

Samspilsproblemer for pensionister

*Redegørelse
fra arbejdsgruppen om
samspilsproblemer
for pensionister*



ex 2

BETÆNKNING NR. 997

DECEMBER 1983



ISBN 87-503-4832-9

So 00-12-bet.

Eloni Tryk . København

Indholdsfortegnelse

	Side
Kapitel 1. <u>Indledning</u>	5
1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og virksomhed	5
1.2. Resumé	7
Kapitel 2. <u>Generelt om sarnspilsproblemer</u>	25
2.1. Hvad forstås ved samspilsproblemer	25
2.2. Hvorfor opstår samspilsproblemerne	27
2.3. Samspilsproblemer i praksis	29
2.4. Konkrete eksempler på samspilsproblemer	30
Kapitel 3. <u>Indkomstafhængige ydelser til pensionister.</u>	34
3.1. Afgrænsning af indkomstafhængige ydelser	34
3.2. Faktorer som har betydning for indkomst- aftrapningen	36
3.3. Sammenligning på tværs af ydelserne	38
3.4. Kombination af forskellige ydelser	45
3.4.1. Pensionist i plejehjem	45
3.4.2. Pensionist i beskyttet bolig	47
3.4.3. Pensionist i kommunal pensionistbolig	52
3.4.4. Pensionist med boligydelse	55
3.5. Sammenfatning	58
Kapitel 4. <u>Ældrekommissionens forslag til ældreydelse.</u>	61
4.1. Beskrivelse af ældrekommissionens forslag til en ældreydelse	61
4.2. Eksempler på virkningen af ældreydelsen	64
Kapitel 5. <u>Afgrænsning af ældreydelsen.</u>	76
5.1. Hvilke ydelser bør omfattes af en udvidelse	76
5.2. Hvorledes kan udvidelsen ske	77
5.3. Eksempler på virkningen af en udvidet ældreydelse	79
5.4. Sammenfattende bemærkninger	83

	Side
Kapitel 6. <u>Skitse til en udvidet ældreydelse.</u>	84
6.1. Indledning	84
6.2. Forudsætningerne for ældreydelsens udmålingsregler	84
6.2.1. Indkomstgrundlaget	85
6.2.2. Korrektionsbegreb	89
6.2.3. Beregningsbegreb	90
6.2.4. Ældreydelsens grundydelse	91
6.3. Den udvidede ældreydelsens øvrige afledede virkninger	97
6.4. Eksempler på virkningen af den udvidede ældreydelse sammenholdt med de gældende regler	98
6.5. Provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser	112
6.5.1. Forudsætninger	112
6.5.2. Provenuberegninger	116
6.5.3. Fordelingsvirkninger	117
6.6. Arbejdsgruppens sammenfattende bemærkninger	1 1 9
 Kapitel 7. Konkrete forslag til afhjælpning af samspilsproblemer for pensionister	 123
7.1. Indledning og afgrænsning	123
7.2. Overordnede overvejelser	126
7.3. Grundbeløbsaftrapningen	127
7.4. Aftrapning af løbende personlige tillæg	130
7.4.1. Varmehjælp til pensionister	131
7.4.1.1. Varmehjælpen indarbejdes i pensionsydelsen	132
7.4.1.2. Varmehjælpen afløses af en forhøjelse af pensionstillægget	137
7.4.1.3. Varmehjælpen indarbejdes i Dolygdelsen	142
7.4.2. Medicinhjælp	148
7.4.3. Øvrige personlige tillæg	152
7.4.4. Afsluttende bemærkninger vedrørende aftrapning af personlige tillæg	153
7.5. Aftrapning af boligyldelsen	153
7.6. Optrapning af betaling for varig hjemmehjælp	155
7.6.1. Ophævelse af betalingsreglerne for varig hjemmehjælp til pensionister	155

	Side
7.6.2. Hjemmehjælpsbetalingen indarbejdes i pensionsydelsen	157
7.7. Andre ydelser	158
7.7.1. Nedslag i skatteansættelsen for renteindtægter m.v.	158
7.7.2. Licensnedsættelse for pensionister	160
7.8. Arbejdsgruppens sammenfattende bemærkninger	161
<u>Bilag 1</u> : Arbejdsgruppens kommissorium	167
<u>Bilag 2</u> : Oversigt over tidligere redegørelser m.v. om samordningsproblemet for pensionister	169
Bilag 3: Konkret gennemgang af indkomstafhængige ydelse til pensionister	173
<u>Bilag 4</u> : Notat om varmemhjælpen til pensionisterne i 1983	187
<u>Bilag 5</u> : Oversigt over pensionister der får aftrappet indkomstafhængige ydelser	191

Kapitel 1: Indledning.

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og virksomhed.

Arbejdsgruppen blev nedsat af socialministeren den 9. marts 1983.

På baggrund af ældrekommisionens overvejelser om samspilsproblemer i den afsluttende rapport fik arbejdsgruppen til opgave

"at foretage en nærmere belysning af arten og omfanget af de principielle problemer ved på længere sigt at søge samspillet løst ved indførelse af en ældreydelse. Ved belysningen heraf forudsættes arbejdsgruppen at tage udgangspunkt i ældrekommisionens skitse til en ældreydelse.

Arbejdsgruppens redegørelse om de principielle aspekter omkring en ældreydelse forventes at kunne danne grundlag for en beslutning om eventuel iværksættelse af et yderligere udredningsarbejde om ældreydelsen.

I sammenhæng med de principielle overvejelser om en langsigtet løsning må arbejdsgruppen endvidere udarbejde konkrete forslag til, hvorledes der på kortere sigt kan ske omlægning af reglerne på de områder, hvor samspilsproblemerne for alderspensionister er størst, eksempelvis gennem samordning af aftrapningsintervaller og aftrapningsprocenter for de enkelte ydelser. Ved udarbejdelsen af de enkelte forslag må der lægges vægt på, at disse ikke hindrer gennemførelse af en ældreydelse på længere sigt.

Der må ved arbejdsgruppens konkrete forslag til løsning af samspilsproblemerne redegøres for de fordelingsmæssige, provenumæssige og administrative virkninger af forslagene, ligesom der må redegøres for de tidsmæssige muligheder for forslagenes gennemførelse.¹¹

Arbejdsgruppens kommissorium er optrykt som bilag 1.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Fuldmægtig Lars Axelsen, boligministeriet
 Fuldmægtig Henrik Borgen-Nielsen, socialministeriet
 Kontorchef H. Bech Jacobsen, Københavns og
 Frederiksberg kommuner
 Konsulent Aksel Meyer, socialministeriet,
 (formand fra 16. september 1983)
 Fuldmægtig Lars H. Nielsen, ministeriet for skatter og
 afgifter, skattedepartementet,
 Fuldmægtig Flemming Nilsson, Kommunernes Landsforening
 Fuldmægtig Kaja Pedersen, socialstyrelsen
 Sekretariatsleder Poul Erik Pedersen, socialministeriet,
 (formand indtil 16. september 1983)
 Fuldmægtig Peter Uldall, socialministeriet
 Kontorchef Ib Valsborg, sikringsstyrelsen

Sekretariatsleder Poul Erik Pedersen udtrådte af arbejdsgruppen i september 1983, og kontorchef H. Bech Jacobsen blev i oktober 1983 afløst af fuldmægtig Kirsten Nøddekær.

Fuldmægtig Kaj Riis, socialministeriet har varetaget arbejdsgruppens sekretariatsforretninger bistøjet af fuldmægtig Hans-Carl Jørgensen, socialministeriet.

Arbejdsgruppen afholdt sit 1. møde den 4. maj 1983 og afsluttede arbejdet på sit sidste møde den 25. november 1983. Der har ialt været afholdt 7 møder.

1.2. Resume.

I kapitel 2 drøftes generelle betragtninger om samspilsproblemer, herunder afgrænsning af begrebet og årsager til samspillet. Endvidere beskrives, hvordan samspillet kan opleves i praksis, hvilket illustreres med eksempler.

Det præciseres, at samspillet udtrykkes ved hjælp af marginalindkomstvirkningen, der defineres som den andel af en bruttoindkomstfremgang, som inddrages i form af beskatning og mistede tilskud eller merbetaling. Samspilsproblemet kan opstå enten ved, at indkomstbeskatningen spiller sammen med aftrapningen af en enkelt social ydelse, eller ved at indkomstaftapningen af flere sociale ydelser spiller sammen - eventuelt oveni indkomstbeskatningen.

Det påpeges, at det ikke i første række er et teknisk problem at undgå samspilsproblemer, men et fordelingspolitisk problem. Når ydelserne først og fremmest ønskes forbeholdt de dårligst stillede, er det nødvendigt at foretage en indtægtsregulering af ydelserne, men indtægtsreguleringen vil til gengæld altid forstærke samspilsvirkningen.

Det nævnes, at samspilsproblemet i praksis kommer tydeligst frem i forbindelse med en stigning i indkomsten, men også med konstante indkomster kan samspilsproblemet have betydning, f.eks. for de økonomiske dispositioner, som en person, der nærmer sig pensionsalderen, foretager for at få mest muligt i offentlige tilskud. Endelig kan samspilsproblemet have betydning, når pensionister sammenligner deres situation. Disse situationer illustreres med eksempler.

I kapitel 3 foretages en afgrænsning af indkomstafhængige ydelser til pensionister, ligesom der gives en beskrivelse af de faktorer, som har betydning for indkomstaftapningen. Endvidere foretages en sammenligning på tværs af ydelserne, ligesom samspilsvirkningerne vises for kombinationer af forskellige ydelser.

Der foretages en afgrænsning, så der kun medtages løbende indkomstafhængige ydelser, der alene eller i overvejende grad retter sig mod pensionister. Herefter omfatter afgrænsningen følgende ydelser:

- pensionens grundbeløb til under 70-årige,
- pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg,
- personlige tillæg, som har karakter af løbende ydelser, og for hvilke der enten er fastsat vejledende retningslinier eller i praksis anvendes nogenlunde ensartede retningslinier. Det kan derfor dreje sig om bl.a. varmemhjælp, medicinhjælp, plejeydelser og ekstraforplejning
- varig hjemmehjælp
- boligydelse til pensionister
- kommunale pensionistboliger
- beskyttet bolig
- plejehjem

Det drøftes, hvilke faktorer, der har betydning for indkomstaftapningen: ydelsens omfang, indkomstbegreb, enhedsbegreb, periodebegrebet, korrektionsbegrebet og beregningsbegrebet. For at få et overblik over ensartethed og forskelligheder ved disse faktorer foretages en sammenligning på tværs af ydelserne, hvilket illustreres i tabeller.

For at få et indtryk af samspilsproblemernes omfang, drøftes og illustreres kombinationer af forskellige ydelser med udgangspunkt i pensionistens boligmæssige/institutionsmæssige situation. Marginalindkomstvirkningerne illustreres i figurer for henholdsvis enlige og samgifte pensionister. Det fremgår, at de største samspilsproblemer fremkommer for pensionister, der får aftrappet/optrappet boligydelse, hjemmehjælp, pensionstillæg og varmemhjælp, ligesom situationen forværres, hvis der oveni sker aftrapning af grundbeløbet. Det fremgår endvidere, at der er store samspilsproblemer i de intervaller, hvor 2. skattetrin spiller sammen med boligydelsen og hjemmehjælpsbetalingen.

I kapitel 4 gennemgås hovedprincipperne i ældrekommis-sions forslag til en ældreydelse, ligesom forslaget belyses ved eksempler.

Ældrekommis-sions forslag til en ældreydelse omfatter de faste tillæg til pensionen, boligydelse og hjemmehjælp. Ydelserne tildeles som nu efter det individuelle behov, men indgår i ældreydelsens grundydelse med det maksimale beløb, som kan udbetales til/opkræves hos en pensionist. Herefter aftrappes grundydelsen med 20 pct. af indtægten.

Det pointeres, at den væsentligste forskel på ældreydelsen og de gældende regler er, at aftrapningen af de indkomsta-fhængige ydelser med ældreydelsen sker i forlængelse af hinanden med samme procentsats, hvor der efter de gældende regler sker aftrapning af flere ydelser samtidigt og med forskellige procentsatser.

