
FOLKETINGET



De økonomiske konsulenter og udvalgsconsulenterne

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 27. januar 2017

Analyse af deltagelseeffekten – Effekter af ændringer i den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse

Sammenfatning

Finansudvalget har i oktober 2016 med udgangspunkt i kommissoriet for rapporten bl.a. bedt om en redegørelse af forudsætninger for deltagelseeffekten anvendt af ministerierne og en vurdering af det videnskabelige belæg bag deltagelsesbeslutningen i Danmark og andre lande¹. Analysen sammenfatter også resultater fra studier af den aktive beskæftigelsesindsats på anmodning fra Finansudvalget.

Der er udarbejdet en rapport, der analyserer problemstillingen, og denne note, der kort sammenfatter hovedpunkterne af analysen. Set fra et teoretisk synspunkt er der ikke en entydig effekt på beskæftigelsesgraden af en ændring i den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse.

Konklusionen er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor deltagelseselasticiteten er. De empiriske studier giver dog tilsammen et billede i retning af, at deltagelseselasticiteten er positiv. Af mikrostudier på danske data udgivet siden 2006 fremgår, at der er grupper, for hvilke der er lidt eller ingen solid evidens for, hvordan deres deltagelsesbeslutning påvirkes som følge af en ændring i den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse.

Det er derfor svært at sige, om præcist de beregnede effekter af de seneste skattereformer og reformer på overførselsområdet, vil indtræffe i praksis.

¹ Kommissoriet kan findes i *bilag 1* eller omdelt på FIU alm. del – bilag 4.

Ifølge Skatteministeriet (2016) er der belæg for, at den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst har betydning for deltagelsen på arbejdsmarkedet. Antagelsen er, at jo større økonomisk gevinst, desto højere sandsynlighed for beskæftigelse.

Den gevinst, der er ved at være beskæftiget frem for at være ledig, kan både forøges gennem ændringer i skattesystemet og i overførselssystemet. Det kan være en lempeligere beskatning af lave lønindkomster som f.eks. indførelsen af et målrettet beskæftigelsesfradrag eller en reduktion af niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at en ændring i den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst både påvirker ledige og personer uden for arbejdsmarkedet. De økonomiske incitamenter til beskæftigelse styrkes markant fra 2013 til 2023, hvilket bl.a. skyldes skattereformen fra 2012.

Nedenfor er vist en tabel for arbejdsudbudsvirkninger af tidligere skattereformer:

Tabel 1: Arbejdsudbudsvirkning af tidligere skattereformer (fuldtids-personer)

Reform	Timeeffekt	Deltagelseeffekt	Samlet
2004-aftalen	6.450	3.250	9.700
2007-aftalen	6.400	1.150	7.550
Forårspakke 2.0 (2009-skattereformen)	17.650	600	18.250
Skatteelementer i genopretningsaftalen	-2.200	450	-1.750
Skatteaftale 2012	6.800	9.000	15.800
I alt	35.100	14.450	49.550

Kilde: Finansministeren svar på BEU alm. del - spørgsmål 286 (folketingsåret 2012-13) og Finansministeriet (2011).

Af tabel 1 ses det, at virkningen på arbejdsudbuddet af de seneste skattereformer via deltagelseeffekten er omtrent 14.500 personer. Det svarer til, at knap 30 pct. af effekten kommer fra virkninger via deltagelseeffekten, mens resten afspejler timeeffekten, ifølge beregninger fra Finansministeriet.

Ændringer i overførselssystemet kan også påvirke økonomiske incitamenter. Virkninger på den strukturelle beskæftigelse af reformer på overførselsområdet siden 2010 via deltagelseeffekten kan ses af nedenstående tabel.

Beskæftigelseeffekterne af reformer af overførselsindkomster siden 2010 kan ses nedenfor i tabel 2.

Tabel 2: Skøn for strukturel beskæftigelse af reformer på overførselsområdet siden 2010 (fuldtidspersoner)

Genopretningsaftale, 2010	12.300
Aftale om senere tilbagetrækning, 2011 (effekt i 2040)	35.000
Reform om førtidspension og fleksjob, 2012	12.200
Aftale om reform af kontanthjælpssystemet, 2013	7.800
Reform af sygedagpengesystemet, 2013	1.300
Reform af beskæftigelsesindsatsen, 2014	800
Refusionsomlægning, 2014	3.000
Ny integrationsydelse, 2015	1.000
Aftale om et tryggere dagpengesystem, 2015	-800
JobReform fase 1 (kontanthjælpsaftale), 2016	700
I alt	73.300

Kilde: Finansministerens svar på FIU alm. del - spørgsmål 381 (folketingsåret 2015-16) og Beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål 43 (L113) (folketingsåret 2015-16).

