

Arbejdsrapport:

Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

DAGPENGEKOMMISSIONEN

Oktober 2015

1. Indledning

Forsikring mod arbejdsløshed kan grundlæggende indrettes som en frivillig eller obligatorisk ordning. Der er en række fordele og ulemper ved at fastholde arbejdsløshedsforsikringen som frivillig ordning, frem for at gøre ordningen obligatorisk. I dette arbejdsrapport redegøres for baggrunden for det frivillige versus obligatoriske aspekt i en arbejdsløshedsforsikring og for potentielle fordele og ulemper ved at omlægge det danske dagpengesystem til en obligatorisk ordning, herunder de mulige konsekvenser for dagpengesystemets forsikringsdækning, finansiering og graden af omfordeling.

Den danske velfærdsstat er – i lighed med de øvrige nordiske velfærdsstater – præget af en meget høj grad af statslige velfærdsordninger, som er finansieret over de generelle skatter, og dermed i sagens natur er obligatoriske. Når der ses bort fra dagpengesystemet gælder det, at en lang række af de øvrige sociale sikringsordninger er fuldt skattefinansierede og dermed obligatoriske i Danmark. Det drejer sig for eksempel om sygesikring og sygedagpenge.

Størstedelen af øvrige lande i EU og OECD, som har et forsikringsystem mod ledighed, har imidlertid et obligatorisk system. Det, at det danske dagpengesystem er en frivillig ordning, er således at karakteristika systemet deler med relativt få lande – primært Sverige og Finland.

Spørgsmålet om et obligatorisk system er i høj grad en afvejning mellem et ønske om en endnu højere forsikringsgrad og et ønske om at bevare danskernes mulighed for selv at vælge, om de vil forsikre sig eller ej. En ambition om at øge forsikringsgraden i Danmark skal imidlertid ses i lyset af, at forsikringsgraden allerede i dag er forholdsvis høj.

Et krav om forsikring vil blandt andet indskrænke den personlige frihed til at vælge og kan blive opfattet som en ekstra skat. Samtidig vil det være nødvendigt at opstille en række betingelser for, hvem der skal betale til ordningen.

Samtidig skal det med i overvejelserne, at en obligatorisk ordning i Danmark kan indebære en omfordeling fra lavindkomstgrupper til andre grupper på arbejdsmarkedet, som kan være svære at imødegå. Det skal ses i lyset af, at forsikringsgraden i dag er lavere for personer med de laveste indkomster, og at mange af dem ikke vil kunne opfylde beskæftigelseskravet og dermed opnå ret til dagpenge.

2. Baggrunden for offentlig intervention i arbejdsløshedsforsikring

Der er stærke argumenter for offentlig intervention i forhold til arbejdsløshedsforsikring. Rene markedsordninger vil sjældent fungere særlig godt hvilket skyldes mindst to forhold.

Det ene problem er adverse selection (asymmetrisk information), hvor forsikringselskaber, som udbyder en arbejdsløshedsforsikring, ikke har tilstrækkelig viden om potentielle forsikringstageres ledighedsrisiko, så de på den baggrund kan differentiere præmier på tværs af risikogrupper. Det andet problem er, at individernes ledighedsrisiko er korrelerede, og at private forsikringsordninger derfor risikerer at bryde sammen i lavkonjunkturer, eller at præmieniveauet som minimum vil blive konjunkturmedløbende, *jf. arbejdspapir om privat forsikring, supplerende ydelser og fratrædelsesgodtgørelser*.

Den offentlige intervention kan imidlertid tage mange former, hvoraf obligatorisk forsikring er en mulighed for offentlig intervention, mens offentlige subsidier er en anden mulighed.

Grundlæggende hænger frivilligheden i forsikringssystemet tæt sammen med finansieringen af systemet. På den ene side kan man have rent frivillige forsikringsordninger, som finansieres fuldt ved medlemsbidrag og fungerer efter almindelige aktuariske principper. I kontrast hertil står de behovsbestemte offentlige ydelser, som for eksempel kontanthjælp, som finansieres over de generelle skatter, og som ikke har optjenings- eller adgangskriterier, men tildeles på baggrund af trangs- eller behovsvurdering.

Imellem disse to yderpunkter er der en række hybridformer, hvoraf det nuværende danske dagpengesystem er én sådan hybrid. De rene frivillige og statslige modeller er sammen med hybridformerne illustreret ved en række af deres centrale karakteristika, *jf. boks 1*.

Boks 1 Overordnede modeller for social sikring

Sikringsordning	Finansieringsmodel	Risikodelingsmodel
Ren frivillig forsikring	Præmie eventuelt statstilskud	Aktuarisk bånd mellem præmie, ydelse og risiko. Marginal risiko dækkes af præmievariation. Mulighed for risikogrupper.
Obligatorisk forsikring	Præmie eventuelt statstilskud	Summarisk dækningsprincip. Marginal risiko dækkes af kollektiv præmievariation. Ikke mulighed for risikogrupper.
Præmiebetinget social sikring (det danske dagpengesystem)	Reguleret præmie eller "øremærket skat" og statsligt finansieringsbidrag	Marginal risiko dækket ved variation i statsligt finansieringsbidrag.
Præmiefri social sikring	Generelle skatter	Ingen relation mellem præmie, ydelse og risiko. Del af generel fordelingspolitik.
Offentlig forsorg	Generelle skatter	Del af generel fordelingspolitik, trangs- eller behovsvurdering.

Kilde: Ploug og Kvist, 1994

> Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

I den rene *obligatoriske forsikring*, uden statsligt finansieringsbidrag, er den aktuariske relation mellem den enkelte forsikringstagers ledighedsrisiko og præmie erstattet af et princip om summarisk dækning. Princippet indebærer, at de samlede ydelsesudgifter bliver dækket af de samlede præmiebetalinger.

Den obligatoriske forsikring kan dog kombineres med et statsligt finansieringsbidrag. Det obligatoriske element gør, at finansieringen af ordningen bredes ud, og problemet med adverse selection imødegås. Der er ikke mulighed for, at personer med forskellig risikoprofil kan finde sammen i forskellige sikringsgrupper. Dermed forhindrer modellen tendensen til, at personer med høj ledighedsrisiko vil få så høje forsikringspræmier, at de ville fravælge forsikring i en frivillig ordning.

Udfordringen med konjunkturudligning løses dog ikke af den rene obligatoriske model og kræver fortsat, at staten udligner variationen i præmieudbetalingerne.

Arbejdsløshedsforsikring som obligatorisk forsikring er en udbredt model i mange lande. Den obligatoriske forsikring er dog ofte finansieret ved en kombination af medlemsbidrag, arbejdsgiverbidrag og generelle skatter via statsbidrag *jf. arbejdspapir om nuværende finansieringskilder for dagpengesystemet*.

