



14. november 2006

Notat om budgettering af §34 - Arbejdsmarkedsfonden

Arbejdsmarkedsfonden er en konstruktion med øremærkede indtægter fra arbejdsmarkedsbidraget til dækning af arbejdsmarkedsrelaterede udgifter. Det er således ikke en egentlig fond med egen formue. Fondskonstruktionen, der oprindeligt omfattede tre fonde, stammer fra 1993. I forbindelse med pinsepakken i 1998 sammenlagdes de tre tidligere arbejdsmarkedsfonde til den nuværende Arbejdsmarkedsfond.

De gældende regler om fonden er i det væsentlige uændrede siden 1998. De findes i lov om en arbejdsmarkedsfond (arbejdsmarkedsfondsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1018 af 10. oktober 2006.

Arbejdsmarkedsfonden budgetteres på finanslovens § 34. Arbejdsmarkedsfonden finansierer udgifter til bl.a. aktivering, efterløn, førtidspension og dagpenge. Indtægterne i fonden stammer hovedsageligt fra arbejdsmarkedsbidraget.

Ifølge arbejdsmarkedsfondsloven skal arbejdsmarkedsbidraget nedsættes, hvis Arbejdsmarkedsfonden viser overskud ved fremsættelsen af finanslovsforslaget (dvs. i august måned forud for det pågældende finansår). Bidragssatsen fastsættes i procent med 1 decimal. Det betyder, at reguleringsbehovet skal være mindst ca. 1.000 mio. kr., før der første gang forekommer regulering af bidragssatsen. Arbejdsmarkedsfonden har endnu ikke vist overskud ved finanslovsforslagets fremsættelse.

Den første regulering af arbejdsmarkedsbidraget skal være i nedadgående retning. Når Arbejdsmarkedsfonden én gang har haft overskud, skal der ifølge arbejdsmarkedsfondsloven foretages årlige op- og nedreguleringer, afhængigt af om Arbejdsmarkedsfonden viser over- eller underskud.

Af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag fra 1993 fremgår, at ”*bensigten er, at synliggøre statens udgifter til arbejdsmarkedsformål for lønmodtagere, selvstændige og arbejdsgivere med henblik på at fremme en forbedring af arbejdsmarkedets struktur*”.

Konstruktionen blev i flere omgange justeret i 1990'erne. Nedenfor er gengivet nogle af de mest betydelige justeringer.

Justeringer af arbejdsmarkedsfondsloven

Arbejdsmarkedsbidraget skulle oprindeligt først reguleres, når der i de 3 daværende fonde samlet set var overskud. Arbejdsmarkedsbidraget blev gradvist hævet fra 5 til 8 pct. fra 1994-1997. Der var blandt andet derfor først udsigt til overskud i de 3 fonde set under et (og dermed regulering af arbejdsmarkedsbidraget) i slutningen af 1990'erne.

Ved lov 443 af 1. juni 1994 blev der derfor oprettet et "lille loft" over bidragssatsen i Dagpengefonden, der skulle sikre, at et fald i udgifterne i Aktiveringsfonden og Sygedagpengefonden ville medføre en nedsættelse af lønmodtagernes og de selvstændiges arbejdsmarkedsbidrag. Det lille loft blev ophævet igen ved lov nr. 451 af 10. juni 1997.

Ved lov nr. 988 af 22. november 1996 fjernedes en række af fondens indtægter, som arbejdsgiverne hidtil havde betalt. Loven betød også, at udgifterne til kommunale løntilskud i forbindelse med jobtræning blev lagt ind i Aktiveringsfonden.

Arbejdsgivernes bidrag blev reduceret over en årrække, og ved lov nr. 1033 af 23. december 1998 blev arbejdsgivernes arbejdsmarkedsbidrag ophævet fra og med 2000.

Ved lov nr. 424 af 26. juni 1998 sammenlagdes de 3 fonde til en samlet Arbejdsmarkedsfond (budgetteres på §34 i dag). Arbejdsmarkedsfonden skulle udover de hidtidige udgifter i de 3 fonde også dække udgifterne til førtidspension, revalidering, skåne- og fleksjob mv.

Arbejdsmarkedsfonden havde ved tilblivelsen et underskud på over 21 mia. kr. I 2004 var underskuddet ca. 19 mia. kr. Derefter er underskuddet reduceret kraftigt. Det skyldes i høj grad nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år, som gennemførtes i perioden 1. juli 2004 til 1. juli 2006. Da Arbejdsmarkedsfonden finansierer udgifter til bl.a. efterløn og førtidspension, men ikke folkepension, har nedsættelsen af folkepensionsalderen fjernet forsørgelsen af de 65-67 årige fra Arbejdsmarkedsfonden. Det skønnes, at udgifterne til efterløn i fonden ville være ca. 10 mia. kr. højere i 2007, hvis folkepensionsalderen var forblevet uændret.

Derudover har ændringer i kommunale refusionsprocenter haft betydning. I Arbejdsmarkedsfondens udgifter medtages alene statens direkte udgifter. En nedsættelse af de kommunale refusionssatser påvirker derfor udgifterne i arbejdsmarkedsfonden, selvom kommunerne samtidig kompenseres for ændringen i refusionssatsen over bloktilskuddet.

Med lov nr. 1039 af 23. dec. 1998 blev den kommunale refusionsprocent pr. 1. januar 1999 sænket fra 50 til 35 pct. for nye sager. I Arbejdsmarkedsfonden indgår kun statens direkte udgifter på finansloven. De kommunale udgifter indgår ikke. Nedsættelsen af refusionssatsen for udgifter til førtidspension har derfor reduceret

fondens udgifter. Samlet set forventes udgifterne til førtidspension i arbejdsmarkedetsfonden reduceret med ca. 2 mia. kr. fra 1999 til 2007 som følge af førtidspensionsreformen.

Budgettering af arbejdsmarkedetsfonden i august

Arbejdsmarkedetsfondens balance opgøres med udgangspunkt i finanslovsforslaget, som fremsættes i slutningen af august. Det skyldes bl.a. hensynet til afviklingen af forskudsregistreringen.

Arbejdsmarkedetsfondslovens § 4, stk. 1, lyder således:

”Behovet for regulering af bidragssatsen beregnes én gang om året. Beregningerne optages i anmærkningerne til paragraffen for Arbejdsmarkedetsfonden i finanslovsforslaget.”

Det anføres i bemærkningerne til lovforslag nr. 998 af 22. november 1996, at

”Det foreslås, at beregningen af reguleringsbehovet for bidragene foretages på grundlag af oplysningerne i anmærkningerne til finanslovsforslaget, sådan som dette foreligger i august måned. Det vil sige, at senere tilkomne ændringsforslag og ændrede skøn ikke indgår i beregningen af bidragssatsen for det pågældende år.”

Det vil sige, at arbejdsmarkedetsfondens balance opgøres med udgangspunkt i finanslovsforslaget, som fremsættes i slutningen af august. Det skyldes bl.a. hensynet til afviklingen af forskudsregistreringen.

Størstedelen af finanslovsforslaget udarbejdes før sommerferien. De offentlige udgifter budgetteres på baggrund af Økonomisk Redegørelse i maj, men indtægterne budgetteres på baggrund af Økonomisk Redegørelse i august. Dog med den undtagelse, at udgifterne til dagpenge budgetteres på baggrund af augustvurderingen, jf. nedenfor.

Udgifter til dagpenge og velfærdsaftalen

Udgifterne til dagpenge i 2007 på finanslovsforslaget er budgetteret på baggrund af skønnet for ledigheden på godt 120.000 personer i Økonomisk Redegørelse i august. Det samme gælder dagpengeudgifterne i arbejdsmarkedetsfonden. Ledighedsskønnet er på linie med de skøn, som blev udarbejdet af andre institutioner på budgetteringstidspunktet.

Udgifterne til dagpenge på Beskæftigelsesministeriets § 17.32.01 på finanslovsforslaget blev efter sædvanlig praksis før sommerferien budgetteret på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra maj. Ledigheden blev da vurderet til 125.000 personer i 2007.

Det er forekommet tidligere, at der er forskel på budgetteringen på § 17.32.01 og finanslovsforslagets forudsætninger om ledighed, herunder forudsætningerne på § 34. Arbejdsmarkedsfonden. Det skyldes det forhold, at finanslovsforslagets §§ 1. - 28. sendes til trykning primo juli, mens §§ 34. - 45. først sendes til trykning i midten af august. *Som eksempel* kan nævnes budgetteringen for 2001 i finanslovsforslaget fremsat i august 2000. Her er udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge budgetteret på § 17.32.01. med 17.600 mia. kr., mens der på § 34. Arbejdsmarkedsfonden indregnes en udgift på 18.000 mia. kr. Forskellen – som altså er den udgiftsmæssige forskel på skønnet fra maj og august – er teknisk budgetteret på § 35.11.24. Ændret ledighedsskøn mv.

De udgiftsmæssige konsekvenser af nedjusteringen af ledigheden til 120.000 på finanslovsforslaget for 2007 er indarbejdet som reserver på §35.11.05 og §17.19.79.60. Det er reserver, som indarbejder konsekvenserne af velfærdsaftalen, jf. nedenfor.

Nærmere om budgetteringen

Budgetteringen af arbejdsløshedsdagpengene på FFL2007 er foretaget på baggrund af ledighedsskønnet i Økonomisk Redegørelse fra august 2006. Rent praktisk består budgetteringen af to elementer, der begge indgår i beregningen af arbejdsmarkedsfondens udgifter:

For det første er arbejdsløshedsdagpengene på Beskæftigelsesministeriets § 17.32.01 budgetteret med udgangspunkt i et ledighedsskøn på 125.000 personer, svarende til konjunkturvurderingen fra maj.

For det andet er Velfærdsaftalen budgetteret på Beskæftigelsesministeriets § 17.19.79.60 og på § 35.11.05 i form af reserver. Det fremgår af ”Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden”, at ”arbejdsmarkedstiltagene samt tiltagene til bedre integration medfører merudgifter for netto ca. 350 mio. kr. i 2007 og ca. 700 mio. kr. på sigt. Midlerne indarbejdes på finanslovsforslaget og anvendes til bedre integration samt nedbringelse af ledigheden”.

Velfærdsaftalen er indregnet med en *nettoudgift*, der inkluderer bl.a. merudgifter til aktivering og mindreudgifter til dagpenge. Det var tidsmæssigt ikke muligt at indarbejde udgifterne på de enkelte konti på finanslovsforslaget. Derfor blev udgifterne indarbejdet på en række reserver, som var forudsat udmøntet på ÆF.

Det fremgår af anmærkningerne til §17.19.79.60 (s.894) at: ”Der er tale om nettoudgifter til aktivering, forsørgelse og administrationsudgifter. Regeringen vil i efteråret 2006 fremsætte forslag til ændring af bl.a. lov om en aktiv beskæftigelseindsats, lov om arbejdsløshedsdagpenge m.v. samt lov om aktiv social politik”

Den lovgivning, som udmønter velfærdsaftalen, indebærer, at en del af udgifter som skyldes velfærdsaftalen, ifølge arbejdsmarkedsfondsloven skal medregnes i arbejdsmarkedsfondens balance. På FFL07 drejer det sig om nettoudgifter i 2007

på i alt 334 mio. kr., som bl.a. inkluderer merudgifter til aktivering og mindreudgifter til dagpenge, jf. tabel 1. Disse nettoudgifter indgår på som nævnt på § 17.19.79.60 og på § 35.11.05 i form af reserver.

Det svarer til hidtidig praksis, at udgiftskonsekvenserne af ikke-vedtagne lovforslag medregnes i udgifterne i fonden.¹ Det er en almindelig forudsætning for statens budgetlægning, at udgifter og indtægter budgetteres så realistisk som muligt.

Tabel 1	
Udgifter som følge af velfærdsaftalen på FFL07, der medregnes i Arbejdsmarkedsfonden (netto)	
	2007
Reserve til arbejdsmarked, integration og jobmuligheder for ældre på §17	230
Reserve til voksen- og efteruddannelse på §35 (under globaliseringspuljen)	104
I alt udgifter i arbejdsmarkedsfonden sfa. velfærd	334

Initiativerne på arbejdsmarkedsområdet indebærer en styrket aktiveringsindsats bl.a. i form af fremrykning af ret og pligt til aktivering og fuldtidsaktivering af dagpengemodtagere efter 2½ år. Den øgede aktivering indebærer knap 4.000 flere aktiverede dagpengemodtagere. Det modsvares af et omtrentligt tilsvarende fald i antallet af dagpengemodtagere. Hertil kommer, at initiativerne i velfærdsaftalen skønnes at øge antallet af kontanthjælpsmodtagere i aktivering med omkring 3.000 helårspersoner i 2007. Knap 1.000 af disse er AF-tilmeldte, hvorfor det samlet er lagt til grund, at den forøgede aktiveringsindsats isoleret set reducerer den registrerede ledighed med i størrelsesordenen 5000 personer.

I reserverne på § 17.19.79.60 og § 35.11.05 er indarbejdet de øgede udgifter til aktivering og de lavere udgifter til dagpenge mv.

I Økonomisk Redegørelse i august var ledigheden 120.000 personer, hvilket er 5.000 færre end i maj. Reduktionen af ledigheden svarer dermed til den nævnte virkning af velfærdsaftalen. Det lavere skøn kan opdeles på knap 4.000 dagpengemodtagere og knap 1.000 kontanthjælpsmodtagere.

¹ Den tidligere regering indarbejdede på finanslovsforslaget for 2001 mindreudgifter til dagpenge som følge af et kommende lovforslag om en forøgelse af antallet af G-dage fra 2 til 5. Den nuværende regering har også indarbejdet udgiftsmæssige konsekvenser af kommende lovforslag, nemlig en forudsat mindreudgift på dagpenge på finanslovsforslaget for 2004. Ingen af forslagene blev gennemført.

Hvis skønnet for ledigheden ændrer sig fra konjunkturvurderingen i maj til konjunkturvurderingen i august er det praksis at indarbejde en regulering af dagpengeudgifterne på finanslovsforslaget. Det sker på de generelle reserver (§ 35).

Idet der allerede var taget højde for det lavere ledighedsskøn i de afsatte reserver på § 17.19.79.60 blev der imidlertid ikke indarbejdet en regulering af udgifterne til dagpenge på § 35 på FFL07. Udgifterne til dagpenge på finanslovsforslaget er således budgetteret på baggrund af skønnet for ledigheden på 120.000 personer i augustvurderingen.