Virkningen af ældreydelsen illustreres med eksempler, herunder følgende eksempel 4:

Enlig 70-årig pensionist med en ekstra indtægt på 18.000 kr. Husleje 18.000 kr. årligt. Modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	-- kr.--	
Anden indtægt	18.000	18.000
Pensionens grundbeløb	31.824	31.824
Pensionstillæg	2.622	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	52.466	49.824
Skat	- 6.615	- 7.993
Disponibel indtægt	45.851	41.831
Boligydelse	10.133	
Betaling for hjemmehjælp	- 2.808	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 34.828)	-	32.848
Nettoindkomst	53.176	57.831

Eksemplet viser¹, at pensionistens nettoindkomst stiger med ældreydelsesforslaget, hvilket skyldes, at marginalindkomstvirkningen efter de gældende regler er 87,9 pct., mens der efter ældreydelsesforslaget kun er 66,7 pct. Det bemærkes, at skatten i ældreydelsesforslaget er forøget i forhold til de gældende regler, hvilket er en følge af, at personfradraget for enlige pensionister i ældreydelsesforslaget er blevet nedsat med et beløb svarende til personstillægget.

I kapi tel 5 diskuteres en udvidelse af ældreydelsesforlaget af hensyn til en mere fuldstændig løsning af samspilsproblemerne. Samtidig illustreres udvidelsen med eksempler.

På baggrund af en gennemgang af mulige ydelser konkluderes, at ældreydelsen bør udvides med varmemhjælp, kommunale pensionistboliger og beskyttede boliger.

Den mere tekniske omlægning, som følger heraf drøftes, ligesom virkningen af udvidelsen illustreres med eksempler.

I kapitel 6 opstilles og drøftes en skitse til en udvidet ældreydelse. Herunder opstilles forudsætningerne for ældreydelsens udmålingsregler, ligesom ældreydelsens konsekvenser for de gældende regler belyses, og andre afledede virkninger gennemgås. Endelig belyses marginalindkomstvirkingen i forhold til i dag, ligesom de provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser skitseres.

Den udvidede ældreydelse, der skitseres, omfatter:

- De faste tillæg til pensionen
- Varig hjemmehjælp
- Boligydelse
- Beskyttede boliger
- Kommunale pensionistboliger
- Løbende personlige tillæg

Der foretages en opregning af de faktorer, der er bestemmende for den beløbsmæssige udmåling af den udvidede ældreydelse. Disse faktorer er indkomstbegrebet, enhedsbegrebet, periodebegrebet, korrektionsbegrebet, beregningsbegrebet samt størrelsen af den grundydelse, hvori der sker aftrapning.

Ved udmålingen af den skitserede udvidede ældreydelse forudsættes indkomstbegrebet at være socialindkomsten.

Enhedsbegrebet forudsættes at være pensionistens og den samlevende ægtefælles indkomst.

Periodebegrebet forudsættes at være det samme som socialindkomstens periodebegreb, d.v.s. det senest slutlignede indkomstår med fravigelsesadgang, hvis beregningen efter aktuel indkomst giver et andet resultat.

Korrektionsbegrebet forudsættes at bestå af summen af de fradragsfrie beløb, som efter de eksisterende regler gælder for de faste tillæg til pensionen, og satsen for grundbeløbet i det indkomstår, hvorpå socialindkomsten bygger. Til illustration er angivet hvor meget korrektionsbegrebet beløbsmæssigt ville udgøre pr. 1. april 1983.

I afsnittet om korrektionsbegrebet peges der på, at ældreydelsens aftrapningsinterval vil afhænge af, hvilke ydelser, der ingår i ældreydelsen og disses størrelse.

Beregningsbegrebet forudsættes at være en aftrapningsprocent på 20 af den del af indkomsten, der overstiger korrektionsbegrebets beløb. Dette vil bevirke, at marginalindkomstvirksomheden højst kan blive 20 pct. + skat på 3. trin (for tiden gennemsnitlig 71,9 pct.).

Grundydelsen er i det konkrete tilfælde sammensat af de af ældreydelsens ydelser, som i det enkelte tilfælde tildeles en pensionist uafhængig af indtægts- og formueforhold. De af ydelserne, som er kontantydelser indgår i grundydelsen med det højeste beløb som kan komme til udbetaling efter tildelingsreglerne.

Det forudsættes, at ældreydelsen gøres skattefri, hvilket bevirker, at pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg skal konverteres til skattefri ydelser. Det beskrives, hvorledes dette kan ske.

