



FINANSMINISTERIET

Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet

September 2021

2021

Økonomisk Analyse
Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet
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: 978-87-94088-12-1

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Indhold

Indledning.....	4
Del 1 – Direkte og dynamiske virkninger af politikændringer.....	7
1. Typer af virkninger for forskellige former for politikændringer.....	8
2. Umiddelbare virkninger af politikændringer.....	9
3. Skatter og afgifter	11
4. Adfærdsvirkninger af politikændringer	13
4.1. Principper for indregning af adfærdseffekter	14
4.2. Evidens og metode vedr. adfærdseffekter på ydelsesområdet	15
4.2.1. Dagpenge.....	15
4.2.2. Sygedagpenge	18
4.2.3. Kontanthjælp mv.	19
4.2.4. Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse (tidl. integrationsydelse)	22
4.3. Evidens vedr. adfærdseffekter på området for den aktive indsats.....	24
4.4. Adfærdseffekter af midlertidige tiltag	28
5. Regulering af ydelser og obligatorisk pension.....	28
6. Indfasningsprofiler	30
7. Samspil til andre politikændringer	31
8. Befolkningsregnskabet skal stemme	32
9. Skønnede og observerede effekter.....	33
Del 2 – Strukturel vurdering af ændringer.....	34
10. Principper for beregning af strukturelle effekter	34
11. Strukturelle reformvirkninger	35
Del 3 – Indbudgettering på finansloven	37
12. Indbudgettering.....	37
13. Udgiftslofter	38
14. Tilpasningsprofil til strukturelt niveau.....	40
15. Tidspunkt for indbudgettering af politikændringer.....	40
16. Samlede vurderinger via ADAM-modellen	41
Litteratur	42

Indledning

I konsekvensvurderinger af justeringer af den førte økonomiske politik indgår en række metoder og valg. Med henblik på at øge gennemsigtigheden i forhold til de beregninger, der foretages som led i bl.a. politiske udspil og forhandlingsforløb, dokumenterer Finansministeriet og de andre økonomiske ministerier løbende udviklingen og anvendelsen af modeller og beregningsmetoder i arbejdsrapporter, rapporter og svar til Folketinget.

Denne rapport samler op på principper for konsekvensberegninger inden for beskæftigelses- og overførselsområdet, inklusiv den aktive arbejdsmarkedspolitik, som er udviklet i et samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

De økonomiske konsekvenser af politikændringer opgøres som et første skridt ift. den direkte virkning på de offentlige finanser. Grundelementerne i en sådan opgørelse er, hvor mange personer politikændringen berører, og hvordan ændringen for den enkelte borger påvirker de offentlige finanser.

Regneprincipperne på området går imidlertid også skridtet videre – bl.a. ved at inkludere de såkaldte dynamiske virkninger, når der er tilstrækkeligt (empirisk) grundlag for det. De dynamiske virkninger måler den forventede ændring i de berørte personers adfærd som følge af politikændringerne. På arbejdsmarkedsområdet vedrører det primært effekten på arbejdsudbuddet. På flere ydelsesområder gælder, at de dynamiske virkninger på arbejdsudbuddet af at ændre indkomstoverførsler er af en sådan størrelse, at det har mærkbar betydning for de samlede samfundsøkonomiske virkninger af politikændringer.

Virkningerne på arbejdsudbuddet er størst for personer tæt på arbejdsmarkedet, fx dagpengemodtagere, og aftager, jo længere væk fra arbejdsmarkedet de berørte er. Eksempelvis forudsættes det, at ændringer i ydelsen til førtidspensionister med en væsentlig og varig nedsat arbejdsevne ikke påvirker arbejdsudbuddet.

For at illustrere betydningen af de dynamiske virkninger på forskellige ydelsesområder, kan der ses på en hypotetisk vifte af mulige politiktiltag, *jf. tabel 1*. For sammenlignelighed er der set på virkningerne af at prioritere en umiddelbar ydelsesforhøjelse (dvs. opgjort efter skat) på 500 mio. kr. årligt. Størrelsesordenen af de dynamiske virkninger afspejler således, hvor effektive tiltagene er ift. at påvirke arbejdsudbuddet.

Tabel 1
Eksempelberegninger på beskæftigelses- og overførselsområdet

Mio. kr. (2021-pl)	Virkning på strukturel offentlig saldo (2025)			Arbejdsudbud (fuldtidspersoner)
	Efter tilbageløb	Adfærd	Efter tilbageløb og adfærd	
Indkomstoverførsler				
Forøgelse af dagpengesatsen	-400	-1.700	-2.050	-5.350
Forøgelse af satserne i kontant- hjælpssystemet	-400	-150	-500	-500
Forøgelse af førtidspensionen	-400	0	-400	0

Anm.: Der er ikke indregnet afledte virkninger på boligsikring og øvrige tillægsydelse. Beløb er afrundet til nærmeste 50 mio. kr. og arbejdsudbud til nærmeste 50 fuldtidspersoner.

Kilde: Egne beregninger.

Der kan også være dynamiske virkninger af tilbud i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Empiriske studier af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelner generelt mellem forskellige effekter, herunder en motivationseffekt, en fastholdelseeffekt og en programeffekt. Motivationseffekten består af en forøget afgang fra ledighed forud for aktiveringsindsatsen. Fastholdelseeffekten opstår, fordi ledige i gennemsnit er mindre jobsøgende under aktivering og dermed kan blive fastholdt i ledighed, mens opkvalificerings- eller programeffekter består i, at aktivering kan forbedre lediges kvalifikationer og dermed chancen for at komme i beskæftigelse. Ser man på disse effekter samlet, vil den dynamiske virkning være positiv, hvis motivationseffekten og programeffekten er større end fastholdelseeffekten og vice versa.

Den dynamiske virknings størrelse afhænger i høj grad af, hvilke ledige tilbudene er rettet mod. Tilbud som voksenlærlingeordningen og løntilskud er primært rettet imod stærkere ledige (dagpengemodtagere og jobparate kontant-hjælpsmodtagere). Disse tilbud påvirker de stærkere lediges søgeadfærd eller deres kompetenceniveau. Andre tilbud – fx mentorordningen – er derimod målrettet svagere ydelsesmodtagere som aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere eller ressourceforløbsmodtagere. Evidensen tilsiger, at de svagere ydelsesgrupper i mindre grad kan påvirkes i retning af øget beskæftigelse ved deltagelse i aktivering.

Del 1 i rapporten dokumenterer opgørelsen af både umiddelbare virkninger, tilbageløb gennem moms og afgifter mv. og adfærdsvirkninger af politikændringer.

Del 2 af rapporten gennemgår, hvordan konsekvensvurderinger af politikændringer opgøres i forhold til de strukturelle niveauer for beskæftigelse, ledighed mv.

Del 3 beskriver, hvordan konsekvensvurderinger belyses over en årrække med henblik på at indbudgettere virkningerne på finansloven, samt hvordan vurderingerne indgår i de mellemfristede fremskrivninger, som Finansministeriet løbende udarbejder.

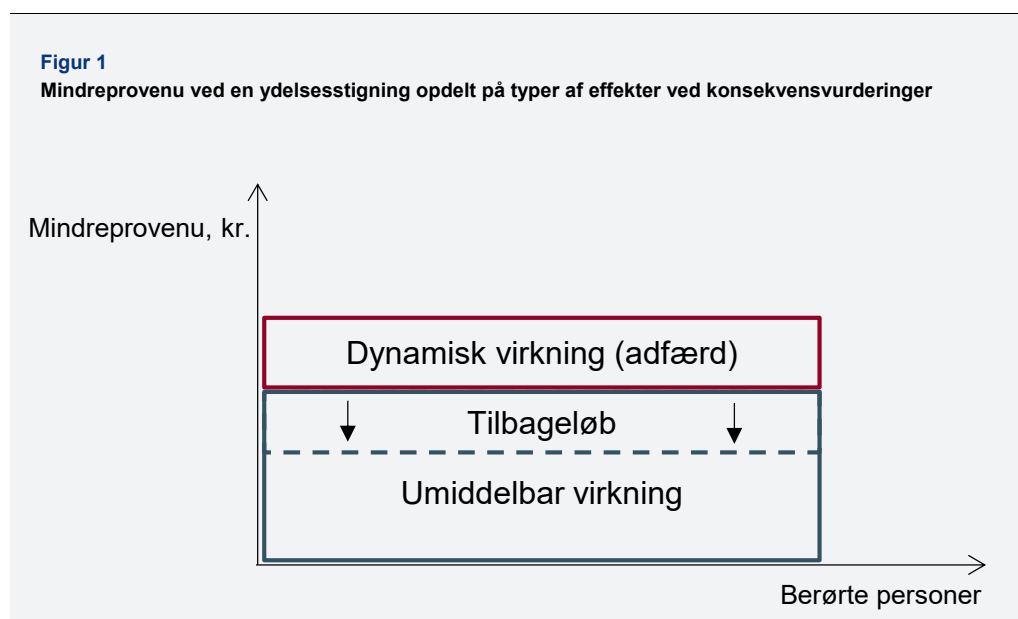
Del 1 – Direkte og dynamiske virkninger af politikændringer

Helt overordnet kan en række udgifter til offentligt forbrug (og offentlige investeringer) medvirke til at understøtte arbejdsudbud og velstand, sammenlignet med en situation hvor de ikke blev afholdt eller var meget lave.

De økonomiske konsekvenser af politikændringer opgøres især ift. deres virkning på de offentlige finanser. Grundelementerne i en sådan opgørelse er, hvor mange politikændringen berører, og hvordan ændringen for den enkelte påvirker de offentlige finanser. Den samlede økonomiske virkning af ændringen er produktet af de to.

Denne opgørelse omfatter ikke blot den umiddelbare virkning for borgeren i form af fx en højere ydelse. Opgørelsen tager også højde for, om tiltaget medfører ændrede skattebetalinger samt ændret forbrug og derved tilbageløb via moms og afgifter mv., som trækker i modsat retning af den umiddelbare økonomiske virkning. Endelig indfanger opgørelsen evt. dynamiske virkninger af tiltaget, dvs. om det giver anledning til, at de berørte personer ændrer adfærd. Der skelnes således mellem følgende forskellige typer af virkninger af politikændringer, *jf. også figur 1*:

- 1) en umiddelbar virkning,
- 2) en virkning efter tilbageløb, og
- 3) en dynamisk virkning eller adfærdsvirkning.



Den umiddelbare virkning¹ af en politikændring betegner den direkte ændring af de offentlige udgifter til indkomstoverførsler (efter skat) eller aktive indsatser som følge af en regelændring eller et initiativ. Heri tages der ikke højde for, at borgerne evt. har tilpasset deres adfærd til de ændrede regler og ændringen i de økonomiske incitamenters som følge af politikændringen, *jf. også kapitel 2*.

Den umiddelbare virkning dækker også over evt. afledte mekaniske effekter på fx andre ydelser eller indsatser. Ændrede ydelser fører typisk til ændret privatforbrug blandt modtagerne. Dette indebærer tilbageløb til det offentlige fra moms og afgifter mv., hvilket behandles sammen med skat i *kapitel 3*².

Den dynamiske virkning eller adfærdsvirkningen af en politikændring dækker over betydningen for den offentlige saldo af, at borgere ændrer deres adfærd og fx overgår til beskæftigelse, en anden ydelse eller bliver selvforsørgende som følge af ændringen. Ofte udgør ændret beskæftigelse og de afledte virkninger på indkomstskatterne fra arbejdsindkomst en stor del af adfærdsvirkningen³. Definition og opgørelse af adfærdseffekter diskuteres i *kapitel 4*.

1. Typer af virkninger for forskellige former for politikændringer

De typer af virkninger, der medtages i konsekvensvurderingen af politikændringer, afhænger af det konkrete tiltag. Det varierer således alt efter området for politikændring, hvilke typer af virkninger der er relevante, *jf. tabel 2*.

Tabel 2
Typer af virkninger af forskellige former for politikændringer

Områder for politikændring	Umiddelbar virkning	Adfærdseffekter	Skat	Tilbageløb
Skattepligtige indkomstoverførsler	√	√	√	√
Skattefri indkomstoverførsler	√	√	-	√
Aktive indsatser (offentligt forbrug)	√	√	(√)	(√)
Offentlig beskæftigelse (offentligt forbrug)	√	-	-	-

Ved ændrede **skattepligtige indkomstoverførsler** (fx dagpenge, kontanthjælp mv.), herunder ændrede satser, varigheder eller tilkendelseskrav, indregnes både den umiddelbare virkning, herunder tilbageløb i form af ændrede indtægter

¹ Den umiddelbare virkning kaldes også den *direkte* virkning.

² Når den umiddelbare virkning skal indbudgetteres på finansloven opgøres den dog før både skat og tilbageløb, *jf. kapitel 11*.

³ Når adfærdsvirkningen skal indbudgetteres på finansloven opgøres den dog før skat og tilbageløb, *jf. kapitel 11*.

fra indkomstskat, moms og andre afgifter samt adfærdsvirkninger på beskæftigelsen med heraf følgende konsekvenser for både offentlige udgifter og indtægter.

Ved ændringer i **skattefri indkomstoverførsler** (fx boligstøtte) indregnes både den umiddelbare virkning samt adfærdsvirkninger på beskæftigelsen i form af en ændret afgang fra eller tilgang til ydelserne. Der indgår ikke en indkomstskattevirkning i den umiddelbare virkning, da overførslerne er skattefri, men der tages højde for tilbageløb via moms og afgifter mv.

Ved ændrede **aktive indsatser**, fx aktivering og samtaler i jobcentret, medregnes umiddelbare virkninger af fx ændrede driftsudgifter til aktive indsatser mv. samt dynamiske virkninger på arbejdsudbuddet. Der medregnes som hovedregel ikke en virkning på skatter og afgifter, da der er tale om offentlige driftsudgifter. Desuden sker der som udgangspunkt ikke ændringer i offentlige indkomstoverførsler for borgere i aktive tilbud. Borgere, der aktiveres i bl.a. private løntilskudsforløb får dog delvist løn fra en arbejdsgiver, mens de deltager i tilbuddet. Det kan betyde, at den umiddelbare virkning indeholder ændrede skatter, og at der er tilbageløb via afgiftssystemet.

Den grundlæggende **sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse** er, at større strukturel arbejdsudbud på sigt medfører omtrent tilsvarende større strukturel beskæftigelse (ved uændrede strukturer i øvrigt, herunder en uændret strukturel ledighedsprocent). Ændret offentlig beskæftigelse ifm. fx brug af seniorjob medregnes ikke som øget arbejdsudbud, da det forventes at fortrænge privat beskæftigelse tilsvarende over tid. Det bemærkes, at der ikke indregnes tilbageløbseffekter på den strukturelle saldo og den finanspolitiske holdbarhed af udgifter til øget offentlig beskæftigelse, da den strukturelle saldo og holdbarheden er beregnet ved en beskæftigelse, der svarer til den strukturelle beskæftigelse. Denne er alene bestemt af arbejdsudbuddet og strukturerne på arbejdsmarkedet mv. og påvirkes ikke af den offentlige beskæftigelse. Derfor vil der ikke være øget strukturelt skatteprovenu i form af tilbageløb af skat, moms og afgifter ved at ansætte flere i det offentlige.

2. Umiddelbare virkninger af politikændringer

Den umiddelbare virkning af en politikændring dækker over skønnede virkninger, hvor antallet af fx dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, beskæftigede mfl. holdes konstant. Der ses således på de udgifts- og indtægtsmæssige konsekvenser under forudsætning af, at borgerne og/eller virksomheder ikke ændrer adfærd.

Den umiddelbare virkning kan fx være mer- eller mindreudgifter til forsørgelse som følge af en sats- eller målgruppeændring. Virkningen af fx en lavere dagpengesats vil derfor bestå i mindreudgifter til dagpenge, men ikke af evt. adfærdseffekter i form af fx øget afgang til beskæftigelse, *jf. boks 1*. Der er med andre ord tale om en alt andet lige-betragtning.

Hvis tiltaget vedrører en ændring i personers skattepligtige indkomst, fx en ændring i dagpengesatsen, opgøres den umiddelbare virkning i konsekvensberegninger som udgangspunkt efter skat. De konkrete skattesatser fremgår af *kapitel 3*. Den umiddelbare virkning kan også opgøres før skat, som er det beløb, der indbudgetteres på finansloven, da denne afspejler et skøn over de faktiske udgifter til udbetaling af ydelser til borgerne og derved ikke den samlede umiddelbare virkning på den offentlige saldo.

Ud over den umiddelbare virkning på den ordning, der ændres, medtages også de mekaniske virkninger på tilstødende ordninger. Det betyder, at hvis en regelændring pr. definition (mekanisk) har betydning for udgifterne på andre ordninger end den berørte ordning, skal dette indgå i den umiddelbare virkning.

Som eksempel har indførelse af seniorpension i 2019 medvirket til, at borgere er flyttet fra andre ydelser. Den afledte indvirkning på andre ydelser sker ikke som følge af en beslutning hos borgeren, men som led i selve politikændringen og betragtes derfor som en del af den umiddelbare virkning.

En indførelse eller afskaffelse af en ordning, fx et tilbud inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik, kan også have afledte virkninger på tilstødende områder. Hvis eksempelvis virksomhedspraktik afskaffes, men kravene til jobcentrene om at hjælpe ledige i beskæftigelse forbliver uændrede, tilsiger en alt andet lige-betragtning, at der må forventes en øget aktivitet i andre tilbud. Ligeledes gøres antagelser om, hvordan indførelsen af en ny ordning vil påvirke aktiviteten på eksisterende ordninger. Hvordan den ændrede aktivitet fordeles på tilbud, følger af en konkret vurdering og beror i videst muligt omfang på erfaringer fra tidligere.

Boks 1

Regneeksempel: Typer af virkninger af en politikændring

Skelen mellem den umiddelbare virkning, tilbageløb og adfærdsvirkningen kan illustreres ved et eksempel, hvor der tilføres midler til dagpengesystemet til at øge dagpengesatsen i en 2-årig dagpengeperiode, *jf. tabel a*. Ændringen berører direkte 88.250 dagpengemodtagere og øger de offentlige udgifter til dagpengeudbetalinger, hvilket isoleret set svarer til en umiddelbar forværring af den offentlige saldo med ca. 500 mio. kr. (efter skat), *jf. række 1 i tabel a*. Den højere ydelse til dagpengemodtagere medfører et øget forbrug og dermed et tilbageløb i form af øgede indtægter fra moms og afgifter mv.¹⁾, hvilket isoleret set forbedrer den offentlige saldo med ca. 100 mio. kr. Efter tilbageløb er tiltagets virkning på saldoen således 400 mio. kr., *jf. række 2*.

I det viste eksempel medfører de ændrede økonomiske rammebetingelser, at antallet af dagpengemodtagere øges med godt 5.350 personer, fordi dagpengemodtagerne i systemet forlader ledighed til fordel for beskæftigelse langsommere end før, og fordi flere beskæftigede tilgår dagpengesystemet, *jf. række 4*. Flere samlede udgifter til overførselsindkomster som følge af adfærdseffekten forværrer isoleret set den offentlige saldo med 650 mio. kr., efter der er taget højde for, at der betales skat af overførselsindkomster, samt tilbageløb. Det forudsættes, at de 5.350 personer alternativt havde været beskæftigede. Dette medfører isoleret set reducerede indtægter fra skat på lønindkomst og tilbageløb på ca. 1.000 mio. kr. Disse to effekter tilsammen udgør den samlede adfærdsvirkning, der isoleret set forværrer den offentlige saldo med ca. 1,7 mia. kr., *jf. række 3*. Når virkningen efter tilbageløb og adfærdsvirkningen er gjort op, forværrer tiltaget samlet set den offentlige saldo med ca. 2,05 mia. kr. (*række 4*).

Tabel a

Regneeksempel med forøgelse af dagpengesatsen svarende til 500 mio. kr. i umiddelbar virkning

	Aktivitet	Saldovirkning
	Fuldtidspersoner	Mio. kr., 2021-pl
1. Umiddelbar virkning		-500
- heraf umiddelbar virkning af satsændring før skat og tilbageløb	88.250	-800
- heraf ændrede skattebetalinger på ydelsen		300
2. Virkning efter tilbageløb		-400
- heraf tilbageløb		100
3. Adfærdsvirkning		-1.700
Dagpengemodtagere	5.350	-650
- heraf forsørgelsesudgifter før skat		-1.200
- heraf skat af forsørgelsesudgifter		350
- heraf tilbageløb af forsørgelsesudgifter		200
Arbejdsudbud	-5.350	-1.000
- heraf skat af arbejdsindkomst		-700
- heraf tilbageløb fra arbejdsindkomst		-300
4. Saldovirkning efter tilbageløb og adfærd (= 2 + 3)		-2.050

Anm.: Der er ikke indregnet afledte virkninger på boligsikring og øvrige tillægsydelser. Beløb og aktivitet er afrundet til nærmeste 50 mio. kr. hhv. fuldtidspersoner. For beløbene betyder det, at de ikke nødvendigvis summer til summerne i tabellen. Saldovirkningerne er baseret på 2025-regler. Det vil bl.a. sige, at den afdæmpede regulering af indkomstoverførslerne er fuldt indfaset, *jf. kapitel 6*.

1) Der er anvendt en tilbageløbsfaktor på 23 pct.

Kilde: *Dagpengemodellen – Teknisk Analyserapport*, og egne beregninger.

3. Skatter og afgifter

Politikændringer på beskæftigelses- og overførselsområdet kan påvirke borgernes løn- og overførselsindkomst og dermed den indkomstskat, de betaler, samt afgifter mv. relateret til deres forbrug af varer og tjenester (det såkaldte tilbageløb). Merudgifter til dagpenge eller kontanthjælp vil fx indebære øgede indtægter fra indkomstskat og tilbageløb fra moms og afgifter mv. Dette bidrager til at reducere den negative virkning på de offentlige finanser som følge af merudgifterne til ydelserne.

Ved opgørelse af et tiltags virkning på de samlede indkomstskatter skelnes der mellem marginalskatte og gennemsnitsskatte. Marginalskatten er den skat, der betales af en ekstra kroners indkomst, mens gennemsnitsskatten er andelen af den samlede indkomst, som betales i skat. Ved ændringer i ydelserne anvendes marginalsattesatser til opgørelse af effekter på skattebetalinger. Det kan både være

ændringer i den enkelte ydelse, fx en ændring af sygedagpengesatsen, men det kan også være omvisitering fra fx kontanthjælp til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse. Marginalskatten er som hovedregel ens på tværs af de fleste ydelser og år. Den er 37,7 pct. fra 2020 og frem for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. For lige netop selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsesmodtagere afviger satsen imidlertid fra 2021 og frem, hvor den udgør 37,8 pct.⁴

Når politiske tiltag giver anledning til ændret adfærd i form af, at ydelsesmodtagere overgår til beskæftigelse (eller omvendt), anvendes gennemsnitsskattesatser. Gennemsnitsskattesatser varierer på tværs af indkomstniveauer. Det skyldes bl.a., at personfradraget er uafhængig af indkomst. Desuden er der forskel i gennemsnitsskattesatserne for ydelsesmodtagere og beskæftigede, fordi kun beskæftigede betaler arbejdsmarkedsbidrag og kan få beskæftigelses- og jobfradrag. Der kan derfor ikke anvendes én gennemsnitsskattesats på tværs af grupper. I stedet skal den beregnes ud fra de forudsætninger om ydelsesniveau og -type samt lønninger, der lægges til grund for konsekvensberegningen. Der skal desuden tages højde for, at satserne ændrer sig over tid i takt med indfasning af bl.a. beskæftigelsesfradraget. I tabel 3 fremgår eksempler på gennemsnitsskattesatser med 2020-2025-regler.

Tabel 3
Gennemsnitsskat for udvalgte målgrupper, 2020-2025-regler

2020-niveau/årets regler	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dagpengemodtager	27,7	27,9	28,0	28,0	28,0	28,0
Kontanthjælpsmodtager	26,1	26,3	26,5	26,5	26,5	26,5
Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsesmodtager	18,0	18,3	18,6	18,6	18,6	18,6
Beskæftiget (alternativløn for dagpengemodtager)	34,0	34,1	34,1	34,1	34,1	34,1
Beskæftiget enlig forsørger (alternativløn for dagpengemodtager)	32,5	32,5	32,6	32,6	32,6	32,6

Anm.: Der er forudsat en dagpengesats svarende til 207.900 kr. om året, kontanthjælp svarende til 151.800 kr. om året og en selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse svarende til 88.700 kr. om året. Tallene er opgjort pba. udgifter på finansloven for 2019. Alternativlønnen for en dagpengemodtager udgør 416.500 kr. (inkl. pension) om året pba. en opgørelse foretaget på lovmodellens datagrundlag. Gennemsnitsskatten er opgjort i procent af indkomsten efter evt. indbetaling til arbejdsgiveradministreret pensionsordning.

Kilde: Finansloven for 2019 og lovmodellens datagrundlag.

⁴ Det skyldes, at der ikke indbetales til den obligatoriske pensionsopsparing for selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsesmodtagere, hvorved de går glip af pensionsfradraget.

Ændringer i borgernes disponible indkomst vil give anledning til ændringer i borgernes privatforbrug. Dermed kan politikændringer på beskæftigelses- og overførselsområdet også påvirke de offentlige indtægter fra moms og afgifter mv. Ved ændringer i borgernes disponible indkomster indregnes typisk et tilbageløb i form af moms og afgifter på 23 pct.⁵

En opgørelse af den samlede virkning efter indkomstskat og tilbageløb fra moms og afgifter mv. af fx en ydelsesændring er uddybet og eksemplificeret i *boks 2*.

Boks 2

Regneeksempel: Opgørelse af virkning efter indkomstskat og tilbageløb

En politikændring kan medføre en umiddelbar indkomstændring for en borger eller en gruppe borgere før skat og tilbageløb. For en forøgelse af dagpengesatsen for alle dagpengemodtagere svarende til en umiddelbar virkning på 500 mio. kr. (som i eksemplet i boks 1) ville merudgifter før skat og tilbageløb til indkomstoverførsler udgøre ca. 8.850 kr. årligt pr. person, *jf. tabel b*. En sådan indkomstændring medfører en stigning i skattebetalingen S på $l \cdot s$, hvor s er den marginale indkomstskattesats (37,7 pct.). Dette mindsker tiltagets forværring af saldoen med knap 3.350 kr. årligt pr. person. Samtidig indebærer den højere disponible indkomst ($I-S$) et højere forbrug og dermed en stigning i provenuet fra moms og afgifter mv. på godt 1.250 kr. årligt pr. person. Efter skat og tilbageløb indebærer forøgelsen af dagpengesatsen en årlig forværring af den årlige saldo pr. person på ca. 4.250 kr. (når der i øvrigt ses bort fra adfærdsvirkningen). Som hovedregel reducerer skat og tilbageløb typisk mer- eller mindreudgiften til omkring det halve.

Tabel b

	Indkomstoverførsler	Skat	Tilbageløb	Forværring af saldo efter skat og tilbageløb
Beregning	I	$S=l \cdot s$	$M=(I-S) \cdot m$	$-l \cdot (1-s) \cdot (1-m)$
Eksempel (forøgelse af dagpengesatsen, pr. år)	-8.844 kr.	3.334 kr.	1.267 kr.	-4.242 kr.

Det er virkningen af en politikændring opgjort efter tilbageløb (og skat), som er udgangspunktet for virkningen på den offentlige saldo. Hertil lægges en evt. adfærdsvirkning til den samlede saldovirkning.

I en række tilfælde, herunder ifm. indbudgettering på de relevante finanslovs-konti, er det relevant også at opgøre den umiddelbare virkning *før* skat, inklusiv afledte adfærdsvirkninger før skat og tilbageløb, *jf. kapitel 11*.

4. Adfærdsvirkninger af politikændringer

En ændring af regler i beskæftigelses- og overførselssystemet medfører ofte en ændret adfærd blandt borgerne, der fx kan søge mere intensivt efter et arbejde for at overgå til beskæftigelse eller omvendt – såkaldte deltagelseeffekter.

