

## Konsekvenser af en kortere dagpengeperiode

*Af Andreas Højbjerg*

**Dagpengeperioden er fra 2013 afkortet fra 4 til 2 år. I analysen undersøges lediges afgang fra dagpengesystemet omkring det tidspunkt, hvor dagpengene opbruges. Samtidig skønnes over hvor mange ledige, som fremover risikerer at miste dagpengeretten.**

### Hovedkonklusioner

- Dagpengeperiodens længde har betydning for lediges jobsøgning. Andelen af ledige, som finder arbejde, femdobles således i månederne op til, at dagpengene udløber. Effekten er der, selvom jobsituationen er vanskeligere efter den økonomiske afmatning.
- Analysen underbygger dermed, at dagpengereformen vil medvirke til at nedbringe langtidsledigheden og på sigt også øge beskæftigelsen. Det ventes, at dagpengereformen kan forbedre de offentlige finanser med 4 mia. kr. på længere sigt. Den samfundsøkonomiske gevinst skal holdes op imod, at antallet som årligt vil opbruge dagpengeretten vil vokse, og at tilskyndelsen til at forsikre sig mod ledighed reduceres.
- Danske erfaringer og internationale undersøgelser understøtter, at en kortere dagpengeperiode vil føre til større afgang til beskæftigelse op til 2-årsgrænsen, ligesom man i dag ser ved 4-årsgrænsen. Tages højde for den ændrede adfærd, skønnes groft, at omkring 8.000 vil opbruge dagpengeretten årligt, når den kortere dagpengeperiode er indfaset (ved det nuværende ledighedsniveau).
- I 2013 er der en særlig stor udfordring, fordi relativt mange står til at miste dagpengeretten den første del af året. Det er en konsekvens af den model, der blev valgt da afkortningen skulle indføres. Samlet er det vurderingen, at omkring 16.000 vil opbruge 2-års dagpengeret i 2013, når der tages hensyn til adfærdsændringer mv.
- Regeringen har i september 2012 fremlagt akutpakken, som målrettet hjælper personer, der er tæt på at opbruge deres dagpengeret. Hvis pakken er effektiv, og jobcentrene gør en indsats, som ligger ud over det normale, vil det alt andet lige trække i retning af, at antallet af personer, der mister dagpengeretten i 2013, kan blive lavere end forudsat. De angivne skøn er forbundet med betydelig usikkerhed.

### Kontakt

Ledende arbejdsmarkedsøkonom

Andreas Højbjerg

Tlf. 2021 3953

E-mail [ah@kraka.org](mailto:ah@kraka.org)

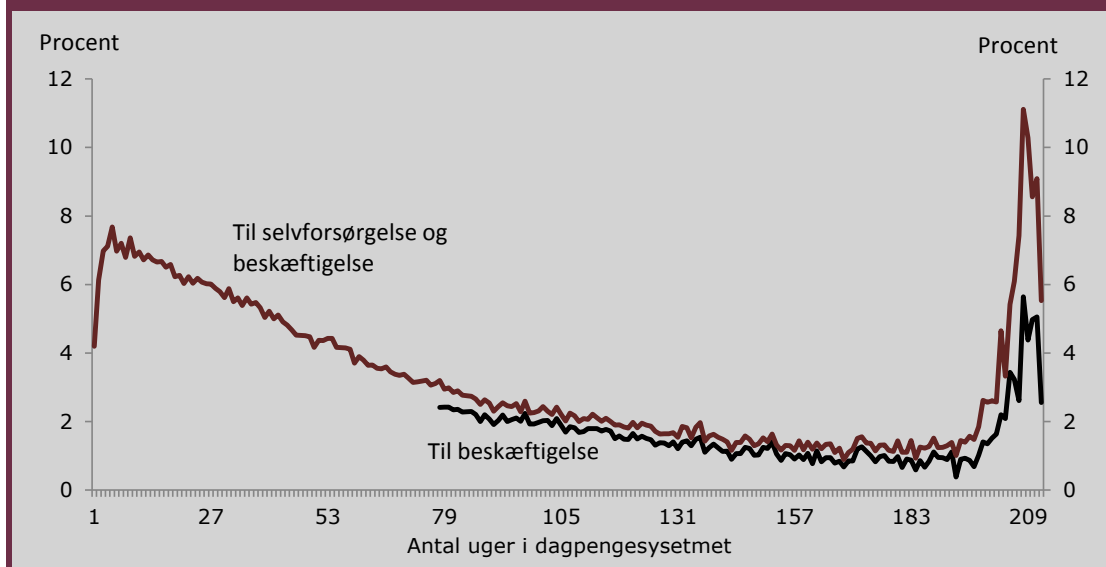
### Afgangsmønstret fra dagpengesystemet

I månederne før dagpengeperioden udløber, er der en klar stigning i den andel af dagpengemodtagerne, som finder beskæftigelse, eller på anden måde bliver selvforsørgende. Det fremgår af figur 2, som viser andelen af dagpengemodtagerne, der kommer i arbejde (eller på anden vis bliver selvforsørgende) på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet.

Mere end 6 pct. bliver hver uge selvforsørgende i de første par måneder af dagpengeforløbet. Frem mod ca. et halvt år før 4-årsgrænsen falder andelen, som bliver selvforsørgende, gradvist til under 2 pct. I de sidste måneder før 4-årsgrænsen skifter billedet igen. Her stiger andelen, som bliver selvforsørgende markant.

Det samme gør sig gældende, når man ser på den andel, som kommer direkte i arbejde. I månederne lige op til, at dagpengeperioden udløber, femdobles sandsynligheden for, at ledige finder arbejde.

**Figur 1: Andel som bliver selvforsørgende eller beskæftigede på forskellige tidspunkter i dagpengeforløbet**



Anm.: Ugentlig opgørelse af den betingede sandsynlighed for af afgang fra dagpengesystemet. Fire sammenhængende uger uden dagpenge markerer afgang fra dagpengesystemet. Markering uden ydelse og samtidig med lønindberetning (e-indkomst) i samme måned angiver beskæftigelse. Dagpengeancienniteten er opgjort på baggrund af gældende regler for forbrug af dagpengeklip og de seneste 3 indplaceringsdatoer i dagpengesystemet. Figurer omfatter ledige, som starter nye dagpengeforløb (ny indplacering) i perioden 2006-2007. Personer, som overgår til en anden ydelse end dagpenge indgår ikke i beregningen af afgangssandsynligheden. Ledige kan optjene en ny dagpengeperiode i løbet af perioden og hermed indgå med flere dagpengeforløb.

Kilde: Kilde egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

Figuren tager udgangspunkt i ledighedsforløb, som starter i 2006 og 2007. Afgang fra dagpengesystemet for de personer, der nærmer sig den 4-årige dagpengeperiodes udløb, sker dermed i 2010 og 2011, hvor ledigheden er højere end i en normal konjunktursituation. Den stigende afgang fra ledighed understøtter således, at dagpengeperiodens længde har betydning for, hvor hurtigt ledige kommer i beskæftigelse, også i mindre gode tider. Samtidig er det dog vigtigt at huske, at bruttoledigheden – og antallet af bruttoledi-

ge målt i forhold til antallet af nyopslåede stillinger – ikke er specielt høj, når man anlægger et længere historisk perspektiv.

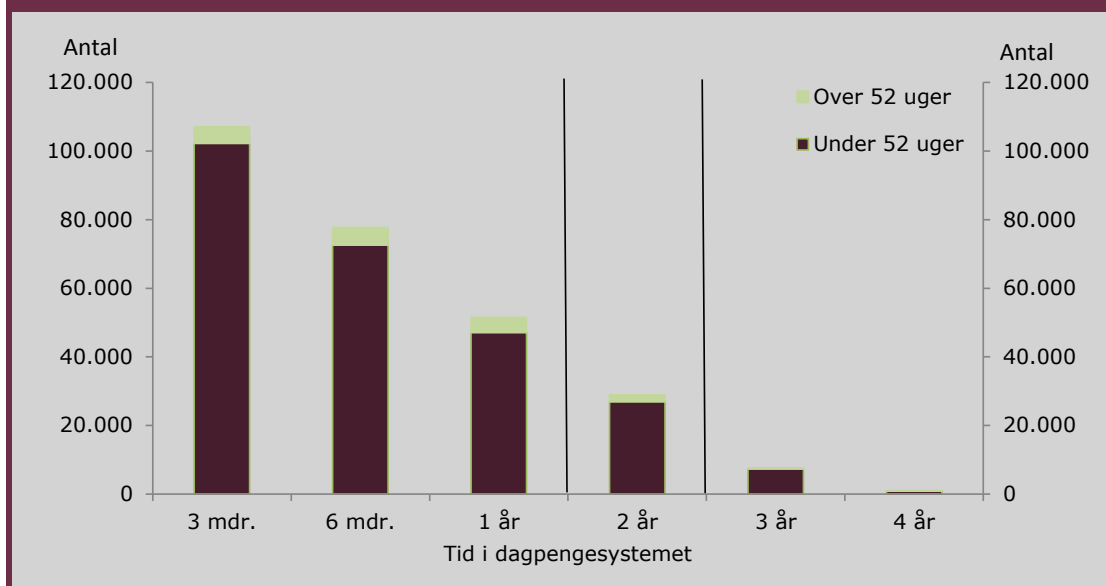
Stigningen i afgang til beskæftigelse sidst i ledighedsperioden skal desuden ses i sammenhæng med, at der kun var knap 2.000 personer, som modtog dagpenge i 4 år i 2011, mens mere end 300.000 personer var berørt af ledighed i kortere eller længere tid i løbet af 2011.

### Hvor mange modtager dagpenge i 2 år?

Der var ca. 29.000 personer, som passerede 2-årsgrænsen i dagpengesystemet i 2011. Det fremgår af figur 1, der viser, hvor stor en andel af dagpengemodtagerne, som på det givne tidspunkt i dagpengeforløbet havde optjent 52 ugers beskæftigelse (inden for en referenceperiode på 3 år), siden de blev indplaceret i dagpengesystemet.

Af de ca. 29.000, som passerede 2-årsgrænsen, havde omkring 2.000 personer mere end 52 ugers beskæftigelse inden for referenceperioden. Med et 52-ugers genoptjeningskrav til en ny dagpengeperiode, vil omkring 2.000 dermed automatisk få ret til en ny 2-årlig periode, selv om de har fået dagpenge i to år. Hertil kommer, at knap 1.000 personer med 3 måneders ekstra arbejde i referenceperioden kan opnå 52 ugers beskæftigelse og hermed retten til en ny dagpengeperiode.

**Figur 2: Antal som krydser forskellige grænser i dagpengesystemet og optjent beskæftigelse på tidspunktet, 2011**



Anm.: Angiver antal dagpengemodtagere som i løbet af året krydser den angivne dagpengeanciennitet. Beskæftigelsesopgørelsen i forhold til optjening af en ny dagpengeperiode er opgjort på baggrund af selvforsørgelse. Markering for mindre ned 50 pct. dagpenge i ugen tæller som 0,25 ugers beskæftigelse, mens mellem 50 pct. og fuld dagpenge i ugen tæller som 0,75 uge. Enkelte personer kan indgå flere gange.

Kilde: Kilde egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

**Skøn over afgang fra dagpengesystemet med en 2-årlig dagpengeperiode**

Ledigheden har været forholdsvis stabil siden 2011, og det samme gælder langtidsledigheden. Hvis det billede er nogenlunde uændret i 2013, er det et rimeligt skøn, at der vil være ca. 29.000 personer, som i 2013 vil være i risiko for at miste deres dagpenge som følge af afkortningen af dagpengeperioden. I en mere normal konjunktursituation, hvor ledigheden er lavere, vil risikogruppen også være mindre.

Den kortere dagpengeperiode må imidlertid forventes at føre til større afgang til beskæftigelse op til 2-årsgrænsen, ligesom man i dag ser det ved 4-årsgrænsen. Det afspejler dels, at jobsøgningen stiger, når dagpengeperiodens udløb nærmer sig, men også at der i jobcentrene er særligt fokus at finde beskæftigelse til denne gruppe.

Dette underbygges af tidligere danske erfaringer med at afkorte dagpengeperioden og af internationale undersøgelser. Da dagpengeperioden blev afkortet fra 5 til 4 år i 1999 flyttede stigningen i afgang fra dagpengesystemet således fra 5-årsgrænsen til 4-årsgrænsen<sup>1</sup>. Dengang var bruttoledigheden 40-50.000 højere, end den er i dag. Tendensen kendes også fra internationale undersøgelser på området. I Norge flyttede stigningen af afgang fra dagpengesystemet fra 3 til 2-årsgrænsen, da den norske dagpengeperiode blev forkortet fra 3 til 2 år<sup>2</sup>. At en afkortet dagpengeperiode også kan have effekt i en lavkonjunktur kan også findes i andre undersøgelser<sup>3</sup>.

Vurderingen af effekten af den forkortede dagpengeperiode er baseret på den afgang til beskæftigelse, som i dag observeres omkring 4-årsgrænsen, samt tidligere erfaringer med ændringer i dagpengeperioden. Det antages således, at overgang til beskæftigelse i de sidste tre måneder op til den nye 2-årsgrænse vil stige i samme omfang, som man i dag kan observere i månederne op til den nuværende 4-årsgrænse. Det betyder isoleret set, at antallet, som står til at opbruge 2 års dagpenge, skønsmæssigt reduceres med omkring 30 pct. (dvs. med ca. 8.000 personer).

Udover at afgang fra dagpengesystemet stiger op til 4-årsgrænsen, vil en kortere dagpengeperiode også betyde, at nogle ledige søger mere intensivt efter job tidligere i ledighedsforløbet.

Efter den norske dagpengeperiode blev forkortet til 2 år i 2003 og 2004 steg afgangssandsynligheden til beskæftigelse eksempelvis omkring 0,3 pct. højere fra et halvt år inde i ledighedsforløbet og frem til den markante stigning i månederne før den nye 2-årsgrænse. Hvis det lægges til grund, at afgangssandsynligheden i samme omfang i Danmark, vil antallet af personer, som mister dagpengere retten efter 2 år, falde med yderligere ca. 10.000 personer.

---

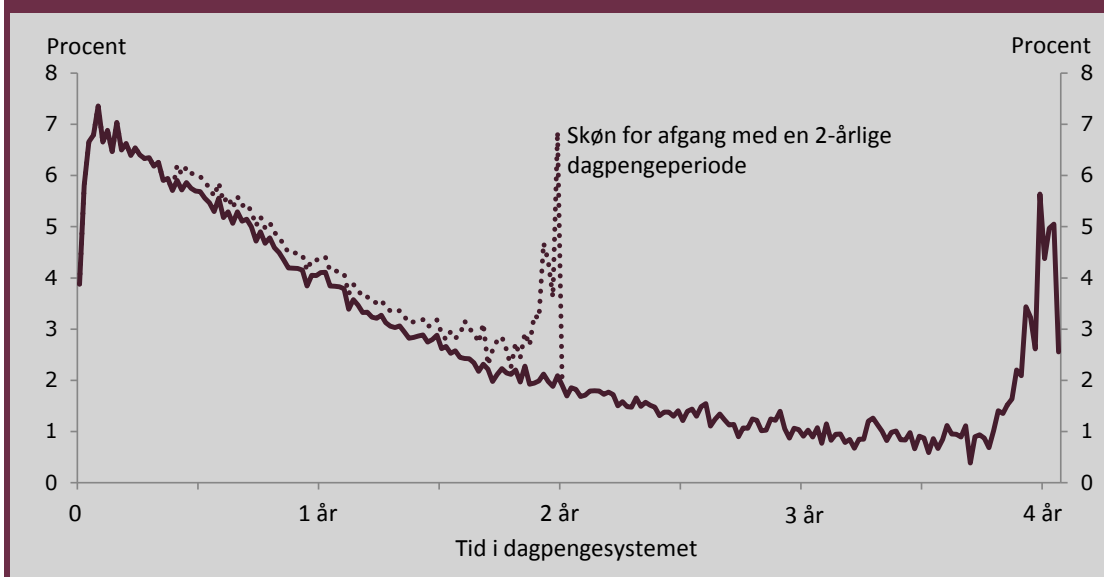
<sup>1</sup> Arbejdsmarkedskommissionen, Velfærd kræver arbejde, 2009.

<sup>2</sup> Virkninger af forkortet dagpengeperiode, Søkelys på arbejdslivet, nr. 3. 2012 (udkommer 2012)

<sup>3</sup> Schmieder, Johannes F., Till von Wachter, and Stefan Bender (2011): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over twenty years, Working paper, Boston University, March 2011

Det skønnes derfor samlet, at i størrelsesordenen 8.000 som udgangspunkt vil miste dagpengeretten, når den kortere dagpengeperiode er indfaset, jf. også tabel 1 (kolonnen "løbende tilgang")<sup>4</sup>. I en mere normal konjunktursituation, hvor ledigheden er lavere end i dag, vil antallet alt andet lige være mindre. Skønnet er baseret på ændringer i afgang til beskæftigelse – og ikke til selvforsørgelse mere bredt hvor stigningen i afgang er noget større sidst i dagpengeperioden. Det forudsatte afgangsmønster kan ses i figur 3 (den stiplede kurve).

**Figur 3: Afgang til beskæftigelse fra dagpenge, og skøn over fremtidig afgang med en 2 årlige dagpengeperiode**



Anm.: Den stiplede linje angiver afgang, hvis afgangsmønstret ½ år inden nuværende 4-årsgrænse flyttes til ½ år inden den fremtidige 2-årsgrænse. Derudover løftes afgangssandsynligheden 0,3 pct. i dagpengeperioden fra ½ år til 1½ år. De 2 første år af dagpengeforløbet af afgangssandsynligheden til beskæftigelse korrigeret i forhold afgang til selvforsørgelse og beskæftigelse fra figur 1.

Kilde: Kilde egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

I 2013 er der som nævnt en helt særlig udfordring. Med den midlertidige udskydelse af forkortelsen af dagpengeperioden vil der således være særligt mange, som risikerer at miste deres dagpenge i første halvdel af 2013. Det fremgår af figur 4, som viser et skøn for hvor mange, som er i risiko for at falde ud af dagpengesystemet i de enkelte måneder næste år – dvs. hvis man ikke tager hensyn til adfærdsvirkningerne mv. Samlet er det op mod 40.000 der næste år er i risiko for at miste dagpengeretten.

Når der tages hensyn til, at afgang vil stige frem mod den nye dagpengeperiodes udløb, kan det det groft anslås, at i størrelsesordenen 16.000 kan opbruge deres dagpenge i 2013, som følge af afkortningen, jf. tabel 1<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> En del af disse (personer over 55 år med efterlønsrettigheder) vil være berettiget til et senior job. Andre vil være berettiget til kontanthjælp, hvis de opfylder betingelserne.

<sup>5</sup> En alternativ tilgang er at se på antallet af dagpengemodtagere ved udgangen af 1. halvår. 2012, som er i risiko for at miste dagpengeretten i 2013. Dette tal er på 26.000 – hvilket er en smule mindre end de 29.000 i tabel 1,

Regeringen har i september 2012 fremlagt akutpakken, som skal hjælpe personer, der er tæt på at opbruge deres dagpengeret. Der er ikke indregnet nogen særskilt effekt af dette initiativ. Hvis pakken er effektiv, og jobcentrene gør en indsats, som ligger ud over det normale, vil det alt andet lige trække i retning af, at antallet af personer, der mister dagpengeretten i 2013, kan blive lavere end forudsat.

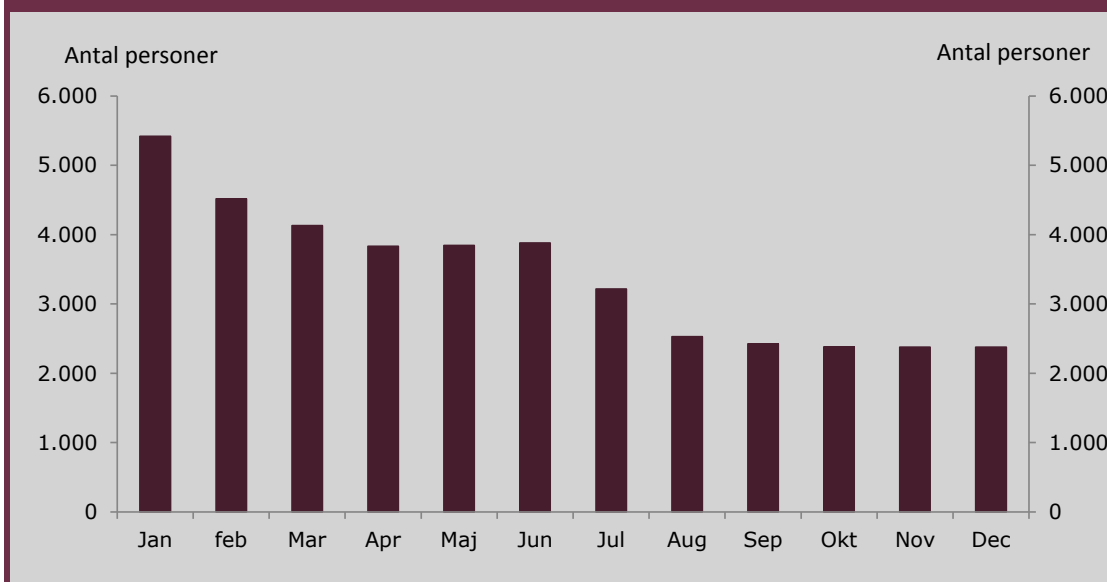
**Tabel 1: Skøn over antal som opbruger deres dagpenge med 2-årlig dagpengeperiode, 2013 (akutpakken er ikke eksplicit indregnet)**

	Løbende tilgang	Indfasning	I alt
Risikogruppe (uden ændret adfærd)	29.000	11.000	40.000
Genoptjener ny periode på ved dagpengeudløb	3.000	500	3.500
Reduktion som følge af øget afgang lige inden udløb af dagpenge	8.000	2.500	10.500
I alt	18.000	8.000	26.000
Øget afgang fra dagpengesystemet i øvrigt	10.000	0	10.000
<b>Skøn over samlet årligt udfald i 2013</b>	<b>8.000</b>	<b>8.000</b>	<b>16.000</b>

Anm.: Den løbende tilgang er baseret på antallet som krydser 2-årssgrænsen 2011. I forhold til indfasningen er der taget højde for regler omkring indfasningen af den afkortede dagpengeperiode (juli 2010) og 26-ugersforlængelsesmuligheden (juli 2012). Tallet for er baseret på afgangsmønstret for ledige i 2008-2011 samt antallet og varighedsfordelingen af ledige ved udgangen af 1. halvår 2012. 'Reduktionen lige inden udløb af dagpenge' angiver afgang, hvis afgangsmønstret ½ år inden nuværende 4-årsgænse flyttes til ½ år inden den fremtidige 2-årsgænse. 'Øget afgang i øvrigt' dækker over et antaget løft i den ugentlige afgang på 0,3 pct.-point. I antallet af personer som genoptjener en ny dagpengeperiode er medtaget 1.000 personer, som kan genoptjene med 3 måneders ekstra arbejde i løbet af referenceperioden.

Kilde: Kilde egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

**Figur 4: Risikogruppe for at miste dagpengeretten i 2013 – uden ændret adfærd**



Anm.: Risikogruppe for at miste dagpengeretten i 2013 (inkl. indfasningen). Tallet for er baseret på afgangsmønstret for ledige i 2008-2011 samt antallet og varighedsfordelingen af ledige ved udgangen af 1. halvår 2012.

Kilde: Kilde egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

**Boks: Ændringer i dagpengesystemet***Afkortning af dagpengeperioden*

Som et led i Genopretningsaftalen blev det vedtaget, at afkorte dagpengeperioden fra 4 år til 2 år (inden for en periode på henholdsvis 6 og 3 år). En overgangsbestemmelse sikrede, at alle, der får begrænset deres ret til dagpenge efter lovens ikrafttrædelse den 1. juli 2010, bevarer retten til dagpenge i sammenlagt 2 år efter ikrafttrædelsestidspunktet.

Overgangsbestemmelsen indebar, at forsikrede ledige med 2-4 års anciennitet i dagpengesystemet ved ikrafttrædelsen den 1. juli 2010 ikke blev påvirket af det nye regelsæt, mens personer med under 2 års anciennitet på ikrafttrædelsestidspunktet vil have ret til dagpenge i yderligere 2 år.

Som følge af indfasningen, vil de første ledige miste dagpengeret som følge af de nye regler d. 1. juli 2012. Med finansloven for 2012 blev der vedtaget en midlertidig forlængelse af dagpengeperioden.

Dagpengeperioden blev forlænget med ½ år for alle forsikrede ledige, der opbruger dagpengeretten i 2. halvår 2012, dog således, at den samlede dagpengeperiode ikke overstiger 4 år. Den midlertidige forlængelse omfatter også personer, der er blevet ledige efter 1. juli 2010 (en udvidelse i forhold til regeringens første finanslovsudspil).

Som følge af forlængelsen blev tidspunktet for, hvornår de første ledige mister dagpengeretten som følge af de nye regler, udskudt til d. 1. januar 2013.

*Genoptjeningskravet*

Som en del af dagpengereformen blev beskæftigelseskravet for til dagpenge for personer, som har opbrugt deres dagpengeperiode, ændret.

Ændringen betyder, at en person, som er fuldtidsforsikret, skal opfylde et krav om sammenlagt 52 ugers fuldtidsbeskæftigelse inden for 3 år for at genoptjene dagpengeretten efter udløbet af sin dagpengeperiode (genoptjeningskravet). Tidligere var genoptjeningskravet 26 ugers fuldtidsbeskæftigelse.

Med ændringen er beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeret harmoniseret med det almindelige beskæftigelseskrav. Beskæftigelseskravet er således i alle situationer det samme, dvs. både ved optjening af dagpengeret første gang, ved løbende genoptjening af dagpengeret undervejs i og ved udløbet af dagpengeperioden.

Ændringen blev gennemført sådan, at det øgede genoptjeningskrav gælder for de personer, som skal påbegynde en ny dagpengeperiode efter juli 2012. Ændringen skulle træde i kraft den 2. juli 2012, men blev udskudt sammen med afkortningen af dagpengeperioden.