Ved beregning af boligydelsens grundydelse er den laveste egenbetaling beregnet på grundlag af satsen for fuld folkepension.

For hjemmehjælpens vedkommende fastsættes grundydelsens beløb til det beløb, der efter de gældende regler maksimalt kan kræves i betaling for hjemmehjælpen. For de øvrige naturalydelsers vedkommende fastsættes grundydelsesbeløbet til det beløb, som efter de gældende regler højest kan kræves i betaling for den pågældende ydelse, fratrukket det laveste egenbetalingsbeløb, der er beregnet på grundlag af satsen for fuld folkepension.

Det forudsættes således, at pensionisterne betaler for naturalydelserne helt eller delvist ved hjælp af ældreydelsen. Til illustration af grundydelsen er angivet de årlige grundydelsesbeløb i 1. april 1983-satser.

De ændringer af de gældende regler, som indførelsen af den skitserede udvidede ældreydelse indebærer, gennemgås.

For alle ydelserne gælder det, at udmålingsreglerne skal ændres på et eller flere punkter. Det peges i afsnittene på, at ændringerne i mange tilfælde medfører merudgifter for det offentlige udover de tilsigtede merudgifter ved afhjælpning af samspilsproblemerne. Således vil samordningsfradraget hos tjenestemænd og fiktive indtægter af bortgiven formue ikke længere indgå i indkomstgrundlaget for udmåling af pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg. Formuen vil ikke længere blive taget i betragtning ved tildeling af varmemhjælp.

Indkomsten hos øvrige personer i husstanden, som nyder godt af bistanden vil ikke længere blive taget i betragtning ved betaling for hjemmehjælpen. For boligydelsens, beskyttede boliger og kommunale pensionistboligers vedkommende vil der ikke længere blive taget hensyn til evt. andre indkomster i husstanden end pensionistens og den samlevende ægtefælles.

Endvidere peges der på, at indtægtsregulering vedr. boligydelsen, beskyttede boliger og kommunale pensionistboliger ikke længere vil ske på grundlag af en opreguleret socialindkomst svarende til forskudsansættelsen af den skattepligtige indtægt.

Blandt de afledede virkninger peges der på forskellige administrative konsekvenser herunder, at kontering af beløb, der udbetales i ældreydelse ikke kan ske særskilt for de enkelte ydelsesbestanddele, men at der må ske fælleskontering, hvilket igen bevirker, at der må fastsættes samme refusionsprocent for de forskellige ydelser.

I et afsnit med eksempler på virkningen af den udvidede ældreydelse vises de typiske virkninger af den udvidede ældreydelse, som er at aftrapningsprocenten for de indtægtsafhængige ydelser er lavere med dertil hørende længere aftrapningsinterval, og at marginalindkomstvirkningen i aftrapningsintervallerne alene varierer med skatteprocenten, således at svingninger i modsætning til hvad der er tilfældet efter de gældende regler, undgås. Eksemplerne er illustreret med figurer.

I afsnittet om de provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser beregnes nettomerudgifter ved en udvidet ældreydelse til skønsmæssigt knap 2 mia. kr. (PL-1983). Samtidigt skønnes en ældreydelse uden varmemhjælp til en merudgift på knap 300 mill. kr. (PL-1983). Som det fremgår af de opstillede beregningsforudsætninger er provenuerne nødvendigvis behæftet med stor usikkerhed.

Det anføres, at det ikke er muligt at foretage en nærmere belysning af de fordelingsmæssige virkninger, idet det ikke på grundlag af lovmodellen er muligt at identificere, i hvilket omfang en bestemt person vil få udmålt ydelsesandele vedr. hjemmehjælp, varmemhjælp, boligydelse og beskyttede boliger. Det peges dog på, at pensionister med nedsat pensionstillæg, der ikke får tildelt andre af ældreydelsens ydelser, vil få en mindre nedgang i den disponible indtægt som følge af, at realaftrapningen bliver forhøjet fra 16 pct. til 20 pct. Endvidere peges der på, at enlige pensionister med nedsat eller fuldt aftrappet pensionstillæg vil få en nedgang i den disponible indtægt som følge af, at personfradraget nedsættes.

