

Arbejdsrapport:

# Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

DAGPENGEKOMMISSIONEN

Oktober 2015

## 1. Indledning

Med konjunkturafhængighed i dagpengesystemet menes der ofte, at dagpengeperioden varierer med konjunkturerne. Det indebærer, at dagpengeperioden forlænges, når der er økonomisk tilbagegang og høj arbejdsløshed, og at perioden forkortes, når økonomien er i fremgang, og jobskabelsen er høj.

Det er kun USA, Canada og Chile, der har konjunkturafhængige dagpengesystemer. Det chilenske system blev indført i 2009, mens både USA og Canada indførte deres i løbet af 1970'erne. Karakteristisk for alle tre lande er, at de har en langt lavere dagpengeydelse og kortere dagpengeperiode end i det danske system, *jf. bilag 1*.

En række artikler mv., samt kommissioner og råd har imidlertid behandlet og anbefalet et konjunkturafhængigt dagpengesystem i Danmark, herunder blandt andet Arbejdsmarkedskommissionen i 2009 og Det Økonomiske Råd i 2014. Der henvises til en række fordele ved et konjunkturafhængigt dagpengesystem, som ligger til grund for deres anbefalinger:

- Bedre timing af jobsøgning over konjunkturer
- Højere strukturel beskæftigelse
- Styrket forsikringsdækning
- Konjunkturstabilisering
- Mindsket risiko for diskretionære ændringer

Dagpengekommissionen har på den baggrund analyseret fordele og ulemper ved et konjunkturafhængigt dagpengesystem.

Der kan skelnes mellem to typer af konjunkturafhængige systemer; de strengt regelbaserede modeller (Canada) og de mere diskretionære modeller (USA). I de følgende afsnit ses kun på de strengt regelbaserede modeller, mens et system med diskretionære ændringer kort diskuteres i afsnit 2.5.

Sammenfattende peger kommissionens analyse på, at den teoretiske litteratur generelt understøtter, at der er en række samfundsmæssige fordele ved et konjunkturreguleret dagpengesystem, men at empiriske studier kun svagt understøtter dette resultat.

Analysen viser samtidig, at der udestår en række uløste problemstillinger:

- Fastlæggelsen af styringsmålet (bruttoledighed, overgangsrate til beskæftigelse mv.), og kriterierne for hvornår konjunkturafhængigheden skal indtræde, er komplekse spørgsmål, som kan være vanskelige at etablere og kræver nøje overvejelser og løbende justeringer.
- Ledighedsmønstrene er ret uens for forskellige grupper af ledige på tværs af konjunkturerne, mens reguleringerne fastsættes ud fra den generelle ledighed. Tilsvarende er der systematiske forskelle i udviklingen i beskæftigelsen mellem forskellige sektorer og forskelle mellem geografiske områder,

særligt for så vidt angår langtidsledigheden. Det indebærer, at et konjunkturafhængigt system ikke vil tilgode alle lige meget.

- Ledige i næsten samme ledighedssituation bliver behandlet forskelligt omkring de skæringsdatoer, hvor dagpengeperioden reguleres. Ledige, der lige akkurat er omfattet af reguleringen, får en længere dagpengeperiode end ledige, der lige akkurat ikke er omfattet, selvom deres ledighedsbaggrund er stort set ens. Det er overvejende et formidlingsmæssigt problem, idet et konjunkturbaseret system netop er designet med henblik på at reducere tidsmæssige uligheder.

## 2. Analyse af et konjunkturafhængigt dagpengesystem

Hensigten med et konjunkturafhængigt dagpengesystem er at stille ledige i forskellige stadier af konjunkturcyklen mere ens. Samtidig vil et konjunkturafhængigt dagpengesystem virke som en yderligere automatisk stabilisator for økonomien.

Med et konjunkturbetinget dagpengesystem menes der ofte i forskningslitteraturen, at enten den individuelle dagpengesats eller den maksimale dagpengeperiode varierer med ledighedsniveauet. I den offentlige debat og i forbindelse med konkrete forslag i Danmark er fokus oftest på dagpengeperiodens længde.

Konjunkturafhængighed kan også indbygges i dagpengesystemet på anden vis, for eksempel ved:

- Forskellige krav til optjening af dagpengeretten i form af varigheden af forudgående arbejde.
- Variationer af beregningen af dagpengesatsen baseret på forudgående løn.
- Eller hvis dagpengesatsen nedsættes i takt med ledighedsperiodens længde, kan profilen for nedsættelsen variere ved konjunkturforløbet.

Aktiveringsindsatsen og aktiveringsmulighederne kan desuden være en anden måde at tilpasse det samlede dagpengesystem til forskellige konjunkturforhold. Det er sket flere gange i Danmark henover de seneste mange konjunkturforløb.

### 2.1. Søgeadfærd

En række teoretiske studier<sup>1</sup> viser, at det kan være velfærdsforbedrende med et konjunkturafhængigt dagpengesystem, der sikrer, at ledige i særlig grad søger

---

<sup>1</sup> Jf. Fx. Kiley (2003), Sanchez (2008), Andersen og Svarer (2009), Kroft og Notowidigdo (2014) samt Landais m.fl. (2014).

job, når jobskabelsen er høj og virkningen derved er størst, og at søgeintensiteten er lavere under en lavkonjunktur, når jobskabelsen er lav.

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem indebærer, at der under en lavkonjunktur med høj arbejdsløshed vil være et mere generøst dagpengesystem – forstået som højere dagpengesats eller længere dagpengeperiode. Det betyder, at der bliver søgt mindre efter job, når arbejdsløsheden er høj.

Når en jobsøgning generelt giver mindre gevinst under en lavkonjunktur, skyldes det, at der bliver skabt færre job kombineret med, at der er mange ledige, og at der derfor i højere grad opstår jobrationering. Det indebærer, at der er mange jobsøgende pr. stilling, og at den enkelte ledige reducerer andre lediges mulighed for at opnå beskæftigelse. Denne fortrængningseffekt udgør en negativ omkostning for den enkelte, som ikke honoreres i et øget antal job.

I Landais m.fl. (2014) præsenteres en model, hvor velfærdsforbedringen er afhængig af, at ændringer i ydelsessystemet slår stærkere igennem på de berørte ledige (mikroelasticiteten) end på den samlede ledighed (makroelasticiteten). Det vil sige, at den samlede virkning på ledigheden af et mere generøst dagpengesystem som følge af færre jobsøgninger, højere løn og færre nyansættelser, skal være mindre end den isolerede virkning af, at ledige søger og tager færre job.

Der er stærk evidens for, at mikroelasticiteten er signifikant følsom for ændringer i ydelsessystemet<sup>2</sup>, mens der findes indikationer på, at makroelasticiteten også er det<sup>3</sup>. Hvorvidt mikroelasticiteten overstiger makroelasticiteten er blevet undersøgt empirisk i nogle mindre analyser, hvor konklusionerne ikke er entydige<sup>4</sup>. Empirisk er der dermed ikke klare resultater, der kan understøtte de teoretiske resultater om, at et konjunkturafhængigt dagpengesystem er velfærdsforbedrende.

## 2.2. Beskæftigelse

Der er teoretiske argumenter for, at et konjunkturbaseret dagpengesystem kan styrke den strukturelle beskæftigelse og reducere den strukturelle ledighed.

Andersen og Svarer (2010) præsenterer en dynamisk matchingmodel for arbejdsmarkedet, hvor konjunktursituationen skifter fra god til dårlig. Der er to faktorer, som bestemmer afkastet af jobsøgning, sandsynligheden for at finde arbejde og gevinsten ved at finde arbejde. Jobsøgning er en central adfærdsva-

---

<sup>2</sup> Jf. Andersen, Svarer og Vejlin (2015).

<sup>3</sup> Jf. Hagedorn, Karahan, Manovskii og Mitman (2015).

<sup>4</sup> Jf. Card og Levine (2000), Hagedorn m.fl. (2013), Lalive m. fl. (2013) og Marinescu (2014).

### > Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

---

riabel, og det er derfor vigtigt at bestemme, hvordan søgeintensiteten påvirkes, når konjunktursituationen ændres.

Modellen viser, at hvis dagpengesystemet forvrider mere under en højkonjunktur, så trækker det i retning af, at ydelsesniveauet teoretisk set skal hæves under en lavkonjunktur og sænkes under en højkonjunktur.

Et højere dagpengeniveau under en lavkonjunktur vil dermed have mindre negativ beskæftigelsesvirkning end de positive beskæftigelsesvirkninger af et tilsvarende lavere dagpengeniveau under en højkonjunktur. Nettovirkningen på beskæftigelsen er positiv, hvilket kan bidrage til at reducere de gennemsnitlige forvridende effekter over et fuldt konjunkturforløb og dermed reducere den strukturelle ledighed.

Virkningerne kan siges at vedrøre friktionsledigheden, der mindskes ved lavere dagpenge under en højkonjunktur uden at blive tilsvarende forværret ved højere dagpenge under en lavkonjunktur. Den lavere friktionsledighed medfører højere strukturel beskæftigelse.

Der kan endvidere opstå en asymmetri i løndannelsen, som betyder, at lønningerne tilpasser sig langsommere nedad end opad. Lønnen og beskæftigelsen er dermed mere påvirkelig af et mindre generøst dagpengesystem under en højkonjunktur, end løn og beskæftigelse er ved et mere generøst dagpengesystem under en lavkonjunktur. Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kan på den måde bidrage til at reducere lønstigninger under højkonjunkturer, uden at der skabes et tilsvarende større lønpres under lavkonjunkturer. Samlet set kan det øge den strukturelle beskæftigelse.

De teoretiske argumenter forudsætter, at en ydelsesændring giver større effekt på afgang fra ledighed til beskæftigelse i højkonjunkturer end i lavkonjunkturer.

Der findes i dag kun begrænset empirisk litteratur om effekterne på beskæftigelsen af konjunkturafhængige dagpengesystemer, og de studier der findes viser forskellige eller slet ingen effekter. Der er enkelte studier, der finder, at effekten af ydelsessystemet på beskæftigelsen er medcyklisk, et studie der finder, at den er modcyklisk og to studier, der ikke finder nogen konjunkturreffekt. *jf. bilag 2.*

Der er dermed ikke noget klart empirisk belæg for at konkludere, at et konjunkturafhængigt dagpengesystem vil øge den strukturelle beskæftigelse.

## 2.3 Forsikringselement

Ledige vil som udgangspunkt opleve meget forskellige chancer for at finde arbejde, inden deres dagpengeperiode udløber, i forskellige konjunkturfaser.

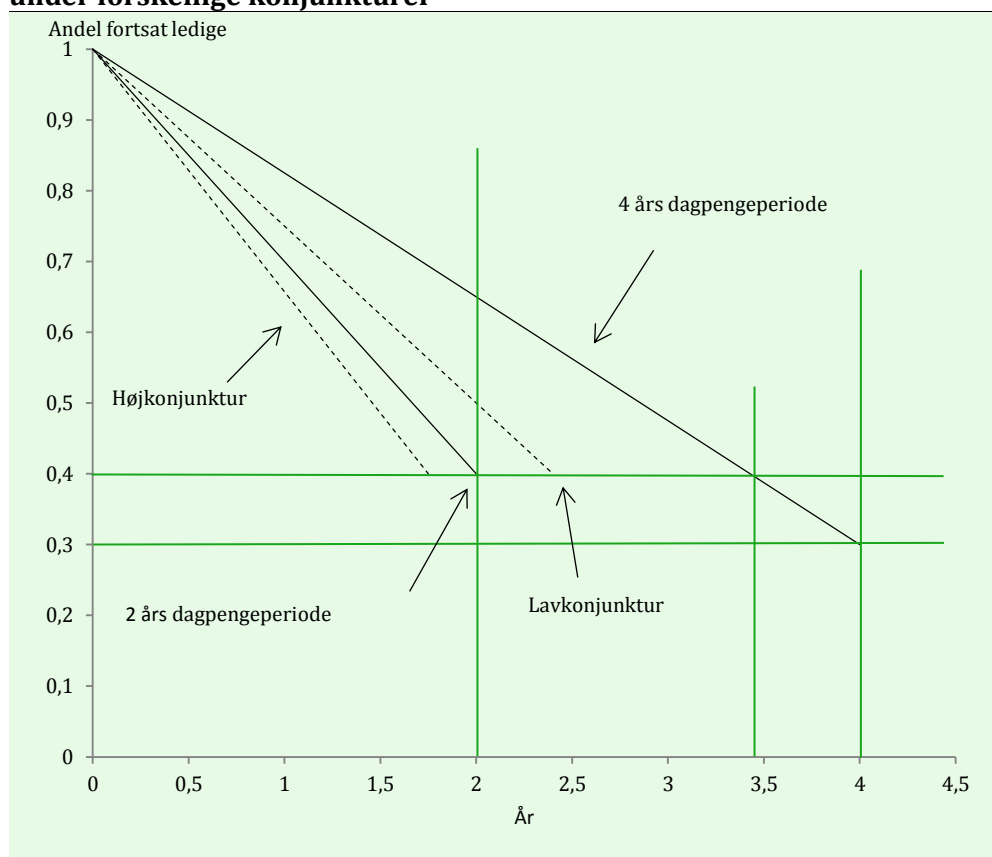
> Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

Under en højkonjunktur vil ledige have nemmere ved at finde arbejde, og under en lavkonjunktur vil ledige have større risiko for ikke at komme i beskæftigelse og dermed opbruge dagpengeretten. Derved er ledige systematisk bedre stillet under en højkonjunktur, og der vil være en indirekte forsikringsmæssig ulighed mellem ledige i de to situationer.

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kan derfor potentielt styrke forsikringselementet ved at stille ledige mere ens på tværs af konjunkturer. Ved at forlænge dagpengeperioden under en lavkonjunktur kan omfanget af ledige, der opbruger dagpengeretten, i princippet reduceres til niveauet ved normale konjunkturforhold.

Litteraturen behandler kun emnet i meget begrænset omfang, men det er muligt at lave en simpel illustration gennem fire forskellige overlevelseskurver, som angiver hvor stor en andel af ledige, der fortsat er ledige på forskellige tidspunkter i det stiliserede eksempel, jf. figur 1.

