



FINANSMINISTERIET

Økonomisk analyse: Seniorjobordningen

August 2016

2016



FINANSMINISTERIET

Økonomisk analyse: Seniorjobordningen

August 2016

2016

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
1. kontor
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-00-0

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Seniorjobordningen

1. Indledning

Seniorjobordningen er for personer, der mister dagpengeretten inden for fem år inden efterlønsalderen, og som er berettiget til efterløn. Ordningen giver den ledige ret til ansættelse i bopælskommunen. Når en person henvender sig til kommunen, skal denne altså ansætte personen, uanset om kommunen har brug for det.

Ordningen blev oprettet i 2006, da en række andre særregler for ældre ledige blev afskaffet, herunder den daværende forlængede dagpengeret for 55-59 årige. Da seniorjobordningen blev indført, blev det aftalt, at ordningen skulle drøftes, hvis antallet af personer i seniorjob oversteg 1.500. Ved udgangen af 2012 var der omkring 300 personer i seniorjob. I 2015 var omkring 4.500 personer i seniorjob.

Ordningen indebærer, at man inden pensionsalderen kan opnå 2 år på dagpenge, 5 år i seniorjob og 3 år på efterløn, i alt 10 års forsørgelse/støttet beskæftigelse forud for folkepensionsalderen, når efterlønsreformen er fuldt indfasat.

Personer i seniorjob aflønnes med overenskomstmæssig løn. Derfor har personer med ret til seniorjob en særlig tilskyndelse til at opbruge dagpengeretten, fordi de i modsætning til andre dagpengemodtagere har udsigt til en indkomstfremgang, når dagpengeretten er opbrugt. Det forhold, at personer i seniorjob aflønnes med overenskomstmæssig løn, indebærer også, at ordningen er væsentlig dyrere end lignende ordninger for andre målgrupper.

Hertil kommer, at ordningen er en udfordring for kommunerne. Det hænger sammen med, at kommunerne har pligt til at ansætte ledige berettiget til seniorjob. Det kan indebære en dårligere ressourceallokering og lavere produktivitet i den kommunale sektor, og det er en svækkelse af de kommunale arbejdsgiveres ledelsesret. Endvidere har ledige, der afventer seniorjob, ret til en kommunal kompensationsydelse.

Dette analysepapir beskriver seniorjobordningen og præsenterer en analyse af ordningens effekt på seniorers arbejdsmarkedsdeltagelse, samt beskriver ordningens betydning for beskæftigelse og offentlige finanser.

Analysen i papiret peger på, at der er en række udfordringer ved ordningen. Fx viser en opgørelse, at arbejdsmarkedstilknytningen for personer med ret til seniorjob, dvs. efterlønsberettigede, er omtrent den samme som for sammenlignelige personer på arbejdsmarkedet. Personer med ret til seniorjob har dog en længere dagpengevarighed, og analysen peger på, at dette til dels kan tilskrives udsigten til et seniorjob efter opbrug af dagpengeretten.

Konsekvensberegninger viser, at seniorjobordningen svækker den ordinære beskæftigelse med omkring 2.400 personer og de offentlige finanser med ca. 0,8 mia. kr. Dette resultat skal ses i lyset af, at udsigten til en indkomststigning fra dagpenge til seniorjob reducerer afgang fra ledighed og seniorjob til ordinær beskæftigelse, både under og efter dagpengeperioden.

Boks 1

Hovedkonklusioner

- Personer med ret til seniorjob har en længere dagpengevarighed. En analyse peger på, at dette til dels kan tilskrives udsigten til et seniorjob efter opbrug af dagpengeretten.
- I seniorjob aflønnes personer med overenskomstmæssig løn. Derfor har personer med ret til seniorjob en særlig tilskyndelse til at opbruge dagpengeretten for at blive berettiget til seniorjob.
- Personer i seniorjob aflønnes med overenskomstmæssig løn. Det indebærer, at ordningen er væsentlig dyrere end tilsvarende ordninger for andre målgrupper.
- Arbejdsmarkedstilknytningen for personer med ret til seniorjob, dvs. efterlønsberettigede, er omtrent den samme som for sammenlignelige personer på arbejdsmarkedet.
- Ordningen er en udfordring for kommunerne. Det hænger sammen med, at kommunerne har pligt til at ansætte ledige berettiget til seniorjob. Det kan indebære en dårligere ressourceallokering og lavere produktivitet i den kommunale sektor. Samtidig er det en svækkelse af de kommunale arbejdsgivers ledelsesret.
- Konsekvensberegninger peger på, at seniorjobordningen svækker den ordinære beskæftigelse med 2.400 personer og de offentlige finanser med ca. 0,8 mia. kr.

Dette analysepapir er opdelt som følger. Afsnit 2 giver en nærmere beskrivelse af seniorjobordningen. I afsnit 3 beskrives sammenhængen mellem ret til seniorjob, de midlertidige ordninger i dagpengesystemet og den gradvise forhøjelse af tilbagetrækningsalderen. Uddannelsesniveau, arbejdsmarkedshistorik og a-kassetilhørsforhold for gruppen af ledige med udsigt til et seniorjob og for andre ledige sammenlignes i afsnit 4. En analyse af fastholdelsen af dagpengemodtagere i ledighed som følge af retten til seniorjob præsenteres i afsnit 5. Konsekvensberegninger af seniorjobordningen præsenteres i afsnit 6.

2. Seniorjobordningen

Personer, der har opbrugt dagpengeretten mindre end 5 år før efterlønsalderen, og som opfylder anciennitetskravet for at kunne modtage efterløn ved efterlønsalderen, har ret til et seniorjob i kommunen (fra 2014 først efter opbrugt ret til midlertidig arbejdsmarkedsydelse, idet perioden i seniorjob forkortes med en tilsvarende længde). Ordningen har været tilgængelig siden 2008, *jf. boks 2*.

Boks 2

Historik for seniorjobordningen

Seniorjobordningen blev indført med Velfærdsaftalen i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2008. Ordningen blev dermed indført i forbindelse med, at de tidligere gældende regler om den forlængede dagpengeperiode for de 55-59-årige blev ophævet. Tilgangen til ordningen steg markant fra 2012 til 2013, *jf. tabel a*. Ændringen i tilgangen skyldtes bl.a. afkortning af dagpengeperioden fra fire til to år.

