

# Analyse | kraka

3. oktober 2012

## Økonomiske konsekvenser af at lempe kravet til at genoptjene dagpenge

*Af Andreas Højbjerg*

**Dagpengeperioden er fra 2013 afkortet fra 4 til 2 år. Samtidig blev kravet til hvor meget beskæftigelse, der skal til for at genoptjene en ny dagpengeperiode skærpet. Analysen belyser konsekvenserne af at lempe genoptjeningskravet.**

### Hovedkonklusioner

- Det har været drøftet, om ændringen af genoptjeningskravet for at få dagpenge bør rulles tilbage og dermed lempes fra 52 til 26 ugers beskæftigelse (inden for 3 år). Det vil i givet fald betyde, at ledige i gennemsnit skal have beskæftigelse 2 måneder om året for at fastholde sin dagpengeret, mod ca. 4 måneder med de nye regler.
- I denne analyse skønnes over de økonomiske konsekvenser af at stamme genoptjeningskravet i lyset af de oplysninger, der er kommet til siden forslaget blev fremsat og vedtaget. Beregningerne giver dermed også et svar på, hvad det koster at rulle beslutningen tilbage igen.
- Af selve Genopretningsaftalen fremgår det, at skærpelsen af genoptjeningskravet vil medføre en besparelse på ca. 75 mio. kr. i 2013. I det fremsatte lovforslag blev skønnet opjusteret til 163 mio. kr. (før skat, når forslaget er fuldt indfaset i 2014, og uden adfærdseffekt). Det svarer til ca. 110 mio. kr., når der korrigeres for indkomstskat.
- Det forventede antal ledige, som bliver omfattet af skærpede genoptjeningskrav, er imidlertid mere end fordoblet fra 2.200 personer til ca. 5.500 personer (ved uændret adfærd), siden man første gang skønnede over forslagets virkning.
- Da flere er omfattet af det skærpede genoptjeningskrav, end tidligere skønnet bliver den umiddelbare besparelse ved forslaget større end hidtil antaget. På baggrund af den nye målgruppe skønnes det groft, at der vil være tale om en besparelse på 350 mio. kr. i 2013 og 275 mio. kr. i 2014 opgjort efter indkomstskat. Besparelsen er lidt større i 2013 end i 2012, som følge af den valgte indfasning af reformen.
- Disse skøn tager ikke højde for, at skærpelsen af genoptjeningskravet bidrager væsentligt til dagpengereformens langsigtede beskæftigelseseffekt. Rulles stramningen af genoptjeningskravet tilbage, mindskes arbejdsudbuddet med 2.000-2.500 personer og det langsigtede finansieringsbehov øges med ca. ¾ mia. kr. frem mod 2020.

### Kontakt

Ledende arbejdsmarkedsøkonom  
Andreas Højbjerg  
Tlf. 2021 3953  
E-mail [ah@kraka.org](mailto:ah@kraka.org)

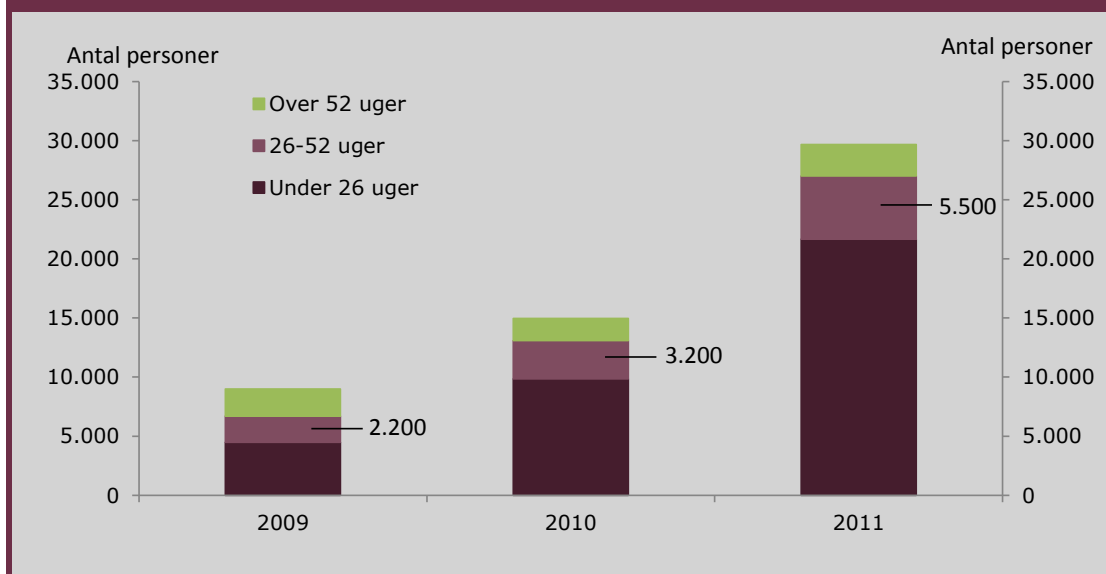
### Antallet som omfattes af genoptjeningskravet er fordoblet på tre år

Den gruppe, som er påvirket af det skærpede genoptjeningskrav, består af ledige, der har været 2 år i dagpengesystemet og har optjent mellem 26 og 52 ugers beskæftigelse. Gruppen vil hermed genoptjene en ny dagpengeperiode, når genoptjeningskravet er 26 uger, men ikke når kravet er 52 uger.

Med gældende regler, hvor dagpengeperioden er 4 år, var der i 2011 ca. 29.000 personer, som krydsede 2-årsgrænsen i dagpengesystemet. Heraf havde ca. 5.500 optjent mellem 26 og 52 ugers beskæftigelse i løbet af de foregående 3 år, jf. figur 1. I 2009 udgjorde den samme gruppe omkring 2.200 (svarende til den oprindelige målgruppe for forslaget). Skønnet for hvor mange, som risikerer at miste dagpengeretten på grund af stramningen af genoptjeningskravet (ved uændret adfærd), er hermed mere end fordoblet, siden man første gang skønnede over forslagets virkning.

Stigningen i antallet af ledige, som omfattes af det skærpede krav, skyldes, at ledigheden steg igennem 2009, og at der er blevet flere ledige med dagpengeforløb på mere end 2 år. Skønnene er opgjort ved uændret adfærd. Der er således ikke taget hensyn til, at stramningen af genoptjeningskravet vil øge antallet af personer, som finder beskæftigelse.

**Figur 1: Antal personer som krydser 2-årsgrænsen i dagpengesystemet og optjent beskæftigelse på tidspunktet, 2009-2011**



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort som det optjente antal uger siden de ledige startede deres dagpengeforløb dog maksimalt inden for en referenceperiode på 3 år. Beskæftigelsen er opgjort på baggrund af overgang til selvforsørgelse. Markering for mindre end 50 pct. dagpenge i ugen tæller som 0,25 uges beskæftigelse, mens mellem 50 pct. og fulde dagpenge i ugen tæller som 0,75 uges beskæftigelse.

Kilde: Kilde egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

I 2013 er der en særlig udfordring, som følge af indfasningen af reformen, herunder den seneste udskydelse af reformen med et halvt år. Det skønnes således med usikkerhed, at 7.000 personer er i risiko for at miste dagpengeretten i 2013, som følge af det skærpede genoptjeningskrav.

### Økonomiske konsekvenser af at lempe genoptjeningskravet på kort sigt

Da gruppen, som bliver omfattet af det skærpede genoptjeningskrav, er vokset, vil besparelsen ved at stramme genoptjeningskravet forøges. Det skønnes groft<sup>1</sup>, at besparelsen vil være på ca. 350 mio. kr. i 2013 og 275 mio. kr. i 2014 opgjort efter skat (dvs. ca. 500 mio. kr. og 400 mio. kr. før skat - når der ses bort fra adfærdseffekter), jf. tabel 1.

Det er en opjustering i forhold til tidligere skøn. I lovforslaget blev det vurderet, at besparelsen var på 110 mio. kr. (efter skat) i 2014, når forslaget er fuldt indfaset. I Genopretningsaftale var skønnet 75 mio. kr. jf. boks 1.

**Tabel 1: Offentlige merudgifter ved at lempe genoptjeningskravet fra 26 til 52 uger (uden afledte effekter på beskæftigelsen mv.)**

	Oprindeligt skøn	Nyt skøn	Indfasning, 2013	I alt, 2013
Målgruppe	2.200	5.500	1.500	7.000
Offentlige mindredgifter	163	400	100	500
- efter skat	110	275	75	350

Anm.: Det oprindelige skøn er fra de økonomiske bemærkninger til lovforslaget fra 2010 (fuld indfaset i 2014). De opdaterede skøn er baseret på en genberegning af forslaget målgruppe (se analysen "Konsekvenser af en kortere dagpengeperiode") og samme gennemsnitspris, som blev lagt til grund i lovforslaget. I søjlen med "Indfasning" tages højde for reglerne om indfasningen af den afkortede dagpengeperiode (juli 2010) og 26-ugersforlængelsesmuligheden (juli 2012). Tallene er baseret på afgangsmønstret for ledige i 2008-2011 samt antallet og varighedsfordelingen af ledige ved udgangen af 1. halvår 2012. 'Efter skat' dækker over, at der er korrigeret for tilbageløb til statskassen i form ændret indkomstskattebetaling. De opdaterede skøn er ved det nuværende ledighedsniveau.

Kilde: Lovforslaget vedr. nedsættelse af dagpengeperioden og egne beregninger.

### Langsigtede konsekvenser af at lempe genoptjeningskravet

Afkortningen af dagpengeperioden og skærpelsen af genoptjeningskravet skønnes samlet at øge beskæftigelsen med ca. 13.000 personer på lang sigt. Reformen ventes samlet at styrke finanserne med ca. 4 mia. kr.

Arbejdsmarkedskommissionen skønnede, at forslaget om at skærpe genoptjeningskravet fra 26 til 52 uger vil øge arbejdsudbuddet med 2.500 personer og samlet set forbedre de offentlige finanser med ¾ mia. kr. I dette skøn indgår både den direkte og beskæftigelseseffekten af forslaget. Det svarer til, at skærpelsen af genoptjeningskravet står for knap 1/5 af dagpengereformens samlede langsigtede virkning på beskæftigelsen og de offentlige finanser.

Hvis stramningen af genoptjeningskravet rulles tilbage, vil der således være et yderligere langsigtet finansieringsbehov på ca. ¾ mia. kr., i forhold til det, der er indregnet i 2020-planen. Det vil i kraft af reglerne i den nye budgetlov indebære, at vækststrømmen for offentlig service og andre udgifter under udgiftsloftet må reduceres tilsvarende, med mindre der findes flertal for anden finansiering. Dagpengereformens langsigtede effekt på arbejdsudbuddet reduceres med 2-2.500 personer. De langsigtede skøn er reelt upåvirket af, at målgruppen på kort sigt ser ud til at blive større end hidtil antaget.

<sup>1</sup> Skønnet er baseret på den genberegnete målgruppe for forslaget, mens de restende forudsætningerne uændrede i forhold til det, der blev lagt til grund i det oprindelige skøn. Der er derfor tale om et groft skøn, da andre forudsætninger også kan have ændret sig.

**Tabel 3: Økonomiske konsekvenser af at lempe genoptjeningskravet fra 26 til 52 uger**

	2013	2014	Lang sigt
Økonomiske konsekvenser (mio. kr.)	350	275	3/4 mia.
Ændring i arbejdsudbud (antal personer)			2-2.500

Anm.: Skønnede for 2013 og 2014 er efter skat, jf. tabel 1. Det langsigtede skøn er baseret med en 1/3 reduktion af den langsigtede arbejdsudbudseffekt af dagpengereformen korrigeret for at den intensive aktivering af langtidsledige dagpengemodtagere bortfaldt med afkortningen af dagpengeperioden.

Kilde: Arbejdsmarkedskommissionen 2009, Lovforslaget vedr. nedsættelse af dagpengeperioden og egne beregninger.

**Boks 1: Ændringer i dagpengesystemet**

Som en del af dagpengereformen blev beskæftigelseskravet for genoptjening af retten til dagpenge ændret for personer, som har opbrugt deres dagpengeperiode. Ændringen betyder, at en person, som er fuldtidsforsikret, skal opfylde et krav om sammenlagt 52 ugers fuldtidsbeskæftigelse inden for 3 år for at genoptjene dagpengeretten efter udløbet af sin dagpengeperiode (genoptjeningskravet). Tidligere var genoptjeningskravet 26 ugers fuldtidsbeskæftigelse.

Med ændringen er beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeret harmoniseret med det almindelige beskæftigelseskrav. Beskæftigelseskravet er således i alle situationer det samme, dvs. både ved optjening af dagpengeret første gang, ved løbende genoptjening af dagpengeret undervejs i dagpengeperioden, og ved udløbet af dagpengeperioden.

Ændringen blev gennemført sådan, at det øgede genoptjeningskrav gælder for de personer, som skal påbegynde en ny dagpengeperiode efter juli 2012. Ændringen skulle træde i kraft den 2. juli 2012, men blev udskudt sammen med afkortningen af dagpengeperioden og træder hermed i kraft 1. januar 2013.

*Økonomien i forslaget, som det fremgår af lovforslag mv.*

I forbindelse med vedtagelsen af afkortelsen af dagpengeperioden (2010) blev det skønnet, at en skærpelse af genoptjeningskravet fra 26 til 52 uger ville betyde offentlige mindreudgifter på 163 mio. kr., når forslaget var fuldt indfaset i 2014. Mindreudgifterne består dels af færre udgifter til dagpenge (modregnet ekstra udgifter til kontanthjælp) og en besparelse på aktiveringen som følge af mindre og billigere gennemsnitligt aktivering i kontanthjælpssystemet. I det første skøn fra Genopretningsaftalen var skønnet 75 mio. kr. i 2013. I dette skøn er der ikke taget højde som sammenhængen mellem den afkortede dagpengeperiode og genoptjeningskravet. I skønnet på 163 mio. kr. er det lagt til grund, at 2.200 dagpengemodtagere ville blive berørt af forslaget.

Beregningsen dækker over forslagets såkaldte direkte budgetvirkning og medtager ikke effekten på beskæftigelsen.