

Arbejdsrapport:

Nuværende finansie- ringskilder for dagpen- gesystemet

DAGPENGEKOMMISSIONEN

Oktober 2015

1. Indledning

Det danske dagpengesystem er en frivillig forsikringsordning, der først og fremmest er finansieret af staten og de arbejdsløshedsforsikrede via et fast årligt medlemsbidrag. Virksomhederne bidrager også til finansieringen via betaling af dagpenge de første 2-3 dage efter en afskedigelse.

I de seneste år har udgifterne til dagpenge udgjort mellem 17 og 19 mia. kr. om året svarende til 1 pct. af BNP. Under den seneste højkonjunktur var udgifterne til dagpenge omkring 10 mia. kr. i 2008. Medlemmerne bidrager med godt 10 mia. kr. om året. I 2014 udgjorde G-dagene og dermed arbejdsgiverfinansieringen i størrelsesordenen 300 mio. kr.

Det samlede medlemsbidrag har været relativt konstant hen over konjunkturerne, hvilket hænger sammen med, at antallet af forsikrede personer har været ret konstant – særligt for personer over 30 år – og at medlemsbidraget som sådan ikke er blevet ændret. Statens udgifter til dagpenge varierer til gengæld kraftigt med konjunkturerne.

I arbejdsrapiret ses der på forskellige finansieringskilder til dagpengesystemet, samt fordele og ulemper ved at staten bærer den marginale ledighedsrisiko. Udgangspunktet er, at det fremtidige dagpengesystem skal være robust og økonomisk holdbart, som det fremgår af kommissoriet for Dagpengekommissionen.

Finansieringen skal endvidere opfylde de overordnede rammebetingelser i kommissoriet, herunder at anbefalingerne ikke må indebære højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse, svækkelse af de strukturelle offentlige finanser eller af den finanspolitiske holdbarhed. Der skal samtidig tages højde for, at der skal være et tilstrækkeligt incitament til at opnå en høj forsikringsgrad.

Arbejdsrapiret starter med at skitsere de principielle aspekter, der har relevans for dagpengesystemets finansiering, efterfulgt af en empirisk belysning og diskussion af finansieringskilderne i det nuværende dagpengesystem, med et særligt fokus på G-dage. Endvidere er der en kort oversigt over finansieringen af ledighedsforsikring i andre, sammenlignelige lande.

Udgangspunktet er det nuværende udgiftsniveau for dagpengesystemet, og der ses ikke på en fuld skattefinansiering af dagpengesystemet, da det ikke er foreneligt med et frivilligt dagpengesystem.

2. Principper for finansieringen af dagpengesystemet og statens rolle

Finansieringsformen for dagpengesystemet er i høj grad betinget af en række grundlæggende problemstillinger, som for eksempel spørgsmålet om hvem der kan/vil udbyde forsikringer, hvem der forsikrer sig (selektionsproblemer) og omfordelingen.

Afsnittet forklarer, hvorfor statens bidrag reducerer forsikringspræmien for dagpengeforsikringen, og hvorfor staten står for den marginale finansiering af dagpengesystemet.

2.1. Forsikringsmuligheder

Formålet med en forsikring som dagpengesystemet er at sprede risikoen for en hændelse over en større gruppe personer.

Udgangspunktet for en forsikring er, at mange forsikrede bidrager til en ordning, som derved kan understøtte udbetalingen til de personer, som på et givet tidspunkt berøres af en forsikringshændelse. Herved deler alle forsikrede den samlede risiko for forsikringshændelsen, og konsekvenserne af en forsikringshændelse for den enkelte kan reduceres.¹

En forsikringsordning er *aktuarisk fair*, hvis summen af alle fremtidige bidragsbetalinger er lig med summen af alle fremtidige forventede udbetalinger fra forsikringen.

En forsikring kan indrettes, så den er aktuarisk fair. Det gælder, når:

- Risikoen kun påvirker en enkel person eller familie og kan opgøres.
- Den enkelte ikke eller kun i begrænset grad selv kan påvirke forsikringshændelsen.
- Forekomsten af forsikringshændelsen let kan konstateres.

I afsnit 3.1 ses der på, hvor aktuarisk fair det eksisterende dagpengessystem er.

Under disse betingelser kan forsikringer udbydes på private markedsvilkår, og det er attraktivt for den enkelte at indgå en forsikringskontrakt.

¹ Diskussionen af risici og forsikringer begrænser sig her til forsikringer, der spreder risici på tværs af personer. Kapitalmarkeder og mulighederne for at spare op eller tage lån indebærer ligeledes en risikospredning, men her spredes risikoen for den enkelte.

2.2. Staten som forsikringsgarant ved arbejdsløshedsforsikring

Forsikring mod arbejdsløshed stiller større krav til mulighederne for risikospredning end mange andre typer forsikringer, som danskerne tegner privat.

Det hænger sammen med, at konjunktursvingninger og variationer i ledighedsrisikoen berører hele landet. Samtidig kan ledighed være vedvarende både som følge af langvarig lavkonjunktur, søgeomkostninger og muligt tab af kvalifikationer.

Derfor kan det være vanskeligt for en privat forsikringsudbyder at sprede ledighedsrisikoen i tilstrækkelig omfang. I princippet vil det være muligt for private forsikringsudbydere at genforsikre sig internationalt og derved sprede ledighedsrisikoen på tværs af lande eller verdensdele. Den internationale risikodeling via genforsikringer har dog været meget beskedent².

Staten har derimod bedre muligheder for at stå igennem en længerevarende lavkonjunktur, da staten kan sprede risikoen over tid via over- og underskud på den offentlige saldo og de underliggende skatteindtægter og offentlige udgifter. Finansieringen via offentlige udgifter vil dog indebære et forvridningstab fra beskattningen af aktiviteter, herunder arbejde.

Statens rolle som den marginale bidragsyder til arbejdsløshedsforsikringssystemet indebærer, at effekten af de automatiske stabilisatorer forøges. Et højt antal dagpengeforsikrede under en lavkonjunktur vil samlet set medføre flere udgifter til dagpenge, hvilket indirekte bidrager til statens evne til at konjunkturstabilisere.

2.3. Selektionsproblemer (adverse selection)

En anden grundlæggende udfordring ved arbejdsløshedsforsikringer er, at forsikringsudbyderen ikke fuldt ud kan observere den enkelte forsikringstagers ledighedsrisiko. Derfor vil en forsikringspræmie på et privat marked for arbejdsløshedsforsikringer i princippet afspejle en gennemsnitlig, forventet ledighedsrisiko og ikke den enkeltes risiko.³ I andre forsikringstyper, for eksempel husforsikringer, er det i højere grad muligt at observere faktorer som bygningstype og beliggenhed, som afgør sandsynligheden for eksempel brand.

Når forsikringspræmien er ens for alle, vil der være en tendens til, at personer med større ledighedsrisiko i højere grad vil købe forsikringen, mens personer

² jf. Andersen (2004).

³ Det samme vil være tilfældet, hvis der lovmæssigt bestemmes, at forsikringspræmier ikke må variere på tværs af personer.

med lavere ledighedsrisiko ikke anser forsikringen for at være attraktiv til gennemsnitsprisen og vil derfor fravælge den. Der er derfor tale om selektionsproblemer i markedsdeltagelsen, og forsikringsmarkedet vil i den grundform bryde sammen, da forsikringen ikke er rentabel for udbyderen.

I princippet kan forsikringsudbyderen tilbyde forskellige former for forsikringskontrakter, som er tilpasset forskellige niveauer for ledighedsrisiko. Dermed kan "høj risiko"-gruppen få en øget forsikringsbeskyttelse, men også højere forsikringspræmier, end "lav-risiko"-gruppen.

Det skal ses parallelt med, at forsikringsudbydere på det private marked kan tilbyde forskellige former for forsikringskontrakter, som er tilpasset forskellige risici. For eksempel kan præmierne for husforsikringer variere med observerbare karakteristika som husets alder og konstruktion.

Forsikringsudbyderen for arbejdsløshedsforsikring kan dog ikke observere de forsikredes underliggende individuelle ledighedsrisiko, og derfor bliver det de forsikrede selv, som kommer til at vælge forsikringsordning. Personer med høj ledighedsrisiko vil selvsagt have en interesse i at foregive, at de har en lav ledighedsrisiko for dermed at kunne drage nytte af den lavere præmie i "lav risiko"-ordningen.

"Lav risiko"-ordningen vil derfor i sidste ende bryde sammen, da præmieindbetalingerne ikke er afstemt med, at de ledige har en højere risikoprofil end først antaget.

For at forsikrede i højere grad vælger den ordning, som passer bedst til deres ledighedsrisici, kræves det derfor, at "lav risiko"-ordningen bliver mindre interessant for "høj risiko"-gruppen, for eksempel ved en karenperiode. Til gengæld betyder det så, at instrumentet kun går ud over "lav risiko"-gruppen.

Markedsligevægten vil samlet set være velfærdsforringende i forhold til en situation, hvor ledighedsrisici kan observeres, og tilslutningen til forsikringsordningen vil også falde.

