

Analyse | kraka

19. september 2013

Dagpengereformen virker - status efter et halvt år

Der har været meget fokus på de personer, der er faldet ud af dagpengesystemet som følge af forkortelsen af dagpengeperioden. Det er en vigtig diskussion. Der har derimod ikke været særlig fokus på, om reformen rent faktisk har den virkning, som reformen var begrundet med – nemlig at flere forlader dagpengesystemet for at komme i beskæftigelse. Det sidstnævnte tema er der sat fokus på i dette notat.

- **Den kortere dagpengeperiode har reduceret antallet af personer, som modtager dagpenge i to år. Det skønnes, at reformen har medvirket til, at ca. 4.000 flere har forladt dagpengesystemet i 1. halvår 2013, end hvis dagpengeperiode fortsat havde været 4 år.**
- **Dagpengereformen har dermed medført, at flere finder arbejde. Fra 2010 til 2011 er andelen, som finder arbejde i løbet af de sidste tre måneder inden, de har modtaget dagpenge i to år, mere end fordoblet. Andelen er således steget fra 14 til 33 pct.**
- **Stigningen er størst for ledige med kompetencegivende uddannelse og især for ledige med en videregående uddannelse, hvor andelen, som finder arbejde de sidste tre måneder, er tredoblet.**
- **For ledige uden uddannelse er andelen, som finder job i løbet af de sidste tre måneder før dagpengeperioden udløber, vokset fra 15 til 28 pct., men mindre end for personer med uddannelse.**
- **Andelen, som finder arbejde de sidste tre måneder i dagpengeperioden, er steget for ledige i alle aldersgrupper. Andelen er tredoblet for 40-49-årige ledige, mens den er fordoblet for de 16-29-årige.**

Kontakt

Ledende arbejdsmarkedsøkonom

Andreas Højbjerg

Tlf. 2021 3953,

E-mail: ah@kraka.org

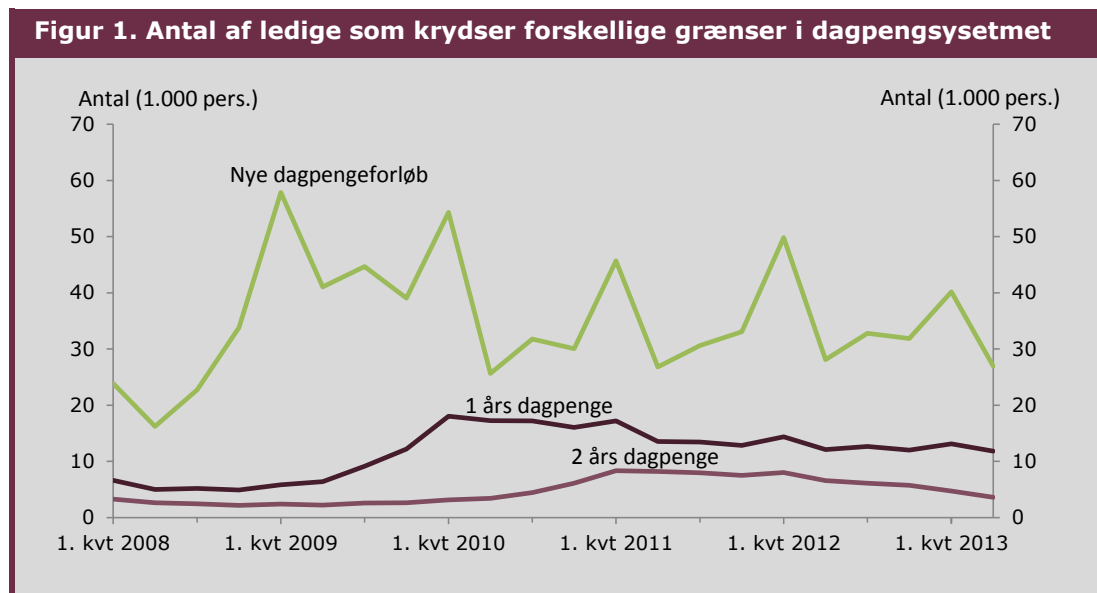
Stigning i antallet som opbruger deres dagpenge