**Figur 1. Illustration af overlevelseskurver ved forskellig dagpengelængde under forskellige konjunkturer**



Overlevelseskurverne illustrerer forløbene ved en 2-årig dagpengeperiode, en 4-årig dagpengeperiode og ved konjunkturafhængige dagpengeperioder på henholdsvis ca. 1,8 år og ca. 2,4 år.

## > Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

---

Ved et konjunkturafhængigt dagpengesystem vil der under en højkonjunktur, efter 1,8 år, være 40 pct. af de ledige tilbage ved dagpengeophør i det tænkte eksempel. Tilsvarende vil der under en lavkonjunktur med en dagpengeperiode på 2,4 år også være 40 pct. af de ledige tilbage ved dagpengeophør. På den måde skaber et konjunkturafhængigt dagpengesystem lige muligheder for ledige under hhv. lav- og højkonjunktur.

## 2.4 Konjunkturstabilisering

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kan medvirke til at forstærke de automatiske stabilisatorer, idet udgifterne til dagpenge vil øges i lavkonjunkturer og reduceres i højkonjunkturer.

En forøgelse af de automatiske stabilisatorer kan bidrage til at reducere udsvingene i økonomien, og kan dermed være velfærdsforbedrende – ud fra et stabiliseringshensyn.

Dagpengesystemet udgør dog allerede i dag en automatisk stabilisator. Det skyldes, at højere aktivitet i dagpengesystemet under en lavkonjunktur øger de offentlige udgifter til dagpenge.

## 2.5 Diskretionære ændringer

I et dagpengesystem, hvor dagpengeperioden er konstant på tværs af konjunkturer, vil økonomisk tilbagegang betyde, at flere ledige risikerer at opbruge dagpengeretten. Det kan skabe et politisk pres for at tilpasse dagpengesystemet, så færre ledige opbruger deres ret til dagpenge.

Diskretionære ændringer af dagpengereglerne, i form af en forlænget dagpengeperiode, giver ledige større tryghed, fordi risikoen for at miste dagpengeretten mindskes. Men foretages der flere ændringer inden for en kortere periode, kan det til gengæld skabe en forventning om, at der følger yderligere justeringer, hvis forholdene ikke bliver bedre. Usikkerheden, om hvorvidt eller hvornår det sker, kan svække incitamentet til at tage arbejde og kan dermed resultere i, at endnu flere opbruger retten til dagpenge.

Et dagpengesystem med klare regler for, hvordan dagpengeperioden varierer med for eksempel det overordnede ledighedsniveau, kan skabe vished om, hvordan den lediges situation vil ændre sig, hvis den overordnede økonomiske situation forværres. Det kan samtidig reducere presset for diskretionære ændringer af systemet.

En afgørende forudsætning er dog, at systemet er tilstrækkelig gennemsækeligt til, at den enkelte ledige ved, hvordan dagpengeperioden bliver påvirket, hvis ledigheden ændrer sig. Der vil for eksempel fortsat opstå usikkerhed om, hvor-

dan konjunkturerne vil udvikle sig. Det kan udgøre et problem, hvis ledige baserer deres søgeadfærd på antagelser om den fremtidige udvikling i ledigheden, og det fører til utilstrækkelig jobsøgning, fordi antagelserne er forkerte.

Det kan heller ikke udelukkes, at der kan komme et pres for at ændre systemet på trods af, at der allerede er indbygget konjunkturafhængighed i dagpengeperioden. Ligesom der må forventes en debat om, hvorvidt de valgte indikatorer for konjunkturreguleringen er retvisende. Det kan gælde både ved forlængelser og ved afkortninger, *jf. afsnit 3*.

### 3. Potentielle ulemper ved et konjunkturafhængigt dagpengesystem

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem udløser en række uhensigtsmæssigheder og praktiske vanskeligheder. Et af problemerne er at finde en hensigtsmæssig indikator for konjunktursituationen. En sådan indikator skal ideelt set leve op til en række kriterier, hvis indikatoren skal kunne bruges til at regulere dagpengesystemet:

- Robusthed over for revisioner
- Stabilitet over tid
- Hurtig tilgængelighed
- Upåvirket af tekniske forhold/politiske beslutninger
- Gennemsigtig, fortolkelig og baseret på officiel statistik

Der foreligger ikke én indikator, der konsistent og sammenfattende angiver, hvor lang dagpengeperioden bør være. Den mest diskuterede indikator har været bruttoledigheden, som imidlertid har en indbygget forsinkelse i forhold til konjunkturudviklingen. Den mest målrettede indikator er afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, som observeres direkte uden forsinkelse og er bestemmende for den gennemsnitlige ledighedsperiodes længde. Indikatoren er imidlertid ukendt for de fleste, og der vil derfor være et formidlingsmæssigt problem forbundet med at indføre den som indikator for et konjunkturafhængigt dagpengesystem.

Hvis der skal indføres et konjunkturafhængigt dagpengesystem, må det være et vigtigt hensyn, at ledige får samme rettigheder i ens situationer. Det følger også af, at et konjunkturafhængigt dagpengesystem skal styrke forsikringselementet, og at ligebehandling af personer i ens situationer er et generelt krav til offentlige ydelser.

I den sammenhæng kan der i forbindelse med selve konjunkturreguleringen opstå problemer med, at personer, der er ledige på samme tidspunkt, får forskellige vilkår. Det vil ske, når ledige der lige akkurat er omfattet af reguleringen sammenlignes med ledige, der lige akkurat ikke er omfattet. De to grupper



får på den måde ikke ret til samme dagpengeperiode, selvom deres ledighedsbaggrund måske er stort set ens. Det er en problematik, der blandt andet gør sig gældende i den model, som Arbejdsmarkedskommission foreslog. Det er dog overvejende et formidlingsmæssigt problem, idet den tidsmæssige ulighed synliggøres, når dagpengeperioden ændres, mens de mulige forskelle først indtræder senere ved dagpengeperiodens ophør. Det vil derfor i praksis kun blive oplevet af de langt færre personer, der fortsat er ledige på det tidspunkt.

Et andet aspekt vedrører forskelle i ledighed mellem forskellige faglige grupper eller regionale forskelle i ledigheden. Det konjunkturafhængige dagpengesystem afhjælper kun det problem, at personer, der bliver ledige på forskellige tidspunkter af en konjunkturcykel, har forskellig chance for at finde beskæftigelse. Derimod kan der samtidig være betydelig geografiske eller faglige forskelle i ledigheden i løbet af konjunkturcyklen, som det konjunkturafhængige dagpengesystem ikke vil adressere. Set ud fra den enkelte lediges perspektiv vil et konjunkturafhængigt dagpengesystem, der reguleres efter en indikator for den gennemsnitlige ledighed, ikke opfattes som et mere hensigtsmæssigt og fair forsikringsystem, hvis der over konjunkturforløbet er store indbyrdes forskelle mellem faggrupper eller regioners ledighed.

I forlængelse heraf kan der være en risiko for, at politikerne ikke ønsker at bære de politiske omkostninger, når dagpengesystemet på baggrund af den konjunkturregulerende mekanisme automatisk strammes op, fordi konjunkturerne bliver bedre.

## 4. Arbejdsmarkedskommissionens model

Arbejdsmarkedskommissionen fremlagde i 2009 en model, der tager udgangspunkt i en 2-årig dagpengeperiode med en referenceperiode på 3 år og et optjeningskrav på 52 uger.

I modellen forlænges dagpengeperioden med ½ år, hvis bruttoledighed overstiger 7 pct., og den forlænges med yderligere ½ år, hvis bruttoledigheden kommer over 9 pct. Modellen indebærer ikke mulighed for kortere dagpengeperioder ved højkonjunktur.

Forlængelserne igangsættes ved kvartalets start og gælder kun for ledige, som indenfor 3 måneder opbruger deres dagpengeret. Ved det efterfølgende kvartals start vil en ny gruppe ledige, som indenfor 3 måneder opbruger dagpengeretten, få en forlængelse på ½ år, hvis bruttoledigheden fortsat er over 7 pct., og tilsvarende en forlængelse på 1 år, hvis bruttoledigheden fortsat er over 9 pct.

Fordelen ved modellen er, at den forlængede dagpengeperiode knytter sig til den lediges igangværende dagpengeperiode. Dermed bortfalder retten til forlængelse først, hvis den ledige optjener ret til en ny dagpengeperiode og ikke, hvis den ledige for eksempel finder arbejde midlertidigt og efterfølgende bliver

> *Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet*

---

ledig igen inden for samme dagpengeperiode. På den måde begrænser forlængelsen ikke incitamentet til at tage kortvarigt arbejde.

Ulempen ved modellen er, at der vil opstå situationer, hvor personer med stort set samme ledighedssituation bliver stillet forskelligt. Det skyldes som nævnt, at der vil være ledige, som lige akkurat vil være omfattet af forlængelserne, og ledige, som lige akkurat ikke er omfattet, *jf. boks 1*.

### **Boks 1. Eksempel på forskelle på dagpengeperiodeperioden for to næsten ens stillede ledige (Arbejdsmarkedskommissionens model)**

I en situation, hvor bruttoledigheden stiger til 7,1 pct. i et kvartal, men falder igen til 6,9 pct. i kvartalet efter, vil en person A, der havde 2 måneder og 4 ugers dagpenge tilbage ved første kvartals start, få en forlængelse på ½ år, mens person B, med 3 måneders dagpengetilbage, ikke får perioden forlænget.

Da ledigheden ved det efterfølgende kvartals start ikke udløser en forlængelse, vil person B miste dagpengetilbage umiddelbart efter kvartalets start, mens person A på det tidspunkt vil have 5 måneder og 2 ugers resterende dagpengetilbage.

En anden ulempe er, at ledige, der for eksempel har mere end 3 måneders dagpengetilbage, vil afholde sig fra at tage et midlertidigt arbejde, hvis de har en forventning om, at dagpengeperioden forlænges i en efterfølgende periode. Det skyldes, at den ledige ellers ikke opfylder kravet om mindre end 3 måneders tilbageværende dagpenge, som udløser forlængelsen.

Det skal desuden nævnes, at de udløsende ledighedsprocenter i Arbejdsmarkedskommissionens model på 7 og 9 pct. er høje set i forhold til de seneste års strukturledighed på omkring 4 pct. og den faktiske ledighed, der selv i årene efter finanskrisen aldrig lå over 6 pct. i et kvartal. Det illustrerer, at det er svært at fastsætte det relevante niveau for de udløsende ledighedsprocenter blot nogle få år frem, hvis og når strukturledigheden ofte og løbende ændrer sig.

Endelig har modellen som nævnt en dagpengeperiode på minimum 2 år, og dermed kan konjunkturreguleringen kun ske ved forlængelser af dagpengeperioden. Hvis modellen skulle være udgiftsneutral i forhold til en fast dagpengeperiode på 2 år ville det forudsætte, at dagpengeperioden kunne være kortere i højkonjunktur, jf. nedenfor.

## **4.1. Mulige justeringer af Arbejdsmarkedskommissionens model**

Den indbyggede forskelsbehandling i Arbejdsmarkedskommissionens model kan reduceres ved at justere på omfanget af og kadencen for forlængelserne. En mulighed er at sætte forlængelserne til for eksempel 3 i stedet for 6 måneder, og/eller kun tillade reguleringer for eksempel hvert halve år.

Det løser imidlertid ikke problemet helt. Der vil fortsat kunne opstå forskelle mellem ledige, der lige netop opfylder betingelserne, og ledige, som netop ikke gør. Hvis forlængelserne bliver sat til 3 i stedet for 6 måneder ved reguleringerne, skal trinene for grænseværdierne samtidig gøres mindre, hvis modellen

skal indebære samme konjunkturregulering, og det vil indebære hyppigere reguleringer.

En mere omfattende ændring af modellen kan være at lade alle ledige være omfattet af forlængelsen for på den måde at reducere retfærdighedsproblemerne. Det vil imidlertid medføre, at dagpengeperioden skal reduceres for alle ledige, når bruttoledigheden igen falder under grænseværdien. Men skal det ske, uden at det samtidig skaber nye åbenlyse uretfærdigheder, skal nedsættelsen gradures, så ledige med kort tilbageværende dagpengeret får en mindre eller ingen nedsættelse, mens ledige med en længere dagpengeperiode tilbage får en fuld tilbagerulning.

Den mere omfattende ændring af modellen vil kunne reducere problemet med, at nogle ledige undlader at søge kortvarig beskæftigelse, hvis de forventer en snarlig forlængelse af dagpengeperioden. Til gengæld bliver også korttidsledige omfattet af forlængelsen, og det vil formodentlig øge de samlede negative virkninger på omfanget af jobsøgning og lønudviklingen.

Ændringen vil samtidig komplicere regelsættet yderligere og medføre, at endnu flere ledige kommer til at opleve ændrede vilkår. Ligesom der vil opstå konstant usikkerhed omkring den enkelte lediges dagpengeret, som i sidste ende kan reducere jobsøgningen op til dagpengeudløb.

Endelig er det muligt at imødegå problemet med, at der i modellen kun er forlængelser ud over den 2-årige dagpengeperiode, ved at tage udgangspunkt i en lidt kortere dagpengeperiode på for eksempel 1½ år. Det kan formodentlig bevirke, at kommissoriets krav om uændrede eller færre udgifter i forhold til det gældende dagpengesystem bliver opfyldt.

Sammenfattende betyder det, at det er muligt at reducere nogle af de uhenigtsmæssigheder, der følger med Arbejdsmarkskommissionens model. De foreslåede ændringer kan dog ikke løse dem fuldt ud, og ændringerne vil samtidig gøre regelsættet mere kompliceret og medføre, at flere ledige omfattes af hyppigere ændringer i dagpengeperioden.

## 5. Konjunkturafhængigt ydelsesniveau

En alternativ model til at forsøge at løse de nævnte uhenigtsmæssigheder vil være at lade ydelsesniveauet eller ydelsesprofilen være konjunkturafhængigt. På den måde bliver alene dagpenge*niveauet* men ikke dagpenge*retten* afhængigt af, hvornår visse tærskels-datoer passerer.

