



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

20. november 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 131 (Alm. del) af 12. november 2018 stillet efter ønske fra Lisbeth Bech Poulsen (SF)

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for elasticiteten mellem ydelsesniveauet og afgangsraten i Dagpengemodellen? Hvad er forudsætninger og antagelser for indarbejdelsen af elasticiteter i modellen, og er der konsistens mellem anvendelsen i Dagpengemodellen og ministeriets beregninger af adfærdsvirkninger på makroniveau, som benytter en semielasticitet mellem kompensationsgrad og arbejdsløshed (jf. Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet fra 2012)?

Svar

Adfærdsændringer som følge af ændringer i dagpengeydelsen (elasticiteter for til- og afgang med hensyn til ydelsesniveau) er i dagpengemodellen fastsat af Dagpengekommisionen (2015) i samarbejde med en række førende arbejdsmarkedsforskere.

I dagpengemodellen forudsættes det, at en ændring i dagpengeydelsen har en virkning på antallet af dagpengemodtagere, modtagere af andre indkomstoverførsler og beskæftigede. Forudsætningen bygger på estimerede adfærdseffekter, ydelseseffekter, dynamisk sortering samt tilgangseffekter, jf. Dagpengekommisionens tekniske analyserapport¹.

De estimerede adfærdseffekter

De estimerede adfærdseffekter er skønnet på baggrund af oplysninger om dagpengemodtageres udsigt til en ydelsesændring efter opbrug af retten til dagpenge. Disse adfærdseffekter bygger på en analyse, som finder stærk evidens for, at en ydelsesnedgang øger afgang fra ledighed i perioden op til og omkring selve ydelsesnedgangen. Analysen sammenholder observeret adfærd og ydelsesprofiler for alle ledige i perioden 2008-14 og bygger dermed på et betydeligt større datamateriale end tidligere danske studier, fx DØR (2014) og SFI (2014)². Analysen er nærmere beskrevet i kapitel 3 i Dagpengekommisionens tekniske analyserapport.

¹ Dagpengemodellen, Teknisk analyserapport (2015).

² SFI (2014): Anders Bruun Jonassen. "Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering". Det nationale forskningscenter for velfærd (SFI). DØR (2014): Mikkel Hermansen. "En foreløbig evaluering af dagpengeforamen". De Økonomiske Råd (DØR).

Resultaterne fra analysen peger fx på, at en stigning i kompensationsgraden på 10 pct. reducerer den ugentlige afgangsrate til beskæftigelse med 26 pct. 4 uger før til 4 uger efter selve ydelsesnedgangen, *jf. tabel 1.*

Tabel 1

Ændringer i afgang fra ledighed som følge af en reduktion i dagpengesatsen med 10 pct.

Virker fra/til	Afgang til beskæftigelse (pct.)	Afgang til andet end beskæftigelse (pct.)
78 til 53 uger før ydelsesstigning	-2	-2
52 til 40 uger før ydelsesstigning	-3	-3
39 til 27 uger før ydelsesstigning	-5	-4
26 til 14 uger før ydelsesstigning	-6	-5
13 til 9 uger før ydelsesstigning	-9	-8
8 til 5 uger før ydelsesstigning	-12	-11
4 uger før til 4 uger efter ydelsesstigning	-26	-28
5 til 8 uger efter ydelsesstigning	-18	-15
9 til 13 uger efter ydelsesstigning	-10	-2
14 til 26 uger efter ydelsesstigning	-6	8

Anm.: Afgangsændringerne er udregnet på baggrund af de estimerede elasticiteter, der angivet i tabel 3.2 på side 33 i Dagpengekommisionens tekniske rapport.

Kilde: Dagpengekommisionens tekniske rapport og egne beregninger.

Det bemærkes, at der ved vurderinger af virkninger af ydelsesændringer i starten af dagpengeperioden (fx en generel ydelsesstigning på 10 pct. for alle dagpengemodtagere) inkluderes estimerede adfærdseffekter i dagpengemodellen, som er gældende fra 26 uger før til 26 uger efter en ydelsesændring. Det indebærer, at de estimerede adfærdseffekter, der er gældende i 26 uger op til selve tidspunktet for en ydelsesændring, har en virkning på tilgangen til dagpenge (gennem en effekt der svarer til afgang fra en hypotetisk ledighedskø), *jf. diskussion af tilgangseffekter nedenfor.*

Ydelseseffekter

I forlængelse af en ydelsesændring optræder der en isoleret effekt af, at ydelsen efter fx en ydelsesreduktion er mindre, hvilket giver anledning til øget afgang fra dagpenge til beskæftigelse. Ydelseseffekten virker på afgangsraterne, efter den estimerede adfærdseffekt er indlagt, dvs. 26 uger efter det tidspunkt, hvor de estimerede adfærdseffekter er ophørt med at virke i dagpengemodellen, *jf. ovenfor.*

Baseret på litteraturstudier³ anvendes en ydelseseffekt i dagpengemodellen svarende til en elasticitet af afgangsraten mht. ændringer i kompensationsgraden på 0,75. Den anvendte ydelseseffekt er nærmere beskrevet i kapitel 4 i Dagpengekommisionens tekniske analyserapport.

³ Andersen mfl. (2015): Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer; Rapport til dagpengekommisionens sekretariat.

Dynamisk sortering

Efter en ydelsesændring er trådt i kraft sker der en dynamisk sortering blandt de ledige, som medfører, at sammensætningen af ledige vil indeholde relativt færre med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet, *jf. fx Andersen mfl. (2015) og boks 4.2 i Dagpengekommissionens tekniske rapport.*

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

I dagpengemodellen er omfanget af den dynamiske sortering fastsat således, at den førmtalte ydelseffekt neutraliseres. Dette medfører desuden, at prædikterede afgangsrater efter en ydelsesændring stemmer overens med de empirisk observerede afgangsrater.

Tilgangseffekter

I dagpengemodellen forudsættes det, at de estimerede adfærdseffekter (som er belyst ovenfor) for generelle ydelsesændringer eller ydelsesændringer tidligt i dagpengeperioden også virker med en vis styrke i forhold til at reducere tilgangen til dagpengesystemet.

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

8 ud af 10 studier i oversigten over empirisk litteratur, der har undersøgt eksistensen og størrelsen af tilgangseffekter til ledighed, peger på, at lempelser eller stramninger af arbejdsløshedssystemer har en betydelig virkning på tilgangen til systemet, *jf. fx Andersen mfl. (2015)*. På denne baggrund er der indarbejdet tilgangseffekter i dagpengemodellen.

I modellen er det forudsat, at adfærdsændringer for personer, der står foran at påbegynde en dagpengeperiode, er sammenlignelig med den adfærdsændring, som ledige i dagpengesystemet udviser i lyset af en forventet ydelsesændring (de estimerede adfærdseffekter). Dette er implementeret i modellen ved at lade den del af den estimerede adfærdseffekt, som ved tidlige eller generelle ydelsesreduktioner i dagpengesystemet falder uden for dagpengeperioden, virke på sandsynligheden for at finde ny beskæftigelse blandt de personer, som er på vej til at indtræde i dagpengesystemet. Det kan fx være personer, som er blevet opsagt, men først indtræder i dagpengesystemet efter en opsigelsesperiode. Således kan tilgangseffekter betragtes som en adfærdsvirkning, som påvirker en hypotetisk ledighedskø.

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

Dette indebærer en nedjustering af tilgangseffekten på ca. 50 pct. ift. en implementering, hvor den underliggende rate for tilgangseffekten fastlægges som en tilbageskrivning af den afgangsrate fra dagpenge til beskæftigelse, som observeres i starten af dagpengeperioden, *jf. boks 4.3 i Dagpengekommisionens tekniske rapport.*

Deltagelseeffekter i forbindelse med skatteændringer (adfærdsvirkninger på makroniveau)
Når der skønnes over deltagelseeffekter af ændringer i skattesystemet, tager skønnet udgangspunkt i beregnede forskelsbeløb for en stikprøve af befolkningen baseret på Lovmodellens datagrundlag ved hjælp af den såkaldte forskelsbeløbsmodel. I forskelsbeløbsmodellen beregnes ændringen i nettokompensationsgraden for den enkelte, det vil sige forholdet mellem den disponible indkomst ved ledighed og den disponible indkomst ved beskæftigelse. Efterfølgende sammenvejes ændringen i de enkeltes nettokompensationsgrader til én gennemsnitlig ændring. Ledighedseffekten baseres på denne ændring i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad. Beregningen tager udgangspunkt i, at et fald i nettokompensations-graden på 10 pct.-point reducerer ledigheden med 0,7 pct.-point, hvilket er baseret på en række empiriske studier, *jf. metodebeskrivelse i Fordeling og Incitament 2002, Finansministeriet, juni 2002.*

Modellen er ud over ændringer i skattesystemet også blevet brugt til at vurdere virkningen af generelle ydelsesændringer, fx afdæmpet regulering af overførselsindkomster. Modellen er derimod som udgangspunkt ikke nødvendigvis egnet til at vurdere virkningen af isolerede ændringer i specifikke ydelser såsom dagpenge eller kontanthjælp. Det skyldes, at modellens sigte er at vurdere virkninger af generelle ændringer i tilskyndelsen til beskæftigelse, hvorfor modellens udgangspunkt er et ensartet gennemslag på den strukturelle ledighed af en ændring i kompensationsgraden på tværs af initiativer. Modellen tager således ikke højde for, at en given ændring i den gennemsnitlige kompensationsgrad kan have et andet gennemslag på den strukturelle ledighed alt efter om ændringen i kompensationsgraden kan henføres til ændringer i ydelsesniveauet for fx dagpenge eller kontanthjælp.

Det har således ikke været sigtet med udformningen af forskelsbeløbsmodellens adfærdsberegning at kunne foretage separate vurderinger af ændringer i tilskyndelsen til beskæftigelse knyttet til specifikke ydelser. Derfor indeholder forskelsbeløbsmodellen eksempelvis ikke eksplicit modellering af ændringer i afgangsrater fra én ydelse til andre ydelser, som det fx er tilfældet i dagpengemodellen. Det skal ses i sammenhæng med, at sådanne ændringer

forventes at være mindre når tilskyndelsen til beskæftigelse ændres generelt på tværs af ydelser, end når én specifik ydelse ændres (set i forhold til øvrige ydelser).

Derudover kan en generel ændring af tilskyndelsen til beskæftigelse potentielt have generelle ligevægtseffekter (fx på løndannelsen), som adskiller sig fra, hvad der vil være tilfældet ved ændringer i enkeltydelser.

Disse forhold er medvirkende til, at en specifik ydelsesændring i forskelsbeløbsmodellen ikke nødvendigvis vil give anledning til en deltagelseeffekt, som svarer præcis til de deltagelseeffekter, som lægges til grund, når der foretages isolerede ændringer i enkeltydelser (fx dagpenge eller kontanthjælp) – samt at det heller ikke nødvendigvis bør være tilfældet.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister