

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Bjørn, Niels Henning; Høj, Anne Kristine

Book

Understøttelse ved ledighed i syv lande : =
Unemployment benefit and social assistance during
unemployment in seven countries

Provided in Cooperation with:

Danish Economic Councils, Copenhagen

Reference: Bjørn, Niels Henning/Høj, Anne Kristine (2014). Understøttelse ved ledighed i syv lande : = Unemployment benefit and social assistance during unemployment in seven countries. Copenhagen : Centre for Industrial Economics.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/821>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.
<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Understøttelse ved ledighed i syv lande

Niels Henning Bjørn

Anne Kristine Høj

De Økonomiske Råds Sekretariat

Arbejdsrapport 2014:2

Sekretariatet udgiver arbejdsrapporter, hvori der redegøres for tekniske, metodemæssige og/eller beregningsmæssige resultater. Emnerne vil typisk være knyttet til dele af formandskabets redegørelser. Sekretariatet har ansvaret for papirerne.

John Smidt
Direktør

ISSN 0907-2977 (Arbejdspapir – De Økonomiske Råds Sekretariat)

Fås ved henvendelse til:
De Økonomiske Råds Sekretariat
Amaliegade 44
1256 København K
Tlf. nr.: 33 44 58 00
E-mail: dors@dors.dk
www.dors.dk

Unemployment Benefit and social assistance during unemployment in seven Countries

Niels Henning Bjørn
Anne Kristine Høj
De Økonomiske Råds Sekretariat

Working paper 2014:2

Abstract:

The unemployment benefit system in seven countries is compared in order to get an impression of the generosity of the different systems. Both the institutional systems and the levels of compensation are compared. The unemployment benefit system is voluntary only in Denmark and Finland, while it is mandatory in the other countries. Even though the maximum duration of unemployment benefit has been reduced to two years in Denmark, the system is still one of the most generous among seven countries.

Keywords: Compensation, unemployment

JEL: J6

Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	5
2	Indkomstforsikring ved ledighed	6
3	Regler i dagpengesystemerne.....	11
4	Kompensationsgrad ved ledighed.....	25

1 Indledning

Det danske dagpengesystem betragtes ofte som relativt generøst i sammenligning med andre landes understøttelsessystemer, men dagpengereformen har på nogle områder ændret systemet. De væsentligste ændringer, der er sket med reformen, er, at dagpengeperioden er blevet forkortet fra fire til to år, og at beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengeretten er blevet øget.

Formålet med dette arbejdspapir er at undersøge generøsiteten i det reviderede danske system sammenlignet med en række andre lande. I arbejdspapiret sammenlignes indretningen af dagpengesystemerne i de syv lande for at se, hvordan indretningen af dagpengesystemet i Danmark adskiller sig fra omkringliggende landes. I sammenligningen indgår de vigtigste regler som f.eks. genoptjening af dagpengeretten og sanktioner, hvis den ledige ikke overholder sine forpligtigelser, og hvilken kompensation ved ledighed den enkelte kan forvente.

Sammenligningen bygger i høj grad på andre tilgængelige sammenligninger for de institutionelle forhold og satser, idet det er en betydelig udfordring at indhente og bearbejde de tilgængelige informationer om understøttelse ved ledighed. Denne sammenligning indeholder dog både sammenligningen af de institutionelle forhold og en sammenligning af kompensationsgrader beregnet for en række husholdningstyper, hvilket illustrerer betydningen af de nationale forskelle.

Indretningen af dagpengesystemet skal ses som et element i den samlede arbejdsmarkedsmodel, hvor ansættelses- og opsigelsesregler samt den aktive arbejdsmarkedspolitik også er vigtige elementer. Den danske arbejdsmarkedsmodel betegnes ofte som flexicuritymodellen, hvor de tre centrale elementer er

- *Et fleksibelt arbejdsmarked* med relativt lempelige regler for ansættelse og afskedigelse af medarbejdere. Det bidrager til, at det danske arbejdsmarked er karakteriseret ved en høj grad af mobilitet mellem jobs
- *Sikkerheden* består i, at lønmodtagerne via et fintmasket sikkerhedsnet er sikret dagpenge eller kontanthjælp på et relativt højt niveau i tilfælde af ledighed
- *Den aktive arbejdsmarkedspolitik*, som har til formål, at arbejdskraften kan forblive i kontakt med arbejdsmarkedet og blive opkvalificeret til nye jobfunktioner, hvilket f.eks. kan ske i form af vejledning, jobtilbud eller et tilbud om ud-

dannelse. Samtidig bidrager den aktive arbejdsmarkedspolitik til kontrol af de lediges rådighedsforpligtigelse

De tre elementer vægtes ikke lige højt i forskellige lande, og landene har indrettet deres velfærdssystemer forskelligt. Det betyder f.eks., at de organiserer og finansierer indkomstoverførslerne ved ledighed på forskellige måder.

I sammenligningen indgår Danmark samt seks europæiske lande, som vi ofte sammenligner os med. De syv lande dækker tre forskellige typer af velfærdssystemer. I sammenligningen indgår Danmark, Sverige, Norge og Finland, som alle benytter den såkaldte universelle velfærdsmodel; i alle disse lande er en betydelig del af dagpengene skattefinansierede. Tyskland og Hollands velfærdsmodel betegnes socialforsikringsmodellen, og her sker finansieringen af indkomsten ved ledighed primært via obligatoriske arbejdsmarkedsbidrag. Endelig benytter Storbritannien den residuale model, hvor arbejdsløshedsdagpengene er relativt lave, kun ydes i en relativ kort periode og finansieres af de forsikrede selv og i mindre grad af arbejdsgiverne.

I afsnit 2 diskuteres fordele og ulemper ved forskellige måder at sikre indkomsten ved ledighed på. I afsnit 3 beskrives indretningen af arbejdsløshedsforsikringen og kompensationsgraden ved ledighed i syv udvalgte europæiske lande. Afsnit 4 indeholder en kort sammenfatning.

2 Indkomstforsikring ved ledighed

Forsørgelse i tilfælde af ledighed kan finansieres ved brug af egen formue eller overførsler på forskellige måder. Det kan f.eks. ske ved at bruge af opsparet formue, forsørgelse af ægtefælle, via offentlige indkomstoverførsler eller gennem tvungne eller frivillige forsikringsordninger med og uden offentlige tilskud. Uanset valget af system har indretningen af forsørgelsen af ledige betydning for den samfundsøkonomiske effektivitet, og det har fordelingsmæssige konsekvenser. I dette afsnit diskuteres fordele og ulemper ved de forskellige måder at sikre indkomsten ved ledighed.

De fleste mennesker ønsker at begrænse den økonomiske usikkerhed som følge af risikoen ved at blive ledige. Derfor ønsker de at være sikre på, at de har en vis indkomst i tilfælde af, at de bliver ledige. Det vil sige, at de ønsker en forsikring, der udbetaler en forsørgelse ved ledighed. Forsikringsordningerne kan være frivillige individuelle forsikringer eller tvungne kollektive forsikringer eller blandinger heraf.

En forsikringsaftale indgås for at dele risikoen. Det er for den enkelte især relevant at indgå en forsikringsaftale, hvis der er en relativt lille risiko for at blive ramt af en hændelse, men tabet er relativt stort, hvis hændelsen indtræffer.

Frivillige og individuelle forsikringsordninger ved arbejdsløshed er kendetegnet ved, at præmierne er beregnet ud fra aktuarmæssige principper. Den individuelle præmie er således fastlagt ud fra den enkeltes risiko for at blive ledig, og den kan derfor variere mellem personer. De gennemsnitlige præmier for alle forsikringstagere svarer til de forventede gennemsnitlige udbetalinger plus administrationsomkostninger og en normalforrentning til ejerne af forsikringsselskabet. Det sikrer, at der er budgetmæssig balance. Der sker således ikke en omfordeling af forventede indkomster mellem forsikringstagerne, når præmien er fastsat aktuarmæssigt fair.

Efterfølgende vil der være sket en omfordeling af de faktiske indkomster, fordi nogle vil være blevet ledige, mens andre har været heldige og har fastholdt deres job. Forsikringsordninger med aktuarmæssigt beregnede præmier kan både udbydes af private og offentlige selskaber.

Hvis risikoen for at blive ledig stiger, f.eks. fordi det generelle ledighedsniveau øges i en lavkonjunktur, vil præmien på en privat ledighedsforsikring normalt blive forhøjet. Derimod er det vanskeligere for forsikringsselskaberne at få dækket underskud, der allerede er opstået, fordi præmierne har været sat for lavt historisk. Det skyldes, at forsikringstagerne i sådanne tilfælde kan have mulighed for vælge et forsikringsselskab, hvor de ikke skal være med til at dække tidligere tab.

Det danske dagpengesystem kan opfattes som en forsikringsordning, men det er ikke en ordning, hvor præmien er fastlagt ud fra aktuarmæssige principper. I det danske system betaler alle således den samme præmie eksklusive administrationsbidraget uanset den individuelle risiko for ledighed. De udbetalte arbejdsløshedsdagpenge svarer heller ikke til de indbetalte præmier, da de udbetalte dagpenge i betydeligt omfang finansieres af de generelle skatter. Det betegnes dog som en forsikringsordning, fordi det kræver en periode med forudgående betaling af præmie at være berettiget til dagpenge ved arbejdsløshed.

Frivillige individuelle arbejdsløshedsforsikringer med præmier fastlagt ud fra aktuarmæssige præmier har en række fordele. Personerne vælger selv i hvilket omfang, de ønsker at være forsikret. Det afhænger f.eks. af, hvor risikoaverse de er. Den enkelte

person 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 udgifter til forsikringen.

Når størrelsen af bidraget og risikovurderingen af den enkelte har betydning for erstatningernes størrelse, kan forsikringsselskabet også tilskynde den forsikrede til en hensigtsmæssig adfærd. Eksempelvis kan præmien for den enkeltes ledighedsforsikring afhænge af omfanget af tidligere ledighed. Dette giver en ekstra tilskyndelse til at undgå at blive ledig.

Der er dog en række forhold, som ofte gør det umuligt at anvende individuelle frivillige forsikringsordninger mod arbejdsløshed med aktuarmæssigt fair præmier. En forudsætning for et velfungerende frivilligt forsikringssystem er, at forsikringsselskaberne skal kunne skelne mellem personer med forskellig risiko. Hvis det ikke er muligt at differentiere præmierne efter risiko, fordi forsikringsselskabet ikke har den nødvendige information hertil, vil alle betale den samme præmie.

Når præmien ikke afspejler den enkeltes risiko, vil personer, der har en lav risiko for en hændelse, potentielt undlade at forsikre sig, fordi de anser præmien for at være for høj. Det kaldes i økonomisk teori for adverse selection eller skæv udvælgelse.

Når dem med relativ lav ledighedsrisiko melder sig udt vil det øge den gennemsnitlige risiko blandt de resterende forsikringstagere, og derfor må præmierne forhøjes, hvilket kan få endnu flere til at opsigte deres forsikring. Det kan som yderste konsekvens betyde, at forsikringsordningen forsvinder. Selv om dette ikke sker, kan adverse selection betyde, at forsikringsniveauet vil være lavere end det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau.

Problemet med adverse selection på markedet for arbejdsløshedsforsikringer betyder, at mange lande har valgt, at der er tvungen deltagelse i forsikringsordningen, eller at systemet er helt eller delvist skattefinansieret. En fordel ved et skattefinansieret system er, at det kan bidrage til en bedre risikodeling mellem forskellige grupper. Et skattefinansieret arbejdsløshedssystem er også i stand til at fastholde en forsikring af indkomsttab i forbindelse med langvarige konjunkturtilbageslag, fordi staten har mulighed for at pålægge fremtidig generationer at betale nuværende generationers underskud, hvilket ikke er muligt for private forsikringsselskaber.

Når arbejdstagerne er risikoaverse, er det en yderligere fordel ved en arbejdsløshedsforsikring, at arbejdskraften bliver mere villig til at løbe en risiko ved at tage et nyt job eller blive selvstændig erhvervsdrivende, selvom der er risiko for, at det ikke bliver en succes, og de mister job eller virksomhed. På den anden side kan det være en ulempe, at skattefinansierede systemer i praksis indebærer en omfordeling fra job med stabil beskæftigelse til job, hvor beskæftigelsen er mere usikker, fordi forsikringspræmien ved de to typer af job er den samme uanset risikoen ved jobbene.

Eksistensen af en arbejdsløshedsforsikring vil typisk betyde, at der er et mindre økonomisk incitament til at undgå ledighed, når man er forsikret. Det kan betyde, at beskæftigede i mindre grad end ellers gør en indsats for at beholde deres job, eller at ledige gør mindre for at finde job. Det er eksempelvis et problem, når en person bliver selvfor skyldt ledig, at det kun i begrænset omfang har økonomiske konsekvenser for vedkommende. Det betyder, at forsikringen bliver dyrere, end den ellers ville have været. Dette kaldes i økonomiske termer for moral hazard.

Moral hazard er et problem ved alle former for forsikring, uanset om præmien er aktuariarmæssigt fastlagt, eller den er skattefinansieret. Det skyldes, at aktiviteterne til fastholdelse eller opnåelse af job er forbundet med omkostninger for den enkelte, mens gevinsten også tilfalder forsikringsselskabet eller skatteyderne. Incitamenterne kan styrkes ved at pålægge en selvrisiko, som den forsikrede selv skal betale. Det kan f.eks. ske ved at pålægge karenzdage, og/eller ved at kompensationsgraden er lav.

Når den forsikrede er blevet ledig, kan incitamentet styrkes ved at pålægge den ledige krav om et vist omfang af jobsøgningsaktivitet, eller at personen skal deltage i beskæftigelses- og uddannelsesforanstaltninger. I det danske dagpengesystem anvendes sådanne instrumenter i betydelig udstrækning. Et krav om sådanne aktiviteter kan gøre det mindre attraktivt at være ledig, da det begrænser den lediges fritid.

Der kan imidlertid også være ikke-økonomiske omkostninger ved at være ledig. Eksempelvis kan sociale normer lægge et pres på den enkelte, hvis omgivelserne har en negativ opfattelse af ledige. Jo stærkere disse normer er, jo mindre behov er der for en direkte kontrol af, om ledige er aktivt jobsøgende. Sociale normer kan derved tilskynde de ledige til at søge et nyt job.

Hvis det er frivilligt, om den enkelte vil tegne en arbejdsløshedsforsikring, vil nogle undlade at forsikre sig. Det skyldes, at det offentlige giver understøttelse ved ledighed.

Det offentlige sikrer således forsørgelsen af personer, der ikke selv er i stand til det. I Danmark sker det ved, at personer, der ikke er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, kan være berettiget til eksempelvis kontanthjælp.

Der er store fordelingsmæssige forskelle på at finansiere arbejdsløshedsforsikringer med præmier fastsat ud fra aktuarmæssige principper i stedet for at finansiere den med skatter. Arbejdsløshedsforsikringer finansieret via generelle skatter medfører, at personer med høje indkomster bidrager mere end personer med lav indkomst. Arbejdsløshedsforsikringer finansieret via præmier fastsat ud fra aktuarmæssige principper indebærer derimod, at præmierne vil være højest for dem med de laveste indkomster. Det hænger sammen med, at ledigheden er skævt fordelt, idet personer uden eller med begrænset uddannelse (og dermed relativt lav løn) har større risiko for at blive ledige. Fastlægges præmien efter aktuarmæssige principper, vil præmien typisk blive fastsat baseret på tidligere perioders ledighedserfaring. Dette vil gøre det dyrt for langtidsledige og for personer, der ikke tidligere har været på arbejdsmarkedet, at tegne individuelle arbejdsløshedsforsikringer.

I Danmark er det muligt at tegne private tillægsforsikringer til den almindelige arbejdsløshedsforsikring, men i de allerfleste ordninger er det en betingelse, at forsikringstageren er medlem af den offentlige arbejdsløshedsforsikring. Det begrænser omkostningen til kontrol af forsikringstagerne, da det offentlige dagpengesystem kontrollerer, om de ledige opfylder rådighedsforpligtigheden.

I centraleuropæiske lande, som f.eks. Tyskland og Holland, er arbejdsløshedsforsikringen typisk obligatorisk, og den finansieres ved tvungne arbejdsmarkedsbidrag. Disse systemer betegnes ofte som forsikringsordninger, fordi de kræver forudgående indbetalinger og størrelsen af udbetalingerne afhænger af forudgående indbetalinger og ikke af modtagernes anden indkomst og formue. De er imidlertid typisk obligatoriske og adskiller sig fra rene forsikringsordninger ved, at indbetalingerne afhænger af indkomsten og ikke af forsikringstagerens individuelle risiko. Finansieringen af arbejdsløshedsdagpengene sker via de løbende indbetalinger af arbejdsmarkedsbidrag til ordningen. Hvis udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge falder, nedsættes bidraget til arbejdsløshedsforsikring.

Eksistensen af et arbejdsløshedsunderstøttelsessystem kan bidrage til at sikre, at der bliver bedre overensstemmelse mellem den lediges kvalifikationer og virksomhedernes efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft. Det skyldes, at den ledige i starten af ar-

bejdsløshedsperioden ikke er nødt til at acceptere et job, hvor kravet til kvalifikationer er lavere end den lediges kvalifikationer, fordi vedkommende ellers ville stå uden forsørgelse. Når ledige tager job under deres kvalifikationsniveau, vil de sandsynligvis fortsætte med at søge efter nyt job efter ansættelsen, indtil de finder et job, hvor lønnen svarer til deres kvalifikationer. Det kan være en omkostning for virksomheden, hvis omsætningen af arbejdskraft bliver for høj. Når en ledig ikke er i beskæftigelse, betyder det dog samtidigt, at den lediges kompetencer forringes, hvilket isoleret set vil mindske den løn, den ledige kan opnå efter en ledighedsperiode.

Beskrivelsen i dette afsnit har illustreret, at der ikke findes én måde at indrette forsørgelsessystemer ved ledighed på, der nødvendigvis er bedre end andre. Ved valg af indretningen af forsørgelsessystemet er der således en afvejning af den effektivitets- og fordelingsmæssige betydning for økonomien. Det er isoleret set en velfærdsgevinst, at arbejdskraften har mulighed for at forsikre sig imod indkomsttab i forbindelse med ledighed, men det påvirker den økonomiske effektivitet. Der er både fordele og ulemper ved individuelle og ved kollektive forsikringsordninger.

Ved individuelle forsikringer er det en fordel, at den enkelte kan have indflydelse på det ønskede niveau for forsikring, men til gengæld vil nogle ikke have adgang til forsikringer. Både private og offentlige forsikringer kan resultere i en uhensigtsmæssig adfærd både for personer i job, og når de er blevet ledige. Den uhensigtsmæssige adfærd tilstræbes imødegået ved f.eks. at begrænse indkomstkompensationen ved ledighed og længden af dagpengeperioden, samtidig med at der stilles krav til omfanget af jobsøgningsaktivitet og deltagelse i beskæftigelses- og uddannelsesaktivitet ved ledighed.

3 Regler i dagpengesystemerne

Formålet med dette afsnit er at sammenligne dagpengesystemerne i Danmark, Finland, Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien. Dette kan give et indtryk af den generøsitet, der ligger i det danske system, sammenlignet med systemerne i de omkringliggende lande. I det følgende beskrives og sammenlignes først dagpengereglerne i landene og dernæst belyses kompensationsgraden ved ledighed for en række personer med forskellige karakteristika.

I det følgende gennemgås karakteristika ved dagpengesystemerne i en række lande. Det vedrører, om medlemskabet er frivilligt eller obligatorisk, hvilke grupper der er dækket, dagpengenes niveau og varighed, genoptjeningsreglerne, rådighedsregler mv. De konkrete regler er selvfølgelig væsentlig mere udviklede, end det fremgår af nærværende

beskrivelse. Gennemgangen er primært baseret på AK-Samvirke (2013); Dansk Arbejdsgiverforening (2012); EU Commission (2013). De udvalgte lande er nordeuropæiske og omfatter de fire nordiske (Danmark, Sverige, Norge, Finland), to centraleuropæiske lande (Holland og Tyskland) og et angelsaksisk (Storbritannien). De udvalgte lande repræsenterer tre velfærdsregimer, jf. afsnit 1.

Medlemskab

Medlemskab af dagpengesystemet er frivilligt i Danmark og Finland, mens det er tvunget i Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien. Det er dog muligt at tegne en frivillig offentlig tillægsdækning i Sverige. Selvom medlemskabet er obligatorisk, så betyder det dog ikke, at det automatisk er muligt at få dagpenge ved ledighed. Medlemskabet er således en forudsætning for at være berettiget til understøttelse, men det giver ikke automatisk ret til dagpenge fra forsikringssystemet.

Optjening af ret til dagpenge

Retten til at dagpenge kan opnås ved at leve op til optjeningskravet, som typisk kan opdeles i et krav til omfanget af beskæftigelse og et krav til perioden inden for hvilken, det skal opfyldes. Kravet til beskæftigelsesomfang er højere i Danmark og i Tyskland end i de øvrige lande, jf. boks 1.. Det er således muligt at optjene ret til dagpenge i løbet af seks måneder i Sverige, mens det varer mindst 12 måneder i Danmark og Tyskland.

Boks 1 Optjeningskrav for ret til arbejdsløsheddagpenge

I **Danmark** er kravet, at den ledige skal have været medlem af en a-kasse i ét år og have haft ordinær beskæftigelse i 1.924 timer, svarende til et års fuldtidsbeskæftigelse, inden for tre år. Der er særregler for dimittender med en afsluttet erhvervskompetencegivende uddannelse med en varighed på minimum 1½ år.

I **Finland** skal man have arbejdet i mindst 18 timer om ugen i otte måneder ud af de seneste 28 måneder for at have ret til grundbeløbet. De højere indkomstrelaterede dagpenge kræver derudover medlemskab af a-kasse i mindst 34 uger. De forhøjede indkomstrelaterede dagpenge kræver 20 års beskæftigelse og fem års medlemskab af en a-kasse. I den opgjorte beskæftigelse indgår også beskæftigelse med løntilskud med halvdelen af timetallet.

I **Norge** er der et indkomstkrav og ikke et beskæftigelseskrav. Indkomsten skal have været på minimum 116.728 danske kroner i det foregående kalenderår eller 77.819 danske kroner i gennemsnit de seneste tre kalenderår.

I **Sverige** er kravet for at opnå dagpengeret, at man har været beskæftiget i 480 timer inden for et halvt år og i minimum 50 timer om måneden. Hvis beskæftigelsen ikke er sammenhængende, er kravet beskæftigelse i seks måneder med mindst 80 timers pr. måned inden for det seneste år. Ledige med en offentlig tillægsforsikring skal derudover have været medlem af en a-kasse i et år.

I **Tyskland** skal man have været beskæftiget i 12 måneder inden for de seneste to år. Det giver ret til seks måneders arbejdsløshedsdagpenge. Længere beskæftigelse giver ret til en længere periode med dagpenge, idet den maksimale dagpengeperiode, som er ét år, opnås efter to års beskæftigelse inden for to år.

I **Holland** giver 26 ugers beskæftigelse inden for de seneste 36 uger ret til tre måneders understøttelse. Hvis man har været i lønnet beskæftigelse i mere end 52 dage pr. år i fire ud af de seneste fem år før ledigheden, er man berettiget til en udvidet dagpengeperiode. Reglerne for den udvidede dagpengeperiode er, at den ledige kan få udbetalt lige så mange måneders arbejdsløshedsdagpenge som antal år, man har været beskæftiget, dog maksimalt 38 måneder. Fra 2016 bliver dagpengeperioden nedsat til maksimalt 24 måneder.

I **Storbritannien** skal lønmodtagere have indbetalt bidrag for mindst 26 gange mindste-bidraget for en uge, og mindst 50 gange mindste-bidraget over to seneste skatteår (april-marts), som danner grundlag for beregningen.

Ledige i Danmark har længere tid til at indfri kravet end i andre lande. En relativ lang periode til opfyldelse af kravet gør det nemmere for personer med begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet at optjene ret til dagpenge. I Sverige indebærer beskæftigelseskravet f.eks., at en person skal have været beskæftiget i seks måneder i en periode på ét år, mens der i Danmark udelukkende er krav til den samlede beskæftigelse over tre år. Det kan derfor ikke entydigt fastslås, hvor optjeningskravene er strammest, da det afhænger

af den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet. I Tyskland og Holland giver lang forudgående beskæftigelse ret til understøttelse i længere perioder, end hvis den ledige har kortere forudgående beskæftigelse.

Optjeningen af retten til dagpenge i Norge er ikke betinget på længden af den forudgående periode i beskæftigelse, men det afhænger alene af indkomsten i det foregående år og eventuelt de foregående tre år.

Ventetid på dagpenge efter afslutning af ansættelsesforhold

Danmark, Tyskland og Holland er de eneste lande blandt de betragtede, hvor de ledige kan få dagpenge fra første ledighedsdag, når de er blevet afskediget, eller ansættelsesperioden er udløbet, jf. tabel 1 og boks 1.¹ I Finland kan den ledige først modtage dagpenge efter syv dage, i Sverige efter fem dage, og i Norge og Storbritannien efter tre dage. Der er således en "selvrisiko" for de ledige i de øvrige lande, der træder i kraft, før de ledige får dagpenge.

Tabel 1 Ventetid og karantæne for dagpenge

	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Tyskland	Holland	UK
	----- Uger -----						
Ufrivillig ^a	0	1,4	0,6	1	0	0	0,6
Selvforskyldt	3	12	8-26	6-9	12	Bortfald	26

a) Antallet af uger er beregnet ud fra en normaluge på fem dage, dvs. syv dage er omregnet til 1,4 uger.

Anm.: Ufrivillig ventetid er karenperioden fra en person bliver ufrivillig ledig, til vedkommende er berettiget til dagpenge. Selvforskyldt ventetid er karantæneperioden, når den ledige selv har sagt sin stilling op.

Kilde: EU-Kommissionen (2013).

Hvis lønmodtageren selv afslutter ansættelsesforholdet, er der i alle de syv lande en karenperiode, hvor den ledige ikke modtager understøttelse. Karenperioden er længere, når den ledige selv har sagt op, end når det er virksomheden, der har afsluttet ansættelsen. Danmark har den korteste karenperiode på tre uger, mens retten til dagpenge i Holland helt bortfalder, hvis ledigheden er selvforskyldt.²

1) I Danmark betaler den tidligere arbejdsgiver de første tre ledighedsdage (G-dage).

2) Det betyder, at retten til dagpenge skal generhverves.

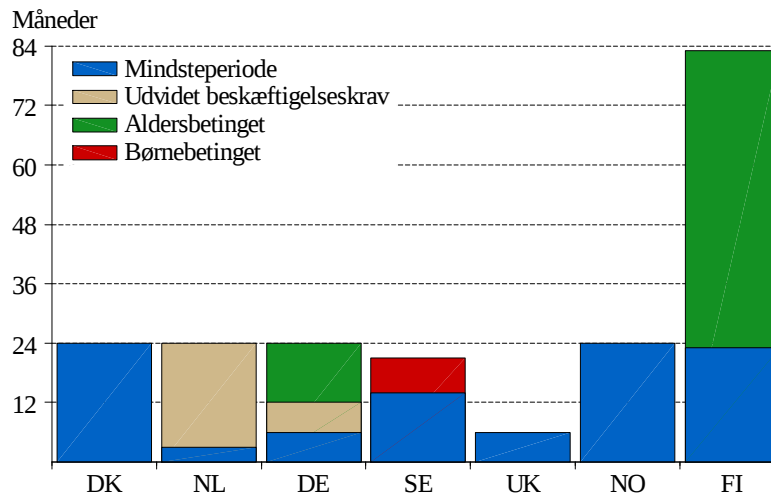
De øvrige lande har karenperioder, der er længere end tre uger. I Tyskland indebærer selvforskyldt ledighed op til 12 ugers karantæne. Finland har en karenperiode på op til 12 uger (90 dage) afhængigt af ansættelsesforholdets omfang, hvis den ledige ikke har opfyldt sin kontraktlige forpligtelse, og i Storbritannien er den op til 26 uger. I Sverige er karantæneperioden 6-9 uger (45-60 dage) afhængig af længden af den tidligere beskæftigelse, og i Norge er den som udgangspunkt otte uger. Her forlænges karenperioden til 12 uger, hvis det er anden gang inden for et år, og til seks måneder, hvis det er tredje gang. Karantæneperioden er således væsentlig længere i de øvrige lande.

Dagpengeperiode³

Danmark har sammen med Norge og Finland den længste generelle dagpengeperiode på 104 uger, jf. figur 1 og boks 3. Fra 2016 nedsættes den maksimale dagpengeperiode i Holland til to år, men så lang en dagpengeperiode kræver dog en væsentlig længere forudgående beskæftigelsesperiode end i Danmark. Dagpengeperioden er kortest for ledige i Holland, der netop har opfyldt kravet for at modtage dagpenge. Storbritannien og Danmark har samme dagpengeperiode for alle uanset længden af forudgående beskæftigelse, indkomst og familiære status. I nogle lande er dagpengeperioden længere for ledige med særlige forhold. I Sverige er dagpengeperioden længere for ledige med børn, mens den er længere for ældre ledige i Finland, Tyskland og Holland. Efter udløb af dagpengeperioden er der i alle lande mulighed for at modtage forsørgelse efter andre regler.

3) Dagpengeperioden er for alle lande angivet i uger eller måneder, selvom lovgivningen har angivet den i dage. Ved omregningen fra dage til uger er anvendt fem dage pr uge, og ved omregning fra uger til dage er anvendt 4,2 uge pr. måned.

Figur 1 Dagpengeperiodens maksimale længde



Anm.: Figuren viser dagpengeperioden i de forskellige lande. For Norge er dagpengeperioden for personer med en indkomst under 155.638 kr. kun 52 uger. De blå søjler viser minimumsperioden for dagpenge. De brune viser muligheden forlængelse af perioden, når den forudgående beskæftigelsesperiode har betydning for længden af dagpengeperioden. Den grønne viser forlængelse af dagpengeperioden, når aldersmæssige forhold har betydning for længden af dagpengeperioden. Den røde viser forlængelse af perioden, når børn har betydning for længden af dagpengeperioden

Kilde: EU-Kommissionen (2013).

Boks 2 Længden af dagpengeperioden

I **Danmark** er dagpengeperioden 104 uger. Personer, der mister dagpengeretten efter, at de er fyldt 55 år, og er berettigede til efterløn ved efterlønsalderen, kan få et job på overenskomstmæssige vilkår i deres hjemkommune – et såkaldt seniorjob.

I **Finland** er dagpengeperioden maksimalt 100 uger. Personer, der mister dagpengeretten, efter de er fyldt 59 år, kan få dagpengeperioden forlænget, indtil de bliver 65 år.

I **Norge** er dagpengeperioden normalt 104 uger, men den er kun et år for personer, hvis indkomsten det foregående kalenderår var under 155.638 kr.

I **Sverige** er dagpengeperioden 60 uger for ledige uden børn og 90 uger for ledige, der har børn. Når dagpengeperioden er udløbet, kan den ledige overgå til et aktivitetsforløb, hvor der ingen tidsbegrænsning er, så længe den ledige opfylder kravene hertil.

I **Tyskland** afhænger perioden både af bidragsperiodens længde og af vedkommendes alder. En ledig, der er under 50 år og har haft 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste 104 uger, har ret til 26 ugers dagpenge. Perioden forlænges med to måneder for hver fire måneders yderligere beskæftigelse indtil en maksimal dagpengeperiode på ét år nås. Ledige på henholdsvis 50 år, 55 år og 58 år kan få udvidet deres dagpengeperiode til 15, 18 og 24 måneder, hvis de har henholdsvis 30, 36 og 48 måneders uafbrudt beskæftigelse forud for ledigheden.

I **Holland** er dagpengeperioden som udgangspunkt på 12 uger, men jo længere den enkelte har været beskæftiget, jo længere kan vedkommende modtage dagpenge. En dagpengeperiode på 104 uger kræver 21 års beskæftigelse. Fra 2016 nedsættes den maksimale dagpengeperiode til 104 uger, jf. DA (2013b).

I **Storbritannien** kan ledige oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse i 26 uger.

Medlemskab og finansiering af arbejdsløshedsdagpenge

Medlemskabet af en arbejdsløshedsforsikring er frivilligt i Finland og Danmark, mens det er tvunget i de andre lande. I Sverige er der mulighed for en frivillig, offentlig til-lægsforsikring til den obligatoriske ordning.

Finansieringen af dagpengesystemer varierer mellem landene, men kan ske gennem kombinationer af generelle skatter, tvungne arbejdsmarkedsbidrag, arbejdsgiverafgifter og medlemsbidrag. I de nordiske lande, Danmark, Finland, Norge og Sverige, bygger finansieringen på medlemsbidrag og offentlig finansiering via de generelle skatter, jf. boks 4. Denne medfinansiering via skatterne er et element i den universelle velfærds-model, og finansieringsbidraget er størst i konjunkturtilbageslag. I Tyskland, Holland og Storbritannien finansieres udgifterne udelukkende af arbejdsgivere og arbejdstagere via arbejdsmarkedsbidrag, hvilket svarer til socialforsikringsmodellen.

Boks 3 *Finansiering af arbejdsløshedsforsikring*

I **Danmark** indbetaler medlemmer af en arbejdsløshedsforsikring et fast bidrag, der eksklusive administrationsbidrag er ens for alle. Den del af udgifterne, som ikke dækkes via medlemsbidrag, finansieres via skatterne. I 2012 blev ca. 1/3 finansieret via skatterne.

I **Finland** finansieres grundbeløbet via de generelle skatter. De indkomstrelaterede dagpenge finansieres af arbejdsgiverne, lønmodtagere og via de generelle skatter. Arbejdsgiverne betaler 0,8 pct. af lønsummen op til 14,4 mio. kr. og derefter 3,2 pct. Medlemmerne finansierer godt 5 pct. af udgifterne til de indkomstrelaterede dagpenge og de administrative omkostninger via 0,6 pct. af deres løn og et medlemsbidrag.

I **Norge** finansieres arbejdsløshedsdagpengene via en lønsumsafgift betalt af arbejdsgiverne og via de generelle skatter. Lønsumsafgiften finansierer også udgifter til pension, syge- og barselsdagpenge samt dagpenge i forbindelse med arbejdsskader.

I **Sverige** finansieres arbejdsløshedsdagpengene af arbejdsgiverne som en lønsumsafgift og de generelle skatter, mens de administrative omkostninger finansieres af et medlemsbidrag.

I **Tyskland** finansieres arbejdsløshedsdagpengene via et bidrag på 1,5 pct. af lønnen fra såvel lønmodtagere som arbejdsgivere. Bidraget betales af en lønindkomst på op til ca. 41.000 kr. om måneden i de gamle delstater og ca. 36.000 kr. i de nye delstater.

I **Holland** finansieres arbejdsløshedsdagpenge via et bidrag på 4,2 pct. fra arbejdsgiverne og 1,9 pct. fra lønmodtagerne. Bidraget betales kun for lønindkomster i intervallet ca. 11.000 kr. til ca. 32.000 kr. om måneden.

I **Storbritannien** finansieres arbejdsløshedsdagpengene via et obligatorisk medlemsbidrag på 9,95 pct. af lønnen pr. uge over 1.300 kr. og under 7.400 kr. samt 1 pct. af lønnen over 7.400 kr. pr. uge fra arbejdstagere. Herudover betaler arbejdsgiverne 1 pct. af lønnen over 1.300 kr. pr. uge. De obligatoriske bidrag finansierer også udgifterne til syge- og barselsdagpenge samt dagpenge i forbindelse med arbejdsskader.

Rådighedsforpligtelser

I alle landene skal ledige stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at være berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Det betyder ifølge ILO's definition, at de ledige aktivt skal have søgt efter arbejde inden for de seneste fire uger, og at de skal kunne påbegynde arbejde inden for to uger, og denne definition er udmøntet på omtrent samme måde i kravene til aktiv søgning og rådighed.⁴ Derudover er der i alle landene krav til de lediges faglige og geografiske mobilitet.

4) ILO er den internationale arbejderorganisation under FN, der har til formål at forsvare lønmodtagernes rettigheder på arbejdsmarkedet.

I **Danmark** skal ledige tage imod et hvilket som helst job, som den ledige kan varetage efter en kort oplæringsperiode, jf. Beskæftigelsesministeriet (2013). Ledige skal acceptere op til tre timers daglig offentlig transport. Efter tre måneders ledighed skal ledige acceptere mere end tre timers transport. Mellem- og højtuddannede skal principielt tage et job uanset transporttid, hvis det er nødvendigt for at besætte stillingen med kvalificeret arbejdskraft.

I **Finland** må den ledige i de første tre måneder afslå job, der ikke svarer til vedkommendes erhvervsmæssige kvalifikationer. En ledig skal acceptere job, hvor pendlingen er under 80 km og under tre timer dagligt for et fuldtidsjob og under to timer for et deltidsjob.

I **Norge** skal en ledig være villig til at tage et hvilket som helst job, som vedkommende er fysisk og psykisk i stand til, og hvor aflønningen sker til de gældende satser. Ledige skal være villige til at tage arbejde et hvilket som helst sted i landet. Ledige kan dog være såkaldt lokalt jobsøgende, hvor de skal acceptere to timers daglig transport. En ledig kan defineres som lokalt jobsøgende, hvis vedkommende har dårligt helbred, er over 60 år, har pasningsforpligtigelser over for børn eller har en partner, der kan defineres som lokalt jobsøgende.

I **Sverige** anses et job for "passende", hvis der er taget passende hensyn til den lediges personlige forhold, som kvalifikationer, erfaring og familieforhold. Den ledige skal have passende tid til at tilpasse sig de nye omstændigheder, herunder faglig mobilitet. Hvad der er passende tid beror på en individuel vurdering. Ledige må højst være 12 timer væk hjemmefra, hvilket betyder, at den daglige transporttid kan være op til tre timer. Transportomkostningerne skal være "rimelige".

I **Tyskland** skal den ledige i princippet acceptere et hvilket som helst job, der svarer til vedkommendes arbejdskapacitet, når der er taget passende hensyn til personlige og generelle forhold som f.eks. lønniveauet. Ledige skal acceptere 2½ times daglig transport. Der kan komme krav om at acceptere et job, som kan involvere flytning eller andre omkostninger, hvilket delvist kan kompenseres.

I **Holland** skal en ledig det første år acceptere et såkaldt "passende" job. Definitionen af dette afhænger af den enkeltes forhold, herunder det tidligere lønniveau og karakteren af beskæftigelsesaktiviteten. Efter 12 måneder anses alle job for passende. For studerende og unge, der ikke har afsluttet deres uddannelse, anses alle job for passende. De ledige skal acceptere to timers daglig transporttid i de første seks måneder; herefter kan transporttiden være op til tre timer.

I **Storbritannien** kan ledige de første 13 uger begrænse deres jobsøgning til deres tidligere beskæftigelsesområde og lønniveau. Efter 13 uger kan de kun fortsætte med dette, hvis det vurderes, at de kan finde job med disse betingelser. Efter seks måneder skal den ledige acceptere alle jobtilbud, hvor lønnen opfylder de lovmæssige begrænsninger. Den daglige transport kan være to timer ved indtil tre måneders ledighed, og herefter må ledige acceptere tre timers daglig transport.

I formuleringen af kravene til rådighedsforpligtigelse tager de i Finland, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien hensyn til de lediges kvalifikationer, især i starten af ledighedsperioden, mens det ikke er tilfældet i samme udstrækning i Danmark og Norge, jf. boks 5. Det ser derimod ud til, at reglerne for den geografiske mobilitet er nogenlunde ens i landene.

Der kan imidlertid være forskel på, hvordan kravene til de ledige er formuleret, og hvordan de administreres i praksis. Det vil sandsynligvis også være sådan, at reglerne administreres forskelligt afhængigt af konjunktursituationen.

Dagpengeydelse

I de fleste lande er dagpengene formuleret som en kompensationsgrad i forhold til den tidligere indkomst op til et maksimalt beløb. Det betyder, at niveauet for den maksimale dagpengesats har betydning for den faktiske kompensationsgrad. Her er dagpengesatsen opgjort før skat, og kompensationsgraden er dagpengene før skat sat i forhold til lønindkomsten før skat. I slutningen af afsnittet er beregnet kompensationsgrader for typepersoner, hvor dagpengene efter skat er sat i forhold til arbejdsindkomsten efter skat.

Danmark har sammen med Finland og Norge den højeste maksimale dagpengekompensation på 90 pct., mens den maksimale dagpengesats i Danmark, hverken er blandt de højeste eller laveste, jf. tabel 2 og boks. 6.. Danmark og Sverige er de eneste lande, hvor de familiemæssige forhold ikke har betydning for dagpengenes størrelse. Betydningen af disse forhold for kompensationsgraden ved ledighed i landene er illustreret senere i afsnittet.

Tabel 2 Dagpengenes maksimale kompensation og sats

	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Tyskland	Holland	UK
	----- Pct. -----						
Maksimal Kompensation	90	90	90	80	67	75	•
	----- Kr. pr måned -----						
Maksimal sats	17.336	•	24.281	12.354	41.015	23.759	2.756

Anm.: I Storbritannien er der ikke en maksimal kompensationsgrad, og i Finland er ikke en maksimal sats. Ydelserne er omregnet til danske kr. pr. måned. Ydelsen er før skat.

Kilde: EU-Kommissionen (2013).

For sammenlignelighedens skyld er alle beløb omregnet til danske kroner og opgjort pr. måned. Dagpengene er angivet før skat, og i alle lande er dagpengene skattepligtige.

I **Danmark** er understøttelsen 90 pct. af den tidligere indtjening, men maksimalt ca. 17.336 kr. før skat. For dimittender er understøttelsen 82 pct. af den maksimale dagpengesats.

I **Finland** består ydelsen af et grundbeløb på 4.974 kr. før skat pr. måned plus et tilskud på henholdsvis 829 kr., 1.219 kr. og 1.572 kr. for et, to og tre børn. Derudover får ledige 45 pct. af forskellen mellem grundbeløbet og den tidligere løn op til 25.549 kr. derefter 20 pct., hvis de opfylder optjeningskravet. Den samlede ydelse må ikke overstige 90 pct. af den tidligere løn. For ledige, der opfylder udvidede beskæftigelseskrav kan ydelsen midlertidigt være højere. Den højere ydelse beregnes som 57 pct. af forskellen mellem grundbeløbet og den tidligere løn (i stedet for 45 pct.) op til 25.549 kr., og derefter 35 pct. Den samlede ydelse må dog ikke overstige den tidligere indtjening. Ledige kan få den forhøjede kompensation i fire uger, hvis vedkommende har været beskæftiget i tre år, mens ledige, der har været beskæftiget mindst i 20 år og har været medlem i fem år, kan få ydelsen i 20 uger. Ledige i aktivisering kan få det forhøjede beløb i op til 50 uger.

I **Norge** udregnes dagpengenes størrelse på baggrund af dagpengegrundlaget, som udgøres af arbejdsindtægten året før med tillæg af eventuelle sociale ydelser. Dagpengesatsen udgør 2,4 promille af dagpengegrundlaget pr. dag og kan maksimalt være 24.281 kr. pr. mdr. Ledige får derudover 361 kr. for hvert hjemmeboende barn under 18 år. Dagpengene inklusive børnetillæg må ikke overstige 90 pct. af dagpengegrundlaget.

I **Sverige** skelnes mellem ledige med og ledige uden tillægsforsikring. For ledige med tillægsforsikring er dagpengene 80 pct. af den tidligere løn i de første 200 arbejdsdage og 70 pct. i de efterfølgende 100 arbejdsdage, dog maksimalt ca. 12.354 kr. pr. måned. Efter udløbet af dagpengeperioden kan den ledige overgå til et aktivitetsforløb uden tidsbegrænsning, hvor ydelsen er 65 pct. af den tidligere indkomst, dog maksimalt 12.026 kr. pr. måned. Personer, der ikke har tegnet en tillægsforsikring, modtager ca. 6.070 kr. om måned.

I **Tyskland** er arbejdsløshedsdagpengene udregnet på baggrund af gennemsnitslønnen det seneste år indtil et loft på 41.015 kr. pr. måned i de gamle delstater og 35.795 kr. i de nye delstater. Ledige med børn får op til 67 pct. af nettoindkomsten, før de blev ledige, mens ledige uden børn får op til 60 pct. af nettoindkomsten. Personer, der er arbejdssøgende uden at opfylde kravene til at være arbejdsløshedsforsikret, får 2.789 kr. om måned. Hvis den ledige er forsørger for en partner over 18 år, modtager man yderligere 2.513 kr., og der modtages mellem 1.633 kr. og 2.230 kr. for hvert barn op til 25 år afhængigt af barnets alder.

I **Holland** udgør arbejdsløshedsdagpengene i de to første måneder 75 pct. af lønnen de 12 måneder før ledigheden, hvorefter dagpengene reduceres til 70 pct. af lønnen. Dagpengene kan maksimalt udgøre 23.759 kr. om måned.

I **Storbritannien** er dagpengene for personer, der har betalt bidrag til arbejdsløshedsunderstøttelse, 2.756 kr. om måned, hvis de er over 25 år. Hvis de er 18-25 år, modtager de 2.192 kr.

Senere i afsnittet er beregnet kompensationsgrader, hvor dagpengene efter skat er sat i forhold til arbejdsindkomsten efter skat, jf. figur 2.

Social ydelse ved ledighed (kontanthjælp)

Personer har i alle de betragtede lande mulighed for at modtage en alternativ ydelse, hvis de er ledige og ikke er berettiget til ydelser fra arbejdsløshedsforsikring. Denne ydelse er afhængig af husstandens formue- og indkomstforhold. Ud over de beskrevne ydelser kan personer med lav indkomst modtage andre indkomstoverførsler f.eks. boligstøtte. Disse ydelser er ikke forbeholdt ledige, der modtager socialhjælp, men de er generelt rettet til familier med lave indkomster, uanset om det er arbejdsindkomst eller offentlig støtte i forbindelse med ledighed. Sådanne ydelser er derfor ikke kompensation for tabt arbejdsindkomst, men har til hensigt at sikre levestandarden blandt husholdninger med de laveste indkomster.

I alle landene er ledige berettiget til ydelser fra det sociale system eller på et tilsvarende niveau, hvis de opfylder betingelserne herfor. En betingelse er, at den ledige ikke kan forsørges af ægtefælle eller opsparet formue. I Storbritannien er der som udgangspunkt ikke forskel på størrelsen af ydelsen for forsikrede ledige og ikke-forsikrede ledige, jf. boks 7. Dog får ægtepar i Storbritannien lidt mindre i understøttelse, hvis de begge modtager sociale ydelser, end hvis de begge modtager arbejdsløshedsdagpenge.

I Finland, Norge og Sverige kan ledige modtage en ydelse, der ikke afhænger af husstandens indkomst- og formueforhold, selvom de ikke kan oppebære arbejdsløshedsdagpenge, og de ikke er berettiget til ydelser fra det sociale system. Forudsætningen er, at de deltager i arbejdsmarkedsaktivering. Ydelsen er en kompensation pr. dag, når den ledige deltager i aktiveringen. Ydelsen er godt 4.000 kr. pr. måned i Sverige og knap 7.000 kr. pr. måned i Norge.

I Danmark kan ledige være berettiget til relativt høje ydelser sammenlignet med de andre lande, når de ikke kan modtage arbejdsløshedsdagpenge, jf. boks 6. De sociale indkomstydelser er skattepligtige i Danmark og Storbritannien, mens de ikke er det i de andre lande. Efter skat vil en enlig over 25 år i Danmark modtage ca. 7.800 kr. pr. må-

ned og et par det dobbelte. Det kan sammenlignes med, at ydelserne for enlige i Sverige er 2.527 kr. og par 4.558 kr.

I praksis kan forskellen i den samlede ydelse mellem landene være mindre eller større end det indtryk, man får i beskrivelsen i boks 6, hvis der er forskel på tilskud til f.eks. boligudgifter og andre udgifter. De andre udgifter kan f.eks. være bidrag til betaling af medlemskab af fagforeninger og arbejdsløshedsforsikring. Et mere sammenfattende udtryk for forskelle i forsørgelse fra sociale ydelser ved ledighed kan fås ved at sammenligne kompensationsgraderne.

Ydelserne er generelt afhængige af husstandens indkomst og formueforhold. For sammenlignelighedens skyld er alle beløb omregnet til danske kroner og opgjort pr. måned.

I **Danmark** kan personer over 25 år få 10.358 kr. pr. måned, og hvis de har børn 13.766 kr. pr. måned. Personer under 25 år kan få 6.674 kr. pr. måned, hvis de er udeboende, mens de kan få 3.222 kr., hvis de bor hos deres forældre. Ydelserne er skattepligtige.

Finland: Ydelsen er på 4.917 kr. pr. måned, men den er dog også afhængig af, om den ledige har børn, er gift eller er hjemmeboende. Hvis den ledige har et barn, to eller tre børn, så forøges tilskuddet med henholdsvis 157 kr., 232 kr. og 301 kr. pr. måned. Hvis personen er i aktivering, kan personen få yderligere 755 kr. pr. måned i op til 200 dage. Hvis ledige deltager i aktivering, er ydelsen ikke afhængig af husstandens indkomstforhold. Ydelserne er ikke skattepligtige.

I **Norge** fastsættes ydelsen skønsmæssigt og individuelt. Der findes vejledninger for, hvilket niveau ydelsen bør have, men ingen øvre grænser. Personer i aktiveringsordninger kan modtage 6.726 kr. pr. måned og 866 kr. ekstra for hvert barn, der er under 16 år. Ydelserne er ikke skattepligtige.

I **Sverige** fastsættes ydelsens størrelse også skønsmæssigt af bopælskommunen, men der er en minimumsudbetaling, der kaldes "Rignormen". Rignormen indebærer, at enlige skal have 2.527 kr. og par 4.558 kr. pr. måned, 1.491-2.810 kr. for hvert barn afhængigt af barnets alder og tilskud til fællesudgifter på 790-1.997 kr. afhængig af husstandens størrelse. Udover rignormen kan der ydes tilskud rimelige bidrag til f.eks. fagforening, a-kasse og forsikring. Personer i aktiveringsordninger kan modtage 4.203 kr. pr. måned, der ikke er afhængig af husstandens indkomst- og formueforhold, men af den lediges andre overførselsindkomster, løn og pension. Ydelserne er ikke skattepligtige.

I **Tyskland** er ydelsen 2.789 kr. pr. måned for enlige og 1.693 kr. for personer i parforhold. Der ydes tilskud til børn under 6 år på 1.633 kr., børn mellem 6-14 år på 1.872 kr. og til børn over 14 år på 2.140 kr. Derudover ydes støtte til husleje og varme. Ydelsen kan den ledige i princippet oppebære i ubegrænset tid, men efter seks måneders ledighed skal personen dokumentere, at vedkommende er aktivt jobsøgende. Ydelserne er ikke skattepligtige.

I **Holland** kan par få 9.969 kr., enlige forsørgere 6.979 kr. og enlige 4.985 kr. pr. måned. Enlige kan derudover få et tilskud på op til 1.993 kr. pr. måneden, hvis de ikke har mulighed for at dele huslejen med andre. Ydelserne er ikke skattepligtige.

I **Storbritannien** får enlige over 25 år og enlige forsørgere over 18 år 2.756 kr. pr. måned. Par over 18 år får 4.354 kr. pr. måned. Der ydes tilskud til børn på 2.537 kr. pr. barn. Ydelserne er skattepligtige.

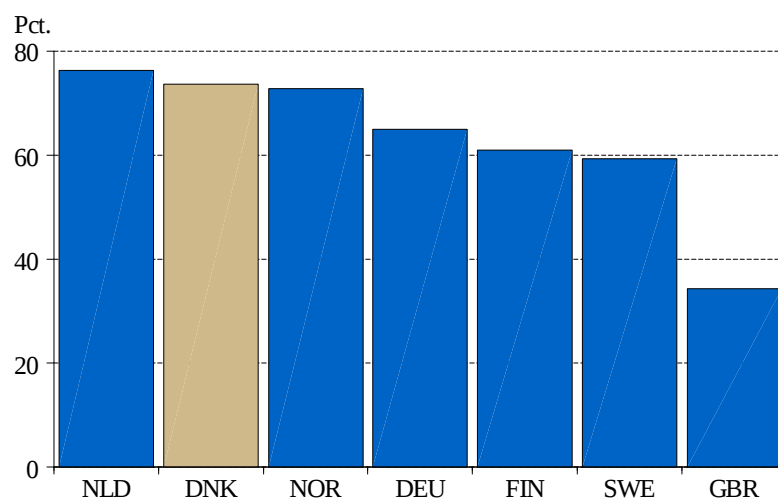
4 **Kompensationsgrad ved ledighed**

I det foregående er de formelle satser for arbejdsløshedsunderstøttelse beskrevet. De regelgivne satser giver imidlertid ikke et dækkende billede af, hvor høj en kompensation ved ledighed der er i dagpengesystemet og det sociale system. Kompensationsgraden ved ledighed varierer således ikke bare med reglerne i dagpengesystemet, men afhænger også af den enkelte lediges tidligere indkomst og i nogle lande af antallet af børn og den lediges alder.

Det mest retvisende billede af kompensationsgraderne fås principielt ved at beregne dem ud fra registerdata, som gør det muligt at danne et billede af fordelingen af de faktiske kompensationsgrader for de ledige. Disse oplysninger findes ikke for alle andre lande, og i det følgende belyses kompensationsgraderne i landene derfor ud fra typepersoner af ledige.

Den danske kompensationsgrad efter to måneders ledighed er blandt de højeste i EU-landene, jf. figur 2. I beregningerne er kompensationsgraden beregnet som et gennemsnit for otte typer af ledige dagpengemodtagere, jf. boks 7. Målet dækker derfor flere indkomstniveauer og familiesituationer. Den danske kompensationsgrad ved ledighed ligger på niveau med den norske og hollandske, mens kompensationsgraden for Sverige, Finland og Tyskland ligger omkring 10-15 pct.point lavere. Storbritannien er det land, der skiller sig mest markant ud med en kompensationsgrad for ledige, der er ca. det halve af den danske.

Figur 2 Kompensationsgrad efter to måneders ledighed



Anm.: Kompensationsgraden er efter skat, inkl. arbejdsløshedsunderstøttelse og familieydelse, ekskl. supplerende socialhjælp og boligstøtte. Kompensationsgraden er beregnet som et simpelt gennemsnit af otte typer: Fire familietyper for et indtjeningsniveau på hhv. 67 pct. og 100 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsansat.

Kilde: EU-Kommissionen (2013) og egne beregninger jf. boks III.7.

Boks 7 Beregning af kompensationsgrad

Kompensationsgraden er beregnet som forholdet mellem indkomsten som ledig efter skat sat i forhold til indkomsten efter skat, hvis personen var i beskæftigelse.

Den gennemsnitlige kompensationsgrad for dagpenge i figur 2 er beregnet som et simpelt gennemsnit af otte familietyper: Enlig lønmodtager, enlig lønmodtager med to børn, par med én lønmodtager (og en uden indkomst) uden børn og par med en lønmodtager og to børn. For hver af de fire familietyper er beregningerne foretaget ved et indtjeningsniveau på henholdsvis 67 pct. og 100 pct. af den gennemsnitlige løn for en fuldtidsansat.

Beregningerne af kompensationen for de enkelte familietyper er foretaget af EU-Kommissionen. Det er antaget, at familietyperne er ens på tværs af landene, og standardantagelsen er, at den voksne er 40 år og de to børn er henholdsvis fire og seks år. Det gør det muligt at sammenligne den maksimale arbejdsløshedsunderstøttelse på tværs af landene, fordi dagpengene i nogle lande afhænger af alder, antallet af års indbetaling og antallet af børn. I beregningen indgår ydelser fra arbejdsløshedsforsikring og børneydelser, mens boligstøtte og supplerende social hjælp ikke indgår.

For at belyse kompensationsgraden for forskellige indkomstniveauer er kompensationsgraden for en enlig med to børn beregnet for forskellige arbejdsindkomstniveauer, jf. tabel 3. I beregningen indgår ydelser fra arbejdsløshedsforsikring og børneydelser. I nogle lande afhænger arbejdsløshedsforsikringen af antallet af børn.

For at belyse kompensationsgraden for ledige, der modtager socialhjælp, er denne vist særskilt for hver af de fire familietyper i tabel 4. I denne beregning indgår social bistand, børne- og familieydelser samt boligstøtte.

For at se nærmere på, i hvilket omfang kompensationsgraden afhænger af den tidligere indkomst, er vist kompensationsgraden for enlige med to børn for forskellige niveauer af indkomst, jf. tabel 3. Det er valgt at belyse det for en familie med børn, fordi størrelsen af dagpenge i nogle lande afhænger af antallet af børn. I de fleste lande indebærer reglerne at understøttelsen udgør en procentdel af den tidligere løn op til et fastlagt maksimum. I Danmark, Finland og Norge udgør arbejdsløshedsunderstøttelsen op til 90 pct. af den tidligere erhvervsindkomst, hvilket er den højeste procent blandt de lande, der indgår i sammenligningen med. Den gennemsnitlige kompensationsgrad for enlige med to børn er i Danmark 88 pct. for personer med erhvervsindkomster, der svarer til 67 pct. af den gennemsnitlige erhvervsindkomst. Kompensationsgraden er kun højere i Norge, hvor den for denne indkomstkategori er 92 pct., hvilket formodentlig kan henføres til, at flere overførsler er afhængige af indkomsten.

Den maksimale dagpengesats er betydeligt lavere i Danmark end i Norge, Holland og Tyskland. Det betyder, at den danske kompensationsgrad i arbejdsløshedsdagpengene

især er høj for relativt lave indkomster, fordi den maksimale grad af dagpenge-kompensation er høj. En højere maksimal dagpengesats, men en lavere maksimal dagpengekompensation på 75 pct. i Holland betyder også, at den danske kompensationsgrad på omkring 50 pct. ved en indkomst på 150 pct. af den gennemsnitlige fuldtidsløn ligger på samme niveau som i Holland.

Tabel 3 Kompensationsgrad for dagpengeberettigede enlige med to børn, 2011

	67 pct. af gns. fuldtidsløn	100 pct. af gns. fuldtidsløn	150 pct. af gns. Fuldtidsløn
	----- Pct.. -----		
Danmark	88	67	52
Finland	73	66	57
Norge	92	86	64
Sverige	74	55	43
Tyskland	48	37	27
Holland	69	68	54
Storbritannien	33	28	20

Anm.: Beregningen af kompensationsgraden er nærmere beskrevet i boks 7.

Kilde: EU-Kommissionen (2013).

Personer, der ikke er berettiget til dagpenge, er i alle landene berettiget til anden støtte, der både omfatter indkomstoverførsler, børne- og familieydelse og boligstøtte. Ydelsernes størrelse afhænger af familiens indkomst- og formue forhold. I det følgende er kompensationsgraden for ledige uden ret til dagpenge belyst ud fra fire familietyper. Sammenligningen viser, at kompensationsgraden for ledige, der er berettigede til støtte fra det sociale system er relativt høj i Danmark sammenlignet med andre lande, jf. tabel 4. En enlig med børn har i Danmark en kompensationsgrad på 71 pct., og par med to børn, hvor partneren har en arbejdsindkomst på 67 pct. af gennemsnitsindkomsten for en fuldtidsansat, har en kompensationsgrad på 72 pct. For begge familietyper er dette den højeste kompensationsgrad, blandt de lande vi sammenligner, mens kompensationsgraden for par uden børn er omkring 60 pct., hvilket kun er højere i Sverige. I alle landene er kompensationsgraden højest for familier med børn.

Tabel 4 *Kompensationsgrad for personer uden ret til dagpenge, 2011*

	Enlig med to børn	Enlig	Par med to børn	Par uden børn
	----- Kompensationsgrad, pct. -----			
Danmark	71	57	72	60
Finland	58	44	59	54
Norge	60	38	50	48
Sverige	63	46	70	68
Tyskland	58	34	54	48
Holland	60	53	53	45
Storbritannien	65	38	56	41

Anm.: Kompensationsgraden er indkomsten efter skat, inklusive sociale indkomstoverførsler, boligstøtte samt børne- og familieydelse ifht. indkomsten ved beskæftigelse efter skat. Kompensationsgraden er for et indtjeningsniveau på 100 pct. af gennemsnitslønnen for en fuldtidsansat og efter 25 måneders ledighed. For par er antaget, at den anden har en indkomst svarende til 67 pct. af gennemsnittet for en fuldtidsansat.

Kilde: EU-Kommissionen (2013).

Opsamling

I arbejdsrapiret er det danske dagpengesystem sammenlignet med dagpengesystemerne i Finland, Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien.

Sammenligningen inddrager en lang række elementer i dagpengesystemerne, herunder regler for, hvem der er dækket, kravene til at optjene og genoptjene dagpengeretten, karenperioden ved ufrivillig og karantænen ved selvforskyldt ledighed, dagpengeperiodens længde, rådighedsregler samt størrelsen af dagpengenes kompensationsgrad.

Den samlede vurdering er, at det danske dagpengesystem - også efter de seneste ændringer - er relativt generøst i en international sammenligning. Det hænger bl.a. sammen med, at der ikke er karenstage ved ufrivillig ledighed og kun tre ugers karantæne ved selvforskyldt ledighed. Ingen andre lande i sammenligningen har kortere ventetid. Den danske dagpengeperiode er samtidigt selv eller forkortelsen blandt de længste, og med en maksimal kompensationsgrad på 90 pct., ligger Danmark også i top på det punkt. Derimod er den danske maksimale dagpengesats ikke høj, hvilket betyder, at det især er de lavtlønnede, der har en høj kompensationsgrad ved ledighed. Dette bekræftes af beregninger på typepersoner, hvor kompensationsgraden i Danmark er relativ høj for ledige med lav løn.

I Danmark er optjeningskravet, det vil sige antallet af timer, som en person skal være beskæftiget for at blive berettiget til dagpenge, højere end i de andre lande i sammenligningen, men til gengæld er perioden, der indgår i opgørelsen, længere. Den længere periode gør, at det er nemmere for personer med begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet at optjene ret til dagpenge.

Når ledige ikke er berettigede til ydelser fra arbejdsløshedsforsikring, har de i alle de betragtede lande mulighed for at modtage en ydelse, der er afhængig af husstandens indkomst- og formueforhold (konkret kontanthjælp i Danmark). Kompensationsgraden for ledige i Danmark, der er berettiget til kontanthjælp, er i en international sammenligning høj. Dette gælder især for ægtepar, hvor kun den ene har en erhvervsindkomst.

Hvis en ledig i Danmark hverken er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge eller til kontanthjælp, f.eks. fordi den lediges husstandsindkomst eller boligformue er for høj, får den ledige ikke et tilbud om at deltage i arbejdsmarkedsaktivering, der kunne forbedre vedkommendes kvalifikationer og dermed muligheden for at få et job. I de andre nordiske lande har alle ledige mulighed for at deltage i aktivering med en form for understøttelse, også selvom de ikke er berettigede til dagpenge.

Litteratur

AK-Samvirke (2013): *Dagpenge og sociale ydelser i Norden*.

Dansk Arbejdsgiverforening (2012): *Arbejdsmarkedsrapport 2012*.

EU Commission (2013): www.missoc.org