



Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

Maj 2013

Regeringen



Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

Det har fra dag 1 været en hovedprioritet for regeringen at bringe Danmark nænsomt gennem den internationale økonomiske krise. Regeringen har investeret massivt i vækst og beskæftigelse, så færre bliver ledige, og flere kommer i arbejde eller får en uddannelse.

Senest er der med *Aftaler om Vækstplan DK* skabt en vækstplan på ca. 92 mia. kr. i perioden 2014-2020, der skal bidrage til at skabe vækst og flere job. Samtidig har regeringen gennem tre langsigtede reformspor sat et meget ambitiøst mål om 150.000 nye private arbejdspladser frem mod 2020.

For at nå ambitionerne om vækst og beskæftigelse skal reformerne også sikre, at personer ikke parkeres på offentlig forsørgelse, hvis de kan arbejde. Det gælder også dagpengereformen, som er en del af fundamentet for regeringens økonomiske politik.

Men indfasningen af dagpengereformen midt i en krisetid *har* skabt et reelt problem. Årsagen til problemet er en kombination af flere ting: En meget hård indfasning af dagpengereformen, fortsat svage konjunkturer og en beskæftigelsesindsats, der ikke fungerer godt nok.

Det er derfor nødvendigt med en ny og bedre indfasning af dagpengereformen. En indfasning, der giver arbejdsmarkedet bedre mulighed for at skabe plads til flere, og giver de ledige klarhed og sikkerhed i forhold til reglerne i de kommende år.

Regeringen lægger op til en ny og bedre indfasning af dagpengereformen. Det indebærer, at den særlige uddannelsesydelse forlænges frem til udgangen af 2013, og at der i forlængelse heraf indføres en midlertidig arbejdsmarkedsydelse. Den midlertidige arbejdsmarkedsydelse udfases gradvist frem mod 2. halvår 2016.

Den nye indfasning er fuldt finansieret og påvirker ikke den strukturelle ledighed på lang sigt.

Med den nye indfasning af dagpengereformen løses de nuværende udfordringer med, at et stort antal ledige risikerer at opbruge dagpenge retten. Der indføres en mere balanceret og rimelig overgang til de nye regler.

Samtidig står det klart, at den nuværende beskæftigelsesindsats ikke fungerer tilfredsstillende. Regeringen har derfor igangsat et arbejde med at omlægge den aktive beskæftigelsesindsats. Indsatsen koster hvert år netto 6 mia. kr. i offentlige udgifter. Der er nedsat et ekspertudvalg med Carsten Koch som formand, der er i færd med at kulegrave hvordan ressour-

sourceerne anvendes bedst muligt. En bedre beskæftigelsesindsats kan være med til at understøtte kortere ledighedsforløb, så færre opbruger retten til dagpenge.

Regeringen beder nu ekspertudvalget om til årsskiftet 2013/14 at komme med idéer til indholdet i et arbejde med fokus på en fremtidssikring af dagpengesystemet.

Regeringen udarbejder på den baggrund et kommissorium for en bredt sammensat kommission med uafhængige eksperter. Kommissionen skal være færdig senest i foråret 2015. Kommissionen inddrager arbejdsmarkedets parter i arbejdet.

Boks 1

Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

- Den særlige uddannelsesordning forlænges.
- Forlængelsen betyder, at personer, som har opbrugt dagpengeretten i 2013, får ret til uddannelsesydelse frem til 31. december 2013.
- Der indføres en ny midlertidig arbejdsmarkedsydelse pr. 1. januar 2014.
- Den midlertidige arbejdsmarkedsydelse udgør 60 pct. af det maksimale dagpengeniveau for ikke-forsørgere og 80 pct. for forsørgere. Arbejdsmarkedsydelsen er ikke afhængig af familie- eller formueindkomst.
- Den midlertidige arbejdsmarkedsydelse gives til personer, som har opbrugt dagpengeretten og/eller den særlige uddannelsesordning.
- Personer, der opbruger dagpengeretten i 1. halvår 2014 har ret til arbejdsmarkedsydelsen i op til 1¼ år.
- Den samlede periode, hvor man kan modtage dagpenge, særlig uddannelsesydelse og den ny arbejdsmarkedsydelse kan ikke overstige 4 år.
- Varigheden af arbejdsmarkedsydelsen for personer, der opbruger dagpengeretten frem mod 2. halvår 2016 aftrappes gradvis.
- Den toårige dagpengeperiode er fuldt indfaset for personer, hvis dagpengeperiode udløber i 2017 eller senere.

