



Folketingets Beskæftigelsesudvalg
Christiansborg

20. december 2019

Svar på Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 46 (Alm. del) af 5. november 2019 stillet efter ønske fra Lars Boje Mathiesen (NB)

Spørgsmål

Vil ministeren i tabelform oplyse samtlige overførselsindkomster, hvor udbetalingsbeløbet påvirkes af en evt. ægtefælle eller samlevers indkomst (herunder økonomisk fripladstilskud, boligstøtte, folkepension, førtidspension, m.v.)? Og vil ministeren samtidig oplyse, hvad de samlede offentlige udgifter før skat til hver af disse ydelser ventes at blive i 2020, og hvad den forventede virkning for de offentlige finanser (før skat og tilbageløb) ville blive såfremt beregningsreglerne ændres, således de alene tager udgangspunkt i ansøgerens egen indkomst, sådan som der lægges op til i borgerforslaget »Fjernelse af gensidig forsørgerpligt for alle«?

Svar

Der spørges til modregningen af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst i egne offentlige ydelser. I spørgsmålet henvises specifikt til økonomisk friplads i daginstitution, boligstøtte, folkepension og førtidspension.

Det er alene meningsfuldt at tale om modregning af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst i ydelser, der som udgangspunkt er individuelle. I besvarelsen ses derfor bort fra økonomiske friplads i daginstitution, boligstøtte og andre ydelser, der ikke er individuelle ydelser. Disse ydelser har typisk til formål at dække en konkret udgift og tildeles på baggrund af husholdningens samlede indkomst.

De ydelser, der vurderes at være relevante for spørgsmålet, omfatter ydelserne i kontanthjælpssystemet og de sociale pensioner, dvs. folkepension og førtidspension, idet disse ydelser er individuelle og afhænger af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst, *jf. tabel 1*.

De forventede samlede offentlige udgifter før skat og tilbageløb i 2020 til ydelser, der modregnes af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst, fremgår af tabel 1.

Tabel 1**Individuelle overførselsindkomster med afhængighed af evt. ægtefælle og/eller samlevers indkomst**

Ordning	Forventede offentlige udgifter i 2020 før skat og tilbageløb*, 2020-pl.
Kontanthjælpsydelse	15 mia. kr.
Førtidspension	43 mia. kr.
Folkepension	143 mia. kr.

Anm.: *Der er alene inkluderet udgifter til ydelser. Der er således ikke medtaget udgifter til aktivering i forbindelse med kontanthjælpsydelse.

Det skal bemærkes, at opgørelserne alene omfatter skøn for de isolerede virkninger af modregningen af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst i ydelserne. En overgang til fuldt ud individuelle kontanthjælps- og pensionssystemer vil kræve, at der også tages stilling til andre elementer af indretningen af systemerne, herunder satsniveauer mv. Eksempelvis skønnes en justering af satser for ægtepar og samlevende til niveauet for enlige ift. folkepension og førtidspension at indebære merudgifter på omkring 12,3 mia. kr. efter skat og tilbageløb, *jf. besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 48 (alm. del) af 8. november 2019*. De i svaret opgjorte offentlige merudgifter ved en afskaffelse af modregningen af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst i ydelserne kan derfor ikke fortolkes som merudgifterne ved at overgå til individuelle ydelsessystemer, som der lægges op til i beslutningsforslaget B34 om ”Fjernelse af gensidig forsørgerpligt for alle” af 14. november 2019.

Ydelser i kontanthjælpssystemet

Kontanthjælpssystemet er baseret på, at ”enhver mand og kvinde har i forhold til det offentlige ansvar for at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år.” (Lov om aktiv socialpolitik § 2). Det betyder i praksis, at ægtefæller har gensidig forsørgelsespligt. Derfor beregnes hjælpen til et ægtepar som summen af de beløb, som hver af ægtefællerne er berettiget til, med fradrag krone for krone af eventuelle indtægter. Er der tale om arbejdsindtægter gælder dog, at der ikke sker fradrag for 27,84 kr. pr. arbejdstime (2020-niveau).

Fradraget af evt. ægtefælles indkomst i kontanthjælpssystemet skal ses i lyset af, at kontanthjælpssystemet udgør det nederste økonomiske sikkerhedsnet. Det betyder, at ydelserne hverken kan udbetales, hvis der er adgang til andre offentlige forsørgelsesydelse, eller hvis der er adgang til andre private forsørgelsesmuligheder, herunder egen eller en evt. ægtefælles formue eller indkomst.

En afskaffelse af fradrag af evt. ægtefælles indkomst vil både medføre offentlige merudgifter til ydelser til borgere, som efter de gældende regler modtager en *lavere* kontanthjælp som følge af fradrag af ægtefælles indkomst, og til borgere, som efter de gældende regler *ikke kan modtage* kontanthjælp som følge af fradrag af ægtefælles indkomst.

For borgere, der efter de gældende regler modtager en lavere kontanthjælp, skønnes det at medføre umiddelbare offentlige merudgifter på ca. 130 mio. kr. årligt. For borgere, som efter de gældende regler ikke kan modtage kontanthjælp, skønnes det med betydelig usikkerhed at kunne medføre umiddelbare offentlige merudgifter i størrelsesordenen af ca. 2,3 mia. kr., *jf. tabel 2*.

Tabel 2**Umiddelbare merudgifter som følge af afskaffelse af modregning af indkomst fra evt. ægtefælle**

Kontanthjælp, Uddannelseshjælp og Integrationsydelse	2020-niveau
Umiddelbare, strukturelle merudgifter for kontanthjælpsmodtagere, uddannelseshjælpsmodtagere og integrationsydelsesmodtagere, der ikke længere bliver modregnet	0,1 mia. kr.
Umiddelbare merudgifter for selvforsørgede, der forventes at kunne indtræde i kontanthjælpssystemet	2,3 mia. kr.

Anm.: Se uddybning af beregninger nedenfor.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Borgere, der modtager lavere kontanthjælp

For gruppen af borgere, som på nuværende tidspunkt er i kontanthjælpssystemet, herunder personer, der får en lavere kontanthjælp som følge af fradrag af ægtefælles indkomst, vurderes det, at en fjernelse af fradrag af evt. ægtefælles indkomst vil medføre direkte strukturelle merudgifter på i størrelsesordenen 130 mio. kr. årligt, svarende til ca. 90 mio. kr. efter skat, tilbageløb og adfærd.

Tabel 3**Skønnede merudgifter som følge af afskaffelse af modregning af indkomst fra evt. ægtefælle for borgere, som allerede er i kontanthjælpssystemet**

Kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse	2020-niveau
Umiddelbar merudgift i alt	130 mio. kr.
Efter skat og tilbageløb	60 mio.kr.
Efter skat, tilbageløb og adfærd	90 mio. kr.

Anm.: Der er medregnet ændringer i boligstøtten samt ny kontanthjælpsloftsberegning som følge af en højere indkomst for de personer, der før blev modregnet af ægtefælles indkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Borgere, der ikke kan modtage kontanthjælp

Hertil kommer offentlige merudgifter til ydelser til borgere, som efter de gældende regler ikke kan modtage kontanthjælp. Afskaffelsen af fradrag af evt. ægtefælles indkomst vil betyde, at borgere, som i dag ikke kan modtage til kontanthjælp, potentielt vil kunne modtage kontanthjælp. En andel af befolkningen lever som selvforsørgende, men med en ægtefælle, der deltager på arbejdsmarkedet. Afskaffes reglerne om modregning af ægtefælles indkomst, vil disse personer have mulighed for at træde ind i kontanthjælpssystemet, hvis de opfylder rådighedskravene og formuekravet i kontanthjælpssystemet.

Det er ikke muligt præcist at afgrænse gruppen af borgere, som i dag ikke modtager kontanthjælp som følge af ægtefællemodregningen. Der tages derfor udgangspunkt i en skematisk opgørelse af denne gruppe. Det skønnes, at der i 2017¹ var ca. 45.500 selvforsørgende personer med ingen eller lav tilknytning til arbejdsmarkedet², der havde en ægtefælle med en erhvervsindkomst på minimum det, der svarer til den voksne forsørgersats i kontanthjælpssystemet.

Personer i ægtepar må tilsammen højst have en formue på 20.000 kr. for at være berettiget til kontanthjælp. Opgørelsen af, hvad der tæller med som formue, er delvist baseret på en skønsmæssig vurdering. Kommunen kan fx se bort fra formue, som er nødvendig for at bevare en nødvendig boligstandard eller bør bevares af hensyn til arbejde eller uddannelse. Det er derfor ikke muligt entydigt at opgøre andelen af personer uden for kontanthjælpssystemet, der vil leve op til formuekravet, på baggrund af registeropgørelser. Det skønnes med væsentlig usikkerhed, at omkring 12.700 personer i gruppen vil leve op til formuekravet, idet de har en nettoformue³, som ikke overstiger 20.000 kr. Opgørelsen tager ikke højde for, at kommunerne kan vælge at se bort fra dele af formuen, ligesom der ikke er taget højde for, at det er muligt at nedbringe sin formue med henblik på at leve op til formuekravet, hvilket trækker i retning af at virkningen er undervurderet. Modsat vil nogle personer ikke ønske at træde ind i kontanthjælpssystemet blandt andet som følge af rådighedsforpligtigheden, hvilket bidrager til at virkningen overvurderes.

På baggrund af ovenstående skønnes det med betydelig usikkerhed, at afskaffelse af fradrag af evt. ægtefælles indkomst i kontanthjælpssystemet for borgere, der i dag ikke er berettiget til kontanthjælpsydelse, vil medføre direkte merudgifter i størrelsesordenen af ca. 2,3 mia. kr., svarende til ca. 1,2 mia. kr. efter skat og tilbageløb.

En ydelsesforhøjelse til personer i og uden for kontanthjælpssystemet mindsker isoleret set incitamentet til beskæftigelse eller uddannelse. En fjernelse af fradrag af evt. ægtefælles indkomst må derfor forventes at øge tilgangen til kontanthjælpssystemet og reducere beskæftigelsen. Adfærd forbundet med at give en større gruppe af personer adgang til kontanthjælpssystemet er ikke indregnet i skønnet over de økonomiske konsekvenser. Virkningen vil dog trække i retning af højere merudgifter.

Folkepension og førtidspension

Førtidspension og folkepension aftrappes af en eventuel partners indtægt. Der er for folkepensionen og førtidspensionen ikke tale om direkte indtægtsregulering

¹ 2017 udgør det seneste år med formuedata.

² Der anvendes Danmarks Statistiks definition af ”andre personer uden for arbejdsstyrken” i november måned samt personer med en beskæftigelsesgrad og en ydelsesgrad i november på under 10 pct. Herudover medtages en gruppe personer, der er registreret som selvstændige i november måned, men med en begrænset indkomst.

³ Der anvendes Danmarks Statistiks nettoformuebegreb, der bl.a. dækker over likvide formuer samt reale formuer, herunder fx huse og biler. Pensionsformuer indgår ikke i nettoformuebegrebet.

krone for krone som for kontanthjælp, men aftrapning af dele af pensionsydelse. Indtægtsreguleringen sikrer, at de offentlige ydelser er målrettet personer eller husstande med de laveste indtægter. Samtidig reducerer indtægtsreguleringen de samlede offentlige udgifter til ydelserne.

Der gælder forskellige regler for opgørelse og indtægtsregulering af den sociale pension, alt efter om personen er folkepensionist, førtidspensionist på ”gammel” ordning (tilkendt før 2003) eller førtidspensionist på ”ny” ordning (tilkendt efter 2002). Det lægges til grund for besvarelsen, at fradragsgrænser og aftrapningsprocenter konsekvensændres, når partners indtægt undtages fra indtægtsgrundlaget, således at der er overensstemmelse mellem indtægtsgrundlag og indtægtsregulering⁴.

For folkepensionister og førtidspensionister på ”gammel ordning” er grundbeløbet ved gældende regler uafhængigt af partnerens indtægt, mens pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse tildeles med udgangspunkt i parrets samlede indtægt. Dette betyder, at par, hvor begge er pensionister, kan udnytte en partners uudnyttede fradrag. Ved at afskaffe ægtefælleafhængighed og sænke fradragsgrænser til niveauet for enlige er dette ikke længere muligt.

For et pensionistpar, der hver især har et indtægtsgrundlag under fradragsgrænsen for enlige, vil det ikke have nogen betydning for parrets samlede sociale pension, om pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse opgøres med udgangspunkt i reglerne for enlige eller for par, idet de hver især vil modtage det fulde ydelse i begge tilfælde. Tilsvarende vil det have begrænset betydning for pensionistpar, der hver især har et indtægtsgrundlag over fradragsgrænsen for enlige.

Ændringen har således hovedsagelig betydning for de par, hvor den ene har et indtægtsgrundlag *under* fradragsgrænsen og den anden har et indtægtsgrundlag *over* grænsen samt for par, hvor den enes indtægtsgrundlag indebærer, at parrets samlede pensionstillæg er fuldt aftrappet. I førstnævnte tilfælde vil parret tabe på en ændring, hvor pensionstillægget gøres uafhængigt af den andens indtægt. Det skyldes, at pensionisten med den høje indtægt ikke længere kan udnytte det uudnyttede fradrag hos partneren. I det andet tilfælde vil parret opnå en gevinst ved ændringen, idet den ene i parret efter ændringen vil modtage pensionstillæg.

For pensionister i par med en ikke-pensionist indebærer ændringen en højere social pension for alle, der med gældende regler modtager pensionstillæg eller supplerende pensionsydelse i aftrapningsintervallet, hvis bidraget til indtægtsregule-

⁴ Da der ikke lægges op til at ændre på ydelsesniveauerne i dette spørgsmål, er det lagt til grund, at aftrapningsprocenten øges til 32 (svarende til satsen for par, hvor den anden part er ikke-pensionist) og ikke 30,9 som ellers gælder for enlige. Den lavere sats for enlige skal ses i sammenhæng med forhøjelsen af satsen for pensionstillægget i 2010.

ring fra ægtefællen er større end reduktionen i fradragsgrensen til niveauet for enlige. Er bidraget fra ægtefællen mindre end ændringen i fradragsgrensen kan ændringen føre til lavere social pension.

Den sociale pension er for førtidspensionister på ”ny” ordning ikke opdelt i grundbeløb og pensionstillæg, men er samlet i en grundydelse. Effekterne af at afskaffe ægtefælleafhængighed er dog lignende dem for folkepensionister og førtidspensionister på ”gammel” ordning, idet en ændring i reglerne, så indtægtsregulering alene sker på baggrund af egen indtægt, kan betyde såvel øget som lavere social pension alt efter, hvordan parrenes indtægtsgrundlag er fordelt på de to.

En afskaffelse af afhængighed af partners indtægt i folkepension og førtidspension med tilhørende konsekvensændring af fradragsgrenser og aftrappingsprocenter skønnes at indebære umiddelbare øgede udgifter til folkepension og førtidspension på 1,26 mia. kr. i 2020. Hertil kommer øgede offentlige udgifter til tillægsydelse på omkring 140 mio. kr., som følge af ændring i den personlige tillægsprocent, der ligger til grund for udbetaling af varmetillæg, helbredstillæg og mediecheck. De samlede umiddelbare merudgifter udgør herefter 1,4 mia. kr. i 2020.

De øgede offentlige udgifter afspejler sig i en svækkelse af den offentlige (strukturelle) saldo med i størrelsesordenen 460 mio. kr. efter skat, tilbageløb og adfærd i 2020, *jf. tabel 4*.

Tabel 4

Merudgift ved afskaffelse af indtægtsregulering som følge af indtægt fra ægtefælle eller samlever, 2020

Folkepension og førtidspension	2020-niveau
Sociale pensionsydelse	1.260 mio. kr.
Tillægsydelse ¹⁾	140 mio. kr.
Umiddelbar merudgift i alt	1.400 mio. kr.
Efter skat og tilbageløb	700 mio. kr.
Efter skat, tilbageløb og adfærd	460 mio. kr.

Anm.: Afrundet til nærmeste 10 mio. kr. Opregnet med 1,022 fra 2019-niveau til 2020-niveau. Beregningen inkluderer afledte effekter på udgifter til pensionister i udlandet. Ved undtagelse af indtægt fra ægtefællen er fradragsgrenser og aftrappingsprocenter konsekvensændret. Da der ikke lægges op til at ændre på ydelsesniveauerne i dette spørgsmål, er det lagt til grund, at aftrappingsprocenten øges til 32 (svarende til satsen for par, hvor den anden part er ikke-pensionist) og ikke 30,9 som ellers gælder for enlige. Den lavere sats for enlige skal ses i sammenhæng med forhøjelsen af satsen for pensionstillægget i 2010.

1) Omfatter boligstøtte, varmetillæg, helbredstillæg og mediecheck.

Kilde: Egne beregninger.

De økonomiske konsekvenser skal ses i sammenhæng med, at ændringen kan føre til såvel højere som lavere social pension. Således vurderes knap 140.000 pensionister at få reduceret pensionsydelse, mens godt 170.000 pensionister vil opnå en øget pensionsydelse⁵.

For yderligere detaljer henvises til besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 49 (alm. del) af 8. november 2019.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

⁵ Opgjort på personniveau.