

17. november 2008

KOMMUNAL VELFÆRD OG ØKONOMISK STABILISERING TRUET

Når kommunerne fra august 2009 overtager udgifterne til dagpenge mv., er der risiko for, at det kommer til at koste kommunal velfærd. I yderste konsekvens kan en ny finansieringsmodel betyde, at perioder med lav vækst og høj ledighed bliver længere og dybere end hidtil.

Resumé: Som besluttet i den nye finanslov overtager kommunerne udgifterne til dagpenge, aktiveringsydelse og udgifterne til aktivering af forsikrede ledige fra august 2009.

Den endelige finansieringsmodel er endnu ikke fastlagt, men der lægges op til, at der bygges videre på hovedprincipperne i den nuværende kommunale finansiering til kontanthjælp, hvor staten betaler 65 procent af kontanthjælpen, når en person er i aktivering og 35 procent, når den ledige er passiv.

I og med, finansieringsmodellen er bygget op omkring økonomiske incitamenter, vil der være indbygget usikkerhed om effekten på kommunernes økonomi. Og det vil koste velfærd i de kommuner, som ikke er i stand til at løfte opgaven i form af færre penge til f.eks. skoler, ældrepleje og børnepassning

I dag har staten den marginale risiko, når ledigheden stiger. I perioder med høj ledighed og lav vækst sendes der købekraft via dagpengesystemet ud i økonomien. Dagpengesystemet virker derfor i dag som en konjunkturstabiliserende faktor. Det har den effekt, at varigheden og dybden af konjunktursving udjævnes. I yderste konsekvens kan en ny finansieringsmodel betyde, at perioder med lav vækst og høj ledighed bliver længere og dybere end hidtil.

Udviklingen i antallet af dagpengemodtagere er langt mere konjunkturfølsom end de ordninger, som kommunerne i dag har ansvaret for. Samtidigt kan kommunerne blive ramt meget forskelligt af konjunktursving. Og alene af den grund kan det vise sig at være uhensigtsmæssigt at kopiere den finansieringsmodel, der i dag anvendes i det kommunale system.

KOMMUNAL VELFÆRD OG ØKONOMISK STABILISERING TRUET

Usikkerhed om kommunal velfærd

Når kommunerne overtager udgifterne til dagpenge mv., er der risiko for, at det kommer til at koste på den kommunale velfærd. I kommuner, hvor man har svært ved at løfte opgaven, kan man være nødsaget til at sænke den kommunale velfærd for at finansiere udgifterne til dagpenge.

I aftaleteksten fremgår det, at kommunerne får et klart incitament til at få ledige i job og belønnes for at give aktive tilbud. I og med, finansieringsmodellen er bygget op omkring økonomiske incitamenter, vil der være indbygget usikkerhed om den kommunale økonomi, og dermed de afledte effekter på den kommunale velfærd.

Usikkerheden om kommunernes økonomi hænger naturligvis sammen med den risiko, man løber ved at overtage udgifterne til dagpenge mv. Det er derfor helt afgørende hvor stor en andel af den samlede finansiering, der er statsligt finansieret og hvor stor en andel, der skal hentes via økonomiske incitamenter i de enkelte kommuner.

Dagpengene som konjunkturstabilisator

Samtidigt er det helt afgørende, at den endelige finansieringsmodel tager højde for perioder med stigende og faldende ledighed¹.

Med en finansieringsmodel, hvor kommunerne skal bære hele eller store dele af den marginale risiko, må det nødvendigvis koste på den kommunale velfærd i perioder med forholdsmæssig høj ledighed. Udgifterne til de mange på dagpenge skal derfor findes andre steder i den kommunale økonomi. Og så er det velfærden, der må holde for – eller skatterne må sættes op.

I dag har staten den marginale risiko, når ledigheden stiger. I perioder med høj ledighed og lav vækst sendes der købekraft via dagpengesystemet ud i økonomien. Dagpengesystemet virker derfor i dag som en konjunkturstabiliserende faktor. Det har den effekt, at varigheden og dybden af konjunktur-

¹ I dag kompenseres kommunerne via budgetgarantiordningen for ændringer i udgifterne på de konjunkturfølsomme områder samt udgifter til førtidspension. Princippet er, at kommunerne under ét ikke må rammes af stigende udgifter som følge af den almindelige konjunkturudvikling. Den enkelte kommune kan dog godt blive ramt, hvis udviklingen i kommunen afviger fra landsgennemsnittet.

udsving udjævnes. I yderste konsekvens kan en ny finansieringsmodel betyde, at perioder med lav vækst og høj ledighed bliver længere og dybere end hidtil.

Ukonkret finansieringsmodel

I aftalepapiret er finansieringsmodellen beskrevet i luftige termer. Der lægges blandt andet op til, at der kan tages højde for små ø-kommuner og situationer, hvor mange arbejdspladser nedlægges på samme tid i en kommune. Samtidigt fremgår det af aftaleteksten, at der kan justeres på udligningssystemet eventuelt kombineret med en overgangsordning. Men det kan vise sig at være langt vanskeligere at tage højde for alle tænkelige forhold, når modellen skal udmøntes i praksis.

Der er lagt op til, at kommunerne belønnes ved at gøre en ekstra indsats. Men spørgsmålet er hvilket udgangsniveau, den ekstra indsats skal ses i forhold til. I tabel 1 er ledighedsniveauet vist for en række kommuner med samme rammevilkår. Der er så vidt, det er muligt, taget højde for de forskellige, der er i de enkelte kommuner mht. demografi, uddannelsesniveau osv.². Tabellen viser, at der er store forskelle i ledighedsniveauet i de enkelte kommuner. Fx er antallet af fuldtidsledige 4,5 procent i Ishøj Kommune, mens ledighedsprocenten kun er 2,2 procent i Fredericia Kommune.

Tabel 1. Bruttoledige i procent af arbejdsstyrken, kommuner med samme rammevilkår, 2007

	Antal fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner i pct. af arbejdsstyrken
Ishøj	494	4,5
Aalborg	4.230	4,2
København	11.316	4,0
Odense	3.546	3,8
Svendborg	1.080	3,8
Albertslund	463	3,3
Århus	5.245	3,3
Brøndby	480	2,9
Fredericia	549	2,2

Anm.: Antallet af dagpengemodtagere – her ledige plus aktiverede - er her sat i forhold til arbejdsstyrken. Det ville være mere præcist, hvis antallet af fuldtidsledige var sat i forhold til antallet af forsikrede ledige i den enkelte kommune. Kommuner med samme rammevilkår følger opdelingen i Jobindsats.dk.

Kilde: Jobindsats.dk

² Vi har her anvendt Arbejdsmarkedsstyrelsens officielle opdeling af kommuner med samme rammevilkår.

Ledighedsniveauet i den enkelte kommune skal samtidigt ses i forhold til den indsats, man har ydet for at få det pågældende ledighedsniveau. Kommuner, der har et højt ledighedsniveau, og hvor indsatsen overfor de ledige hidtil har været minimal, har alt andet lige lettere ved at høste gevinsten, når de økonomiske incitament er indført.

Kommuner rammes forskelligt af konjunkturerne

Udover, at den endelige finansieringsmodel skal tage højde for, at kommunerne som udgangspunkt har forskellige rammevilkår, skal der også tages højde for, at de enkelte kommuner kan blive ramt forskelligt af konjunkturtilbageslag. Sidstnævnte problemstilling er illustreret i tabel 2. Tabellen viser udviklingen i antallet af forsikrede ledige og aktiverede under lavkonjunkturen fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2003, hvor ledigheden sidst steg³. Som det fremgår af tabellen, steg antallet af forsikrede ledige og aktiverede på landsplan med 12,5 procent. I Lejre, Glostrup og Hillerød kommuner steg antallet af forsikrede ledige og aktiverede dog med mere end 30 procent, mens antallet af ledige faldt i kommuner som fx Esbjerg, Bornholm og Thisted.

Tabel 2. Udviklingen i antallet af dagpengemodtagere (bruttoledige opgjort i fuldtidspersoner) fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2003 (ændring i pct.)

Kommuner med størst <i>fald</i> (pct.)		Kommuner med størst <i>stigning</i> (pct.)	
Ærø	-9,1	Lejre	33,2
Bornholm	-8,0	Glostrup	32,9
Thisted	-5,8	Hillerød	31,1
Esbjerg	-4,8	Samsø	30,8
Svendborg	-4,3	Gentofte	26,8
Varde	0,3	Lyngby-Taarbæk	26,6
Lolland	0,3	Egedal	25,0
Fanø	0,4	Ringkøbing-Skjern	24,9
Guldborgsund	0,5	Gribskov	24,8
Frederikshavn	1,3	Brøndby	24,2
Hele landet	12,5	Hele landet	12,5

Anm.: Opgørelsen omfatter både ledige og aktiverede. Her er der ikke taget højde for, at kommunerne har forskellige rammevilkår.

Kilde: AErådets beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, Statistikbanken, samt Arbejdsmarkedsstyrelsens bestandsstatistik.

³ Antallet af forsikrede ledige steg med 35.000 i denne periode. Samtidigt faldt antallet af aktiverede med omkring 15.000. Bruttoledigheden (ledige plus aktiverede) steg derfor samlet med omkring 20.000 fuldtidspersoner.

Udviklingen i antallet af dagpengemodtagere er langt mere konjunkturfølsom end de ordninger, som kommunerne i dag har ansvaret for. Samtidigt kan kommunerne blive ramt meget forskelligt af konjunkturudsving. Og alene af den grund kan det vise sig at være uhensigtsmæssigt at kopiere den finansieringsmodel, der i dag anvendes i det kommunale system.