KAPITEL III

INDKOMSTOVERFØRSLER MED FOKUS PÅ KONTANTHJÆLP

III.1 Indledning

Omkring 800.000 på offentlig forsørgelse

Der er siden midten af 1990'erne gennemført en række reformer, der har bidraget til at øge beskæftigelsen og begrænse antallet af personer på offentlig forsørgelse. De seneste tyve års reformer har især bidraget til en reduktion i antallet af personer, der modtager arbejdsløshedsdagpenge og efterløn. Trods reformerne var der i 2014 omkring 800.000 personer i den erhvervsaktive alder, der modtog indkomsterstattende overførsler fra det offentlige. Omkring 150.000 af disse var kontanthjælpsmodtagere.

Kontanthjælp er i fokus i kapitlet

Kapitlet bidrager til diskussionen af antallet af modtagere af offentlige indkomstoverførsler. Fokus er på kontanthjælpsmodtagerne og betydningen af deres økonomiske tilskyndelse til at finde beskæftigelse. Gruppen af kontanthjælpsmodtagere er meget sammensat, men en del vurderes at stå relativt tæt på arbejdsmarkedet. I kapitlet præsenteres en analyse af den seneste kontanthjælpsreform, der markant reducerede ydelsen for de job- og uddannelsesparate 25-29-årige. Analysen viser, at kontanthjælpsreformen har medført at flere er overgået til beskæftigelse eller uddannelse. Analyserne viser endvidere, at hvis reformen udvides til at omfatte de 30-64 årige, vil det have en tilsvarende positiv men begrænset effekt på antallet af modtagere.

Samfundets sikkerhedsnet

Kontanthjælpen giver et indkomstgrundlag for personer, der ikke har mulighed for at forsørge sig selv. Det er en forudsætning for at modtage kontanthjælp, at man ikke kan forsørge sig selv ved arbejde eller brug af formue. Kontanthjælpen udgør dermed samfundets sikkerhedsnet.

Kapitlet er færdigredigeret den 21. september 2015.

Indkomst-overførsler fungerer som forsikring og bidrager til omfordelingen

Overførselssystemet udgør en vigtig del af velfærdsstaten. Kontanthjælp og andre indkomsterstattende overførsler kan opfattes som velfærdsstatens forsikring, der sikrer indkomsten og øger indkomsttrygheden. Det gælder også for de mange, som sjældent eller aldrig modtager offentlige overførsler. Samtidig bidrager indkomstoverførselssystemet til omfordelingen i samfundet, principielt på samme måde som andre forsikringer omfordeler fra de heldige til de mindre heldige. Relativt generøse indkomstoverførsler er samtidig et vigtigt element i den såkaldte flexicurity model, der skaber grundlaget for et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med en lav strukturel ledighed.

Ydelser skal finansieres gennem skatter eller afgifter

Indkomstoverførsler påvirker imidlertid også samfundsøkonomien negativt. Det skyldes, at udgifter skal finansieres, hvorfor en stigning i antallet af modtagere eller en forhøjelse af ydelsesniveauet kræver højere skatter eller besparelser på offentlige udgifter indenfor andre områder.

Overførsler mindsker gevinsten ved arbejde

Tilstedeværelsen af offentlige ydelser reducerer også gevinsten ved at være i beskæftigelse. Det skyldes, at de offentlige ydelser bortfalder, når personer på offentlige overførsler kommer i beskæftigelse. Bortfaldet fungerer som en ekstra skat på arbejde, hvilket bidrager til at mindske den effektive arbejdsstyrke.

Den negative effekt er større, jo højere ydelsen er

Den negative effekt på arbejdsudbuddet er større, jo højere de offentlige indkomstoverførsler er, og effekten forstærkes af, at en række andre offentlige ydelser reduceres ved højere indkomst. Det gælder f.eks. boligsikring og tilskud til forældrebetaling for børnepasning.

Dagpenge og kontanthjælp lægger bund under lønnen

De offentlige ydelser, der er målrettet ledige, udgør i praksis en undergrænse for lønnen på arbejdsmarkedet. En reduktion af ydelsesniveauet øger gevinsten ved at komme i arbejde, men vil samtidig trække i retning af at sænke de laveste lønninger på arbejdsmarkedet. Dette bidrager til, at flere med lave kvalifikationer kan komme i beskæftigelse. Samtidig må det imidlertid forventes, at en lavere mindsteløn vil smitte af på aflønningen af de job, der i udgangspunktet har en aflønning i bunden af lønfordelingen.

Lavere ydelse: Færre modtagere og større beskæftigelse …

En reduktion af ydelserne eller opstramning af reglerne for tildeling vil gøre det mere attraktivt at søge arbejde og dermed trække i retning af at øge beskæftigelsen og reducere antallet, der er på offentlig forsørgelse. Den højere beskæftigelse, færre på offentlige overførsler og den direkte effekt af lavere ydelser vil forbedre de offentlige finanser.

… men lavere indkomst for nogle og dårligere forsikring

Det er imidlertid ikke alle, der kan reagere på ændrede økonomiske incitamenter eller skærpede krav. For nogle vil lavere ydelser blot føre til lavere indkomst og dermed en skævere indkomstfordeling. Samtidig vil lavere ydelser svække indkomstoverførselssystemets forsikringselement.

Afvejning mellem effektivitet og forsikring er et politisk spørgsmål

Der er med andre ord tale om en klassisk afvejning mellem effektivitet, fordeling og forsikring. Et ønske om færre på offentlig forsørgelse og en større beskæftigelse kan principielt nemt nås med strammere regler og lavere ydelser. I sidste ende er det naturligvis et politisk spørgsmål, hvor langt man vil gå i den retning.

Reformer reducerer antallet på offentlig forsørgelse frem mod 2020

En række vedtagne reformer ventes at reducere antallet af personer, der modtager indkomstoverførsler. Det er blandt andet dagpengereformen fra 2010, tilbagetrækningsreformen fra 2011 og kontanthjælpsreformen fra 2014. Endvidere forventes normaliseringen af konjunktursituationen frem mod 2020 at reducere antallet af personer i den erhvervsaktive alder, som modtager indkomsterstattende ydelser, så den samlede reduktion i antallet af personer på offentlige overførsler vurderes at ville nå op imod 100.000 personer.

Analyse af kontanthjælpsreform

I tidligere rapporter har formandskabet analyseret effekten af ændrede regler for efterlønsmodtagere og dagpengemodtagere, jf. De Økonomiske Råd (2010), De Økonomiske Råd (2011), De Økonomiske Råd (2013) og De Økonomiske Råd (2014). I dette kapitel retter fokus sig mod gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Kapitlet bidrager med en analyse af effekten af den seneste kontanthjælpsreform. Denne analyse danner udgangspunkt for en vurdering af, hvor meget en markant reduktion af kontanthjælpen for modtagere over 30 år vil kunne bidrage til at øge beskæftigelsen.

Kapitlets opbygning

I afsnit III.2 præsenteres en overordnet beskrivelse af udviklingen i antallet af personer på offentlig forsørgelse og indkomstoverførselsmodtagerne karakteriseres med særligt fokus på gruppen af kontanthjælpsmodtagere. I afsnit III.3 præsenteres beregninger, der viser incitamenterne til at komme i arbejde for kontanthjælpsmodtagere. Effekten af kontanthjælpsreformen fra 2014 analyseres i afsnit III.4, og det diskuteres, hvor meget en tilsvarende reform for kontanthjælpsmodtagere over 30 år kunne betyde for beskæftigelse og antallet på overførsler. Endelig opsummeres resultaterne i afsnit III.5.

III.2 Udviklingen i indkomstoverførsler siden 1960

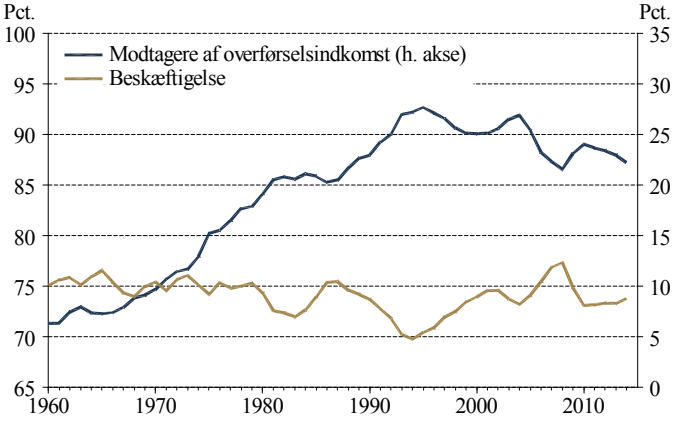
Beskrivelse af modtagerne af overførsler

I dette afsnit beskrives først udviklingen siden 1960 i antallet af personer i de erhvervsdygtige aldre, som er på forskellige former for overførselsindkomster. Derefter beskrives udgifterne til disse overførsler, og den fremtidige udvikling i antallet af personer diskuteres. Endelig beskrives overførselsmodtagernes karakteristika, og der fokuseres på kontanthjælpsmodtagerne.

Stigning i både arbejdsstyrke og antal på overførsler

Siden 1960 er antallet af personer i de erhvervsaktive aldre, her 15-64 år, som modtager en offentlig indkomsterstattende ydelse, mere end firedoblet fra knap 200.000 personer til godt 800.000 personer i 2014. I samme periode er beskæftigelsen steget med knap 500.000 personer. Set over hele perioden har beskæftigelsen udgjort en nogenlunde uændret andel af befolkningen i aldersgruppen 15-64 år, mens andelen af modtagere af indkomstoverførsler er steget markant, jf. figur III.1.

Figur III.1 Beskæftigede og modtagere af overførsels-indkomst



Anm.: Både beskæftigede og antal modtagere af indkomstoverførsler er opgjort som andel af befolkningen mellem 15 og 64 år. Personer i fleksjob, støttet beskæftigelse, samt efterlønnere og førtidspensionister med deltidsbeskæftigelse indgår både i beskæftigelsen og andelen på indkomstoverførsel. Beskæftigelsen omfatter også udenlandsk arbejdskraft og beskæftigede personer, der er fyldt 65 år. Modtagere af overførselsindkomst indeholder ikke SU.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Beskæftigelses-andel nogenlunde konstant trods stigende andel på overførsler

Andelen af indkomstoverførselsmodtagere steg især i den første halvdel af den betragtede periode. Fra 1960 til midten af 1990'erne voksede andelen således fra godt 6 til godt 27 pct. Siden er andelen faldet, sådan at den i 2014 udgjorde godt 22 pct. Beskæftigelsesfrekvensen har ikke udvist nogen trendmæssig udvikling, og har over hele perioden ligget omkring 75 pct. Andelen af befolkningen, der er beskæftiget, har især i den sidste del af perioden udvist betydelige udsving, der er relateret til konjunktursituationen. De konjunkturbetingede udsving ses også ret tydeligt i andelen på offentlig forsørgelse.

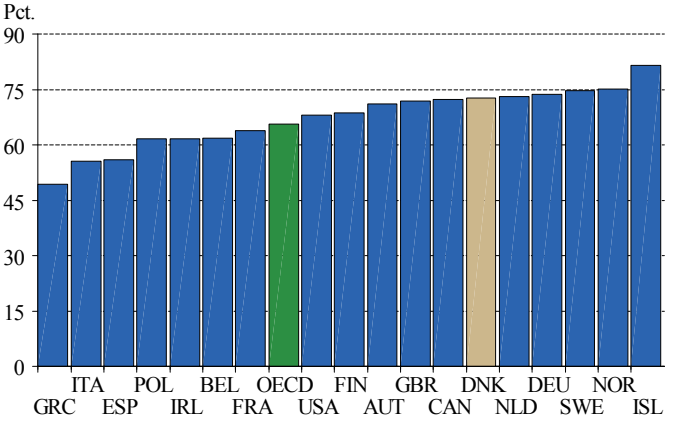
Ikke entydig sammenhæng

Den relativt konstante beskæftigelsesandel over det lange stræk giver ikke nogen entydig indikation i retning af, at en stigning i antallet af overførselsindkomstmodtagere nødvendigvis må ske på bekostning af beskæftigelsen.

Høj beskæftigelsesfrekvens i international sammenligning

I international sammenhæng har Danmark en relativ høj beskæftigelsesfrekvens på trods af en stor andel på offentlige indkomstoverførsler, jf. figur III.2. Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark ligger lidt under beskæftigelsesfrekvensen i bl.a. Sverige, Norge og Holland, som også har veludbyggede universelle velfærdssystemer med mange på offentlige indkomstoverførsler, og lidt over beskæftigelsesfrekvenserne i Storbritannien, Canada og Finland. Samtidig ligger Danmarks beskæftigelsesfrekvens betydeligt over beskæftigelsesfrekvenserne i lande som Italien, Grækenland og Spanien samt betragteligt over USA og OECD-gennemsnittet. Dette er i overensstemmelse med billedet af, at en relativt stor befolkningsandel på overførsler ikke *nødvendigvis* betyder en lav andel i beskæftigelse.

Figur III.2 Beskæftigelsesfrekvens i udvalgte lande, 2014



Anm.: Andel i forhold til befolkningen i alderen 15-76 år.
Kilde: OECD.

Forskellige indkomstoverførsler

Specifikke krav for at modtage ydelser

I Danmark findes en lang række forskellige ydelser. For alle ordningerne gælder det, at visse forudsætninger skal være opfyldt for, at man kan modtage ydelsen. Nogle ydelser såsom dagpenge, sygedagpenge og efterløn forudsætter en forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet, mens f.eks. kontanthjælp og førtidspension kan ydes til personer, der opfylder en række andre kriterier – uanset arbejdsmarkedstilknytning. For de fleste ydelser er der i tildelingskriterierne indbygget krav om, at modtageren enten skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet eller være ramt af sygdom eller på anden måde have nedsat arbejdsevne.[1] For flertallet af ydelserne gælder, at modtagerne skal visiteres til ordningen. En klar undtagelse herfra er efterløn, som frit kan vælges, såfremt betingelserne er opfyldt, jf. boks III.1.

1) Rådighedskravet er bl.a. implementeret gennem krav om aktiv jobsøgning eller aktivering.

Boks III.1 Udvalgte indkomsterstattende ydelser i Danmark

Der findes en lang række indkomsterstattende offentlige ydelser i Danmark. I det følgende beskrives de vigtigste ordninger for personer i den arbejdsdygtige alder. Der ses bort fra SU, fleksydelse, skånejob, integrationsydelse, og allerede afskaffede ydelser som eksempelvis overgangsydelse.

Dagpenge er en ydelse, som kan udbetales til arbejdsløse, der er medlem af en a-kasse. Medlemmerne skal have en forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet i form af minimum ét års fuldtidsbeskæftigelse inden for de seneste tre år, eller de skal have færdiggjort en erhvervskompetencegivende uddannelse. Der udbetales 90 pct. af tidligere løn, dog maksimalt 4.135 kr. om ugen, svarende til knap 18.000 kr. om måneden (2015-niveau) i op til to år. *Arbejdsmarkedsydelse og uddannelsesydelse* er midlertidige ordninger på kontanthjælpsniveau til personer, som har opbrugt retten til dagpenge.

Kontant- og uddannelseshjælp er ydelser til personer, som ikke kan forsørge sig selv pga. en social begivenhed såsom arbejdsløshed eller sygdom, men som ikke er berettiget til andre ydelser. *Uddannelseshjælp* gives til personer under 30 år uden kompetencegivende uddannelse. *Kontanthjælp* gives til personer over 30 år samt personer under 30 år med en kompetencegivende uddannelse. Ydelsesniveauet afhænger af såvel egne forhold, herunder formue og forsørgerstatus, og – som følge af gensidig forsørgerpligt – af en eventuel ægtefælles indkomstforhold. Ydelsesniveauet varierer fra 0 kr. til 14.416 kr. om måneden (2015-niveau).

Sygedagpenge gives til lønmodtagere, selvstændige og ledige med ret til dagpenge, der er blevet uarbejdsdygtige pga. egen sygdom. Ydelsen er på dagpengeniveau og gives i op til fem måneder. Efter fem måneder kan kommunen forlænge sygedagpengene, eller personen kan overgå til et jobafklaringsforløb med en ydelse på kontanthjælpsniveau.

Barselsdagpenge gives til personer, som udnytter retten til fravær i forbindelse med graviditet-, barsel- eller forældreorlov. Forældre har til sammen ret til 52 ugers orlov med barselsdagpenge.

Ressourceforløb er målrettet personer under 40 år, som vurderes at være uarbejdsdygtige pga. sygdom, og som risikerer at komme på førtidspension. Forløbet varer ét til fem år og består f.eks. af sociale og sundhedsmæssige tilbud. Ydelsen varierer mellem kontanthjælpsniveau og højeste dagpengesats, men er uafhængig af formue og ægtefælleindkomst.

Fleksjob er job til personer med varigt og væsentligt nedsat arbejdsevne, hvor arbejdsgiveren modtager tilskud til en del af lønnen. Fleksjob bevilges for fem år ad gangen, og det offentlige yder et tilskud på op til 98 pct. af højeste dagpengesats.

Boks III.1 Udvalgte indkomsterstattende ydelser i Danmark, fortsat

Ledighedsydelse gives til personer, der er visiteret til fleksjob, men ikke er i et fleksjob.

Revalidering er både beskæftigelsesrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der skal bidrage til at fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet eller hjælpe personer med nedsat arbejdsevne ind på arbejdsmarkedet. Satsen varierer fra 3.374-17.928 kr. om måneden (2015-niveau)

Førtidspension er målrettet personer over 40 år, hvis arbejdsevne varigt er så begrænset, at de ikke er i stand til at forsørge sig selv – heller ikke i fleksjob. Ydelsen udgør 85-100 pct. af højeste dagpengesats.

Efterløn er en mulighed for tidligere tilbagetrækning for personer, der som hovedregel har indbetalt til ordningen i minimum 30 år. Ydelsesniveauet er op til højeste dagpengesats.

Personer, der modtager indkomsterstattende ydelser, kan også modtage en række andre ydelser fra det offentlige efter de generelle regler. Det drejer sig blandt andet om børnefamilieydelse, børnetilskud, boligstøtte og reduceret forældrebetaling til børnepasning (hel eller delvis friplads). Derudover kan personer, der har særlige behov, få hjælp til konkrete udgifter i henhold til blandt andet Lov om aktiv socialpolitik.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2015), jobindsats.dk samt retsinformation.dk.

Antal personer i erhvervsaktiv alder på indkomstoverførsler

Antal afhænger af afgræsning

Opgørelsen af antal personer, der modtager indkomstoverførsel, afhænger af, hvilke ordninger der medtages. I kapitlet er der fokus på indkomsterstattende ydelser til personer i den erhvervsdygtige alder. Der ses dermed bort fra folkepensionister, ligesom børnefamilieydelse, børnetilskud og boligsikring ikke inddrages. Der ses også bort fra SU. Til gengæld medtages personer, der er i støttet beskæftigelse.

Opgørelse i fuldtidspersoner

Opgørelsen af antallet af personer, der modtager indkomstoverførsler, afhænger også af kilde og opgørelsesmetode. I det følgende anvendes ADAM's opgørelse, som tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks opgørelse af "Offentligt forsørgede". Danmarks Statistik opgør antallet i fuldtidspersoner, og der korrigeres for det overlap, der kan opstå, når

nogle personer modtager flere offentlige ydelser på en gang. Denne korrektion gør, at man kan lægge antallet af indkomstmodtagere sammen uden at risikere dobbelttælling. Korrektionen betyder, at der kan være afvigelser i forhold til primær statistik over modtagere af de enkelte ydelser.

30.000 flere i ADAM's opgørelse

ADAM's opgørelse afviger på nogle punkter fra statistikken over "Offentligt forsørgede". Det drejer sig bl.a. om opgørelsen af antallet, der modtager syge- og barselsdagpenge, ledighedsydelse og revalidering. I 2014 er ADAM's opgørelse af antallet af overførselsmodtagere godt 30.000 højere end statistikken over "Offentligt forsørgede". Det skyldes især et højere antal barsels- og sygedagpengemodtagere samt at voksenlærlinge medregnes i opgørelsen fra ADAM.

Godt 800.000 på overførselsindkomst i 2014

I 2014 modtog omkring 800.000 personer forskellige typer af overførselsindkomst primært rettet mod personer i de erhvervsaktive aldre, jf. tabel III.1. Førtidspensionister udgjorde i 2014 den største gruppe med mere end 200.000 personer, efterfulgt af gruppen af kontanthjælpsmodtagere med knap 160.000 personer.

Tabel III.1 Antal overførselsmodtagere på forskellige ydelser, 2014

	Antal fuldtidspersoner
Dagpenge	99.000
Kontanthjælp	157.000
Sygedagpenge	72.000
Barselsorlov	53.000
Efterløn	89.000
Fleksydelse	6.000
Førtidspension	219.000
Ledighedsydelse	17.000
Revalidering	8.000
Ressourceforløb	4.000
Støttet beskæftigelse	83.000
I alt	808.000

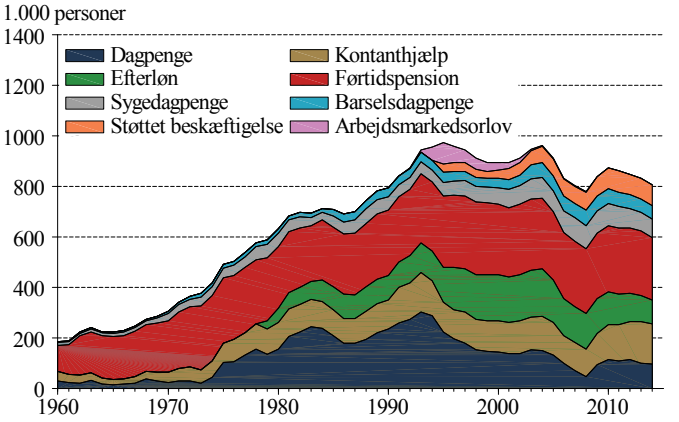
Anm.: "Støttet beskæftigelse" dækker hovedsageligt over fleksjob, men også job med løntilskud, jobrotation og skånejob. "Barselsorlov" indeholder personer på barsels- og børnepasningsorlov. "Dagpenge" indeholder også arbejdsmarkedsydelse, uddannelsesydelse og aktivering ud over job med løntilskud. "Kontanthjælp" indeholder også uddannelseshjælp og aktivering ud over job med løntilskud.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Stor stigning siden 1960

Antallet af personer i den arbejdsdygtige alder på indkomsterstattende ydelser er som nævnt steget fra knap 200.000 personer i 1960 til godt 800.000 personer i 2014. Antallet af personer på de forskellige ydelser har dog udviklet sig forskelligt, og der er i perioden både oprettet og nedlagt en række ordninger, jf. figur III.3.

Figur III.3 Antal personer på indkomstoverførsel



Anm.: "Dagpenge" indeholder også arbejdsmarkedsydelse, uddannelsesydelse og aktivering. "Kontanthjælp" indeholder også uddannelseshjælp og aktivering. "Førtidspension" indeholder også ledighedsydelse, revalidering og ressourceforløb, mens "Efterløn" indeholder overgangsydelse og fleksydelse. "Støttet beskæftigelse" indeholder fleksjob, skånejob, job med løntilskud og jobrotation. Før 1984 er sygedagpenge og barselsdagpenge opgjort under et.

Kilde: Finansministeriet (1997) og Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Stigning til knap en mio. offentligt forsørgede i 1990'erne

Antallet af personer på offentlig forsørgelse steg fra omkring 200.000 i 1960 til knap 1.000.000 personer i midten af 1990'erne. Frem til midten af 1970'erne skyldtes stigningen hovedsageligt en stigning i antallet af førtidspensionister, mens stigningen fra midten af 1970'erne frem mod midten af 1990'erne især var drevet af flere dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt efterlønnens indførelse i 1979.

Antallet reduceret med 200.000 siden 1990'erne

Siden midten af 1990'erne er antallet af overførselsindkomstmodtagere faldet fra knap 1.000.000 til godt 800.000 personer i 2014. Størstedelen af faldet skyldes en reduktion i antallet af dagpengemodtagere, hvilket blandt andet skal ses på baggrund af den økonomiske fremgang, som startede i 1993, og de arbejdsmarkedsreformer der er gennemført de seneste 20 år. Udover et fald i antallet af dagpengemodtagere er der også sket et fald i antallet af efterlønsmodtagere, ligesom udfasningen af arbejdsmarkedsorlov og overgangs-

ydelse bidrog til at sænke antallet af overførselsindkomstmodtagere væsentligt. Faldet i antal efterlønsmodtagere kan både tilskrives ændringer af selve efterlønsordningen og sænkningen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år i 2004.[2]

Stigende antal i fleksjob og på barsels- og sygedagpenge

Selvom det samlede antal personer, der modtager indkomstoverførsler, er faldet, er der nogle ordninger, hvor antallet er steget. Det drejer sig først og fremmest om fleksjobordningen, der blev indført i 1998, og barselsorloven, der er udvidet ad flere omgange. Disse to ændringer har ført til en stigning på omkring 80.000 personer i støttet beskæftigelse og ca. 40.000 flere på barsel. Derudover har der været en stigning i antallet af sygedagpengemodtagere.

Andel af personer i erhvervsaktiv alder på indkomstoverførsler

Andel på overførsel steget fra 6 til 27 pct …

Udviklingen i andelen af personer i erhvervsaktiv alder på overførselsindkomst, altså antallet af overførselsindkomstmodtagere i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder, fremgår af tabel III.2. Som tidligere nævnt steg andelen af befolkningen i den relevante aldersgruppe, der er på overførselsindkomst, fra godt 6 pct. i 1960 til godt 27 pct. i 1994. Stigningen skyldtes både, at der kom flere personer på eksisterende ordninger, og at der blev indført en række nye ordninger, herunder især efterløn og arbejdsorlov.

… men faldt efterfølgende til 22 pct.

Siden 1994 er andelen af befolkningen, der modtager offentlige indkomstoverførsler, som nævnt, faldet til 22 pct. Det skyldes især et fald i andelen af personer på dagpenge, førtidspension og efterløn, og at arbejdsmarkedsorlov og overgangsydelse er afskaffet. Det er bemærkelsesværdigt, at andelen af kontanthjælpsmodtagere er stort set uændret, samtidig med at andelen af dagpengemodtagere er reduceret markant.

2) Nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år med virkning fra 2004 har bidraget til et fald i antallet af overførselsindkomstmodtagere, herunder ikke mindst antallet af efterlønsmodtagere. Omvendt bevirkede nedsættelsen af pensionsalderen en stor stigning i antallet af folkepensionister.

Tabel III.2 Modtagere af indkomstoverførsler som andel af 15-64-årige

	1960	1994	2014
	----------	Pct.	----------
Dagpenge	1,1	8,2	2,7
Kontanthjælp	1,3	3,9	4,3
Sygedagpenge	0,3	1,4	2,0
Barselsorlov	0,1	1,1	1,5
Efterløn, inkl. overgangsydelse	0,0	3,4	2,5
Fleksydelse	0,0	0,0	0,2
Førtidspension	3,5	7,1	6,0
Revalidering	0,0	0,6	0,2
Ressourceforløb	0,0	0,0	0,1
Ledighedsydelse	0,0	0,0	0,5
Støttet beskæftigelse	0,0	0,0	2,3
Arbejdsmarkedsorlov	0,0	1,5	0,0
I alt	6,3	27,3	22,2

Anm.: Som tabel III.1.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

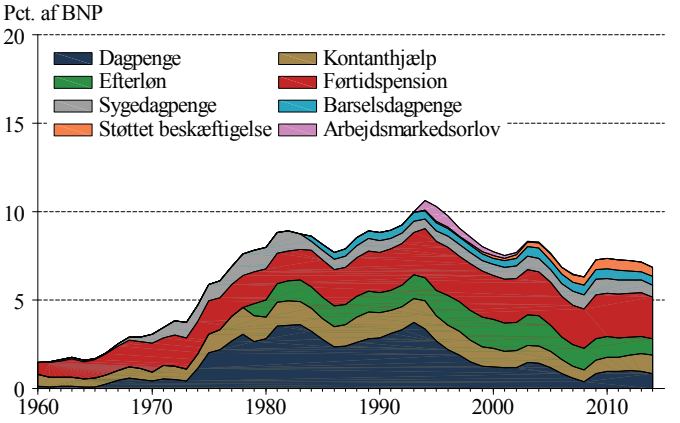
Udgifter til overførselsindkomst

Udgifter på næsten 11 pct. af BNP i 1994 …

… men er siden faldet til 7 pct.

I 1960 udgjorde udgifterne til overførselsindkomster 1,5 pct. af BNP, jf. figur III.4. Frem mod starten af 1980'erne steg udgifterne til knap 9 pct. af BNP, hvilket især var drevet af en stigning i antallet af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt indførelsen af efterlønsordningen i 1979. Udgifterne nåede et maksimum i 1994, hvor de udgjorde knap 11 pct. af BNP, og er siden faldet til i 2014 at udgøre knap 7 pct. af BNP.

Figur III.4 Udgifter til overførselsindkomst



Anm.: Som figur III.3.
Kilde: Finansministeriet (1997) og Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Satsregulering har holdt udgifterne nede

Faldet i overførslernes andel af BNP skyldes i stor udstrækning det tidligere omtalte fald i antallet af overførselsmodtagere. Samtidig har satsreguleringen, der regulerer indkomstoverførslerne, af forskellige årsager været svagere end lønudviklingen de seneste 20 år.[3] Dette har bidraget til, at udgifterne er vokset mindre end BNP.

Antal personer på og udgiften til indkomstoverførsler frem mod 2020

Antal modtagere afhænger af konjunkturerne

Antallet af personer, der modtager indkomstoverførsler, afhænger af konjunktursituationen. Typisk vil antallet stige i en lavkonjunktur og falde i en højkonjunktur. Dette gælder i udpræget grad antallet af dagpengemodtagere og job- og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere, men der er også tegn på, at antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kon-

3) En af årsagerne til, at satsreguleringen har været mindre end lønudviklingen, har været udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne. En anden er, at de 0,3 pct., der normalt afsættes til satspuljen, kan bruges til andet end indkomstoverførsler.

tanthjælpsmodtagere til en vis grad varierer med konjunktursituationen.[4]

Knap 50.000 færre i neutral konjunktur

Ud af de godt 800.000 personer i de arbejdsdygtige aldre, som i 2014 var på indkomsterstattende ydelser, vurderes knap 50.000 at skyldes konjunktursituationen eller andre midlertidige forhold, jf. tabel III.3. Det dækker primært over ca. 30.000 flere dagpengemodtagere og godt 10.000 flere kontanthjælpsmodtagere end i en normal konjunktursituation. Hvis både antallet af indkomstoverførselsmodtagere og BNP lå på det strukturelle niveau, vurderes det, at udgifterne til indkomstoverførsler i forhold til BNP aktuelt ville være knap 1 pct.point lavere, end de faktisk er. I takt med, at konjunktursituationen antages at blive normaliseret, kan antallet af overførselsmodtagere forventes at falde med de nævnte 50.000 personer, og udgifternes andel af BNP at falde med knap 1 pct.point.

4) Vurderingen bygger på estimationer af de forskellige ydelseskategoriers konjunkturfølsomhed, jf. De Økonomiske Råd (2013b). Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate er defineret som matchgruppe-3 i den tidligere match-kategorisering.

Tabel III.3 Antal overførselsindkomstmodtagere, faktisk og strukturelt

	2014	2014	2020
	Faktisk	-------- Strukturelt --------	
	---------- 1.000 personer ----------		
Dagpenge	99	69	65
Kontanthjælp	157	145	130
Sygedagpenge	72	72	63
Barselsorlov	53	53	55
Efterløn	89	89	32
Fleksydelse	6	6	3
Førtidspension	219	220	203
Revalidering	8	8	8
Ressourceforløb	4	4	46
Ledighedsydelse	17	16	16
Støttet beskæftigelse	84	79	84
I alt	808	761	707

Anm.: Som tabel III.1.
Kilde: DREAM, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Reformer og demografi påvirker fremadrettet

Ud over den forventede konjunkturnormalisering, er der frem mod 2020 udsigt til et ekstra fald på godt 50.000 personer på offentlig forsørgelse som følge af den underliggende strukturelle udvikling. Det skyldes dels den demografiske udvikling, dels allerede vedtagne reformer såsom dagpengereformen fra 2010, efterlønsreformen fra 2011, reform af førtidspension og fleksjob fra 2012 og kontanthjælpsreformen fra 2014, jf. boks III.2.

Boks III.2 Nyeste reformer af overførselsindkomster

De offentlige indkomsterstattende velfærdsydelser er næsten alle blevet reformeret inden for de seneste fem år. Et gennemgående ønske har været at øge beskæftigelsen og begrænse antallet på offentlige ydelser. I det følgende beskrives de væsentligste elementer i reformerne.

Dagpengereformen 2010

Dagpengereformen forkortede den maksimale periode med dagpenge fra fire år til to år, og kravet til at generhverve retten til en ny dagpengeperiode blev forøget fra beskæftigelse i 26 uger på fuld tid til beskæftigelse på fuld tid i 52 uger. 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.

Tilbagetrækningsaftalen 2011

I tilbagetrækningsaftalen fremrykkes forhøjelsen af efterløns- og pensionsalderen i velfærdsaftalen fem 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 fem år til tre 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.

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 fem 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 fem år. Tilskuddet til arbejdsgiverne ændres, så det reguleres efter aflønningen i jobbet, og tilskuddet aftrappes i takt med, at den ansattes løn forøges.

Boks III.2 Nyeste reformer af overførselsindkomster, fortsat

Sygedagpengereform 2014

Sygedagpengereformen indeholder en fremrykning af vurderingen af perspektiverne i sygdomsbehandlingen til fem 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

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 uddannelse. 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 jobparat, 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.

Fald i antal efterlønsmodtagere driver udvikling

Det strukturelle fald frem mod 2020 drives hovedsageligt af et fald i antallet af efterlønsmodtagere og førtidspensionister, mens en del af kontanthjælps- og sygedagpengemodtagerne antages at flytte til ressourceforløb.

100.000 færre på indkomstoverførsler i 2020

Samlet er der frem imod 2020 udsigt til et fald i antal personer på indkomsterstattende ydelser på omkring 100.000 personer, og antallet af personer på offentlig forsørgelse forventes dermed at falde til omkring 700.000 personer i 2020. Knap halvdelen af faldet vurderes at skyldes den forventede normalisering af konjunkturerne, mens den resterende del kan tilskrives demografiske ændringer og effekter af allerede vedtagne reformer. I 2020 forventes udgifterne til offentlige indkomstoverførsler at være faldet til 5 pct. af BNP fra ca. 7 pct. i 2014, hvor igen konjunkturnormalisering og strukturelle ændringer hver står for halvdelen af reduktionen.

Ydelsesmodtagernes karakteristika

Modtagerne adskiller sig på flere karakteristika

Modtagere af forskellige indkomstoverførsler har typisk forskellige karakteristika, idet ydelserne er målrettet forskellige personer. Førtidspensionister, efterlønsmodtagere og fleksjobbere er i gennemsnit ældre end de beskæftigede, mens de andre grupper, såsom dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, i gennemsnit har ca. samme alder som de beskæftigede, jf. tabel III.4. Modtagere af overførselsindkomst er generelt i højere grad enlige end tilfældet er for de beskæftigede. Det gælder i særlig grad for kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister, hvor andelen, der ikke er gift eller samlevende er mere end dobbelt så høj som for beskæftigede.

Hver fjerde kontanthjælpsmodtager er indvandrer

Næsten én ud af ti af de beskæftigede er indvandrere. I forhold til dette er indvandrere overrepræsenteret blandt de ledige og især blandt kontanthjælpsmodtagerne, hvor én ud af fire har indvandrerbaggrund.

Tabel III.4 Overførselsindkomstmodtagernes karakteristika, 2014

	Alder	**Enlig**	**Indvandrer**	**Beskæftigelsesgrad[a)]**
	--- År ---	----------	Pct.	----------
Beskæftigede	40	27	9	94
Dagpenge	42	39	15	35
Kontanthjælp	37	65	26	10
Sygedagpenge	45	34	10	45
Efterløn	64	22	3	11
Fleksjob	50	33	6	1
Førtidspension	52	57	15	0
Revalidering	39	42	6	2

a) Opgjort som gennemsnit for 2013.

Anm.: Enlige er personer, der ikke gift og ikke er samlevende. Beskæftigelsesgrad 2013 er målt som andelen af uger uden ydelse og samtidig i beskæftigelse. Kontanthjælp indeholder både kontant- og uddannelseshjælp, mens dagpenge også indeholder arbejdsmarked- og uddannelsesydelse. Personerne er inddelt efter deres status første uge i 2014.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor forskel i beskæftigelsesgrad i 2013

Personer, der var beskæftigede i første uge af 2014 havde typisk også ustøttet beskæftigelse gennem næsten hele 2013. Omvendt havde førtidspensionister, fleksjobbere og revalidender næsten ingen ustøttet beskæftigelse i 2013. Fleksjobbere er dog alle i støttet beskæftigelse, og en lille del af førtidspensionisterne havde i 2014 beskæftigelse ved siden af førtidspensionen. De resterende grupper havde en vis beskæftigelse, hvilket tyder på, at de har en vis tilknytning til arbejdsmarkedet. Specielt gjaldt for kontanthjælpsmodtagerne, at de havde en beskæftigelsesgrad på mellem en fjerdel og en tredjedel af dagpengemodtagerne, hvilket vidner om heterogeniteten af gruppen af kontanthjælpsmodtagere, hvor nogle kan være lige så tæt på arbejdsmarkedet som dagpengemodtagere, mens andre kan være lige så fjernt som førtidspensionister.

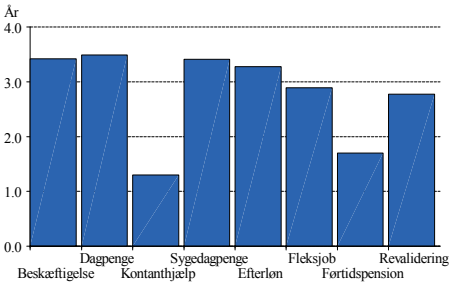
Relativt kort uddannelse blandt kontanthjælpsmodtagere

Den gennemsnitlige uddannelseslængde blandt dagpenge-, sygedagpenge- og efterlønsmodtagerne ligger med knap 3,5 år udover grundskole på niveau med de beskæftigede, jf. figur III.5. Kontanthjælpsmodtagerne har med kun knap halvandet års uddannelse udover grundskole i gennemsnit markant kortere uddannelse end alle andre overførselsindkomstsmodtagere.

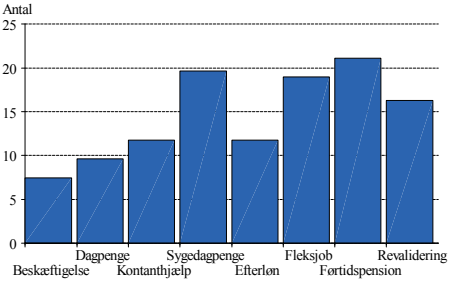
Kontanthjælpsmodtagere har relativt mange kontakter til sundhedsvæsnet

Førtidspensionister, fleksjobbere og sygedagpengemodtagere har næsten tre gange så mange årlige kontakter med sundhedsvæsnet end de beskæftigede, jf. figur III.6. Omvendt har dagpengemodtagerne kun lidt flere kontakter med sundhedsvæsnet end de beskæftigede, mens kontanthjælpsmodtagerne og efterlønnerne med knap 12 årlige kontakter har godt 50 pct. flere end de beskæftigede.

Figur III.5 Uddannelseslængde



Figur III.6 Kontakt med sundhedsvæsnet



Anm.: Uddannelseslængderne angiver år efter folkeskole. Faglærte har 3,5 år, gymnasiale uddannelser har 3 år, korte videregående uddannelser 5 år, mellemlange videregående uddannelser 6,5 år og lange videregående uddannelser har 8 år. Kontakter til sundhedsvæsnet omfatter ydelser, der er omfattet af den offentlige sygesikring.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Modtagere af kontanthjælp skiller sig ud

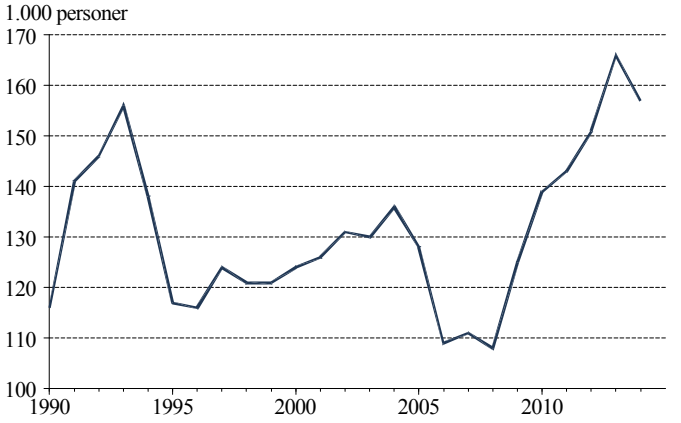
Modtagerne af de forskellige typer af indkomstoverførsler adskiller sig fra de beskæftigede på forskellig vis. Førtidspensionister har relativt mange kontakter med sundhedsvæsnet og meget lille beskæftigelsesgrad. Dagpengemodtagerne ligner i højere grad de beskæftigede, mens personer på kontanthjælp skiller sig ud med en høj andel af enlige, en høj andel af indvandrere og en kort gennemsnitlig uddannelseslængde. Dog har kontanthjælpsmodtagerne væsentligt færre kontakter med sundhedsvæsnet og større beskæftigelsesgrad end eksempelvis førtidspensionisterne.

Kontanthjælpsmodtagere

Antallet på kontanthjælp er som i 1991-94

Antallet af modtagere af kontanthjælp har været relativ stabilt siden 1990, jf. figur III.7. I lavkonjunkturen i 1991-94 og i 2011-15 lå antallet af kontanthjælpsmodtagere omkring 140.000-160.000 og i den øvrige del af perioden har det ligget omkring 120.000 fuldtidspersoner, selvom antallet af forsikrede ledige eksempelvis har varieret betydeligt mere.

Figur III.7 Kontanthjælpsmodtagere



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Kun en ud af fire kontanthjælps-modtagere over 30 år er jobparat

Modtagerne af uddannelses- og kontanthjælp bliver efter indførelsen af kontanthjælpsreformen inddelt efter henholdsvis jobparathed og uddannelsesparathed, jf. boks III.3. Blandt de 25-29 årige kontanthjælpsmodtagere vurderes knap 40 pct. at være enten uddannelsesparate eller jobparate, mens andelen af jobparate blandt kontanthjælpsmodtagere over 30 år er godt 25 pct., jf. tabel III.5. Hovedparten af modtagerne af uddannelses- eller kontanthjælp vurderes således til at være aktivitetsparate, hvilket betyder, at de ikke er i stand til hverken at starte i et job eller at gennemføre en ordinær uddannelse indenfor det nærmeste år. Det gælder, uanset hvilken aldersgruppe der fokuseres på. Satsen for tildelingen af kontant- eller uddannelseshjælp afhænger for personer under 30 år af deres parathedskategori, hvor de uddannelses- og jobparate modtager en lavere ydelse end de aktivitetsparate.

Kontanthjælp er ikke et frit valg

Det er dog ikke et frit valg at være på kontanthjælp, da det forudsættes, at modtageren ikke selv kan erhverve indkomst gennem arbejde, og modtageren må normalt ikke have formue over 10.000 kr. eller 20.000 kr. for ægtepar. Ydelsen er endvidere lavere end andre offentlige ydelser som sygedagpenge og førtidspension, som kun gives til personer med særlige forhold.

Boks III.3 Uddannelses- og kontanthjælp, 2015

Uddannelseshjælp og kontanthjælp er offentlige ydelser til personer, der ikke kan forsørge sig selv eller deres familie. Betingelsen for at få hjælpen er, at personen skal være ude af stand til at skaffe den nødvendige forsørgelse ved at tage arbejde eller bruge af formuen, hvilket typisk skyldes, at der er sket ændringer i personens forhold. Personen skal normalt være fyldt 18 år, og job- og uddannelsesparate modtagere af kontant- eller uddannelseshjælp skal være tilmeldt jobcentret som ledig samt søge aktivt efter job.

Personen skal bruge af sin formue, før det er muligt at få kontanthjælp. Kommunen ser bort fra kontant formue mv. på 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for ægtepar og samlevende over 25 år. Egen indtægt og ægtefælles indtægt fratrækkes i kontanthjælpen. Der er særlige regler for arbejdsindtægt, idet fradraget reduceres i forhold til antallet af arbejdstimer.

Modtagerne af uddannelses- og kontanthjælp inddeles efter kontanthjælpsreformen i 2014 i fem forskellige visitationsgrupper. Modtagerne af uddannelseshjælp (unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse) inddeles i tre visitationsgrupper efter, hvor uddannelsesparate de er:

- *Åbenlyst uddannelsesparate:* Unge, der ved den første visitationssamtale ikke vurderes at have behov for hjælp og støtte til at starte på en uddannelse og gennemføre denne på ordinære vilkår.
- *Uddannelsesparate:* Unge, der vurderes – med den rette støtte og aktive indsats – at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. et år og gennemføre denne på ordinære vilkår.
- *Aktivitetsparate:* Unge, der ikke vurderes at være uddannelsesparate, fordi de har problemer af faglig, social eller helbredsmæssig karakter. Aktivitetsparate unge har behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid end ca. et år, inden de kan påbegynde en uddannelse, som de kan gennemføre på almindelige vilkår.

Kontanthjælpsmodtagere (unge under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse samt personer, der er fyldt 30 år) inddeles i to visitationsgrupper efter graden af jobparathed:

- *Jobparate:* Personer, der vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde inden for tre måneder.
- *Aktivitetsparate:* Personer, der ikke vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde inden for tre måneder.

Boks III.3 Uddannelses- og kontanthjælp, 2015, fortsat

Tabel A. Satser for udeboende jobparate kontanthjælpsmodtagere:

	18-29 år	**Over 30 år**
	---------- Kr. pr. måned ----------	
Enlige ikke-forsørgere	6.992	10.849
	(5.945)	
Enlige forsørgere	13.779	14.416
	(11.888)	
Gifte ikke-forsørgere	6.992	10.849
	(5.945)	
Gifte forsørgere	9.640	14.416
	(8.319)	

Anm.: Tallene i parentes angiver satserne for uddannelseshjælp for unge under 30 år. Aktivitetsparate udeboende unge under 30 år kan efter tre måneder få et aktivitetstillæg til uddannelses- eller kontanthjælpen, som bringer deres ydelse på niveau med kontanthjælp for kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Hjemmeboende unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse modtager en ydelse på 2.562 kr. om måneden, mens hjemmeboende unge under 30 år med en kompetencegivende uddannelse modtager 3.374 kr. om måneden.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2015).

Egen og ægtefælles indtægt fratrækkes i kontanthjælpen. Der er særlige regler for arbejdsindtægt, idet fradraget reduceres i forhold antallet af arbejdstimer.

Lejere kan få boligsikring svarende til op til 15 pct. af huslejen for personer uden børn, mens forsørgere kan få op til 60 pct. af huslejen i boligsikring. Hvis indkomsten er over 141.600 kr. om året modregnes 18 pct. af indkomsten over dette beløb. Hvis der er mere end et barn i husholdning forøges grænsebeløbet. Boligsikring er skattefri.

Forældre til børn i daginstitutioner og SFO har friplads i daginstitutioner, hvis deres samlede indkomst er under 164.101 kr. i 2015. I praksis betyder det, at enlige forsørgere under 30 år på uddannelseshjælp eller kontanthjælp har friplads, mens enlige forsørgere over 30 år skal betale et mindre beløb. Hvis husstandens indkomst er højere, aftrappes fripladsen med 1 pct. for hver ekstra 3.638 kr. i indkomst. Fripladser og rabat er skattefri.

Tabel III.5 Alder og visitation af kontanthjælpsmodtagere

	Job- og uddannelsesparate	**Aktivitetsparate**	**I alt**
	----------	Personer	----------
18-24 år	13.900	16.300	30.200
25-29 år	7.700	12.200	19.900
30-59 år	26.300	70.900	97.200
I alt	47.800	99.500	147.300

Anm.: Personerne er inddelt efter deres status i anden uge af 2014. En nærmere definition af job-, uddannelses- og aktivitetsparathed fremgår af boks III.3. Tallene summer ikke nødvendigvis til i alt som følge af afrunding.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

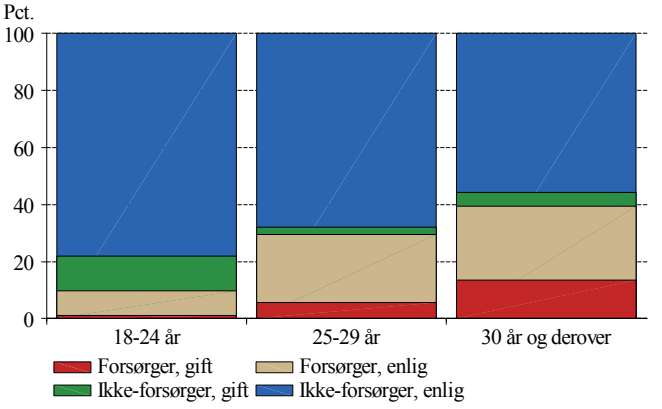
Relativt mange unge får ydelserne

Blandt modtagerne af uddannelses- eller kontanthjælp var det godt en ud af tre under 30 år, mens knap to ud af tre var over 30 år i 2014. Det betyder, at andelen af en fødselsårgang på uddannelses- eller kontanthjælp er mindre for de ældre modtagere.

En lille andel er forsørgere

Andelen af de 18-24 årige modtagere af uddannelses- eller kontanthjælp, som er forsørgere, er ca. 10 pct., og andelen er større for såvel de 25-29 årige som de 30-64 årige, jf. figur III.8. I alt er knap 50.000 kontanthjælpsmodtagere forsørgere. Størstedelen af forsørgerne er enlige eller samlevende (som her kategoriseres som enlige) og i aldersgruppen under 25 år er kun en lille andel af forsørgerne gifte, mens omtrent hver tredje af forsørgerne i aldersgruppen over 30 år er gift.

Figur III.8 Kontanthjælpsmodtagere opdelt efter alder, forsørgerstatus og civil stand.



Anm.: Personerne er inddelt efter deres status i anden uge af 2014. Enlige dækker over både samlevende og enlige. Kontanthjælp omfatter også uddannelseshjælp.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

De fleste af forsørgerne har et eller to børn

Forsørgerne blandt kontanthjælpsmodtagerne har typisk et eller to børn, og blandt de enlige forsørgere har over halvdelen et barn, jf. tabel III.6. Derimod er der næsten lige mange gifte og enlige, der har tre børn eller flere. Antallet af børn har betydning for størrelsen af eventuel boligsikring og tilskud til betaling for daginstitutioner samt eventuelt andre tilskud, men det har ikke i sig selv betydning for størrelsen af kontanthjælpen til forsørgere.

Tabel III.6 Forsørgere blandt kontanthjælpsmodtagere, januar 2014

	Enlig	Gift	I alt
	----------	Personer	----------
Et barn	16.900	4.400	21.200
To børn	10.000	4.800	14.800
Tre børn	3.900	3.100	7.000
Fire børn	1.300	1.400	2.700
Mindst fem børn	600	800	1.400
I alt	32.600	14.500	47.100

Anm.: Personerne er inddelt efter deres status i anden uge af 2014. Samlevende er opgjort som enlige. Tallene summer ikke nødvendigvis til i alt som følge af afrunding.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Opsummering

800.000 på overførsels-indkomst i 2014

Antallet af personer i arbejdsdygtig alder på offentlige indkomsterstattende ydelser er steget fra knap 200.000 personer i 1960 til godt 800.000 personer i 2014. Samtidig har Danmark bibeholdt en høj beskæftigelsesfrekvens internationalt set, og der er således ikke noget der tyder på, at et højt antal personer på offentlige indkomstoverførsler nødvendigvis er i modstrid med en høj beskæftigelsesfrekvens.

Antallet er faldet de seneste 20 år

Antallet af personer på indkomstoverførsler er faldet de seneste 20 år. Det skyldes bl.a., at nogle ydelser er blevet afskaffet og at antallet af dagpengemodtagere er faldet betydeligt. Samtidig har antallet af kontanthjælpsmodtagere ligget nogenlunde konstant. Udgifterne til indkomstoverførsler er faldet fra knap 11 pct. i 1994 til knap 7 pct. i 2014.

100.000 færre på overførsels-indkomst frem mod 2020

Frem mod 2020 vurderes det, at antallet af modtagere af indkomstoverførsler vil falde med ca. 100.000 personer som følge af en normalisering af konjunkturerne, demografiske forhold og effekter af allerede vedtagne reformer. I 2020 forventes udgifterne at udgøre 5 pct. af BNP.

Fokus på kontanthjælp

Kontanthjælpsmodtagerne har typisk kort uddannelse, en høj andel af enlige og hver fjerde har indvandrerbaggrund. Samtidig er gennemsnitalderen på niveau med de beskæftigede, og kontanthjælpsmodtagerne har godt halvt så mange kontakter med sundhedsvæsnet som førtidspensionisterne. Ud af dem, der var på kontanthjælp ved indgangen til 2014, var beskæftigelsesgraden i 2013 omkring 10 pct., mens den var 35 pct. blandt dagpengemodtagerne. I det følgende sættes fokus på kontanthjælpsmodtagerne, idet disse udgør en relativt stor gruppe blandt overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder og synes at rumme en delgruppe af en vis størrelsesorden, som er relativt tæt på arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagernes beskæftigelsesgrad i 2013 ligger således på knap en tredjedel af dagpengemodtagernes, hvilket svarer nogenlunde til, at ca. hver tredje kontanthjælpsmodtager vurderes at være job- eller uddannelsesparat.

III.3 Økonomiske incitamenter til at arbejde for modtagere af kontanthjælp

Udfordring: Offentlige ydelser reducerer gevinst ved job

Offentlige indkomsterstattende ydelser har til formål at sikre personer en indkomst, hvis de midlertidigt eller permanent har mistet forsørgelsesgrundlaget. Samtidig indebærer eksistensen af offentlige indkomsterstattende ydelser, at gevinsten ved at komme i job bliver mindre, da den offentlige ydelse falder bort, når personen kommer i beskæftigelse. Gevinsten reduceres yderligere, hvis den pågældende modtager andre offentlige ydelser, som afhænger af indkomsten og derfor aftrappes eller helt bortfalder, hvis personen kommer i job. Det kan dreje sig om eksempelvis boligsikring og tilskud til nedsættelse af forældrebetaling for daginstitutioner.

Formål: At illustrere økonomiske incitamenter til at komme i job

Formålet med dette afsnit er at illustrere de umiddelbare økonomiske incitamenter til at komme i job for kontanthjælpsmodtagere, som disse følger af indretningen af de offentlige overførsler, herunder den modregning i andre ydelser, som personer på kontanthjælp oplever, når de kommer i job.

Incitamentet måles ved økonomisk gevinst ved et job eller deltagelsesskatten

Incitamentet til at tage et job kan illustreres ved to nært beslægtede mål. De giver begge et indtryk af, hvordan den økonomiske situation ændres for en kontanthjælpsmodtager ved at komme i job. Det første mål er at opgøre den absolutte gevinst i kroner pr. år ved at komme i job, mens det andet er at beregne den effektive beskatning i procent af indkomsten i et job, hvilket benævnes deltagelsesskatten, jf. boks III.4. Gevinsten ved at komme i job angiver ændringen i disponibel indkomst ved at gå fra uddannelses- eller kontanthjælp til beskæftigelse, mens deltagelsesskatten er et mål for den andel af lønnen, som de direkte og indirekte skatter samt tab af offentlige ydelser reducerer lønmodtagerens indkomstgevinst ved at komme i arbejde. Forskellen mellem at anvende de to mål er, at gevinsten er et absolut mål, mens deltagelsesskatten er et relativt mål i forhold til bruttolønnen.

Deltagelsesskatten er høj i Danmark

Deltagelsesskatten er i international sammenligning høj i Danmark. Det skyldes både, at det generelle skattetryk er relativt højt, men også at de indkomsterstattende ydelser som kontanthjælp og dagpenge ved ledighed er relativt høje, jf. Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

Beskæftigelsesfrekvens og deltagelseskat er høje i Danmark

Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark er trods den høje deltagelsesskat høj sammenlignet med mange andre lande, jf. Kleven (2014) og figur III.9. Denne internationale sammenligning viser, at en høj deltagelsesskat ikke forhindrer en høj beskæftigelsesfrekvens. Det kan skyldes, at opbygningen af offentlig service kan styrke erhvervsdeltagelsen, selvom det typisk vil være knyttet til høje skatter og høje deltagelsesskatter. Et eksempel kan være børnepasning.

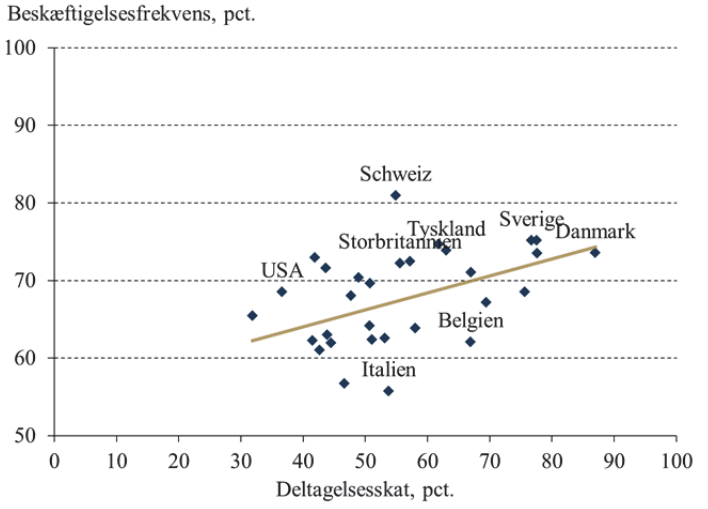
Deltagelsesskat kan reducere beskæftigelsen

Selvom høj deltagelsesskat ikke følges ad med lav beskæftigelsesfrekvens på tværs af lande, kan en relativt høj deltagelsesskat som eksempelvis i Danmark stadig godt i sig selv reducere beskæftigelsen i forhold til, hvad den ellers ville have været.

Løn i job vigtig for økonomisk incitament

Det afgørende for det økonomiske incitament til at komme i job er dels kontanthjælpens størrelse, dels den løn man kan opnå, hvis man kommer i beskæftigelse.

Figur III.9 Deltagelsesskat og beskæftigelsesfrekvens for udvalgte lande



Anm.: Kilden til de anvendte tal for beskæftigelsesfrekvensen er en anden end den anvendte i afsnit III.2. Se boks III.4 for en definition af deltagelsesskatten.

Kilde: Kleven (2014).

Lønninger afhænger af offentlige ydelser

I beregninger af den økonomiske gevinst antages ofte, at lønnen i beskæftigelse er givet. Dette kan forekomme som en rimelig antagelse set for den enkelte. Det må imidlertid formodes, at en generel ændring af de offentlige ydelser vil påvirke de laveste lønninger. Hvis en reduktion af de offentlige ydelser fører til et fald i lønningerne, vil det betyde, at den økonomiske gevinst ved beskæftigelse ikke øges fuldt ud svarende til den lavere ydelse. De lavere lønninger vil imidlertid forøge jobmulighederne for personer med ringe kvalifikationer, selvom gevinsten ved at komme i job kun er påvirket lidt. Lavere ydelser kan derfor forøge beskæftigelsen, selv hvis gevinsten ved at bevæge sig fra kontanthjælp til job med en lav løn ikke bliver større, jf. Lubotsky (2004).

Lønninger for tidligere modtagere af kontanthjælp

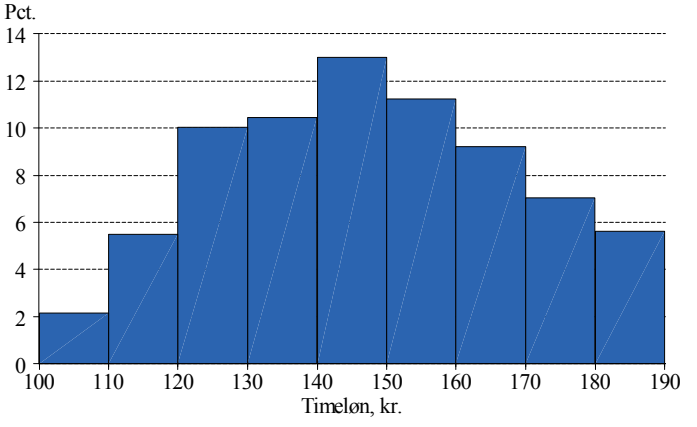
Den potentielle løn varierer for tidligere modtagere af kontanthjælp

Modtagerne af kontanthjælp har forskellige muligheder for at få et job, og lønnen varierer betydeligt for dem, som kommer i job, jf. figur III.10. De laveste lønninger i overenskomsterne lå i 2014 omkring 110-120 kr. for job uden krav til uddannelse og erhvervserfaring, men svinger mellem branche og med arbejdsforhold.

Medianløn på 150 kr. for modtagere af kontanthjælp

Medianlønnen ligger tæt på 150 kr. i timen for modtagere af kontanthjælp, der kommer i arbejde[5]. Det svarer til en bruttoårsindkomst på knap 290.000 kr. Medianindkomsten for de tidligere modtagere af dagpenge er til sammenligning på godt 170 kr. i timen, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at denne gruppe i gennemsnit har en bedre uddannelsesmæssig baggrund end kontanthjælpsmodtagerne, jf. figur III.5.

Figur III.10 Lønfordeling for modtagere af kontanthjælp, der er kommet i job, 2014



Anm.: Der var ca. 7 pct., der kom i beskæftigelse til en løn under 100 kr. i timen, mens ca. 19 pct. opnåede en løn over 190 kr. i timen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

5) Medianlønnen er den midterste løn, hvis man sorterer alle lønninger efter størrelse.

Anvender en timeløn på 130 kr. i eksempler

Den relativt brede lønfordeling viser, at modtagere af kontanthjælp, der overgår til arbejde, ikke alle får job til de laveste satser på arbejdsmarkedet. Omvendt er der også mange modtagere af kontanthjælp, som ikke har succes med at finde et job. I de følgende beregninger af gevinsten ved beskæftigelse anvendes derfor en lavere løn end medianen, da den kun er repræsentativ for dem, der rent faktisk finder beskæftigelse. Konkret anvendes som udgangspunkt en alternativ løn på 130 kr. i timen ekskl. pensionsbidrag, hvilket svarer til den nederste kvartil af lønfordelingen for de modtagere af kontanthjælp, som fik job i 2014. Denne løn ligger centralt i forhold til beregninger af de økonomiske incitamenter foretaget af andre institutioner. [6]

Den økonomiske gevinst ved at komme i job

Incitamentet beregnes for familietyper

Incitamentet til at tage et job undersøges i det følgende ved en række beregninger for kontanthjælpsmodtagere med forskellige karakteristika. Incitamentet opgøres dels som, gevinsten ved at komme i arbejde, dels som deltagelsesskatten, jf. boks III.4.

Gevinst afhænger af alder, børn, bolig og ægtefælle

Gevinsten og deltagelsesskatten ved at komme i arbejde for en modtager af kontanthjælp afhænger ikke bare af jobbets aflønning, men også af en række forhold, herunder om personen er enlig eller gift, har børn, er berettiget til boligsikring og personens alder.[7]

6) Cepos anvender en timeløn på 117 kr., mens Kraka anvender 110 kr. eller 139 kr., og Beskæftigelsesministeriet anvender 143 kr., jf. Beskæftigelsesministeriet (2014b); Hansen og Heiberg (2015); Mølgaard og Jakobsen (2015a) og Mølgaard og Jakobsen (2015b).

7) I analysen indgår kun husstandsbegreberne gifte og enlige. Samlevende, dvs. par, der bor sammen, men ikke er gift, får fra 2016 beregnet deres ydelser efter samme regler som enlige.

Boks III.4 Beregning af gevinst og deltagelsesskat ved at komme i job

Det økonomiske incitament til at arbejde afhænger af indtægten ved beskæftigelse, størrelsen af den offentlige ydelse, beskatningen af indkomsten og andre offentlige tilskud. Størrelsen af det økonomiske incitament kan måles enten som ændringen i den disponible indkomst eller som størrelsen af deltagelsesskatten.

Gevinst ved overgang til beskæftigelse

Gevinsten ved at komme i arbejde kan opgøres som ændringen i disponibel indkomst efter justering for ændringer i andre overførsler. Gevinsten er nedenfor beregnet for en enlig, jobparat modtager af kontanthjælp over 30 år og har et barn i vuggestue, jf. tabel A.

Kontanthjælpen udgør 172.992 kr., hvilket efter skat og ATP giver en indkomst på 123.799 kr.. Hvis den pågældende får et fuldtidsarbejde (37 timer pr. uge) med en timeløn på 130 kr., opnås en årsløn på 250.120 kr. før skat og 168.916 kr. efter skat. Bruttoindkomsten ville dermed stige 77.128 kr, og efter skat vil gevinsten være på 45.117 kr., inden der tages højde for det indkomstafhængige tilskud til daginstitution og eventuel boligsikring.

En enlig kontanthjælpsmodtager kan få 100 pct. i tilskud til barnets daginstitution, mens tilskuddet reduceres til 87 pct. med en årsindkomst på 250.120 kr. Med en gennemsnitlig vuggestuebetaling betyder det, at gevinsten ved arbejde reduceres med 4.379 kr. årligt. Hvis personen bor til leje og modtager boligsikring, aftrappes denne, når indkomsten stiger. Med en gennemsnitlig husleje reduceres gevinsten ved beskæftigelse herved med yderligere 13.883 kr. Samlet kan gevinsten ved at finde arbejde med de givne forudsætninger opgøres til 26.855 kr. årligt.

Tabel A. Enlig jobparat kontanthjælpsmodtager over 30 år med et barn i vuggestue

	Indkomst før skat	**Skat + ATP**	**Indkomst efter skat**	**Rabat dagin.**	**Bolig-sikring**	**I alt**
	---------- Kr. ----------					
Beskæftigelse	250.120	-81.204	168.916	29.302	20.170	218.388
Kontanthjælp	172.992	-49.193	123.799	33.681	34.053	191.533
Gevinst ved arbejde	77.128	-32.011	45.117	-4.379	-13.883	26.855

Anm.: Der er ikke taget højde for pension eller børnetilskud i beregningen. Personen er beskattet ud fra gældende skatteregler, dvs. beskæftigelsesfradrag for enlige, arbejdsmarkedsbidrag, personfradrag, bundskat, sundhedsbidrag, kirkeskat, kommuneskat, ATP og grøn check. Det antages, at personen er medlem af folkekirken og betaler en gns. kommuneskat. Det antages, at taksten for en vuggestueplads er 33.681 kr. årligt, hvilket er gennemsnitstaksten, jf. www.statistikbanken.dk/RES88.

Boks III.4 Beregning af gevinst og deltagelsesskat ved at komme i job, fortsat
Deltagelsesskat ved overgang til beskæftigelse

Deltagelsesskatten angiver, hvor meget de direkte og indirekte skatter samt overførselssystemet reducerer lønmodtagerens gevinst ved at komme i arbejde, dvs. skattebetalingen og mistede offentlig ydelser i forhold til lønnen i arbejde. Deltagelsesskatten er defineret som:

$$(1) \qquad t = \left(\frac{\text{direkte skat af løn} + \text{mistede ydelser efter skat}}{\text{arbejdsløn før skat}} + t^i \right) \cdot \frac{1}{1+t^i}$$

Deltagelsesskatten for den enlige forsørger i eksemplet i tabel A kan beregnes til 91,6 pct. Beregningen er sket ud fra formlen, hvor *direkte skat af løn* i eksemplet er 81.204 kr., mens tabte ydelser efter skat består af kontanthjælp efter skat og de tabte indkomstafhængige tilskud ved overgang til arbejde: (123.799+4.379+ 13.883) = 142.061 kr., *arbejdsløn før skat* er indkomsten i arbejde: 250.120 kr., og t^i er indirekte skatter, som er sat til 27,1 pct.[a)]

En deltagelsesskat under 100 pct. betyder, at der er en økonomisk gevinst ved beskæftigelse fremfor offentlig forsørgelse. Hvis personen ikke får nogen form for offentligt tilskud hverken som kontanthjælpsmodtager eller i arbejde, vil deltagelseskatten være 46,8 pct., svarende til gennemsnitsskatten inkl. indirekte skatter.

a) Beregninger på baggrund af www.statistikbanken.dk/

Kilde: Skaksen og Sørensen (2007) samt egne beregninger.

Job på fuld tid uden transportudgifter

Beregningerne bygger på, at kontanthjælpsmodtagerne får beskæftigelse i 37 timer om ugen hele året. Der korrigeres ikke for hverken a-kasse eller fagforening, og der er ikke indregnet udgifter til transport. Disse antagelser afviger fra en række andre familietypeberegninger, jf. Hansen og Heiberg (2015); Mølgaard og Jakobsen (2015a); Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

Arbejdsindkomsten kan stige over tid

Når en kontanthjælpsmodtager får et job til de laveste lønninger på arbejdsmarkedet, er det muligt, at lønnen i det nye job stiger med erfaringen, og et job kan også bane vejen for at få et bedre lønnet job, når personen har fået mere joberfaring. Det trækker i retning af, at de følgende beregninger undervurderer gevinsten ved at komme i job, og at livsindkomsten stiger mere, end det fremgår af disse beregninger for den årlige indkomst jf. Bartels (2012).

Indbetaling til pension øger gevinst

Beregningerne af gevinsten ved at komme i arbejde for kontanthjælpsmodtagere indregner ikke pensionsindbetalinger. Mange job indebærer også, at arbejdsgiveren indbetaler til en pensionsordning, hvilket giver en yderligere gevinst, som ikke indgår i de her præsenterede beregninger.[8]

Afsnittet ser på økonomiske faktorer

Beregningerne inddrager kun de økonomiske forhold, og der ses dermed bort andre motiver til at være i arbejde som eksempelvis social interaktion på arbejdspladsen og stigmatisering af personer uden et job. En høj beskæftigelsesfrekvens i et land kan således til dels være et resultat af en relativ stærk arbejdskultur, hvor det er normen at være på arbejdsmarkedet.

Gevinst større, jo lavere ydelse

Gevinsten ved at komme i job er for en given løn større, jo lavere satsen for kontanthjælp er. Når jobparate modtagere af kontanthjælp over 30 år får et højere beløb end jobparate modtagere af kontanthjælp under 30 år gør, så er deres gevinst ved at finde et job til en given løn derfor generelt lavere.

Forsørgere får højere ydelse end ikke-forsørgere

Forsørgere får generelt højere ydelser end ikke-forsørgere, hvilket betyder, at forsørgere alt andet lige en mindre gevinst ved at komme i beskæftigelse. Gevinsten ved at komme i beskæftigelse er også mindre for de job- og uddannelsesparate forsørgere over 30 år sammenlignet med gruppen under 30 år. Dette skyldes, at forsørgere over 30 år modtager en højere ydelse end dem under 30 år.

8) Dog indbetaler personerne og kommunen et beløb til ATP for kontanthjælpsmodtagere, hvis de modtager det fulde beløb i kontanthjælp.

Boks III.5 Anvendte familietyper i beregning af incitament til at komme i job

I de følgende beregninger indgår der seks familietyper, jf. tabel A. De seks typepersoner er alle jobparate, og det antages, at de bor til leje og modtager boligsikring. Hvis personen eller ægtefællen er i job, har de en indkomst på 250.120 kr.

Tabel A. Familietyper i beregningerne

Nummer	Familietype
1	Enlig forsørger med et barn i vuggestue
2	Enlig uden børn med egen bopæl
3	Person med ægtefælle i job og med barn i vuggestue
4	Person med ægtefælle i job og uden barn
5	Person med ægtefælle på kontanthjælp og med et barn i vuggestue
6	Person med ægtefælle på kontanthjælp og uden barn

Typepersonerne antages i beregningerne at bo i en lejebolig, som svarer til husstandens størrelse, hvilket betyder, at eksempelvis enlige uden børn har en bolig på 63 m^2 til en årlig leje på 50.000 kr., mens et par med et barn har en bolig på 96 m^2 til en årlig leje på 72.000 kr. Boligens størrelse og husleje spiller kun en rolle for personer, der modtager boligsikring. I beregningerne antages det, at betalingen til et barn i vuggestue er godt 33.000 kr. inden eventuel rabat.

Relativ høj gevinst for enlige og par uden børn

En enlig ikke-forsørger på kontanthjælp har en relativ stor gevinst ved at komme i arbejde til en given løn, og det samme gælder for kontanthjælpsmodtager, hvis ægtefælle er i job, jf. figur III.11. De to typer af kontanthjælpsmodtagere får en relativt lav ydelse, og de har derfor en forholdsvis stor gevinst ved at komme i job.

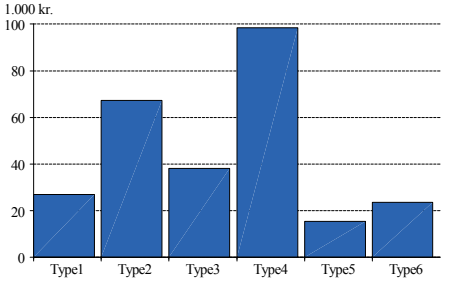
Mister ydelser med indtægtsregulering

Da modtagere af kontanthjælp også får reduceret deres indtægtsregulerede boligsikring og deres eventuelle rabat på daginstitutioner, hvis de kommer i arbejde, er den effektive marginale beskatning ved at komme i arbejde er højere end den normale marginalskat på ca. 40 pct. Deltagelsesskatterne ligger for de betragtede familietyper mellem knap 70 pct. og godt 90 pct., jf. figur III.12.

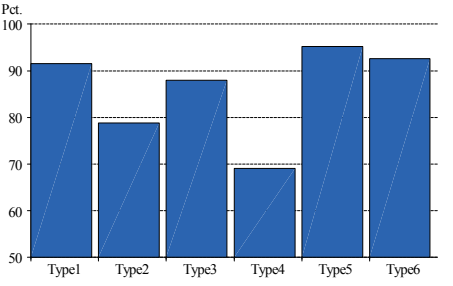
Mindre gevinst for forsørgere

Forsørgere på kontanthjælp har generelt en mindre gevinst ved at komme i job end en tilsvarende kontanthjælpsmodtager uden børn. En enlig forsørger på kontanthjælp (type 1) har typisk en mindre gevinst ved at komme i job end en enlig på kontanthjælp uden børn (type 2), fordi de både kan miste rabat på betaling for pasning i daginstitution, og boligsikring kan blive reduceret, og endvidere er boligsikringen til forsørgere højere alt andet lige. Noget lignende gælder for kontanthjælpsmodtagere, som er gift med en person i job. Her har forsørgere (type 3) en mindre gevinst end ikkeforsørgere (type 4). Hvis ægtefællen er på kontanthjælp, har forsørgeren (type 5) igen en mindre gevinst end ikkeforsørgeren (type 6), men begge har en relativ lav gevinst ved at komme i job, fordi ægtefællens kontanthjælp nedtrappes.

Figur III.11 Gevinst i disponibel indkomst for udvalgte familietyper ved nuværende sats, 2015



Figur III.12 Deltagelsesskat for udvalgte familietyper ved nuværende sats, 2015



Anm.: Gevinsten er målt som ændringen i disponibel indkomst og er ekskl. pensionsbidrag og for jobparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, som bor til leje og modtager boligsikring. Lønnen i beregningen er 130 kr. i timen. Beregningen af gevinsten og deltagelsskatten er forklaret i boks III.4. Familietyperne er angivet i boks III.5.

Kilde: Egne beregninger.

Deltagelsesskat højere for forsørgere

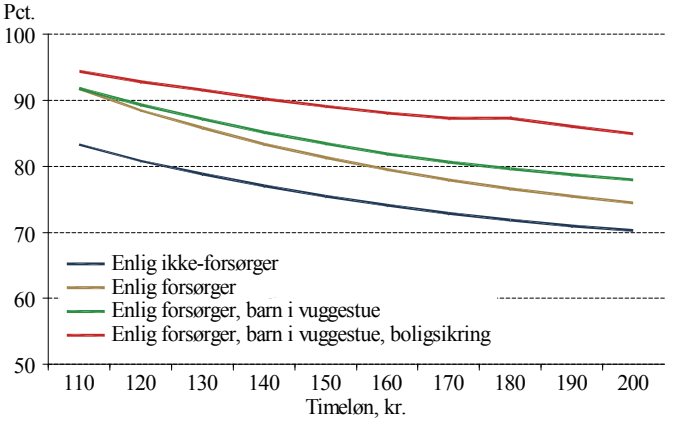
Målt på deltagelsesskatten har kontanthjælpsmodtagere over 30 år med børn (type 1, 3 og 5) en højere deltagelsesskat og dermed en mindre andel af lønnen tilbage end kontanthjælpsmodtagere uden børn (type 2, 4 og 6). Deltagelsesskatten er over 90 pct. for enlige forsørgere (type 1) og kontanthjælpsmodtagere med ægtefælle på kontanthjælp (type

5), og den er kun lige under 90 pct. for forsørgere med ægtefælle i job (type 3) med de valgte forhold.

Deltagelsesskat aftager ved højere lønninger

Deltagelsesskatten aftager generelt, når kontanthjælpsmodtagen finder et job til en højere løn, jf. figur III.13. Årsagen til faldet i deltagelsesskatten er, at kontanthjælpen bortfalder uanset lønnens størrelse ved fuldtidsarbejde, hvorfor en højere løn kun resulterer i højere indkomstskat og eventuelt øget modregning i boligsikring og tilskud til daginstitutioner.

Figur III.13 Deltagelsesskat for enlige med forskellige karakteristika, 2015



Kilde: Egne beregninger.

Forsørgerstatus og boligsikring vigtige for deltagelsesskat

To af de vigtigste faktorer for størrelsen af deltagelsesskatten for kontanthjælpsmodtagere er, om kontanthjælpsmodtageren er forsørger, og hvis personen er forsørger spiller boligsikring en rolle. Sammenholdes deltagelsesskatten for enlige med forskellige karakteristika, så har en enlig ikke-forsørger en lavere deltagelsesskat end en enlig forsørger. Hvis den enlige forsørger tillige har et barn i vuggestue, mister personen tilskud til betaling af daginstitution, hvilket fører til en endnu højere deltagelsesskat. Endelig stiger deltagelsesskatten yderligere, hvis personen modtager boligsik-

ring. Boligsikringen ville dog ikke have haft den samme betydning, hvis personen ikke havde været forsørger.

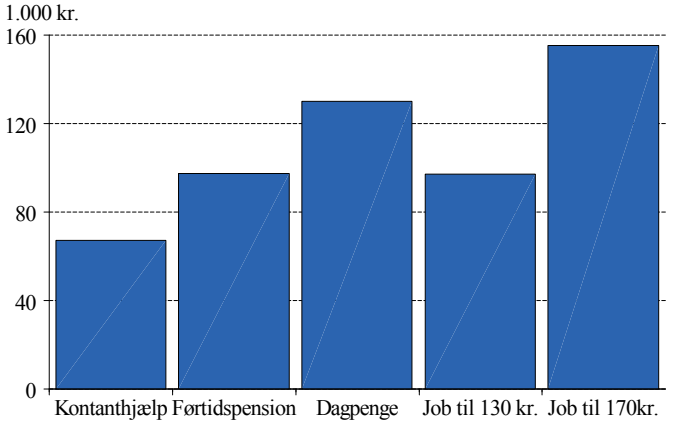
Gevinst ved job større for gifte, når ægtefællen er i job

Ægtefællens forhold spiller også en afgørende rolle for gevinsten ved at komme i job. Det skyldes den gensidige forsørgelsespligt, hvilket blandt andet betyder, at gifte kontanthjælpsmodtagere får en lavere ydelse end enlige. Hvis ægtefællen er i job, kan det give de gifte en større gevinst ved at komme i job end de enlige.

Ægtefællens indkomst påvirker ydelsen

Hvis ægtefællen har en relativ høj indkomst, reduceres kontanthjælpsmodtagerens ydelse, hvorfor gevinsten ved at komme i job er relativ høj. Hvis ægtefællen selv modtager offentlige indkomstoverførsler, vil det påvirke gevinsten ved at personen kommer i arbejde betydeligt, fordi eksempelvis en ægtefælle på kontanthjælp vil få en reduceret ydelse, jf. figur III.14. En kontanthjælpsmodtager har den største gevinst i dette eksempel ved at komme i fuldtidsjob, hvis ægtefællen er i et fuldtidsjob og har en timeløn på 170 kr. Det skyldes, at kontanthjælpsmodtagerens ydelse reduceres som følge af ægtefællens indkomst. Hvis ægtefællen havde haft et fuldtidsarbejde til en timeløn på 130 kr. i stedet for, ville gevinsten have været mindre for denne person. Den mindste gevinst ved arbejde har kontanthjælpsmodtagere, som er gift med en anden kontanthjælpsmodtager.

Figur III.14 Gevinst ved fuldtidsjob for kontanthjælpsmodtagere med ægtefæller i forskellige situationer



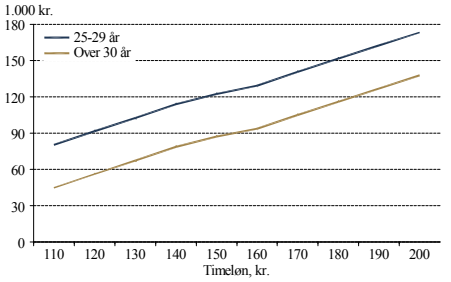
Anm.: Den gifte kontanthjælpsmodtager er over 30 år, modtager ikke boligsikring og har ingen børn, mens ægtefællens status varierer.

Kilde: Egne beregninger.

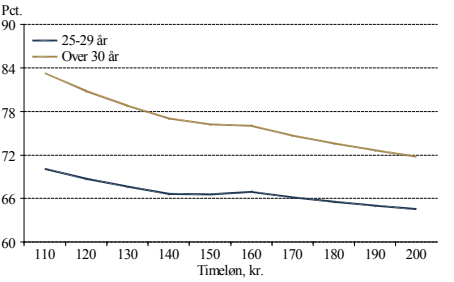
Kontanthjælpsreform vigtig for 25-29 årige

Reformen af kontanthjælpen i 2014 er et aktuelt eksempel på betydningen af modtagerens status for ydelsens størrelse i dette tilfælde for kontanthjælpsmodtagere i alderen 25-29 år. Med reformen er ydelserne for de job- og uddannelsesparate blevet sat ned med 30-75 pct., mens de aktivitetsparate 25-29 årige modtager samme ydelse som før reformen. Før reformen fik de jobparate og uddannelsesparate mellem 25 og 29 år samme ydelse som kontanthjælpsmodtagere over 30 år. De lavere ydelser betyder, at gevinsten ved at komme i job nu er større for de 25-29-årige end for kontanthjælpsmodtagere over 30 år, jf. figur III.15 og figur III.16.

Figur III.15 Gevinst for enlig



Figur III.16 Deltagelsesskat for enlig



Anm.: Gevinsten og deltagelsesskatten er beregnet for en enlig uden børn, som modtager boligsikring, idet lønnen i job varieres mellem 110 kr. og 200 kr. Det antages, at den pågældende er på uddannelseshjælp (25-29 år) eller kontanthjælp (Over 30 år).

Kilde: Egne beregninger.

Mindre gevinst, for de over 30 årige

Forskellen i gevinsten er ca. 35.000 kr. om året, og denne forskel afhænger kun lidt af den potentielle løn i beskæftigelse. Den mindre gevinst for over 30-årige betyder, at deltagelsesskatten er højere. Ved en timeløn på 130 kr. er deltagelsesskatten 11 pct.point højere

Jobgevinst lavest for forsørgere, men afhænger af konkrete forhold

Forsørgerne har generelt den mindste gevinst og den højeste deltagelsesskat ved at komme i job, men gevinst og deltagelsesskat afhænger i høj grad af deres konkrete forhold såsom ret til boligsikring, anvendelse af daginstitution og eventuel ægtefælles forhold.

Fordelingen af deltagelsesskat for kontanthjælpsmodtagere over 30 år

Fokus på kontanthjælpsmodtagere med deltagelsesskat over 90 pct.

I det følgende undersøges, hvor mange kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der har et begrænset økonomisk incitament til at komme i beskæftigelse. Konkret er det valgt at sætte grænsen ved en deltagelsesskat på 90 pct. Dette er naturligvis en arbitrær grænse. Fokus er på kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Først ses på enlige og derefter på gifte kontanthjælpsmodtagere.

Deltagelsesskat over 90 pct.

En relativ høj deltagelsesskat er i det følgende defineret som en skat over 90 pct. Som vist tidligere i afsnittet afhænger deltagelsesskatten blandt andet af forsørgerstatus, om kon-

tanthjælpsmodtageren er gift og af om den pågældende modtager boligsikring.

Deltagelsesskat på 90 pct. giver 2.500 kr. om måneden

Enlige forsørgere over 30 år på kontanthjælp, der bor i en lejebolig og modtager boligsikring, har samlet set en deltagelsesskat på 90 pct. eller mere under de beskrevne antagelser for løn mv., jf. tabel III.7. En deltagelsesskat på 90 pct. betyder, at kontanthjælpsmodtagen vil have en gevinst i disponibel indkomst på 2.500 kr. om måneden ved at overgå til et job med en timeløn på 130 kr., jf. boks III.4.

Tabel III.7 Deltagelsesskat for enlige modtagere af kontanthjælp over 30 år, 2015

	Enlige	**Enlige forsørgere**	
	Ingen børn	Børn under 10 år	Børn over 10 år
	---------- Pct. ----------		
Ej boligsikring	79	87	86
Boligsikring	79	92	90

Anm.: Kontanthjælpsmodtagerne er placeret ud fra alderen på det yngste barn.
Kilde: Egne beregninger.

Boligsikring især til forsørgere

Kontanthjælpsmodtagere uden hjemmeboende børn kan få boligsikring, men den er mindre generøs end for forsørgere. Primo 2014 var der blandt de enlige, hemmeboende kontanthjælpsmodtagere uden børn 24.600 personer svarende til 40 pct., der modtog boligsikring, jf. tabel III.8. Til sammenligning modtog mere end 60 pct. af de enlige kontanthjælpsmodtagere med hjemmeboende børn boligsikring. Kontanthjælpsmodtagere, der har børn i daginstitution, får som beskrevet ovenfor rabat på betalingen. Både boligsikring og rabatten på daginstitutionsbetalingen aftrappes, hvis indkomsten stiger.

Tabel III.8 Enlige kontanthjælpsmodtagere over 30 år med offentlige ydelser, januar 2014

	Ingen børn	**Børn under 10 år**	**Børn over 10 år**	**I alt**
	---------- Personer ----------			
Jobparat med boligsikring	5.400	2.700	1.700	9.700
Jobparat uden boligsikring	9.700	1.600	900	12.300
Aktivitetsparat med boligsikring	19.200	7.300	5.700	32.200
Aktivitetsparat uden boligsikring	20.000	3.200	2.200	25.400
I alt	54.200	14.800	10.500	79.600

Anm.: Tallene bygger på en opgørelse i uge to i januar 2014. Samlevende er opgjort som enlige. Tallene summer ikke nødvendigvis til i alt som følge af afrunding. Personer med børn under 10 år anvender ofte en daginstitution, og deres betaling for daginstitutionen afhænger bl.a. af deres indkomst, hvilket påvirker deltagelsesskatten. Kontanthjælpsmodtagerne er opdelt i forhold til det yngste barn.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

17.000 enlige med en deltagelsesskat over 90 pct

Mange af de enlige forsørgere på kontanthjælp modtager derfor indkomstafhængige tilskud, og de har blandt andet som følge heraf en høj deltagelsesskat. I januar 2014 bestod gruppen af enlige kontanthjælpsmodtagere med en deltagelsesskat på mere end 90 pct. af (2.700+1.700+7.300+5.700) = 17.400 personer, hvoraf godt (2.700+1.700) = 4.400 personer var jobparate. Det antal svarer til godt 5 pct. af de enlige kontanthjælpsmodtagere over 30 år.

Det præcise antal kan være både højere og lavere

Der er forhold, der trækker i retning af, at det skønnede antal med en høj deltagelsesskat kan være overvurderet, men også at det kan være undervurderet. Beregningen af deltagelsesskatten afhænger for det første af den løn, der kan forventes, hvis kontanthjælpsmodtageren kommer i job. Den kan både være højere og lavere end de antagne 130 kr. i timen. Beregningen af deltagelsesskatten er endvidere foretaget under antagelse af, at forsørgerne har netop ét barn. Da deltagelsesskatten er lavere, hvis man har mere end et barn, kan det angivne antal med en deltagelsesskat over 90 pct. være overvurderet. Omvendt modtager aktivitetsparate forsørgere under 30 år et aktivitetstillæg, hvilket

giver dem en ydelse på niveau med enlige forsørgere over 30 år. Nogle i denne gruppe kan derfor også have en deltagelsesskat, der er større end 90 pct., hvilket trækker i retning af, at det angivne antal kan være et underkantsskøn.

Gifte har højere deltagelsesskat

De gifte kontanthjælpsmodtagere med børn og især børn i daginstitutionsalderen har generelt en højere deltagelsesskat end kontanthjælpsmodtagere uden børn, jf. tabel III.9. Det gælder især for kontanthjælpsmodtagere, hvis ægtefælle også selv modtager kontanthjælp, men det gælder også, hvis ægtefællen er på førtidspension.

Ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp, har en deltagelsesskat på mindst 89 pct.

Den høje deltagelsesskat for ægtepar, hvor begge modtager kontanthjælp, hænger sammen med, at en indkomstfremgang hos den ene ægtefælle modregnes i ægtefællens kontanthjælp. Denne modregning betyder, at deltagelsesskatten er mindst 90 pct., selv hvis den ene part kommer i beskæftigelse til en timeløn, der eksempelvis er på 200 kr. Det økonomiske incitament til at søge et job for personer med en ægtefælle på kontanthjælp er derfor mindre end for de fleste andre, der er på kontanthjælp.

Tabel III.9 Deltagelsesskat for gifte modtagere af kontanthjælp over 30 år fordelt efter partners indkomstforhold, 2015

	Forsørger barn u. 10 år		**Forsørger barn o. 10 år**		**Ikke-forsørger**	
	Boligsikring		Boligsikring		Boligsikring	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
	Pct.					
Kontant- og udd. hjælp	95	91	93	89	92	89
Dagpenge	87	83	84	79	65	63
Førtidspension	93	88	90	86	80	77
Selvforsørgende	88	88	86	86	69	69

Anm.: Kontanthjælpsmodtagen er placeret i forhold til det yngste barn. En selvforsørgende ægtefælle antages at have en årsindkomst på 250.000 kr.

Kilde: Egne beregninger.

Relativt mange gifte med børn får boligsikring

Ligesom for de enlige afhænger deltagelsesskatten for gifte kontanthjælpsmodtagere også af, om de modtager boligsikring. Deltagelsesskatten er som følge af modregningen generelt højere for personer, der modtager boligsikring.

8.500 gifte over 30 år har høj deltagelsesskat

Antallet af gifte kontanthjælpsmodtagere opdelt efter ægtefællens indkomstforhold, forsørgerstatus og om de modtager boligsikring fremgår af tabel III.10. Sammenholdes denne opstilling med deltagelsesskatterne vurderes, at der primo 2014 var omkring 8.500 gifte kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der havde en deltagelsesskat på mindst 90 pct.[9] Ud af de 8.500 er ca. 1.700 jobparate.[10] Det er således knap 10 pct. af de i alt 17.500 gifte kontanthjælpsmodtagere, der både er jobparate og har en deltagelsesskat på mindst 90 pct.

Tabel III.10 Gifte modtagere af kontanthjælp over 30 år fordelt efter partners indkomstforhold, januar 2014

	Forsørger barn u. 10 år		**Forsørger barn o. 10 år**		**Ikke-forsørger**		**I alt**
	Boligsikring		Boligsikring		Boligsikring		
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	
	---------- Pct. ----------						
Kontant- og udd.hjælp.	3.400	1.400	1.200	1.000	800	1.000	8.900
Dagpenge	300	200	100	100	0	100	900
Førtidspension	900	200	600	400	500	500	3.200
Selvforsørgende	500	600	200	500	100	400	2.300
Andet	500	300	200	300	400	500	2.300
Total	5.700	2.700	2.200	2.400	1.900	2.500	17.500

Anm.: Tallene bygger på en opgørelse i uge to i januar 2014. Kontanthjælpsmodtagerne er placeret i forhold til det yngste barn. Totalen summer ikke nødvendigvis som følge af afrunding.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

9) De 8.500 kontanthjælpsmodtagere har enten en ægtefælle, der også er kontanthjælp eller på førtidspension. Tallet fremkommer som 3.400+1.400.1.200+900+600+800 fra tabel III.10.

10) Dette tal fremgår af det bagvedliggende datamateriale.

Meget fokus på høj deltagelsesskat

Der er offentliggjort en række andre analyser, der har haft fokus på grupper med en høj deltagelsesskat eller høj "effektiv" beskatning, jf. Hansen og Heiberg (2015); Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013); Mølgaard og Jakobsen (2015a) og Beskæftielsesministeriet (2014). Analyserne fokuserer især på kontanthjælpsmodtagere med en relativ lille gevinst ved at komme i job, hvilket er forsørgere med et eller flere børn, som bor til leje. Hvad angår valget af indkomst i et job, anvender såvel Kraka som Cepos lønninger på 110-120 kr. i timen, hvor gevinsten ved at komme i beskæftigelse er omkring 1.000 kr. om måneden, når Lovmodellens familietypemodel anvendes i beregningerne. Deres beregninger viser derfor en mindre gevinst end i nærværende analyse. Kraka understreger dog, at 85 pct. af de jobparate har en gevinst på mindst 2.000 kr. om måneden ved at tage et lavtlønsjob.

Konsensus om hvem, der har relativt høje deltagelsesskatter

Der er valgt at anvende forskellige timelønninger i analyserne, hvilket giver divergerende vurderinger af størrelsen af gevinsten ved at komme i job, men der er i analyserne enighed om, hvilke grupper der har et relativt begrænset økonomisk incitament til at komme i job. Derfor er der generelt stor fokus på ægtepar, hvor begge er kontanthjælpsmodtagere, selvom de udgør en lille del af alle kontanthjælpsmodtagerne.

4.000 enlige og 1.700 gifte jobparate kontanthjælpsmodtagere med deltagelsesskat over 90 pct.

Blandt enlige kontanthjælpsmodtagere er det særligt forsørgere med ret til boligsikring, der har de høje deltagelseskatter. Der vurderes at være ca. 4.000 jobparate, enlige kontanthjælpsmodtagere, som vil have en deltagelsesskat på over 90 pct. ved en timeløn på 130 kr. Blandt gifte kontanthjælpsmodtagere er forsørgerstatus også af stor betydning for deltagelseskatten, men næsten lige så afgørende er, om ægtefællen er på kontanthjælp/førtidspension, og igen spiller ret til boligsikring en rolle. Der vurderes at være ca. 1.700 jobparate, gifte kontanthjælpsmodtagere, som vil have en deltagelsesskat på over 90 pct. ved en timeløn på 130 kr.

III.4 Effekter af ydelsesreduktioner

Lavere ydelser til modtagere af kontanthjælp kan få flere i beskæftigelse …

Ydelsesniveauet i kontanthjælpssystemet har som diskuteret i afsnit III.3 betydning for den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse for modtagerne af kontanthjælp. Lavere ydelser gør det generelt mere attraktivt at finde et job, og vil dermed trække i retning af at øge beskæftigelsen. Det er dog ikke alle, der kan flyttes fra kontanthjælp til beskæftigelse ved hjælp af lavere ydelser. Nogle ydelsesmodtagere har problemer ud over ledighed, der – i hvert fald på kort sigt – ikke gør det realistisk for dem at komme i ordinær beskæftigelse.

… men hvor mange?

I dette afsnit ses der først på, i hvilket omfang ydelsesreduktionerne for kontanthjælpsmodtagere under 30 år, som blev gennemført i forbindelse med den seneste kontanthjælpsreform, har betydet, at flere unge er kommet i beskæftigelse eller uddannelse. Dernæst gives der et bud på den potentielle beskæftigelseseffekt ved at reducere ydelserne til kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, til samme niveau, som gælder for de unge under 30 år.

Kontanthjælpsreformen – ændringer for de unge

Kontanthjælpsreform skal få flere unge i job eller uddannelse

Kontanthjælpsreformen blev aftalt i april 2013 og trådte i kraft 1. januar 2014. Reformens formål var dels at få flere unge til at tage en uddannelse og dels at få flere unge i beskæftigelse. Især de unge under 30 år blev berørt af reformen. Unge ydelsesmodtagere uden en erhvervskompetencegivende uddannelse bliver nu mødt med et krav om, at de skal tage en uddannelse, og ydelsesniveauet er sat markant ned for unge, der vurderes at kunne starte på en uddannelse eller finde et ordinært job indenfor en kortere tidshorisont.

Uddannelsespålæg til unge uden uddannelse

Efter kontanthjælpsreformen modtager unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse uddannelseshjælp i stedet for kontanthjælp.[11] De unge på uddannel-

11) Indvandrere og flygtninge under 30 år, der deltager i det tre-årige integrationsprogram, modtager fortsat kontanthjælp efter reformen, uanset hvilken uddannelse de har. Ydelsesniveauet bestemmes på samme måde som for personer under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

seshjælp får et såkaldt uddannelsespålæg. Hvis de har forudsætningerne for at starte på en uddannelse, skal de gå i gang med en uddannelse hurtigst muligt. Hvis de ikke umiddelbart har forudsætningerne, skal de deltage i en indsats, der kan hjælpe dem med at blive klar til at tage en uddannelse.

Uddannelsesparate unge får lavere ydelse

Jobcentrene inddeler modtagerne af uddannelseshjælp i tre visitationsgrupper efter graden af uddannelsesparathed: åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate og aktivitetsparate, jf. boks III.3 i afsnit III.2. Åbenlyst uddannelsesparate og uddannelsesparate unge på uddannelseshjælp modtager en ydelse på niveau med SU, der er væsentligt mindre end den kontanthjælp, som de unge kunne få før reformen. Aktivitetsparate unge på uddannelseshjælp modtager ud over uddannelseshjælpen et såkaldt aktivitetstillæg. Summen af uddannelseshjælpen og aktivitetstillægget svarer til niveauet for kontanthjælpen før reformen.

Også nedsat ydelse til jobparate unge med uddannelse

Personer under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse får fortsat kontanthjælp. De inddeles i to visitationskategorier efter jobparathed: jobparate og aktivitetsparate. De unge, der af jobcentret vurderes som jobparate, får generelt en lavere ydelse efter reformen. Kontanthjælpsmodtagere under 30 år, der vurderes at være aktivitetsparate, kan ligesom aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp få et aktivitetstillæg. Summen af kontanthjælpen og aktivitetstillægget svarer til kontanthjælpsniveauet før regelændringerne.

Uændret ydelse til dem, der er fyldt 30 år

Personer, der er fyldt 30 år, får kontanthjælp på et uændret niveau efter reformen, uanset hvilken uddannelse de har. De inddeles i de samme to visitationsgrupper som kontanthjælpsmodtagere under 30 år, dvs. jobparate og aktivitetsparate.

Ydelsesreduktionens størrelse varierer

Reduktionen i ydelsesniveauet for de unge under 30 år afhænger af de unges individuelle karakteristika, jf. tabel III.11. Reformen har især reduceret ydelserne til 25-29-årige uden børn og forsørgere under 30 år, som er gifte eller

samlevende.[12] For eksempel er den månedlige ydelse til 25-29 årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som ikke har børn og ikke er hjemmeboende, reduceret med godt 4.800 kr. (45 pct.). Det svarer til en månedlig nedgang i indkomsten efter skat på ca. 3.000 kr.

Ydelsen gennemsnitligt reduceret 45 pct. for 25-29-årige, der ikke er aktivitetsparate

Overordnet set er den gennemsnitlige ydelsesreduktion for ydelsesmodtagere under 30 år, der vurderes som åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate eller jobparate, omkring 30 pct. Den gennemsnitlige ydelsesreduktion er ca. 20 pct. for de unge under 25 år og ca. 45 pct. for de 25-29-årige.[13] Der er en betydelig variation i ydelsesreduktionerne. For de 25-29-årige varierer ydelsesnedsættelsen således mellem 4 pct. og 76 pct.

Også ændret incitament til at arbejde for nogle af dem, som er fyldt 30 år

Kontanthjælpsreformen påvirkede ikke kun incitamentet til at arbejde for de unge under 30 år. Reformen indførte gensidig forsørgerpligt for ugifte samlevende par efter de samme regler, som gælder for gifte par. Det betyder, at ydelsesniveauet reduceres for samlevende par, hvor den ene modtager uddannelses- eller kontanthjælp, og den anden er i beskæftigelse, og at incitamentet til at finde et arbejde øges for ydelsesmodtageren. Omvendt mindskes incitamentet til at finde et arbejde for samlevende par, hvor begge modtager uddannelses- eller kontanthjælp. Gensidig forsørgerpligt for samlevende blev afskaffet igen med virkning fra 2016.[14]

12) Forsørgere er personer, som har hjemmeboende børn under 18 år.

13) Ved beregningen af den gennemsnitlige ydelsesreduktion for en given aldersgruppe er der taget højde for, hvordan ydelsesmodtagerne i aldersgruppen fordeler sig på de forskellige ydelseskategorier i tabel III.11.

14) Den gensidige forsørgerpligt for samlevende havde kun halv virkning i 2014. Det var oprindeligt meningen, at ordningen skulle have fuld virkning fra 2015, men ordningen blev i stedet for udfaset. I 2015 er der som i 2014 kun halv virkning af ordningen, og fra 2016 er den helt afskaffet.

Tabel III.11 Satser for uddannelses- og kontanthjælp

	Efter reform	Før reform	Ændring	
	---- Kr. pr. måned		----	Pct.
Uddannelseshjælp – personer under 30 år				
Under 25 år, hjemmeboende[a)]	2.524	3.324	-800	-24
Under 25 år, udeboende[a)]	5.857	6.889	-1.032	-15
25-29 år, hjemmeboende[a)]	2.524	10.689	-8.165	-76
25-29 år, udeboende[a)]	5.857	10.689	-4.832	-45
Forsørgere, enlige	11.712	14.203	-2.491	-18
Forsørgere, par (partner er under 30 år og modtager SU eller uddannelses-/kontanthjælp)	8.196	14.203	-6.007	-42
Forsørgere, par (partner er fyldt 30 år eller modtager ikke SU eller uddannelses-/kontanthjælp)[b)]	5.857	14.203	-8.346	-59
Kontanthjælp – personer under 30 år				
Under 25 år, hjemmeboende[a)]	3.324	3.324	0	0
Under 25 år, udeboende[a)]	6.889	6.889	0	0
25-29 år, hjemmeboende[a)]	3.324	10.689	-7.365	-69
25-29 år, udeboende[a)]	6.889	10.689	-3.800	-36
Forsørgere, enlige	13.575	14.203	-628	-4
Forsørgere, par (partner er under 30 år og modtager SU eller uddannelses-/kontanthjælp)	9.498	14.203	-4.705	-33
Forsørgere, par (partner er fyldt 30 år eller modtager ikke SU eller uddannelses-/kontanthjælp)[c)]	6.889	14.203	-7.314	-51
Kontanthjælp – personer, der er fyldt 30 år				
Ikke-forsørgere	10.689	10.689	0	0
Forsørgere	14.203	14.203	0	0

a) Ikke-forsørgere.
b) Fra 2015 er satsen 8.196 kr. pr. måned.
c) Fra 2015 er satsen 9.498 kr. pr. måned.
Anm.: Aktivitetsparate unge under 30 år modtager et aktivitetstillæg til uddannelses- eller kontanthjælpen. Aktivitetstillægget er fastsat således, at den samlede ydelse – dvs. summen af uddannelses- eller kontanthjælpen og aktivitetstillægget – svarer til niveauet for kontanthjælpen før reformen. Alle satser er opgjort i 2014-niveau. Satserne i tabellen er forskellige fra satserne i boks III.3 i afsnit III.2, da boks III.3 viser de satser, der gælder i 2015.
Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2014a).

Udviklingen i andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp

Der fokuseres på effekten for 25-29-årige

De 25-29-årige er den aldersgruppe, der oplever de største ændringer i forbindelse med reformen, og der fokuseres derfor på effekten af reformen for denne aldersgruppe. Effekten bestemmes ved at se på, hvordan det går de 25-29-årige sammenlignet med de 30-34-årige, som kun i mindre grad berøres af reformen. Den effekt, der bestemmes på denne måde, er den samlede effekt af uddannelsespålægget og ydelsesreduktionerne for de 25-29-årige.[15]

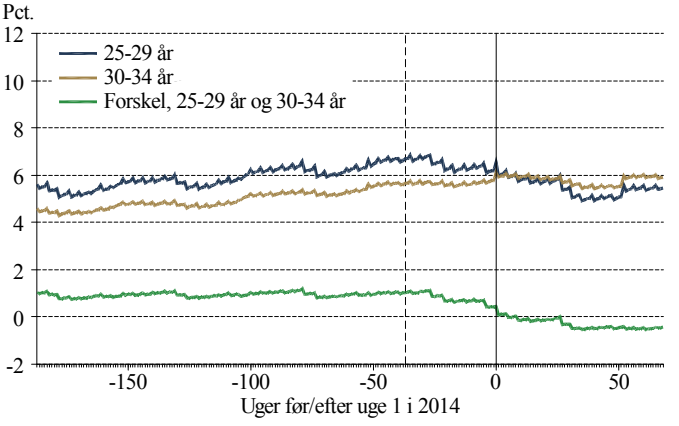
Færre unge modtager hjælp efter reformen

Det ser ud som om, at reformen har betydet et væsentligt fald i antallet af 25-29-årige, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, og at der har været en effekt af regelændringerne allerede inden reformen fik virkning 1. januar 2014. Siden kontanthjælpsreformen blev aftalt i april 2013 er andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, således faldet blandt de 25-29-årige, hvorimod den tilsvarende andel for de 30-34-årige har været svagt stigende, jf. figur III.17.[16]

15) Både de 25-29-årige og de 30-34-årige berøres af indførelsen af gensidig forsørgerpligt for samlevende. Det har betydning for fortolkningen af de estimerede effekter, jf. boks III.6.

16) Kraka (2015) er tidligere nået frem til lignende resultater.

Figur III.17 Andel, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp



Anm.: Figuren viser andelene, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp blandt 25-29-årige og 30-34-årige, og forskellen mellem de to andele. Andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp i en given aldersgruppe, er beregnet som antallet af borgere i aldersgruppen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, i forhold til det samlede antal borgere i aldersgruppen. Uge 0 og den fuldt optrukne lodrette linje angiver den første uge i januar 2014, dvs. den uge, hvor regelændringerne fik virkning. Den stiplede lodrette linje angiver det tidspunkt, hvor reformen blev aftalt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

1,5 pct.points reduktion i andel, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp

I april 2015 er forskellen mellem andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp blandt de 25-29-årige og de 30-34-årige, reduceret med 1,5 pct.point i forhold til april 2013. Denne relative reduktion i andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, kan opfattes som et estimat på effekten af reformen for de 25-29-årige, hvis andelen af ydelsesmodtagere blandt de 25-29-årige og de 30-34-årige efter april 2013 ville have udviklet sig på samme måde i den tænkte situation, hvor reformen ikke var blevet gennemført, jf. boks III.6.

Boks III.6 Effektmåling

Kontanthjælpsreformen kan opfattes som en form for eksperiment, hvor én gruppe borgere berøres af en indsats (ydelsesreduktioner og uddannelsespålæg), mens en anden gruppe ikke berøres. Indsatsgruppen, dvs. den gruppe, der berøres af indsatsen, består af de unge under 30 år, og kontrolgruppen, der ikke berøres, består af personer, som er fyldt 30 år. I kapitlets effektanalyser er der dog valgt en mere snæver afgrænsning af indsats- og kontrolgruppen. Indsatsgruppen afgrænses således til de 25-29-årige, og kontrolgruppen afgrænses til de 30-34-årige.

Med difference-in-differences-metoden (DD-metoden) estimeres effekten af regelændringerne ved at sammenligne indsats- og kontrolgruppen på to tidspunkter – før og efter reformen. Hvis indsatsgruppen – målt på et givent udfaldsmål, som f.eks. beskæftigelse eller uddannelse – klarer sig bedre sammenlignet med kontrolgruppen efter reformen end før, har reformen en gunstig effekt på det valgte udfaldsmål. Mere præcist, kan man beregne et DD-effektestimat θ_{DD} som forskellen mellem den gennemsnitlige værdi af udfaldsmålet for indsatsgruppen efter reformen og den gennemsnitlige værdi af udfaldsmålet for kontrolgruppen efter reformen fratrukket den tilsvarende forskel opgjort før reformen.

DD-effektestimatet θ_{DD} kan også opnås ved at bruge følgende regressionsmodel:

$$y_i = \alpha + \beta_1 D_{i,25-29} + \beta_2 D_{i,efter} + \theta_{DD} D_{i,25-29} D_{i,efter} + \varepsilon_i,$$

hvor y_i er værdien af udfaldsmålet for person i; $D_{i,25\text{-}29}$ er en dummyvariabel, der er lig med 1, hvis personen er 25-29 år, og ellers er lig med 0; $D_{i,efter}$ er en dummyvariabel, der er lig med 1 for personer udvalgt efter reformen, og ellers er lig med 0; ε_i er et restled, der fanger uforklarede faktorer; og α, β_1, β_2 samt θ_{DD} er parametre, som estimeres.

En central antagelse bag DD-metoden er, at udfaldsmålet ville have udviklet sig på samme måde for indsats- og kontrolgruppen, hvis reformen ikke var blevet gennemført. Er denne antagelse ikke opfyldt, kan DD-metoden give et misvisende billede af reformens faktiske effekt. Det er f.eks. muligt, at indsats- og kontrolgruppens sammensætning ændres på forskellig måde over tid, at udfaldsmålet udvikler sig efter en forskellig trend for de to grupper, eller at de to grupper påvirkes forskelligt af konjunkturmæssige ændringer eller lovgivningsmæssige ændringer udover den betragtede indsats. Ved at vælge en indsats- og kontrolgruppe, der bortset fra indsatsen minder mest muligt om hinanden, mindskes risikoen for, at den centrale antagelse bag DD-metoden ikke er opfyldt.

Boks III.6 Effektmåling, fortsat

Der kan relativt enkelt tages højde for eventuelle ændringer i sammensætningen af indsats- og kontrolgruppen over tid ved at udbygge den allerede præsenterede regressionsmodel med forklarende variable, der repræsenterer individuelle karakteristika, som har betydning for udfaldsmålet. Den modificerede regressionsmodel ser ud som følger:

$$y_i = \alpha + \beta_1 D_{i,25-29} + \beta_2 D_{i,efter} + \theta_{DD} D_{i,25-29} D_{i,efter} + \beta_3 X_i + \varepsilon_i,$$

hvor X_i er en vektor af forskellige karakteristika for person i, og β_3 er en vektor af parametre, som estimeres.

Konjunktursituationen er rimeligt stabil i den anvendte analyseperiode, så en eventuel forskellig konjunkturfølsomhed i indsats- og kontrolgruppen udgør formentlig ikke et problem i analyserne.

Indførelsen af gensidig forsørgerpligt for samlevende i forbindelse med kontanthjælpsreformen og indførelsen af det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere fra 2014 betyder derimod, at ydelsesniveauet og det økonomiske incitament til at arbejde ikke bare ændres i indsatsgruppen, men også i kontrolgruppen. Den gensidige forsørgerpligt for de samlevende og beskæftigelsesfradraget for de enlige forsørgere ændrer incitamentet til at arbejde på en lidt forskellig måde for indsats- og kontrolgruppen, bl.a. fordi enlige forsørgere og samlevende udgør forskellige andele i de to grupper. Den effekt, der estimeres, svarer således ikke helt til den isolerede effekt af ydelsesreduktionerne og uddannelsespålægget for de 25-29-årige. Den estimerede effekt er mere præcist effekten af ændringen i ydelsesniveauet og det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse for de 25-29-årige relativt til de 30-34-årige samt uddannelsespålægget. Den relative ændring i ydelsesniveauet og det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse er dog i altovervejende grad bestemt af ydelsesreduktionerne for de 25-29-årige.

Effekten af reformen for ydelsesmodtagerne

Afgangen fra uddannelses- og kontanthjælpen belyses mere detaljeret

Reformen ser ud til at have reduceret antallet af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere blandt de 25-29-årige. Det skyldes både øget afgang fra ydelserne og mindsket tilgang.[17] I det følgende ses der mere detaljeret på, hvordan afgangen fra kontanthjælpssystemet har udviklet sig efter reformen, og hvor de unge, som pga. reformen har forladt kontanthjælpssystemet, har bevæget sig hen. Er de unge kommet i beskæftigelse, er de startet på en uddannelse, eller har de blot mistet uddannelses- eller kontanthjælpen, uden at deres beskæftigelses- eller uddannelsesmæssige situation er ændret?

Der fokuseres på effekterne for 25-27-årige

Af analysetekniske årsager fokuseres der i afgangsanalyserne på effekterne for de 25-27-årige.[18] Effekterne bestemmes ved at se på, i hvilket omfang de 25-27-årige forlader kontanthjælpssystemet sammenlignet med de 30-32-årige, som ikke berøres af uddannelsespålægget og ydelsesreduktionerne. I analyserne indgår personer, der modtog kontanthjælp i første uge af april 2011 eller april 2013, jf. boks III.7.

17) Mere detaljerede analyser viser, at faldet i andelen blandt de 25-29-årige, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, både skyldes, at afgangen fra ydelserne er øget, og at tilgangen er mindsket. Analyseresultaterne kan rekvireres fra De Økonomiske Råds Sekretariat.

18) Analysemetoden anvender oplysninger om de unge over en to-årig periode. De 28-29-årige fylder 30 år i løbet af denne periode, og vil således ikke være omfattet af de nye regler for unge under 30 år i hele analyseperioden.

Boks III.7 Reformens effekt på afgangen fra uddannelses- og kontanthjælp

I analyserne af reformens effekt på afgangen fra uddannelses- og kontanthjælpen indgår personer, der modtog kontanthjælp i første uge (kalenderuge 14) af april 2011 eller april 2013, og som samtidigt i starten af denne uge var 25-27 år eller 30-32-år. Personerne følges fra den uge, hvor de udvælges, og 25 måneder frem, dvs. fra april 2013 til april 2015 for de personer, der udvælges i april 2013, og fra april 2011 til april 2013, for de personer, der udvælges i april 2011. Personerne, der udvælges i april 2011, berøres ikke af reformen i løbet af analyseperioden, uanset deres alder. Det gør derimod de 25-27-årige udvalgt i april 2013. De får kendskab til reformen allerede i april 2013, og de påvirkes direkte af reformen fra 1. januar 2014.

Effekten af reformen på afgangen fra kontanthjælpssystemet for de 25-27-årige estimeres ved hjælp af DD-metoden, jf. boks III.6. Effekten estimeres for hver uge fra udvælgelsestidspunktet i uge 14 i 2013 frem til april 2015. Estimatet af reformens effekt på andelen, der i en given uge fortsat modtager uddannelses- eller kontanthjælp, er forskellen mellem andelen blandt de 25-27-årige udvalgt i april 2013, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp i ugen, og andelen blandt de 30-32-årige udvalgt i april 2013, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp i ugen, fratrukket den tilsvarende forskel opgjort to år tidligere for de to aldersgrupper udvalgt i april 2011. Effektestimatet på andelen, der forlader kontanthjælpssystemet pga. reformen, er det samme som effektestimatet på andelen, der forbliver i kontanthjælpssystemet – blot med modsat fortegn.

Den centrale antagelse bag DD-metoden, som skal være opfyldt, for at effektestimaterne afspejler den faktiske effekt, er, at forskellen mellem de to aldersgrupper ville have været den samme fra april 2013 til april 2015 for personerne udvalgt i april 2013, som den er fra april 2011 til april 2013 for personerne udvalgt i april 2011, hvis reformen ikke var blevet gennemført. Boks III.6 diskuterer, hvilke forhold, der kan gøre, at antagelsen eventuelt ikke er opfyldt.

Det bør bemærkes, at den estimerede effekt inkluderer annonceringseffekten af reformen. Da de unge allerede i april 2013 får kendskab til den kommende reform, kan de vælge at forlade kontanthjælpssystemet, inden reformen får virkning 1. januar 2014, for at undgå de lavere ydelser og uddannelsespålægget.

Reform giver større afgang fra kontanthjælpssystemet

De 25-27-årige forlader generelt uddannelses- og kontanthjælpen hurtigere end de 30-32-årige, jf. figur III.18. De første seks måneder efter udvælgelsesugen er forskellen mellem andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp i de to aldersgrupper nogenlunde lige stor for ydelsesmodtagerne udvalgt i henholdsvis april 2011 og april 2013. Efter de seks måneder begynder de 25-27-årige udvalgt i april 2013 imidlertid at forlade uddannelses- og kontanthjælpen i større omfang end de 25-27-årige udvalgt i april 2011. Især omkring 1. januar 2014 forlader relativt mange 25-27-årige udvalgt i april 2013 kontanthjælpssystemet. For de 30-32-årige udvikler andelen, der modtager kontanthjælp, sig derimod på en mere ensartet måde for dem, der er udvalgt i april 2011 og april 2013.

Afgangen er øget med omkring 9 pct.point

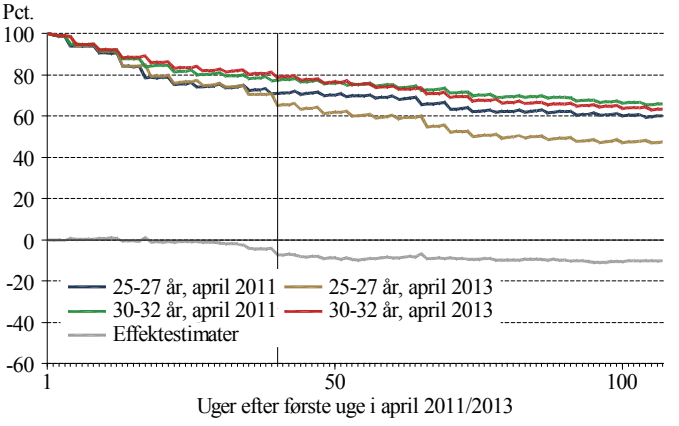
At andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp reduceres mere blandt de 25-27-årige end blandt de 30-32-årige omkring det tidspunkt, hvor reformen fik virkning, tyder på, at reformen har øget afgangen fra kontanthjælpssystemet blandt de 25-27-årige. De ugentlige effektestimater i figur III.18 viser, at reformen har øget afgangen fra uddannelses- eller kontanthjælpen med omkring 9 pct.point efter 1. januar 2014.

Væsentligt flere er startet på en uddannelse

Den øgede afgang fra kontanthjælpssystemet skyldes især, at flere er startet på en uddannelse. Ud af den øgede afgang på 9 pct.point kan omkring 6 pct.point tilskrives øget afgang til uddannelse, omkring 1 pct.point kan tilskrives øget afgang til ordinær beskæftigelse, og omkring 1½ pct.point kan tilskrives øget afgang til selvforsørgelse uden lønindkomst.[19]

19) Hvis en person er selvforsørgende uden lønindkomst, betyder det i mange tilfælde, at personen slet ikke har nogen indkomst – dvs. at de hverken får offentlig forsørgelse eller løn fra beskæftigelse. At flere bliver selvforsørgende uden lønindkomst skyldes bl.a., at nogle mister retten til uddannelses- eller kontanthjælp som følge af ydelsesreduktionerne. For personer, der fik et reduceret kontanthjælpsbeløb før reformen (f.eks. fordi de havde deltidsbeskæftigelse eller fordi ægtefællens erhvervsindkomst var over en vis størrelse), kan reduktionen i ydelserne således betyde, at de ikke længere kan modtage uddannelses- eller kontanthjælp.

Figur III.18 Andel, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp



Anm.: Andelene er beregnet for personer, der modtog kontanthjælp i første uge (kalenderuge 14) af april 2011 eller 2013, og som samtidigt i starten af denne uge var 25-27 år eller 30-32 år. Udvælgelsesugen (dvs. kalenderuge 14 i 2011 eller 2013) angives i figuren som uge 1. For de personer, der er udvalgt i april 2013, angiver den lodrette linje den første uge i januar 2014, dvs. den uge, hvor regelændringerne fik virkning. En person opfattes som beskæftiget i en given uge, hvis han eller hun har lønindkomst, og ikke samtidigt modtager en aktiv indsats med løntilskud. Effektestimaterne (den grå kurve) fremkommer som forskellen mellem den brune og røde kurve fratrukket forskellen mellem den mørkeblå og grønne kurve. Estimaterne er ikke korrigeret for evt. tidsmæssige ændringer i sammensætningen af de udvalgte aldersgrupper.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Reform ser ud til at have øget beskæftigelsesfrekvensen med 2,5 pct.point

De angivne estimater af reformens effekt på afgangen fra uddannelses- eller kontanthjælp tager ikke højde for, at sammensætningen af de udvalgte 25-27-årige og 30-32-årige kan være ændret fra april 2011 til april 2013. En mere detaljeret analyse, der tager højde for forskelle i individkarakteristika, viser, at beskæftigelsesfrekvensen blandt de 25-27-årige er øget med 2,5 pct.point efter 1. januar 2014 som følge af reformen, jf. tabel III.12.

Tabel III.12 Estimater af reformens effekt på beskæftigelsesfrekvensen

	Match-gruppe 1	**Match-gruppe 2**	**Match-gruppe 3**	**Alle**
	---------- Pct.point ----------			
Tidspunkter for valg af analyse-population:				
Uge 14 i april, 2011 og 2013	2,7*	2,5*	0,2	2,4*
	(1,1)	(0,6)	(0,6)	(0,5)
Uge 27 i juli, 2011 og 2013	4,0*	1,8*	0,6	2,4*
	(1,1)	(0,5)	(0,6)	(0,4)
Uge 40 i september, 2011 og 2013	5,4*	1,0*	0,7	2,5*
	(1,0)	(0,5)	(0,6)	(0,4)
Uge 1 i januar, 2012 og 2014	4,6*	1,6*	0,8	2,5*
	(1,0)	(0,5)	(0,6)	(0,4)

Anm.: Tabellen viser effektestimater fra estimationer, hvor der indgår personer, som modtog uddannelses- eller kontanthjælp i to bestemte uger, og som samtidigt i starten af disse uger var 25-27 år eller 30-32 år. Estimaterne angiver effekten på den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i perioden fra og med januar 2014 til og med marts 2015. Den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens for en person er beregnet som antallet af uger med ordinær lønnet beskæftigelse divideret med antallet af uger i den valgte periode. I estimationerne er der taget højde for forskelle i en lang række forskellige individuelle karakteristika, der kan have betydning for beskæftigelsessituationen. Tallene i parenteser angiver standardfejlen, og * angiver, at estimatet er signifikant på 5 procents niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Effekt kan ikke estimeres for de nye visitations-grupper

Det må forventes, at beskæftigelseseffekten er størst for de unge, der vurderes som åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate eller jobparate, bl.a. fordi de i modsætning til de unge, der vurderes som aktivitetsparate, får deres ydelsesniveau væsentligt reduceret. Med den valgte effektmålingsmetode er det imidlertid ikke muligt at lave effektestimater opdelt på visitationsgrupper, da indplaceringen i disse grupper først foretages op til starten af 2014, dvs. efter det tidspunkt, hvor analysepopulationen er udvalgt. Der kan derimod godt beregnes estimater opdelt efter de tidligere matchgrupper, da der findes oplysninger om matchgruppeplaceringen for modtagerne af kontanthjælp før 2014.

Ydelsesreduktion afhænger af arbejdsmarkeds-parathed

Den overvejende andel af matchgruppe 1 visiteres til at være åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate eller jobparate, og får dermed reduceret ydelsesniveauet. Det er derimod kun omkring hver tredje i matchgruppe 2 og næsten ingen i matchgruppe 3, der indplaceres i de visitations-grupper, hvor ydelsen sættes ned.

Effekten størst for de mest arbejdsmarkeds-parate

Effekten er som forventet størst for de mest arbejdsmarkedsparate unge, hvor arbejdsmarkedsparatheden bestemmes ud fra det tidligere matchgruppesystem, jf. boks III.8. Effekten for de unge i matchgruppe 1, der er mest arbejdsmarkedsparate, estimeres til at være mellem 2,7 og 5,4 pct.point afhængigt af, hvordan analysepopulationen udvælges. Effektestimaterne for matchgruppe 2 ligger mellem 1,0 og 2,5 pct.point, mens ingen af effektestimaterne for matchgruppe 3 er signifikant forskellige fra nul.[20]

20) Der vises effektestimater for forskellige analysepopulationer i tabel III.12, fordi effektestimaterne for de tre matchkategorier er følsomme over for, hvornår analysepopulationen udvælges.

Boks III.8 De nye visitationsgrupper og de tidligere matchgrupper

Før 2014 blev kontanthjælpsmodtagerne uafhængigt af alder og uddannelse inddelt i tre matchgrupper efter, hvor arbejdsmarkedsparate de var:

- *Matchgruppe 1:* Personer, der ikke vurderes at have problemer ud over ledighed, dvs. personer, der kan tage et arbejde indenfor de næste tre måneder.
- *Matchgruppe 2:* Personer, der ikke vurderes at være klar til at tage et arbejde indenfor tre måneder, men som kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats.
- *Matchgruppe 3:* Personer, der hverken er klar til at tage et arbejde indenfor tre måneder eller er i stand til at deltage i en beskæftigelsesrettet indsats.

For personer, der modtager kontanthjælp efter 2014, svarer visitationsgruppen "Jobparate" til den tidligere matchgruppe 1, og visitationsgruppen "Aktivitetsparate" svarer til matchgrupperne 2 og 3.

Samlet beskæftigelseseffekt for de 25-29-årige

Afgangsanalyse undervurderer formentlig beskæftigelseseffekten

Den foregående analyse af reformens effekt på afgangen fra uddannelses- og kontanthjælp viser, at flere er kommet i beskæftigelse. Beskæftigelseseffekten for den udvalgte analysepopulation kan dog ikke fortolkes som et bud på den samlede beskæftigelseseffekt af reformen for de 25-29-årige. Analysen tager udgangspunkt i bestanden af ydelsesmodtagere udvalgt på bestemte tidspunkter, hvilket betyder, at personer med langvarige kontanthjælpsforløb, der typisk ikke er så arbejdsmarkedsparate, udgør en relativ stor andel af populationen. Det trækker i retning af, at beskæftigelseseffekten undervurderes, da ydelsesreduktionen er større og effekten formentlig er størst for de mere arbejdsmarkedsparate ydelsesmodtagere, der ofte har relativt korte kontanthjælpsforløb. Analysen medregner heller ikke effekten af, at unge, som følge af ydelsesreduktionerne i højere grad bestræber sig på slet ikke at overgå til uddannelses- eller kontanthjælp, men derimod forsøger at fastholde eller overgå til beskæftigelse.

Effekt findes ved at sammenligne unge lige under og lige over 30 år

For at give et bud på den samlede beskæftigelseseffekt for de 25-29-årige sammenlignes udviklingen i beskæftigelsesandelene blandt unge lige under 30 år og unge lige over 30

år. Mere præcist sammenlignes beskæftigelsesudviklingen for de 28-29-årige og de 30-31-årige.[21]

Reform har øget beskæftigelsen

Sammenligningen tyder på, at reformen har øget beskæftigelsen blandt de unge under 30 år. Efter reformen er forskellen mellem andelen, der er i beskæftigelse blandt de 28-29-årige og de 30-31-årige, således omkring 0,6 pct.point højere end før reformen, jf. figur III.19. Stort set hele stigningen i beskæftigelsesomfanget blandt de 28-29-årige er sket i perioden fra april 2013 til januar 2014, dvs. efter reformen blev aftalt, men før den fik virkning. Dette tyder på, at en del af de unge har fundet beskæftigelse for at undgå at blive berørt af de nye regler og lavere ydelser.

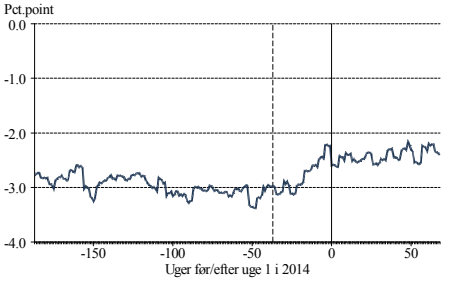
Ikke alle, der forlader kontanthjælpssystemet, kommer i job

Stigningen i beskæftigelsesandelen er mindre end reduktionen i andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp. Forskellen mellem andelen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp blandt de 28-29-årige og de 30-31-årige er reduceret med omkring 1 pct.point, jf. igen figur III.19.

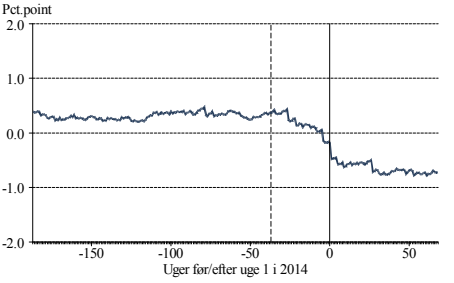
21) Beskæftigelseseffekten bestemmes med større sikkerhed ved at sammenligne beskæftigelsesomfanget lige under og lige over 30 år end ved f.eks. at sammenligne beskæftigelsesomfanget for de 25-29-årige og de 30-34-årige, jf. boks III.9.

Figur III.19 Forskel mellem de 28-29-årige og de 30-31-årige

Andel i ordinær beskæftigelse



Andel på uddannelses- eller kontanthjælp



Anm.: Figuren til venstre viser forskellen mellem andelen, som er i ordinær lønnet beskæftigelse blandt de 28-29-årige, og den tilsvarende andel for de 30-31-årige. Figuren til højre viser forskellen mellem andelen, som modtager uddannelses- eller kontanthjælp i de to aldersgrupper. En person opfattes som beskæftiget, hvis han eller hun modtager lønindkomst i en given uge (lønoplysningerne findes på månedsniveau), og ikke samtidigt modtager en aktiv indsats med løntilskud. I begge figurer angiver uge 0 og den fuldt optrukne lodrette linje den første uge i januar 2014, dvs. den uge, hvor regelændringerne fik virkning. Den stiplede lodrette linje angiver det tidspunkt, hvor reformen blev aftalt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Beskæftigelsesandel øges med omkring 0,5-0,8 pct.point

En mere detaljeret effektanalyse viser, at reformen har øget andelen af beskæftigede blandt de unge lige under 30 år med omkring 0,5-0,8 pct.point, jf. boks III.9.[22] Antages det, at effekten er den samme for hele aldersgruppen af 25-29-årige svarer det til, at reformen har øget antallet af beskæftigede med 1.600-2.600 personer.[23] Som sammenlignings-grundlag var der i januar 2014 godt 8.000 25-29-årige, som modtog uddannelses- eller kontanthjælp og var vurderet til at være åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate eller jobparate.

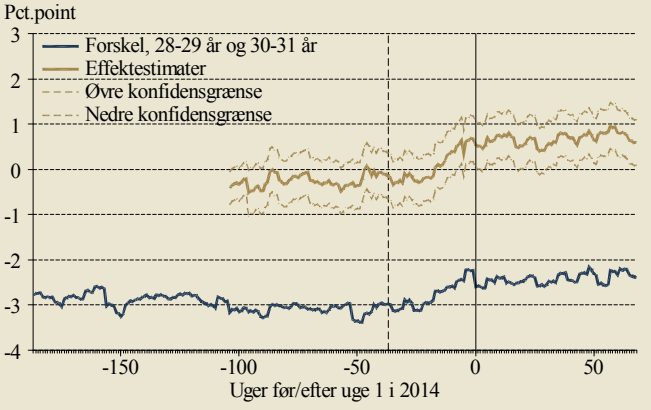
22) De ugentlige effektestimater ligger mellem 0,4 og 1,0 pct.point fra januar 2014 til april 2015, men kun få estimater ligger udenfor intervallet fra 0,5 til 0,8 pct.point.

23) Ved beregningen af beskæftigelseseffekten i antal personer tages der udgangspunkt i antallet af 25-29-årige i starten af 2013, som var godt 320.000. Beskæftigelseseffekt af den samlede kontanthjælpsreform blev ved vedtagelsen i 2013 vurderet til 3.100 ekstra personer i beskæftigelse i 2014 stigende til 4.500 personer i 2020. Her indgår effekter af alle reformens elementer som eksempelvis ydelsesnedsættelser, uddannelsespålæg og nyttejob.

Boks III.9 Estimation af beskæftigelseseffekten for de 28-29-årige

For at give et bud på beskæftigelseseffekten for de 25-29-årige er der foretaget en effektanalyse, hvor reformens effekt på andelen, der er i beskæftigelse, estimeres ved hjælp af DD-metoden, jf. boks III.6. I effektanalysen sammenlignes beskæftigelsesandelene for de 28-29-årige og de 30-31-årige før og efter reformen.[a)] Effekterne estimeres på ugebasis, jf. figur A. Effektestimatet for en given uge bestemmes som forskellen mellem beskæftigelsesandelene for de 28-29-årige og de 30-31-årige i ugen minus den samme forskel bestemt to år tilbage i tiden.

Figur A Effekt på andelen, der er i beskæftigelse



Anm.: Den mørkeblå kurve, so m også findes i figur III.19, viser forskellen mellem beskæftigelsesandelene for 28-29-årige og 30-31-årige. Den fuldt optrukne brune kurve viser ugentlige estimater af effekten på beskæftigelsesandelen. De stiplede brune kurver viser 95 procents konfidensintervaller for estimaterne. Analysen korrigerer ikke for evt. tidsmæssige ændringer i sammensætningen af de udvalgte aldersgrupper. Se i øvrigt anmærkningen til figur III.19.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

a) Ved at indsnævre analysepopulationen til at bestå af personer lige omkring 30-årsalderen mindskes risikoen for, at sammensætningen af indsats- og kontrolgruppen ændres over tid, eller at de to grupper påvirkes forskelligt af evt. ændringer i konjunktursituationen. Der fås således et mere sikkert effektskøn. En ulempe ved en mere snævert aldersafgrænset population er, at den estimerede effekt er for de unge lige under 30. Denne effekt er ikke nødvendigvis den samme som effekten for hele gruppen af 25-29-årige.

Andre studier giver lignende resultater

Der er også andre danske og udenlandske studier, som viser, at en reduktion i ydelsesniveauet for kontanthjælpsmodtagere øger beskæftigelsen, jf. f.eks. Hoynes (1996), Meyer og Rosenbaum (2001), Lemieux og Milligan (2008), Andersen mfl. (2009), Bargain og Doorley (2011) og Jonassen (2013).

Tidligere dansk studie finder effekt af tilsvarende størrelse …

I et dansk studie finder Jonassen (2013), at en reduktion i kontanthjælpsydelsen på 35 pct. øger andelen af selvforsørgende blandt unge omkring 25-årsalderen med 1-2 pct.point. Jonassen analyserer ikke en reform, men udnytter, at kontanthjælpssatsen i den analyserede periode fra 1999 til 2006 var lavere for ikke-forsørgere under 25 år end ikke-forsørgere, der var fyldt 25 år. Effekten af ydelsesreduktionen estimeres således ved at sammenligne selvforsørgelsesandelen blandt unge lige under og lige over 25 år.[24]

… når der tages højde for forskelle mellem de analyserede grupper

Den estimerede beskæftigelseseffekt af kontanthjælpsreformens ydelsesreduktioner for de 25-29-årige er kun omkring halvt så stor, som den effekt Jonassen finder for de unge omkring 25-årsalderen. Den større effekt i Jonassen skal dog blandt andet ses i sammenhæng med, at andelen af de unge omkring 30-årsalderen, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, kun er halvt så stor som andelen, der modtager kontanthjælp omkring 25-årsalderen i Jonassens analyser.[25] Et andet forhold, der øger effekten i Jonassens analyse, er, at ydelsesreduktionen relaterer sig til alle kontanthjælpsmodtagerne under 25 år, hvorimod kontanthjælpsreformens ydelsesreduktion kun omfatter de uddannelses- og jobparate.

Resultater harmoner med tidlige evalueringer

De fundne effekter harmonerer i høj grad med de tidligere undersøgelser af effekten af kontanthjælpsreformen, som også fandt betydelige beskæftigelses- og uddannelseseffekter, jf. Beskæftigelsesministeriet (2014a) og De Økonomiske Råd (2014).

24) Jonassens analyse ser på ugifte ikke-forsørgere uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, og han anvender en såkaldt regression-discontinuity-metode.

25) Cirka 6 pct. af de unge omkring 30-årsalderen modtog uddannelses- eller kontanthjælp i starten af 2014, hvorimod det var omkring 11 pct. af de unge omkring 25-årsalderen i Jonassens analyser.

Beskæftigelseseffekten af en ydelsesreduktion for ældre kontanthjælpsmodtagere

Vanskeligt at vurdere effekt af ydelsesreduktion for personer, der er fyldt 30 år

Ud fra den gennemførte analyse af reformeffekten for de 25-29-årige er det vanskeligt at vurdere, hvad beskæftigelseseffekten ville være ved at lade de reducerede ydelser og uddannelsespålægget omfatte andre aldersgrupper. Det skyldes bl.a., at ydelsesmodtagere, der er fyldt 30 år, har andre karakteristika end dem under 30 år, og derfor formentlig reagerer anderledes på ydelsesreduktioner og et uddannelsespålæg. Hvordan vil personer i 50-årsalderen uden en erhvervskompetencegivende uddannelse f.eks. reagere på et krav om, at de skal tage en uddannelse?

Regneeksempel skal illustrere potentiel effekt

For at få et indtryk af den potentielle beskæftigelseseffekt af ydelsesreduktioner for kontanthjælpsmodtagere, som er fyldt 30 år, svarende til kontanthjælpsreformens ydelsesreduktioner for de 25-29-årige, præsenteres i det følgende en illustrativ beregning, der giver et bud på beskæftigelseseffekten af en tænkt ændring af kontanthjælpssatserne for de 30-64-årige. Beregningen bygger på, at de 30-64-årige reagerer på ændrede satser på samme måde som de 28-29-årige.

Tænkt ydelsesreduktion for jobparate, der er fyldt 30 år

Den tænkte ændring indebærer, at kontanthjælpssatserne for 30-64-årige, der vurderes jobparate, nedsættes til samme niveau og bestemmes efter de samme regler, som aktuelt (efter kontanthjælpsreformen) gælder for unge under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Ydelsesniveauet for de jobparate mellem 30 og 64 år vil dermed komme til at afhænge af, om ydelsesmodtagerne er hjemmeboende, om de har børn, og om de bor sammen med en ægtefælle eller samlever, jf. tabel III.11 tidligere i afsnittet. Den månedlige ydelse til udeboende uden børn vil f.eks. blive nedsat fra 10.689 kr. til 6.889 kr., svarende til en reduktion på 36 pct. Ydelserne til hjemmeboende uden børn, enlige forsørgere og gifte eller samlevende forsørgere vil blive nedsat med henholdsvis 69 pct., 4 pct. og 33 pct.[26]

26) De tænkte ydelsesreduktioner for samlevende og gifte forsørgere afhænger ikke af partnerens forsørgelsessituation og alder, som det var tilfældet før 2015, jf. tabel III.11.

Kontanthjælpssatserne til ydelsesmodtagere, der vurderes aktivitetsparate, ændres ikke, og de 30-64-årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse pålægges ikke at tage en uddannelse.

Ydelsesreduktion på omkring 30 pct. …

Den gennemsnitlige ydelsesreduktion for de 30-64-årige ydelsesmodtagere, der får nedsat ydelsen med den tænkte ændring af satserne, er omkring 3.600 kr. (30 pct.). Til sammenligning var den gennemsnitlige ydelsesreduktion for de 25-29-årige i den gennemførte kontanthjælpsreform som tidligere nævnt omkring 4.800 kr. (45 pct.)

… skønnes at kunne øge beskæftigelsen med 3-5.000 personer

Et groft skøn over beskæftigelseseffekten af den tænkte ændring i ydelsesniveauet for de 30-64-årige kan under en række forenklende antagelser beregnes til omkring 3.000-5.000 personer, jf. boks III.10. Denne skønnede effekt kan sammenholdes med, at der i januar 2015 var knap 27.000 jobparate kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 30-64 år.

Skøn beregnes med udgangspunkt i beskæftigelses-effekt for 28-29-årige

En central antagelse bag beregningen af den skønnede beskæftigelseseffekt er, at effekten af den tænkte ydelsesændring på beskæftigelsesandelen blandt de 30-64-årige er den samme som den estimerede beskæftigelseseffekt af uddannelsespålægget og ydelsesreduktionerne for de 28-29-årige. Dog korrigeres der for, at en mindre andel blandt de 30-64-årige modtager kontanthjælp, at en mindre andel blandt de 30-64-årige kontanthjælpsmodtagere er jobparate, og at den tænkte ændring indebærer en mindre reduktion af ydelserne for de jobparate 30-64-årige på kontanthjælp.

Med andre forudsætninger kan der fås en lidt større stigning i beskæftigelsen

Kontanthjælpsreformen indebar ikke bare stigende beskæftigelse, men også en større deltagelse i uddannelse for de unge under 30 år. Da uddannelse formentlig ikke er et lige så nærliggende alternativ for dem, der er fyldt 30 år, er det tænkeligt, at effekten på beskæftigelsen alt andet lige kan være større for den ældre aldersgruppe. Et alternativ kunne derfor være at basere skønnet over beskæftigelseseffekten på ændringen i andelen blandt de 28-29-årige, der enten er i beskæftigelse eller uddannelse. Med dette udgangspunkt øges beskæftigelseseffekten af den tænkte ændring for de 30-64-årige til mellem 5.000 og 7.000 personer, jf. igen boks III.10.

Betydelig usikkerhed på resultaterne

Usikkerheden på den skønnede beskæftigelseseffekt er betydelig, og resultaterne bør fortolkes med forsigtighed. Flere forhold kan have betydning for, om den skønnede effekt er retvisende. Heraf kan bl.a. nævnes:

- Den tænkte ændring indeholder ikke et uddannelsespålæg. Uddannelsespålægget kan gøre det relativt mere attraktivt at være i beskæftigelse. Med uddannelsespålægget følger dog også øget vejledning og støtte, hvilket kan gøre det mere attraktivt at tage en uddannelse. Det er dermed ikke oplagt, om beskæftigelseseffekten af uddannelsespålægget (og den øgede vejledning og støtte) er positiv eller negativ.
- Der er flere gifte blandt de 30-64-årige end blandt de 28-29-årige. Det trækker i retning af, at stigningen i den økonomiske gevinst ved at komme i arbejde er mindre for de 30-64-årige. Den gensidige forsørgerpligt for gifte betyder nemlig, at en given ydelsesreduktion i mange tilfælde slår mindre igennem på gevinsten ved beskæftigelse for gifte end for ugifte.
- De 30-64-årige har andre karakteristika end de 28-29-årige, hvilket kan have betydning for effekten af en given ydelsesreduktion. Hvis helbredet f.eks. er dårligere blandt de 30-64-årige, kan det reducere beskæftigelseseffekten.

Boks III.10 Skøn over beskæftigelseseffekten af tænkt reduktion af kontanthjælpsydelserne

Nedenfor redegøres for effekten af en reduktion i ydelsen for 30-64-årige kontanthjælpsmodtagere svarende til kontanthjælpsreformens reduktioner for de 25-29-årige. Beregningen skal tages som en illustrativ vurdering af størrelsesordenen af beskæftigelseseffekterne af at udbrede kontanthjælpsreformens ydelsesreduktion til de ældre aldersgrupper.

Beregningen tager udgangspunkt i vurderingen af kontanthjælpsreformen ovenfor i afsnittet. Her skønnes det, at beskæftigelsen for de 28-29-årige som følge af kontanthjælpsreformen er øget med 0,5-0,8 pct. af befolkningen på dette aldersniveau. Der er imidlertid mindst tre grunde til, at man må formode, at beskæftigelseseffekten er mindre for de 30-64-årige:

- *For det første* er andelen på kontanthjælp blandt de 30-64 årige mindre end blandt de 28-29-årige. Der er dermed færre, der påvirkes, og effekten vil derfor være mindre. I nedenstående udtryk korrigeres for dette forhold via parameteren *c*.
- *For det andet* er der blandt de 30-64-årige kontanthjælpsmodtagere en mindre andel jobparate. Det betyder, at der er en mindre andel af kontanthjælpsmodtagerne, der vil få en ydelsesreduktion (ydelsesreduktionen gælder kun dem, der vurderes at være job- eller uddannelsesparate). I nedenstående udtryk korrigeres for dette forhold via parameteren *b*.
- *For det tredje* vil udvidelsen af kontanthjælpsreformen med de gjorte forudsætninger medføre en relativt mindre gennemsnitlig ydelsesreduktion for de berørte 30-64-årige end den, der kunne observeres for de 28-29-årige. I nedenstående udtryk korrigeres for dette via parameteren *a*.

Tages der udgangspunkt i det lave estimat af beskæftigelseseffekten på 0,5 pct., er et forsigtigt skøn, at reduktionen af kontanthjælpen for de 30-64-årige vil øge beskæftigelsen med omkring 3.000 personer. Benytter man i stedet det høje estimat på 0,8 pct., skønnes beskæftigelseseffekten at være på omkring 5.000 personer.

Den skønnede effekt, E, kan skrives som produktet af fem elementer[a)]

$$E = a \times b \times c \times d \times e, \text{ hvor}$$

a) Nærmere detaljer om beregningen samt en række usikkerhedselementer er beskrevet i et dokumentationsnotat, jf. Graversen (2015).

Boks III.10 Skøn over beskæftigelseseffekten af tænkt reduktion af kontanthjælpsydelserne, fortsat

1. *a* er forholdet mellem den gennemsnitlige ydelsesreduktion for de 30-64-årige kontanthjælpsmodtagere, der får ydelsen reduceret med den tænkte reform, og den gennemsnitlige ydelsesreduktion for de 28-29-årige kontanthjælpsmodtagere, der har fået ydelsen reduceret med den gennemførte reform. Ydelsesreduktionen for de berørte 28-29-årige vurderes, jf. tidligere, at være 45 pct., mens den tænkte udvidelse skønnes at medføre en ydelsesreduktion for de berørte 30-64-årige på godt 30 pct.; *a skønnes dermed at være 0,7.*
2. *b* er forholdet mellem andelen af de 30-64-årige kontanthjælpsmodtagere, der får ydelsen reduceret med den tænkte reform, og andelen af de 28-29-årige kontanthjælpsmodtagere, der får ydelsen reduceret med den gennemførte reform; *b vurderes at være 0,6.*
3. *c* er forholdet mellem andelen af alle 30-64-årige, der modtager kontanthjælp, og andelen af alle 28-29-årige, der modtager kontanthjælp; *c kan opgøres til 0,56.*
4. *d* er antallet af 30-64-årige i befolkningen pr. 1. januar 2015; *d er lig med 2,570 mio.*
5. *e* er den estimerede beskæftigelseseffekt for de 28-29-årige; den tidligere præsenterede effektanalyse viser, at *e formentlig antager en værdi mellem 0,005 og 0,008.*

Elementerne i beregningsgangen kan forklares på følgende måde: Hvis den tænkte reform havde samme effekt for de 30-64-årige som den gennemførte reform for de 28-29-årige, ville beskæftigelseseffekten være $d \times e$, svarende til 13.000-21.000 personer (afhængig af om det lave eller høje estimat af *e* anvendes). Der er imidlertid færre kontanthjælpsmodtagere blandt de 30-64-årige, og en mindre andel af de 30-64-årige kontanthjælpsmodtagere får ydelsen reduceret med den tænkte reform (*c* og *b* korrigerer for dette). Endelig er ydelsesreduktionen for de berørte 30-64-årige mindre (*a* korrigerer for dette).

Et alternativt skøn over beskæftigelseseffekten er beregnet ved at lade *e* være den estimerede effekt af kontanthjælpsreformen på andelen blandt de 28-29-årige, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp (denne effekt kan opfattes som et overkantskøn over reformens effekt på andelen, der enten er i beskæftigelse eller uddannelse). Ved hjælp af den metode, der er beskrevet i boks III.9, er det estimeret, at reformen reducerer den førstnævnte andel med omkring 0,8-1,1 pct.point. Det betyder, at *e* skønnes til at ligge mellem 0,008 og 0,011, og at den skønnede beskæftigelseseffekt kan beregnes til at ligge mellem 5.000 og 7.000 personer.

Opsummering

Kontanthjælps-reformen har reduceret ydelserne til unge under 30 år …

Kontanthjælpsreformen har reduceret ydelsesniveauet i kontanthjælpssystemet for ydelsesmodtagere under 30 år, der vurderes at kunne starte på en uddannelse eller finde et ordinært arbejde indenfor en korterevarende periode. Den største ydelsesreduktion er sket for 25-29-årige uden børn samt gifte og samlevende forsørgere under 30 år – ydelserne til disse grupper er i gennemsnit nedsat med ca. 45 pct.

… hvilket har ført til et fald i antallet af ydelsesmodtagere …

Analyserne i afsnittet tyder på, at reformen har ført til et væsentligt fald i antallet af ydelsesmodtagere i aldersgruppen 25-29 år, som er den aldersgruppe, der har fået reduceret ydelserne mest. Mange af de unge, der har forladt kontanthjælpssystemet pga. reformen, er startet på en uddannelse, men en betydelig andel er også kommet i ordinær beskæftigelse.

… og en øget beskæftigelse

Med udgangspunkt i afsnittets analyser, anslås reformen at have øget beskæftigelsesandelen blandt alle 25-29-årige med omkring 0,5-0,8 pct.point, svarende til en øget beskæftigelse i aldersgruppen på 1.600-2.600 personer.

Lignende reform for de over 30-årige vurderes at kunne øge beskæftigelsen med 3-5.000 personer

Den potentielle beskæftigelseseffekt af at nedsætte ydelserne til de knap 30.000 jobparate kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, til samme niveau, som efter kontanthjælpsreformen gælder for jobparate unge under 30 år, vurderes i henhold til beregninger i afsnittet med betydelig usikkerhed til at kunne være omkring 3.000-5.000 personer.

III.5 Sammenfatning og diskussion

Antal offentligt forsørgede er steget markant siden 1960 …

Siden 1960 er antallet af offentligt forsørgede personer i den erhvervsaktive alder steget fra under 200.000 til omkring 800.000 i 2014. Denne stigning er sket samtidig med, at beskæftigelsen er steget næsten tilsvarende, og der er således ikke nogen entydig indikation af, at den store stigning i antallet af overførselsindkomstmodtagere er sket på bekostning af beskæftigelsen.

… men antallet er faldet de seneste tyve år

Stigningen over hele perioden fra 1960 dækker over en kraftig stigning frem til midten af 1990'erne og et efterfølgende fald. Bag faldet de seneste 20 år ligger blandt andet en række reformer af orlovsordninger, efterløn, førtidspension og dagpenge. I 2014 var der på den baggrund næsten 200.000 færre personer i den erhvervsaktive alder, der modtog indkomsterstattende ydelser, end i midten af 1990'erne.

Stort fald i antal på dagpenge, men uændret antal på kontanthjælp

Bag dette fald i antallet af personer på offentlig forsørgelse ligger især et fald i antallet, der modtager efterløn og dagpenge. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er derimod stort set uændret i forhold til midten af 1990'erne. Antallet på kontanthjælp faldt ganske vist frem til krisen, der startede i 2007-08, men siden er antallet vokset til omkring 150.000 personer, hvilket nogenlunde svarer til niveauet i midten af 1990'erne.

Udsigt til fald i antal offentligt forsørgede til omkring 700.000 personer i 2020

Frem mod 2020 er der udsigt til et yderligere fald i antallet af personer på offentlig forsørgelse. I 2020 er det forventningen, at der vil være omkring 100.000 personer færre på offentlige overførsler. Af dette fald vurderes omkring halvdelen at kunne tilskrives den forventede normalisering af konjunktursituationen, mens den resterende del er udtryk for et underliggende, strukturelt fald, der primært skyldes effekterne af allerede vedtagne reformer. Samlet set er der udsigt til, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder på offentlig forsørgelse i 2020 kan være bragt ned til omkring 700.000 personer uden yderligere reformer.

Overførsels-systemet er et sikkerhedsnet ...

Offentlige indkomstoverførsler udgør en vigtig del af velfærdsstaten. De fungerer som et sikkerhedsnet i tilfælde af sociale begivenheder, der midlertidigt eller permanent fjer-

ner indkomstgrundlaget, eksempelvis ved arbejdsløshed eller sygdom. Kontanthjælp er målrettet personer helt uden forsørgelsesgrundlag og udgør dermed samfundets laveste sikkerhedsnet.

... og fungerer som forsikring …

Overførselssystemet, herunder kontanthjælpen, fungerer som en forsikring mod indkomstbortfald, hvilket øger velfærden både for dem, der bliver ramt, og for de personer, der kun sjældent eller måske aldrig får brug for forsikringen. Nøjagtigt som andre forsikringer bidrager overførselssystemet til en omfordeling fra dem, der er heldige, til dem, der er uheldige. Relativt generøse indkomstoverførsler er samtidig et vigtigt element i den såkaldte flexicurity model, der skaber grundlaget for et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med en lav strukturel ledighed.

… og det bidrager til flexicurity

Tab af og modregning i ydelser fungerer som en ekstra skat på arbejde

Indretningen af de offentlige indkomstoverførsler påvirker imidlertid også den økonomiske gevinst ved at tage et job. Hvis en person, der i udgangspunktet modtager offentlige indkomstoverførsler, får beskæftigelse, nedtrappes eller bortfalder ydelsen normalt. Dette bortfald af indkomstoverførslen virker som en skat og reducerer den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse. Derved bidrager de offentlige indkomstoverførsler til at reducere det effektive arbejdsudbud.

Forsørgere har den mindste gevinst ved arbejde

Beregninger præsenteret i kapitlet viser, at den økonomiske gevinst ved at komme i arbejde for kontanthjælpsmodtagere er mindst for forsørgere, hvad enten de er enlige eller gifte. Årsagen er primært, at kontanthjælpen for forsørgere er højere end for personer uden børn. Derved mister de et større beløb, når de kommer i beskæftigelse. Effekten forstærkes af, at lavindkomstfamilier modtager tilskud til betalingen til daginstitutioner, og at dette tilskud aftrappes i takt med, at indkomsten stiger. En anden gruppe, der har en meget lav gevinst ved at arbejde, er ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp. Generelt har kontanthjælpsmodtagere, der bor til leje og modtager boligsikring, en mindre gevinst ved beskæftigelse end andre.

En deltagelsesskat på 90 pct. svarer til en gevinst ved arbejde på 2.500 kr. pr. måned

Den samlede effekt af direkte og indirekte skatter og konsekvensen af mistede overførsler, når man kommer i beskæftigelse, kan sammenfattes i den såkaldte deltagelsesskat. Beregninger på forskellige familietyper viser, at deltagelsesskatten kan være på over 90 pct. for kontanthjælpsmodtagere med børn. En deltagelsesskat på 90 pct. svarer til, at man har en gevinst i disponibel indkomst på omkring 2.500 kr. om måneden, hvis man overgår fra kontanthjælp til beskæftigelse med en løn på 130 kr. i timen. Det vurderes, at der er omkring 25.000 kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der har en deltagelsesskat på mindst 90 pct.; heraf er knap 6.000 job- eller uddannelsesparate.

Gevinsten afhænger af lønnen

Mange af de kontanthjælpsmodtagere, der kommer i arbejde, opnår en løn, der ligger klart over de laveste lønninger på arbejdsmarkedet. Jo højere løn, jo større er gevinsten ved at komme i arbejde, og jo mindre er deltagelsesskatten. Da personer med få kvalifikationer typisk vil komme i beskæftigelse til relativt lave lønninger, betyder det, at denne gruppe typisk står over de højeste deltagelsesskatter. Omkring 25 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der kommer i beskæftigelse, opnår en løn, der er under 130 kr. i timen.

Det handler ikke kun om kortsigtet økonomisk gevinst

Umiddelbart kan den kortsigtede økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse til eksempelvis en timeløn på 130 kr. forekomme begrænset. I et lidt bredere perspektiv vil gevinsten dog ofte være større. Et lavtlønnet job kan være springbræt for et bedre betalt job i fremtiden, og dermed kan gevinsten set i et livsindkomstperspektiv være væsentligt større end den umiddelbare gevinst. Samvær med kolleger og mindre stigmatisering kan være yderligere, ikke-økonomiske grunde til at foretrække beskæftigelse frem for offentlige overførsler. Hertil kommer, at regler om aktivering og rådighedskrav begrænser muligheden for og værdien af at fravælge beskæftigelse.

Danmarks beskæftigelsesfrekvens er høj – trods høj deltagelsesskat

Selvom høje deltagelsesskatter alt andet lige trækker i retning af at reducere erhvervsdeltagelsen, er der ikke nogen entydig sammenhæng. I en international sammenligning er erhvervsdeltagelsen i Danmark således relativt høj, og dette er til trods for, at den danske deltagelsesskat er blandt de allerhøjeste, jf. Kleven (2014). En høj deltagelsesskat vil

typisk være et resultat af en veludbygget velfærdsstat, som i sig selv kan understøtte erhvervsdeltagelsen. Tilbud om børnepasning eller ældrepleje er eksempler på dette.

Kontanthjælps-reform indebærer markant ydelses-reduktion for unge

Der har igennem de senere år været adskillige eksempler på reformer, der har ændret reglerne for at modtage offentlige ydelser. Kontanthjælpsreformen fra 2014 er et af de seneste eksempler. Reformen indebærer primært en ydelsesreduktion for de 25-29-årige, sådan at ydelserne for job- og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere under 30 år nu er væsentligt lavere end kontanthjælpen for dem, der er fyldt 30. Den præcise reduktion afhænger af de unges alder og øvrige karakteristika, men generelt er ydelsesreduktionerne størst for unge, der ikke er forsørgere, og for de hjemmeboende. Den gennemsnitlige reduktion for de berørte, dvs. job- og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere, er omkring 45 pct. Reformen indebærer ikke ændringer af ydelsen til personer, der er fyldt 30 år, eller til unge under 30 år, der ikke vurderes at være job- eller uddannelsesparate.

Analyse: Reform har øget beskæftigelsen blandt de unge med 1.600-2.600 personer

I kapitlet præsenteres en analyse af kontanthjælpsreformen. Analysen indikerer, at omkring 9 pct. af kontanthjælpsmodtagerne mellem 25 og 29 år har forladt kontanthjælpssystemet som følge af reformen. De fleste er påbegyndt en uddannelse, men beskæftigelsen for aldersgruppen er også steget. Det vurderes, at 1.600-2.600 personer 25-29-årige er kommet i beskæftigelse som følge af kontanthjælpsreformen.

Tilsvarende ydelsesreduktion for dem over 30 år vurderes at kunne øge beskæftigelsen med yderligere 3-5.000 personer

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at generalisere den præsenterede analyse af adfærden for de under 30-årige til andre aldersklasser. Under en række forsimplende antagelser vurderes det imidlertid, at en udbredelse af kontanthjælpsreformens ydelsesreduktioner til modtagere over 30 år vil kunne øge beskæftigelsen med 3-5.000 personer. Effekten er set i forhold til aldersgruppens størrelse mindre end effekten for de under 30-årige. Det skyldes blandt andet, at den gennemsnitlige ydelsesreduktion for de berørte vil være mindre end for de under 30-årige, og at der er en mindre andel af aldersgruppen, der er jobparate. Der er tale om en relativt grov beregning, men den illustrerer, at potentialet for at hæve beskæftigelsen for de over 30-årige kon-

tanthjælpsmodtagere er begrænset, selv ved en betydelig ydelsesreduktion.

Lavere ydelser har mange effekter

Lavere ydelser har generelt to direkte samt en række indirekte konsekvenser. Den ene direkte effekt er, at de berørte personers indkomst reduceres, hvis de ikke ændrer adfærd. Det forringer deres velfærd og forøger indkomstforskellene i samfundet. Den anden umiddelbare effekt er, at lavere ydelser reducerer de offentlige udgifter, hvilket bidrager til en styrkelse af de offentlige finanser, selv uden adfærdsændringer.

Lavere ydelser trækker i retning af større beskæftigelse

En vigtig konsekvens af lavere ydelser er imidlertid også, at det påvirker adfærden. Dette skyldes, at gevinsten ved at komme og være i beskæftigelse ved en given løn øges, når ydelserne reduceres. Det trækker i retning af højere beskæftigelse, og for dem, der kommer i beskæftigelse, at indkomsten stiger.

En afledt effekt er lavere lønninger

En afledt effekt af lavere offentlige ydelser er også, at lønniveauet presses ned. I praksis lægger dagpenge og kontanthjælp en bund under lønniveauet på arbejdsmarkedet. Hvis ydelsesniveauet reduceres, vil det derfor trække i retning af at reducere de laveste lønninger. Det vil bidrage til, at flere med lave kvalifikationer kan komme i beskæftigelse, men de lavere lønninger vil trække i retning af en mere skæv indkomstfordeling og være til ugunst for dem, der i udgangspunktet er beskæftiget til lave lønninger.

Lavere ydelser svækker forsikrings-funktionen

På det mere principielle plan er en vigtig konsekvens af lavere ydelser, at det vil svække den forsikringsfunktion, der ligger i det sikkerhedsnet, der udspændes af overførselssystemet. Dette fører alt andet lige til et velfærdstab også for de personer, der i udgangspunktet ikke berøres direkte.

Politisk valg – men potentialet formentlig begrænset

Hvorvidt en højere beskæftigelse opnået ved lavere sociale ydelser er ønskeligt er i sidste ende en politisk afvejning mellem effektivitet, fordeling og forsikring. Selvom erfaringerne fra efterløns-, dagpenge- og kontanthjælpsreformerne viser, at økonomiske incitamenter virker, må det vurderes, at muligheden for at øge beskæftigelsen markant udelukkende gennem lavere ydelser på kontanthjælpsområdet er

begrænset. Supplerende økonomiske instrumenter som beskæftigelsesfradrag og midlertidige jobpræmier kan formentlig bidrage, men disse instrumenter er ikke analyseret i kapitlet.

Litteratur

Andersen, L.H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M.L., and Tranæs, T. (2012): Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse, Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Bargain, O. og K. Doorley (2011): Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labour supply of single men. *Journal of Public Economics*, 95 (9-10), s. 1096-1110.

Bartels, C. (2012): *Long-term Participation Tax Rates*. Discussion Paper 20, School of Business & Economics, Freie Universität Berlin.

Beskæftigelsesministeriet (2014a): *Effektevaluering af ungeinitiativerne i kontanthjælpsreformen 2014*.

Beskæftigelsesministeriet (2014b): *Endeligt svar på spørgsmål 342 til beskæftigelsesudvalget.* www.bm.dk.

Beskæftigelsesministeriet (2015): Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. www.bm.dk.

De Økonomiske Råd (2010): Dansk Økonomi Forår 2010.

De Økonomiske Råd (2011): Dansk Økonomi, Forår 2011.

De Økonomiske Råd (2013a): Dansk Økonomi, Forår 2013.

De Økonomiske Råd (2013b): *Fastlæggelse af strukturel arbejdsstyrke*. Dokumentationsnotat til Dansk Økonomi, Forår 2013.

De Økonomiske Råd (2014): Dansk Økonomi, Efterår 2014.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2015): *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.

Finansministeriet (1997): Danmark som foregangsland: Indkomstoverførsler – færre på passiv forsørgelse.

Graversen (2015): Effekter af ydelsesreduktioner - supplerende materiale. www.dors.dk.

Hansen, H. og Schultz-Nielsen, M.L. (2015): Kontant-hjælpen gennem 25 år, Gyldendal.

Hansen, M.L. og C.-C. Heiberg (2015): *Over 30 årige kontanthjælpsmodtagere har forsat svagt incitament til at tage et lavtlønsjob*. Cepos.

Hoynes, H.W. (1996): Welfare transfers in two-parent families: Labor supply and welfare participation unde AFDC-UP. *Econometrica*, 64 (2), s. 295-332.

Jonassen, A.B. (2013): *Disincentive Effects of a Generous Social Assistance Scheme*. SFI working paper 01:2013.

Kleven, H.J. (2014): How Can Scandinavians Tax So Much. *The Journal of Economic Perspectives*, 28 (4), s. 77-98.

Kraka (2015): *Kontanthjælpsreformen har fået flere unge i uddannelse eller beskæftigelse - men forbliver de der?* Analysenotat.

Lemieux, R. og K. Milligan (2008): Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics*, 142 (2), s. 807-828.

Lubotsky, D. (2004): The Labor Market Effects of Welfare Reform. *Industrial and Labor Relations Review*, 57 (2), s. 249-266.

Meyer, B.D. og D.T. Rosenbaum (2001): Welfare, the earned income tax credit, and the labor supply of single mothers. *Quarterly Journal of Economics*, 116 (3), s. 1063-1114.

Mølgaard, A. og K.M.T. Jakobsen (2015a): *Hvilke kontanthjælpsmodtagere vinder på at gå i arbejde - et overblik?* Kraka.

Mølgaard, A. og K.T. Jakobsen (2015b): *Ændring i rådighedsbeløb ved at overgå fra kontanthjælp til beskæftigelse med en månedsløn på 22.300 kr.* Kraka.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Fordeling og incitamenter 2013.

Skaksen, J.R. og P.B. Sørensen (2007): Skattepolitikken og arbejdsmarkedet. *Økonomi og Politik*, 80 (4), s. 2-15.