



Til ØU

09-05-2012

Aftale om justering af beskæftigelsestilskuddet

Sagsnr.
2012-68140

Regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti indgik den 27. april 2012 en aftale om justering af beskæftigelsestilskuddet. Justeringen af beskæftigelsestilskuddet følger den model A, som blev fremlagt af Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg i betænkningen "Kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål" og som ØU blev orienteret om i et notat på mødet d. 27. marts.

Dokumentnr.
2012-360903

Sagsbehandler
Jesper Jørgensen

Den nye model skal i højere grad end i dag sikre, at der er overensstemmelse mellem kommunernes faktiske udgifter til forsikrede ledige og indtægterne fra beskæftigelsestilskuddet. På landsdelsniveau skal der være fuldstændig overensstemmelse mellem udgifter og indtægter.

Betænkningen indeholder skøn for efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet i 2011, som sker medio 2012. For KK er det opgjort, at den nye model vil medføre et tilskud vedr. 2011, der er 168 mio. kr. lavere, end ved den eksisterende model.

Baggrund

Beskæftigelsestilskuddet blev indført i 2010 i forbindelse med, at kommunerne overtog opgaven med de forsikrede ledige og finansieringsansvaret for udgifterne til a-dagpenge.

Tilskuddet fordeles mellem kommunerne ud fra de samlede udgifter til forsikrede ledige to år før budgetåret samt et beregnet merudgiftsbehov i forhold til året, der tages udgangspunkt i.

Medio budgetåret sker en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet, som fordeles mellem de 8 landsdele, kommunerne er opdelt i, ud fra ledighedsudviklingen. Endvidere sker der efter budgetåret en efterregulering af merudgiftsbehovet, som også fordeles mellem landsdelene ud fra ledighedsudviklingen. Inden for de enkelte landsdele fordeles midtvejs- og efterreguleringen ud fra ledigheden to år tidligere.

I 2010 – det første år hvor kommunerne varetog opgaven – blev beskæftigelsestilskuddet fordelt ud fra de skønnede udgifter i 2009, såfremt reglerne for 2010 havde været gældende.

Finansieringsudvalgets evaluering af beskæftigelsestilskuddet har vist, at en række landsdele samlet set har fået et underskud på området for forsikrede ledige i 2010 og 2011, mens andre landsdele har vundet. Dette skyldes primært, at andelen af passive dagpengemodtagere i karenperioden (dvs. hvor staten finansierer hele forsørgelsesydelsen til den ledige), som i 2010 udgjorde de første 18 ugers ledighed, har udviklet sig meget forskelligt mellem landsdelene. Således var stig-

Center for Økonomi og
HR, afsnit I

Rådhuset
1599 København V

Telefon
3366 2147

E-mail
AN57@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

ningen i andelen af passive dagpengemodtagere med mere end 18 ugers ledighed fra 2009 til 2010 32 pct. for kommunerne i hovedstadsområdet og Østsjælland, mens samme andel steg med 50 pct. i Nordjylland og 70 pct. i Vestjylland.

Da det eksisterende beskæftigelsestilskud tager udgangspunkt i de skønnede udgifter i 2009, betyder denne udvikling, at landsdele med en høj vækst i den andel af ledige, der var udover karenperioden, dvs. med mere end 18 ugers ledighed, er blev underkompenseret, mens kommuner med en relativt lav vækst i ledige udover karenperioden blev overkompenseret i 2010 og 2011. Dermed blev særligt jyske kommuner underkompenseret og kommuner i hovedstadsområdet overkompenseret.

Ny model for beskæftigelsestilskuddet

Den nye model for beskæftigelsestilskuddet indeholder en mekanisme, der sikrer, at hver landsdel samlet set bliver kompenseret 100 pct. for kommunernes udgifter til forsikrede ledige. Internt i landsdelen fordeles tilskuddet stadig efter ledigheden to år tidligere. Dette sikrer et incitament til, at kommunerne forsøger at få en bedre udvikling i ledigheden end de øvrige kommuner i landsdelen men gør også, at enkeltkommuner stadig kan have et tab eller en gevinst på området for forsikrede ledige.

Den nye model indeholder desuden en bestemmelse om, at udgangspunktet for tilskuddet genberegnes således, at udgangspunktet er 2010, hvor kommunerne faktisk havde opgaven og finansieringsansvaret, og ikke 2009, hvor niveauet var beregnet.

Dette betyder, at der fremadrettet tages højde for forskydningen i andelen af personer i karenperioden mellem 2009 og 2010. Såfremt der mellem 2010 og 2011 også sker store ændringer i udgiftsniveauerne mellem kommunerne, som følge af de store ændringer i refusionssystemet, som blev implementeret pr. 1. januar 2011, vil Økonomi- og Indenrigsministeren i forbindelse med midtvejsreguleringen i 2013 vurdere, om der igen skal ske en genberegning på baggrund af 2011.

Den ændrede model indeholder desuden den ændring, at økonomiske konsekvenser af lovændringer fremadrettet bliver fordelt mellem kommunerne ud fra en generel nøgle, og ikke kommunespecifikke beregninger, som det fx var tilfældet i forbindelse med refusionsomlægningen 1. januar 2011.

Genberegningen af tilskuddet sker for det allerede udmeldte tilskud i 2011 og 2012, samt for de fremadrettede tilskud. Dermed har det store konsekvenser for enkeltkommuner, hvilket er delvist opgjort for tilskuddet i 2011 i Finansieringsudvalgets betænkning, hvor Københavns Kommune som nævnt beregnes til at modtage et endeligt tilskud der er 168 mio. kr. lavere end ved den nuværende model.

Københavns Kommunes beskæftigelsestilskud 2011-13

Det foreløbigt udmeldte beskæftigelsestilskud for 2011 og 2012 samt KK's udgifter i 2011 og forventede udgifter i 2012-2013 fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Beskæftigelsestilskuddet 2011-13

	2011	2012	2013
Foreløbigt beskæftigelsestilskud	1.315	1.708	-
Mertilskud sfa. nye refusionsregler (kun 2011)	544	-	-
Midtvejsregulering (inkl. særlig forsikringsordning)	-102	-	-
Foreløbigt beskæftigelsestilskud	1.757	1.708	?
(Forventede) udgifter*	1.645	1.925	2.099
Foreløbigt resultat	112	-217	?
Midtvejs-/efterregulering på baggrund af ny model	?	?	?
Forventet resultat ved ny model	?	?	?

* Endeligt regnskab 2011, forventet regnskab 2012 og forventet budget 2013

Efterreguleringen af tilskuddet i 2011, som udmeldes 1. juli, sker på baggrund af den nye model.

I 2012 ligger de forventede udgifter 217 mio. kr. over det foreløbige beskæftigelsestilskud. Dette tilskud blev beregnet i sommeren 2011, og siden er forventningerne – og det faktiske niveau – for ledigheden i 2012 steget markant på landsplan. Der må derfor forventes en markant positiv midtvejsregulering af tilskuddet i 2012. Midtvejsreguleringen i 2012 sker på baggrund af den nye model.

Det kan ikke på nuværende tidspunkt beregnes, hvad den forventede regulering med den nye model vil blive, idet der endnu ikke er offentliggjort beregninger herfor fra KL eller staten.

For 2013 har BIF i forbindelse med budgetbidraget indmeldt forventede udgifter for 2.099 mio. kr.

Videre proces

Den endelige regulering af 2011, midtvejsreguleringen af 2012 og det foreløbige tilskud for 2013 udmeldes i forbindelse med Økonomi- og Indenrigsministeriets udmelding om kommunal udligning og generelle tilskud 2013 den 1. juli 2012. Når disse nye skøn foreligger, vil ØU blive orienteret herom.

Bilag

- Aftale om justering af beskæftigelsestilskuddet

Dato: 27. april 2012

Aftale om justering af beskæftigelsestilskuddet

Regeringen (Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at der bør gennemføres en justering af det beskæftigelsestilskud til kommunerne, der blev indført i forbindelse med, at kommunerne med virkning fra 2010 overtog finansieringsansvaret for de forsikrede ledige. Justeringen skal sikre fuld kompensation på landsdelsniveau af kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet, så der ikke opstår regionale skævheder i kompensationen til kommunerne. Endvidere skal grundlaget for fordelingen af grundtilskuddet i ordningen opdateres og forenkles.

Justering af beskæftigelsestilskuddet

Der er enighed mellem partierne om at foretage en justering af beskæftigelsestilskuddet, som indebærer følgende ændringer:

- Genberegning af grundtilskuddet, således at der fremadrettet med virkning fra efterreguleringen af tilskuddet for 2011 tages udgangspunkt i det faktiske udgiftsniveau i 2010.
- Ændret regulering for regelændringer, således at den hidtidige kommunespecifikke kompensationsordning, som indebærer stor risiko for fejl, erstattes af en kompensationsordning, hvor kompensationen som hovedregel fordeles efter en generel fordelingsnøgle. I forbindelse med større ændringer i finansieringssystemet som fx refusionsomlægningen fra 2011 og indfasning af den kortere karensperiode vil det dog være hensigtsmæssigt at foretage kommunespecifik kompensation.
- Ændret fordeling af merudgiftsbehov på landsdele, som indebærer fuld kompensation på landsdelsniveau. Merudgiftsbehovet på landsdelsniveau udgør i denne model de faktiske udgifter til beskæftigelsesområdet for kommunerne i landsdelen fratrukket grundtilskuddet for disse kommuner. Merudgiftsbehovet i denne model fordeles herefter på kommuner inden for landsdelen på samme måde som i den nuværende model, dvs. i forhold til bruttoløsheden i året 2 år før tilskudsåret.

Den foreslåede justering af ordningen indebærer fuld kompensation på landsdelsniveau, mens den nuværende model vil give anledning til en vis over- eller underkompensation for de enkelte landsdele. I den foreslåede model vil der således ikke kunne opstå systematiske geografiske forskelle mellem landsdelene. Men det betyder ikke, at der ikke fortsat kan være tale om, at der for den enkelte kommune er en forskel mellem tilskud og realiserede udgifter. Fordelingen af merudgiftsbehovet inden for landsdelen sker således fortsat efter en generel nøgle, som skal medvirke til at sikre, at kommunerne har det rette incitament til at yde en effektiv indsats for at få ledige hurtigt i beskæftigelse.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at baggrunden for beskæftigelsestilskudsordningen var et ønske om at etablere et finansieringssystem, som på den ene side giver kommunerne et incitament til at få forsikrede ledige i job og på den anden side understøtter den økonomiske bæredygtighed i kommunerne gennem en kompensation, der er relativt tæt forbundet med udviklingen i ledigheden.

Genberegning også for 2011 og 2012

For årene 2011 og 2012 er der allerede udmeldt tilskud baseret på det hidtidige tilskudssystem. Uanset denne udmelding er partierne enige om, at omberegning af tilskuddet på et mere retvisende grundlag, jf. ovenfor, også bør ske for disse år.

Partierne lægger i den forbindelse vægt på, at det fra begyndelsen har været formålet med ordningen, at der skulle sikres en fuld kompensation af udgifterne på landsdelsplan. Desuden har partierne noteret sig, at KL i henvendelsen til økonomi- og indenrigsministeren samt beskæftigelsesministeren af 15. december 2011 netop har efterlyst en omberegning fra og med 2011. KL skriver således, at "Målet om tilnærmelsesvis budgetsikkerhed på landsdelsniveau skal fastholdes. På det grundlag bør der ske omberegning af beskæftigelsestilskuddet med virkning for efterreguleringen for 2011 og frem."

Eventuel opdatering af grundtilskuddet for 2013

På baggrund af de omfattende refusionsomlægninger på beskæftigelsesområdet med virkning fra 2011 er det partiernes vurdering, at der bør være en mulighed for en opdatering af grundtilskuddet med virkning fra tilskudsåret 2013, hvis det viser sig, at udviklingen fra 2010 til 2011 har betydet, at grundtilskuddet, som er beregnet på grundlag af data for 2010, ikke tilstrækkeligt præcist har kompenseret de enkelte kommuner for de udgifter til de forsikrede ledige. Baggrunden herfor er, at der med virkning fra 2011 blev gennemført en omfattende refusionsomlægning. En sådan opdatering vil kunne gennemføres med virkning fra midtvejsreguleringen af tilskuddet for 2013, som foretages i juni 2013.

På baggrund af udviklingen i kommunernes udgifter på området vil partierne i foråret 2013 vurdere behovet for en evt. opdatering af grundtilskuddet. Økonomi- og indenrigsministeren vil, hvis der viser sig behov for opdatering af grundtilskuddet, konsultere partierne herom forinden en sådan opdatering iværksættes.

Beskæftigelsestilskuddet på længere sigt

Partierne har noteret sig, at Finansieringsudvalget, jf. betænkning 1533, ikke har ment at der på nuværende tidspunkt kan opstilles tilfredsstillende modeller for en integrering af beskæftigelsestilskuddet i det generelle tilskud og udligningssystem. På det lidt længere sigte vil det efter partiernes opfattelse dog fortsat have væsentlige fordele at arbejde hen imod en sådan forenkling af det samlede tilskuds- og udligningssystem.

Appendiks 1: Baggrund

Beskæftigelsestilskud indført i 2010

Fra og med 2010 overtog kommunerne finansieringen af en del af udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige. Kommunerne blev kompenseret for udgifterne gennem et beskæftigelsestilskud, som blev indført med virkning fra 2010.

Beskæftigelsestilskudsordningen skal ses som et alternativ til at kompensere kommunerne gennem det generelle tilskuds- og udligningssystem. Baggrunden for beskæftigelsestilskudsordningen var et ønske om at etablere et finansieringssystem, som på den ene side giver kommunerne et incitament til at få forsikrede ledige i job og på den anden side understøtter den økonomiske bæredygtighed i kommunerne gennem en compensation, der er relativt tæt forbundet med udviklingen i ledigheden. Dette skal ses i lyset af, at udgifterne til dagpenge og aktivering af forsikrede ledige er konjunkturafhængige, og at kommunerne overtog finansieringen af dagpenge og aktivering på et tidspunkt, hvor et skifte i konjunktoren gav risiko for store ledighedsstigninger.

Beskæftigelsestilskuddet indebærer, at kommunerne under ét kompenseres fuldt ud for de kommunale nettoudgifter til indsatsen for de forsikrede ledige.

Beskæftigelsestilskuddet består af:

- Et *grundtilskud*, som svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året to år før tilskudsåret opreguleret til tilskudsårets forventede pris- og lønniveau og reguleret for ændringer i love og regler på de områder, der er omfattet af beskæftigelsestilskuddet. For 2010 og 2011, hvor grundtilskuddet ikke kunne baseres på et samlet beskæftigelsestilskud to år før, er grundtilskuddet i stedet fastsat med udgangspunkt i en beregning af kommunens nettoudgifter i 2009, såfremt de nye finansieringsregler havde været gældende på dette tidspunkt.
- Et *merudgiftsbehov*, der for kommunerne under ét beregnes som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de skønnede kommunale nettoudgifter for tilskudsåret. Det samlede merudgiftsbehov på landsplan fordeles først på landsdele i forhold udviklingen i bruttoledigheden for dagpengemodtagere fra året 2 år før tilskudsåret til tilskudsåret. Herefter fordeles den enkelte landsdels andel af merudgiftsbehovet på kommunerne i landsdelen i forhold til bruttoledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

I året forud for tilskudsåret udmeldes der et foreløbigt tilskud til kommunerne. I tilskudsåret foretages der en midtvejsregulering af tilskuddet, og i året efter tilskudsåret foretages der en efterregulering af tilskuddet.

Grundtilskuddet for et tilskudsår udgør, som nævnt ovenfor, kommunens samlede beskæftigelsestilskud for året to år før tilskudsåret.

Formålet med merudgiftsbehovet er, at det skal kompensere kommunerne for udviklingen i udgifterne *ud over* grundtilskuddet, som altså afspejler en udgangssituation. Merudgiftsbehovet opgøres for kommunerne under ét som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de samlede kommunale nettoudgifter for tilskudsåret. Merudgiftsbehovet kan således i nogle år blive positivt og i andre år negativt afhængigt af udviklingen i kommunernes samlede udgifter til området.

Evaluering af beskæftigelsestilskuddet

Der har været rejst kritik af fordelingen af beskæftigelsestilskuddet for 2010. Kritikken har gået på, at grundtilskuddet, som er beregnet på grundlag af data for 2009, ikke tilstrækkeligt præcist har kompenseret de enkelte kommuner for de udgifter til de forsikrede ledige, som de overtog i forbindelse med, at kommunernes medfinansiering af disse udgifter trådte i kraft 1. januar 2010. Det har

ligeledes været anført, at fordelingen af merudgiftsbehovet efter udviklingen i antallet af bruttoledige fra 2009 til 2010 ikke i tilstrækkelig grad har afspejlet udgiftsudviklingen mellem landsdelene.

I Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1533 om kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-tekniske spørgsmål har udvalget evalueret ordningen på baggrund af virkningerne for det første år – 2010. Evalueringen har identificeret forskellige tekniske uhensigtsmæssigheder, som bl.a. forklarer den skævhed i kommunernes tilskud, som der er rejst kritik af. På baggrund af evalueringen af beskæftigelsestilskuddet kan peges på følgende tekniske uhensigtsmæssigheder:

- En skævhed i det beregnede udgangspunkt for tilskudsordningen – grundtilskuddet for 2010 – som følge af en betydelig forskydning fra 2009 til 2010 i andelen af udgifter til dagpenge, som kommunerne medfinansierer.
- En deraf følgende konsekvens for fordelingen af merudgiftsbehovet i forhold til udgiftsudviklingen.
- Et teknisk problem i fordelingsnøglen af merudgiftsbehovet i tilfælde af, at udviklingen af merudgiftsbehovet og antallet af ledige går i hver sin retning. I et sådant tilfælde vil fordelingsnøglen ikke kunne anvendes.
- Kommunespecifik korrektion af grundtilskuddet for alle regelændringer er unødigt kompliceret og rummer risiko for fejl.

De tekniske uhensigtsmæssigheder har bl.a. givet anledning til en skæv fordeling på landsdelsniveau, som for 2010 har ført til en overkompensation af hovedstadsområdet og en underkompensation for de jyske landsdele – specielt Vest- og Nordjylland.

Appendiks 2: Reguleringerne i en ny beskæftigelsestilskudsordning

Foreløbigt tilskud (som hidtil)

I året før tilskudsåret foretages en foreløbig udmelding af merudgiftsbehovet på grundlag af det foreliggende skøn over udgifterne baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i året før tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles ved den foreløbige udmelding på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Midtvejsregulering

I tilskudsåret foretages en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet baseret på konjunkturvurderingen for tilskudsåret, som foretages i maj i tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles på samme måde som ved den foreløbige udmelding, dvs. at det fordeles på kommunerne i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.

Efterregulering

I året efter tilskudsåret foretages en efterregulering af merudgiftsbehovet baseret på de faktiske udgifter på landsdelsniveau. Merudgiftsbehovet på landsdelsniveau udgør de faktiske udgifter omfattet af beskæftigelsestilskuddet for kommunerne i landsdelen fratrukket grundtilskuddet for disse kommuner. Merudgiftsbehovet fordeles herefter på kommunerne i landsdelen i forhold til ledigheden i året 2 år før tilskudsåret.