Notat om beregningerne af udgifterne ved en forbedring af arbejdsløshedsdagpenge: Overdriver man omkostningerne og glemmer gevinsterne?

Asbjørn Sonne Nørgaard, juni 2021

Dagpengene ved arbejdsløshed er i de senere år blevet udhulet og udgør en mindre andel af lønnen end tidligere. Kompensationsgraden er faldet, og med de planlagte og vedtagne *mindereguleringer* i 2022 og 2023 vil den falde yderligere.[1] Derfor har fagbevægelsen – senest med FH's udspil fra marts 2021 – gentagne gange stillet forslag om at forbedre dagpengene.

Adfærdsvirkninger og tilgangseffekten

Hver gang spørgsmålet om dagpenge kommer på dagsordenen, lyder svaret fra de ansvarlige politikere, at det er dyrt – meget dyrt – at forbedre dagpengene. Det er ikke de umiddelbare udgifter til forbedringerne, der slår bunden ud af statsbudgettet. Især ikke når man tager højde for, at en del af de højere dagpenge kommer tilbage i form af skat og moms og afgifter på det forbrug, som den højere indkomst vil føre til. Det er det, man kalder udgifter eller (budget-)*virkning efter skat og tilbageløb*.

Det er de beregnede dynamiske effekter – den såkaldte *adfærdsvirkning* – der fordyrer ethvert forslag om forbedrede dagpenge, og som virkelig belaster statsbudgettet. I forhold til de direkte offentlige merudgifter efter skat og tilbageløb bliver udgifterne nu 4-5-6 gange så store.

Tre eksempler på udgifterne for forslag til forbedringer kan illustrere pointen:

	Umiddelbar virkning efter skat og tilbageløb, mio. kr.	Inkl. adfærdsvirkning i mio. kr.	Fordyrelsesfaktor
Coronatillæg i 2021: Max. dagpengesats øges fra 19.322 kr. til 23.000 kr. pr. måned[1]	1.610	7.810	4,9
Afskaffelse af *mindreregulering* på 0,75 pct. p.a. i 2021, 2022 og 2023 (fuldt indfaset)[2]	195	1.090	5,6
25 pct. højere dagpenge for forsikrede med beskæftigelse i 4 af de seneste 5 år[3]	150	850	5,7

Kilder:
[1]: BEU Alm. del, svar på spørgsmål 63, 23. februar 2021; BEU Alm. del, svar på spørgsmål 269, 30. april 2021
[2]: BEU Alm. del, svar på spørgsmål 118, 28. februar 2020; BEU Alm. del, svar på spørgsmål 270, 30. april 2021
[3]: BEU Alm. del, svar på spørgsmål 313, 25, juni 2018

De meget store adfærdsvirkninger skyldes, at Dagpengemodellen og Finansministeriets regnemodeller estimerer, at antallet af ledige på dagpenge stiger som følge af forbedringerne. I eksemplet med corona-tillæg i 2021 beregner man et fald i arbejdsudbuddet på 18.800 fuldtidspersoner, afskaffelsen af mindrereguleringen vil ifølge beregningerne mindske arbejds-

[1] https://fho.dk/blog/2021/03/19/en-samlet-fagbevaegelse-nu-kan-vi-ikke-vente-laengere-paa-et-tryggere-dagpengesystem/

udbuddet med ca. 3.000, og 25 pct. højere dagpenge i 2 måneder vil reducere arbejdsudbuddet med 2.400 fuldtidspersoner. Forestillingen er, at det mindre arbejdsudbud bliver omsat til et tilsvarende fald i beskæftigelsen på lang sigt.

Der er to adfærdseffekter, dels *afgangseffekter* og dels *tilgangseffekter*, som ligger bag disse beregninger.

Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse falder ifølge modellen, fordi forskellen på lønnet beskæftigelse og dagpenge bliver mindre, og at man derfor bliver mere kræsen i forhold til de jobs, man vil tage, og er mindre aktiv i sin jobsøgning. Der er en del forskning vedrørende afgangseffekterne, herunder effekternes størrelse, men der er stor variation i disse estimater.[2] Uden at vide eksakt, hvilke effektestimater der er lagt ind i Dagpengemodellen, antager jeg, at man anvender gennemsnitseffekter fra de bedste studier. Fagbevægelsens topøkonomer er i øvrigt enige i, at afgangseffekterne "ikke kan afvises".[3]

Tilgangseffekten betegner omvendt bevægelsen fra beskæftigelse til ledighed. Antagelsen er her, at mennesker i beskæftigelse mere eller mindre frivilligt søger mod arbejdsløshed. De beder måske om at bliver fyret, de søger ikke nye jobs i deres opsigelsesperiode, og de vil sige nej til flere typer af jobs, de kunne få. I Dagpengekommissionen, som har lavet den dagpengemodel, der som regel bruges til at beregne tilgangseffekten, er forklaringen desuden, at man som beskæftiget vil øge sin arbejdsindsats, hvis dagpengene bliver mindre.[4] Omvendt betyder det, at højere dagpenge ifølge Dagpengekommissionen vil få mennesker i beskæftigelse til at gøre en mindre indsats, fordi de ikke er så bekymrede for at blive fyret. En stigning i dagpenge på ganske få procent – fx en annullering af mindrereguleringen – vil altså få mennesker i beskæftigelse til at vælge hængekøjen og gå på dagpenge. Det er rationalet.

I de tre eksempler ovenfor er afgangs- og tilgangseffekterne beregnet til at være følgende:

	Tilgangseffekt, (arbejdsudbud)	Afgangseffekt (arbejdsudbud)	Adfærdseffekt, i alt	Tilgangseffekt, i pct.
Coronatillæg i 2021: Max. dagpengesats øges fra 19.322 kr. til 23.000 kr. pr. måned[1]	-6.300	-12.500	-18.800	34 pct.
Afskaffelse af *mindreregulering* på 0,75 pct. p.a. i 2021, 2022 og 2023 (fuldt indfaset)	-1.300	-1.600	-2.900	45 pct.
25 pct. højere dagpenge for forsikrede med beskæftigelse i 4 af de seneste 5 år	-2.160	-240	-2.400	90 pct.

Noter:
[1]: Tilgangseffekten for corona-tillægget er mindre, fordi tillægget er midlertidigt og derfor ikke slår fuldt igennem.

Tilgangseffekten i de tre eksempler er mellem 34-90 pct. af de samlede adfærdseffekter. Typisk stammer knap halvdelen af de negative adfærdsvirkninger, som modellerne beregner, fra

[2] Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin (2015), Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer (PDF), afsnit 4.
[3] https://borsen.dk/nyheder/opinion/udokumenterede-dagpenge-regneregler
[4] https://bm.dk/media/6097/teknisk_analyserapport-pdf.pdf. boks 4.3. side 71.

tilgangseffekter. Hvis der ikke er og ikke kan påvises negative tilgangseffekter, vil forslag til forbedring af dagpengene altså blive betydeligt billigere, da knap halvdelen af de dynamiske effekter (stort set) kunne fjernes.

Konkret antager Dagpengekommissionen i deres model, at tilgangseffekten svarer til 50 pct. af afgangseffekten i starten af dagpengeperioden.[5] Problemet med den meget stærke antagelse om tilgangseffekter er, at der stort set ikke er nogen studier, der viser, at det forholder sig sådan i virkeligheden.

Ingen evidens for tilgangseffekt
I forbindelse med Dagpengekommissionens arbejde blev der lavet en gennemgang af den eksisterende forskning om effekterne af forskellige elementer i dagpengessystemet af to tidligere overvismænd, Torben M. Andersen og Michael Svarer, samt en tredje kollega. Vedrørende betydningen af niveauet for dagpenge for de beskæftigedes tilgang til ledighed, altså tilgangseffekten, var der ifølge gennemgangen *ingen* danske studier og kun tre internationale analyser.[6]

To af de tre studier, heraf et solidt studie fra Norge, finder *ingen* evidens for tilgangseffekter fra beskæftigelse til ledighed ved højere ydelser.

Kun én af de tre internationale analyser[7] finder ifølge forskningsgennemgangen en (signifikant) øget sandsynlighed for at overgå til ledighed, hvis ydelserne sættes op. Der findes ingen effekt på, hvor længe man går ledig. Jeg har læst studiet fra 1983, og faktisk viser det, at effekten af ydelsernes størrelse er "ubetydelig" (p. 554), når man tager højde for den økonomiske vækst. Så spørgsmålet er, om det ene, gamle studie fra USA overhovedet påviser en tilgangseffekt.

Finansministeriet skriver i 2018, at de har "som overordnet regneprincip", at der kun indregnes dynamiske effekter, "som der er tilstrækkeligt empirisk grundlag for".[8] Det princip overholdes ikke for den halvdel af de dynamiske effekter af forbedrede dagpenge, som tilskrives tilgangseffekter.

Der er stort set ingen evidens for, at højere dagpenge øger tilgangen til ledighed blandt dem, der allerede er i beskæftigelse. Størrelsen på effektestimaterne i Dagpengemodellen savner empirisk belæg. Der er betydeligt stærkere evidens for, at højere dagpenge reducerer afgangen fra ledighed til beskæftigelse.

[5] https://bm.dk/media/6097/teknisk_analyserapport-pdf.pdf. boks 4.3. side 71.
[6] Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin (2015), Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer (PDF), side 54.
[7] Topel, R. H. (1983), On Layoffs and Unemployment Insurance, *American Economic Review*, 73(4), 541–559
[8] Finansministeriet (maj 2018), *Regneprincipper og modelanvendelse: dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer*, side 39.

Offentlige udgifter – regnes kontingentet til a-kassen med?
Direktør for *Danske A-Kasser*, Verner Sand Kirk, har i forskellige sammenhænge fremført, at Finansministeriet i sine regnemodeller og svar til Folketinget overdriver de offentlige udgifter til forbedringer af dagpengene, fordi svarene ikke tager højde for, at medlemmerne gennem deres kontingent selv bidrager til at betale for forbedringerne.[9] Det er fuldstændig korrekt, og i en række tilfælde giver det et fejlagtigt billede af, hvor meget de offentlige budgetter belastes.

Udgangspunktet for Verner Sand Kirks kritik er § 77, stk. 2 i Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring[10], der fastslår, at "Bidraget til arbejdsløshedsforsikringen udgør på årsbasis 4,8 gange dagpengenes størrelse". Hvis man ikke ændrer loven, betyder det, at enhver forbedring af dagpengene ledsages af en kontingentstigning. Øges dagpengene med 21 kr. vil det årlige kontingent stige med 100 kr.

Tager man eksemplet med corona-tillæg, der ville forhøje denne maksimale dagpengesats fra 19.322 kr. til 23.000 kr. i 2021, vil indregningen af det forhøjede kontingent reducere virkningen på de offentlige udgifter fra 1.610 mio. kr. til 610 mio. kr. De offentlige udgifter falder dermed umiddelbart med 1 mia. kr. eller 63 pct., når den øgede kontingentbetaling regnes med. Det svarer fuldstændigt til det, Verner Sand Kirk har påstået.

Indregningen af øget kontingentbetaling – eller *statsbidrag*, som det også kaldes – ændrer dog ikke på vurderingen af de afledte adfærdseffekter, altså de dynamiske effekter:

Coronatillæg i 2021: max. dagpengesats øges fra 19.322 kr. til 23.000 kr. pr. måned		
	Kontingent *ikke* medregnet (mio. kr.)	Kontingent medregnet (mio. kr.)
Øgede offentlige udgifter, efter skat	2.090	2.090
Øgede offentlige udgifter, efter skat og tilbageløb	1.610	1.610
Øget kontingentindb., efter skat	--	- 1.310
Øget kontingentindb., efter skat og tilbageløb	--	-1.010
Adfærdsvirkning, efter skat og tilbageløb[1]	6.200	6.200
Samlede offentlige medudgifter, efter skat, tilbageløb og adfærd, ekskl. kontingentbetaling	7.810	7.810
Samlede offentlige medudgifter, efter skat, tilbageløb og adfærd, inkl. kontingentbetaling	--	6.800

Kilder: Svar på spsm. 63 i BEU, feb. 2021 samt Svar på spsm. 269, april 2021
Note: [1] Inkluderer effekt for 2022

Der er altså tale om to forskellige tal. Udregningen *uden* kontingentbetaling angiver, hvad forslaget alt i alt koster, hvis man medregner de dynamiske effekter, som altså kan diskuteres (jf. ovenfor). Udregningen *med* kontingentbetalinger angiver, hvad det koster for staten alt i alt, hvis

[9] Fx https://arbejderen.dk/indland/hoejere-dagpengesats-slaar-ikke-bunden-ud-af-statskassen/
[10] LBK nr. 199 af 11/03/2020, https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/199

kontingentindbetalingen følger med op som angivet i § 77 i den gældende lovgivning. Det vedrører altså en del af finansieringen af forslaget. Bestemmelsen kan man lave om, hvis man politisk kan blive enige om det.

Når forbedringer kun kommer nogle forsikrede ledige til gode, sådan som det er tilfældet med forslaget om 25 pct.-forhøjelsen ovenfor eller FH's marts 2021-udspil om forhøjede satser i tre måneder for a-kassemedlemmer med høj anciennitet, er effekten af § 77 uklar. Skal alle medlemmer betale mere i kontingent, selv om de ikke får adgang til højere ydelser? Og hvad er den højeste dagpengesats rent beregningsteknisk?

Når forbedringer kun kommer nogle og ikke andre til gode, er det tvivlsomt, om det er en god idé at sætte kontingentet op for alle. Dermed også sagt, at bestemmelsen i § 77 sikkert bør ændres, fx således: "Bidraget til arbejdsløshedsforsikringen udgør på årsbasis 4,8 gange *de ordinære* dagpenges størrelse". Hvis man følger den idé, vil der ikke blive tale om øgede kontingentindbetalinger. FH regner da heller ikke øgede kontingentindbetalinger med i deres marts-forslag. Man kunne måske godt have regnet kontingent-effekten med for den del af forslaget, som handler om at stoppe mindrereguleringen. Men det har man altså ikke gjort.

I de fleste ministersvar til Folketinget har man ikke regnet de øgede kontingentindbetalinger med, som følger af gældende lovgivning, når man opgør de offentlige udgifter.

Når der er tale om generelle forbedringer, som gælder alle forsikrede, bør de regnes med, hvis man vil have et mål for, hvor meget en forbedring belaster de offentlige budgetter efter de gældende love og regler.

Når der er tale om forbedringer, som kun gælder for nogle forsikrede, er det tvivlsomt, om det er rimeligt at opretholde den nuværende bestemmelse i § 77, da alle ikke får adgang til højere dagpenge.

Flexicurity og forsikringsgrad – gevinster der glemmes

I det ovenstående har der alene været fokus på, at omkostningerne overdrives. Men der er også åbenlyse fordele ved at forbedre dagpengene, som ikke regnes med.[11] Først og fremmest er der rimeligheden i, at værdien af dagpengene udhules i disse år. Men der er også økonomiske gevinster, som måske nok er sværere at estimere i modellerne – det er i hvert tilfælde påstanden – men de bør tælles med alligevel for at få et retvisende billede af de samlede effekter af at forbedre dagpengene. Og i øvrigt er det ikke kun økonomiske incitamenter, der får mennesker til at gå på arbejde.

Økonomiske incitamenter er ikke den eneste grund til at folk går på arbejde

Det er oplagt, at det økonomiske incitament betyder noget for mange, og meget for nogle. Men det er ligeså oplagt, at det økonomiske incitament for at være i job fremfor at gå ledig ikke er afgørende for de fleste: Sociale relationer, selvværd, muligheden for personlig udvikling,

[11] For en mere omfattende gennemgang af fordele, der ikke regnes med, se Fagbevægelsens Hovedorganisation (2019). *Regneregler – bedre balance og mere åbenhed*.

stoltheden over sit fag, oplevelsen af at gøre en forskel, sociale normer og meget andet betyder mindst lige så meget for mange. Disse faktorers betydning ved vi dog ikke meget om,[12] og forskelligheden i menneskers motivation for at være i job indfanger Det Økonomiske Råds (DØR) og Dagpengekommissionens analyser stort set ikke.[13] Men Dagpengekommissionens egne tal viser faktisk, at økonomiske incitamenter ikke er alt.

Dagpengekommissionen viser, at der er en sammenhæng mellem kompensationsgraden og beskæftigelsesgraden: For dem med de højeste kompensationsgrader er beskæftigelsen ca. 20 pct.-point lavere end blandt dem, der har meget lave kompensationsgrader.[14] Så langt, så godt.

Det bemærkelsesværdige er dog ikke den lavere beskæftigelsesgrad, men at beskæftigelsesgraden er ca. 72 blandt dem, der kan få 90 pct. kompensation ved ledighed. Hvorfor de går på arbejde, er uvist, hvis den økonomiske gevinst var det eneste, der betød noget. Rådighedskontrol og aktiveringspligt betyder givetvis noget, men det kan ikke være hele forklaringen. De fleste vil gerne have et job.

Flexicurity er en gevinst – men udfordret
Det er tankevækkende, at den økonomiske sagkundskab kun regner med dynamiske effekter på arbejdsudbuddet og ikke de dynamiske effekter af faldende kompensationsgrader for tilbøjeligheden til at forsikre sig. Det indgår ikke i regnemodellerne, at en høj tilslutningsgrad til dagpengesystemet er en grundlæggende forudsætning for et velfungerende dansk arbejdsmarked og for finansieringen af udgifterne til dagpenge.[15]

Såvel DØR som Dagpengekommissionen omtaler vigtigheden af den danske flexicurity-model, som understøtter mobiliteten på arbejdsmarkedet. Her med Dagpengekommissionens ord:

> *Dagpengesystemets eksistens som en del af den danske flexicurity-model spiller altså en afgørende rolle for den enkeltes beskæftigelsessikkerhed i form af et arbejds-marked med mange jobåbninger – og dermed gode muligheder for at finde et job.* (Dagpengekommissionen, 2015. Hovedrapport, s. 40.)

DØR frygter, at flexicurity-modellen kan komme under pres, hvis dagpengene ikke forbedres:

> *Den faldende kompensationsgrad på det danske arbejdsmarked kan lede til krav fra arbejdstagerside om bedre indkomstsikring i form af længere opsigelsesvarsler mv. og derved reducere fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. En bedre forsikringsdækning i form af højere dagpenge i starten af dagpengeperioden kan øge kompensations-*

[12] S.L. Clement og J.G. Andersen (2006). *Ledighed og incitamentseffekter: hvad ved vi? En forskningsoversigt*. Aalborg Universitet, CCWS.
[13] Forskelle på motivationen blandt ledige og beskæftigede er bl.a. analyseret af Svallfors, S, J Goul Andersen & K Halvorsen (2001) 'Work orientations in Scandinavia: A Comparison of Denmark, Norway and Sweden' *Acta Sociologica*, Vol. 44, s. 139-56.
[14] Det skyldes bl.a., at mange lavtlønnede jobs er usikre jobs med stor ledighedsrisiko (sæsonarbejde, hotel- og restaurationsbranchen etc.). Det anerkender Dagpengekommissionen, men påpeger også, at høje kompensations-grader fører til højere og længevarende ledighed. Se *Kompensationsgraden i dagpengesystemet*, 2015, s. 20-23.
[15] Fagbevægelsens Hovedorganisation (2019). *Regneregler – bedre balance og mere åbenhed*, s. 7.

graden for ledige, som kun er arbejdsløse sjældent og kortvarigt, og kan derved understøtte den danske arbejdsmarkedsmodel.
(Det Økonomiske Råd, 2014. Kapitel II: Dagpengesystemet, s. 214.)

Effekten af lavere kompensationsgrader på tilbøjeligheden til at forsikre sig – måske den væsentligste dynamiske effekt – estimeres hverken af DØR eller Dagpengekommissionen og heller ikke i Finansministeriets regnemodeller.

Beskæftigede med lav ledighedsrisiko, mange højtlønnede, bidrager til finansieringen af dagpengesystemet. De offentlige udgifter til dagpenge vil stige dramatisk, såfremt denne gruppe forlader a-kassen, eventuelt for at forsikre sig privat i ordninger, der er forbeholdt andre med tilsvarende lav ledighedsrisiko.[16] Private ledighedsforsikringer er i vækst i disser år, men de er en udfordring for en solidarisk finansiering af en arbejdsløshedsforsikring, der dækker alle.

Flugten fra a-kasserne kan meget vel tage fart, når man rammer et kritisk lavt niveau for kompensationsgraden, og hvis normen om at forsikre sig i en a-kasse bliver udfordret. Denne type "kaskadeeffekter" opfanges ikke i regnemodellerne og diskuteres ikke af hverken DØR eller Dagpengekommissionen.

Den fortsatte udhuling af dagpengene kan således få stadig flere til at droppe a-kassen og måske i samme åndedrag også fagforeningen. Det vil derfor også udfordre den danske flexicurity-model.

Omkostningerne ved *ikke* at forbedre dagpengene bliver ikke talt med i regnemodellerne.

Det økonomiske incitament er ikke det eneste, der får folk til at arbejde. Andre motiver for at være i job er ikke med i regnemodellerne.

Dagpengeniveauet og kompensationsgradens betydning for at være medlem af en a-kasse estimeres ikke i regnemodellerne og i Dagpengemodellen. Dermed vurderer man heller ikke omkostningen ved, at nogle – nok især dem med lav ledighedsrisiko – dropper a-kassen, hvilket vil øge skattefinansieringen af de offentlige udgifter til dagpenge.

Hvis dagpengene fortsat udhules, vil der med tiden bliver stillet flere krav om bedre indkomstsikring i form af længere opsigelsesvarsler mv. Det vil reducere fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og underminere den danske flexicurity-model.

[16] https://cevea.dk/analyse/ulige-adgang-til-lonforsikringer/