden.

2.3. Mikroøkonomiske studier

En sidste type studier, der delvis kan bruges til at underbygge antagelser om deltagelseeffekten, er således mikrostudier, dvs. studier på individniveau.

Gennemgangen i dette afsnit er afgrænset til studier, der med en vis rimelighed kan siges at afdække en årsagssammenhæng. Det betyder i tråd med en litteraturgennemgang af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) af mikroøkonomiske studier på området, at kvantitative undersøgelser, som blot afdækker den statistiske korrelation ikke er inkluderet (Andersen og Arendt, 2015). Det skyldes, som KORA påpeger, at man i sådanne tilfælde ikke med en rimelig grad af sikkerhed kan sige, at den påståede beskæftigelseeffekt er opnået som direkte konsekvens af ændringen i incitamentet.

Endvidere er gennemgangen afgrænset til studier, der er udgivet efter 2006. Det er et arbitrært valg. Konklusionen af gennemgangen omfatter således kun studier udgivet indenfor de sidste ti år.

Empiriske studier rapporterer ofte effekten af en ændring af kompensationsgraden på afgangsraten ud af en ydelse eller afgangsraten til beskæftigelse ifølge Andersen m.fl. (2015). Det er dog ikke det samme, hvis overførselsmodtagerne blot overgår til andre ydelser eller til selvforsørgelse. Det er derfor vigtigt at skelne mellem, om en øget afgang ud af en ydelse fører til en øget tilgang til beskæftigelse frem for tilgangen til andre ydelser eller tilgangen til selvforsørgelse.

¹⁹ (Ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet, 2011).

²⁰ For en uddybning af kritikken af panelundersøgelser af OECD-landene inden for området se bl.a. (Zettergren, G., 2013).

Andersen m.fl. (2015) påpeger, at det ikke er givet, at effekten af ydelsesniveauet er konstant på tværs af demografiske grupper. Gennemgangen i næste afsnit viser, om der er evidens for, at forskellige grupper reagerer forskelligt på ændringer i økonomiske incitamenter. Det vurderes også, om der er mere robust viden om adfærdsændringen for nogle grupper end andre. Nedenstående afsnit bør ikke anses som en komplet gennemgang af den mikroøkonomiske litteratur på området.

Mikroøkonomiske studier analyserer ofte gruppen af forsikrede eller ikkeforsikrede ledige hver for sig. Derfor opridser første afsnit kort resultaterne af studier med dagpengemodtagere som målgruppe, hvorefter det videnskabelige grundlag for deltagelsesbeslutningen for kontanthjælpsmodtagere gennemgås.

2.3.1. Dagpengemodtagere

Der er flere studier af nyere dato, der analyserer effekterne af dagpengereformen fra 2010, der bl.a. forkortede ydelsesperioden fra 4 til 2 år²¹. Det er studier af Hermansen (2015)²², Jonassen (2014) og af Dagpengekommisionen (2015)²³. En tidligere version af artiklen af Hermansen (2015) indgik som en del af DØR efterårsrapport 2014, og artiklen af Jonassen (2014) er udgivet af SFI. En oversigt over studierne kan findes i *bilag 4*.

Studierne sammenligner gennemsnitlige afgangsrater til beskæftigelse for en behandlingsgruppe, der oplever en afkortelse af dagpengeperioden med en sammenlignelig kontrolgruppe, der omtrentlig ikke påvirkes af reformen. Evalueringsstrategien hviler således på en sammenligning af lediges afgang til beskæftigelse før og efter dagpengereformen.

²¹ Reformen indeholdt også en harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet til dagpenge. Fra 1. juli 2012 blev kravet for at genoptjene retten til dagpenge skærpet fra 26 til 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste 3 år. Det tidligere, lempeligere genoptjeningskrav på ½ års beskæftigelse for ledige, der opbrugte deres dagpenge, blev dermed ophævet. Da det ikke er muligt at adskille effekterne fra de to elementer, evaluerer artiklen beskæftigelseseffekterne af den samlede reform (Hermansen, 2015). Ligeledes er resultaterne påvirket af indførelsen af forskellige midlertidige ydelser.

²² Artikel er udarbejdet, mens forfatteren var ansat ved De Økonomiske Råds Sekretariat. Artiklens hovedresultater er anvendt i Kapitel II om *Dagpengesystemet* i De Økonomiske Råd (2014)

²³ Effekterne af analysen af Dagpengekommisionen anvendes i dagpengemodellen som et afgørende element til at vurdere effekterne af periode- og ydelsesændringer i dagpengesystemet. Ud over sammenligninger af kontrol- og behandlingsgrupper af Dagpengekommisionen, har de også foretaget analyser med udgangspunkt i afgangsrater på individniveau.

Alle tre studier finder en signifikant højere effekt på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse af reformen. Effekten opstår dog på forskellige tidspunkter i studierne, se *bilag 4*, for en uddybning af forskellene. Forskellen i de fundne effekter mellem studierne kan skyldes, at undersøgelserne benytter forskelligt datamateriale, definition af afgangsrater til beskæftigelse m.m.

Boks 8: Afgang til andet end beskæftigelse

Selv hvis afgangsraten for ledighed til beskæftigelsen stiger, er det som nævnt tidligere ikke sikkert, at de samfundsøkonomiske effekter af en ydelsesforkortelse er positive. Det afhænger bl.a. af, om afgangsraten fra ledighed til andre ydelser stiger, eller afgangsraten ud af arbejdsstyrken stiger. Hermansen (2015) finder, at der ikke er nogen målbar effekt på afgangsraten ud af arbejdsstyrken, som følger af forkortelse af ydelsesperioden fra 2010 og frem. Modsat finder Dagpengekommissionen (2015), at der er en tydelig øget afgang til andet end beskæftigelse op til udløb af dagpengeretten. Den øgede afgang fra ledighed til andet end beskæftigelse er dog mindre end merafgangen til beskæftigelse ifølge Dagpengekommissionen (2015).

Strukturelle effekter

Både Dagpengekommissionen (2015) og Hermansen (2015) analyserer dagpengereformens effekt på den strukturelle beskæftigelse. Beregninger af Hermansen (2015) peger på, at de langsigtede eller strukturelle effekter på beskæftigelsen på markoniveau er i størrelsesordenen 9.600-16.800 personer²⁴ ²⁵. Usikkerheden på de præsenterede effekter på makroniveau er betydelig, ifølge Hermansen (2015).

Dagpengekommissionen (2015) vurderer dog, at beskæftigelseseffekten af afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år er på 11.000 personer, såfremt der ikke er nogle midlertidige ydelser. Årsagen til det lavere skøn af Dagpengekommissionen (2015) kan afspejle, at Dagpengekommissionen (2015) medtager personer, der vender tilbage til ledighed inden for samme dagpengeperiode og har en lavere overgangssandsynlighed til beskæftigelse på grund af f. eks. lav tilknytning til arbejdsmarkedet.

Hvis der eksisterer midlertidige ydelser, skønner de beskæftigelseseffekten til at være ca. 6.000. Disse skøn er uden beskæftigelseseffekter af harmonisering af optjening- og genoptjeningskravet. Afskaffelsen af det lempeligere genoptjeningskrav på ½ års beskæftigelse for ledige, der opbrugte deres dagpengeret, skønnes dog at have en beskæftigelseseffekt på 4.000 personer ifølge Dagpengekommissionen (2015).

²⁴ Dagpengereformens effekter på den strukturelle beskæftigelse kvantificeres ved at antage, at den gennemsnitlige adfædsændring for alle dagpengemodtagere er den samme som i det anvendte datagrundlag.

²⁵ DØR (2014) vælger at benytte et estimat på 15.000 personer for dagpengereformens strukturelle beskæftigelseseffekt. Skønnet placeres i den øvre ende af intervallet, da DØR (2014) vurderer, at de fleste usikkerhedskilder trækker i retning af en undervurdering af de estimerede effekter.

Overordnet kan man med en vis forsigtighed sige, at studierne finder beskæftigelseseffekter i et interval fra 10.000-17.000 personer på baggrund af dagpengereformen inkl. midlertidige ydelser og harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet. Der er således et betydeligt spænd i de estimerede beskæftigelseseffekter af dagpengereformen på det strukturelle plan. Det er dog usikkert, om estimerne dækker præcis de samme elementer af dagpengereformen.

Dagpengekommissionen (2015) nævner, at det er usikkert, i hvilket omfang effekterne af harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet, baseret på Hermansen (2015), afspejler sig i estimerne. Er dette ikke tilfælde, kan der argumenteres for, at der er et større spænd i estimer af beskæftigelseseffekten på det strukturelle plan fra ca. 6.000- 17.000 personer af dagpengereformen inkl. midlertidige ydelser, ekskl. harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet.

Konjunkturforhold

Hermansen (2015) nævner, at usikkerheden på de estimerede effekter er betydelig, da identifikationen er relativt svag pga. variationen i konjunkturerne før og efter dagpengereformen. Virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft er formentlig forskellig før reformen i højkonjunkturerne i 2008 og efter reformen i lavkonjunkturerne i 2011. Ligeledes kan der være forskelle i karakteristikaene for de personer, der blev ledige under henholdsvis højkonjunkturerne i 2008 og i lavkonjunkturerne i 2011, så ledige under en højkonjunktur har en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet. Der kontrolleres dog for forskelle i konjunkturforhold, men det vides ikke, om der i tilstrækkelig grad kontrolleres for disse.

Dagpengekommissionen (2015) nævner også, at det kan være en udfordring at tage højde for forskelle i konjunkturforholdene, som kan have betydning for beskæftigelsesmulighederne og afgang fra ledighed. De anvender dog ledighedsforløb påbegyndt før reformen i 2009 som sammenligningsgrundlag, hvor Hermansen (2015) sammenligner både med ledighedsforløb påbegyndt i 2008 og 2009 før reformen. Ledighedsforløb påbegyndt i 2009 oplevede omtrent samme jobmuligheder som behandlingsgruppen efter reformen til og med 2013 ifølge DØR (2014).

Ifølge Hermansen(2015) fremstår sammenligningsgruppen fra 2009 som en relativt stærkere gruppe af ledige sammenlignet med behandlingsgruppen af ledige fra 2011. Det får Hermansen (2015) til at konkludere, at forskellene i karakteristika for behandlings-og kontrolgruppen baseret på ledige fra 2009 forringer 2009-gruppens anvendelighed som kontrolgruppe.

Sammenfatning

For gruppen af dagpengemodtagere er der således flere nyere studier af effekten af bl.a. afkortning af dagpengeperiode, der finder, at afgangsraten fra dagpenge til beskæftigelse stiger. Der er dog ikke konsensus om, hvornår effekten indtræffer. Derudover kompliceres analysen af forskelle i enten ledighedssammensætningen for kontrol- og behandlingsgruppen eller konjunktursituationen.

2.3.2. Kontanthjælpsmodtagere

En oversigt over studier, der omhandler beskæftigelseeffekter af ændringer i kontanthjælpsniveauet, kan ses i *bilag 5*. Afsnittet nedenfor fremhæver de væsentligste resultater i de fundne studier.

Kontanthjælpsmodtagere som samlet gruppe

Så vidt vides, findes der beskeden solid viden om beskæftigelseeffekter af en sænkelse af ydelsesniveauet generelt for alle kontanthjælpsmodtagere, der i tilstrækkelig grad påviser kausalitetssammenhænge på baggrund af studier udgivet efter 2006.

Beskæftigelsesministeriet nævner i den sammenhæng for nylig, at der kun er identificeret et studie af kontanthjælpsloftet i 2004. Studiet af Rosdahl og Petersen (2006) er dog ikke et effektstudie, men en litteraturoversigt²⁶.

Der er dog to grupper af kontanthjælpsmodtagere, for hvilke der findes flere studier. Det gælder unge kontanthjælpsmodtagere og ikke-vestlige indvandrere.

Flygtninge og indvandrere

Der er flere studier af reduktion af kontanthjælpen for immigranter og flygtninge. Resultaterne bag studierne kan ses i *bilag 5* (Andersen m.fl. 2012; Rosholm & Vejlin 2007, Huynh m.fl. 2007). Studierne evaluerer alle starthjælps indførelse i 2002, der halverede kontanthjælpen for nyankomne indvandrere.

Studiet af Andersen m.fl. (2012) finder positive beskæftigelseeffekter, der stiger med opholdstiden i Danmark. De finder en forskel på 6 procentpoint efter ophold i Danmark i 16 måneder og 12 procentpoint forskel efter ophold i 52 måneder.

Dette resultat bekræftes af en undersøgelse fra Rockwool Fondens forskningshed (Huynh m.fl., 2007). De finder, at en øget beskæftigelsesgrad på mellem 3-8 procentpoint for gruppen af starthjælpsmodtagere sammenlignet med gruppen af kontanthjælpsmodtagere efter 16 måneders ophold i Danmark.

Rosholm and Vejlin (2007) finder, at starthjælpen først i nævneværdigt omfang forøger chancen for at finde beskæftigelse for flygtninge, efter at de har tilbragt to år i Danmark. Effekten af den lavere starthjælp på sandsynligheden for at få beskæftigelse er tæt på 0 det meste af de to første år, der er tilbragt i Danmark. Det første år, personerne opholder sig i Danmark, betyder starthjælpen en markant stigning i tilbøjeligheden til, at ydelsen bortfalder, uden at personen finder beskæftigelse. Den samlede effekt på beskæftigelsen er usikker, fordi de to effekter trækker i hver sin retning, konkluderer forfatterne.

²⁶ Velfærdskommissionen har også fået udarbejdet et studie af effekten af en ydelsessænkning for kontanthjælpsmodtagere. Studiet af Le Maire og Scheuer (2006) omhandler langvarige kontanthjælpsmodtagere. Studiet er ikke inkluderet i gennemgangen, da vi har afgrænset gennemgangen til nyere studier udgivet inden for de sidste 10 år.

Det fører til, at et nyligt OECD-studie på baggrund af en gennemgang af resultaterne af studierne af starthjælpen konkluderer, at nyankomne flygtninge med lav tilknytning til arbejdsmarkedet måske ikke kan finde beskæftigelse, selv om de økonomiske incitament er til stede (Klein og Hansen, 2016).

Unge

Der findes også studier af gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere. Flere danske studier viser, at sandsynligheden for at finde beskæftigelse stiger som følge af en ydelsesreduktion for unge kontanthjælpsmodtagere (Jonassen (2013), DØR (2015), Beskæftigelsesministeriet(2016)). DØR (2015) og Beskæftigelsesministeriet (2016) analyserer begge effekterne af kontanthjælpsreformen fra 2014 for de 25-29-årige uden erhvervskompetencegivende uddannelse, hvis ydelse blev reduceret fra kontanthjælp på voksensats til ungesatsen, der følger satsen for SU.

DØR (2015) vurderer, at kontanthjælpsreformen har øget beskæftigelsesandelen blandt 25-29-årige med omkring 0,5-0,8 pct.point, hvilket svarer til 1.600-2.600 personer i aldersgruppen. Ligeledes vurderer Beskæftigelsesministeriet (2016), at kontanthjælpsreformen fra 2014 medførte, at unge ledige mellem 25-29 år i højere grad kom i beskæftigelse, end de ville have gjort i fravær af reformen. Resultater i Jonassen (2013) peger i samme retning som ovennævnte resultater.

Sammenfatning

Der findes beskeden viden af effekten af en ydelsesreduktion for gruppen af kontanthjælpsmodtagere som helhed, der i tilstrækkelig grad påviser kausalitetssammenhænge på baggrund af studier udgivet efter 2006. Dog er der en vis evidens for, at sandsynligheden for, at unge kontanthjælpsmodtagere og ikkevestlige indvandrere efter en vis tids ophold i Danmark finder beskæftigelse som følge af en reduktion af ydelsesniveauet. Hver fjerde kontanthjælpsmodtager i 2014 har indvandrebaggrund ifølge DØR (2015).

2.3.3. Studier af jobpræmieordninger/beskæftigelsesfradrag

Der er i de senere år igangsat to forsøg med en jobpræmieordning: en ordning for langtidsledige enlige forsørgere og en ordning for langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015)²⁷.

En række andre lande har indført beskæftigelsesfradrag, bl.a. får alle lønmodtagere i Sverige et beskæftigelsesfradrag. I og med at det svenske beskæftigelsesfradrag gives til alle, oplyser Sveriges Riksdag, at det er svært at evaluere beskæftigelseseffekten af fradraget, så størrelsesordenen af fradragets effekt på arbejdsudbuddet er et åbent spørgsmål (Sveriges Riksdag, 2016).

Der er fundet to studier af effekten af beskæftigelsesfradrag på danske mikrodata af relativ nyere dato. Det ene studie, Højbjerg Brauer Schultz (2016), undersøger effekten af et ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere fra 2014. Det andet studie, Hansen m. fl (2013), undersøger effekten af en midlertidig jobpræmieordning fra 2011- 2012 målrettet langtidsledige enlige forsørgere. Resultaterne af studierne kan ses i en oversigttabel i *bilag 6*.

²⁷ Beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål 1 - L 205 (folketingsåret 2014-15).

Et øget beskæftigelsesfradrag påvirker både deltagelse- og timeeffekten. Der fokuseres her kun på resultaterne af analysen for deltagelseeffekten.

Begge studier finder umiddelbart positive beskæftigelseseffekter. Dog synes resultaterne ikke at være særlig robuste. Beskæftigelsesministeriet (2015) fremhæver, at resultaterne af studiet Hansen m.fl. (2013) af en midlertidig jobpræmieordning fra 2011-2012 målrettet langtidsledige enlige forsørgere kan være overvurderede, da studiet ikke tager højde for børnenes alder. Det forekommer også uklart om standardantagelsen for difference-in-difference-tilgangen om parallelle beskæftigelsestrends i deltagelse- og kontrolgruppe er opfyldt i studiet ifølge Andersen og Arendt (2015). Se litteraturreviewet af Andersen og Arendt (2015) for en uddybning. Resultaterne i studiet af Højbjerg Brauer Schultz (2016) er bl.a. insignifikante, hvis man sammenligner med en anden kontrolgruppe af samlevende/gifte med børn.

Begge studier undersøger kun kortsigtseffekter af beskæftigelsesfradragene. Studierne finder således begge en øget merbeskæftigelse som følge af beskæftigelsesfradraget på kort sigt.

2.4. Sammenfatning inkl. kritik af den mikroøkonomiske litteratur

Overordnet set er der stor variation i størrelsesordenen af effekten af ydelsesniveau på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse på tværs af de gennemgåede mikroøkonomiske studier. Det har Finansministeriet (2015) på baggrund af et litteraturreview af Andersen m.fl. (2015) også påpeget²⁸.

Ovenstående gennemgang af den mikroøkonomiske litteratur viser, at der er evidens for, at overgangen til beskæftigelse for dagpengemodtagere stiger, når *dagpengeperioden afkortes*. Så vidt vides, findes der ikke nogen nyere effektstudier af *en sænkelse af dagpenge niveauet* på beskæftigelsen på danske mikroøkonomiske data, der giver signifikante resultater. Der er dog relativ stærk evidens for at en ydelsesforkortelse af dagpengeperioden medfører øget beskæftigelse.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at gennemgangen er afgrænset til studier, der er udgivet efter 2006. Det er et arbitrært valg. Konklusionen af gennemgangen omfatter således kun studier udgivet inden for de sidste ti år.

Et kritikpunkt af den (svenske) mikroøkonomiske litteratur påpeget af Tjenestemændenes Centralorganisation i Sverige (TCO) er, at studierne ekskluderer store grupper af arbejdsløse (Zettergren, G., 2013).

For kontanthjælpsmodtagere er der beskeden nyere viden om, hvordan hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere generelt reagerer på ydelsesreduktioner eller ydelsesforkortelser. Der er dog en relativ stærk evidens for, at unge og gruppen af ikkevestlige indvandrere efter en vis opholdstid i Danmark og reagerer på det økonomiske incitament ved beskæftigelse.

²⁸ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 7 (folketingsåret 2014-15)

For gruppen af dagpengemodtagere analyserer Hermansen (2015) kun effekterne for 25-50 årige, og studiet af Jonassen (2014) omfatter kun personer under 54 år. Dagpengekommisionen (2015) benytter dog data for 18-64-årige. Det vides således ikke med ligeså stor sikkerhed, om de ældre dagpengemodtagere reagerer på samme måde som de yngre på baggrund af de tre studier, der er gennemgået. Finansministeriet har dog netop her i januar 2017 offentliggjort en analyse, der ifølge Finansministeriet viser, at beskæftigelsen blandt seniorer er steget, bl.a. på grund af velfærdsreformen fra 2006, afskaffelsen af særordninger og tilbagetrækningsreformen fra 2011. Analysen er ikke inddraget i denne rapport.

Et andet kritikpunkt er, at studierne ofte kun måler beskæftigelseseffekter på kort sigt. Studierne siger generelt set ikke noget om effekterne af reduktion af ydelsesperioden på matchkvaliteten som beskrevet i den teoretiske gennemgang (kvaliteten og varigheden af de efterfølgende job).

Generelt set udleder studierne ikke direkte effekten på den aggregerede strukturelle arbejdsløshed eller beskæftigelse. Studierne tager heller ikke højde for fortrængningseffekter. Selvom studierne ikke analyserer effekten på den aggregeret ledighed, indeholder de mikroøkonomiske studier dog vigtig information om incitamentseffekternes størrelsesorden.

Modsat er de mikroøkonomiske studier nok bedre end de makroøkonomiske studier til at håndtere kausalitetsudfordringer og påvise årsagssammenhænge.

3. Del 3 - Effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik

Arbejdsmarkedspolitik består af en aktiv og en passiv del. De passive omfatter indkomstrelaterede ydelser, mens de den aktive beskæftigelsesindsats omfatter en lang række indsatser, der som økonomiske gevinster påvirker tilskyndelsen til deltagelse på arbejdsmarkedet. Det er f.eks. samtaler, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud m.m.

I 2011 udgjorde udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats ca. 11,7 mia. kr. (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2014). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er forskellige opgørelsesmetoder for udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats. Den aktive beskæftigelsesindsats er dog en væsentlig offentlig udgiftspost, og der er derfor interesse for, hvilken effekt indsatsen har.

I international sammenhæng anvender Danmark forholdsvis mange ressourcer på den aktive beskæftigelsesindsats. Danmark bruger flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik som pct. af BNP i OECD-området i 2011. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014) påpeger dog, at man skal være varsom med at sammenligne udgifterne til den aktive indsats mellem lande, da der på tværs af lande er store forskelle på indsatsen. Næsten halvdelen af udgifterne anvendes til indsatser for grupper med helbredsproblemer, mens forbruget på uddannelse ligger på ca. 30 pct. af de samlede udgifter til aktivering (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2014).

I forskningen er undersøgelser af effekten af den aktive beskæftigelsesindsats ofte inddelt på forskellige grupper; de forsikrede ledige, her omtalt som dagpengemodtagere eller i gruppen af

ikke-forsikrede ledige, som hovedsageligt består af kontanthjælpsmodtagere, hvilket de efterfølgende vil blive betegnet som.

I de efterfølgende afsnit beskæftiger vi os først med beskæftigelseseffekterne af den aktive beskæftigelsesindsats rettet mod dagpengemodtagerne. Derefter beskriver vi den forskningsbaserede viden om beskæftigelseseffekter af den aktive beskæftigelsesindsats af kontanthjælpsmodtagere. Afslutningsvist beskrives, om der er dokumentation for, om udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats opvejes af beskæftigelseseffekterne. Den gengivne forskningsbaserede viden er ikke udtømmende.

Generelt er evidensen stærkest for forsikrede ledige, da de fleste undersøgelser, både i Danmark og i udlandet, tager udgangspunkt i netop denne gruppe ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015)²⁹.

Tranæs (2013) påpeger, at de positive beskæftigelseseffekter stammer fra motivationseffekten og ikke fra en effekt af indholdet af aktiviteterne. Motivations- eller trusseffekten beskriver det forhold, at selve udsigten til aktivering kan tilskynde den ledige til at finde beskæftigelse, inden den aktive indsats påbegyndes. De mest succesfulde programmer er dem, som er bedst til at skræmme folk væk, dvs. få de arbejdsløse til at forlade ledighed, inden at de begynder det pågældende program, samt programmer som direkte handler om at intensivere denne motivationseffekt via vejledning og jobsøgningsassistance.

Den såkaldte program effekt kan ikke påvises, ifølge Tranæs (2013). Programeffekten henviser til ændringer i de ledige muligheder til at finde job som følge af nye færdigheder, kompetencer, kvalifikationer mv. erhvervet under et aktiveringsforløb.

3.1. Dagpengemodtagere

Ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015) er det vanskeligt at konkludere noget entydigt om størrelsen af effekterne for de forskellige virkemidler i den aktive beskæftigelsespolitik³⁰. Årsagen er, at de forskellige studier anvender forskellige metoder og fokuserer på forskellige effekter forbundet med indsatsen. Der er dog en gennemgående tendens til, at privat løntilskud har de største effekter.

Dette resultat bekræfter Hansen og Schultz-Nielsen (2015), der nævner, at undersøgelser af beskæftigelseseffekterne fra aktivering af ledige dagpengemodtagere peger i retning af, at disse effekter er klart størst, når aktiveringen finder sted i private virksomheder.

Effekterne af virksomhedspraktik er generelt set mindre belyst end effekterne af løntilskud. Der findes i forskningslitteraturen dog studier, der indikerer, at virksomhedspraktik har positive beskæftigelseseffekter ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015)³¹.

²⁹ Beskæftigelsesministerens svar på BEU alm. del – spørgsmål 7(folketingsåret 2015-16).

³⁰ Beskæftigelsesministerens svar på FIU spørgsmål 57 (L1) (folketingsåret 2015-16).

³¹ Beskæftigelsesministerens svar på FIU spørgsmål 57 (L1) (folketingsåret 2015-16).

3.2. Kontanthjælpsmodtagere

I de følgende afsnit beskriver vi et udsnit af den forskningsbaserede viden om effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik for kontanthjælpsmodtagere.

Overordnet viser gennemgangen af forskningen, at der tilsyneladende ikke er løsninger, der virker på alle typer af kontanthjælpsmodtagere (Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2014). Samtidig er antallet af effektanalyser på området sparsomt.

Der er blandede resultater af aktivering af kontanthjælpsmodtagere i private virksomheder ifølge Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

Et eksempel på et forsøg med at overføre positive resultater fra et instrument fra kontanthjælpsmodtagere, som havde været ledige kortvarigt, til kontanthjælpsmodtagere med mere end 26 ugers ledighed, viste ikke de samme resultater. Det var et forløb, der bestod af en kombination af information, tidlig jobsøgningsassistance, intensive individuelle kontaktføløb og tidlig aktivering. Selv om deltagerne blev mere aktive i f.eks. jobsøgninger, så var der ikke de samme resultater i forhold til at opnå selvforsørgelse. En cost-benefitanalyse af projektet viste, at der var et isoleret samfundsøkonomisk underskud på knap kr. 9.000 pr. ledig (Rosholm og Svarer, 2009).

Et andet eksempel er aktivering af ikke-vestlige indvandrere, der relativt set er overrepræsenterede i kontanthjælpsystemet. Her viste beskæftigelse med løntilskud sig at være det eneste aktive arbejdsmarkedspolitiske virkemiddel med en signifikant positiv effekt på sandsynligheden for beskæftigelse (Clausen m.fl., 2009). Dette bekræftes af senere forskning, der dog også peger på positive effekter ved midlertidig ansættelse uden løntilskud i den offentlige sektor (Heinesen m.fl., 2011).

Et tredje eksempel er aktivering af de kontanthjælpsmodtagere, der ikke er jobparate, og som er længst væk fra arbejdsmarkedet, fordi de ledige ofte lider af sociale og sundhedsmæssige udfordringer, hvormed virksomhedspraktik, løntilskud m.v. ikke gav mening ifølge studiet af Skipper (2010). Det virkemiddel i den aktive arbejdsmarkedspolitik, der viste størst effekt var særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, mens effekten var mindst ved korte afklaringsforløb.

Skipper's studie fastslår også, at instrumenter i den aktive beskæftigelsespolitik for de svageste kontanthjælpsmodtagere er uden effekt, da størstedelen afventer en indstilling til pension (Skipper 2010). Samtidig mangler der effektstudier af de lediges "vandring" fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat til beskæftiget, hvilket er et af de primære formål med den aktive beskæftigelsesindsats (Graversen 2011).

For nylig i januar 2017 er der offentliggjort et studie af Rosholm m.fl. (2017) af sammenhængen mellem mellemfristede styringsmål i den aktive beskæftigelsesindsats og sandsynligheden for beskæftigelse. Styringsredskabet er en række udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed. Studiet af Rosholm m.fl. (2017) estimerer sammenhængen mellem sandsynligheden for beskæftigelse og ændringer i jobparathed, hvor der tages højde for en lang række forhold.

Studiets resultat er, at nogle indikatorerne har en signifikant positiv effekt på sandsynligheden for beskæftigelse. Der er dog også en række jobsøgningskanaler som f.eks. større brug af internettet til jobsøgning, som har en negativ effekt på beskæftigelsessandsynligheden, hvilket som forfatterne påpeger, selvsagt kan synes mindre intuitivt. Derudover er der en lang række indikatorer, der ikke har en signifikant effekt på beskæftigelsessandsynligheden.

Man kan også bemærke, at artiklen ikke diskuterer, hvorvidt betingelser, der muliggør kausal identifikation, er til stede i studiet. Et kriterie er, at der ikke må være andre variable, der påvirker både sandsynligheden for beskæftigelse og indikatorerne. En sådan variabel kunne måske tænkes at være den aktive beskæftigelsesindsats.

3.3. Samfundsmæssig værdi

Spørgsmålet er om den aktive arbejdsmarkedspolitik hæver beskæftigelsen nok til at kunne begrunde udgifterne? Ifølge Tranæs (2013) kan det ikke dokumenteres, at den aktive arbejdsmarkedspolitik samlet set har haft en effekt, der opvejer den samfundsmæssige værdi af udgifterne. Der er dog en række andre faktorer, som aktiv arbejdsmarkedspolitik bidrager til, ud over det rent omfordelingsmæssige, nemlig lavere kriminalitet og inklusion (Tranæs 2013).

Derudover er der også forskning, der viser, at konjunkturudsving har betydning for effekterne af nogle af de arbejdsmarkedspolitiske instrumenter. F.eks. viser en analyse af DØR, at brugen af samtaler overfor ledige reducerer ledigheden i en lavkonjunktur, mens der ikke kan findes en sådan effekt under en højkonjunktur (DØR, 2012). Tranæs (2013) påpeger dog, at effekten af programmerne inden for de fire områder løntilskud i privat virksomhed, løntilskud i offentlig virksomhed, vejledning og uddannelse, og virksomhedspraktik er af samme beskedne størrelse, uanset om ledigheden er høj eller lav.

Ifølge Tranæs (2013) er der ikke noget, som peger på tydelige effekter af aktivering på kvaliteten af jobbene, men der findes sparsom forskning af emnet. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014) nævner, at der er få studier, der måler effekten af den aktive indsats på varigheden af den efterfølgende beskæftigelse.

4. Konklusion

Vurderinger af arbejdsudbudseffekter af reformer indkomstskatteændringer og indkomstoverførsler afhænger bl.a. af forudsætninger om deltagelseselasticiteten

Set fra et teoretisk synspunkt er der ikke en entydig effekt på beskæftigelsesgraden af en ændring i den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse (deltagelseeffekten).

Metoden til beregning af effekter af indkomstskatteændringer og indkomstoverførsler via deltagelseeffekten i de økonomiske ministerier blev fastlagt i 2002. En vigtig forudsætning er den såkaldte makroelasticitet. Makroelasticiteten størrelse er primært fastlagt på baggrund af to typer studier. Den ene type kan karakteriseres som lønligninger estimeret vha. danske data. Den anden type litteratur er panelundersøgelser på tværs af lande. Tilsyneladende baserer metoden sig på empiriske studier, der alle er fra før 1997.

En tredje type af studier, der også kan anvendes til at udlede incitamenteffekternes størrelsesorden er mikroøkonomiske studier. Finansministeriet nævner dog ikke umiddelbart mikroøkonomiske studier som baggrund for valg af den konkrete deltagelseselasticitet i metodebeskrivelsen i *Fordeling og incitament 2002, Finansministeriet*.

Estimation af lønligninger

Lønligningen bygger på, at der er en stabil sammenhæng mellem lønstigningstakten og ledigheden og en række forklarende faktorer. Ifølge Danmarks Statistik (2012) og DØR (2007) er det dog tilsyneladende ikke tilfældet.

Gennemgangen af forskellige estimationer af lønligninger af Danmarks Statistik (2012) viser tilsyneladende, at det er vanskeligt at få modelleret en robust sammenhæng mellem løn og strukturel ledighed. For 70'erne er det muligt at forklare lønstigningen vha. en lønligning, men denne lønligning har svært ved at forklare de senere års lønstigning (Danmarks Statistik, 2012).

Danmarks Statistik (2012) vælger at se bort fra en estimation af en lønligning på et nyere datagrundlag, end de studier Finansministeriet henviser til, da estimationen giver et kunstigt højt estimat for deltagelseselasticitetens størrelse.

Det peger i retning af, at denne type studier ikke giver et solidt grundlag for vurdering af deltagelseselasticitetens størrelse.

Panelundersøgelser

Der kan umiddelbart fremhæves tre udfordringer ved ministeriernes brug af panelundersøgelser til at underbygge beregninger af deltagelseeffekten.

En udfordring ved panelundersøgelser er, at de antager, at effekten af en større gevinst ved beskæftigelse på den strukturelle ledighed er stort set ens på tværs af alle lande. Derfor er spørgsmålet, om Danmark med rimelighed kan betragtes som et gennemsnitsland.

Et andet væsentligt problem med panelundersøgelser er, at studierne ikke med tilstrækkelig sikkerhed påviser kausalitetssammenhænge ifølge Andersen m.fl. (2015). Flere af denne type studier opnår heller ikke signifikante resultater eller opnår kun dette i visse modelspecifikationer. Der er derfor kommet langt større fokus på mikroøkonomiske studier, der bedre kan håndtere kausalitetsudfordringerne og påvise årsagssammenhænge.

For det tredje baserer metoden anvendt af de økonomiske ministerier sig på empiriske studier, der alle er fra før 1997.

På trods af kritikken af anvendeligheden af panelundersøgelser til at fastlægge makroelasticitetens størrelse, benytter det svenske finansministerium også denne type studier til at fastlægge deltagelseselasticitetens størrelse i Sverige. De referer dog til nyere studier end nævnt af de økonomiske ministerier i svar til Folketinget. Det er interessant, da Finansministeriet vælger at foretage en ad hoc-korrektion af deltagelseselasticitetens størrelse, så deltagelseselasticitetens størrelse antages at være halvt så stor som resultatet i de empiriske studier fra før 1997 (Finansministeriet, 2002). Årsagen er, at der tages højde for, at ledigheden

strukturelt er lavere end i den historiske estimationsperiode i studierne. Nyere studier efter 1997 har dog tilsyneladende efterfølgende ikke påvist en lavere effekt end de ældre studier. Derfor kan man konstatere, at deltagelseselasticitetens størrelse brugt af det svenske finansministerium er større end i Danmark med henvisning til præcis samme type studier. Det er usikkert, om der er belæg for Finansministeriet ad hoc-korrektion af deltagelseeffektens størrelse på baggrund af nyere panelundersøgelser.

Mikroøkonomiske studier

En tredje type af studier, der kan bruges til at underbygge deltagelseselasticitetens størrelse er som sagt mikroøkonomiske studier. De forskningsbaserede mikroøkonomiske analyser, der er gennemgået, peger på, at der er evidens for, at dagpengemodtagere i højere grad finder beskæftigelse, hvis dagpengeperioden afkortes. Så vidt vides, er der derimod ikke nogen effektstudier med brug af danske data, der påviser en signifikant effekt af, at dagpengeydelsen sættes ned. Gennemgangen er dog afgrænset til studier udgivet siden 2006.

Begrænsningen ved mikroøkonomiske studier er dog, at de ikke direkte kan bruges til at udlede effekter på aggregeret ledighed eller beskæftigelse. Selv om studierne ikke analyserer effekten på den aggregeret ledighed, indeholder studierne dog vigtig information om incitamenteffekternes størrelsesorden. De mikroøkonomiske studier er også bedst til at håndtere kausalitetsudfordringer og påvise årsagssammenhænge.

Den overordnede konklusion er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor deltagelseselasticiteten er. De empiriske studier giver dog tilsammen et billede i retning af, at deltagelseselasticiteten er positiv. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at der er grupper, for hvilke der er lidt eller ingen solid nyere evidens for, hvordan deres deltagelsesbeslutning påvirkes som følge af en sænkning af ydelsesniveauet i den mikroøkonomiske litteratur med brug af danske data. Her kan bl.a. nævnes kontanthjælpsmodtagere længst væk fra arbejdsmarkedet eller nyankomne flygtninge. Der findes dog evidens for, at ændringer i gevinsten ved beskæftigelse for udvalgte grupper øger beskæftigelsen på kort sigt i danske empiriske mikroøkonomiske studier. Der er bl.a. tale om unge kontanthjælpsmodtagere og indvandrere, der har opholdt sig i Danmark et stykke tid.

Økonomiske incitamenter til at få ledige i beskæftigelse spiller sammen med den aktive beskæftigelsesindsats. For kontanthjælpsmodtagere viser gennemgangen af forskningen, at der ikke er løsninger eller virkemidler, der virker på alle typer af kontanthjælpsmodtagere. For målrettede indsatser for f.eks. indvandrere er der studier, der viser en større sandsynlighed for at finde beskæftigelse af aktiv arbejdsmarkedspolitik, mens der for de svageste kontanthjælpsmodtagere ikke er en påviselig effekt af aktiv arbejdsmarkedspolitik ifølge Skipper (2010).

5. Litteraturliste

Andersen, H. L. og Arendt, J. N (2015). *Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken - En litteraturoversigt*. KORA

Arbejdsmarkedskommissionen (2009). *Velfærd kræver arbejde*.

Andersen, T. M., Svarer, M. & Vejlin, R. M. (2015). *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer*. Bestilt af Dagpengekommmissionen.

Andersen, L. H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2012). *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Bassanini, A. & Duval, R. (2006). *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the role of Policies and Institutions*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35.

Baker, D., Glyn, A., Howell, D. R. & Schmitt, J. (2005). *Labor Market: Institutions and Unemployment: Assessment of the Cross-Country Evidence*. S. 72-118.

Beskæftigelsesministeriet (2016). *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år*.

Clausen, J, Heinesen, E, Hummelgaard, H., Husted, L. og Rosholm, M. (2009). *The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark*. Labour Economics 16.

Dagpengekommmissionen (2015). *Dagpengemodellen. Teknisk analyserapport*.

Danmarks Statistik (2012). *ADAM - en model af dansk økonomi*.

De Økonomiske Råd (2002). *Dansk økonomi, efterår 2002*.

De Økonomiske Råd (2007). *Dansk økonomi, forår 2007*.

De Økonomiske Råd (2008). *Dansk økonomi, efterår 2008*.

De Økonomiske Råd (2012). *Dansk økonomi, efterår 2012*.

De Økonomiske Råd (2014). *Dansk økonomi, efterår 2014*.

De Økonomiske Råd (2015). *Dansk økonomi, efterår 2015*.

DREAM. (2013). *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2013*.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014). *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening.*

Finansministeriet (2002). *Fordeling og incitamentter 2002.*

Finansministeriet (2011). *Reformpakke 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd.*

Finansministeriet (2017). *Økonomisk analyse: Reformen har styrket seniors beskæftigelse.*

Finansdepartementet. (2011). *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?* Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.

Graversen, B. K. (2011). *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.* SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Statsministeriet & Økonomiministeriet. (1996). *Virkninger af beskæftigelsesfradrag.*

Hansen, A. O., Rosholm, M., Schultz, E. A. & Svarer, M. (2013). *Evaluering af jobpræmieordningen for enlige forsørgere.*

Heinesen E., L. Husted, M. Rosholm (2011). *The Effects of Active Labor Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark.* IZA Discussion Paper, No. 5632

Hermansen, M. N. (2015). *Evaluering af dagpengereformen: Beskæftigelseeffekter ved halveringen af dagpengeperioden.* Nationaløkonomisk Tidsskrift 2015:1.

Huynh, D. T., Schultz Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2007). *Employment effects of reducing welfare to refugees.* Studypaper No. 15. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

Højbjerg Brauer Schultz (2016). *Evaluering af ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere.*

Jonassen, A. B. (2013). *Disincentive Effects of a Generous Social Assistance Scheme.* Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

Jonassen, A. B. (2014). *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering. En kvantitativ undersøgelse af effekten for de ledige.* Socialforskningsinstituttet.

Klein, C. & Hansen, L. A. (2016). *Balancing inclusiveness, work incentives and sustainability in Denmark.* Economics Department working papers no. 1338. Organization for Economic Co-operation and Development, Working paper.

Kühl, J. (2010). *Heterogeneity in Economic Incentives and Labour Supply Responses – Documentation and Applications of MILASMEC.* De Økonomiske Råd. Working Paper 2010:3.

Le Maire, D. og Scheuer, C. (2006). *Determinants of Labour Force Participation for Selected Groups with Weak Labour Market Attachment: A Panel Data Analysis for Denmark*. Arbejdsrapport 2006:1. Velfærdskommissionen

Nickell S., Nunziata, L. & Ochel W. (2005). *Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?* The Economic Journal, Volume 115 Issue 500.

Pedersen, P. J. & Smith, N. (2016). *Øget vækst i Danmark – flere hænder eller nye reformer?*. Samfundsøkonomen. Nummer 4

Regeringen (2016). *Danmarks Nationale Reformprogram 2016*.

Rosdahl og Petersen (2006). *Modtagere af kontanthjælp- En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. Socialforskningsinstituttet.

Rosholm, M. & Svarer, M. (2009). *Kvantitativ evaluering af Alle i gang. Rapport udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, M. og Vejlin, R. (2007). *Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?* Labour Economics 17 (2010) 258-275.

Rosholm, M. Sørensen, K. L. og Skipper, L. (2017). *BIP - Indikatorer og jobsandsynlighed*. Væksthusets Forskningscenter. Aarhus Universitet

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2014). *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp*. Syddansk Universitetsforlag

Skatteministeriet (2008). *Rapport om skatterne økonomiske virkning (STØV)*

Skattekommissionen. (2009). *Lavere skat på arbejde. Skattekommissionens forslag til skattereform*.

Skatteministeriet (2016). *Fordeling og incitamenter 2016*

Scarpetta, S. (1996). *Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-country Study*. OECD, Economic Studies no. 26

Schultz, E. A. & Højbjerg A. (2014). *Hvad virker for ledige unge? En vidensopsamling om effekterne af ydelsessystemets indretning og den aktive beskæftigelsesindsats*. København: Kraka.

Skipper, L. (2010). *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. AKF

Svar indsamlet gennem et samarbejde mellem parlamentsbiblioteker, ECPRD

Tranæs, T. (2013). *Aktivering og den danske arbejdsmarkedsmodel*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Nationaløkonomisk Tidsskrift 151

Zettergren, G. (2013) TCO granskar: *A-kassan och arbetslösheten #02/13*. Avdelningen för samhällspolitik och analys, TCO.

Velfærdskommissionen. (2005). *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*. Analyserapport.

Velfærdskommissionen. (2006). *Fremtidens velfærd – vores valg*. Analyserapport.

Økonomi – og Indenrigsministeriet (2016). *Økonomisk Redegørelse, December 2016*.

6. Bilag

6.1. Bilag 1 - Kommissoriet for analysen

Kommissorium for analyse af deltagelseeffekt (6. oktober 2016)

Her følger kommissoriet for analysen af deltagelseeffekten, efter at udkastet blev drøftet på udvalgets møde den 6. oktober 2016. Analysen forventes færdig ultimo november.

Deltagelseeffekten angiver ændringen i antallet af beskæftigede, når gevinsten ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst, ændres. Et beskæftigelsesfradrag påvirker eksempelvis den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse fremfor at modtage overførselsindkomst. Effekten af en ændring af beskæftigelsesfradraget afhænger derfor af forudsætninger vedrørende deltagelseeffekten.

Analysen forventes at belyse og analysere:

Danmark

- Forudsætninger vedr. deltagelseeffekten som benyttes af Finansministeriets og de øvrige økonomiske ministerier
- De empiriske studier, der underbygger forudsætninger vedr. deltagelseselasticiteten som benyttes af Finansministeriets og de øvrige økonomiske ministerier³²
- Andre væsentlige empiriske studier på danske data i den økonomiske faglitteratur af deltagelseeffekten
- Tyngden af empiriske studier på danske data af forskellige grupperes deltagelseeffekt

Andre lande

- Praksis for beregning af deltagelseeffekter i centraladministrationen i Sverige, Norge og Tyskland samt hvilke forudsætninger, der benyttes
- Erfaringer fra andre lande indhentes som udgangspunkt gennem et samarbejde mellem parlamentsbiblioteker

Analysen vil ikke indeholde:

- En fuldstændig kortlægning af forskningslitteraturen vedr. deltagelseeffekten i de udvalgte lande
- Anbefalinger.

I det omfang, at det er muligt og såfremt, at der i øvrigt er empiriske studier på danske data, der undersøger andre tiltags effekt på beskæftigelsen, kan de studier inddrages i analysen. Andre tiltag kan bl.a. være øget kontrol, øget efteruddannelse m.m.

³²Analysen vil tage udgangspunkt i de empiriske studier, der fremgår af Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 420 (folketingsåret 2012-13).

6.2. Bilag 2 - Nyeste reformer af overførselsindkomster

De offentlige indkomsterstøttende velfærdsydelse er næsten alle blevet reformeret siden 2010. *Bilag 2* beskriver de væsentligste elementer i reformerne³³.

Dagpengereformen 2010

Dagpengereformen forkortede den maksimale periode med dagpenge fra 4 år til 2 år, og harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet. Reformen trådte i kraft 1. juli 2010, men der er senere gennemført en række overgangsordninger, og reformen har derfor først fuld effekt fra medio 2016.

Dagpengereformen fra 2010 styrker den strukturelle beskæftigelse med omkring 15.000 personer, vurderer DØR (2014).

I forbindelse med genopretningsaftalen i 2010 blev den strukturelle beskæftigelseeffekt skønnet til 13.000 personer.

Tilbagetrækningsaftalen 2011

I tilbagetrækningsaftalen fremrykkes forhøjelsen af efterløns- og pensionsalderen i velfærdsaftalen 5 år. Fremrykningen betyder, at efterlønsalderen i perioden 2014-17 bliver hævet med et halvt år om året, og pensionsalderen hæves med et halvt år om året fra 2019 til 2022. Efterlønsperioden forkortes endvidere fra 5 år til 3 år i perioden 2018-23, og modregningen af pensionsformuen i efterlønnen forhøjes. Der indføres en seniorførtidspension, som er målrettet seniorer på arbejdsmarkedet, og sagsbehandlingen skal være mindre krævende end for førtidspension i øvrigt. Levetidsindekseringen af efterløns- og pensionsalderen opretholdes. Reformen er fuldt implementeret i 2023.

Reformen skønnes at have en effekt på 35.000 personer i 2040³⁴.

Reform af førtidspension og fleksjob 2012

I reformen af førtidspensionen begrænses muligheden for at få førtidspension for personer, der ikke er fyldt 40 år. Personer under 40 år skal i stedet indgå i et ressourceforløb med en varighed på op til 5 år, hvor mulighederne for at forbedre kvalifikationer og helbred undersøges. Personer under 40 år kan dog tilkendes førtidspension, hvis det er åbenbart udsigtsløst at forsøge at forbedre deres arbejdsevner.

Muligheden for at få fleksjob for personer under 40 år gøres midlertidig og kan højst nå op til 5 år. Tilskuddet til arbejdsgiverne ændres, så det reguleres efter aflønningen i jobbet, og tilskuddet aftrappes, i takt med at den ansattes løn forøges.

Varige beskæftigelseeffekter forventes at være på 12.200 personer³⁵.

³³ Beskrivelse af elementer i reformer indtil 2014 er baseret på uddrag af DØR (2015). Siden 2014 baserer afsnittet sig primært på Regeringen (2016) og Økonomi – og Indenrigsministeriet (2016).

³⁴ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 381 (folketingsåret 2015-16).

³⁵ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 381 (folketingsåret 2015-16).

Sygedagpengereform 2014

Sygedagpengereformen indeholder en fremrykning af vurderingen af perspektiverne i sygdomsbehandlingen til 5 måneder efter starten af sygeperioden. De sygemeldte opdeles på det tidspunkt i dem, der fortsat er sygemeldte, og dem, som skal i jobafklaring. De fortsat syge har uændret offentlig ydelse, mens personer i jobafklaring overgår til en lavere ydelse. Reformen trådte i kraft 1. juli 2014.

Varige beskæftigelseseffekter forventes at være på 1.300 personer³⁶

Kontanthjælpsreform 2014

Kontanthjælpsreformen reducerer satsen for unge, der er mellem 25-29 år, og unge under 30 år uden en kompetencegivende uddannelse får et uddannelsespålæg, hvor de forpligtes til at starte på en uddannelse, såfremt de vurderes at være i stand til at gennemføre en. Unge med en kompetencegivende uddannelse får ligeledes reduceret deres kontanthjælp, hvis de er jobparate.

Hvis de unge 25-29-årige hverken vurderes til at være uddannelses- eller jobparate, skal de deltage i en form for aktiviteter med henblik på at blive det. De benævnes aktivitetsparate, og de får et aktivitetstillæg, der betyder at deres ydelse svarer til ydelsen for modtagere af kontanthjælp over 30 år. Samlevende fik endvidere halv gensidig forsørgelsespligt i 2014, som senere er videreført i 2015 og afvikles i 2016. Reformen har virkning fra 1. januar 2014.

I 2020, hvor bidraget fra det højere uddannelsesnivea endnu er begrænset, skønnes den samlede effekt på den strukturelle beskæftigelse at udgøre 4.500 personer³⁷. Af tabel 2 side 5 fremgår det dog, at reformens varige strukturelle beskæftigelseseffekt er 7.800 fuldtidspersoner.

Første fase af JobReform

Lovforslaget, der udmønter første fase af JobReformen, blev vedtaget den 17. marts 2016. Der er to væsentlige elementer i reformen. Det er indførelse af et loft over kontanthjælpen og styrkelse af rådighedskravet med 225-timersreglen.

Indførelse af 225 timers-reglen betyder, at kontanthjælpsmodtagere skal dokumentere, at de står til rådighed for arbejdsmarkedet ved at arbejde minimum 225 timer inden for 1 år. Såfremt de ikke lever op til dette krav, vil det udløse en ydelsesreduktion.

Det skønnes, at kontanthjælpsaftalen bag første fase af JobReformen vil styrke beskæftigelsen strukturelt med omkring 700 fuldtidspersoner. Kontanthjælpsloftet forventes at øge den strukturelle beskæftigelse med 500 fuldtidspersoner og 225-reglen med 200 fuldtidspersoner³⁸. Af de 700 fuldtidspersoner er bidraget for aktivitetsparate ca. 250 fuldtidspersoner³⁹.

Integrationsydelse

³⁶ Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 381 (folketingsåret 2015-16).

³⁷ Lovforslag nr. L 59, fremsat af beskæftigelsesministeren (folketingsåret 2014-15).

³⁸ Beskæftigelsesministerens svar på BEU spørgsmål 43 (L 113) (folketingsåret 2015-16) og Beskæftigelsesministerens svar på BEU alm. del spørgsmål 493 (folketingsåret 2016-17)

³⁹ Beskæftigelsesministerens svar på BEU spørgsmål 11 (L 113) (folketingsåret 2015-16)

Regeringen indførte pr. 1. september 2015 en ny integrationsydelse for udlændinge og danskere, der ikke har haft ophold i Danmark i 7 ud af de seneste 8 år. Der kan ydelse integrationsydelse i op til 7 år.

Integrationsydelsen udgør omtrent halvdelen af kontanthjælpssatsen for personer uden børn, mens ydelsen er større – men fortsat lavere end kontanthjælp – for forsørgere (Økonomi – og Indenrigsministeriet, 2016).

Ydelsesreduktionen blev ved fremsættelsen af lovforslaget vurderet til at betyde en stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 400 personer, når integrationsydelsen er fuldt indfaset⁴⁰. I september 2016 blev dette skøn justeret til 500 personer i lyset af den ændrede prognose for asytilstrømningen⁴¹.

Der er den 19. november 2015 aftalt, at integrationsydelsen fremover også skal omfatte alle personer, som ikke har opholdt sig i Danmark i mindst 7 år ud af de seneste 8 år. Lovforslag herom er vedtaget i marts 2016 med virkning fra 1. juli 2016.

Der er ikke beregnet en særskilt strukturel adfærdsvirkning af udvidelse af personkredsen. Udvidelsen af målgruppen medførte dog en væsentlig stigning i antallet af modtagere af integrationsydelse. Fra juni til juli steg antallet med 18.000 personer og nåede således 26.500 personer i juli. Antallet af integrationsydelsesmodtagere skønnes at stabilisere sig omkring 30.000 personer i juli (Økonomi – og Indenrigsministeriet, 2016).

I forbindelse med trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration, der blev indgået den 17. marts 2016, blev det aftalt, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge fremover som udgangspunkt skal mødes som jobparate. Jobparate modtagere af integrationsydelse indgår i bruttoledigheden

Fra september 2015 til februar 2016 udgjorde den gennemsnitlige andel af jobparate og åbenlyst aktivitetsparate blandt modtagere af integrationsydelse omkring 6,5 pct. Fra marts 2016 begyndte andelen at stige og nåede 28 pct. i oktober 2016 (Økonomi – og Indenrigsministeriet, 2016).

Refusionsreformen

Refusionsomlægningen trådte i kraft 1. januar 2016 og indebærer etablering af et sammenhængende og mere enkelt refusionssystem, hvor refusionsprocenten er ens på tværs af ydelser og afhænger af, hvor længe den enkelte ydelsesmodtager har modtaget offentlige ydelser.

Det skønnes, at den foreslåede refusionsomlægning vil løfte den strukturelle beskæftigelse med ca. 3.000 personer i 2020.

Aftale om et tryggere dagpengesystem

⁴⁰ Udlændinge-, integrations- og boligministerens svar på spørgsmål 7 – L 111 (folketingsåret 2015-16).

⁴¹ Beskæftigelsesministerens svar på BEU alm. del – spørgsmål 493 (folketingsåret 2016-17)

Aftalen indgået den 22. oktober 2015 indebærer bl.a., at beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden kan forlænge retten til dagpenge, når dagpengeperiode er opbrugt, så eksempelvis 1 dags arbejde kan konverteres til 2 dages forlænget dagpengeperiode. Forlængelsen kan højst være på 1 år. Derudover indeholder aftalen også en lavere dagpengesats for dimittender og en række andre tiltag.

Det skønnes, at aftalen samlet set svækker den strukturelle beskæftigelse med omtrent 800 fuldtidspersoner.

6.3. Bilag 3 – Personer på indkomstoverførsler i 3. kvartal 2016

Offentligt forsørgede (sæsonkorrigeret)	Antal
Nettoledige dagpengemodtagere	71.084
Nettoledige kontanthjælpsmodtagere	22.017
Feriedagpenge	3.777
Vejledning og opkvalificering	38.764
Støttet beskæftigelse	94.042
Barseldagpenge	48.112
Førtidspension	205.032
Efterløn	68.401
Fleksydelse	4.658
Kontanthjælpsmodtagere, der hverken er jobparate eller aktiverede	82.792
Kontanthjælp til udlændinge	9.991
Revalideringsydelse i øvrigt	1.448
Ledighedsydelse	12.650
Sygedagpenge m.v.	49.914
Ressourceforløb	14.827
Jobafklaringsforløb	13.467
I alt	740.977

Kilde: Danmark Statistik, AUKS01

Noter: Støttet beskæftigelse omfatter virksomhedspraktik, nytteindsats, ansættelse med løntilskud og jobrotation alle for dagpenge- og kontanthjælpsberettigede samt personer i fleks- og skånejobs. Vejledning og opkvalificering omfatter vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere, vejledning og opkvalificering for kontanthjælpsmodtagere og 6 ugers selvvalgt uddannelse

6.4. Bilag 4 – Dagpengemodtagere

Forfatter	Indsats	Målgruppe	Resultater	Metode og data
Jonassen (2014)	Dagpengereformen fra 2010, der forkortede ydelsesperioden fra 4 til 2 år.	Ledige dagpenge-modtagere	I det første år og ni måneder med dagpenge finder undersøgelsen ingen nævneværdig forskel i <i>afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse</i> mellem personer med 2 års dagpenge og personer med mere end 2 års dagpenge. Højere afgangsrater cirka 3 måneder inden dagpengeperiodens ophør (fra ca. 90 ugers ledighed). Således opnår mellem 460 og 685 personer <i>beskæftigelse</i> tidligere, end de ville have gjort med en længere dagpengeperiode. Denne lille positive effekt i slutningen af dagpengeperioden opvejer ikke, at flere i gruppen med 2 års dagpenge har forladt dagpengesystemet til <i>andet end beskæftigelse</i> . Undersøgelsen viser således, at forkortelsen af dagpengeperioden <i>samlet set</i> ikke har betydet øget beskæftigelse. Tværtimod har en lavere andel af dagpengemodtagerne med den kortere dagpengeperiode faktisk opnået beskæftigelse efter 2 år end dagpengemodtagere med mere end 2 års dagpenge.	Varighedsmodel. Undersøgelsen sammenligner de første 2 års dagpengeforløb for tre grupper af ledige med varierende dagpengeperioder. I undersøgelsen medtages personer under 54 år. Sammenligning af grupper på ca. 50.000 ledighedsforløb. Analyserer data til udgangen af 2013
Hermansen (2015)	Dagpengereformen fra 2010, der forkortede ydelsesperioden fra 4 til 2 år samt en harmonisering af optjenings- og genoptjeningskravet til dagpenge.	Ledige dagpenge-modtagere	Varighedsanalysen finder, at afkortningen af dagpengeperioden har medført en signifikant højere <i>afgangsrate til beskæftigelse</i> fra omkring 40 ugers ledighed. Artiklen indikerer, at de langsigtede eller strukturelle effekter på beskæftigelsen er i størrelsesordenen 9.600-16.800 personer. Usikkerheden på de estimerede effekter er dog betydelig, da identifikationen grundlæggende er svag, og flere midlertidige forhold kan forstyrre evalueringen.	Varighedsmodel. Forfatter nævner selv, at identifikationsstrategien er relativt svag pga. variationen i konjunkturerne før og efter den danske dagpengereform. De strukturelle effekter kvantificeres på makroniveau vha. en simpel ligevægtsmodel for arbejdsmarkedet. Analysen medtager kun første ledighedsforløb i en dagpengeperiode. Dagpengemodtagere i alderen 25-50 år, 2008-2012. Ca. 50.000 ledighedsforløb.

7.4. Bilag 4 – Dagpengemodtagere

Forfatter	Indsats	Målgruppe	Resultater	Metode og data
Dagpengekommissionen (2015)	Ændringer i dagpengesystemet siden 2010	Alle, der har været i dagpengesystemet i den 6-årige periode	<p>En af analyserne tager udgangspunkt i ændringer i de individuelle kompensationsgrader. Analysen finder <i>stigende afgangsrater til beskæftigelse</i> op mod en ydelsesreduktion. Ligeledes positive (men gennemsnitligt lavere) <i>afgangsrater til andet end beskæftigelse</i>. Primært <i>afgang til sygedagpenge</i>. Analysen viser, at sandsynligheden for at finde beskæftigelse er størst lige omkring tidspunktet for ydelsesnedgangen. Et halvt år (26 uger) efter en ydelsesnedgang kan der for ledige ikke længere måles en signifikant merafgang fra ledighed til beskæftigelse. Analysen, der sammenligner en behandlings- og kontrolgruppe, finder en signifikant positiv effekt på <i>afgangsrate til beskæftigelse</i> fra omkring uge 27. Effekten er dog relativ lille frem til 4 måneder før ydelsesreduktion. Den positive effekt er signifikant frem til ca. 10 uger efter overgangen til de midlertidige ydelser. For ledige med over 114 ugers ledighedsanciennitet estimeres ingen signifikant effekt på afkortelse af dagpengeperioden på afgang til beskæftigelse. Denne effekt kan udligne en positiv effekt på afgangsraten fra de reducerede ydelser med det resultat, at den <i>aggregerede afgangsrate</i> ikke stiger.</p>	<p>Varighedsmodel. Der foretages både en analyse, der tager udgangspunkt i individuelle ændringer af lediges kompensationsgrader og en analyse, der sammenligner afgangsraten for en behandlings- og kontrolgruppe. Analysen medtager personer, der atter bliver ledige og fortsætter en tidligere begyndt dagpengeperiode. Samtlige dagpengeforløb fra 2008 frem til udgangen af 2014 svarende til 1.000.000 ledighedsforløb. 18-64 årige</p>

6.5. Bilag 5 – Kontanthjælpsmodtagere

Forfatter	Indsats	Målgruppe	Resultater	Metode og data
Andersen m.fl. (2012)	Starthjælpen, der var en lavere overførselsindkomst til indvandrere efter 1. juli 2002. Den blev afskaffet igen i 2012.	Flygtninge og familiesammenførte hertil, som har fået opholds- tilladelse 12 måneder efter reformen trådte i kraft.	Statistisk signifikant, positiv effekt af starthjælpen efter 16 måneders ophold i Danmark på 6 procentpoint, når de to grupper betragtes overordnet. <i>Beskæftigelseseffekten</i> af starthjælpen efter knap 4½ års ophold i landet (52 måneders ophold, dvs. i november 2006) er ligeledes statistisk signifikant positiv. Der estimeres en forskel på 12 procentpoint. Andelen af personer på <i>anden selvforsørgelse</i> er højere for starthjælpsgruppen end for kontrolgruppen, både efter 16 og efter 52 måneders ophold i landet. <i>Den gennemsnitlige årlige lønindkomst</i> er den samme for beskæftigede i starthjælps- og kontrolgruppen.	Sammenligning af beskæftigelsesgrader for flygtninge og familiesammenførte som har fået opholdstilladelse inden for 12 måneder før og 12 måneder efter 1. juli 2002, hvor reformen trådte i kraft. Datamaterialet omfatter 5.355 observationer. Data frem til og med udgangen af 2006. Unge under 25 år, der ikke har børn, er ekskluderet. Det samme gælder flygtninge, der er ankommet før reformtidspunktet, men som har fået sammenført deres familie efter reformtidspunktet. Personer mellem 18-59 år.
DØR (2015)	Ydelsesreduktionerne for kontanthjælpsmodtagere under 30 år, som blev gennemført i forbindelse med kontanthjælpsreformen i 2014	Indsatsgruppen afgrænses til de 28-29-årige, og kontrolgruppen afgrænses til de 30-31-årige.	Sammenligningen tyder på, at reformen har øget <i>beskæftigelsen</i> blandt de unge under 30 år. Efter reformen er forskellen mellem andelen, der er i <i>beskæftigelse</i> blandt de 28-29-årige og de 30-31-årige, således omkring 0,6 pct.point højere end før reformen. Det vurderes, at 1.600-2.600 af de 25-29-årige er kommet i <i>beskæftigelse</i> som følge af kontanthjælpsreformen. Det er forbundet med betydelige usikkerhed at generalisere den præsenterede analyse af adfærden for de under 30-årige til andre aldersklasser.	Difference-in-differences tilgang. Konjunktursituationen er rimelig stabil i den anvendte analyseperiode, så en eventuel forskellig konjunkturløbsomhed i indsats- og kontrolgruppen udgør formentlig ikke et problem i analyserne i følge DØR (2015). Registerdata. Til og med marts 2015.

7.5. Bilag 5 – Kontanthjælpsmodtagere

Forfatter	Indsats	Målgruppe	Resultater	Metode og data
Jonassen (2013)	Overgang fra det 25. år til en højere kontanthjælpsydelse (satsen steg med ca. 55 pct., når modtageren fyldte 25 år)	Unge ugifte mænd og kvinder på kontanthjælp uden børn.	<i>Andelen af kontanthjælpsmodtagere øges i størrelsesordenen ca. 0,8 procentpoint til 1,3 procentpoint.</i> Analysen giver intent-to-treat-effekter af forhøjelsen af kontanthjælp på 0,7-1,2 procentpoint for mænd og 0,8-1,2 procentpoint for kvinder. Det vil sige den højere ydelse fører til ca. 1 procentpoint flere kontanthjælpsmodtagere.	Regression-discontinuity design. Data fra 1999-2006. Undersøgelsen omfatter personer, der fyldte 25 år i perioden 1999-2006, og som alene har folkeskolen bag sig.
Beskæftigelsesministeriet (2016)	Ydelsesreduktionerne for kontanthjælpsmodtagere under 30 år, som blev gennemført i forbindelse med kontanthjælpsreformen i 2014.	Unge kontanthjælpsmodtagere uden erhvervskompetencegivende uddannelse i alderen 25-28 år	Af de kontanthjælpsforløb, der påbegyndte i 2013, endte ca. 3.900 forløb med <i>afgang til job eller uddannelse</i> , hvilket er ca. 750 flere afgang end i fravær af reformen. Det svarer til en forøgelse af <i>afgangen til job og uddannelse</i> på ca. 20 pct.	Varighedsmode. Registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase, DREAM, som omfatter samtlige personer, der har modtaget offentlige overførselsindkomster siden midten af 1991.
Rosholm og Vejlin (2007)	Starthjælpen, der var en lavere overførselsindkomst til indvandrere efter 1. juli 2002. Den blev afskaffet igen i 2012.	Flygtninge	Resultaterne viser positive effekter af introduktionen af starthjælp på overgangen til <i>beskæftigelse</i> . Dog kun efter 2 års ophold i Danmark og mellem et halvt og et helt år efter. I de øvrige tidsintervaller, dvs. 0-6 måneder og 1-2 år, er der ikke nogen signifikante effekter. Afgangsraten fra arbejdsmarkedet påvirkes også positivt af reformen.	Hazard-model. 1,728 individer mellem 18-65 år. 1984-2004.

<p>Starthjælpen, der var en lavere</p> <p>Huynh m. fl. overførselsindkomst til indvandrere efter 1. juli 2002. Den blev afskaffet igen i 2012.</p>	<p>Flygtninge</p>	<p>Analysen finder en øget <i>beskæftigelsesgrad</i> på mellem 3-8 procentpoint for gruppen af starthjælpsmodtagere end kontrolgruppen efter 16 måneders opholdstid.</p>	<p>Regression discontinuity tilgang. Sammenligning af to grupper flygtninge: dem der fik opholdstilladelse, før reglerne om starthjælp blev indført (de modtager hjælp på samme niveau som alle andre kontanthjælpsmodtagere). Den anden gruppe fik opholdstilladelse efter, hvilket betyder, at de får en lavere starthjælp. Man har målt sandsynligheden for, at de var i beskæftigelse knap halvandet år - 16 måneder - efter de fik opholdstilladelse. 11.347 flygtninge og indvandrere er med i analysen</p>
--	-------------------	--	---

6.6. Bilag 6 – Studier af jobpræmieordninger

Forfatter	Indsats	Målgruppe	Resultater	Metode	Data
Hansen m.fl. (2013)	Midlertidig jobpræmieordning fra 2011- 2012. Jobpræmie ved beskæftigelse på 4 pct. af lønnen, dog højst 600 kr. skattefrit pr. måned.	Langtidsledige enlige forsørgere med børn under 18 år, der modtager overførselsindkomst. Målgruppen består af 14.000 personer. Ca. 90 pct. er kvinder.	Analysen finder en signifikant positiv effekt på ca. 3 ugers <i>merbeskæftigelse</i> om året. Det vurderes, at <i>beskæftigelsen</i> i målgruppen er øget med mellem 450 og 900 fuldtidsstillinger pr. år. Det undersøges ikke, om den forøgede beskæftigelse fastholdes efter ordningens ophør. Effekten vurderes ikke at være afhængig af kommunernes forskellige implementeringsstrategier.	Difference-in-difference-tilgang. Det forekommer uklart, om antagelsen for parallelle beskæftigelsestrends i interventions- og kontrolgruppen over tid gælder også i dette studie, påpeger Andersen og Arendt (2015). Der sammenlignes med to kontrolgrupper. Den ene gruppe er enlige forsørgere med børn mellem 18-25 år. Den anden er enlige uden børn. Der er betydelige forskelle mellem deltagergruppen og kontrolgrupperne.	Individdata fra 2010-2012.
Højbjerg Brauer Schultz (2016)	Ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere fra 2014 på 5,6 pct. En enlig forsørger, der kommer i beskæftigelse og opnår det fulde fradrag får ca. 440 kr. ekstra om måneden.	Enlige forsørgere, der modtager ekstra børnetilskud (ca. 90 pct. er kvinder). Eksklusion af folk på barsel. Kun folk med en lønindkomst i intervallet 0-370.000 kr. i 2013.	Fokus kun på deltagelseeffekten. Analysen finder en øget statistisk signifikant effekt på <i>arbejdsmarkedsdeltagelsen</i> for enlige forsørgere på kort sigt af det ekstra beskæftigelsesfradrag. Resultaterne viser, at <i>arbejdsmarkedsdeltagelsen</i> for en "gennemsnitlig" enlig forsørger steg med 3-5 pct. relativt til en enlig uden børn. Insignifikante resultater, hvis der sammenlignes med gifte/samlevende med børn frem for enlige uden børn.	Difference-in-differences-tilgang. Deltagelseeffekten estimeres vha. en probitmodel. Kontrolgruppen er konstrueret vha. matching, så kontrolgruppen af enlige uden børn, som dermed ikke er berettiget til det ekstra beskæftigelsesfradrag, ligner deltagergruppen på en række baggrundskarakteristika. Sammenligning af beskæftigelsesstatus i 2013 (før fradraget) og i 2015 (efter fradraget blev indført).	Individdata fra perioden 2010-2015. 30-55 årige. Studerende, selvstændige, førtidspensionister og personer, der kvalificerer sig til jobpræmieordningen for kontanthjælpsmodtagere udelades.