

KAPITEL V

FORSIKRINGER, DAGPENGE OG KONTANTHJÆLP

V.I Indledning

Private forsikringer kan afhjælpe finansieringsproblemet

De offentlige indkomstoverførsler kan betragtes som forsikringsordninger, der omfordeler fra de heldige til de uheldige. En meget stor del af den forsikring, befolkningen har mod indkomsttab, sker via det offentlige overførselssystem. Et større omfang af private forsikringsordninger kunne dog være med til at afhjælpe det fremtidige finansieringsproblem for velfærdsstaten. En fordel ved private forsikringsordninger er, at de giver den enkelte mulighed for i højere grad at vælge det ønskede forsikringsomfang. Til gengæld kan nogle borgere have vanskeligheder ved at tegne forsikringer på det private marked, ligesom et system baseret på private individuelle forsikringer mod indkomsttab kan have uønskede virkninger på indkomstfordelingen.

Kapitlets indhold

I dette kapitel diskuteres muligheden for at overlade en større del af velfærdsstatens indkomstdækning og serviceydelser til forsikringsordninger. I afsnit V.2 diskuteres indledningsvis en række principielle fordele og ulemper ved forskellige forsikringsformer. I afsnit V.3 redegøres for mulighederne, for at tegne tillægforsikringer i private forsikringsselskaber, som supplement til dagpengesystemet. I afsnit V.4 diskuteres samspillet mellem kontanthjælps- og dagpengesystemet. I afsnit V.5 diskuteres på den baggrund gevinsterne ved at omlægge det nuværende todelte kontanthjælps- og dagpengesystem til et mere sammenhængende system med en grundydelse for alle og frivillige tillægforsikringer. Afslutningsvis gives politikanbefalinger i afsnit V.6.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2005.

V.2 Private og offentlige forsikringer

I dette afsnit diskuteres en række principielle forhold i forbindelse med forsikringer. De vedrører både frivillige individuelle forsikringer og tvungne kollektive forsikringer.

Fordeling af tab

Formålet med at indgå en forsikringsaftale er at dele risiko for indkomsttab mellem personer. Det er især en fordel at indgå en forsikringsaftale, hvis risikoen, for at den enkelte rammes af en hændelse, er lille, men formue- eller indkomsttabet er stort, hvis hændelsen indtræffer. Hvis tabet derimod enten er relativt begrænset, eller risikoen, for at den indtræffer, er meget stor, kan opsparingsordninger eller optagelse af lån være et alternativ, hvis den enkelte ikke er likviditetsbegrænset. En meget forventelig hændelse er f.eks., at de fleste trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de opnår en vis alder. Det er således ikke en forsikringsbegivenhed. Alderdomsforsørgelse kan derfor overvejende ses som et spørgsmål om opsparing.¹ Derimod er det en forsikringsbegivenhed, hvis uarbejdsdygtighed indtræffer i de unge år. Det er der en begrænset risiko for, men til gengæld er indkomsttabet betydeligt, hvis det sker.

Aktuarmæssige præmier indebærer ingen omfordeling af forventede indkomster

Egentlige forsikringsordninger er kendetegnet ved, at præmierne er beregnet aktuarmæssigt korrekt. Præmien for den enkelte er således fastlagt ud fra risikoen for, at en given hændelse indtræffer, og den kan derfor variere mellem personer. De gennemsnitlige præmier for alle forsikringstagere svarer imidlertid til de forventede gennemsnitlige udbetalinger plus administrationsomkostninger. Det sikrer, at der er balance på budgetterne. Der sker således ikke ex ante en omfordeling af forventede indkomster mellem forsikringstagerne. Ex post vil der naturligvis være sket en omfordeling af de faktiske indkomster, fordi nogle vil være blevet ramt af uheld, mens andre har været heldige og har undgået uheld. Hvis risikoen for en hændelse stiger, vil præmien blive forhøjet. Derimod er det meget vanskeligt for selskaberne at få dækket underskud, der allerede er opstået, fordi

- 1) Udbetalinger af pensionsopsparing sker ofte i form af en livrente, hvilket sikrer indkomsten uanset livslængde. Dermed er der knyttet et forsikringsselement til pensionsudbetalingen.

præmierne har været sat for lavt historisk.² Det skyldes, at forsikringstagerne vil vælge et forsikringsselskab – eventuelt et nystartet selskab – hvor de ikke skal være med til at dække tidligere tab.

Fordele ved frivillige forsikringer

Frivillige individuelle forsikringsordninger har en række fordele. Borgerne vælger selv, hvilket forsikringsomfang de ønsker. Det afhænger f.eks. af, hvor risikoaverse borgerne er. Den enkelte finansierer også selv den større økonomiske sikkerhed, idet der er en klar sammenhæng mellem størrelsen af bidraget og størrelsen af de forventede udbetalinger. Derved bliver der overensstemmelse mellem ønsket om økonomisk sikkerhed og udgifterne til forsikringen. Når størrelsen af bidraget og risikovurderingen af den enkelte har betydning for erstatningernes størrelse, kan forsikringsselskabet også tilskynde den enkelte til en hensigtsmæssig adfærd. Eksempelvis afhænger præmien for bilens kaskoforsikring af, om bilisten tidligere har haft skader på bilen. Derfor er der en tilskyndelse til at undgå skader.

Frivillige forsikringer ikke altid optimalt

Der er dog en række forhold, som gør, at det ofte ikke er muligt at anvende individuelle frivillige forsikringsordninger. Et forhold er, at forsikringsselskaberne skal kunne skelne mellem personer med forskellig risiko. Hvis det ikke er muligt at skelne mellem personer med forskellig risiko, vil personer, der har en lav risiko for en hændelse, undlade at forsikre sig, fordi de anser præmien for at være for høj.³ De kan alternativt vælge at foretage en privat opsparing. Det vil øge den gennemsnitlige risiko, og derfor må præmierne forhøjes, hvilket kan få endnu flere til at opsiges deres forsikring. Det kan som yderste konsekvens betyde, at forsikringsordningen forsvinder. Høj risikoaversion hos en del af forsikringstagerne kan dog betyde, at forsikringsordningerne ikke forsvinder helt. Selv om dette ikke sker, kan skæv udvælgelse betyde, at forsikringsniveauet vil være lavere end det er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

- 2) Forsikringsordninger med aktuarmæssigt beregnede præmier kan både udbydes af private selskaber og af det offentlige. Det afgørende for valg af organisationsform er, hvor forsikringsordningen administreres til de laveste omkostninger.
- 3) Det kaldes i økonomisk teori for adverse selection-problemet.

Information koster

Det er også forbundet med omkostninger at risikovurdere den enkelte person, som er nødvendig for at kunne differentiere præmierne. Afhængigt af arten af forsikring kan det f.eks. dreje sig om helbredsoplysninger eller omfanget og arten af tidligere beskæftigelse.

Manglende påpasselighed

Det er et problem, hvis forsikringstageren kan udløse erstatningsbegivenheden uden eller med kun begrænsede konsekvenser for sig selv. Hvis dette er muligt, vil den beregnede risiko være undervurderet, og erstatningerne bliver derfor for høje, og selskaberne vil lide tab. Det problem eksisterer f.eks. ved tyveri, da forsikrede har et mindre incitament til at undgå at blive bestjålet, f.eks. ved at låse værdigenstande nede eller tyverisikre hjemmet.⁴ Det skyldes, at disse aktiviteter er forbundet med omkostninger for den enkelte, mens gevinsten ved tiltagene tilfalder forsikringssselskabet. Det er også vanskeligt og forbundet med omkostninger at kontrollere forsikringstagerne, herunder at vurdere om der er tale om egentligt snyderi. Incitamentet til øget påpasselighed kan styrkes ved at øge omkostningerne for den forsikrede, når erstatningen skal udbetales. Det kan ske ved en selvrisiko. Det centrale ved manglende påpasselighed er, at incitamenterne til at passe på er reduceret for forsikringstagerne.

Frivillighed kan øge de offentlige udgifter

Det siger sig selv, at frivillige forsikringer indebærer, at nogle undlader at forsikre sig. Der kan dog være knyttet en negativ konsekvens til, at det er frivilligt at tegne en forsikring. En manglende forsikring kan således betyde en øget udgift for samfundet f.eks. til understøttelse ved uarbejdsdygtighed eller ledighed. Det offentlige sikrer således forsørgelsen af personer, der ikke selv er i stand til det.

Definition af basisdækning

Derfor sker det også, at det offentlige træder til, når nogle kommer i nød, fordi de ikke har forsikret sig. Det skete f.eks. i forbindelse med orkanen i december 1999 og stormen i januar 2000, der nedlagde betydelige skovarealer. De fleste skov- og plantageejere havde ikke tegnet forsikring i

4) Manglende påpasselighed (moral hazard) er et problem ved alle forsikringsordninger uanset, om de f.eks. er skattefinansierede ordninger eller tvungne ordninger, hvor præmien er fastsat aktuarmæssigt.

private forsikringselskaber mod stormfald, da de fandt dem for dyre. Efter dette vedtog folketinget en stormfaldsordning, der skulle kompensere ejerne både for tabene, der var indtruffet i 1999/2000, og for fremtidige tab. Det er dog et krav, at ejerne skal have tegnet en forsikring for stormfald for at få kompensation ved fremtidige storme. Det kan være et problem, hvis politikerne efter hændelserne er indtruffet ændrer grænserne for, hvilken dækning det offentlige sikrer. Dette vil borgerne inddrage i deres vurdering af, om der er behov for at tegne forsikringer.⁵ Det kan resultere i, at det reelt ikke er muligt at fastlægge en fast offentlig finansieret basisdækning, der suppleres med individuelle tillægforsikringer. Det kan indebære, at basisdækningen kommer til at omfatte stadig flere ydelser, og dermed har den enkelte ikke behov for en tillægforsikring.

Fordelingsproblemer

Der kan også være et fordelingsproblem ved frivillige forsikringsordninger med aktuarmæssigt fastsatte præmier, fordi det kan være et økonomisk problem for personer med lave indkomster at tegne forsikringer. Samtidig vil præmien i en række forsikringsordninger som f.eks. sygeforsikring ofte være højere for personer med lave indkomster, fordi disse typisk har større risiko for at blive ramt af sygdom.

Frivillig arbejdsløshedsforsikring har begrænsninger

Der er forsikringsordninger, der er vanskelige at opretholde som frivillige individuelle ordninger med aktuarmæssigt fastlagte præmier, hvor store dele af befolkningen er dækket. Indkomsttab i forbindelse med arbejdsløshed er f.eks. en risiko, det af tekniske årsager er vanskeligt at forsikre, jf. Barr (2001). I fravær af offentlig regulering og subsidiering er det således svært at have omfattende forsikringsordninger, der dækker indkomsttab for store dele af arbejdsstyrken i lange perioder, som følge af langvarige konjunkturtilbageslag. Det skyldes, at den enkeltes sandsynlighed for at blive ledig ikke er uafhængig af andres sandsynlighed. Årsagen til, at sådanne rent private forsikringsordninger er vanskelige at fastholde i perioder med langvarig og høj ledighed, er, at det kun er staten, der har mulighed for at pålægge fremti-

5) Dette betegnes som et tidsinkonsistensproblem.

dige generationer at betale nuværende underskud.⁶ Private forsikringsvirksomheder ville i tilfælde af et større konjunkturtilbageslag risikere at gå konkurs, fordi fremtidige generationer ville vælge at forsikre sig i nye selskaber, hvor de ikke skulle være med til at finansiere tidligere perioders underskud. Derimod vil sygdom og invaliditet normalt ikke give anledning til dette forsikringsproblem.

Fordelingsmæssige konsekvenser

Det vil også have fordelingsmæssige konsekvenser, hvis præmierne for arbejdsløshedsforsikring fastsættes ud fra aktuarmæssige principper. Det skyldes, at præmierne sandsynligvis vil være højest for dem med de laveste indkomster. Dette hænger sammen med, at ledigheden er skævt fordelt, da personer uden eller med begrænset uddannelse har større risiko for at blive ledige. Det vil endvidere være vanskeligt og forbundet med høje omkostninger at beregne individuelle præmier, da tidligere perioders ledigheds erfaring må inddrages ved vurderingen af ledighedsrisikoen. Dette kan især være et problem for personer, der lige er indtrådt på arbejdsmarkedet. Både langtidsledige og personer, der lige er trådt ind på arbejdsmarkedet, vil derfor næppe kunne tegne en individuel arbejdsløshedsforsikring, eller i det mindste kun til en meget høj præmie.

Manglende påpasselighed

Problemet med manglende påpasselighed er fremtrædende ved arbejdsløshedsforsikring, idet ledige, der er forsikret, har mindre incitament til at finde beskæftigelse eller have en høj søgeaktivitet. Manglende påpasselighed er et problem både ved private og offentlige arbejdsløshedsforsikringer. Problemet skyldes, at påpasselighed er forbundet med omkostninger for den enkelte i form af f.eks. mindre fritid, mens gevinsten tilfalder de andre forsikringstage-re i form af lavere præmier. Incitamenterne kan styrkes ved at pålægge karenstage, ved at kompensationsgraden er lav og ved at give jobtilbud til de ledige for at teste rådigheden.

Bidragafhængige ordninger

I de centraleuropæiske lande findes der omfattende kollektive ordninger til sikring mod indkomststab i forbindelse med

6) For private forsikringsselskaber kan risikodelingen muligvis ske via genforsikring på et internationalt forsikringsmarked, hvor konjunkturykkel ikke er synkrone.

arbejdsløshed, sygdom, pension m.m., der ofte omtales som forsikringsordninger. De kan dog nærmere betegnes som forsikringsprægede ordninger. De adskiller sig fra rene forsikringsordninger ved at være obligatoriske, og ved at indbetalingerne afhænger af indkomsten og er uden relation til forsikringstagerens individuelle risiko. Ordningerne er ikke opsparingsbaserede, men de løbende indbetalinger finansierer udgifterne. Det, der gør, at de betegnes som forsikringsordninger, er for det første, at udbetalingerne forudsætter, at der har været forudgående indbetalinger, for det andet at størrelsen af udbetalingerne afhænger af forudgående indbetalinger, og for det tredje at udbetalingerne ikke afhænger af modtagernes anden indkomst og formue i øvrigt. Alle tre forhold adskiller sig fra helt skattefinansierede overførsels-systemer. Det, der også adskiller disse ordninger fra skattefinansierede systemer, er, at de skal hvile i sig selv. Øgede udgifter skal derfor finansieres af forhøjelser af bidragenes størrelse. Det kan skabe et incitament til at imødegå udgiftsstigninger. Denne form for ordninger kunne også betegnes som bidragsafhængige sikringsordninger.

Øremærkede sociale bidrag

Når det i en dansk sammenhæng diskuteres, om ordninger skal være forsikringer frem for skattefinansierede ordninger, har spørgsmålet i højere grad været, om øremærkede sociale bidrag er at foretrække frem for finansiering via generelle skatter. Formålet med øremærkede sociale bidrag kan f.eks. være, at arbejdsgivere og arbejdstagere i deres lønforhandlinger skal inddrage betydningen heraf i deres aftaler om lønudviklingen. Det var eksempelvis hensigten, at arbejdsmarkedsbidraget, der blev indført i 1994, skulle være en øremærket skat. I praksis blev det dog reelt aldrig gennemført. Det skyldtes sandsynligvis, at ledigheden faldt, hvilket skulle indebære, at den del af arbejdsmarkedsbidraget, der går til finansieringen af dagpengene, skulle nedsættes. Dermed ville finanspolitikken være blevet lempet i en konjunkturopgang. Det er et af problemerne ved øremærkede sociale bidrag, at de vanskeliggør styringen af aktivitetsvirkningen af finanspolitikken.

Incitament til at begrænse udgifter

Øremærkede bidrag kan imidlertid være med til at begrænse udgifterne til ordningerne, hvis de, der forvalter midlerne, er direkte ansvarlige over for bidragsyderne. Det betyder, at der

er en tættere sammenhæng mellem bidragsydere og ydelsesmodtagere.

Frivillighed eller tvang?

Diskussionen om forsikringsordninger frem for skattefinansierede ordninger vedrører også, om forsikringsprægede ordninger, hvor der er et offentlig subsidie, skal være frivillige eller tvungne. F.eks. diskuteres det, om arbejdsløshedsforsikring skal gøres tvungen eller fortsat være frivillig. Argumentet for at gøre disse forsikringsordninger tvungne er dels, at nogle vil "køre på frihjul" ved at undlade at forsikre sig, fordi kontanthjælpssystemet er et alternativ, dels at nogle på grund af kortsynethed måske undervurderer deres risiko for at blive ledige. En fordel ved et skattefinansieret system er, at det kan bidrage til en bedre risikodeling mellem forskellige grupper. En ulempe ved et skattefinansieret system kan være, at der sker en omfordeling fra job med stabil beskæftigelse til job, hvor beskæftigelsen er mere usikker. Det skyldes, at det forventede indkomsttab ved ledighed bliver relativt mindre. Dertil kommer de velkendte forvridende effekter af skatter.

Skattefinansiering og omfordeling

Basisdækning suppleret med tillægsforsikring

Det er alt i alt næppe hensigtsmæssigt eller fordelingsmæssigt acceptabelt at indføre omfattende forsikringsordninger, hvor præmierne søges fastlagt ud fra aktuarmæssige principper, som alternativ til de nuværende offentlige overførselsordninger. De eksisterende tvungne sociale sikringsordninger fjerner ganske vist problemet med skæv udvælgelse (adverse selection), men til gengæld tager disse ordninger ikke hensyn til, at der er forskel mellem personers præferencer for forsikringsdækning. En basisdækning for alle, som suppleres med frivillige tillægsforsikringer, kan gøre, at problemet med skæv udvælgelse mindskes, samtidig med, at der i et vist omfang tages højde for forskelle i præferencer for forsikring. Det kan dog skabe problemer, hvis politikerne ikke præcist definerer og fastholder sondringen mellem basisforsikringen og tillægsforsikringen, men med tiden udvider den dækning, som basisforsikringen giver. Det vil gøre, at den enkelte vil undlade at tegne en tillægsforsikring i forventning om, at dækningen fra den skattefinansierede ordning vil blive udvidet.

V.3 Private tillægsforsikringer

Nye muligheder for tillægsforsikringer

Det er i de senere år blevet muligt at tegne tillægsforsikringer i private forsikringsselskaber som supplement til det offentlige dagpengesystem, og på sundhedsområdet er det offentlige sundhedssystem blevet suppleret med private sundhedsforsikringer. I det følgende vil disse to forsikringsordninger blive diskuteret. I afsnit V.4 er en nærmere diskussion af det offentlige dagpenge- og kontanthjælpsystem.

Det offentlige dagpengesystem

Arbejdsløshedskasserne tilbyder fire produkter relateret til forsikringen af indkomsten i forbindelse med ledighed. Det er arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter samt en tillægsforsikring til dagpengene, der tegnes i private forsikringsselskaber. A-kasserne må ikke selv udbyde tillægsforsikringer. De fire elementer kan sammensættes på forskellige måder gennem valg af a-kasse.

Dagpenge og administration

Arbejdsløshedsdagpengene er grundydelsen, hvor dækningen og præmien er ens i alle a-kasser. Medlemskabet af a-kassen omfatter både dagpengeforsikringen samt administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter, og de kan ikke skilles ad.⁷ Betalingen for sikringen af dagpengene er ens i alle a-kasser og er i 2005 inklusive ATP-bidrag på 3.288 kr. pr. år, mens omkostningerne til administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter varierer betydeligt mellem a-kasserne. Det har siden 2002 været muligt at flytte mellem a-kasserne, efter at det blev muligt at oprette tværgående a-kasser.⁸ Det betyder, at det nu er muligt at vælge mellem forskellige niveauer for administrationsomkostninger og herunder hvilket omfang af arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter, som den enkelte ønsker. Det er op til den enkelte a-kasse selv at bestemme, hvorvidt den ønsker at være fagligt afgrænset eller have tværfaglig status. Der er oprettet

- 7) Arbejdsmarkedspolitiske tiltag omfatter bl.a. vejledning af de ledige.
- 8) Før 2002 var den kristelige a-kasse den eneste, der havde tilladelse til at udbyde dagpengeforsikring på tværs af faggrænser.

otte tværgående a-kasser, mens 22 a-kasser fortsat er fagligt afgrænset.

Store forskelle i administrationsudgifter

Der er betydelig forskel i a-kassernes udgifter til administration og arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter. Det betyder f.eks., at medlemmerne af a-kassen med de højeste omkostninger kan nedbringe deres udgifter til ca. $\frac{1}{3}$, hvilket svarer til en besparelse på ca. 1.700 kr. om året, ved at skifte til den billigste tværgående a-kasse, jf. Forbrugerstyrelsen (2004). En del af forskellen i a-kassernes administrationsudgifter pr. medlem skyldes, at der er forskel i andelen af dagpenge- og efterlønsmodtagere i kasserne. Men selv efter der er korrigeret for denne variation, er der stadig en markant forskel i udgifterne, jf. Arbejdsdirektoratet (2004). Skiftet af a-kasse vil ikke betyde noget for de enkeltes dagpenge- eller efterlønsydelse, men kan indebære ændringer i de arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter, den enkelte forsikringstager opnår adgang til.

Efterløn en tillægsydelse

Det tredje element i a-kassernes ydelser er efterlønsordningen, der er et frivilligt tillæg oven i dagpengeforsikringen. Betingelserne og præmien for efterløn er den samme i alle a-kasser. I kapitel IV er efterlønsordningen nærmere analyseret.

Private tillægsforsikringer introduceret i 1997

Et fjerde element i a-kassernes tilbud er en individuel tillægsforsikring, der tegnes i private forsikringsselskaber. Denne mulighed blev introduceret i 1997. Forsikringen dækker en del af forskellen mellem indkomsten som beskæftiget og som ledig.⁹

Godt $\frac{2}{3}$ af a-kassemedlemmerne kan tegne tillægsforsikring

Medio 2004 var der 20 a-kasser med knap 1,7 mio. medlemmer, der – via en aftale med et forsikringsselskab – tilbød medlemmerne en supplerende arbejdsløshedsforsikring, jf. Forbrugerstyrelsen (2004). 13 a-kasser med godt 700.000 medlemmer tilbyder ikke en tillægsforsikring. Det er ikke

9) Introduktionen af forsikringsselskabernes tillægsforsikringer i forbindelse med ledighed var oprindeligt afgrænset til at sikre tilbagebetaling af ydelser af realkreditlån i tilfælde af ledighed, sygdom og lignende. Ydelserne kunne dækkes i en periode op til to år. Den type forsikring har ikke stor udbredelse, men findes stadig på markedet.

statistisk belyst, hvor mange der har tegnet private tillægsforsikringer, men brancheorganisationen "Forsikring og Pension" skønner med betydelig usikkerhed, at der er tegnet omkring 50.000 forsikringer, svarende til godt 3 pct. af de, der har mulighed for det.

Krav om medlemskab af a-kasse

Det er almindeligvis et krav, at man er medlem af en a-kasse, hvis man vil tegne en arbejdsløshedsforsikring i et privat selskab.¹⁰ Dækningen og betingelserne varierer mellem a-kasserne, men princippet i tillægsforsikringerne er dog det samme i dem alle. Forsikringen dækker således ufrivillig ledighed på tilsvarende måde som arbejdsløshedsdagpenge. Der indbetales en månedlig præmie. Størrelsen af præmien er afgørende for dækningen ved arbejdsløshed, der udbetales i en afgrænset tidsperiode. Det maksimalt udbetalte beløb varierer dog også afhængig af a-kasse mellem 9.000 kr. og 32.000 kr. pr. måned. Udbetaling fra forsikringen og arbejdsløshedsdagpenge kan imidlertid tilsammen normalt maksimalt udgøre 85 pct. af den tidligere løn eksklusive arbejdsmarkedsbidraget.

Dækning i to år

Der sker først udbetaling fra forsikringen efter 1-3 måneders ledighed afhængigt af hvilken forsikring, der er tegnet. Der er krav om, at man skal have været beskæftiget i en minimumsperiode, før forsikringen dækker. Perioden varierer fra 6 til 12 måneder. Tillægsforsikringen kan højst udbetales i 24 måneder, hvilket kan ske i arbejdsløshedsperioder i op til 6 eller 12 måneder ad gangen.

Kort varsel for præmiestigninger

I forsikringsbetingelserne er der et relativt kort varsel for præmieændringer. Det kan være helt ned til varsler på en måned for præmieændringer. Det korte varsel hænger sammen med det grundlæggende problem, at arbejdsløsheden er konjunkturafhængig. Der kan derfor være behov for ændringer i både præmiebetaling og dækningen i forbindelse med et konjunkturtilbageslag.

10) Der er dog mindst et forsikringsselskab, der tilbyder arbejdsløshedsforsikring uden medlemskab af en a-kasse.

Der kan opstå problemer ved konjunkturtilbageslag

Introduktionen af tillægsforsikringer er sket i en relativt gunstig konjunkturperiode. De forsikringsmæssige problemer, der kan opstå som følge af et langvarigt konjunkturtilbageslag, har man derfor endnu ikke set. Ved et konjunkturtilbageslag må man forvente, at efterspørgslen efter tillægsforsikringerne vil stige. Samtidig kan præmierne blive forhøjet, da risikoen, for at forsikringstagerne bliver ledige, stiger. Dækningen kan ligeledes blive begrænset. Det skyldes, at forsikringssselskabernes udgifter til udbetalte indkomsterstatninger vil stige. I afsnit V.2 er de tekniske problemer i relation til arbejdsløshedsforsikring diskuteret nærmere.

Sundhedsforsikring

Der har i de senere år været en kraftig stigning i antallet af de såkaldte sundhedsforsikringer. Forsikringerne er meget forskellige fra selskab til selskab hvad angår indhold og dækningsgrad. En typisk minimal dækningsgrad giver mulighed for hel eller delvis dækning af hospitalsophold for visse behandlinger, inklusive forundersøgelser og kontrol på privathospitaler i Danmark. Hvis der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet i Danmark, kan der tilbydes behandling i udlandet. Forsikringsordningerne er typisk opdelt i pakker, hvor der kan tilvælges f.eks. psykologhjælp og alkoholafvænnning.

Dækker kun en helt marginal del af sundhedsydelserne

Der findes ikke statistiske oplysninger om omfanget af sundhedsforsikringer, men Forsikring og Pension (2004) skønner, at der er tegnet ca. 300.000 policer medio 2004, hvilket er mere end en fordobling på to år. Sundhedsforsikringer er primært udbredt gennem virksomhedsordninger, hvor de tegnes som gruppeordninger. Det hænger sandsynligvis sammen med, at når forsikringen tilbydes alle medarbejdere, er præmien skattefri for lønmodtageren, samtidig med at virksomheden har fradragsret. De private sundhedsforsikringer dækker kun en helt marginal del af sundhedsydelserne i Danmark. Der er således kun ca. 165 sengepladser på privathospitaler, mens offentlige sygehuse har ca. 20.000 sengepladser.

Forsikring mod brugerbetaling

Det er også muligt at tegne forsikring hos "Sygesikringen Danmark" til delvis dækning af brugerbetalingen for sygesikringsydelser som f.eks. læge, tandlæge, medicin og fysio-

terapi. “Sygeforsikringen Danmark” har ca. 1,8 mio. medlemmer.¹¹ Der er således en væsentlig større del af befolkningen, der er dækket af en sådan forsikringsordning end af sundhedsordningerne. Til gengæld dækker denne forsikringsordning udgifter, der er forholdsvis begrænsede og som må forventes at være stigende med alderen. Et nærliggende alternativ for den enkelte til at tegne en forsikring til dækning af disse udgifter er derfor at foretage en opsparing for at imødegå disse udgifter.

V.4 Samspillet mellem dagpenge- og kontant-hjælpssystemet

Offentlig dagpengeforsikring

En af de få indkomsterstøttende forsikringsordninger i Danmark er dagpengeforsikringen.¹² Det er en offentlig forsikringsordning, hvor staten fastsætter præmiebeløbet, eksklusive administrationsbeløb, og fastsætter vilkårene for udbetalingerne. Staten har overladt administrationen af forsikringen til de private arbejdsløsheds-kasser.

Forsikrings- kontra behovsprincip

Dagpengesystemet er et forsikrings-system, fordi udbetalingen sker alene under hensyn til, at forsikringsbegivenheden indtræffer. Udbetalinger sker til den forsikrede uafhængigt af modtagerens formue og af en eventuel ægtefælles indkomst. Kontanthjælpssystemet bygger derimod på et behovsprincip, hvor indkomsterstatning kun ydes, hvis den enkelte ikke kan forsørge sig selv eller kan forsørges af en ægtefælle. Det skyldes, at kontanthjælp skal sikre en form for samfundsmæssigt acceptabelt eksistensminimum for familien. Dette princip følger blandt andet af grundlovens § 75, hvorefter man er berettiget til hjælp fra det offentlige, hvis man selv eller andre i familien ikke kan klare forsør-

- 11) “Sygesikringen Danmark” tilbyder også forsikringer, der dækker behandling på privathospitaler og lignende, men disse forsikringer udgør kun en meget lille del af de samlede ydelser.
- 12) Der findes desuden bl.a. en statslig forsikringsordning for selvstændige og for mindre arbejdsgivere til dækning af sygedagpenge ved egen og medarbejderes sygdom samt den lovpligtige arbejdsskadeforsikring.

gelsen.¹³ Princippet er tillige udmøntet i formålsbestemmelsen i lov om social service.

Dagpenge en "tillæggsforsikring" til kontanthjælp

Det er som beskrevet i afsnit V.3 muligt at tegne private tillæggsforsikringer til dagpengesystemet. Dagpengesystemet kan også i sig selv ses som en tillæggsforsikring. Kontanthjælpen kan opfattes som en grundydelse, alle har adgang til, så familien er sikret en minimumsindkomst, og dagpengesystemet kan betragtes som en tillæggsforsikring til familiens grundindkomst.

Værdien af forsikring vanskelig at beregne

Værdien af denne tillæggsforsikring er imidlertid afhængig af en række forhold, fordi kontanthjælpen udmåles på baggrund af familiens indkomst- og formueforhold og af eventuel forsørgerforpligtelse overfor børn. Endvidere afhænger værdien af forsikringen af den enkeltes ledighedsrisiko. Disse forhold kan variere meget over tid, og den enkelte kan derfor have vanskeligt ved at fastsætte værdien af tillæggsforsikringen.

Nye forsikrings- muligheder med efterlønsreformen

Tidligere gav dagpengeforsikringen også automatisk adgang til efterlønsordningen, hvis man havde indbetalt et vist antal år, men som led i efterlønsreformen blev præmiebidraget til ledighedsdækningen og efterlønsordningen adskilt, så det nu er muligt at forsikre sig kun mod ledighed og fravælge efterlønsmuligheden, jf. kapitel IV. Muligheden for efterløn via dagpengeforsikring gør dagpengeforsikring ekstra attraktiv, fordi udbetalingerne fra disse ordninger ikke udløses ved en forsikringsbegivenhed, men ved de forsikredes eget valg om benyttelsen af ordningerne. Denne del af dagpengeforsikringen har derfor mere karakter af en subsidieret opsparingsordning, der øger indkomstudjævningen over livet.

De arbejdsløshedsforsikrede

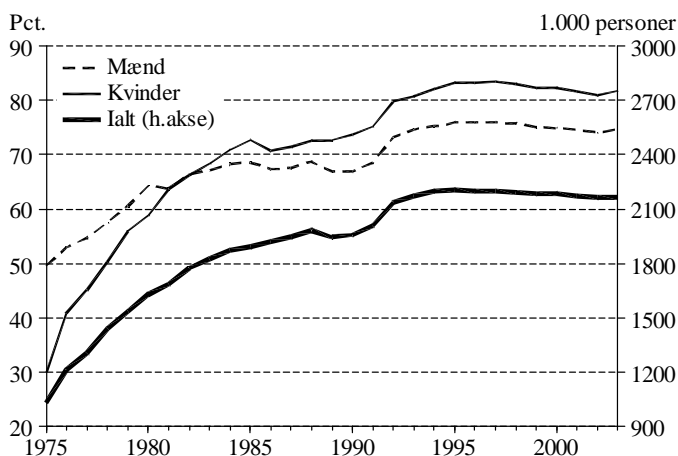
Lidt flere kvinder end mænd forsikrede

Antallet af forsikrede voksede særligt kraftigt i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne. Det skyldes både, at en stigende andel af arbejdsstyrken forsikrede sig, og at arbejdsstyrken er steget, navnlig blandt kvinder. Siden starten

13) Den nærmere fortolkning af § 75 er løbende genstand for debat.

af 1980'erne har der således været flere forsikrede kvinder end mænd, jf. figur V.1.

Figur V.1 Forsikrede



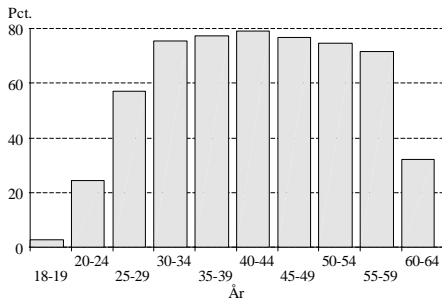
Anm.: Pct. angiver pct. af 18-66-årige befolkning.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk tiårsoversigt*, Statistikbanken og egne beregninger.

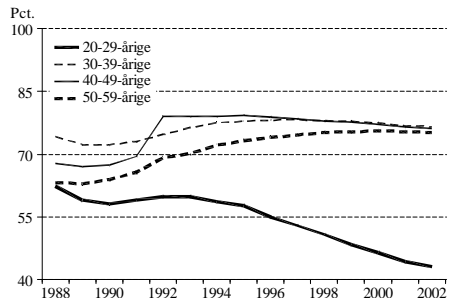
Alder har begrænset betydning for forsikringsvalg

Der er kun relativt beskedne forskelle i forsikringstilbøjeligheden blandt de 30-59-årige, jf. figur V.2a. Den noget lavere forsikringstilbøjelighed blandt dem under 30 år skyldes blandt andet, at mange fortsat er under uddannelse.

Figur V.2a Andel forsikrede fordelt på alder, 2004



Figur V.2b Andel forsikrede



Anm.: Den lave forsikringstilbøjelighed blandt 60-66-årige skyldes, at efterlønsmodtagere ikke indgår i opgørelsen af forsikrede fra Danmarks Statistik. Figurerne viser antallet af forsikrede i forhold til antal personer i de pågældende aldersgrupper i befolkningen.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Effekt af efterlønnen

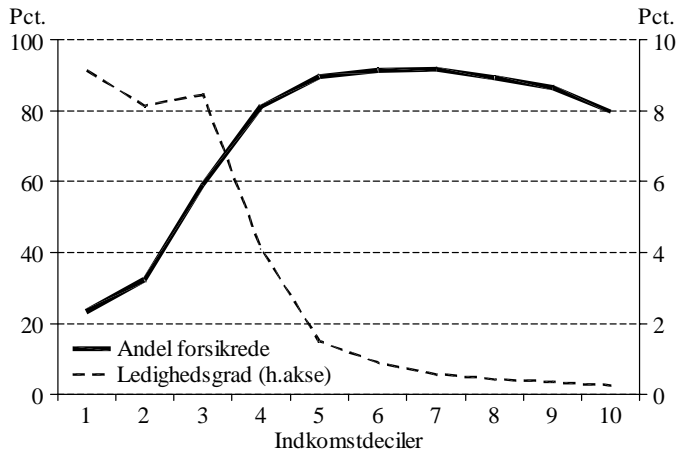
Over tid er der forekommet ændringer i forsikringstilbøjeligheden i de forskellige aldersgrupper. Stigningen i den generelle forsikringstilbøjelighed i begyndelsen af 1990'erne, jf. figur V.1, kan således især henføres til en kraftig stigning blandt de 40-49-årige, jf. figur V.2b. Stigningen kan formentlig overvejende henføres til udvidelsen af anciennitetskravet for efterlønnen fra 10 år til 20 år i 1992, jf. kapitel IV. Det er bemærkelsesværdigt, at en tilsvarende effekt blandt de 30-39-årige ikke kan genfindes i 1999, hvor anciennitetskravet blev yderligere forhøjet til 25 år. Forskellen i reaktionsmønstret for de to grupper kan bl.a. forklares ved, at de 30-39-årige i forvejen havde en høj forsikringsgrad. Endvidere er efterlønsordningen mindre gunstig for de 30-39-årige, jf. kapitel IV.

Mange højtlønnede dagpengeforsikret

...

Forsikringsgraden er forholdsvis høj blandt højtlønnede på trods af, at højtlønnede har større mulighed for selvforsikring i form af opsparing, jf. figur V.3. Dette kan skyldes, at mange højtlønnede formentlig ikke vil være berettiget til kontanthjælp, enten på grund af ægtefælleindkomst eller egen formue. Det kan endvidere skyldes en generel stærk modvilje mod udsving i indkomsten. Endelig kan det være en konsekvens af muligheden for efterløn via dagpengeforsikring.

Figur V.3 Andel forsikrede efter indkomst, 2002



Anm.: Opgjort for 40-59-årige i arbejdsstyrken. Kun personer med faktisk indkomst i registret indgår.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

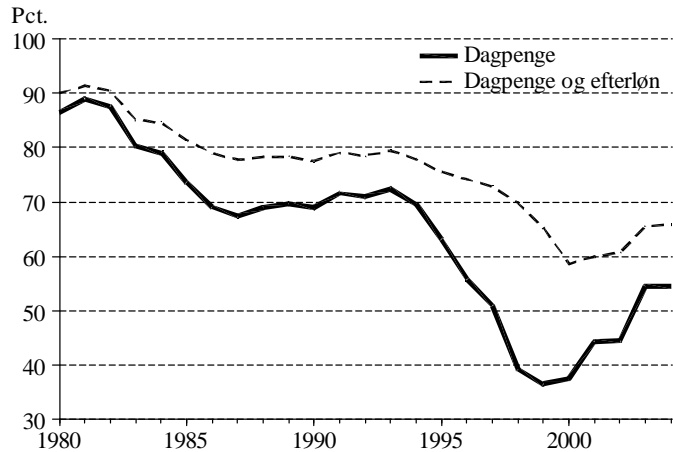
... bidrager til reduktion i skattesubsidiet

En høj forsikringsgrad blandt højtlønnede indebærer, at relativt mange med lav ledighedsrisiko bidrager til finansieringen af ordningen. Det mindsker isoleret set skattesubsidiet til ordningen. Hvis den høje forsikringsgrad blandt højt-lønnede er motiveret af adgangen til efterløn, kan en mulig konsekvens af en afskaffelse af ordningen være, at forsikringsgraden reduceres for denne gruppe.

Offentlig subsidiering

Forsikringstilbøjeligheden er formentlig også påvirket af graden af offentlig subsidiering af arbejdsløshedsforsikringen. Den offentlige subsidiering er blandt andet påvirket af antallet af arbejdsløse. Det skyldes, at a-kassemedlemmerne betaler et fast beløb til staten uafhængigt af udgifterne i a-kassen. Et simpelt mål for graden af offentlig subsidiering af dagpengeforsikringen er andelen af dagpengeudgifterne, som finansieres via de generelle skatter. Under halvfemsernes opsving faldt andelen fra ca. 70 pct. i 1994 til ca. 40 pct. i 1998, jf. figur V.4. Det kan blandt andet henføres til det kraftige fald i ledigheden. I 2003 er andelen, der finansieres via de generelle skatter, ca. 55 pct.

Figur V.4 Skattefinansieringsandele



Kilde: Finansministeriet (2004) og egne beregninger.

Ændrede præmiebeløb

Der er også andre forhold, der påvirker skattefinansieringsandelen. For det første er bidragsbeløbene ændret flere gange. For eksempel blev bidraget nedsat fra 8,0 til 6,98 gange den maksimale dagpengesats i forbindelse med indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget i 1994, men efterfølgende gradvist hævet igen til 7,24 i 1997 og 1998. Med efterlønsreformen i 1999 blev bidraget nedsat til 6,0 gange den maksimale dagpengesats. Med finanslovsaftalen for 2001 blev beløbet nedsat for at øge tilskyndelsen til at forsikre sig og kompensere forsikrede for den midlertidige fastfrysning af personfradraget.

Medregnes efterløn er subsidieringen større

Da a-kassemedlemskab også har givet adgang til andre overførsler, f.eks. efterløn, overgangsydelse og uddannelsesorlov, kan bidragsandelen også beregnes med udgangspunkt i andre ydelseskompenerter. Indregnes udgifterne og bidragene til efterløn sammen med udgifterne til dagpenge, udgør skattefinansieringsandelen i dag ca. to tredjedele af udgifterne til de to ordninger.

Incitament til forsikring

Gevinster og omkostninger

Incitamentet til at vælge ledighedsforsikring afhænger af en række forhold. Det afhænger for det første af forskelle i de

ydelse, der kan opnås i tilfælde af ledighed. Endvidere afhænger det af den forventede ledighedsrisiko og dermed de forventede udbetalinger samt omkostningen ved forsikringen (præmien).

Efterlønnens betydning for forsikring

Dertil kommer, at efterlønsoptionen udgør en betydelig gevinst for den enkelte, selv når ledighedsforsikringen og administrationsudgifterne indregnes som en del af præmiebeløbet til efterlønnen, jf. kapitel IV. Det skyldes bl.a., at efterløn ikke udløses af en forsikringsbegivenhed, men at den enkelte selv kan vælge ordningen, hvis bestemte kriterier opfyldes.

Individuel dækning kontra familie-dækning

Merudbetalingen ved ledighedsforsikring i forhold til kontanthjælpen kan som nævnt være vanskelig at opgøre for den enkelte. Det skyldes, at dagpengesystemet er et forsikringssystem, hvor udbetalingen sker alene under hensyn til, at forsikringsbegivenheden indtræffer, mens indkomsterstatningen i kontanthjælpssystemet tager udgangspunkt i familiens økonomiske situation.

Kræver viden om fremtidige forhold

Den enkeltes forventede gevinst ved ledighedsforsikring kan derfor ikke opgøres alene ud fra personens nuværende familierelationer og eventuelle samlevers indkomstforhold. Gevinsten afhænger også af, hvordan alle disse forhold udvikler sig i fremtiden.

Selvopfattet ledighedsrisiko

Hertil kommer at den enkelte skal vurdere sin egen og sin eventuelle ægtefælles nuværende og fremtidige ledighedsrisiko. Personer, der er usikre på den nøjagtige risiko, vil alt andet lige være tilbøjelige til i højere grad at forsikre sig mod ledighed, end personer der bedre kan vurdere den. Dertil kommer, at personer kan have forskellige ønsker til risikoen.¹⁴

14) Den forventede nytte er, alt andet lige, mindre, hvis variansen på den forventede indkomst eller den enkeltes aversion mod usikkerhed er større, og velfærdsgevinsten ved forsikring vil derfor ligeledes være større. Det kan også være tilfældet, at nogle overvurderer ledighedsrisikoen systematisk og derfor vil efterspørge for meget forsikring.

Dagpenge og kontanthjælp

Arbejdsløshedsdagpengene udgør 90 pct. af hidtidig indkomst efter arbejdsmarkedsbidrag, dog maksimalt ca. 14.000 kr. om måneden før skat.¹⁵ Loftet over dagpengebeløbet indebærer, at kompensationsgraden er lavere for højere lønnede, jf. figur V.5a. Kontanthjælpen udgør knap 9.000 kr. om måneden før skat for ikke-forsørgere og knap 12.000 kr. for forsørgere. Har ægtefællen indkomst, modregnes indkomsten i kontanthjælpen. Endvidere modregnes likvid formue ud over 20.000 kr. (10.000 kr.) for forsørgere (ikke-forsørgere) krone-for-krone, dog under hensyntagen til familiens samlede økonomiske situation. Endelig nedsættes kontanthjælpen efter 6 måneders ledighed med ca. 550 kr., og der er et loft over den samlede udbetaling af kontanthjælp og individuelle tilskud.

Maksimal merudbetaling 6.000 kr. pr. måned

En enlig med en indkomst på mindst ca. 17.000 kr. inklusive arbejdsmarkedsbidrag vil i tilfælde af en måneds ledighed få 6.000 kr. pr. måned mere i dagpenge end kontanthjælp. Havde personen en månedsløn under 17.000 kr. før ledighed reduceres merudbetalingen ved forsikring, fordi dagpengene udgør et mindre beløb, jf. figur V.5a.

Afhængighed af ægtefælles indkomst ...

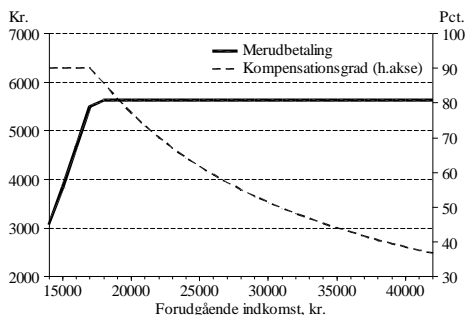
Er personen gift, afhænger merudbetalingen af ægtefællens indkomst. Gevinsten ved ledighedsforsikring er således stigende med den arbejdende ægtefælles indkomst, fordi kontanthjælpen reduceres. Hvis ægtefællen tjener ca. 17.000 kr. eller mere om måneden, kan der ikke udbetales kontanthjælp til den ledige ægtefælle, og merudbetalingen ved dagpengeforsikring er derfor størst, hvis ægtefællen tjener mere end dette beløb.

... indebærer samspilseffekter

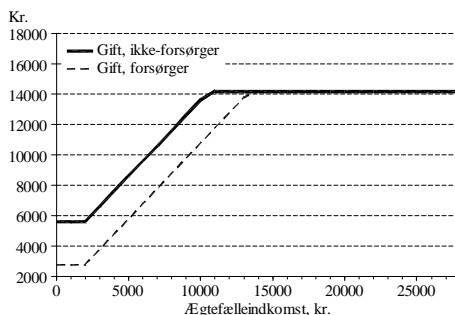
Ægtefælleafhængigheden indebærer, at gevinsten for en arbejdende ægtefælle ved at påtage sig ekstra arbejde eller stige i indkomst i øvrigt er mindre, fordi kontanthjælpen så reduceres. Det gælder også gifte, hvor begge er på kontanthjælp, som har mindre incitament til at finde beskæftigelse end ægtepar på dagpenge. Disse samspilseffekter indebærer, at de effektive marginalskatte for kontanthjælpsmodtagere er større end den skattemæssige marginalskat.

15) Dimittender modtager dog mindstesatsen på 82 pct. af maksimale dagpenge, svarende til ca. 11.500 kr. om måneden.

Figur V.5a Merudbetaling og forudgående indkomst, enlig



Figur V.5b Merudbetaling, gift



Anm.: Merudbetalingen er forskellen mellem dagpengene og kontanthjælpen før skat ved en ledighedsperiode på en måned. Mindestudbetalingssatsen for dagpenge udgør ca. 11.500 kr. Person med maksimale dagpenge i figur V.5b.

Kilde: Egne beregninger.

Merudbetaling mindre for forsørgere

Merudbetalingen fra dagpenge i forhold til kontanthjælp er mindre for personer med forsørgerforpligtelse over for børn som følge af den højere kontanthjælp, mens dagpengesatsen er uafhængig af forsørgerforpligtelse, jf. figur V.5b. Har personen forventning om langvarig ledighed, vil merudbetalingen være større end angivet i figuren som følge af nedsættelsen af kontanthjælpen efter 6 måneders ledighed.

Potentielle merudbetalinger i befolkningen

Med udgangspunkt i registerdata er det beregnet, hvor meget personer, der bliver ledige i en måned, potentielt vil få mere udbetalt ved dagpengeforsikring end ved kontanthjælp, når der tages højde for ægtefælles indkomst. Beregningerne er forholdsvis simple, da der alene er taget udgangspunkt i indkomstforhold, mens formueforhold ikke er inddraget i beregningen, fordi disse oplysninger ikke er tilgængelige i registret. Endvidere er beregningerne foretaget på baggrund af oplysninger om indkomst for hele året, mens berettigelsen til kontanthjælp tager udgangspunkt i den løbende indkomst. Der er heller ikke taget højde for anden økonomisk støtte.

Halvdelen har en merudbetaling på under 2.000 kr. ved en måneds ledighed

Resultatet af beregningerne er, at ca. halvdelen af arbejdsstyrken har en potentiel merudbetaling ved dagpengeforsikring på under 2.000 kr. om måneden efter skat ved en måneds ledighed, mens lidt under halvdelen af arbejdsstyrken har en gevinst på 2.000-4.000 kr. om måneden, jf. tabel V.1. Der er ca. 6 pct., der har gevinster på mere end 4.000 kr. Ægtepar har de absolut set største potentielle merudbetalinger, fordi kontanthjælpen i gennemsnit er mindre end for enlige som følge af ægtefælleafhængigheden. Forsørgere har derimod lavere potentielle merudbetalinger, fordi kontanthjælpen for forsørgere er højere end for ikke-forsørgere.

Tabel V.1 Potentielle merudbetalinger efter skat ved ledighedsforsikring, pr. måned

	0-2.000	2.000-4.000	4.000-6.000	Mere end 6.000	I alt	Andel
	----- Pct. -----					
Enlig, ikke forsørger	14,9	85,1	0,0	0,0	100,0	30,9
Enlig, forsørger	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	14,4
Gift, ikke forsørger	0,9	84,8	0,8	13,4	100,0	22,4
Gift, forsørgere	90,1	0,6	0,6	8,6	100,0	32,4
I alt	48,4	45,5	0,4	5,7	100,0	100,0

Anm.: Der er fratrukket et skattebeløb på 38,8 pct., svarende til bundskat plus en gennemsnitlig sats for kommuneskatten på 33,3 pct. Der indgår ikke boligsikring og anden økonomisk støtte i beregningerne, ligesom der ikke er taget højde for loftet over kontanthjælp og nedsættelsen af kontanthjælpen efter 6 måneders ledighed for ægtefæller, hvor begge modtager kontanthjælp. Beregningerne er sket ud fra ægtefællens årsindkomst. I beregningerne får alle som minimum mindstesatsen i dagpengesystemet.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Økonomisk støtte, præmie og ledighedsrisiko

Der er i disse beregninger ikke taget højde for, at kontanthjælpsmodtagere formentlig i højere grad har mulighed for at få økonomisk støtte i en række andre situationer. Der er eksempelvis ikke taget højde for, at forsørgere på kontanthjælp har mulighed for at få hel eller delvis friplads til daginstitutioner. Dette mindsker merudbetalingen ved dagpengeforsikring, fordi den lavere kontanthjælp udløser et højere tilskud til daginstitutionsplads. Beregningerne afspejler endvidere ikke, at ledighedsforsikring indebærer præmieindbetalinger, som skal fratrækkes merudbetalingen for at få et korrekt billede af gevinsten ved dagpengeforsikring. Der til kommer, at gevinsten vil afhænge af ledighedsrisikoen. En person med høj ledighedsrisiko og høj risiko for langvarig ledighed vil således have større forventet gevinst ved ledighedsforsikring end en person med lav risiko.

Forsikrings-tilbøjeligheden påvirkes af de økonomiske gevinster

Parsons mfl. (2003) har nærmere undersøgt betydningen af de økonomiske gevinster for den enkeltes forsikringstilbøjelighed, når der samtidig tages højde for en række baggrundsforhold såsom alder, uddannelse mv. De finder som ventet, at personer med højere potentiel dagpengesats eller lavere potentiel kontanthjælp oftere er forsikrede end andre, men størrelsen af påvirkningen er dog forskellig. Det kan ikke forklares ud fra snævre økonomiske argumenter, hvor det må forventes, at påvirkningen er lige stor. Den asymmetriske virkning af compensationen i dagpenge- og kontanthjælpssystemet for forsikringstilbøjeligheden kan være en konsekvens af, at kontanthjælp kan være signal om social udstødning.

V.5 Omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet

I det følgende diskuteres fordele og ulemper ved at omlægge dagpenge- og kontanthjælpssystemet med udgangspunkt i en konkret model, som blev foreslået i 1993 af den daværende Socialkommission. Der er en række grunde til, at det er relevant at overveje en omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet til et sammenhængende system.

Gennemsigtighed	For det første bør de offentlige systemer være gennemsigtige for brugeren. Det betyder, at det skal være muligt at foretage en nogenlunde præcis vurdering af indkomstdækningen i tilfælde af ledighed i begge systemer. På et privat forsikringsmarked er gennemsigtighed en forudsætning for et velfungerende marked, og fordi der gør det muligt for borgerne at tage de beslutninger, der er bedst for dem selv.
En indgang og administrative gevinster	For det andet er den aktive arbejdsmarkedspolitik for forsikrede og ikke-forsikrede ledige harmoniseret i de senere år. Det overordnede formål har været at sikre ledige en fælles indgang til systemet, uanset om de er forsikrede eller ej, jf. Regeringen (2002). Som led i aftalen om kommunalreformen skal der etableres et tættere samarbejde mellem Arbejdsformidlingen og kommunerne, og der etableres nye "jobcentre", hvor alle ledige skal henvende sig. Det stiller naturligt spørgsmålet, om det er fornuftigt også at harmonisere ydelserne.
Langvarig ledighed	Desuden er der risiko for, at personer med lang ledighed ender i kontanthjælpssystemet. Det kan være u hensigtsmæssigt, da kontanthjælpssystemet oprindeligt var tænkt som et system til dækning i tilfælde af sociale begivenheder. Som følge af stigningen i ledigheden op gennem 1970'erne og 1980'erne giver kontanthjælpssystemet nu i vid udstrækning indkomstdækning i situationer, hvor ledighed er eneste problem. Det kan imidlertid være vanskeligt at argumentere for, at personer, der kun har ledighed som problem, henvises til to forskellige systemer.
Administrative gevinster	Eksistensen af to forskellige systemer for personer, der kun har ledighed som problem kan endvidere indebære, at omkostningerne ved at drive systemerne er højere.
Bedre risikodeling	På finansieringssiden er det spørgsmålet, om der er en tilstrækkelig risikodeling i systemet. Frivilligheden i dagpengeforsikringen indebærer, at personer med lav risiko ikke melder sig ind og dermed ikke bidrager til at dele risikoen i forsikringsordningen. Det er formentlig en medvirkende årsag til, at det fra tid til anden i den offentlige debat diskuteres, om dagpengeforsikring skal være tvungen.

Model for arbejdsløshedsunderstøttelse

I det følgende diskuteres Socialkommissionens (1993) forslag til en omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet, som vil skabe et sammenhængende system for personer, der kun har ledighed som problem.

To adskilte systemer

Den konkrete model indebærer en opdeling af det eksisterende dagpenge- og kontanthjælpssystem i et system til sikring mod indkomstbortfald ved ledighed for personer med arbejdsmarkedstilknytning og et socialt indkomsterstatningssystem for personer uden arbejdsmarkedstilknytning, svarende det nuværende kontanthjælpssystem.

Arbejdsmarkedstilknytning

Arbejdsmarkedstilknytning opnås ved, at man én gang har opfyldt et beskæftigelseskrav. Beskæftigelseskravet svarer til det nuværende på 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste 3 år. Når det er opfyldt, kan man ikke miste sin status, medmindre man gentagne gange afviser aktive tilbud, eller man selv melder sig ud af arbejdsmarkedet i en længere periode (f.eks. 2 år inden for 3 år).

Dagpenge: Grundydelse og tillægforsikring

Kompensationen for indkomstbortfald ved ledighed for personer med arbejdsmarkedstilknytning opdeles yderligere i to dele: En grundydelse for alle plus en tillæggydelse for personer, der har valgt en frivillig tillægforsikring.

Garanteret mindsteindkomst

Grundydelsen udgør en garanteret mindsteindkomst. I det følgende lægges til grund, at grundydelsen svarer til den nuværende kontanthjælpssats til enlige ikke-forsørgere. Grundydelsen er uafhængig af ægtefælleindkomst og formue, men som i det nuværende dagpenge- og kontanthjælpssystem er den betinget af, at den pågældende accepterer aktive tilbud.

Samme dækning som i dag

Grundydelse plus tillæggydelse skulle i følge Socialkommissionen udgøre 80 pct. af den hidtidige indkomst, mens den samlede maksimumbeløb skulle hæves med 30 pct. I det følgende antages imidlertid, at grundydelse plus tillæggydelse giver mulighed for samme dækning i dag. Der vil dog komme mulighed for, at der kan vælges mere individuelle ordninger enten inden for den statslige dagpengeforsikring eller via de private tillæggydelseforsikringer. Grundydelsen er tidsbegrænset, med mindre arbejdsmarked-

tilknytningen mistes. Ydelsen i tillægssforsikringen kan opretholdes i maksimalt fire år som i dag.

Kontanthjælp

Kontanthjælp ydes udelukkende til dem, der ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete. Kontanthjælpen kan maksimalt udgøre satsen for grundydelsen. Kontanthjælpen er fortsat ægtefælleafhængig, og man er som i dag forpligtet til at tage imod aktive tilbud.

Finansiering

Grundydelsen for arbejdsmarkedsparete skulle ifølge Socialkommissionen finansieres via de generelle skatter, mens tillægssydelsen skulle finansieres ligeligt gennem forsikringsbidrag til staten og et procentuelt arbejdsmarkedsbidrag.

Andre delforslag

Socialkommissionen foreslog desuden ændringer i beskæftigelseskrav for dimittender og en række øvrige delforslag.¹⁶ Disse forslag indgår ikke i den videre drøftelse i dette kapitel. Endvidere foreslog Socialkommissionen en aktiveringsreform. Da der siden er sket mange ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik, indgår dette heller ikke i den videre diskussion, hvor det forudsættes, at aktiveringsreglerne fortsætter uændret i forhold til i dag.

Diskussion af modellen

I det følgende diskuteres Socialkommissionens forslag nærmere. Modellen indeholder en række klare forbedringer i forhold til det eksisterende system, men rummer samtidig nogle potentielle problemer, som kræver en nærmere udredning.

Større gennemsigthed

Socialkommissionens forslag giver et system med en grundydelse for alle og mulighed for frivillig tillægssforsikring, som vil skabe større gennemsigthed med erstatning ved ledighed. Alle ledige vil således være berettiget til grundydelsen uanset deres egen og ægtefælles indkomst- og formueforhold.

16) Herunder en udvidelse af de arbejdsgiverbetalte dagpengedage, de såkaldte G-dage, til 5 dage. En udvidelse er også tidligere anbefalet af formandskabet, jf. Det Økonomiske Råd (2002).

**Eliminerer
samspilseffekter
for gifte**

Indførelse af en ægtefælleafhængig grundydelse vil eliminere samspilsproblemerne i det nuværende system. Det er en konsekvens af, at grundydelsen ikke reduceres, hvis ægtefællen opnår beskæftigelse eller stiger i løn. I det nye system har ægtefæller, hvor den ene eller begge er på kontanthjælp, således et større incitament til beskæftigelse og indkomstfremgang end i dag.

Fordelingsvirkning

Ifølge forslaget vil ikke-forsikrede ledige, hvis ægtefælle har en høj indkomst, blive berettiget til grundydelsen, hvorimod disse personer ikke er berettiget til kontanthjælp under det nuværende system. Ægtefæller med arbejdsmarkeds-tilknytning, der i dag begge er på kontanthjælp, vil modtage grundydelsen. Hvorvidt de vil opleve en indkomstfremgang, vil bl.a. afhænge af deres ledighedsomfang, da kontanthjælpen i dag nedsættes efter 6 måneders ledighed. Man kan selvsagt vælge at videreføre denne regel under det nye system.

**Ydelsen for
forsørgere**

Grundydelsen afhænger som udgangspunkt ikke af en eventuel forsørgerforpligtelse overfor børn, men ydelsen er som nævnt lavere end den nuværende kontanthjælp for personer med forsørgerforpligtelse. Ønsker man at undgå, at forsørgere stilles ringere end i dag, kan man gå flere veje. Én mulighed er at indføre et kontanthjælpstillæg til forsørgere og at gøre tillægget afhængigt af en eventuel ægtefælles indkomst og formue. En klar ulempe ved denne løsning er, at samspilsproblemet dermed fortsat vil bestå for gruppen af gifte forsørgere. Alternativt kan man undlade at gøre forsørgertillægget afhængigt af ægtefællens indkomst og formue. Denne løsning indeholder det potentielle problem, at forsørgertillægget næppe vil kunne modregnes i eventuelle udbetalinger fra tillægsforsikringen. Dermed vil forsikrede forsørgere kunne få en højere samlet indkomsterstatning end de nuværende maksimale dagpenge, hvilket kan svække incitamentet til at arbejde.

**Udgiftskrævende
grundydelse
nødvendiggør
andre omlægninger**

En forudsætning for en omlægning af arbejdsløshedsunderstøttelsen vil formentlig være, at den samlet set virker neutralt på de offentlige finanser. Hvis der indføres en eller flere tillægssydelse, så alle har mulighed for samme dækning som i dag, vil omlægningen være udgiftskrævende. Det

skyldes, at flere vil være berettiget til grundydelse end det antal personer, der er berettiget til kontanthjælp i dag. Mulige finansieringselementer kunne være at hæve præmien i tillægfsforsikringen. Endvidere kan den maksimale kompensation reduceres, så den f.eks. udgør 85 pct. af forudgående indkomst.

Manglende påpasselighed ...

Et væsentligt problem ved arbejdsløshedsunderstøttelse med høj dækning er, at der kan opstå manglende påpasselighed. Det skyldes, at den enkelte i et vist omfang kan påvirke, om vedkommende bliver ledig og i hvor lang tid bl.a. ved at ændre sin søgeadfærd, jf. afsnit V.2. Dette er et væsentligt argument for, at der i dagpengesystemet er en varighedsbegrænsning. Denne kan også fortolkes som en satsændring, fordi satsen på kontanthjælp er lavere end i dagpengesystemet.¹⁷ I dag afhænger aftrapningen af ydelsen imidlertid af en eventuel ægtefælles indkomstforhold. Det giver en vis tilfældighed i størrelsen af de økonomiske incitament, som ikke nødvendigvis er hensigtsmæssig. I modellen med en grundydelse og en tillægfsforsikring vil reduktionen i kompensationsgraden være ens for alle.

... kan være argument for gradvis reduktion i kompensationsgraden

På den anden side er dette også et problem ved modellen, fordi grundydelsen indebærer en stigning i kompensationsgraden for dem, der i det nuværende system får reduceret kontanthjælp eller slet ikke er berettiget til kontanthjælp som følge af ægtefælleafhængigheden. Det kan svække incitamentet til aktiv jobsøgning og kan være argument for, at kompensationsgraden i tillægfsforsikringen reduceres gradvist igennem ledighedsforløbet.

Helt privat tillægfsforsikringssystem ikke realistisk

I Socialkommissionens forslag blev tillægfsydelsen reguleret af staten og udbudt via arbejdsløshedskasserne. Der kan tænkes en alternativ organisering, nemlig at lade tillægfsydelsen være en ren privat forsikring, som det kendes fra de

17) Det er dog relativt få personer, der falder ud af dagpengesystemet. Det skyldes, at dagpengeperioden er relativ lang, og at det er relativt nemt at genoptjene retten til dagpenge (der kræves kun 26 uger beskæftigelse de seneste 3 år, mod 52 uger første gang man modtager dagpenge). Samtidig tilskynder reduktionen i kompensationen ved overgang til kontanthjælp formentlig mange til at finde job inden overgangen til kontanthjælp.

tillæggsforsikringer til dagpengesystemet, der tilbydes i dag. Der kan imidlertid være en række problemer hermed. For det første er der argumenter for, at det er vanskeligt at opretholde et helt privat arbejdsløshedsforsikringssystem. Det skyldes, at der kan komme pres på udbetalingerne ved langvarige konjunkturtilbageslag, jf. afsnit V.2. Det samme vil formentlig også gælde, hvis der indføres private tillæggsforsikringer i større omfang. For det andet er det ikke sikkert, at der på det private marked vil blive tilbudt vilkår, der svarer til vilkårene i dag. Det skyldes ud over pres på arbejdsløshedsforsikring ved konjunkturtilbageslag, at personer med lav ledighedsrisiko ikke vil tegne forsikringen. Dermed bliver det samlet dyrere for de forsikrede, end hvad der kan være politisk acceptabelt.

Offentlig regulering og medfinansiering

Det er derfor næppe realistisk at etablere et helt privat tillæggsforsikringssystem. Som følge heraf må staten regulere og subsidiere tillæggsforsikringen. Dette kan ske efter de samme principper som dem, der ligger til grund for det nuværende dagpengesystem. Staten kan således fastsætte et bidrag, som skal betales af de, der ønsker at tegne en frivillig tillæggsforsikring. Endvidere kan staten yde et skattefinansieret tilskud til finansieringen af tillæggsforsikringsydelserne og fastsætte regler for størrelsen af den samlede kompensationsgrad, der kan opnås via grundydelsen og tillæggsforsikringen.

Et forsikrings-system med tre søjler

Argumentet for en frivillig tillæggsforsikring til grundydelsen er som tidligere nævnt, at borgerne kan have forskellige behov for og ønsker om at sikre sig mod indkomsttab ved ledighed. For at imødekomme disse behov kan staten gennem den regulerede tillæggsforsikring søge at skabe mere fleksible tilbud for dækning end i dag. Personer, der føler behov for yderligere supplerende dækning kan derudover vælge at tegne en rent privat tillæggsforsikring på linie med de tillæggsforsikringer, der i dag markedsføres af a-kasserne. På denne måde opnås et forsikringssystem med tre ”søjler”. Den første søjle udgøres af grundydelsen, der sikrer alle arbejdsmarkedsparate en basal indkomstdækning. Anden søjle udgøres af den offentligt regulerede, men frivillige tillæggsforsikring, der skal sikre, at ”markedsfejl” på forsikringsmarkederne ikke forhindrer den grad af risikodeling,

som man politisk tilstræber. Endelig udgøres den tredje søjle af de rent private forsikringer, hvorigennem den enkelte for egen regning kan opnå en højere grad af risikodækning end den, som man ønsker at sikre gennem politiske indgreb.

V.6 Sammenfatning og politikanbefalinger

Forsikringer øger velfærden

Der er en velfærdsgevinst ved at mindske usikkerheden om den enkeltes fremtidige indkomst. Både individuelle og offentlige forsikringsordninger mindsker indkomstusikkerheden. Fordelen ved individuelle forsikringer er, at den enkelte selv bestemmer forsikringsomfanget. Dermed tages der højde for, at der er forskel på borgernes behov for og ønsker om forsikring. Fordelen ved offentlige forsikringsordninger er, at de sikrer, at flere bliver dækket. Individuelle forsikringsordninger kan indebære, at det samlede forsikringsniveau kan blive samfundsøkonomisk utilstrækkeligt og fordelingsmæssigt uacceptabelt.

Offentlig basisforsikring suppleret med tillægforsikring

Et system for indkomsterstatning ved ledighed bør dels sikre den enkelte en acceptabel indkomst og dels tage hensyn til forskelle i borgernes præferencer for forsikring. Disse målsætninger kan forenes ved at kombinere en tvungen basisforsikring for alle med en tillægforsikring, der kan tegnes, hvis der ønskes en højere dækning.

Velspecificerede faste basisforsikringer

Opdelingen af forsikringsordninger i en offentligt finansieret basisdækning og en helt eller delvist egenfinansieret tillægsdækning kræver, at politikerne præcist definerer og fastholder omfanget af den dækning, som det offentlige er ansvarlig for. Hvis det ikke sker, er der risiko for, at den enkelte undlader at tegne en tillægforsikring i forventning om, at den skattefinansierede ordning vil blive udvidet.

Indkomstdækning ved ledighed ...

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, da udbetalingen alene afhænger af, om forsikringsbegivenheden "ledighed" indtræffer. Alternativet til dagpengeforsikring er kontanthjælp. Kontanthjælp bygger på et behovsprincip, hvor indkomsterstatning kun ydes, hvis den enkelte ikke kan forsørge sig selv eller kan forsørges af en ægtefælle, det vil

sige, at udbetaling afhænger af flere forhold end i dagpengesystemet.

... vanskelig at gennemskue

Ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet gør det vanskeligt at gennemskue, hvilken indkomstdækning man kan opnå uden dagpengeforsikring. Endvidere er den potentielle merudbetaling – forskellen mellem dagpenge og kontanthjælp – bl.a. afhængig af en eventuel forsørgerforpligtelse over for børn. Dertil kommer, at den enkelte skal vurdere sin egen og en eventuel ægtefælles ledighedsrisiko for at vurdere den forventede gevinst ved dagpengeforsikring frem for kontanthjælp. Endelig kan den nuværende kombination af dagpenge og kontanthjælp indebære, at personer, der kun har ledighed som problem, bliver behandlet forskelligt afhængigt af, om de er dagpengeforsikrede.

Omlægning af dagpenge- og kontanthjælpssystemet

I kapitlet diskuteres på den baggrund fordele og ulemper ved et sammenhængende system for indkomstdækning ved arbejdsløshed. Det følger i naturlig forlængelse af, at den aktive arbejdsmarkedspolitik for forsikrede og ikke-forsikrede er harmoniseret de senere år. En model, som blev foreslået af Socialkommissionen (1993), indebærer en konsekvent gennemførelse af princippet om en grundydelse og en tillæggsforsikring.

To systemer

Ifølge forslaget opdeles indkomsterstatningen i to systemer: Et for personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet og et for personer med tilknytning til arbejdsmarkedet. I systemet for personer med arbejdsmarkedstilknytning opdeles ydelsen i en grundydelse, som alle uanset forsikringsforhold er berettiget til, og en frivillig tillæggsforsikring. Grundydelsen er uden varighedsbegrænsning og svarer til kontanthjælps-satsen for enlige, mens den samlede udbetaling af grundydelse og tillæggsforsikring svarer til de nuværende maksimale dagpenge. Systemet for personer uden arbejdsmarkedstilknytning svarer til den nuværende kontanthjælp. Rådigheds- og aktiveringsforpligtelser opretholdes som i dag. Grundydelsen finansieres i Socialkommissionens forslag udelukkende via skattesystemet, mens tillæggsydelsen finansieres ved en kombination af bidrag fra arbejdsløshedsforsikrede og et arbejdsmarkedsbidrag.

Grundydelse og tillæggsforsikring

Fordele er øget gennemskuelighed, ...

... eliminering af samspilsproblemer og, ...

... at alle er sikret indkomstdækning

Et system med en fast grundydelse for alle arbejdsmarkedsparate og en frivillig tillægsforsikring vil have en række fordele. For det første er systemet mere gennemskueligt. Det indebærer, at den enkelte bliver bedre i stand til at foretage et valg mellem mulighederne. Endvidere elimineres nogle af de samspilsproblemer, der eksisterer i det nuværende kontanthjælpssystem. De består i, at ægtefæller har mindre incitament til at påtage sig ekstra arbejde, og et ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp, har mindre incitament til at finde et job, fordi der modregnes i kontanthjælpen for ægtefælleindkomster. Endelig er alle sikret en indkomstdækning i tilfælde af ledighed og risikerer ikke at ende i det sociale system, med mindre den enkelte kommer ud for en social begivenhed.

Andre hensyn

Der kan dog peges på forhold, som kan stride mod andre hensyn. For det første vil systemet være omfordelende til fordel for nogle grupper, fordi alle bliver omfattet af grundydelsen uanset ægtefællens indkomst. For det andet afhænger grundydelsen ikke som udgangspunkt af forsørgerforpligtelse over for børn. Det indebærer, at nogle kontanthjælpsmodtagere med forsørgerpligt vil opleve en indkomstnedgang i forhold til i dag. En løsning af dette problem indebærer risiko for, at der genindføres samspilsproblemer i relation til forsørgere eller andre incitamentsproblemer.

Et enstrengt system uden samspilsproblemer

Det er ønskeligt at indføre et system, der løser de eksisterende samspilsproblemer i kontanthjælpssystemet for dem, der kun har ledighed som problem. De nuværende regler indebærer en klar fare for, at svage grupper på arbejdsmarkedet fastlåses i passivitet på et lavt indkomstniveau. Det er imidlertid ikke uden omkostninger at eliminere samspilsproblemerne. Indførelse af systemet med en fast grundydelse for alle arbejdsmarkedsparate vil indebære en øget kompensationsgrad for nogle grupper. Det er udgiftskrævende og modvirker ønsket om at mindske den strukturelle ledighed. Derfor kan det være nødvendigt at sænke den generelle kompensation i systemet eller at indføre en nedtrapning af tillægsforsikringsydelsen over ledighedsforløbet, således at den gennemsnitlige kompensationsgrad i et nyt sammenhængende system for indkomsterstatning ved ledighed ikke

bliver højere end i dag. Et enstrenget system for arbejdsløshedsforsikring rummer klare potentielle fordele, men der er behov for nærmere analyser for at fastlægge den mest hensigtsmæssige udformning af et sådant system og for at udrede dets virkninger på arbejdsmarkedsadfærden, indkomstfordelingen og de offentlige finanser.

Litteraturliste

Arbejdsmarkedsdirektoratet (2004): *Benchmarking af arbejdsløshedskasserne 2004*. København.

Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press, New York.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk økonomi, efterår 2002*. København.

Finansministeriet (2004): *Økonomisk Redegørelse, december 2004*. København.

Forbrugerstyrelsen (2004): *Forbrugerredgørelse*. København.

Forsikring og Pension (2004): *Forsikring i velfærdssamfundet*. København.

Parsons, D.O., T. Tranæs, H.B. Lilleør (2003): *Voluntary Public Unemployment Insurance*. CESifo Working Paper No. 1010. Department of Economics, University of Munich.

Regeringen (2002): *Flere i arbejde. Analyse*. København.

Socialkommissionen (1993): *Arbejde og velfærd. Forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*. Socialkommissionen (4), København.