Det skønnes, at den strukturelle beskæftigelse stiger med ca. 73.000 personer som følge af reformer af overførselsområdet siden 2010 via deltagelseeffekten.

Et nyligt eksempel på en beregning af deltagelseeffekten er den tidligere regeringens udspil til JobReform Fase 2 fra helhedsplanen (2025-planen). Her var målet også at øge beskæftigelsen gennem et større økonomisk incitament til beskæftigelse. Initiativerne under et skønnes via deltagelseeffekten at øge arbejdsudbuddet svarende til 6.000 fuldtidspersoner, ifølge Skatteministeriet (2016).

Teoretisk set er det ikke entydigt, hvordan en større økonomisk gevinst ved beskæftigelse frem for overførselsindkomst påvirker længden af arbejdsløshedsperioden (Andersen m.fl., 2015). Det er derfor et empirisk spørgsmål at fastlægge deltagelseeffektens størrelse og retning. Andersen m.fl. (2015) vurderer, at en større gevinst ved beskæftigelse fører til en kortere arbejdsløshedsperiode i de fleste realistiske scenarier.

Gennemgangen af teoretisk adfærdseffekter i rapporten dækker ikke alle kanaler, hvormed beskæftigelsesgraden kan forventes at blive påvirket af en ændring i kompensationsgraden. Gennemgangen illustrerer dog behovet for at ty til den empiriske litteratur på området.

De økonomiske ministerier og Skattekommissionen anvender en forudsætning om, at *et fald i den gennemsnitlige kompensationsgrad på 10 procentpoint reducerer strukturløshedigheden med 0,7 procentpoint*. Det kaldes en deltagelseselasticitet.

Personer, der ellers ville være uden for arbejdsstyrken kan også forventes reagere på ændringer i den økonomiske gevinst ved beskæftigelse. Udover den

skønnede ledighedseffekt indgår der i skønnet for deltagelsesbeslutningen også en virkning på antallet af *efterlønsmodtagere*. For *efterlønsmodtagere* antager de økonomiske ministerier, at *et fald i kompensationsgraden på 10 pct. medfører en stigning i erhvervsdeltagelsen blandt de 60-64-årige på 1 procentpoint*.

Metoden er fastlagt i 2002. Det er svært at sammenligne beregningsforudsætninger for deltagelseeffekten anvendt af forskellige kommissioner m.m., da de ofte definerer deltagelseselasticiteten forskelligt.

To typer studier anvendt af Finansministeriet siden 2002

Metoden anvendt af de økonomiske ministerier siden 2002 baserer sig hovedsageligt på to typer af studier: dels makroøkonomiske panelundersøgelser på tværs af lande i OECD og dels lønestimationer². En tredje type af studier, der også kan anvendes til at udlede incitamenteffekternes størrelsesorden er mikroøkonomiske studier. Finansministeriet nævner dog ikke umiddelbart mikroøkonomiske studier som baggrund for valg af den konkrete deltagelseselasticitet i metodebeskrivelsen i *Fordeling og incitament 2002, Finansministeriet*.

Derfor diskuteres først panelundersøgelsers og lønestimationers anvendelighed som grundlag til at fastlægge størrelsen af deltagelseselasticiteten. Sidst fremhæves hovedresultaterne i den mikroøkonomiske litteratur på danske data udgivet indenfor de sidste 10 år og studiernes svagheder og styrker.

Estimation af lønligning

Lønligningen bygger på, at der er en stabil sammenhæng mellem lønstignings-takten og ledigheden og en række forklarende faktorer. Ifølge Danmarks Statistik (2012) og DØR (2007) er det dog tilsyneladende ikke tilfældet.

Gennemgangen af forskellige estimationer af lønligninger af Danmarks Statistik (2012) viser tilsyneladende, at det er vanskeligt at få modelleret en robust sammenhæng mellem løn og strukturel ledighed. For 70'erne er det muligt at forklare lønstigningen vha. en lønligning, men denne lønligning har svært ved at forklare de senere års lønstigning (Danmarks Statistik, 2012).

Danmarks Statistik (2012) vælger at se bort fra en estimation af en lønligning på et nyere datagrundlag, end de studier Finansministeriet henviser til, da estimationen giver et kunstigt højt estimat for deltagelseselasticitetens størrelse.

Det peger i retning af, at denne type studier ikke giver et solidt grundlag for vurdering af deltagelseselasticitetens størrelse.

² Finansministerens svar på FIU alm. del – spørgsmål 420 (folketingsåret 2012-13)

Panelundersøgelser³

Der kan umiddelbart fremhæves tre udfordringer ved ministeriernes brug af panelundersøgelser til at underbygge beregninger af deltagelseeffekten.

For det første er det en forudsætning i panelundersøgelserne, at effekten af en større gevinst ved beskæftigelse på den strukturelle ledighed stort set er ens på tværs af alle lande (Finansdepartementet, 2011). Derfor er spørgsmålet, om Danmark med rimelighed kan betragtes som et "gennemsnitsland".

En anden væsentlig udfordring er, at studierne ikke med tilstrækkelig sikkerhed påviser kausalitetssammenhænge, ifølge Andersen m.fl. (2015). Flere af denne type studier opnår heller ikke robuste resultater påpeger det svenske finansministerium og Tjenestemændenes Centralorganisation i Sverige (Finansdepartementet, 2011 og TCO, 2015). Der er derfor kommet langt større fokus på mikro-økonomiske studier, der bedre kan håndtere kausalitetsudfordringerne og påvise årsagssammenhænge.

For det tredje baserer metoden anvendt af de økonomiske ministerier sig på empiriske studier, der alle er fra før 1997. Der er dog udarbejdet panelundersøgelser af nyere dato end de studier, Finansministeriet henviser til i svar til Folketinget. Som påpeget af Velfærdskommissionen (2005) foretager Finansministeriet en ad hoc-korrektion af studierne. De anvender en halvt så stor effekt som den estimerede effekt i studierne. Årsagen er, at der tages højde for, at ledigheden strukturelt er lavere end i den historiske estimationsperiode i studierne. Det er usikkert, om der kan findes belæg for ad hoc-korrektionen på baggrund af nyere panelundersøgelser.

Sammenligning med Finansministeriet i Sverige og Det Økonomiske Råd

Finansministeriet i Sverige anvender en beregningsforudsætning, der indebærer, at ledighedens følsomhed over for ændringer i økonomiske incitamenter er større, end de økonomiske ministerier i Danmark antager.

Forudsætningen bygger det svenske finansministerium på samme type makro-økonomiske panelundersøgelser som Finansministeriet i Danmark. Finansministeriet i Sverige henviser blot til studier af nyere dato.

Modsat antager Det Økonomiske Råds Sekretariat (2010), at en ændring i de økonomiske incitamenter har en lavere effekt på ledigheden, end de økonomiske ministerier i Danmark antager.

Metoden fastlagt af Finansministeriet i 2002 anvender samme effektskøn for alle grupper på nær efterlønsmodtagere. I modsætning hertil anvender Det

³ I panelundersøgelser udvælges et panel bestående af f.eks. lande, og data indsamles fra panelet ved mindst to lejligheder.

Økonomiske Råds Sekretariat (2010) en forskellig adfærdseffekt for forskellige grupper.

Ud over antagelser om den konkrete deltagelseeffekt af en større gevinst ved beskæftigelse er det også vigtigt, hvilke persongrupper man inkluderer i beregningerne. Med andre ord har antagelser om, hvilke persongrupper ministerierne forventer reagerer på økonomiske incitamenter også betydning for skøn for de samlede deltagelseeffekter.

DØRS(2010) regner ift. Finansministeriet med, at en større gruppe af personer reagerer på økonomiske incitamenter såsom f.eks. førtidspensionister. Det vil sige, at DØRS (2010) anvender et væsentligt lavere effektskøn, men for et større antal personer.

I 2002 beregnede Finansministeriet ikke beskæftigelseeffekter for personer på sygedagpenge og kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed. Beregninger af beskæftigelsesvirkninger af f.eks. indførelse af kontanthjælpsloftet omfatter dog aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det tyder på, at ministerierne i dag antager, at et større antal personer reagerer på økonomiske incitamenter end i 2002.

Det er uklart, om de økonomiske ministerier beregner beskæftigelseeffekter via deltagelseeffekten for personer, som i udgangspunktet står udenfor arbejdsmarkedet som f.eks. personer på barsel og anden orlov, førtidspensionister, revalidender. Endvidere er det uklart om de anvender forskellige adfærdseffekter for de forskellige grupper.

Nye metoder

Metoden fastlagt i 2002 blev tidligere anvendt til beregninger af beskæftigelseeffekter af både indkomstskatteændringer og ændringer i indkomstoverførsler.

I de seneste år er der i ministerierne dog udviklet nye metoder til beregning af beskæftigelseeffekter af ændringer af indkomstoverførsler. Det drejer sig bl.a. om dagpengemodellen.

Dagpengemodellen baserer sig på mikroøkonomiske studier. Der er dog en betydelig variation i estimater for både mikro- og makrobaserede økonomiske studier af deltagelseeffekten. Skøn for deltagelseeffekten både på mikro- og makrofunderede modeller vurderes derfor generelt at være behæftet med betydelig usikkerhed.

Mikroøkonomiske studier

Velfærdskommissionen (2005) påpeger, at internationale empiriske studier af deltagelseselasticitetens størrelse ikke umiddelbart kan overføres til danske forhold. Det skyldes, at beskatningens niveau, indretningen af samfundets overførselssystemer, de serviceydelser, der stilles til rådighed for den enkelte, og den initiale erhvervsfrekvens for forskellige grupper vil således spille en rolle for arbejdsudbuddets følsomhed overfor ændret beskatning

Derfor er fokus i denne rapport mikroøkonomiske studier med brug af danske data. Det er vigtigt at være opmærksom på, at gennemgangen af studierne ikke er udtømmende, og at gennemgangen er afgrænset til studier udgivet siden 2006.

De nyere forskningsbaserede mikroøkonomiske analyser, der er gennemgået, peger på, at der er evidens for, at dagpengemodtagere i højere grad finder beskæftigelse, hvis dagpengeperioden afkortes. Så vidt vides, er der derimod ikke nogen effektstudier udgivet inden for de sidste ti år med brug af danske data, der påviser en signifikant effekt af, at dagpengeydelsen sættes ned.

For kontanthjælpsmodtagere er der ikke umiddelbart solid forskningsmæssig viden udgivet siden 2006 om, at kontanthjælpsmodtagere generelt finder beskæftigelse, hvis ydelser mindskes eller forkortes. For afgrænsede grupper, som unge eller indvandrere, der har opholdt sig i Danmark et stykke tid, tyder det på, at der er relativ stærk evidens for, at økonomiske incitamer virker og beskæftigelsen stiger.

En begrænsning ved mikroøkonomiske studier er, at de ikke alle kan bruges til at udlede effekter på aggregeret ledighed eller beskæftigelse. Selvom studierne ikke analyserer effekten på den aggregeret ledighed, indeholder studierne dog vigtig information om incitamenteffekternes størrelsesorden.

En anden udfordring er, at der er begrænset viden om de langsigtede effekter, fortrængningseffekter og ikke mindst kvaliteten og varigheden af efterfølgende beskæftigelse.

Modsat er disse mikroøkonomiske studiers styrke, at de bedst kan forholde sig til kausalitetsudfordringer og påvise årsagssammenhænge.

Den overordnede konklusion er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor deltagelseselasticiteten er. De empiriske studier giver dog tilsammen et billede i retning af, at deltagelseselasticiteten er positiv. Af mikrostudier på danske data udgivet inden for de sidste 10 år fremgår, at der er grupper, for hvilke der er lidt eller ingen solid evidens for, hvordan deres deltagelsesbeslutning påvirkes som følge af en sænkning af ydelsesniveauet. Her kan bl.a. nævnes kontanthjælpsmodtagere længst væk fra arbejdsmarkedet eller nyankomne flygtninge.

Det er derfor svært at sige, om netop de estimerede deltagelseeffekter i *tabel 1* og *tabel 2* på side 2-3 ovenfor, vil manifestere sig i praksis.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Udover politiske tiltag, der påvirker den økonomiske gevinst ved beskæftigelse, kan aktiv arbejdsmarkedspolitiske instrumenter tænkes at få ledige i beskæftigelse. Danmark er ifølge OECD det land i verden, der anvender flest midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik, som bruges på samtaler, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud m.v.

Ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015) er det vanskeligt at konkludere noget entydigt om størrelsen af effekterne for de forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsespolitik.

Generelt er evidensen stærkest for forsikrede ledige, da de fleste undersøgelser, både i Danmark og i udlandet, tager udgangspunkt i netop denne gruppe ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015).

Tranæs (2013) påpeger, at de positive beskæftigelseeffekter stammer fra motivationseffekten og ikke fra en effekt af indholdet af aktiviteterne.

Hansen og Schultz-Nielsen (2015) nævner, at undersøgelser af beskæftigelseeffekterne fra aktivering af ledige dagpengemodtagere peger i retning af, at disse effekter er klart størst, når aktiveringen finder sted i private virksomheder. Der er dog blandede resultater af aktivering af kontanthjælpsmodtagere i private virksomheder ifølge Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

For kontanthjælpsmodtagere viser gennemgangen af studierne, at der ikke er instrumenter, der virker på alle typer af kontanthjælpsmodtagere. For målrettede indsatser for f.eks. indvandrere er der studier, der viser en større sandsynlighed for at finde beskæftigelse af aktiv arbejdsmarkedspolitik, mens der for de svageste kontanthjælpsmodtagere ikke er en påviselig effekt af aktiv arbejdsmarkedspolitik ifølge Skipper (2010).