Som et led i Genopretningsaftalen fra 2010 blev det vedtaget, at afkorte dagpengeperioden fra fire år til to år. De første ledige opbrugte den nye 2-årige dagpengeperiode i januar 2013. I dette notat analyseres, hvordan afgang fra dagpengesystemet har været i 1. halvår af 2013 for ledige med to års dagpengeperiode.

Figur 1 viser antallet af ledige, som på et tidspunkt i løbet af et kvartal krydser henholdsvis 1-års- og 2-årsgrænsen i dagpengesystemet. Samtidig viser figuren antallet af nye dagpengeforløb i hvert kvartal.

Udviklingen i antallet af ledige, som krydser 2-årsgrænsen, følger i store træk antallet af ledige der krydser 1-års grænsen et år før. Desuden følger antallet, der krydser 1 og 2-årsgrænsen i nogen grad antallet af nye dagpengeforløb med hhv. et og to års forsinkelse. Antallet af nye dagpengeforløb toppede i 2009 og antallet, som krydser 2-årsgrænsen, toppede derfor i 2011.

I 1. og 2. kvartal 2013 var der hhv. 4.700 og 3.600 personer, som krydsede 2-årsgrænsen og hermed opbrugte deres dagpengeperiode. I 1. halvår 2013 var der altså i alt ca. 8.300 ledige, som opbrugte deres 2-årige dagpengeperiode. Det er væsentligt mere end de ca. 2.000 ledige, som opbrugte deres 4-årige dagpengeperiode i 1. halvår af 2012. Derudover vil et større antal ledige især i første halvår af 2013 opbruge en dagpengeperiode på mellem tre og fire år som følge af den valgte indfasningsmodel af dagpengereformen. Konsekvensen af indfasningen er ikke analyseret i dette notat.



Anm.: Antal som i løbet af et kvartal krydser forskellige grænser i dagpengesystemet.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Afgangen fra dagpengesystemet er vokset i 2013

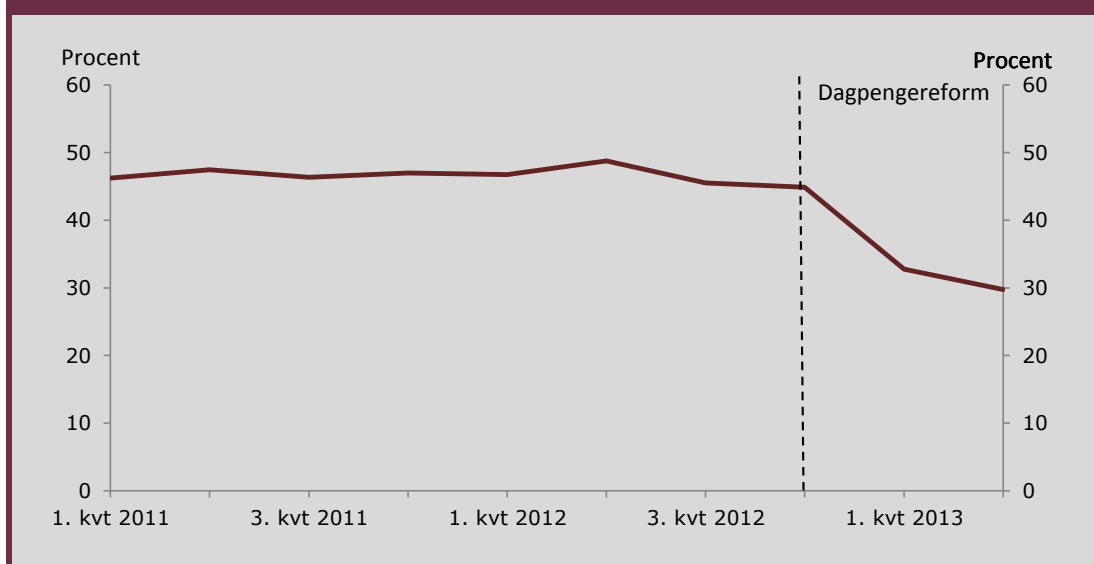
Figur 2 viser antallet af ledige, der krydser 2-årsgrænse i et kvartal, som andel af antallet, som krydsede 1-årsgrænse et år tidligere. Andelen har ligget ret konstant på ca. 47 pct. i 2011 og 2012. I denne periode og frem til nu har bruttoledigheden også været ret

stabil, og konjunktursituationen har derfor ikke medført væsentlige ændringer i jobmulighederne for de ledige.

Det fremgår, at andelen falder markant i 1. og 2. kvartal af 2013. Dette fald i andelen, som opbruger den 2-årige dagpengeperiode, viser, at der er sket en ekstraordinær høj afgang fra dagpengesystemet for personer, som har mellem et til to års ledighed bag sig. Det fald sker samtidig med, at de ledige omfattes af den to-årige dagpengeperiode, og må derfor hovedsageligt tilskrives reformen.

Afgangen er ikke steget tilsvarende for ledige, som fx er et år inde i ledighedsforløbet, og den samlede bruttoledighed har som nævnt været ret uændret i perioden. Derfor er det ikke konjunkturforhold, som kan forklare det store fald i andelen, der opbruger de to års dagpenge.

Figur 2. Andel ledige som krydser 2-årsgrænsen, som andel af de ledige, der krydsede 1-års grænsen året før



Anm.: Antallet af ledige som krydser 1-årsgrænsen i forhold til antallet af ledige som et år senere krydser 2-årsgrænsen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Skøn for 2013 uden dagpengereformen

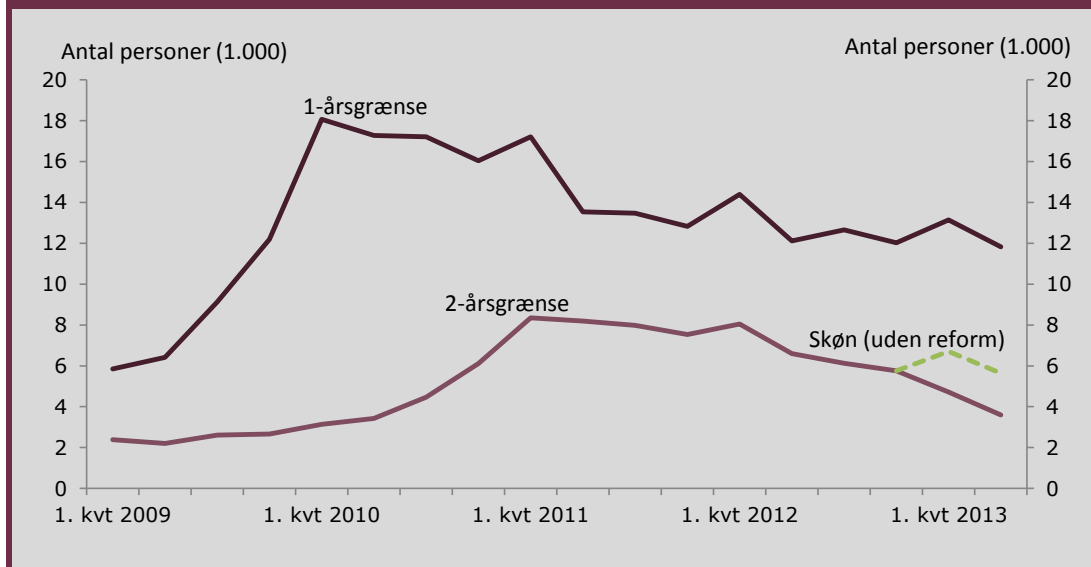
Antallet, som krydsede 1-årsgrænsen i dagpengesystemet et år tidligere, kan bruges til at forudsige hvor mange, som fremadrettet vil krydse 2-årsgrænsen i dagpengesystemet.

Ved at fastholde den gennemsnitlige andel, som i løbet af et år krydser 2-årsgrænsen i 2011 og 2012 (før reformen trådte i kraft) kan der således udregnes et skøn for, hvor stor afgang fra dagpengesystemet ville have været uden dagpengereformen. Opgørelsen viser at ca. 12.000 personer ville have krydset 2-årsgrænsen 1. halvår 2013. Det er ca. 4.000 mere end det antal, som rent faktisk opbrugte dagpengereformen, jf. figur 3.

Opgørelsen viser dermed, at afgang fra dagpengesystemet i 1. halvår 2013 havde været ca. 4.000 højere end, hvis der ikke var sket ændringer i dagpengeperioden, og ande-

len, som krydser 2-årsgrænse i løbet af et år, havde været på samme niveau som i 2011 og 2012. Dette svarer til 8.000 personer på årsbasis.

Figur 3. Skøn over antal som vil have opbrugt to års dagpenge, hvis dagpengeperiode fortsat var 4 år



Anm.: I skønnet for 2013 er det antaget, at andelen, som i løbet af et år krydser 2-årsgræsen, er på ca. 47 pct., svarende til den gennemsnitlige faktiske andel for 2011 og 2012.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Dagpengereform påvirker afgang til beskæftigelse

Effekten af reformen kan også belyses ved at se på, hvor stor en andel ledige, som finder arbejde på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet og hvordan denne påvirkes af en dagpengeperiode på henholdsvis 2 og 4 år.

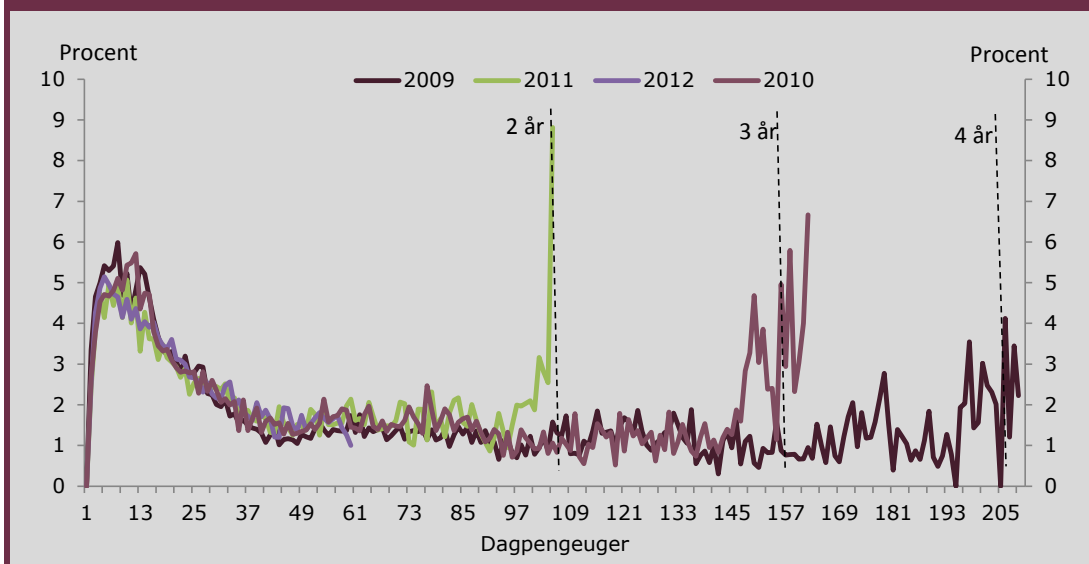
Indfasningen af reformen betyder, at ledige, som startede dagpengeforløb i 2009 (i 1. kvartal), vil have ret til 4 års dagpenge og er ikke omfattet af dagpengereformen, mens personer, som blev ledige i 2011, har ret til 2 års dagpenge. Personer, som blev ledige i 2010, vil have ret til ca. 3-års dagpenge (se boks 1).

Figur 4 viser, hvor stor en andel i de forskellige grupper, som finder arbejde på forskellige tidspunkter i dagpengeforløbet (ugentligt). Opgørelsen omfatter kun ubrudte ledighedsforløb og medtager ikke personer over 50 år for at undgå, at resultaterne påvirkes af seniorjobordningen.

Det fremgår, at andelen, som finder arbejde, stiger i månederne op til, at dagpengeperioden ophører. Blandt personer, som blev ledige i 2011 og har to års dagpenge, stiger andelen umiddelbart inden 2-årsgræsen. For personer, som blev ledige i 2009 og 2010 (og som havde henholdsvis tre og fire års dagpenge), er der også en tendens til stigende beskæftigelse ved udløbet af dagpengeperioden – dvs. ved omkring 3- og 4-årsgræsen. For personer, som blev ledige i 1. kvartal 2010, kan dagpengeperioden variere en smule og billedet er derfor heller ikke helt så klart, som for ledige der startede ledighedsforløb i 2011.

Der er således en tydelig tendens til, at en relativ stor andel finder arbejde lige inden de opbruger deres dagpenge, uanset om deres dagpengeperiode har været to, tre eller fire år.

Figur 4. Andel ledige for finder arbejde på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet



Anm.: Personer, som starter dagpenge forløb i 1. kvartal i året. Første forløb indtil 5 ugers sammenhængende uden dagpenge. En afgang til beskæftigelsen er defineret som 5 uger uden nogen offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i måneden. Omfatter kun ledige under 50 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Boks 1. Indfasning af en kortere dagpengeperiode

Som et led i Genopretningsaftalen fra 2010 blev det vedtaget, at afkorte dagpengeperioden fra fire år til to år. En overgangsbestemmelse betød, at alle, der får begrænset deres ret til dagpenge efter lovens ikrafttrædelse den 1. juli 2010, bevarer retten til dagpenge i sammenlagt to år efter ikrafttrædelsestidspunktet.

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

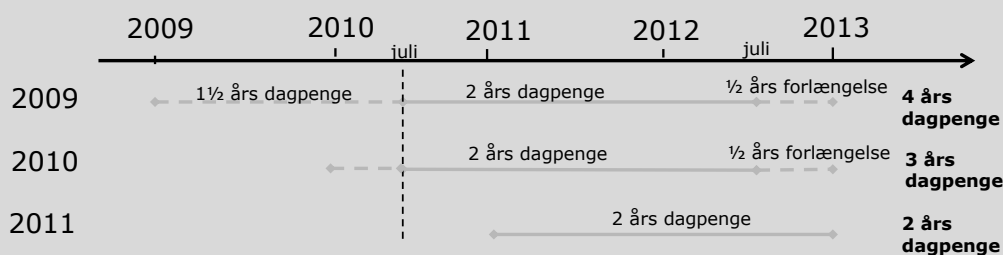
Som følge af indfasningen, har de første ledige mistet dagpengeret som følge af de nye regler d. 1. juli 2012. Med finansloven for 2012 blev der vedtaget en midlertidig forlængelse af dagpengeperioden. Dagpengeperioden blev forlænget med ½ år for alle forsikrede ledige, der opbruger dagpengeretten i 2. halvår 2012, dog således, at den samlede dagpengeperiode ikke overstiger fire år.

Indfasningen betyder, at ledige, som startede dagpengeforløb i 2009 (i 1. kvartal) vil have ret til fire års dagpenge og de er dermed ikke omfattet af dagpengereformen, mens personer, som blev ledige i 2011, har ret til to års dagpenge. Ledige, som startede dagpengeforløb i 1. kvartal 2010, vil have ret til to års dagpenge fra juli 2010 og et

halvt års forlængelse, hvis de stadig er ledige i 2 halvår 2012, se figuren.

Under forudsætning af uafbrudt ledighed vil personer, som bliver ledige 1. januar 2010, altså kunne modtage dagpenge i tre år (første halvår 2010 tillagt to år fra juli 2010 og et halvt års forlængelse i 2. halvår 2012). Personer, som bliver ledige i 1. februar 2011, vil have ret til 3 år fratrukket en måned. Personer, som ikke er uafbrudt ledige og har mellemtiliggende beskæftigelse eller andre perioder, der ikke tæller med i dagpengeopgørelsen, vil kunne have både en lidt kortere og lidt længere periode alt efter deres ledighed i juni 2010 og om de bliver berettiget til forlængelsen i 2. halvår 2012.

Figur A. Dagpengeperiode for personer som bliver ledige 1. januar og er uafbrudt ledige



Højere andel finder arbejde de sidste tre måneder

I figur 5 nedenfor fokuseres mere præcist på afgang fra dagpengesystemet de første to år i dagpengeforløbet. Som det fremgår, er afgang væsentligt større sidst i dagpengeperioden for dem der blev ledige i 2011, hvor dagpengereformen har haft effekt.

Der er her taget hensyn til, at nogle ledige får kortvarig beskæftigelse, hvorefter de vender tilbage til ledighed uden at have optjent en ny dagpengeperiode. Dermed bliver afgangssandsynlighederne (som fremgår af figur 5) lidt højere end i figur 4, som kun medtager de ubrudte forløb.

Figur 5. Andel ledige som finder arbejde på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet



Anm.: Personer, som starter dagpenge forløb i 1. kvartal i året. En afgang til beskæftigelsen er defineret som 5 uger uden nogen offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i måneden. Omfatter kun ledige under 50 år.

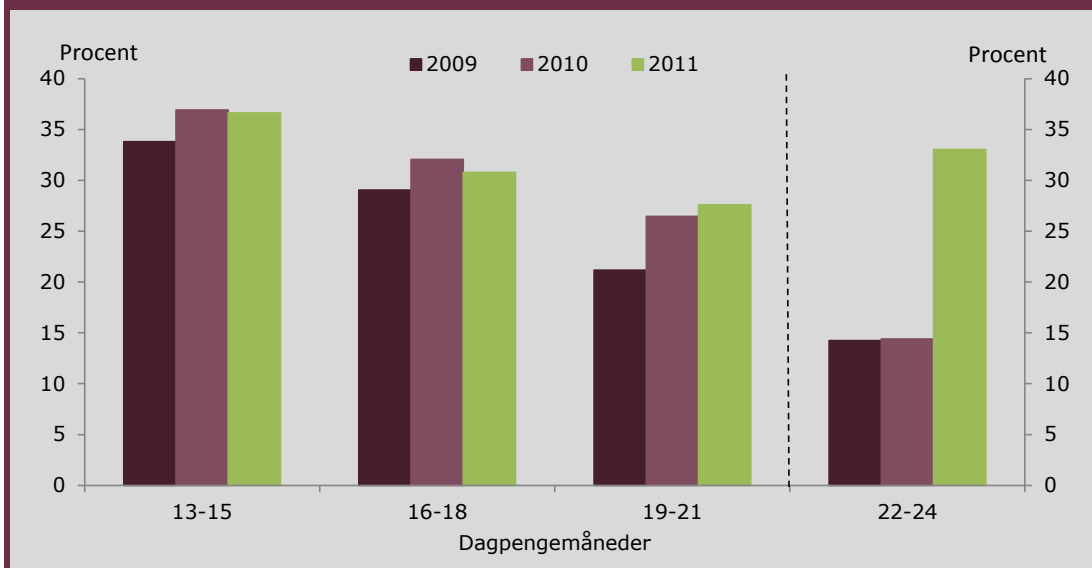
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

De ugentlige afgangssandsynligheder kan omregnes til hvor stor en andel af dem, som har været ledige i 1 $\frac{3}{4}$ år, som finder arbejde i de sidste tre måneder af ledighedsforløbet. Andelen, som finder arbejde i løbet af de tre måneder inden de når 2-årsgrænsen (måned 22-24) er 33 pct. for personer, som blev ledige i 2011. For personer, som blev ledige i 2009 og 2010, er andelen kun ca. 14 pct.

Det vurderes, at fordoblingen i andelen, som finder arbejde, skyldes den kortere dagpengeperiode og ikke andre forhold, fx ændringer i konjunktursituationen. Eksempelvis er andelen, som finder arbejde tidligere i ledighedsforløbet, fx i måned 19 til 21, ikke væsentlig forskellige for personer, som blev ledige i hhv. 2010 til 2011. Desuden har bruttoledigheden været stort set uændret de seneste tre år.

Udover effekterne de sidste tre måneder før udløb af dagpengeperioden kan forkortelsen af dagpengeperioden også med tiden forøge jobsøgningen tidligere i ledighedsforløbet. Desuden omfatter analyse som nævnt kun ledige under 50 år. De langsigtede effekter af dagpengereformen er derfor større end beregningerne her viser. Samtidige er resultaterne selvsagt forbundet med en vis usikkerhed. Fx er det usikkert, hvor meget ændringen i indfasningen af dagpengeperioden (ret til særlig uddannelsesydelse og arbejdsmarkedsydelsen) har dæmpet effekterne.

Figur 6. Andel som er i arbejde i løbet af 3 måneder på forskellige tidspunkter i dagpengeforløbet



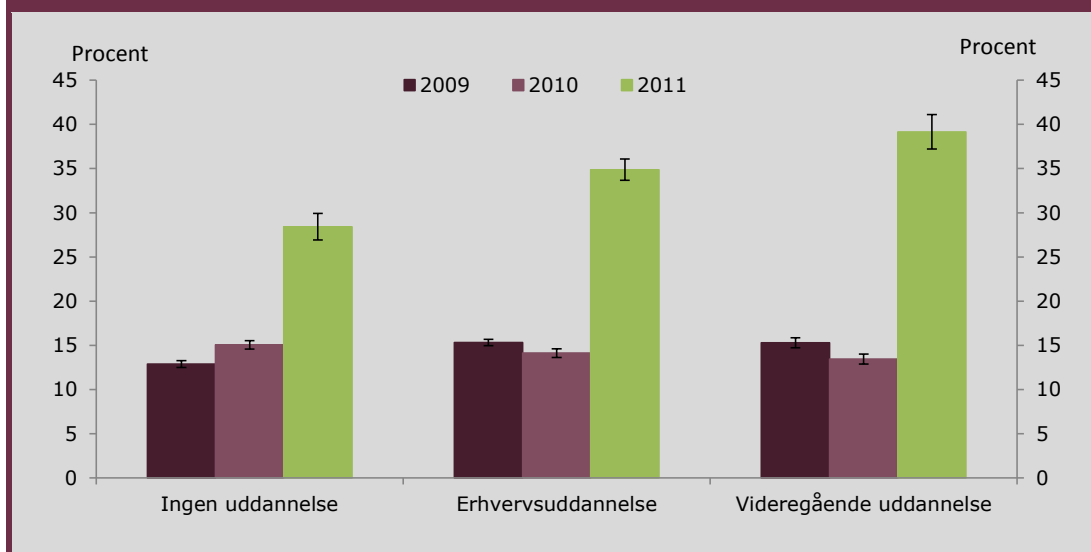
Anm.: Andel som finder arbejde i løbet af tre måneder blandt ledige, der har modtaget dagpenge i hhv. 13, 16, 19 og 22 måneder. Personer, som starter dagpenge forløb i 1. kvartal i året. En afgang til beskæftigelsen er defineret som 5 uger uden offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i måneden. Omfatter kun ledige under 50 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Andelen i arbejde fordelt på uddannelsesbaggrund

I figur 7 ses andelen, som finder arbejde i de sidste tre måneder af deres dagpengeforløb fordelt på den lediges uddannelsesbaggrund. Det generelle billede er, at andelen af ledige, som finder arbejde de sidste tre måneder inden 2-årsgrænsen, er vokset væsentligt i 2011, hvor dagpengereformen fik effekt, i forhold til 2009 og 2010.

Stigningen har været størst for ledige med en videregående uddannelse. Her er andelen, som finder arbejde i de sidste tre måneder, vokset fra 13 til knap 39 pct. og er altså tredoblet fra 2010 til 2011. For personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse er andelen, der finder beskæftigelse, vokset fra ca. 15 til 28 pct. For alle grupper er der tale om en betydelig stigning i afgangssandsynligheden.

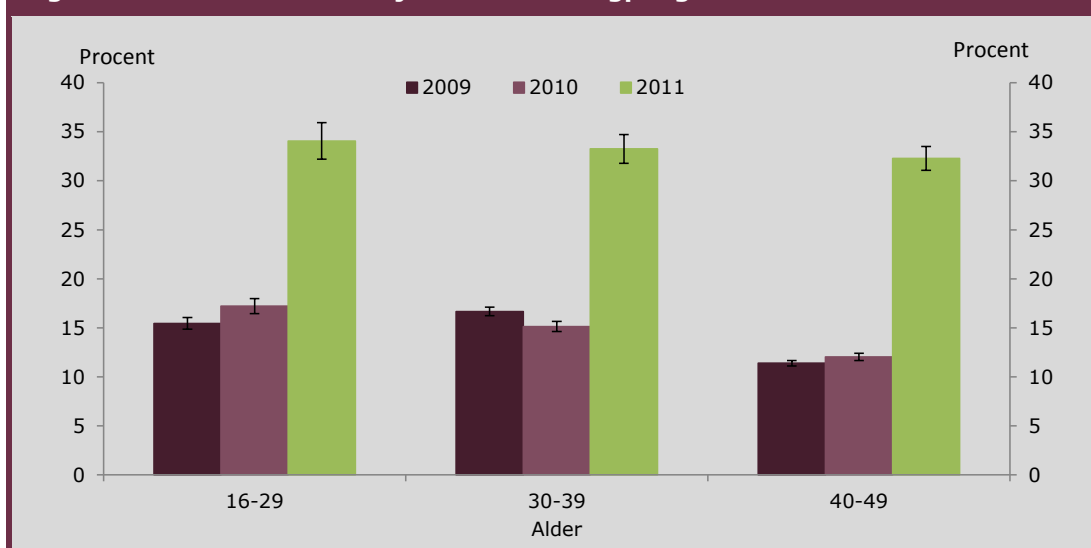
Figur 7. Andel som er i arbejde i løbet af dagpengemåned 22-24

Anm.: Ledighedsforløb som er startet i 1. kvartal i året. Omfatter kun ledige under 50 år. I figuren er angivet et 95-pct. statistisk konfidensbånd.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Andelen i arbejde fordelt på forskellige aldersgrupper

I figur 8 ses andelen, som finder arbejde i de sidste tre måneder af deres dagpengeforløb for forskellige aldersgrupper. Andelen er vokset markant for alle aldersgrupper, når ledige fra 2010 sammenlignes med ledige fra 2011. Effekten er størst for de 40-49-årige, hvor overgangen til beskæftigelse næsten tredobles. For alle de viste aldersgrupper er der tale om en betydelig stigning, som tilskrives dagpengereformen.

Figur 8. Andel som er i arbejde i løbet af dagpengemåned 22-24

Anm.: En afgang til beskæftigelsen er defineret som 5 uger uden nogen offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i måneden. Omfatter kun ledige under 50 år. I figuren er angivet et 95-pct.-konfidensbånd.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.