



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

21. december 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 75 (Alm. del) af 18. oktober 2018 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

Spørgsmål 75

Vil ministeren opdatere svaret på FIU alm. del - spørgsmål 250 (2016-17)? Der henvises til, at i de svar ministeren gennem årene har givet vedrørende udviklingen i forskellige overførselsindkomster set i lyset af satsreguleringen og satspuljen, f.eks. svar på FIU alm. del – spørgsmål 250 (2016-17), ses det, at forskellen mellem de faktiske satser, satserne uden fradrag til satspuljen og satserne målt i forhold til udviklingen i timelønningerne er meget forskellige. Vil ministeren endvidere redegøre for årsagerne til de store forskelle mellem de fremlagte tidsserier? Vil ministeren ligeledes redegøre for forskellen mellem den måde satsreguleringsprocenten og udviklingen i timelønnen ekskl. genetillæg bliver beregnet, da udviklingen i timelønnen typisk ligger over satsreguleringsprocenten?

Svar

Det bemærkes indledningsvist, at regeringen og Dansk Folkeparti har indgået *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (30. november 2018).

På baggrund af aftalen vil folkepensionen fra 2020 blive reguleret fuldt med lønudviklingen, fremfor med satsreguleringsprocenten, så alle folkepensionister får større del i den generelle velstandsfremgang i samfundet.

Samtidig indføres fra 2020 en obligatorisk opsparing for langt hovedparten af overførselsmodtagere, så den enkelte også i perioder med overførselsindkomst sparer op til egen alderdom. Førtidspensionister omfattes også af obligatorisk opsparing for at sikre, at alle førtidspensionister har en opsparing. De midler, der i dag i kraft af satsreguleringen overføres til satspuljen, skal frem mod 2030 gå til overførselsmodtagerenes egen pensionsopsparing. Målet er, at en større del af befolkningen indbetaler til egen pension i alderdommen.

I besvarelsen tages der udgangspunkt i den historiske regulering fra 1994-2019.

Der spørges til udviklingen i overførselssatserne siden 1994, herunder sammenlignet med to hypotetiske forløb: et hvor satserne var blevet reguleret uden at afsætte

beløb til satspuljen til svage grupper, og et andet hvor satserne var blevet reguleret med timelønninger i stedet for årsindkomster.

Hertil bemærkes først tre overordnede forhold. For det første er sigtet med satsreguleringsloven, at satserne reguleres med en årsløn, som er opgjort ved en standardarbejdstid, og ikke med en timeløn. Hvis den aftalte arbejdstid ændrer sig, påvirkes indkomsten dermed parallelt for overførselsmodtagere og lønmodtagere med almindelig årlig arbejdstid.

For det andet indebærer satsreguleringsordningen overordnet, at overførselsindkomstmodtagere og svage grupper som udgangspunkt også får del i den generelle lønfremgang. Før 1990, hvor satsreguleringen blev indført, var der ingen garanti for, at de offentlige indkomstoverførsler blev hævet årligt. Siden lovens ikrafttræden er indkomstoverførslerne steget væsentligt mere end leveomkostningerne, dvs. at købekraften af ydelserne er steget.

For det tredje gælder det, at opgørelsen af lønnen i DAs StrukturStatistik ikke er rensset for såkaldte sammensætningseffekter, herunder fx virkningen af et stigende uddannelsesomfang inden for gruppen af arbejdere og inden for gruppen af funktionærer. Et generelt stigende uddannelsesomfang vil bidrage til højere opgjorte lønstigningstakter, der således isoleret set vil bidrage til en højere satsreguleringsprocent. Hvis ikke der blev fratrukket en procentsats, der afsattes til satspuljen til svage grupper, ville sammensætningseffekten fra stigende uddannelsesniveauer blandt de beskæftigede isoleret set trække i retning af, at overførselssatserne ville stige hurtigere end lønnen for den enkelte ufaglærte, den enkelte faglærte, osv. Det har ikke været hensigten med satsreguleringen.

Disse forhold er vigtige at holde sig for øje, når man ser på de forespurgte oplysninger. Tabellerne 1-13 viser de ønskede oplysninger om de faktiske og hypotetiske satser for overførslerne frem til 2019, som aktuelt er det sidste år, hvor der foreligger en bekendtgjort satsreguleringsprocent. Beregningen af de forskellige reguleringsmekanismer er beskrevet nærmere i boks 1.

I henhold til *Lov om en satsreguleringsprocent* (jf. lov nr. 373 af 28. maj 2003) tager grundlaget for beregning af satsreguleringsprocenten udgangspunkt i timefortjenesten, der korrigeres for genetillæg, fraværsbetalinger og pensionsbidrag. Den korrigerede timefortjeneste opregnes til en årsløn ud fra et timetal for et standardarbejdsår, hvorved der bl.a. korrigeres for ændringer i den aftalte arbejdstid og forskydninger i antal helligdage mv.

Der korrigeres for pensionsbidrag, da lønmodtagerne ikke får udbetalt disse beløb. Hvis ikke pensionsbidragene trækkes fra, vil det trække i retning af, at overførslerne stiger procentvis hurtigere end den udbetalte årsløn (dvs. lønnen ekskl. pensionsbidrag), når pensionsbidragenes andel af lønnen vokser. Det har været tilfældet, navnlig i den første del af den betragtede periode som følge af opbygningen af arbejdsmarkedspensioner. Det bemærkes, at opsparede arbejdsmarkedspensioner fører til modregning i folkepension mv. som pensionist.

I beregningen af satsreguleringsprocenten korrigeres endvidere for, at ydelsesmodtagere ikke betaler arbejdsmarkedsbidrag af indkomstoverførsler. Hvis ikke arbejdsmarkedsbidraget trækkes fra, vil det isoleret set trække i retning af, at satserne for overførslerne stiger procentvis hurtigere end lønnen ekskl. arbejdsmarkedsbidrag, når arbejdsmarkedsbidraget forøges, som det skete frem til 1997.

Ved sammenvejningen af de gennemsnitlige bruttoårslønninger for arbejdere og funktionærer anvendes den relative fordeling af antal præsterede arbejdsdage for arbejdere og funktionærer i året forud for lønåret som vægte. Derimod er opgørelsen af den gennemsnitlige årlige stigning i timelønnen i DA's StrukturStatistik siden 1997 sket på grundlag af de summariske gennemsnit. Da der gennemgående i DA's lønstatistik sker en forskydning i retning af relativt flere funktionærer, som har en højere gennemsnitsløn end arbejderne, er stigningen i den summariske gennemsnitsløn lidt større, end stigningen beregnet med faste vægte. Anvendelsen af faste vægte ved opgørelsen af satsreguleringsprocenten sker, fordi der dermed korrigeres for påvirkningerne af lønstigningstakten fra forskydninger mellem antallet af arbejdere og funktionærer. En sådan forskydning er ikke udtryk for lønudvikling for henholdsvis arbejderne og funktionærerne.

Her skal det dog bemærkes, at opgørelsen af lønnen i DA's StrukturStatistik som nævnt ikke er rensset for såkaldte sammensætningseffekter, fx virkningen af et stigende uddannelsesomfang inden for gruppen af arbejdere og inden for gruppen af funktionærer. Således vil indkomstoverførslerne med satsreguleringen uden fradrag til satspuljen kunne stige i et højere tempo end lønnen for beskæftigede, der fastholder deres uddannelsesniveau.

At satsreguleringen følger udviklingen i årslønnen begrundes i, at overførslerne også er årlige indkomster. I det omfang, der sker fald i den gennemsnitlige arbejdstid eller stigning i fraværet på grund af f.eks. sygdom, stiger timelønnen hurtigere end årslønnen. I den betragtede periode gør dette sig gældende blandt andet som følge af indførelsen af feriefridage. Hvis overførslerne bliver reguleret med stigningen i timelønnen, vil det virke i retning af, at satserne for overførslerne stiger hurtigere end årslønnen, når der sker fald i den gennemsnitlige arbejdstid eller stigning i fraværet.

Der kan således ikke drages enkle konklusioner ved at sammenligne udviklingen i satsreguleringen inkl. procenten til puljebeløbet og timelønnen. En del af sigtet med satsreguleringen er, at satserne for overførslerne ikke vokser hurtigere end den gennemsnitlige udbetalte årsløn (efter arbejdsmarkedsbidrag) for den enkelte lønmodtager.

En regulering af overførslerne med den gennemsnitlige timeløn (ekskl. genetillæg) ville indebære, at satserne for overførslerne voksede hurtigere end den gennemsnitlige udbetalte årsløn (ekskl. genetillæg) for den enkelte lønmodtager, når der sker fald i den gennemsnitlige arbejdstid, stigning i fraværet, stigning i pensionsbidragenes andel af lønnen mv., stigning i arbejdsmarkedsbidragsprocenten eller en forskydning over mod funktionærer i DA's lønstatistik.

Forskellen mellem de faktiske satser og reguleringen med satsreguleringsprocenten inklusiv procent til puljebeløb afspejler alene virkningen af puljebeløbet. Procenten til puljebeløb udgør højst 0,3 pct.-point. Forskellen stiger over tid, hvilket afspejler de akkumulerede virkninger fra 1994.

Den akkumulerede satspulje, som finansieres via puljebeløbet og prioriteres til svage grupper, udgør i 2019 15,6 mia. kr. (2019-priser), *jf. vedlagte tabel 14.*

Boks 1

Baggrund om tabellerne og beskrivelse af de forskellige reguleringsmekanismer

Række 1 i tabel 1-13 angiver den faktiske satsregulering af overførselsindkomsterne. Satsreguleringen følger udviklingen i årslønnen, hvor årslønnen opgøres ved at sammeneje bruttoårslønnen for arbejdere og funktionærer med fradrag for indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger og arbejdsmarkedsbidrag. Bruttoårslønningerne opgøres med korrektion for overarbejde/genetillæg og løn under fravær. Satsreguleringens beregningsmetoder fremgår af *Lov om en satsreguleringsprocent* (jf. lov nr. 373 af 28. maj 2003) og beregningsbekendtgørelsen (jf. bekendtgørelse nr. 1057 af 15. august 2018).

Række 2 i tabel 1-13 angiver udviklingen i overførselsindkomsterne, givet at der siden 1994 i stedet for regulering med satsreguleringsprocenten reguleres med satsreguleringsprocenten plus det antal pct.-enheder, der årligt er afsat til puljebeløbet. Det skal bemærkes, at tallene i bilaget ikke giver et retvisende billede af, hvilke konsekvenser de årlige overførsler af puljebeløb til satspuljen har for modtagere af overførselsindkomster. Det skyldes, at midlerne fra satspuljen anvendes til finansiering af forbedringer af visse ydelser, herunder førtidspension (fra 1. januar 2003), samt forbedring og udbygning af serviceydelser mv., som retter sig mod modtagere af overførselsindkomst. Desuden er de serviceydelser, som finansieres via satspuljen, i mange tilfælde ikke skattepligtige i modsætning til overførselsindkomster.

Række 3 i tabel 1-13 angiver udviklingen i overførselsindkomsterne, givet at der siden 1994 i stedet for regulering med satsreguleringsprocenten reguleres med timelønnen ekskl. genetillæg, men inkl. pensionsbidrag og fraværsbetalinger. Udviklingen i timelønnen beregnes i DA's StrukturStatistik.

Beregningerne er foretaget på baggrund af samme antagelser som angivet i svar på FIU alm. del – spørgsmål 250 (2016-17). Det bemærkes desuden, at der er en mindre diskrepans mellem satserne i tabel 2, 3, 4, 6, 7 og 8 fra FIU alm. del – spørgsmål 250 (2016-17). Diskrepansen skyldes, at visse førtidspensionssatser i svaret på FIU alm. del – spørgsmål 250 (2016-17) blev beregnet med en afdæmpet regulering af invaliditetsbeløb og førtidsbeløb. Da disse overførsler er skattefrie, er de ikke indbefattet i aftalen om mindreregulering af overførsler fra "Aftale om skattereform 2012", og skal derfor reguleres med den normale satsregulering.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister