

# Analyse

12. december 2022

## Elitebilist-princip kan hjælpe dansk flexicurity under pres

*Af Kasper Hjalager Albrechtsen og Mathias Dybdahl Ahle*

En midlertidigt højere dagpengesats kombineret med et stramt beskæftigelseskrav kan bidrage til at vende udviklingen med faldende opbakning til dagpengesystemet, hvilket udfordrer den danske flexicuritymodel. Det viser en analyse fra Kraka-Deloitte.

Under den tidligere S-regering blev der indgået et forlig om en ordning, der ville styrke forsikrings-elementet ved at forhøje dagpengene i de første måneder efter man bliver arbejdsløs. Men forliget er indgået mellem partier, der ikke har flertal efter folketingsvalget, og de fleste borgerlige partier var ikke med i det.

I [Kraka og Deloittes samarbejde Small Great Nation](#) har vi regnet på en justeret udgave af forslaget. S-regeringens forslag forhøjede dagpengesatsen med 3.649 kr. i de første tre måneder af et dagpengeforløb, betinget på forudgående beskæftigelse i to år ud af de seneste tre år. Vi foreslår en lignende ordning, men betinget på et betydeligt stærkere beskæftigelseskrav, fx et krav om to år og ni måneders arbejde de seneste tre år.

Analysen viser:

- Personer med en medianindkomst, der bliver arbejdsløse, modtager en dagpengesats, der udgør 42 pct. af den arbejdsløses hidtidige løn.
- Oprindeligt elitebilist-forslag vil forhøje dagpengesatsen med 3.649 kr. i tre måneder og koster ca. 225 mio. kr. årligt i umiddelbare udgifter.
- I Kraka-Deloittes forslag, der indebærer et strammere beskæftigelseskrav, vil dagpengesatsen kunne hæves til 7.100 kr. for samme udgifter som det oprindelige forslag.

### Kontakt

Økonom  
Mathias Dybdahl Ahle  
Tlf. 26 21 82 64  
E-mail mda@kraka.dk

Seniorøkonom  
Kasper Hjalager Albrechtsen  
Tlf. 26 45 60 82  
E-mail kha@kraka.dk

## Sammenfatning

Ny aftale hjælper med at sikre flexicuritymodellen

Den tidligere S-regering fik med et snævert flertal i Folketinget i 2022 vedtaget sit forslag om mulighed for en højere dagpengesats i de første tre måneder af et dagpengeforløb. Forslaget skulle styrke sikkerhedsnettet i dagpengesystemet, der er et vigtigt element i den danske flexicuritymodel. Som systemet er i dag, dækker det dog ikke arbejdsløses manglende lønindkomst i samme grad som tidligere. Denne analyse viser, at ved at stramme kravene i den nye ordning bliver den både billigere og målrettes samtidigt den gruppe af lønmodtagere, der har lavest incitament til at være en del af dagpengesystemet.

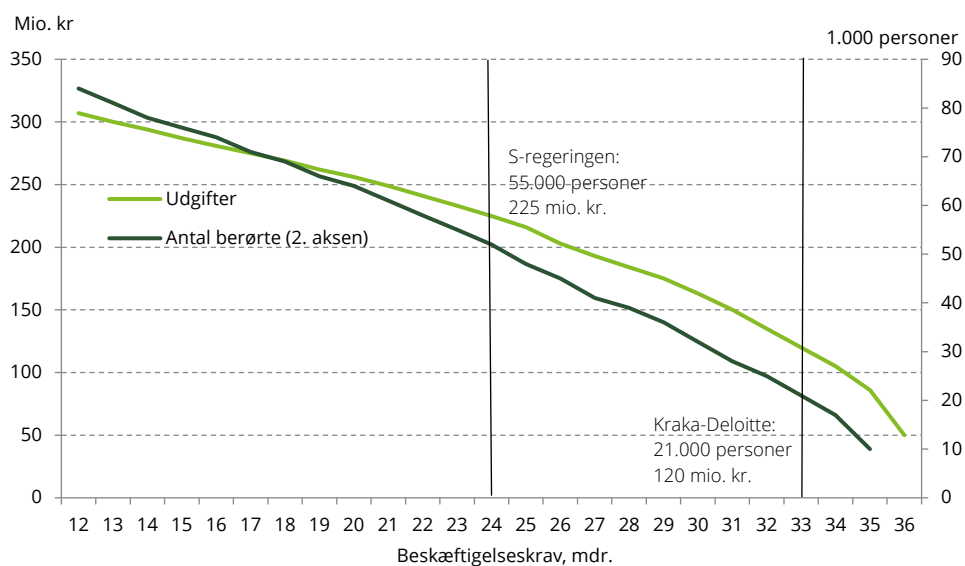
Usikkert om aftalen træder i kraft efter folketingsvalg

Aftalen om en forhøjet dagpengesats blev vedtaget af S, SF, DF, KD og RV, der ikke længere har flertal efter folketingsvalget. S-regeringens forslag forhøjede dagpengesatsen med 3.649 kroner i de første tre måneder af et dagpengeforløb, betinget på forudgående beskæftigelse i to år ud af de seneste tre år. Ifølge vores beregninger vil ordningen koste ca. 225 mio. kr. årligt i umiddelbare udgifter og ca. det dobbelte, når der medregnes adfærdseffekter.

En målrettet ordning kan sikre flertal over midten

Denne analyse viser, at hvis man strammer beskæftigelseskravet, kan man både reducere udgifterne til ordningen samtidigt med, at ordningen mere direkte målrettes personer med en stærk beskæftigelsehistorik. Eksempelvis kan udgifterne halveres ved et beskæftigelseskrav på to år og ni måneder. Figur 1 viser sammenhængen mellem beskæftigelseskrav og umiddelbare udgifter for staten. Ved det vedtagne forslag vil ca. 55.000 personer årligt kunne modtage den forhøjede dagpengesats, mens det ved Kraka-Deloittes forslag vil være 21.000 personer, hvilket vil koste staten 120 mio. kr. i umiddelbare udgifter.

**Figur 1** Antallet af ledige, der vil få forhøjet dagpengesats samt statens udgifter ved indførelse af ordningen med forskellige beskæftigelseskrav (måneder ud af tre år).



Anm.: Udgifterne er beregnet efter en forhøjet dagpengesats på 3.649 kr. og er eksklusive adfærdseffekter.  
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Besparelse fra målretning kan prioriteres

En målretning af ordningen vil give en besparelse, der kan bruges på andre politiske tiltag. Alternativt kan besparelsen bruges på at hæve det midlertidige dagpengeforløb yderligere. Ved en ordning med et beskæftigelseskrav på to år og ni måneder vil man fx kunne hæve det forhøjede dagpengetillæg til 7.100 kr., samtidigt med at ordningen vil koste det samme som den nuværende ordning.

Ordning skal sikre et effektivt arbejdsmarked

En bred tilslutning til dagpengesystemet er vigtig for et fleksibelt og effektivt dansk arbejdsmarked, hvor det er relativt nemt at ansætte og afskedige medarbejdere. Det kræver dog, at flexicuritymodellen holder, og at folk er sikret kompensation i tilfælde af arbejdsløshed. Ved at kombinere en midlertidig højere ydelse med et stramt beskæftigelseskrav bliver dagpengesystemet mere attraktivt for de mennesker, der ikke umiddelbart har incitament til at betale til dagpengesystemet, da de sjældent bliver arbejdsløse.

### Tegn på dalende opbakning til dagpengesystemet

Reformer har øget beskæftigelsen...

En række af arbejdsmarkedsreformer gennemført siden midten af 90'erne har øget arbejdsudbuddet med op mod 250.000 personer i 2025. Det gælder bl.a. velfærdsforliget fra 2006, dagpengereformen fra 2010, skattereformen fra 2012 og kontanthjælpsreformen fra 2013. Som en del af reformerne er satserne blevet reduceret eller langsomt udhulet ved ikke at følge lønudviklingen. Samtidigt er længden på en række overførselsindkomster reduceret og adgangskravene til at modtage dem er blevet strammet.

... men har udhulet sikkerhedsnettet...

Dette har bidraget til, at kompensationsgraden, som måler hvor meget indkomsten som arbejdsløs på dagpenge udgør af indkomsten som lønmodtager, er faldet støt over de seneste årtier. Eksempelvis er bruttokompensationsgraden for en gennemsnitlig industrimedarbejder faldet fra over 60 procent i 1980 til mindre end 45 procent i 2020.<sup>3</sup>

... hvilket kan få konsekvenser for dansk flexicurity

I Kraka-Deloitte (2021) kunne der endnu ikke ses en udvikling, hvor danskerne i stor stil vendte dagpengesystemet ryggen. Der er dog tegn på en svagt faldende opbakning til dagpengesystemet, og samtidig er der en stigning i omfanget af private tillægssikringer<sup>4</sup>. Der er risiko for, at en fortsat reduktion af kompensationsgraden kan true opbakningen til dagpengesystemet og true den danske flexicuritymodel. Der kan derfor være et behov for at styrke kompensationsgraden for udvalgte grupper i dagpengesystemet.

### Ny ordning skal understøtte forsikringselementet i dagpengesystemet - særligt for kernetropperne

Aftale om højere dagpengesats de første tre måneder

januar 2022 indgik regeringen en aftale, der giver mulighed for at optjene en øget dagpengesats på op til 3.649 kr. om måneden i de første tre måneder af et dagpengeforløb. Aftalen blev indgået i et smalt forlig med S, SF, DF og RV og stod til at træde i kraft efter et folketingsvalg.

Høj sats kræver beskæftigelse i to ud af de seneste tre år

For at optjene ret til den midlertidigt højere dagpengesats, skal man have været i beskæftigelse i to ud af de seneste tre år og have fire års sammenhængende medlemskab af en a-kasse op til ledighedsperioden.

Dagpenge består af forsikrings- og forsørgerelement

Dagpengesystemet har to overordnede formål, nemlig, at udgøre et forsikringselement og et forsørgelselement for ledige. Hovedparten af dagpengeforsikrede er kun ledige i et par måneder. For denne gruppe personer er indbetaling til a-kasser en indbetaling til en arbejdsløshedsforsikring, der skal dække ens indkomst i de måneder, hvor man ikke har en lønindkomst. For personer, der er på dagpenge i en længere periode, er dagpenge derimod en længevarende forsørgelsesydelse der sikrer en vis levestandard.

Ordning kan styrke forsikringselementet og opbakning

Den vedtagne ordning vil styrke forsikringselementet i dagpengesystemet for personer med en relativt stærk beskæftigelsehistorik. Netop disse personer har et relativt lavt incitament til at være medlem af en a-kasse, da den forventede værdi af medlemskabet i form af udbetalte dagpenge er lav. Det gælder særligt fordi kompensationsgraden er lav for personer med høje lønninger pga.

<sup>3</sup> Kraka-Deloitte (2021). <https://sgnation.dk/rapporter/rapport9>

<sup>4</sup> Kraka-Deloitte (2021). <https://sgnation.dk/rapporter/rapport9>

dagpengeloftet, jf. figur 3.<sup>5</sup> Ordningen med en midlertidig højere dagpengesats må derfor forventes at øge opbakningen til dagpengesystemet for denne gruppe personer.

Flexicuritymodellen sikrer et efficient arbejdsmarked

Den danske arbejdsmarkedsmodel betegnes ofte som flexicuritymodellen. Modellen består af et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdsgivere let kan fyre og hyre medarbejdere. Til gengæld er der et offentligt finansieret sikkerhedsnet for personer, der mister deres job. Modellen giver virksomheder en fleksibilitet, der sikrer at danske virksomheder lettere kan omstille sig til nye produktionsteknologier og ændret efterspørgsel ved korte fyringsvarsler. Virksomheder, der oplever stigende efterspørgsel, vil også hurtigere ansætte nye medarbejdere, da de ikke skal være nervøse for, at de ikke kan komme af med medarbejderne, når det går nedad igen. Disse omstillinger i virksomhederne er særligt vigtige for en lille åben økonomi som den danske, da mange danske virksomheder indgår i globale værdikæder og dermed i højere grad er påvirket af stød fra udlandet.

Kompensationsgrad er vigtig for flexicuritymodellen

Det offentligt finansierede sikkerhedsnet er derfor en grundpille i flexicuritymodellen. Hvis sikkerhedsnettet udhules, kan arbejdstagere kræve større sikkerhed i ansættelsen, hvilket vil skade virksomhedernes fleksibilitet. Større sikkerhed i ansættelsen kan fx være længere opsigelsesvarsler eller strammere regler for afskedigelser.

### Beskæftigelseskrav kan strammes for at målrette ordningen

Ordning kan målrettes for at få et bredt forlig

Efter det seneste folketingsvalg er flertallet for S-regeringens forslag forsvundet, og ordningen vil derfor ikke blive indført. Mange partier i den blå blok ville ikke tilslutte sig ordningen, bl.a. fordi de mener, at ordningen er for lempelig. Kraka-Deloitte har regnet på effekterne af en ordning med et mere ensidigt fokus på at forbedre forsikringselementet i dagpengesystemet. Det kan man gøre ved at anvende et strengere beskæftigelseskrav. Et strengere beskæftigelseskrav vil målrette ordningen til personer, der stort set altid er i beskæftigelse, men fx bliver ramt af en uventet fyring.

55.000 ledige kan modtage forhøjet dagpengetillæg

Der vil ifølge vores beregninger være omtrent 55.000 personer, der bliver ledige i løbet af et år som samtidigt har været beskæftiget i to af de seneste tre år og kan modtage den højeste dagpengesats, jf. figur 2. Disse 55.000 ledige personer vil dermed være berettiget til at få op til yderligere 3.649 kr. i forhøjet dagpengetillæg pr. måned med den vedtagne ordning. Beregningerne er baseret på de faktiske personer, der i perioden fra 2017 til 2019 er tilgået dagpengesystemet. Antallet udtrykker, hvor mange personer, der med de nye regler i gennemsnit årligt ville have fået forhøjet dagpengetillæg i perioden fra 2017 til 2019.<sup>6</sup>

Adfærdseffekter udgør ca. halvdelen af samlede udgifter

Ud fra en mekanisk beregning vil de umiddelbare udgifter til det forhøjede dagpengetillæg udgøre 225 mio. kr. om året, inklusive tilbageløb. Ifølge regeringen udgør adfærdseffekterne ca. halvdelen af de samlede udgifter og dermed vil ordningen koste ca. 460 mio. kr. årligt.<sup>7</sup> Regeringen har beregnet de samlede udgifter til 520 mio. kr. Forskellen kan bl.a. skyldes, at Finansministeriet beregner udgifterne for et strukturelt år, mens vi har baseret beregningerne på årene 2017 til 2019.

Usikkerhed om sekundære adfærdseffekter

Den primære adfærdseffekt består i, at en højere dagpengesats vil betyde, at ledige vil være mindre tilbøjelige til at søge ny beskæftigelse og derfor vil være længere tid på dagpenge. Den sekundære adfærdseffekt består af en forventning om en øget tilgang af ledige til dagpengesystemet. Det skyldes at den højere dagpengesats kan øge antallet af opsigelser eller afskedigelser og mindske incitamentet til at søge ny beskæftigelse i en opsigelsesperiode. Det Økonomiske Råd vurderer

<sup>5</sup> Dagpengesatsen udgør som udgangspunkt 90 pct. af ens forudgående løn, dog med et maksimalt loft på 19.351 kr.

<sup>6</sup> Vi har anvendt Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM til at afgøre, hvornår personer har modtaget dagpenge, og vi har anvendt detaljeret lønmodtagerdata fra e-Indkomst til at bestemme personers beskæftigelsesgrad. Vi har forsøgt kun at ramme personer, som indregistreres i dagpengesystemet i det pågældende år og dermed ikke personer, som er fortsat i et dagpengeforløb fra året før.

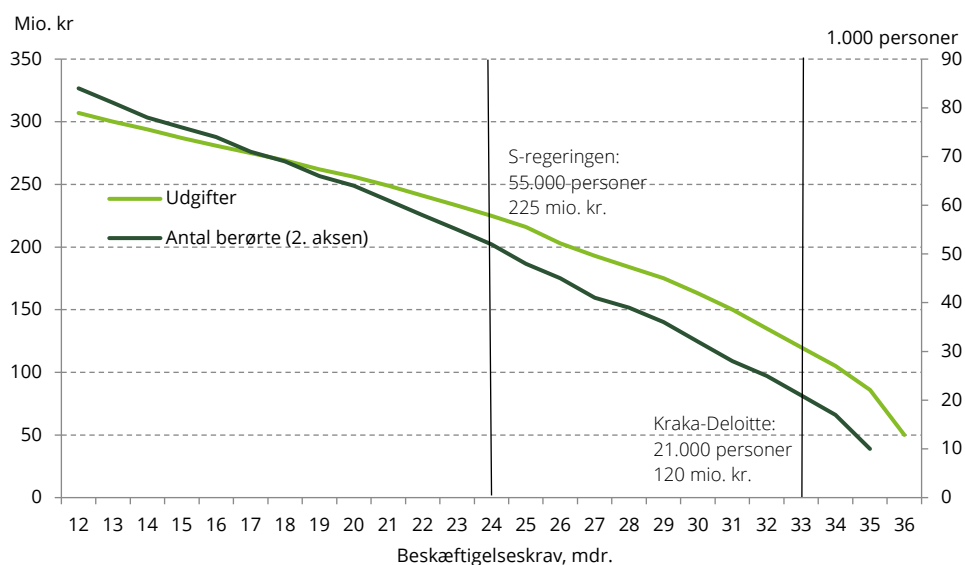
<sup>7</sup> Forholdet mellem de umiddelbare omkostninger og omkostninger inklusive adfærd er beregnet ud fra regeringens udspil til en ny reformpakke fra september 2021: <https://fm.dk/media/25231/danmark-kan-mere-i-faktaark-a.pdf>.

dog, at det empiriske belæg for denne effekt er svag, og at Finansministeriet derfor kan overvurdere denne effekt i ordningen.<sup>8</sup>

### Beskæftigelseskrav kan strammes for mere målretning

Den vedtagne ordning rammer en bred skare af dagpengemodtagere. Ved at justere på beskæftigelseskravet kan man dog skalere ordningen til fx at målrette ordningen de personer, der har det mindste incitament til at være medlem af en a-kasse. Et sådant forslag vil nedbringe udgifterne til ordningen og samtidig styrke forsikringselementet i ordningen. Jo strammere man gør kravet om forudgående beskæftigelse for at opnå forhøjede dagpenge, jo mindre bliver udgiften.

**Figur 2** Antallet af ledige, der vil få forhøjet dagpengesats samt statens udgifter ved indførelse af ordningen med forskellige beskæftigelseskrav (måneder ud af tre år).



Anm.: Beregningerne er baseret på, hvor mange dagpengeberettigede ledige der i gennemsnit for år 2017 til 2019 vil leve op til beskæftigelseskravet, hvilket kan afvige fra det strukturelle niveau. Beskæftigelseskravet er målt ved antallet af måneder i fuldtidsbeskæftigelse de seneste 36 måneder, hvor en fuldtidsmåned svarer til 160,33 præsterede arbejdstimer. Tabellen viser kun personer, som er berettiget til den eksisterende maksimale dagpengesats og dermed et evt. forhøjet dagpengetillæg. Udgifterne er beregnet efter en forhøjet dagpengesats på 3.649 kr. og er eksklusive adfærdseffekter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

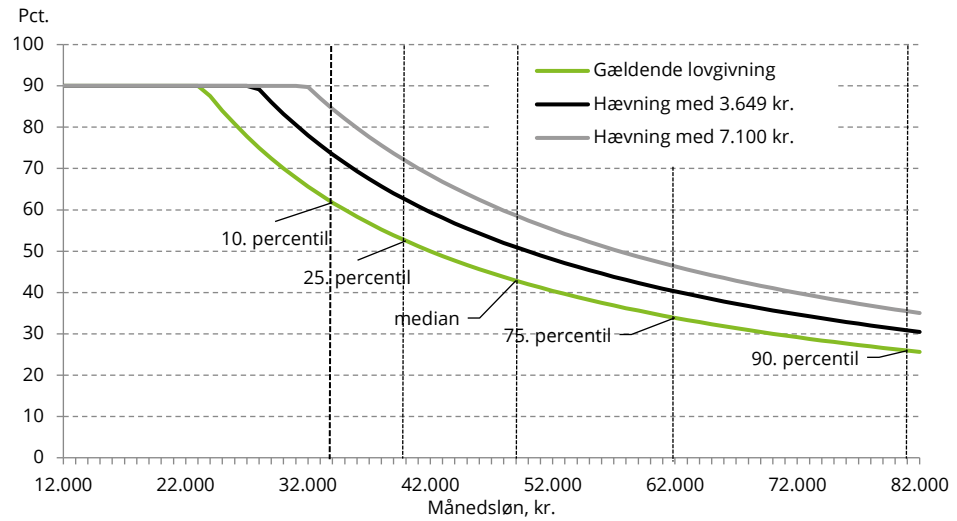
### Stram kravet og styrk forsikringselementet

Hvis beskæftigelseskravet fx hæves til 2 år og 9 måneder, vil der være ca. 25.000 ledige personer, som vil være berettiget til det forhøjede dagpengetillæg. Det betyder, at udgifterne vil falde med ca. 105 mio. kr. eksklusive adfærdssændringer, jf. figur 2. Denne besparelse kan bruges på andre politiske tiltag. Alternativt kan besparelsen bruges på at hæve det midlertidige dagpengeefterskud yderligere. En ordning med et beskæftigelseskrav på 2 år og 9 måneder og et forhøjet dagpengetillæg på 7.100 kr. vil koste det samme som den nuværende ordning<sup>9</sup>. Et forhøjet dagpengetillæg på 7.100 kr. vil betyde, at kompensationsgraden for en person med en gennemsnitlig månedsløn før skat på 50.000 kr. – omtrent svarende til medianen i lønindkomstfordelingen - vil være 57,4 pct., hvor kompensationsgraden med et forhøjet tillæg på 3.649 kr. vil være 49,9 pct. Med de eksisterende dagpengesatser er kompensationsgraden 42 pct., jf. figur 3.

<sup>8</sup> DØRS (2022).

<sup>9</sup> Vi er kommet frem til 7.100 kr. ved egne beregninger på Danmarks Statistiks registre. Der er taget højde for, at dagpengeberettigede ledige maksimalt kan få 90 pct. af deres gennemsnitlige løn udbetalt i dagpenge.

Figur 3 Kompensationsgrad ved forskellige dagpengesatser i 2022 som funktion af lønindkomsten



Anm.: Kompensationsgraden er beregnet som 90 pct. af den hidtidige månedsløn, hvor der tages højde for at dagpengesatsen maksimalt kan udgøre 19.351 kr. Relevante percentiler i lønindkomstfordelingen er udregnet pba. beskæftigedes løn pr. præsteret time omregnet til månedsløn for beskæftigede med mindst 1.500 arbejdstimer om året i 2019.

Kilde: <https://bm.dk/satser/satser-for-2022/>, Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

## Litteratur

Kraka-Deloitte (2021). *Fremtidens arbejdsmarked – en fest for alle?*

Det Økonomiske Råd (2014). *Dansk Økonomi - efterår 2014.*

Det Økonomiske Råd (2022). *Dansk Økonomi - forår 2022.*

Regeringen (2022). *Ny reformpakke for dansk økonomi.* [https://fm.dk/media/25802/aftaletekst\\_en-ny-reformpakke-for-dansk-oekonomi\\_a.pdf](https://fm.dk/media/25802/aftaletekst_en-ny-reformpakke-for-dansk-oekonomi_a.pdf)