

KRITISKE ANALYSER

Af Henrik Herløv Lund, økonom – cand.scient. adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

Notat 24.04.16

”DAGPENGEREFORM” OG ”DAGPENGEAFTALE” ØGER IKKE BESKÆFTIGELSEN, SNARERE TVÆRTIMOD.

RESUME:

Formålet med ”Dagpengereformen” og ”Dagpengeaftalen” var ikke mindst at øge beskæftigelsen med 11- 15.000 fuldtidsbeskæftigede. Reformens fortalere har antaget, at det sker mere eller mindre af sig selv. Problemet er imidlertid, at reformen alene øger arbejdskraftudbuddet. Og for at det kan omsættes i beskæftigelse, kræves en øget arbejdskraftefterspørgsel. Det er der imidlertid langt til i dansk økonomi, der under finanskrisen mistede 175.000 jobs og hvor der i dag stadig kun er svag, langsom og skrøbelig økonomisk fremgang med fortsat væsentlig arbejdsløshed og jobmangel. Derfor vil ”Dagpengereformen” og ”Dagpengeaftalen” i en overskuelig fremtid IKKE øge beskæftigelsen simpelthen fordi der mangler job til at beskæftige det øgede arbejdsudbud, men vil tværtimod snarere bidrage til at holde arbejdsløsheden oppe.

Indledning.

I det følgende behandles de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af ”Dagpengereformen” fra 2010 og den senere justering heraf i form af ”Dagpengeaftalen” fra 2015.

I artiklens afsnit 1 redegøres først for hovedindholdet i den oprindelige ”Dagpengereform” fra 2010 og dernæst for hovedindholdet i den nylige justering heraf i ”Dagpengeaftale” fra 2015.

Videre behandles i afsnit 2 af den ”undervurdering” af det udfald af dagpengesystemet, som skete i forbindelse med ”Dagpengereformen” og spørgsmålet om, i hvilket omfang ”Dagpengeaftalen” har ændret herpå?

Dernæst diskuteres i afsnit 3 de fra forskellig side gjorde skøn over beskæftigelseeffekten af "Dagpengereformen" og der foretages en kritisk diskussion af den bagvedliggende udbudsøkonomiske tankegang.

Og i afsnit 4 vurderes endelig holdbarheden og realismen i henholdsvis regeringens, Arbejdsmarkedskommissionens, Det Økonomiske Råds og Dagpengekommissionens forventning om en øget beskæftigelse som følge af "Dagpengereformen".

1. Hovedindholdet i "Dagpengereformen" og "Dagpengeaftalen".

"Dagpengereformen" blev vedtaget i 2010 som led i daværende VK – regerings "Genopretningspakke".¹

Aftalen blev indgået på baggrund af finanskrisen, hvor der var underskud på de offentlige finanser og hvor Danmark fra EU modtog en henstilling om at begrænse statsunderskuddet, hvilket VK - regeringen udmøntede i sin genopretningsplan med besparelser på 24 mia. kr. over 3 år. At "Dagpengereformen" blev en del af genopretningspolitikken skete forslag fra DF og den blev herefter en del af den såkaldte "Genopretningsaftale" mellem VK og DF.² Senere tilsluttede også De Radikale sig også "Dagpengereformen".

Hovedelementerne i "Dagpengereformen" var en halvering af dagpengeperioden fra fire til to år og en fordobling af genoptjeningsperioden fra 26 til 52 uger.³ Ideerne hertil var fremlagt af "Arbejdsmarkedskommissionen", der i 2009 havde anbefalet disse ændringer som middel til at øge beskæftigelsen^{4 5}

"Dagpengereformen" var imidlertid meget omstridt. Først og fremmest blev der fra fagforeninger og A-kasser rettet voldsom kritik mod, at langt flere viste sig at miste deres dagpenget end oprindeligt hævdede af regeringen, jf. næste afsnit. SRSF – regeringen følte sig derfor tvunget til først at udsætte implementeringen af reformen og dernæst at mildne implementeringen af den med en række tiltag,

1) VK – regeringen: Genopretningspakken. Maj 2010.

http://www.stm.dk/publikationer/genopret_10/genopretningspakken_danmark_ud_af_krisen_regningen_betalt_maj_2010_web.pdf

2) Genopretningsaftalen, maj 2010.

<http://www.fm.dk/sitecore/content/Finansministeriet/Home/Publikationer/2010/Aftale%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi.aspx>

3) Jf. VK – regeringen og DF: Aftale om genopretning af dansk økonomi. Maj 2010.

4) Jf. Arbejdsmarkedskommissionen: Velfærd kræver arbejde. August 2009, kap. 3, s. 99

http://www.amkom.dk/media/22119/velfaerd_kraever_arbejde_web.pdf

5) For en kritik heraf se Lund, Henrik Herløv: Arbejdsmarkedskommissionens slutrapport: Forkert timing og fejlagtige virkemidler. 2009. <http://www.henrikherloevlund.dk/artikler/Arbmarkrapport.pdf>

herunder først og fremmest, at de som mistede dagpengeretten i en overgangsperiode kunne oppebære den såkaldte "arbejdsmarkedsydelse" på 60/80 % af dagpengemaximum⁶.

Da uroen og utilfredsheden imidlertid fortsatte, greb man til at nedsætte en "Dagpengekommission", som op til valget i 2015 fik til opgave at bløde lidt op på den mindste del af "Dagpengereformens" stramninger: Skærpelsen af genoptjeningskravet. Baseret på "Dagpengekommissionens" anbefalinger blev der efter valget herom indgået den såkaldte "Dagpengeaftale" mellem V, S og DF. Hovedelementet heri var gennemførelsen af "Dagpengekommissionens" forslag om, at der indføres en mere fleksibel genoptjening, hvorved dagpengeperioden efter 6 måneders "småjobs" forlænges med et tredje år.⁷

Dette betales dog af de arbejdsløse selv, idet lempelsen finansieres dels gennem 3 årlige karensdage svarende en generel reduktion af dagpengesatsen med 1 – 1½ % svarende til omkring 2500 kr. om året, dels sker finansieringen gennem, at dimittendsatsen sættes ned fra 82 % til 71,5 % for nyuddannede uden børn – en forringelse på 1880 kr. om måneden.⁸

2. Udfaldet af dagpengesystemet som følge af "Dagpengereformen" – og efter "Dagpengeaftalen".

Oprindeligt havde VK regeringen ved beskæftigelsesminister Inger Støjberg angivet at højst mellem 2.000 og 4.000 ledige årligt ville miste dagpengeretten som følge af reformen, fordi de øvrige ramte hurtigt ville finde job.⁹ Dette ekstremt store fejlslået ministeriet dog senere til at handle om en virkning på "... længere sigt, når arbejdsmarkedet har haft tid til at indrette sig på et øget arbejdsudbud". På kortere sigt vurderede man, at 27.000 personer som følge af reformen ville falde ud af dagpengesystemet ved udgangen af 2014.¹⁰

Men selv dette viste sig at være en fatal fejlbedømmelse. Alene i 2013 faldt næsten 35.000 ud af dagpengesystemet og ved udgangen af 2014 havde omkring 53.500 mistet dagpengeretten. Da 2015 rindede ud, var antallet af personer med mistet dagpengeret oppe på 70.000 personer.

6) Satsen for den midlertidige arbejdsmarkedsydelse udgør 60 % af dagpengemaximum for ikke forsørgere og 80 % for forsørgere. Ydelsen er for personer, som opbruger deres dagpengeret til og med 3. juli 2016.
<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Ydelser/Midlertidig-arbejdsmarkedsydelse.aspx>

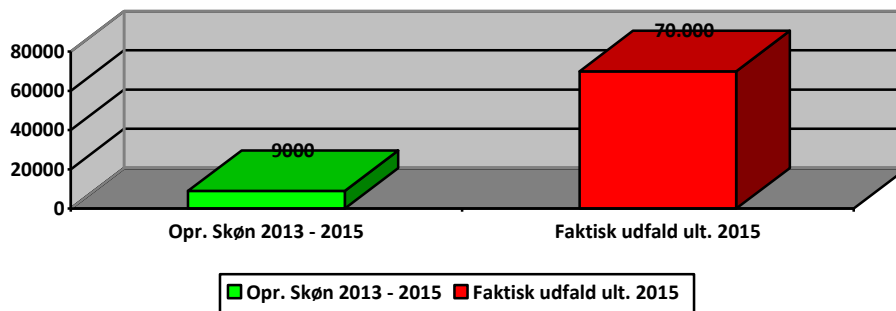
7) Jf. Aftale mellem regeringen (Venstre), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om et tryggere dagpengesystem, s 1.
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Tryggere%20dagpengesystem.aspx>

8) Jf. Reich, Oliver Kløvedal: Overblik – se aftalens hovedpunkter. Politiken 22.10.15

9) Jf. beskæftigelsesminister Inger Støjberg: Svar til Arbejdsmarkedsudvalget 2009 -10 L 222 Svar på Spørgsmål 2.
<http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/l222/spm/2/svar/723860/860158.pdf>

10) Jf. beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen: Svar til arbejdsmarkedsudvalget 2014 – 15. Svar på spørgsmål 48.
<http://www.ft.dk/samling/20142/almindel/beu/spm/48/svar/1265351/1549588.pdf>

Figur: Oprindeligt angivet ¹¹ og faktisk udfald af dagpengesystemet 2013 - 2015. ¹²



Kun omkring en tredjedel af de med mistet dagpengeret er kommet i arbejde. Godt 12 % modtager hverken ydelse eller lønindkomst ¹³. Fortsætter udfaldet af dagpengesystemet i den nuværende takt, vil der i 2016 være omkring 13 - 14.000 ¹⁴, som yderligere mister dagpengereetten og dermed vil det samlede udfald af dagpengesystemet ved udgangen af 2016 være godt på vej mod 84.000. ¹⁵ Vil dagpengeaftalen ændre herpå, når de nye dagpengeregler træder i kraft i 2017? Det er der ikke grund til at tro. Fortsætter udfaldet af dagpengesystemet i samme takt i 2017 som forventes i 2016 må der forventes, at omkring 12 - 13.000 yderligere falder ud i 2017.

Ifølge "Dagpengekommissionen" skal en mere fleksibel genoptjening forhindre, at omkring 2.000 heraf årligt falder ud af dagpengesystemet. ¹⁶Altså lidt over 15 % af det i 2017 forventede udfald, jf. ovenfor. Men selv herefter må omkring 10 -11.000 personer forventes falde ud – eller omkring 2½ - 4 gange så mange som daværende beskæftigelsesministers Støjbergs oprindelige skøn for det årlige udfald. Herved vil det samlede udfald vil være nået op mod 95.000.

Ifølge "Dagpengekommissionen" vil udfaldet af dagpengesystemet ganske vist "kun" udgøre mellem 4 – 9.000 personer årligt. MEN: Det er "på sigt" ¹⁷ efter, at dagpengereformen har øget beskæftigelsen med 11.000 fuldtidsjobs årligt. ¹⁸

11) Ministerens gennemsnitlige årlige skøn ganget med 3.

12) Jf. AK- Samvirke: Opbrugt ret til dagpengeydelse og midlertidig arbejdsmarkedsydelse. Marts 2016.
<http://www.ak-samvirke.dk/sites/aks.omega.oitudv.dk/files/media/documents/Notater/Opbrugt%20ret%20til%20dagpenge%20og%20midlertidig%20arbejdsmarkedsydelse%20-%202013%20til%202015%20mkl.pdf>

13) Jf. Beskæftigelsesministeriet: Svar til beskæftigelsesudvalget 2014 – 15 (2. samling) Endeligt svar på spørgsmål 52.
<http://www.ft.dk/samling/20142/almdel/beu/spm/52/svar/1265379/1549624.pdf>

14) Jf. A-kassernes Samvirke: 70.000 har i alt mistet dagpengene. Marts 2016
<http://www.ak-samvirke.dk/aktuelt/nyheder/2013-15-70000-mistede-retten-til-dagpenge>

15) A – kassernes Samvirke: Oven anført notat.

16) Jf. Dagpengekommissionens hovedrapport og samlede anbefalinger, s. 35.
<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommission/Afrapportering.aspx>

17) Jf. Dagpengekommissionens hovedrapport og samlede anbefalinger, s. 34.
<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommission/Afrapportering.aspx>

Indtil der således muligvis ad åre gradvist kommer flere jobs, må man imidlertid forvente, at der i 2017 og de nærmeste år herefter vil være en del af de 11.000, som ikke finde jobs, men forbliver arbejdssøgende og derfor når at falde ud af dagpengesystemet – oveni de 4 - 9.000, som ifølge kommissionen vil være det langsigtede, "varige" årlig udfald ¹⁹. Et årligt udfald på 10 – 12.000 i 2017 og de nærmeste år er således ifølge "Dagpengekommisionens" egne tal ikke usandsynligt.

"Dagpengeaftalen" løser i en overskuelig fremtid således ikke problemet med masseudfald af dagpengesystemet.

3. "Dagpengereformens" og "Dagpengeaftalens" beskæftigelseseffekt – en kritisk diskussion.

"Dagpengereformen" var ifølge regeringen et middel at styrke den strukturelle beskæftigelse på længere sigt. VK - regeringens skøn for den forventede beskæftigelsesstigning på sigt var godt 11.000 fuldtidsbeskæftigede personer. ²⁰ "Arbejdsmarkedskommissionen" forventede på sigt et lidt højere beskæftigelsesløft på godt 13.000 ²¹, mens "Det Økonomiske Råd" senere har skønnet en beskæftigelsesstigning på omkring 15.000 fuldtidsbeskæftigede. ²² Også her var tale om en "på sigt" vurdering. Jf. foran ligger "Dagpengekommisionens" skøn for beskæftigelseseffekten af den justerede "Dagpengereform" i samme omegn, nemlig omkring 11. 000 fuldtidsbeskæftigede på længere sigt.

Tabel: Angivelig beskæftigelseseffekt af "Dagpengereform" før og efter dagpengeaftalen.

	VK – regeringen i "Genopretningsaftalen"	Arbejdsmarkedskommissionen	Det Økonomiske Råd	Dagpengekommisionen
Årlig beskæftigelsesforøgelse på sigt	11.000	13.000	15.000	11.000

Afgørende er det imidlertid i alle tilfælde, at ovennævnte skøn i første omgang alene handler om en forventning om forøgelse af arbejdskraftudbuddet. Dette bygger på en antagelse om, at de ledige på grund af stramningen af dagpengereglerne vil søge hurtigere og mere bredt. Den herigennem stedfundne

¹⁸) Jf. Dagpengekommisionen: Dagpengemodellen – teknisk analyserapport, s 92-
<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommision/Afrapportering.aspx>

¹⁹) Kilde: Egen beregning baseret på dagpengekommisionens rapport og dagpengemodellen.

²⁰) Jf. Genopretningsaftalen, side 15.

²¹) Jf. Arbejdsmarkedskommissionen: Oven anførte rapport.

²²) Jf. Det Økonomiske Råd: Dagpengereform får ledige hurtigere i sving.
<http://www.dors.dk/oevrige-publikationer/kronikker-artikler/dagpenge-reform-far-ledige-hurtigere-sving> og jf. DØR: Dansk Økonomi Efterår 2014. <http://www.dors.dk/files/media/rapporter/2014/e14/e14.pdf>

udvidelse af arbejdskraftudbuddet antages så i anden omgang mere eller mindre i sig selv at ville medføre en øget beskæftigelse - på sigt.

Denne udbudsøkonomiske tankegang har ligget til grund for såvel beregningerne over "Dagpenge-reformens" beskæftigelseseffekt fra såvel VK - regeringens, "Arbejdsmarkedskommissionen", "Det Økonomiske Råd" og "Dagpengekommissionen".

Der er imidlertid en række afgørende problemer med denne tankegang. For det første er problemet, at virkeliggørelse af antagelsen om, at et øget arbejdskraftudbud omsættes i øget beskæftigelse, kræver, at efterspørgslen på arbejdsmarkedet stiger parallelt med arbejdskraftudbuddet. Men der er i økonomisk teori og i erfaringerne fra den økonomiske virkelighed ikke belæg for en automatik, som sikrer et sådant samspil.²³

For det andet er der det problem i den udbudsøkonomiske tankegang, at konverteringen af øget arbejdskraftudbud til øget beskæftigelse antages at ske "på sigt". Dette udefinerlige "på sigt" kan imidlertid dække over ganske mange år og er dermed i praksis en "gummiparagraf", der er uanvendelig som grundlag for at føre konkret og aktuel arbejdsmarkeds – og økonomisk politik.

For eksempel voksede arbejdsudbuddet fra 1973 til 1993 med omkring 320.000 personer. Men beskæftigelsen steg kun med 6.000 personer. Til gengæld voksede arbejdsløsheden med omkring 314.000 personer som en kras illustration af pointen om, at der ikke er en simpel og umiddelbar sammenhæng fra øget arbejdskraftudbud til flere jobs, men at det i bedste tilfælde kan tage mange år.²⁴

4. Jobmangel i vejen for den angivne beskæftigelseseffekt fra "Dagpengereformen".

I mere dogmatiske udgaver af udbudsøkonomisk teori antages øget arbejdskraftudbud af sig selv og automatisk at blive omsat i øget beskæftigelse, men i mere realistiske versioner indrømmes det, at der skal en øget efterspørgsel efter arbejdskraft til, før et øget arbejdskraftudbud kan omsættes i øget beskæftigelse.²⁵

²³) Jf. Preben Etwil, økonom, Bent Greve, professor, RUC, Flemming Ibsen, professor, AAU, Jesper Jespersen, professor, RUC, Henrik Herløv Lund, økonom, Per Kongshøj Madsen, professor, AAU: *De røde tal i den blå plan. Berlingske Politiko, Maj 2011.*

<http://www.politiko.dk/nyheder/de-roede-tal-i-blaa-plan>

²⁴)Jf. Preben Etwil, økonom, Bent Greve, professor, RUC, Flemming Ibsen, professor, AAU, Jesper Jespersen, professor, RUC, Henrik Herløv Lund, økonom, Per Kongshøj Madsen, professor, AAU: *De røde tal i den blå plan. Berlingske Politiko, Maj 2011.*

<http://www.politiko.dk/nyheder/de-roede-tal-i-blaa-plan>

²⁵) Jf. DR.dk: Forudsætninger for en dagpengereform. Nov. 2012. Udskrift af interview foretaget i programmet "Orientering" af Jesper Tynell med en række økonomer.

<https://www.3f.dk/~j.../f850b829-d25d-4d7a-9b38-7fba6f43da1b.pdf>

Selv for denne mere "jordnære" udgave af teorien er der imidlertid det problem, at Danmark med finanskrisen på kort tid mistede omkring 175.000 arbejdspladser²⁶ og i skrivende stund langt fra har genvundet dette tab.

Figur: Beskæftigelse for lønmodtagere 2008 - 2015.²⁷



Selvom beskæftigelsen fra 2014 og frem til i dag er vokset noget, er der stadig et betragteligt efterspørgselsunderskud efter arbejdskraft på omkring 100.000 blot for at genvinde beskæftigelsesniveauet fra før finanskrisen. Vi er altså stadig i den fase, hvor der stadig ikke er fundet beskæftigelse til finanskrisens ledige og der er meget langt dertil, hvor man kan begynde at tale om efterspørgsel efter de ekstra arbejdssøgende som "Dagpengereformen" og andre reformer sender yderligere ud i jobsøgningskøerne.

Dette rammer centralt ind i diskussionen om, hvorvidt der er realisme og holdbarhed i de oven anførte udbudsøkonomiske skøn fra VK – regeringen, "Arbejdsmarkedskommissionen", "Det Økonomiske Råd" og "Dagpengekommissionen" om en beskæftigelsesstigning som følge af "Dagpengereform" på mellem 11 og 15.000 fuldtidspersoner?

Ifølge Michael Svarer – tidligere økonom i Arbejdsmarkedskommissionen og i dag medlem af Det Økonomiske Råd – var forudsætningen for forventningen om et beskæftigelsesløft nemlig, at "... det er lettere for virksomhederne at rekruttere, hvis de får flere tilbud. Og hvis virksomhederne får flere tilbud er det billigere for dem at rekruttere, hvorfor de – i hvert fald i en teoretisk verden – vil slå flere job op."²⁸

Forventningen om øget beskæftigelse bygger således på forventningen om righdigere og billigere arbejdskraftudbud som følge af "Dagpengereform". Men denne forventning ser helt bort fra, at forudsætningen for at virksomhederne ansætter mere arbejdskraft også er, at de kan finde yderligere afsætningsmuligheder. Er situation derimod, at der er underskud på efterspørgsel og afsætningsmuligheder, vil virksomhederne ikke ansætte yderligere arbejdskraft, uanset om denne måtte være lidt billigere, fordi de alligevel ikke kan sælge den yderligere produktion.

²⁶) Jf. Bjørsted, Erik: Krisen har kostet 200.000 arbejdspladser i den private sektor. AE – rådet, 2010.
<http://www.ae.dk/analyser/krisen-har-kostet-200000-job-i-den-private-sektor>

²⁷) Nyt fra Danmarks Statistik nr. 137: Beskæftigelse for lønmodtagere, jan. 2016.
<http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetPdf.aspx?cid=22913>

²⁸) Jf. Stræde, Mathias Koch: Kritik – Vismænd overvurderede "Dagpengereforms" effekt." Information, 08.10.14
<https://www.information.dk/indland/2014/10/kritik-vismaend-overvurderede-dagpengereformens-effekt>

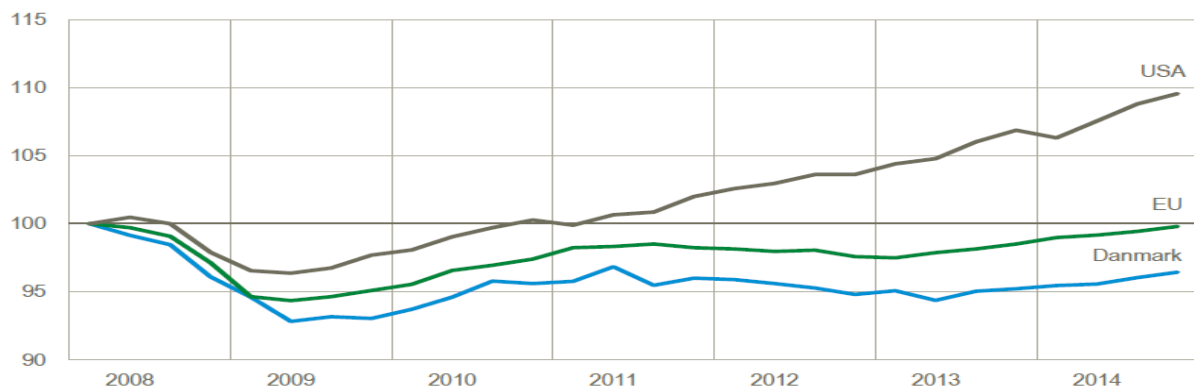
I så tilfælde kan det på den ene side sagtens være, at stramningen af dagpengereglerne medfører, at dagpengemodtagere på et tidligere tidspunkt end under de gamle regler bliver mere ivrige efter at finde og tage job. Men hvis der samlet set i økonomien stadig er et stort underskud af jobs, vil det på den anden side blot ske på bekostning af nogle andre jobsøgende, som nu ikke finder ansættelse. Der vil med andre ord ikke være tale om en udvidelse af jobantallet, men alene være tale om en fortrængningseffekt.²⁹

Denne mere realistiske forudsætning om, at øget efterspørgsel efter arbejdskraft kræver øget efterspørgsel efter varer og tjenester i økonomien, har af SFI³⁰ været lagt til grund for en vurdering af beskæftigelseseffekten af "Dagpengereformen". Denne mere realistisk undersøgelse viste da også, at "... kun én procent af de 50.600 undersøgte dagpengemodtagere er kommet i arbejde tidligere, end de ville have gjort med en længere dagpengeperiode."³¹ Beskæftigelseseffekten af "Dagpengereformen" er med andre ord ifølge SFI ganske lille.³²

Og at der grundet afmatning i det private forbrug, i erhvervsinvesteringerne samt grundet sparepolitik også for det offentlige forbrug er et betragteligt efterspørgselsunderskud i dansk økonomi, har ikke blot hidtil været situationen i dansk økonomi siden finanskrisen - og er det med en stadigvæk – men det tegner med den aktuelle svage vækst i både Danmark og EU også til at være situationen år fremover.

Den økonomiske vækst og efterspørgslen er med andre ord stadig et godt stykke fra at have genvundet niveauet fra før finanskrisen, hvorfor danske virksomheder derfor kæmper med vanskelige markeds – og afsætningsvilkår, hvilket selvsagt smitter af på rekrutteringen.

Figur: Økonomisk vækst i Danmark, EU og USA, kædede værdier, sæsonkorrigeret. 1. kv. 2008 = 100.



Kilde: Danmarks Statistik og Eurostat.

²⁹) Jf. interview med SFI – forsker Anders Bruun Jonassen i oven anførte artikel.

³⁰) Jonassen, Anders Bruun: Konsekvenser af halvering af dagpengeperioden. SFI, 2014.
<http://www.sfi.dk/publikationer/konsekvenser-af-dagpengeperiodens-halvering-3228/>

³¹) Jf. oven anførte rapport, Resume s. 9 - 12

³²) Jf. Mikkelsen, Michala Rask: Forsker om dagpengereform – Der mangler jobs. Berlingske. 14.09.14

Derfor er der er med andre ord indtil nu og et godt stykke tid fremover ikke belæg for antagelsen om et beskæftigelsesløft som følge af "Dagpengereformen". Med den nuværende langsomme og skrøbelige økonomiske fremgang må det antages, at vi kommer godt på den anden side af 2020, før det vil vise sig, om der kan blive skabt de ekstra arbejdspladser, der skal til for at beskæftige det øgede arbejdskraftudbud, som "Dagpengereformen" har afstedkommet.

Indtil det evt. måtte ske, vil "Dagpengereformens" forøgelse af arbejdskraftuddet blot forøge arbejdsløsheden.