



FINANSMINISTERIET

Dagpengemodellen

Teknisk opdatering

September 2021

2021

Økonomisk Analyse
Dagpengemodellen – Teknisk opdatering
September 2021

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

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
1. kontor: Arbejdsmarkedspolitik og overførsler

Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-94088-13-8

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Indhold

1. Sammenfatning	4
2. Dagpengemodellens opbygning	7
2.1 Indledning	7
2.2 Grunddata	8
2.3 Potentiel kontanthjælpsmodel	10
2.4 Statisk dagpengemodel	11
2.5 Markovmodel	11
2.6 Adfærdsvirkninger i dagpengemodellen	16
3. Dagpengesystem og modelbefolkning	19
3.1 Indledning	19
3.2 Ydelsesniveauer	19
3.3 Beskæftigelseskonto og dagpengeanciennitet	21
3.4 Validering af den potentielle kontanthjælpsmodel	23
3.5 Alternativ kontanthjælp for dagpengemodtagere	24
3.6 Kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge	26
3.7 Overgangssandsynligheder uden for dagpengesystemet	27
4. Fleksibel forlængelse af dagpengeperioden i markovmodellen	29
4.1 Indledning	29
4.2 Konstruktion af et toårigt dagpengesystem med fleksibel forlængelse	29
4.3 Validering af modellens toårige dagpengesystem med fleksibel forlængelse	37
5. Effekter af ændringer i ydelsesniveau og -periode	41
5.1 Indledning	41
5.2 Afskaffelse af fleksibel forlængelse	42
5.3 Forlængelse af dagpengeperioden til tre år uden mulighed for forlængelse	46
5.4 Forlængelse af dagpengeperioden til fire år uden mulighed for forlængelse	48
5.5 Ydelsesreduktion efter ét år på dagpenge	51
5.6 Ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden	55
5.7 Satsnedsættelse for dimittender	58
5.8 Højere ydelse i første år af dagpengeperioden	61
5.9 Sammenligning med tidligere version	63

1. Sammenfatning

I forbindelse med Dagpengekommissionens arbejde blev der opbygget en dagpengemodell for at styrke grundlaget for vurderinger af virkninger af ændringer på dagpengeområdet. Modellens hovedformål er at belyse effekterne af ændringer i dagpengesystemet på beskæftigelse, dagpengeledighed og antal personer, der opbruger dagpengeretten, *jf. Dagpengekommissionens Tekniske Analyserapport (2015)*. Vurderingerne i rapporten baserede sig på de gældende regler på dagpengeområde i 2015 og på sammensætningen af dagpengemodtagere i 2011.

På baggrund af blandt andet analyseresultater fra dagpengemodellen offentliggjorde Dagpengekommissionen sine anbefalinger vedrørende justeringer af dagpengesystemet i 2015. I forlængelse af kommissionens anbefalinger er dagpengemodellen anvendt af Finans- og Beskæftigelsesministeriet til konsekvensberegningerne af tilpasninger af dagpengesystemet i forbindelse med *Aftale om et trygkere dagpengesystem*. Efterfølgende er modellen anvendt til konsekvensberegninger af andre mulige tiltag på dagpengeområdet.

Siden opbygningen af modellen i 2015 er der på dagpengeområdet foretaget en række regelændringer. I det nuværende dagpengesystem har ledige fx ret til dagpenge i to år med mulighed for fleksibel forlængelse i op til et år på baggrund af beskæftigelse under dagpengeperioden. Hertil kommer, at sammensætningen af dagpengemodtagere er ændret, herunder særligt at dimittender i dagpengesystemet udgør en væsentlig højere andel end individoplysninger fra 2011 tilsiger.

I denne rapport præsenteres en teknisk opdatering af dagpengemodellen, som har været nødvendigt for, at dagpengemodellen fortsat kan bruges til at give retvisende vurderinger af ændringer på dagpengeområdet. Med den tekniske opdatering er regelændringerne samt ændringen af sammensætningen dagpengeledige mere systematisk og konsistent indarbejdet i dagpengemodellen.

Dagpengemodellen består af et grunddatasæt, tre sammenhængende delmodeller (*statisk dagpengemodell, potentiel kontanthjælpsmodell samt markovmodell*) samt en selvstændig delmodell (*genoptjeningsmodell*). Resultaterne af konsekvensberegningerne fra dagpengemodellen er drevet af et sæt af adfærdsparametre, hvor de væsentligste adfærdsparametre betegnes som *de estimerede adfærdseffekter*. Der er ikke foretaget en opdatering af de anvendte adfærdsvirkninger i dagpengemodellen i forbindelse med den tekniske opdatering af dagpengemodellen. Dette skyldes, at der ikke foreligger ny evidens på området, som har givet anledning til at opdatere adfærdsvirkninger, siden Dagpengekommissionens arbejde. Delmodellerne og deres samspil er nærmere beskrevet i *kapitel 2* i denne rapport.

Den tekniske opdatering indebærer, at individoplysninger fra 2011 i modellens grunddatasæt er ajourført til 2019 oplysninger. Ajourføring indebærer justeringer i den *statistiske dagpengemodell* og i den *potentielle kontanthjælpsmodell*.

I forbindelse med den tekniske opdatering er præcisionen i de potentielle kontanthjælpssatser for dagpengemodtagerne valideret. De potentielle kontanthjælpssatser (og dermed den potentielle gennemsnitlige kompensationsgrad mellem dagpenge og kontanthjælp) er væsentlige i konsekvensberegninger af fx ændringer i dagpengeperioden.

I *kapitel 3* er ajourføringen af individoplysningerne og implikationer heraf nærmere beskrevet. Endvidere er valideringen af de potentielle kontanthjælpssatser og påvirkningen på kompensationsgrad mellem dagpenge og kontanthjælp også belyst i dette kapitel.

I det nuværende dagpengesystem har ledige ret til en dagpengeperiode på to år med mulighed for fleksibel forlængelse på baggrund af beskæftigelse under dagpengeperioden. For at afspejle dette scenarie er de underliggende afgangsmønstre fra dagpenge til henholdsvis beskæftigelse og øvrige offentlige ydelser mv. justeret i *markovmodel*, hvilket er præsenteret i *kapitel 4*.

For at vurdere betydningen af centrale ændringer i dagpengesystemet præsenteres i *kapitel 5* en række modelkørsler, hvor der foretages isolerede ændringer i varigheden af dagpengeperioden og dagpengeydelsen. Analyserne fokuserer på effekter på antallet af dagpengemodtagere og beskæftigede samt på antallet af personer med opbrugt dagpengeret. Dertil kommer effekten på de offentlige finanser. Virkningerne af de betragtede ændringer i dagpengereglerne vurderes ud fra et toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse på baggrund af beskæftigelse under dagpengeperioden, hvor ledighedsniveauet er kalibreret til det strukturelle ledighedsniveau i 2025.

Endelig er der i forbindelse med opdateringen af dagpengemodellen foretaget en række robusthedstest af de estimerede adfærdseffekter, som udgør hovedelementet i modellens konsekvensberegninger, *jf. ovenfor*. I fastlæggelsen af de centrale adfærdsparemetre er ændringerne i dagpengesystemet ved gennemførelsen af dagpengereformen i 2010 anvendt. Disse ændringer har givet mulighed for at foretage omfattende empiriske analyser af adfærdseffekten på beskæftigelse og dagpengeledighed af ændringen i dagdagpengesystemet. Resultaterne af forskellige robusthedstests er præsenterede i *appendiks* til denne rapport.

Den højere andel af dimittendledige i 2019 i forhold til 2011 giver ligeledes ikke grund til en tilpasning af de estimerede adfærdseffekter. Dette følger af, at der ikke er væsentlige afvigelser i de estimerede adfærdseffekter mellem dimittender og den samlede population af dagpengemodtagere, *jf. appendiks 3B i Dagpengekommissionens Tekniske Analyserapport (2015)*.

De væsentlige konklusioner efter den tekniske opdatering af dagpengemodellen er angivet i boks 1.1 nedenfor.

Boks 1.1

Væsentlige konklusioner i forbindelse med den tekniske opdatering af dagpengemodellen

- Grunddatasættet i dagpengemodellen er ajourført fra individoplysninger fra 2011 til oplysninger fra 2019. Ajourføring indebærer justeringer i den *statiske dagpengemodel* og i den *potentielle kontanthjælpsmodel*, jf. *kapitel 2*.
- Ajourføringen af grunddatasættet peger på, at en mindre andel af ledige i 2019 modtager den højeste dagpengesats i forhold til 2011, og at en større andel af ledige modtager dimittendsatsen. Dertil har uddannelsessammensætningen blandt ledige ændret sig, hvor der er forholdsvis færre ledige med grundskole og erhvervsuddannelse som højeste fuldførte uddannelse, mens der er forholdsvis flere med en mellem og lang videregående uddannelse (MVU og LVU). Ændringerne afspejler en ændret sammensætning af dagpengemodtagere, der både skyldes ændrede konjunktur- og strukturniveauer.
- De potentielle kontanthjælpssatser for dagpengemodtagere er væsentlige i konsekvensberegninger af fx ændringer i dagpengeperioden. Som et led i opdateringen af dagpengemodellen er der derfor foretaget en validering af den *potentielle kontanthjælpsmodel*. Valideringen peger på, at de beregnede potentielle kontanthjælpssatser giver et retvisende billede af den ydelsesnedgang dagpengeledige i gennemsnit ville opleve, hvis de ikke modtog dagpenge.
- Efter den tekniske opdatering af dagpengemodellen er kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge overordnet set ikke ændret mellem 2011 og 2019 på trods af, at der er sket ændringer i sammensætningen af dagpengemodtagere og indført nye regler. At der ikke er sket nævneværdige ændringer skyldes, at der en række modsatrettede effekter. Eksempelvis vil indførelsen af integrationsydelse (selvforsørgelse- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse) trække kompensationsgraden ned, mens stigningen i antallet af dimittender vil trække kompensationsgraden op, jf. *kapitel 3*.
- Med *Aftale om et tryggere dagpengesystem* i 2015 blev der indført en såkaldt beskæftigelseskonto. Ændringen betyder, at beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden kan forlænge retten til dagpenge, når den ordinære toårige dagpengeperiode ophører. En opgørelse over dagpengemodtagerenes beskæftigelseskonto i 2019 peger på, at efterhånden som de lediges dagpengeanciennitet stiger, opnår et større antal timer på beskæftigelseskontoen.
- Beskæftigelseskontoen er indarbejdet i *markovmodellen*, hvor der er konstrueret et nyt grundscenarie i modellen, det vil sige det scenarie, hvorfra konsekvensvurderinger foretages ud fra. Derved tages der højde for, at længden på dagpengeperioden afhænger af beskæftigelse under ledighedsforløbet, jf. *kapitel 4*.
- For at belyse strukturelle effekter af forskellige justeringer af dagpengesystemet er der foretaget en række modelkørsler, hvor der foretages isolerede ændringer i varigheden af dagpengeperioden og dagpengeydelsen. På grundlag heraf vurderes det, at den tekniske opdatering af dagpengemodellen stemmer overens med resultaterne præsenteret i Dagpengekommisjons tekniske rapport. Denne sammenligning skal ses i lyset af ændrede regler og sammensætning af dagpengemodtagere, jf. *kapitel 5*.

2. Dagpengemodellens opbygning

2.1 Indledning

Dette kapitel beskriver opbygningen af dagpengemodellen, samt hvilke dele der er opdateret. Dagpengemodellen består grundlæggende af et grunddatasæt og tre sammenhængende delmodeller:

- En potentiel kontanthjælpsmodel
- En statistisk dagpengemodel
- En markovmodel, der beskriver overgange mellem forskellige tilstande på arbejdsmarkedet.

Endvidere indeholder dagpengemodellen en selvstændig genoptjeningsmodel. I opdateringen af dagpengemodellen er der ikke foretaget en opdatering af genoptjeningsmodellen, der tidligere er brugt til at skønne over virkninger af ændrede genoptjeningsregler. Genoptjeningsmodellen er ikke skitseret nedenfor, men er nærmere beskrevet i Dagpengekommisionens tekniske analyserapport.

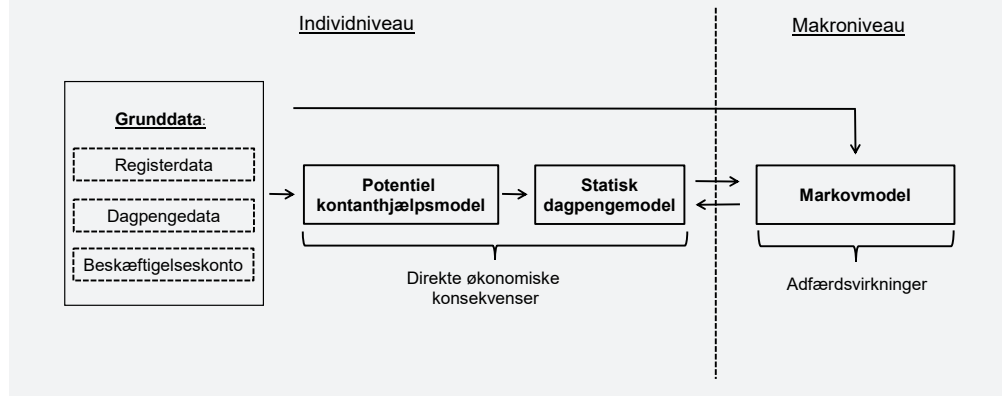
Den potentielle kontanthjælpsmodel og den statistiske dagpengemodel er såkaldte traditionelle lovmodeller, der bygger på grunddatasættet til dagpengemodellen. Den potentielle kontanthjælpsmodel og den statistiske dagpengemodel kan beregne de umiddelbare økonomiske konsekvenser – det vil sige uden virkninger af ændret adfærd – af ændringer i regler og satser i dagpengesystemet. Derudover bruges de to modeller til at fastlægge de økonomiske incitamenter ved opbrug af dagpengeperioden givet ved ydelsesnedgangen fra dagpenge til eventuel kontanthjælp.

Markovmodellen er en såkaldt adfærdsmodel, der på makroniveau foretager skøn for virkningerne på antallet af ledige, beskæftigede mv. af ændringer i de økonomiske incitamenter i dagpengesystemet. Adfærdsvirkningerne beregnes på baggrund af overgangssandsynligheder mellem beskæftigelse, dagpenge og anden offentlig forsørgelse mv.

Opbygningen af dagpengemodellen og sammenhængen mellem de forskellige delmodeller fremgår af *figur 2.1*. De enkelte modelementer og sammenhængen mellem dem beskrives yderligere i nedenstående.

Formålet med opdateringen af dagpengemodellen er at tilpasse de forskellige delelementer i modellen til det nuværende dagpengesystem, hvor dagpengeperioden udgør to år, men med mulighed for fleksibel forlængelse ved beskæftigelse under dagpengeperioden. Opdateringen af modellen er primært foretaget ved at opbygge et nyt grunddatasæt og en større justering af markovmodellen. Derudover er der foretaget en række mindre ændringer i det potentielle og statistiske dagpengemodel.

Figur 2.1
Oversigt over dagpengemodellen



2.2 Grunddata

Fundamentet i den individbaserede del af dagpengemodellen er et grunddatasæt, der hovedsagligt anvendes i den statiske dagpengemodel i kombination med den potentielle kontanthjælpsmodel. Grunddatasættet består af et individbaseret pannedatasæt med informationer om dagpengemodtageres ledighedsforløb samt arbejdsmarkedsstatus i perioder uden for dagpengeledighedsforløbet.

For at den statiske dagpengemodel kan beregne retvisende umiddelbare økonomiske konsekvenser af ændringer i dagpengesystemet er det vigtigt, at grunddatasættet afspejler den seneste sammensætning af dagpengemodtagere og gældende regler.

I opdateringen af dagpengemodellen er der derfor konstrueret et nyt grunddatasæt, hvor der tages udgangspunkt i populationen for 2019, mens det tidligere grunddatasæt var baseret på populationen i 2011. Det nye grunddatasæt afspejler således sammensætningen af dagpengemodtagere i 2019 i et toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse, mens det tidligere grunddatasæt afspejlede sammensætningen af dagpengemodtagere i 2011 i en toårige dagpengeperiode samt de midlertidige forlængelser, der forlængede dagpengeperioden til fire år.

Som følge af den seneste dagpengereform, der trådte i kraft fra 2017, er dagpengesystemet overgået fra at være ugebaseret til månedsbaseret (pr. 1. juli 2017). Det har medført, at de tidligere dagpengeregistre, som grunddatasættet var opbygget omkring, ikke er gældende fra 2017. I konstruktionen af det nye grunddatasæt anvendes der i stedet en række nye datasæt med individbaseret dagpengeinformation fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Ved overgangen til de nye registre er det nye grunddatasæt derfor ændret til at være månedsbaseret frem for ugebaseret.

Grunddatasættet suppleres med Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM. Registret indeholder oplysninger om indkomsterstøttede ydelser på ugeniveau for alle personer, der har modtaget en ydelse fra det offentlige siden 1991. Siden 2008 indeholder DREAM også månedlige oplysninger om beskæftigelse baseret på e-Indkomst.

Indførelsen af en mulighed for fleksibel forlængelse af dagpengeperioden ved beskæftigelse under dagpengeperioden medfører, at dagpengeperiodens længde varierer på tværs af ledighedsforløb. For at kunne fastlægge længden på den individuelle dagpengeperiode er det nye grunddatasæt udvidet med en beskæftigelseskonto, der beregnes på baggrund af DREAM og dagpengeudbetalinger.

Det endelige grunddatasæt begrænses til personer i den erhvervsdygtige alder i 2019 og angiver for hver måned et individs arbejdsmarkedsstatus.¹ Arbejdsmarkedsstatusen er opdelt i henholdsvis beskæftigelse, dagpenge og øvrige overførsler mv.² En detaljeret beskrivelse af opbygningen af grunddatasættet fremgår af boks 2.1.

Boks 2.1

Opbygning af grunddatasættet

Grunddatasættet tager udgangspunkt i individbaseret dagpengeudbetalinger fra STAR, der bruges til at identificere måneder i 2019, hvor personer modtager dagpenge. Konkret findes dagpengeancienniteten i hver enkelt måned for hver dagpengemodtager, der herefter kobles med en række andre dagpengeinformationer såsom dagpengesats og forsikringskategori.

Måneder, der ikke registreres som en del af en dagpengeperiode opdeles i beskæftigelse eller anden offentlige forsørgelse mv. på baggrund af DREAM.¹⁾

For hver dagpengemodtager for hver måned beregnes beskæftigelseskontoen ved at summere antallet af beskæftigelsestimer inden for hver dagpengeperiode, dog maksimalt inden for en treårig periode. I den forlængede dagperiode antages det, at det er de tidligste beskæftigelsestimer, der først bruges til at forlænge med, det vil sige de timer, der ligger tidligst i den indeværende dagpengeperiode. Konkret fastholdes beskæftigelseskontoen, når en person opbruger den ordinære dagpengeperiode, hvorefter efterfølgende beskæftigelsestimer tilføjes til beskæftigelseskontoen. Beskæftigelseskontoen afspejler således, hvor langt den samlede dagpengeperiode kan forlænges. For en række personer i den forlængede dagpengeperiode er den beregnede beskæftigelseskonto lavere end, hvad personens dagpengeanciennitet tilsiger. For disse personer korrigeres beskæftigelseskontoen ved at antage, at deres beskæftigelseskonto svarer til deres dagpengeanciennitet. Ved påbegyndelsen af en ny dagpengeperiode (efter genoptjening af tilstrækkelig beskæftigelsesanciennitet) nulstilles beskæftigelseskontoen.

- 1) Beskæftigelse under ledighedsforløb korrigeres for støttet beskæftigelse ved at nulstille løntimer i måneder, hvor personen i en given uge i løbet af måneden har været i støttet beskæftigelse.

¹ Da arbejdsmarkedsstatusen er opgjort på månedsniveau, kan et individ have flere arbejdsmarkedsstatusser i løbet af måneden. I opgørelsen af den månedlige arbejdsmarkedsstatus er rangordningen dagpenge, øvrige overførsler mv. og slutteligt beskæftigelse.

² Øvrige overførsler mv. består af andre overførsler end dagpenge samt selvforsørgede og selvstændige.

Grunddatasættet bruges primært i den potentielle kontanthjælpsmodel og statiske model, hvor det begrænses til observationer for personer, der modtager dagpenge i måneden, *jf. afsnit 2.3 og 2.4*.

Grunddatasættet bruges derudover i markovmodellen til dannelsen af overgangssandsynligheder uden for dagpengesystemet, såsom overgangssandsynligheden fra beskæftigelse til beskæftigelse eller beskæftigelse til dagpenge, *jf. afsnit 2.5*.

2.3 Potentiel kontanthjælpsmodel

Delmodellen for potentiel kontanthjælp danner på baggrund af registeroplysninger om blandt andet familie- og formueforhold skøn over den kontanthjælp, som dagpengemodtagerne potentielt vil være berettigede til.

Konkret beregnes der en potentiel kontanthjælpssats for alle dagpengeledige i grunddatasættet for hver enkelt måned. Dette bruges til at fastlægge størrelsen af ændringer i økonomiske incitamenter (ændringer i ydelsesniveauet), som de dagpengeledige ville opleve, såfremt de ikke længere ville være berettigede til dagpenge, fx ved en afkortning af dagpengeperioden.

I fastlæggelsen af den potentielle kontanthjælpssats indgår oplysninger om blandt andet uddannelse, opholdstid, indkomst, forsørgerstatus, formue samt eventuel ægtefælles indkomst og formue, *jf. tabel 2.1*. For nogle oplysninger fremgår der informationer på årsniveau, mens der for andre fremgår månedlige oplysninger.

Tabel 2.1

Oversigt over karakteristika, der indgår i den potentielle kontanthjælpsmodel

Karakteristika	Opgørelsestidspunkt
Alder	Månedligt, primo
Ægtefælle indkomst	Månedligt, ultimo
Uddannelse	Månedligt, primo
Formue	Årligt, primo
Civilstatus	Årligt, primo
Forsørgerstatus	Årligt, ultimo
Opholdstid	Månedligt, primo
Beskæftigelsesanciennitet	Månedligt, primo

I opdateringen af dagpengemodellen er den potentielle kontanthjælpsmodel opdateret til det nye grunddatasæt og ajourført til kontanthjælpsreglerne for 2020, hvilket blandt andet inkluderer indførelsen af opholds- og beskæftigelseskravet for kontanthjælp.

Derudover er den potentielle kontanthjælpsmodels præcision valideret, *jf. afsnit 3.4*. Som følge af valideringen er der foretaget en justering af opgørelsen af forsørgerstatus, hvilket har forbedret præcisionen i modellen. Derudover er formuekravet for kontanthjælp i modellen ændret til at ekskludere værdien af egen bolig, da det kun er i sjældne tilfælde, at værdien af bolig indgår som en del af formueopgørelsen.

2.4 Statisk dagpengemodel

Den statiske dagpengemodel er udviklet til beregning af de umiddelbare konsekvenser af ændringer i ydelsesniveauet eller dagpengeperioden for hver enkelt ledig, det vil sige de økonomiske konsekvenser ved uændret adfærd.

De umiddelbare økonomiske konsekvenser beregnes ved at sammenkoble dagpengeinformationer for dagpengeledige fra grunddatasættet med deres beregnede potentielle kontanthjælpssats. Derudover opgør modellen den supplerende kontanthjælp, som personer kan modtage, hvis dagpengeydelsen er lavere end den kontanthjælp, de ellers ville kunne modtage. Modellen indeholder således detaljerede oplysninger om, hvilke persongrupper der potentielt berøres af en ændring i dagpengesystemet, og i hvilket omfang.

Udover at beregne de direkte økonomiske konsekvenser af ændringer i ydelsesniveauet bruges modellen til at fastlægge de ændrede økonomiske incitamenter som følge af ydelses- eller periodeændringer, som anvendes i markovmodellen til at beregne de resulterende adfærdsvirkninger.

De økonomiske incitamenter beregnes som den gennemsnitlige relative ydelsesændring, de dagpengeledige vil opleve på et givet tidspunkt i ledighedsperioden. Eksempelvis udtrykker kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge den relative ydelsesnedgang en ledig vil opleve ved opbrug af dagpengeperioden.

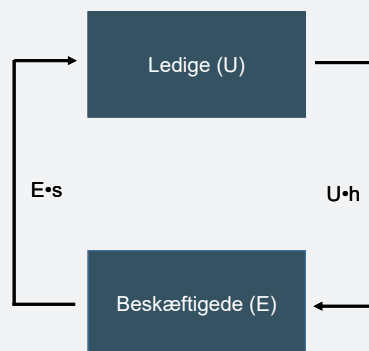
Ved opdateringen af dagpengemodellen er den statiske dagpengemodel tilpasset den nye datastruktur samt ajourført til gældende dagpengeregler.

2.5 Markovmodel

Markovmodellen er konstrueret til at kunne beregne adfærdsvirkninger af ændringer i dagpengesystemet. Modellen er en makromodel, der beregner ligevægtsniveauerne mellem forskellige tilstande, fx ledighed og beskæftigelse, det vil sige hvor antallet af personer i hver tilstand er uændret mellem to tidsperioder. Ligevægtsniveauet bliver bestemt ud fra overgangssandsynlighederne mellem de respektive tilstande, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2**Ligevægtsniveauerne for ledighed og beskæftigelse i en simpel model**

Markovmodellen bygger grundlæggende på en såkaldt "lake" model, hvor befolkningen bevæger sig mellem beskæftigelse og ledighed (og eventuelt andre tilstande) ud fra nogle givne overgangssandsynligheder fra henholdsvis ledighed til beskæftigelse (h) og fra beskæftigelse til ledighed (s), som illustreret i figur a.

Figur a**Illustration af bevægelserne på arbejdsmarkedet**

Overgangssandsynlighederne i den simple model kan tilsvarende opstilles i en markovmatrice, der angiver overgangssandsynlighederne mellem periode t og $t + 1$:

$$\begin{array}{c} \text{Tilstand: } t + 1 \\ \begin{array}{cc} U & U \\ \left(\begin{array}{cc} 1 - h & h \\ h & 1 - s \end{array} \right) \\ \text{Tilstand: } t \\ E \end{array} \end{array}$$

Givet disse overgangssandsynligheder vil antallet af personer, som bliver ledige i hver periode være givet ved $E \cdot s$, mens antallet af ledige, som finder job vil være givet ved $U \cdot h$. Denne model er i en langsigtet ligevægt, når antallet af personer, som bliver ledige er lig med antallet af ledige, som finder job, hvorved den samlede ledighed målt i procent af arbejdsstyrken ($E + U$) på langt sigt er givet ved:

$$E \cdot s = U \cdot h \Leftrightarrow (E + U) \cdot s = U \cdot (h + s) \Leftrightarrow \frac{U}{E + U} = \frac{s}{h + s}$$

Det vil sige det langsigtet niveau for ledigheden er givet ved forholdet mellem jobseparationsraten, s , og summen af jobseparationsraten og sandsynligheden for at finde job, h . På den måde kan ændret adfærd – fx mere intensiv søgeadfærd – gennem ændringer i overgangssandsynlighederne omregnes til virkninger på det samlede ledighedsniveau, beskæftigelse mv.

I dagpengemodellen udvides den simple model til at afgangss- og tilgangssandsynligheder opgøres for forskellige ledighedsniveauer og en yderligere tilstand for personer, der ikke er i beskæftigelse eller i dagpengeledighed.

I fastlæggelse af de underliggende overgangssandsynligheder tages der hovedsageligt udgangspunkt i observeret afgangsadfærd fra dagpenge i perioden 2008 til september 2014, der sammenkobles med de økonomiske incitament i dagpengesystemet fastlagt i den statistiske dagpengemodell.

Mere konkret er markovmodellen bygget på en markovmatrice, der er baseret på overgangssandsynligheder fra periode t til $t + 1$ mellem følgende tilstande:

- **Dagpengemodtagere** opdelt på ledighedsanciennitet 1-208 uger, der er underopdelt i 0 til 6 måneders eller mere beskæftigelsesanciennitet
- **Beskæftigede** omfatter kun lønmodtagerbeskæftigelse opgjort på baggrund af E-indkomst og vil dermed ikke omfatte eksempelvis selvstændige
- **Modtagere af øvrige overførsler mv.** består af personer, der modtager kontanthjælp, øvrige indkomstoverførsler og selvforsørgelse

Med denne opdeling af befolkningen i grupper er markovmodellen en aggregeret model, hvor opgørelsen foretages for de nævnte grupper, og ikke for enkelte personer. Markovmodellen adskiller sig på den baggrund fra den statiske dagpenge-model, som ser på hver person for sig. Det betyder, at individer ikke kan følges i markovmodellen, hvorved fx beskæftigelsesvirkningen ikke umiddelbart kan henføres til specifikke persontyper.

Markovmodellen består af en detaljeret modellering af overgangssandsynlighederne inden for dagpengesystemet. Ændrede økonomiske incitamenter i dagpengesystemet vil påvirke overgangssandsynlighederne, hvilket vil resultere i et nyt ligevægtsniveau. Ved at sammenligne det nye ligevægtsniveau med det tidligere ligevægtsniveau kan adfærdsvirkninger af ændrede økonomiske incitamenter beregnes.

Markovmodellens sigte er således at kunne modellere varigheden af ledighed for aggregerede grupper på baggrund af overgangssandsynlighederne for disse. Modellen er derfor velegnet til at kunne vurdere virkningen af ekstensive reaktioner i dagpengesystemet, det vil sige virkningen af ændrede dagpengeregler på sandsynligheden for at afgang fra dagpengesystemet.

De intensive reaktioner inden for dagpengesystemet, det vil sige øget beskæftigelse under ledighedsforløbet, er ikke modelleret i markovmodellen. Modellen kan dermed ikke bruges til at vurdere virkningen af supplerende beskæftigelse under ledighedsforløbet af eksempelvis ændrede regler for fleksibel forlængelse, som i stedet kan vurderes via genoptjeningsmodellen.

Ved opdateringen af dagpengemodellen er de tre overordnede tilstande i markovmodellen de samme som i den tidligere modelversion, mens opdelingen af persongrupper inden for hver af de tre tilstande er ændret.

Dagpengemodtagere var tidligere opdelt i 0-4 kvartalers beskæftigelse inden for hvert ledighedsanciennitet, hvilket var gjort for at afspejle, at afgangsraterne til beskæftigelse er påvirket af dagpengemodtagernes beskæftigelseshistorik. Ændringen i opgørelsen af beskæftigelsesanciennitet fra 0-6 måneder opfanger ligeledes dette element, men er foretaget for bedre at kunne afspejle overgangssandsynlighederne i et toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse.

Beskæftigede var tidligere opdelt på både dagpenge- og beskæftigelsesanciennitet, hvilket medførte en unødigt stor kompleksitet af modellen, der ikke havde nogen påvirkning for modellens resultater. I opdateringen er beskæftigelsestilstanden derfor reduceret til ikke at være opdelt på dagpenge- og beskæftigelsesanciennitet. Modtagere af øvrige overførsler mv. var ligeledes tidligere opdelt på beskæftigelsesanciennitet, og er tilsvarende reduceret.

Overgangssandsynligheder mellem grupper

Mellem hver af tilstandene i markovmodellen er der beregnet en ugentlig overgangssandsynlighed, der bruges i en markovmatrice, *jf. boks 2.3*. Overgangssandsynlighederne inden for dagpengetilstanden består af afgangsraterne til henholdsvis beskæftigelse og anden offentlig forsørgelse mv. samt en andel, der forsætter i ledighed. Afgangsraterne tager udgangspunkt i Dagpengekommissionens estimerede baseline afgangsrater – det vil sige den naturlige underliggende afgangsrater.

Boks 2.3**Opbygning af markovmatricen**

Kernen i markovmodellen er en markovmatrix, hvor populationen er opdelt i tre overordnede mulige tilstande *beskæftigelse (besk)*, *dagpenge (DP)* eller *anden offentlig forsørgelse mv. (res)*. Dagpengetilstanden er yderligere underopdelt på anciennitetstrin 0-208 uger samt 0-6 måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere, jf. figur a.¹⁾

Figur a**Illustration af markovmatricen**

		Tilstand: $t + 1$						
		<i>Besk</i>	$DP_{1,0}$	$DP_{1,1}$...	$DP_{208,5}$	$DP_{208,6}$	<i>Res</i>
Tilstand: t	<i>Besk</i>	Overgangssandsynligheder fra beskæftigelse til hhv. beskæftigelse, dagpenge og residual						
	$DP_{1,0}$	Afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse	Overgangssandsynligheder mellem de forskellige dagpengetilstande				Afgangsrater fra dagpenge til residual	
	$DP_{1,1}$							
	\vdots							
	$DP_{208,5}$							
$DP_{208,6}$								
<i>Res</i>	Overgangssandsynligheder fra residual til hhv. beskæftigelse, dagpenge og residual							

Overgangssandsynligheder mellem periode t og $t + 1$ er beregnet som ugentlige overgangssandsynligheder. Den øverste række i markovmatricen angiver overgangssandsynlighederne fra beskæftigelse, hvor den første kolonne angiver andelen af beskæftigede, der forsat er beskæftigede ugen efter, mens den sidste kolonne angiver andelen der overgår til anden offentlig forsørgelse mv. ugen efter. Tilsvarende angiver de midterste kolonner i den øverste række, hvor stor en andel af de beskæftigede der overgår til dagpenge ugen efter fordelt på ledighedsanciennitet og trin på beskæftigelseskontoen. Den nederste række i markovmatricen viser tilsvarende ugentlige overgangssandsynligheder fra modtagere af anden offentlig forsørgelse mv.

De midterste rækker i markovmatricen angiver overgangssandsynlighederne for dagpengemodtagere. Her gælder det, at den første kolonne angiver afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse fordelt på ledighedsanciennitet og trin på beskæftigelseskontoen. Tilsvarende angiver den sidste kolonne afgangsraterne fra dagpenge til anden offentlig forsørgelse mv. Andelen af dagpengemodtagere på et givet ledigheds og beskæftigelsestrin, der hverken afgår til beskæftigelse eller anden offentlig forsørgelse mv., antages at være fuldtidsledige og dermed overgå til en uges højere anciennitetstrin på samme beskæftigelsestrin.

- 1) I opgørelsen af dagpengebestanden medregnes kun mulige dagpengetilstande, det vil sige dagpengetilstande i en toårig dagpengeperiode med mulighed for fleksibel forlængelse.

Dagpengekommissionen estimerede ikke overgangssandsynlighederne for henholdsvis beskæftigede og modtagere af anden offentlig forsørgelse mv. til de forskellige tilstande i markovmodellen, hvorfor de dannes på baggrund af observerede overgange i grunddatasættet fra 2019 for alle personer i den erhvervsdygtige alder.

Idet det opdaterede grunddatasæt er opbygget som et månedligt paneldatasæt – i modsætning til det tidligere ugebaseret grunddatasæt – omregnes de månedlige observerede overgangssandsynligheder til ugentlige overgangssandsynligheder.

Afgangsraterne tilpasses efterfølgende til en toårig dagpengeperiode med mulighed for fleksibel forlængelse, *jf. kapitel 4*. I den tidligere version af dagpengemodellen var afgangsraterne i markovmatricen tilpasset en ren toårig dagpengeperiode og reflekterede derfor ikke muligheden for fleksibel forlængelse.

2.6 Adfærdsvirkninger i dagpengemodellen

Adfærdsvirkninger i den opdaterede dagpengemodell er uændrede i forhold til virkningerne fastlagt af Dagpengekommisjonen. Dette skyldes, at der ikke foreligger ny evidens, der har givet anledning til justering af adfærdsvirkningerne i dagpengemodellen. Den samlede adfærdsvirkning beregnes på den baggrund stadig af tre typer af adfærdseffekter i markovmodellen:

1. **Estimeret adfærdseffekt:** En ydelsesreduktion forøger afgang fra ledighed til både beskæftigelse og anden offentlig forsørgelse mv. i perioden op til reduktionen og i perioden umiddelbart efter.
2. **Ydelseseffekt:** En lavere aktuel ydelse fører ligeledes til en forøget afgang fra ledighed til beskæftigelse.
3. **Dynamisk sortering:** En øget afgang fra ledighed omkring en ydelsesnedgang vil reducere afgang efter ydelsesnedgangen, da sammensætningen af ledige vil indeholde relativt færre ledige med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet.

Markovmodellens samlede adfærdsvirkninger er primært drevet af den estimerede adfærdseffekt, mens virkningerne af ydelseseffekten og den dynamisk sortering er marginale og modsatrettede, som antages at udligne hinanden, *jf. nedenfor*.

Estimeret adfærdseffekt

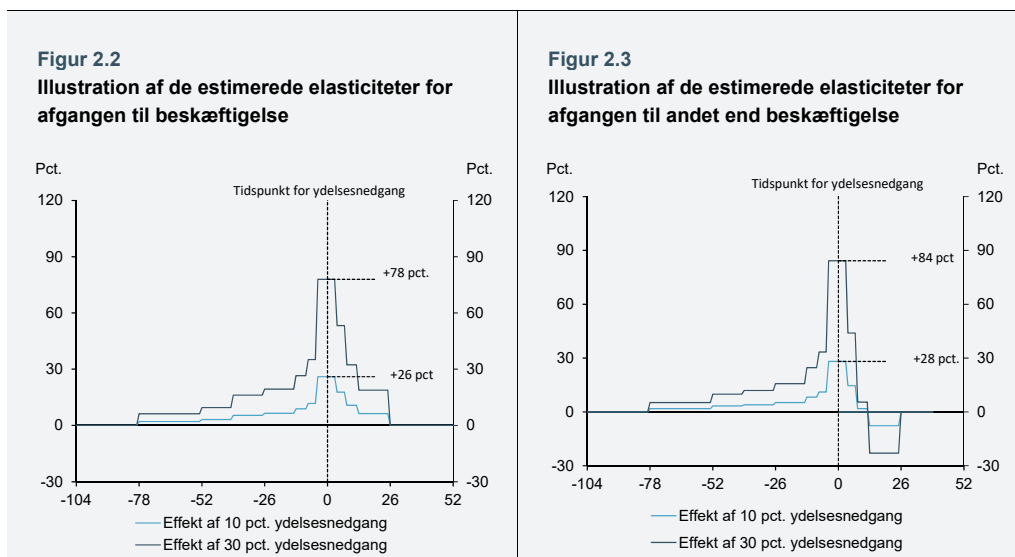
Den estimerede adfærdseffekt af en ydelsesændring blev kortlagt af Dagpengekommisjonen ved at kombinere en modellering af afgang fra dagpenge med en individuelt beregnet ”behandlingsintensitet” for hver ledig, målt ved de (potentielle) ændringer i den individuelle kompensationsgrad for hver enkelt ledig.³

Dagpengekommisjonen fandt, at den estimerede adfærdseffekt vil øge afgang fra ledighed til både beskæftigelse og andet end beskæftigelse fra 78 uger før en ydelsesreduktion til 26 uger efter, *jf. figur 2.2 og 2.3*. Adfærdsendringen opgøres som den relative ændring i afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse i forhold til den relative ændring i kompensationsgraderne, det vil sige som elasticiteter. Omkring ydelsesnedgangen, hvor elasticiteten er størst, udgør den 2,6. En ydelsesnedgang på 10 pct. øger således afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse med 26 pct. i perioden omkring selve ydelsesreduktionen.

³ En fuld beskrivelse af Dagpengekommisjonenens analyse kan findes i Dagpengekommisjonenens *Tekniske Analyserapport*.

Den estimerede adfærdseffekt optræder op til 1½ år før en ydelsesændring. I dagpengemodellen er det forudsat, at den estimerede adfærdsreaktion, som falder uden for dagpengeperioden i forbindelse med ydelsesreduktioner tidligt i dagpengeperioden, giver anledning til en reduceret tilgang til dagpengesystemet. Det forudsættes altså, at ydelsesændringer påvirker sandsynligheden for at finde ny beskæftigelse blandt personer, som er på vej til at indtræde i dagpengesystemet – fx personer, som er blevet opsagt, men først indtræder i dagpengesystemet efter en opsigelsesperiode.⁴

Virkingen af tilgangseffekten regnes uden for selve markovmodellen på baggrund af den estimeret adfærdseffekt, der falder uden for dagpengeperioden, og en underliggende afgangsrate fra en hypotetisk ledighedskø, der falder fra niveauet ved starten af dagpengeperioden til 0 pct. seks måneder inden dagpengeperioden påbegyndes.



Anm.: De viste effekter skal fortolkes som den procentvise stigning i den underliggende afgangsrate. Hvis denne fx er én pct. medfører en ydelsesreduktion på 10 pct. således en stigning i afgangsraten til beskæftigelse på 26 pct., mens en ydelsesreduktion på 30 pct. øger afgangsraten med 78 pct.
Kilde: Dagpengekommissionen.

Ydelseseffekt

I forlængelse af en ydelsesreduktion indlægges en ydelseseffekt som den isolerede effekt af, at ydelserne efter en ydelsesreduktion er mindre, hvilket giver anledning til øget afgang fra dagpenge til beskæftigelse. Afgangen til andet end beskæftigelse skønnes ikke at være påvirket af ydelseseffekten.

⁴ En nærmere beskrivelse af effekten kan findes Dagpengekommissionens *Tekniske Analyserapport* samt i publikationen *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet*.

I forbindelse med Dagpengekommissionens arbejde blev der foretaget et litteraturstudie af størrelsen på ydelseseffekten. På baggrund herfra fastlagde kommissionen en central ydelseseffekt svarende til en elasticitet på afgangsraten med hensyn til en relativ ændring i ydelsen på 0,75.

En ydelsesnedgang på 10 pct. øger således afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse med 7,5 pct. efter virkningen af den estimerede adfærdseffekt ophører. Virkningen på afgangsraten er således betydelig lavere end virkningen af den estimerede adfærdseffekt.

Dynamisk sortering

I dagpengemodellen antages det, at det vil være personer med den tætteste tilknytning til henholdsvis beskæftigelse og andet end beskæftigelse, der vil reagere på forestående ydelsesreduktioner. Det medfører, at der sker en *dynamisk sortering* blandt de ledige, hvilket isoleret set medfører, at afgangsraterne efter en ydelsesreduktion vil være lavere.

I markovmodellen er omfanget af den dynamiske sortering fastsat således, at den positive effekt af ydelseseffekten efter opbrug af dagpengeperioden udlignes af dynamisk sortering. Modellen kalibreres således til, at der samlet set ikke er en positiv virkning på afgangsraterne til beskæftigelse efter den estimerede adfærdseffekt ved opbrug af dagpengeperioden på to år med mulighed for fleksibel forlængelse.

Antagelsen kommer fra at de empiriske observerede afgangsrater efter dagpengeperiodens ophør omtrent er på samme niveau som den underliggende afgangsrate fra dagpenge til beskæftigelse, *jf. kapitel 4.5 i Dagpengekommissionens tekniske analyserapport*.

3. Dagpengesystem og modelbefolkning

3.1 Indledning

Den statiske model i den tidligere modelversion – udviklet af Dagpengekommis-sionen – byggede på individoplysninger fra 2011. I den tekniske opdatering af dagpengemodellen er datagrundlaget opdateret med oplysninger fra 2019.

I dette kapitel præsenteres først en deskriptiv analyse af dagpengemodtagerne i 2019. Fokus i præsentationen er på de ændringer, der dels kan henføres til ændrede regler på dagpengeområdet og dels ændret sammensætning af dagpenge-modtagerne. Kapitlet præsenterer derudover en validering af de beregnede po-tentielle kontanthjælpssatser for dagpengemodtagere. Endeligt belyses kompen-sationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge samt overgangssandsynlighede-rne uden for dagpengesystemet.

3.2 Ydelsesniveauer

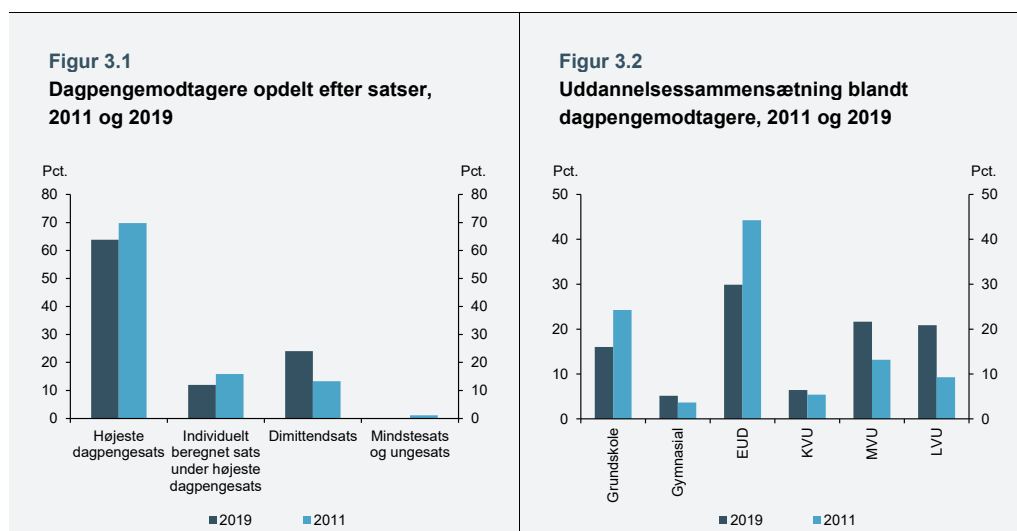
Dagpengesystemet giver compensation for indkomsttabet ved overgang fra be-skæftigelse til ledighed på op til 90 pct. af hidtidige arbejdsindtægt. Som udgangs-punkt får forsikrede ledige beregnet en individuel dagpengesats, der udgør 90 pct. af deres hidtidige løn efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag. Dagpengesatsen kan dog aldrig blive højere end den maksimale dagpengesats på 19.322 kr. om måneden før skat (2021-niveau).

Ledige, der er optaget på dimittendvilkår, modtager en dagpengesats svarende til 82 pct. og 71,5 pct. af den maksimale dagpengesats for henholdsvis forsørgere og ikke-forsørgere.

Dagpengeperioden består af en ordinær dagpengeperiode på to år inden for en referenceperiode på tre år. Forbruget af retten til dagpenge bliver opgjort i timer, det vil sige at dagpengeperioden udgør 3.848 timer. Efter opbrug af den ordinære dagpengeperiode kan dagpengeperioden forlænges i op til ét år (1.924 timer) in-den for periode på halvandet år. Forlængelsen sker på baggrund af timer under ledighedsforløbet, hvor hver arbejdstime kan bruges til at forlænge dagpengepe-rioden med to timer.

De fleste (over 60 pct.) af dagpengemodtagerene modtager højeste dagpengesats i 2019. Knap 25 pct. modtager dimittendsats, mens lidt over 12 pct. får beregnet en individuelt sats under den højeste dagpengesats. Endelig modtager en meget lille andel af dagpengemodtager ungesats. Sammenlignet med 2011 modtager en mindre andel af ledige den højeste dagpengesats, mens en større andel modtager en dimittendsats i 2019, *jf. figur 3.1*.

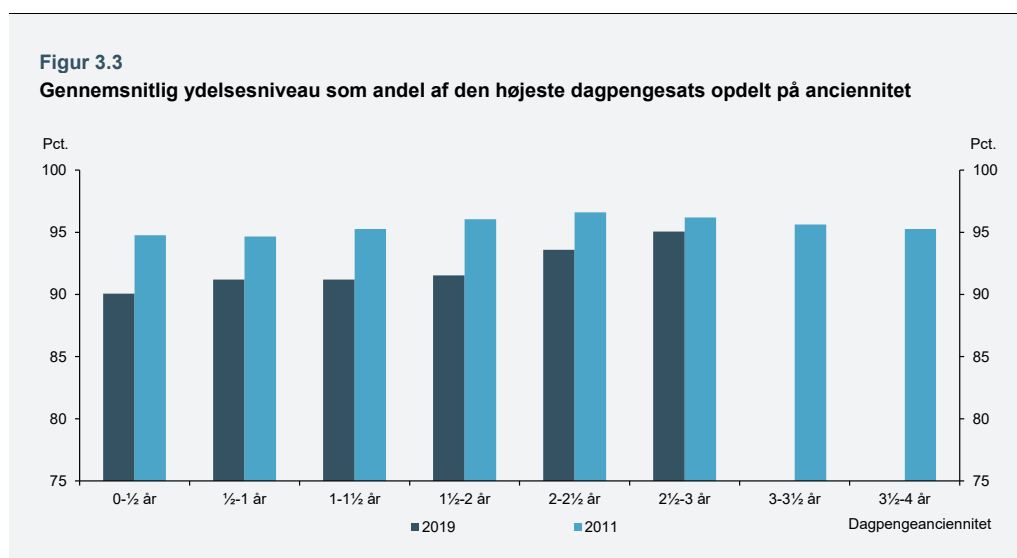
Den højere andel af dimittender i dagpengesystemet ses ligeledes i ændringen i uddannelsessammensætningen blandt dagpengeledige. I 2019 er der forholdsvis færre ledige med en grundskole og erhvervsuddannelse som højeste fuldførte uddannelse i forhold til 2011, mens der i 2019 er forholdsvis flere med en mellem og lang videregående uddannelse (MVU og LVU), *jf. figur 3.2*.



Anm.: Andelen er opgjort som andel af fuldtidsbestanden af dagpengeledige i henholdsvis 2011 og 2019. Mindstesats for selvstændige blev fjernet i 2018, hvorfor data for 2019 kun indeholder dagpengemodtagere på ungesats.

Kilde: Beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Den højere dimittendandel ses i det gennemsnitlige ydelsesniveau. I 2019 udgjorde den gennemsnitlige dagpengesats cirka 91 pct. af den maksimale dagpengesats, mens den udgjorde på cirka 95 pct. i 2011, *jf. figur 3.3*. Dertil kommer det, at dimittendsatsen for ikke-forsørgere blev reduceret i 2017.



Anm.: Det gennemsnitlige ydelsesniveau er opgjort på baggrund af fuldtidsbestanden i henholdsvis 2011 og 2019.

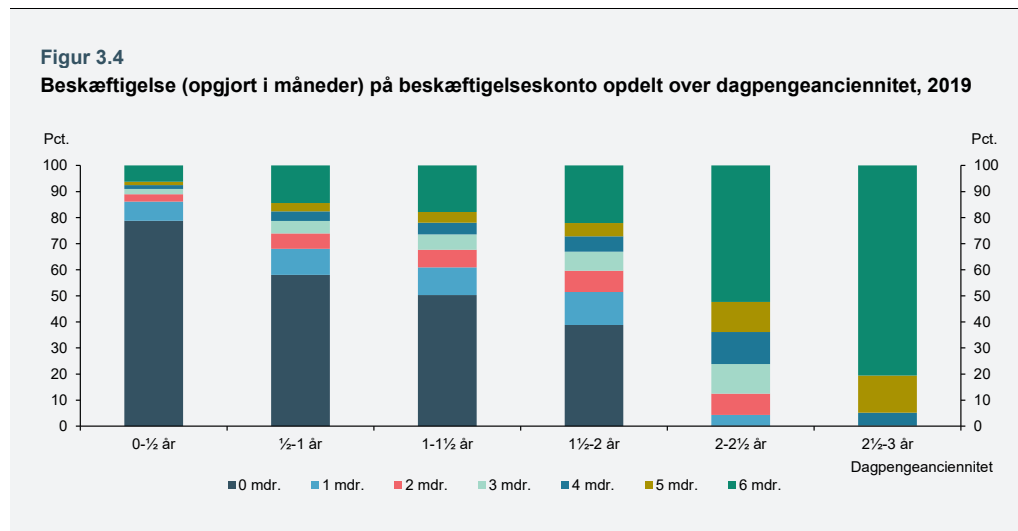
Kilde: Beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det gennemsnitlige ydelsesniveau er omtrent konstant i den ordinære dagpengeperiode på to år i 2019, mens det er marginalt stigende i den forlængede dagpengeperiode. I 2011 er tendensen, at ydelsesniveauet er svagt stigende i de første tre år af den daværende fireårige dagpengeperiode, hvorefter det er svagt faldende.

3.3 Beskæftigelseskonto og dagpengeanciennitet

Med *Aftale om et tryggere dagpengesystem* i 2015 blev der indført en såkaldt beskæftigelseskonto. Ændringen betyder, at beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden kan bruges til at forlænge retten til dagpenge, når den ordinære toårige dagpengeperiode er opbrugt. Forlængelse af dagpengeperioden sker i forholdet 1:2, og forlængelsen kan højst være på ét år, således at den samlede dagpengeperiode inklusiv forlængelse ikke kan overstige tre år. Det er valgfrit for den enkelte, om vedkommende vil gøre brug af forlængelsesmuligheden.

På beskæftigelseskontoen fremgår omfanget af beskæftigelsestimer i ordinær ustøttet beskæftigelse efter indplacering i dagpengesystemet. Beskæftigelse, som er anvendt til løbende forlængelser, kan ikke tælle med i forhold til det generelle genoptjeningskrav. Et fuld års beskæftigelse fører til fuld genoptjening af den toårige dagpengeret og dermed nyindplacering. Beskæftigelseskontoen nulstilles ved nyindplacering i dagpengesystemet. En opgørelse over dagpengemodtagernes beskæftigelseskonto i 2019 peger på, at efterhånden som de lediges dagpengeanciennitet stiger, opnår en større andel timer på beskæftigelseskontoen, *jf. figur 3.4*. Ved slutningen af den ordinære dagpengeperiode har omkring halvdelen af de ledige timer på beskæftigelseskontoen og dermed ret til fleksibel forlængelse, hvoraf omkring 22 pct. af alle dagpengeledige har ret til den maksimale forlængelse på ét år. Beskæftigelseskontoen og dertilhørende forlængelse af dagpengeperioden er indarbejdet i opdateringen dagpengemodellen, hvor der er konstrueret et nyt grundscenarie, som afspejler, at længden på dagpengeperioden afhænger af beskæftigelse under ledighedsforløbet, *jf. kapitel 4*.



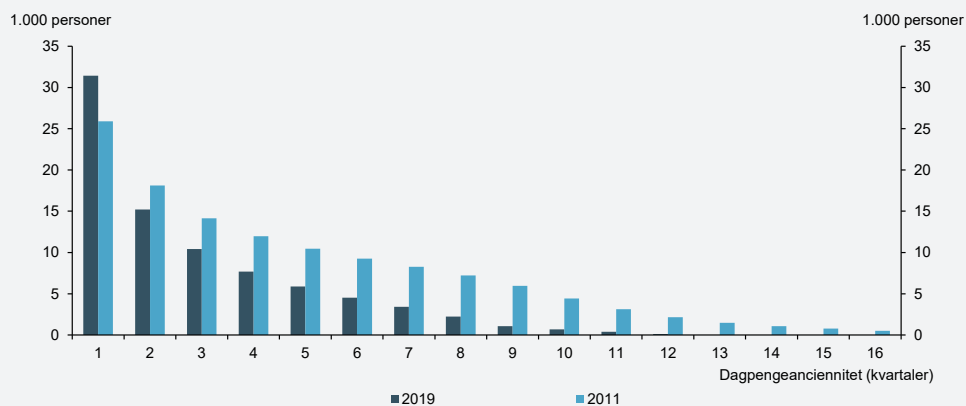
Anm.: Andelen er opgjort på baggrund af fuldtidsbestanden i 2019. Der er afrundet til nærmeste måned i opgørelsen af beskæftigelseskontoen. Se også boks 2.1 for nærmere beskrivelse.

Kilde: Beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

En relativ høj andel af de personer, der bliver ledige, modtager kun dagpenge i relativt kort tid inden de finder beskæftigelse. De relativt mange korte ledighedsforløb afspejler sig i at afgangens fra ledighed til beskæftigelse er forholdsvis høj blandt personer med lav dagpengeanciennitet, *jf. kapitel 4 (figur 4.1a)*.

Fordelingen af dagpengeanciennitet bekræfter også billedet af relativt korte ledighedsforløb blandt dagpengeledige. Lidt over 30.000 af de dagpengeledige i 2019 havde således en dagpengeanciennitet på under et kvartal. I forhold til 2011 var de fleste ledighedsforløb ligeledes relativt korte, men varigheden var generelt længere end den er i 2019, hvilket bl.a. skal ses i lyset af ledigheden generelt var på et højere niveau, *jf. figur 3.5*.

Figur 3.5
Anciennitetsfordeling af dagpengeledighed på kvartaler, 2011 og 2019



Anm.: Ledighedsancienniteten for ledige i 2011 og 2019 er opgjort på henholdsvis uge- og månedsniveau. En person kan således indgå i ledighedsomfanget på flere forskellige anciennitetskvartaler i figuren.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodelldata.

3.4 Validering af den potentielle kontanthjælpsmodel

I dagpengemodellen er det en forudsætning, at de beregnede potentielle kontanthjælpsats for dagpengemodtagere har en høj præcision, det vil sige at der er overensstemmelse mellem den beregnede kontanthjælpsats og den sats, som ledige faktisk modtager (eller ville modtage) efter opbrug af retten til dagpenge.

Som et led i opdateringen af dagpengemodellen er der derfor foretaget en validering af den potentielle kontanthjælpsmodels evne til at prædiktere dagpengemodtageres alternative kontanthjælpsats. Validering er foretaget ved at sammenligne de beregnede kontanthjælpsats med de faktiske kontanthjælpsats for dagpengeledige, der i 2017 overgik fra dagpenge til kontanthjælp.⁵

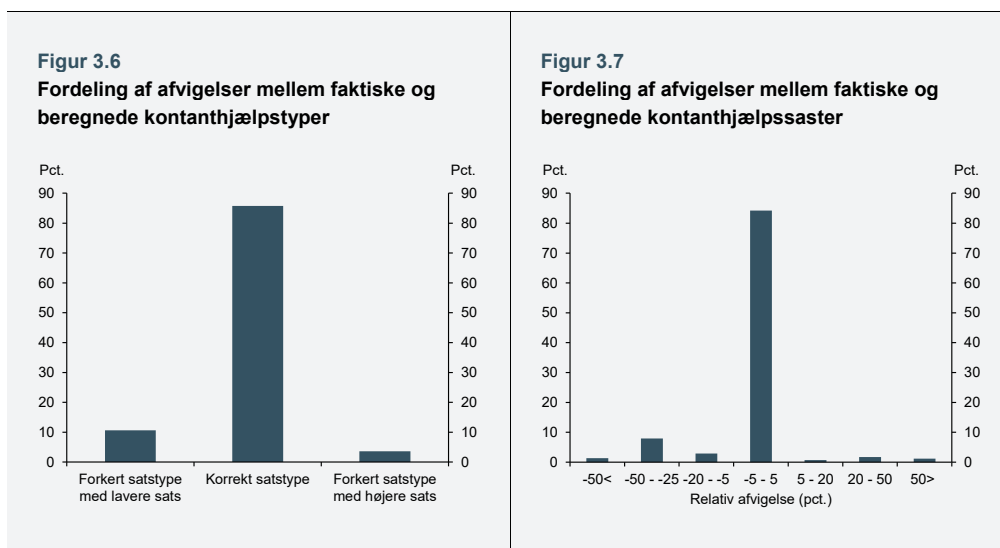
For 86 pct. af dagpengemodtagerne, der overgik til kontanthjælp, er den beregnede kontanthjælpstype den samme som den faktiske kontanthjælpstype de modtog, *jf. figur 3.6*. Cirka fire pct. får en forkert beregnet kontanthjælpstype, hvor satsniveauet er højere end satsniveauet for den faktiske kontanthjælpstype. De resterende ti pct. får en beregnet forkert kontanthjælpstype, hvor satsniveauet er lavere end den faktiske sats.

For 85 pct. afviger den gennemsnitlige beregnede månedlige kontanthjælpsats således med mindre end minus fem til fem pct. fra den faktiske sats, *jf. figur 3.7*.

⁵ Sammenligningen foretages i 2017, da det kun fremligger KMD-data for kontanthjælpsyster for dette år. Validering er derfor foretaget på baggrund af 2017-regler.

Den gennemsnitlige afvigelse udgør minus to pct. svarende til cirka 360 kr. mindre pr. måned. Dette skal ses i lyset af den gennemsnitlige faktiske kontanthjælpssats på omtrent 12.500 kr. pr. måned.

Afvielserne kan primært henføres til opgørelsen af integrationsydelse⁶, hvor en lille andel af dagpengemodtagernes beregnede opholdstid ikke tilsiger, at de ville opfylde kravet til ordinær kontanthjælp. Siden 2017 er opholdskravet for kontanthjælp strammet, og der er indført et beskæftigelseskrav. Det vurderes derfor, at afvielserne er mindre i modellens data for 2019.



Anm.: Sammenligning af beregnet og faktiske kontanthjælpstype og kontanthjælpsniveau for dagpengemodtagere, der overgik til kontanthjælp i 2017

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og KMD-data.

I forbindelse med valideringen er definitionen af forsørgerstatus udvidet, da den tidligere version ramte for snævert, idet der var en række dagpengemodtagere, hvis alternative beregnede kontanthjælpssats var for ikke-forsørgere, mens deres faktiske kontanthjælpssats var for forsørgere.

Det vurderes overordnet set, at der er en høj overensstemmelse mellem den faktiske kontanthjælpssats og beregnede kontanthjælpssats for dagpengemodtagere, der overgik fra dagpenge til kontanthjælp i 2017. Det vurderes derfor, at den potentielle kontanthjælpsmodel giver et retvisende billede af den ydelsesnedgang dagpengeledige i gennemsnit vil opleve efter opbrug af retten til dagpenge.

3.5 Alternativ kontanthjælp for dagpengemodtagere

Som følge af opdateringen af datagrundlaget fra 2011 data til 2019 er sammensætningen af dagpengemodtagere ændret, hvilket har betydning for fordelingen

⁶ Integrationsydelse skiftede navn til selvforsørgelse- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse i 2018.

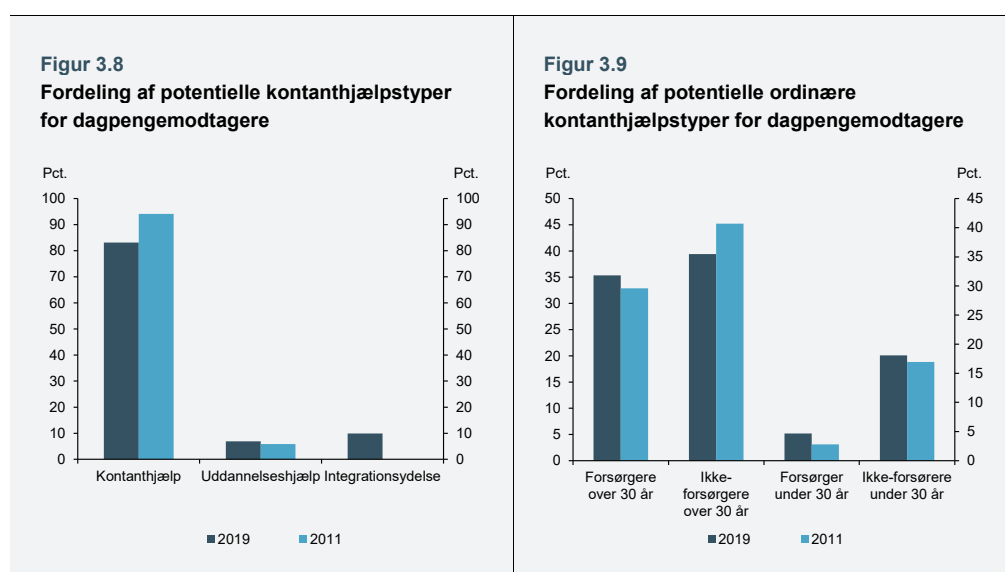
af alternative kontanthjælpstyper. Derudover er reglerne ajourført til 2020-regler, hvorved den potentielle kontanthjælpsmodel blandt andet er opdateret til at afspejle integrationsydelse. Slutteligt medfører justeringerne i beregningen af den potentielle kontanthjælpssat som følge af valideringen af den potentielle kontanthjælpsmodel en marginal ændring i fordelingen af kontanthjælpstyper.

Andelen af dagpengemodtager, der vil være berettigede til kontanthjælp, er faldet marginalt fra 2011 til 2019. Omkring 74 pct. af dagpengemodtagerne i 2011 var således berettigede til kontanthjælp, mens andelen er faldet til 70 pct. i 2019.

Størstedelen af dagpengemodtagere, der er berettigede til kontanthjælp, ville modtage en ordinær kontanthjælpssats, hvis de ikke ville være berettigede til dagpenge. I 2019 var andelen på 83 pct., hvilket er cirka ti pct.-point lavere end i 2011. Faldet skyldes primært indførelsen af integrationsydelse, hvor knap ti pct. af dagpengemodtagerne i 2019 ville være berettiget til integrationsydelse. Endeligt er andelen af dagpengemodtagere, der vil være berettiget til uddannelseshjælp, marginalt højere i 2019 end i 2011.

Blandt dagpengemodtagerne, der vil være berettiget til ordinær kontanthjælp, er der sket et fald i andelen af personer, der vil få en kontanthjælpssats svarende til satsen for ikke-forsørgere over 30 år, hvilket modsvares af en stigning blandt forsørgere over 30 år samt forsørgere og ikke-forsørgere under 30 år. Ændringen kan delvist henføres til, at der er sket en stigning i andelen af dimittender i dagpengesystemet, hvilket alt andet lige vil trække den gennemsnitlige alder ned.

Der er således samlet set sket et fald i andelen af personer, der er berettigede til en ordinær kontanthjælpssats, mens der inden for denne gruppe er sket et fald i andelen af ikke-forsørgere over 30 år.



Anm.: Opgørelse af potentielle kontanthjælpstyper for dagpengemodtagere i henholdsvis 2011 og 2019, der er berettigede til kontanthjælp. Andelen er opgjøret ud fra fuldtidsbestanden i året.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodeldata.

3.6 Kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge

Den statiske dagpengemodel sammenkobler datagrundlaget for dagpengemodellen med den beregnede alternative kontanthjælpssats fastlagt i den potentielle kontanthjælpsmodel. Modellen kan på den baggrund beregne kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge for hver enkelt individ.

Kompensationsgraden udgør det ene grundelement i den individbaserede del af dagpengemodellen sammenhæng med markovmodellen, hvor den bruges til at fastlægge størrelsen på de økonomiske incitamentet ved opbrug af dagpengeperioden, *jf. kapitel 2.4*

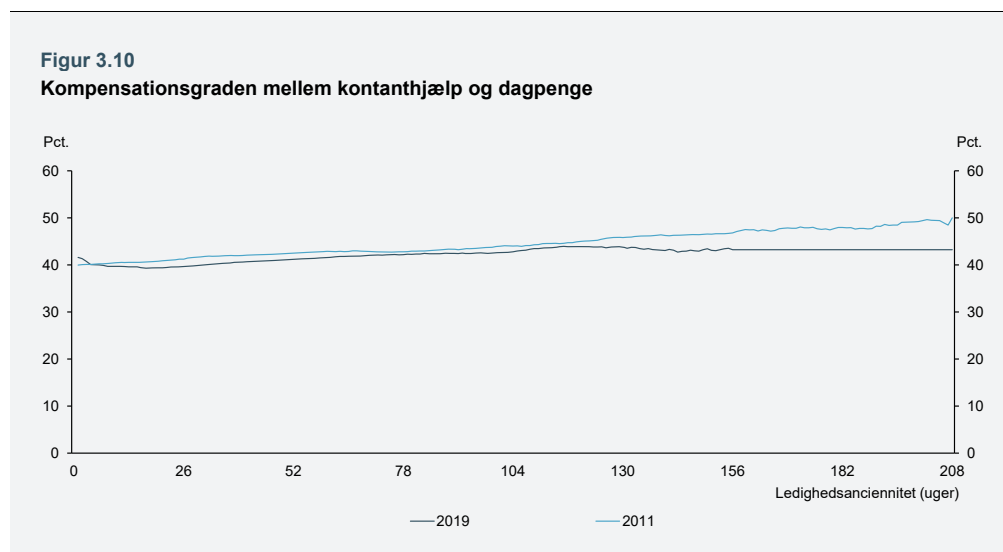
Alle sammensætningsændringer i dagpengebestanden og ændrede dagpenge- og kontanthjælpsregler vil blive opfanget i kompensationsgraden. De ovenstående gennemgåede ændringer i sammensætningen af dagpengemodtagere og regler fra 2011 til 2019 vil derfor fremgå af forskellen i kompensationsgraden mellem de to år.

Da markovmodellen er en aggregeret model beregnes den gennemsnitlige kompensationsgrad for hvert dagpengeanciennitet (opgjort på ugeniveau), *jf. figur 3.10*. Den gennemsnitlige kompensationsgrad udgjorde cirka 40 pct. i starten af dagpengeperioden i 2019 og er marginalt stigende i løbet af den ordinære dagpengeperiode samt udgør cirka 44 pct. efter to år (104 uger). I den forlængede dagpengeperiode er kompensationsgraden omtrent konstant.⁷

Både i niveau og udvikling over ledighedsanciennitet er kompensationsgraden i 2011 stort set den samme som i 2019 inden for de første to år af ledighedsperioden. Herefter forsætter kompensationsgraden med at stige i 2011 og udgør således cirka 50 pct. efter fire år (208 uger).

Overordnet set er kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge derfor ikke ændret mellem 2011 og 2019 til trods for, at der er sket ændringer i sammensætningen af dagpengemodtagere, og at der er kommet nye regler. At der ikke er sket nævneværdige ændringer skyldes, at der en række modsatrettede effekter. Eksempelvis vil indførelsen af integrationsydelse trække kompensationsgraden ned, da det alt andet lige sænker den gennemsnitlige eventuelle kontanthjælpssats. I modsat retning vil stigningen i antallet af dimittender trække kompensationsgraden op, da en højere andel af de dagpengeledige vil modtage en lavere dagpengesats, hvilket alt andet lige vil medføre, at ydelsesnedgangen til kontanthjælp vil være mindre.

⁷ Idet den højeste mulige dagpengeanciennitet i 2019 er tre år (156 uger), er kompensationsgraden antaget værende konstant i perioden 157 til 208 ugers ledighed.



Anm.: Kompensationsgraden er opgjort som de dagpengelediges potentielle kontanthjælpsats i forhold til deres faktiske dagpengesats efter karantæne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodelldata.

3.7 Overgangssandsynligheder uden for dagpengesystemet

Markovmatrixens overgangssandsynligheder uden for dagpengesystemet er fastlagt på baggrund af observerede overgange i grunddatasættet for hele populationen og udgør således det andet grundelement i den individbaserede del af dagpengemodellens sammenhæng med markovmodellen, *jf. kapitel 2.5*.

Konkret beregnes overgangssandsynlighederne uden for dagpengesystemet som andelen, der mellem hver måned, overgår mellem de forskellige tilstande i markovmodellen. Eksempelvis er overgangssandsynligheden fra beskæftigelse til beskæftigelse beregnet som andelen af beskæftigede i en måned, der også er beskæftigede den efterfølgende måned.

De månedlige overgangssandsynligheder omregnes til ugentlige sandsynligheder, idet markovmodellens markovmatrice er opbygget på ugentlige overgangssandsynligheder.

Da størstedelen af beskæftigede vil være i beskæftigelse på to af hinanden efterfølgende uger, er andelen, der overgår til dagpengeledighed den efterfølgende uge, meget lav, *jf. tabel 3.1*. Det samme er gældende for modtagere af anden offentlig forsørgelse mv., hvor langt størstedelen også vil modtage anden offentlige forsørgelse mv. den efterfølgende uge.

Mellem 2011 og 2019 er der ikke sket nogen nævneværdig forskel i overgangssandsynlighederne på de overordnede overgangssandsynligheder.

Tabel 3.1

Overgangssandsynligheder fra beskæftigelse og anden offentlig forsørgelse mv.

		Beskæftigelse	Dagpenge	Anden offentlig forsørgelse mv.
Beskæftigelse	2019	99,1	0,1	0,8
	2011	99,0	0,1	0,9
Anden offentlig forsørgelse mv.	2019	0,9	0,1	98,9
	2011	1,2	0,1	98,7

Anm.: Overgangssandsynlighederne i 2019 er beregnet som månedlige sandsynligheder og herefter omregnet til ugentlige sandsynligheder.

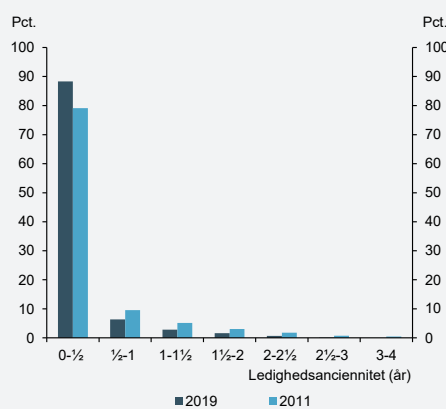
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodelldata.

Blandt beskæftigede, der overgår til dagpenge, starter langt de fleste en ny dagpengeperiode, hvorved størstedelen vil overgå til dagpenge med en dagpengeanciennitet på under et halvt år, *jf. figur 3.11*. Det samme billede ses for modtagere af anden offentlig forsørgelse mv., *jf. figur 3.12*.

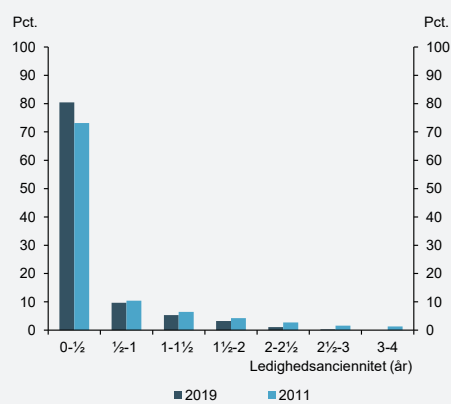
I 2019 overgik en højere andel til dagpengeanciennitet på under et halvt år end i 2011, hvilket både er gældende blandt beskæftigede og modtagere af anden offentlig forsørgelse mv., der overgår til dagpenge. Den højere andel i starten af perioden i 2019 modsvares af en tilsvarende lavere andel, der overgår til dagpenge med over et halv års anciennitet.

Endeligt bemærkes det, at den kortere dagpengeperiode i 2019 i forhold til 2011 medfører, at der ikke er nogen, som overgår til dagpenge med en anciennitet på over tre år i 2019.

Figur 3.11
Overgangssandsynligheder til dagpenge for beskæftigede



Figur 3.12
Overgangssandsynligheder til dagpenge for modtagere af anden offentlig forsørgelse mv.



Anm.: Overgangssandsynlighederne i 2019 er beregnet som månedlige sandsynligheder og herefter omregnet til ugentlige sandsynligheder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodelldata.

4. Fleksibel forlængelse af dagpengeperioden i markovmodellen

4.1 Indledning

Dette kapitel beskriver konstruktionen af et toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse i markovmodellen og afspejler således reglerne efter dagpengereformen fra 2017. Det toårige dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse er markovmodellens grundscenarie, hvorfra adfærdsvirkningerne af ændrede regler i dagpengesystemet beregnes ud fra.

Grundscenariet tager udgangspunkt i Dagpengekommissionens estimerede underliggende baseline afgangsrater, det vil sige afgangsraterne fra dagpenge i en uendelig dagpengeperiode. Afgangsrater tilpasses herefter til grundscenariet ved at koble adfærdsvirkningerne i dagpengemodellen med kompensationsgraden mellem kontanthjælp og dagpenge.

Slutteligt foretages der en validering af modellens nye grundscenarie med observeret adfærd, der viser, at grundscenariet i høj grad er i stand til at gengive observeret adfærd i dagpengesystemet.

4.2 Konstruktion af et toårigt dagpengesystem med fleksibel forlængelse

I den tidligere dagpengemodel var grundscenariet i markovmodellen en ren toårig dagpengeperiode, det vil sige vurderingerne af de økonomiske konsekvenser ved ændringer i dagpengereglerne afspejlede virkningerne ud fra en toårig dagpengeperiode.

For at kunne vurdere effekterne af ændringer i dagpengereglerne i forhold til en toårig dagpengeperiode med mulighed for fleksibel forlængelse er der i den opdaterede dagpengemodel konstrueret et nyt grundscenarie i markovmodellen. Det nye grundscenarie afspejler, at længden på dagpengeperioden afhænger af beskæftigelse under ledighedsforløbet.

Udgangspunktet for dannelsen af grundscenariet i markovmodellen er Dagpengekommissionens estimerede baseline afgangsrater i en dagpengeperiode uden mulighed for at opbruge retten til dagpenge, det vil sige en uendelig dagpengeperiode.

Baseline afgangsraterne tilpasses efterfølgende gennem fem forskellige trin i konstruktionen af det nye scenarie. De fem trin er grundlæggende de samme i den

opdaterede markovmodel som i den tidligere version, men hvor de forskellige trin er tilpasset til at lave et grundscenarie, hvor tidspunktet for opbrug af dagpengeperioden afhænger af beskæftigelseskontoen, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1

Dannelse af grundscenarie

Dannelsen af grundscenariet i markovmodellen består af fem forskellige trin:

1. Afgangsraterne fra dagpenge til henholdsvis beskæftigelse og anden offentlig forsørgelse mv. opdeles på beskæftigelsesanciennitet.
2. Afgangsraterne justeres for merafgangen op mod opbrug af dagpengeperioden.
3. Afgangsraterne efter merafgangen omkring opbrug justeres som følge af dynamisk selektion.
4. Afgangsraterne efter merafgangen omkring opbrug justeres som følge af ydelseeffekten.
5. Afgangsraterne skaleres til et strukturel ligevægtsniveau.

I dannelsen af det nye grundscenarie er det primært i trin 1 og 2, hvor der er foretaget ændringer, mens trin 3 til 5 er de samme som i den tidligere version.

I trin 1 opdeles afgangsraterne på tværs af beskæftigelsesanciennitet i den opdateret dagpengemodel fra nul til seks måneder eller mere, mens den tidligere version opdelte på nul til fire kvartalers beskæftigelse.

I trin 2 er tidspunktet for opbrug af dagperioden i den opdaterede model bestemt ud fra beskæftigelsesancienniteten, det vil sige at placeringen af merafgangen omkring opbrug af dagpengeperioden er bestemt ud fra beskæftigelsesancienniteten. Dette adskiller sig fra den tidligere version, hvor placering af merafgangen omkring opbrug af dagpengeperioden var placeret det samme sted for alle beskæftigelsesancienniteter.

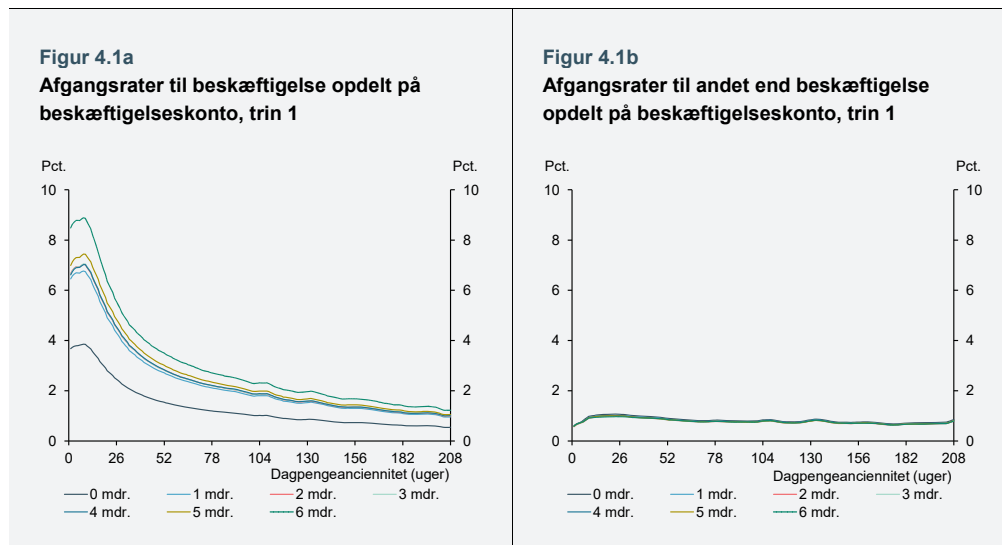
Ændringerne medfører eksempelvis, at opbrugstidspunktet for personer med seks måneder beskæftigelsesanciennitet eller mere vil være efter 156 ugers forbrug af dagpengeancienniteten i den opdaterede markovmodel og afspejler således den fleksible forlængelse. Til sammenligning var opbrugstidspunktet for personer med fire kvartalers beskæftigelsesanciennitet efter 104 ugers forbrug af dagpengeancienniteten i den tidligere version og afspejlede derfor dagperioden før dagpengereformen for 2017.

De fem trin i tilpasningen til det nye grundscenarie er som følgende:

Trin 1:

Afgangsraterne fra dagpengeledige i en uendelig dagperiode opdeles i syv grupper fra nul til seks måneders beskæftigelse eller mere, der kaldes baseline afgangsraterne. Opdelingen på beskæftigelsesanciennitet øger afgangsraterne til beskæftigelse for ledige med en højere beskæftigelsesanciennitet, mens afgangsraterne til andet end beskæftigelse er tæt på konstant på tværs af beskæftigelsesanciennitet, *jf. figurer 4.1a og 4.1b*.

I den tidligere version var afgangsraterne opdelt på nul til fire kvartalers beskæftigelsesanciennitet. Den yderligere opdeling af afgangsraterne i opdateringen af markovmodellen tillader i højere grad, at længden af dagpengeperioden kan afhænge af beskæftigelsesancienniteten.



Anm.: I markovmodellen opdeles ledige efter, hvor meget beskæftigelse de har haft i løbet af dagpengeperioden. Beskæftigelsesancienniteten påvirker den underliggende afgangsrater til beskæftigelse, men påvirker ikke den underliggende afgangsrater til andet end beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Trin 2:

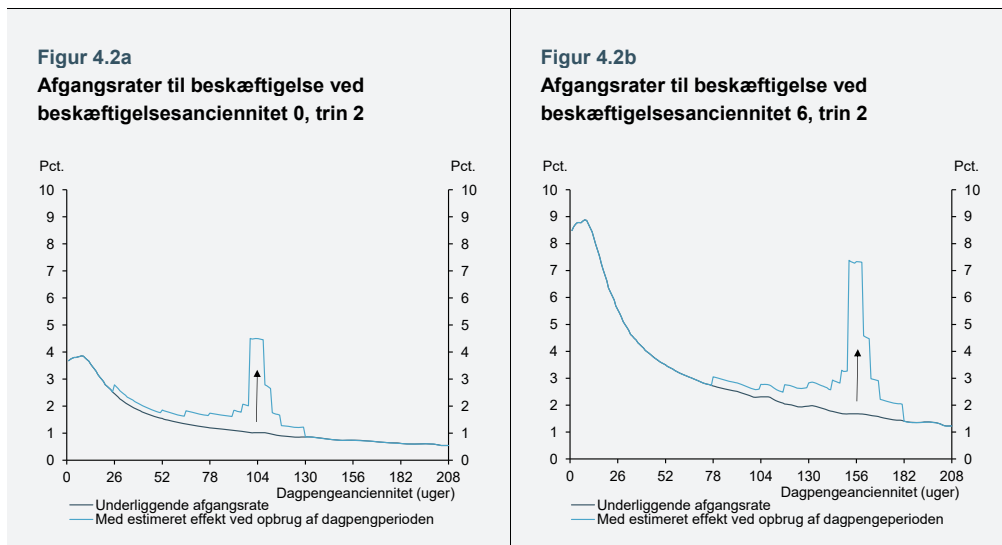
Afgangsraterne øges i perioden op til opbrug af dagpengeperioden og i perioden umiddelbart efter. Størrelsen på merafgangen op mod opbrug af dagpengeperioden er fastlagt på baggrund af den estimerede adfærdseffekt og den forventede relative indkomstnedgang ved opbrug af dagpengeperioden givet ved den gennemsnitlige kompensationsgrad mellem kontanthjælp og dagpenge.

Hvor merafgangen er placeret afhænger af beskæftigelsesancienniteten. Fx vil dagpengeperioden udløbe efter 104 uger for dagpengeledige med nul måneders beskæftigelsesanciennitet, da de ikke vil have mulighed for at forlænge dagpengeperioden. Det øger isoleret set afgangsraterne til beskæftigelse for ledige med nul måneders beskæftigelsesanciennitet mellem 26 og 129 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 4.2a*.

Ledige med seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere vil have mulighed for at forlænge dagpengeretten med ét år. De vil således først opbruge dagpengeretten efter 156 uger, hvilket isoleret set øger afgangsraterne til beskæftigelse mellem 78 og 181 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 4.2b*.

Afgangsraterne til andet end beskæftigelse tilpasses på samme måde.

I den tidligere version var opbrugstidspunktet for retten til dagpenge uafhængig af beskæftigelsesancienniteten. Dette medførte eksempelvis, at dagpengeledige med henholdsvis nul og fire kvartalers beskæftigelsesanciennitet begge ville have en dagpengeperiode på 104 uger. Dermed lå placeringen af merafgangen omkring opbrug af dagpengeperioden også de samme steder på tværs af beskæftigelsesancienniteter i den tidligere version af markovmodellen.



Anm.: Specifikationen af den estimerede adfærdseffekt som elasticiteter medfører, at virkningen på afgangsraterne er absolut større for personer med seks måneders beskæftigelsesanciennitet, hvilket følger af den højere underliggende afgangsrater ved opbrug af dagpengeperioden.

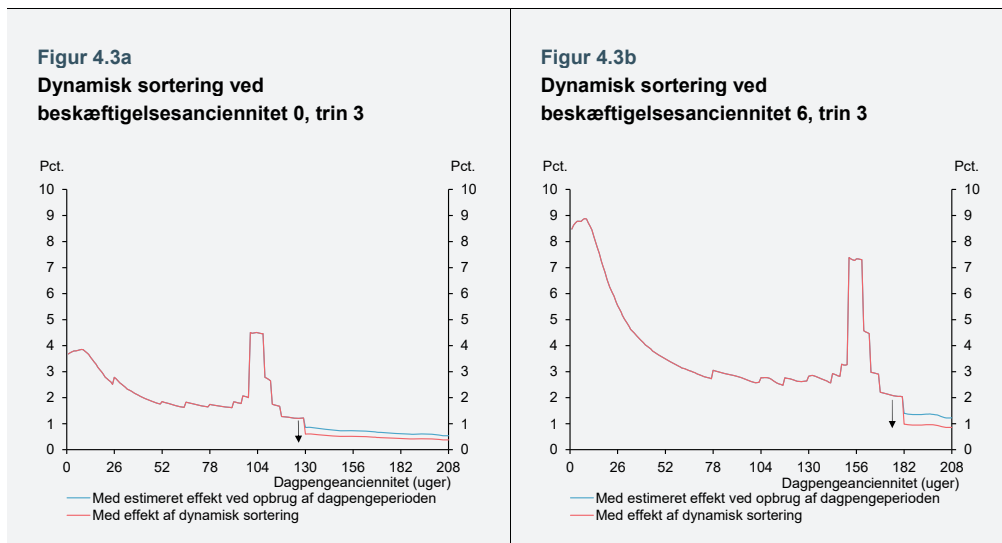
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Trin 3:

Afgangsraterne til beskæftigelse og til andet end beskæftigelse reduceres efter virkningen af den estimerede adfærdseffekt ved opbrug af dagpengeperioden. Dette følger af dynamisk selektion – det forhold, at det især er ledige med gode jobmuligheder, der fremrykker deres afgang til beskæftigelse ved udsigten til en ydelsesreduktion.

Den dynamiske selektion reducerer isoleret set afgangsraterne for dagpengeledige med nul måneders beskæftigelsesanciennitet mellem 130 og 208 ugers ledighedsanciennitet, *jf. figur 4.3a*. Tilsvarende vil den dynamiske sortering reducere afgangsraterne til beskæftigelse mellem 182 og 208 ugers ledighedsanciennitet for dagpengeledige med seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere, *jf. figur 4.3b*.

I opdateringen af markovmodellen er størrelsen på den dynamiske selektion den samme, men der er foretaget en tilpasning af, hvor den dynamiske selektion ligger. Den dynamiske selektion er således rykket, så den ligger efter merafgang omkringing opbrug af dagpengeperioden for de forskellige beskæftigelsesancienniteter.



Anm.: Størrelsen på den dynamiske sortering sker gennem en proportional justering af afgangsraterne. Som følge af, at afgangsrater til beskæftigelse for ledige med seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere er højere end for ledige med nul måneders beskæftigelsesanciennitet er virkningen af den dynamiske sortering absolut større.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

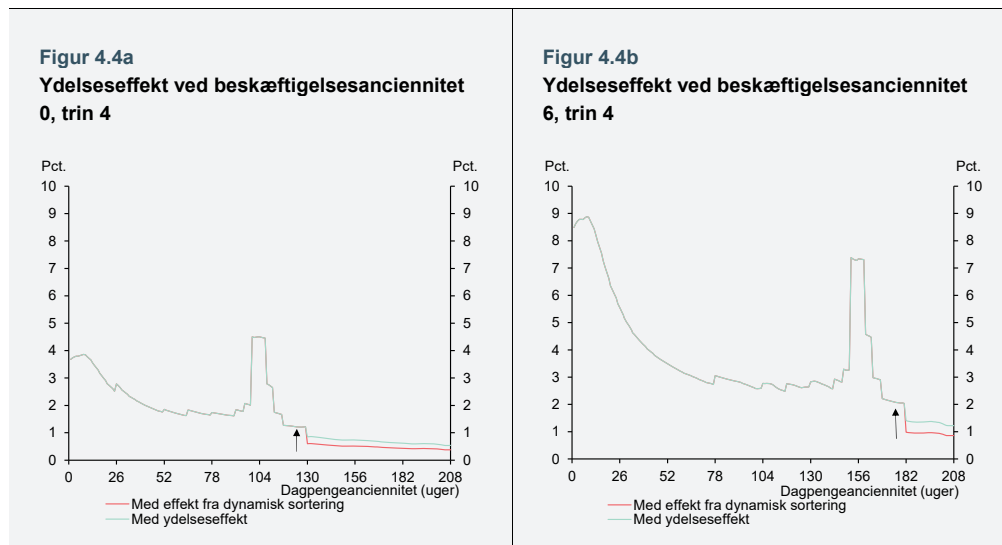
Trin 4:

Afgangsraterne til beskæftigelse øges som følge af det lavere ydelsesniveau efter opbrug af dagpengeperioden (ydelseseffekten). Det øger isoleret set afgangsraterne mellem 130 og 208 ugers ledighedsanciennitet for dagpengeledige med nul måneders beskæftigelsesanciennitet, *jf. figur 5.3a*.

Tilsvarende vil ydelseseffekten øge afgangsraterne til beskæftigelse mellem 182 og 208 ugers ledighedsanciennitet for dagpengeledige med seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere, *jf. figur 5.3b*.

Afgangsraterne fra dagpenge til andet end beskæftigelse skønnes ikke at ændre sig som følge af en ændringer i ydelsesniveauet.

I opdateringen af markovmodellen er virkningen af ydelseseffekten den samme som i den tidligere version, men placeringen af effekten er på tilsvarende måde som den dynamiske selektion tilpasset de forskellige opbrugstidspunkter på tværs af beskæftigelsesancienniteter.



Anm.: Specifikationen af ydelseeffekten som elasticitet medfører, at virkningen på afgangsraterne er absolut større for personer med seks måneders beskæftigelsesanciennitet, hvilket følger af den højere underliggende afgangsrate ved opbrug af dagpengeperioden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

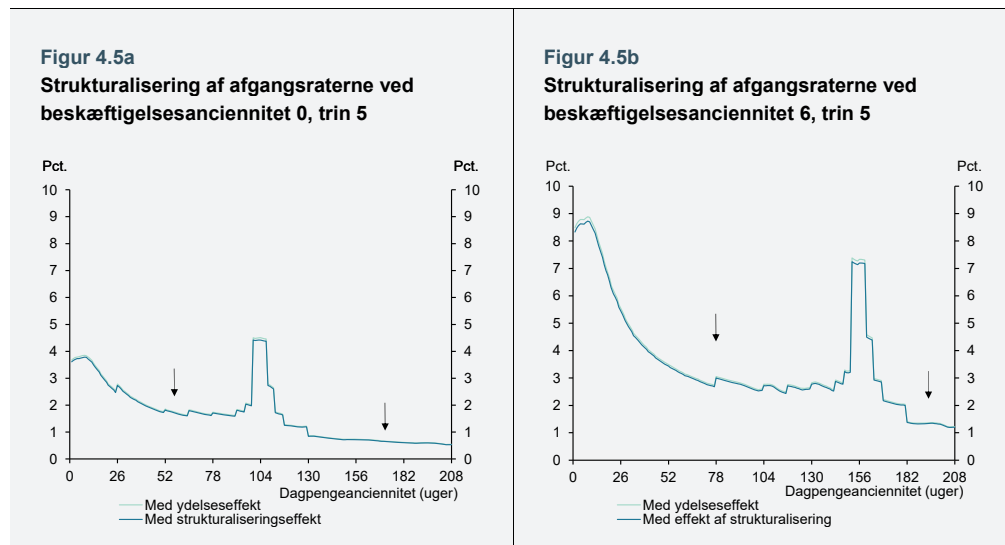
Trin 5:

Afgangsraterne kalibreres til det strukturelle ledighedsniveau. Kalibreringen foretages gennem en proportional forskydning af afgangsrater, det vil sige afgangsraterne skaleres med en konstant faktor på tværs af alle ledigheds- og beskæftigelsesancienniteter, jf. figur 5.5a og 5.5b.

I tilpasningen til det strukturelle niveau er det forudsat, at $\frac{3}{4}$ af virkningen sker gennem en forøgelse af afgangsraterne fra dagpenge, mens $\frac{1}{4}$ sker gennem en reduktion i tilgangsraterne fra beskæftigelse til dagpenge, jf. *Dagpengekommissionens Tekniske Analyserapport (2015)*.

Som følge af, at markovsmodellens umiddelbare ligevægtsniveau er marginalt lavere end det strukturelle ligevægtsniveau, foretages der kun en marginal nedjustering af afgangsraterne. At det umiddelbare ligevægtsniveau omtrent svarer til det strukturelle ligevægtsniveau skyldes, at modellen er bygget på 2019-data, og at dagpengeledigheden i 2019 omtrent svarer til en konjunkturneutral situation.

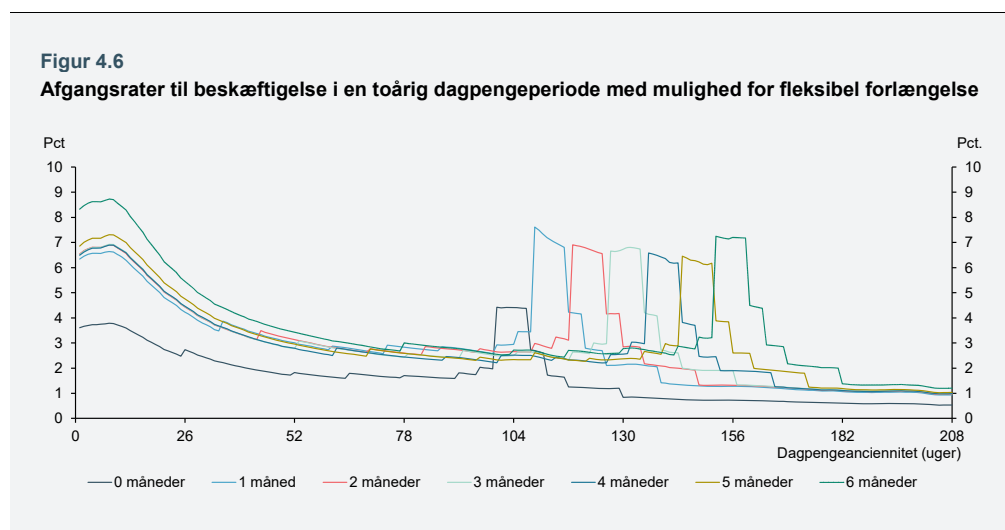
I opdateringen af dagpengemodellen er tilpasningen til det strukturelle niveau den samme, men skønnet for det strukturelle niveau opdateret til 2025, hvor dagpengeledigheden vurderes at udgøre 2,4 pct. af en befolkning på cirka 3,7 mio. personer i den erhvervsdygtige alder. I den tidligere version var det strukturelle niveau opgjort i 2020 og skønnet til 2,8 pct. ud af befolkning på cirka 3,6 mio. personer i den erhvervsdygtige alder.



Anm.: Strukturaliseringen foretages gennem en proportional justering af afgangsraterne, hvorved der vil være en større absolut virkning ved højere afgangsrater.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Grundscenariets afgangsrater

Det opdaterede grundscenarie i dagpengemodellen består på baggrund af de fem trin af syv forskellige kurver for afgangsrater til beskæftigelse, hvor længden af dagpengeperioden afhænger af de dagpengelediges beskæftigelsesanciennitet, *jf. figur 4.6.*



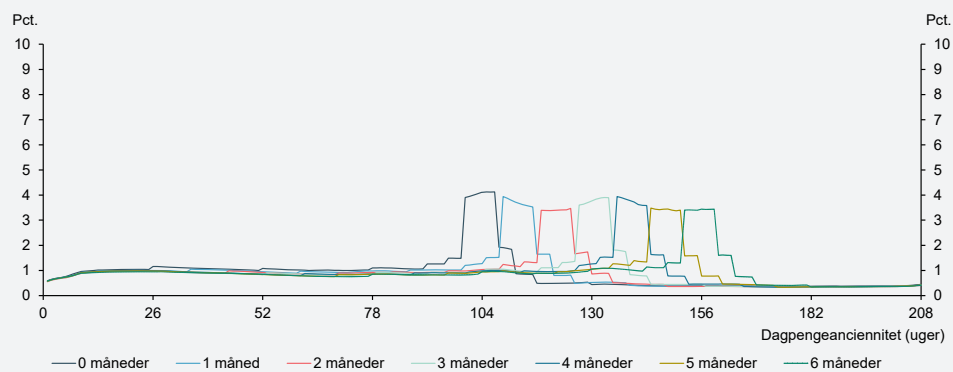
Anm.: Afgangsrater til beskæftigelse opdelt på nul til seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Afgangsraterne til andet end beskæftigelse stiger ligeledes omkring ydelsesreduktionen ved opbrug af dagpengeretten, *jf. figur 4.7.* For afgangsraterne til andet end beskæftigelse er der ikke indlagt en efterfølgende ydelseeffekt efter den estimerede adfærdseffekt ved opbrug af dagpengeperioden. Antagelsen om dynamisk

sortering og det deraf følgende fald i afgangsraterne efter opbrug af dagpengeperioden medfører derfor, at afgangsraterne fra dagpenge til andet end beskæftigelse i ugerne efter opbrug af dagpengeperioden ligger under det initiale niveau.

Figur 4.7

Afgangsrater til andet end beskæftigelse i en toårig dagpengeperiode med mulighed for fleksibel forlængelse



Anm.: Afgangsrater til andet end beskæftigelse opdelt på nul til seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere.

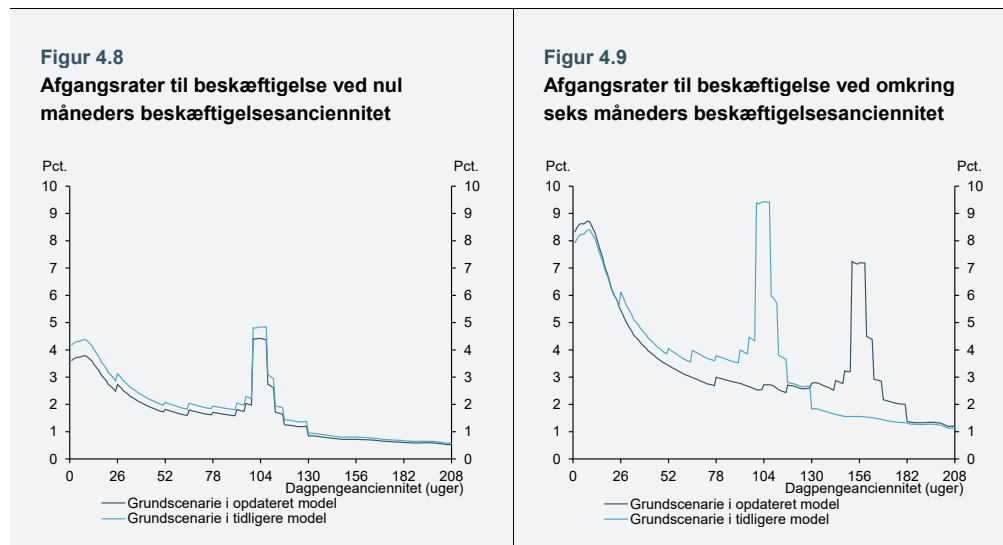
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Placeringen af merafgangen op mod opbrug af dagpengeperioden afhæng i den tidligere model ikke af beskæftigelseskontoen, hvorved dagpengeperioden udgjorde to år uanset beskæftigelsesancienniteten under ledighedsperioden.

Dette betyder eksempelvis, at placeringen af merafgangen omkring opbrug af dagpengeperioden for personer uden beskæftigelse under ledighedsforløbet er den samme i den opdaterede model som i den tidligere model, *jf. figur 4.8*. Forskellen i niveauet for afgangsraterne kan henføres til forskellen i de strukturelle ledighedsniveauer.

For ledige med seks måneders beskæftigelse eller mere under ledighedsforløbet er placeringen af merafgangen omkring opbrug af dagpengeperioden derimod rykket, *jf. figur 4.9*. I grundscenariet i den opdaterede dagpengemodell vil opbrug af dagpengeperioden for personer med seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere være efter 156 uger, mens opbrugstidspunktet i grundscenariet i den tidligere version lå ved 104 uger for personer med to kvartalers beskæftigelsesanciennitet eller mere.

Niveauforskellen i afgangsraterne i starten af dagpengeperioden skyldes, at afgangsraten i den opdaterede dagpengemodell er den gennemsnitlige afgangsrate for personer med seks til 12 måneders beskæftigelse, mens afgangsraten for den tidligere model kun er personer med gennemsnitlig seks måneders beskæftigelse.



Anm.: I den opdaterede model er seks måneders beskæftigelsesanciennitet seks til 12 måneder, mens det i den tidligere model er rent seks måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det nye grundscenarie adskiller sig derfor primært fra det tidligere grundscenarie ved, at beskæftigelseskontoen ikke blot har en betydning for niveauet af afgangsraterne, men også for hvornår den estimerede adfærdseffekt ved opbrug af dagpengeperioden indtræffer. Ved at lade beskæftigelseskontoen styre opbrugstidspunktet kan det nye grundscenarie derfor modellere en toårig dagpengeperiode med mulighed for fleksibel forlængelse, hvilket ikke var muligt i det tidligere grundscenarie.

4.3 Validering af modellens toårige dagpengesystem med fleksibel forlængelse

En forudsætning for, at markovmodellen kan give retvisende effekter af ændringer i dagpengesystemet er, at modellens grundscenarie kan modellere observeret adfærd. Dette indebærer blandt andet, at:

- Populationsfordeling på tværs af beskæftigelseskonti i markovmodellen ligner den observerede fordeling.
- Markovmodellens afgangsrater matcher observerede afgangsrater fra dagpengesystemet.
- Antallet af personer, der opbruger dagpengeretten i markovmodellen, er på niveau med observerede antal personer, der faktisk opbruger retten til dagpenge.

Sammenligningen viser, at markovmodellens adfærd i høj grad stemmer overens med den observerede adfærd for dagpengemodtagere. Det vurderes på den baggrund, at markovmodellens grundscenarie giver et retvisende billede af de dagpengelediges reaktioner i dagpengesystemet.

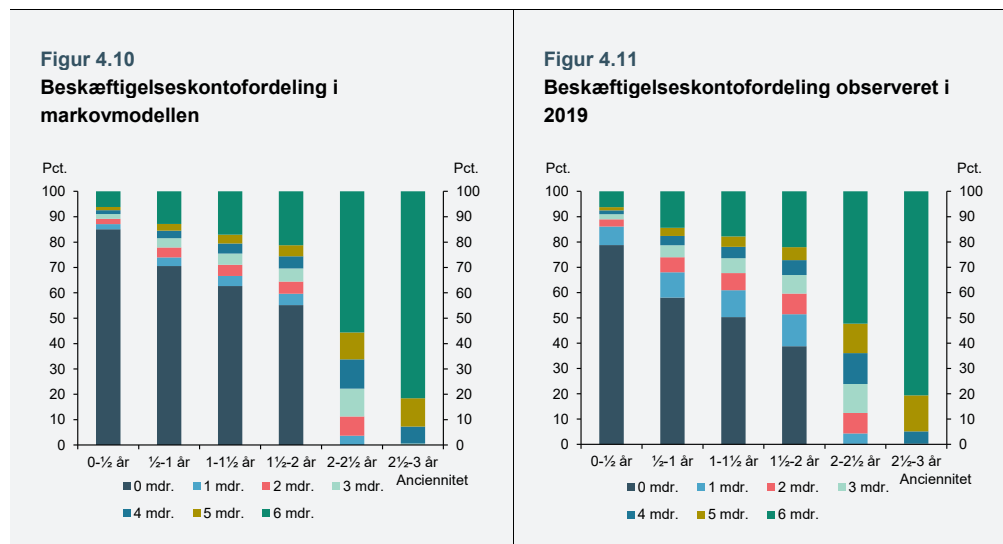
Beskæftigelseskonto

Markovmodellen er en aggregeret model, der beregner ligevægtsniveauet for populationsandele inden for hver tilstand, heriblandt dagpengeanciennitet og beskæftigelseskonto. Modellen kan på den baggrund opgøre populationsfordelingen på tværs af beskæftigelseskonto inden for forskellige ledighedslængder.

Fordelingen af de dagpengeledige på tværs af beskæftigelsesanciennitet udgør et centralt element i modellen, da den viser, hvor stor en andel af de dagpengeledige der vil reagere på forskellige længder af dagpengeperioden. Adfærdsvirkningerne målt i fuldtidspersoner afhænger derfor af, om markovmodellens fordeling af dagpengeledige på tværs af beskæftigelsesanciennitet stemmer overens med den faktiske fordeling.

Opgørelsen af markovmodellens fordeling af beskæftigelsen stemmer i høj grad overens med opgørelsen baseret på den observeret fordeling i 2019, *jf. figur 4.10 og 4.11*. Der er en lille tendens til, at markovmodellen overvurderer andelen af personer uden timer på beskæftigelseskontoen. I modsat retning er der en marginal undervurdering af andelen, der har én måned på beskæftigelseskontoen.

Det vurderes, at der er tale om marginale afvigelser, og at det gennemsnitlige antal timer på beskæftigelseskontoen i modellen svarer til den observerede fordeling. Dermed er fordelingen af den maksimale længde på de individuelle ledighedsforløb på tværs af de ledige omtrent den samme i modellen som observeret i data.



Anm.: Fordelingen af beskæftigelseskontoen for dagpengeledige i henholdsvis markovmodellen og grunddata.

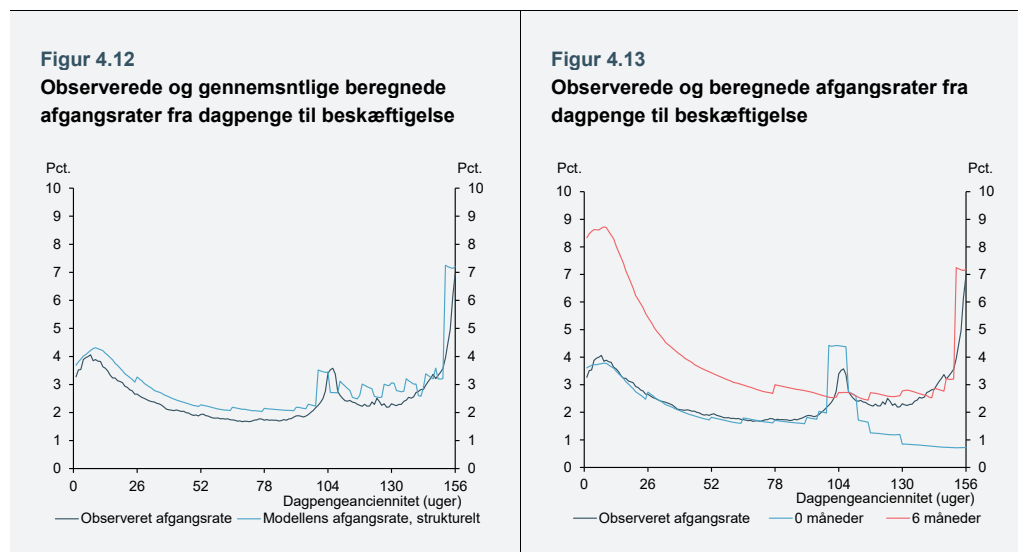
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen og registerdata.

Afgangsrater til beskæftigelse

Det mest centrale element i markovmodellen er afgangssandsynlighederne fra dagpenge til beskæftigelse. I *figur 4.12* og *figur 4.13* er de beregnede afgangsrater til beskæftigelse fra markovmodellen derfor sammenlignet med faktisk observerede afgangsrater fra 2018 til 2019.⁸

Den gennemsnitlige afgangsrater i markovmodellen ligner i høj grad den faktiske afgangsrater. For både den observerede og beregnede afgangsrater er niveauet svagt faldende i starten af dagpengeperioden, og viser begge tydelige tegn på en positiv virkning på afgangsraterne ved 104 og 156 ugers dagpengeanciennitet, hvor henholdsvis personer med nul og seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere vil opbruge dagpengeperioden, *jf. figur 4.12*.

Den observerede afgangsrater er tæt på identisk til afgangsrater i markovmodellen for ledige med nul måneders beskæftigelsesanciennitet i den ordinære dagpengeperiode, hvor de fleste dagpengeledige har nul måneders beskæftigelsesanciennitet. I den forlængede dagpengeperiode har de fleste minimum seks måneders beskæftigelsesanciennitet, hvorved den observerede afgangsrater ligner den tilsvarende beregnede afgangsrater, *jf. figur 4.13*.



Anm.: De beregnede afgangsrater fra markovmodellen er beregnet som et populationsvægtet gennemsnit af afgangsraterne i figur 5.6. De observerede afgangsrater er beregnet som et fire ugers glidende gennemsnit over afgangsrater i 2018 og 2019.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen og registerdata.

⁸ Sammenligningen af afgangsraterne fra markovmodellen med observerede afgangsraterne fra 2018 til 2019 medfører en marginal forskel i niveauet mellem afgangsraterne, da afgangsraterne i modellen er baseret på et strukturelt niveau.

Antal personer der opbruger dagpengere retten

Som et endeligt tjek i, at markovmodellen korrekt modellerer de forskellige dagpengeperiodelængder sammenlignes det observerede antal personer, der opbruger retten til dagpenge med modellens opbrugstal.

I markovmodellen opgøres antallet af personer, der opbruger dagpengere retten, som antallet af personer, hvis dagpengeanciennitet er den højest mulige givet beskæftigelseskontoen. Eksempelvis vil personer i markovmodellen med en dagpengeanciennitet på 104 uger og med nul timer på beskæftigelseskontoen indgå i opgørelsen af personer, der opbruger dagpengere retten. Ligeledes vil personer med eksempelvis seks måneders beskæftigelsesanciennitet eller mere, som har været ledige i 156 uger, indgå i opgørelsen.

Markovmodellen opgør på den baggrund antallet af personer, der årligt opbruger dagpengere retten som andel af alle dagpengeledige, til cirka 7,2 pct. Dette er marginalt højere end de faktiske observerede opbrugstal, der siden dagpengere reformen har ligget relativt stabilt på cirka 5,2 pct. personer om året, *jf. tabel 4.1*. Den højere andel, der opbruger retten til dagpenge i markovmodellen, kan muligvis forklares ved, at markovmodellen marginalt overvurderer andelen med nul måneders beskæftigelsesanciennitet og dermed antallet, som vil opbruge retten til dagpenge ved to års dagpengeanciennitet.

Opgørelsen i modellen er dertil behæftet med betydelig usikkerhed, hvorfor det vurderes, at modellen giver et omtrent retvisende tal for antal personer, der opbruger dagpengere retten.

Tabel 4.1

Årligt antal personer der opbruger retten til dagpenge som andel af antal dagpengeledige

Pct.	2017	2018	2019	Gennemsnit	Markovmodel
Andel	5,4	5,0	5,2	5,2	7,2

Anm.: Observeret opbrugstal er beregnet som antal unikke personer, der opbruger dagpengere retten, i forhold til antallet af fuldtidsledige dagpengemodtagere i året.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen og Jobindsats.

5. Effekter af ændringer i ydelsesniveau og -periode

5.1 Indledning

I dette kapitel belyses de strukturelle effekter af forskellige isolerede ændringer af dagpengesystemet, hvor alene et af de instrumenter, som dagpengesystemet er sammensat af, ændres i hver er de belyste ændringer. I kapitlet tages der udgangspunkt i et toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse og med en ledighed, der svarer til det strukturelle niveau.

De gennemgåede virkninger af ændringer i dagpengesystemet er ikke forslag til konkrete ændringer, men alene dokumentation af dagpengemodellens resultater af forskellige forslag, der typisk spørges til i folketingsspørgsmål.

En oversigt over de konkrete ændringer og hovedresultaterne gives i *tabel 5.1*, mens der i *afsnit 5.9* er foretaget en sammenligning af den opdaterede models resultater med den forrige model. De enkelte ændringer i dagpengesystemet gennemgås i de efterfølgende afsnit.

Tabel 5.1

Oversigt over analyserede ændringer i dagpengesystemet og hovedresultater heraf

	Ændring af antal dagpengemodtagere	Ændring i beskæftigelse	Ændring i antal med opbrugt dagpengeret	Saldo virkning
Ændret dagpengeperiode				
Afskaffelse af fleksibel forlængelse	-4.500	2.600	1.300	0,9 mia. kr.
Treårig dagpengeperiode	9.900	-6.100	-2.900	-2,1 mia. kr.
Fireårig dagpengeperiode	16.400	-9.400	-4.700	-3,3 mia. kr.
Ændret ydelsesniveau				
Ti pct. reduktion i ydelsen efter ét år	-5.600	5.200	-500	1,8 mia. kr.
Ti pct. reduktion i ydelsen i hele dagpengeperioden	-12.400	12.400	-400	4,6 mia. kr.
Ydelsesreduktion for dimittender til 61,5/72 pct. af dagpenge maks	-2.700	2.700	-100	1,1 mia. kr.
Ti pct. højere ydelse det første år	5.600	-5.600	-300	-2,5 mia. kr.

Anm.: Alle ændringer er målt som ændringer i forhold til et fuldt indfaset toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse og et ledighedsniveau svarende til den strukturelle dagpengeledighed i 2025. Ændring i antallet af ledige, som opbruger dagpengeretten, er behæftet med relativ stor usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Der fokuseres på effekter på antallet af dagpengemodtagere og beskæftigede samt på antallet af personer med opbrugt dagpengeret. Dertil kommer effekten

på de offentlige finanser. Kapitlet beskriver således alene de kvantitative effekter på beskæftigelse mv., som anvendelse af dagpengemodellens beregningsprincipper giver anledning til. Der er ikke beskrevet øvrige fordele og ulemper ved de forskellige ændringer.

5.2 Afskaffelse af fleksibel forlængelse

En afskaffelse af muligheden for fleksibel forlængelse af dagpengeperioden medfører et fald i antallet af dagpengemodtagere og en stigning i beskæftigelsen, mens flere personer forventes at opbruge dagpengeretten.

Afskaffelsen af muligheden for fleksibel forlængelse medfører – ved uændret adfærd – et umiddelbart fald i antallet af dagpengemodtagere på omtrent 2.900 fuldtidspersoner, *jf. tabel 5.2*. Det dækker over ledige, der i det toårige system med mulighed for fleksibel forlængelse ville have forlænget dagpengeperioden og dermed have haft en dagpengeanciennitet på mellem to og tre år, men nu mister dagpengeretten.

Faldet i antallet af dagpengemodtagere skal ses i forhold til et fuld indfaset to-årigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse, hvor der skønnes at være cirka 89.000 fuldtidspersoner på dagpenge, det vil sige at afskaffelsen af den fleksible forlængelse umiddelbart reducerer antallet af fuldtidspersoner på dagpenge med cirka tre pct.

Tabel 5.2
Umiddelbar virkning af afskaffelsen af fleksibel forlængelse (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-156 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	-2.900
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (dagpenge)	91
- Efter (evt. kontanthjælp)	36

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne.

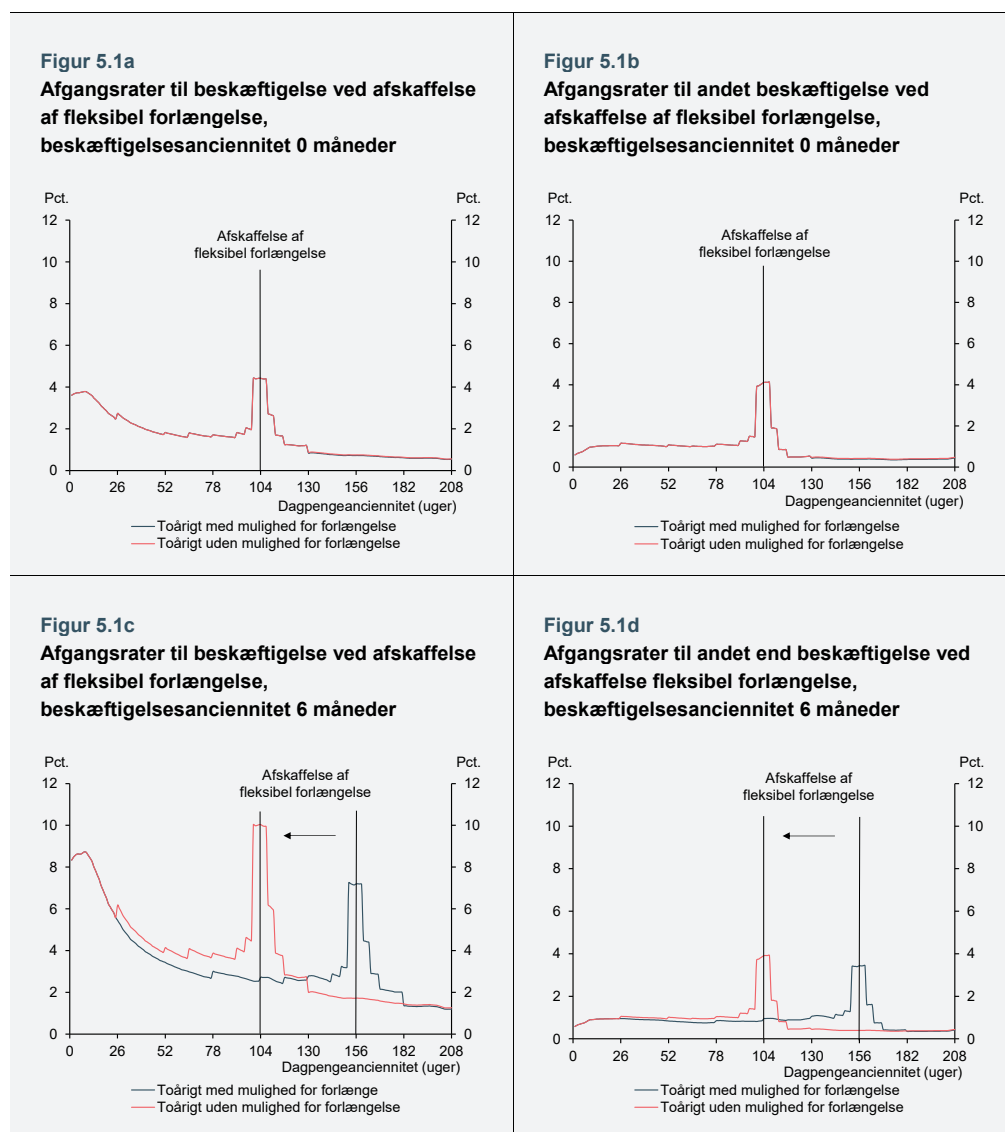
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

De ledige, som mister retten til dagpenge og i stedet vil modtage eventuel kontanthjælp, oplever en betydelig ydelsesnedgang på 60 pct. Den gennemsnitlige ugentlige ydelse for dagpengeledige ligger på omkring 91 pct. af den maksimale dagpengesats, mens den gennemsnitlige ydelse vil være omkring 36 pct. af den maksimale dagpengesats for dagpengeledige med over to års dagpengeanciennitet, hvis muligheden for fleksibel forlængelse afskaffes. Dette skal ses i sammenhæng med, at en vis andel af dagpengemodtagere i det toårige dagpengesystem

med mulighed for fleksibel forlængelse ikke er berettiget til kontanthjælp på grund af formuereglerne og gensidig forsørgerpligt for ægtefæller.

Ændringerne i ydelsesniveauet bruges i markovmodellen til at fastsætte størrelsen af adfærdseffekterne i form af ændrede afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse og anden offentlig forsørgelse mv.

Afskaffelsen af muligheden for fleksibel forlængelse medfører et borfald af den markante merafgang for personer med en dagpengeanciennit på over to år, det vil sige for personer med en positiv beskæftigelseskonto. Merafgangen vil i stedet blive centreret omkring to års dagpengeanciennit.



Anm.: Figurene illustrerer virkningen på afgangsraterne ved en afskaffelse af muligheden for fleksibel forlængelse for personer med en beskæftigelsesanciennit på henholdsvis nul og seks måneder eller mere. Der vil ske en tilsvarende fremrykning af merafgangen for personer med en beskæftigelsesanciennit på mellem én til fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

For personer med nul måneders beskæftigelsesanciennitet vil dagpengeperiodens længde være uændret, hvorved deres afgangsrater omkring opbrug ikke vil være påvirket, *jf. figur 5.1a og 5.1b*. For personer med seks måneders beskæftigelsesanciennitet vil dagpengeperioden reduceres fra tre til to år, hvilket vil fremrykke merafgangen med ét år, *jf. figur 5.1c og 5.1d*.

Den primære årsag til, at merafgangen er betydelig højere i et rent toårigt dagpengesystem for personer med en beskæftigelsesanciennitet på seks måneder er, at de underliggende afgangsrater til beskæftigelse er faldende med varigheden af ledighedsforløbet. Brugen af elasticiteter medfører derfor, at merafgangen bliver højere, da den underliggende afgangsrater er højere ved en lavere dagpengeanciennitet.

Dette er foreneligt med, at dynamisk selektion blandt de ledige ikke kun påvirker den underliggende afgangsrater, men også de lediges reaktionsevne på ændringer i økonomiske incitament. Ledighedsberørte i starten af dagpengeperioden kan derfor forventes at udvise en højere absolut reaktion på ændrede økonomiske vilkår, da de i gennemsnit er mere arbejdsmarkedsparate end bestanden af ledige med en højere dagpengeanciennitet.

Med hensyn til afgang til anden forsørgelse mv. er der ikke stor forskel på merafgangen for personer med en beskæftigelsesanciennitet på seks måneder i det toårige dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse og et rent toårigt dagpengesystem (modsat afgangsraterne til beskæftigelse). Det skyldes, at den underliggende afgangsrater til anden forsørgelse mv. udviser en mere flad profil over anciennitetsfordelingen end afgangsraterne til beskæftigelse, *jf. figur 5.1d*.

Adfærdseffekterne betyder, at en afskaffelse af muligheden for fleksibel forlængelse reducerer antallet af dagpengemodtagere samlet set med 4.500 personer, hvoraf adfærdsvirkningen udgør 1.600 personer. På grund af adfærdseffekten reduceres antallet af dagpengemodtagere således med fem pct. i stedet for den umiddelbare stigning på tre pct. Omvendt stiger beskæftigelsen med 2.600 personer, mens modtagere af offentlig forsørgelse mv. samlet set stiger med 1.900 personer *jf. tabel 5.3*

Antallet af personer med opbrug dagpengetilrettelæggelse stiger med cirka 1.300 personer årligt. Det betyder, at antallet af personer, som skønnes at opbruge dagpengetilrettelæggelse med et fuldt indfaset toårigt dagpengesystem uden muligheden for fleksibel forlængelse, stiger fra 6.400 personer om året til cirka 7.700 personer.

Tabel 5.3
Strukturelle effekter af en toårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	-2.900	-1.600	-4.500
Beskæftigelse		2.600	2.600
Anden offentlig forsørgelse mv.	2.900	-1.000	1.900
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år.			1.300

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det skønnes, at en afskaffelse af muligheden for fleksibel forlængelse forbedrer den offentlige saldo med 0,9 mia.kr., *jf. tabel 5.4*. Effekten kommer dels fra et umiddelbart fald i udgifterne til dagpenge (efter skat) fratrukket et stigningen i udgifterne til eventuel kontanthjælp på godt 0,2 mia. kr., svarende til 0,1 mia. kr. efter tilbageløb. Derudover medfører adfærdsvirkninger samlet set en forbedring af den offentlige saldo med 0,8 mia. kr., der dels kommer fra øgede indtægter fra skatter og afgifter fra den højere beskæftigelse og dels fra lavere udgifter til dagpenge.

Tabel 5.4
Strukturelle økonomiske konsekvenser af en toårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	-0,2
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	-0,1
3. Adfærdsvirkning	-0,7
- Heraf dagpengemodtagere	-0,2
- Heraf beskæftigede	-0,5
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	-0,1
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	-0,9

Anm.: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.3 Forlængelse af dagpengeperioden til tre år uden mulighed for forlængelse

En forlængelse af dagpengeperioden med et år uden mulighed for fleksibel forlængelse af dagpengeperioden – det vil sige en ren treårig dagpengeperiode – medfører en stigning i antallet af dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen, mens færre personer forventes at opbruge dagpengeretten.

Forlængelsen af dagpengeperioden til en treårig dagpengeperiode uden mulighed for forlængelse af dagpengeperioden medfører – ved uændret adfærd – en umiddelbar stigning i antallet af dagpengemodtagere på omtrent 2.400 fuldtidspersoner, *jf. tabel 5.5*. Det dækker over ledige, der i det toårige system med mulighed for fleksibel forlængelse ikke ville have optjent beskæftigelse til at kunne forlænge dagpengeperioden og dermed have opbrugt dagpengeretten. Disse personer ville have haft en dagpengeanciennitet på mellem to og tre år, hvis dagpengeperioden havde været op til ét år længere.

Tabel 5.5

Umiddelbar virkning af en treårige dagpengeperioden uden mulighed for af fleksibel forlængelse af dagpengeperioden (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-156 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	2.400
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (evt. kontanthjælp)	36
- Efter (dagpenge)	91

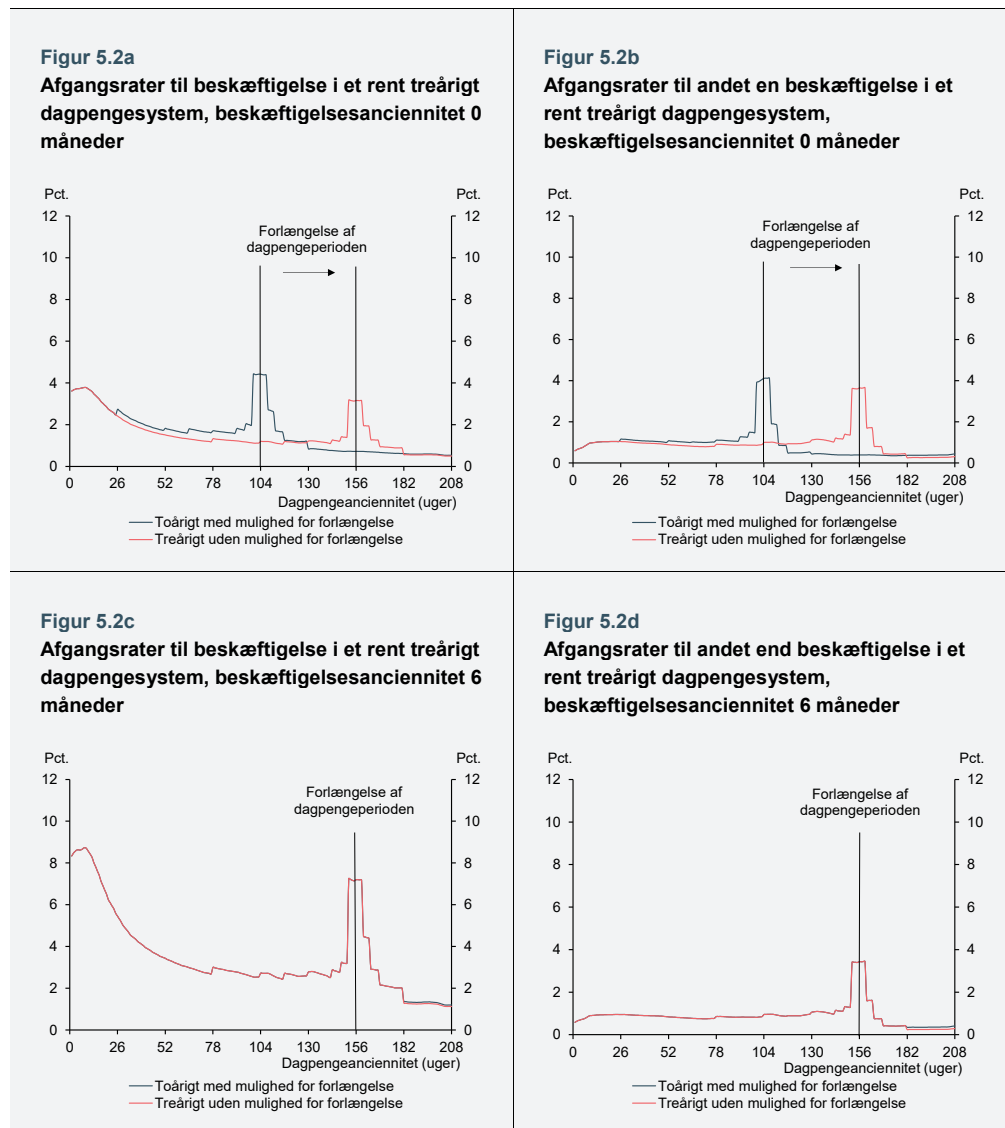
Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

De ledige, som får adgang til dagpenge i stedet for eventuel kontanthjælp, oplever en markant ydelsesfremgang fra cirka 36 pct. af den maksimale dagpengesats til 91 pct., hvis dagpengeperioden forlænges til tre år for alle dagpengeledige.

En forlængelse af dagpengeperiode til tre år uden mulighed for fleksibel forlængelse medfører, at placeringen af merafgangen vil blive centreret omkring tre års dagpengeanciennitet.

For personer med nul måneders beskæftigelsesanciennitet vil dagpengeperiodens længden øges fra to år til tre år. Den markante merafgang ved to års dagpengeanciennitet vil dermed bortfalde og i stedet ligge senere i dagpengeperioden ved den nye treårige dagpengeperiode, *jf. figur 5.2a og 5.2b*. For personer med seks måneders beskæftigelsesanciennitet vil dagpengeperioden være uændret, hvorved deres afgangsrater omkring opbrug ikke vil være påvirket, *jf. figur 5.2c og 5.2d*.



Anm.: Figurene illustrerer virkningen på afgangsraterne ved en ren treårig dagpengeperiode for personer med en beskæftigelsesanciennitet på nul og seks måneder eller mere. Der vil ske en tilsvarende justering af merafgangen for personer med en beskæftigelsesancienniteter på mellem én til fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Forskydningen af merafgangen omkring opbrug af dagpengeretten til senere i dagpengeperioden indebærer, at beskæftigelsen falder med godt 6.100 personer, mens antallet af dagpengemodtagere stiger med 9.900 personer. Antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, falder med omtrent 2.900 personer årligt, *jf. tabel 5.6.*

Tabel 5.6
Strukturelle effekter af en treårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	2.400	7.500	9.900
Beskæftigelse		-6.100	-6.100
Anden offentlig forsørgelse mv.	-2.400	-1.500	-3.900
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år.			-2.900

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det skønnes, at en forlængelse af dagpengeperioden til tre år uden mulighed for fleksibel forlængelse forværrer den offentlige saldo med 2,1 mia. kr., *jf. tabel 5.7*. Skønnet dækker over offentlige merudgifter til dagpenge og tabte skatteindtægter fra beskæftigelse.

Tabel 5.7
Strukturelle økonomiske konsekvenser af en treårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	0,2
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	0,1
3. Adfærdsvirkning	2,0
- Heraf dagpengemodtagere	0,9
- Heraf beskæftigede	1,2
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	-0,1
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	2,1

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.4 Forlængelse af dagpengeperioden til fire år uden mulighed for forlængelse

En forlængelse af dagpengeperioden med et år uden mulighed for fleksibel af dagpengeperioden – det vil sige en ren fireårig dagpengeperiode – medfører en stigning antallet af dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen, mens færre personer forventes at opbruge dagpengeretten.

Forlængelse af dagpengeperioden til en fireårig dagpengeperiode uden mulighed for forlængelse af dagpengeperioden medfører – ved uændret adfærd – en umiddelbar stigning i antallet af dagpengemodtagere på omtrent 3.900 fuldtidspersoner, *jf. tabel 5.8*. Det dækker over ledige, der ville have opbrugt dagpengeretten i det toårige dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse. Disse personer ville have haft en dagpengeanciennitet på mellem to og fire år, hvis dagpengeperioden havde været op til to år længere.

Tabel 5.8

Umiddelbar virkning af en fireårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse af dagpengeperioden (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	105-208 uger
Ændring i antal dagpengemodtagere	3.900
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (evt. kontanthjælp)	36
- Efter (dagpenge)	91

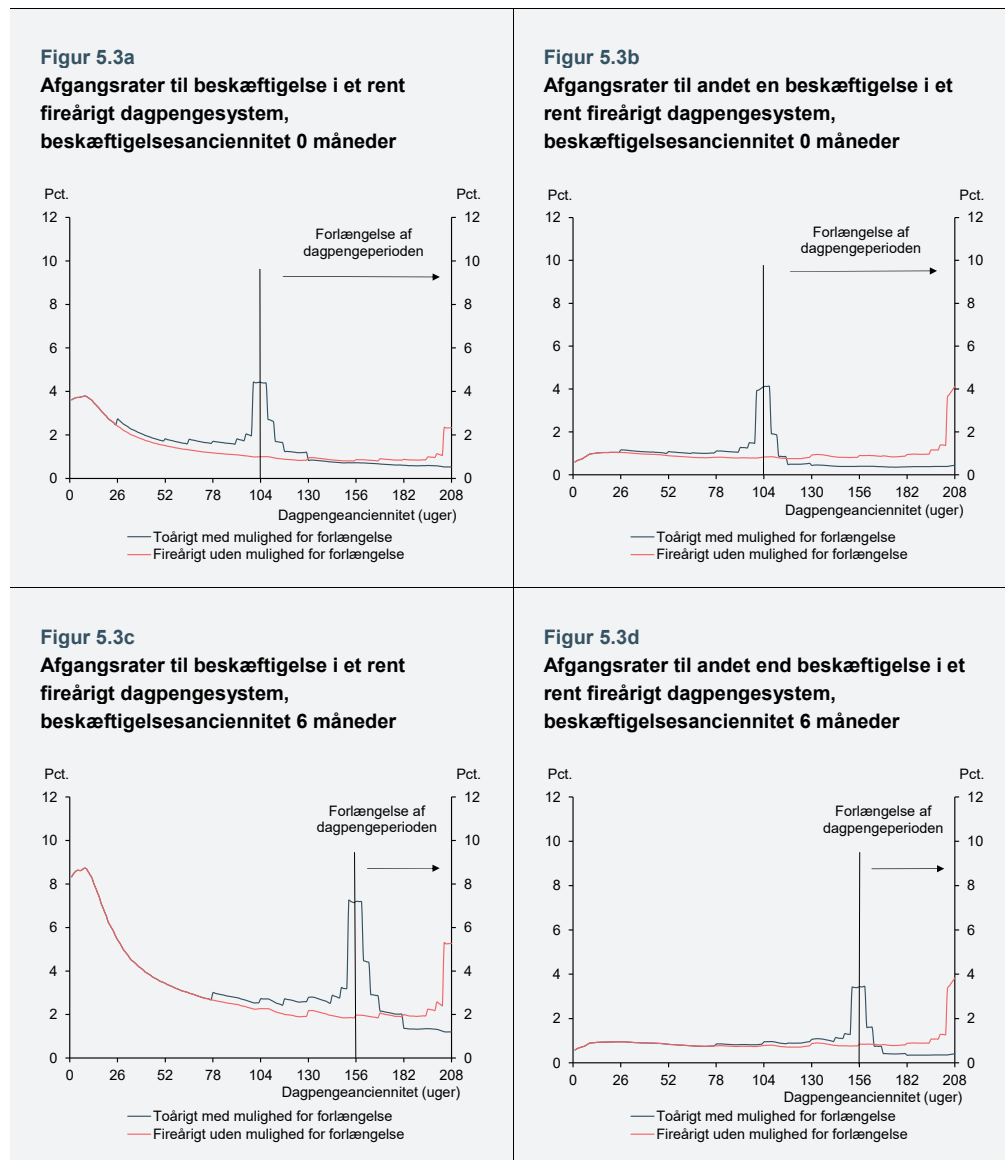
Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

De ledige, som får adgang til dagpenge i stedet for eventuel kontanthjælp, oplever en markant ydelsesfremgang fra cirka 36 pct. af den maksimale dagpengesats til 91 pct., hvis dagpengeperioden forlænges til fire år for alle dagpengeledige.

En forlængelse af dagpengeperioden til fire år uden mulighed for fleksibel forlængelse medfører, at placeringen af merafgangen vil blive centreret omkring fire års dagpengeanciennitet.

For personer med nul måneders beskæftigelsesanciennitet vil dagpengeperiodens længden stige fra to år til fire år. Den markante merafgang ved to års dagpengeanciennitet vil bortfalde og vil i stedet ligge senere i dagpengeperioden ved den nye fireårige dagpengeperiode, *jf. figur 5.3a og 5.3b*. For personer med seks måneders beskæftigelsesanciennitet vil dagpengeperioden øges med ét år, hvorved deres afgangsrater omkring opbrug vil forskydes med ét år, *jf. figur 5.3c og 5.3c*.



Anm.: Figurene illustrerer virkningen på afgangsraterne ved en ren fireårige dagpengeperiode for personer med en beskæftigelsesanciennitet på nul og seks måneder eller mere. Der vil ske en tilsvarende justering af merafgangen for personer med en beskæftigelsesancienniteter på mellem én til fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Forskydningen af merafgangen omkring opbrug af dagpengeretten til senere i dagpengeperioden indebærer, at beskæftigelsen falder med godt 9.400 personer, mens antallet af dagpengemodtagere stiger med 16.000 personer. Antallet af personer, som opbruger dagpengeretten, falder med omtrent 4.700 personer årligt, *jf. tabel 5.9.*

Tabel 5.9**Strukturelle effekter af en fireårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse**

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	3.900	12.100	16.000
Beskæftigelse		-9.400	-9.400
Anden offentlig forsørgelse mv.	-3.900	-2.700	-6.600
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år.			-4.700

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det skønnes, at en forlængelse af dagpengeperioden til fire år uden mulighed for fleksibel forlængelse forværrer den offentlige saldo med 3,3 mia. kr., *jf. tabel 5.10*. Skønnet dækker over offentlige merudgifter til dagpenge og tabte skatteindtægter fra beskæftigelse.

Tabel 5.10**Strukturelle økonomiske konsekvenser af en fireårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse**

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	0,3
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	0,2
3. Adfærdsvirkning	3,1
- Heraf dagpengemodtagere	1,4
- Heraf beskæftigede	1,8
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	-0,2
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	3,3

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.5 Ydelsesreduktion efter ét år på dagpenge

En ydelsesreduktion på ti pct. for alle dagpengemodtagere, der har modtaget dagpenge i mindst ét år, medfører et fald i antallet af dagpengemodtagere og en stigning i beskæftigelsen, mens færre personer forventes at opbruge dagpengereetten.

Ændringen berører umiddelbart de dagpengemodtagere, som har en dagpengeanciennitet på over et år svarende til 18.800 personer. En lille andel af dagpengemodtagerne vil blive kompenseret for ydelsesreduktionen ved supplerende kontanthjælp, der gives til personer, hvis dagpengesatsen vil ligge under det, de ville kunne få på kontanthjælp. Den gennemsnitlige ydelsesreduktion bliver derfor en smule mindre end ti pct., *jf. tabel 5.11*.

Tabel 5.11
Umiddelbar virkning af en ydelsesreduktion på ti pct. efter ét år (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	53-156 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	18.800
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (dagpenge)	92
- Efter (lavere dagpengesats)	83

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne.

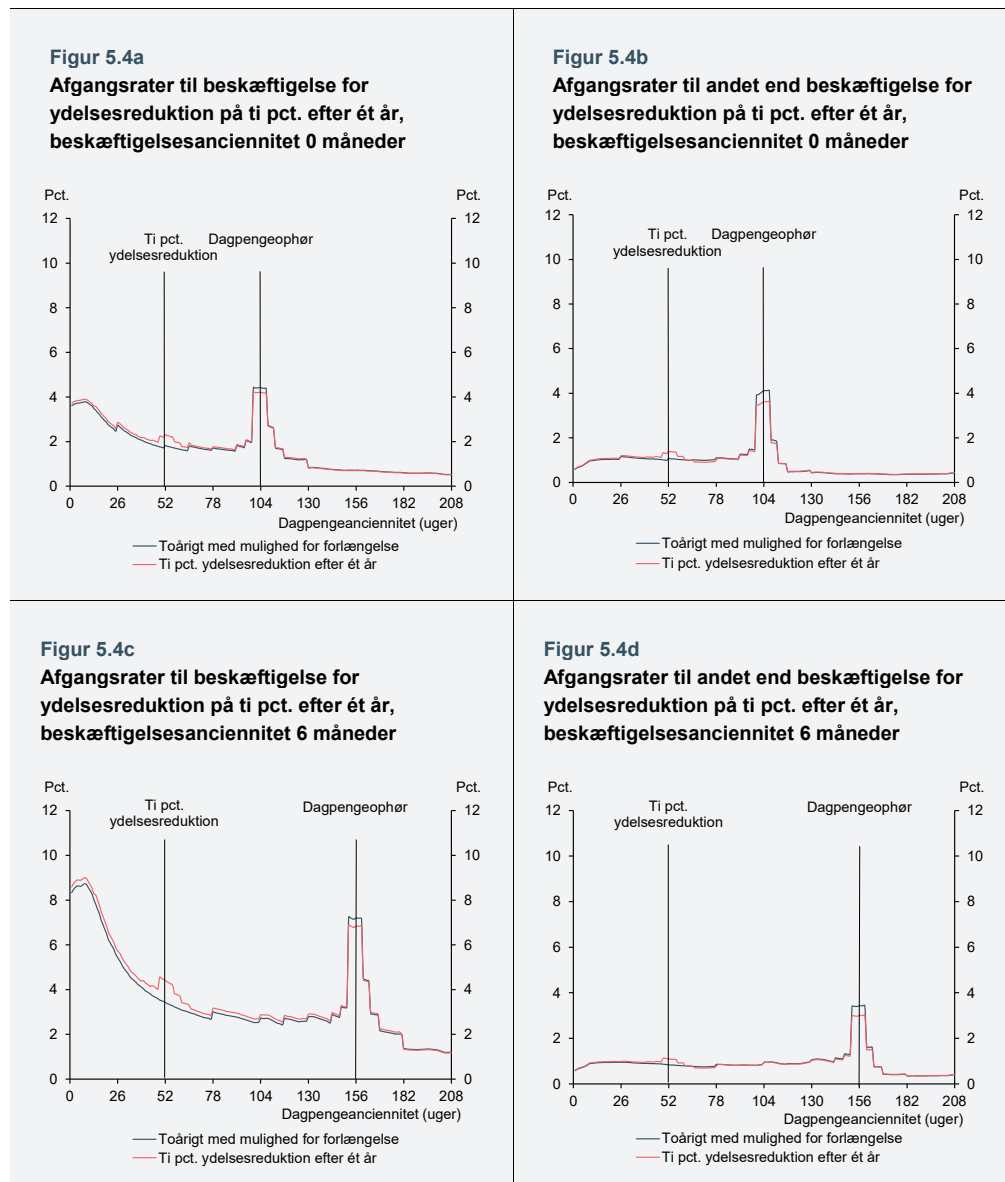
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Der er tre adfærdseffekter af en ydelsessænkning i dagpengesystemet. Den første effekt er, at ydelsesreduktionen efter et år medfører stigende afgangsrater fra dagpenge til beskæftigelse frem mod et års dagpengeanciennitet. Stigningen i afgangsraterne følger samme metode som ved en afskaffelse af muligheden for den fleksibel forlængelse af dagpengeperioden – dog er der i dette tilfælde væsentligt lavere merafgang, *jf. figur 5.4a – 5.4d*. Dette skyldes, at ledige ved forkortelsen af dagpengeperioden til en ren toårig dagpengeperiode har udsigt til eventuel kontanthjælp og står derfor over for en væsentligt større ydelsesnedgang end ved en reduktion i dagpengeniveauet på ti pct.

Den anden adfærdseffekt af ydelsesreduktionen opstår, fordi ydelsesniveauet efter et år er på et generelt lavere niveau, hvilket vil øge niveauet for afgangsraterne til beskæftigelse marginalt for den resterende del af dagpengeperioden, kaldet ydelseseffekten.

Endelig opstår den tredje adfærdseffekt af ydelsesreduktionen ved opbrug af dagpengeperioden, hvor meragangen er mindre i dette scenarie. Forklaringen er, at ledige nu modtager en lavere ydelse frem mod ophør af dagpengeretten, og dermed også oplever en relativt mindre ydelsesreduktion ved overgang til eventuel kontanthjælp efter opbrugt dagpengeret.

Afgangsraterne fra dagpenge til anden forsørgelse mv. ændrer sig på samme måde som beskrevet for afgang til beskæftigelse, dog med undtagelse af ydelseseffekten. Her ses dog en mindre effekt på afgangsraterne for nyledige, da afgangsraterne til anden forsørgelse mv. er forholdsvis lave, *jf. figur 5.4b og 5.4d*.



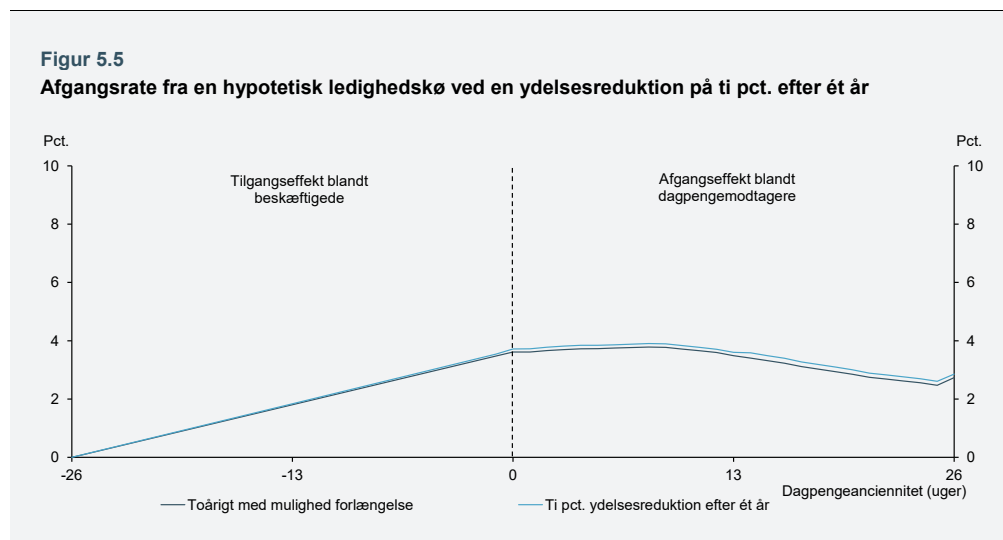
Anm.: Figurerne illustrerer virkningen på afgangsraterne ved en ydelsesreduktion på ti pct. efter ét år for personer med en beskæftigelsesanciennitet på nul og seks måneder eller mere. Der vil ske en tilsvarende justering af merafgangen for personer med en beskæftigelsesancienniteter på mellem én til fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

En ydelsesreduktion efter et år medfører også lavere tilgang til dagpengesystemet. Det skyldes, at de ledige i markovmodellen reagerer på ændringer i ydelsesniveauet halvandet år før ydelsesnedgangen, og afkortningen vil derfor også påvirke dagpengemodtagere inden de bliver ledige – fortolket som mindre tilgang til dagpengesystemet. Tilgangseffekterne er teknisk håndteret uden for modellen, men indgår i de samlede strukturelle effekter af ændringen, *jf. kapitel 2*.

Konkret vil en ydelsesreduktion efter et år medføre, at virkningen af den estimerede adfærdsvirkning 78-53 uger før en ydelsesreduktion vil ligge for dagpenge-

periodens start, og dermed påvirke den underliggende afgangsrate fra en hypotetisk ledighedskø, jf. figur 5.5. Virkningen på den hypotetiske afgangsrate er marginal, da den estimerede adfærdseffekt 78-53 uger før en ydelsesreduktion er på 0,2, hvilket skal ses i forhold til en estimeret adfærdseffekt på 2,6 fire uger efter en ydelsesreduktion.



Anm.: Figurene illustrerer virkningen af tilgangseffekten på den hypotetiske afgangsrate for beskæftigede af en ydelsesreduktion på ti pct. efter ét år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Den samlede effekt på antallet af dagpengemodtagere af at sænke dagpengeydelsen med ti pct. efter ét år er et fald på 5.600 personer. Beskæftigelsen øges med 5.200 personer, mens antallet af personer med opbrugt dagpengetid skønnes at falde 500 personer, jf. tabel 5.12. Dette skyldes kombinationen af en højere afgangsrate tidligt i dagpengeperioden og en lavere stigning i afgangsraterne frem mod ydelsesophør på grund af en lavere ydelsesnedgang.

Tabel 5.12
Strukturelle effekter af en ydelsesreduktion på ti pct. efter ét år

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-5.600	-5.600
Beskæftigelse	0	5.200	5.200
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	300	300
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengetiden pr. år.			-500

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det skønnes, at en ti pct. ydelsesreduktion efter det første år af dagpengeperioden forbedrer den offentlige saldo med 1,8 mia. kr., *jf. tabel 5.13*. Skønnet dækker over offentlige merudgifter til dagpenge og tabte skatteindtægter fra beskæftigelse.

Tabel 5.13
Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesreduktion på ti pct. efter ét år (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	-0,2
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	-0,2
3. Adfærdsvirkning	-1,6
- Heraf dagpengemodtagere	-0,6
- Heraf beskæftigede	-1,0
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	0,0
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	-1,8

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.6 Ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden

En ydelsesreduktion på ti pct. for alle dagpengemodtagere i hele dagpengeperioden medfører et fald i antallet af dagpengemodtagere og en stigning i beskæftigelsen, mens færre personer forventes at opbruge dagpengeretten.

Ændringen berører umiddelbart alle dagpengemodtagere uanset dagpengeanciennitet. En lille andel af dagpengemodtagerne vil blive kompenseret for ydelsesreduktionen ved supplerende kontanthjælp, der gives til personer, hvis dagpengesatsen ligger under det, de ville kunne få på kontanthjælp. Den gennemsnitlige ydelsesreduktion bliver derfor en smule mindre end ti pct., *jf. tabel 5.14*.

Tabel 5.14
Umiddelbar virkning af en ydelsesreduktion på ti pct. i hele dagpengeperioden (ekskl. adfærd)

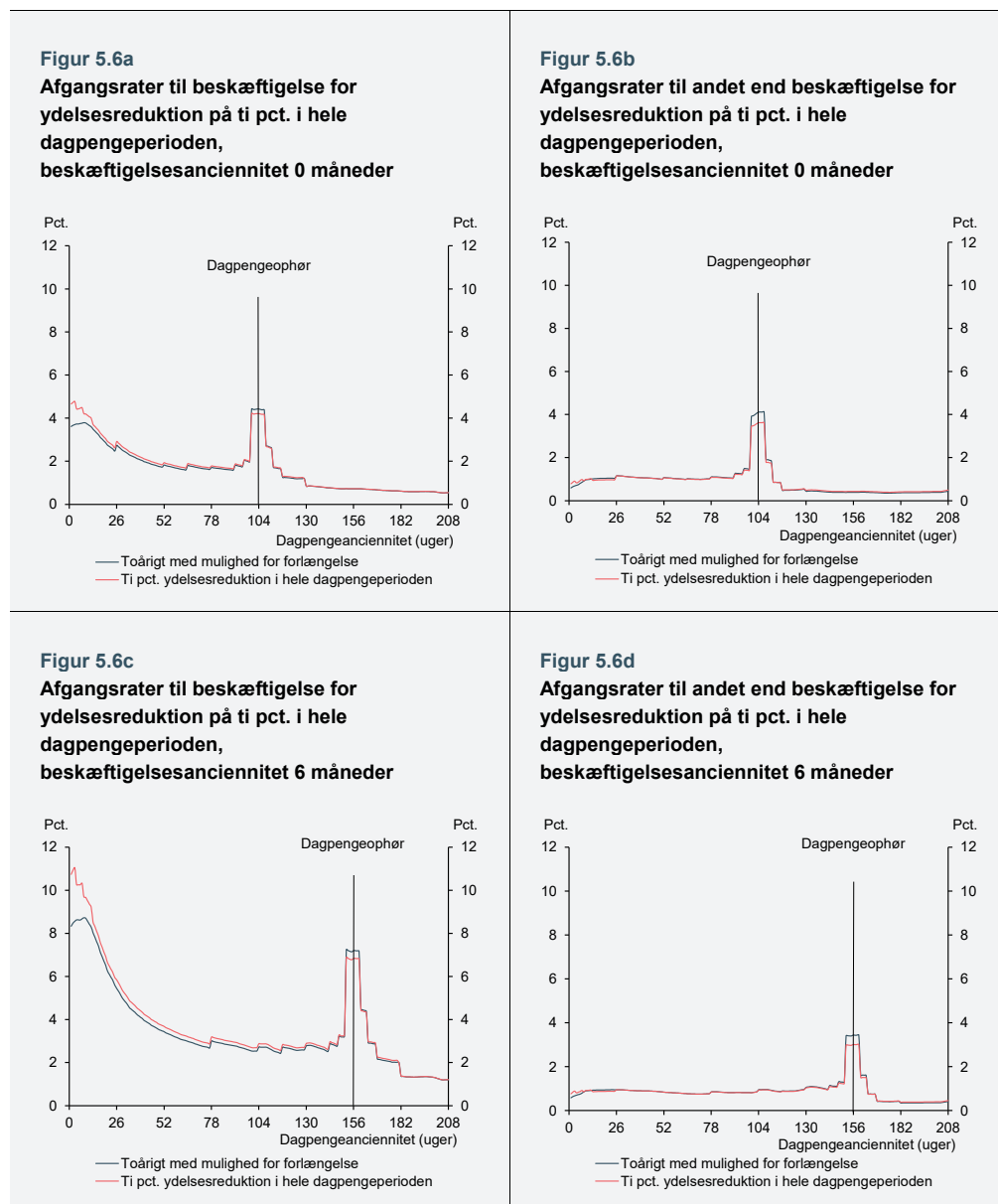
Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-156 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	88.100
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (dagpenge)	91
- Efter (lavere dagpengesats)	82

Anm.: Ydelseniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Adfærdseffekterne ved en ydelsesreduktion over hele dagpengeperioden er beregnet efter samme princip som ved en reduktion undervejs i forløbet.

De estimerede forventningseffekter af en ydelsesreduktion medfører øget afgang fra halvandet år før ydelsesreduktionen op til et halvt år efter. Ved en generel ydelsesreduktion er der derfor effekt på afgangsraten til beskæftigelse allerede ved en dagpengeanciennitet på nul uger, og der ses væsentligt stigende afgangsrater til beskæftigelse de første 26 uger, jf. figur 5.6a og 5.6c.



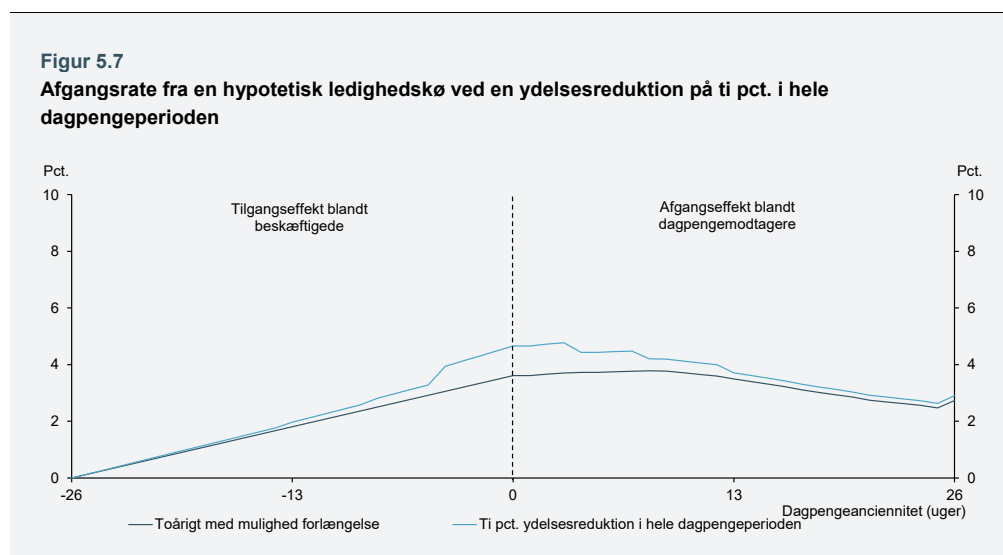
Anm.: Figureerne illustrerer virkningen på afgangsraterne ved en ydelsesreduktion på ti pct. i hele dagpengeperioden for personer med en beskæftigelsesanciennitet på nul og seks måneder eller mere. Der vil ske en tilsvarende justering af merafgangen for personer med en beskæftigelsesancienniteter på mellem én til fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Efter 26 uger er afgangsraterne til beskæftigelse marginalt højere som følge af ydelseseffekten af den lavere dagpengesats. Afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse stiger dog mindre frem mod ydelsesophør, da ledige har udsigt til en relativt lavere ydelsesnedgang ved opbrugt dagpengeret.

Afgangen til anden forsørgelse påvirkes ud fra samme metode som afgang til beskæftigelse, men grundet lave underliggende afgangsrater i starten af dagpengeperioden, ses der ikke samme stigning i afgangsraterne i starten af dagpengeperioden, *jf. figur 5.6b og 5.6d.*

Den ”resterende” forventningseffekt, hvor ledige reagerer 1½ år før reduktionen, omregnes til en reduktion i tilgangen til dagpengesystemet, hvor afgangsraterne fra den hypotetiske ledighedskø stiger, *jf. figur 5.7.*



Anm.: Figurene illustrerer virkningen af tilgangseffekten på den hypotetiske afgangsrater for beskæftigede af en ydelsesreduktion på ti pct. i hele dagpengeperioden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Den samlede beskæftigelseseffekt af en generel reduktion af dagpengeydelsen på 10 pct. er på 12.400 og modsvarer af et tilsvarende fald i antallet af dagpengemodtagere, *jf. tabel 5.12.* Antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, skønnes at falde med 400 som følge af ændringen.

Tabel 5.15
Strukturelle effekter af en ydelsesreduktion på ti pct. i hele dagpengeperioden

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-12.400	-12.400
Beskæftigelse	0	12.400	12.400
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år.			-400

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det skønnes, at en 10 pct. ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden forbedrer den offentlige saldo med 4,7 mia. kr., jf. tabel 5.16. Skønnet dækker over offentlige merudgifter til dagpenge og tabte skatteindtægter fra beskæftigelse.

Tabel 5.16
Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesreduktion på ti pct. i hele dagpengeperioden (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	-1,1
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	-0,9
3. Adfærdsvirkning	-3,7
- Heraf dagpengemodtagere	-1,4
- Heraf beskæftigede	-2,4
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	0,0
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	-4,6

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.7 Satsnedsættelse for dimittender

Dagpengeledige, der opfylder de særlige regler for dimittender, modtager med gældende regler 82 pct. af dagpengemaksimum for forsørgere og 71,5 pct. for ikke-forsørgere. I det følgende beskrives effekterne af at reducere dagpengesatsen for dimittender med ti pct. point så forsørgere modtager 72 pct. af dagpengemaksimum, mens ikke-forsørgere modtager 61,5 pct.

Ændringen påvirker umiddelbart omkring 21.300 dimittend dagpengeledige. En opgørelse af forudgående beskæftigelse og a-kassemedlemskab viser dog, at omkring 20 pct. af de dimittendledige opfylder retten til dagpenge på ordinære vilkår. Ved en sækelse af dimittendsatserne må det derfor forventes, at en andel af dimittendledige vil overgå til dagpenge på ordinære vilkår. Hvor stor en andel, der kan formodes at overgå til dagpenge på ordinære vilkår, vil afhænge af størrelsen på ydelsesreduktionen af dimittendsatsen.

Konkret antages det, at andelen er lineært stigende fra nul pct. ved den nuværende gennemsnitlige dimittendsats på ca. 14.000 kr. pr. måned til 20 pct. ved en gennemsnitlig dimittendsats på cirka 7.500 kr. om måned efter en ydelsesreduktion, hvilket svarer til kontanthjælpsatsen for ikke-forsørgere under 30 år.

Der vurderes på den baggrund, at en reduktion i dimittendsatsen på ti pct. point vil medføre, at fem pct. vil overgå til dagpenge på ordinære vilkår med en uændret sats. De resterende 95 pct. af de dimittendledige, svarende til 20.200 fuldtidspersoner, vil derimod opleve en gennemsnitlig ydelsesnedgang fra 74 pct. til 64 pct. af den maksimale dagpengesats, *jf. tabel 5.17*.

De adfærdsmæssige virkninger for dimittender er vurderet ud fra den generelle afgangsafærd fra ledighed ved en ydelsesreduktion for alle dagpengemodtagere i dagpengemodellen. Ændrede dagpengeregler for dimittender opgøres derfor som gennemsnitlige ydelsesændringer for hele dagpengebestanden. Dette betyder, at en ydelsesreduktion for dimittendledige på 14 pct. vil svare til en generel ydelsesnedsættelse for alle ledige på omtrent tre pct.

Tabel 5.17

Umiddelbar virkning af en satsnedsættelse for dimittendledige (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-156 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	20.200
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (dagpenge)	74
- Efter (lavere dagpengesats)	64

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne. Der er lagt til grund, at fem pct. af dimittendledige vil overgå til dagpenge på ordinære vilkår.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Endvidere er opgørelsen af den generelle ydelsesreduktion beregnet som den gennemsnitlige ydelsesændring det første halve år af dagpengeperioden, hvilket adskiller sig fra tidligere vurderinger, hvor ydelsesændringen blev opgjort ved indplaceringstidspunktet. Ved at anvende den gennemsnitlige ydelsesreduktion det første halve år justeres der for, at dimittendandelen er faldende det første halve år, hvorved den opdaterede metode afspejler dimittendandelen opgjort ud

fra en fuldtidsbestand det første halve år af dagpengeperioden. Valget af det første halve år skyldes, at den estimerede adfærdseffekt optræder i op til et halvt år efter ydelsesreduktionen.

Adfærdseffekterne medfører samlet set en stigning i beskæftigelsen på cirka 3.100 personer, mens der sker et tilsvarende fald i antallet af dagpengemodtagere, *jf. tabel 5.18.*

Tabel 5.18
Strukturelle effekter af en satsnedsættelse for dimittendledige

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	-3.100	-3.100
Beskæftigelse	0	3.100	3.100
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengeretten pr. år.			-100

Anm.: Det er lagt til grund, at tilgangseffekterne halveres i forhold til standardantagelserne i dagpenge-modellen. Det skal ses i lyset af, at tilgangseffekterne for den specifikke gruppe må formodes at være mindre end for alle dagpengemodtagere under et (dimittender kommer fra et lavere ydelsesniveau). Der er taget højde for, at nogle dimittender kan forventes at overgå til ordinære dagpengeydelse. Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Det skønnes, at en reduktion af dimittendsatsen til 61,5/72 pct. af dagpengemaksimum indebærer en forbedring af den offentlige saldo på i størrelsesordenen 1,1 mia. kr., *jf. tabel 5.19.*

Tabel 5.19
Strukturelle økonomiske konsekvenser af en satsnedsættelse for dimittendledige (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	-0,3
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	-0,2
3. Adfærdsvirkning	-0,9
- Heraf dagpengemodtagere	-0,3
- Heraf beskæftigede	-0,6
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	0,0
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	-1,1

Anm.: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.8 Højere ydelse i første år af dagpengeperioden

En stigning i dagpengeydelsen på ti pct. det første år i dagpengeperioden medfører en stigning i antallet af dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen, mens det forventes, at flere personer vil opbruge dagpengeretten.

Den umiddelbare virkning af ændringen bevirker, at ledige med mindre end et års anciennitet, svarende til 68.900 dagpengemodtagere, vil modtage en højere ydelse. I gennemsnit vil de berørte ledige efter stigningen modtage 99 pct. af dagpengemaksimum, *jf. tabel 5.20*.

Tabel 5.20
Umiddelbar virkning af en ydelsesstigning på 10 pct. i det første år (ekskl. adfærd)

Dagpengeanciennitet blandt berørte	1-52 uger
Antal berørte dagpengemodtagere	68.900
Gennemsnitlig ydelse for berørte (pct. af dagpenge maks.)	
- Før (dagpenge)	90
- Efter (højere dagpengesats)	99

Anm.: Ydelsesniveauet er angivet med fuldt indfasede regler i 2020-niveau. Dagpenge er inklusiv supplerende kontanthjælp til dagpengemodtagere efter karantæne.

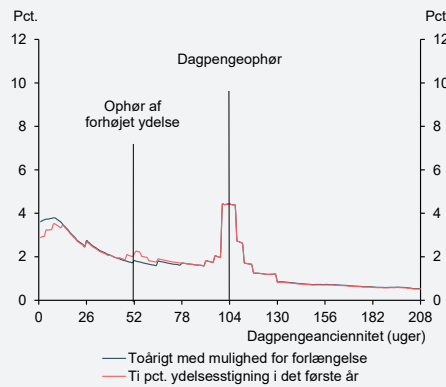
Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Ydelsesstigningen fra starten af dagpengeperioden har den modsatte effekt af en ydelsesreduktion, og ændringen medfører dermed betydelig lavere afgang i starten af dagpengeperioden. Dertil kommer øget tilgang til dagpengesystemet på grund af den højere ydelse.

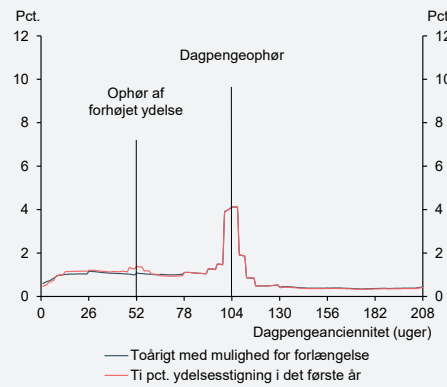
Dagpengeydelsen er kun højere det første år, hvorved de ledige oplever en ydelsesreduktion på cirka ti pct. efter et års dagpengeanciennitet. Dette bevirker, at ledige øger afgang til beskæftigelse op mod et års ledighed, *jf. figur 5.8a – 5.8d*.

Merafgangen ved ophør af dagpengeretten er ved dette eksperiment cirka den sammen som ved det toårige dagpengesystem med mulighed for fleksibel forlængelse uden ydelsesændringer i løbet af perioden. Dette er tilfældet, fordi de ledige står over for den samme ændring i ydelsen ved ophør af dagpengeretten.

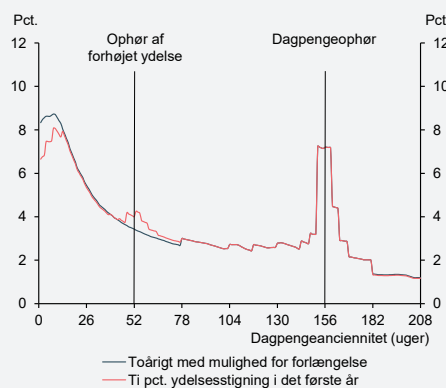
Figur 5.8a
Afgangsrater til beskæftigelse for ydelsesstigning på ti pct. i det første år, beskæftigelsesanciennitet 0 måneder



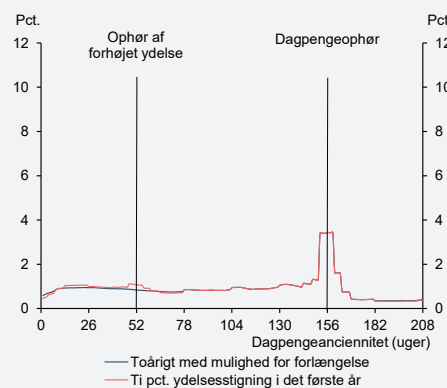
Figur 5.8b
Afgangsrater til andet end beskæftigelse for ydelsesstigning på ti pct. i det første år, beskæftigelsesanciennitet 0 måneder



Figur 5.8c
Afgangsrater til beskæftigelse for ydelsesstigning på ti pct. i det første år, beskæftigelsesanciennitet 6 måneder



Figur 5.8d
Afgangsrater til andet end beskæftigelse for ydelsesstigning på ti pct. i det første år, beskæftigelsesanciennitet 6 måneder



Anm.: Figurene illustrerer virkningen på afgangsraterne ved en ydelsesreduktion på ti pct. i første år i dagpengeperioden for personer med en beskæftigelsesanciennitet på nul og seks måneder eller mere. Der vil ske en tilsvarende justering af merafgangen for personer med en beskæftigelsesancienniteter på mellem én til fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Den samlede effekt af lavere afgang fra dagpenge i starten af dagpengeperioden samt øget tilgang til dagpengesystemet medfører et fald i beskæftigelsen på cirka 6.800, mens antallet af dagpengeledige stiger tilsvarende. Antallet af personer, der årligt opbruger dagpengeretten, falder med omtrent 200 personer, *jf. tabel 5.21.*

Tabel 5.21
Strukturelle effekter af en ydelsesstigning på ti pct. i det første år

Personer	Mekanisk effekt	Adfærdseffekt	I alt
Dagpengemodtagere	0	6.800	6.800
Beskæftigelse	0	-5.800	-6.800
Anden offentlig forsørgelse mv.	0	0	0
Ændring i antal personer, som opbruger dagpengereetten pr. år.			-200

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

Ydelsesstigningen på ti pct. i det første år af dagpengeperioden skønnes at svække de offentlige finanser med cirka 2,9 mia. kr. Effekten skal ses i sammenhæng med det væsentlige fald i beskæftigelsen, som medfører en mindreindtægt på 1,3 mia.kr., samt offentlige merudgifter til dagpenge til både nuværende dagpengemodtagere og som følge af den øgede tilgang til dagpengesystemet, *jf. tabel 5.22.*

Tabel 5.22
Strukturelle økonomiske konsekvenser af en ydelsesstigning på ti pct. i det første år (inkl. adfærd)

Merudgifter, mia. kr. (2021-pl)	Saldovirkning
1. Umiddelbar virkning	0,9
2. Umiddelbar virkning efter tilbageløb	0,7
3. Adfærdsvirkning	2,2
- Heraf dagpengemodtagere	0,9
- Heraf beskæftigede	1,3
- Heraf modtagere af anden offentlige forsørgelse mv.	0,0
Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd	2,9

Anm: Anden offentlige forsørgelse mv. dækker over kontanthjælp og andre offentlige overførsler som sygedagpenge og SU samt selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

5.9 Sammenligning med tidligere version

I opdateringen af dagpengemodellen er datagrundlaget opdateret fra 2011 data til 2019. Det har medført, at sammensætningen af dagpengemodtagere har ændret sig, hvilket blandt andet ses ved den højere andel af dimittender. Derudover er markovmodellen tilpasset et toårigt dagpengesystem med mulighed for fleksibel

forlængelse og opdateret til et strukturelt niveau for 2025, mens den tidligere version var en ren toårig dagpengeperiode med udgangspunkt i det strukturelle niveau for 2020.

De samlede ændringer medfører, at markovmodellens resultater ikke direkte kan sammenlignes med resultaterne fra den tidligere version. Overordnet set er den opdaterede models resultater for virkningen på antallet af dagpengemodtagere og beskæftigede dog på linje med den tidligere models resultater, *jf. tabel 5.23*.

I den opdaterede dagpengemodel skønnes det, at en afskaffelse af den fleksibel forlængelse vil reducere antallet af dagpengemodtagere med 4.500 fuldtidspersoner og øge beskæftigelsen med 2.600 fuldtidspersoner, hvilket skal ses i lyset af en samlet dagpengebestand på cirka 88.900 fuldtidsledige. Virkningen er cirka den samme – og modsatrettede – som den tidligere model vurderede ved indførelsen af den fleksible forlængelse, *jf. tabel 5.23*. Her blev det skønnet, at indførelsen af fleksibel forlængelse af dagpengeperioden vil øge antallet af dagpengemodtagere med 3.600 personer og reducere beskæftigelsen med 2.300 personer, der skal sammenholdes med den daværende dagpengebestand på 87.800 fuldtidsledige.

Den tidligere model skønnede, at indførelsen af en treårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse ville reducere beskæftigelsen med 7.600 personer. Dette svarer cirka til skønnet på baggrund af den opdaterede dagpengemodel, hvor beskæftigelsen vurderes, at reduceres 8.700 personer (2.600+6.100) ved en treårig dagpengeperiode i forhold til en toårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse.⁹

Tilsvarende opgjorde den tidligere dagpengemodel beskæftigelsesvirkningen af en fireårig dagpengeperiode til 11.000, hvilket cirka er det samme som den opdaterede dagpengemodel skønner på 12.000 (2.600+9.400).

Virkningen af en ti pct. ydelsesreduktion efter ét år, en ti pct. ydelsesreduktion i hele dagpengeperioden og en ti pct. ydelsesstigning det første år af dagpengeperioden er omtrent den samme i opdaterede model som i den tidligere model. Det bemærkes, at den tidligere models skøn for effekten af ydelsesstigning det første år af dagpengeperioden er justeret fra 8.600 personer til 7.000 personer, hvilket følger af justeringer i, hvordan virkningen af effektrapperne og ydelseseffekten indlægges i markovmodellen.

Samlet set vurderes det, at de beregnede virkningerne af ændringer i dagpengesystemet i den opdaterede model dagpengemodel er i overensstemmelse med den

⁹ Virkningen af en treårig dagpengeperiode i forhold til en toårig dagpengeperiode uden mulighed for fleksibel forlængelse er i den opdaterede dagpengemodel opgjort som den samlede virkning af afskaffelsen af fleksibel forlængelse (2.600) og indførelsen af en treårig dagpengeperiode i forhold til en toårig dagpengeperiode med mulighed for fleksibel forlængelse (-6.100).

tidligere models vurderinger. Der er dog forventelige mindre forskelle som af ændret sammensætning af dagpengemodtagere fra 2011 til 2019 samt forskelle i dagpenge- og kontanthjælpsregler.

Tabel 5.23

Sammenligning af markovmodellens adfærdsvirkninger mellem opdaterede og tidligere version

1.000 personer	Opdateret model		Tidligere model	
	Ændring i dagpengemodtagere	Ændring i beskæftigelsen	Ændring i antal dagpengemodtagere	Ændring i beskæftigelsen
Ændret dagpengeperiode				
Afskaffelse af fleksibel forlængelse	-4,5	2,6	-	-
Indførelse af fleksibel forlængelse	-	-	3,6	-2,3
Treårig dagpengeperiode	9,9	-6,1	15,9	-7,6
Fireårig dagpengeperiode	16,4	-9,4	24,1	-11,0
Ændret ydelsesniveau				
Ti pct. reduktion i ydelsen efter ét år	-5,6	5,2	-5,3	4,8
Ti pct. reduktion i ydelsen i hele dagpengeperioden	-12,4	12,4	-12,9	12,9
Ti pct. højere ydelse det første år	6,8	-6,8	≈ 7,0	≈ -7,0

Anm.: Opgørelsen i den tidligere model er målt ud fra en toårig dagpengeperiode uden mulighed for forlængelse, mens virkningen i den opdaterede dagpengemodel er målt ud fra en toårig dagpengeperiode med mulighed for forlængelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af dagpengemodellen.

fm.dk