Det danske dagpengesystem bygger derimod på en *præmiebetings social sikringsordning*, hvor forsikringen er frivillig, og adgangen til forsikringen er betinget af præmiebetaling. Forsikringspræmien er dog fast (bortset fra administrationsbidraget) og er uafhængig af den enkeltes ledighedsrisiko. Samtidig yder staten et finansieringsbidrag, der gør det muligt at sænke præmieniveauet og dermed tilskynde personer i arbejdsstyrken til at forsikre sig. Statens finansieringsbidrag opsuger også de konjunkturafhængige variationer i forsikringsudbetalingerne.

Det er indlysende, at obligatoriske ordninger vil have en højere forsikringsgrad end frivillige ordninger. Men der er ingen direkte sammenhæng mellem den effektive forsikringsdækning for arbejdsløshedsforsikringssystemet og graden af frivillighed. Dækningsgraden kan være høj i et frivilligt system, hvis optjeningen er let, og præmierne er lave som følge af offentlige subsidier. Omvendt kan der være lave dækningsgrader i obligatoriske systemer, hvis optjeningskravene er restriktive.

Hvis målet er at opnå en høj grad af forsikringsdækning, handler det derfor ikke kun om frivillig kontra obligatorisk forsikringsordning. Optjeningsprincipperne, og graden af offentlig medfinansiering, er mindst lige så afgørende for den reelle forsikringsdækning i arbejdsstyrken.

3. Obligatorisk vs. frivillig arbejdsløshedsforsikring i Danmark

At gøre det danske dagpengesystem obligatorisk – for eksempel i form af obligatorisk medlemskab af en a-kasse – vil være en væsentlig omvæltning i systemet, og dermed en væsentlig risiko, som i givet fald skal begrundes i en stærk formodning om, at der vil kunne opnås væsentlige fordele ved en sådan omlægning, for eksempel i form af højere forsikringsgrad.

En ambition om at øge forsikringsgraden i Danmark skal imidlertid ses i lyset af, at forsikringsgraden allerede er forholdsvis høj i dag. Samtidig er en del af de personer, der ikke er medlem af a-kasse, personer der enten ikke ville kunne opnå dagpengen ved ledighed, eller personer der har meget høje lønninger, og dermed meget lav kompensationsgrad som dagpengemodtagere. Begge grupper kan siges at have fravalgt forsikring ud fra rationelle overvejelser.

Spørgsmålet om et obligatorisk system er derfor en afvejning mellem et ønske om en endnu højere forsikringsgrad og et ønske om at bevare danskernes mulighed for at vælge at være forsikret eller ej.

Den nuværende indretning af dagpengesystemet betyder, at staten bærer den marginale risiko for udgifterne til dagpenge i forbindelse med ledighed. Det bidrager til at sikre, at personer med forhøjet ledighedsrisiko har en økonomisk tilskyndelse til at forsikre sig, idet præmien ikke afspejler den enkeltes ledighedsrisiko. Det statslige finansieringsbidrag betyder derudover, at præmien er lavere end den, der skal til for at dække den gennemsnitlige risiko for ledighed. Det betyder, at de personer, der normalt ville være underforsikrede på et privat forsikringsmarked, fordi prisen for forsikring er for høj, bliver særligt tilgode-set i det nuværende dagpengesystem.

Der er endvidere en række principielle og praktiske overvejelser, der skal afvejes i forbindelse med at indføre et obligatorisk system. Et krav om forsikring vil blandt andet indskrænke den personlige frihed til at vælge og kan blive opfattet som en ekstra skat af personer, der i dag ikke er medlem af en a-kasse. Derudover vil det være nødvendigt at opstille en række betingelser for, hvem der skal være medlem. Skal personer udenfor arbejdsstyrken, eller i kanten af arbejdsstyrken for eksempel også være en del af det obligatoriske system og forpligtes til at betale medlemsbidrag?

For at kunne se på fordele og ulemper ved et frivilligt system fremfor en obligatorisk ordning, er der derfor en række elementer og potentielle udfordringer ved det danske dagpengesystem, som bør overvejes:

- *Tilslutning til dagpengesystemet* Det moderne arbejdsmarked og de hidtidige reformer af dagpengesystemet kan medføre en lavere forsikringsgrad. En

lav forsikringsgrad kan udgøre en udfordring i forhold til at sikre et robust system.

- *Ledighedsrisiko og indkomstfordeling blandt forsikrede.* En frivillig arbejdsløshedsforsikring kan tilskynde personer med lav ledighedsrisiko og høje indkomster til at fravælge forsikringen.
- *Ikke optimale forsikringsbeslutninger.* Hvis kontanthjælpssystemet for nogle grupper giver lige så høj dækning som dagpenge, kan de vælge ikke at indbetale medlemsbidrag. Der kan omvendt være personer, der ikke er rationelle i deres forsikringsbeslutning, idet de for eksempel undervurderer egen ledighedsrisiko. Det kan lede til utilstrækkelig forsikring for den enkelte.

3.1. Tilslutning til det danske dagpengesystem

Udviklingen i forsikringsgraden udgør et centralt element i overvejelserne om, hvorvidt dagpengesystemet skal være et obligatorisk system. En faldende forsikringsgrad kan give anledning til at igangsætte tiltag, der kan udbrede forsikringsordningen for at sikre et langtidsholdbart forsikringssystem.

Antallet af forsikrede a-kassemedlemmer i Danmark ligger forholdsvist højt. Samlet set er der godt 2 mio. a-kassemedlemmer, og forsikringsgraden (andelen af arbejdsstyrken, der er medlem af en a-kasse) er endvidere vokset støt over de seneste 65 år, *jf. tabel 1*.

Tabel 1 Udvikling i forsikringsgrad 1950-2012

Pct. af arbejdsstyrken	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2012
Samlet forsikringsgrad	31	34	34	62	69	77	80

Anm.: Tabellen er opgjort inklusive kontingentfritagede personer og for den samlede arbejdsstyrke.
Kilde.: Danmarks Statistik (2014). 65 år i tal.

De kontingentfritagede medlemmer, som for eksempel studerende, udgjorde knap 6 pct. af det samlede antal forsikrede pr. 1. januar 2015 mod ca. 3 pct. pr. 1. januar 2011. Den stigende forsikringsgrad kan dermed dække over et øget antal kontingentfritagede medlemmer.

I resten af arbejdspapiret ses der imidlertid bort fra kontingentfritagede medlemmer, og arbejdsstyrken er samtidig korrigeret for blandt andet SU-modtagere og førtidspensionister, hvilket Danmarks Statistik ikke korrigerer for, *jf. appendiks 1*. Antallet af personer, som er forsikrede, kan ikke altid forventes at svare til antallet, som er berettiget til dagpenge, heller ikke i et frivilligt system. Det skyldes, at nogle ledige ikke vil opfylde beskæftigelseskravet eller kravet om ét års forudgående medlemsskab af en a-kasse. Langt de fleste forsikrede i Danmark opfylder imidlertid beskæftigelseskravet.

De seneste 10-15 år er forsikringsgraden faldet svagt, når der alene ses på betalende medlemmer, for hvem forsikring mod ledighed er relevant. En væsentlig

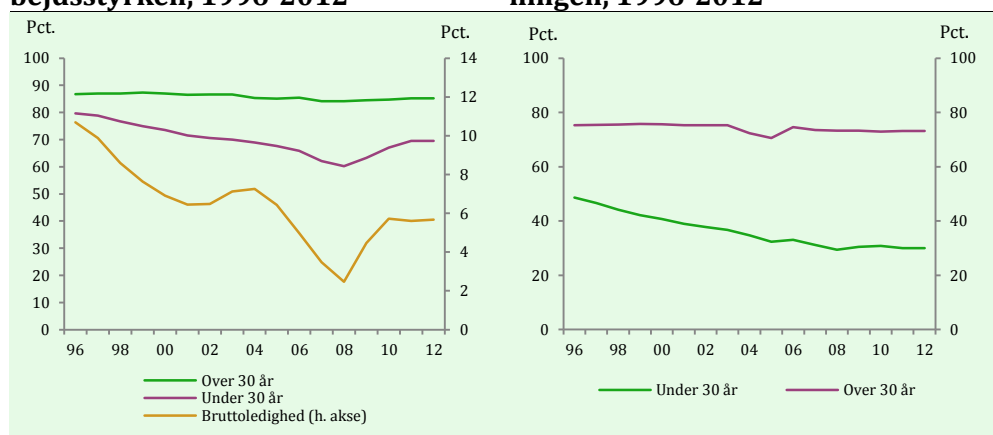
> Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

del af faldet skal ses i sammenhæng med, at tilslutningen til forsikringsystemet har udviklet sig forskelligt for personer under og over 30 år, *jf. figur 1*.

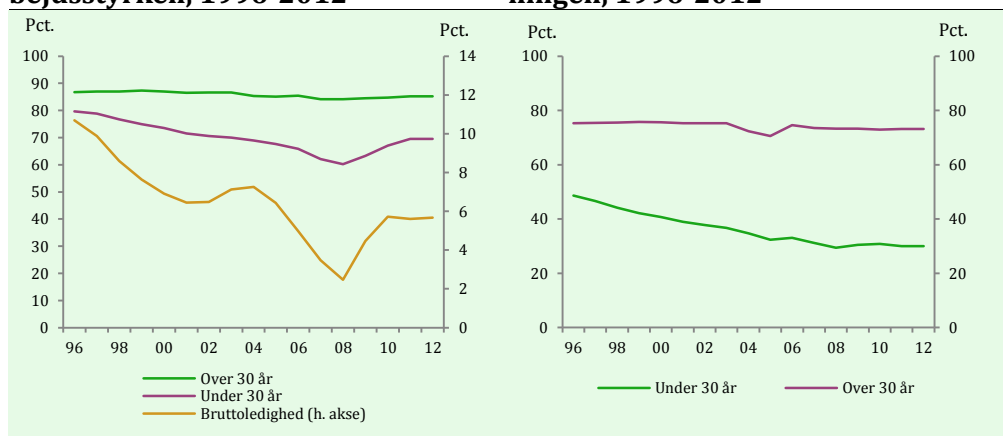
Forsikringsgraden for den samlede gruppe over 30 år har været forholdsvis konstant over tid, mens forsikringstilbøjeligheden for unge under 30 år har udvist en faldende tendens og har varieret over konjunkturerne.

Konjunkturfølsomheden for unge afspejler hovedsageligt en ændring i arbejdsstyrken, fordi flere unge vælger at påbegynde en uddannelse i en lavkonjunktur. Forsikringstilbøjeligheden er dermed også mindre konjunkturfølsom, når den måles i forhold til befolkningen, *jf. figur 2*.

Figur 1 Forsikringsgrader i arbejdsstyrken, 1996-2012



Figur 2 Forsikringsgrader i befolkningen, 1996-2012



Anm.: I figur 1 er forsikringsgraden opgjort som forsikringsaktive personer som andel af den 18-64-årige arbejdsstyrke. Forsikringsgraden er blandt andet, korrigeret for personer i revalidering, modtagere af førtidspension, folkepension samt SU-modtagere mv. Der er endvidere set bort fra kontingentfritagede medlemmer. I figur 2 er forsikringsgraden opgjort som forsikringsaktive personer som andel af den samlede befolkning af 18-64 årige. Der er endvidere set bort fra kontingentfritagede medlemmer.

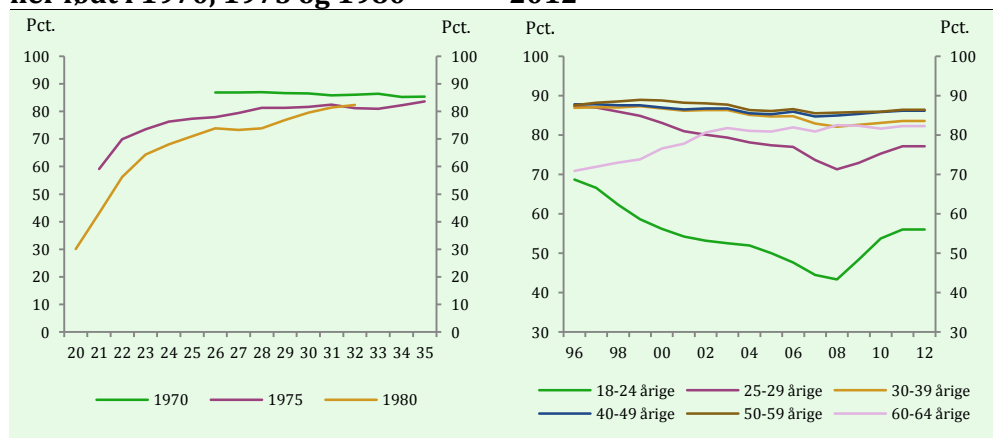
Kilde: Beregninger på lovmodellen.

Den faldende tendens blandt unge afspejler ikke nødvendigvis en lavere forsikringstilbøjelighed igennem hele livet. Unges lavere forsikringstilbøjelighed kan bunde i, at uddannelsessystemet kan betragtes som et alternativ til ledighed og derved kan fungere som en form for alternativ forsikring for de unge.

Faldet kan endvidere være drevet af en udskydelse af beslutningen om at indmelde sig i en a-kasse, fordi de uddanner sig senere i livet end tidligere. Samtidig er der flere unge, der får en uddannelse, ligesom flere unge tager en længere uddannelse end tidligere. Dertil kommer, at ufaglærte unge generelt forsikrer sig mindre end andre, hvilket dog formentlig også kan hænge sammen med, at de modtager lavere ydelser og modtager uddannelsespålæg.

Der er ikke umiddelbart tegn på, at unge forsikrer sig i væsentlig mindre grad end tidligere efter endt uddannelse, *jf. figur 3*.

Figur 3 Forsikringsgrader for personer født i 1970, 1975 og 1980 **Figur 4 Forsikringsgrader 1996-2012**



Anm.: Forsikringsgraderne for hver kohorte opgjort som antallet af forsikringsaktive personer som andel af kohortens arbejdsstyrke. Forsikringsgraden er blandt andet modtagere af førtidspension og SU-modtagere. Der er set bort fra kontingentfritagede medlemmer.

Kilde: Beregninger på Lovmodellen.

Udviklingen i forsikringsgraden for personer over 30 år er i særlig grad drevet af et meget begrænset fald i forsikringsgraden for de 30-39-årige og en stigende forsikringsgrad for personer over 60 år, jf. figur 4.

Stigningen for personer over 60 år skal formentlig tilskrives en overgangsbestemmelse i forbindelse med ændringen af efterlønsreglerne tilbage i 1992. Ændringen betød blandt andet, at kravet til at opnå ret til efterløn blev hævet fra 10 til 20 års medlemskab, mens personer født før 1. marts 1952 fortsat kunne opnå ret til efterløn ved 10 års anciennitet i en a-kasse¹.

Forventet udvikling i tilslutning til dagpengesystemet

Løbende ændringer af dagpengesystemet, forkortelser af dagpengeperioden, ændringer i kontanthjælpssystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik har bidraget til at sænke den strukturelle ledighed og øge den strukturelle beskæftigelse. Den mindskede ledighedsrisiko ved et generelt lavere ledighedsniveau kan medvirke til at gøre dagpengesystemet mindre attraktivt.

Det er særligt ændringer i selve dagpengeordningen, som må forventes at påvirke tilslutningen til dagpengesystemet. Ordningen er gennem de seneste 20 år blevet justeret og strammet ad flere omgange.

Den næsten konstante forsikringsgrad for personer over 30 år tyder imidlertid ikke på, at ændringerne har haft væsentligt gennemslag på tilslutningen til forsikringssystemet. Det skal formentlig ses i sammenhæng med, at de fleste ændringer har omfattet varighedsafkortninger, og at medlemsbidraget som sådan

¹ Disse generationer kunne opnå fuld efterlønsret ved uafbrudt a-kasemedlemskab fra senest den 31. marts 1992 til overgangen til efterløn. Medlemsperioden skulle mindst udgøre 10 år inden for de senest 15 år.

ikke er ændret. Det kan også skyldes, at der reelt ikke er et alternativ til dagpengesystemet, for personer som ønsker at være forsikret mod indkomstbortfald ved ledighed. Samtidig med at en væsentlig del af udgifterne til dagpenge ikke finansieres direkte af medlemmerne selv, men af det offentlige via skattesystemet.

En analyse fra Det Økonomiske Råd (2014) viser, at knap $\frac{2}{3}$ af alle forsikrede ikke har modtaget dagpenge i løbet en tiårig periode. Det indikerer, at en stor del af befolkningen vælger at "overforsikre" sig. Deres nytte af at have forsikringen, herunder for nogle muligheden for at være tilmeldt efterlønsordningen, og den sikkerhed den indebærer, overstiger dermed prisen ved forsikring, selv om de aldrig kommer til at benytte sig af forsikringsordningen.

Det må på den baggrund forventes, at tilslutningen til dagpenge systemet for en stor gruppe af de forsikrede kun i begrænset omfang påvirkes af en afkortning af dagpengeperioden, idet gruppens risiko for at havne i ledighed og for at blive langtidsledige er meget begrænset.

Derfor er der heller ikke umiddelbart grund til at tro, at dagpengereformen fra 2010 vil indebære et større fald i forsikringsgraden. Det skal også ses i sammenhæng med, at de seneste tal fra AK-samvirke viser, at forsikringsgraden i perioden primo 2009-medio 2014 stort set er uændret (målt som andel af AKU-arbejdsstyrken)².

Dagpengestramninger tidligt i ledighedsperioden kan derimod i højere grad forventes at påvirke forsikringsgraden for de medlemmer, som enten ikke eller kun i begrænset omfang benytter systemet i dag. Lempelser kan omvendt øge tilskyndelsen til at forsikre sig. Dertil kommer, at justeringer i efterlønsordningen muligvis kan ændre forsikringsgraden på længere sigt. Det har dog endnu ikke været tilfældet. Endelig kan ændringer i dagpengereglerne for dimittender have betydning for dimittenders tilslutning til dagpengesystemet.

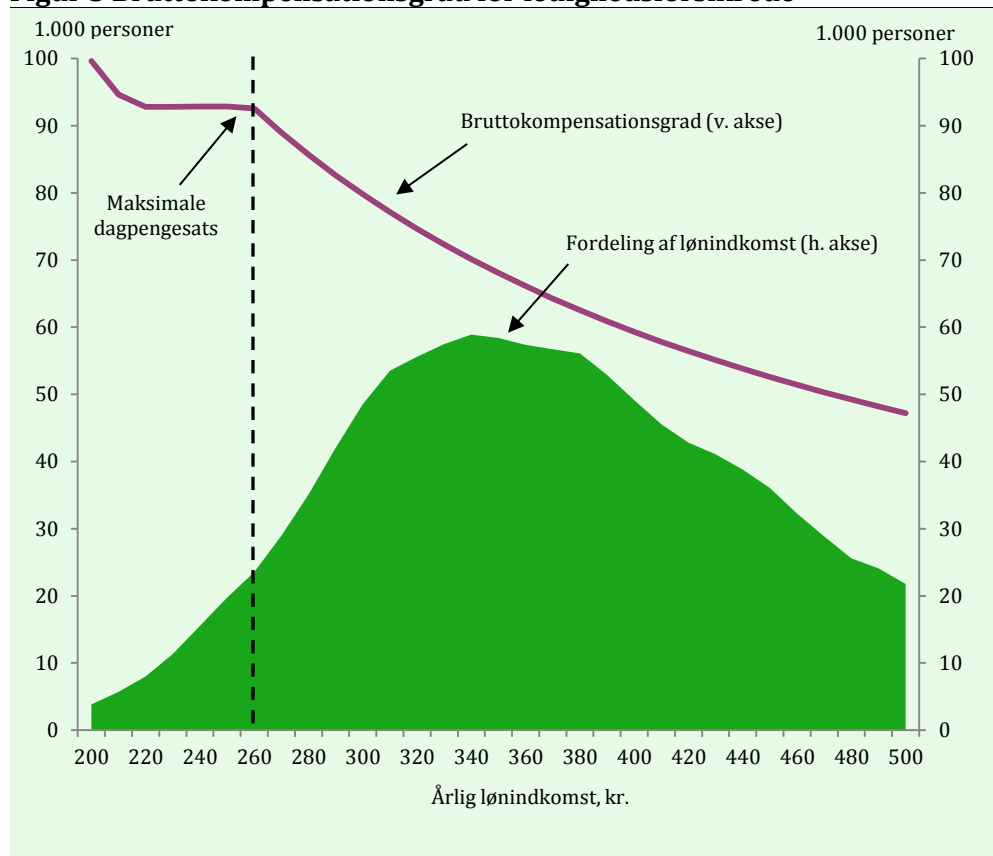
3.2. Spredning i ledighedsrisiko og indkomst blandt forsikrede

Udviklingen i forsikringsgraden kan ikke ses uafhængigt af andre offentlige ydelser. En lempelse af kontanthjælpssystemet – både i forhold til tildelingskriterier, for eksempel en lempelse af formuekrav, og satsforhøjelser – må isoleret set forventes at føre til et fald i forsikringsgraden for de grupper, som omfattes af lempelsen. Samspillet mellem dagpenge- og kontanthjælpssystemet er særligt relevant for personer med lave indkomster.

² jf. AK-samvirke (2014)

Personer i de laveste indkomstgrupper har en forholdsvis høj risiko for at blive ramt af ledighed³, ligesom dagpengesystemet yder en særlig høj kompensation for personer med lave indkomster, jf. figur 5.

Figur 5 Bruttokompensationsgrad for ledighedsforsikrede



Anm.: Fuldtidsforsikrede. Årlig lønindkomst eksklusiv pensionsindbetalinger og ATP. Dagpengesatsen er eksklusiv ATP. Ved beregningen af dagpengesatsen fratrækkes lønindkomsten arbejdsmarkedsbidraget og tillægges den del af indbetalingerne til arbejdsmarkedspension og ATP, der er "eget bidrag". Det er beregningsteknisk lagt til grund, at indbetalingerne til arbejdsmarkedspension udgør 11,5 pct. af lønindkomsten, hvoraf 1/3 eget bidrag. Bruttokompensationsgraden er beregnet på samme måde som i boks 1, dvs. som dagpengesatsen eksklusiv ATP i forhold til lønindkomsten eksklusiv pensionsindbetalinger og ATP fratrukket arbejdsmarkedsbidrag. Fordelingen af lønindkomst viser den registrerede lønindkomst for fuldtidsbeskæftigede (både forsikrede og ikke-forsikrede) i 2012 og fremskrevet til 2015-niveau. Kilde: Beregninger på lovmodellen.

En høj kompensationsgrad for personer med lave indkomster vil alt andet lige pege i retning af, at de i højere grad vil forsikre sig end personer med høje indkomster og dermed en lavere kompensationsgrad.

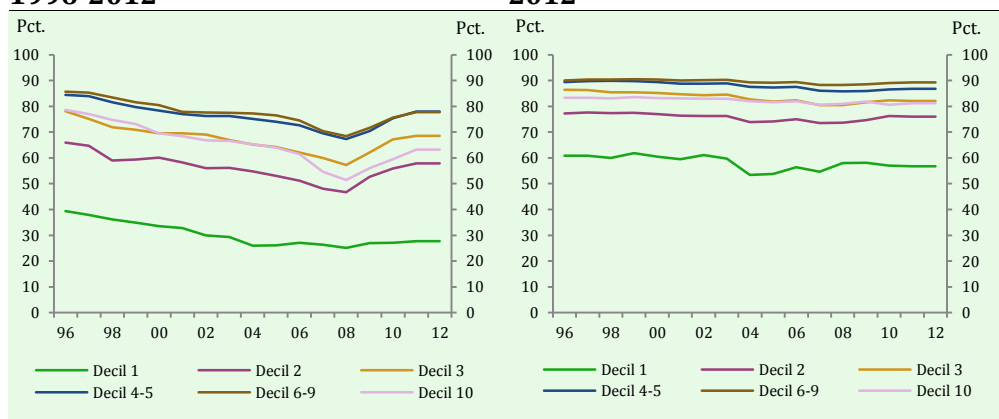
Hvis det er tilfældet, at det særligt er højindkomstgrupper med lav ledighedsrisiko, som undlader at forsikre sig, kan et obligatorisk system medvirke til at nedbringe skattefinansieringen. Derudover kan det indebære øget omfordeling og spredning i finansieringen af dagpengesystemet. Et progressivt skattesys-

³ jf. Parsons m.fl. (2015)

stem, som det danske, indebærer dog, at et obligatorisk system med et fast bidrag ikke nødvendigvis vil øge omfordelingen.

En opgørelse af forsikringstilbøjeligheden blandt beskæftigede viser imidlertid, at forsikringstilbøjeligheden generelt stiger med indkomstniveauet. Det er især personer i den laveste indkomstgruppe, som har en tydelig lavere forsikringsgrad end øvrige, jf. figur 6 og 7.

Figur 6 Forsikringsgrader efter indkomst for personer under 30 år, 1996-2012 **Figur 7 Forsikringsgrader efter indkomst for personer over 30 år, 1996-2012**



Anm.: Forsikringsgraden opgør forsikringsaktive personer (a-kasse-medlemmer) som andel af den 18-64-årige arbejdsstyrke. Forsikringsgraden er korrigeret for personer i revalidering, modtagere af førtidspension, folkepension samt SU-modtagere mv. Der er set bort fra kontingentfritagede medlemmer.

Kilde: Beregninger på Lovmodellen.

Den lave forsikringsgrad for personer med de laveste indkomster skal formentlig ses i sammenhæng med, at en stor del af disse personer vil være berettiget til kontanthjælp jf. *arbejdsrapport om kompensationsgraden i dagpengesystemet*. Forskellen mellem ydelsen i kontanthjælps- og dagpengesystemet er begrænset for visse grupper, og det kan derfor være optimalt for den enkelte at undlade at forsikre sig. Det er dog kun relativt få forsikrede, som ville kunne opnå en høj kompensationsgrad i kontanthjælpssystemet. Blandt dagpengeforsikrede med en forventet kompensationsgrad på over 80 pct. i dagpengesystemet ville ca. 13 pct. kunne oppebære en tilsvarende kompensationsgrad i dagpengesystemet, mens ca. 2,5 pct. af alle forsikrede ville kunne opnå en kompensationsgrad på over 80 pct. i kontanthjælpssystemet, jf. *arbejdsrapport om kompensationsgraden i dagpengesystemet*. Det skal også ses i lyset af, at nogle ikke-forsikrede i de lave indkomstgrupper muligvis ikke opfylder beskæftigelseskravet, og at forsikringsbidraget kan udgøre en væsentlig udgift for personer med et meget lavt rådighedsbeløb.

Hovedparten af personerne med de højeste indkomster vil ikke have mulighed for at modtage kontanthjælp som følge af ægtefælleindkomst og/eller formue. Deres alternative forsørgelse er derfor selvforsørgelse uden offentlig støtte, hvis de ikke forsikrer sig.

3.3. Ikke optimale forsikringsbeslutninger

I dag er ca. 80 pct. af arbejdsstyrken forsikret mod ledighed. Omvendt betyder det også, at der er en gruppe personer, hvor en forsikring kunne være relevant, men som har fravalgt at forsikre sig.

Et frivilligt dagpengesystem kan potentielt være mere samfundsøkonomisk efficient end et obligatorisk system, idet en frivillig ordning i sagens natur virker mere målrettet end en obligatorisk ordning, da personer, som ikke er villige til at betale prisen for forsikringen, ikke behøver forsikre sig.

Det forudsætter dog, at individerne er rationelle og har en realistisk opfattelse af egen risiko for ledighed og værdiansættelse heraf.

Med et frivilligt dagpengesystem vil forsikringstagerne afveje deres individuelle ledighedsrisiko og nytten af forsikring op mod forsikringspræmien og størrelsen af arbejdsløshedsdagpengene. Det vil derfor i udgangspunktet være personer med en relativ høj ledighedsrisiko, der vælger at forsikre sig. De har en forventning om, at den omkostning, de har til forsikringspræmien (medlemsbidraget) svarer til den gevinst, de vil have ved ledighed, herunder også i form af den tryghed, som en forsikringsordning giver. Omvendt vil personer med mindre risiko for ledighed muligvis fravælge at forsikre sig.

Til gengæld kan et frivilligt system også medføre, at personer med lave indkomster fravælger at forsikre mod ledighed. De vil dermed spare udgifterne til forsikringspræmien og en del af dem vil potentielt have mulighed for at modtage stort set samme kompensationsgrad i kontanthjælpssystemet.

Selvom dagpengesystemet er en frivillig forsikringsordning, er forsikringssystemet subsidieret af staten, som også bærer finansieringen på marginalen. Med statslige subsidier undgås det, at der skal opkræves en meget høj forsikringspræmie, som kan afholde visse grupper af ledige fra at forsikre sig. Den statslige subsidiering bidrager således til, at flere vil vælge at forsikre sig, idet der også kan tilbydes god forsikringsdækning til personer med en lavere ledighedsrisiko, end det ellers ville være tilfældet.

Den relativt høje statslige medfinansiering medvirker desuden til at imødegå risikoen for, at individer, som kun ser meget kortsigtet, vælger forsikringen fra. Generelt vil personer, som ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til fremtidig ledighed, og derfor værdiansætter ledighedsforsikring lavt, have større tilbøjelighed til at undlade at forsikre sig. Men med en billigere forsikring vil nogle af disse personer alligevel vælge forsikring. Dertil kommer, at den statslige medfinansiering sikrer stabilitet over konjunkturerne, da der ikke altid vil være sammenhæng mellem indtægter (forsikringspræmie) og udgifter (arbejdsløshedsdagpenge).

4. Overvejelser om obligatorisk forsikring

Forsikredes medfinansiering af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge afhænger i høj grad af de gældende konjunkturer, jf. figur 8. Under den seneste højkonjunktur omkring 2008 var forsikredes finansieringsandel for eksempel særlig høj.

Figur 8 Forsikredes finansieringsandel 2001-2012, opgjort brutto



Anm.: Der findes ikke endelige tal for 2013. Der er i finansieringsandelene ikke taget højde for skattefradraget for medlemsbidraget til a-kasser

Kilde: Finansloven for 2003 til - Finansloven for 2014.

Udviklingen hænger sammen med, at antallet af forsikrede bidragsydere har været relativt konstant i hele perioden, mens udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge stiger og falder med dagpengeledigheden.

I de seneste år er medlemmernes finansieringsandel faldet til et niveau omkring 40 pct. grundet den stigende ledighed. En stor andel af de samlede udgifter til dagpengeudbetalingerne bliver dermed finansieret af skatteindtægter⁴.

⁴ jf. DØRS (2014)

> Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

Med en relativ stabil tilslutning til arbejdsløshedskasserne skal ledigheden ned på omkring 2-3 pct., før dagpengesystemet er selvfinansierende⁵. Et af de ofte fremførte argumenter for at indføre en obligatorisk ordning er, at det kan medvirke til en mere stabil finansiering af dagpengeudgifterne.

Det er dog ikke entydigt, at en obligatorisk ordning vil bidrage til en højere selvfinansierungsgrad. Det skyldes, at et øget medlemstal og en højere indtægt som følge af flere medlemsbidrag også vil indebære, at flere vil blive berettiget til at modtage dagpenge.

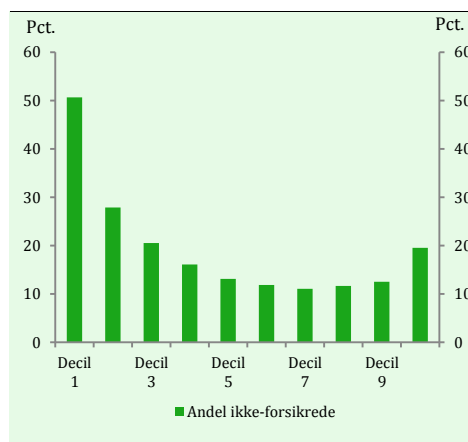
I dag er der en gruppe ledige, som har fravalgt forsikring, men som i princippet opfylder beskæftigelseskravet til dagpengereet. De modtager i dag enten kontanthjælp, som i udgangspunktet er lavere end dagpengesatsen, eller overgår til selvforsørgelse, hvormed de ikke modtager offentlig ydelse. I et obligatorisk system vil de i stedet være berettiget til dagpenge.

Udviklingen i selvfinansierungsgraden vil derfor i høj grad afhænge af, hvilke grupper af ikke-forsikrede, der opfylder beskæftigelseskravet. Hvis det alene er personer med lav ledighedsrisiko, der ikke er forsikrede i dag, vil en obligatorisk ordning indebære et offentligt provenu ved uændret adfærd. Det samme vil gælde, hvis det er personer, der har en høj ledighedsrisiko, men som ikke opfylder beskæftigelseskravet. Det vil dog have visse fordelingsmæssige konsekvenser.

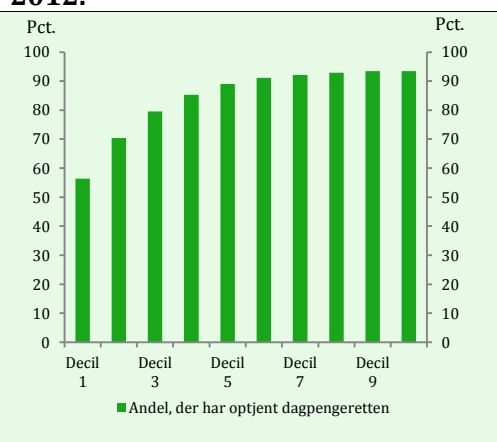
Forsikringsgraden er i dag særlig lav for personer med de laveste indkomster, jf. figur 9. Det er dermed disse personer, som først og fremmest vil blive påvirket, hvis der indføres en obligatorisk forsikringsordning.

⁵ Medlemsbidragenes dækning af de samlede udgifter til dagpenge afhænger i høj grad af sammensætningen af de ledighedsforsikrede. Størrelsen af det samlede medlemsbidrag afhænger bl.a. af antallet af unge, der betaler en lavere sats, og antallet af bidragsfritagede, mens udgifterne bl.a. afhænger af om de ledige modtager fuld dagpengesats.

Figur 9 Andel ikke-forsikrede fordelt på indkomstdeciler



Figur 10 Andel ikke-forsikrede, som kunne have optjent dagpengereget i 2012.



Anm.: Forsikringsgraden opgør forsikringsaktive personer (a-kasse-medlemmer) som andel af den 18-64-årige arbejdsstyrke. Forsikringsgraden er korrigeret for delvist beskæftigede, for hvem forsikring ikke er relevant. Der er set bort fra kontingentfritagede medlemmer.

Kilde: Beregninger på Lovmodellen.

Parsons m.fl. (2015) finder for Danmark, at en offentlig merindtægt ved en obligatorisk forsikring hovedsageligt vil blive hentet fra lavindkomstgruppen. En obligatorisk ordning kan dermed indebære en omfordeling fra lavindkomstgrupper til andre grupper på arbejdsmarkedet. Det skal også ses i lyset af, at en væsentlig del af dagpengeudgifterne i dag finansieres af skatteindtægter via et progressivt skattesystem.

En obligatorisk ordning vil endvidere indebære, at der skal opstilles betingelser for, hvem der skal være medlem. Skal ordningen for eksempel kun gælde for personer i arbejdsstyrken, eller skal den også gælde for personer udenfor eller midlertidigt udenfor arbejdsstyrken?

Hvis det alene er personer i arbejdsstyrken, som omfattes af ordningen, vil det indebære, at den kommunale sagsbehandler i forbindelse med visitationen af kontanthjælpsmodtagere som enten jobparat eller aktivitetsparat (ikke-arbejdsmarkedsparat) vil kunne afgøre, om den enkelte skal betale bidrag til ordningen eller ej. Det vil endvidere give den enkelte en væsentlig tilskyndelse til at blive visiteret som aktivitetsparat for at undgå at skulle yde bidrag til forsikringsordningen.

Alternativt kan en obligatorisk ordning finansieres via:

- arbejdsgiverbidrag (for eksempel beregnet ud fra lønsummen, svarende til sociale bidrag i en række EU-lande) og/eller
- bidrag fra lønmodtagere (beregnet ud fra indtægt fra lønarbejde).

Det betyder dog, at ordningen fungerer som en skat på arbejde, hvilket kan mindske den enkeltes gevinst ved at komme i job.

> Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

Alternativt kan medlemsbidraget finansieres via skattesystemet. Det kan indebære et behov for at øge indkomstskatten. Samtidig kan det have en negativ virkning på arbejdsudbuddet. Det skyldes, at a-kassebidraget udgør et fast beløb indenfor den enkelte a-kasse samtidig med, at ledige betaler det samme bidrag som beskæftigede.

Den nuværende konstruktion indebærer, at ledige modtager den fulde gevinst ved overgangen til beskæftigelse, hvis der alene ses på udgiften til a-kassebidraget, da det vil være uændret. Hvis a-kassebidraget derimod omlægges til en proportional indkomstskat, vil ledige, som overgår til beskæftigelse, og dermed modtager en højere løn, opleve, at deres bidrag til a-kassen øges som følge af en stigning i indkomstskattebetalingen.

Det vil endvidere betyde, at for eksempel personer på førtidspension eller meget udsatte kontanthjælpsmodtagere, i højere grad vil skulle bidrage til en ordning, som de formentlig aldrig vil kunne få mulighed for at benytte. Dermed vil en obligatorisk ordning heller ikke nødvendigvis øge den økonomiske tryghed, da en række personer, som omfattes af forsikringen, ikke vil opfylde beskæftigelseskravet.

En obligatorisk forsikring forventes derfor primært at indebære en stigning i forsikringsgraden opgjort i forhold til befolkningen, mens forsikringsdækningen for ledige kun kan forventes at stige i mindre omfang. Det skal også ses i sammenhæng med, at der er en stor gruppe blandt de laveste indkomstgrupper, som slet ikke opfylder beskæftigelseskravet *jf. figur 10*.

Uanset hvordan et obligatorisk dagpengesystem finansieres, vil der fortsat være behov for et kontanthjælpssystem – også for de jobparate ledige, der for eksempel ikke opfylder beskæftigelseskravet eller har opbrugt dagpengeretten.

Der synes derfor heller ikke at være udsigt til mærkbare gevinster i form af regelforenklning i kontanthjælpssystemet i forbindelse med et obligatorisk dagpengesystem. Det skal ses i sammenhæng med, at det må forventes, at målgruppen vil være mindre, men det følger ikke nødvendigvis, at antallet af delgrupper og aktive indsatser i kontanthjælpssystemet falder tilsvarende.

Et obligatorisk dagpengesystem kan dog medvirke til at sænke den sammensatte marginalskat for personer der ville være kontanthjælpsberettigede. Særligt ægtepar, hvor begge modtager kontanthjælp, oplever en høj sammensat marginalskat, når den ene kommer i arbejde, fordi ydelsen til den anden ægtefælle nedtrappes på grund af reglen om gensidig forsørgerpligt.

Den sammensatte marginalskatteprocent bliver betydeligt lavere, hvis de pågældende kontanthjælpsmodtagere i stedet modtager dagpenge, idet dagpenge er en individuel ydelse. En lavere sammensat marginalskat vil isoleret set indebære en øget tilskyndelse til at arbejde og reducere den strukturelle ledighed. Hvis det bliver udbredt til en stor gruppe, vil det dog samtidig være forbundet med betydelige finansieringsomkostninger.

> Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

Samtidig vil personer, der i dag ikke er forsikrede, og som rammes af ledighed, opleve at modtage en højere ydelse, end de i dag vil have som kontanthjælpsmodtagere eller selvforsørgende. Det er den naturlige konsekvens af den højere forsikringsgrad, og det indebærer de positive velfærdsmæssige konsekvenser, som dagpengesystemet generelt giver. Isoleret set vil det højere ydelsesniveau dog øge strukturledigheden, da den eksisterende viden generelt viser, at jo højere (netto)kompensationen er, jo lavere er beskæftigelsesgraden⁶.

⁶ jf. Andersen, Svarer og Vejlin (2015)

5. Litteratur

AK-samvirke (2014), *Medlemsudvikling i a-kasserne, 3. kvartal 2014*. Michel Klos.

Andersen, T., M. Svarer, R. M. Vejlín (2015), *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer*. Litteraturgennemgang til dagpengekommissionens udredning.

DST (2014). *65 år i tal*. Danmarks Statistik.

DØR (2014). *Dansk Økonomi*, efterår 2014. Det Økonomiske Råd.

Balslev, S., J. Kappel, T. E. Münter, M. Roos (2001), *Arbejdsløshedsforsikring og efterløn*, Forlaget Thomson, Gad Jura.

Kaspersen, M. (2007), *A-kassernes fortid, nutid og fremtid. Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007 udvikling og perspektiver*, Arbejdsdirektoratet.

Pensionsstyrelsen (2011), *Arbejdsløsheds-kassernes afregning af medlemsbidrag. Månedlig opgørelse pr. 1. januar 2011*. Beskæftigelsesministeriet.

Parsons, D., T. Tranæs, H. Lilleør (2015), *Voluntary public unemployment insurance*, Working paper, IZA.

Ploug, N. og J. Kvist (1994), *Social tryghed i Europa - Udvikling eller afvikling?*, Bind 1. København: Socialforskningsinstituttet

SFI (2003), *Voluntary public unemployment insurance*. Socialforskningsinstituttet (03:25).

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2015), *A-kassernes afregning af medlemsbidrag. Månedlig opgørelse pr. 1. januar 2015*, Beskæftigelsesministeriet.

Thuesen, F., H.K. Schademan, S. Jensen, H. Holt, A. Høst (2009), *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*. SFI.

Bilag 1: Metodebeskrivelse

Forsikringsgrader

Forsikringsgraderne er fundet som antallet af forsikrede personer i arbejdsstyrken opgjort som andel af den samlede arbejdsstyrke i året. Korrektioner af arbejdsstyrken foretages både i tæller og nævner i udregning af forsikringsgraderne. Forsikrede personer er defineret som personer, der er tildelt både en a-kasse kode samt har haft et positivt kontingent fradrag i det givne år. Denne betingelse skyldes, at a-kassekoderne tildeles som den nyeste a-kasse, en person har været tilknyttet til, og en person kan således være tildelt en a-kasse kode fra et tidligere medlemskab uden længere at være medlem. Arbejdsstyrken findes på baggrund af personernes socioøkonomiske status, der tildeles ud fra personernes arbejdsmarkedstilknytning d. 1. november i det indeværende år. Det skal bemærkes, at denne, modsat Statistikbankens opgørelse af befolkningens arbejdsmarkedstilknytning, baserer sig på d. 1. november året forinden, og RAS fra statistikbanken skal derfor forskydes for at opnå et korrekt sammenligningsgrundlag. Både antallet af forsikrede i arbejdsstyrken samt arbejdsstyrken er beregnet ud fra personer i alderen 18- 64 år.

Korrektion af arbejdsstyrke

Korrektion af arbejdsstyrken sker på baggrund af Lovmodellens indkomstdatasæt, hvor der er korrigeret for personer, der er tildelt en positiv udbetaling af enten SU-stipendie, skattepligtig social pension eller revalidering. Yderligere er personer med en kode for igangværende uddannelse ligeledes frasorteret med den hensigt at korrigere for studerende, der ikke får udbetalt SU.

Udregning af antallet af optjente dagpenge uger i 2012

I lyset af drøftelsen om obligatorisk forsikring er det relevant at se på, hvor mange dagpengeuger en obligatorisk ordning vil berøre. På den baggrund er der udregnet potentielle dagpengeuger for år 2012 ved at finde antallet af berettigede dagpengeforløb. Et berettiget forløb er fundet ved at vurdere optjent beskæftigelsesuger fra slutning af 2012 og baglæns i tid for at få de nyest optjente forløb. Beskæftigelse er fundet som antallet af uger, hvor en person fremgår som selvforsørgende og samtidig har registreret en branchekode i den tilhørende måned.

Konkret identificeres et potentielt dagpengeforløb, hver gang en person optjener beskæftigelseskravet på 52 ugers beskæftigelse indenfor 3 år. En person kan således indgå flere gange, såfremt personen opfylder beskæftigelseskravet flere gange indenfor perioden. Hvert forløb noteres med en slutdato for forløbet, der er angivet, som det der måtte indtræffe først; startdatoen for et efterfølgende forløb eller 10 uger fra indplaceringsdatoen. Grundet muligheden for, at en person ville kunne modtage dagpenge i 2012 på baggrund af beskæftigelse helt tilbage fra 2007, er der valgt en periode fra sidste uge i 2012 til første uge i 2007, hvori der undersøges for mulige berettigede dagpengeuger. Det skal bemærkes, at siden branchekoder kun er tilgængelige tilbage til

> Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

2008, er der for året 2007 udregnet beskæftigelse udelukkende baseret på uger med selvforsørgelse.

Der medtages ikke forløb, der 1) har en indplaceringsdato før 2009, 2) har en slutdato før første uge i 2012 eller 3) forløb der enten ikke får udbetalt en offentlig ydelse i løbet af 2012, eller hvor den eneste udbetaling er førtidspension, tilskud til skånejobsordning eller folkepension. Desuden medtages ikke forløb, hvor der er udbetalt en offentlig ydelse i mere end 104 uger forud for 2012, da disse ville have opbrugt deres potentielle dagpenget. Bemærk, at skulle en person have genoptjent kravet indenfor sådanne forløb, vil det registreres i et selvstændigt forløb.