I afsnittet om arbejdsgruppens sammenfattende bemærkninger konkluderes, at den opstillede model for en udvidet ældreydelse findes at være tilstrækkeligt detaljeret til at belyse de principielle problemer ved indførelse af en ældreydelse. Det understreges, at redegørelsen ikke behandler en lang række detailproblemer, som der må tages stilling til i forbindelse med gennemførelse af en ældreydelse.

Den opstillede ældreydelsesraodel løser samspilsproblemerne mellem de forskellige ydelser den omfatter, i den forstand, at der ikke sker en samtidig aftrapning af disse ydelser.

Den skitserede ældreydelse, løser dog ikke alle samspilsproblemer, idet ikke samtlige indtægtsafhængige ydelser er omfattet af ældreydelsen. Dette gælder f.eks. for grundbeløbet, medicinhjælp og licensnedsættelse.

De principielle problemer bl.a. af administrativ og fordelingsmæssig karakter ved gennemførelse af en ældreydelse opregnes.

Hvad de provenumæssige virkninger af den opstillede model for en udvidet ældreydelse angår peges på den rolle, varmemhjælpen spiller:

Holdes den ude fra ældreydelsen, vil der fortsat være betydelige samspilsproblemer. Skal ældreydelsen omfatte varmemhjælpen, bliver merudgifterne til gengæld betydelig. Der kan teknisk opstilles regler, der nedbringer merudgifterne ved varmeydelsen, men disse regler medfører konsekvenser, der må antages at være særdeles betænkelige.

Arbejdsgruppen finder derfor, at overvejelser om indførelse af en ældreydelse uden varmemhjælpen må sammenholdes med de muligheder for forbedring af samspilsproblemet, som kan opnås ved at gennemføre en kombination af nogle af de konkrete forslag til afhjælpning af samspilsproblemerne, der er præsenteret i kapitel 7.

I kapitel 7 drøftes og afgrænses rammerne for de konkrete forslag til løsning af samspilsproblemerne. Endvidere gennemgås en række konkrete forslag inden for de enkelte ydelsesområder, som bidrager til at afhjælpe samspilsproblemerne.

Forslagene, der omfatter såvel pensionister over 67 år som pensionister under 67 år, er udarbejdet således, at de ikke hindrer en mere gennemgribende løsning af samspilsproblemerne på længere sigt ved indførelse af en ældreydelse. Forslagene er desuden udarbejdet ud fra en målsætning om at undgå marginalindkomstvirkninger på over 100 pct. De vigtigste forslag til løsning af samspilsproblemerne er samlet i 4 grupper, der alle peger på løsninger i områder, hvor der er store samspilsproblemer:

- Aftrapning af indtægtsafhængige grundbeløb, d.v.s. grundbeløb til invalidepensionister og andre førtidspensionister samt grundbeløb til 67-69 årige folkepensionister for så vidt angår indtægtsregulering for arbejdsindkomster.
- Aftrapning af løbende personlige tillæg.
- Aftrapning af boligydelse.
- Aftrapning af varig hjemmehjælp.

Kapitlet peger herudover på løsningsmuligheder for samspilsproblemerne for rentenedslagsreglen samt licensnedsættelsen til pensionister.

I afsnittet om grundbeløbsaftrapningen foreslås til afhjælpning af samspilsproblemet at nedsætte grundbeløbets aftrapningsprocent fra 60 til 30. Da grundbeløbet er skattepligtigt, svarer det til en nedsættelse af den reale aftrapning fra 32 pct. til 16 pct. på 1. skattetrin og til 11,7 pct. på 2. skattetrin.

Aftrapningsintervallet vil blive forlænget med ca. 50.000 kr. op til omkring 150.000 kr., hvilket vil bevirke en stigning i pensionen til 40.000 pensionister, som efter 1. januar 1984 forventes at få nedsat grundbeløb. Endvidere vil forslaget bevirke, at ca. 7.000 pensionister, hvis grundbeløb i dag er bortreguleret, vil få et nedsat grundbeløb og således pensioniststatus.

De samlede merudgifter (PL-niveau 1. januar 1983) skønnes med betydelig usikkerhed at blive på 350-385 mill. kr. i 1985 faldende til ca. 235 mill. kr. i 1989. Faldet skyldes de overgangsregler, som i perioden frem til 1. januar 1989 gælder for pension til 62-66 årige enlige kvinder. Forslaget vil ikke være forbundet med administrative konsekvenser af betydning.

I afsnittet om aftrapning af løbende personlige tillæg behandles først og fremmest varmhjælpen.

Der peges på 3 løsningsmuligheder til afhjælpning af samspilsproblemerne for varmhjælpen:

- Varmhjælpen indarbejdes i en pensionsydelse sammen med pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg.
- Varmhjælpen erstattes af en generel forhøjelse af pensionstillægget.
- Varmhjælpen indarbejdes i boligydelsen.

For så vidt angår varmemhjælpens indarbejdelse i en pensionsydelse sammen med de faste tillæg til pensionen peges der på, at der hermed vil blive undgået en samtidig aftrapning af varmemhjælpen og de faste tillæg til pensionen. Samspilsproblemerne i forhold til øvrige ydelser vil blive afhjulpet ved, at varmemhjælpens reale aftrapningsprocent nedsættes fra 30 til 16 pct., svarende til den gældende reale aftrapningsprocent for de faste tillæg til pensionen.

I en skitseret model, hvorefter der maksimalt kan ydes 8.000 kr. årligt i varmemhjælp pr. familie - efter de gældende regler ydes der gennemsnitligt ca. 3.500 kr. - og hvor der ikke kan ydes varmemhjælp, hvis familien har en likvid formue på 50.000 kr. eller derover, skønnes den årlige nettomerudgift at blive på omkring 250 mill. kr.

Hvad angår den løsningsmulighed, at varmemhjælpen erstattes af en generel forhøjelse af pensionstillægget peges der på, at det væsentligste problem herved er, at den enten medfører så små forhøjelser af pensionstillægget, at det giver en ringe kompensation for tabet af varmeydelsen, eller også medfører den betydelige merudgifter på grund af, at alle skal modtage et betydeligt beløb.

Årsagen hertil er, at kun ca. 1/5 af samtlige pensionisthusstande får varmemhjælp efter de gældende regler.

Der skitseres forskellige modeller, der belyser problemet. I en provenuneutral model, hvor varmemhjælpen konverteres til en skattepligtig ydelse, kan pensionstillægget årligt forhøjes med 800 kr. for samgifte pensionister og med 1.600 kr. for enlige og andre gifte pensionister.

I en model, hvor varmhjælpen ligeledes konverteres til en skattepligtig ydelse, men hvor forhøjelsen af pensionstillægget svarer til, hvad der efter de gældende regler gennemsnitligt udbetales i varmhjælp, d.v.s. ca. 3.500 kr. årligt, skønnes nettoudgiften for det offentlige at blive på knap 1.500 mill. kr. årligt.

For løsningsmuligheden, hvor varmhjælpen indarbejdes i en boligydelse er skitseret en model, hvorefter varmetillægget beregnes ud fra de dokumenterede varmeudgifter fratrasket en egenbetaling på 2.000 kr. Af de således beregnede varmeudgifter refunderes 75 pct., dog maksimalt 8.000 kr. Modellen er med stor usikkerhed beregnet til at være omtrent provenuneutral i forhold til de gældende varmhjælpsregler.

Der peges på, at alle 3 løsningsmuligheder forudsætter forskellige tekniske omlægninger. Således forudsætter 1. og 2. løsningsmulighed, at der sker omlægninger som følge af, at varmhjælpen efter de eksisterende regler er skattefri, medens de faste tillæg til pensionen er skattepligtige, og løsningsmulighed 1 og 3 forudsætter, at varmhjælpen udskilles fra de personlige tillæg og tildeles efter faste regler. Endvidere skal der ske ændringer som følge af, at refusionsprocenterne for personlige tillæg og de faste tillæg til pension er forskellige.

Afsnittet om aftrapning af personlige tillæg indeholder tillige overvejelser over, hvorledes samspilsproblemerne for personlige tillæg til medicinudgifter afhjælpes. Det peges på, at medicinhjælpen af administrative grunde ikke synes at kunne indarbejdes i en pensionsydelse sammen med de faste tillæg til pensionen m.v.

