

**SKAL A-KASSERNE HAVE STØRRE ØKONOMISKE INCITAMENTER TIL AT FÅ DE LEDIGE I ARBEJDE?**

Dato 23. januar 2024

VSK

**OVERVEJELSER OM ÆNDRINGER I A-KASSERNES ØKONOMISKE INCITAMENTER**

I forbindelse med arbejdet i ekspertudvalget om jobcentrenes og beskæftigelsessystemets fremtid er der sat spørgsmålstejn ved, om a-kasserne har de rette incitamerter til at anstrenge sig for at få de ledige i arbejde.

Udgangspunktet for dette er en påstand om, at kommunerne via den såkaldte refusionstrappe har de rette incitamerter til at nedbringe antallet af mennesker på dagpenge og sociale ydelser, mens a-kasserne ikke har det.

Refusionstrappen går ud på, at kommunerne selv skal betale en stigende andel af ydelserne, jo længere tid borgerne har været på den pågældende ydelse.

Forestillingen bag modellen er, at når det bliver dyrere for kommunekassen, jo længere tid folk er ledige eller syge, så vil jobcentret anstrenge sig og vælge en indsats, der får dem hurtigere i arbejde. Underforstået altså, at jobcentret ville anstrenge sig mindre, hvis ikke kommunekassen blev udsat for dette straf-belønningssystem.

Grundlæggende er antagelsen, at de ledige og de syge ikke ønsker at komme hurtigst muligt i arbejde igen. Og at de kun kommer det, hvis jobcentrets indsats får dem til at vælge ledighed og sygdom fra.

En del af forestillingen er således også, at det er jobcentrets indsats, der har afgørende betydning for den samlede beskæftigelse i en kommune, og for hvor mange ledige, syge og førtidspensionister, der er. God latin har ellers været, at det er konjunkturerne og efterspørgslen efter arbejdskraft, der betyder mest, i alt fald for antallet af arbejdsløse.

Fra flere sider hævdes, at a-kasserne bør have de samme incitamerter som kommunerne, før det er forsvarligt at overlade dem mere af beskæftigelsesindsatsen for deres egne medlemmer.

Et sådant incitament skulle i givet fald bestå i, at a-kassekontingentet skal være højere jo højere, ledigheden er i den enkelte a-kasse. Hvis en journalist skulle betale 5 gange så meget i kontingent som en sygeplejerske, så ville journalisternes a-kasse nok anstrenge sig mere for at få dem i arbejde.

Men som der argumenteres for i det følgende, er det næppe en god idé. Og det vil resultere i en kraftig differentiering af a-kassekontingentet, som også dårligt vil kunne fungere med frit valg mellem a-kasser.

Helt uden økonomisk tilskyndelse til at få ledigheden ned er a-kasserne imidlertid ikke.

Det såkaldte statsbidrag som udgør ca. 4/5 af kontingentet er ens for alle, mens den del, der går til at drive a-kassen og vejlede medlemmerne (administrationsbidraget), betales fuldt ud af a-kassens medlemmer og er en konkurrenceparameter mellem a-kasserne.

Men først og fremmest gør a-kasserne faktisk, hvad de kan for at hjælpe de ledige i arbejde, fordi det er deres mission at gøre det. Der er kun mere arbejde i a-kassen og flere udgifter ved højere ledighed. Og det er ikke god service over for medlemmerne ikke at hjælpe bedst muligt med at finde det næste job.

### **Incitament i finansieringen af dagpengene**

Dagpengene finansieres dels af et ensartet medlemsbidrag på 4,8 gange højeste dagpengesats (statsbidraget) fra alle forsikrede, dels af et statstilskud, som betaler resten.

Når ledigheden er under 2,5-3% tjener statskassen umiddelbart på dagpengesystemet, fordi det samlede statsbidrag fra de forsikrede er større end dagpengeudgifterne. Når ledigheden er højere dækker Staten den marginale ledighedsrisiko. Flere a-kasser er således direkte en overskudsforretning for Staten.

Indregnes også alternative udgifter til kontanthjælp (hvis a-kasserne ikke var der) er dagpengesystemet også en overskudsforretning for Staten ved højere ledighed. Dette fremgår af finansministerens svar på spørgsmål 135 (alm. del), stillet den 12. november 2018.

Da alle forsikrede, uanset ledighedens størrelse, betaler det samme statsbidrag via deres kontingent, er det således ikke sådan, at a-kasserne via statsbidraget har differentieret kontingent i forhold til ledighedens størrelse. Og dermed heller ikke på den parameter et incitament til at sænke ledigheden.

Da Henning Dyremose i sin tid var arbejdsminister, ønskede man at få analyseret fordele og ulemper ved netop at differentiere kontingentet i forhold til ledigheden. Det skete i "Hvidbogen om arbejdsmarkedets strukturproblemer" (som i øvrigt var grøn) i 1989.

Konklusionen var, at det var en rigtig skidt idé, og at de hårdest ramte a-kasser ville gå fallit og få massiv medlemsflugt, hvis man gjorde det med en styrke, som kunne formodes at have væsentlig virkning på ledigheden. I dag, hvor der er frit a-kassevalg, vil det desuden være svært at dæmme op for a-kasse-skift. Men man vil måske tillade "billige" a-kasser at nægte optagelse af personer med stor ledighedsrisiko.

Den finansieringsmodel, vi har i dag, blev i hovedprincipperne indført sidst i 1960'erne. Baggrunden var ironisk nok, at man før havde et uholdbart system, hvor a-kasser, der blev ramt af høj ledighed og med jævne mellemrum måtte have økonomisk førstehjælp fra Staten for ikke at gå konkurs. Et system som nogen nu åbenbart argumenterer for at genindføre.

I 2006 indførte Sverige en række dagpengeændringer, bl.a. større og ledighedsafhængige kontingenter. Det medførte bl.a. at ca. 500.000 medlemmer forlod a-kasserne. Og det mærkede man konsekvensen af, da finanskrisen kom, og antallet af ikke-forsikrede ledige, der stod uden forsørgelsesgrundlag, steg kraftigt. Gradvist har man herefter tilbagerullet ændringerne fra 2006.

A-kasserne har imidlertid som nævnt tidligere alligevel et økonomisk incitament til at nedbringe ledigheden, idet administrationsbidraget, der dækker a-kassernes drift, dækkes fuldt ud af medlemmerne i den enkelte a-kasse.

Forskellen mellem dyreste og billigste a-kasser er ca. 1.000 kr. årligt, som dels kan skyldes forskel i ledighed, forskel i andel ledighedsberørte, serviceniveauet over for de ledige og selvfølgelig omkostningseffektivitet.

Administrationsbidraget opkræves fra alle, men bruges jo kun på de ledige. Så hvis ledigheden falder, kan kontingentet alt andet lige sænkes.

At alt andet så ikke er lige, fremgår af, at det ledighedsfald vi har haft, ikke er afspejlet fuldt ud i tilsvarende lavere administrationsudgifter.

Dette hænger sammen med, at der er en række faste udgifter, som er uafhængige af den aktuelle ledighed. IT er blevet en større og større udgiftspost. Det skyldes stadig mere komplicerede regler og implementeringen af flere store dagpenge- og beskæftigelsesreformer over en længere årrække.

Og modsat kommunerne, som får DUT (statstilskud efter Det Udvidede Totalbalanceprincip), når de pålægges nye opgaver, så må a-kasserne f.eks. hente udgiften til de statsligt besluttede samtaler i kontaktførelset hos medlemmerne. Det samme må de, når de f.eks. pålægges at administrere nye sanktioner eller implementere et nyt system, som jobcentrene kan sende underretninger om de lediges rådighed igennem, eller når de pålægges nye kontroller og revision eller nye registrerings- og indberetningskrav i den forbindelse.

### **Incitamenter i den kommunale medfinansiering**

Kommunerne har umiddelbart via den såkaldte refusionstrappe (fejlagtigt kaldet medfinansiering af dagpengene) et større økonomisk incitament. Men det er et godt spørgsmål, om dette system gør mere gavn end skade, som det er indrettet i dag.

Der er tale om et nulsumsspil mellem alle kommuner, hvor de med den ene hånd/én algoritme får penge fra Staten – penge som med den anden hånd/en anden algoritme kræves ind igen i forhold til antal borgere på ydelser og ydelsernes varighed.

Hvis kommunerne effektivt investerer i f.eks. færre ledige eller færre syge, kan de høste en økonomisk gevinst, hvis det virker.

Hjørring er det eksempel, vi hele tiden hører om, når der tales om dette. Men hvad gør alle de andre? Ja, de fleste har brugt de færre processuelle og kvantitative krav til indsatsen, der er i dag i forhold til tidligere, til at skære ned i aktiverings- og uddannelsesindsatsen for de forsikrede ledige.

Hvis en kommune får en god idé, eller har en investeringsstrategi, der virker, får den mest ud af den, hvis de andre kommuner ikke gør det samme. For hvis alle gør det samme, og det faktisk virker, så napper Staten gevinsten via udligningsmekanismen. Den sikre besparelse er at spare på udgifterne, ikke at investere innovativt.

Refusionsmekanismen har også som grundantagelse, at det er jobcentrenes skyld, hvis ledigheden stiger. Og så får de en dummebøde, så de måske kan lære det.

Eksempelvis betød det, at Kastrup, Tårnby og Hvidovre med mange indbyggere, der arbejdede i lufthavnen, skulle have en økonomisk straf som følge af Corona-nedlukningen. Helt så slemt som frygtet blev det heldigvis ikke, da man gav statslig lønkomensation til arbejdsgiverne i stedet for massefyringer.

Et andet eksempel er, at når slagteriet lukker i Sæby, så udløses der en dummebøde via refusionssystemet til Frederikshavns Kommune. Som om de ikke i forvejen var hårdt nok ramt af færre skatteindtægter m.v., når flere bliver ledige.

Et yderligere kritikpunkt mod indretningen af systemet er, at det indeholder det, der i fagsprog kaldes perverse incitament. Det vil sige, at man reelt tilskynder til noget, som er uklogt eller i strid med sund fornuft. Eller endnu værre, at man bøjer reglerne, som det f.eks. skete for et par år siden, da en sønderjysk kommune ville give flere sanktioner alene for at spare på ydelserne.

Selv om arbejdsmarkedet går på tværs af kommunegrænserne, har den enkelte kommune en kraftig økonomisk tilskyndelse til at sikre beskæftigelse af egne borgere, fremfor eventuelt bedre kvalificerede borgere, der bare bor i "Rødovre i stedet for Hvidovre".

Det kan også undre, at refusionen er i procent og ikke i kroner pr. ydelsesmodtager. For det giver jo en tilskyndelse til at holde borgerne længst muligt på den billigste ydelse. Eller til at få dem over på den billigste ydelse.

Måske er det en medvirkende forklaring på, at ressourceforløb og arbejdsafklaringer på lave ydelser er trukket unødigt i langdrag. Og måske kan det forklare, hvorfor langtidsledige dagpengemodtagere ofte har fået lov til blot at gå planken ud. For så sparer kommunen enten forskellen mellem refusion af dagpenge og kontanthjælp. Eller de sparer det hele, fordi mange ikke vil være berettiget til kontanthjælp, f.eks. fordi de har en lille opsparing eller en ægtefælle i arbejde.