Konsekvenser af den nye og bedre indfasning

- Den nye indfasning betyder, at en stor gruppe dagpengemodtagere og modtagere af den særlige uddannelsesydelse vil få forlænget ydelsesperioden.
- Indfasningen af dagpengereformen bliver mere nænsom. Det forebygger at større grupper risikerer at opbruge dagpengeretten på omtrent samme tidspunkt.
- Når færre bliver ledige på samme tid, giver det også bedre mulighed for, at den enkelte finder en plads på arbejdsmarkedet, også hen imod slutningen af dagpengeperioden.

Indfasningen af dagpengereformen har været for hård

Med den for abrupte indfasning af dagpengereformen, de midlertidige tiltag for at afbøde virkningerne af reformen og den svagere konjunkturudvikling end ventet er et stort antal forsikrede ledige i risiko for at opbruge dagpengeretten navnlig i første halvår af 2013. Samtidig vil en del af de personer, der er overgået til den midlertidige uddannelsesordning i 1. halvår 2013, opbruge retten til denne ydelse i løbet af 2. halvår 2013.

I de tre første måneder af 2013 har omkring 12.500 personer opbrugt dagpengeretten. Det ventes foreløbigt, at i alt ca. 27-32.000 personer vil opbruge dagpengeretten i 2013.

Samtidig vil personer på den midlertidige uddannelsesydelse begynde at opbruge retten til ydelsen i 2. halvår 2013. De hidtidige erfaringer peger på, at omkring 40 pct. af de forsikrede ledige benytter den midlertidige uddannelsesordning ved ophøret af dagpengeretten, og derfor kan omkring 6.000 personer opbruge retten til uddannelse med forsørgelse i 2. halvår 2013.

Med den gradvise genopretning af konjunkturerne, som er forudsat frem mod 2019, vil BNP og beskæftigelsen gradvist vokse. Det vil trække i retning af et gradvist lavere antal dagpengemodtagere, som opbruger dagpengeretten i de kommende år, fordi situationen på arbejdsmarkedet gradvist forbedres og normaliseres.

Det helt ekstraordinært forhøjede antal personer, der aktuelt opbruger dagpengeretten er således en midlertidig udfordring, der skal findes en midlertidig løsning på.

Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

En ny og bedre indfasning af dagpengereformen skal både sikre en lempeligere tilpasning til den nye kortere dagpengeperiode og forhindre en fortsættelse af den hidtidige tendens til at store grupper af ledige risikerer at opbruge dagpengeretten på omtrent samme tidspunkt.

Der er et aktuelt problem, fordi muligheden for at starte på den midlertidige ordning med uddannelsesyndelse udløber pr. 30. juni 2013. Kort tid herefter begynder mange af de, der anvender ordningen at opbruge den periode, hvor de kan modtage den særlige uddannelsesyndelse. Problemet rækker videre end 2013, fordi der i en periode fortsat kan forventes et forhøjet antal ledige, som opbruger dagpengeretten og retten til den midlertidige uddannelsesordning.

Regeringens løsning er todelt og tager hånd om begge problemer:

- Den særlige uddannelsesordning, som blev etableret med Aftaler om finansloven for 2013, videreføres i 2. halvår 2013.
- Der etableres en ny midlertidig arbejdsmarkedsydelse pr. 1. januar 2014, som udfases gradvist frem mod 2. halvår 2016.

De to tiltag vil tilsammen skabe en løsning på de problemer, som den oprindeligt hårde indfasning af dagpengereformen har skabt. Personer, der opbruger dagpengeretten i 2013, vil være sikret et offentligt forsørgelsesgrundlag, og med den nye midlertidige arbejdsmarkedsydelse vil dagpengereformen blive indfaset mere nænsomt over en årrække.

Forlængelse af den særlige uddannelsesordning i 2. halvår 2013

Den særlige uddannelsesordning forlænges med et halvt år. Forlængelsen omfatter:

- Ledige, som har ret til uddannelsesordningen i 1. halvår 2013.
- Ledige, som opbruger dagpengeretten i 1. halvår 2013 og frem til udgangen af 2. halvår 2013.

Retten til den forlængede uddannelsesyndelse opnås fra det tidspunkt, hvor personens dagpengeret/ret til den særlige uddannelsesordning er opbrugt. Den forlængede uddannelsesyndelse kan opretholdes i 6 måneder. Den samlede periode med dagpenge (herunder den midlertidige periodeforlængelse i 2. halvår 2012) og den særlige uddannelsesordning kan fortsat ikke overstige 4 år.