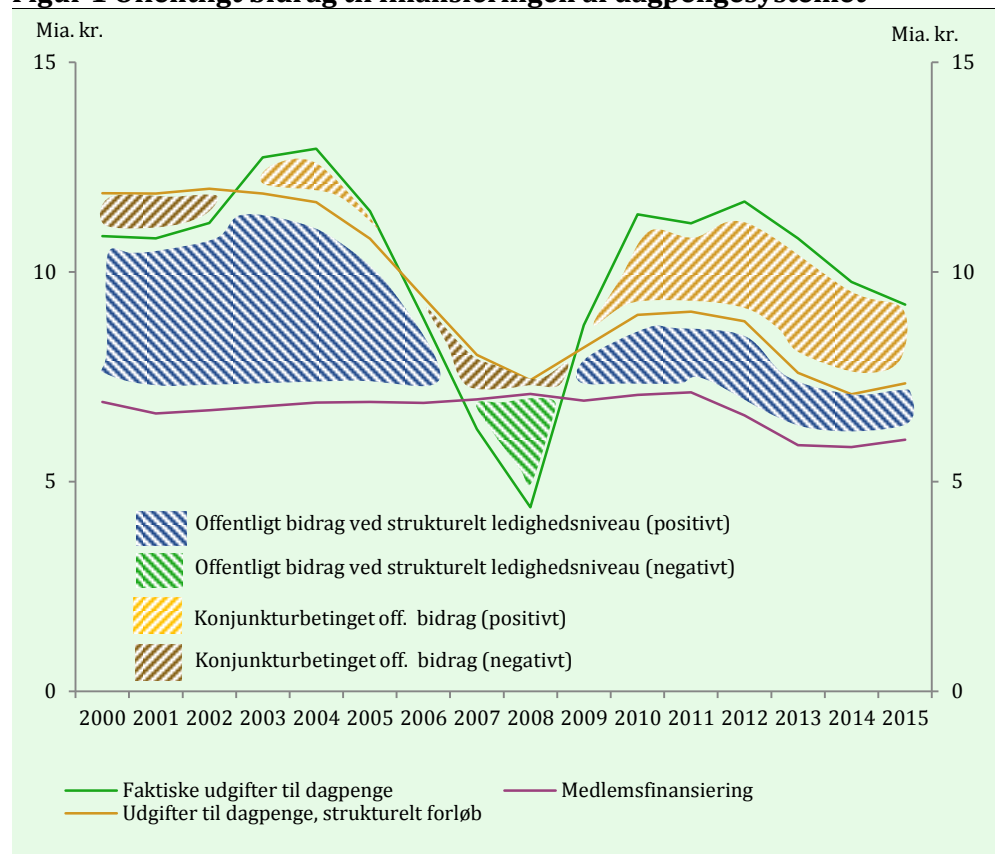
2.4. Løsning på selektionsproblemer i dagpengesystemet

I det danske dagpengesystem modgås effekterne af selektionsproblemer ved, at medlemsbidraget er ens for alle, og at et forholdsvist højt offentligt bidrag sikrer, at forsikringsordningen er attraktiv for en stor del af arbejdsstyrken. En høj

observeret forsikringsgrad i Danmark dokumenterer det, *jf. arbejdspapir om frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed*.⁴

En velfungerende arbejdsløshedsforsikring kan samtidig bidrage til et bedre match, så virksomheder i højere grad kan få besat ledige stillinger med de medarbejdere, der passer bedst til jobbet. Det skyldes, at arbejdstagerne kan vente lidt længere med at finde et job, der passer til deres kvalifikationer. I sidste ende kan det også betyde en bedre udnyttelse af ressourcerne i økonomien.

Figur 1 Offentligt bidrag til finansieringen af dagpengesystemet



Anm.: Serier er angivet i løbende priser. Der er taget højde for skatter og afgifter.

Kilde: Beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Finansministeriets skøn for strukturel ledighed.

Det forholdsvis store danske offentlige bidrag til dagpengesystemet indebærer, at staten både står for konjunkturdimensionen af dagpengefinansieringen, men også for en del af basisfinansieringen af dagpengesystemet ved det strukturelle ledighedsniveau, *jf. figur 1*.

⁴ Der er dog tegn på, at der trods denne indretning stadig kan være selektionsproblemer i medlemskabet af forsikringsordningen. Jf. Parson mfl. (2015) finder, at sandsynligheden for at være forsikret stiger med ¼ pct.point for en stigning i ledighedsgraden på 1 pct.point. Analysen er baseret på data for 1994 og 1995, men det er med en forholdsvis konstant forsikringsgrad rimeligt at antage, at analysens resultater stadig er gældende.

En opgørelse viser, at staten i typiske år supplerer indtægterne fra medlemsbidraget for at kunne dække dagpengeudgifterne ved det strukturelle ledighedsniveau. Herudover dækker staten udgifterne til ledighed, der overstiger det strukturelle niveau. I løbet af den betragtede periode er medlemsfinansieringen set i forhold til det strukturelle niveau blevet større, i takt med at den strukturelle ledighed er faldet, *jf. figur 1*.

Det er også muligt at modgå effekterne af skæv selektion ved at indføre en fuldt obligatorisk arbejdsløshedsforsikring, som det for eksempel er tilfældet i Norge, Tyskland, Holland og Storbritannien, *jf. afsnit 5*.

I resten af arbejdspapiret tages der udgangspunkt i et frivilligt dagpengesystem.

2.5. Implicitte omfordelinger via dagpengesystemet

Dagpengesystemets finansiering via det faste medlemsbidrag og skatteindtægter indebærer tre typer af indkomstomfordelinger i samfundet:

- Fra lav til høj ledighedsrisiko (inden for gruppen af forsikrede)
- Fra høj til lav risikovillighed
- Fra høj til lav indkomst (inden for gruppen af forsikrede)

Det faste og ens medlemsbidrag kombineret med en ensartet dagpengesats for alle medlemmer indebærer, at dagpengesystemet omfordeler fra forsikrede med lav ledighedsrisiko til forsikrede med høj ledighedsrisiko. Der sker på den måde en omfordeling inden for gruppen af forsikrede.

Den statslige støtte til dagpengesystemet finansieres via de generelle indtægter fra skatter og afgifter. Derved omfordeler det offentlige bidrag til dagpengesystemet fra personer med høj risikovillighed til personer med lav risikovillighed. Det skyldes, at personer, der i særlig grad ikke bryder sig om risikoen for at blive ledig uden en indkomsterstattende ydelse, vil være overrepræsenteret i dagpengesystemet og dermed nyde godt af statsstøtten. Altså en omfordeling fra ikke-forsikrede til forsikrede personer.

Det ensartede medlemsbidrag kombineret med den generelt progressive beskatning af indkomst indebærer også, at der via dagpengesystemet – inden for gruppen af forsikrede – sker en omfordeling fra høj indkomst til lav indkomst.

A-kassebidraget til dagpengesystemet er uafhængigt af den enkeltes arbejdsindkomst og udgør derfor en større del af indkomsten for personer med lav indkomst. Til gengæld indebærer den maksimale dagpengesats, der opnås af den største del af de forsikrede, samt skattefinansieringen gennem et progressivt skattesystem, at støtten til dagpengesystemet omfordeler fra personer med højere arbejdsindkomster til personer med lavere arbejdsindkomster. Omfor-

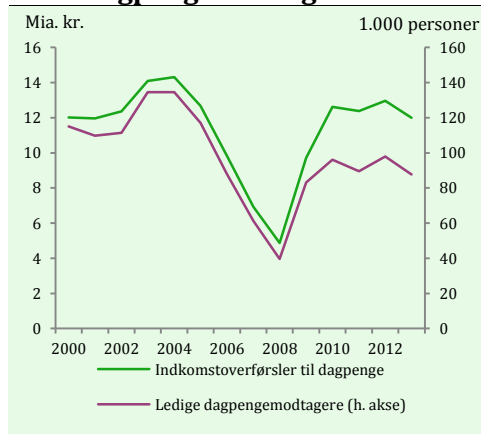
delingen via dagpengesystemet er dog betydeligt mindre end den implicitte omfordeling gennem for eksempel kontanthjælpen, jf. *Det Økonomiske Råd (2001)*.

3. Finansiering af det nuværende dagpengesystem

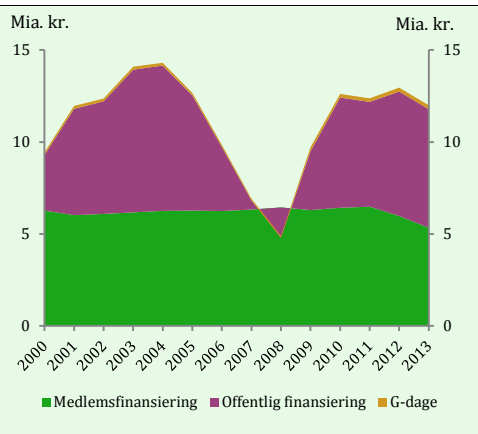
I de senere år har udgifterne til dagpenge udgjort mellem 17 og 19 mia. kr., eller ca. 9-10 mia.kr. efter tilbagebøj af skatter og afgifter.

De samlede udgifter til arbejdsløshedsdagpenge afhænger i sagens natur af antallet af ledige, som varierer kraftigt med konjunkturerne, jf. figur 2. Under højkonjunkturen i 2008 faldt udgifterne således til ca. 5 mia. kr. efter skatter og afgifter.

Figur 2 Udgifter til dagpenge og antal dagpengemodtagere



Figur 3 Udgifter til dagpenge



Anm.: Opgørelserne er i løbende priser.

Kilde.: Beregninger på baggrund af ADAM og Danmarks Statistik.

Det er staten og de arbejdsløshedsforsikrede, der finansierer langt størstedelen af udgifterne til dagpenge, mens virksomhedernes direkte bidrag til finansieringen via G-dage kun udgør en meget lille del, jf. figur 3.

Set over flere år er staten den største bidragsyder til dagpengesystemet med undtagelse af få perioder omkring 2008, hvor ledigheden var ekstraordinær lav.

Den samlede medlemsfinansiering er relativt konstant hen over konjunkturerne, hvilket hænger sammen med, at antallet af forsikrede personer er forholdsvis konstant – også hen over konjunkturerne. Modsat varierer statens bidrag med konjunkturerne.

Boks 1 Arbejdsmarkedsbidrag og arbejdsmarkedsfond

Frem til 2007 blev dagpengeudgifterne finansieret igennem arbejdsmarkedsfonden, hvor både direkte finansieringsbidrag til dagpengesystemet fra forsikringsbidragene og indtægter fra arbejdsmarkedsbidraget indgik.

Arbejdsmarkedsbidraget blev indført i 1994 som en 8 pct. bruttoskat af lønindkomsten for lønmodtagere og selvstændige. Arbejdsmarkedsfonden finansierede udgifterne til arbejds-løsheds-, syge- og barselsdagpenge samt den aktive beskæftigelsesindsats, orlovsordninger, efterløn, førtidspension, revalidering, skåne- og fleksjob og en række uddannelses-ordninger. Formålet var at synliggøre statens udgifter til arbejdsmarkedsformål. Arbejds-markedsfonden blev afskaffet som led i en skatteaftale i 2007

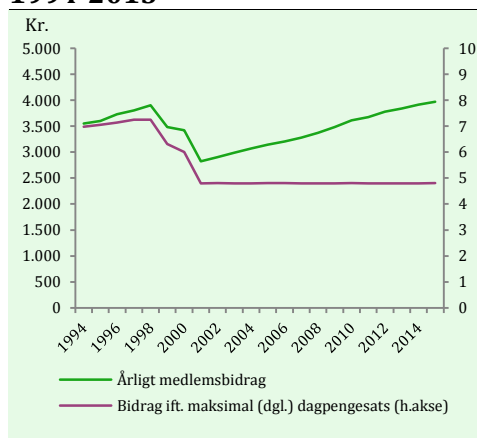
3.1. Medlemsbidrag og tilslutning

Forsikrede personer betaler et fast, årligt medlemsbidrag til a-kassen. Medlemsbidraget består af et statsbidrag, et administrationsbidrag og et ATP-bidrag. Administrationsbidraget tilfalder a-kassen, mens stats- og ATP-bidraget tilfalder staten og ATP, og det er statsbidraget, der udgør den egentlige "forsikringspræmie". Stats- og ATP-bidraget er ens for alle a-kasser, mens de enkelte a-kasser selv fastlægger administrationsbidraget.

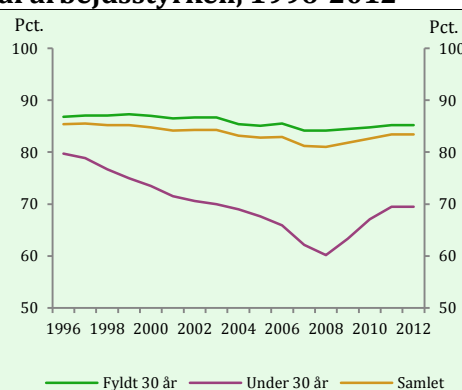
I alt bidrager medlemmerne med omkring 5 mia. kr. om året, når der tages højde for fradragsretten af medlemsbidraget.

Det årlige statsbidrag har siden 2001 været uændret og udgjort 4,8 gange den maksimale (daglige) dagpengesats for fuldtidsforsikrede. Det svarer til knap 4.000 kr. i 2015, *jf. figur 4*. Samtidig er det årlige nominelle statsbidrag steget som følge af den årlige satsregulering.

Figur 4 Statsbidragets størrelse, 1994-2015



Figur 5 Antal forsikrede som andel af arbejdsstyrken, 1996-2012



Anm.: Bidraget i figur 4 er reguleret med satsreguleringen. Derfor øges bidraget i kr., men ikke i pct. af maksimal dagpengesats. Medlemsbidraget til dagpengeforsikringen faldt fra 1999-2001 ifm., at a-kassebidraget og efterlønsbidraget blev adskilt.

Kilde: Beregninger på baggrund af ADAM og familietypermodellen.

Forsikringsgrad

Omkring 80-85 pct. af arbejdsstyrken er forsikret i Danmark, og forsikringsgraden har været relativt konstant de sidste ca. 20 år, *jf. figur 5*. Det dækker over en relativ stabil tilslutning på godt 85 pct. for de over 30-årige, og en faldende – og på det seneste konjunkturvarierende – forsikringstendens blandt de under 30-årige, *jf. arbejdsrapport om frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed*.⁵

Hvilke personer, der vælger at forsikre sig mod ledighed, afhænger af deres ledighedsrisiko, risikovillighed samt forventede nettogevinst ved medlemskabet – dvs. om udgifterne til medlemsbidraget opvejes af gevinsterne ved dagpengeudbetaling ved ledighed. Men da medlemsbidraget er ens for alle, afhænger nettogevinsten alene af, hvor stor ledighedsrisiko den enkelte er udsat for, eller hvor længe personen i gennemsnit er ledig pr. år.

Nettogevinsten er nul for personer, som i gennemsnit er ledige i en uge i løbet af et år, negativ for personer, der er ledige under en uge og positiv for personer, der er ledige mere end en uge, *jf. tabel 1*.

Selvom størstedelen af de forsikrede personer kun meget sjældent berøres af ledighed, *jf. figur 6*, er mange dog alligevel villige til at forsikre sig.

Nettogevinsten for personer med høj ledighedsrisiko er til gengæld høj. For eksempel er nettogevinsten knap 9 gange medlemsbidraget for personer, der i

⁵ En del af den stigende tilslutning blandt unge under 30 år kan også skyldes afskaffelse i 2009 af en måneds dagpengekarens for dimittender, der har været medlem af en a-kasse et år før studieafslutning.

gennemsnit er ledige to måneder i løbet af et år. For denne gruppe af ledige er arbejdsløshedsforsikringen således stærkt subventioneret.

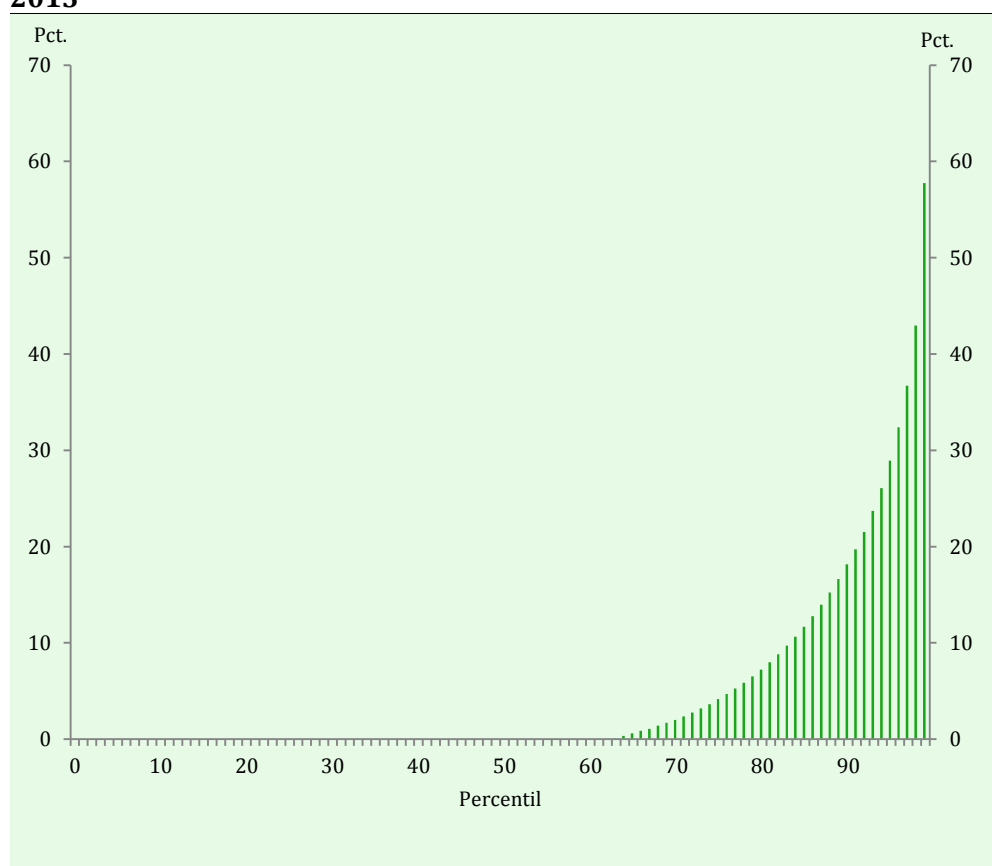
Tabel. 1 Forventet nettogevinst fra dagpengesystemet, pr. år

Ledigheds- grad (pct.)	Ledighed i løbet af 1 år	Bidrag til a- kasse (1.000kr)	Forventet udbe- taling (1.000kr)	Nettogevinst (1.000kr)	Udbeta- ling/Bidrag
0	-	3	0	-3	0,0
1	½ uge	3	1	-1	0,5
2	1 uge	3	3	0	1,0
8	4 uger	3	11	8	4,0
17	2 måneder	3	24	21	8,6
50	½ år	3	71	69	25,9

Anm.: Opgørelsen viser nettogevinsten efter skat over en tiårig periode fra bidrag til a-kassen, og de forventede udbetalinger af dagpenge, som funktion af ledighedsgraden. På grund af afrunding summerer bidrag til a-kasse og forventet udbetaling ikke altid til nettogevinsten.

Kilde: Det Økonomiske Råd (2014)

Figur. 6 Fordeling af ledighedsgrad blandt dagpengeforsikrede, 2004-2013



Anm.: Figuren viser ledighedsgraden blandt dagpengeforsikrede, som er sorteret efter deres ledighedsgrad.

Kilde: Det Økonomiske Råd (2014).

Kontingentfritagelse

En række personer er dækket af forsikringsordningen, selvom de er fritaget for medlemsbidrag, jf. boks 2.

I 2014 drejede det sig om knap 125.000 personer, hvor langt størstedelen er unge under uddannelse, der er fritaget for medlemsbidrag, indtil uddannelsen er afsluttet.

Boks 2 Oversigt over hvem der er fritaget for kontingent

Medlemmer kan fritages for betaling af medlemsbidraget i situationer, hvor

- medlemmet er frihedsberøvet i mere end 30 dage,
- retten til dagpenge er ophørt og medlemmet er tilmeldt som jobsøgende uden ydelse,
- pågældende er voksenlærling og fyldt 30 år og betaler efterlønsbidrag, eller
- pågældende følger en uddannelse, der giver ret til dagpenge på dimittendvilkår.

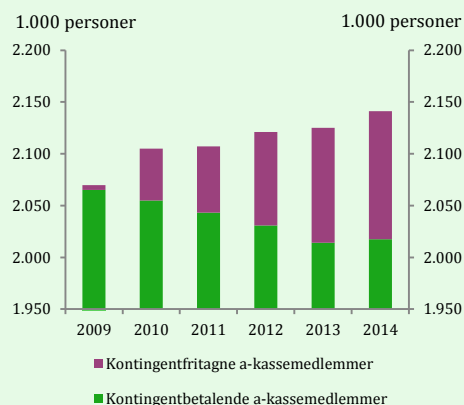
Baggrunden for at kontingentfritage personer med opbrugt dagpengeret samt frihedsberøvede medlemmer er, at disse medlemmer ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet og/eller gøre brug af forsikringsordningen, herunder få udbetalt ydelser fra a-kassen.

Antallet af kontingentfritagne medlemmer er steget kraftigt siden det blev muligt at opnå medlemskab med fritagelse for kontingent for personer under uddannelse i 2009, jf. figur a. Pr. 1. december 2014 var knap 125.000 medlemmer fritaget for betaling af medlemsbidrag. Langt størstedelen af de kontingentfritagne medlemmer vurderes at være under uddannelse.

Det særlige for personer under uddannelse er, at studerende kan blive medlem af en a-kasse med kontingentfritagelse. Samtidig kan de dermed opfylde kravet om en karenperiode på mindst 1 års medlemskab af en a-kasse. Det betyder, at de, når uddannelsen afsluttes, får ret til dagpenge med det samme. Det har øget medlemskabet i dagpengesystemet.

Figur a

Antallet af kontingentfritagne og -betalende a-kasse medlemmer, eksklusiv efterlønsmodtagere. 2009-2014.



Anm.: Der eksisterer ikke opgørelser over antallet af kontingentfritagne fra før 2011. I 2009 og 2010 er der set på forskellen mellem antallet af forsikrede i Danmarks Statistiks opgørelse af forsikringsaktive og STAR's opgørelse over afregning af kontingentbetaling.

Kilde: STAR, Danmarks Statistik og Statistikbanken.

Medlemsbidragets størrelse og forsikringsgraden

Medlemsbidraget til dagpengesystemet har været meget konstant i en lang år-række.

Trods omfattende ændringer af dagpengesystemet har forsikringsgraden for de over 30-årige været ret konstant, *jf. figur 5*. Det kan afspejle, at ændringerne knytter sig til dagpengeperiodens længde og ydelse, mens medlemsbidraget stort set har været uændret. Ændringerne påvirker dermed kun ledige med relativt lange ledighedsforløb.

Det er midlertidig en forholdsvis lille andel af de forsikrede personer, der berøres af længere ledighed.⁶

Samfundsøkonomisk er det uklart, om medlemsbidragets nuværende niveau er optimalt. Niveauet må forventes at være stærkt medbestemmende for forsikringsgraden, der har afledte effekter på borgernes mulighed for arbejdsløshedsforsikring, ressourceudnyttelsen i økonomien og de automatiske stabilisatorer. Samtidig fremgår det af kommissoriet for Dagpengekommissionens arbejde, at der skal sikres et tilstrækkeligt incitament til at opnå en høj forsikringsgrad.

I det følgende tages der derfor udelukkende udgangspunkt i marginale ændringer af medlemsbidraget, ud fra det gældende niveau.

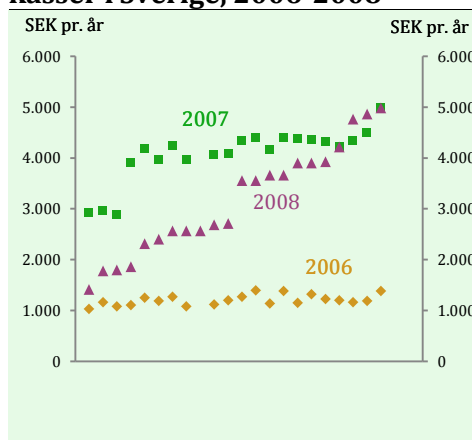
Der kendes ikke til studier, som undersøger sammenhængen mellem forsikringstilbøjeligheden og medlemsbidraget i Danmark. Der kan dog drages en parallel til den nylige udvikling i Sverige, efter at reglerne for medlemskab blev væsentligt ændret i både 2007 og 2008.

I januar 2007 blev medlemsbidraget sat betydeligt op fra 1.000-1.500 svenske kroner pr. år til ca. 4.000-4.500 kroner pr. år. Efterfølgende blev medlemsbidraget i juli 2008 gjort afhængig af a-kassens gennemsnitlige ledighed. Jo højere ledighed, desto større bidrag. Det betød, at nogle a-kasser kunne sætte bidraget ned, mens andre måtte øge bidraget yderligere⁷, *jf. figur 7*.

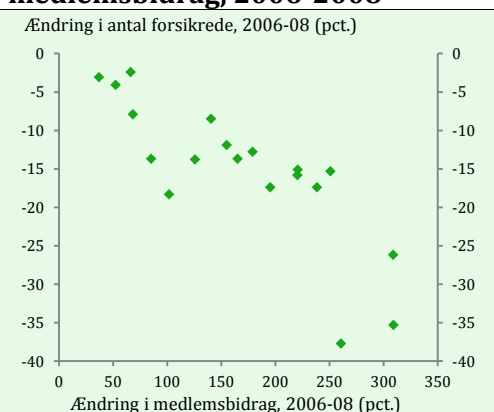
⁶ Det kan også spille en rolle, at retten til efterløn er knyttet til medlemskab af en a-kasse. Betydningen af denne faktor må dog forventes at være mindsket i takt med ændringerne af efterlønsordningen med velfærdsreformen i 2006 og tilbagetrækningsreformen i 2011.

⁷ Bidraget blev ændret i et forsøg på at dæmpe "uansvarlige" lønstigninger og derigennem øge den strukturelle beskæftigelse. Fra lovforslaget: *Ændringen har til formål at påvirke løndannelsen på en sådan måde, at beskæftigelsen vil være permanent højere.*

Figur 7 Medlemsbidrag for 22 a-kasser i Sverige, 2006-2008



Figur 8 Ændring i antal forsikrede og medlemsbidrag, 2006-2008



Anm.: I forbindelse med forøgelsen af medlemsbidraget blev fradragsretten fjernet, så stigningen i medlemsbidrag er større end angivet.

Kilde: Kjellberg (2009).

Ændringerne i Sverige medførte et stort fald i antallet af forsikrede personer. I alt valgte 11-12 pct. af de forsikrede at afbryde deres forsikring. Der var dog en relativ stor spredning blandt a-kasserne og en klar tendens til, at de a-kasser, hvor medlemsbidraget blev hævet mest, også var blandt de a-kasser, hvor flest personer afbrød deres forsikring, *jf. figur 8*.

Det betød samtidig, at personer med flere eller længere ledighedsperioder og lavere indkomst blev pålagt en større betaling i forhold til personer med lav ledighedsrisiko og højere indkomster.

Alle ændringer blev omgjort fra 1. januar 2014, og medlemsbidragene er nu mere eller mindre tilbage på 2006-niveauet.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslog i 2009 at halvere medlemsbidraget for at øge tilslutningen til dagpengesystemet.⁸ Kommissionen vurderede dog, at det ville øge den strukturelle ledighed en anelse, fordi flere ville være berettiget til dagpenge ved ledighed, hvilket kunne svække tilskyndelsen til at søge og fastholde arbejde.

3.2. Medlemsfinansiering via a-kasser

Medlemmernes finansieringsbidrag til dagpengesystemet sker via deres medlemsbidrag til a-kassen.

⁸ Samtidig blev det foreslået at øge efterlønsbidraget, så nettovirkningen på de offentlige finanser ville være 0.

Medlemsbidraget består af et statsbidrag, som går direkte til finansiering af dagpengeudbetalinger, et ATP-bidrag samt et administrationsbidrag, som skal dække driften af a-kassen.

A-kasserne står for noget af kontakten til de forsikrede ledige og udbetalingen af dagpengeydelse.⁹ I forbindelse med kontakten til de ledige skal a-kasserne opfylde minimumskrav til løbende samtaler.

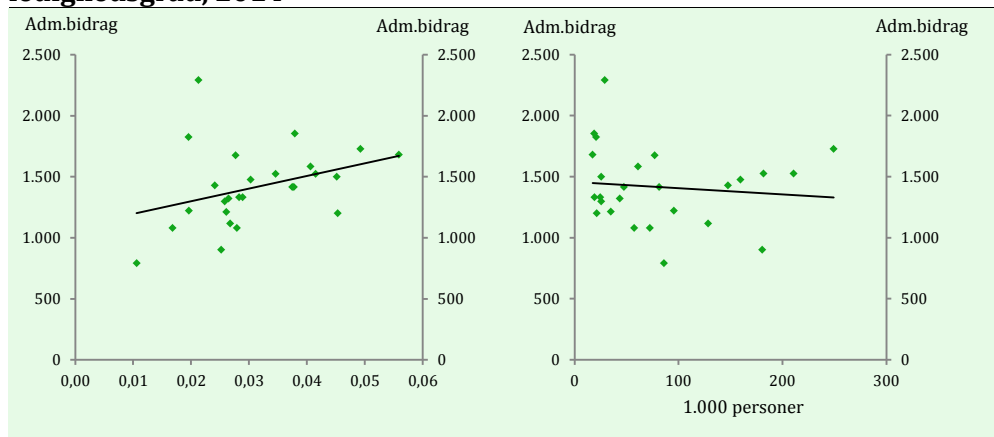
A-kasserne får refunderet den fulde udgift, de afholder for dagpengeudbetalingerne.¹⁰

A-kassernes økonomiske incitament til hurtigt at vejlede og motivere ledige tilbage i beskæftigelse består dermed i, at de på et frit marked for valg af a-kasse kan reducere deres administrationsomkostninger ved hurtigt at hjælpe deres medlemmer tilbage til beskæftigelse.

En opgørelse indikerer, at administrationsbidraget pr. ledig stiger med ledighedsomfanget blandt medlemmerne, jf. figur 9. Dette kan dække over, at en højere ledighedsgrad indebærer flere kontakter mv. med den enkelte ledige.

Til gengæld er der ikke umiddelbart tegn på stordriftsfordele i forhold til antal af medlemmer, jf. figur 10. Dette kan skyldes, at flere af de store a-kasser har en mere decentral struktur med mange lokalafdelinger, svarende til et højere serviceniveau til medlemmerne. Der er samtidig tegn på, at administrationsomkostningerne pr. transaktion er faldende med antal medlemmer, jf. AK-Samvirke.¹¹

Figur 9 Administrationsomkostninger ift. gennemsnitlig ledighedsgrad, 2014



Kilde: Beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Figur 10 Administrationsomkostninger ift. a-kasse-størrelse, 2014

⁹ Ud over dagpenge udbetaler a-kasser også bl.a. efterløn og VEU-godtgørelse.

¹⁰ Jobcentrenes refusion, der vedrører den enkelte ledige, skal ses i lyset af den kommunale udligningsordning, som vedrører kommunernes samlede udgifter som funktion af en række rammevilkår.

¹¹ Benchmarking af a-kasser, 2010.

3.3. Arbejdsgiverafgifter

Den direkte arbejdsgiverfinansiering til det danske dagpengesystem består af betalingen af dagpenge for de første 2-3 ledighedsdage efter en afskedigelse, de såkaldte G-dage, *jf. afsnit 4*. Bidraget fra G-dage udgør 300 mio. kr.

Ligesom de dagpengeforsikrede og skatteydere i øvrigt bidrager virksomheder med skattebetalinger via det statslige bidrag indirekte til finansieringen af dagpengesystemet.

Hvis virksomheder pålægges et arbejdsgiverbidrag til dagpengesystemet pr. medarbejder, for eksempel i form af en lønsumsafgift, vil det øge den gennemsnitlige lønomkostning, hvilket kan reducere beskæftigelsen.

En arbejdsgiverfinansiering kan forventes delvist at blive omsat til lavere lønninger, som vist empirisk af Anderson og Meyer (2000). Herved vil en del af arbejdsgiverbidraget i sidste ende påhvile arbejdstagerne.

Samtidig vil et arbejdsgiverbidrag, der er afhængig af, hvor mange forsikrede arbejdstagere der er ansat i virksomheden, udelukkende øge virksomhedernes ansættelsesomkostninger for forsikrede medarbejdere.

Omkostningerne må ligeledes formodes at blive overvæltet i lavere lønninger til de forsikrede medarbejdere samt en mindre tilbøjelighed til at ansætte personer, der har valgt at forsikre sig. Det kan skabe et todelt arbejdsmarked, som potentiel kan reducere arbejdsmarkedets fleksibilitet.

En arbejdsgiverfinansiering pr. medarbejder vil svare til en ekstra beskatning af arbejdsgiverne. Den form for finansiering er allerede en del af finansieringen via statsbidraget på baggrund af de samlede skatteindtægter.

Både finansiering via arbejdsgiverafgifter og medlemsbidrag kan forvride resourceallokeringen i samfundsøkonomien. Inden for skatteteori er det dog et generelt resultat, at det på lang sigt er irrelevant for den samlede forvridningsbyrde, om finansieringen pålægges arbejdsgiverne eller de forsikrede¹².

4. G dage

I Danmark betaler arbejdsgiverne for 1., 2. og 3. ledighedsdag i form af såkaldte G-dage. Det betyder, at arbejdsgiverne ved afskedigelse af medarbejdere er forpligtet til at betale en ydelse svarende til den maksimale dagpengesats for de tre første ledighedsdage, dog med visse undtagelser, *jf. bilag 1*. I forbindelse med beskæftigelsesreformen i 2014 blev det vedtaget fra 2015 til 2018 gradvist at afskaffe G-dage for korttidsansættelser, *jf. afsnit 4.2*.

¹² *jf. fx Salanie (2003).*

Hensigten med G-dage er at modvirke, at virksomheder omkostningsfrit kan afskedige medarbejdere, som kan modtage offentligt subsidierede dagpenge. Ved at pålægge arbejdsgiverne en afgift pr. afskedigelse, får arbejdsgiverne et økonomisk incitament til at forbedre deres produktionsplanlægning og tage højde for de omkostninger, som en afskedigelse medfører i dagpengesystemet, *jf. afsnit 4.1*. Uden G-dage er dagpengesystemet en implicit subventionering af korttidsansættelser.

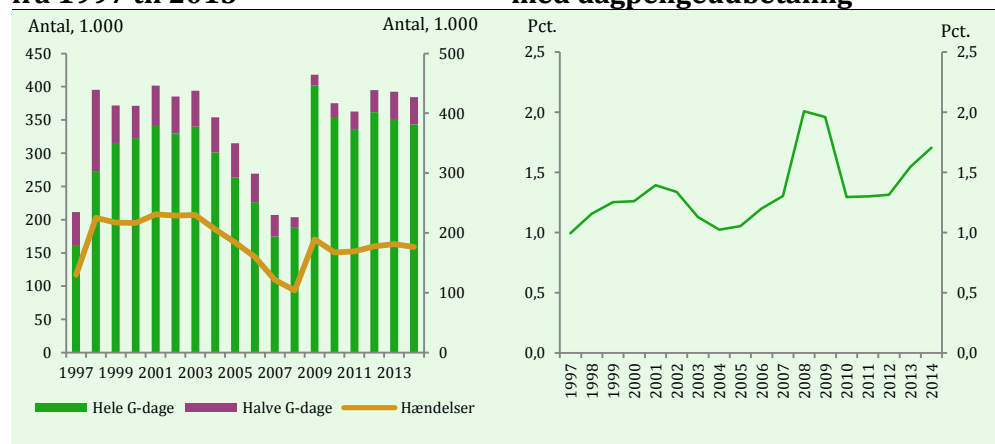
Den type arbejdsgiverbidrag til dagpengesystemet, der afhænger af virksomhedernes tilbøjelighed til at afskedige medarbejdere, anvendes også i en række andre lande, blandt andet USA.

Provenuet fra G-dagene har de seneste år udgjort mindre end 2 pct. af de samlede udgifter til dagpenge. I 2014 udgjorde G-dagene i størrelsesordenen 300 mio. kr.

Antallet af G-dage har de senere år typisk ligget på et niveau omkring 400.000, *jf. figur 11*. Det skal ses i lyset af, at antallet af G-dage pr. afskedigelse i midten af 2008 blev ændret fra to til tre dage. Det lave niveau i 2008 og stigningen i 2009 skal dog også ses i lyset af udviklingen i konjunkturerne.

G-dagene udgjorde i 2014 ca. 1,7 pct. af dage med dagpengeudbetaling, *jf. figur 12*.

Figur 11 Antal hele og halve G-dage fra 1997 til 2013 **Figur 12 G-dage i procent af dage med dagpengeudbetaling**



Kilde: RAM (særkørsel)

4.1. Formål og virkning af G-dage

Formålet med G-dage er, at virksomhederne i deres produktionsplanlægning tager højde for en del af de omkostninger, som afskedigelser af forsikrede ledi-

ge har for dagpengesystemet. På den måde bidrager virksomhederne også til at finansiere dagpengesystemet.

Blanchard og Tirole (2008) finder i en simultan modellering af indkomstsikring via arbejdsløshedsunderstøttelse og jobbeskyttelse gennem fratrædelsesgodtgørelser (kan sidestilles med G-dage), at G-dage spiller en vigtig rolle i finansieringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Isoleret set må det forventes, at G-dage reducerer virksomheders fleksibilitet ved at gøre det dyrere for virksomhederne at afskedige medarbejdere. Formålet med G-dage er dog ikke at modvirke fleksibiliteten, men at modvirke at den sker på bekostning af udgifter i dagpengesystemet.

Ændringer i antallet af G-dage må forventes at påvirke antallet af afskedigelser, da de er medbestemmende for virksomhedernes omkostninger forbundet med afskedigelser.

G-dagene må også forventes at påvirke antallet af ansættelser – særligt kortvarige ansættelser – fordi afgiften på at afskedige også indirekte er en afgift på at ansætte medarbejdere.

G-dage påvirker således den samlede omkostning for en virksomhed ved en ansættelse. G-dage kan dermed have betydning for den samlede beskæftigelse og ledighed. Samtidig kan virksomheden overvælte udgiften til G-dage på medarbejdernes arbejdstid og løn, og på den måde kan et øget antal G-dage medføre en lavere løn eller arbejdstid for lønmodtagerne.

I en international litteraturgennemgang af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer, der er blevet udarbejdet for Dagpengekommisionen¹³, er der fundet effektstudier af ordninger, der pålægger virksomhederne at bidrage til finansieringen af arbejdsløshedsforsikringssystemer afhængig af deres ansættelses- og afskedigelsestilbøjelighed. Det svarer til princippet i den danske G-dagsordning.

Det konkluderes i litteraturgennemgangen, at der er tydelige tegn på, at ordninger i stil med de danske G-dage påvirker virksomheders tilbøjelighed til at afskedige eller hjemsende medarbejdere midlertidigt¹⁴.

Samtidig viser både teoretiske og empiriske bidrag til litteraturen, at sådanne ordninger kan påvirke løndannelsen og antallet af ansættelser¹⁵.

I en spørgeskemaundersøgelse, som a-kassen ASE gennemførte i februar 2014 blandt virksomheder med 1-10 ansatte, giver virksomhederne udtryk for, at G-

¹³ jf. Andersen mfl. (2015)

¹⁴ jf. Topel (1984), Card og Levine (1994) og Anderson og Meyer (2000).

¹⁵ jf. Mortensen og Pissarides (1994) og Anderson og Meyer (2000)

dagene påvirker deres lyst til at rekruttere nye medarbejdere og i det hele taget lysten til at drive egen virksomhed, jf. boks 3.

Boks 3 ASE-spørgeskemaundersøgelse om G-dage

ASE har foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt 7.684 virksomheder, hvoraf 912 har svaret. Hovedresultaterne er:

- 58 procent af virksomhederne er bekendt med reglen om arbejdsgiverbetalte ledighedsdage (G-dage).
- 69 procent af de virksomheder, der har udbetalt G-dage, angiver, at det påvirker deres lyst til at rekruttere nye medarbejdere negativt.
- 62 procent af de virksomheder, der kender til G-dage, angiver, at det påvirker deres lyst til at drive og udvikle selvstændig forretning i negativ retning.

Kilde: ASE

Resultaterne antyder, at G-dage indgår i små virksomheders beslutningsgrundlag og kan påvirke arbejdsmarkedet på samme måde som for eksempel ændringer af regler for afskedigelser.

Samlet set kan G-dage reducere fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og give virksomhederne et incitament til at forbedre produktionsplanlægningen. Herved kan antallet af afskedigelser reduceres, hvilket må holdes op imod, at også antallet af ansættelser og beskæftigelsen kan reduceres.

4.2. Afskaffelse af G-dage for korttidsansættelser

I 2014 blev det som et led i beskæftigelsesreformen aftalt at udfase G-dage for ansættelsesperioder under 3 måneder, så de for denne typer af ansættelser helt bortfalder fra 2018. Udfasningen sker på en sådan måde, at antallet af G-dage fra 2015 reduceres fra 3 til 2, og at der fra 2017 kun er 1 G-dag.

Afskaffelsen af G-dage for korttidsansættelser vil isoleret set reducere ansættelsesudgifterne for virksomheder med mange korttidsansættelser. G-dage har især betydning for korttidsansættelser, da udgifterne til G-dage kun udgør en mindre andel af de samlede ansættelsesomkostninger for medarbejdere med længerevarende ansættelser.

Afskaffelsen af G-dage for korttidsansættelser under 3 måneder fjerner på den måde effekten af G-dage for afskedigelser af korttidsansættelser, som er det primære og oprindeligt tiltænkte formål med G-dage.

Det må derfor forventes, at afskaffelsen af G-dage for korttidsansættelser vil medføre flere midlertidige afskedigelser og dermed øge dagpengeudbetalingerne. Samtidig kan afskaffelsen medføre flere korttidsansættelser på bekost-

ning af længerevarende ansættelser. Størrelsen af disse effekter kendes dog ikke.

Det blev i forbindelse med indgåelsen af aftalen om beskæftigelsesreformen vurderet, at afskaffelsen af G-dage for korttidsansættelser vil medføre offentlige merudgifter efter skat og tilbageløb på ca. 46 mio.kr. årligt, når afskaffelsen er fuldt indfaset i 2018. Dette blev baseret på at antallet af G-dage i forbindelse med kortere ansættelser lå på ca. 135.000 i 2012. Det svarer til godt en tredjedel af alle G-dage.

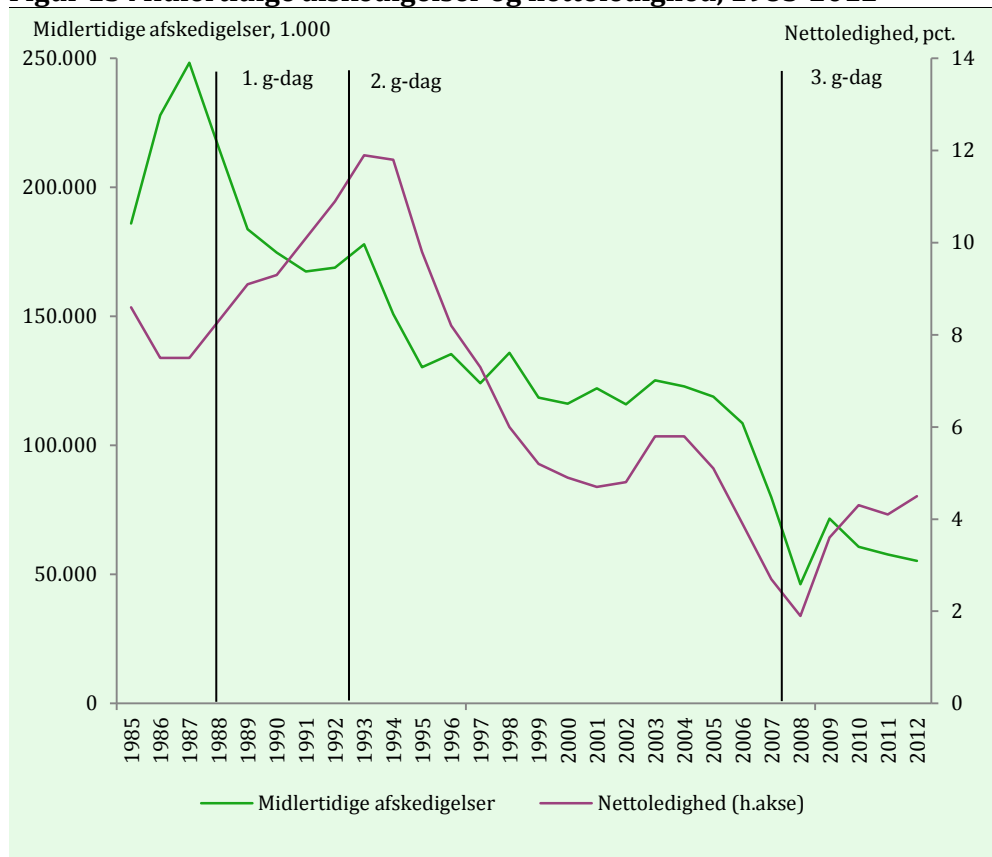
Der blev ikke taget højde for eventuelle adfærdsændringer for ledighed og beskæftigelse. Det blev lagt til grund, at de negative og de positive virkninger af adfærdsændringer på de offentlige udgifter var lige store.

4.3. G-dage og midlertidige afskedigelser

Formålet med G-dage er blandt andet at reducere omfanget af midlertidige afskedigelser.

Antallet af midlertidige afskedigelser for forsikrede har i store træk fulgt udviklingen i nettoledigheden og været faldende fra omkring 250.000 i 1987 til omkring 55.000 i 2012, *jf. figur 13*. I samme periode er der indført i alt 3 G-dage – i henholdsvis 1989, 1993 og 2008.

Figur 13 Midlertidige afskedigelser og nettoledighed, 1985-2012



Anm: Midlertidige afskedigelser er afgrænset til at være afskedigelser efterfulgt af genansættelser i samme virksomhed inden for en periode på 12 uger.

Kilde: i2minds (2015)

En opgørelse over antallet af midlertidige afskedigelser for G-dagsberettigede og ikke G-dagsberettigede forsikrede¹⁶ samt ikke-forsikrede viser også en fallende tendens, *jf. figur 14*. Det kan tyde på, at virksomhedernes behov for at foretage midlertidige afskedigelser generelt har været aftagende. Det kan dog også skyldes strukturelle ændringer i branchesammensætningen.

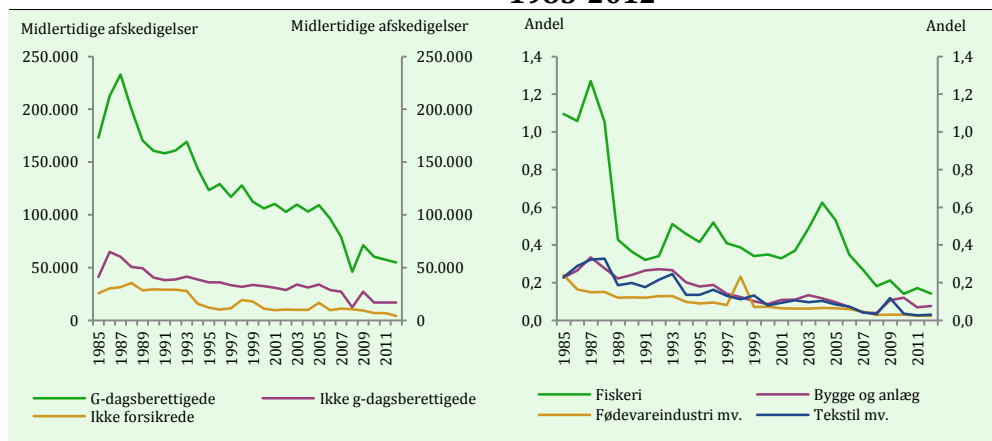
Midlertidige afskedigelser anvendes oftere i nogle brancher frem for andre. Særligt fiskeriet, bygge og anlæg, fødevarerindustrien samt tekstilbranchen har anvendt midlertidige afskedigelser. Antallet af midlertidige afskedigelser er dog i de seneste år reduceret markant i disse brancher, *jf. figur 15*.

Den mest markante udvikling ses for fiskeriet, der i 1985 havde mere end én midlertidig afskedigelse pr. beskæftiget. I 2012 var andelen mindre end 0,2.

Siden 1985 er der i de fleste brancher sket et fald i andelen af midlertidige afskedigelser. Det gælder også for de 10 største brancher, *jf. tabel 2*.

¹⁶ Reglerne om G-dage indeholder en række betingelser og bortfaldsgrunde, fx mindre end 2 ugers beskæftigelse inden for de seneste 4 uger, som kan indebære, at forsikrede ikke er G-dags-berettigede.

Figur 14 Midlertidige afskedigelser, 1985-2012



Anm.: Figur 14. En midlertidig afskedigelse er defineret som en afskedigelse efterfulgt af genansættelse i samme virksomhed inden for en periode på 12 uger. Figur 15. En midlertidig afskedigelse er defineret som en afskedigelse efterfulgt af genansættelse i samme virksomhed inden for en periode på 12 uger.

Kilde.: i2minds

Tabel.2 Udvikling i andel midlertidige afskedigelser som andel af beskæftigelsen, 10 største brancher, 1985-2012

Branche (Grp. 27)	1985	1995	2005	2012
<i>Pct.</i>				
Offentlig administration inkl. politi, forsvar mv.	9	6	4	3
Forretningsservice	6	6	6	3
Detailhandel	5	4	4	2
Sundhedsvæsen	5	4	3	1
Engroshandel (ekskl. biler)	6	4	3	1
Jern- og metalindustri	5	4	3	2
Bygge og anlæg	23	18	10	8
Undervisning (offentlig)	7	11	9	3
Sociale institutioner	8	8	6	3
Foreninger, kultur og renovation	7	8	8	3

Kilde.: i2minds (2015)

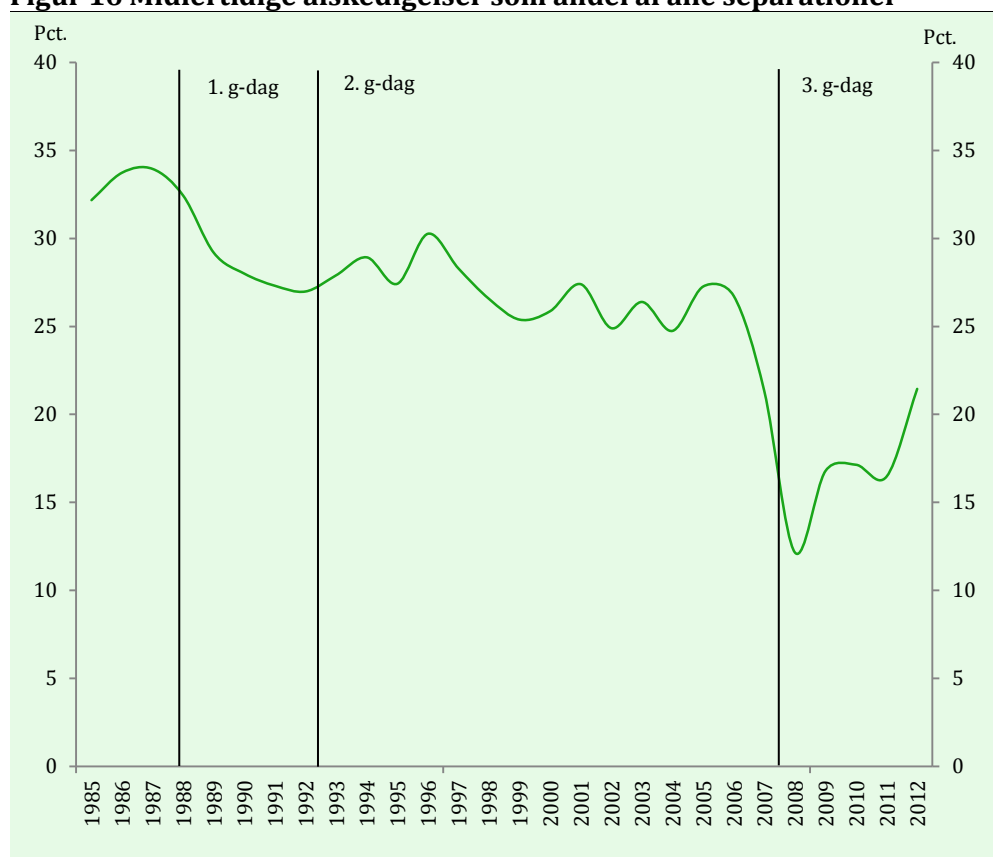
4.4. Effekten af G-dage på midlertidige afskedigelser

Til at undersøge effekten af G-dage på midlertidige afskedigelser er der gennemført en effektanalyse, der ser på indførelsen af G-dage i 1989 samt forøgel-

sen af antallet af G-dage til 2 og 3 dage i henholdsvis 1993 og 2008¹⁷. Forholdet mellem G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser og antallet af separationer¹⁸ anvendes som målvariabel for effektanalysen, da det tager højde for aktivitetsniveauet i virksomheden og økonomien som helhed.

Til trods for at antallet af G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser er faldet med ca. 75 pct. fra slutningen af 1980'erne til i dag, *jf. figur 14*, er forholdet mellem G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser og det samlede antal separationer kun faldet fra ca. 30 pct. til knap 20 pct., *jf. figur 16*. Det skyldes, at faldet i antal af midlertidige afskedigelser er sket samtidig med, at antallet af separationer stort set er blevet halveret i samme periode.¹⁹

Figur 16 Midlertidige afskedigelser som andel af alle separationer



Anm.: Midlertidige afskedigelser omfatter G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser. En midlertidig afskedigelse er defineret som en afskedigelse efterfulgt af genansættelse i samme virksomhed inden for en periode på 12 uger.

Kilde: i2minds (2015)

¹⁷ *jf. i2minds (2015).*

¹⁸ En separation er her defineret som en persons skift fra beskæftigelse til ledighed. Separationer omfatter således ikke direkte jobskifte eller overgang til sygedagpenge eller lignende.

¹⁹ Diskussionen fokuseres her på G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser. Lignede udviklinger har fundet sted for ikke-G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser (som følge af manglende dagpengeforsikring eller manglende opfyldelse af 2 ugers beskæftigelseskrav).

Effekten af G-dage på omfanget af midlertidige afskedigelser er belyst ved at sammenligne forholdet mellem antallet af G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser og antallet af separationer i virksomheden (GM/separationer) både 2 år før og 3 år efter hver af de tre betragtede ændringer i G-dagsordningen. I analyserne tages der højde for betydningen af virksomheders størrelse, branchetilknytning, beliggenhed, andel forsikrede blandt medarbejderne og den gennemsnitlige løn pr. årsværk. Derudover kontrolleres der for mulige uobserverbare faktorer, der påvirker GM/separationer, men er konstante for den pågældende virksomhed.

Analyseresultater

Analyserne viser et gennemgående fald i både omfang og forekomst af virksomheders brug af G-dagsberettigede midlertidige afskedigelser i forbindelse med ændringerne af G-dage²⁰.

Indførelsen af G-dage i 1989 skete i en tid, hvor omfanget af midlertidige afskedigelser i forvejen var faldende. En mulig negativ effekt af G-dage på omfanget af midlertidige afskedigelser kan derfor ikke entydigt adskilles fra denne trend.

Der konkluderes heller ikke på analysen af indførelsen af den 3.G-dag i 2008, da den konjunkturrelle situation her anses for usædvanlig.

Indførelsen af den 2. G-dag i 1993 er derimod et bedre sammenligningsgrundlag, da der i det analyserede tidsrum –fra 1991 til 1996 – ikke var en aftagende udvikling i GM/separationer, *jf. figur 16*. Ulempen ved denne sammenligning kan være, at arbejdsmarkedet har gennemgået en markant udvikling de sidste 20-25 år. Det gælder både branchesammensætning og overenskomstområdet. I analyserne tages der højde for betydningen af virksomheders størrelse, branchetilknytning, beliggenhed, andel forsikrede blandt medarbejderne og den gennemsnitlige løn pr. årsværk. Derudover kontrolleres der for mulige uobserverbare faktorer, der påvirker omfanget af midlertidige afskedigelser, men er konstante for den pågældende virksomhed.

Den gennemførte analyse kan anvendes til at illustrere adfærdseffekterne af at ændre antallet af G-dage fra 3 til 2 dage. Beregningerne tager udgangspunkt i 3 G-dage, og der ses på en generel afskaffelse – og ikke kun for midlertidige afskedigelser – af den 3. G-dag. Der ses bort fra aftrapningen af G-dage for korttidsansættelser fra 2015 og frem til 2018.

På baggrund af de opgjorte adfærdseffekter af G-dage skønnes det, at antallet af afskedigelser med G-dage stiger med ca. 15.000 i forhold til en situation med 3 G-dage, hvilket svarer til en stigning i antallet af årlige G-dage med godt 24.000 dage. Beregningerne tager udgangspunkt i, at der i 2013 blev udbetalt ca.

²⁰ jf. i2minds (2015).

360.000 G-dage for ca. 144.000 G-dagsberettigede afskedigelser, samt at ca. 30 pct. af alle afskedigelser til ledighed indebærer G-dage.

Det skønnes på denne baggrund, at en afskaffelse af den 3. G-dag samlet set indebærer reducerede udgifter for virksomheder på 24 mio. kr. og offentlige merudgifter på 39 mio. kr., hvilket korrigeret til en strukturel konjunktursituation svarer til henholdsvis 18 og 30 mio. kr.²¹

4.5. G-dage i et måneds- og registerbaseret dagpengesystem

Ifølge de gældende regler skal betaling af G-dage som udgangspunkt fremgå af medlemmets lønseddel som A-indkomst uden arbejdsmarkedsbidrag sammen med tilsvarende indkomsttyper som for eksempel syge- og barselsdagpenge.

Det er derfor ikke muligt at isolere G-dage-udbetalingen, ligesom der ikke er oplysninger om, hvor mange G-dage der er blevet udbetalt. På den baggrund kan udbetalingen af G-dage ikke på det nuværende grundlag fuldt ud digitaliseres i et måneds- og registerbaseret dagpengesystem.

Hvis det gøres muligt at udskille G-dagsbetalingen i eIndkomstregistret, kan det indberettede kronebeløb omregnes til timer, idet G-dagene altid udbetales med samme timesats, svarende til højeste dagpenge for en fuldtidsforsikret.

5. Finansieringen af ledighedsunderstøttelse i andre lande

Finansieringsformen for ledighedsunderstøttelse er vidt forskellige på tværs af lande som Finland, Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien. Det gælder både kombinationen af generelle skatter, arbejdsgiverafgifter og medlemsbidrag til finansieringen samt den konkrete form, de enkelte finansieringsbidrag tager.

Derudover er der også forskel på, hvilken type af understøttelse de forskellige landes programmer finansierer, da snitfladerne mellem ledighedsunderstøttelsen og andre sociale ydelser er forskellige. Nogle lande har for eksempel en delvis behovsprøvning indbygget i ledighedsunderstøttelsen, hvilket Danmark inden for ledighedsrelaterede ydelser kun har i kontanthjælpssystemet. Der kan derfor kun drages nogle overordnede og mere generelle konklusioner,

²¹ Ift. konsekvensberegninger ifm. beskæftigelsesreformen i 2014 for afskaffelse af G-dage for korttidsbeskæftigede og for en fuld afskaffelse af G-dage er nærværende konsekvensberegninger udvidet med evidensbaserede adfærdseffekter af G-dage samt effekter på beskæftigelsen.

mens mere detaljerede slutninger vil være behæftede med en høj grad af usikkerhed.

En grundlæggende forskel er, at ledighedsforsikringen i alle de nævnte lande, i modsætning til i Danmark, helt eller delvist er obligatorisk, *jf. bilag 2*.

Mens Norge, Tyskland, Storbritannien og Holland har fuldt obligatoriske systemer, har Finland og Sverige en obligatorisk grundforsikring og en frivillig, offentlig administreret og delvist offentligt finansieret supplerende indkomstforsikring.

De obligatoriske forsikringsordninger i de andre lande finansieres enten gennem generelle skatter eller via en øget beskatning af dels lønsum (for arbejdsgiverbidrag) og dels lønindkomst (for bidrag fra lønmodtagere/selvstændige).

I både det danske dagpengesystem og de frivillige delordninger i Sverige og Finland består forsikringspræmien fra de forsikrede af et fast medlemsbidrag, som i Sverige og Finland suppleres med et indkomstafhængigt bidrag. I Danmark er den frivillige medfinansiering uafhængig af medlemmernes arbejdsindkomst og den fulde indkomstafhængighed lægges i indkomstskattesystemet.

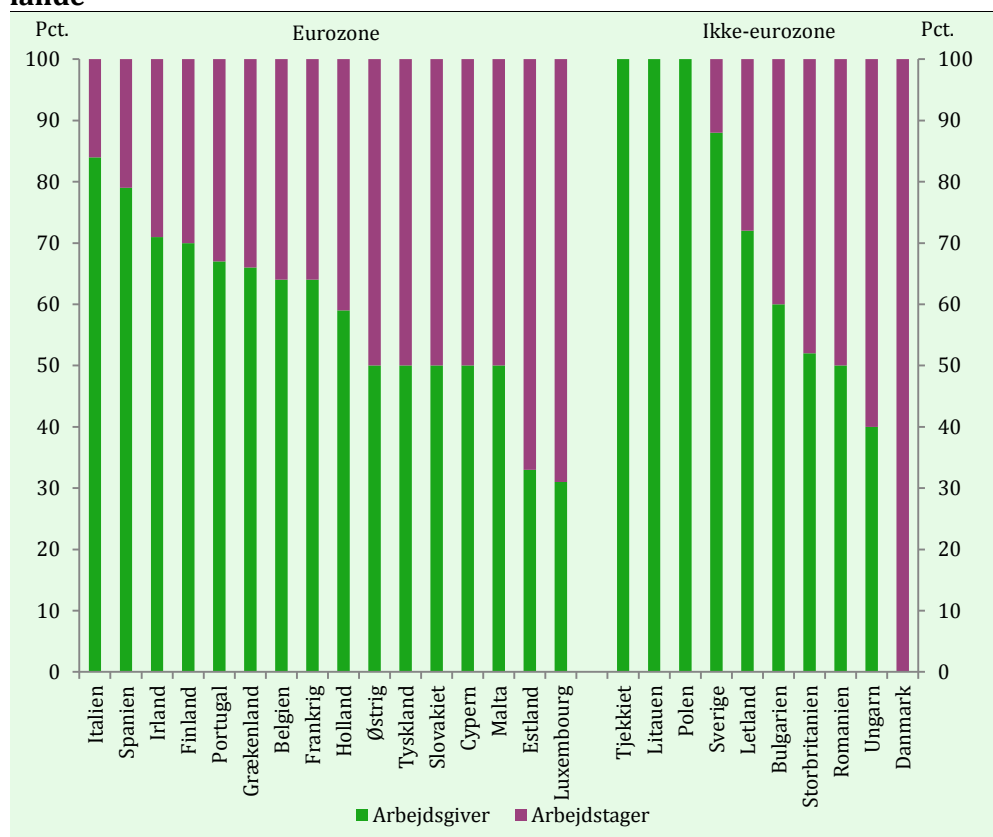
I både Sverige og Finland består en del af finansieringen for den frivillige tilæggsforsikring af en lønsumsafgift for arbejdsgivere.

Alle de betragtede lande, på nær Danmark, finansierer dele af udgiften til ledighedsforsikring gennem et arbejdsgiverbidrag specificeret som en lønsumsafgift.

En udgiftsbaseret opgørelse viser, at de andre lande samlet set – for obligatoriske og frivillige ordninger – har en arbejdsgiverfinansieringsandel på mindst 50 pct., *jf. figur 17*. Statsbidrag indgår dog ikke i opgørelsen. Opgørelsen er derfor ikke direkte sammenlignelig med for eksempel de danske forhold, hvor staten står for en betydelig andel af dagpengefinansieringen.

I alle lande står staten for det marginale finansieringsbidrag.

Figur 17 Bidrag fra arbejdsgivere og forsikrede lønmodtagere på tværs af lande



Anm.: Opgørelsen ser tilsyneladende bort fra G-dage, som dog kun udgør mindre end 2 pct. af de samlede udgifter til dagpenge.

Kilde: Esser mfl. (2013).

6. Litteraturliste

Andersen, T. (2004), *Velfærdssamfund – Økonomiske Aspekter*, Arbejdsrapport 2004:1, Velfærdskommissionen.

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

Anderson, P., og B. D. Meyer (2000) *The effects of unemployment insurance payroll taxes on wages, employment, claims and denials*, *Journal of Public Economics* 78, s. 81–106.

Bjørn, N. H., og A. K. Høj (2014), *Understøttelse ved ledighed i syv lande*, Arbejdsrapport 2014:2. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Blanchard, O. J., og J. Tirole (2008), *The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass*, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6 (1), s. 45-77.

Det Økonomiske Råd (2001), *Dansk Økonomi, efterår 2001*.

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

EU-kommissionen (2014), MISSOC – Mutual Information System on Social Protection. www.missoc.org.

Esser, I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme, og O. Sjöberg (2013), *Unemployment Benefits in EU Member States. Working Paper 2013:15*. Uppsala Center for Labor Studies. Uppsala Universitet-

Holmlund, B. (2015), *Theoretical aspects of unemployment insurance*. Litteraturgennemgang til dagpengekommissionens udredning.

I2minds (2015), *Analyse af G-dagsordningen – Effekten af G-dagsordningen og dens ændringer*, Analyse udarbejdet for STAR, foreløbigt udkast, 7.sept. 2015.

Kjellberg, A., (2009), *The Swedish Ghent system and trade unions under pressure; Transfer* 15 (3-4), s.481-504.

Parsons, D. O., T. Tranæs, H. B. Lileør (2015), *Voluntary Public Unemployment Insurance*; IZA DP No. 8783; Institute for the Study of Labor.

Salanie, B. (2003), *The Economics of Taxation*. The MIT Press.

Bilag 1: Regler for G-dage

Arbejdsgiverne skal som hovedregel betale for 1., 2. og 3. ledighedsdag ved afskedigelser. Betingelserne for at en arbejdsgiver skal betale dagpengegodtgørelse er blandt andet, at medarbejderen:

- er medlem af en a-kasse,
- har været ansat som lønmodtager,
- inden for de sidste 4 uger i alt har været beskæftiget i et omfang, der svarer til fuld overenskomstmæssig arbejdstid i 2 uger (som regel 74 timer),
- bliver ledig som følge af afskedigelse, ophør af opgave- og tidsbestemt akkord eller lignende, og
- ikke falder ind under de såkaldte bortfaldsgrunde, som for eksempel at arbejdsophøret væsentligst skyldes personen, personen er i fuld beskæftigelse på G-dagene mv.

En virksomhed er maksimalt forpligtet til at betale 16 G-dage til den samme medarbejder pr. kalenderår, hvilket kan indtræde ved 16 halve G-dage.

Udviklingen i reglerne for G-dage (centrale ændringer)

- | | |
|----------|---|
| 1989: | 1. G-dag indføres (arbejdsgiveren finansierer 1. ledighedsdag ved afskedigelser eller afskedigelser). I en overgangsfase var det maksimale antal G-dage 5 i 1989 og 6 i 1990. |
| 1991: | Maksimalt betales G-dage for 8 dage inden for et kalenderår. |
| 1993: | 2. G-dag indføres (fra 1. juli). |
| 1994: | Maksimalt betales G-dage for 16 dage inden for et kalenderår. |
| 2000: | Arbejdstager kan bede a-kassen om hjælp til at få godtgørelsen udbetalt herunder mulighed for at udlægge beløbet på arbejdsgiverens vegne (fra 21. august). |
| 2008: 3. | G-dag indføres (fra 1. juli 2008). |
| 2015: 3. | G-dag afskaffes for ansættelser af mindre end 3 måneders varighed. |
| 2017: 2. | G-dag afskaffes for ansættelser af mindre end 3 måneders varighed. |
| 2018: 1. | G-dag afskaffes for ansættelser af mindre end 3 måneders varighed. |