

FaOS

114

# Dagpengesystemet og flexicurity-modellen

Mikkel Mailand

Oktober 2010

ISBN 978-87-91833-55-7

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5  
DK – 1014 Copenhagen K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Sammenfatning

Notatets formål er at diskutere og analysere udfordringer for og tiltag til at forbedre det danske dagpengesystem samt tiltagenes konsekvenser for flexicurity. Udfordringer for dagpengesystemet konkretiseres i form af fire former for 'pres' på systemet: Presset for at øge beskæftigelsen, presset for at øge kompensationsgraden, presset for at øge organisationsgraden, og presset på finansieringen.

I notatet gennemgås 21 forskellige tiltag, der allerede er taget i Danmark eller udlandet, eller som allerede er foreslået, men endnu ikke er realiserede. Arbejdsmarkedskommissionens dagpengeforslag fra efteråret 2009, VK-regeringens dagpengereform fra maj 2010 og S-SF's dagpengeforslag fra en 'En fair løsning' er alle at finde blandt de præsenterede forslag.

De 21 tiltag har forskellige styrker og svagheder i forhold til at imødegå udfordringerne fra de fire pres. Tiltagene vurderes mere konkret i forhold til deres sandsynlige påvirkning af arbejdsudbud, a-kassernes organisationsgrad, offentlige udgifter, matchet mellem ledige og job, fleksibilitet samt social lighed. Endvidere vurderes tiltagene i forhold til deres påvirkning af den danske flexicurity-model. Det konkluderes, at enkelte af tiltagene rykker ved balancen i flexicurity-modellen eller ved den arbejdsdeling mellem staten og arbejdsmarkedets parter, modellen bygger på.

Notatet afsluttes med en præsentation af mulige scenarier for dagpengesystemets udvikling. Et sandsynligt scenarium er, at den gennemførte halvering af dagpengeperioden vil føre til udbygning af afskedigelsesgodtgørelser, længere opsigelsesvarsler samt flere private tillægssikringer. Et andet scenarium, der dog er mest sandsynligt efter et regeringsskift, er, at dagpengeperiode, kompensationsgrader eller organisationsgrad forsøges øget via trepartssamarbejde. Et tredje scenarium er udvikling af en eller anden variation af en obligatorisk model. En obligatorisk model vil fx kunne komme på tale, hvis a-kasserne i en lang årrække fremover fortsætter med at miste medlemmer og derfor ikke kan blive ved med at udgøre ryggraden i det danske arbejdsløshedsforsikringssystem.

## 1. Indledning

Det danske dagpengesystem er både meget ombejlet og meget debatteret i disse år. I udlandet har dagpengesystemet fået opmærksomhed som del af den såkaldte 'danske flexicurity-model', eller 'den gyldne trekant', hvis elementer som bekendt er liberale afskedigelsesregler, et generøst dagpengesystem og en aktiv beskæftigelsespolitik (fx Madsen 2005). 'Den danske model', der bygger på omfattende aftaleregulering mellem arbejdsmarkedets parter, spiller en væsentlig rolle heri.

Herhjemme har debatten blandt andet fokuseret på muligheden for, og det ønskelige i, at øge arbejdsudbuddet (og derigennem beskæftigelsen) ved at forkorte den maksimale dagpengeperiode, der i 1999 blev reduceret til fire år. Ikke mindst Arbejdsmarkedskommissionen har med sine forslag bidraget til denne debat. Endvidere har der, særligt efter at den økonomiske krise er slået igennem, været fokus på a-kassernes faldende medlemstal og det øgede antal personer, der står med et svagt eller manglende økonomisk sikkerhedsnet. Endelig er der kommet øget opmærksomhed på, at dagpengesystemet måske i virkeligheden ikke er så generøst som antaget i den gyldne trekant. I hvert fald peger flere undersøgelser på, at kompensationsgraderne (dagpengenes størrelse i forhold til lønnen) er reduceret for flere forsikrede lønmodtagergruppers vedkommende. En af de afledte effekter af de reducerede kompensationsgrader er, at flere og flere tegner tillægssikringer. En anden effekt er de kollektive aftaler om fratrædelsesgodtgørelser, som hidtil kun har eksisteret på et fåtal af overenskomstområderne, men som har bredt sig som ringe i vandet under OK 2010.

Den siddende VK-regering med Lars Løkke i spidsen var længe ukonkret om sine ønsker for reformer på arbejdsmarkedet. Men imod slutningen af 2009 var der alligevel en udbredt forventning om reformer af bl.a. dagpengesystemet inden for en overskuelig årrække. På den baggrund bad LO og FTF i december FAOS om at udarbejde et *notat, der skulle diskutere og analysere udfordringerne i det eksisterende dagpengesystem og disses konsekvenser for flexicurity*.

En reform af dagpengesystemet kom dog før end ventet, nærmere bestemt i maj 2010, mens skriveprocessen med notatet her var på vej ind i sin slutfase. Da dagpengesystemets udvikling sandsynligvis ikke er slut med de forandringer, som VK-regeringens 'genopretningsplan' indebærer, kan de ikke-realiserede tiltag ikke uden videre fraskrives relevans. Notatet er på den måde kommet til at indeholde både realiserede og ikke-realiserede reformforslag.

Det er vigtigt at gøre opmærksom på notatets afgrænsninger. For det første har det udelukkende været ambitionen at komme med kvalitative vurderinger af de forskellige tiltags konsekvenser. Udregninger af fx beskæftigelseseffekter og medlemsudviklinger er således ikke en del af formålet. For det andet handler de vurderinger, der er indeholdt i notatet, hovedsageligt om de forskellige dagpengetiltags konsekvenser for den danske flexicurity-model. For det tredje er fokus på arbejdsløshedsunderstøttelsen – sygedagpenge berøres ikke, og samspillet med efterlønnen gør det næsten heller ikke.

Da Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger i det seneste år har fyldt meget i debatten, har disse anbefalinger også fået en del plads i notatet, ligesom

dagpengeelementerne i VK-regeringens genopretningsplan og i Socialdemokraterne og SF's økonomiske udspil, 'En fair løsning', har det.

Notatet er opbygget sådan, at dette indledende afsnit efterfølges af en kort præsentation af dagpengesystemets historik, vigtigste kendetegn, og dets betydning for den danske flexicurity-model. Dernæst indkredsnes, i det tredje afsnit, de væsentligste udfordringer, som dagpengesystemet står over for. I det fjerde lange afsnit præsenteres forskellige tiltag med relevans for det fremtidige dagpengesystem – nogle realiserede, andre ikke-realiserede, nogle udenlandske, de fleste danske. Endelig foretages i det femte afsnit en kvalitativ vurdering af de forskellige tiltags konsekvenser generelt og for flexicurity-modellen specifikt, og der opstilles scenarier for arbejdsdelingen mellem hovedaktørerne i dagpengesystemet og for dagpengesystemet som sådan.

## **2. Dagpengesystemets historie og flexicurity**

Dette afsnit vil indeholde et kort oprids af det danske dagpengesystems historie, og af den rolle, som dagpengesystemet spiller i den danske flexicurity-model. Endelig vil der kort blive gjort status over to af dagpengesystemets helt centrale talstørrelser, nemlig a-kassernes organisationsgrad og dagpengenes kompensationsgrad.

### **2.1 Oprids af dagpengesystemets historie frem til 2009**

De første arbejdsløsheds-kasser blev etableret i 1880'erne, dels for at sikre de organiserede arbejderes levevilkår ved arbejdsløshed, dels for at skabe et effektivt middel mod løntrykning. I denne tidligere fase var a-kasserne helt selvfinansierende og forslag fra den socialdemokratiske gruppe i Rigsdagen om at yde offentlig støtte til a-kasserne blev gentagne gange afvist (Due & Madsen 2007).

Den første arbejdsløshedslov blev vedtaget i 1907 på baggrund af anbefalinger fra den parlamentariske Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommission, der var blevet nedsat i 1903, og med inspiration fra bl.a. det belgiske Gent-system. Der blev valgt en model med selvstyrende, fagligt afgrænsede arbejdsløsheds-kasser tilknyttet fagforeningerne, men under offentligt opsyn og med et loft over det samlede offentlige tilskud fra kommuner og stat på maksimalt 50 procent af de samlede udgifter. Det blev også fastlagt, at a-kasserne ikke måtte arbejde med andre opgaver end udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse (Pedersen 2007). Det kan undre, at en sådan lovgivning, der gav fagforeningerne en væsentlig del af kontrollen over arbejdsløshedsunderstøttelsen og førte til udbredt dobbeltmedlemskab, kunne bæres enstemmigt igennem en Rigsdag med borgerligt flertal. Men det havde betydning for den borgerlige tilslutning, at så mange fagforeningsmedlemmer som muligt tilsluttede sig a-kasserne. Kun derved kunne de blive økonomisk bæredygtige. Måske var der en del af forklaringen også, at man fra borgerligt hold håbede og troede, at den formelle adskillelse mellem fagforeninger og a-kasser også ville blive en reel adskillelse, og fordi man satte sin lid til den statslige kontrol (Due & Madsen 2007).

Antallet af a-kasser voksede støt fra de 34 oprindelige a-kasser med 70.000 medlemmer i 1907-08 i årene frem. Allerede i 1915 var antallet af a-kasser oppe på 57 med 140.000 medlemmer (svarene til at 7 ud af 8 organiserede arbejdere var arbejdsløshedsforsikrede). I 1920 var antallet af a-kasser 65 med 340.000 medlemmer (Pedersen 2007).

Af større ændringer i de lovgivningsmæssige rammer for a-kassernes virke kan nævnes Arbejdsanvisningsloven fra 1913-14, hvor en national arbejdsanvisning for første gang etableredes. Loven skærpede kontrollen med de ledige og a-kasserne og etablerede nationale og lokale trepartsfora i tilknytning til arbejdsløshedsunderstøttelsen (Nørgaard 2007). En revision af loven om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning i 1927 under en liberalt orienteret Venstre-regering åbnede op for tværgående a-kasser. Det banede vejen for det daværende Kristeligt Dansk Fællesforbunds a-kasse samme år, der dog først fik endelig statsanerkendelse i 1957 (Due & Madsen 2007). Det blev den første af en række tværgående a-kasser, der dog først mange år senere for alvor kunne true de etablerede a-kasser. Andre ikke uvæsentlige forandringer fandt sted i løbet af årene i form af mulighed for a-kasserne til at kræve ekstra kontingenter af medlemmer, der kun ville være i a-kasse og ikke fagforening, samt senere begrænsning af disse ekstrakontingenter og stigende minimumskrav til antallet af medlemmer for at oprette a-kasser.

Men en større reform af arbejdsløshedsunderstøttelsen kom først i 1967. På baggrund af anbefalinger fra en trepartskommission nedsat i 1964 blev der indført lovændringer både i 1967 og i 1969, der bl.a. gjorde det muligt for deltidsansatte at forsikre sig. Også det stadigt gældende princip om, at dagpengene udgør 90 procent af den hidtidige indtægt, men med et fast loft, stammer fra disse lovændringer. Endvidere betød reformen at staten overtog den marginale risiko ved ledighedsstigninger, dvs. at staten fremover skulle betale medudgifterne ved stigende ledighed. Alt i alt betød disse ændringer, at forsikringselementet i arbejdsløshedsunderstøttelsen blev mindre, og systemet blev tilpasset den udbygning af velfærdsstaten, der var i gang.

Lovændringerne indebar også, at den statslige Arbejdsformidling AF blev oprettet. Arbejdsformidlingen overtog rollen med at formidle ledige job og ledig arbejdskraft fra de delvist kommunalt finansierede, offentlige arbejdsanvisningskontorer og fra fagforeninger, a-kasser og andre ikke-offentlige aktører.

Endelig kom i 1979 efterlønnen til, der gav de 60-66-årige mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet med 80-100 procent af højeste dagpengesats, hvis de havde været a-kassemedlemmer i 10 år (senere øget til 20 og igen til 25 år) (Pedersen 2007). Efterlønnen satte gang i medlemstilslutningen til a-kasserne, da a-kassemedlemskab altså var en forudsætning for at få ret til efterløn. I samme periode blev det også gjort muligt for selvstændige at forsikre sig.

Fra midten af 1970'erne – da det viste sig, at krisen og den stigende arbejdsløshed havde bidt sig fast – kom der flere og større beskæftigelsespolitiske foranstaltninger til. De gav generelt mulighed for at genoptjene retten til dagpenge. Det var først med Nyrup-regeringens arbejdsmarkedsreform fra 1993-94, at ledige ikke længere kunne genoptjene dagpengeretten med deltagelse i aktivering. Samtidig blev den maksimale dagpengeperiode sat til syv år, hvor den

tidligere de facto havde været ubegrænset. I de følgende år stod de socialdemokratiske ledede regeringer bag gentagne forkortelser af dagpengeperioden, der i 1999 landede på det nuværende niveau på fire år. Forkortelserne af dagpengeperioden blev i flere tilfælde 'handlet af' med fagbevægelsen og oppositionen i form af udvidelser af aktiveringsindsatsen. Det skete med arbejdsmarkedsreformens 2. fase (indgået i forbindelse med finanslovsaftalen for 1996), hvor den maksimale dagpengeperiode blev forkortet til fem år, mens der blev indført aktivering på fuld tid efter to års ledighed, og det skete igen med arbejdsmarkedsreformens 3. fase (indgået i forbindelse med finanslovsaftalen for 1999), hvor dagpengeperioden blev forkortet til maksimalt fire år, mod at de ledige skulle aktiveres i 75 procent af tiden i aktivperioden, dvs. efter to års ledighed.

Ud over disse generelle ændringer af beskæftigelsespolitikken gennemførte Nyrup-regeringen også et tiltag målrettet unge, 'ungeindsatsen', der er relevant i forhold til dagpengesystemet. Efter indførelsen af ungeindsatsen i 1996 skulle alle dagpengeberettigede under 25 år, som ikke havde en kompetencegivende uddannelse, efter seks måneders ledighed og inden for ni måneder have ret og pligt til uddannelse i mindst 18 måneder. Unge, der fortsat var ledige efter uddannelsesforløbet, overgik umiddelbart til aktivperioden med ret og pligt til aktivering på fuld tid. Endvidere betød ungeindsatsen, at ved uddannelser uden for det ordinære uddannelsessystem kunne uddannelsesgodtgørelsen maksimalt udgøre 50 procent af dagpengemaksimum, mens ydelsen ved uddannelser inden for det ordinære uddannelsessystem er SU eller evt. gældende elevløn. Mens der har hersket uenighed om, hvor meget ungeindsatsen har betydet for den væsentlige reduktion i ungdomsledigheden, der fandt sted fra midten af 1990'erne og frem, er der ingen uenighed om, at ungeindsatsens væsentlige reduktion i ydelser og godtgørelser har mindsket unges incitament til at melde sig i a-kasse.

VK-regeringerne havde indtil maj 2010 mindre held med at forandre dagpengenes niveau og dagpengeperioden – og i perioder har de også afvist at gennemføre forandringer af disse. Et af de første forsøg herpå blev taget i efteråret 2003, da et forlig blev indgået, der særligt ville få konsekvenser for højtlønnede lønmodtagere med karensdage, og forlænge beregningsperioden for dagpenge fra 12 uger til 52. Efter massiv kritik fra opposition og fagbevægelse blev forslaget trukket tilbage. Også gentagne forsøg på at udvide ungeindsatsen med de halve dagpenge til de 25-30-årige slog fejl. I stedet blev nye tiltag i ledighedsydelse i stedet primært målrettet andre grupper af ledige, hvilket bl.a. kontanthjælpsloftet og indførelsen af starthjælpen illustrerer. Fogh-regeringernes erklærede støtte til den danske flexicurity-model bidrog måske også til, at dagpengeomtagerne fik et pusterum, der strakte sig over på den anden side af publiceringen af Arbejdsmarkedskommissionens hovedrapport i august 2009.

Hvad den første Fogh-regering til gengæld fik gennemført, var muligheden for at etablere tværfaglige a-kasser. Afgrænsningen efter faglige linjer, der går helt tilbage til 1907-loven, blev ophævet, og alle a-kasser fik i 2002 lov til at rekruttere medlemmer uden for eget fagligt område. Dette har været kraftigt medvirkende til at svække Gent-effekten, dvs. det udbredte 'dobbel-medlemskab' af fagforeninger og a-kasser, der skyldes, at a-kasserne administreres af fagforeningerne. Svækkelsen skyldes, at det med Fogh-regeringens initiativ blev tydeliggjort, at der var mulighed for at vælge alternative a-kasser. I 2005

fik regeringen endvidere gennemført en udvidet adgang til overflytning af ledige og efterlønsmodtagere til anden a-kasse. Et forslag om at oprette en statslig, tværfaglig a-kasse for at forhindre tvangsmedlemskab af bestemte a-kasser blev til gengæld ikke vedtaget (Due & Madsen 2007). Andre væsentlige forandringer i perioden var, at minimumskravet til a-kassernes medlemstal blev løftet fra 5.000 til 10.000.

Fogh-regeringernes forskellige reformer på det beskæftigelsespolitiske område har også haft direkte og indirekte konsekvenser for dagpengesystemet. Reformerne Flere i Arbejde, Strukturreformen og Jobcenterreformen har gradvist skabt en mere enstrengt og kommunaliseret indsats, hvor kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere i stigende grad behandles ens – og i stigende grad bliver kontrolleret i deres bestræbelser på at komme i beskæftigelse igen. Det har betydet nye krav til a-kassernes rolle i beskæftigelsespolitikken. Men Velfærdsreformen fra 2006 har nok været den af VK-regeringens reformer, der har haft størst direkte betydning for a-kassernes rolle i beskæftigelsespolitikken. Reformen betød, at a-kasserne nu står for den samlede gennemførelse af CV- og vejledningssamtaler og også afholder de lovpligtige rådighedssamtaler med de ledige (Thuesen et al. 2009). Også Jobcenterreformen fik konsekvenser for dagpengesystemet, da kommuner ikke bare fik hele det lokale ansvar for styringen af beskæftigelsespolitikken, men formelt set også blev involveret i finansieringen af dagpengene. Dagpengene udbetales fortsat af a-kassen, men kommunerne medfinansierer i henhold til et sæt af refusionssatser og bliver samlet set 100 procent kompenseret for udgifterne til både aktivering og overførselsindkomster. Dog er refusionssystemet skruet således sammen, at kommunerne vil have et økonomisk incitament til at aktivere og få de ledige i beskæftigelse, ligesom den enkelte kommune vil opleve økonomisk gevinst/tab alt efter, hvordan ledigheden udvikler sig i kommunen (LO 2009).

## **2.2 Dagpengesystemets funktion i flexicurity-modellen**

Som nævnt ovenfor er et relativt generøst dagpengesystem blevet forstået som en del af den danske flexicurity-model. Modellens kerne er i den mest udbredte opfattelse af modellen (den gyldne trekant) som nævnt, at liberal hyr-og-fyr-regulering eksisterer i en balance med generøse velfærdsydelser, først og fremmest arbejdsledighedsdagpenge. De generøse ydelser har ifølge modellen den effekt, at der ikke i stort omfang er blevet stillet spørgsmålstejn ved den liberale regulering – og omvendt. I 1990'erne tilførtes denne balance så en udbygget aktiv beskæftigelsespolitik, der via motivations- og kvalifikationseffekter angiveligt har hjulpet ledige tilbage i job og understøttet det mobile arbejdsmarked. Alt i alt skabtes på denne måde et arbejdsmarked med en høj mobilitet og jobomsætning.

A-kasserne har dog også en anden funktion i forhold til den danske flexicurity-model end at levere dagpenge, nemlig at medvirke til at få udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft til at hænge sammen – en funktion, der bl.a. knytter sig til den aktive beskæftigelsespolitik. Derudover formidler a-kasserne arbejde for deres medlemmer. De fagligt afgrænsede a-kasser kan forventes at være gode til at skabe match mellem udbud og efterspørgsel, da de har indgående kendskab til de forskellige fagligt afgrænsede delarbejdsmarkeder. Derudover

foretager a-kasserne alle CV-samtaler med de forsikrede ledige og fører rådighedskontrollen med dem inden for den aktive beskæftigelsespolitik.

### **2.3 Udviklingen i kompensationsgrader og medlemstilslutning**

Det har været en udbredt opfattelse i velfærds- og arbejdsmarkedsforskningen, at arbejdsløshedsunderstøttelsen er 'generøs', og det har som nævnt også været en del af den gyldne trekant. Men det er reelt kun lavindkomstgrupperne, der opnår de høje kompensationsgrader på op mellem 80 og 90 procent af den tidligere indkomst. De fleste udregninger (Arbejdsmarkedskommissionen er en af de væsentlige undtagelser) peger på, at kompensationsgraderne for mellemindkomstgrupperne er reduceret i løbet af de seneste årtier og er nu nede på omkring 50 til 60 procent. Dermed kan der sættes spørgsmålstegn ved den positive dynamik, der beskrives i den gyldne trekant.

CO-industri viser på baggrund af tal fra OECD Benefits and Wages fra 2006, at netto kompensationsgraden (efter skat) i Danmark med 84 procent for enlige og 94 procent for par med to børn er den højeste i OECD for lavindkomstgrupperne (målt som 67 procent af gennemsnitslønnen). Samtidig ligger Danmark med sine 61/77 procent for enlige/par med to børn i mellemgruppen, når det gælder mellemindkomsterne (målt som 100 procent af gennemsnitsindkomsten). Danmark ligger også i mellemgruppen når det gælder højindkomstgrupperne (150 procent af gennemsnitsindkomsten), hvor de tilsvarende kompensationsgrader er 47/66 procent (CO-industri 2007).

Andre danske analyser af kompensationsgraden har fokuseret på udviklingen over tid. LO offentliggjorde i 2006 et notat (LO 2006) om udviklingen i kompensationsgraden for LO-arbejdere. Hvis pension inkluderes, viser beregningerne, at kompensationsgraderne er faldet ca. 25 procent fra 1982 til 2004. Faldet har været nogenlunde lige stort for de forskellige grupper. Rengøringspersonale, gruppen med den højeste kompensationsgrad, har i perioden oplevet et fald fra ca. 90 til 71 procent, mens murerne, gruppen med den laveste kompensationsgrad, har oplevet et fald fra ca. 70 til 48 procent. Inklusionen af pension i beregningerne påvirker udviklingen i kompensationsgraden i negativ retning, særligt fra starten af 1990'erne og frem, hvor udbygningen af arbejdsmarkedspensioner tog fart. Men selv uden pension er kompensationsgraderne faldet med ca. 20 procent i perioden. Notatet viser også, at et kraftigt fald i kompensationsgraden frem til 1987, der blev skabt af en fastfrysning af dagpengene i årene 1983-85, næsten blev indhentet ved en ekstraordinær forhøjelse af dagpengene i finansloven for 1988, og at kompensationsgraderne siden 1991 er faldet jævnt. Faldet siden 1991 skyldes ifølge notatets forfattere bl.a. indførelsen af den såkaldte satsregulering, der sørger for, at dagpengene følger lønudviklingen, men hvor der hvert år sættes 0,3 procent af til den såkaldte satspulje, samt det forhold, at pension ikke medregnes i ordningen.

Også beskæftigelsesministerens svar til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg i 2009 viser, at der er sket en reduktion i kompensationsgraden igennem årene. Tabellen, der følger med svaret, viser, at kompensationsgraden i årene 1982 til 2009 for mandlige faglærte LO-arbejdere blev reduceret fra 70 til 58 procent, for kvindelige ufaglærte LO-arbejdere fra 87 til 72 procent, for tjenestemænd fra 71 til 61 procent og for privatansatte funktionærer fra 62 til 42 procent. Dog



foregik den største del af reduktionen for alle fire grupper i årene op til 1988. Det fremgår ikke af svaret, om beregningerne inkluderer arbejdsmarkedspension (Beskæftigelsesministeriet 2009).

Arbejdsmarkedskommissionens billede af udviklingen i kompensationsgraderne over årene står i kontrast til de øvrige analyser. Arbejdsmarkedskommissionen fokuserer kun på perioden efter 1995 (dvs. 1995-2006) og er baseret på løn uden pension og før skat (bruttokompensationsgrader): Ifølge Arbejdsmarkedskommissionen har bruttokompensationsgraderne været stort set uændrede for alle lønmodtagergrupper i perioden. Alt i alt er det dog rimeligt at antage, at dagpengenes kompensationsgrader generelt har været faldende.

Tilslutningen til a-kasserne har også vist en vigende tendens i de senere år. En analyse fra FAOS (Due & Madsen 2010b) foretaget på baggrund af tal fra AK-Samvirke og Arbejdsdirektoratet viser, at arbejdsløshedskassernes organisationsgrad (medregnet selvstændige) fra 1994 til 2010 er faldet fra 80 til 71 procent, og at organisationsgraden var nede på 70 procent i løbet af 2009. Det er et markant fald, der især er gået ud over LO-forbundene, mens bl.a. FTF's a-kasser har holdt skansen, og 'de gule' a-kasser har oplevet en markant fremgang. Det er også værd at bemærke, at krisen godt nok ser ud til at have stabiliseret a-kassernes samlede medlemstal, men ikke for alvor har vendt udviklingen.

En anden ny FAOS-analyse, foretaget i samarbejde med Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, viser, at det særligt er unge samt indvandrere og deres efterkommere, der er faldet fra. Samtidig er det tidligere så udbredte 'dobbel-medlemskab' – medlemskab af både fagforening og a-kasse inden for fagbevægelsen – på retur og udgør således kun 56 procent af arbejdsstyrken i dag. Dette dobbeltmedlemskab har ellers været en af hjørnestenene i den danske model og har været understøttet af det såkaldte Gent-system, hvor administrationen af a-kasserne i hvert fald delvist er i hænderne på fagforeningerne. Analysen viser endvidere, at det særligt er højtuddannede med høj indkomst, der er a-kassemedlemmer. Da det samtidig er disse grupper, der har den laveste kompensationsgrad, problematiserer det umiddelbart antagelser om en positiv årsagssammenhæng mellem kompensationsgradens størrelse og tilslutningen til a-kasserne (Due et al 2010). Forklaringen kan være – som det vil blive beskrevet senere i dette notat – at det netop er disse grupper, der topper a-kasseforsikringen op med private tillægsforsikringer og derigennem samlet set får en relativ høj kompensationsgrad.

Arbejdsmarkedskommissionens tal for tilslutningen til a-kasserne afviger lidt herfra, idet de viser en mindre markant reduktion i perioden 1993-2008 fra 78 til 74 procent, hvilket altså ikke er helt sammenfaldende med FAOS-analysen. Arbejdsmarkedskommissionen fremsætter en række mulige forklaringer på faldet, bl.a. reduceret ledighedsrisiko (pga. den langvarige højkonjunktur), ungeindsatsen (der har gjort det mindre attraktivt at være forsikret ledig), flere med løs tilknytning til arbejdsmarkedet (da personer med løs arbejdsmarkedstilknytning ifølge Arbejdsmarkedskommissionen i nogle tilfælde oppebærer en lige så god indkomstdækning med kontanthjælp som med dagpenge), samt en oplevelse af arbejdsløshedsforsikringen som værende dyr iblandt lavindkomst-

grupper (selvom denne gruppe har væsentlig højere ledighedsrisiko end gennemsnittet) (Arbejdsmarkedskommissionen 2009).

Det sidste punkt fra Arbejdsmarkedskommissionen vedrører prisen på arbejdsløshedsforsikringen. Ud over den stigende tilslutning til de 'gule' eller de 'ideologisk alternative' a-kasser i Danmark, tyder udviklingen også i Sverige på en vis prisfølsomhed i medlemstilslutningen. I Sverige, hvor 'Gent-effekten' er blevet svækket siden 1980'erne, begyndte a-kasserne for alvor at miste medlemmer, da den borgerlige regering kom til i 2007 og indførte et nyt kontingentsystem. Kontingenter blev øget gennemsnitligt, og kontingentets niveau i de enkelte a-kasser blev gjort afhængig af kassernes arbejdsløshedsrisiko – det kom for nogle a-kasser helt op på det seksdobbelte niveau i forhold til tidligere. Endvidere blev muligheden for skattefradrag af faglige kontingenter fjernet. Resultatet blev et tab på 10 procent af medlemmerne alene i 2007. (Due et al. 2010; Kjellberg 2009).

### 3. Pres på det danske dagpengesystem

Dagpengesystemet udsættes i disse år for forskellige former for pres, hvoraf en del allerede er berørt ovenfor. De forskellige former for pres kan opsamles i fire punkter: presset for at øge beskæftigelsen, presset for at øge kompensationsgraden, presset for at øge organisationsgraden og presset på finansieringen.

*Presset for at øge beskæftigelsen* kommer grundlæggende fra den demografiske udvikling, men formidles primært af et antal borgerlige politikere og arbejdsgivere, der har talt for en reduktion af den maksimale periode, hvori der kan modtages dagpenge (herefter blot kaldet dagpengeperioden). De bakkes op af en meget udbredt opfattelse blandt arbejdsmarkedsøkonomer (herunder dem som Arbejdsmarkedskommissionen har trukket på), der argumenterer for, at dagpengenes niveau og dagpengeperiodens længde isoleret set er negativt korreleret med arbejdsudbuddet og derigennem negativt korreleret med beskæftigelsen. Dette pres resulterede – sammen med en lang række situationsbestemte faktorer – i maj 2010 i en politisk aftale om en reduktion af dagpengeperioden fra fire til to år. Men det er ikke sikkert, at presset for at øge beskæftigelsen via dagpengesystemet af den grund vil forsvinde. Dels skal de lovede positive effekter af reduktionen først vise sig. Hvis det ikke sker, kan andre former for indgreb i dagpengene, med det formål at øge beskæftigelsen, komme på tale. Dels har oppositionen signaleret, at de, evt. i forbindelse med andre forandringer i dagpengesystemet, vil øge dagpengeperiodens længde igen, når og hvis de overtager regeringsmagten. Og dermed kan der fra borgerlige politikere og arbejdsgivere opstå et fornyet pres.

*Presset for at øge kompensationsgraden* formidles primært af fagbevægelsen, der til en vis grad bakkes op af arbejdsmarkedsforskere og politikere fra venstre side i salen, der bekymrer sig om enten den danske flexicurity-model som helhed eller den sociale sikkerhed for de mellemindkomstgrupper, der har fået deres indkomstsikkerhed reduceret igennem en årrække. Kompensationsgraderne er dog ikke blot relevante i forbindelse med indkomstsikkerheden isoleret set, men påvirker også den aktive beskæftigelsespolitik. 'Kvaliteten' af

jobsøgningen kan nemlig tænkes at blive forbedret ved høje kompensationsgrader såvel som lange dagpengeperioder, da de giver et bedre match mellem de ledige og jobåbningerne (fx Centeno 2004). De højere kompensationsgrader vil nemlig forbedre den lediges muligheder for at finde et job, der matcher den lediges kvalifikationer godt. Omvendt kan høje kompensationsgrader tænkes at påvirke kvantiteten af – eller intensiteten i – jobsøgningen i nedadgående retning (fx Arbejdsmarkedskommissionen 2009). Presset for at øge kompensationsgraden er ikke nødvendigvis i konflikt med presset for at øge beskæftigelsen igennem en reduceret dagpengeperiode, men i efteråret 2008 viste det sig umuligt at lave en dagpengereform, der byggede på et quit-pro-quo mellem reduceret dagpengeperiode og højere kompensationsgrader.

Det tredje pres er *presset for at øge a-kassernes organisationsgrad*, der stort set formidles af de samme aktører, som ønsker kompensationsgraden øget. Årsagerne er også langt hen af vejen de samme, nemlig bekymringer for den sociale sikkerhed og for flexicurity-modellen og/eller den danske model. Flexicurity-modellen bygger på en udbredt indkomstsikkerhed, der nødvendiggør en stor tilslutning til a-kasserne, og den danske model bygger i en vis udstrækning som nævnt på det dobbelte medlemskab. Hvis en høj tilslutning ikke kan leveres, risikerer fagbevægelsen indførelsen af en obligatorisk model, der kunne tænkes yderligere at svække tilslutningen til de traditionelle a-kasser eller helt afskaffe dem. Men i modsætning til debatten om kompensationsgraderne fremhæves i forbindelse med organisationsgraderne ikke fortrinsvis mellemkomstgrupperne. Analyser har således påpeget, at antallet af personer, der hverken er berettiget til dagpenge eller kontanthjælp, hvis de mister deres job, skal tælles i hundredetusinder (Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd 2010).

Det fjerde pres er *presset på dagpengenes finansiering*. Dette pres har måske ikke været lige så ofte debatteret i de senere år som de øvrige tre former, men det er ikke desto mindre den direkte anledning til en af de største forandringer i de seneste årtier. Bekymring om dagpenges finansiering og niveauet herfor har hovedsageligt kunnet findes hos borgerlige politikere og kun sekundært hos arbejdsgiverne, der med undtagelse af G-dagene ikke direkte har været finansielt belastet af dagpengene. Da staten som beskrevet har den marginale risiko ved øget ledighed, øges belastningen af de offentlige finanser under lavkonjunkturer som den, Danmark har været ramt af i de seneste halvandet år. En aflastning af de offentlige finanser endte da også med at være hovedargumentet for den forkortelse af dagpengeperioden fra fire til to år, som blev vedtaget af Regeringen og Dansk Folkeparti i maj 2010, mens hensynet til beskæftigelsen var hovedargumentet hos Arbejdsmarkedskommissionen. Der er dog andre muligheder for forandringer i finansieringen end dem, der handler om at begrænse de offentlige finanser. En mulighed er at øge den meget begrænsede eksisterende arbejdsgiverfinansiering af det nuværende dagpengesystem. En anden mere indirekte vej er at skabe incitamenter til at øge supplerende finansiering, enten i form af de individuelle tillægssforsikringer eller i form af ordninger tilknyttet overenskomsterne.

## 4. Tiltag til at imødegå presset på dagpengesystemet

I dette afsnit gennemgås forskellige tiltag, der allerede er taget i Danmark eller udlandet, eller som allerede er foreslået, men ikke er realiserede. Tiltagene beskrives i dette afsnit og vurderes i næste. De er delt op alt efter, om de primært sigter på at øge beskæftigelsen, øge kompensationsgraden, øge a-kassernes organisationsgrad, forandre finansieringen af dagpengesystemet eller sigter på en kombination af flere af disse mål. Nogle tiltag er mere omfattende end andre. Selvom de er opdelt efter deres primære formål, kan de have gensidigt afsmittende virkning – fx kan en øget kompensationsgrad være med til at øge organisationsgraden. Da ikke mindre end 21 tiltag vil blive præsenteret, er de for overskuelighedens skyld nummereret fortløbende. I skema 1 i afsnit 5 findes en oversigt over dem.

### 4.1 Tiltag der primært sigter på at øge beskæftigelsen

Blandt de forslag til dagpengereformer, der har fået størst opmærksomhed i debatten, er dem som Arbejdsmarkedskommissionen publicerede i deres hovedrapport i august 2009 (Arbejdsmarkedskommissionen 2009). Disse tiltags hovedsigte er helt entydigt at øge beskæftigelsen (for derigennem at forbedre de offentlige finanser) – andre hensyn fremstår som sekundære. Der foreslås flere tiltag til dagpengereformer, men Arbejdsmarkedskommissionen lægger selv mest vægt på et 1) *konjunkturafhængigt tiltag, der forkorter dagpengeperioden fra 4 til 2 år, men med mulighed for forlængelse på op til 1 år under lavkonjunktur*. Efter at dette tiltag var blevet afvist af regeringen og dets støtteparti helt ind i foråret, blev det alligevel et væsentligt element i den ’genopretningsplan’, der blev indgået politisk aftale om i maj 2010. I modsætning til Arbejdsmarkedskommissionens forslag indeholder aftalen om genopretningsplanen ikke nogen mulighed for forlængelse under lavkonjunktur.

Arbejdsmarkedskommissionen mener, at deres version af dette tiltag vil have en beskæftigelseseffekt på 10.000 job. Arbejdsmarkedskommissionen fremhæver dette tiltag frem for et tiltag med en faldende ydelse igennem perioden (se nedenfor), da sidstnævnte ”efter Arbejdsmarkedskommissionens vurdering vil være langt mindre forenelig med balancen i den danske model” (Arbejdsmarkedskommissionen 2009: 81).

Derudover foreslår 2) *Arbejdsmarkedskommissionen fire andre tiltag* for at øge beskæftigelsen: At øge beskæftigelseskravet fra 26 til 52 uger inden for tre år; at udvide perioden for udregning af dagpengesatsen fra 13 til 52 uger; at udvide ungeindsatsen til også at omfatte de 25-29-årige uden børn; samt at afkorte dagpengeperioden til ét år for dimittender. Arbejdsmarkedskommissionen vurderer beskæftigelseseffekterne af hvert af disse tiltag som begrænsede til mellem 500 og 2.500 nye job (Arbejdsmarkedskommissionen 2009). Af disse fire tiltag blev to indfriet med VK-regeringens aftale om genopretningsplanen. Det ene er, at beregningen af dagpengene fremover skal ske med afsæt i indkomster de seneste 12 måneder før overgangen til ledighed, hvor beregningen hidtil er sket med afsæt i indkomst inden for de seneste 13 uger. Da det er mere sandsynligt, at der kan oppebæres en høj indkomst i en kort periode, vil den nye beregningsmetode gennemsnitligt betyde lavere dagpengesatser. Regeringen

regner således også med besparelser på 10 mio. kr. i 2012 og 20 mio. kroner i 2013<sup>1</sup>. Det andet tiltag er at udvide beskæftigelseskravet til genoptjening af dagpenge, så kravet til optjening og genoptjening af retten til dagpenge fremover begge vil være på 52 uger. Denne omlægning skulle i følge regeringen betyde en besparelse på 25 mio. kroner i 2012 og 75 mio. i 2013. Regeringen mener selv, at den samlede effekt på beskæftigelsen af alle dens dagpengetiltag – sammen med de øvrige initiativer – vil være 11.000 nye job (Regeringen 2010).

Selvom der altså nu er truffet beslutning om at indføre en 2-årig dagpengeperiode i Danmark, er det værd at præsentere andre tiltag med relativt korte dagpengeperioder, ikke mindst fordi oppositionen i kølvandet på vedtagelsen af VK-regeringens genoprettelsesplan har signaleret at den påtænker at ændre den 2-årige periode, når og hvis de kommer i regering, selvom man ikke nødvendigvis vil gå tilbage til en 4-årig periode.

Et tiltag, der kunne tænkes at have samme eller større positive beskæftigelseseffekter, som det foreslået af Arbejdsmarkedskommissionen (hvis deres beregninger holder), er et initiativ efter svensk forbillede. Efter reformer indført af den borgerlige regering fra 2007 og frem indeholder det 3) *svenske dagpengesystem en dagpengeperiode på maksimalt 300 dage (450 dage for forældre), men med faldende kompensationsgrad*. Den svenske dagpengemodel er den udenlandske model, der oftest refereres til i den danske debat, men er samtidig netop en af de modeller, Arbejdsmarkedskommissionen tager afstand fra i deres hovedrapport. Med en faldende kompensationsgrad fra 80 procent (et niveau som 10 procent af de forsikrede ledige modtager) ville en indførelse af modellen ikke repræsentere en øget kompensationsgrad i forhold til det nuværende danske system. Desuden er forsikringsbidragene i den svenske model gjort afhængige af ledighedsrisikoen, hvilket sammen med fjernelsen af muligheden for at trække faglige kontingenter fra i skat har ført til et markant fald i organisationsgraden for visse lønmodtagergrupper i Sverige.

#### **4.2 Tiltag der primært sigter på at øge kompensationsgraden**

I forbindelse med et fælles analysearbejde mellem LO og FTF, der tog udgangspunkt i det historiske fald i kompensationsgraderne, blev der regnet på forskellige forslag (LO 2006). Med henblik på at modvirke ulighed blandt fremtidens pensionister opererer ét af tiltagene i notatet med at øge de lediges ATP-bidrag (finansieringen af dette fordelt ligeligt mellem medlemmet selv, a-kassen og arbejdsgivere). Der foreslås, 4) *at øge det nuværende dobbelte ATP-bidrag for ledige til et firdobbelt bidrag*, hvilket efter datidens takster ville give 5.850 kr. årligt. Dette skulle give et løft på 1,2 procent i kompensationsgraden.

I et andet tiltag fra samme notat opnås en 5) *højere dagpengesats igennem en fjernelse af bidraget til satsreguleringspuljen*, hvilket også øger kompensationsgraden. Som beskrevet i den historiske gennemgang går en del af satsreguleringen af dagpengene til satspuljen, der finansierer forskellige socialpolitiske indsatser. Ved at fjerne bidraget til satspuljen vil dagpengene øges, og kompen-

---

<sup>1</sup> Det skal for en god ordens skyld nævnes, at vedtagelsen af dette forslag er udskudt til efteråret for at undgå lovsjusk, da området er meget kompliceret.

sationsgraden ville i 2004 stige med 1,6-2,3 procent, alt afhængig af hvilken af LO's lønmodtagergrupper der fokuseres på.

Der har også været forslag fremme i debatten, hvor kompensationsgraden varierer i løbet af dagpengeperioden, fx et 6) *tiltag med et dagpengetillæg i begyndelsen af dagpengeperioden*, hvilket altså ville resultere i en generelt øget, men igennem perioden faldende kompensationsgrad. Der har dog ikke fra hverken politisk hold eller fra arbejdsmarkedets parter været fremlagt detaljer om et sådant initiativ. Et lignende tiltag blev også præsenteret af Velfærdskommissionen i 2005. Velfærdskommissionen tog dog selv afstand fra det ved at påpege, at "det vil [...] imidlertid indebære betydelige merudgifter" (Velfærdskommissionen 2005: 467). Men det var som bekendt ikke disse ideer, der kom til at præge VK-regeringens genopretningsplan.

To andre tiltag, der øger kompensationsgraden, skal nævnes. I modsætning til ovenstående er de allerede så småt ved at blive realiseret. Det ene er anvendelse af 7) *private tillægforsikringer*, der sikrer lønmodtageren 85 procent af hidtidig indkomst i en periode. Det er især blandt de højere indkomstgrupper, at der har kunnet ses en stærk stigning i antallet af tillægforsikringer i de senere år, mens udviklingen blandt lav- og mellemindkomstgrupperne har været mere moderat. Det skønnes, at antallet af danskere med tillægforsikring i løbet af år 2010 vil runde 100.000. Hver 12. dansker signalerede i en analyse fra februar 2010, at det er sandsynligt, at de vil tegne en tillægforsikring inden for et år. Det er særligt blandt de højtlønnede, som også generelt er de lønmodtagere med de laveste kompensationsgrader, at der tegnes tillægforsikringer. Tilgangen har været rimelig begrænset i LO-forbundenes a-kasser, mens Kristelig a-kasse har oplevet en større tilgang (Ugebrevet A4, 22. februar 2010).

Det andet tiltag til en de facto øgning af kompensationsgraden, der allerede så småt er taget fat på, er 8) *afskedigelsesgodtgørelser*. I overensstemmelse med flexicurity-modellen har anvendelsen af disse hidtil været begrænset i Danmark, og det har således kun været et fåtal af overenskomsterne, der har indeholdt sådanne. Finanssektoren har været én af undtagelserne. Men med overenskomstrunden 2010 i den private sektor har ordningerne bredt sig. Det startede med, at der på Metalarbejdsforbundets kongres i efteråret 2009 blev sendt en usminket advarsel til politikkerne om, at de reducerede kompensationsgrader kunne føre til krav om større sikkerhed i ansættelsen. Det skete så da DI og CO-industri på det toneangivende industriområde i februar 2010 blev enige om en fratrædelsesgodtgørelse som en del af overenskomsten. Ordningen sikrer afskedigede medarbejdere 85 procent af den hidtidige indtægt i en, to eller tre måneder efter henholdsvis tre, seks og otte års ansættelse. Siden er ordningen taget op på andre overenskomstområder og dækker nu hele LO-DA-området.

#### **4.3 Tiltag der primært sigter på at øge organisationsgraden**

Særligt efter at de økonomiske konjunkturer for alvor begyndte at vende i efteråret 2008, har faldet i a-kassernes organisationsgrad fået opmærksomhed. Det har ført til forskellige forslag. Et af dem har været at indføre en slags 9) *amnesti-ordning*, så ledige, der inden for en begrænset periode melder sig i a-kasse, med det samme kan modtage dagpenge. Denne idé blev dog hurtigt afvist pga. de freerider-problemer, den ville indebære. En anden mindre radikal idé, der

også har været fremsat i forbindelse med krisens udbrud, er, at 10) *nedsætte beskæftigelseskravet til 26 uger for (gen)optjening af dagpengereetten* – beskæftigelseskravet har hidtil været på 52 uger, mens genoptjeningskravet (når retten til dagpengeudbetalinger er opbrugt) har været på 26 uger. Men heller ikke denne idé fik, foreløbigt i hvert fald, gang på jord. I stedet for at reducere kravet til optjening og genoptjening af dagpengereetten indebærer VK-regeringens genopretningsplan præcis den modsatte harmonisering, som nævnt under punkt 2 i afsnit 4.1.

VK-regeringen har dog indført et enkelt tiltag, der hjælper til at øge a-kassernes organisationsgrad. I efteråret 2009 blev det 11) *gratis for unge under uddannelse at melde sig i a-kasse*. Det giver mulighed for, at unge under uddannelse med studiejob kan modtage dagpenge samme dag de afslutter deres uddannelse, hvis de opfylder beskæftigelseskravet. Tidligere kunne man som nyuddannet ledig først få dagpenge efter en karenperiode på en måned. Der er mange unge, der har benyttet sig af den nye mulighed, særligt inden for de højtuddannedes a-kasser (Avisen 25. marts 2010).

I det føromtalt notat fra LO (LO 2006) foreslås det, at a-kassernes organisationsgrad kan øges igennem en generel 12) *sænkning af medlemsbidraget til forsikringen* ud fra den betragtning, at selvfinansieringselementet er relativt højt, når det indregnes, at en del af de dagpengeberettigede ville kunne få kontanthjælp. I notatet foreslås det, at den enkeltes bidrag sænkes med 1.000 kr. i 2006-priser, hvilket ville øge incitamentet til at lade sig forsikre, men koste staten ca. 1,5 milliarder, når der tages højde for, at bidragene er skattepligtige. Med genopretningsplanen, der ikke rører ved a-kasse-kontingenterne, men sætter loft over fradraget for faglige kontingenter, er det svært at forestille sig, at den nuværende regering vil pålægge staten flere udgifter til at finansiere a-kassernes virke. Omvendt tager Socialdemokraterne og SF i deres udspil 'En fair løsning' (Socialdemokraterne & SF 2010) fra maj 2010 tråden fra LO-notatet op, idet de kommer med et konkret bud, der går ud på, at fordelingen mellem a-kasse-kontingent og efterlønsbidrag ændres, så 13) *a-kassekontingentet bliver billigere, mens efterlønsbidraget bliver dyrere*. Endvidere foreslår S-SF i udspillet, at 14) *personer på fleksjob og ledighedsydelse skal tilmeldes en a-kasse*<sup>2</sup>.

Blandt Arbejdsmarkedskommissionens mange tiltag er der også nogle, der sigter på at øge tilslutningen til arbejdsløshedsforsikring og dermed øge organisationsgraden. Et af Arbejdsmarkedskommissionens forslag er målrettet én af de grupper, hvis tilslutning til a-kasserne i særlig grad er faldet, nemlig unge under 30 år. Det har to sammenhængende elementer. Arbejdsmarkedskommis-

<sup>2</sup> Ud over de to forslag, der behandles i notatet her, indeholder S-SF-udspillet tre forslag, der er direkte relateret til dagpengesystemet. Disse forslag findes ligeledes under overskriften 'Treparsaftale om langsigtet økonomisk holdbarhed'. Forslagene er, at 'Dagpengesystemet skal moderniseres, så det understøtter en udvikling på det danske arbejdsmarked kendetegnet med omstilling på et stadig højere niveau'; 'Der skal iværksættes tiltag, der kan øge overenskomstdæknings- og organisationsgraden på det danske arbejdsmarked'; samt 'Der overvejes ændret beskatning af kontingenter til fagforening og a-kasser med udgangspunkt i uændrede økonomiske rammer' (Socialdemokraterne & SF 2010: 54). Punkterne er relevante for notatet her, men de er ikke tilstrækkeligt konkrete til at blive gennemgået på linje med de øvrige forslag i notatets afsnit 3.

sionen foreslår, at 15) *unge under 30 får deres årlige forsikringsbidrag nedsat med 75 procent* (fra 3.480 til 870 kr. i 2009-priser). Samtidig opfordres a-kasserne til at foretage en lignende reduktion af administrationsbidraget for de unge. Det andet element er, at der for *de over 30-årige foreslås en halvering af det årlige bidrag til a-kasserne, men med en samtidig stigning i efterlønsbidraget på 60 procent*, der skulle være tilstrækkeligt til at finansiere det lavere bidrag til a-kasserne. Dette element må siges at være taget op i S-SF-forslaget. Endelig anbefaler Arbejdsmarkedskommissionen, at 16) *a-kassernes administrationsbidrag opdeles, således at mindst 25 procent betales af a-kassemedlemmerne*, der er tilmeldt efterlønsordningen. Det højere efterlønsadministrationsbidrag skulle ifølge kommissionen bedre afspejle de reelle administrationsudgifter, der er forbundet med denne ordning (Arbejdsmarkedskommissionen 2009). DA har også flere gange påpeget, at de finder administrationsudgifterne i de danske a-kasser meget høje sammenlignet med fx Norge (se fx Agenda 2. februar 2003).

Alle de foregående tiltag holder sig inden for rammerne af det frivillighedsprincip, der er bærende i det danske dagpengesystem. Men faktisk er Danmark, Sverige og Finland de eneste OECD-lande, som har et dagpengesystem baseret på frivilligt medlemskab. Derfor kan det være værd at overveje, hvilke fordele og ulemper der er ved et sådant system. Sidste gang sådanne overvejelser om 17) *en obligatorisk model* var en del af den danske debat, var i Velfærdskommissionens rapport fra 2005 (Velfærdskommissionen 2005). Kommissionen tager udgangspunkt i, at ca. 20 procent af arbejdsstyrken på daværende tidspunkt ikke var medlem af en a-kasse, og at de ikke-forsikrede bestod af en gruppe med overrepræsentation af personer under uddannelse, unge, mænd, enlige uden børn, lavtlønnede uden kompetencegivende uddannelse, indvandrede fra mindre udviklede lande end Norden, samt højtuddannede og højtlønnede. Også branchemæssigt konstaterer Velfærdskommissionen stor spredning. Som samlet gruppe har ikke-forsikrede faktisk en lavere risiko for at blive ledige end dagpengeforsikrede, men der er større spredning.

Blandt fordelene ved en obligatorisk model er i Velfærdskommissionens optik, at alle ledige bliver samlet i et enstrenget system. Hvis alle på arbejdsmarkedet har pligt til at forsikre sig mod arbejdsløshed, vil det endvidere forebygge problemer med underforsikring for visse grupper og samtidig skabe en større risikodeling. Blandt ulemperne nævner kommissionen, at en obligatorisk forsikring for personer med en lav ledighedsrisiko vil indebære overforsikring, hvor den forventede gevinst ved dagpengeforsikring ikke står mål med omkostningerne. Velfærdskommissionen finder endelig, at fordi en obligatorisk forsikring vil tvinge alle på arbejdsmarkedet til at være medlem af en arbejdsløshedskasse og betale medlemsbidrag, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt der skal være en statslig a-kasse som alternativ til de eksisterende a-kasser.

#### **4.4 Refinansieringstiltag**

I dette afsnit vil tiltag, der bygger på alternative måder at finansiere dagpengene på, blive analyseret.

I Danmark er dagpengene finansieret af en kombination af offentlige bidrag og lønmodtagerbidrag. Som følge af at staten har den marginale risiko, er forde-



lingen konjunkturafhængig, men igennem årene har fordelingen gennemsnitligt været sådan, at staten har afholdt ca. 2/3 af udgifterne mens lønmodtagerforsikringsbidragene har udgjort ca. 1/3 (Møller Jensen & Verner 1996). Hvis der ses bort fra G-dagene og de beskrevne afskedigelsesgodtgørelser (der øger kompensationsgraden midlertidigt og de facto er en form for medfinansiering af arbejdsløshedsunderstøttelsen), så må man sige, at arbejdsgiverne i Danmark er friholdt for direkte finansiering af arbejdsløshedsdagpengene. Sidst, der var et forsøg fra statslig side på substantielt at øge arbejdsgivernes bidrag, var, da Zeuthen-udvalget i 1991 bl.a. fik til opgave at komme med forslag til, hvordan partsfinansieringen i dagpengesystemet kunne øges. Men partsrepræsentanterne, der udgjorde flertallet i udvalget, fik blokeret for forslag om dette emne (Majland 2001).

I flere af vores nabolande bidrager arbejdsgiverne direkte til finansieringen. Mens arbejdsgiverbidraget i Sverige blev væsentligt reduceret, da den borgerlige regering kom til magten i 2006, er der fortsat et væsentligt element af arbejdsgiverfinansiering i Tyskland. Den tyske arbejdsløshedsforsikring, der er obligatorisk, er baseret på, 18) *at lønmodtagere og arbejdsgivere hver indbetaler en lige stor del af lønsummen* (p.t. samlet 2,8 procent af lønsummen og fra juli 2010 3,0 procent). Staten finansierer resten. Niveaue er 60 procent af tidligere indtjening (67 procent for forsørgere), hvilket betyder, at kompensationsgraden er lavere for lavindkomstgrupper end i Danmark, men højere for højt-lønnede – også selvom der også i Tyskland er et maksimum beløb for arbejdsløshedsunderstøttelsen. Den maksimale dagpengeperiode er 12 måneder for de fleste, men for de over 50-årige er den 15 måneder, stigende gradvist til 24 måneder for de 58-årige – dog under forudsætning af at den pågældende har indbetalt til arbejdsløshedsforsikringen i 30 henholdsvis 48 måneder (Veil 2010).

#### **4.5 Kombinationstiltag**

Der har også i debatten været fremført en række tiltag, der ikke på meningsfyldt måde kan siges at have ét hovedformål, men eksplicit forsøger at kombinere flere formål.

Blandt disse 'kombinationstiltag' er et par stykker, der kombinerer hensynet til højere beskæftigelse med hensynet til en højere kompensationsgrad. Som alternativ til Arbejdsmarkedskommissionens og VK-regeringens tiltag med uforandret kompensationsgrad og kortere dagpengeperiode er forskellige tiltag, der varierer over temaet faldende ydelse igennem en kortere dagpengeperiode, blevet foreslået. Disse tiltag indbefatter bl.a. 19) *en højere kompensationsgrad for i hvert fald nogle grupper på arbejdsmarkedet i forhold til det nuværende niveau, men også en afkortning af perioden*. Det var netop et sådant forslag, som regeringen og Socialdemokraterne i efteråret 2008 forsøgte at nå til enighed om, men uden held. Socialdemokraterne har endvidere på et tidspunkt diskuteret et tiltag, der indbefatter 20) *valgfrihed mellem kortere periode med højere ydelse og længere periode med lavere ydelse*.

Endnu et tiltag, der har været foreslået i debatten, og som kombinerer beskæftigelseshensynet med ønsket om højere kompensationsgrad for visse grupper, sigter på at 21) *decimere den maksimale kompensationsgrad fra fx 90 procent til 80 procent for at øge tilskyndelsen til at søge arbejde, mod at den mak-*

*simale dagpengesats – der p.t. er på 752 kr. pr. dag for fuldtidsforsikrede – sættes op, og at kompensationsgraden for mellemindkomstgrupperne dermed øges (Pedersen 2007).*

## **5. Opsamling og kvalitativ vurdering af tiltagene**

En kvalitativ vurdering af de forskellige tiltag kunne i tråd med fokus ovenfor tage udgangspunkt i 1) om det er sandsynligt, at tiltagene hver især vil imødegå de fire hovedudfordringer, 2) om de forandrer balancen i den danske flexicurity-model, og 3) om de betyder nye roller for, eller arbejdsdelinger mellem, staten og arbejdsmarkedets parter eller på anden vis tegner nye scenarier for fremtidens dagpengesystem. Det er vigtigt at understrege, at vurderingerne her ikke vil føre frem til anbefalinger af bestemte tiltag nævnt her i notatet.

I teksten nedenfor vil der primært fokuseres på tiltagenes effekter i forhold til de fire hovedudfordringer og flexicurity. Langt de fleste – og alle de væsentligste – af disse effekter vil være opsummeret i skemaet side 21.

### **5.1 Tiltagenes bidrag i forhold til hovedudfordringerne**

Først tiltagene, hvis hovedsigte det er at øge beskæftigelsen igennem et øget arbejdsudbud. De af Arbejdsmarkedskommissionens og regeringens tiltag, der sigter på at øge beskæftigelsen, har deres styrker i, at de sætter tal på merbeskæftigelsen. Arbejdsmarkedskommissionens tiltag giver tilsammen, ifølge Arbejdsmarkedskommissionen selv, 13.000 nye job, mens regeringen selv mener, at genopretningsplanens dagpengeinitiativer skaber 11.000 nye job. Regnestykkerne er dog blevet kritiseret for at være for optimistisk og bero på en situation under højkonjunktur (LO & FTF 2010), men her skal denne diskussion ikke tages op. Her vil vi blot konstatere, at det er sandsynligt, at disse tiltag vil øge arbejdsudbuddet, mens effekten på beskæftigelsen kan diskuteres. Det er innovativt i en dansk sammenhæng at indregne konjunkturer i beskæftigelsespolitiske tiltag som det gøres i *Arbejdsmarkedskommissionens hovedtiltag*, men der kan være praktiske problemer og uintenderede konsekvenser herved, som Arbejdsmarkedskommissionen ikke har forudset. Fx vil ledige, der står over for de samme udfordringer med at finde job, have dagpengeperioder af forskellig længde. Det konjunkturafhængige element er fraværende i det tiltag, som VK-regeringen valgte i maj 2010 med *genopretningspakken*, der i øvrigt ligner Arbejdsmarkedskommissionens hovedtiltag. Det øgede arbejdsudbud og evt. merbeskæftigelsen, der er et sandsynligt resultat af disse tiltag, skal holdes op mod det forhold, at flere dagpengemodtagere vil opleve at have opbrugt deres dagpenge uden at være kommet i job. Det drejer sig skønsmæssigt om 10.000 til 20.000 personer. Det repræsenterer i flexicurity-termer en reduktion af indkomstsikkerhed, men også en øget samfundsmæssig ulighed. Andre sandsynlige negative effekter af disse tiltag er en indirekte negativ påvirkning af incitamentet til at tilmelde sig a-kasse og dermed af organisationsgraden. Også matchet mellem job og ledige kan tænkes påvirket negativt pga. den kortere søgetid, ligesom også fleksibiliteten i flexicurity-modellen indirekte kan lide skade, da tiltagene giver incitamenter til at udbygge afskedigelsesgodtgørelserne. Blandt

de positive effekter findes aflastningen af de offentlige udgifter. Mange af disse sandsynlige effekter genfindes i de to følgende tiltag.

For at vurdere effekterne af en afkortelse af dagpengeperioden kunne det være nærliggende at se på *Sverige, hvor dagpengeperioden blev forkortet i 2007*. Det er som nævnt en model, Arbejdsmarkedskommissionen direkte har taget afstand fra pga. den indbyggede faldende kompensationsgrad, men det er ikke desto mindre den udenlandske model, der kommer tættest på den danske, som den vil se ud efter implementeringen af 'genopretningsplanen' – og også den, der er tættest på den model, Arbejdsmarkedskommissionen selv foreslog. Desværre har det ikke været muligt at fremskaffe evalueringer af de nye svenske reformer.

De øvrige tiltag med beskæftigelsessigte, som Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, har ifølge kommissionen selv begrænsede beskæftigelseeffekter. Af disse fire forslag blev to, som beskrevet, indfriet med VK-regeringens aftale om genopretningsplanen, nemlig at udvide perioden til udregning af dagpengeperioden til 52 uger og at udvide beskæftigelseskravet til 52 uger inden for tre år. VK-regeringen mener, at disse tiltags beskæftigelseeffekt er endnu mere begrænsede end Arbejdsmarkedskommissionens. Ændringen af beregningsperioden vil endvidere give en reduktion i kompensationsgraden, men sandsynligvis kun i begrænset omfang.

For det andet blev der præsenteret tiltag, hvis hovedsigte det var at øge dagpengenes kompensationsgrad. Tiltagene for at øge kompensationsgraden via ændringer i ATP og satspuljeordningen giver efter beregningerne (begrænsede) stigninger i kompensationsgraderne og (begrænsede) øgede offentlige udgifter, men de øgede offentlige udgifter kan være et problem i forhold til at skaffe opbakning til disse tiltag. Derudover kan tiltaget tænkes at indebære en begrænset negativ påvirkning af arbejdsudbuddet (pga. mindre forskel mellem dagpenge og løn), men også indirekte positive påvirkninger på organisationsgrad (da øget kompensationsgrad vil give incitament til indmeldelse i a-kasse), på den samfundsmæssige ulighed, på indkomstsikkerheden (som følge af de stigende kompensationsgrader) og dermed også på matchet. Mange af de samme effekter genfindes i de fire næste tiltag, som det også fremgår af skema 1.

Modellen med *dagpengetillæg i starten af perioden* kan muligvis øge kompensationsgraden mere, men vil givet møde modstand på grund af de potentielt negative effekter på beskæftigelsen og de øgede offentlige udgifter – medmindre der argumenteres overbevisende imod disse, fx ved at fremhæve en mulig forbedring af matchet mellem job og de jobsøgendes kvalifikationer.

*Tillægsforsikringerne og fratrædelsesgodtgørelserne* fra overenskomsterne er begge måder at privatisere en øget kompensationsgrad på (om end sidstnævnte har et kollektivt element og derfor ikke i samme omfang en social slagside som førstnævnte). Disse to tiltag kræver ikke på samme måde politisk opbakning som de øvrige, og kan, sammen eller hver for sig, potentielt bidrage væsentligt til øgede kompensationsgrader. Ud over konsekvenser for arbejdsdelingen i flexicurity-modellen, der vil blive diskuteret i næste afsnit, kan der peges på, at begge tiltag i sig selv kan skabe et pres på det eksisterende dagpengesystem, idet en udbygning af dem vil kunne gøre det mere legitimt at gennemføre besparelser i det traditionelle forsikringsystem. Derudover er der, særligt for

tillægsforsikringernes vedkommende, fordelingsmæssige problemer, da præmierne afhænger af ledighedsrisikoen. Dette kan være til skade for de lavtlønnede grupper med stor ledelsesrisiko, der måske ikke vil have råd til sådanne ekstra forsikringer.

For det tredje blev tiltag, der hovedsageligt sigtede på at øge a-kassernes organisationsgrad, præsenteret. Tiltagene, der går ud på at *reducere beskæftigelseskravet* eller fjerne det helt ved *amnestiordning*, for herved at øge a-kassernes organisationsgrad, vil muligvis være effektive til at skabe større tilslutning til a-kasserne og som positiv sideeffekt kunne forbedre matchet (i lighed med de fleste andre forsøg på at øge organisationsgraden), men kan tænkes at have (begrænsede) negative effekter på arbejdsudbuddet (pga. reduceret jobsøgning) og på de offentlige udgifter. Den væsentligste anke mod amnestiordningen har dog været freerider-problemet. Tiltaget med *lavere forsikringsbidrag* vil gøre det noget billigere at forsikre sig, men skubber udgifterne hertil over på skatteyderne og vil også kunne tænkes at have en (begrænset) negativ effekt på arbejdsudbuddet. *Arbejdsmarkedskommissionens forslag om højere medlemsfinansiering af administrationsbidraget* vil kunne betyde højere samlede omkostninger for medlemmerne og dermed lavere organisationsgrad, men vil på længere sigt omvendt kunne øge organisationsgraden, hvis incitamentene virker efter hensigten, og a-kasserne rationaliserer administrationen væsentligt. Arbejdsmarkedskommissionens *tiltag for at mindske forsikringsbidragene* er udgiftsneutrale, og mest fordelagtige for unge, men indebærer et quit-pro-quo i forhold til efterlønsordningen, der som bekendt er en ordning, det p.t. er svært at røre ved. Det samme gælder for *S-SF-tiltaget for omfordeling af a-kasse og efterlønsbidrag*. S-SF's forslag om, at *personer på fleksjob og ledighedsydelse skal tilmeldes a-kasse*, er meget effektivt i forhold til at øge organisationsgraden, da det ifølge jobindsats.dk vil betyde 68.000 flere medlemmer og øge organisationsgraden med 3-4 procent. Men som påpeget i DA's nyhedsbrev Agenda (Agenda 3. juni 2010) vil det være et brud på frivillighedsprincippet i det danske dagpenge-system, og der vil derfor sandsynligvis være stor modstand mod forslaget. Der har også tidligere været gjort forsøg på at gøre a-kasse-medlemskab for fleksjobbere obligatorisk, men disse er mislykkedes. VK-regeringens *harmonisering af genoptjeningskravene* i opadgående retning vil sandsynligvis omvendt betyde en begrænset reduktion i a-kassernes organisationsgrad (men også påvirke arbejdsudbud og offentlige udgifter i begrænset omfang), mens den lidt ældre ordning, der gør det *gratis for studerende at tilmelde sig en a-kasse*, har betydet en begrænset øgning i a-kassernes organisationsgrad (og dermed også en begrænset belastning af de offentlige udgifter).

Et mere markant brud med frivillighedsprincippet end det, S-SF-forslaget indebærer, udgøres af en *generel obligatorisk model*, som præsenteret af Velfærdskommissionen. En sådan obligatorisk model vil per definition øge forsikringsgraden til 100 procent, men den vil, hvis den skal suppleres med oprettelse af en statslig a-kasse, kunne betyde et fald i de eksisterende a-kassers organisationsgrad.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at en sideeffekt af en øget organisationsgrad, der går på tværs af tiltagene, vil være, at en større andel af de ledige vil

opnå de fordele, som forsikrede ledige har, og som ikke-forsikrede ledige mangler. Det drejer sig bl.a. om retten til seks ugers selvvalgt uddannelse.

Skema 1 Tiltagens sandsynlige påvirkning af udfordringer og flexicurity

Model	Væsentligste sandsynlige påvirkning af udfordringer og flexicurity							
	AU	IS	OG	MA	FL	OU	UL	AN
1) AMK/VK: 2-årig dagpengeperiode (AMK: mulig forlængelse max 1 år)	+	-	-	-	-	-	+	
2) AMK/VK: fire mindre tiltag	+	-	-	-		-	+	
3) Svensk dagpengemodel	+	-	-	-	-	-	+	
4) LO: Firedobbelt ATP-bidrag for ledige	-	+	+	+		+	-	
5) LO: Højere kompensationsgrad ved at fjerne satspuljen	-	+	+	+		+	-	
6) Dagpengetillæg i starten af perioden	-	+	+	+		+	-	
7) Tillægforsikringer	-	+		+			+	
8) Afskedigelsesgodtgørelser i overenskomsterne	-	+		+	-		+	+
9) Amnestiordning	-	+	+	+		+		+
10) Nedsættelse af beskæftigelseskrav til 26 uger	-		+	+		+		
11) VK: Gratis for unge at melde sig i a-kasse			+	+		+		
12) LO: sænkning af medlemsbidraget til arbejdsløshedsforsikringen			+	+				
13) S-SF: Billigere a-kasse-kontingent, dyrere efterlønsbidrag			+	+				
14) S-SF: Personer på flexjob og ledighedsydelse tilmeldes a-kasse			+			+		-
15) AMK: Nedsættelse af a-kasse-bidrag for unge, efterlønsbidrag op			+	+				
16) AMK: 25 % af a-kassers administrationsbidrag betales af medlemmer			+ / -					
17) Obligatorisk model		+	-?				-	
18) Arbejdsgiverbidrag til arbejdsløshedsunderstøttelsen	-		+		-	-		
19) Faldende ydelse og dagpengeperiode under 4 år	+	+/-		+/-			+	
20) Valgfrihed mellem kort/høj og lang/lav ydelse	+	+/-		+/-			+?	
21) Lavere maksimal kompensationsgrad, men højere maksimal sats	+	+/-		+/-				

NB.. + = øger, - = mindsker. ? = usikkerhed om kategorisering. Omfanget af de forskellige påvirkninger ikke markeret. AMK= Arbejdsmarkedskommissionen. AU= arbejdsudbud. IS = indkomstsikkerhed. OG = organisationsgrad. MA = match ml. job og ledige. FL = hyr-og-fyr fleksibilitet. OU = offentlige udgifter. UL= ulighed. AN = andet (tiltag 8 jobsikkerhed, tiltag 9 freerider-problemer, tiltag 14 overensstemmelse med frivillighedsprincip).

Endelig, for det fjerde, indeholdt gennemgangen præsentationer af refinansieringstiltag og kombinationstiltag. Det udvalgte *refinansieringstiltag*, hvor *arbejdsgiverbetalingen øges*, vil have den fordel, at provenuet fra arbejdsgiverbidragene vil kunne anvendes til at reducere enten de offentlige udgifter til arbejdsløshedsforsikringen eller medlemsbidragene. Hvis det sidste er tilfældet vil det kunne øge organisationsgraden. Men der er også problemer med at flytte sociale bidrag som disse over på arbejdsgiverne. Det gør arbejdskraften dyrere og risikerer dermed at have negative beskæftigelseseffekter. Hvis et sådant tiltag alligevel vælges, er det vigtigt, at alle former for arbejdskraft – også vikararbejde – udløser arbejdsgiverbidraget. Ellers risikerer man at understøtte brug af atypiske ansatte og dermed en øget segmentering på arbejdsmarkedet.

Det er kun kombinationstiltagene, der eksplicit adresserer flere af de fire hovedudfordringer i dagpengesystemet samtidigt. Som sådan fremstår modellen med *en højere ydelse i en kortere periode forholdsvis stærk*, men kræver også – ud over en tilslutning til argumentet om en positiv beskæftigelseseffekt af en kortere dagpengeperiode – at negative bivirkninger ved modellen imødegås eller accepteres. Ligesom for Arbejdsmarkedskommissionens og VK-regeringens tiltag drejer det sig bl.a. om ledige, der falder ud af dagpengesystemet og dermed om større ulighed. Varianten med *valgfrihed mellem kortere periode/højere ydelse og længere periode/højere ydelse* kan indebære samme problemer, da det kan forudses, at de fleste a-kasse-medlemmer vil vælge den førstnævnte variant. Modellen med uændret periode, men lavere maksimal kompensationsgrad og højere absolut maksimum, kan potentielt – afhængig af hvordan den strikkes sammen – øge både kompensationsgraden for mellemindkomstgrupperne og beskæftigelsen, men på bekostning af lavindkomstgruppernes indkomstsikkerhed.

## 5.2 Påvirkning af flexicurity-modellen

Nogle af tiltagene beskrevet i notatet her rykker ved balancen i den danske flexicurity-model og dens tre 'ben', der vedrører jobbeskyttelse (der har betydning for hyr-og-fyr-fleksibilitet og jobsikkerhed), arbejdsløshedsunderstøttelse (der har betydning for indkomstsikkerhed) og aktiv beskæftigelsespolitik (der har betydning for funktionel fleksibilitet og beskæftigelsessikkerhed). Det gælder bl.a. for *Arbejdsmarkedskommissionens hovedtiltag og VK-regeringens tiltag med forkortet dagpengeperiode*. Påvirkningen skyldes, at tiltagene ved at forkorte dagpengeperioden uden at tilbyde øgede kompensationsgrader eller argumenter for øgning af andre former for sikkerhed, forringer indkomstsikkerheden. Derudover kan den forkortede dagpengeperiode føre til fagforeningskrav om yderligere jobsikkerhed i form af længere opsigelsesvarsler eller afskedigelsesgodtgørelser, ud over de førnævnte tillæg, der blev realiseret under OK 2010. Disse yderligere krav er allerede fremført i skrivende stund som reaktion på VK-regeringens genopretningsplan. Hvis de bliver realiseret, vil disse krav kunne betyde mindre hyr-og-fyr-fleksibilitet. Det kan dog alligevel lade sig gøre at argumentere for tiltagene med reduceret dagpengeperiode inden for en flexicurity-logik, hvis man er så sikker på de positive beskæftigelseseffekter, så den forringede indkomstsikkerhed kan siges at blive erstattet af øget beskæftigelsessikkerhed. Et problem med dette argument er, at selvom dynamikken skulle

virke som beskrevet på samfundsniveau, så virker den ikke på individniveau. Sagt på en anden måde: Selvom ledige som gruppe betragtet vil nyde godt af den øgede beskæftigelsessikkerhed, er der ingen garanti for, at den enkelte ledige vil nyde godt heraf, mens den indkomstsikkerhed, dagpengene repræsenterer, er en garanti for den enkelte. Der er altså tale om to meget forskellige former for sikkerhed.

Yderligere vil nogle fortalere for tiltagene påstå, at det er få personer, der ikke har fundet arbejde efter to år. Men de 10-20.000 personer, der skønnes at ville have opbrugt deres 2-årige dagpenge, inden de kommer i arbejde, er i samme størrelsesorden som det antal personer, der ifølge Arbejdsmarkedskommissionen og VK-regeringen vil komme i beskæftigelse som følge af den afkortede dagpengeperiode. Det vil også kunne fremhæves, at indkomstsikkerhedseffekten af dagpengene stort set ikke afhænger af dagpengeperiodens længde, men af kompensationsgraden, som tiltagene ikke rør ved. Dette argument er mere plausibelt. Tager man udgangspunkt i Arbejdsmarkedskommissionens tiltag samlet, vil det endelig kunne fremhæves, at forkortelsen af dagpengeperioden i en vis forstand er kompenseret ved *Arbejdsmarkedskommissionens tiltag, der forsøger at øge a-kassernes organisationsgrad*. Dette 'kompensationsargument' er dog ikke muligt at fremføre i forbindelse med *VK-regeringens tre samlede dagpengetiltag*, da de ikke indeholder tiltag, der øger organisationsgraden. Tværtimod er det muligt, at der vil være en afsmittende virkning fra loftet på 3.000 kroner over de faglige kontingenter, der vil betyde, at færre melder sig i a-kasse og a-kassernes organisationsgrad derfor mindskes. Endvidere indebærer VK-regeringens udvidelse af referenceperioden fra 13 til 52 uger som nævnt gennemsnitligt set lavere dagpengesatser og dermed også lavere kompensationsgrader og lavere indkomstsikkerhed.

Kompensation i forhold til den reducerede dagpengeperiode kunne i en flexicurity-optik også ske ved, at der blev investeret mere i beskæftigelsessikkerheden via beskæftigelsespolitiske tiltag eller efteruddannelse. Det er bemærkelsesværdigt, at *Arbejdsmarkedskommissionens tiltag* ikke indeholder forbedringer af den aktive beskæftigelsespolitik. Der har ellers været en tendens til, at forkortelser af dagpengeperioden i Danmark er blevet 'handlet af' med forbedringer i den aktive beskæftigelsespolitik, som det fx skete i forbindelse med 3. fase af Nyrup-regeringens arbejdsmarkedsreform fra 1999.

Men *VK-regeringens samlede genopretningsplan* indeholder – i hvert fald tilsyneladende – en sådan kompensation i et vist omfang. Regeringen gør selv opmærksom på, at tiltagene på dagpengeområdet skal ses i sammenhæng med det udspil til en styrket forebyggende indsats mod ledighed, der næsten blev publiceret samtidig med genopretningsplanen. Planen indeholder tiltag for ca. 500 millioner kroner til at forebygge langtidsledigheden (langtidsledigheden er steget under krisen, men er stadig blandt de allerlaveste i EU). Det drejer sig bl.a. om jobrettet uddannelse til ledige og arbejdspladsrettede tilbud (Beskæftigelsesministeriet 2010). Men mindst to forhold modsiger, at initiativet kan ses som kompensation. For det første er midlerne til indsatsen ikke nye midler, men uforbrugte og allerede budgetterede midler fra flaksehalpuljen. Og for det andet indeholder genopretningsplanen også besparelser på efteruddannelsesområ-

det, hvilket i en flexicurity-optik er udtryk for en reduceret investering i beskæftigelsessikkerheden.

Et andet tiltag, der – i hvert fald på sigt – kan rykke ved balancen i modellen er indførelsen af *afskedigelsesgodtgørelser*, da de alt andet lige modvirker fyr- og fyr-fleksibiliteten. Men afskedigelsesgodtgørelserne kan omvendt ses som et forsøg på at genetablere flexicurity-balancen, idet den ellers faldende kompensationsgrad dermed øges. Alternativet til fratrædelsesgodtgørelserne havde måske været højere lønstigninger eller længere opsigelsesvarsel, hvilket i hvert fald for sidstnævntes vedkommende kunne have skadet fleksibiliteten endnu mere. I de afskedigelsesgodtgørelser, der er blevet enighed om under OK 2010, er det den enkelte virksomhed, der må afholde omkostningerne. Men hvis udgifterne på et senere tidspunkt blev kollektiviseret (i lighed med fx barselsfondene), ville den negative effekt på fleksibiliteten blive mindre (Due & Madsen 2010a).

Også tiltaget, der bygger på *øget arbejdsgiverfinansiering af arbejdsløshedsunderstøttelsen*, vil kunne få konsekvenser for flexicurity-modellen. For mens det potentielt kan have en gavnlig effekt ved at aflaste de offentlige budgetter og øge organisationsgraden ved at sænke medlemsbidragene, øger det lønomkostningerne og igennem dem beskæftigelsessikkerheden og fleksibiliteten, hver gang de påføres nye sociale bidrag.

### **5.3 Scenarier for nye arbejdsdelinger og for dagpengesystemet**

De fleste af de foreslåede tiltag holder sig inden for rammerne af de arbejdsdelinger, der findes i den danske model. Kun enkelte af tiltagene byder på mulige forandringer heri.

Blandt dem er de overenskomstbårne afskedigelsesgodtgørelser. Afskedigelsesgodtgørelserne tenderer til en ændret arbejdsdeling mellem hovedaktørerne. Ved i højere grad at tilvejebringe jobsikkerhed og indkomstsikkerhed påtager parterne sig nye roller. Dermed ligger tiltaget i forlængelse af en udvikling, der tog fart, da arbejdsmarkedspensionerne for alvor vandt indpas i overenskomsterne fra starten af 1990'erne, hvorved parterne via overenskomstsyste- met er med til at løse velfærdspolitiske problemer. Afskedigelsesgodtgørelserne kan i den optik snarere tolkes som en sikring af den danske model, snarere end noget der truer den (Due & Madsen 2010a).

Godtgørelserne giver altså parterne nye roller i dagpengesystemet og ny legitimitet, men stiller spørgsmål ved den universalistiske danske velfærdsmo- del. Det rejser spørgsmålet, hvor grænsen går for, hvilke opgaver parterne skal overtage fra staten. Med VK-regeringens halvering af dagpengeperioden øges sand- synligheden yderligere for, at der til næste overenskomstrunde i den private sektor ikke bare kommer krav om udbygning af afskedigelsesgodtgørelserne, men også om længere opsigelsesvarsler. I så fald er vi på vej mod en situation, der sætter flexicurity under pres. *Halveringen af dagpengeperioden kombineret med udbygning af afskedigelsesgodtgørelser, længere opsigelsesvarsler samt flere private tillægssikringer* er et sandsynligt scenarium for det danske dag- pengesystems udvikling.

Et andet scenarium, der dog er mest sandsynligt efter et regeringsskift, er, at *dagpengeperiode, kompensationsgrader eller organisationsgrad forsøges øget via trepartssamarbejde*. Der kan indgå et eller flere af disse tre elementer i dette



forsøg. Et eller flere af tre andre områder vil sandsynligvis også blive inddraget. For det første arbejdstid, fordi S-SF har signaleret at det kan være et af de områder, der skal til for at øge arbejdsudbuddet og spare 15 milliarder på de statslige budgetter. Dette kræver dog større fodslag internt i fagbevægelsen, og mellem Socialdemokraterne og fagbevægelsen, end det der tegner sig i skrivende stund (medio juni). For det andet aktiv beskæftigelsespolitik, fordi det som beskrevet traditionelt har været et område, der har været med i politiske handler om reformer af dagpengesystemet. For det tredje efterlønnen, hvilket dog kræver, at de 'sprækker i forsvaret' af dette velfærdsgode, der har kunnet spores hos Socialdemokraterne og i dele af fagbevægelsen siden slutningen af 2009, fortsat udvider sig.

Et tredje scenarium er en eller anden *variation af en obligatorisk model*. Disse vil fx kunne komme på tale, hvis a-kasserne i en lang årrække fremover fortsætter med at miste medlemmer og de derfor ikke kan blive ved med at udgøre ryggraden i det danske arbejdsløshedsforsikringssystem. Som påpeget af velfærdskommissionen kan en obligatorisk model indebære en tilskyndelse til at etablere en statslig a-kasse, selvom dette allerede er opgivet én gang. Men mere nærliggende er det måske at forestille sig en 'kommunal' variant af en obligatorisk model, hvor den begyndende kommunalisering af dagpengefinansieringen, der påbegyndtes med jobcenterreformen fra 2009, føres videre og kommunerne overtager hele arbejdsløshedsforsikringen og får rådighedskontrollen og a-kassernes andre roller med i købet.

Det er langt fra sikkert, at den nærmeste fremtid vil byde på så markante ændringer. De allerseneste år har allerede været præget af væsentlige forandringer i eller på kanten af dagpengeområdet: Først jobcenterreformen og nu genopretningsplanen med dens dagpengereform. Hvis man i den forbindelse sammenligner VK-regeringernes tidligere år med de senere år, viser der sig et paradoks: I de tidligere år var reform-retorikken skarp på arbejdsmarkedsområdet, men opgøret med den danske model var meget partielt og en del forsøg løb ud i sandet. Bl.a. måtte et dagpengeforlig fra 2003 mellem regeringen og Dansk Folkeparti om indførelse af karenstage og forlængelse af beregningsperioden fra 12 til 52 uger trækkes tilbage efter massiv kritik fra opposition, fagbevægelse og arbejdsgivere. Fra omkring midten af årtiet blev regeringens retorik noget mere afdæmpet, og den endte med at fremstå som begejstret fortalende for den nye version af den danske model – den danske flexicurity-model. Men det har altså ikke forhindret, at regeringen nu er villig til at tage opgør med fagbevægelse og opposition og introducere radikale ændringer af modellen mod disses vilje. Således er den forlængelse af dagpengenes beregningsperiode, som regeringen veg tilbage for at gennemføre i 2003, blot ét af flere elementer i genopretningsplanen, som andre af modellens hovedaktører er stærkt imod.

*Tak til Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Klaus Pedersen, alle fra FAOS, for gode kommentarer til tidligere udgaver af notatet.*

## Referencer

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010): *370.000 danskere uden mulighed for dagpenge eller kontanthjælp*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde*. København: Arbejdsmarkedskommissionen.

Beskæftigelsesministeriet (2009): *Beskæftigelsesministerens svar på Arbejdsmarkedsudvalget spørgsmål 144 (alm. del)*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2010): *Stærkere ud af krisen – bekæmpelse af langtidsløshed*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Centro (M.): The match quality gains from unemployment incurrence. *Journal of Human Resources* 3:39.

CO-industri (2006): *Flexicurity – A Danish trade union view*. Copenhagen: CO-industri.

Due, J. D & J. S. Madsen (2007): Det danske Gentsystems storhed – og fald? I J. H. Pedersen & A Huulgaard (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1997 - 2007 - udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Due, J. & J. S. Madsen (2010a): OK 2010: *Vedligeholdelsesforlig med modelperspektiv*. Forskningsnotat nr. 108. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, J. & J. S. Madsen (2010b): Fra dobbeltmedlemskab til dobbelt fravalg – den voksende outsidergruppe i den danske model. I T. Larsen (red.): *Insidere og outsiders på det danske arbejdsmarked – den danske models rækkevidde*. København: Jurist- og Økonomforbundet Forlag (under udgivelse).

Due J., J.S. Madsen & M. Dalsgaard (2010): *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model. A-kassernes og fagforeningernes medlemsudvikling og organisationsgrader siden 1994*. LO-dokumentation 1/2010. København: LO.

Jørgensen, T. M. (2007): Status for arbejdsløshedsforsikringssystemets økonomiske rolle i velfærdssamfundet. I J. H. Pedersen & A Huulgaard (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1997 -2007 - udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Kjellberg, A. (2009): The Swedish Ghent system and trade unions under pressure. *Transfer* 3/4:2009.

LO (2006): *Dagpengesystemet – En analyse af dagpengesystemets dækning*. København: LO.

LO (2009): *Zoom på arbejdsmarkedet*. København: LO.

LO & FTF (2010): *Høringssvar til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring (nedsættelse af dagpengeperioden)*. København: LO & FTF.

Mailand, M. (2001): *Den danske model lokalt og regionalt – konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk*. København: Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

Madsen, P. K. (2005): *The Danish Road to Flexicurity – Where are we? How did we get there?* I T. Bredgaard & F. Larsen (red.): *Employment policy from different angels*. Copenhagen: DJØF Publishing.

Møller, A. M. & M. Verner (1996): *Dagpenges betydning for omfanget af arbejdsløshed i Danmark*. *Samfundsøkonomisk Tidsskrift* 3: 1996.

Nørgaard, A. S. (2007): *Parterne og a-kassesystemet – de forbundne spilts politiske logik*. I J. H. Pedersen & A. Huulgaard (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1997 -2007 - udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Pedersen, J. H. (2007): *Et rids af udviklingen i det danske dagpengesystem fra 1997 til 2007 – belyst ved centrale lovinitiativer og beslutninger*. I J. H. Pedersen & A. Huulgaard (red.): *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1997 -2007 - udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.

Regeringen (2010): *Aftale om genopretning af dansk økonomi*. Maj 2010.

Socialdemokraterne & SF (2010): *En fair løsning – sammen ud af krisen*. Maj 2010.

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

Veil, M. (2010): *Germany. Employment policies, unemployment administration, placement of unemployed workers: the great shake-up*. I F. Lefresne (red.): *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*. Bruxelles: ETUI.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens Velfærd – vores valg*. København: Velfærdskommissionen.