Modellen kan dog have den utilsigtede egenskab, at den højere ydelse i lavkonjunkturer i sig selv vil øge antallet af ledige, der opbruger dagpengeretten, fordi ledige vil søge mindre intensivt. Derved vil systemet bidrage til at øge konjunkturudsvingene, målt på hvor mange der mister retten til dagpenge.

## 6. Konklusion

Samlet set er konklusionen, at de potentielle gevinster ved et konjunkturafhængigt system i vidt omfang ikke er veldokumenterede, og at et konjunkturafhængigt system kan medføre en række uhensigtsmæssigheder og ekstra kompleksitet til dagpengesystemet både i forhold til administrationen og de lediges forståelse af dagpengesystemet.

## 9. Litteratur

Andersen, T. M. og Svarer, M. (2009), *Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik*, Rapport, Aarhus Universitetet.

Andersen, T. M. og Svarer, M. (2010), *Business Cycle Dependent Unemployment Insurance*, IZA Discussion Paper, No. 5196.

Andersen, T. M., Svarer M. og Vejlin, R. M. (2015), *Litteratur-review af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer*, Beskæftigelsesministeriet. 6. maj 2015.

Card D., Levine P. B. (2000), *Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program*, Journal of Public Economics 78 (2000) 107–138.

Card, D et al. (2015), *The Effect of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment Insurance Receipt: New Evidence from a Regression Kink Design in Missouri, 2003-2013*.

Hagedorn, M., Karahan, F., Manovskii, I. og Mitman, K. (2013 og 2015), *Unemployment Benefits and Unemployment in the Great Recession: The Role of Macro Effects*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Reports, No. 646.

Jurajda og Tannery (2003): *Unemployment Durations and Extended Unemployment Benefits in Local Labor Markets*, Industrial & Labor Relations Review, Vol. 56, No. 2, January 2003.

Kiley, M. T. (2003), *How Should Unemployment Benefits Respond to the Business Cycle?*, Topics in Economic Analysis & Policy, 3(1).

Kroft, K. og Notowidigdo, M. J. (2011/2015), *Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate?* Theory and Evidence. NBER Working paper, No. 17173.

Lalive, R., Landais, C. , og Zweimüller , J. (2013), *Market Externalities of Large Unemployment Extension Programs*, IZA Discussion Paper.

Landais, C., Michailat, P. og Saez, E. (2010/2014), *Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle*. NBER Working paper, No. 16526.

Marinescu, I. (2014), *The General Equilibrium Impacts of Unemployment Insurance*, Evidence from a Large Online Job Board.

Røed, K. og Zhang, T. (2005), *Unemployment duration and economic incentives—a quasi-random-assignment approach*, European Economic Review, 49(7):1799-1825.

Sánchez, J. M. (2008), *Optimal state-contingent unemployment insurance*, Economics Letters, 98(3):348-357.

> Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

---

Schmieder, J. F., von Wachter, T. og Bender, S. (2012), *The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years*, *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2):701-7

## Bilag 1: Konjunkturafhængige dagpengesystemer i Canada, USA og Chile

I USA, Canada og Chile eksisterer der allerede konjunkturafhængige dagpengesystemer.

I dagpengesystemet i **Canada** kan der automatisk ske en regulering af både den maksimale dagpengeperiode og længden af optjeningsperioden i hvert kvartal. Reguleringen sker særskilt for hver region, og eventuelle nye dagpenge- og optjeningsperioder træder i kraft for alle nye ledighedsperioder. Begge dele er uændret for alle igangværende forløb. Det er praktisk muligt, fordi den maksimale dagpengeperiode er forholdsvis kort.

Dagpengesystemet i **USA** er opbygget med en føderal rammelovgivning, som udfyldes og eventuelt suppleres med yderligere love og regler i den enkelte delstat. De enkelte stater fastlægger selv nærmere betingelser for at opnå ret til dagpenge, den maksimale dagpengeperiode og dagpengesatsen. Der er betydelige variationer mellem staterne, men dagpengeperioden er i de fleste stater omkring 26 uger.

Som en del af den føderale lovgivning er der faste regler for, at dagpengeperioden skal udvides i situationer med høj og/eller stigende ledighed og om, at den enkelte stat kan beslutte yderligere udvidelser i disse situationer.

I det **chilenske dagpengesystem** er der indbygget en automatisk forlængelse af den fem måneder lange dagpengeperiode med ekstra to måneder ved stigende ledighed set i forhold til de seneste fire år. Der er en faldende profil for dagpengesatsen hen over dagpengeperioden startende med 50 pct. af hidtidig indkomst i den første måned til 30 pct. i den femte. Ved ekstra to måneder nedsættes andelen til henholdsvis 25 og 20 pct.

Det er karakteristisk, at alle tre lande har et dagpengesystem med langt lavere dagpengeydelse og kortere dagpengeperiode end i det danske system, *jf. tabel 1*.

**Tabel 1 Nøgletal om dagpengesystemerne i Canada, USA og Chile**

	Canada	USA	Chile	Danmark
Dagpenge i pct. af løn	55 pct.	50 pct.	50 faldende til 30 pct.	90 pct.
Dagpengemax. pr. uge	2.690 kr.	714 - 3.620 kr.	300 til 500kr.	4.075 kr.
Optjeningsperiode	20-52 uger	52 uger	12 måneder	52 uger
Dagpengeperiode	14-36 uger	Typisk 26 uger	5 måneder	104 uger
Forlængelsesmulighed	11-20 uger	13-20 uger	2 måneder	-
Forlængelseskriterier	Bruttoledighed >6 pct.	Led. > 5 pct. og steget med min. 20 pct.	1 pct. over seneste 4 års led.pct.	-
Finansiering	Arbejdsgiver og lønmodtager	Arbejdsgivere	Arbejdsgiver og lønmodtager	Medlemmer og staten

Anm.: Beløb er 2013 og 2014-tal.



> *Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet*

---

Udløsningsmekanismerne til dagpengeforlængelserne er forskellige. I Canada foretages reguleringen ved ændringer på 1 pct.point over et ledighedsniveau på 6 pct., og yderligere når ledigheden overstiger 7 pct. osv. I Chile udløses forlængelserne ved stigning på 1 pct.point i ledighedsprocenten i forhold de forudgående 4 år under ét. I USA indgår både absolutte afvigelser i ledighedsprocenterne og opgørelser i forhold til forudgående ledighedsniveau.

Konjunktelementerne i dagpengesystemerne blev indført i løbet af 1970'erne både i USA og Canada. Det chilenske system blev indført så sent som i 2009.

## Bilag 2: Empiriske studier

Der eksisterer en meget beskeden empirisk litteratur om effekterne af et konjunkturafhængigt dagpengesystem.

I et amerikansk studie af Jurajda og Tannery (2003) anvendes data fra perioden 1980-1985 fra Pittsburgh og Philadelphia. Byerne ligger begge i staten Pennsylvania og er derfor underlagt samme ydelsessystem.

Byerne ligger i samme stat, men de havde en meget forskellig ledighedssituation i perioden. Pittsburgh havde næsten dobbelt så høj ledighed som Philadelphia. Ledigheden var desuden generelt høj i staten, og det medførte flere midlertidige forlængelser af ydelsesperioden, hvor Jurajda og Tannery (2003) undersøgte, om ledige reagerede forskelligt afhængigt af, hvilken by de boede i og dermed hvilken konjunktursituation, de var præget af.

Analysen viser, at en længere ydelsesperiode medførte, at afgangsraten til beskæftigelse aftog i begge byer, men effekten var ikke signifikant forskellig mellem de to byer. Konklusionen er, at der dermed ikke kunne spores nogen konjunkturafhængig effekt af ændringer i ydelseslængden.

Et norsk studie af Røed & Zhang (2005) finder samme resultat. I studiet undersøges det, om den positive effekt, der findes på overgangen fra ledighed til beskæftigelse af et lavere ydelsesniveau, varierer med konjunktursituationen. Konklusionen i Røed & Zhang (2005) er, at det gør den ikke.

I Kroft og Notowidigdo (2014) undersøges det, om effekten af ændringer i ydelsesniveauet i USA har konjunkturafhængige effekter på afgangsraten fra ledighed. Der anvendes data fra 1985-2000, og variationen i ydelsesniveau findes ved at udnytte forskelle på tværs af stater over tid. Analysen viser, at effekten af ydelsesniveauet er aftagende i ledighedsniveauet, og dermed at ledige reagerer kraftigere på ydelsesniveauets størrelse, når konjunkturerne er gunstige.

I et nyere amerikansk studie af Card m. fl. (2015) anvendes amerikanske data fra Missouri. Studiet finder, at højere ydelse er forbundet med lavere afgang til beskæftigelse. Modsat Kroft og Notowidigdo (2014) finder de dog, at denne effekt er størst, når ledigheden er lav.

De tre nævnte amerikanske studier peger dermed i hver deres retning. Der er endvidere et tysk studium af Schmieder m.fl. (2012). Her anvendes data fra 1985-2008. Studiet finder, at en længere ydelsesperiode forlænger perioden uden beskæftigelse. Konkret finder Schmieder m.fl., at 1 måneds ekstra ydelse forlænger tiden uden beskæftigelse med 0,1 måned. Herefter undersøges det, om denne effektstørrelse varierer med konjunktursituationen udtrykt ved ledighedsniveauet, idet de finder, at effekten ikke er konjunkturafhængig.