I forbindelse med forlængelsen af den særlige uddannelsesordning kan det være vanskeligt at tilrettelægge to på hinanden følgende uddannelsesforløb af op til et halvt års varighed (for personer, som udnytter ordningen i 1. halvår 2013).

Derfor suppleres den eksisterende ret og pligt til uddannelse med en mulighed for, at ledige kan komme i virksomhedsrettede forløb, herunder så vidt muligt privat virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud i private virksomheder. Det gælder fortsat, at personer på den særlige uddannelsesordning, som under ordningen får midlertidigt ordinært arbejde, har ret til

at fortsætte forløbet med særlig uddannelsesyndelse, når det ordinære arbejde er ophørt. Med den forlængede uddannelsesyndelse får personer ret til et halvt års ydelse inden for et år. Det sikrer også incitamentet til korterevarende beskæftigelse.

Ny midlertidig arbejdsmarkedsydelse fra 1. januar 2014

Der indføres en midlertidig arbejdsmarkedsydelse for personer, som opbruger retten til dagpenge og/eller uddannelsesyndelse. Den midlertidige arbejdsmarkedsydelse omfatter:

- Ledige, som opbruger retten til den midlertidige uddannelsesordning i 1. halvår 2014.
- Ledige, som opbruger dagpengeretten i 1. halvår 2014 og frem til udgangen af 1. halvår 2016.

Med den midlertidige arbejdsmarkedsydelse kan forsikrede ledige modtage dagpenge, uddannelsesyndelse og den midlertidige arbejdsmarkedsydelse i op til maksimalt 4 år. Varigheden af den maksimale samlede ydelsesperiode aftrappes gradvist til 2 år frem mod 2. halvår 2016.

Den midlertidige arbejdsmarkedsydelse udgør 60/80 pct. af højeste dagpengesats (uafhængig af familie- og formueindkomst) for hhv. ikke-forsørgere og forsørgere, herunder både enlige og samboende. Med en ydelse på 60/80 pct. af højeste dagpengesats vil den midlertidige arbejdsmarkedsydelse for ledige, som opbruger dagpengeretten, svare til den ydelse, som den enkelte maksimalt kan opnå ved at overgå til kontanthjælp.

Ligesom den toårige dagpengeperiode maksimalt kan udstrækkes over 3 år, vil den midlertidige arbejdsmarkedsydelse maksimalt kunne udstrækkes over ydelsesperioden plus ½ år. Det sikrer incitamentet til korterevarende beskæftigelse.

Varigheden af den midlertidige arbejdsmarkedsydelse afhænger af, hvornår den ledige opbruger den toårige dagpengeret. For personer, der i dag er på den særlige uddannelsesordning, forlænges retten til særlige ydelser (uddannelsesyndelsen og arbejdsmarkedsydelsen) med op til 1¼ år dog således, at den maksimale periode på dagpenge og de to særlige ydelser ikke overstiger 4 år, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Forsikrede lediges ydelsesperiode med en lempeligere indfasning af den 2-årige dagpengeperiode

Personer der opbruger/opbrugte den toårige dagpengereget i	Nuværende ydelsesperiode i alt, år	Ny forlængelse, år	Samlet Ydelsesperiode, år	Heraf på dagpenge ¹ , år	Heraf på særlige ydelser ² , år
Før 1. halvår 2013 ³	3-4	0-1	4	2½-3½	½-1½
1. halvår 2013	2½	1¼	3¾	2	1¼
2. halvår 2013	2	1½	3½	2	1½
1. halvår 2014	2	1¼	3¼	2	1¼
2. halvår 2014	2	1	3	2	1
1. halvår 2015	2	¾	2¾	2	¾
2. halvår 2015	2	½	2½	2	½
1. halvår 2016	2	¼	2¼	2	¼
2. halvår 2016 og frem	2	0	2	2	0

- 1) Inklusive den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden med ½ år i *Aftale om finansloven for 2012*.
- 2) Såvel den særlige uddannelsesydelse på 60/80 pct. af maksimale dagpenge og den midlertidige arbejdsmarkedsydelse på 60/80 pct. af maksimale dagpenge.
- 3) Den maksimale periode på dagpenge og de to særlige ydelser er 4 år. Varigheden af den nye forlængelse afhænger af, hvornår den enkelte ledige opbruger den samlede 4-årige periode.

Målet med den nye indfasning af dagpengereformen er at undgå den uhensigtsmæssige situation, at større grupper risikerer at opbruge retten ydelser på omtrent samme tidspunkt. Det vil bl.a. gøre det lettere for de ledige at finde job også i slutningen af ydelsesperioden. I 2016 vil den midlertidige arbejdsmarkedsydelse være afviklet og dagpengereformen fra 2010 fuldt indfaset.

For personer, der opbruger den 2-årige dagpengereget i 2. halvår 2013 gives der mulighed for 1½ år med ydelser på særlige ordninger. Herefter afkortes periodeforlængelsen med et kvartal pr. halvår, indtil den 2-årige dagpengeperiode er fuldt indfaset, *jf. boks 2*.

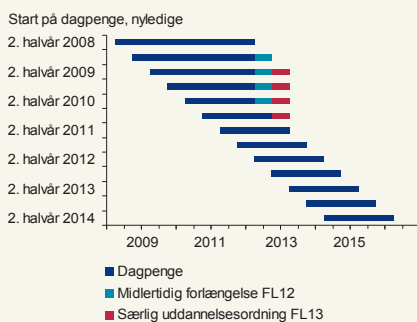
Boks 2

Hvem kan modtage den nye midlertidige arbejdsmarkedsydelse?

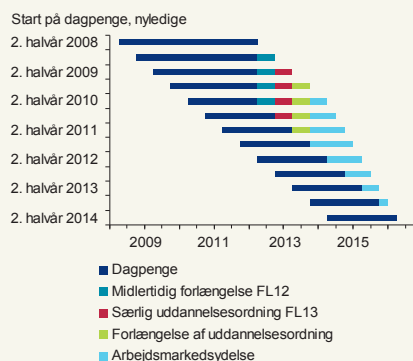
- Personer, der i dag er på den særlige uddannelsesordning, får mulighed for at modtage ydelser på særlige ordninger (uddannelsesydelse og den midlertidige arbejdsmarkedsydelse) i yderligere op til 1¼ år. Den maksimale periode på dagpenge, uddannelsesydelse og midlertidig arbejdsmarkedsydelse kan dog ikke overstige 4 år tilsammen.
- Personer, der opbruger den 2-årige dagpengeret i 2. halvår 2013 får mulighed for at modtage særlige ydelser i yderligere 1½ år.
- Personer, der opbruger den 2-årige dagpengeret i 1. halvår 2014 får mulighed for at modtage den midlertidige arbejdsmarkedsydelse i yderligere 1¼ år.
- Varigheden af den midlertidige arbejdsmarkedsydelse for ledige der opbruger dagpengeretten afkortes med et kvartal hvert halve år.
- Personer, der opbruger den 2-årige dagpengeret i 2. halvår 2016 eller derefter, kan ikke modtage den midlertidige arbejdsmarkedsydelse.

Den foreslåede model vil indebære en mere jævn og gradvis indfasning af den 2-årige dagpengeperiode og en mere kontinuerlig afgang af ledige, som opbruger dagpengeretten i 2013-2016, jf. figur 1 og 2. Der vil være afløb fra ordningen frem til 2. halvår 2016.

Figur 1
Eksisterende dagpengesystem inkl. forlængelser



Figur 2
Ny lempeligere indfasning



Anm.: Det er fremstillingsmæssigt forudsat, at ledigheden er én sammenhængende periode. Forløbet vil kunne forlænges, hvis den ledige opnår midlertidig beskæftigelse i ledighedsforløbet. Det kan forlænge perioden med den midlertidige arbejdsmarkedsydelse med op til ½ år.

I forbindelse med den midlertidige arbejdsmarkedsydelse til ledige, der opbruger dagpengeretten, indføres ret og pligt til aktivering i forlængelsesperioden primært gennem brug af nyttejob og anden virksomhedsrettet indsats. Ret og pligt til at deltage i et nyttejob eller virksomhedsrettet indsats indtræder senest efter en måned på den midlertidige arbejdsmarkedsydelse, dvs. efter den toårige dagpengeperiode (og evt. perioder på den særlige uddannelsesordning) er opbrugt.