⁵ Finansministeriet (2019a).

Eksempelvis er der empirisk evidens for, at ansættelse med løntilskud i private virksomheder øger sandsynligheden for, at den ledige efterfølgende kommer i beskæftigelse. Ligeledes peger forskning på, at et øget rådighedskrav i den aktive indsats øger afgang fra ledighed til beskæftigelse. Endelig er det veldokumenteret, at ydelsesændringer, som påvirker incitamentet for kontanthjælps- eller dagpengemodtagere til at være i beskæftigelse, også påvirker længden af ledighedsforløbet, *jf. nedenfor*.

Der kan således være adfærdsvirkninger eller såkaldte dynamiske effekter af både ændrede offentlige overførsler og ændret offentligt forbrug i form af ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik. I det følgende beskrives indledningsvist principperne for, hvordan adfærdseffekter indregnes i konsekvensvurderinger af politikændringer, og derefter gennemgås de adfærdseffekter, som lægges til grund ved ændringer på centrale politikområder.

4.1. Principper for indregning af adfærdseffekter

Det helt overordnede princip for konsekvensvurderinger er, at der skal udarbejdes så retvisende og dækkende skøn som muligt for, hvordan økonomisk-politiske tiltag påvirker de offentlige finanser og samfundsøkonomien i øvrigt, herunder som følge af ændret adfærd blandt de berørte personer, selvom disse skøn er forbundet med usikkerhed.

Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet orienterer sig løbende i dansk og international litteratur på beskæftigelsesområdet for at være ajour med de generelle resultater og det empiriske grundlag for indregning af dynamiske virkninger.

Et skøn over adfærdsvirkninger af et tiltag kan tage afsæt i resultaterne fra en specifik analyse, men som udgangspunkt kun, hvis de kan forenes med øvrige relevante resultater i litteraturen og tidligere erfaringer i øvrigt. Et skøn over adfærdsvirkninger af et givent tiltag kan også tage afsæt i en bredere vurdering af evt. relevante empiriske resultater i litteraturen samt tidligere erfaringer, herunder både resultater og erfaringer knyttet til helt tilsvarende tiltag, men også andre tiltag, der med hensyn til tilskyndelsen til en bestemt adfærd kan sidestilles med det pågældende tiltag. Denne tilgang sikrer konsistens i håndteringen af dynamiske virkninger ifm. vurderingen af tiltag.

I tilfælde, hvor der ikke foreligger et tilstrækkeligt (empirisk) grundlag, skønnes der ikke over de dynamiske virkninger. Hvis tiltaget efterfølgende påvirker beskæftigelsen, vil denne beskæftigelsesvirkning indgå i datagrundlaget, når det opdateres, og derigennem påvirke den strukturelle saldo ifm. Økonomisk Redegørelse og de mellemfristede fremskrivninger. I disse tilfælde kan adfærdsvirkningerne altså først disponeres (i tilfældet med positive effekter), i takt med at de realiseres i den strukturelle beskæftigelses og derigennem påvirker den strukturelle offentlige saldo.

Der er overordnet set stærk evidens for, at fx højere ydelsesniveau leder til lavere afgang fra ledighed til beskæftigelse, *jf. Andersen m.fl. (2015)*. Når der indregnes

adfærdsvirkninger af ændringer i ydelserne i dagpenge- eller kontanthjælpssystemet, er det altså, fordi resultaterne af flere empiriske analyser altovervejende peger på, at der må forventes at være en effekt, og at det empiriske grundlag vurderes at være tilstrækkeligt til at skønne med rimelig sikkerhed over effekterne. Det samme gælder ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats.

Adfærdsvirkninger baseres om muligt på studier foretaget for den specifikke målgruppe. Solide effektstudier baseret på én specifik målgruppe kan imidlertid udvides til andre lignende målgrupper ud fra en konkret vurdering. Eksempelvis er et studie af unge kontanthjælpsmodtageres adfærd som følge af en særlig ungeindsats udbredt til alle modtagere i kontanthjælpssystemet ved at skalere effekterne.

Det bemærkes, at de præsenterede metoder og adfærdseffekter for så vidt angår ydelsesområdet hovedsageligt anvendes ifm. konsekvensvurderinger, hvor relevante ydelser betragtes isoleret. Der kan således være tilfælde, fx ved indførelsen af mindreregulering af en lang række overførselsindkomster⁶, hvor Finansministeriet anvender den såkaldte forskelsbeløbsmodel, *jf. Finansministeriet (2012)*.

4.2. Evidens og metode vedr. adfærdseffekter på ydelsesområdet

I det følgende gennemgås praksis samt empirisk grundlag for indregning af adfærdseffekter på centrale delområder inden for beskæftigelses- og overførselsområdet.

4.2.1. Dagpenge

Dagpengemodellen bruges til at skønne over adfærdseffekter af politikændringer i dagpengesystemet. Modellens effekter er baseret på estimationer af effekterne af en forkortelse af dagpengeperioden, *jf. Dagpengekommisionen (2015)*. De estimerede adfærdseffekter bygger på en analyse, der blev foretaget som led i kommissionens arbejde, som finder stærk evidens for, at en udsigt til ydelsesnedgang bl.a. øger afgang fra dagpenge til beskæftigelse i perioden op til og omkring selve ydelsesnedgangen. Dagpengemodellen er dokumenteret i detaljer i *Dagpengekommisionen (2015)*. I det følgende gives alene en overordnet beskrivelse af de adfærdseffekter, som anvendes på dagpengeområdet. Boks 1 i kapitel 2 indeholder et eksempel på dagpengemodellens anvendelse, hvor dagpengesatsen øges svarende til 500 mio. kr. i umiddelbar virkning.

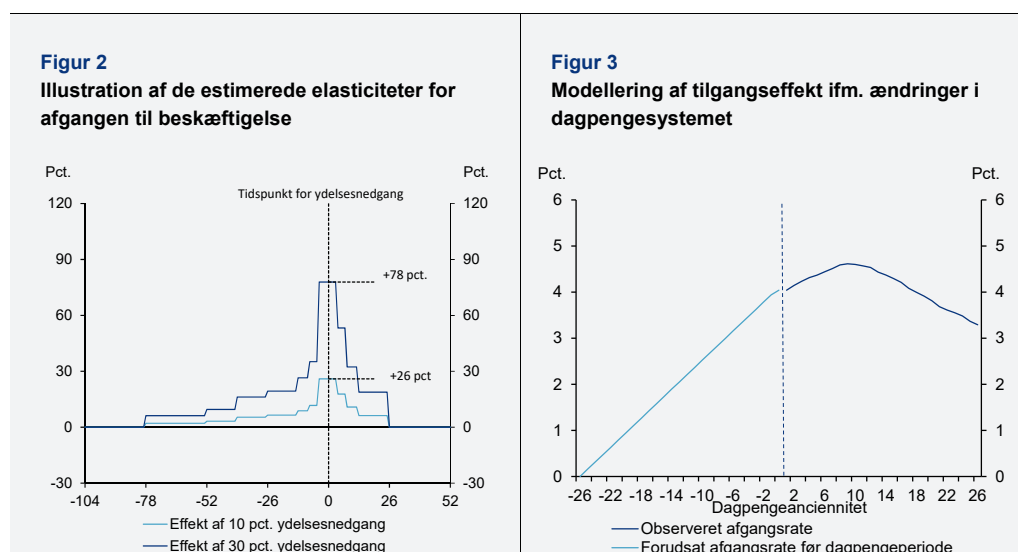
Adfærdseffekterne i dagpengesystemet bygger bl.a. på en empirisk analyse af de ændringer, der blev foretaget på dagpengeområdet fra 2008-2014. Analysen tager udgangspunkt i individuelle relative ændringer af de lediges bruttokompensationsgrader, dvs. forholdet mellem dagpengeydelsen og det potentielle lønniveau. Konkret sammenholdes de lediges overgang fra dagpenge til beskæftigelse, selvforsørgelse eller andre ydelser med deres ydelsesprofil under ledighed, dvs. den

⁶ Med skattereformen i 2012 blev der indført en afdæmpet regulering af en række satsregulerede skattepligtige overførselsindkomster i perioden 2016-23. Se også kapitel 6.

kompensationsgrad de kan imødesee og opleve på forskellige tidspunkter i dagpengeperioden. I analysedesignet er der taget højde for både anciennitetsafhængige afgangsmønstre fra dagpenge og konjunkturerffekter.

Analysen finder, at en forkortning af dagpengeperioden øger afgang fra ledighed til beskæftigelse samt til andre ydelser i perioden op til og omkring opbrug af retten til dagpenge. Forkortningen af dagpengeperioden indebærer, at personer efter to års ledighed modtog kontanthjælp eller midlertidige ydelser (på kontanthjælpsniveau) frem for den højere dagpengeydelse. Resultaterne fra analysen kan således betragtes som effekten af en ydelsesændring på afgang fra ledighed til beskæftigelse. Effekterne er estimeret i forhold til tidspunktet for ydelsesændringen, og der estimeres adfærdseffekter fra op til 78 uger inden en ydelsesændring frem til 26 uger efter en ydelsesændring, *jf. figur 2*.

Adfærdsendringen estimeres som den relative ændring i afgangsraterne fra dagpenge til beskæftigelse ift. den relative ændring i kompensationsgraderne, dvs. 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. I analysen opgøres tilsvarende en ændret afgang til andre ydelser end dagpenge.



Anm.: De viste effekter i *figur 2* skal fortolkes som den procentvise stigning i den underliggende afgangsrater. Hvis denne fx er 1 pct., medfører en ydelsesreduktion på 10 pct. en stigning i afgangsraten til beskæftigelse lige omkring selve tidspunktet for ydelsesreduktionen på 0,26 pct.point.

Kilde: Dagpengekommissionen (2015).

Den estimerede adfærdseffekt optræder som nævnt op til 1½ år før en ydelsesændring, *jf. ovenfor*. Dette skal ses i sammenhæng med, at de historiske ydelsesreduktioner, som er grundlaget for estimationerne, skete to år (eller mere) efter overgangen til dagpenge. Ved ydelsesændringer, som sker mindre end 1½ år ef-

ter overgangen til dagpenge (herunder ændringer af ydelsesniveauet for hele dagpengeperioden), vil en del af den estimerede adfærdsreaktion falde uden for dagpengeperioden.

I dagpengemodellen er det forudsat, at den estimerede adfærdsreaktion, som falder uden for dagpengeperioden ifm. 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

Det vil sige, at den enkelte ikke udelukkende forudsættes at reagere på en udsigt til indkomstnedgang efter at være blevet ledig (fx ved overgang til kontanthjælp ved udløb af dagpengeperioden), men også forudsættes at reagere på udsigten til en indkomstnedgang ved overgang fra opsigelsesperiode til dagpengesystemet.

Da den typiske opsigelsesperiode er på 0-6 måneders varighed, antages konkret en tilgangseffekt i op til 6 måneder før den ledige/beskæftigede tilgår dagpengesystemet. Det forudsættes, at den underliggende afgangsrate fra et hypotetisk ledighedskøn falder fra niveauet ved starten af dagpengeperioden til 0 pct., seks måneder (26 uger) inden dagpengeperioden påbegyndes, *jf. figur 3 ovenfor*.

Denne implementering af de empiriske resultater indebærer, at ydelsesændringer på forskellige tidspunkter i dagpengeperioden omtrent behandles ens. Ved en ydelsesændring tidligt i dagpengeperioden vil der dog være to modsatrettede effekter.

I starten af dagpengeperioden er der betydeligt flere ledige, der bliver berørt af ydelsesændringer, hvilket trækker adfærdsvirkningen op. Dertil er niveauet for afgangsraterne højere, hvilket bevirker en større absolut ændring i afgangsraterne som følge af specifikation af adfærdsvirkninger som elasticiteter.

Modsat vil en større andel af forventningseffekten falde inden dagpengeperiodens begyndelse, hvorved det indgår som en tilgangseffekt. Den faldende underliggende afgangsrate før dagpengeperioden medfører, at forventningseffekten tillægges en mindre betydning som følge af mindre absolut ændring i den hypotetiske underliggende afgangsrate, hvilket trækker adfærdsvirkningen ned.

Den konkrete implementering af de empiriske resultater i dagpengemodellen (beskrevet ovenfor) blev fastlagt i samarbejde med en række arbejdsmarkedsforskere til brug for Dagpengekommissionens arbejde.

Adfærdseffekter på dagpengeområdet er anvendt til både konsekvensvurderinger ifm. en række aftaler og til besvarelse af en række spørgsmål fra Folketinget, *jf. boks 3*.

Boks 3

Anvendelser af adfærdseffekter på dagpengeområdet

I forbindelse med *Aftale om et tryggere dagpengesystem* (november 2015) blev satsændringer for dagpengeledige på dimittendvilkår samt indførelse af karenstage belyst vha. dagpengemodellen. I forarbejdet til dagpengeaftalen blev diverse ændringer af dagpengesystemet belyst som led i Dagpengekommisionens arbejde og publiceres i *dagpengemodellen – Teknisk Analyserapport*.

Dagpengemodellen og de underliggende adfærdseffekter har ligedes været anvendt til konsekvensvurderinger ifm. *Aftale om et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked* (maj 2017) og vurdering af opholdskrav for ret til dagpenge ifm. *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018).

I forbindelse med svar til Folketingets udvalg er der bl.a. set på ændringer af dagpengeperiodens længde og ændringer af dagpengesatsen.

4.2.2. Sygedagpenge

På sygedagpengeområdet arbejdes der med adfærdsvirkninger ved ydelsesændringer for sygedagpengemodtagere. Regneprincipperne gælder generelt for virkninger af ydelsesændringer for sygedagpengemodtagere. Dette betyder bl.a., at forlængelse af sygedagpengeperioden og frem- eller tilbagerykning af revurderingstidspunktet⁷ også kan betragtes som ydelsesændringer, og regneprincipperne finder således også anvendelse her.

De konkrete adfærdsvirkninger bygger bl.a. på en empirisk effektevaluering af sygedagpengereformen fra 2014, jf. *Rosholm m.fl. (2018)*. Med reformen blev revurderingstidspunktet fremrykket fra 52 uger til 22 uger. Samtidig blev varighedsbegrænsningen efter 52 ugers sygedagpenge ophævet. Reformen indebærer en potentiel ydelsesreduktion efter 22 uger fra niveauet for sygedagpenge til niveauet for ressourceforløbsydelse (kontanthjælp), som man modtager i de såkaldte jobafklaringsforløb.

Effektevalueringen viser, at ydelsesreduktionen og fremrykningen for revurdering til efter 22 uger har medført en øget afgang fra sygedagpenge til beskæftigelse, selvforsørgelse og anden offentlig forsørgelse, mens ophævelse af varighedsbegrænsningen har medført en reduceret afgang fra sygedagpengesystemet (sygedagpenge- og jobafklaringsforløb).

De skønnede adfærdsvirkninger fra effektevalueringen er grundlæggende set beregnet på baggrund af samme metode, som ligger til grund for reformøkonomien fra sygedagpengereformen fra 2014. Effektevalueringen finder dog en større beskæftigelsesvirkning af at fremrykke revurderingstidspunktet end lagt til grund i

⁷ Ved revurderingen beslutter kommunen, om den sygemeldte fortsat kan modtage sygedagpenge ud fra en række forlængelsesregler, eller om den sygemeldte i stedet skal starte i et jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse (kontanthjælpsniveau).

reformøkonomien. Samtidigt finder effektevalueringen en større reduktion i afgang fra sygedagpengesystemet.

Den samlede effekt af reformen er, at sygedagpengemodtagere i gennemsnit kommer i beskæftigelse 1 uge hurtigere. Personer, der ikke afgår til beskæftigelse efter deres sygefravær, er imidlertid længere tid på sygedagpenge. Personer, som bliver selvforsørgende, er fire uger længere på sygedagpenge. Personer, der overgår til anden offentlige forsørgelse, er knap otte uger længere på sygedagpenge end før reformen.

Effektevalueringens resultater er omsat til en enkelt elasticitet for antallet af sygedagpengemodtagere, der overgår til beskæftigelse eller andre ydelser, mht. ændringer i sygedagpengesatsen på 0,25 (elasticitet). Konkret medfører en ydelsesændring på fx 10 pct., at 2,5 pct. af de berørte sygedagpengemodtagere overgår til beskæftigelse. Denne adfærdsændring for sygedagpengemodtagere er væsentlig lavere sammenlignet med de skønnede adfærdsændringer for dagpengemodtagere, hvilket blandt andet skyldes, at sygedagpengemodtagere har en lavere beskæftigelsestilknytning. Derudover bemærkes det, at de estimerede elasticiteter for dagpengemodtagere modelleres som en virkning på afgangsraten til beskæftigelse, der herefter oversættes i dagpengemodellen til en virkning på beskæftigelsen.

Ved tiltag på sygedagpengeområdet, hvor refusionen til virksomhederne påvirkes, indregnes de samlede direkte omkostninger for virksomheden af en ændret sygedagpengerefusion samt tilbageløb på 7,5 pct. som følge af, at virksomhederne forudsættes at nedvælte byrden i lønningerne. Der følger en arbejdsudbudsvirkning af virksomhedernes nedvæltning i lønningerne, men virksomhedernes incitament til at påvirke sygefraværet vil også påvirkes i modgående retning. Der indregnes derfor ikke en adfærdsvirkning for virksomhedssiden af disse tiltag, idet det forudsættes, at de to modsatrettede virkninger (hhv. påvirkning på løn og påvirkning på sygefravær) udligner hinanden.

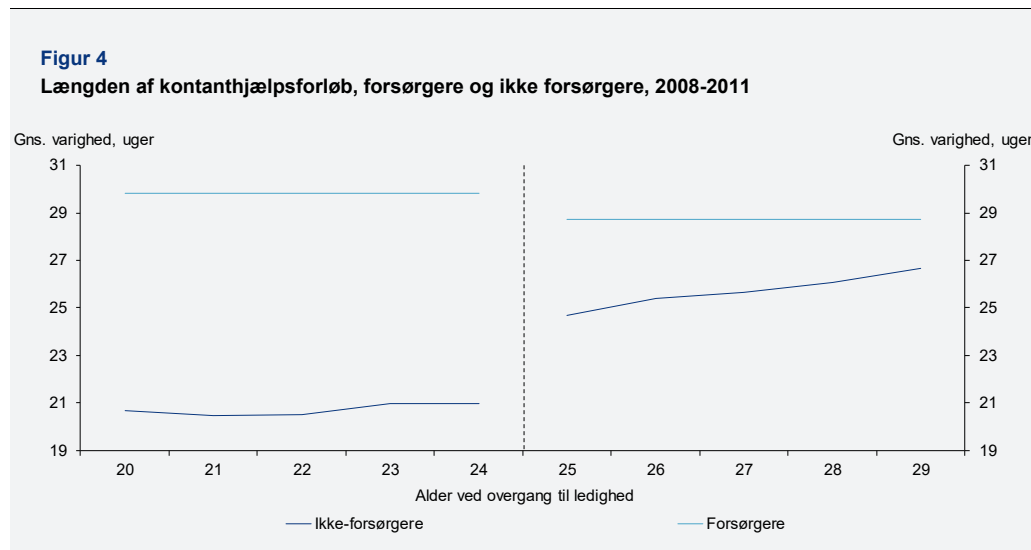
4.2.3. *Kontanthjælp mv.*

På baggrund af en opgørelse af den umiddelbare virkning, herunder ydelsesændringer for enkelte grupper inden for kontanthjælpssystemet, foretages et skøn over adfærdseffekter af politikændringen. Regneprincipperne for adfærdsvirkninger af ydelsesændringer på kontanthjælpsområdet er udarbejdet på baggrund af flere analyser.

Adfærdseffekterne på kontanthjælpsområdet er bl.a. baseret på et effektstudie af nedsættelser af satser i kontanthjælpssystemet for unge under 25 år.⁸ Studiet finder, at varigheden af kontanthjælpsforløbene blandt arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i gennemsnit er 15 pct. kortere for 24-årige kontanthjælpsmodtagere, der er omfattet af ungeindsatsen, end for de 25-årige, der dengang

⁸ Schaarup (2012): Ungeindsatsen får de ledige hurtigere tilbage i arbejde eller i gang med en uddannelse.

ikke var omfattet, *jf. figur 4*. Resultatet betyder, at en ydelsesreduktion på 40 pct. kombineret med et uddannelsespålæg i gennemsnit reducerer varigheden af kontanthjælpsforløbet med 15 pct. blandt de stærkeste kontanthjælpsmodtagere. Ligesom adfærdseffekter for sygedagpengemodtagere er de skønnede adfærdseffekter for kontantmodtagere væsentlig lavere sammenlignet med de skønnede adfærdsændringer for dagpengemodtagere, *jf. ovenfor*.



Kilde: Figur 2 fra Schaarup (2012)

Effekten kunne i princippet være forklaret af forskellige aldersrelaterede forhold, der påvirker varigheden af ledighedsforløbene, blandt dem over henholdsvis under 25 år. Artiklen argumenterer for, at det ikke er tilfældet ved samtidig at vise varigheden af ledighedsforløb blandt *forsørgere* over og under 25 år. Forsørgere under 25 år var nemlig ikke omfattet af de lavere ungesatser⁹, og kontanthjælps-satsen for forsørgere var således den samme, uanset om personen var under eller over 25 år. Hvis der var en generel ændring i søgeadfærd omkring det 25. leveår, måtte det forventes, at varigheden af ledighedsforløbene steg tilsvarende blandt forsørgere. Det er dog ikke tilfældet, *jf. figur 4*. Det taler for, at effekten på ledighedsforløbenes varighed blandt ikke-forsørgere kan tilskrives ændringen i ydelsesniveauet.

På den baggrund af studiets resultater og oplysninger om den gennemsnitlige ydelsesændring er det lagt til grund, at en ydelsesreduktion på 1 pct. reducerer varigheden på kontanthjælp og uddannelseshjælp med 0,375 pct. for job- og uddannelsesparate unge. Denne elasticitet anvendes for job- og uddannelsesparate

⁹ Forsørgere var heller ikke omfattet af uddannelsespålæg.

unge i kontanthjælpssystemet, *jf. tabel 4*. Nyere studier bekræfter en positiv adfærdseffekt for afgang til beskæftigelse ved ydelsesreduktioner for personer i kontanthjælpssystemet¹⁰.

Tabel 4**Anvendte elasticiteter for andel af kontanthjælpsmodtagere til beskæftigelse og uddannelse**

Ydelse	Alder	Visitation	Elasticiteter (pct.)
Kontanthjælp	Over 30 år	Jobparat	0,250
Kontanthjælp	Over 30 år	Aktivitetsparat	0,050
Kontanthjælp	Under 30 år	Jobparat	0,375
Kontanthjælp	Under 30 år	Aktivitetsparat	0,075
Uddannelseshjælp	Under 30 år	Uddannelsesparat	0,375
Uddannelseshjælp	Under 30 år	Aktivitetsparat	0,075

Anm.: For kontanthjælpsmodtagere afspejler elasticiteten udelukkende elasticiteten for afgang til beskæftigelse. For uddannelseshjælpsmodtagere afspejler elasticiteten summen af elasticiteten for afgang til beskæftigelse (1/3) og elasticiteten for afgang til uddannelse (2/3).

Forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere har imidlertid forskellige forudsætninger for at komme i beskæftigelse. For de øvrige målgrupper i kontanthjælpssystemet er virkningen derfor skaleret ift. elasticiteten opgjort for unge under 25 år. Aktivitetsparate antages således at reagere mindre end jobparate. Der er på den baggrund indlagt en effekt for aktivitetsparate svarende til 1/5 af effekten for de job- og uddannelsesparate. Nedjusteringen understøttes af forholdet mellem afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse for hhv. jobparate og ikke-jobparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere. Ældre vurderes ligeledes at have en mindre elasticitet end yngre.

For kontanthjælpsmodtagere afspejler elasticiteten udelukkende elasticiteten for afgang til beskæftigelse. For uddannelseshjælpsmodtagere er det lagt til grund, at elasticiteten afspejler summen af elasticiteten for afgang til beskæftigelse (1/3) og elasticiteten for afgang til uddannelse (2/3).

På baggrund af elasticiteterne i den ovenstående tabel, blev der ifm. Jobreform fase I anvendt en sammenvejet elasticitet på 0,10 til at skønne over den forventede arbejdsudbudsvirkning. Det er senere vurderet, at effekten af reformen udgjorde 0,09-0,10, *jf. Økonomisk Analyse: Evaluering af Jobreform fase I, Finansministeriet 2019*¹¹. Det taler for, at de faktiske adfærdsvirkninger af reformen var omtrent som forventet.

¹⁰ Blandt andet *Beskæftigelsesministeriet (2014)*, *Kaarsen og Vasiljeva (2016)*, *Andersen m.fl. (2019)* og *Finansministeriet (2019b)*.

¹¹ Elasticiteten er beregnet ud fra effektanalysen af kontanthjælpsloftet, dvs. ekskl. virkninger af, at dagpengeomtagere skønnes at reagere på kontanthjælpsloftet.

Adfærdseffekter på kontanthjælpsområdet er anvendt til både konsekvensvurderinger ifm. en række aftaler og til besvarelse af en række spørgsmål fra Folketinget, *jf. boks 4*.

Boks 4

Anvendelser af adfærdseffekter på kontanthjælpsområdet

- Kontanthjælpsreformen (april 2013), herunder konsekvenser ved indførelse af uddannelseshjælp.
- Jobreform fase 1 (efteråret 2015) vedrørende indførelse af kontanthjælpsloft og 225-timersregel.
- *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018) vedrørende skærpet opholdskrav og beskæftigelseskrav for ret til kontant- eller uddannelseshjælp.
- Besvarelse af spørgsmål fra FIU og BEU om bl.a. satsændringer i kontanthjælpssystemet, afskaffelse af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsen, genindførelse af det tidligere kontanthjælpsloft, 225-timersregel og starthjælp.¹²
- Aftale om et nyt midlertidigt børnetilskud (september 2019)

4.2.4. Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse (tidl. integrationsydelse)

Ved beregning af adfærdseffekter som følge af ændringer i selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsen lægges det til grund, at modtagere af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse reagerer som personer, der modtager kontanthjælp eller uddannelseshjælp, *jf. tabel 4*. Adfærdsvirkningen i de enkelte tilfælde afhænger af en konkret vurdering af, hvilken af de øvrige grupper i kontanthjælpssystemet den berørte gruppe af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsesmodtagere er mest sammenlignelige med.

Selvforsørgelses- og hjemrejseydelses- samt overgangsydelsesmodtagere i integrationsprogrammet mødes som udgangspunkt som jobparate, hvilket medfører en væsentlig højere andel jobparate sammenlignet med de øvrige grupper i kontanthjælpssystemet. Der foretages typisk en korrektion af andelen af jobparate ved at nedvurdere den anvendte elasticitet.

Boks 5 indeholder et regneeksempel, hvor ydelserne i kontanthjælpssystemet øges svarende til en umiddelbar virkning på 500 mio. kr. årligt.

¹² Fx svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 490 (Alm. del) af 23. august 2018.

Boks 5**Eksempel: Forøgelse af ydelser i kontanthjælpssystemet**

Anvendelse af adfærdseffekterne på kontanthjælpsområdet kan illustreres ved et eksempel, hvor der umiddelbart tilføres ca. 500 mio. kr. til kontanthjælpssystemet til at forøge satserne lige meget (opgjort i kr.) for alle modtagere i systemet, *jf. tabel c*. Dette svarer til, at ydelsesmodtageres satser samlet set øges med ca. 800 mio. kr. før skat.

Ydelsen øges for i alt ca. 133.000 fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet¹⁾. Forøgelsen af de samlede udgifter til ydelser på 800 mio. kr. før skat svarer til, at hver fuldtidsperson i gennemsnit får ca. 500 kr. mere i ydelse.

For at opgøre virkningen på arbejdsudbuddet af tiltaget knyttes ydelsesændringerne til elasticiteter samt saldovirkninger²⁾. Disse afhænger af personens ydelsestype (kontanthjælp, uddannelseshjælp og selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse), alder (over el. under 30 år) samt visitationskategori, *jf. tabel c*. Adfærdsvirkningerne er strukturaliseret til 2025-niveau.

Det skønnes på den baggrund, at en generel ydelsesforøgelse i kontanthjælpssystemet svarende til et umiddelbart provenu på 500 mio. kr. vil reducere den strukturelle beskæftigelse i 2025 med ca. 500 personer. Isoleret set forværrer det tabte arbejdsudbud den strukturelle offentlige saldo svarende til 129 mio. kr. i 2025 (2021-pl).

Den samlede virkning på den strukturelle saldo efter tilbageløb og adfærd er således 514 mio. kr. (2021-pl).

Tabel c

Modtagertype		Virkning, mio. kr. (2021-pl)				Arbejdsudbud, personer ⁴⁾
Ydelse	Visitation	Umiddelbar ³⁾	Virkning efter tilbageløb	Adfærd* Samlet efter tilbageløb og adfærd		
Kontanthjælp, ≥ 30 år	Jobparat	69	53	55	108	-210
Kontanthjælp, ≥ 30 år	Aktivitetsparat	211	162	33	196	-129
Kontanthjælp, < 30 år	Jobparat	5	4	6	11	-25
Kontanthjælp, < 30 år	Aktivitetsparat	5	4	1	5	-4
Uddannelseshjælp	Uddannelsesparat	56	43	18	61	-78
Uddannelseshjælp	Aktivitetsparat	84	65	5	70	-23
Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse	Jobparat ⁵⁾	48	37	5	42	-20
Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse	Aktivitetsparat	22	17	5	22	-20
I alt		500	385	129	514	-508

Anm.: Afrunding kan medføre, at tallene ikke summer til totalen.

1) Antallet af personer i kontanthjælpssystemet er opgjort strukturelt i 2025-niveau.

2) Saldovirkningerne er baseret på 2025-regler. Det vil bl.a. sige, at den afdæmpede regulering af indkomstoverførslerne er fuldt indfasat, *jf. kapitel 6*.

3) Der er ikke taget højde for ændrede udgifter til boligstøtte.

4) Forskelle i adfærdsvirkning afspejler både gruppens andel af de samlede kontanthjælpsmodtagere samt forskelle i elasticitet og saldovirkning.

5) En andel af de jobparate selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelsesmodtagere antages at være aktivitetsparate, således at fordelingen følger fordelingen inden ændringen i reglerne for visitation per medio 2016.

Kilde: Egne beregninger og aktivitetsforudsætninger fra Jobindsats.dk

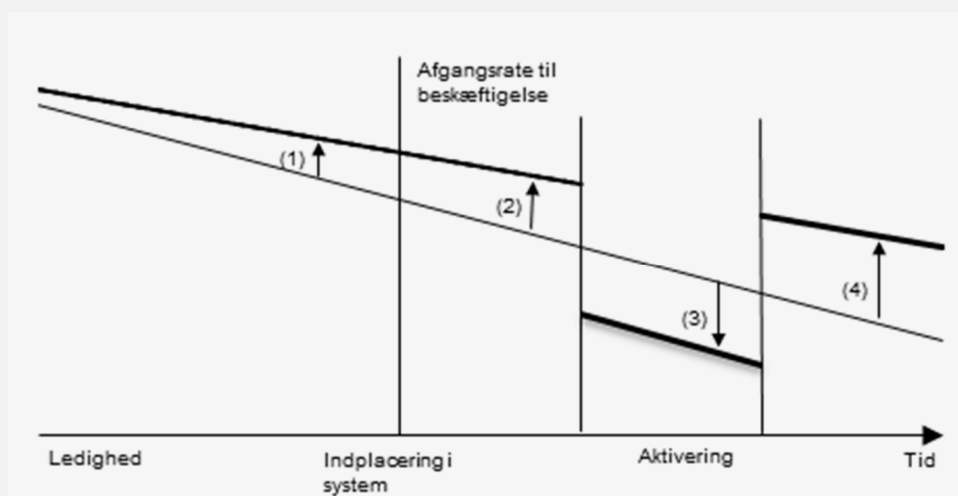
4.3. Evidens vedr. adfærdseffekter på området for den aktive indsats

Skøn over adfærdseffekter af aktive beskæftigelsesindsatser tager typisk afsæt i konkrete danske studier af forskellige redskaber i beskæftigelsesindsatsen. Hovedparten af disse studier findes på hjemmesiden jobeffekter.dk, som er en vidensbank, der på baggrund af forskellige studier giver en samlet vurdering af effekten af de enkelte tilbud i den aktive beskæftigelsesindsats, *jf. Finansministeriet (2018a)*.

Effektevalueringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelner generelt mellem en sorteringseffekt, en motivationseffekt, en fastholdelseeffekt og en programeffekt, *jf. boks 6*. Der er kun begrænset viden om sorterings- og motivationseffekter, som er teknisk vanskeligere at opgøre empirisk. Studier som medtager motivationseffekten viser dog, at netop denne effekt giver anledning til væsentlige positive beskæftigelseeffekter som følge af, at selve udsigten til aktive indsatser tilskynder ledige til at søge arbejde. Konsekvensvurderinger af ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats omfatter derfor ofte både motivations-, fastholdelses- og programeffekter, når disse er relevante.

Boks 6**Teoretiske virkninger af den aktive indsats**

Det er et veletableret teoretisk resultat, at effekterne af indsatser i den aktive arbejdsmarkedspolitik kan måles på forskellige tidspunkter i et ledighedsforløb, jf. fx *Rosholm og Svarer (2011)*. Der skelnes her mellem fire effekter af aktive indsatser, henholdsvis sorterings-, motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekt, jf. figur a.

Figur a**Effekt af den aktive indsats på afgang til beskæftigelse**

1. *Sorteringseffekten* beskriver en lavere forventet tilgang til ledighed som følge af bl.a. en øget arbejdsindsats blandt de beskæftigede, hvilket reducerer sandsynligheden for at blive afskediget og dermed for at blive berørt af den aktive indsats. Herudover kan personer, som er afskediget (og har opsigelsesvarsel), forventes at øge deres søgeintensitet i opsigelsesperioden for at overgå til beskæftigelse. Med andre ord vil den aktive beskæftigelsesindsats i sig selv indebære, at beskæftigede reducerer tilgangen til ledighed, fordi samtaler, aktivering mv. ses som en omkostning forbundet med det at være ledig.
2. *Motivationseffekten* afspejler, at udsigten til aktivering motiverer ledige til at finde arbejde inden den aktive indsats påbegyndes.
3. *Fastholdelseseffekten* dækker over, at ledige kan være mindre jobsøgende under aktivering og dermed kan fastholdes i ledighed.
4. *Opkvalificerings- eller programeffekten* består i, at aktive indsatser kan forøge lediges kvalifikationer og dermed forbedre deres chancer for at komme i beskæftigelse. Effekten kan dække over både erhvervs erfaring ifm. praktik eller løntilskud eller uddannelseskvalifikationer fra uddannelsesforløb, kurser eller samtaler.

Til brug for overordnede vurderinger af det foreliggende empiriske grundlag, anvendes bl.a. vidensbanken jobeffekter.dk. På baggrund af jobeffekter.dk kan det generelt konkluderes, at en tidlig og intensiv indsats bringer ledige hurtigere i beskæftigelse.

Konkret indregnes adfærdseffekter af ændringer i tidspunkt for, hvornår jobcentret senest skal give aktive tilbud til ledige, det såkaldte første ret-og-pligt tilbud. Desuden indregnes positive adfærdseffekter i form af motivations- og programeffekter af samtaler med ledige afholdt inden for det første halve år af ledighedsperioden, jf. tabel 5. Derudover indregnes adfærdseffekter af lediges deltagelse i

løntilskudsordningen i private og offentlige virksomheder, voksenlærlingeordningen, ordinær uddannelse samt i uddannelsesløftet, som blev besluttet ifm. beskæftigelsesreformen (2014).

Der indregnes ikke adfærdseffekter af lediges deltagelse i jobrotationsordningen, virksomhedspraktik, mentorordning eller den del af aktiveringsindsatsen, som består af øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Når der ikke indregnes effekter af et givent tilbud kan det enten skyldes, at tilbuddet ikke skønnes at påvirke beskæftigelsen eller, at der ikke foreligger tilstrækkelig viden om effekterne.

Der tages løbende stilling til, hvilke effekter der indregnes på området. Nye analyser kan således give anledning til ændringer i den måde, man regner. Hidtil har der ikke været indregnet effekter af 6-ugers jobrettet uddannelse for dagpenge-modtagere, men nye analyser, fx Finansministeriets analyse (Finansministeriet, 2018a) vil kunne komme i betragtning, hvis der fremadrettet foretages ændringer i indsatsen.

Uddannelsesforløb fastholder generelt ledige under selve aktiveringen. Efterfølgende kan der være en positiv opkvalificeringseffekt. Der er evidens for opkvalificeringseffekter af ordinær uddannelsesforløb på langt sigt (over et livsforløb), mens der ikke er entydig evidens for opkvalificeringseffekter, når det gælder korte uddannelsesforløb. Der er dog ikke evidens for, at opkvalificeringseffekterne på langt sigt vil opveje fastholdelseeffekterne.

Tabel 5
Adfærdseffekter af forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats

Indsats	Beskæftigelseseffekt	Kilde	Eks. på anvendelse
Første ret-og-pligt tilbud	Der indregnes adfærdseffekter af ændringer i tidspunkt for, hvornår jobcentret senest skal give aktive tilbud til ledige i form af det første såkaldte ret-og-pligt tilbud, da der generelt er tegn på motivationseffekter af aktive tilbud, fx Rosholm mfl. (2011). Eksempelvis reduceres varigheden af ledighedsforløbet for ledige, der som følge af en fremrykning af det første tilbud kan få udsigt til aktivering inden for de første tre måneder af ledighedsforløbet. Ved en fremrykning af det første tilbud fra efter 6 måneder til efter 3 måneder forudsættes konkret, at antallet af fuldtidspersoner med en anciennitet på mellem 0 og 3 måneder reduceres med 6 pct. for dagpengemodtagere og med 3 pct. for jobparate kontanthjælpsmodtagere. Der indregnes som udgangspunkt ikke effekter af yderligere fremrykning.	Rosholm mfl. (2011)	Beskæftigelsesreformen (2014) og Aftale om forenklet Beskæftigelsesindsats (2018).
Samtaler med ledige	Desuden indregnes positive adfærdseffekter i form af motivations- og programeffekter af samtaler inden for det første halve år af ledighedsperioden. Konkret indregnes det, at den første samtale reducerer ledighedsforløbet med en halv uge som følge af motivations- og programeffekten, og at efterfølgende samtaler har en effekt på 20 pct. heraf. Der indregnes ikke effekter af samtaler afholdt efter seks måneders ledighed.	Meyer (1995), Van der Berg mfl. (2012) ¹⁾	Beskæftigelsesreformen (2014)
Løntilskud i private virksomheder	Der indregnes en positiv beskæftigelseseffekt (programeffekt). Det lægges til grund, at ledighedsforløbet gennemsnitligt forkortes med én uge som følge af deltagelse i ordningen	Rosholm og Svarer (2008) ²⁾	Beskæftigelsesreformen (2014)
Løntilskud i offentlige virksomheder	Der indregnes en negativ beskæftigelseseffekt, der følger af en negativ fastholdelseeffekt, som ikke opvejes af en positiv programeffekt. Konkret forudsættes deltagelse i ordningen at øge varigheden af ledighedsforløbet for de berørte med halvanden uge	Rosholm og Svarer (2008)	Beskæftigelsesreformen (2014)
Voksenlæringsordningen	For beskæftigede, der deltager i ordningen, indregnes en negativ beskæftigelseseffekt på ca. 25 pct., mens personen er under uddannelse, og en programeffekt svarende til 0,7 pct. reduktion i beskæftigelsesomfanget. For ledige indregnes alene en positiv opkvalificeringseffekt på 5 pct. i en periode på 30 år. Der indregnes en skattevirkning af ændringer indkomstniveauet i perioder med praktik.	Deloitte (2013)	Beskæftigelsesreformen (2014), Trepartsaftale om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft og praktikpladser (2016), Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats (2018)
Jobrotationsordningen	Der er indregnes ikke adfærdsvirkninger af lediges deltagelse i jobrotationsordningen, da der ikke er tilstrækkelig dokumentation for, at programeffekten overstiger fastholdelseeffekten og vice versa.		Beskæftigelsesreformen (2014)
Ordinær uddannelse	Der indregnes en negativ adfærdseffekt som følge af, at personer fastholdes i ledighed under uddannelsesforløbet. Deltagelse i ordinær uddannelse forudsættes at øge varigheden af ledighedsforløbet for de berørte med en halv uge	Rosholm og Svarer (2008)	Beskæftigelsesreformen (2014)
Puljen til uddannelsesløft	I forbindelse med Beskæftigelsesreformen er der indregnet en positiv opkvalificeringseffekt svarende til en stigning i beskæftigelsesomfanget på 2 pct. i en periode 30 år for personer, som gennemfører EUV1 som led i uddannelsesløftet og en effekt på 4 pct. for personer, som gennemfører en EUV2. indregnes desuden en negativ beskæftigelseseffekt, mens personerne er under uddannelse. Desuden er der tidligere forudsat en øget anvendelse af ordningen, når fx målgruppen for ordningen udvides.		Beskæftigelsesreformen (2014), Aftale om ekstraordinært løft af ledige (2020)
Virksomhedspraktik	Der indregnes ikke adfærdseffekter af lediges deltagelse i virksomhedspraktik,.		Beskæftigelsesreformen (2014)
Øvrig vejlednings- og opkvalificeringsforløb	Der er ikke dokumentation for positive beskæftigelseseffekter af den del af aktiveringsindsatsen, som består af øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb.	Rosholm og Svarer (2008)	
Mentorordningen	Der indregnes ikke adfærdseffekter af deltagelse i mentorordningen grundet begrænset dokumentation og ikke-entydige resultater.		Kontanthjælpsreformen (2013)

Anm.: 1) Meyer (1995) finder, at en samtale i gennemsnit reducerer det enkelte ledighedsforløb med ½ uge, og Van der Berg mfl. (2012) finder, at første samtale har en større effekt end de efterfølgende samtaler
2) Rosholm og Svarer (2008) estimerer virkningen på beskæftigelsen opgjort som varigheden af ledighedsforløb ved deltagelse i forskellige indsatser i den aktive indsats.

Principperne for vurderingen af adfærdseffekter af politikændringer i den aktive beskæftigelsesindsats er, at der skal være tilstrækkeligt empirisk belæg, før disse kan indregnes. Ved nogle indsatser tager beregninger af adfærdseffekter afsæt i et meget solidt evidensbaseret grundlag i form af en række konkrete studier af tilsvarende indsatser. I andre tilfælde bygger adfærdseffekterne på et enkelt eller få studier, øvrig litteratur i bredere forstand eller konkrete erfaringer med lignende tiltag.

4.4. Adfærdseffekter af midlertidige tiltag

Det er et helt overordnet regneprincip, at adfærdsvirkninger skal indregnes, når der er empirisk belæg for dem. Dette vil som udgangspunkt gælde uanset, om der er tale om en politikændring med permanent virkning eller en midlertidig ordning. Dette princip indebærer, at adfærdseffekter så vidt muligt medregnes, både når der er tale om faktiske og strukturelle skøn, og uanset om der er tale om varige eller midlertidige ændringer. Det skal bl.a. ses i lyset af, at også konsekvensvurderinger af bl.a. forsøgsordninger skal være så retvisende som muligt af hensyn til, at de på et senere tidspunkt skal kunne danne afsæt for et beslutningsgrundlag til en evt. varig implementering af forsøget.

Hvorvidt der i konsekvensvurderingerne af midlertidige tiltag skal indgå adfærdseffekter, vil imidlertid – som i tilfælde med varige ændringer – bero på et konkret skøn afhængigt af tiltagets størrelse og varighed. Der kan således være tilfælde, hvor adfærdsberegninger kan undlades, fx hvis der er tale om kortvarige forsøg, som har et begrænset omfang og som dermed har et ubetydeligt gennemslag på ledighed, beskæftigelse og offentlige finanser. Derudover kræver indregning af adfærdseffekter, at den konkrete udmøntning af tiltaget, herunder målgruppen for tiltaget, er kendt.

Et konkret eksempel på midlertidige tiltag er de midlertidige ydelser til dagpenge-modtagere, der opbrugte dagpengeretten. Dette blev første gang indført i 2013. Ved indførelsen af de midlertidige ydelser blev der taget udgangspunkt i de samme forudsætninger om adfærdseffekter som ved forkortelsen af dagpengeperioden (Aftale om genopretning af dansk økonomi, 2010). Det skal ses i lyset af, at tiltagene vedrørte dagpengeområdet, hvor der er et solidt empirisk grundlag for at indregne dynamiske virkninger af ydelsesændringer.

5. Regulering af ydelser og obligatorisk pension

Indkomstoverførslerne reguleres årligt, således at ledige har mulighed for at opretholde nogenlunde samme forbrug år for år. Udgangspunktet for reguleringen

af ydelserne er lønudviklingen to år forinden. De økonomiske konsekvenser af tiltag på ydelsesområdet opgøres dog altid i faste priser eller niveauer (også kaldet lønfaste kroner) ifm. konsekvensvurderinger – typisk det pågældende finansårs niveau.

Historisk har den automatiske regulering af indkomstoverførslerne været baseret på opgørelsen af lønstigningstakten i Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik med to år forsinkelse. Reguleringen af ydelserne blev indtil 2020 fratrukket op til 0,3 pct.-point (hvis lønstigningerne overstig 2,0 pct.), som blev øremærket til at tilvejebringe nye midler til satspuljen, der årligt blev udmøntet til bl.a. sociale formål.

Herudover er der aftalt en afdæmpet regulering af indkomstoverførslerne som led i skatteaftalen af 2012. Den afdæmpede regulering betyder, at indkomstoverførslerne årligt reguleres med 0,75 pct.¹³ mindre end lønudviklingen to år forinden frem til og med 2023. I forbindelse med konsekvensvurderinger korrigeres den umiddelbare og adfærdsmæssige provenuvirkning fra tiltag på overførselsområdet opgjort i faste niveauer for den afdæmpede regulering. Dette gøres år for år frem til og med 2023, i takt med at den afdæmpede regulering påvirker ydelsesniveauerne. Uden korrektionen ville merudgifterne ved en ydelsesstigning og mindredgifter ved en ydelsesreduktion blive overvurderede.

Med finanslovsaftalen for 2019 er der indført en obligatorisk pensionsordning for ydelsesmodtagere. Ordningen indebærer, at en del af det beløb, som indkomstoverførslerne vokser med, når de årligt reguleres, sættes ind på en personlig pensionsordning. Konkret afsættes hvert år 0,3 pct. af indkomstoverførslerne til pensionsordningen, således at indbetalingernes andel af grundydelse (den ydelse, der udbetales direkte til modtageren) stiger år for år fra 0,3 pct. i 2020 til 3,3 pct. i 2030. Håndteringen af den obligatoriske pensionsordning ifm. vurderinger af konsekvenser af ændringer i de ydelser, der er omfattet af ordningen, er beskrevet i boks 7.

¹³ Fradraget i reguleringen fra 0,3 pct. i 2016 og 0,4 pct. i 2017. Fra 2018 og frem er den 0,75 pct.

Boks 7**Grundregler for håndtering af obligatorisk pensionsordning (OP) ifm. konsekvensvurderinger på overførselsområdet**

- **Umiddelbar virkning.** Den umiddelbare virkning af ændringer i enkeltydelser deles op på hhv. grundydelsen og OP i konsekvensvurderinger, da de håndteres forskelligt ift. skat og tilbageløb samt indbudgettering. I 2020 udgør OP 0,3 pct. af grundydelsen. Denne andel stiger årligt med 0,3 pct.-point frem til 2030, hvor OP udgør 3,3 pct. af grundydelsen. Opgjort i faste priser er grundydelsen konstant ud i årene. For at sikre at det samlede provenu ikke vokser, i takt med at OP stiger hvert år, fratrækkes et beløb (reguleringskorrektionen) svarende til forskellen mellem OP det enkelte år i løbende priserne og udgifter i fastpriser.
- **Skat og tilbageløb.** Der tages højde for skat og tilbageløb af ændringer i grundydelsen. OP-indbetalinger er skattefrie og giver pensionsfradrag. Det forøgede pensionsfradrag har en skatteværdi (efter tilbageløb), som tillægges provenuet, svarende til 4,4 pct. af ændringen i OP-indbetalingerne. Som hovedregel tages der ikke højde for skat, tilbageløb (og pensionstillæg) fra ændrede OP-udbetalinger som følge af ændringer i grundydelsessatsen, da virkningerne vurderes at være begrænsede inden for planlægningshorisonten ved marginale ændringer af enkeltydelser. Ved direkte ændring i OP-satsen tages der højde for skat og tilbageløb på både ind- og udbetalinger.
- **Adfærdsvirkninger af enkelttiltag.** Adfærdsvirkningerne af selve tiltaget opgøres med de gældende regneprincipper. For ydelsesændringer anvendes typisk elasticiteter, dvs. relative ændringer i bestanden ved relative ændringer i ydelsen. Disse elasticiteter er fortsat retvisende i konsekvensvurderingerne, uanset om man betragter den relative ydelsesændring for grundydelsen alene, eller om man betragter den relative ydelsesændring for grundydelsen og OP samlet set.
- **Indbudgettering.** Ændrede udgifter til grundydelsen sfa. den umiddelbare virkning (før skat) og adfærdsvirkningen (fsva. ændrede udbetalinger) af et tiltag indbudgetteres på den relevante konto på finansloven, fx § 17.38.11. *Dagpenge ved sygdom.* Ændrede udgifter til OP-indbetalinger indbudgetteres på § 17.31.20. *Obligatorisk opsparing for modtagere af ledighedsafhængige overførsler* og § 17.31.21. *Obligatorisk pensionsordning for modtagere af øvrige indkomstoverførsler* afhængigt af, om det konkrete tiltag vedrører ydelser uden for eller inden for loft. Reguleringskorrektionen indbudgetteres på § 17.19.77 *budgetregulering vedrørende deloft for indkomstoverførsler* og på § 17.19.78 *Reserver og budgetregulering vedrørende indkomstoverførsler.*

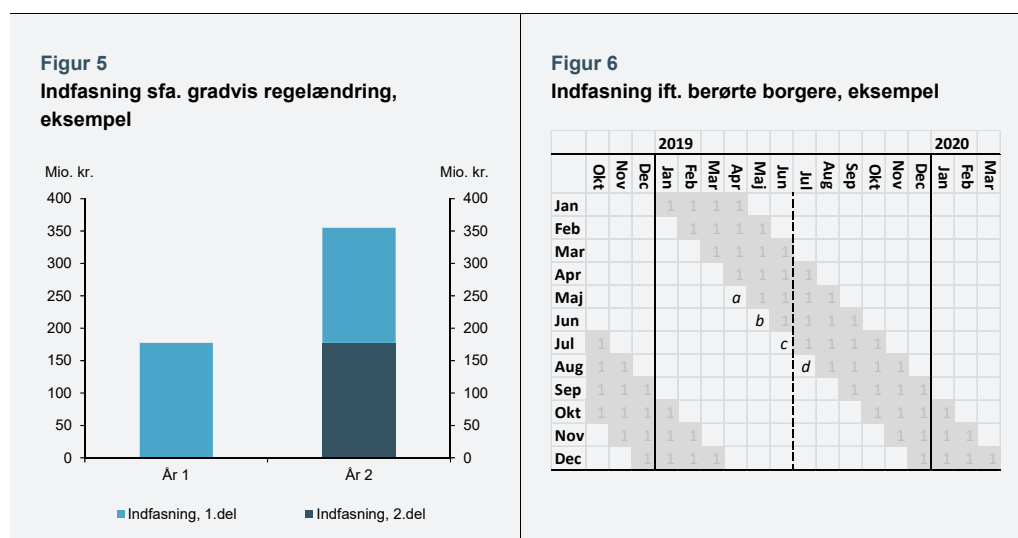
6. Indfasningsprofiler

Ved vurderinger af virkninger af politikændringer skal der typisk tages højde for en indfasning af regelændringer, der betyder, at tiltaget ikke får fuld virkning fra ikrafttrædelsesdatoen. Dette kan skyldes, at selve regelændringen kan være udformet til at træde i kraft gradvist, eller at ændringen af regler mv. kan være udformet til gradvist at berøre flere og flere personer.

En gradvis indfasning af en politikændring kan skyldes, at selve regelændringen er udformet til at få virkning gradvist. Dette kan illustreres ud fra eksemplet med en 10 pct. reduktion af dagpengesatsen i *boks 1*. Hvis der fx lægges op til en indfasning af den samlede ændring på 10 pct. over to år med reduktioner på 5 pct.-point pr. år, medfører dette, at der er et umiddelbart provenu før skat på knap 178 mio.kr. i det første år, mens det fulde provenu på 355 mio.kr. først frigøres i år 2, *jf. figur 5*.

Det kan også lede til gradvis indfasning, hvis ikke alle borgere omfattes af ændrede regler på det samme tidspunkt. Et typisk tilfælde er, at en ydelsesændring ikke omfatter alle ydelsesmodtagere fra første (kalender)dag, men at de ændrede regler fx kun får virkning for nye ydelsesforløb. Dermed omfattes den fulde gruppe af ydelsesmodtagere gradvist, dvs. politikændringen er først fuldt indfaset, når alle igangværende ydelsesforløb er påbegyndt efter ikrafttrædelsesdatoen.

En indfasningsprofil, som følge af at en stigende andel ydelsesmodtagere omfattes, er illustreret med et eksempel i *figur 6*, hvor der startes ét dagpengeforløb om måneden. Hvis en politikændring fx kun omfatter dagpengeforløb påbegyndt efter 1. juli 2019, vil kun forløb fra juli og frem være omfattet af ændringen, fx forløb *c* og *d* i figuren, som påbegyndes i juli og august 2019. Dagpengemodtagere på forløb *a* og *b*, som er påbegyndt i maj og juni 2019, påvirkes ikke. Reformen vil dermed kun omfatte halvdelen af dagpengemodtagere i 2019, da ydelsesmodtagere, der har påbegyndt deres forløb i 2018 og første halvdel af 2019, ikke påvirkes. Opgjort i helårspersoner omfatter reformen kun 1/8.



Anm.: Gråskraverede felter i *figur 6* angiver dagpenge (pr. måned). Rækkerne afspejler dagpengeforløb, der påbegyndes i starten af måneden og har en varighed på 4 måneder, fx maj til august 2019 (*a*) eller juli til oktober 2019 (*c*).

Kilde: Egne beregninger.

En indfasningsprofil ifm. konsekvensvurderinger tager udgangspunkt i de skønnede antal ydelsesmodtagere, beskæftigede mv. for hvert år, således at indfasningsprofilen kombineres med den udvikling, der forventes at ske i målgruppen for tiltaget over de kommende år.

7. Samspil til andre politikændringer

Én politikændring kan have indvirkning på en anden politikændring, der er under overvejelse eller gennemføres omtrent samtidig. Denne påvirkning betegnes som en *samspilseffekt*.

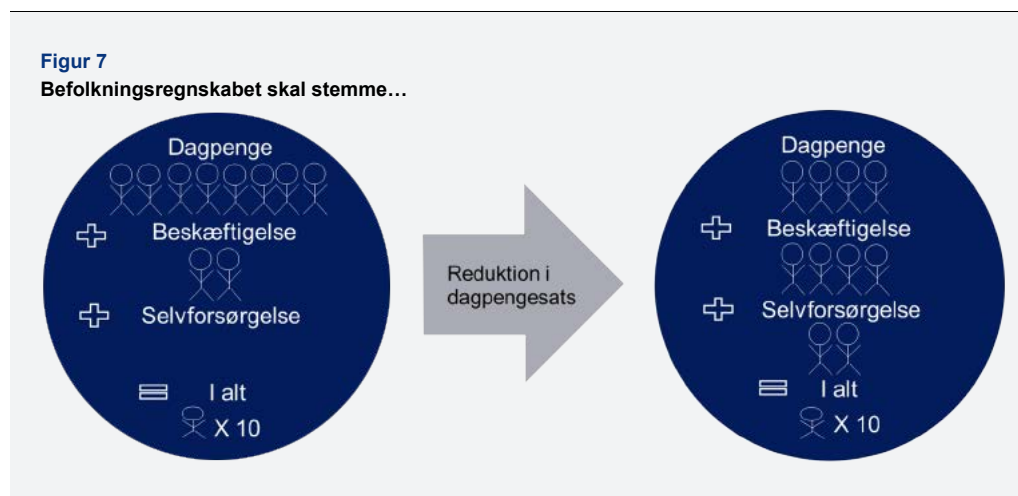
Et eksempel på en samspilseffekt kan være, at et vedtaget politiktiltag, der betyder at kommunerne anvender billigere aktiveringstilbud, vil gøre det gennemsnitligt billigere at aktivere en ledig. Såfremt der ifm. en anden politikændring forudsættes færre ledige og derfor mindre aktivering, vil der i dette forslag skulle indregnes et mindre provenu som følge af sparede aktiveringsudgifter.

Som udgangspunkt skal alle konsekvensvurderinger baseres på gældende regler. Det betyder, at en politikændring, der endnu ikke er vedtaget som udgangspunkt ikke skal indregnes i konsekvensvurderingen af et andet politiktiltag under overvejelse.

I et samlet udspil eller en aftale vil samspilseffekter mellem initiativer dog skulle indregnes i den samlede aftaleøkonomi. Dette skal sikre, at aftaleøkonomien retvisende afspejler de samlede nettovirkninger på de offentlige finanser, beskæftigelsen mv.

8. Befolkningsregnskabet skal stemme

Ved opgørelse af både umiddelbare virkninger og adfærdsvirkninger skal der sikres konsistens i bevægelserne. Med dette menes, at en persons afgang fra én tilstand, fx kontanthjælp, skal modsvares af en tilgang til en anden tilstand, fx beskæftigelse. Dermed forbliver det samlede antal personer i økonomien uændret, således at det såkaldte befolkningsregnskab, dvs. en opgørelse af antal personer i forskellige ydelsesgrupper mv., stemmer. Fx skal et lavere antal kontanthjælpsmodtagere modsvares af et tilsvarende højere samlet antal beskæftigede, selvforsørgende mv., jf. figur 7.



I tabel 6 præsenteres et eksempel på et befolkningsregnskab for en konsekvensvurdering, her en ændring af optjeningsprincipperne for ret til kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Ændringen forventes at øge antallet af personer på selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse med knap 1.300 fuldtidspersoner i 2019 stigende til ca. 9.700 i 2022. Ændringen i antallet af personer på selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse modsvares af flere beskæftigede og færre kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere (sfa. færre har ret til ydelserne). Den afgørende præmis for befolkningsregnskabet og konsekvensvurderinger generelt er, at ændringerne af antal personer i de enkelte persongrupper samlet set udligner hinanden, så befolkningsregnskabet stemmer. Dette er vist ved, at den samlede effekt i alle år er nul.

Tabel 6

Befolkningsregnskab for en konsekvensvurdering, eksempel

	2019	2020	2021	2022
Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse	1.292	2.597	4.756	9.690
Kontanthjælp	-1.004	-1.924	-3.738	-7.486
Uddannelseshjælp	-320	-737	-1.135	-2.443
Beskæftigelse	32	64	117	239
I alt	0	0	0	0

Anm.: Eksemplet dækker en skærpelse af opholdskravet og indførelse af et supplerende beskæftigelseskrav for ret til kontant- eller uddannelseshjælp.

Kilde: Egne beregninger ifm. *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger (2018)*.

9. Skønnede og observerede effekter

Skøn over virkninger af politisk-økonomiske tiltag baseres på det mest dækkende og i videst mulige omfang ajourførte datagrundlag. Det sikrer, at de fremskrevne effekter til brug for den finanspolitiske styring bygger på et solidt udgangspunkt.

Der vil dog i almindelighed være forskelle mellem de skønnede virkninger af tiltag og de virkninger, som efterfølgende observeres. Kilder til sådanne afvigelser kan fx være, at demografien udvikler sig anderledes end forudsat, at der sker andre strukturelle ændringer i samme tidsrum, som påvirker reformens økonomiske konsekvenser, eller at personer omfattet af reformen reagerer mere eller mindre end forudsat. På grund af de mange påvirkende faktorer, vil det ofte være svært at isolere, om reformen har haft den virkning, som var forventet.

Hertil kommer, at det kan være svært at sammenligne skøn over virkninger af politisk-økonomiske tiltag og den observerede udgiftsudvikling på et område, idet skønnene ofte er udtryk for tiltagens virkning på den strukturelle beskæftigelse og den strukturelle saldo. Den observerede udvikling vil i sagens natur afspejle tiltagets faktiske virkning.

Hvis de skønnede effekter af tiltag afviger fra de observerede, slår det ud i den offentlige saldo, når effekterne realiseres. I forbindelse med opdatering af det økonomiske råderum, fx ved det årlige konvergensprogram, vil der således blive taget højde for afvigelser fra de skønnede effekter sammen med andre typer af afvigelser i en samlet vurdering af de offentlige finanser. Der foretages ikke genberegninger af de enkelte tiltags effekter. Et evt. opdateret datagrundlag og evt. ny viden fra evalueringer kan derimod blive inddraget i konsekvensvurderinger af fremtidige tiltag på området mhp. at opnå de mest retvisende skøn.

Del 2 – Strukturel vurdering af ændringer

Den faktiske saldo viser det offentlige overskud eller underskud givet den aktuelle økonomiske aktivitet. Den strukturelle saldo er derimod et skøn over, hvor stort det offentlige overskud eller underskud ville være i en ”normal” situation ved den givne finanspolitik, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold, *jf. Finansministeriet (2014)*.

Med henblik på at kunne opgøre virkninger på den strukturelle saldo og den finanspolitiske holdbarhed, opgøres der ved konsekvensvurderinger også effekter på den strukturelle beskæftigelse og ledighed. Konsekvensvurderinger opgjort i strukturelle niveauer muliggør samtidig en sammenligning af vurderinger, uanset den konjunkturrelle situation.

Den strukturelle beskæftigelse betegner det beskæftigelsesniveau, som afspejler de underliggende strukturer i økonomien, dvs. hvor økonomien er i en konjunkturneutral situation, og løndannelsen har tilpasset sig virkningen af det konkrete initiativ og vedtagne reformer. Den strukturelle virkning af en politikændring er således et skøn over de økonomiske konsekvenser givet, at økonomien befinder sig i denne *strukturelle ligevægt*.

10. Principper for beregning af strukturelle effekter

Ved opgørelsen af virkningen af økonomisk-politiske tiltag på den strukturelle saldo sondres – svarende til praksis vedrørende den faktiske saldo – mellem umiddelbare virkninger og adfærdsvirkninger. Den strukturelle umiddelbare virkning svarer på arbejdsmarkedsområdet typisk til skønnet for den umiddelbare virkning på den faktiske saldo i de enkelte år korrigeret for konjunkturudsving. I en lavkonjunktur med høj ledighed vil de umiddelbare strukturelle udgifter til overførselsindkomster typisk være lavere end de direkte faktiske udgifter, fordi det faktiske ledighedsniveau er højere end det strukturelle ledighedsniveau. Fx vil den umiddelbare virkning af en ændring af dagpengesatsen i en lavkonjunktursituation blive beregnet på et større antal dagpengemodtagere, end der kan forventes strukturelt, hvor ledigheden er lavere.

De strukturelle adfærdsvirkninger er et skøn over de økonomiske konsekvenser af ændret adfærd på fx beskæftigelsen givet, at økonomien befinder sig i en strukturel ligevægt. Såvel faktiske som strukturelle skøn over effekter af tiltag på arbejdsmarkedsområdet afspejler adfærd i de tilfælde, hvor adfærdsvirkningen efter en konkret vurdering vurderes empirisk velfunderet, *jf. kapitel 4*. Den strukturelle adfærdsvirkning baseres – ligesom den strukturelle umiddelbare virkning – på den strukturelle population, som afspejler populationen i det aktuelle år korrigeret for konjunkturudsving og øvrige midlertidige forhold.

En strukturel forøgelse af beskæftigelsen vil indebære en umiddelbar strukturel forbedring af de offentlige finanser, som styrker den finanspolitiske holdbarhed. Dette vil gælde uanset, om den fulde adfærdsvirkning på den faktiske, observerede beskæftigelse først optræder på lidt længere sigt, fx fordi personer tilpasser deres handlemønstre til nye regler over en periode. Når den strukturelle virkning opgøres flerårligt, indregnes virkninger af ændret adfærd med andre ord med fuld virkning fra det tidspunkt, hvor regelændringerne træder i kraft og påvirker tilskyndelsen til beskæftigelse, opsparing mv. Det skal ses i lyset af, at beregningen af den strukturelle virkning forudsætter, at økonomien er i strukturel ligevægt i alle år.

Det forudsættes ligeledes, at opkvalificeringseffekter af uddannelse forbedrer en persons tilknytning til arbejdsmarkedet umiddelbart efter, at vedkommende har færdiggjort et uddannelsesforløb. Effekten kan vokse over tid, i takt med at en større og større andel af en målgruppe, fx bestanden af ledige, bliver opkvalificeret via den pågældende ordning. Eksempelvis forudsættes denne indfasning at ske over 30 år for puljen til uddannelsesløft og voksenlærlingeordningen. Også en gradvis indfasning af nye regler, fx at ikke alle i målgruppen omfattes samtidig, kan medføre, at den strukturelle adfærdsvirkning vokser over tid, *jf. kapitel 7*.

11. Strukturelle reformvirkninger

Ved udarbejdelse af konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag er det typisk nødvendigt at præsentere et forløb over en årrække fra ikrafttrædelsesåret frem til fuld virkning eller det mellemfristede slutår, pt. 2025. Dette gælder især ved samlede reformforslag, fx *aftale om lavere skat på arbejde og større fradrag for pensionsindbetalinger af 2018*. Her er der typisk behov for at opføre og præsentere en samlet reformøkonomi, hvor diverse reformelementer, der medfører udgifter eller bidrager til finansiering, sammenholdes over en årrække.

Den faktiske reformvirkning omsættes til en strukturel reformvirkning over reformforløbet ved følgende trin:

- 1) En faktisk reformvirkning i fx 2017¹⁴ omsættes til en strukturel reformvirkning i 2017 vha. forholdet mellem det faktiske og det strukturelle niveau for den berørte målgruppe af overførselsmodtagere i det år. For eksempel kan tilpasningsfaktoren for ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere i 2017 være 115/112, *jf. tabel 7*.

¹⁴ Tiltag på overførselsområdet vedrører ofte en afgrænset målgruppe, som skal isoleres i historiske data. Eksempelvis er det midlertidige børnetilskud (*Aftale mellem regeringen, RV, SF og EL om et midlertidigt børnetilskud af september 2019*) bl.a. målrettet forsørgere berørt af kontanthjælpsløftet – en gruppe af personer, der ikke udarbejdes særskilte skøn for på finansloven eller i de mellemfristede fremskrivninger. Til strukturaliseringen og fremskrivningen af målgruppen anvendes den overordnede gruppe af ydelsesmodtagere i befolkningsregnskabet, der er mest sammenlignelig. For gruppen af forsørgere berørt af kontanthjælpsløftet er fx udviklingen i det samlede antal kontanthjælpsmodtagere anvendt.

- 2) Den strukturelle reformvirkning i 2017 fremskrives frem i tid i takt med den strukturelle tilpasningsprofil, så der foreligger en profil for reformforløbets længde, fx indtil 2022 eller 2025.

Tabel 7

Faktiske og strukturelle niveauer, kontanthjælpsmodtagere, eksempel

1.000 personer	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Faktisk									
Ikke- jobparate	112	112	104	109	114	117	116	117	120
Jobparate	17	14	13	13	13	13	12	12	13
Strukturelt									
Ikke- jobparate	115	118	119	120	120	117	116	117	120
Jobparate	16	14	13	13	13	13	12	12	13
GAP									
Ikke- jobparate	-3	-6	-16	-10	-5	0	0	0	0
Jobparate	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kilde: Eksempel på faktisk og strukturelt niveau for kontanthjælpsmodtagere. Eksemplet afspejler ikke de aktuelle skøn over det faktiske og strukturelle niveau for kontanthjælpsmodtagere.

Skellen mellem den faktiske udvikling i målgruppen og en strukturelt betinget tilpasning er især relevant for konjunkturfølsomme grupper som dagpenge- eller jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Del 3 – Indbudgettering på finansloven

Ved konsekvensvurderinger af politisk-økonomiske tiltag opgøres tiltagets strukturelle virkning, fordi den økonomiske politik tilrettelægges efter den strukturelle offentlige saldo.

På finansloven indbudgetteres de faktiske virkninger af vedtagne politikændringer, dvs. virkningen på de ydelser, der udbetales til borgerne. Det skal ses i lyset af, at finansloven er statens budget, og indbudgetteringen på finansloven skal derfor afspejle de konsekvenser for de statslige indtægter og udgifter, som forventes i det enkelte år og i den givne konjunktursituation.

Det bemærkes, at finansloven i praksis ikke blot vil afspejle de statslig udgifter, men at den indirekte også omfatter en lang række kommunale udgifter, da kommunerne via bloktilskud kompenseres for de fleste af deres overførselsudgifter af staten.

12. Indbudgettering

Konsekvenserne af politikændringer indbudgetteres på finansloven inklusiv adfærdseffekter, men før skat og tilbageløb, idet skatter og tilbageløb opfanges ifm. de løbende konjunkturvurderinger og indbudgetteres (etårigt) på § 38. Skatter og afgifter. Der redegøres nærmere herfor i *kapitel 16*.

De umiddelbare og afledte virkninger af en politikændring indbudgetteres på finansloven i finansårets pris- og lønniveau (PL), dvs. faste priser, for både det indeværende finansår og for budgetoverslagsårene, dvs. de efterfølgende tre år. På finansloven for 2020 vil en politikændring eksempelvis indbudgetteres i pris- og lønniveauet for 2020 i både finansåret 2020 og i budgetoverslagsårene 2021-2023.

Det er de faktiske virkninger af politikændringer, der indbudgetteres på finansloven, dvs. med udgangspunkt i det forventede ledighedsniveau i de enkelte år (den faktiske aktivitet). I det omfang konsekvenserne af en politikændring indføres gradvist, eller tilgangen fra andre overførsler og selvforsørgelse forventes at være gradvis, afspejles det ligeledes i indbudgetteringen på finansloven, *jf. kapitel 7 og 8*.

Ved indbudgettering af adfærdsvirkninger forudsættes det dog, at løndannelsen har tilpasset sig virkningerne af tiltaget, og at der er fuld virkning på beskæftigelsen, ledigheden mv. fra dag et - udover indfasning af opkvalificeringseffekter og regler, *jf. kapitel 7*.

I Økonomisk Redegørelse og de mellemfristede fremskrivninger skønnes der over den samlede bruttoledighed og beskæftigelse for hhv. de kommende et til to

år og på langt sigt. Skønnene foretages ud fra en samlet vurdering af hele økonomien, hvor de indbudgetterede adfærdsvirkninger af tiltag vedr. de ledighedsrelaterede ydelser også indgår. Hertil kommer vurderinger af den aktuelle konjunktursituation, den forventede befolkningsudvikling, den skønnede virkning af stigningerne i tilbagetrækningsaldrene mv.

Indbudgetteringen sker med udgangspunkt i enhedsomkostninger for overførselsindkomster, aktive indsatser mv. opgjort i finansåret PL-niveau. Opgørelsen i faste priser betyder, at fremadrettede satsændringer for fx indkomstoverførsler ikke vil kunne ses i finanslovsbudgetteringen, til trods for at de allerede er planlagt, *jf. også kapitel 6*.¹⁵

Samme tilgang benyttes typisk ved fremsættelse af lovforslag, samt ved aktstykker, dvs. ved ansøgninger til Finansudvalget om ændring af bevillinger inden for et finanslovsår.

13. Udgiftslofter

Udgiftslofterne blev indført ifm. budgetloven, som skal understøtte, at udgifter i stat, kommuner og regioner udvikler sig som planlagt, og derigennem at de offentlige finanser udvikler sig i overensstemmelse med det mellemfristede mål om strukturel balance i 2025 samt det overordnede mål om, at finanspolitikken skal være holdbar. Før budgetloven var de flerårige udgiftspolitiske rammer baseret på mål for væksten i det offentlige forbrug. Udgiftsstyringen var udfordret af, at en overskridelse af den planlagte realvækst i et år ikke blev redresseret gennem reduceret realvækst i årene umiddelbart efter overskridelsen. Det medvirkede til markante skred i niveauet for det offentlige forbrug over en årrække. Udgiftslofterne udgør en øvre grænse for de årlige udgifter på de loftsbelagte områder i staten, kommunerne og regionerne, *jf. boks 8*.

Boks 8 **Udgiftslofter**

Med vedtagelsen af budgetloven i 2012 er der med virkning fra 2014 indført et udgiftspolitisk styringssystem med udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne udgør en øvre grænse for de årlige udgifter på de loftsbelagte områder. Udgifterne på finanslovsforslaget/finansloven og de kommunale og regionale budgetter skal hvert år holdes inden for lofterne. Udgiftslofterne skal ligeledes overholdes på statsregnskabet og de kommunale og regionale regnskaber.

Udgiftslofterne fastsættes for en løbende 4-årig periode med afsæt i udgiftsvæksten i de mellemfristede planer. Budgetloven skal understøtte, at de offentlige udgifter ikke vokser mere end politisk planlagt.

Kilde: Finansministeriet (2018c).

¹⁵ Den afdæmpede regulering af overførselsindkomster er en undtagelse, da den er særskilt budgetteret.

Udgiftslofterne omfatter ikke de ledighedsrelaterede udgifter til dagpenge og kontanthjælp mv. for at understøtte, at de automatiske stabilisatorer i økonomien kan virke frit i takt med konjunkturerne. Det vil sige, at en stor del af de udgiftsposter på overførselsområdet, som normalt er forbundet med dynamiske virkninger, ikke er underlagt udgiftslofter, *jf. boks 9*.

Boks 9

Udgifter uden for udgiftsloft på finansloven for 2021

- § 17.19.78. Reserver og budgetregulering vedrørende indkomstoverførsler
- § 17.31.20. Obligatorisk pensionsordning for modtagere af ledighedsafhængige indkomstoverførsler
- § 17.31.24. ATP-bidrag for modtagere af dagpenge
- § 17.31.28. ATP-bidrag for modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp
- § 17.32.01. Dagpenge ved arbejdsløshed
- § 17.32.02. Feriedagpenge
- § 17.35.02. Tilbagebetalinger
- § 17.35.11. Kontant- og uddannelseshjælp
- § 17.46.03. Refusion af driftsudgifter ved aktivering af dagpenge-, kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere
- § 17.46.08. Uddannelsesløft med ret til en erhvervsuddannelse
- § 17.47.01. Løntilskud ved ansættelse af forsikrede ledige
- § 17.47.02. Løntilskud ved ansættelse af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere m.fl.

Anm.: På finansloven for 2021 fremgår udgifter til Arbejdstilsynet og sygedagpenge både inden og uden for udgiftslofterne, pga. nogle særlige forhold ifm. COVID-19. Normalt er begge konti dog inden for udgiftslofterne, hvorfor de ikke er angivet i tabellen.

Kilde: Finansloven for 2021.

Den resterende del af udgifterne på beskæftigelses- og overførselsområdet, herunder udgifter til sygedagpenge, som også er forbundet med dynamiske virkninger, ligger under loft – nærmere det statslige delloft for indkomstoverførsler.

På det kommunale område fastsætter udgiftsloftet en øvre grænse for de kommunale nettodriftsudgifter til service – den såkaldte serviceramme. Hovedparten af kommunernes udgifter på beskæftigelses- og overførselsområdet, herunder udgifter til aktivering af ledige, er ikke omfattet af den kommunale serviceramme og afholdes derfor som udgangspunkt uden for det kommunale udgiftsloft. Loftet omfatter dog udgifter i beskæftigelsesindsatsen, der knytter sig tæt til den kommunale drift i jobcentrene, såsom sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter.

Udgiftslofterne er bindende, men kan iht. budgetloven og de vedtagne love om udgiftslofter ændres administrativt i en række nærmere bestemte tilfælde – herunder som følge af nye tiltag på det ledighedsrelaterede område, som er uden for loft. Der er ligeledes adgang til at korrigere udgiftslofterne, når der er tale om tiltag, der medfører en ændring af den udgiftsmæssige fordeling mellem det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler. Der ved sikres det, at der også tages højde for ændringer i udgifter til indkomstoverførsler i opgørelsen af råderummet.

Når en politikændring indbudgetteres på finansloven, vil der således i flere tilfælde være behov for at korrigere de gældende udgiftslofter. Derfor skal virkningen af nye tiltag opgøres på de særskilte udgiftslofter og dellofter. Loftkorrektionerne tager afsæt i de opgjorte økonomiske konsekvenser af politikændringerne ifm. indbudgetteringen på finanslovsforslaget/finansloven og dokumenteres løbende på finansministeriets hjemmeside www.fm.dk.

De løbende korrektioner af udgiftslofterne betyder, at lofterne bringes i overensstemmelse med de politiske prioriteter.

14. Tilpasningsprofil til strukturelt niveau

Konsekvensvurderinger indbudgetteres på finansloven på grundlag af de enkelte års forventede niveau for ledighed, beskæftigelse mv., *jf. ovenfor*.

Sammenhæng mellem den strukturelle reformvirkning og budgetteringen på finansloven sikres, idet den faktiske virkning på finansloven gradvist tilpasser til det strukturelle niveau. Dette sker ved, at det faktiske niveau for ledighed mv., som ligger til grund for den faktiske virkning af tiltaget, i løbet af planlægningshorisonten gradvist konvergerer mod det strukturelle niveau, der ligger til grund for den strukturelle virkning.¹⁶ I det tilfælde, hvor det strukturelle niveau er lavere end det faktiske, vil den gradvise tilpasning således være gradvist aftagende.

15. Tidspunkt for indbudgettering af politikændringer

Politikændringer indbudgetteres som udgangspunkt på finansloven, når der foreligger en politisk aftale om initiativet, dvs. når politikændringen har opbakning fra et flertal i Folketinget¹⁷.

Såfremt politikændringen er blevet besluttet politisk meget tæt på enten færdiggørelsen af finanslovsforslaget eller efter lukningen af ændringsforslagene til finanslovsforslaget, vil initiativet kunne indbudgetteres på en eller flere reserver på finanslovens § 35. Generelle reserver mhp. at der ved førstkommende lejlighed kan foretages en indbudgettering på konkrete konti på ministerparagrafferne. Det er i den forbindelse væsentligt, at indbudgetteringen på § 35 fordeles korrekt på udgiftslofter, *jf. kapitel 13*.

Kommunale udgifter til fx overførsler eller aktivering indbudgetteres som udgangspunkt på de kommunale reserver, som udmøntes ifm. de årlige økonomiaftaler med kommunerne, hvor de optages på bloktilskudsaktstykket.

¹⁶ Det bemærkes, at den faktiske og strukturelle virkning vil afvige, hvis der er et positivt eller negativt outputgab. Gabet lukker i den seneste fremskrivning i 2022, mens planlægningshorisonten løber til 2025.

¹⁷ Der er imidlertid en gråzone fra initiativet er vedtaget som del af en politisk aftale, til det er tredjebehandlet i Folketinget.

16. Samlede vurderinger via ADAM-modellen

Konsekvensvurderinger af politikændringer på beskæftigelses- og overførselsområdet gennemføres typisk i første omgang som partielle analyser, hvor der ikke tages højde for afledte virkninger på andre dele af økonomien eller virkningen på BNP-niveau og -vækst. Det er ligeledes denne partielle effekt (opgjort i faktiske niveauer), som afspejles i indbudgetteringen på finansloven.

I forbindelse med forberedelse af større reformudspil, afslutning af politiske forhandlingsforløb mv. indgår konsekvensvurderinger på beskæftigelses- og overførselsområdet i en større vurdering af de samlede virkninger på dansk økonomi som helhed. Konsekvensvurderingerne af enkelttiltag lægges ind i Finansministeriets Befolkningsregnskab, hvor de indgår som input i fremskrivningen af den strukturelle arbejdsstyrke. Fremskrivningen af den strukturelle arbejdsstyrke indgår herefter som et væsentlig input i ADAM-modellen, der anvendes til at vurdere de samlede makroøkonomiske effekter af politikændringer.

ADAM anvendes også til at vurdere den finanspolitiske holdbarhed ifm. de mellemfristede fremskrivninger, der bl.a. ligger til grund for Konvergensprogrammerne, *jf. Finansministeriet (2012)*.

Litteratur

- Andersen, L.H., C. Dustmann og R. Landersø (2019). *Lowering welfare benefits: Intended and unintended consequences for migrants and their families*. Rapport udarbejdet for Rockwool Fondens Forskningsenhed. Marts 2019.
- Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin (2015). *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet*. Rapport udarbejdet for Dagpengekommissionen. Oktober 2014.
- Beskæftigelsesministeriet (2014): *Effektevaluering af ungeinitiativerne i kontanthjælpsreformen 2014*. August 2014.
- Dagpengekommissionen (2015): *Dagpengemodellen – Teknisk baggrundsrapport*. Oktober 2015.
- Deloitte (2013): *Evaluering af voksenlærlingeordningen – Effekter, anvendelse og incitamenter*. September 2013.
- Finansministeriet (2012): *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*. November 2012.
- Finansministeriet (2014): *Finansministeriets beregning af gab og strukturelle niveauer*. Maj 2014.
- Finansministeriet (2015): *Opdatering af Finansministeriets beregning af konjunkturgab og strukturelle niveauer*. Februar 2015.
- Finansministeriet (2018a): *Aktiv beskæftigelsesindsats*. Økonomisk Analyse. Maj 2018
- Finansministeriet (2018b): *Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer*. Maj 2018.
- Finansministeriet (2018c): *Budgetlov og udgiftslofter*, <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/budgetlov-og-udgiftslofter> (Tilgået juni 2018).
- Finansministeriet (2019a): *Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren*, April 2019.
- Finansministeriet (2019b): *Økonomisk Analyse: Evaluering af Jobreform fase 1*. April 2019.

- Kaarsen, Nicolai og Kristine Vasiljeva (2016). *Hvordan påvirker lavere overførsler flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet?*. Rapport udarbejdet for Kraka. Juni 2016.
- Van den Berg, GJ., Kjærsgaard, L. og M. Rosholm (2012). *To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) - That is the Question*.
- Meyer, B., (1995): *Lessons from the US unemployment insurance experiments*, Journal of Economic Literature, 33, 91-131.
- Rosholm, M. og M. Svarer (2008): *Estimating the threat effect of active labour market programmes*, Scandinavian Journal of Economics, 110(2), 385-401.
- Rosholm, M. og M. Svarer (2011): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. 23. maj 2011
- Rosholm, M., M. Svarer og J. Vikström (2011): *The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence from a Social Experiment and Non-Parametric Methods*. IZA Discussion Papers 5596, Institute of Labor Economics (IZA), 2011.
- Rosholm, M., L. Skipper, og K. Lykke Sørensen (2018): *Effektevaluering af sygedagpengereformen*. Rapport udarbejdet for Beskæftigelsesministeriet. 11. maj 2018.
- Schaarup, J. Zielke (2012): *Ungeindsatsen får de ledige hurtigere tilbage i arbejde eller i gang med en uddannelse*. Rapport udarbejdet for Kraka. April 2012.

fm.dk