Tabel a

Udviklingen i antallet af personer på seniorjobordningen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.000 personer								
Seniorjob	Mindre end 0,1	Mindre end 0,1	0,1	0,2	0,3	3,1	4,4	3,6

Kilde: Finanslov for 2016 og Finanslov for 2014.

Ansættelse af personer i seniorjob sker med kommunen som arbejdsgiver, og kommunen tilrettelægger selv, hvorledes dette skal ske. Kommunen har pligt til at ansætte personer med ret til seniorjob på overenskomstmæssige vilkår senest 2 måneder efter, at en person har anmodet om det; dog efter 1 måned, hvis der er tale om tilbagevenden til seniorjob efter en periode med ordinær beskæftigelse. Hvis kommunen ikke overholder tidsfristerne, har personen ret til kompensation, der udbetales af kommunen, svarende til det beløb, som personen modtog i arbejdsledighedsdagpenge inden dagpengeperiodens udløb.

Ansættelse af personer i seniorjob skal medføre en nettoudvidelse af antallet af ansatte i den pågældende kommunes virksomhed (merbeskæftigelseskrav). Ved nettoudvidelse forstås merbeskæftigelse i forhold til den normale beskæftigelse hos den kommunale virksomhed. Krav om nettoudvidelse af antallet af ansatte gælder også under andre former for ansættelser med offentlig støtte, fx ansættelse under løntilskudsordningen.

Der er rådighedsforpligtigelse for personer i seniorjob. Personer, der er ansat i seniorjob, og personer, der modtager kompensation efter lov om seniorjob, kan således henvises til ordinær beskæftigelse. Desuden skal personen under ansættelsen i seniorjobbet være registreret som arbejdssøgende.

Personer i seniorjob modtager imidlertid ikke dagpenge, og de er derfor ikke omfattet af reglerne om et individuelt kontaktføreløb, løbende opfølgning, jobplan eller af kravet om ugentlig tjek af jobforslag på Jobnet. Således stilles der ikke krav til en aktiv jobsøgning for personer ansat i seniorjob. Endvidere kan personer i seniorjob ikke altid opnå en økonomisk gevinst ved overgang til ordinær beskæftigelse, da de skal ansættes på overenskomstmæssige vilkår.

Den gennemsnitlige årsløn for en helårsperson i seniorjob er ca. 315.000 kr. (2015-niveau).¹ Fratrukket AM-bidrag svarer det til en månedsløn på ca. 24.300 kr. Til sammenligning udgjorde den månedlige gennemsnitlige dagpengesats 17.560 kr. i 2015, *jf. tabel 1*.

Kommunen får et årligt statsligt tilskud til seniorjobansættelser på 136.410 kr. (2015-niveau) pr. helårsperson i seniorjob. Den resterende del af udgiften kompenseres kommunerne for via bloktilskuddet, og størrelsen af denne compensation forhandles årligt mellem regeringen og KL. Umiddelbart har den enkelte kommune dermed en økonomisk tilskyndelse til at anvise personer i seniorjob til ordinær beskæftigelse.

Tabel 1
Den gennemsnitlige månedlige dagpengesats og løn i seniorjob, 2015

	Gennemsnitlig ydelse/løn	Pct. af dagpengemaksimum
Seniorjob (fratrukket AM-bidrag)	24.300	136
Dagpenge	17.560	98

Anm.: Den maksimale dagpengesats lå i 2015 på 17.920 kr. om måneden.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

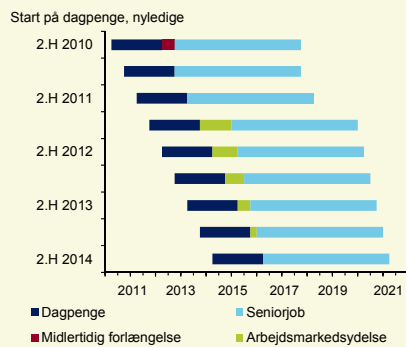
3. De midlertidige ydelser og den gradvise forhøjelse af tilbagetrækningsalderen

Seniorjobordningen er ikke en egentlig dagpengeordning, men ordningen spiller sammen med dagpengesystemet på den måde, at retten til seniorjob afhænger af medlemskab af en a-kasse, betaling til efterlønsordningen samt udløb af dagpengeretten.

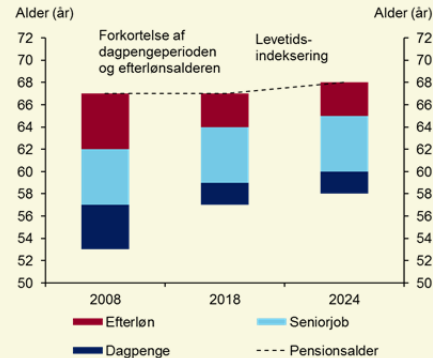
Dagpengereformen fra 2010 indebærer, at retten til seniorjob nu følger dagpengeperioden på 2 år mod tidligere en dagpengeperiode på 4 år. Aftalen om midlertidig arbejdsmarkedsydelse fra 2014 betyder dog, at ledige først kan få tilbudt et seniorjob, når retten til den midlertidige arbejdsmarkedsydelse er opbrugt, *jf. figur 1*.

¹ Kommunernes og Regionernes løndatakontor.

Figur 1
Seniorjob efter opbrug af dagpenge og den midlertidige arbejdsmarkedsydelse



Figur 2
Dagpenge, seniorjob og efterløn frem til efterlønsalderen



Anm.: Figur 1 viser, at personer, der opfylder kravene til seniorjob, har ret til et seniorjob efter opbrug af dagpengeperioden. Aftalen om den midlertidige arbejdsmarkedsydelse fra 2014 indebærer, at ledige først kan få tilbudt et seniorjob, når retten til den midlertidige arbejdsmarkedsydelse er opbrugt. Figur 2 angiver den fuldt indfasede virkning af reformerne, dvs. den maksimale samlede varighed af dagpenge, seniorjob og efterløn forud for pensionsalderen for personer, der påbegynder dagpenge i de angivne år.

Kilde: Egne beregninger.

Efter tilbagetrækningsreformen blev efterlønsalderen gradvist forhøjet fra 60 til 64 år frem til 2017, og efterlønsperioden blev forkortet fra 5 til 3 år. Efter 2017 stiger efterlønsalderen parallelt med levetidsindekseringen af tilbagetrækningsalderen. Den gradvise stigning i efterlønsalderen medfører en parallel gradvis stigning i tidspunktet for, hvornår en person har ret til et seniorjob, jf. figur 2. Figuren illustrerer også, at personer med ret til seniorjob efter opbrug af dagpenge potentielt kan være uafbrudt på offentlig forsørgelse i mange år forud for tilbagetrækningsalderen.

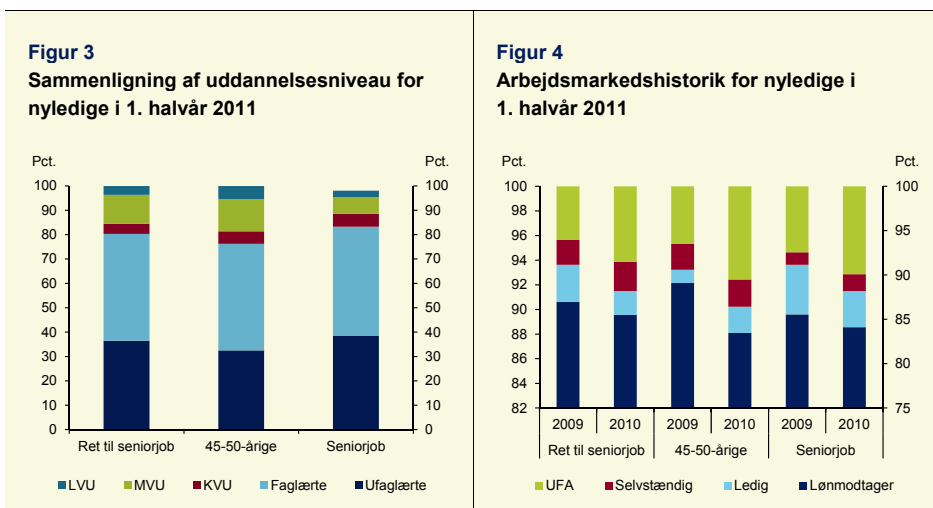
4. Uddannelsesniveau, arbejdsmarkedshistorik og a-kasse

For at belyse gruppen af personer, der efter opbrug af dagpengeperioden har ret til et seniorjob, kan baggrundskarakteristika som uddannelsesniveau, arbejdsmarkedshistorik og a-kassetilhørsforhold for denne gruppe sammenlignes med andre dagpengemodtagere.

I det følgende sammenlignes derfor personer, der går på seniorjob og personer med ret til seniorjob med gruppen af 45-50-årige dagpengemodtagere, som vurderes at være den mest retvisende sammenligningsgruppe af dagpengemodtagere uden ret til seniorjob.

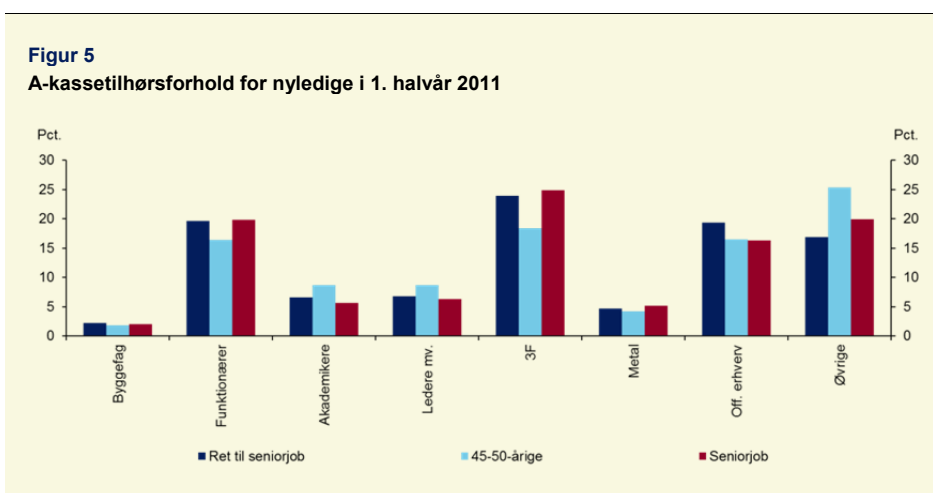
Opgørelse af uddannelsessammensætningen viser, at det generelle uddannelsesniveau for ledige, der har udsigt til seniorjob efter opbrug af dagpenge, ikke afviger væsentlig fra 45-50-

årige dagpengemodtagere. Blandt gruppen af ledige, der har udsigt til et seniorjob ved opbrug af dagpengeperioden, er der marginalt flere ufaglærte, *jf. figur 3*.



Anm.: Figurerne er opgjort for personer, der påbegyndte en ny dagpengeperiode i 1. halvår 2011. Ledige i figur 3 er arbejdsmarkedsparate ledige, mens UFA angiver andelen af personer uden for arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellensdata, RAS og DREAM.



Anm.: Opgørelsen omfatter ledige, der påbegyndte en ny ledighedsperiode i 1. halvår 2011. Seniorjob udgøres af dagpengeledige, der efter opbrug af dagpengereetten er i et seniorjob. Ret til seniorjob omfatter dagpengeledige, der efter opbrug af dagpengereetten vil være berettiget til et seniorjob.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellensdata og DREAM.

Endvidere viser en opgørelse, at ledige med udsigt til et seniorjob hverken har en entydig stærkere eller svagere arbejdsmarkedstilknytning end andre forud for deres ledighedsperiode. Omkring 90 pct. af de ledige, der påbegyndte en dagpengeperiode i 1. halvår 2011 og som efter opbrug af dagpengeretten ville have ret til eller kom i et seniorjob, var i beskæftigelse i årene op til ledighedsperiodens start, *jf. figur 4*. Det samme gør sig gældende for nyledige i alderen 45-50 år.

Endelig er der heller ikke væsentlige afvigelser i a-kassetilhørsforhold for ledige, der har udsigt til seniorjob efter opbrug af dagpenge ift. 45-50-årige dagpengemodtagere, *jf. figur 5*.

Samlet set peger baggrundskarakteriska for gruppen af ledige med udsigt til seniorjob ikke på, at denne gruppe i nævneværdig grad har en svagere arbejdsmarkedstilknytning end andre dagpengemodtagere. Personer, der efter opbrug af dagpenge anvender seniorjobordningen, adskiller sig ikke nævneværdigt fra de øvrige nævnte grupper – målt på samme karakteriska, *jf. figur 3, 4 og 5*.

5. Fastholdelseeffekt af seniorjobordningen

Overgangen fra dagpenge til seniorjob indebærer en indkomstfremgang for ledige. Det er et veletableret teoretisk og empirisk resultat, at afgangsraten (sandsynligheden for at afgang fra ledighed til beskæftigelse reduceres ved en forøgelse af ydelsesniveauet, *jf. fx Mortensen (1977) og Andersen mfl. (2015)*). Den lavere afgang kan tilskrives, at et højere ydelsesniveau svækker det økonomiske incitament til at komme tilbage i beskæftigelse, og derved i mindre grad tilskynder ledige til at søge efter job. Ligeledes kan en højere ydelse tilskynde ledige til at hæve deres reservationsløn. Begge dele mindsker sandsynligheden for at komme i beskæftigelse.

Hertil kommer, at personer i seniorjob ikke opnår en økonomisk gevinst ved overgang til ordinær beskæftigelse, hvis de finder et ordinært job til samme overenskomstmæssige løn som i seniorjob. Det kan indebære, at personer i seniorjob begrænser deres søgen efter ordinær beskæftigelse.

Endvidere kan søgen efter et ordinært job for personer i seniorjob også reduceres af det forhold, at der ikke stilles samme krav til en aktiv jobsøgning for personer ansat i seniorjob som for fx dagpengemodtagere.

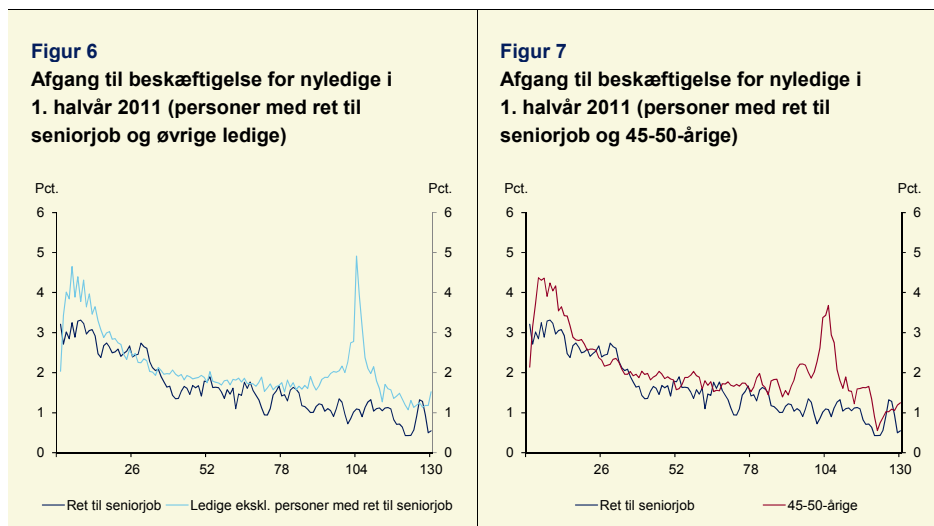
Endelig kan udsigten til seniorjob i sig selv virke ledighedsforlængende, idet retten til seniorjob forudsætter, at dagpengeretten er opbrugt.

Sammenligning af afgang fra ledighed

En opgørelse af afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse peger på, at både personer, der har udsigt et seniorjob, og personer, der er i seniorjob, fastholdes i ledighed.

Personer, der påbegyndte en ny dagpengeperiode i 1. halvår 2011, havde som følge af dagpengereformen typisk udsigt til en *ydelsesreduktion* på 20-40 pct. efter 2 års ledighed, idet gruppen herefter overgik til de midlertidige ydelser. Dagpengemodtagere, der opfyldte betingelserne for at modtage et seniorjob ved opbrug af dagpengeretten, havde i modsætning til øvrige dagpengemodtagere udsigt til en gennemsnitlig *indkomstfremgang* på 38 pct.²

En sammenligning af afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse viser, at afgang fra ledighed stiger i perioden omkring ydelsesnedgangen ved opbrug af dagpengeperioden for personer, der ikke har ret til et seniorjob. Samtidig observeres der ikke en tilsvarende merafgang i perioden omkring opbrug af dagpengeperioden for personer med ret et seniorjob. De samme resultater gør sig gældende, når afgangsrater for 45-50-årige dagpengemodtagere sammenlignes med personer, der har ret til et seniorjob, *jf. figur 6 og 7.*



Anm.: Personer, der overgår fra dagpenge til seniorjob eller til kompensationsydelsen forud for seniorjob, betragtes i opgørelsen ikke som afgået fra ledighed. Afgangsraterne for de 45-50-årige og for gruppen af personer, som har udsigt til seniorjob, er udglattet med et 3 ugers glidende gennemsnit. I analysen genindplaceres personer i deres oprindelige ledighedsforløb, hvis de falder tilbage i ledighed efter en periode uden dagpenge, hvis de ikke har genoptjent dagpengeretten.

Kilde: Egneberegninger på lovmodellensdata og DREAM.

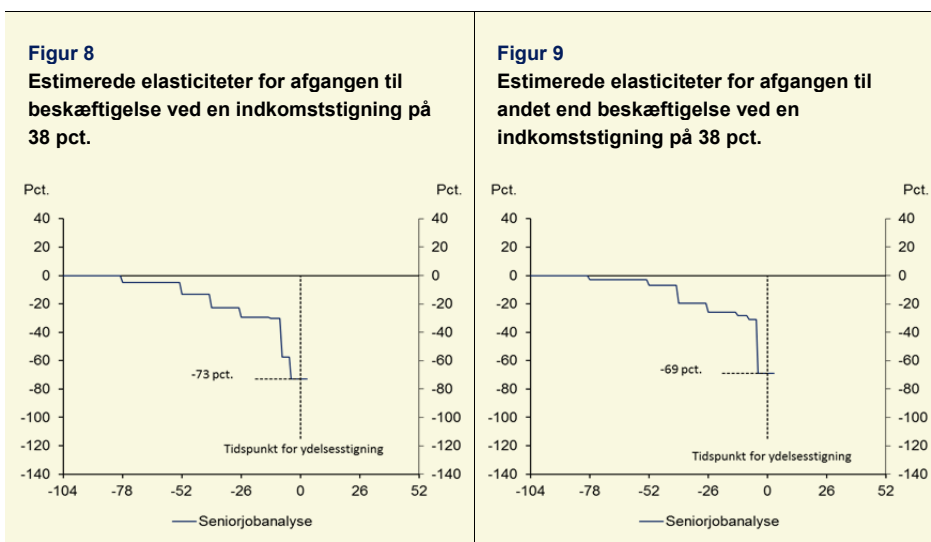
² Indkomststigningen findes ved at beregne forskellen mellem dagpengesatsen og den gennemsnitlige løn i seniorjobordningen. Den gennemsnitlige bruttoløn fratrukket AM-bidrag for personer i seniorjobordningen lå i 2015 på ca. 24.300 kr. pr. måned. Tilsvarende er den gennemsnitlige dagpengesats 17.560 kr. om måneden for personer, der har ret til et seniorjob efter opbrug af dagpengeretten. Personer, der overgår til et seniorjob efter 2 år, oplever derfor en gennemsnitlig stigning i indkomsten på ca. 38 pct. ved overgang til seniorjob.

Økonometrisk metode til fastlæggelse af afgangsadfærd fra dagpenge

For at beregne incitamentsvirkningerne af ydelsesændringer for personer, der har ret til et seniorjob ved opbrug af dagpengeperioden, videreudvikles det modelapparat, der er anvendt i forbindelse med Dagpengekommissionens arbejde. Metoden kortlægger adfærdsvirkninger af ydelsesændringer med udgangspunkt i en beregnet "behandlingsintensitet" for hver ledig, målt ved de (fremtidige) ændringer i den individuelle kompensationsgrad for hver enkelt ledig, jf. appendiks A.

Analysen bygger på en varighedsmodel, som beskriver sandsynligheden for, at en person på et givet tidspunkt skifter fra en tilstand til en anden (fx ledighed til beskæftigelse). Til analysen anvendes forløbsdata for dagpengemodtagere i perioden 2008 til og med udgangen af september 2014.

I analysen tages der højde for både konjunkturer og for sammensætningseffekter i befolkningen, fx på baggrund af oplysninger om det enkelte individs køn, alder, uddannelsesniveau, tidligere indkomst mv.



Anm.: De viste effekter skal fortolkes som den procentvise stigning i den underliggende afgangsrate.
Kilde: Egne beregninger.

De centrale størrelser i analysen udgøres af et sæt af variable, der på et givent tidspunkt i dagpengeperioden angiver den procentvise ændring i ydelsen på et fremtidigt tidspunkt i den enkelte persons ledighedsforløb. En ledig, der fx har en 2-årig dagpengeperiode og ret til et seniorjob ved dagpengeophør, kan i uge 78 af dagpengeperioden forvente en relativ stigning i ydelsen fra dagpenge til et seniorjob på ca. 38 pct. om 26 uger.³ Parameterestimer til de

³ Det kan antages, at seniorjob medfører et tab af nytte i form af mindre fritid sammenlignet med en overgang til almindelig offentlig forsørgelse. Denne effekt er dog ikke medregnet, hvilket kan medføre en overvurdering af effekterne.

centrale variable i modellen angiver afgangselasticiteter med hensyn til de fremtidige ydelsesændringer.

Resultaterne kan fortolkes som, at en fremtidig indkomststigning på fx 38 pct. reducerer den ugentlige afgangsrate til beskæftigelse med 73 pct. i perioden 4 uger før til 4 uger efter indkomststigningen, *jf. figur 8*.

Analysen viser også tegn på reduceret afgang fra ledighed til andet end beskæftigelse i perioden op til en indkomststigning fra dagpenge til seniorjob, *jf. figur 9*. Omfanget af denne er primært drevet af mindre afgang til sygedagpenge. Effekten her er mindre end den ændrede afgang til beskæftigelse. Det skyldes, at afgang til andet end beskæftigelse generelt er betydeligt lavere, *jf. kapitel 3 i Dagpengekommissionen (2015)*.

6. Konsekvensberegninger

De opgjorte adfærdseffekter anvendes i det følgende til at opgøre effekterne af seniorjobordningen på den ordinære beskæftigelse vha. dagpengemodellen, *jf. Dagpengekommissionen (2015)*. Konsekvensberegningerne skal ses i forhold til det fuldt indfasede 2-årige dagpengesystem, hvor der skønnes at være knap 88.000 dagpengemodtagere.

Adfærdseffekterne relaterer sig til, at uden tilstedeværelse af seniorjobordning vil personer, der opbruger dagpengerechten og indbetaler til efterlønsordningen, have udsigt til en indkomstnedgang til eventuel kontanthjælp fremfor en indkomststigning til seniorjob.

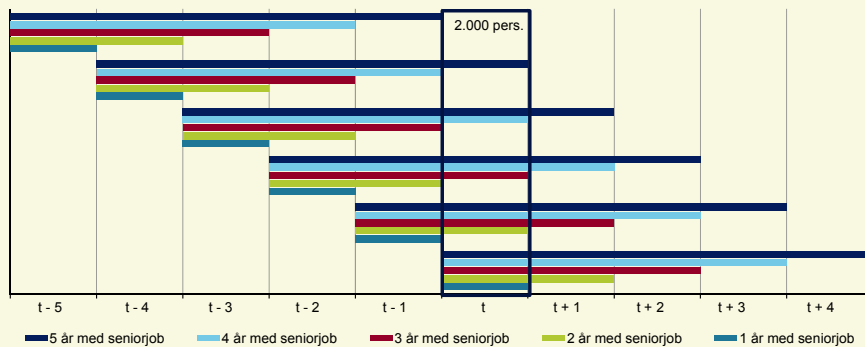
De direkte effekter

Den årlige tilgang til seniorjobordningen kan på baggrund af beregninger fra dagpengemodellen opgøres til lidt over 700 personer. Det dækker over antallet af personer, som vil have ret til et seniorjob ved opbrug af dagpengeperioden. Disse personer vil have ret til seniorjob i en periode på op til fem år afhængigt af deres alder ved opbrug af dagpenge samt deres efterlønsalder.

Under forudsætning af samme tilgang til ordningen hvert år kan det strukturelle niveau for antal af helårspersoner på ordningen opgøres til ca. 2.000 personer, *jf. figur 10*.

I disse beregninger antages det, at alle de personer, der har ret til seniorjob, rent faktisk overgår til ordningen og er på ordningen til efterlønsalderen. Endvidere er der i beregningerne taget højde for, at antallet af efterlønsberettigede falder i de kommende år. Denne udvikling i antallet af efterlønsmodtagere er en konsekvens af demografiske forhold, og af at andelen af befolkningen, der betaler efterlønsbidrag, er faldet. I beregningerne er der også taget højde for, at dagpengeaftalen fra 2015 bidrager til at reducere antallet af personer i seniorjob.

Figur 10
Det strukturelle niveau for seniorjobordningen



Anm.: Figuren illustrerer sammenhængen mellem antal år til efterårsalderen og tilgangen til seniorjobordningen.

Kilde: Egne beregninger på dagpengemodellen.

For at beregne de direkte effekter af seniorjobordningen forudsættes det, at personer i seniorjob overgår til kontanthjælp, hvis de er berettigede til det. Det indebærer et markant ydelsesfald ift. dagpenge, som skal ses i sammenhæng med, at en vis andel af personer i seniorjob ikke er berettiget til kontanthjælp pga. formuere reglerne og gensidig forsørgerpligt for ægtefæller ved tilkendelse af kontanthjælp.

Den gennemsnitlige lønindkomst under seniorjob beregnes til ca. 136 pct. af dagpengemaksimum, og omkring 31 pct. af dagpengemaksimum uden seniorjobordning.

Samlet set vurderes det, at den gennemsnitlige ydelsesstigning fra dagpenge til seniorjob indebærer en direkte virkning, der svækker de offentlige finanser med ca. 70 mio. kr., jf. tabel 2. Dette resultat skal ses i lyset af, at ca. 700 personer modtager en lavere ydelse (eventuelt kontanthjælp) uden tilstedeværelse af seniorjobordningen.

Tabel 2
Direkte økonomiske konsekvenser af seniorjobordningen

Udgifter, mio. kr. (2016-pl.)	Udgifter, i alt
Seniorjob	71

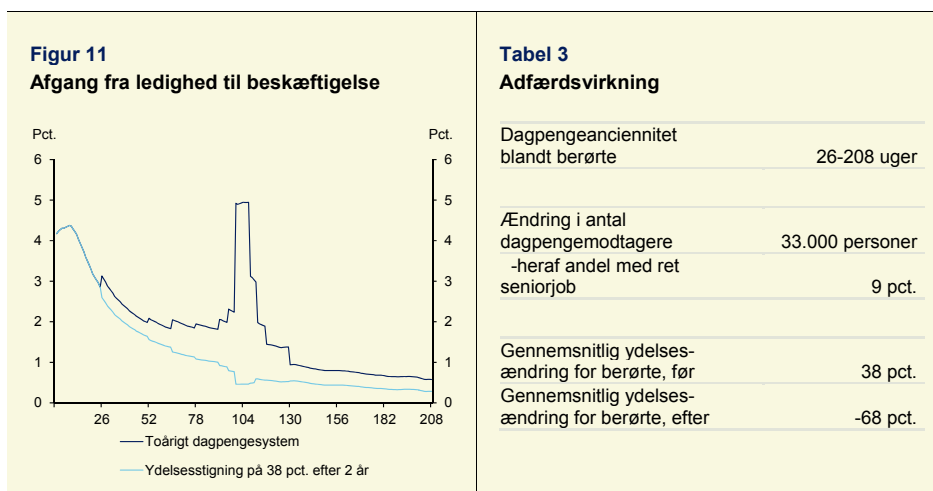
Anm.: I beregning af de direkte effekter er det antaget, at personer i seniorjob ikke fortrænger ordinær kommunalbeskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på DREAM-database og dagpengemodellen.

Adfærdseffekter

For at beregne adfærdseffekter af seniorjobordningen sammenlignes to dagpengesystemer. I det ene system overgår ledige til kontanthjælp efter opbrug af dagpengeretten og oplever en gennemsnitlig ydelsesreduktion på 68 pct. I det andet system overgår ledige til seniorjob og oplever en gennemsnitlig indkomststigning på 38 pct., svarende til den gennemsnitlige indkomststigning ved overgang fra dagpenge til seniorjob. Afgangsadfærd fra dagpenge til beskæftigelse i de to systemer er illustreret i figur 11.

Som udgangspunkt opgøres adfærdseffekterne for den fulde population af dagpengemodtagere. Tilstedeværelse af seniorjob har betydning for 9 pct. af dagpengemodtagerne, da en opgørelse viser, at kun denne andel af dagpengemodtagere har ret til et seniorjob ved opbrug af dagpengeretten, jf. tabel 3. Derfor nedskales adfærdseffekterne tilsvarende.



Kilde: Egne beregninger på dagpengemodellen.

Adfærdseffekterne, der følger af de ændrede økonomiske incitamerter, indebærer isoleret set en svækkelse af den strukturelle saldo på omkring 730 mio. kr., jf. tabel 4.

Tilstedeværelse af seniorjobordningen svækker samlet set den ordinære beskæftigelse med omkring 2.400 personer og de offentlige finanser med ca. 0,8 mia. kr. Dette resultat skal ses i lyset af, at udsigten til en indkomststigning fra dagpenge til seniorjob reducerer afgang fra ledighed til beskæftigelse – både under og efter dagpengeperioden.

I beregningerne er det antaget, at personer i seniorjob ikke fortrænger ordinær beskæftigelse. Det skal ses i lyset af, at ansættelse af personer i seniorjob ifølge lovgivningen på området skal medføre en nettoudvidelse af antallet af ansatte i den kommunale virksomhed.

Tabel 4**Samlede strukturelle økonomiske effekter af seniorjobordningen**

Udgifter, mio. kr. (2016-pl.)	Udgifter, i alt
Direkte effekt	71
Adfærdseffekt	727
I alt	799

Anm.: I beregning af de direkte effekter er det antaget, at personer i seniorjob ikke fortrænger ordinær kommunalbeskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på DREAM-database og dagpengemodellen.

Appendiks A. Den økonometriske model til fastlæggelse af afgangsadfærd

Analysen, der kortlægger adfærdsvirkning i perioden op til og omkring overgangen fra dagpenge til seniorjob, estimerer adfærdseffekterne med udgangspunkt i en beregnet "behandlingsintensitet" for hver ledig, som måler de (potentielle) ændringer i den individuelle overførselsindkomst for hver enkelt ledig. Metoden tager udgangspunkt i det modelapparat, der er anvendt i Dagpengekommissions arbejde, og beregner, hvad incitamentsvirkningen af en ydelsesændring er for den enkelte.

Datagrundlag

Datagrundlaget til analysen bygger på ugentlige oplysninger om indplaceringsdatoer, ydelseskategori og dagpengeanciennitet for samtlige dagpengeforløb fra 2008 og frem til udgangen af 2014.⁴ Til dannelse af baggrundskarakteristika som fx civilstatus, brancheoplysninger, uddannelse mv. er der herudover anvendt en række registre fra Danmarks Statistik.

Ledighed er i analysen defineret som dagpenge, modtagelse af de midlertidige ydelser, kontanthjælp, de første 6 uger på sygedagpenge (da disse medregnes som forbrug af dagpenget) og modtagelse af kompensationsydelse forud for seniorjob samt seniorjob. Afgange fra ledighed opdeles i afgang til henholdsvis ikke-støttet beskæftigelse og til andet end beskæftigelse.⁵

Oplysninger om beskæftigelsesstatus findes ved samkøring af DREAM-forløbsdatabasen med e-Indkomst, idet beskæftigelse defineres som perioder uden en offentlig ydelse med tilhørende positiv lønindkomst i samme måned. Personer genindplaceres i deres oprindelige ledighedsforløb, hvis de falder tilbage i ledighed efter en periode uden for ledighed uden at have genoptjent retten til en ny dagpengeperiode.

Personer, der indbetaler efterlønsbidrag og har mindre end fem år til efterlønsalderen ved det forventede tidspunkt for opbrug af dagpenget (eller retten til midlertidig arbejdsmarkedsydelse), er i data identificeret som ledige med udsigt et seniorjob. Dette gælder både personer, der afgår fra ledighed forud for dagpengeophør, og personer, der indenfor 60 dage efter dagpengeophør finder kommunalbeskæftigelse.

⁴ Estimationerne baseres på et videreudviklet datagrundlag samlet af STAR, der kun delvist bygger på DREAM-databasen.

⁵ I analysen betragtes kun afgang, hvor det efterfølgende forløb er af mindst 4 ugers varighed. Dette er valgt af hensyn til forskydninger i registreringen af beskæftigelse, og anden form for overførselsindkomst end dagpenge i datagrundlaget.

Datagrundlaget for analysen og metoden er i øvrigt nærmere beskrevet i *kapitel 3 i Dagpengekommissionen (2015)*.

Modelspecifikation

Analysen bygger på en *varighedsmodel*, hvilket er almindeligt inden for analyser af ledighedsforløb. I modellen beskrives sandsynligheden for, at en person på et givet tidspunkt skifter fra en tilstand til en anden. Denne sandsynlighed betegnes afgangsraten. Konkret modelleres afgangsraten som en *Proportional Hazard varighedsmodel (PH-model)*.

Estimationsligningen i modellen kan udtrykkes som:

$$h_{it} = h_0 \exp\left(\beta_1 x_i + \beta_2 c_t + \alpha(t) + \delta_1 \frac{s_{it+z} - s_{it}}{s_{it}} + \delta_2 DS_i \frac{s_{it+z} - s_{it}}{s_{it}}\right) \quad (1)$$

- x_i er en vektor bestående af en række individkarakteristika målt ved indplacering i dagpengeperioden (køn, alder, uddannelsesniveau, tidligere indkomst mv.),
- c_t er en vektor af halvårslige indikatorvariable, der kan opfange konjunktoreffekter og andre kalendertidseffekter, og
- $\alpha(t)$ er et sæt af ledighedsanciennitetsindikatorer i uger for $t=\{1-4, 5-8, \dots, 232-236\}$.

Produktet af konstanten h_0 og ledighedsanciennitetsindikatorerne $\alpha(t)$ kan betragtes som en baseline-afgangsrate, der er gældende for en standardperson i analysen.⁶ De forklarende variable påvirker baseline-afgangsrate gennem skaleringsfunktionen, som her er specificeret som en eksponentiellefunktion, $\exp(\cdot)$.

Vektoren $\frac{s_{it} - s_{it+z}}{s_{it}}$ angiver et sæt af variable, der på et givent tidspunkt t i dagpengeperioden (og under seniorjob) angiver den procentvise ændring i ydelsen ift. ydelsen på et sæt af tidspunkter $t+z$ i den enkelte persons ledighedsforløb. DS_i er en dummyvariabel, der antager værdien 1 for personer, der har udsigt til et seniorjob ved opbrug af dagpengeperioden.

For en ledig i uge 60 af dagpengeperioden, der har en 2-årig dagpengeperiode og kan forvente at være omfattet af arbejdsmarkedsydelsen, vil $\frac{s_{105} - s_{60}}{s_{60}}$ fx angive det relative fald i ydelsen fra personens dagpengesats til personens sats for arbejdsmarkedsydelsen, som vedkommende vil kunne modtage efter opbrug af dagpengeretten. Ydelsesændringer anvendes som et mål for ændringen i nettokompensationsgraden, jf. *boks 3.1 i Dagpengekommissionen (2015)*.

Valget af den eksponentielle skaleringsfunktion betyder, at parametrene til ændringerne i ydelsesniveauet, δ , kan tolkes som elasticiteter. Det vil sige, at den estimerede parameter måler den procentvise ændring i afgangsraten delt med den procentvise ændring i ydelsen.

⁶ Standardpersonen i analysen har følgende karakteristika: Mand, gift, 25-35 år, har børn, etnisk dansker, bor i region Hovedstad, ufaglært, blev ledig i 1. halvår 2013, har 1-4 ugers dagpengeanciennitet. Hertil kommer, at en standardperson lå i 1. decil af lønindkomstsfordelingen i året op til påbegyndelse af ledighed.

Estimationsresultater

Summen af vektorer af parameterestimerne δ_1 og δ_2 angiver de nævnte elasticiteter for personer, der ved opbrug dagpenge har ret til et seniorjob. De estimerede elasticiteter ved afgang til hhv. beskæftigelse og til andet end beskæftigelse er vist i *tabel 1A*. Resultaterne viser, at der er en signifikant effekt af ydelsesændringer på afgangsraterne.

Tabel 1A

Centrale parameterestimer (elasticiteter for personer, der ved opbrug dagpengereetten overgår til et seniorjob)

Variable	Virker fra/til	Afgang til beskæftigelse	Afgang til andet end beskæftigelse
ΔKG_{it+78}	78 til 53 uger før ydelsesændring	-0,1 ***	-0,1 *
ΔKG_{it+52}	52 til 40 uger før ydelsesændring	-0,4 ***	-0,2 ***
ΔKG_{it+39}	39 til 27 uger før ydelsesændring	-0,6 ***	-0,6 ***
ΔKG_{it+26}	26 til 14 uger før ydelsesændring	-0,8 ***	-0,7 ***
ΔKG_{it+13}	13 til 9 uger før ydelsesændring	-0,9 ***	-0,8 ***
ΔKG_{it+8}	8 til 5 uger før ydelsesændring	-1,6 ***	-0,9 ***
ΔKG_{it+4}	4 uger før til 4 uger efter ydelsesændring	-2,1 ***	-2,0 ***

Anm.: *** = signifikansniveau på 1 pct. Modellens øvrige parameterestimer er ikke angivet, men afviger ikke i en betydelig grad fra sammenlignelige analyser. Elasticiteterne er gældende ved marginale ændringer.

Kilde: Egne beregninger.

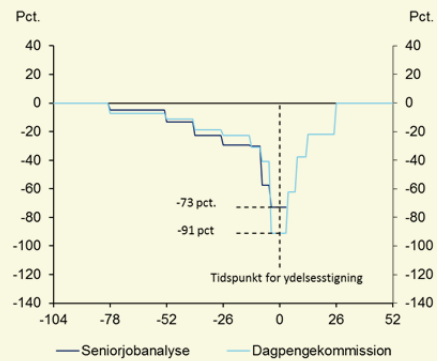
Estimationsresultaterne kan tolkes som at en ydelsesstigning på 10 pct. reducerer den ugentlige afgangsrate til beskæftigelse med 6 pct. 27-39 uger før en ydelsesnedgang, mens afgangsraten til beskæftigelse falder med 18 pct. 4 uger før til 4 uger efter ydelsesnedgang.

Analysen viser også tegn på reduceret afgang fra ledighed til andet end beskæftigelse i perioden op til en ydelsesstigning fra dagpenge til seniorjob.

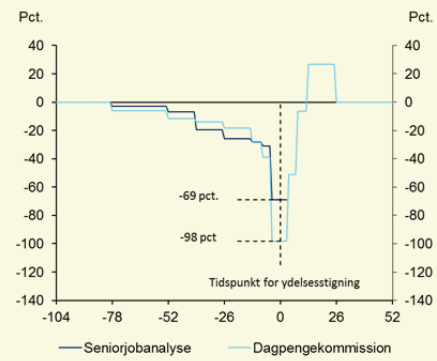
Sammenligning med adfærdseffekter anvendt i Dagpengekommissionens beregninger Afgangsadfærden ved ydelsesændringer, der er anvendt i Dagpengekommissionens beregninger, gælder for alle dagpengemodtagere. I denne analyse vedrører adfærden kun personer, der har ret til seniorjob, hvilke udgør en mindre del af ledighedsbestanden.

En sammenligning ved anvendelse af de estimerede elasticiteter peger på, at den estimerede afgangsadfærd for personer med ret til seniorjob afviger fra den gennemsnitlige afgangsadfærd for den samlede population af dagpengemodtagere. Op til en ydelsesstigning er der tegn på, at personer med ret til seniorjob i højere grad fastholdes i ledighed af en ydelsesstigning end resten af dagpengemodtagerne. Derimod er der tegn på en mindre fastholdelseeffekt i perioden omkring selve ydelsesnedgangen, *jf. figur A1 og A2*.

Figur A.1
Estimerede elasticiteter for afgangen til beskæftigelse ved en indkomststigning på 38 pct.



Figur A.2
Estimerede elasticiteter for afgangen til andet end beskæftigelse ved en indkomststigning på 38 pct.



Anm.: De viste effekter skal fortolkes som den procentvise stigning i den underliggende afgangsrate.
 Kilde: Egne beregninger.

Litteratur

Andersen mfl. (2015): Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer; Rapport til dagpengekommissionens sekretariat.

Dagpengekommissionen (2015): Dagpengemodellen, Teknisk analyserapport

Finansredegørelse (2014): Finansredegørelse, 2014. Finansministeriet.

Mortensen (1977): Dale T. Mortensen. "Unemployment Insurance and Job Search Decisions". *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 30, No. 4.

fm.dk