Kommunen kan herudover vælge at give den ledige yderligere tilbud i form af virksomhedsrettet indsats eller anden uddannelse og opkvalificering ud over ret- og pligttilbuddet. Vurderer kommunerne at læse-, skrive- og regnekurser vil forbedre beskæftigelsesmulighederne for den ledige, kan disse tilbud inkluderes i aktiveringskravet.

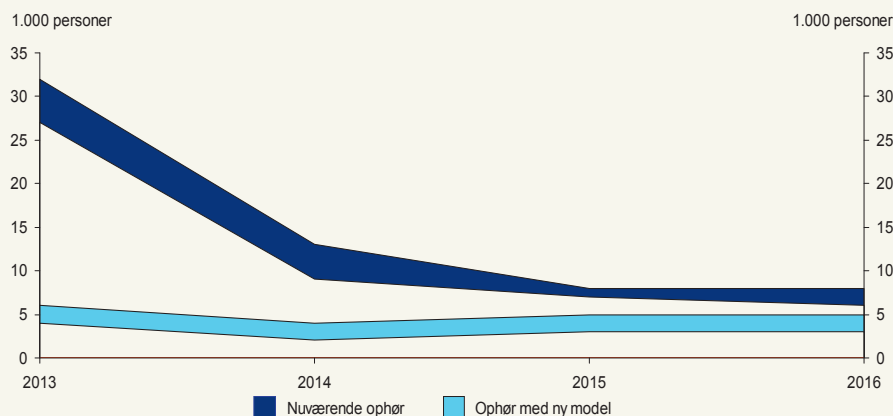
Forventet udvikling i omfanget af dagpengeophør

Den nye ordning vil betyde, at langt størstedelen af den gruppe som har udsigt til at opbruge dagpenge og/eller uddannelsesydelse i løbet af 2013 vil kunne overgå til den forlængede uddannelsesydelse. I forbindelse med Økonomisk Redegørelse maj 2013 udarbejdes nye skøn for antallet af personer, som opbruger dagpengereetten. Der er taget udgangspunkt i de foreløbige resultater for disse skøn. Der forventes på denne baggrund, at 27.000 – 32.000 personer vil opbruge deres dagpenge i 2013 med de hidtidige regler. Med regeringens nye indfasning af dagpengereformen skønnes der at være 4.000 – 6.000 personer, som i 2013 ikke vil blive omfattet af de nye regler.

Fremadrettet forventes antallet af personer, der opbruger deres dagpenge efter de hidtidige regler at aftage. Det sker i takt med styrkede konjunkturer og dermed lavere ledighed som forudsat i regeringens konvergensprogram. Herudover trækker en tilpasning af ledighedens sammensætning og indfasning af reformens incitamentsvirkninger også i retning af at reducere antallet af personer, der i fremtiden opbruger dagpengereetten. Det skal understreges, at der er betydelig usikkerhed forbundet med det langsigtede skøn, bl.a. fordi det omfatter et skøn over adfærden for fremtidige ledige, som endnu ikke har påbegyndt et ledighedsforløb under de regler, der er indført med dagpengereformen, *jf. figur 3*.

Figur 3

Antal personer som opbruger retten til dagpenge eller arbejdsmarkedsydelse



Anm.: Teknisk fremskrivning af dagpengeophør.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

Fremtidens dagpenge

Med den nye indfasning af dagpengereformen løses de nuværende udfordringer med, at et stort antal ledige aktuelt har svært ved at få arbejde og derfor risikerer at opbruge dagpengere retten i den nærmeste fremtid. Der indføres en mere balanceret og rimelig overgang til de nye regler.

Samtidig står det imidlertid klart, at den nuværende beskæftigelsesindsats ikke fungerer tilfredsstillende. Regeringen har derfor bedt et ekspertudvalg med Carsten Koch som formand om at komme med forslag til at effektivisere den aktive beskæftigelsesindsats. Indsatsen koster hvert år netto 6 mia. kr. i offentlige udgifter.

Arbejdet med udredningen af indsatsen for ledige er delt op i to dele og munder ud i to rapporter.

Første del, der omfatter indsatsen for ledige, som er parate til at komme i job, ventes færdiggjort i efteråret 2013. Anden del omfatter indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate herunder personer på kontanthjælp, sygedagpenge, ledighedsydelse eller revalidering. Den anden rapport skal efter planen være færdig i efteråret 2014.

Regeringen beder nu ekspertudvalget om til årsskiftet 2013/14 – i forlængelse af den første rapport og efter drøftelser med arbejdsmarkedets parter – at komme med idéer til indholdet i arbejdet om fremtidssikring af dagpengesystemet. Det skal ske inden for rammerne af en række principper, *jf. boks 3*.

Boks 3

Fremtidens dagpenge

Den overordnede ramme for arbejdet med fremtidens dagpenge er, at dagpengesystemet i et stadigt mere internationalt arbejdsmarked skal understøtte:

- Tryghed for personer ramt af ufrivillig ledighed.
- Et fleksibelt arbejdsmarked med høj beskæftigelse og lav strukturel ledighed.
- At alle typer job skal kunne besættes.
- Imødekomme af forskellige behov for forskellige grupper på arbejdsmarkedet.
- Lediges motivation til at søge arbejde samt til høj faglig og geografisk mobilitet.
- Omkostningseffektiv og ubureaukratisk indsats, organisering og administration, herunder bedre udnyttelse af digitale muligheder.
- Kommunernes økonomiske tilskyndelse til at varetage arbejdsmarkedsopgaven effektivt.

Forslag til ændringer må ikke indebære højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse eller svækkelse af de strukturelle offentlige finanser.

Regeringen udarbejder på den baggrund et kommissorium for en bredt sammensat kommission med uafhængige eksperter. Kommissionen skal være færdig senest i foråret 2015. Kommissionen skal inddrage arbejdsmarkedets parter i sit arbejde.

Den nye og bedre indfasning af dagpengereformen er fuldt finansieret

Strukturel budgetbalance i 2020 og holdbare offentlige finanser er kernen i regeringens overordnede finanspolitik. Det understøttes af budgetlovens bestemmelser om, at den økonomiske politik frem mod 2020 skal tilrettelægges således, at den strukturelle saldo årligt overholder budgetlovens nedre grænse på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Derfor er det en central prioritet for regeringen, at den nye og bedre indfasning af dagpengereformen er fuldt finansieret.

De forøgede udgifter, der følger af at forlænge den midlertidige uddannelsesordning og indføre en ny midlertidig arbejdsmarkedsydelse, finansieres delvist inden for dagpengesystemet og delvist ved besparelser på andre offentlige udgifter. Finansieringen udformes med henblik på at sikre omtrent neutral virkning på den strukturelle offentlige saldo.

- Finansieringen inden for dagpengesystemet sker ved, at egenbetalingen til dagpengesystemet forøges i den periode, hvor der er ret til den midlertidige arbejdsmarkedsydelse eller den forlængede uddannelsesydelse. I takt med at varigheden af den midlertidige arbejdsmarkedsydelse reduceres, følger finansieringsbidraget med ned.
- Finansieringen kommer herudover fra målretning af danskuddannelse for voksne udlændinge.

Tabel 2

Strukturel saldo-virkning ved den nye lempeligere indfasning af dagpengereformen

Mio. kr. (2013-pl)	2013	2014	2015	2016	2017
Nye tiltag					
Samlet direkte virkning efter skat og tilbageløb	-230	-520	-370	-80	-
Heraf udgifter til forsørgelse	-140	-390	-320	-70	-
Heraf aktiveringsudgifter	-90	-130	-60	-10	-
Samlet strukturel virkning på de offentlige finanser efter skat og tilbageløb	-470	-1.160	-380	-60	-
Finansiering					
Målretning af danskuddannelse for voksne udlændinge	-	190	230	260	280
Egenfinansiering af dagpengesystemet (op til 80/60 kr. pr. måned før/efter skat)	470	1.060	150	-	-

Anm.: Afvigelser i summerne skyldes afrunding.

Der er tale om en begrænset stigning i a-kassebidraget på maksimal 60 kr. pr. måned efter skat i 2014. Fra 2015 falder stigningen til 10 kr. pr. måned. Fra 2016 er den midlertidige stigning helt udfaset, *jf. tabel 3*.

Tabel 3**Midlertidigt merbidrag pr. medlem pr. måned, kr. efter skat (uændret adfærd)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Midlertidigt merbidrag pr. medlem pr. måned, kr. efter skat	30	60	10	-	-

Ny og bedre indfasning af dagpengereformen

2012/13: 32

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Tlf. : 33 92 33 33
E-mail: fm@fm.dk

ISBN

978-87-92985-47-7

Elektronisk publikation

978-87-92985-48-4

Design af omslag

e-Types & India

Tryk

Rosendahls-Schultz Grafisk A/S

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos

Rosendahls – Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund

Tlf. : 43 22 73 00

Email: Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk



