



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Den 3. november 2020

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 12 (Alm. del) af 21. august 2019 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL) – Samlingen 2018(2)

Spørgsmål

Vil ministeren i forlængelse af omtalen af bogen ”Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark”, Rockwool Fondens Forskningsenhed (juni 2019), online: <https://www.rockwoolfonden.dk/publikationer/hvordan-udvikler-beskaeftigelsen-sig-i-danmark/>, jf. omtalen i Information (12. august 2019): ”Rockwool Fonden: Effekterne af dagpenge- og kontanthjælpsreformen er små eller usikre”, online: <https://www.information.dk/indland/2019/08/rockwool-fonden-effekterne-dagpenge-kontanthjaelpsreformen-smaa-usikre>, oplyse om bogens konklusioner giver anledning til, at ministeren vil revidere skønnet for de økonomiske virkninger af de arbejdsmarkedsreformer, som er omtalt i bogen, og om ministeren vil revidere de i statsadministrationen anvendte antagelser (og modeller) om adfærdseffekter af arbejdsmarkedsreformer?

Svar

Med henblik på at sikre, at ministeriernes skøn over adfærdsvirkninger kan anses som state-of-the-art på baggrund af den tilgængelige viden, vil regeringen fremsætte et forslag om en ændring af Lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd. En lovændring på området vil medføre, at de økonomiske vismænd får til opgave at foretage et eftersyn af ministeriernes skøn over adfærdsvirkninger af offentlige indtægter og udgifter samt de bagvedliggende forudsætninger. Der lægges op til, at formandskabet vil fra februar 2021 foretage et eftersyn af de forudsætninger, som ligger til grund for ministeriernes skøn over adfærdsvirkninger af økonomisk-politiske tiltag, herunder bl.a. tiltag vedrørende offentlige indkomstoverførsler.

Når Finansministeriet og øvrige ministerier vurderer konsekvenserne for den faktiske og strukturelle offentlige saldo af økonomisk-politiske tiltag, tilstræbes det altid at opgøre middelrette skøn for samtlige elementer, herunder også adfærdsvirkningerne. Det skal sikre, at der ikke er tale om skævhed i hverken den ene eller den anden retning, og at grundlaget for regeringens og Folketingets beslutninger er oplyst, jf. *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet, (Finansministeriet, 2012)*.

Eftersom de nævnte reformer i Rockwool Fondens Forskningsenheds (RFF) bog er fra hhv. 2011 (forkortelsen af dagpengeperioden) og 2014 (kontanthjælpsreformen), er de faktiske effekter af disse reformer realiseret og indgår i det nuværende skøn over det økonomiske råderum.

Der vil i almindelighed være forskelle mellem de skønnede konsekvenser af tiltag og den faktiske, observerede udvikling. Der er en række forskellige kilder til sådanne afvigelser. Eksempelvis kan demografien udvikle sig anderledes end forudsat, der kan ske andre strukturelle ændringer i samme tidsrum, som påvirker reformens økonomiske konsekvenser, eller personer omfattet af reformen kan reagere mere eller mindre end forudsat.

Hvis de indregnede reformeffekter afviger fra de faktiske, vil dette slå ud i den offentlige saldo, når effekterne realiseres. Afvigelser fra de skønnede effekter vil sammen med andre typer af afvigelser give anledning til justering af det økonomiske råderum i forbindelse med opdateringer af dette, fx i forbindelse med opdatering af konvergensprogrammet. Der foretages ikke genberegninger af de enkelte reformeffekter. Efterfølgende evaluering af en given reform kan give anledning til ændringer i regneprincipperne på området. Disse justerede principper vil i stedet anvendes til konsekvensvurderinger af fremtidige tiltag på området.

Den overordnede vurdering er desuden, at RFF's konklusioner ikke umiddelbart giver anledning til en revision af regneprincipperne på kontanthjælps- eller dagpengeområdet.

På beskæftigelsesområdet er regneprincipper udarbejdet i samarbejde mellem Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Ministerierne orienterer sig løbende i dansk og international litteratur for at være ajour med de generelle resultater og det empiriske grundlag for indregning af virkninger af eventuelle tiltage.

Dagpenge

De væsentlige regneprincipper, som anvendes på dagpengeområdet i forbindelse med vurderinger af justeringer i dagpengeydelsen eller -perioden, er fastsat af Dagpengekommissionen (2015) i samarbejde med en række førende arbejdsmarkedsforskere. Principperne bygger bl.a. på en analyse af adfærdseffekter af ydelsesændringer for dagpengemodtagere. Analysens resultater er afspejlet i den såkaldte Dagpengemodel, som også blev udviklet af kommissionen. Modellen har bl.a. været anvendt til at skønne effekterne af dagpengereformen fra 2010. Med denne reform blev dagpengeperioden afkortet fra 4 til 2 år.

I bogen "Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark" vurderer RFF, at resultaterne fra tidligere analyser, der omhandler beskæftigelsesvirkningerne af forkortelsen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, er usikre. Disse analyser er blevet udført

af bl.a. De Økonomiske Råds Sekretariat (2014), Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2014) og Dagpengekommissionen (2015).¹

I RFF's bog ses der på den samlede andel af dagpengeledige, der kommer i beskæftigelse inden for 2½ år efter påbegyndelse af dagpengeforløbet. Desuden foretages en tilsvarende før/efter-sammenligning af beskæftigelsesandele for personer, der påbegyndte et forløb i hhv. 2009 og 2011. På baggrund af disse sammenligninger konkluderer analysen, at den generelle beskæftigelseseffekt fra dagpenge-reformen er usikker. Det er dog vanskeligt entydigt at konkludere på baggrund af RFF's sammenligning mellem tidsperioder. Det skal ses i lyset af, at der over tid også kan være sket forskelle på konjunkturer, arbejdsmarkedsforhold samt personsammensætninger.

RFF angiver, at tilgangen i analysen blandt andet skyldes, at metoden er mindre følsom over for de potentielle faglige usikkerheder, der kan påvirke evalueringer af Dagpengereformens effekter, herunder Dagpengekommissionens analyse. I RFF's bog er der ikke en uddybning af de faglige usikkerheder, der konkret tænkes på. Derfor har Finansministeriet gået i dialog med RFF, som har givet faglige bemærkninger i forhold til elementer i Dagpengekommissionens analyse, som teoretisk set kan give anledning usikre analyseresultater.

Grundlæggende set omhandler RFFs bemærkninger afprøvning af robustheden af kommissionens analyseresultater. Derfor er Finansministeriet gået i gang med at forfølge disse spor. Resultaterne fra de hidtil gennemførte robusthedsanalyser viser, at Dagpengekommissionens skønnede adfærdsvirkninger er robuste overfor RFF's bemærkninger. RFFs bemærkninger har således endnu ikke givet anledning til justeringer af regneprincipperne på dagpengeområdet.

Der pågår dog et løbende arbejde med at underbygge og styrke videngrundlaget for regneprincipperne på området – blandt andet med afsæt i dialogen med RFF. Ministeriet vil løbende offentliggøre relevante analyser, som enten underbygger eller giver anledning til ændringer i ministeriernes regneprincipper.

Kontanthjælp

På kontanthjælpsområdet bygger regneprincipperne på flere empiriske analyser, herunder særligt en analyse af ungeindsatsen.²

De forventede adfærdsmæssige konsekvenser af ydelsesændringer for kontanthjælpsmodtagere er opsummeret i såkaldte elasticiteter. Disse angiver den

¹ Dagpengekommissionen (2015): *Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport*. De Økonomiske Råds Sekretariat (2014): *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2014): *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering*.

² Schaarup, J. Zielke (2012): *Ungeindsatsen får de ledige hurtigere tilbage i arbejde eller i gang med en uddannelse*. Rapport udarbejdet for Kraka. April 2012.

skønnede procentvise ændring i varigheden af kontanthjælpsmodtageres ledighedsforløb ved en ydelsesændring på 1 pct.

De elasticiteter, der anvendes, varierer efter ydelsestype og visitationskategori, *jf. tabel 1*. For personer på kontanthjælp afspejler de effekten af ydelsesændringer på overgange mellem kontanthjælpssystemet og beskæftigelse alene. For personer på uddannelseshjælp forudsættes det, at ca. 1/3 overgår til beskæftigelse, mens ca. 2/3 overgår til uddannelse.

Elasticiteterne er udtryk for strukturelle virkninger af ydelsesændringer på antallet af personer (i en given målgruppe) i kontanthjælpssystemet, dvs. virkninger i en ”normal” konjunktursituation.

Tabel 1

Anvendte elasticiteter for andel af kontanthjælpsmodtagere til beskæftigelse og uddannelse

Ydelse	Alder	Visitation	Andel, der overgår til beskæftigelse	Elasticiteter (pct.)
Kontanthjælp	Over 30 år	Jobparat	1	0,250
Kontanthjælp	Over 30 år	Aktivitetsparat	1	0,050
Kontanthjælp	Under 30 år	Jobparat	1	0,375
Kontanthjælp	Under 30 år	Aktivitetsparat	1	0,075
Uddannelseshjælp	Under 30 år	Uddannelsesparat	0,3	0,375
Uddannelseshjælp	Under 30 år	Aktivitetsparat	0,3	0,075

Anm.: For kontanthjælpsmodtagere afspejler elasticiteten udelukkende elasticiteten for afgang til beskæftigelse. For uddannelseshjælpsmodtagere afspejler elasticiteten summen af elasticiteten for afgang til beskæftigelse (1/3) og elasticiteten for afgang til uddannelse (2/3).

I den omtalte bog undersøger RFF effekterne af ungeindsatsen i kontanthjælpssystemet i tre analyser af forskellige perioder mellem 2000-2016 - på tværs af skiftende konjunkturer, regler og målgrupper. Undersøgelserne ser på de deskriptive udviklinger i målgrupperne over tid, hvilket til dels vanskeliggør en sammenligning med regneprincippernes forudsætninger om de isolerede strukturelle virkninger af ydelsesændringer.

RFF finder, at ungeindsatsen både har øget overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Indførelsen af et uddannelsespålæg fra 2006 og frem, der pålægger de unge at starte på en uddannelse, trækker i retning af øget overgang til primært uddannelse, mens gunstige konjunkturer trækker i retning af øget overgang til beskæftigelse.

De strukturelle effekter, som ministerierne ligger til grund for konsekvensberegninger, er ikke helt sammenfaldende med dem, som RFF finder for de tre konkrete perioder. Det vurderes dog, at resultaterne fra RFF's tre analyser overordnet set er forenelige med ministeriernes regneprincipper, *jf. nedenfor*. Det bemærkes, at vurderingen er foretaget på baggrund af oplysningerne,

som er tilgængelige i RFF's bog "Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark?" (herunder bl.a. aflæsning af figurer).

Med de gældende regneprincipper antages der en lavere, strukturel beskæftigelseseffekt af ydelsesændringer for uddannelseshjælpsmodtagere, der modtager et uddannelsespålæg, end for unge kontanthjælpsmodtagere med en uddannelse.

For perioden 2000-2006 finder RFF en beskæftigelseseffekt hos unge på kontanthjælp, som er mere end dobbelt så stor, som den ministerierne forudsætter i de gældende regneprincipper. Den generelle beskæftigelse i perioden var i gennemsnit kendetegnet ved moderat højkonjunktur, og der var ikke indført et uddannelsespålæg, som alt andet lige må forventes at medføre større afgang til uddannelse. Konjunktursituationen og den daværende beskæftigelsesindsats over for unge på kontanthjælp kan således være med til at forklare, at RFF's fundne beskæftigelseseffekt er større i denne periode, end hvad ministerierne antager om den strukturelle effekt i en situation med et uddannelsespålæg.

Under lavkonjunktoren i 2010-2013 finder RFF ikke tegn på en effekt på den samlede beskæftigelse blandt alle unge i målgruppen, men derimod en betydelig effekt på afgang til uddannelse. Dette skal ses i sammenhæng med, at den generelle beskæftigelse i perioden var kendetegnet ved lavkonjunktur, og der var indført et uddannelsespålæg, som alt andet lige må forventes at medføre større afgang til uddannelse. Konjunktursituationen kan således være med til at forklare, at RFF's fundne beskæftigelseseffekt ligger lavere end ministeriernes antagne strukturelle beskæftigelseseffekt.

Efter kontanthjælpsreformens ikrafttrædelse i 2014, hvor ungeindsatsen blev udvidet til personer ml. 25 og 29 år, finder RFF en samlet afgang fra kontanthjælp som følge af ungeindsatsen, der er væsentligt højere, end den ministerierne forudsætter i regneprincipperne. RFF finder dog, at størstedelen af den observerede afgang fra kontanthjælpssystemet modsvarer af en effekt på overgang til uddannelse. RFF kan ikke identificere en øget overgang til beskæftigelse blandt unge i aldersgruppen og kan således ikke identificere en klar beskæftigelseseffekt.

RFF finder dog i deres undersøgelse en væsentlig effekt på den samlede afgang fra kontanthjælp, som kan være vanskelig at sammenligne med de forventede strukturelle virkninger af ydelsesændringer. Undersøgelsens fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere overstiger således den beskæftigelsesvirkning, som regneprincipperne forudsætter. Beskæftigelseseffekten forudsat i ministeriernes regneprincipperne udgør kun ca. 8 pct. af den samlede afgang fra kontanthjælp, som RFF observerer som følge af kontanthjælpsreformens ikrafttræden i 2014. Som følge af det store samlede fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere, skal blot

en mindre andel overgå til beskæftigelse for at resultaterne er i overensstemmelse med regneprincipperne.

På den baggrund vurderes RFF's resultater samlet set ikke i modstrid med regneprincipperne på området.

Jeg beklager, at det endelige svar på spørgsmålet først fremsendes nu. Den sene besvarelse skyldes bl.a. behovet for nærmere indsigt i RFF's arbejde, før den efterspurgte vurdering kunne foretages, *jf. også det foreløbige svar (september 2019) på spørgsmålet.*

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister