



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

22. marts 2021

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 133 (Alm. del) af 3. februar 2021 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

Spørgsmål

Vil ministeren på baggrund af tabel 1 i beskæftigelsesministerens svar på B 34-spørgsmål 26 (folketingsåret 2019-20) <https://www.ft.dk/samling/20191/beslutningsforslag/B34/spm/26/index.htm> redegøre for fordelingsvirkningen ved at afskaffe gensidig forsørgerpligt? Virkningen bedes foretaget ved en decilopdelt fordeling på disponibel indkomst i kr. og øre og i pct., samt en virkning på Gini-koefficienten. Dette bedes gjort for hhv. fjernelse af gensidig forsørgerpligt i kontanthjælpssystemet, i pensionssystemet, og en samlet virkning.

Svar

Der spørges til fordelingsvirkningen af afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i kontanthjælpssystemet og pensionssystemet. Det skal bemærkes, at opgørelserne alene omfatter skøn for de isolerede virkninger af modregningen af eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst i ydelserne, samt for så vidt angår pensionssystemet dertil hørende konsekvensjusteringer i modregningsregler og fradragsgrenser, jf. besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 46 (alm. del) af 20. december 2019. 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.

Afskaffelse af gensidig forsørgerpligt 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 28,40 kr. pr. arbejdstime (2021-niveau).

Fradraget af evt. ægtefælles indkomst i kontanthjælpssystemet skal ses i lyset af, at kontanthjælpssystemet udgør det underste økonomiske sikkerhedsnet. Det bety-

der, at ydelserne hverken kan udbetales, hvis der er adgang til andre offentlige forsørgelsesydelser, 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 betyde en højere indkomst for borgere, som efter de gældende regler modtager en lavere kontanthjælp som følge af fradrag af ægtefælles indkomst, og for borgere, som efter de gældende regler ikke modtager kontanthjælp som følge af fradrag af ægtefælles indkomst.

Opgørelsen af fordelingsvirkningerne tager udgangspunkt i befolknings sammensætning, opholdstid og arbejdsmarkedsstatus mv. i 2017, som er seneste år med detaljerede konsoliderede oplysninger om udbetaling af ydelser i kontanthjælpssystemet på individniveau. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at de faktiske fordelingsvirkninger vil være påvirkede af udviklingen i blandt andet alderssammensætning, indvandring og ledighed. De opgjorte fordelingsvirkninger er derfor behæftet med en vis usikkerhed og kan ikke fortolkes som prognoser. Der tages udgangspunkt i beregningerne i besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 46 (alm. del) af 20. december 2019.

Borgere, der ikke modtager kontanthjælp som følge af ægtefællemodregningen

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 med status i november måned. Det skønnes, at der i 2017 var ca. 45.500 selvforsørgende personer med ingen eller lav tilknytning til arbejdsmarkedet¹, 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

¹ Der anvendes Danmarks Statistiks definition af ”øvrige uden for arbejdsstyrken” i november måned samt personer med en beskæftigelsesgrad og en ydelsesgrad i november på under 10 pct. Derudover medtages en gruppe personer, der er registreret som selvstændige i november måned, men med en begrænset indkomst.

en nettoformue², 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 størrelsen på gruppen er undervurderet. Modsat vil nogle personer ikke ønske at træde ind i kontanthjælpssystemet blandt andet som følge af rådighedsforpligtigelsen, hvilket bidrager til, at størrelsen på gruppen overvurderes.

Det er lagt til grund for beregningen af fordelingsvirkningerne, at gruppen af potentielle kontanthjælpsmodtagere forventes at modtage en voksensats i kontanthjælpssystemet afhængig af forsørgerstatus. Ud af de 12.700 potentielle kontanthjælpsmodtagere er der omkring 900 personer, som ikke indgår i fordelingsberegningerne, da de bor i en familie, som ikke er skattelignet.

Afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i pensionssystemet

Førtidspension og folkepension aftrappes af en eventuel partners indtægt. Der er for folkepensionen og førtidspensionen ikke tale om direkte indtægtsregulering 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 indtægtsregulering³.

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,

² 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.

³ I besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 46 (alm. del) af 20. december 2019 er der ved undtagelse af indtægt fra ægtefællen ligeledes konsekvensrettet fradragsgrænser og aftrapningsprocenter. Der ændres ikke på ydelsesniveauerne. Det er 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.

om pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse opgøres med udgangspunkt i reglerne for enlige eller for par, idet de hver især vil modtage fuld 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 aftrappingsintervallet, hvis bidraget til indtægtsregulering fra ægtefællen er større end reduktionen i fradragsgrænsen til niveauet for enlige. Er bidraget fra ægtefællen mindre end ændringen i fradragsgrænsen, 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.

Fordelingsvirkningerne af en afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i pensionssystemet udgør effekterne på førtidspension og folkepension samt afledte virkninger på boligstøtten. Der er taget udgangspunkt i en opdatering af beregningerne i besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 46 (alm. del) af 20. december 2019. Fordelingsvirkningerne omfatter ikke varmetillæg, helbredstillæg og medicheck og inkluderer ikke afledte effekter på udgifter til pensionister i udlandet eller virkninger på arbejdsudbud.

Fordelingsvirkninger

En afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i kontanthjælpssystemet skønnes samlet set at øge den gennemsnitlige disponible indkomst med ca. 490 kr. i 2021-niveau, svarende til 0,2 pct, *jf. tabel 1*. Virkningen er størst blandt personer i 1. og 2. decil og skønnes isoleret set at reducere indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten med ca. 0,07 pct.-point.

Tilsvarende skønnes en afskaffelse af afhængighed af partners indtægt i folkepension og førtidspension med tilhørende konsekvensændring af fradragsgrænser og aftrappingsprocenter samlet set at øge den gennemsnitlige disponible indkomst

med ca. 180 kr. i 2021-niveau, svarende til 0,1 pct. Virkningen er størst blandt personer i 8.-10. decil, hvor der er en positiv effekt på disponibel indkomst, mens virkningen er negativ blandt personer i 3.-5. decil. Afskaffelsen skønnes isoleret set at øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten med ca. 0,04 pct.-point.

Tabel 1

Virkning af afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i kontanthjælps- og pensionssystemet opdelt på indkomst (2021-niveau)

Decil	Kontanthjælpssystemet		Pensionssystemet		Samlet virkning	
	Kr.	Pct.	Kr.	Pct.	Kr.	Pct.
1.	1.060	1,1	10	0,0	1.070	1,2
2.	1.130	0,7	0	0,0	1.130	0,7
3.	600	0,3	-40	0,0	560	0,3
4.	490	0,2	-110	-0,1	380	0,2
5.	370	0,2	-120	-0,1	250	0,1
6.	290	0,1	30	0,0	320	0,1
7.	270	0,1	310	0,1	580	0,2
8.	220	0,1	540	0,2	760	0,3
9.	190	0,0	600	0,2	790	0,2
10.	330	0,1	570	0,1	900	0,2
Alle	490	0,2	180	0,1	670	0,3
		Pct.-point		Pct.-point		Pct.-point
Indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten		-0,07		0,04		-0,03

Anm.: Årlig virkning på familieækvivaleret disponibel indkomst. Personerne i befolkningen er rangeret efter familieækvivaleret disponibel indkomst. Beregningerne for afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i kontanthjælpssystemet tager udgangspunkt i befolkningssammensætning og arbejdsmarkedsstatus mv. i 2017. Der er medregnet ændringer i boligstøtten samt kontanthjælpsreduktion som følge af en højere indkomst for de personer, der efter gældende regler modtager lavere kontanthjælp på grund af modregning af ægtefællens indkomst. Der er ikke medregnet ændringer i boligstøtten for gruppen af potentielle kontanthjælpsmodtagere, da gruppen af boligstøttemodtagere heriblandt er meget lille. Beregningerne for afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i pensionssystemet inkluderer ikke personlige tillægsydelse og afledte effekter på udgifter til pensionister i udlandet. Fordelingsberegningerne er foretaget på forskellige datagrundlag for hhv. kontanthjælpssystemet og pensionssystemet, og den samlede virkning er derfor skønnet som summen af de isolerede virkninger. Der er således ikke medregnet eventuelle krydseffekter fra samspil mellem kontanthjælpssystemet og pensionssystemet. Afrunding kan medføre, at de isolerede effekter ikke summerer til den samlede virkning.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag, jf. besvarelsen af Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 46 (alm. del) af 20. december 2019.

En afskaffelse af gensidig forsørgerpligt i kontanthjælpssystemet og pensionssystemet skønnes samlet set at øge den disponible indkomst med ca. 670 kr. i 2021-niveau, svarende til 0,3 pct. Afskaffelsen skønnes at reducere indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten med ca. 0,03 pct.-point.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister