

KAPITEL V

ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING

V.1 Indledning

Afvejning mellem tryghed og incitamenter

Et centralt element i den danske velfærdsmodel er, at det offentlige giver indkomsterstøttede ydelser til personer, der mister deres forsørgelsesgrundlag som følge af arbejdsløshed. Sådanne ydelser kan enten gives som dagpenge eller kontanthjælp. I 2001 udgjorde udbetalinger af kontanthjælp ca. 8 mia. kr. og af dagpenge ca. 16 mia. kr.¹ Tilstedeværelsen af et socialt sikkerhedsnet giver tryghed. Med et omfattende socialt sikkerhedsnet vil arbejdstagerne desuden have mindre behov for sikkerhed i ansættelsen – et behov der i flere europæiske lande er dækket gennem stramme regler for afskedigelser. For megen tryghed kan imidlertid også svække den individuelle tilskyndelse til at gøre en indsats for at bevare eller opnå beskæftigelse. Hvis den økonomiske gevinst ved at være i arbejde er lille, kan det få uheldige konsekvenser for beskæftigelsen, bl.a. fordi ledige vil være mere krævende med hensyn til, hvilken løn eller arbejdsfunktion de vil acceptere i et arbejde. Endvidere indebærer finansieringen af de offentlige udgifter til dagpenge og kontanthjælp opkrævning af skatter, hvilket indebærer et velfærdstab, bl.a. fordi skatterne mindsker tilskyndelsen til at arbejde.

Argumenter for offentligt bidrag til sikring af et forsørgelsesgrundlag for ledige

Der er flere argumenter for, at det offentlige skal sikre, at der er forsørgelsesmuligheder for personer, der bliver arbejdsløse. Lighedsbetragtninger, baseret på bl.a. etiske, religiøse og politiske overvejelser, er centrale for ønsket om at hjælpe de svageste. Der findes imidlertid også argumenter, der baserer sig på, at et ureguleret marked ikke kan frembringe forsikringsordninger, der kan tilfredsstille behovet for forsørgelse i tilfælde af ledighed, jf. afsnit V.5. I det efterfølgende vil fokus

- 1) En del af dagpengene og kontanthjælpen går givetvis til personer med problemer ud over ledighed. Derfor dækker ydelserne også i et vist omfang tab af forsørgelsesgrundlag som følge af sociale begivenheder mv.

være på overvejelser om, hvordan det offentlige skal tilrettelægge sin indsats for at sikre arbejdsløse et grundlag for forsørgelse, snarere end på overvejelser om, hvorvidt der skal være en sådan indsats. Diskussionen om offentligt engagement i forsikring mod ledighed er en del af en bredere diskussion om fordele og omkostninger ved at sikre en lige indkomstfordeling, jf. f.eks. Det Økonomiske Råd (2001a).

Problemstillinger i det aktuelle danske system

En række undersøgelser har rejst spørgsmålet, om de aktuelle ydelsesniveauer og varigheden af ydelserne i dagpenge- og kontanthjælpsystemerne giver tilstrækkelig tilskyndelse til at finde beskæftigelse, jf. bl.a. Smith (1998). Andre spørgsmål vedrører principperne for organiseringen af aktiveringsindsatsen og finansieringen af dagpengesystemet. Er det hensigtsmæssigt, at arbejdsmarkedets parter forhandler løn og dermed indirekte påvirker ledigheden uden at betale de marginale samfundsøkonomiske udgifter ved ledighed?

Forliget “Flere i arbejde”

Forliget “Flere i arbejde”, jf. Beskæftigelsesministeriet (2002), vil medføre en omlægning af centrale regler for visitering, rådighedsafprøvning og aktivering af ledige. Desuden indebærer forliget, at ydelserne reduceres for personer på kontanthjælp. Dette kapitel beskriver de forventede virkninger af forliget i lyset af aktuelle problemstillinger i arbejdsmarkedspolitikken.

Kapitlets indhold

Afsnit V.2 omhandler de to danske systemer, der sikrer arbejdsløse et grundlag for forsørgelse. Afsnit V.3 belyser, hvorledes kontanthjælp og dagpenge påvirker tilskyndelsen til at finde arbejde. I afsnit V.4 overvejes forskellige muligheder for at foretage tilpasninger af systemet rettet mod en forbedring af incitamenterne til at arbejde. I afsnit V.5 belyses kommunernes og arbejdsløshedskassernes administration af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik, og i afsnit V.6 ses på finansieringen af dagpengesystemet. Afsnit V.7 indeholder vurderinger og anbefalinger.

V.2 Arbejdsløshedsforsikring i Danmark

To systemer: dagpenge og kontanthjælp

Hvis en person bliver arbejdsløs, er der to ydelser, der kan afbøde indtægtstab. Personer, der har valgt at melde sig ind i en arbejdsløshedskasse (a-kasse), kan modtage dagpenge. Dagpenge er en frivillig forsikringsordning, hvor et indtægtsbortfald i forbindelse med ledighed delvis bliver dækket. Personer, der ikke er medlem af en a-kasse, eller af anden grund ikke har ret til dagpenge, kan modtage kontanthjælp.

Dagpengesystemet

Lang tradition for a-kasser i Danmark

Det nuværende dagpengesystem indeholder elementer, der kan følges tilbage til starten af sidste århundrede. Fra begyndelsen har staten været involveret i finansieringen af dagpengene. I starten var a-kasserne og fagforeningerne snævert forbundet, og medlemskab af en fagforening indebar i praksis medlemskab af en a-kasse. Efterfølgende er båndene mellem a-kasser og fagforeninger løsnet, og i dag er medlemskab af en fagforening ikke ensbetydende med medlemskab af en a-kasse.

Betydeligt statsligt engagement i dagpengesystemet

Staten har historisk finansieret en stor del af udgifterne ved dagpengesystemet, omend andelen er forholdsvis lav i den nuværende gunstige konjunktursituation. Statens omfattende økonomiske engagement modsvarer af en betydelig indflydelse på udformningen af dagpengesystemet. Dagpengenes niveau, den tid en ledig kan modtage dagpenge, kriterierne for at opnå dagpengeret, rådighedsforpligtelsen mv. fastlægges af Folketinget. Boks V.1 indeholder en nærmere beskrivelse af dagpengesystemet.

Finansieringen af dagpengene

Dagpengeudgifterne finansieres af staten, medlemmerne af a-kasserne og de virksomheder, der afskediger medarbejdere. I 2001 betalte a-kassemedlemmerne ca. to tredjedele og staten ca. en tredjedel. Et skøn over virksomhedernes bidrag via godtgørelsesdagsbetalinger (G-dagsbetalinger) i 2001 er ca. 130

Dagpengesystemet sikrer medlemmer af a-kasser mod indtægtsbortfald som følge af ledighed. Man kan blive optaget i en a-kasse, hvis man er mellem 18 og 63 år og beskæftiget eller på det seneste har gennemført en erhvervsmæssig uddannelse af mindst 18 måneders varighed. I sidstnævnte tilfælde skal medlemmet dog have meldt sig ind i a-kassen senest to uger efter uddannelsens afslutning. Retten til dagpenge opnås efter 1 års medlemskab, hvis man har været beskæftiget mindst 52 uger inden for de sidste tre år. For dimittender er der en karantæneperiode på 1 måned efter færdiggjort uddannelse, før der kan udbetales dagpenge.

Man kan enten være fuldtidsforsikret eller deltidsforsikret. Deltidsforsikrede må højst arbejde 30 timer om ugen. Dagpengebeløbet kan højst være 90 pct. af den hidtidige arbejdsfortjeneste, dog for fuldtidsforsikrede højst 604 kr. pr. dag og for deltidsforsikrede 403 kr. pr. dag. Dagpenge udbetales fem dage om ugen. Den hidtidige arbejdsfortjeneste beregnes som indtjeningen i den seneste periode af tre måneders varighed, hvor der foreligger et antal løntimer, som mindst svarer til to tredjedele af fuld overenskomst-mæssig arbejdstid. Arbejdsløse dimittender modtager 82 pct. af det maksimale dagpengebeløb. Dimittendsatsen er det laveste dagpengebeløb, der kan udbetales. Det indebærer, at hvis 90 pct. af den lediges hidtidige løn er mindre end dimittendsatsen, udbetales i stedet dimittendsatsen.

Ledige dagpengemodtagere har pligt til at stå til rådighed for formidlet arbejde og aktivering. Hvis en dagpengemodtager er syg, gravid eller ikke har pasningsmuligheder til sine børn, kan vedkommende ikke modtage arbejdsløshedsdagpenge, men modtager typisk en anden offentlig ydelse. Dagpengemodtagere skal kunne overtage arbejde inden for deres faglige område – og efter 3 måneders ledighed også uden for deres faglige område – med dags varsel. Rådighedsforpligtelsen gælder ikke arbejde, hvor den daglige transporttid er meget større end 3 timer. Hvis Arbejdsformidlingen kommer i tvivl om, hvorvidt en ledig opfylder rådighedsforpligtelsen, vurderer a-kassen, hvilke konsekvenser det skal få for den lediges dagpengeret. A-kassens sanktionsmuligheder er fratagelse af dagpengene for en dag, en uge, fem uger eller fratagelse af dagpengeretten, indtil den genoptjenes.

Forudsætningen for en eventuel sanktion er en rådighedsvurdering fra a-kassen. En rådighedsvurdering skal udarbejdes, hvis den ledige ikke møder til en aktivitet på Arbejdsformidlingen, ikke medvirker til at udarbejde en individuel handlingsplan eller uddannelsesplan, eller ikke overholder den. En ledig kan også blive rådighedsvurderet, hvis vedkommende ikke møder til en formidlingssamtale, ikke møder hos arbejdsgiver eller afslår et formidlet arbejde. Disse hændelser benævnes "negative hændelser".

En person kan modtage dagpenge i højst fire år, før retten til dagpenge skal genoptjenes. Efter en ledighedsperiode på sammenlagt 12 måneder i løbet af de seneste to år overgår den ledige fra dagpenge- til aktivperioden. Når man i aktivperioden har været ledig 36 måneder ud af de seneste fire år, bortfalder dagpengeretten.

Senest fire uger efter, at en ledig indtræder i aktivperioden, skal et aktiveringsforløb påbegyndes. For enkelte ledige, som Arbejdsformidlingen vurderer til at have særlig risiko for at blive langtidsledige, kan aktivering igangsættes allerede i dagpenge-perioden. Aktiveres den ledige i en uddannelse, der ikke berettiger til Statens Uddannelsesstøtte, modtages en ydelse, der svarer til de dagpenge, den ledige ellers var berettiget til. Ved ansættelse i jobtræning skal den ledige modtage timeløn, der svarer til den overenskomstmæssige løn. For offentlig jobtræning er der dog et loft over timelønnen. I 2002 er dette loft på 96 kr. i timen. Der er desuden et loft over den samlede indkomst for ledige i offentlig jobtræning, idet antallet af arbejdstimer justeres, så summen af dagpenge og løn i offentlig jobtræning svarer til højeste dagpenge. For unge under 25 år gælder særlige regler. Alle unge har efter seks måneders ledighed ret og pligt til aktivering. Ydelsen for unge i uddannelsesaktivering uden for det ordinære uddannelsessystem er kun halvdelen af ydelsen for voksne. Dog modtager unge med en kompetencegivende uddannelse dimittendsatsen.

Dagpengesystemet finansieres af Arbejdsmarkedsfonden, hvis indtægter stammer fra arbejdsmarkedsbidraget, bidrag fra a-kassernes medlemmer samt overførsler fra staten. Det årlige medlemsbidrag består af et obligatorisk bidrag, der udgør 4,8 gange det maksimale daglige dagpengebeløb, og et administrationsbidrag, der kan variere mellem a-kasserne. Virksomheder, der afskediger en medarbejder, bidrager til finansieringen af dagpengene ved at betale dagpengene de første to ledighedsdage – de såkaldte “G-dage”.

Forliget “Flere i arbejde” medfører, at dimittender skal have været beskæftiget mindst tre måneder inden for de første syv måneder efter indmeldelse i en a-kasse for at opnå en højere sats end dimittendsatsen i tilfælde af ledighed. Desuden skal dagpengemodtagere acceptere rimeligt arbejde fra første ledighedsdag for at opfylde rådighedsforpligtelsen. Endelig skal arbejdsmarkedsparete personer under 30 år tage en uddannelse på ordinære vilkår, hvilket indebærer, at de skal modtage SU.

mio. kr., hvilket svarer til under en pct. af dagpengeudgifterne.² Den andel af de samlede udgifter, der betales af de enkelte parter, kan variere over tid. Selvom medlemskab af en a-kasse er frivilligt, bidrager alle således til finansieringen af dagpengene via de generelle skattebetalinger. Ved et ledighedsniveau på omkring 3 pct. vil dagpengeudgifterne dog kunne finansieres helt uden bidrag fra staten, jf. Parsons mfl. (2002).

Rådighed og aktivering

Det er en betingelse, at den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. For at sikre dette udfører a-kasserne en række tilsynsopgaver med udgangspunkt i detaljerede regler for, hvornår ledige kan siges ikke at stå til rådighed. For forsikrede ledige indebærer rådighedskravet, at de med dags varsel skal kunne overtage rimeligt arbejde. I de første tre måneder af et ledighedsforløb har en ledig dog under det nuværende system ret til at afslå arbejde, der ligger uden for vedkommendes fagområde. I forbindelse med gennemførelsen af "Flere i arbejde" skal ledige kunne overtage rimeligt arbejde fra første ledighedsdag. For at et arbejde skal betegnes som rimeligt, må det ikke indebære for lang transporttid. A-kasserne skal følge kontrollen op med sanktioner over for ledige, der ikke står til rådighed. En sanktion kan f.eks. være fratagelse af dagpengene for en dag.

Det kan være vanskeligt at vurdere, om ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. I den sammenhæng kan aktivering være et nyttigt supplement til a-kassernes kontrol. Aktivering kan tilskynde ledige til at søge arbejde mere intensivt og derved stå til rådighed, jf. kapitel V. Arbejdsformidlingen organiserer aktiveringsindsatsen og orienterer a-kassen, hvis den ledige ikke deltager i aktivering eller afslår jobtilbud. På baggrund af denne information vurderer a-kassen, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Hændelser, der kan udløse en rådighedsvurdering, kaldes "negative hændelser". En rådighedsvurdering kan medføre sanktioner, som den ledige kan klage over til Arbejdsdirektoratet.

- 2) G-dagsbetaling er virksomhedernes betaling af dagpenge for de første to ledighedsdage. Skønnet er udregnet som antal G-dagsmarkeringer i 2001, jf. <http://www.adir.dk/IEfrsStatistik.htm>, ganget med den maksimale dagpengesats i 2001 på 588 kr. pr. dag.

Udbredt medlemskab af a-kasser

Størstedelen af den danske arbejdsstyrke, ca. 80 pct., er medlem af en a-kasse. Af tabel V.1 fremgår medlemstal og ledighedsgrad for udvalgte a-kasser. Forsikringsgraden er et udtryk for, hvor stor en andel af de personer, hvis primære arbejdsmarkedstilknytning er inden for a-kassens område, der vælger at blive medlem af a-kassen.

Hvem er medlem af en a-kasse?

Det er naturligt at forvente, at a-kasser med høje ledighedsgrader også har høje forsikringsgrader. Tabel V.1 bekræfter, at beskæftigede med høj ledighedsrisiko vælger at blive medlem af en a-kasse. Samme konklusion findes i en mere detaljeret analyse af Parsons mfl. (2002), der har belyst hvilke personer i Danmark, der vælger at være medlem af en a-kasse. Resultaterne i denne undersøgelse peger på, at personer med høj ledighedsrisiko og ringe muligheder for at få støtte i det sociale system vælger at blive medlem af en a-kasse.

Kontanthjælpssystemet

Kontanthjælp er det sidste sikkerhedsnet

Det fremgår af Grundloven, at “de, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp fra det offentlige”. Eksistensen af et fintmas-

Tabel V.1 Antal forsikrede, ledighedsgrader og forsikringsgrader i udvalgte a-kasser, juli 2002

	Forsikrede	Ledigheds pct.	Forsikringsgrad
HK's a-kasse	296.057	6,4	0,79
Kvindelige arbejderes a-kasse	67.510	10,0	0,87
Metalarbejdernes a-kasse	103.288	4,3	0,77
Specialarbejdernes a-kasse	265.146	7,6	0,84

Anm.: Forsikringsgraden er beregnet som antal forsikrede i a-kasserne i forhold til antal medlemmer af en tilknyttet fagforening, i dette tilfælde HK, KAD, Dansk Metalarbejderforbund eller SID. A-kasserne er kendetegnet ved, at deres medlemskare er forholdsvis snævert begrænset til medlemmerne af disse fagforbund. Derfor er den beregnede forsikringsgrad et relativt godt skøn for, hvor mange af dem, der har mulighed for at blive medlem af de pågældende a-kasser, der også vælger at blive medlem af a-kasserne.

Kilde: Danmarks Statistikbank, www.statistikbanken.dk.

ket sikkerhedsnet er således et centralt element i det danske velfærdssamfund. Systemet i sin nuværende form har eksisteret siden den første bistandslov i 1976 med betydelige ændringer i forbindelse med indførelsen af den aktive socialpolitik i 1998. Udbetaling af kontanthjælp administreres af kommunerne.

Kontanthjælp handler om forsørgelse

Kontanthjælpssystemet tager udgangspunkt i en persons muligheder for at blive forsørget uden kontanthjælp. Det vurderes, i hvilket omfang andre personer har pligt til at forsørge vedkommende, og i hvilket omfang andre indkomsterstøttende ydelser skaber et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag. En person har forsørgerpligt over for sin ægtefælle og sine børn. Derfor afhænger kontanthjælpen af ægtefællens indkomst, og af om kontanthjælpsmodtageren har børn. Stigninger i ægtefællens indkomst medfører fald i kontanthjælpen. Ud fra samme principper om alternative forsørgelsesmuligheder kan en person kun have en begrænset likvid formue, uden at det modregnes i kontanthjælpen. En kort gennemgang af kontanthjælpssystemet findes i boks V.2.

Kontanthjælp og rådighed

Eftersom kontanthjælpen tilstræbes at være en midlertidig hjælp, der skal bidrage til at gøre modtagerne i stand til at forsørge sig selv, skal ledige kontanthjælpsmodtagere stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagere skal acceptere rimelige tilbud om beskæftigelse. Et rimeligt tilbud er defineret som fysisk muligt for personen at gennemføre og som liggende i rimelig afstand fra bopælen. Det er kommunens afgørelse, om et beskæftigelsestilbud er rimeligt.

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere har de samme formål som aktivering af dagpengemodtagere. Nogle kontanthjælpsmodtagere har imidlertid problemer ud over ledighed, for eksempel sociale problemer eller misbrugsproblemer. Formålet med aktiveringen af disse personer er også at forebygge en forværring af deres situation og forberede dem på erhvervsrettet aktivering.

Finansiering af kontanthjælpen

Udgifterne til kontanthjælp og aktivering af kontanthjælpsmodtagere deles ligeligt mellem staten og kommunerne.

V.3 Ydelser og incitament

Incitament til at arbejde

Strukturen og niveauet for dagpengene og kontanthjælpen må formodes at påvirke tilskyndelsen til at være beskæftiget. For personer på dagpenge kan stigningen i indkomst ved at finde et arbejde til en lav løn være for lille til at dække omkostninger til transport til og fra arbejde. På samme måde aftrappes en række andre offentlige ydelser, f.eks. boligsikring og tilskud til daginstitutionsbetaling, i takt med, at en persons eller en families lønindkomst stiger. For personer eller familier, der modtager offentlige ydelser, er det nødvendigt at tage højde for aftrapningen af disse ydelser i beregningen af gevinsten ved at arbejde.³

Civilstand kan også have stor økonomisk betydning

Det kan have stor økonomisk betydning for kontanthjælpsmodtagere, der lever i parforhold, om de er gift. Ægtefæller har på den ene side mulighed for at udnytte hinandens fradrag i betaling af mellemskatten, men på den anden side indebærer den gensidige forsørgerpligt, at hvis den ene modtager kontanthjælp, vil kontanthjælpsbeløbet blive aftrappet i takt med stigninger i den anden ægtefælles lønindkomst.

Fordele ved at være beskæftiget

Fordelene ved beskæftigelse knytter sig til, at lønindkomsten typisk er højere end indkomstoverførslerne, men forhold som øget selvværd og opnåelse af karrieremuligheder spiller også en rolle. Undersøgelser tyder på, at personer, der starter med en lav løn, ofte oplever betydelig lønfremgang over tid, jf. bl.a. Det Økonomiske Råd (1996).

Omkostninger ved at være beskæftiget

Ud over øget skattebetaling og reducerede indkomstoverførsler, kan overgangen fra arbejdsløshed til beskæftigelse medføre omkostninger i form af transport til og fra arbejde. Desuden er det oplagt, at beskæftigelse indebærer mindre fritid og mindsket fleksibilitet i forhold til pasning af børn.

3) Den samlede andel af en ændring i lønindkomsten, der betales i skat eller betales i form af, at der modtages mindre offentlige overførsler, kaldes den "sammensatte marginalprocent".

For at være berettiget til kontanthjælp må man ikke være dækket af andres forsørgerpligt. Det indebærer, at personer under 18 år ikke kan modtage kontanthjælp, medmindre de selv har forsørgerpligt over for ægtefælle eller børn. Desuden modregnes ægtefællens indkomst i kontanthjælpen, idet der dog er et såkaldt "beskæftigelsesfradrag" på 11,50 kr. pr. arbejdstime fra den indkomst, modregningen tager udgangspunkt i. Ansøgere, hvis likvide formue overstiger 10.000 kr. (for ægtefæller samlet 20.000 kr.), kan ikke få kontanthjælp. Kapitalpension behandles anderledes end anden formue, idet kommunen skal se bort fra kapitalpension under 50.000 kr., og i det første halve år skal kommunen helt se bort fra kapitalpension i beregningen af kontanthjælpen. Ejerboliger og andelsboliger anses normalt ikke som likvid formue, men kommunen kan henvise ansøgere om kontanthjælp til at øge belåningen af boligen, hvis der er en betydelig friværdi, og hvis ansøgeren vurderes at kunne betale forrentningen af den øgede belåning.

Kontanthjælpen udgør for forsørgere 80 pct. af de maksimale dagpenge og for ikke-forsørgere over 25 år 60 pct. af de maksimale dagpenge. For personer under 25 år skelnes mellem, om de bor hos deres forældre eller ej. Kontanthjælpsmodtagere under 25 år, der bor hos deres forældre, modtager ca. 19 pct., mens kontanthjælpsmodtagere, der ikke bor hos deres forældre, modtager 39 pct. af de maksimale dagpenge.

Sideløbende med kontanthjælp kan der modtages bl.a. særlig støtte, boligstøtte, børnetilskud, børnefamilieydelse, tilskud til daginstitution og tilskud til enkeltudgifter såsom beboerindskud i en andelsbolig. I tillæg til kontanthjælpen kan forsørgere og kontant-hjælpsmodtagere, der er fyldt 25 år, også modtage særlig boligstøtte, der dækker den del af boligudgiften fratrukket boligsikring, som overstiger en nedre grænse. Denne støtte gives til både ejere og lejere. Desuden kan man modtage supplerende indtægter i form af f.eks. invaliditetsydelse, erstatning for tab af arbejdsevne og visse udbetalinger fra fonde, uden at det medfører fradrag i kontanthjælpen.

Kontanthjælpsmodtagere under 30 år skal have et tilbud om aktivering senest efter 13 ugers ledighed, og tilbuddet skal have en varighed på mindst 18 måneder. Ældre kontanthjælpsmodtagere skal have et tilbud om aktivering senest efter 12 måneders ledighed. Ydelserne i aktivering for kontanthjælpsmodtagere afhænger af aktiverings-typen. Personer i jobtræning modtager den overenskomstmæssige løn, dog for offentlig jobtræning maksimalt 96 kr. i timen. Personer i individuel jobtræning modtager en ydelse svarende til kontanthjælp, dog med et aktiveringstillæg på 11,50 kr. pr. time. Personer under uddannelsesaktivering modtager kontanthjælp.

Kommunen har flere sanktionsmuligheder over for kontanthjælpsmodtagere, der vurderes ikke at stå til rådighed. Kontanthjælpen kan gøres tilbagebetalingspligtig, den kan beskæres med op til 30 pct., eller kontanthjælpsmodtageren kan sendes i aktivering. Beskæres kontanthjælpen, skal det dog ske i forhold til det antal timer, den ledige ikke har stået til rådighed. Reduktionen i kontanthjælp som følge af en negativ hændelse kan derfor ikke blive permanent. Forudsætningen for en eventuel anvendelse af sanktioner er en rådighedsvurdering fra kommunen. Kontanthjælpsmodtagere kan blive rådighedsvurderet af kommunen, hvis de udebliver fra en vejlednings- eller informationsamtale på Arbejdsformidlingen. Udeblivelse fra en grundregistrering hos Arbejdsformidlingen, fra jobformidlingsamtale eller arbejde, eller afslag på formidlet arbejde kan også medføre en rådighedsvurdering. Endelig kan det udløse en rådighedsvurdering, hvis den ledige ikke holder kontakten til Arbejdsformidlingen tilstrækkeligt ved lige.

Ifølge forliget "Flere i arbejde", må summen af kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte ikke overstige 80/60 pct. af højeste dagpenge for forsørgere/ikke-forsørgere, hvis der er tale om samlevende eller gifte personer. For enlige er loftet 100/80 pct. af højeste dagpenge for forsørgere/ikke-forsørgere. Dog kan indførelse af loftet ikke medføre, at kontanthjælpen ifølge de nye regler bliver mere end 2.500 kr. lavere pr. måned for et par, end kontanthjælpen efter de nuværende regler. For enlige er grænsen for reduktionen i kontanthjælpen 1.250 kr. pr. måned. Dette afbøder nedgangen i disponibel indkomst for både nuværende og fremtidige kontanthjælpsmodtagere. Desuden sættes beskæftigelsestillægget op til 28 kr. pr. time for ægtepar, hvor den ene er beskæftiget, og den anden er ledig, og kontanthjælpen sænkes for ægtepar med 500 kr. pr. måned pr. person efter et halvt år på kontanthjælp. Endvidere afskaffes en række tillæg til kontanthjælpsmodtagere i aktivering. Der skal fremover være fælles visitation, kontaktforløb, formidling, aktiveringstilbud og rådigheds- og sanktionsregler for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere.

Beregninger af gevinsten ved at arbejde: forskellige resultater ...

I de senere år er der offentliggjort en række analyser af incitamentet til at arbejde. Fælles for analyserne er resultatet, at en gruppe personer kun oplever en lille gevinst ved at finde arbejde i forhold til at være ledige. Den præcise størrelse af denne gruppe varierer imidlertid mellem analyserne. Smith (1998) fandt, at i 1996 ville ca. 20 pct. af de beskæftigede a-kassemedlemmer miste mindre end 500 kr. om måneden i disponibel indkomst ved at skifte fra beskæftigelse til arbejdsløshed. Finansministeriet (2002) fandt, at ca. 4 pct. af de fuldtidsbeskæftigede i 1999 havde en økonomisk fordel på mindre end 500 kr. om måneden ved at være i arbejde. For personer, der i udgangspunktet er ledige, fandt Smith (1998), at blandt mændene ville ca. 12 pct. og blandt kvinderne ca. 34 pct. af de ledige opnå en fremgang i den disponible indkomst på mindre end 500 kr. om måneden ved at blive beskæftiget. I den samme type beregning fandt Finansministeriet (2002), at ca. 11 pct. af personer, der var ledige hele året, opnåede en gevinst ved beskæftigelse på mindre end 500 kr. om måneden. Langt størstedelen af personer med beskedent økonomisk incitament til at arbejde er lavtlønnede, der er medlem af en a-kasse.⁴ Beregninger af gevinsten for ledige ved at få arbejde kompliceres af, at den løn, den ledige må formodes at opnå i beskæftigelse, er ukendt og derfor må bero på et skøn.

... og forskellige forudsætninger

Analysernes forskellige resultater skyldes dels forskelligt datagrundlag og dels forskellige forudsætninger. Smith (1998) anvendte et højere skøn over transportomkostningerne, end tilfældet var i Finansministeriet (2002). Desuden medregnede Smith (1998) i modsætning til Finansministeriet (2002) ikke arbejdsgivers pensionsindbetalinger til beskæftigede. Smith (1998) antog også, at ledige tager deres børn ud af daginstitutioner, og dermed oplever en større stigning i omkostningerne ved at få passet børn ved overgang til beskæftigelse.

- 4) Finansministeriet (2002) vurderede, at der i 1999 var 255.000 personer, hvis månedlige gevinst i disponibel indkomst ved beskæftigelse var mindre end 1.000 kr. Størstedelen af disse personer, ca. halvdelen, fandtes blandt fuldtidsbeskæftigede personer med lav løn. Blandt personer, der ikke var fuldtidsbeskæftigede, var 78.000 delvist beskæftigede og 48.000 fuldt ledige. I alt fandtes der ca. 21.000 gifte kontanthjælpsmodtagere, og heraf ville lidt over halvdelen opnå en månedlig gevinst på mindre end 1.000 kr. ved arbejde.

Det store flertal af personer i arbejdsstyrken mangler ikke økonomisk incitament til at være beskæftiget, jf. Finansministeriet (2002). De nævnte analyser viser imidlertid, at der er grupper, for hvilke aftrapningen af offentlige ydelser kombineret med omkostningerne ved at være beskæftiget fører til, at den økonomiske fordel ved at arbejde er lille. I det efterfølgende fokuseres der på nogle af disse grupper. Beregningerne har til formål dels at illustrere de situationer, hvor aftrapningen i offentlige ydelser har stor betydning, dels at illustrere virkningerne af reformen "Flere i arbejde".

Incitamenter belyses ved hjælp af familietypeberegninger

For at kunne illustrere de økonomiske incitamenter til at være beskæftiget, er det nødvendigt med en detaljeret model for sammenhængen mellem lønindkomst, skatter og offentlige ydelser. Et praktisk redskab til dette formål er familietypeberegninger, der beregner en families disponible indkomst med udgangspunkt i familiens karakteristika og de gældende regler for skat og offentlige ydelser. Familietypeberegningerne, der anvendes i det efterfølgende, er nærmere beskrevet i boks V.3. Familietyperne er udvalgt med henblik på at illustrere et eventuelt manglende incitament til at arbejde. De analyserede familietyper antages således at have relativt lav indkomst, hvis de er beskæftiget.

I de efterfølgende beregninger illustreres incitamenterne til at arbejde for to typer ægtepar. I den første type ægtepar opnår manden en lønindkomst, der svarer til en timeløn lidt under medianen i fordelingen af timelønninger for både mænd og kvinder, mens kvindens lønindkomst svarer til en timeløn lidt under nederste kvartil. I den anden type ægtepar opnår begge en lønindkomst, der svarer til en timeløn i den nederste tyvendedel af lønfordelingen. Den første type ægtepar benævnes i det efterfølgende "mellemindkomst", og den anden type ægtepar benævnes "lavindkomst".

I familietypeberegningerne beregnes disponible indkomster for familier, som kan have begrænset tilskyndelse til at arbejde. Der opstilles en detaljeret beregning af, hvad en familie vil opnå i disponibel indkomst under forskellige antagelser om beskæftigelse, løn, overførsler, medlemskab af a-kasse mv.

Den stiliserede familie består af et ægtepar med børn, der bor til leje. Ca. fire pct. af befolkningen mellem 18 og 66 år har disse karakteristika. For at beregne familiens disponible indkomst, når en eller flere voksne er beskæftiget, er det nødvendigt at gøre antagelser om lønindkomsten. Disse antagelser skal også bruges for at beregne størrelsen af kontanthjælp eller dagpenge i tilfælde af arbejdsløshed. Konkret skelnes der mellem familier med mellemindkomst og familier med lavindkomst. I den førstnævnte familietype tjener manden 285.337 kr. og kvinden 229.941 kr. årligt, hvis de er beskæftigede. Dette svarer for manden til en timeløn lidt under medianen for beskæftigede i virksomheder, der er medlem af Dansk Arbejdsgiverforening. Kvindens løn svarer til lidt under timelønnen for den nederste kvartil. I den sidstnævnte familietype tjener begge 172.571 kr. årligt. Det svarer til en timeløn på knap 97 kr., hvilket placerer begge i den nederste tyendedel af lønfordelingen. Parret antages at have negativ kapitalindkomst på 3.330 kr. Ca. 1 pct. af de 18-66-årige har – ud over ovennævnte familiemæssige forhold – indkomst, der placerer dem i mellemindkomstgruppen eller lavere indkomstgrupper. Ca. 1 promille af de 18-66-årige (ca. 4.000 personer) tilhører lavindkomstfamilier, som de er defineret i dette kapitel.

Boligudgift og -areal har betydning for den boligstøtte, der kan modtages. I beregningerne antages, at familien bor i en 100 kvadratmeters lejlighed, hvor den årlige husleje er 70.401 kr. Begge voksne antages at være medlem af Folkekirken og betaler derfor kirkeskat.

Der skelnes i beregningerne mellem familier, hvor de voksne begge har valgt at være medlem af en a-kasse, og familier, hvor begge voksne har valgt ikke at være medlem af en a-kasse. Personer, der er medlem af en a-kasse, antages at have dagpengeregulering i tilfælde af ledighed. Personer, der ikke er medlem af en a-kasse, modtager kontanthjælp, hvis de bliver arbejdsløse. I beregningerne ses der bort fra effekterne af efterlønsbidrag og pensionsindbetalinger.

Børnerelaterede tilskud aftrappes med indkomsten. Betydningen af, hvor mange børn en familie har, illustreres ved at betragte både familier med et barn og familier med tre børn. Alle børn antages at gå i daginstitution. Da daginstitutionsbetalingen stiger med antallet af børn, trækkes daginstitutionsbetaling fra den disponible indkomst for at kunne illustrere betydningen af antallet af børn for incitamentet til at arbejde.

Tabel V.2 *Gevinst for kontanthjælpsmodtagere ved beskæftigelse, kr. pr. år*

	Begge ledige	Manden ledig, kvinden beskæftiget	Manden beskæftiget, kvinden ledig	Begge beskæftiget
	Årlig disponibel indkomst	----	Ændring i årlig disponibel indkomst	----
Nuværende regler				
Mellemindk. med 1 barn	182.939	8.352	8.613	105.450
Mellemindk. med 3 børn	210.217	6.904	7.029	83.312
Lavindk. med 1 barn	182.939	8.347	8.347	22.779
Lavindk. med 3 børn.	210.217	6.588	6.588	18.239
Nye regler medio 2003				
Mellemindk. med 1 barn	173.596	26.531	26.662	114.793
Mellemindk. med 3 børn	189.038	35.939	36.040	104.364
Lavindk. med 1 barn	173.596	15.037	15.037	32.122
Lavindk. med 3 børn	189.038	12.767	12.767	39.418

Anm.: Loftet over kontanthjælpen kan først have virkning pr. 1.1.2004.

Kilde: Egne beregninger.

Nye regler øger kontanthjælpsmodtageres tilskyndelse til at arbejde

Under det nuværende regelsæt vil en familie, hvor begge voksne er på kontanthjælp, opnå en stigning i den samlede disponible indkomst på mindre end 9.000 kr. om året (750 kr. om måneden), hvis den ene får job. I de viste eksempler er dette stort set uafhængigt af den lønindkomst, der opnås i beskæftigelse, og uanset, om der er et barn eller tre børn i familien. Forliget "Flere i arbejde", der træder i kraft 30. juni 2003, vil medføre en betydelig forøgelse af kontanthjælpsmodtageres tilskyndelse til at finde arbejde. Det skyldes, at kontanthjælpen reduceres, og at beskæftigelsestillægget stiger, således at kon-

tanthjælpen aftrappes mindre.⁵ For et ægtepar på kontant-hjælp er stigningen i gevinsten ved, at den ene eller begge finder beskæftigelse markant, jf. ovenstående tabel.

Større incitamerter for familier, hvor kun den ene voksne modtager kontanthjælp

Fordelen ved at begge er beskæftiget i forhold til, at den ene er kontanthjælpsmodtager, kan aflæses ved at sammenholde søjlerne, der angiver ændringen i disponibel indkomst for familier med en ledig med søjlen, der angiver ændringen i rådighedsbeløb for familier, hvor begge er beskæftiget. Det ses, at familier, hvor den ene modtager kontanthjælp, opnår en betydelig gevinst, når den ledige finder arbejde. For familier med mellemindkomst er fordelen – både under de nuværende og de kommende regler – stor, omend de kommende regler vil føre til en mindre fordel ved beskæftigelse. For familier med lavindkomst er den økonomiske gevinst, ved at begge finder arbejde i forhold til, at den ene er ledig, mindre. De kommende regler vil dog øge gevinsten lidt. Det betyder kun lidt, om det er personen med højst eller lavest indkomst, der er i beskæftigelse. Dette skyldes aftrapningen i kontanthjælpen i takt med stigninger i ægtefællens indkomst. I det sidste tilfælde, familier med tre børn, hvor begge tjener en lav indkomst, er gevinsten ved, at person nummer to kommer i beskæftigelse, lidt mindre end 1.000 kr. om måneden.

Incitamerter for dagpengemodtagere

Ægtepar, hvor begge er på dagpenge, og som ved beskæftigelse opnår mellemindkomst, opnår mærkbare stigninger i den månedlige disponible indkomst ved, at den ene ægtefælle finder arbejde. Forbedringen af den disponible indkomst er større for par med et barn end for par med tre børn på grund af aftrapningen af offentlige tilskud til daginstitutionsbetaling. I modsætning til eksemplet med kontanthjælpsmodtagere, har det forholdsvis stor betydning for forbedringen i den disponible indkomst, om det er en person med lav- eller mellemindkomst, der kommer i beskæftigelse.

- 5) Beskæftigelsestillægget er den indkomst, der ud over tidligere kontanthjælp kan oppebæres af ægtefællen til en kontanthjælpsmodtager, uden at det medfører nedslag i kontanthjælpen. Under de nuværende regler er tillægget 11,50 kr. pr. time, men i forbindelse med gennemførelsen af "Flere i arbejde" stiger tillægget til 28 kr.

Tabel V.3 *Gevinst for dagpengemodtagere ved beskæftigelse, kr. pr. år*

	Begge ledige	Manden ledig, kvinden beskæftiget	Manden beskæftiget, kvinden ledig	Begge beskæftiget
	Årlig disponibel indkomst	---- Ændring i årlig disponibel indkomst	----	----
Mellemindk. med 1 barn	201.229	25.778	54.362	83.226
Mellemindk. med 3 børn	224.386	15.157	36.415	65.279
Lavindk. med 1 barn	190.174	5.756	5.756	11.680
Lavindk. med 3 børn	216.101	4.371	4.371	8.491

Kilde: Egne beregninger.

Lavindkomststøttestrømer på dagpenge er den familietype i vores eksempel, der opnår den mindste stigning i disponibel indkomst ved, at den ene eller begge finder arbejde. Det skyldes et forholdsvis højt dagpengeniveau i forhold til den løn, der opnås i beskæftigelse. Herudover er dagpengene tilstrækkelig lave til, at overgangen fra dagpenge til lønindkomst indebærer en aftrapning af offentlige ydelser som boligsikring og tilskud til daginstitution.

Incitamentet til at arbejde reduceres med antallet af børn

Det ses også af tabellen, at gevinsten ved at arbejde reduceres, når antallet af børn stiger. Tilskud til pasning af børn i daginstitution aftager, som familiens indkomst stiger. Det indebærer, at familier med tre børn vil opleve en større reduktion i tilskuddet til børnepasning end familier med et barn, når en eller flere af de voksne finder arbejde.

Omkostninger ved transport kan fjerne økonomisk gevinst ved arbejde

I beregningerne ovenfor ses der bort fra en række forhold, der har betydning for tilskyndelsen til at arbejde. Nogle af disse trækker i retning af at mindske det økonomiske incitament til at arbejde. Eksempler er transportomkostninger i kroner og øre eller i form af mindre fritid og fleksibilitet i hverdagen. For personer i aktivering vil tab af fritid dog næppe afholde dem fra at acceptere arbejde, idet aktiveringen i forvejen lægger beslag på en stor del af deres fritid. Andre forhold, der er udeladt af beregningerne, gør, at beregningerne undervurderer til-

skyndelsen til at arbejde. For eksempel får beskæftigede betalt pensionsbidrag fra arbejdsgiveren, og arbejde fører også til bedre karrieremuligheder og øget selvværd og livskvalitet. For familier med en beskeden tilskyndelse til at arbejde behøver de udeladte faktorer, der mindsker gevinsten ved at arbejde, dog ikke være særlig udtalte, før det indebærer et velfærdstab at blive beskæftiget.

Sociale normer om arbejde

Selvom den økonomiske tilskyndelse til at arbejde for nogle personer er lille, vælger de fleste at arbejde. Det skyldes til en vis grad, at det er en social norm, at man skal arbejde, hvis man kan. Sociale normer er imidlertid ikke konstante, men kan forventes at ændre sig i takt med sociale, kulturelle og religiøse forhold. Jo mere udbredt det bliver at være arbejdsløs, jo større må den sociale accept af arbejdsløshed ventes at blive, jf. f.eks. Lindbeck mfl. (1999). Relativt generøse velfærdsordninger kan også have en negativ virkning på villigheden til at acceptere arbejde, der er forbundet med megen transport eller andre omkostninger.

V.4 Mulige omlægninger i dagpengesystemet

Mulige problemer med høje niveauer for dagpenge og kontanthjælp

Eksemplerne ovenfor antyder, ligesom flere andre undersøgelser, at nogle grupper på arbejdsmarkedet har begrænset økonomisk tilskyndelse til at være i arbejde frem for at være ledige. En del af problemet skyldes niveauet for dagpenge. Ud over at et højt ydelsesniveau mindsker det individuelle incitament til at arbejde, kan der argumenteres for, at et højt dagpengeniveau reducerer arbejdsmarkedets parters behov for at tage beskæftigelseshensyn. Medlemmerne af fagforeningerne vil måske lægge mindre pres på fagforeningerne for at øge beskæftigelsen ved at holde igen med lønkrav, fordi medlemmerne er godt sikret økonomisk i tilfælde af ledighed. Betydningen af denne mekanisme afhænger dog af, hvor centraliseret lønforhandlingerne mellem arbejdsgivere og arbejdstagere er, jf. afsnit V.6. Endvidere har virksomheder med varierende aktivitetsniveau lettere ved at anvende midlertidig hjemsendelse af arbejdskraft, dvs.

medarbejdere afskediges for efter en periode at blive genansat. Det skyldes, at når dagpengeniveauet er højt, kan de hjemsendte være mere tilbøjelige til at vente på genansættelse i stedet for at søge andet arbejde.

Muligheder for at forbedre incitamenterne til at arbejde

Der er således argumenter for at overveje justeringer i dagpengesystemet. En anden mulighed for at forbedre tilskyndelsen til at arbejde frem for at være ledig, er indførelse af et såkaldt "beskæftigelsesfradrag", der er en reduktion af skatten primært for lavtlønnede. Effekten af at indføre et beskæftigelsesfradrag er indgående analyseret i Det Økonomiske Råd (1997). Med udgangspunkt i et ledighedsniveau på 9 pct., blev det vurderet, at et beskæftigelsesfradrag kunne reducere ledigheden med mellem 0,8 og 1,3 pct.point, afhængigt af hvordan det blev finansieret. I den nuværende situation på arbejdsmarkedet må effekten af et beskæftigelsesfradrag påregnes at være betydeligt mindre.⁶

Justeringer i dagpengeniveauet

Incitamentet til at arbejde kan forbedres på flere måder. Anvendelse af aktivering, overvågning af lediges rådighed og anvendelse af sanktioner er blandt mulighederne, jf. afsnit V.5 og kapitel VI. Fokuseres der på justeringer i dagpengebetalingerne, der kan forbedre incitamentet til at arbejde, er der overordnet følgende muligheder:

- En reduktion af dagpengeniveauet
- En forkortelse af dagpengeperioden
- Indførelse af en aftagende ydelsesprofil mens der modtages dagpenge.

Empiriske undersøgelser af effekten af reducerede dagpenge

Effekten af at reducere dagpengebeløbet er empirisk velbelyst. Et typisk resultat af disse beregninger er, at en 10 pct. reduktion i dagpengebeløbet medfører et fald i ledigheden på ca. 1,2 pct.point. Metoderne, hvormed effekten af ændrede dagpengebeløb belyses, er meget forskellige fra undersøgelse til undersøgelse, og i lyset heraf er de forholdsvis ens resultater bemærkelsesværdige, jf. boks V.4. Da de anvendte datagrundlag

6) Det Økonomiske Råd (2001b) indeholder analyser af beskæftigelseseffekten ved forskellige omlægninger i skattesystemet. Det vurderes, at den største effekt på arbejdsudbuddet i forhold til de samfundsøkonomiske omkostninger opnås ved reduktionen af skatten for høje indkomster.

primært stammer fra lavkonjunkturperioder, vil beskæftigelses-effekten være mindre i den nuværende konjunktursituation.

Boks V.4 Effekten af reducerede dagpenge

Der findes en række danske empiriske studier af effekten af at reducere dagpenge-niveauet. Lønrelationerne i den makroøkonomiske model ADAM, der er estimeret på aggregerede tidsserier, implicerer, at et fald i kompensationsgraden på 10 pct. medfører et fald i ledigheden på 1 pct. Det Økonomiske Råd (1997) beregner, at en reduktion af dagpengeniveauet på 8,2 pct. kombineret med en anvendelse af de sparede dagpengeudgifter til at reducere marginals-katten, kan forventes at mindske ledigheden med 1,2 pct.point. I en anden analyse finder Christensen mfl. (1999), at en 10 pct. reduktion i dagpengeniveauet medfører et fald i ledigheden på ca. 1,2 pct.point. De to sidste resultater er opnået på baggrund af meget forskellige modeller og data.

Analyserne i Det Økonomiske Råd (1997) er baseret på en anvendt generel ligevægtsmodel med en forholdsvis detaljeret beskrivelse af arbejdsmarkedet, som det så ud i 1994. Strukturledigheden skyldes, at fagforeninger presser lønningerne op til niveauer, der er uforenelige med fuld beskæftigelse. AGL-modellen skelner bl.a. mellem forskellige erhverv og arbejds- og produktmarkeder. Datagrundlaget for AGL-modellens arbejdsmarked er en 10 pct. stikprøve af den danske befolkning og nationalregnskabstal.

I Christensen mfl. (1999) lægges vægt på virksomheders søgning efter egnede jobkandidater og personers søgning efter arbejde. Arbejdsmarkedet er relativt detaljeret modelleret, mens resten af økonomien modelleres rudimentært. Årsagen til strukturledigheden er, at det tager tid for ledige at finde et egnet arbejde – såkaldt “frik-tionsledighed”. Datagrundlaget er en 1 pct. stikprøve af befolkningen mellem 16 og 75 år fra 1981 til 1990.

Internationale undersøgelser af, hvordan beskæftigelsen ændres, når dagpengeniveauet ændres, finder kvalitativt det samme resultat som de ovennævnte danske undersøgelser. Carling mfl. (2001) finder, at reduktioner i dagpengeniveauet i Sverige i 1995 og 1996 på ca. seks pct. øgede lediges sandsynlighed for at finde job med ca. 10 pct. Den svenske reduktion i kompensationsgraden blev annonceret et halvt år før den trådte i kraft, og Carling mfl. (2001) finder, at størstedelen af effekten på lediges sandsynlighed for at finde job indtraf, før reduktionen i kompensationsgraden trådte i kraft. Resultaterne er baseret på en ren statistisk model, der ikke involverer simulationer.

Effekterne af en forkortet dagpengeperiode

En forkortelse af ydelsesperioden for dagpenge fører til, at lediges mulighed for at blive forsørget på dagpenge forringes, jf. kapitel II. En forkortelse af dagpengeperioden må derfor ventes at øge lediges tilskyndelse til at søge arbejde. Denne formodning understøttes af f.eks. Kyhl (2002), der finder, at opstramningerne i det danske dagpengesystem medførte en generel stigning i lediges overgang til beskæftigelse fra 1996 til 1998. Katz og Meyer (1990) finder lignende resultater ved at kombinere oplysninger om længden af ydelsesperioden i forskellige stater i USA med viden om længden af individuelle ledighedsperioder i de forskellige stater.

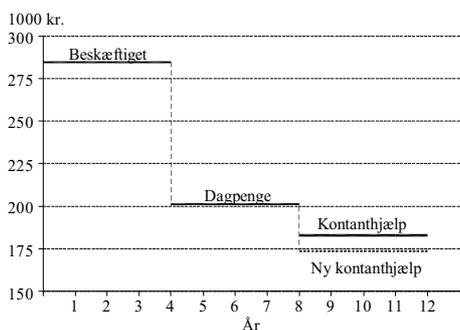
Effekterne af en aftagende ydelsesprofil

Der er en række principielle argumenter for, at arbejdsløshedsforsikring bør have et element af faldende ydelser over tid. Et argument er, at for personer, der har let ved at finde beskæftigelse, kan man både forbedre incitamenterne til at arbejde og undgå de kortsigtede negative indkomstmæssige konsekvenser ved aftagende dagpenge. En aftrapning af ydelserne over tid vil dog have fordelingsmæssige konsekvenser, da langtidsledige vil blive berørt af faldende dagpenge over tid. Incitamentsvirkningen består principielt i, at faldende dagpenge tilskynder ledige til at søge mere aktivt efter job for at undgå et fald i dagpenge-niveauet, jf. bl.a. Fredriksson og Holmlund (2001) og Hopenhayn og Nicolini (1997). Et aftagende ydelsesniveau kan også tilskynde fagforeningerne til i lønforhandlingerne at arbejde mere for at reducere ledigheden, jf. Kreiner og Whitta-Jacobsen (2002). Det skyldes, at når dagpengene aftager med længden af ledighedsperioden, er der grund til at tro, at fagforeningerne vil acceptere større grad af løntilbageholdenhed for at begrænse ledigheden og dermed også langtidsledigheden, fordi langtidsledige rammes af aftrapningen af dagpengene. De principielle argumenter understøttes af flere empiriske undersøgelser, jf. Holmlund (1998). For eksempel finder Kyhl (2002), at sandsynligheden for at finde job stiger op til udløbet af dagpengetten og overgang til den lavere kontanthjælp. På finske data finder Kettunen (1996) tegn på, at ledige i stigende grad finder arbejde i perioden umiddelbart, før et fald i dagpengesatsen indtræffer, end i den foregående periode.

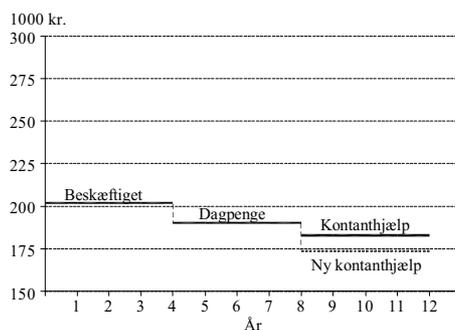
Der findes allerede en sådan aftrapning i det danske system, idet dagpengeperioden udløber efter fire år, hvorefter man

overgår til lavere ydelser på kontanthjælp. Aftrapningen har effekt for en stor del af arbejdsstyrken, idet ca. 80 pct. er medlem af en a-kasse. Desuden skal unge ledige efter en periode sendes i aktivering, hvilket kan indebære et fald i ydelsen. "Flere i arbejde" indebærer også en aftrapning af ydelserne over tid for nogle unge kontanthjælpsmodtagere, idet ydelsen efter ni måneder kan nedsættes til SU-niveau. Empiriske undersøgelser finder, at økonomiske incitamentet aftager med længden af den tid, personer har været ledige, jf. Narendranathan og Stewart (1993). Den nævnte undersøgelse finder på baggrund af engelske data, at økonomiske incitamentet, som udtrykt ved kompensationsgraden, efter 5 måneders ledighed ikke har nogen statistisk signifikant virkning på sandsynligheden for at finde arbejde. Noget tyder derfor på, at en aftrapning af dagpengene vil have større effekt tidligere end efter de nuværende fire år. Baseret på simulationer af en model, hvor arbejdsgivere og arbejdstagere søger efter de rette jobmæssige match, finder Frederiksson og Holmlund (2001), at det mest hensigtsmæssige dagpengesystem indebærer en hurtig aftrapning af ydelserne.

Figur V.1 *Disponibel indkomst for en familie med et barn med mellemindkomst*



Figur V.2 *Disponibel indkomst for en familie med et barn med lavindkomst*



Anm.: Det er antaget, at begge voksne familiemedlemmer er henholdsvis beskæftigede, på dagpenge eller på kontanthjælp. Den disponible indkomst er familiens samlede disponible indkomst efter daginstitutionsbetaling. Kontanthjælpsmodtagere antages ikke at være medlem af en a-kasse. Se boks V.3 for en præcis beskrivelse af de to familietypers situation.

Kilde: Egne beregninger.

I figur V.1 og V.2 er vist aftrapningen af offentlige ydelser i takt med, at ledighedsperioden ændres. Aftrapningen er illustreret ved udviklingen i en families disponible indkomst for et eksempel, hvor begge voksne skifter fra beskæftigelse til ledighed i periode fire. I denne forbindelse falder familiens disponible indkomst, omend faldet er beskedent for familier, hvor begge voksne tjener en lav indkomst. I de første fire år af ledighedsperioden modtager begge dagpenge; ydelsesperioden er blevet reduceret gradvist i løbet af 1990'erne, jf. figur II.1. Når dagpengeretten ophører, falder den disponible indkomst atter. Faldet i disponibel indkomst er størst for mellemindkomstfamilien, da denne familie modtog højere dagpengebeløb end lavindkomstfamilien.

Foringelser for dagpenge-modtagere kan også have ulemper

Opstramminger i dagpengesystemet kan også have ulemper, eksempelvis at forringede vilkår for dagpengemodtagere mindsker trygheden, hvilket trækker i retning af at reducere velfærd. Fordelingsmæssige hensyn kan også bevirke, at en reduktion af dagpengene ikke er ønskelig. Arbejdsdirektoratet (2000) finder, at omkring en tredjedel af de personer, for hvilke dagpengeretten udløber, overgår til kontanthjælp.⁷ Disse personer oplever et betydeligt fald i ydelserne i forbindelse med udløb af dagpengeretten. Endelig kan reducerede ydelser få de ledige til at acceptere jobs, hvor deres evner ikke udnyttes mest hensigtsmæssigt.⁸

V.5 Rådighed, aktivering og sanktioner

Ledige aktiveres i både kontanthjælps-

Uanset om ledige modtager dagpenge eller kontanthjælp, vil de efter en periode komme i aktivering. De typer af aktivering, der

- 7) De resterende to tredjedele finder arbejde eller overgår til ikke-offentlig forsørgelse, f.eks. fra samleveren.
- 8) Lavere dagpengebeløb kan også mindske kontanthjælpsmodtageres tilskyndelse til at finde arbejde. Det skyldes, at dagpengene i udgangspunktet er højere end kontanthjælpen. For kontanthjælpsmodtagere er det derfor en ekstra fordel ved at finde arbejde, at de optjener dagpenget, når de er i beskæftigelse, således at de også i tilfælde af efterfølgende ledighed opnår højere indkomst end på kontanthjælp, jf. Mortensen (1977).

og dagpenge- systemet

kan anvendes, er ens for kontanthjælps- og dagpengemodtagere, jf. kapitel II.

I forbindelse med reformen “Flere i arbejde” harmoniseres dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet med hensyn til aktivering, håndhævelse af rådigheds- og sanktionsregler mv. Desuden skal Arbejdsdirektoratet i fremtiden kontrollere sager, hvor Arbejdsformidlingen har underrettet en a-kasse om en negativ hændelse, uden at a-kassen efterfølgende har pålagt medlemmet en sanktion.⁹ En lignende kontrol indføres for kommunernes behandling af negative hændelser.

Effekten af reformen

I det efterfølgende diskuteres de forventede virkninger af reformen ved illustration af problemstillingerne i det nuværende system. Mulige problemer ved det nuværende system er blandt andet en forskelsbehandling af ledige med ens problemer og en betydelig regional variation i håndhævelsen af rådighedsregler for ledige.

Formål med rådighedskontrol og sanktioner

Rådighed indebærer bl.a., at ledige er interesserede i at arbejde, samt at de aktivt søger arbejde og kan påbegynde arbejde inden for en forholdsvis kort tidshorizont.¹⁰ Rådighedskontrol og sanktioner i tilfælde af, at en ledig vurderes ikke at stå til rådighed, kan forbedre lediges tilskyndelse til at søge arbejde. Ledige, der er blevet pålagt en sanktion, vil også søge mere aktivt efter arbejde, jf. Lalive mfl. (2002). I Danmark kan sanktioner bestå i en midlertidig fratagelse af dagpengene. Tilskyndelsen til at søge arbejde øges også i det omfang, det er tidskrævende for ledige at dokumentere rådighed. Hvis rådighedsafprøvningen består i, at den ledige skal skrive et vist antal ansøgninger inden for en periode, vil rådighedsafprøvningen og sanktionerne have en ekstra positiv virkning på sandsynligheden for, at ledige finder arbejde.

9) En “negativ hændelse” opstår f.eks., hvis den ledige udebliver fra en samtale med arbejdsformidlingen, ikke møder til et aktiveringstilbud, ikke vil udarbejde en individuel handlingsplan eller afslår formidlet arbejde.

10) Dette følger International Labor Organizations definition af rådighed.

**Kommunernes
håndhævelse af
rådighedspligten**

Den Sociale Ankestyrelse (2001) belyser kommunernes reaktioner på indberetninger fra Arbejdsformidlingen om negative hændelser blandt kontanthjælpsmodtagere.¹¹ Kommunerne foretager en rådighedsvurdering i ca. 25 pct. af de rapporterede hændelser. I 12 pct. af de sager, hvor der foreligger en rådighedsvurdering, blev ingen sanktioner fra kommunens side iværksat. Den ledige blev sat i aktivering, fik reduceret kontanthjælpen eller fik gjort kontanthjælpen tilbagebetalingspligtig i 30 pct. af tilfældene. Reduktioner i kontanthjælpen eller tilbagebetalingspligt anvendes forholdsvis sjældent. Aktivering er den mest anvendte form for sanktion og bruges i to tredjedele af tilfældene, hvor en sanktion pålægges den ledige. Der er store forskelle i brugen af aktivering som sanktion i forskellige kommuner. Disse forskelle skyldes sandsynligvis, at forskellige kommuner har forskellige muligheder for at aktivere ledige. I 49 pct. af sagerne med negative hændelser blev der ikke anvendt sanktioner, fordi hændelsen blev vurderet til at kunne undskyldes.

**A-kassernes
håndhævelse af
rådighedspligten**

Arbejdsdirektoratet (2001) belyser a-kassernes behandling af negative hændelser blandt dagpengemodtagere. A-kasserne foretager rådighedsvurdering af ledige i en lidt større andel af tilfældene, end kommunerne gør. Ca. 33 pct. af indberetningerne fra Arbejdsformidlingen om negative hændelser fører til en rådighedsvurdering fra a-kassen. A-kasserne anvender dog i langt højere grad end kommunerne sanktioner i de sager, hvor der foretages en rådighedsvurdering. I stort set alle tilfælde, hvor den ledige vurderes ikke at stå til rådighed, pålægges den ledige en sanktion, mens der i mindre grad anvendes sanktioner, når den ledige vurderes at stå til rådighed. Betragtes alle de sager, hvor a-kasserne foretager en rådighedsvurdering, pålægges der i ca. 71 pct. af tilfældene en sanktion. Den mest almindelige sanktion er udelukkelse af den ledige fra dagpenge i en periode.

**Store forskelle
mellem kommuners**

Der er således stor forskel mellem a-kassernes og kommunernes anvendelse af sanktioner. Det kan skyldes, at det i kommu-

11) Langt størstedelen, 94 pct., af disse hændelser vedrører kontanthjælpsmodtagere, der udebliver fra den almindelige fremmødekontrol.

og a-kassers behandling af ledige

nerne bliver vurderet, at anvendelse af økonomiske sanktioner vil ramme kontanthjælpsmodtagere for hårdt.¹² Dansk Arbejdsgiverforening (2002) vurderer, at en stor del af kontanthjælpsmodtagerne reelt ikke står til rådighed, og at en medvirkende årsag hertil er, at kommunerne ikke anvender de eksisterende sanktionsmuligheder tilstrækkeligt.

Ens ledige behandles forskelligt

Ifølge Den Sociale Ankestyrelse (2002) er der stor forskel mellem forskellige kommuners vurdering af, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der har problemer ud over ledighed. Omfanget af denne variation skyldes næppe udelukkende forskelle i arbejdsmarkedsforhold. Dette, og den store variation i praksis mellem kommuner og a-kasser, tyder på, at ledige med et givet problem kan behandles forskelligt afhængigt af, i hvilket system sagen behandles. Herudover kan en forskellig behandling af ledige med ens problemer føre til, at nogle ledige ikke får den mest effektive hjælp til at finde beskæftigelse.

Store regionale forskelle mellem A-kasserne

Også inden for dagpengesystemet er der betydelig variation i administrationen af reglerne. Der er således store forskelle mellem de enkelte a-kasseregioners anvendelse af rådighedsvurdering og sanktioner over for ledige, hvis rådighed kan drages i tvivl, jf. tabel V.4. Tabellen viser andelen af vurderinger, hvor den ledige vurderes at stå til rådighed. Forskellene er tankevækkende, ikke mindst fordi de ikke ser ud til at hænge snævert sammen med arbejdsmarkedssituationen i regionerne. Noget tyder på, at en ledig, der ikke overholder sin rådighedsforpligtelse, bliver forskelligt behandlet, alt efter hvor vedkommende bor.

Konsekvenserne af den ny arbejdsmarkeds- reform

Indførelsen af et enhedssystem for aktivering mv. kan ventes at mindske forskelsbehandlingen af kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, der kun har ledighed som problem. Endvidere er der grund til at tro, at Arbejdsdirektoratets udvidede kontrol med a-kassernes rådighedsvurdering og den øgede kontrol med kommunernes rådighedsvurdering vil mindske de regionale forskelle.

12) Lov om aktiv socialpolitik rummer dog mulighed for begrænsede reduktioner i kontanthjælpen over for kontanthjælpsmodtagere, der f.eks. udebliver fra aktivering.

Tabel V.4 A-kassernes tilbagemeldinger på negative hændelser, 2000

Region	Ledighed	Positiv rådigheds- vurdering	Negativ rådigheds- vurdering	Forhold mellem antal positive og negative rådighedsvurderinger
	-----	Pct.	-----	
København	4,2	16,3	13,9	1,2
Roskilde	3,7	17,4	9,7	1,8
Frederiksborg	3,7	14,7	11,8	1,2
Vestsjælland	5,7	24,4	11,4	2,1
Storstrøm	6,8	22,8	12,6	1,8
Bornholm	8,9	22,3	14,9	1,5
Fyn	6,5	29,1	10,0	2,9
Sønderjylland	4,9	22,3	11,2	2,0
Ribe	4,7	23,2	16,3	1,4
Vejle	4,9	24,1	9,4	2,6
Ringkøbing	4,1	33,8	9,2	3,7
Århus	6,2	19,6	11,6	1,7
Viborg	4,6	29,2	9,6	3,0
Nordjylland	7,5	23,5	10,5	2,2
I alt	5,4	21,2	11,9	1,8

Anm.: En positiv rådighedsvurdering indebærer, at den ledige vurderes at stå til rådighed og dermed i de fleste tilfælde udsættes for en mildere sanktion, end hvis rådighedsvurderingen havde været negativ. Procentdelen af negative hændelser, der ikke fører til en rådighedsvurdering, kan beregnes som 100 minus summen af positive og negative rådighedsvurderinger.

Kilde: Arbejdsdirektoratet (2001).

V.6 Finansieringen af dagpengesystemet

Principielle argumenter for offentligt engagement i arbejdsløshedsforsikring

Der er flere argumenter for, at det offentlige skal sikre, at der er forsørgelsesmuligheder for personer, der bliver arbejdsløse. Etiske, politiske og religiøse overvejelser er centrale for ønsket om at hjælpe de svageste. Hvis det at blive konfronteret med andres fattigdom opfattes som ubehageligt kan det også være et argument for at overføre penge til samfundets svage. Der er desuden en række argumenter for, at et ureguleret marked ikke

kan dække alles behov for forsikring mod indkomsttab som følge af ledighed. Det kan enten skyldes, at der på et ureguleret marked ikke bliver udbudt forsikringer, der dækker arbejdsløshed, eller at nogle persongrupper ikke sikres tilstrækkelig godt af de forsikringsordninger, der udbydes. Nogle årsager til, at der er behov for offentlig involvering i forsikring mod ledighed, er således, jf. f.eks. Barr (2001):

- Private forsikringsmarkeder kan ikke forsikre mod aggregerede stød, som f.eks. konjunkturudsving, der medfører massearbejdsløshed.
- På et privat marked for arbejdsløshedsforsikring vil ikke alle blive forsikret i det omfang, de ønsker.

For at private forsikringselskaber vælger at udbyde en forsikringsordning, skal det være muligt for dem at beregne en præmie, der kan sikre dem en vis indtjening. Præmien kan beregnes med udgangspunkt i, hvor stort et beløb der skal udbetales, hvis en hændelse indtræffer, f.eks. at en person bliver ledig, og hvor stor sandsynligheden er, for at det sker. Grundlaget for privat forsikring er, at hvis et selskab forsikrer tilstrækkeligt mange personer, så vil indbetalingerne af forsikringspræmie med stor sikkerhed dække forsikringsudbetalingerne.

Forsikring mod ledighed kan dog være forbundet med særlige problemer. Det skyldes sammenfaldet mellem, at folk bliver arbejdsløse, hvilket typisk sker i en lavkonjunktur. I en langstrakt lavkonjunktur kan et privat forsikringselskab, der udbyder arbejdsløshedsforsikring, gå konkurs. Dette finder sted fordi reserverne er udhulet af, at forsikringsudbetalingerne i længere tid har oversteget præmieindbetalingerne. Det langsigtede udbud af privatbaserede forsikringer mod arbejdsløshed kan derfor være begrænset. Staten kan opkræve skatter til dækning af store udbetalinger af arbejdsløshedsforsikring og må derfor formodes at kunne udbetale forsikringer selv i langstrakte lavkonjunkturer.

Manglende forsikringsdækning i et privat forsikringsmarked kan også opstå som følge af et såkaldt selektionsproblem. Dette problem opstår, fordi udbyderen af forsikring ikke kan observere personers risici for at blive ledige. Personer med lav risiko for ledighed vil ikke forsikres på samme vilkår som dem

med høj risiko, fordi en høj risiko indebærer en høj forsikringspræmie. Der vil derfor enten være nogle, der ikke forsikrer sig, eller også vil folk vælge forskellige kontrakter – nogle rettet mod personer med høj risiko for at blive ledige, og nogle rettet mod personer med lav risiko. For at forhindre, at personer med høj risiko vælger den ordning, der er rettet mod personer med lav risiko, må forsikringsordningen for personer med lav risiko for ledighed give mindre compensation end den rettet mod højrisiko personer. Det betyder, at lav-risiko personer ikke får så gode forsikringsvilkår, som de ville have fået, hvis det var muligt at skelne mellem personer med høj og lav risiko.

Offentligt system løser ikke alle problemer

Det danske arbejdsløshedsforsikringssystem har dog sandsynligvis også problemer, der minder om problemerne på et forsikringsmarked uden offentlig indblanding, idet personer med lille risiko for at blive ledige ofte undlader at forsikre sig.

Staten betaler den marginale udgift ved ledighed

Staten betaler langt størstedelen af den marginale udgift ved ledighed. A-kassemedlemmer betaler et bidrag, der ikke afhænger af ledigheden, til finansieringen af dagpengene. Virksomhedernes bidrag til finansieringen af dagpengene er forholdsvis beskedent, jf. tidligere. Det indebærer, at med mindre dagpenge systemet er selvfinansierende, vil staten bære hele den marginale dagpengeudgift ved ændringer i ledigheden.

Da dagpengesatsen er højere end kontanthjælpen, er statens marginale udgift ved ændringer i ledigheden højere, hvis a-kassemedlemmer bliver ledige, end hvis ikke-forsikrede personer bliver ledige. En tilpasning, således at den marginale udgift ved ledighed pr. a-kassemedlem svarer til den marginale udgift ved ledighed pr. ikke-forsikret vil derfor øge arbejdsmarkedets parter's andel af den marginale udgift ved ledighed.

Betydningen af graden af centralisering i lønforhandlingerne

Et muligt problem ved, at staten bærer den marginale ændring i udgifterne til dagpenge og kontanthjælp, når ledigheden ændres, er, at det kan medføre et u hensigtsmæssigt højt niveau for ledigheden og de offentlige udgifter, jf. Andersen (2002). Decentrale lønforhandlinger indebærer en risiko for, at der ikke i lønforhandlingerne bliver taget tilstrækkeligt hensyn til sammenhængen mellem ledighed og samfundets udgifter til dagpenge. Hvis lønforhandlingerne omvendt er helt centraliserede,

så vil arbejdsmarkedets parter indse, at lønstigninger, der ikke er produktivtæmmæssig dækning for, blot vil øge deres egen skattebetaling tilsvarende. I det omfang, lønforhandlingerne er blevet mere decentraliserede i de senere år, er behovet vokset for en reform af finansieringen af dagpengesystemet.¹³

Betydningen af sæsonudsving

Nogle brancher oplever betydelige sæsonudsving i salg og produktion i løbet af et år. I det nuværende dagpengesystem bærer samfundet en stor del af udgifterne, der følger af sæsonudsvingene. I fraværet af et dagpengesystem ville lønningerne i virksomheder med sæsonudsving være højere, fordi medarbejderne ville kræve økonomisk kompensation for variationerne i beskæftigelsen.

Midlertidig hjemsendelse er indirekte erhvervsstøtte

Arbejdsgiverne har mulighed for at overvælde udgifterne ved denne form for ledighed på samfundet, fordi staten betaler dagpengene for ledighed ud over to dages længde. Arbejdsgiveren betaler de første to dages ledighed. Opstår der således et længerevarende produktionsstop, f.eks. som følge af sæsonudsving, vejrlig eller utilstrækkelig produktionsplanlægning, bærer staten en stor del af udgifterne. Midlertidigt ledige har også lille incitament til at søge nyt job – de er forholdsvis sikre på at blive genansat og lider ikke betydelige økonomiske tab ved ikke at være i arbejde. Arbejdsgivere og arbejdstagere kan derfor have en fordel ved, at omkostningerne ved ledighed overvælttes på staten, og i den forstand kan dagpenge til midlertidigt hjemsendte opfattes som indirekte erhvervsstøtte.

Omfanget af midlertidig hjemsendelse

Omfanget af midlertidig hjemsendelse i Danmark er stort. I 1998 endte 40,7 pct. af alle ledighedsperioder i den private sektor med genansættelse hos den seneste arbejdsgiver inden for et halvt år, jf. tabel V.5. En midlertidig hjemsendelse varede gennemsnitligt godt 4 uger, mens anden ledighed i gennemsnit varede 26 uger. Ledighed i form af midlertidig hjemsendelse udgjorde i 1998 således 9,9 pct. af den samlede ledighed. En opdeling på brancher viser, at midlertidig hjem-

13) Tidligere har Zeuthen-udvalget (Finansministeriet (1992)) belyst behovet for og mulighederne for en omlægning af dagpengenes finansiering. Denne undersøgelse fandt ikke, at der var tilstrækkelig viden om centraliseringsgraden af lønforhandlingerne til at foreslå ændringer i dagpengenes finansiering.

sendelse er et udbredt fænomen, men at landbrug, fiskeri og råstofudvinding samt bygge- og anlægsvirksomhed har mere midlertidig hjemsendelse af længere varighed end andre brancher.

Afskedigelsesomkostninger

En måde at reducere omfanget af unødvendig hjemsendelse er at påføre virksomhederne øgede omkostninger ved midlertidig hjemsendelse. De nuværende G-dagsbetalinger har ikke fjernet problemet med midlertidig hjemsendelse, selvom der har været en vis effekt.

Tabel V.5 Omfanget af midlertidig hjemsendelse i den private sektor, 1998

Branche	Genansættelse efter højest 4 uger		Genansættelse efter højest 26 uger	
	Perioder	Ledighed	Perioder	Ledighed
	----- Pct. af ledighed -----			
Landbrug, fiskeri og råstofudvinding	23,2	3,1	49,7	22,7
Fremstillingsvirksomhed	37,5	4,9	49,0	12,6
Bygge og anlægsvirksomhed	24,4	4,6	42,8	22,2
Handel, hotel og restaurationsvirksomhed	26,3	2,7	37,3	8,9
Transport, post og telekommunikation	37,5	4,2	48,1	11,1
Finansieringsvirksomhed og forretningsservice	27,2	2,6	37,3	7,6
Uoplyst branche	23,0	1,8	34,1	6,7
Alle brancher	28,4	2,9	40,7	9,9

Anm.: Opgørelsen omfatter lønmodtagere og ledige i alderen 19-66 år, der er medlem af en a-kasse, og som i 1997 eller 1998 har været i beskæftigelse i en af brancherne i den private sektor. For disse personer indgår alle ledighedsperioder, der startede i 1998, men som eventuelt sluttede senere. Midlertidig hjemsendelse er defineret som et ledighedsforløb, der slutter med genansættelse hos den seneste arbejdsgiver efter højest 4 uger eller 26 uger. Tallene i første søjle angiver således, hvor stor en andel af ledighedsperioderne i en branche der ender med genansættelse hos seneste arbejdsgiver inden for 4 uger. Tallene i anden søjle angiver hvor stor en andel af det samlede antal ledighedsuger i en branche, der udgøres af midlertidig hjemsendelse på højest 4 uger.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Forskelsbehandling

I det nuværende system skal virksomheder betale G-dage for a-kassemedlemmer, men ikke for personer, der ikke er medlem af en a-kasse.

Problemer med afskedigelsesomkostninger

Fordelene ved indførelse af øgede udgifter for virksomhederne ved afskedigelse af medarbejdere skal dog afvejes mod, at virksomhederne sandsynligvis vil ansætte færre nye medarbejdere, hvis omkostningerne ved afskedigelse stiger. Desuden kan sådanne omkostninger få virksomhederne til at holde for længe på arbejdskraft, de ikke har behov for. Det er også sandsynligt, at en del af de øgede omkostninger ved afskedigelse skal bæres af lønmodtagerne i form af lavere lønninger.

Justerede afskedigelsesomkostninger

Nogle af de nævnte problemer kan dog mindskes ved at udforme afskedigelsesomkostninger således, at virksomheder, der hurtigt genbesætter en nedlagt stilling, betaler mindre afskedigelsesomkostninger. I USA betaler den enkelte virksomhed et bidrag til finansiering af dagpengene, som stiger, når den afskediger en medarbejder, men falder, når en ny medarbejder ansættes, og det falder også, når virksomhedens samlede skattebetaling stiger.

Øget betaling fra arbejdstagere

Der er forskellige muligheder for at lade arbejdsmarkedets parter bære en større del af de marginale omkostninger ved ledighed. En mulighed er indførelse af karensdage for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, således at afskedigede personer ikke modtager kompensation i en vis periode. Indførelse af karensdage vil bl.a. motivere arbejdstagere til undgå midlertidige hjemsendelser, hvilket kunne få en positiv afsmittende effekt på produktionsplanlægning i virksomhederne, jf. Finansministeriet (1992). En konsekvens af indførelse af karensdage kan være, at de kan få lønningerne til at stige i det omfang, arbejdstagerne vil kræve økonomisk kompensation for indkomsttabet ved afskedigelse.

Videre aspekter af en finansieringsreform

I overvejelserne om en ændret finansiering af dagpengene bør også indgå hensyn til de offentlige finansers stabiliserende virkning på konjunktoren, de fordelingsmæssige konsekvenser og hensyn til konkurrenceevnen. En afkobling mellem statens udgifter til dagpenge og ledighedsudviklingen vil mindske de offentlige finansers stabiliserende virkning på konjunktoren.

Privatbaserede fonde, som f.eks. de finske “bufferfonde”, hvor arbejdsmarkedets parter indbetaler forholdsvis mere til arbejdsløshedsforsikring i højkonjunkturer end i lavkonjunkturer, kan dog potentielt overtage end del af den konjunkturudjævning, der i dag foretages via de automatiske stabilisatorer. Det er sandsynligt, at øgede omkostninger ved afskedigelse ud over at øge virksomhedernes omkostninger i en vis udstrækning vil ramme lønmodtagerne via faldende lønninger, ligesom indførelse af karenstage til en vis grad både vil ramme lønmodtagerne og forringe virksomhedernes konkurrenceevne.

Reformen “Flere i arbejde” indebærer en harmonisering af reglerne for visitation, rådighedsafprøvning og aktivering af kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Statens marginale bidrag til finansieringen af ydelserne er imidlertid forskellig i dagpenge- og kontanthjælpsystemerne. En tilpasning af finansieringen af dagpengene i retning af at ligestille statens tilskud pr. dagpengemodtager med statens tilskud pr. kontanthjælpsmodtager vil give arbejdsmarkedets parter større tilskyndelse til at tage beskæftigelseshensyn når der forhandles løn. En sådan samtænkning af dagpenge og kontanthjælp kompliceres dog af, at de bærende principper for dagpenge- og kontanthjælpssystemet er meget forskellige.

V.7 Sammenfatning og anbefalinger

Forsikringer og incitamenteffekter

Et centralt aspekt ved arbejdsløshedsforsikring er at afveje det kortsigtede forsikringselement i forhold til tab af arbejdsindkomst mod incitamentet til aktivt at søge arbejde. Det danske system har for især lavindkomstgrupper ydet et højt kompensationsniveau med den følge, at incitamentsproblemerne har været store for disse grupper.

Øgede økonomiske incitamenter til at arbejde for kontanthjælpsmodtagere

“Flere i arbejde” har medført en betydelig forbedring af tilskyndelsen til at arbejde for personer på kontanthjælp. Reformen er dog kun en delvis løsning af det problem, at et væsentligt antal lavindkomstp personer kun har beskedent økonomisk incitament til at arbejde. Og visse grupper på dagpenge har stadig kun beskedent økonomisk incitament til at tage imod arbejde til en lav løn.

Indfør faldende ydelsesprofil i dagpengesystemet

Den økonomiske tilskyndelse til at arbejde kan forbedres ved at indføre en aftagende profil i dagpengeydelse over tid. Hvordan aftrapningen konkret skal udformes, må dog afvente nærmere analyser af virkningen på beskæftigelsen og de fordelingsmæssige virkninger af aftrapningen. Et sådant tiltag vil dog ikke berøre kortsigtsledige økonomisk, men give alle et øget incitament til at finde arbejde.

Overvej finansieringsreform for dagpengesystemet

Decentralisering af løndannelsen øger behovet for en reform af dagpengenes finansiering, der pålægger arbejdsmarkedets parter at bære en større del af ændringen i dagpengeudgifterne, når ledigheden ændres. Elementer af en sådan reform kan være indførelse af karensdage for personer, der bliver ledige, og en udvidelse af virksomhedernes betaling af dagpenge til afskedsede medarbejdere.

Udvid G-dagsbetaling for virksomhederne

Det er vanskeligt at se noget argument for, at virksomheder skal betale dagpenge for de to første ledighedsdage for a-kassemedlemmer men ikke betale for personer, der ikke er medlem af en a-kasse. Desuden kan en udvidelse af virksomhedernes G-dagsbetaling ventes at reducere omfanget af midlertidig hjemsendelse. Det er dog nødvendigt med nærmere analyser for at kunne vurdere, hvilket omfang af G-dagsbetalingen der er mest hensigtsmæssigt. I denne forbindelse skal det nævnes, at en finansieringsreform godt kan udformes således, at arbejdstagernes og arbejdsgivernes gennemsnitlige bidrag er uændret, men det marginale bidrag stiger. F.eks. kunne medlemsbidraget til a-kasserne sættes ned i takt med indførelsen af karensdage, for at mindske de økonomiske virkninger for lønmodtagerne. Ligeledes kunne virksomhedernes skatter nedsættes ved udvidelse af G-dagsbetalinger.

“Flere i arbejde” godt for aktiveringsindsatsen mv.

Den del af forliget “Flere i arbejde”, der indebærer en bevægelse mod et enstrengt system for visitation, aktivering og rådighedsafprøvning, må ventes at fjerne et uhensigtsmæssigt element af vilkårlighed i behandlingen af de ledige. Arbejdsdirektoratets udvidede kontrol med rådighedsvurderingen i a-kasser og kommuner vil også bidrage til at skabe en mere ensartet behandling af ledige med i øvrigt ens problemer. Det afgørende er dog fremdeles, at der sker en reel rådighedsafprøvning af de ledige.

Litteraturliste

Andersen, T. M. (2002): Welfare Policies, Labour Taxation and International Integration. Forthcoming in *International Tax and Public Finance*.

Arbejdsdirektoratet (2000): *Rapport over personer hvis dagpengeret er udløbet i perioden 1. halvår 1996 til 1. halvår 1999*. København.

Arbejdsdirektoratet (2001): *Rådighedsstatistik 2000 – AF's underretninger til arbejdsløshedskasserne samt arbejdsløshedskassernes opfølgning på underretningerne*. København.

Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford University Press, Oxford.

Beskæftigelsesministeriet (2002): Aftale om "Flere i arbejde". Pressemeddelelse, 7. oktober 2002.

Carling, K., B. Holmlund and A. Vejsiu (2001): Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s. *The Economic Journal*, 111, pp. 766-790.

Christensen, B. J., P. Jensen, M. S. Nielsen, K. Poulsen og M. Rosholm (1999): The Equilibrium Search Model with Productivity Dispersion and Structural Unemployment: An Application to Danish Data. CLS arbejdspapir 1999:12.

Dansk Arbejdsgiverforening (2002): Kontanthjælpsmodtagere dropper jobsøgning. *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda*, 17, s. 1-2.

Den Sociale Ankestyrelse (2001): *Rådighedsstatistik for kontanthjælpsmodtagere for 1. kvartal 2000*. København.

Den Sociale Ankestyrelse (2002): *Kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF - AF's formidling af job til kontanthjælpsmodtagere*. København.

Det Økonomiske Råd (1996): *Dansk Økonomi, efterår 1996*. København.

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk Økonomi, efterår 1997*. København.

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

Det Økonomiske Råd (2001b): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Finansministeriet (1992): *Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. København.

Finansministeriet (2002): *Fordeling og incitamenter 2002*. København.

Fredriksson, P. and B. Holmlund (2001): Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium. *Journal of Labor Economics*, 19 (2), pp. 370-399.

Holmlund, B. (1998): Unemployment Insurance in Theory and Practice. *Scandinavian Journal of Economics*, 100, pp. 113-141.

Hopenhayn, H. and J. P. Nicolini (1997): Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 105, pp. 412-438.

Katz, L. and B. Meyer (1990): The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics*, 41, pp. 45-72.

Kettunen, J. (1996): Duration-Dependent Features of Unemployment Insurance. *Economics Letters*, 51, pp. 115-121.

Kreiner, C. T. and H. J. Whitta-Jacobsen (2002): Duration Dependent Unemployment Benefits in Trade Union Theory. *European Economic Review*, 46, pp. 1229-1251.

Kyhl, T. (2001): Virker ret og pligt til aktivering motiverende på lediges jobsøgning? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 139, s. 278-297.

Lalive, R., J. C. van Ours and J. Zweimüller (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. CEPR discussion paper No. 3311.

Lindbeck, A., S. Nyberg and J. W. Weibull (1999): Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State. *Quarterly Journal of Economics*, 114, pp. 1-36.

Mortensen, D. (1977): Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30, pp. 505-517.

Narendranathan, W. and M. B. Stewart (1993): How does the Benefit Effect Vary as Unemployment Spells Lengthen? *Journal of Applied Econometrics*, 8, pp. 361-381.

Parsons, D. O., T. Tranæs and H. B. Lilleør (2002): Voluntary Public Unemployment Insurance. Working paper.

Smith, N. (1998): Økonomiske incitamenter til at arbejde. I Smith, N., P. Jensen, P. J. Pedersen og S. Pedersen (red.): *Arbejde, incitamenter og ledighed*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Århus Universitetsforlag, Århus.

