

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL IV
TILGANGS-
EFFEKTER VED
ÆNDREDE DAG-
PENGEREGLER

KAPITEL IV

TILGANGSEFFEKTER VED ÆNDREDE DAGPENGEREGLER

Kapitlet præsenterer formandskabets vurdering af ministeriernes beregninger af ændringer i tilgangen til dagpenge ved ændringer af dagpengereglerne. Kapitlet er et led i formandskabets opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger i den økonomiske politik.

Kapitlet indeholder blandt andet en gennemgang af den empiriske litteratur på området. På baggrund af denne konkluderes det, at regnereglerne på flere områder ikke afspejler den nyeste forskningsmæssige viden om, hvilke mekanismer der ligger bag en ændret tilgang til dagpenge.

Det vurderes desuden, at de adfærdsforudsætninger, der ligger bag ministeriernes opgørelse af tilgangseffekter, har en svag validitet. En sanering af regnereglerne bør søge at inddrage og skaffe et stærkere empirisk grundlag for de centrale mekanismer.

IV.1

INDLEDNING

To større ændringer af dagpengesystemet i Ny reformpakke for dansk økonomi ...

... om det er godt eller skidt beror på klassisk afvejning

Tilgangseffekten udgør et centralt element i "prisen" på ændringerne

Kapitel er led i overvågning af regneprincipper

Størrelsen på tilgangseffekten er ikke empirisk baseret

I januar blev der indgået aftale i Folketinget om *Ny reformpakke for dansk økonomi*. Aftalen indeholder blandt andet to centrale ændringer af dagpengesystemet. Den ene er indførelsen af en såkaldt *elitebilistordning* – en forhøjet dagpengesats i de første tre måneder af dagpengeperioden for personer med en stærk arbejdsmarkedshistorik. Den anden er en opstramning af dimittenders adgang til dagpenge – både i form af en lavere dimittendsats, dvs. dagpengesats for nyuddannede, og i form af en forkortelse af dimittenders dagpengeperiode.

Der er flere konsekvenser af disse ændringer. Elitebilistordningen vil eksempelvis styrke forsikringselementet i dagpengesystemet og kan måske føre til en større tilslutning til forsikringen. På den anden side bliver den økonomiske forskel mellem at være i beskæftigelse og modtage dagpenge mindre. Det kan risikere at føre til mindre jobsøgning, i hvert fald i en periode, og samlet set til et højere strukturelt ledighedsniveau. Der er med andre ord tale om en klassisk afvejning af fordele og ulemper. Og helt tilsvarende indebærer reduktionen af dimittendsatsen også en afvejning; på den ene side svækkes forsikringselementet for de nyuddannede ledige, mens de på den anden side tilskyndes til at intensivere deres jobsøgning, hvilket trækker i retning af et lavere ledighedsniveau.

Ændringer af dagpengeregler kan påvirke den samlede ledighed og beskæftigelse af forskellige årsager. Et centralt element i beregningerne af de to dagpengeforslag er den såkaldte tilgangseffekt. Den angiver, hvordan tilgangen af personer til dagpengesystemet påvirkes af ændringer af dagpengeregler. Effekten har i praksis væsentlig betydning for, hvor dyr indførelsen af elitebilistordningen er, og hvilken besparelse en reduceret dimittendsats kan give.

Det centrale formål med dette kapitel er at vurdere validiteten af ministeriernes beregninger af ændringer i tilgangen til dagpenge ved ændringer af dagpengeregler. Arbejdet i dette kapitel er et led i formandskabets opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger i den økonomiske politik.

For størrelsen af tilgangseffekten i dagpengemodellen forudsætter ministerierne, at beskæftigede i opsagte eller midlertidige stillinger, som potentielt er på vej til at modtage dagpenge, reagerer på samme måde på ændringer i dagpengesystemet, som ledige, der allerede er i dagpengesystemet. Der er imidlertid tale om en antagelse foretaget ud fra

et konsistenshensyn uden et egentligt empirisk grundlag, hvilket diskuteres nærmere i kapitlet.

I forbindelse med opdateringen af modellen i 2021 blev tilgangseffekten reduceret

Dagpengemodellen, som blev udviklet i 2015 i forbindelse med dagpengekommissionens arbejde, gennemgik en større opdatering i 2021. I den forbindelse reviderede centraladministrationen beregningsgangen for tilgangseffekten, hvilket medførte en markant reduktion i størrelsen på tilgangseffekten. Ændringen indebar, at et tiltag som den vedtagne forhøjelse af dagpengesatsen i starten af dagpengeperioden, blev væsentligt billigere at gennemføre.

Dagpengemodellen er på visse områder uhensigtsmæssigt konstrueret

På trods af den nylige opdatering konkluderes det imidlertid i dette kapitel, at den anvendte tilgangseffekt har svag overensstemmelse med nyere forskningslitteratur på området. Tilgangseffekterne i dagpengemodellen, som forårsages af generelle ændringer i ydelsesniveauet, er store set i forhold til estimater for tilgangseffektens størrelse fra empiriske undersøgelser. Omvendt er tilgangseffekterne i dagpengemodellen, som forårsages af ændringer i den maksimale dagpengeperiode, små i forhold til empiriske estimater af denne effekt. Dette tyder på, at modellen grundlæggende er uhensigtsmæssigt konstrueret. Det udfordrer brugen af modellen ud fra sunde regneprincipper.

Herudover mangler modellen væsentlige mekanismer

En mulig forklaring på den svage overensstemmelse mellem modellens resultater og den empiriske evidens er, at modellen mangler forskellige mekanismer, som forskningen de senere år har peget på er væsentlige for at forstå, hvorfor ændringer i dagpengesystemet skaber ændringer i beskæftigelsen.

Kapitlets indhold

I afsnit IV.2 gives en beskrivelse af de mekanismer, der ligger bag en ændret tilgang til dagpenge. I afsnit IV.3 præsenteres forskningslitteratur, der har opgjort tilgangseffekter, mens afsnit IV.4 sammenknytter litteraturens resultater med de anvendte regneprincipper i dagpengemodellen. Der konkluderes i afsnit IV.5.

IV.2

MEKANISMER BAG TILGANGSEFFEKTER

Hvordan kan tilgangseffekter opstå?

Ændringer i dagpengesystemet kan påvirke den samlede ledighed og beskæftigelse gennem tre overordnede kanaler:

- Ved at påvirke tilgangen til ledighed
- Ved at påvirke afgang fra ledighed til beskæftigelse
- Ved at påvirke deltagelsen på arbejdsmarkedet.

I dette kapitel fokuseres på *tilgangseffekter*, der her angiver, hvor meget ændringer i dagpengereglerne påvirker antallet af personer, som tilgår dagpengesystemet. I det følgende afsnit diskuteres det, igennem hvilke mekanismer sådanne tilgangseffekter kan opstå. Til sidst i afsnittet diskuteres det, hvordan A-kassemedlemskab og bevægelser ind og ud af arbejdsstyrken kan tænkes at blive påvirket.

Ledighedsforsikring kan svække overgangen fra ledighed til beskæftigelse ...

Mens afsnittets primære fokus er på, hvordan forsikring imod ledighed påvirker tilgangen til ledighed, er det mere veletableret og dokumenteret i økonomisk teori og i empiriske studier, at en ledighedsforsikring påvirker *afgangen* fra ledighed, jf. eksempelvis Schmieider og von Wachter (2016). Der kan være mange årsager hertil; et mere generøst dagpengesystem kan blandt andet betyde, at ledige bliver tilbøjelige til at søge mindre bredt og i længere tid efter det rigtige job, ligesom det kan gøre ledige tilbøjelige til at afslå jobtilbud, der ikke fuldt ud matcher deres ambitioner.

... og få personer i opsagte og midlertidige stillinger til at søge længere efter det rigtige job

Et mere generøst dagpengesystem kan også gøre det muligt for job-søgende, der befinder sig i opsagte eller midlertidige stillinger, at søge i længere tid efter det rigtige job. En sådan adfærd vil øge sandsynligheden for, at disse personer overgår til ledighed, fordi de ikke finder job inden stillingen udløber, og der kan dermed være en effekt på tilgangen til dagpengesystemet. En særlig gruppe af jobsøgende er dimitterende, der efter at have afsluttet en uddannelse er på vej ud på jobmarkedet, og som skal beslutte sig for, hvor bredt de vil søge efter job i forhold til den uddannelse, de netop har færdiggjort.

En længere søgefase øger ledigheden, men kan styrke produktiviteten

En længere og grundigere søgefase vil trække i retning af højere ledighed, men der kan også være samfundsgavnige effekter, idet det kan forøge den generelle kvalitet af et jobmatch og dermed den gennemsnitlige produktivitet, jf. Acemoglu og Shimer (2000). Omvendt peger Hopenhayn og Nicolini (2009) på, at et mere generøst dagpengesystem kan få flere ledige til at søge efter job på dårligere betingelser

med det primære formål for øje at kunne opnå ret til at modtage ledighedsunderstøttelse. Under sådanne omstændigheder vil et mere generøst dagpengesystem kunne svække den gennemsnitlige kvalitet af et jobmatch.

Søgeintensitet stiger frem imod ydelsesnedgang ...

For både ledige jobsøgende og personer i opsagte eller midlertidige stillinger, er det forventeligt, at deres jobsøgning og sandsynlighed for at finde et job, påvirkes af de ydelsesniveauer, de har udsigt til i fremtiden. Eksempelvis er det forventeligt, at jobsøgende i midlertidige eller opsagte stillinger øger deres søgeintensitet frem imod tidspunktet, hvor de har udsigt til at indtræde i dagpengesystemet, ligesom dagpengeledige forøger deres søgeintensitet frem imod tidspunktet, hvor de opbruger dagpengeretten, jf. Mortensen (1977).

... og forventning om fremtidige ydelsesændringer kan påvirke søgeintensitet

Da jobsøgende må forventes at reagere på de ydelsesniveauer, de har udsigt til i fremtiden, kan det ligeledes forventes, at troværdigt annoncerede ændringer i dagpengesystemet vil påvirke adfærden blandt jobsøgende, allerede inden disse ændringer rent faktisk træder i kraft. Eksempelvis kan man forestille sig, at jobsøgende i opsagte eller midlertidige stillinger vil ændre deres søgeintensitet ved udsigten til en fremtidig ændring i dagpengesystemet, som vil påvirke deres indkomst i tilfælde af, at de ikke finder job inden stillingen udløber.

Ændringer i dagpengesystemet kan desuden påvirke tilgangen til dagpenge ved at føre til en stigning i den såkaldte jobseparationsrate, dvs. hvor stor en andel af personer i beskæftigelse, der afskediges eller siger deres job op.

Et mere generøst dagpengesystem kan mindske jobfastholdelsesindsatsen ...

Et mere generøst dagpengesystem vil eksempelvis mindske det økonomiske tab for en medarbejder, der mister jobbet. Hvis udsigten til et mindre økonomisk tab ved fyring leder til en mindre indsats på jobbet, end det indsatsniveau arbejdsgiveren forventer, risikerer det at øge sandsynligheden for, at medarbejderen opsiges og tilgår ledighed, jf. Wang og Williamson (1996).

... og føre til flere frivillige opsigelser

Ligeledes vil et mere generøst dagpengesystem stille en medarbejder bedre, når vedkommende opsiger sin stilling for at søge nye jobudfordringer eller for at omlægge sit arbejdsliv. I det omfang medarbejderen gør brug af denne mulighed, kan et mere generøst dagpengesystem øge tilgangen til dagpenge, jf. Hopenhayn og Nicolini (2009).

<p>Virksomhederne kan påvirke tilgangen til ledighed via midlertidige hjemsendelser ...</p>	<p>Forskningen peger også på, at et mere generøst dagpengesystem kan øge tilgangen til ledighed som følge af, at arbejdsgiverne ændrer adfærd. Eksempelvis kan dette være tilfældet, hvis et mere generøst dagpengesystem, som mindsker medarbejderens økonomiske tab ved afskedigelse, gør arbejdsgiveren mere tilbøjelig til at fritstille medarbejdere, som der midlertidigt mangler ordre til, jf. Feldstein (1978). I en sådan situation vil dagpengesystemet virke som en stødpude for virksomhederne, eksempelvis i forbindelse med vejrlig eller sæson- og konjunkturbetingede udsving i virksomhedernes efterspørgsel.</p>
<p>... og via længden af ansættelseskontrakter</p>	<p>En anden mulighed er, at indretningen af dagpengesystemet kan påvirke virksomhedernes valg af længden af de midlertidige ansættelseskontrakter, som virksomheder tilbyder jobsøgende. Hvis dagpengesystemet indeholder et krav til forudgående beskæftigelse for at modtage ledighedsydelse, øger det arbejdsgivernes incitament til at tilbyde ansættelseskontrakter, der netop sikrer, at medarbejderen efterfølgende vil have ret til at modtage ledighedsunderstøttelse, jf. Brebion mfl. (2021) og Khoury (2021). Dette kan eksempelvis forklares ved, at virksomhederne til dels internaliserer de ansattes incitament; eksempelvis kan virksomheder få et bedre ry og mindske risikoen for, at medarbejderne siger op, hvis de tilpasser kontraktens længde, således at de lettere kan afskedige ansatte, når disse er blevet berettigede til ledighedsydelse.</p>
<p>Generelle ligevægtseffekter kan påvirke overgange mellem ledighed og beskæftigelse</p>	<p>I forskningslitteraturen er det blevet påpeget, at sandsynligheden for, at den enkelte jobsøgende finder beskæftigelse ikke kun påvirkes af dennes jobsøgningsintensitet, men også af det aktuelle antal af ledige stillinger relativt til den samlede jobsøgningsindsats på et givet arbejdsmarked, jf. Zweimüller (2018) og Landais mfl. (2018). Dermed vil en ændring i dagpengesystemet påvirke bevægelserne mellem ledighed og beskæftigelse som følge af generelle ligevægtseffekter.</p>
<p>Ved jobrationering er der positive afledte effekter ved mindsket jobsøgning ...</p>	<p>En type af generel ligevægtseffekt består i, at man særligt på kort sigt kan forestille sig, at de jobsøgende søger efter job blandt et mere eller mindre fast antal ledige stillinger, og at den enkeltes jobsøgningsindsats derfor fortrænger andre jobsøgende – såkaldt <i>jobrationering</i>. I dette tilfælde vil et mere generøst dagpengesystem, der fører til en mindsket jobsøgningsintensitet for den enkelte, derfor trække i retning af at forøge de øvrige jobsøgendes sandsynlighed for at finde beskæftigelse. I tilfælde af jobrationering er der altså positive afledte effekter ved mindsket jobsøgning, jf. Zweimüller (2018) og Landais mfl. (2018).</p>

... men der kan også være negative afledte effekter

Der kan imidlertid også være negative afledte effekter ved mindsket jobsøgning; det vil eksempelvis være tilfældet, hvis virksomhederne reducerer antallet af ledige stillinger, når de jobsøgende reducerer deres jobsøgningsintensitet. Det kan blandt andet ske som følge af, at virksomhedernes forventede omkostninger ved at slå nye stillinger op forøges, fordi de i gennemsnit kan se frem til, at der går længere tid, før en ledig stilling bliver besat, jf. Landais mfl. (2018).

Dagpengesystemet kan påvirke jobskabelsen via løneffekter ...

Andre generelle ligevægtseffekter kan eksempelvis opstå, hvis ændringer af dagpengesystemet påvirker det generelle lønniveau i økonomien. Eksempelvis er det muligt, at et mere generøst dagpengesystem forøger det generelle lønniveau, og at virksomhedernes jobskabelse dermed mindskes, fordi det bliver mindre profitabelt at slå en stilling op, jf. Zweimüller (2018).

... og påvirke opsigelsesvarsler

Det er også muligt, at en forsikring, der giver bedre dækning mod indkomsttab i tilfælde af ledighed, påvirker lønmodtagernes krav om længden af opsigelsesvarsler – det fremføres ofte som et element i den såkaldte danske flexicurity-model.

A-KASSEMEDLEMSKAB OG BEVÆGELSER IND OG UD AF ARBEJDSSTYRKEN

Ovenstående bevægelser har fokuseret på tilgangen til ledighed fra beskæftigelse ved ændringer i dagpengesystemet. Derudover er der nogle andre sandsynlige effekter.

Dagpengesystemet kan påvirke tilslutningen til A-kasserne og deltagelsen på arbejdsmarkedet ...

For det første må ændringer i dagpengesystemets generøsitet forventes at have betydning for ønsket om at være medlem af en A-kasse. Man kan også forestille sig, at ændringer i dagpengesystemets generøsitet påvirker antallet af personer, der vælger at gøre brug af private forsikringer imod ledighed. En anden effekt vedrører selve deltagelsen på arbejdsmarkedet. En sådan effekt kan eksempelvis tænkes at opstå, hvis en mere generøs ledighedsforsikring gør det mere gunstigt at deltage på arbejdsmarkedet. Det kan eksempelvis dreje sig om personer på kanten af arbejdsmarkedet, der forventer perioder med ledighed, hvis de deltager på arbejdsmarkedet.

... og spille ind på tilbagetrækningsbeslutningen

Endelig er det muligt, at et mere generøst dagpengesystem gør det mere fordelagtigt for ledige, der er tæt på tilbagetrækningsalderen at begrænse deres jobsøgning og de facto trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. En periode på dagpenge kan således virke som et trinbræt til pensionering for opsagte personer tæt på pensionsalderen. Derud-

over kan muligheden for en lang periode med dagpenge gøre, at arbejdsgivere bliver mere tilbøjelige til at afskedige medarbejdere tæt på pensionsalderen, da det i mindre grad vil gå ud over virksomhedens omdømme når disse personer kan se frem til en relativ generøs ledighedsydelse indtil de kan gå på pension.

OPSUMMERING

Ændringer i dagpengesystemet kan af en række forskellige årsager påvirke tilgangen til ledighed. De mulige mekanismer, der er blevet diskuteret i dette afsnit, er oplyst i boks IV.1.

BOKS IV.1 MEKANISMER TIL GRUND FOR TILGANGSEFFEKTER

Der er forskellige måder, hvorpå ændringer i dagpengesystemet kan påvirke tilgangen til dagpengeledighed:

- Afledte effekter som følge af ændret jobsøgningsintensitet blandt personer i opsagte og midlertidige stillinger samt for dimittender
- Effekter via en ændret jobseparationsrate eksempelvis som følge af flere afskedigelser eller opsigelser
- Øget eller mindsket anvendelse af midlertidige hjemsendelser fra arbejdsgivernes side
- Ændringer i længden af de kontrakter, arbejdsgiverne tilbyder personer i midlertidige stillinger
- Afledte effekter på opsigelsesvarsler
- Afledte effekter på virksomhedernes jobskabelse eksempelvis som følge af højere forventede søgeomkostninger i forbindelse med opslag af nye stillinger eller som følge af ændringer i det generelle lønniveau
- Effekter som følge af øget eller mindsket tilslutning til A-kasserne
- Effekter som følge af bevægelser ind og ud af arbejdsstyrken.

Finansministeriets dagpengemodel, der diskuteres nærmere i afsnit IV.4, tager højde for en af de nævnte mekanismer – den type tilgangseffekt, der opstår, fordi overgangen til beskæftigelse svækkes for dimittender og for personer i opsagte eller midlertidige stillinger når dagpengesystemet gøres mere generøst. I det følgende afsnit IV.3 diskuteres resultaterne fra empiriske studier, der har undersøgt hvor store tilgangseffekterne er i praksis.

IV.3

EMPIRISKE UNDERSØGELSER

Afsnittet indeholder litteraturoversigt

I dette afsnit gives et overblik over den nyere litteratur, der undersøger, hvordan tilgangen af personer til ledighed påvirkes af ledighedsydelse. Gennemgangen af studierne i litteraturen danner grundlag for afsnit IV.4, der sammenligner empirisk estimerede effektstørrelser af tilgangseffekten i litteraturen med størrelserne af tilgangseffekter i dagpengemodellen. Studierne undersøger både, om generøsiteten af ledighedsydelsessystemet har en effekt på tilgangen til ledighed, samt hvilke mekanismer der driver effekten. Først præsenteres et kort resumé af hovedkonklusionerne, der er draget på baggrund af den evidens, der er fremført i studierne. Derefter gives en mere grundig beskrivelse af studiernes resultater, metode og datagrundlag.

Oversigt medtager økonomiske studier af tilgang til ledighed

Et hovedkriterie for at et studie er medtaget i denne litteraturoversigt er, at studiet bidrager med viden om effekten af ledighedsydelse på tilgangen af personer til ledighed. Dette indbefatter først og fremmest studier, der direkte estimerer tilgangseffekter, men også en beskrivelse af nyere studier, der belyser effekter af ledighedsydelse på den aggregerede ledighed i økonomien. Oversigten er afgrænset til studier, der falder ind under den økonomiske litteratur, dvs. der ikke er søgt efter studier inden for sociologi og statskundskab.¹ I afsnittet lægges hovedfokus på at beskrive studier, der er udført fra 2015 og frem, da studier af ældre dato er beskrevet i Andersen mfl. (2015). Bortset fra et enkelt studie er alle de beskrevne studier udført på data fra andre lande end Danmark.

HOVEDKONKLUSIONER I AFSNITTET

Mere generøse ledighedsydelse øger tilgangen til ledighed

Resultaterne i den eksisterende litteratur giver anledning til tre overordnede konklusioner om den eksisterende viden om betydningen af ledighedsydelsessystemer for tilgangen til ledighed. Den første konklusion er, at mere generøse ledighedsydelse øger tilgangen til ledighed. Denne konklusion bygger på, at litteraturen indeholder en anseelig samling af både ældre og nyere empiriske studier, der nærmest entydigt konkluderer, at tilgangen til ledighed øges, hvis ledighedsydelsessystemet gøres mere generøst.

1) Søgningen på internationale studier er foretaget via *Google Scholar* på relevante søgeord. Det kan således ikke udelukkes, at der findes relevante studier, som ikke er medtaget, fordi de f.eks. ikke findes i elektronisk form.

Potentielt kan mange mekanismer have betydning for tilgangseffekten

Den anden hovedkonklusion er, at litteraturen peger på, at der er en række af mekanismer, som hver især er bestemmende for, hvor meget tilgangen til ledighed øges af en given ændring i ledighedsydelsessystemet. Dels konkluderer nogle nyere studier, at ændringer i ledighedsydelse kan få arbejdsgiverne til at ændre adfærd, og at dette kan ske i samspil med de ansatte. Dels peger andre nyere studier på en betydelig samspilseffekt mellem pensionssystemet og ledighedsydelsessystemet og konkluderer, at et mere generøst ledighedsydelsessystem kan virke som et trinbræt til at gå på pension for ældre personer i arbejdsstyrken.

Ingen evidens for adfærdsændringer blandt opsagte

Der er derimod ikke fundet studier, som eksplicit fokuserer på den mekanisme, der ligger til grund for tilgangseffekten i dagpengemodellen. Konkret betyder dette, at der ikke er fundet studier, der belyser om ændret adfærd blandt beskæftigede i opsagte eller midlertidige stillinger er en af de mekanismer, der gør, at ændringer i ledighedsydelsessystemet påvirker tilgangen til ledighed. Dette kan muligvis skyldes, at der ikke findes data, som muliggør sådanne undersøgelser.

Der mangler viden om mekanismernes vigtighed for tilgang

Den tredje hovedkonklusion er, at der mangler viden om, hvilke mekanismer der er mest afgørende for om tilgangen til ledighed påvirkes af generøsiteten af ledighedsydelse. Dette skyldes blandt andet, at der som nævnt ovenfor er fundet evidens for, at en række mekanismer har betydning for, hvor meget ledighedsydelse påvirker tilgangen til ledighed. Det betyder, at det med den nuværende viden på området er vanskeligt at vurdere, om specifikke ændringer i dagpengesystemet kan forventes at have store eller små effekter på tilgangen til ledighed. Dette skyldes, at disse forventninger ideelt set bør hvile på antagelser om, hvilke mekanismer der vil være de primære drivkræfter bag en effekt.

TENDENSER I LITTERATUREN OM BESKÆFTIGELSESEFFEKTER AF LEDIGHEDSYDELSER

Fokus på andre mekanismer end adfærd blandt ledige

Inden studierne af tilgangen til ledigheden beskrives nedenfor, er det formålstjeneligt at nævne, at disse studier kan ses som en del af en mere generel tendens i den samlede litteratur, der undersøger hvordan ledighedsydelse påvirker ledigheden. Litteraturen har således bevæget sig væk fra et mere snævert fokus på, hvordan ledighedsydelsessystemet kan påvirke adfærden blandt ledige, og dermed afgang fra ledighed til beskæftigelse. Nyere studier har i stedet belyst andre mekanismer, der hver især kan være en drivkraft bag, at ledighedsydelse påvirker ledigheden. Zweimüller (2018) konkluderer, at nye fokuspunkter i litteraturen har betydet, at der nu kan tegnes et mere nuanceret

billede af den samlede effekt på strukturel ledighed og beskæftigelse ved ændringer i ledighedsydelsessystemet.

Øget fokus på aggregerede beskæftigelses-effekter

En af de centrale tendenser i litteraturen kan ses i en række nyere empiriske studier, der fokuserer på de aggregerede beskæftigelseseffekter af ændringer i generøsiteten af ledighedsydelse fremfor på den enkelte lediges sandsynlighed for at overgå fra ledighed. Disse studier forsøger således at måle den samlede effekt af ydelsesændringer på ledigheden, hvilket opsamler betydningen af samtlige mekanismer, der skaber denne effekt.

Svensk studie finder store aggregerede effekter ...

Fredriksson og Söderström (2020) undersøger eksempelvis de aggregerede effekter af en reform af ledighedsydelse i Sverige. Studiets hovedresultat er, at antallet af ledige stiger med 3 pct. som følge af en stigning i ledighedsydelse kompensationsgrad på 1 pct. Denne makroelasticitet vises at være dobbelt så stor som den effekt, der alene kommer af adfærdændringer blandt ledige. Forfatterne spekulerer i, at øget tilgang til ledighed kan være en mulig årsag til forskellene mellem effekter på mikro- og makroøkonomisk niveau. Dette underbygges dog ikke med selvstændige empiriske analyser.

... mens studier fra USA har blandede konklusioner

Derudover har en række studier undersøgt de aggregerede beskæftigelseseffekter af ændringer i ledighedsydelse i USA. Dette gøres ved at sammenholde udviklingen i ledighed på begge sider af grænserne, der adskiller to amerikanske *counties* (kommuner), hvoraf ledighedsydelse kun ændres i det ene *county*.² Der er stor forskel i konklusionerne i disse studier. Der er således studier, der konkluderer, at de aggregerede ledighedseffekter er markant større end estimerer på individniveau, såsom Hagedorn mfl. (2019), og der er studier der finder, at de aggregerede effekter er af mindre betydning såsom Boone mfl. (2021). Dieterle mfl. (2020) påpeger, at disse forskelle kan skyldes metodiske svagheder ved de analysedesign, som anvendes i studierne.

Seneste studie fra USA finder dog store aggregerede effekter på tilgang til ledighed

Karahan mfl. (2022) analyserer også de aggregerede ledighedseffekter af ændringer i den potentielle ydelsesperiode. Studiet studerer udviklingen i ledighed i staten Missouri før og efter en lovændring, der forkortede den potentielle ydelsesperiode i denne stat. Ved at bruge data for udviklingen i ledigheden i sammenlignelige stater, med uændrede regler for ledighedsydelse, estimerer studiet den sandsynlige udvikling i ledigheden i Missouri, hvis lovændringen ikke havde fundet sted. Studiet konkluderer, at ledighedsprocenten falder med ca. 1 pct.point som følge af en forkortelse af den potentielle ydelsesperiode

2) En oversigt og diskussion af disse studier findes i Dieterle mfl. (2020).

med 16 uger. Desuden konkluderer studiet, at ændret afgang til beskæftigelse blandt ledige højst kan forklare halvdelen af den aggregerede effekt.

Øget fokus på tilgangen til ledighed

I litteraturen er der kommet et stigende fokus på andre effekter af ledighedsydelse end den effekt, der er på lediges afgang til beskæftigelse. En del af denne tendens i litteraturen er, at flere studier undersøger, om ledighedsydelse har en effekt på tilgangen af personer til ledighed. Samtidigt er der flere studier, som undersøger, hvilke mekanismer der kan forklare, at disse tilgangseffekter opstår. Disse studier beskrives nærmere i resten af dette afsnit.

BESKRIVELSE AF STUDIER AF LEDIGHEDSYDELSER OG TILGANGEN TIL LEDIGHED

Tre typer af studier i litteraturen

Studierne, der beskrives i det følgende, kan deles op i tre grupper, som undersøger effekter på tilgangen til ledighed af

- opnåelse af retten til ledighedsydelse
- ændringer i den potentielle længde af perioden, hvor der kan modtages ledighedsydelse
- ændringer i niveauet for ledighedsydelse.

Alle tre typer studier bidrager med relevant viden om tilgangseffekter

Alle studierne har dog det til fælles, at de belyser, hvordan ydelsesændringer påvirker sandsynligheden for, at personer tilgår ledighed. Eksempelvis kan en forlængelse af perioden med ledighedsydelse forstås som et løft i ydelsesniveauet i periodeforlængelsen, hvor størrelsen af løftet afhænger af niveauet for den alternative ydelse, f.eks. størrelsen af kontanthjælp i en dansk sammenhæng. Alle tre typer af studier er derfor relevante for konsekvensvurderinger af ændringer i dagpengereglerne, og formålet med opdelingen er derfor primært at klargøre, hvordan ydelsesniveauet ændres for ledige i det konkrete studie.

Kun summarisk gennemgang af studier fra før 2015

Som en del af dagpengekommissionens arbejde blev der i 2015 udført en litteraturoversigt, jf. Andersen mfl. (2015). Studier fra perioden før 2015 behandles derfor kun overfladisk i nærværende litteraturoversigt, der i stedet fokuserer på den del af litteraturen, der er udført fra 2015 og frem.

**Blandet konklusion
i litteratur-
gennemgang
fra 2015**

Andersen mfl. (2015) drager to hovedkonklusioner om tilgangseffekter. For det første konkluderes det, at når personer opnår retten til ledighedsydelse øges deres tilgang til ledighed, og at litteraturen ikke giver noget præcist svar på, hvad der skaber denne effekt. Denne konklusion baseres på 11 studier, der alle fremfører evidens, som understøtter denne konklusion. For det andet konkluderer Andersen mfl. (2015), at der i 2015 var en relativ beskedent litteratur, som ikke gav nogen klar indikation af, om ændringer i ydelsesniveau eller af den potentielle periode med ledighedsydelse påvirker tilgangen til ledighed. Gennemgangen indeholder tre studier, der undersøger effekten af ydelsesniveauet på tilgangen til ledighed, hvoraf ét studie finder en positiv effekt mens effekterne i de andre to studier ikke er statistisk signifikante. Gennemgangen indeholder ni studier, der undersøger effekten af længden af den potentielle periode med ledighedsydelse på tilgangen til ledighed. Heraf finder syv af studierne, at en længere potentiel ydelsesperiode øger tilgangen, mens effekterne i de resterende to studier ikke er statistisk signifikante.

EFFEKTER AF AT OPNÅ RET TIL LEDIGHEDSYDELSE

**Syv nye studier
af effekten af
berettigelse til
ledighedsydelse**

Siden 2015 er der udført syv nye studier, der underbygger resultaterne fra tidligere studier ved entydigt at konkludere, at tilgangen til ledighed øges som følge af at personer opnår retten til ledighedsydelse. Denne nye bølge af studier er særlig interessant, da den bidrager med ny viden om de mekanismer, der kan være årsag til, at ændringer i ledighedsydelse generelt påvirker tilgangen til ledighed.

**Uklart hvor meget
estimerer siger
om strukturel
ledighed ...**

Flere af studierne undersøger, om tilgangen til ledighed ændres omkring det tidspunkt, hvor retten til ledighedsydelse er optjent. Deres design giver derfor begrænsede fortolkningsmuligheder; det er således uklart ud fra disse studier, om retten til ledighedsydelse primært påvirker, hvornår beskæftigede personer overgår til ledighed, eller om resultaterne er foreneligt med en effekt på den aggregerede overgang fra beskæftigelse til ledighed og dermed på den strukturelle ledighed.

**... da de kan følge
af en marginal
udskydelse af
ledighedstidspunkt**

Dette skyldes, at designet i disse studier grundlæggende bygger på at sammenligne tilgangen til ledigheden for to grupper; én gruppe af personer, der er tætte på at være, men ikke er, berettigede til ledighedsydelse, og en anden gruppe af personer, der netop er berettigede. En del af årsagen til en forskel i tilgangen til ledighed mellem disse to grupper kan være, at personer, der er tæt på at være berettiget til ledighedsydelse, er i stand til at udskyde ledighedstidspunktet en smule, for at ledighedsydelsen kan opnås. Hvis dette er den primære årsag til forskel mellem grupperne, betyder det, at effekterne i studierne ikke

direkte kan overføres til en effekt af berettigelse til ledighedsydelse blandt alle ledige. Dog dokumenterer studierne, at arbejdsgivere og beskæftigede reagerer på en ændring af reglerne for ledighedsydelse.

Dansk studie underbygger konklusion i norsk studie

I Rasmussen og Pedersen (2019) undersøges effekten af ret til dagpenge på tilgangen til ledighed ved brug af danske registerdata. Analysen sammenligner personer, der netop opfylder beskæftigelseskravet for dagpenge med personer, der lige præcis ikke opfylder kravet. Studiet konkluderer, at berettigelsen til dagpenge øger den ugentlige tilgangsrate mellem 33 pct. og 50 pct. Dette resultat underbygger resultatet i Falch (2015a), som benytter samme metodiske tilgang til at estimere effekten af ret til ledighedsydelse på tilgangen til ledighed i Norge og finder lignede effektstørrelser.

Øget tilgang til ledighed kan skyldes adfærdsændringer blandt arbejdsgivere ...

I Albanese mfl. (2020) studeres effekterne på jobseparationsraten af at være berettiget til dagpenge på baggrund af data fra Italien. Ud over et krav om mindst ét års beskæftigelse ud af de seneste to kalenderår, skal ledige i Italien have mindst én dags beskæftigelse i perioden fra to kalenderår og længere tilbage i tid for at være berettiget til ledighedsydelse. Studiet sammenligner sandsynligheden for jobseparation mellem beskæftigede, der opfylder "ét-dages-kravet", og beskæftigede der ikke gør, men ellers er ens på observerbare karakteristika. Studiet dokumenterer, at retten til ledighedsydelse øger sandsynligheden for jobseparation med 12 pct. Studiet fremfører også evidens, der er konsistent med, at denne effekt primært opstår som følge af adfærdsændringer på arbejdsgiversiden. Dermed er studiets konklusion på linje med den tidligere empiriske litteratur på området.

... og indirekte aftale mellem arbejdsgivere og ansatte

Cravo mfl. (2020) undersøger effekten af reformer af ledighedsydelsessystemet i Brasilien, der øgede kravet til længden af beskæftigelsesperioden for at være berettiget til ledighedsydelse. Studiet konkluderer, at reformerne sænkede jobseparationsraten, og at dette blandt andet kan forklares ved mindre grad af indirekte aftaler mellem arbejdsgivere og ansatte, der har til formål at udnytte de økonomiske gevinster ved ledighedsydelse.

Samme effekt findes i Frankrig, som skabes af ændringer i kontraktlængder ...

Brébion mfl. (2021) konkluderer, at virksomhedernes adfærd er helt central for tilgangseffekternes størrelse. Studiet undersøger effekterne på jobseparation af en reform i Frankrig. Reformen sænkede kravet for at være berettiget til ledighedsydelse fra 6 måneders beskæftigelse inden for de seneste 22 måneder til 4 måneders beskæftigelse inden for de seneste 28 måneder. Studiet finder, i lighed med andre studier, at jobseparationsraten stiger omkring tidspunktet, hvor berettigelsen til ledighedsydelsen er optjent. Studiet dokumenterer, at denne effekt alene er skabt som følge af, at mange kontrakter forkortes fra seks til

fire måneder, hvilket afspejler forkortelsen i beskæftigelseskravet for berettigelse til ledighedsydelse.

... og at timingen af opsigelsen planlægges

Khoury (2021) konkluderer, at timingen i jobseparationen er påvirket af tidspunktet for, hvornår ansatte bliver berettiget til ledighedsydelse. Studiet bidrager til litteraturen ved at fremføre evidens, der tilsiger, at arbejdsgivere og arbejdstagere, ved at planlægge timingen af opsigelsen, deler gevinsterne, der kommer af mere generøse ledighedsydelse. Studiet viser, at gevinsten på arbejdstagersiden primært tilfalder personer med længere uddannelse og større tilknytning til arbejdsmarkedet.

Tilgangseffekt fra berettigelse til ledighedsydelse stiger med ydelsesniveauet

Ved at analysere data fra Portugal viser Martins (2021), at sandsynligheden for at overgå til ledighed stiger markant omkring tidspunktet, hvor personen har optjent retten til ledighedsydelse. Dette bekræfter resultaterne i tidligere studier, der har vist, at timingen af jobseparationen er påvirket af tidspunktet, hvor beskæftigede bliver berettigede til ledighedsydelse. Studiet viser også, at effekten er større blandt personer, der kan opnå en højere kompensationsgrad, hvilket tilsiger, at niveauet af ledighedsydelse påvirker længden af et ansættelsesforhold. Studiet dokumenterer dog ikke, om denne effekt omsættes i en højere aggregeret tilgangsrate fra beskæftigelse til ledighed.

EFFEKTER AF LÆNGDEN AF POTENTIEL YDELSESPERIODE

Tysk studie evaluerer Hartz-reformerne af tysk ledighedssystem ...

Studiet af Hartung mfl. (2020) fremstår som ét af tre nyere studier, der set i forhold til den hidtidige litteratur, giver solidt empirisk belæg for betydelige tilgangseffekter som følge af ændringer i den potentielle periode, ledige kan opnå ledighedsydelse. Studiet tager udgangspunkt i de såkaldte Hartz-reformer i Tyskland, der skabte store ændringer af det tyske arbejdsmarked. En del af disse reformer, Hartz IV, indbefattede et markant skifte i ydelserne til ledige. Før reformen var systemet kendetegnet ved en lang potentiel periode med ledighedsydelse, der afhang af løn under beskæftigelse. Dette blev ændret til relativt korte perioder med ledighedsydelse, hvorefter ledige overgår til andre understøttelsesydelse, som afhænger negativt af den personlige formue, parallelt til det danske kontanthjælpssystem.

... og finder, at ¾ af effekten på ledighed skyldes ændret tilgang til ledighed

Hartung mfl. (2020) estimerer, at reformen sænkede den strukturelle ledighedsprocent med ca. 33 pct., og at ¾ af denne effekt kan tilskrives mindsket tilgang til ledighed. Disse konklusioner drages på baggrund af en kalibreret strukturel model. Med denne model estimerer Hartung mfl. (2020), at reformen, der primært betød en markant forkortning af perioden med de høje ledighedsydelse, reducerede den månedlige

rate af beskæftigede, der tilgår ledighed med ca. 29 pct. Før reformen var denne månedlige tilgangsrate i Tyskland på 0,5 pct., hvilket betyder, at 0,5 pct. af beskæftigede personer tilgår ledighed i løbet af en måned.

Stærk evidens fra Østrig; længden af ydelsesperiode påvirker tilgang

Jäger mfl. (2021) er det andet centrale nye studie, der finder betydelige tilgangseffekter. I studiet estimeres tilgangseffekterne af en reform i Østrig, der forkortede den potentielle periode med ledighedsydelse fra fire til et år for beskæftigede over 50 år. Ved at bruge et *difference-in-differences*-design dokumenterer studiet, at den treårige forkortelse af perioden med ledighedsydelse reducerede tilgangsrate med 27 pct.³

Samspil mellem ledighedsydelse og pensionsydelse

En potentiel begrænsning ved Jäger mfl. (2021) er, at effekterne er estimeret blandt ældre personer. Som påpeget i både Inderbitzin mfl. (2016) og Arranz og García-Serrano (2020) kan ledighedsydelse virke som et trinbræt til at gå på pension for ældre, opsagte personer. Begge studier konkluderer, at denne mekanisme er central for, at de analyserede ændringer af den potentielle ydelsesperiode påvirkede tilgangen til ledighed. Denne mekanisme blandt ældre tilsiger isoleret set, at de estimerede effektstørrelser vil være større blandt ældre personer, end hvad man ville finde blandt yngre personer. De nyere studier af tilgangseffekter af en længere potentiel ydelsesperiode tilsiger således, at størrelsen af tilgangseffekterne er betydelige, og at de i særlig grad skyldes ændret adfærd blandt ældre beskæftigede.

Uklare effekter af ydelsesperiode i norsk studie

Studiet af Falch (2015b) undersøger effekten af en reform, der forkortede den potentielle periode med ledighedsydelse i Norge. I studiet konkluderes det, at forkortelsen af perioden ikke havde en statistisk signifikant effekt på tilgangen til ledighed. Studiet bruger et *difference-in-differences*-design og sammenligner udviklingen i tilgangen til ledighed i en gruppe, der får forkortet den potentielle periode med ledighedsydelse med udviklingen i en sammenligningsgruppe, hvor den potentielle periode med ledighedsydelse forbliver uændret. Studiets design hviler på antagelsen om, at tilgangen til ledighed ville have udviklet sig ens i de to grupper, hvis ydelsesperioden ikke var blevet forkortet. De gængse test, der skal underbygge denne antagelse fremføres ikke i studiet. Derudover nævnes det i studiet, at analysen er udført på personer, der optræder i en snæver del af indkomstfordelingen, hvilket gør det vanskeligt at overføre resultaterne til en konklusion om tilgangseffektens størrelse for hele populationen.

3) Denne effekt er målt som ændringen i tilgangsrate over 5 år, dvs. ændringen i den andel af de initialt beskæftigede, der over en femårig periode tilgår ledighed. Denne femårige tilgangsrate ændrer sig fra 51,4 pct. til 40,5 pct. som følge af forkortelsen af ledighedsperioden.

EFFEKTER AF LEDIGHEDSYDELSENS NIVEAU

Ældre studier finder tegn på tilgangseffekter

Feldstein (1978), Topel (1983) og Anderson og Meyer (1994) er alle ældre amerikanske studier, der viser en signifikant sammenhæng mellem højere ledighedsydelse og øget tilgang til ledighed. På baggrund af en gennemgang af ældre studier konkluderer Atkinson og Micklewright (1991), at strømmen af personer, som går fra beskæftigelse til ledighed, øges, hvis ledighedsydelse forøges.⁴

Ældre studier har mindre fokus på at identificere kausale effekter

Der er over tid sket betydelige metodemæssige forbedringer i den empiriske litteratur inden for den økonomiske videnskab, hvor der er kommet et øget fokus på at identificere kausale effekter. Dette er også tilfældet i litteraturen, der undersøger effekten af ledighedsydelse på tilgangen til ledighed. De ovennævnte studier af ældre dato er derfor generelt set mindre tilbøjelige til at benytte analysedesign, der i dag regnes for at være de bedst egnede til at identificere kausale effekter. Resultaterne i disse studier skal derfor tolkes varsomt. Studierne peger dog i samme retning som nyere studier, hvilket øger den samlede evidens, der taler for, at mere generøse ledighedsydelse vil øge tilgangen til ledighed.

Nyt norsk studie finder positiv effekt på tilgang af højere ydelse

Falch (2015c) er det eneste fundne studie af nyere dato, der undersøger, om ledighedsydelsens niveau påvirker tilgangen til ledighed. På baggrund af norsk registerdata benytter studiet, at reglerne for ledighedsydelse i Norge betød, at en persons ydelsesniveau afhang af antallet af arbejdstimer det seneste kalenderår. For studerende og immigranter, der kommer ind i arbejdsstyrken på forskellige tidspunkter i løbet af et kalenderår, kan denne lovgivning potentielt skabe variation i ydelsesniveauet, som har karakter af et eksperiment. Falch (2015c) rapporterer, at en stigning i ydelsesniveauet på 10 pct. øger den månedlige tilgangsrate med ca. 1,7-1,8 pct.⁵ Et interessant delresultat i studiet er, at effekten blandt studerende og immigranter er i samme størrelsesorden.

4) Derudover nævnes der i gennemgangen, at der findes studier, der undersøger den samlede tilgang til ledighed, dvs. både fra beskæftigelse og andre tilstande, eksempelvis studerende. Disse studier finder ingen sammenhæng mellem ydelsesniveauet og den samlede tilgang til ledighed. Da studierne er baseret på tidsserieanalyser, er det vanskeligt at foretage kausale fortolkninger af resultaterne.

5) Falch (2015c) undersøger også, om effekten at en højere ydelse kan opdeles i en del, der kommer fra at gå fra ingen ledighedsydelse til at få en positiv ledighedsydelse, dvs. en effekt af ret til ledighedsydelse, og en effekt fra at øge ydelsesniveauet blandt dem, der er berettiget. I denne delanalyse mister effekten af højere ydelse blandt berettigede statistisk signifikans, selvom den estimerede effektstørrelse næsten er uændret. Dette kan skyldes, at de to effekter er svære at estimere samtidig givet den variation, der er i det benyttede datasæt. Effekten er stadig signifikant hvis der kun ses på personer, der arbejder i mindre virksomheder.

**Beskæftigedes
jobsøgning falder,
hvis ydelser stiger**

Andre studier bidrager med evidens, der mere indirekte taler for, at et højere ydelsesniveau øger tilgangen til ledighed. En del af litteraturen undersøger specifikt, om søgningen efter nye stillinger blandt beskæftigede er påvirket af ledighedsydelsens niveau. Gutierrez (2014) er det seneste studie af denne art. Studiet undersøger, hvordan jobsøgning blandt beskæftigede i USA afhænger af ledighedsydelse og konkluderer, at højere ledighedsydelse sænker søgeintensiteten blandt beskæftigede og at denne påvirkning er stærkest hos personer, der i højere grad forventer, at de er i risiko for at miste deres job. Disse resultater er konsistent med, at højere ledighedsydelse vil betyde, at færre vil nå at finde beskæftigelse efter opsigelse og dermed øge tilgangen til ledighed.

IV.4

MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER FOR TILGANGSEFFEKTER

I det følgende forklares det, hvordan de økonomiske ministerier beregner tilgangseffekter ved ændringer af dagpengeregler, og de centrale antagelser i beregningsgangen udpeges. Derefter vises det, at ministeriernes skøn for tilgangseffekten ikke stemmer overens med resultater fra forskningslitteraturen.

**Effekter af
dagpengeændringer
opgøres i
dagpengemodellen**

De økonomiske ministerier anslår effekterne af ændringer af dagpengeregler med baggrund i den såkaldte dagpengemodell, der blev udviklet i 2015 i forbindelse med dagpengekommissionens arbejde, jf. Dagpengekommissionen (2015).

**Tilgangseffekt
baseres på én
mekanisme**

Afsnit IV.2 beskriver en række forskellige mekanismer, som forskningslitteraturen har peget på kan spille en rolle for størrelsen af en ændret tilgang til dagpenge. Ministeriernes beregningsgang for tilgangseffekten baserer sig på én af disse mekanismer; ændrede dagpengeregler antages at påvirke sandsynligheden for at finde et nyt job for beskæftigede på vej ind i dagpengesystemet og dimittender. Mekanismen er modelleret ved dels at antage et grundforløb for afgang til nyt job i perioden 0-26 uger før et eventuelt dagpengeforløb påbegyndes, og dels anvende estimerede adfærdseffekter af ydelsesændringer i dagpengesystemet. Begge dele gennemgås i det følgende.

Centrale adfærdseffekter er indlejret i effekttrappen ...

De centrale adfærdseffekter for ministeriernes regneregler ved ændringer af dagpengereglerne er indlejret i den såkaldte effekttrappe. Denne angiver, hvor meget en ydelsesændring påvirker sandsynligheden for, at en dagpengeledig overgår til beskæftigelse i perioden op til og umiddelbart efter ydelsesændringen.⁶ Som nævnt i afsnit IV.2 er det forventeligt, at overgangen til beskæftigelse forøges frem imod en ydelsesnedgang. Det kan eksempelvis skyldes, at ledige søger mere intensivt efter job, jo tættere de kommer på ydelsesnedgangen.

... fra 78 uger før en ydelsesændring og indtil 26 uger efter

De konkrete effektstørrelser, der er indeholdt i effekttrappen, er baseret på en mikroøkonometrisk undersøgelse af ændringerne af dagpengesystemet over perioden 2010-14, herunder ikke mindst forkortelsen af dagpengeperioden, jf. boks IV.2. Effekttrappen indebærer blandt andet, at afgang fra dagpenge til beskæftigelse forøges begyndende fra 78 uger inden en ydelsesreduktion, og indtil 26 uger efter ydelsesreduktionen, jf. figur IV.1. At det netop er i denne periode, der indregnes adfærdseffekter i effekttrappen, skyldes, at det er for denne periode, der findes statistisk signifikante effekter på afgang fra ledighed i den mikroøkonometriske undersøgelse.

BOKS IV.2 DET EMPIRISKE GRUNDLAG FOR EFFEKTRAPPEN

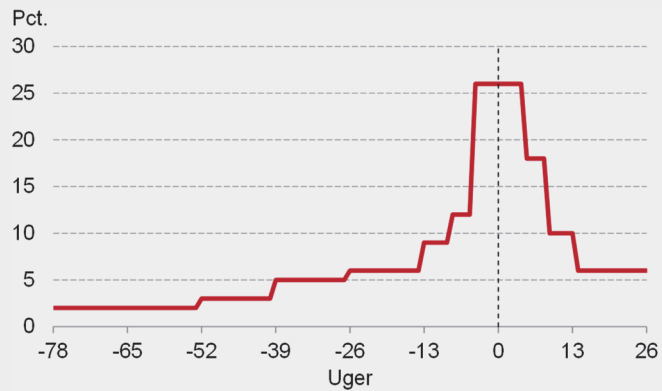
De adfærdseffekter, som effekttrappen afspejler, er baseret på en mikroøkonometrisk undersøgelse af konsekvenserne af ændringer i dagpengesystemet i perioden 2010-14, jf. Dagpengekommissionen (2015). Disse ændringer bestod primært af en reduktion af den maksimale dagpengeperiode fra fire til to år, der fik virkning fra juli 2010. En person, der havde været ledig siden sommeren 2009, endte eksempelvis med at have en maksimal dagpengeperiode på tre år, mens en person, der blev ledig i sommeren 2010 endte med at have en maksimal dagpengeperiode på to år. For dagpengemodtagere, der opbrugte deres dagpengeperiode i perioden 2012 til 2015, blev der indført en række midlertidige ordninger, som de facto virkede som forlængelser af dagpengeretten, men i nogle tilfælde med et lavere ydelsesniveau.

Denne variation i størrelsen af ydelsesnedgangen og tidspunktet for, hvornår ydelsesnedgangen fandt sted for forskellige ydelsesmodtagere, udnyttes i den økonometriske undersøgelse. Her estimeres en såkaldt varighedsmodel, hvor der blandt andet tages højde for individspecifikke forhold, hvor langt den enkelte ledige er i sin dagpengeperiode, den lediges aktuelle ydelsesniveau og de ydelsesniveauer vedkommende har udsigt til. Det er effekten af sidstnævnte, der opfanges i de adfærdseffekter, der samles i den såkaldte effekttrappe.

6) Der anvendes ligeledes en separat effekttrappe for overgangen fra dagpengeledighed til andet end beskæftigelse (selvforsørgelse, andre offentlige indkomstoverførsler mv.).

FIGUR IV.1 DAGPENGEMODELLENS EFFEKTTRAPPE

Effekttrappen viser adfærdseffekter fra 78 uger inden en ydelsesændring op til 26 uger efter. Ved en ydelsesnedgang på 10 pct. vil afgangen fra dagpenge til beskæftigelse stige 26 pct. lige før overgangen til den lavere ydelse.



Anm.: Ugenummer 0 angiver tidspunktet for ydelsesændringen.

Kilde: Dagpengekommissionen (2015).

TILGANGSEFFEKT I DAGPENGEMODELLEN

Grundforløb for tilgangseffekter konstrueres

Tilgangseffekter i dagpengemodellen bygger på, hvorvidt personer på vej ind i dagpengesystemet finder beskæftigelse, inden de påbegynder en dagpengeperiode. Her er der imidlertid den udfordring, at der hverken findes viden om, hvor mange personer, der på et givet tidspunkt potentielt er på vej ind i dagpengesystemet, eller hvor store deres afgangsrater til beskæftigelse er. Der konstrueres derfor et grundforløb for afgangsraterne til beskæftigelse for beskæftigede i opsagte eller midlertidige stillinger, jf. boks IV.3.

BOKS IV.3 OPGØRELSE AF TILGANGSEFFEKTER

Dagpengekommisionen har opgjort, hvor stor en andel af dagpengemodtagerne, der uge for uge afgår fra dagpenge til beskæftigelse. Dette er vist med den grønne kurve i figur A; den viser eksempelvis, at 3,6 pct. af de ledige finder beskæftigelse i den første uge af dagpengeperioden, og at denne andel stiger svagt frem mod ca. 10. uge i dagpengeperioden, for siden at falde i en periode.

For at konstruere de grundlæggende afgangsrater for personer på vej ind i dagpengesystemet (den røde kurve i figur A), gøres følgende antagelser:

- Afgangsraten til beskæftigelse antages at være nul 26 uger før et dagpengeforløb påbegyndes, dvs. at den røde kurve er nul på dette tidspunkt
- Afgangsraten fra 26 uger før dagpengeforløbet antages at vokse lineært frem mod første uge af dagpengeperioden
- Afgangsraten til beskæftigelse lige inden dagpengeforløbet påbegyndes antages at være sammenfaldende med afgangsraten lige efter dagpengeforløbet er påbegyndt, dvs. at den røde og grønne kurve mødes ved uge 0.

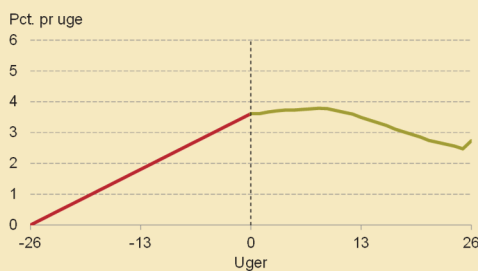
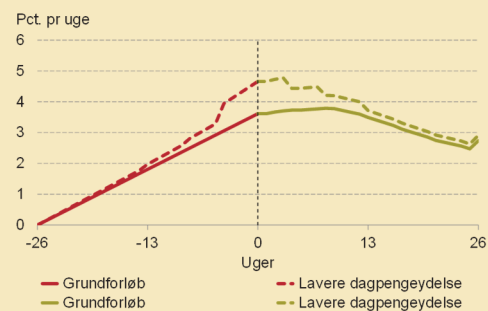
Det bemærkes, at der mangler empirisk evidens for alle tre antagelser; eksempelvis er det usikkert, om den røde og den grønne kurve bør mødes på samme niveau. Dagpengemodtagere har f.eks. mere tid til jobsøgning, hvilket tilsiger, at deres afgangsrater er højere. Omvendt kan beskæftigede i opsagte eller midlertidige stillinger intensivere jobsøgningen frem mod start af dagpengeperioden for at undgå en indkomstnedgang og mulige krav fra den aktive beskæftigelsesindsats.

Når effekterne af ændringer i dagpengesystemet skal vurderes, tages der udgangspunkt i grundforløbet vist i figur A, og effekttrappen i figur IV.1 i hovedteksten anvendes for at skabe et alternativt forløb ved en ydelsesændring på et givet tidspunkt i dagpengeperioden.

I en situation, hvor dagpengesatsen reduceres med 10 pct. i hele dagpengeperioden, angiver effekttrappen eksempelvis, at grundforløbets afgangsrater vil blive forøget med omtrent 26 pct. i starten af ledighedsperioden, jf. figur IV.1 i hovedteksten. Det fører til et alternativforløb, der ligger omtrent 26 pct. højere end grundforløbet på det tidspunkt, hvor dagpengeperioden starter. Ligeledes forøges afgangsraten til beskæftigelse med omtrent 10 pct. for personer, der er 10 uger fra at påbegynde en dagpengeperiode. Tilsvarende anvendes effekttrappens øvrige værdier for de øvrige tidspunkter.

BOKS IV.3 OPGØRELSE AF TILGANGSEFFEKTER, FORTSAT

Dette giver anledning til figur B, der viser både grundforløbet (som er identisk med forløbet i figur A) og alternativforløbet med en lavere dagpengesats. Forskellen mellem disse to kurver angiver effekten på afgangsraten til beskæftigelse som følge af reduktionen af dagpengesatsen. For personer, der er indtrådt i dagpengesystemet (dvs. til højre for uge 0) er der her tale om afgang fra ledighed til beskæftigelse, mens der for personer, som endnu ikke er indtrådt i dagpengesystemet (dvs. til venstre for uge 0) er tale om afgang fra f.eks. opsagt beskæftigelse til ny beskæftigelse. For denne gruppe vil de forøgede afgangsrater til beskæftigelse medføre, at færre vil tilgå dagpengesystemet, fordi de når at finde job, inden de ellers ville indtræde i dagpengesystemet. Her er altså tale om et fald i tilgangen til dagpengesystemet som følge af reduktionen i dagpengesatsen.

FIGUR A AFGANGSRATER TIL BESKÆFTIGELSE**FIGUR B AFGANGSRATER TIL BESKÆFTIGELSE, REDUKTION I DAGPENGEYDELSEN**

Anm.: Figuren til venstre viser en illustration af afgangsraten til beskæftigelse for personer på vej ind i dagpengesystemet (den røde kurve) givet afgangsraterne for ledige i dagpengesystemet (den grønne kurve). Sidstnævnte er kun vist frem til uge 26 i dagpengeperioden. Figuren til højre viser i tillæg hertil afgangsraterne ved en reduktion i dagpengeniveauet på 10 pct. i hele perioden.

Kilde: Dagpengekommissionen (2015) og Finansministeriet (2021).

Hvis der i stedet var regnet på en forhøjelse af ydelserne, ville alternativforløbet have ligget under grundforløbet, hvormed effekten på afgangsraten til beskæftigelse havde været negativ, og tilgangen til dagpengesystemet ville derfor være steget.

Tilgangseffekter fra op til et halvt år før et dagpengeperiode påbegyndes

Med de antagelser, som opgørelsen af tilgangseffekter baseres på, vil ændringer i dagpengesystemet indenfor de første 78 uger af et dagpengeforløb kunne påvirke sandsynligheden for at komme i ny beskæftigelse for personer på vej ind i dagpengesystemet i op til seks måneder før en eventuel dagpengeperiode påbegyndes.⁷ Det begrundes med, at den typiske opsigelsesperiode i Danmark er på op til seks måneder.

Ved dagpengeændringer ændres afgang til beskæftigelse inden dagpengeperiode

Tilgangseffekterne beregnes ved at opgøre ændringen i antallet af personer, som påbegynder et dagpengeforløb. Helt konkret gøres dette ved at bruge estimater fra effekttrappen til at beregne, hvor meget afgangsraterne til beskæftigelse for personer på vej ind i dagpengesystemet ændres. Hvis dagpengereglerne generøst eksempelvis forøges, vil afgangsraten fra opsagt eller midlertidig beskæftigelse til fast beskæftigelse falde, hvilket medfører, at tilgangen til dagpengeledighed vil stige.

Kun tilgangseffekt fra ændringer i starten af dagpengeperioden

Anvendelse af effekttrappens adfærdseffekter medfører, at ændringer i dagpengesatsen tidligt i dagpengeperioden vil få konsekvenser for tilgangen til dagpenge, mens ændringer i slutningen af dagpengeperioden (efter 78 uger) ikke vil påvirke tilgangen til dagpenge.

Tilgangseffekter for delgrupper skaleres

I dagpengemodellen kan der kun anvendes gennemsnitseffekter for befolkningen, hvilket skyldes, at modellen ikke indeholder forskellige socioøkonomiske grupper af ledige f.eks. opdelt på alder og uddannelsesniveau. Dette modeldesign betyder, at der for politikændringer for delgrupper på arbejdsmarkedet skal gøres antagelser om, hvordan ændringer i dagpengereglerne for en given gruppe kan oversættes til gennemsnitlige ændringer i befolkningen. I dagpengemodellen gøres dette ved at omregne ydelsesændringen for en gruppe (f.eks. dimittender) til en gennemsnitlig ydelsesændring for hele dagpengebestanden. Denne antagelse betyder eksempelvis, at der indregnes en stigning i ydelserne på 5 pct. for hele dagpengebestanden, hvis en gruppe, der fylder 50 pct. af dagpengebestanden, oplever en stigning i ydelsesniveauet på 10 pct.⁸

7) Ændringer, der vedrører studerende, antages at påvirke deres sandsynlighed for at komme i beskæftigelse inden modtagelse af dimittenddagpenge.

8) Dette eksempel gælder kun eksakt når delgruppen i udgangspunktet modtager den gennemsnitlige dagpengesats. Hvis delgruppen, f.eks. dimittender, modtager en lavere sats i udgangspunktet, vil den anvendte ydelsesændring i dagpengesystemet som helhed være lavere end i eksemplet.

Skalering af tilgangseffekter kan give betydelige fejlskøn

Denne fremgangsmåde indebærer fejlskøn, som er proportionale med ændringen i afgangsraten, og ved store ændringer i denne kan fejlskønne blive betydelige. Ændringer i dagpengeregler for en del af arbejdsstyrken betyder, at denne gruppe gennem adfærdsændringer vil udgøre en forandret andel af bestanden af ledige. Dette betyder, at ændringen i afgangsraten for alle opsagte personer kan afvige markant fra ændringen i afgangsraten for den gruppe der ændrer adfærd, jf. Vaupel og Yashin (1985).

For dimittender halveres adfærdseffekt

Ved konsekvensvurderinger af ændrede dagpengeregler, der vedrører dimittender, halveres tilgangseffekten fra dagpengemodellen. Dette sker ud fra et argument om, at tilgangseffekten for dimittender må formodes at være mindre end for gruppen af dagpengemodtagere under ét, da de kommer fra et lavere ydelsesniveau, jf. Dagpengekommissionen (2015). Der er dog ikke fundet empirisk evidens, der underbygger denne justering.

Dagpengemodell medtager ikke effekt på jobseparationer

Dagpengemodellen tager alene højde for tilgangseffekter til dagpengesystemet som følge af adfærdsændringer blandt personer på vej ind i dagpengesystemet. Dermed ser modellen bort fra en mulig effekt af ændringer af dagpengeregler på den såkaldte jobseparation, dvs. et ændret antal opsigelser eller afskedigelser, hvilket forskningslitteraturen identificerer som en mulig effekt, jf. afsnit IV.2 og IV.3.

Dagpengemodell ser bort fra effekt på jobskabelse

I opgørelsen af tilgangseffekter ses der ligeledes bort fra, at situationen på arbejdsmarkedet skabes i et samspil mellem beskæftigede og arbejdsgivere. En højere dagpengesats kan øge tilgangen af personer til dagpengesystemet, men kan samtidig også reducere jobskabelsen i form af antallet af opslåede ledige stillinger i økonomien, jf. afsnit IV.2. Dette kan øge ledigheden og mindske beskæftigelsen og den samlede aktivitet i økonomien. Det kan derfor være misvisende udelukkende at fokusere på den direkte til- og afgang i dagpengesystemet i konsekvensvurderingerne.

Dagpengemodell ser bort fra afledte effekter af ændret jobsøgning

De anvendte adfærdseffekter i dagpengemodellen tager ikke eksplicit højde for, at en ændret adfærd blandt ledige og beskæftigede kan påvirke andre personers situation, eksempelvis som følge af jobrationering, jf. afsnit IV.2. Tilgangseffekten i dagpengemodellen afspejler alene den enkelte lediges eller beskæftigedes forventede reaktion på ændringer af dagpengesystemet. De anvendte empiriske adfærdseffekter kan ikke identificere mulige afledte effekter af ændret søgeadfærd.

STØRRELSEN AF TILGANGSEFFEKTER I DAGPENGEMODELLEN OG EMPIRISKE STUDIER

Effektstørrelser fra dagpengemodel og empiri sammenholdes

I det følgende belyses det, i hvilket omfang størrelsen af tilgangseffekter i dagpengemodellen stemmer overens med resultater fra forskningslitteraturen. Denne sammenligning sker i to dimensioner: størrelsen af tilgangseffekter, der skyldes ændringer i ydelsesniveauet, og størrelsen af tilgangseffekter, der skyldes ændringer i den potentielle ydelsesperiode.

Sammenligninger bør ske med visse forbehold

Sammenligning af effektstørrelser på tværs af studier bør ske med studiernes validitet for øje. Det varierer på tværs af studier, hvor troværdigt den enkelte analyse kan forventes at identificere den opgjorte effekt, den såkaldte interne validitet. Derudover vil resultaternes anvendelighed for den danske kontekst variere for hvert enkelt studie, den såkaldte eksterne validitet. Eksempelvis er det sandsynligt, at effekten af at forlænge den potentielle periode med ledighedsydelse afhænger af, hvor høje ydelserne er, hvilke alternative ydelser ledige kan opnå, samt hvor lang den potentielle periode med ledighedsydelse er i udgangspunktet. De studier, der lægges vægt på i sammenligningen, er udført i europæiske lande, men det vurderes, at de stadig har relevans i en dansk kontekst.

VALIDITET AF STUDIER

Intern validitet udtrykker, hvor godt en effekt er identificeret, dvs. i hvor høj grad den troværdigt isolerer den kausale effekt, der søges undersøgt, fra andre potentielle effekter. Dette diskuteres indgående i De Økonomiske Råds formandskab (2021).

Ekstern validitet handler om, i hvilken grad et estimat for en effekt fra et givent studie kan overføres til den problemstilling, der skal undersøges. Et studies eksterne validitet øges, hvis estimatet for en effekt kan renses for de effekter, rammerne for studiet kan have eller at disse er uden betydning. Dette kan eksempelvis være betydningen af den institutionelle og kulturelle kontekst samt karakteristika for gruppen af personer og/eller virksomheder, der indgår i studiet.

**Ydelsesændring
giver stor
tilgangseffekt i
dagpengemodell i
forhold til litteratur**

I tabel IV.1 vises størrelsesordenen af tilgangseffekter i dagpengemodellen både for ændringer i ydelsesniveauer og den potentielle ydelsesperiode. Størrelsen opgøres som den procentvise ændring i tilgangsrate, hvor tilgangsrate angiver andel af beskæftigede, der tilgår ledighed over en given periode. Hvad angår tilgangseffekter af ændringer i niveauet for ledighedsydelse, ses det, at et fald i ydelsesniveauet på 10 pct. medfører et fald i tilgangsrate på knap 7 pct. i dagpengemodellen. I tabel IV.2 gengives alle fundne effektstørrelser, der er rapporteret i litteraturen på området. Den interne og eksterne validitet vurderes at være lav i de to ældste studier på området, jf. afsnit IV.3. Derfor lægges hovedvægten i sammenligningen med dagpengemodellens resultater på estimerne for effektstørrelser i de resterende to studier, der eksisterer på området. I disse studier rapporteres relativt beskedne effektstørrelser, der begge ligger langt under halvdelen af størrelsen af den tilsvarende tilgangseffekt i dagpengemodellen.

TABEL IV.1 TILGANGSEFFEKTER IFØLGE DAGPENGEMODELLEN

	Ændring i årlig tilgang, personer	Ændring af tilgangsrate, pct.
10 pct. ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden	-8.320	-6,7
Reduktion af dagpengeperioden til ét år	-5.200	-5,6
Forlængelse til 3-årig dagpengeperiode	0	0
Forlængelse til 4-årig dagpengeperiode	0	0

Anm.: Tilgangsrate til dagpenge er antallet af personer, der påbegynder en dagpengeperiode i forhold til antallet af beskæftigede. I beregningerne er den procentvise ændring i tilgangsrate beregnet ved den procentvise ændring i antal personer, der tilgår dagpengeledighed under forudsætning af, at antallet af beskæftigede er konstant.

Kilde: Finansministeriets beregninger på dagpengemodellen.

TABEL IV.2 EFFEKTSTØRRELSER I LITTERATUREN – ÆNDRINGER I YDELSES-NIVEAU

De få studier der er fundet på området peger på små positive effekter af højere ledighedsydelse på tilgangen til ledighed.

	Ændring i ydelsesniveau	Effekt på tilgangsrate	95 pct.-KI	Statistisk signifikant
Falch (2015c)	+10 pct.	+1,7 pct. ^a	[0,5 ; 2,7]	JA
Light og Omori (2004)	+10 pct.	+0,7 pct. ^b	-	JA
Anderson og Meyer (1994)	+10 pct.	+2,5 pct.	[2 ; 3]	JA
Topel (1983)	+10 pct.	+10 pct.	-	JA

a) Effekten i studiet er angivet som en ændring i kompensationsgraden på 1 pct.point, der ændrer tilgangsrate med ca. 0,5 pct. Denne effekt er omregnet til en elasticitet i midten af intervallet for kompensationsgraden, som er 0,32.

b) Effekten i studiet er opgjort som det procentvise fald i raten, der opsiges deres job. Givet at både opsigelser og afskedigelser udgør ca. 1/3 af alle jobseparationer i studiets datasæt, vil studiets opgjorte procentvise fald i opsigelsesraten på ca. 0,7 pct. omtrent svare til den procentvise stigning i antal afskedigelser. Den angivne effekt er under antagelse af studiets teoretiske tolkning, nemlig at faldet i arbejdstageres egne opsigelser vil modsvares af en stigning i arbejdsgivernes afskedigelser og deraf stigende tilgang til ledighed. Den angivne effekt på tilgangsrate er derfor en øvre grænse for effekten.

Anm.: 95-KI angiver 95-procents-konfidensintervallet. Et større interval udtrykker en større statistiske usikkerhed omkring punktestimatet for effektstørrelsen. Intervallet er opgjort for de studier hvor oplysninger angivet i studiet gjorde det muligt at beregne intervallet. Statistisk signifikant angives som JA, hvis effekten er statistisk signifikant på et 5-procents signifikantniveau, og ellers angives et NEJ.

Ændringer i dagpengeperiodens længde skaber ikke altid tilgangseffekter

Når det gælder dagpengemodellens tilgangseffekt, der sker som følge af ændringer i dagpengeperiodens længde, afhænger størrelsen af tilgangseffekten afgørende af, hvor langt denne ændring sker efter dagpengeperiodens start. I dagpengemodellen medfører en reduktion af dagpengeperioden fra to til ét år, at tilgangsrate falder knap 6 pct., jf. tabel IV.1 ovenfor. Derimod betyder ændringer i dagpengeperioden, der sker to år eller senere efter dagpengeperiodens begyndelse, ikke noget for tilgangen til ledighed i dagpengemodellen. Dette skyldes, at de estimerede adfærdseffekter, der anvendes til at opgøre tilgangseffekter, kun viser en statistisk signifikant ændring afgang til beskæftigelse 78 uger inden en ydelsesændring.

Ændringer i dagpengeperiodens længde giver små tilgangseffekter i forhold til litteraturen

I tabel IV.3 angives effektstørrelser fra empiriske studier fra forskningslitteraturen, der undersøger tilgangseffekten, som skabes af ændringer i den potentielle periode med ledighedsydelse. Her tegnes der overordnet set et billede af, at de empiriske estimater for tilgangseffekterne er betydeligt større end de tilsvarende tilgangseffekter i dagpengemodellen. De fundne studier analyserer effekterne af ændringer i ydelsesperioden, der typisk sker fra et udgangspunkt for periodelængden omkring et år. Det er ud fra de fundne studier uklart, hvor meget effekten af en given ændring i ydelsesperioden afhænger af den ydelseslængde, som ændringer sker ud fra. Studierne af Jäger mfl. (2021) og Winter-Ebmer (2003) analyserer eksempelvis effekterne af ændringer i den potentielle ledighedsperiode, der strækker sig ud over de første to år af periodens længde, og finder anseelige tilgangseffekter. Litteraturen støtter dermed ikke op om dagpengemodellens forudsætning om, at en forlængelse af perioden fra to til tre år eller flere, ikke skulle have en positiv effekt på tilgangen til ledighed.

Litteraturen tilsiger at tilgangseffekter afhænger af de beskæftigedes alder

Det skal her pointeres, at studierne estimater for tilgangseffektens størrelse i meget høj grad afhænger af hvilke aldersgrupper, der analyseres. Det er således et gennemgående resultat i studierne, at tilgangseffekter fra en længere potentiel ydelsesperiode er markant større blandt ældre beskæftigede end blandt yngre. Det kan derfor ikke lægges til grund, at de højeste effektestimater i litteraturen udtrykker den forventede gennemsnitlige effekt på tilgangsraten blandt alle beskæftigede. Den kraftigere adfærd ændring blandt ældre beskæftigede kan forklares med, at ledighedsydelse kan bruges som et trinbræt til pensionering, jf. Inderbitzin mfl. (2016). Denne forskel i tilgangseffekten mellem ældre og yngre beskæftigede findes ikke i dagpengemodellen.

TABEL IV.3 EFFEKTSTØRRELSER I LITTERATUREN – ÆNDRINGER I POTENTIEL YDELSESPERIODE

Bortset fra et enkelt studie rapporterer alle fundne studier en positiv effekt af længere potentiel ydelsesperiode på tilgangen til ledighed.

	Ændring i potentiel ydelsesperiode	Effekt på tilgangsrate	95 pct.-KI	Statistisk signifikant
Jäger mfl. (2021)	+3,5 år	+27 pct.	[1 ; 47]	JA
Hartung mfl. (2020)	+0,75 år	+23 pct. ^a	[4 ; 42]	JA
Falch (2015b)	+1 år	-3 pct.	[-13 ; 8]	NEJ
Dlugosz mfl. (2014)	+1 år	+12 pct. ^b	-	JA
Lalive mfl. (2011)	+0,5 år	+10 pct.	-	JA
Winter-Ebmer (2003)	+3 år	+13 pct.	[1 ; 26]	JA

a) Effekten er angivet som en elasticitet i studiet. Dette er omregnet til en effekt af en ændring i ydelsesperioden fra 16 til 25 måneder, dvs. 9 måneder svarende til 0,75 år. Udgangspunktet i de 16 måneder er valgt, da dette er den gennemsnitlige ydelsesperiode før reformen i populationen der indgår i studiet, og stigningen på ydelsesperioden på 0,75 år er valgt, da dette omtrent svarer til den ændring i den potentielle ydelsesperiode, som reformen indebærer for de fleste grupper af ledige.

b) Dette er effekten rapporteret for 52-54-årige, som ligger omtrent i midten af effektstørrelserne for de analyserede aldersgrupper. Den gennemsnitlige effekt i populationen er ikke rapporteret og vil afhænge af alderssammensætningen i den population der indgår i studiet.

Anm.: 95-KI angiver 95-procents-konfidensintervallet. Et større interval udtrykker en større statistiske usikkerhed omkring punkttestimatet for effektstørrelsen. Intervallet er opgjort for de studier hvor oplysninger angivet i studiet gjorde det muligt at beregne intervallet. Statistisk signifikant angives som JA, hvis effekten er statistisk signifikant på et 5-procents signifikantniveau og eller angives et NEJ.

IV.5

SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

To større ændringer af dagpengesystemet i Ny reformpakke for dansk økonomi

I januar blev der i Folketinget indgået aftale om *Ny reformpakke for dansk økonomi*, der blandt andet indeholder to større ændringer af dagpengesystemet. Den ene er indførelsen af en såkaldt *elitebilistordning* i form af en forhøjet dagpengesats i de første tre måneder af dagpengeperioden for personer med en stærk arbejdsmarkedshistorik. Den anden er en opstramning af dimittenders adgang til dagpenge i form af en lavere dagpengesats og en forkortet dagpengeperiode for nyuddannede.

Fokus på tilgangseffekten af ændrede dagpengeregler

Ministeriernes konsekvensvurderinger af, hvordan ændrede dagpengeregler påvirker beskæftigelse, ledighed og de offentlige udgifter og indtægter, udgør en vigtig del af beslutningsgrundlaget for reformer af denne art. I kapitlet foretages en vurdering af de regneregler, der ligger bag opgørelsen af den såkaldte tilgangseffekt. Tilgangseffekten angiver, hvor meget en ændring i dagpengereglerne påvirker tilgangen til dagpenge, og den udgør en betydelig del af den samlede virkning af de nævnte dagpengeændringer.

Formandskabet har til opgave at vurdere regneprincipper

Arbejdet i dette kapitel skal ses som et led i formandskabets opgave med at vurdere centraladministrationens regneprincipper i form af adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger for ændringer i den økonomiske politik.

Tilgangseffekten afviger fra resultater i forskningslitteraturen

Kapitlet indledes med en principiel beskrivelse af, hvordan dagpengeregler kan påvirke blandt andet tilgangen til dagpengesystemet, og sammenligner størrelsen af den tilgangseffekt, som centraladministrationen beregner for forskellige regelændringer, med den tilgangseffekt som den videnskabelige litteratur på området tilsiger for lignede ændringer. Konklusionen er, at de regneregler, der ligger til grund for ministeriernes beregninger af tilgangseffekter, afviger fra litteraturens resultater. Herefter foretages der en nærmere vurdering af centraladministrationens regneregler for tilgangseffekten ved ændringer af dagpengeregler. Konklusionen er, at tilgangseffekten på flere punkter ikke understøttes empirisk og mangler en række mekanismer, som i forskningslitteraturen er fundet væsentlige for ændringer i tilgangen til ledighed ved ændrede regler for ledighedsunderstøttelse.

EN VURDERING AF TILGANGSEFFEKTEN

Tilgangseffekten vurderes for satsændringer og ændringer af dagpengeperioden

Mængden af videnskabelig litteratur, der belyser størrelsen af tilgangseffekter ved dagpengereguleringer, er begrænset. Det er dog muligt at fastlægge en størrelsesorden af den ændring i tilgangen til dagpenge, som man vil kunne forvente ved en ændring i dagpengesatsen eller en ændring i længden af dagpengeperioden. Derfor sammenlignes de tilgangseffekter, som centraladministrationen anvender for disse to regelændringer, med den videnskabelige litteraturs bud på størrelsen af disse effekter:

Tilgangseffekten er for stor ved generelle ydelsesændringer ...

- For ændringer af dagpengesatsen tyder forskningslitteraturen på, at ministeriernes beregning af tilgangseffekten er for høj. For en generel ydelsesændring resulterer dagpengemodellens antagelser i en tilgangseffekt, der er betydeligt større end ændringer i tilgangen til ledighed opgjort i nyere forskningsstudier.

... og for lille ved ændringer af dagpengeperioden

- For ændringer af dagpengeperiodens længde tyder forskningslitteraturen på, at dagpengemodellens tilgangseffekt er for lav. Dette er særligt udtalt ved periodeændringer, der ligger ud over de første to års dagpengeperiode. I dette tilfælde anslår dagpengemodellen, at der ingen ændring sker i tilgangen til ledighed, hvorimod forskningslitteraturen tegner et billede af, at tilgangen til ledighed forventeligt også vil ændres for sådanne ændringer af dagpengeperioden.

Den eksterne validitet af adfærdseffekterne bag tilgangseffekten er svag

En retvisende modelramme bør tage udgangspunkt i alle relevante mekanismer for området. I centraladministrationens regneregler for tilgangseffekter er der kun indarbejdet én mekanisme, hvor beskæftigede i opsagte eller midlertidige stillinger antages at reagere. Det empiriske grundlag for denne mekanisme er imidlertid ikke overbevisende, da det er baseret på adfærden blandt personer, der har været ledige imellem et halvt år og helt op til fire år. Det er ikke oplagt, at adfærden i denne gruppe repræsenterer adfærden blandt personer, der endnu ikke er blevet ledige. Tilgangseffekten er således baseret på adfærd, der ligger langt fra den kontekst, som den anvendes i, hvilket betyder, at den eksterne validitet er svag.

Modellen udelader flere relevante mekanismer	At ministeriernes resultater for tilgangseffekten ikke stemmer overens med forskningslitteraturens resultater skal også ses i lyset af, at opgørelse af effekten udelader flere af de mekanismer, som forskningslitteraturen peger på er relevante for effekten på tilgangen til ledighed:
Effekt på jobseparationer	<ul style="list-style-type: none"> • Ændrede dagpengeregler kan have betydning for antallet af jobseparationer, dvs. antallet af beskæftigede, der afskediges eller siger deres job op. Litteraturen har vist, at en højere dagpengeydelse kan medføre en øget jobseparationsrate.
Effekt på jobskabelse	<ul style="list-style-type: none"> • Dagpengeregler kan påvirke jobskabelsen. Eksempelvis kan en højere dagpengesats, der reducerer de jobsøgendes søgeintensitet, reducere antallet af opslåede stillinger i økonomien, fordi virksomhederne kan se frem til, at der går længere tid før en ledig stilling bliver besat.
Eksternaliteter fra jobsøgning	<ul style="list-style-type: none"> • En øget jobsøgning blandt én gruppe af ledige vil, for et givet antal ledige stillinger, reducere andre jobsøgendes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Dermed kan der være en negativ eksternalitet ved jobsøgning.
En aggregeret opgørelse kan medtage flere mekanismer	De manglende mekanismer kan der tages højde for, hvis der overgås til en metodisk tilgang, der i højere grad undersøger de aggregerede konsekvenser af ændringer i dagpengesystemet. Dette vil være i tråd med tendensen i forskningslitteraturen, der på dette område har udviklet sig stærkt, og hvor en række nyere studier netop fokuserer på aggregerede effekter på beskæftigelse og ledighed af ændringer i ledighedsydelse. Adfærdseffekter fra denne type af studier opfanger i højere grad mekanismer, der ikke kan henføres til enkeltpersoners adfærdreaktioner. Der kan dermed fås et mere fuldkomment billede af konsekvenserne.

KONKLUSION

Regneregler på dagpengeområdet blev senest ændret i 2021	Regnereglerne for tilgangseffekten ved ændrede dagpengeregler blev udviklet i 2015 i forbindelse med dagpengekommissionens arbejde og gennemgik en større opdatering i 2021. Opdateringen indeholdt en revision af beregningsgangen for tilgangseffekten, hvilket medførte en markant reduktion af tilgangseffekten i dagpengemodellen. Dette skete samtidig med lancering af udspillet <i>Danmark kan mere I</i> , hvor tilgangseffekten spillede en stor rolle for de nævnte politikændringer på dagpengeområdet.
---	---

**Tilgangseffekt
afspejler ikke
den nyeste viden**

Gennemgangen af de regneregler, som centraladministrationen anvender til opgørelse af tilgangseffekten, har vist, at regnereglerne på flere områder ikke afspejler den nyeste forskningsmæssige viden om, hvilke mekanismer der ligger bag en ændret tilgang til dagpenge.

**Anvendelse af
adfærdseffekter
har svag validitet**

Herudover vurderes det, at anvendelsen af de adfærdsforudsætninger, der ligger bag tilgangseffekten, har en svag validitet og derfor ikke formår at opgøre en retvisende tilgangseffekt af ændringer i dagpenge-systemet.

**En fremtidig
sanering af
regneregler bør
tage udgangspunkt
i de relevante
mekanismer**

Det er vigtigt for centraladministrationen at have et passende værktøj til at foretage konsekvensberegninger af politiske forslag og lovændringer på dagpengeområdet, og der er lagt en stor indsats i arbejdet med regneregler på dagpengeområdet. En fremtidig sanering af regnereglerne bør søge at inddrage og skaffe et stærkere empirisk grundlag for de mekanismer, som forskningslitteraturen har vist er vigtige for, hvordan ændringer af dagpengeregler påvirker tilgangen til dagpenge.

**Behov for at
gentænke
regneprincipperne**

I forhold til den nyligt indgåede *Ny reformpakke for dansk økonomi* fører arbejdet i dette kapitel frem til den konklusion, at aftalens virkning på den strukturelle beskæftigelse kan være enten overvurderet eller undervurderet. Ministeriernes anvendte regneprincipper trækker i retning af at overvurdere den negative effekt på beskæftigelsen af et beskæftigelsestillæg i de første tre måneder af dagpengeperioden for personer med en relativt stærk beskæftigelsehistorik. Samtidig trækker de i retning af at overvurdere den positive beskæftigelsesvirkning som følge af en lavere dimittendsats. Og endelig trækker de i retning af at undervurdere den positive beskæftigelsesvirkning som følge af forkortelsen af dagpengeperioden for dimittender. Konsekvensvurderingerne vedrørende dimittender er i udpræget grad baseret på ad hoc-antagelser, der betyder, at virkningerne må karakteriseres som værende meget usikre. Samlet set eksemplificerer dette behovet for at gentænke regneprincipperne på dagpengeområdet.

LITTERATUR

Acemoglu, D. og R. Shimer (2000): Productivity gains from unemployment insurance. *European economic review*, 44(7), s. 1195-1224.

Albanese, A., M. Picchio og C. Ghirelli (2020): Timed to say goodbye: does unemployment benefit eligibility affect worker layoffs? *Labour Economics*, 65.

Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin (2015): Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer. Dagpengekommissionen.

Anderson, P.M. og B.D. Meyer (1994): The effects of unemployment insurance taxes and benefits on layoffs using firm and individual data. nt and consequences of job turnover. *NBER working paper no. 4960*.

Arranz, J.M. og C. García-Serrano (2020): Does unemployment benefit duration affect inflows into unemployment? The impact of a law change for older workers. *The Journal of the Economics of Ageing*, 17.

Atkinson, A.B. og J. Micklewright (1991): Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. *Journal of Economic Literature*, 29(4), s. 1679-1727.

Brébion, C., S. Briole og L. Khoury (2021): Unemployment Insurance Eligibility and Employment Duration. Arbejdsrapport.

Boone, C., A. Dube, L. Goodman og E. Kaplan (2021): Unemployment insurance generosity and aggregate employment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(2), s. 58-99.

Cravo, T., C. O'Leary, A.C. Sierra og L. Veloso (2020): Heterogeneous effects of Brazilian unemployment insurance reforms on layoffs. *Economics Letters*, 197.

Dagpengekommissionen (2015): Teknisk analyserapport. Tilgængelig på bm.dk.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Dieterle, S., O. Bartalotti og Q. Brummet (2020): Revisiting the effects of unemployment insurance extensions on unemployment: A measurement-error-corrected regression discontinuity approach. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), s. 84-114.

Dlugosz, S., G. Stephan, G og R.A. Wilke (2013): Fixing the Leak: Unemployment incidence before and after a major reform of unemployment benefits in Germany. *German Economic Review*, 15(3), s. 329–352.

Falch, N.S. (2015a): Three essays on unemployment insurance. Chapter II: Tempted into unemployment? Ph.D.-afhandling. Department of Economics University of Oslo.

Falch, N.S. (2015b): Three essays on unemployment insurance. Chapter I: Analyses of an unemployment insurance reform. Ph.D.-afhandling. Department of Economics University of Oslo.

Falch, N.S. (2015c): Three essays on unemployment insurance. Chapter III: The unemployment insurance replacement rate and job durations. Ph.D.-afhandling. Department of Economics University of Oslo.

Feldstein, M.S. (1978): The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment, *American Economic Review*, 68, s. 834–846.

Finansministeriet (2021): Økonomisk Analyse: Dagpengemodellen – Teknisk opdatering. Tilgængelig på fm.dk.

Fredriksson, P. og M. Söderström (2020): The equilibrium impact of unemployment insurance on unemployment: Evidence from a non-linear policy rule. *Journal of Public Economics*, 187.

Gutierrez, I.A. (2016): Job insecurity, unemployment insurance and on-the-job search. Evidence from older American workers. *Labour Economics*, 41, s. 228-245.

Hartung, B., P. Jung og M. Kuhn (2020): What hides behind the German labor market miracle? Unemployment insurance reforms and labor market dynamics. Arbejdsrapport.

Hopenhayn, H.A. og J.P. Nicolini (2009): Optimal unemployment insurance and employment history. *The Review of Economic Studies*, 76(3), s. 1049-1070.

Inderbitzin, L., S. Staubli og J. Zweimüller (2016): Extended unemployment benefits and early retirement: Program complementarity and program substitution. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), s. 253-88.

Jäger, S., B. Schoefer og J. Zweimüller (2021): Marginal jobs and job surplus: a test of the efficiency of separations. Udkommer i *Review of Economic Studies*.

Karahan, F., K. Mitman og B. Moore (2022): Micro and Macro Effects of UI Policies: Evidence from Missouri. CEPR Discussion Paper 14158, IZA Discussion Paper 12805.

Khoury, L. (2021): Unemployment Benefits and the Timing of Redundancies. Arbejdsrapport.

Lalive, R., J. Van Ours og J. Zweimüller (2011): Equilibrium unemployment and the duration of unemployment benefits. *Journal of Population Economics*, 24, s. 1385–1409.

Landais, C., P. Michaillat og E. Saez (2018): A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Theory. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), s. 152-81.

Light, A. og Y. Omori (2004): Unemployment insurance and job quits. *Journal of Labor Economics*, 22(1), s. 159-188.

Martins, P.S. (2021): Working to get fired? Unemployment benefits and employment duration. *Journal of Policy Modeling*, 43(5), s. 1016-1030.

Mortensen, D.T. (1977): Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30(4), s. 505-517.

Rasmussen, H.L. og P.G. Pedersen (2019): Tilgangseffekter i dagpengesystemet - En registerbaseret RD-analyse af dagpengeberettigelses effekt på ledighed. Specialeafhandling, Københavns Universitet.

Schmieder, J.F. og T. Von Wachter (2016): The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, s. 547-581.

Topel, R.H. (1983): On layoffs and unemployment insurance. *The American Economic Review*, 73(4), s. 541-559.

Vaupel, J.W. og A.I. Yashin (1985): Heterogeneity's ruses: some surprising effects of selection on population dynamics. *The American Statistician*, 39(3), s. 176-185.

Wang, C. og S. Williamson (1996): Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 44, s. 1-41).

Winter-Ebmer, R. (2003): Benefit duration and unemployment entry: A quasi-experiment in Austria. *European Economic Review*, 47(2), s. 259-273.

Zweimüller, J. (2018): Unemployment insurance and the labor market. *Labour Economics*, 53, s. 1-14.