I stedet foreslås det at afhjælpe samspilsproblemerne ved at de vejledende retningslinier for ydelse af medicinhjælp ændres således, at medicinhjælp ikke som efter de hidtidige regler bortfalder, *når* der udbetales nedsat pensionstillæg, men i disse tilfælde ydes med 50 pct af hjælpen ved fuldt pensionstillæg og først bortfalder, når pensionstillægget er helt bortreguleret. Der vil således ikke med forslaget ske en jævn aftrapning.

Forslaget er med betydelig usikkerhed beregnet til en offentlig merudgift på 70-80 mill.kr., hvis der ikke tages hensyn til formue ved ydelse af hjælp og til knap 20 mill. kr., hvis der i situationen med fuldt tilskud bliver indført en formuegrænse på 25-35.000 kr., og i situationen med 1/2 tilskud bliver indført en formuegrænse på 50-70.000 kr.

Administrativt betyder forslaget alene merarbejde som følge af, at flere pensionister bliver berettiget til medicinhjælp.

Det peges endelig på, at overvejelserne om afhjælpning af samspilsproblemerne for øvrige personlige tillæg, der har karakter af løbende ydelser må afvente arbejdet i et i sikringsstyrelsen nedsat udvalg vedrørende fastsættelse af regler for ydelser af personlige tillæg til pensionister.

I afsnittet om aftrapning af boligydelsen foreslås samspilsproblemerne for boligydelsen afhjulpet ved i alle tilfælde at fastsætte aftrapningsprocenten til 15. Det vil betyde en nedsættelse af procenten i de tilfælde, hvor husstandsindkomsten ligger over 90.000 kr., og i de tilfælde, hvor antallet af værelser i boligen overstiger antallet af beboere plus ét.

I afsnittet om aftrapning af hjemmehjælpen peges der på 2 løsningsmuligheder for afhjælpning af samspilsproblemerne for varig hjemmehjælp til pensionister:

- Ophævelse af betalingsreglerne.
- Hjemmehjælpen tildeles efter de nuværende regler, mens betaling fastsættes ved at indarbejde hjemmehjælpen i pensionsydelsen.

Ophævelse af betalingsreglerne vil helt løse samspilsproblemerne omkring varig hjemmehjælp. Forslaget skønnes med betydelig usikkerhed at ville give det offentlige en årlig mindreindtægt på 120-130 mill.kr. (PL-niveau 1. januar 1983). Forslaget vil medføre administrative besparelser som følge af, at der ikke længere skal beregnes og opkræves betaling for varig hjemmehjælp til pensionister.

Ved indarbejdelse af hjemmehjælpen i en pensionsydelse vil der ske en afhjælpning, men altså ikke nogen endelig løsning af samspilsproblemerne, i og med at hjemmehjælpen ikke længere aftrappes samtidig med pensionsydelserne.

Mindreindtægten ved dette forslag er med stor usikkerhed beregnet til 90-100 mill.kr. (PL-niveau 1. januar 1983) -

Det er ikke muligt at sige noget om de administrative konsekvenser af forslaget.

Kapitlet indeholder endelig konkrete forslag til løsning af samspilsproblemerne ved rentenedslagsreglen og ved licensnedsættelsen til pensionister.

På begge områder indebærer løsningsmulighederne, enten at reglerne afskaffes eller gøres indkomstuafhængige.

En ophævelse af rentenedslagsreglen vil skønsmæssigt medføre et merprovenu på ca. 210 mill. kr. (1983-niveau).

En ændring af rentenedslagsreglen, således at den ydes uafhængig af indkomst, vil skønsmæssigt medføre et mindreprovenu på 140 mill. kr. (1983-niveau).

En ophævelse af reglerne om licensnedsættelse til pensionister vil medføre en licensmerindtægt på godt 100 mill. kr., hvortil kommer en dertil svarende forøgelse i momsindtægter. Hvis reglerne om licensnedsættelse ændres således, at de bliver uafhængig af indkomst, vil licensmindreindtægten blive på 125-165 mill. kr., hvortil kommer den dertil svarende mindreindtægt i moms.

I kapitlets sammenfattende afsnit peges der på, at de provenu- og fordelingsmæssige virkninger, der er ret så forskellige, er afgørende for en vurdering af de fremlagte forslag, og at en sammenholdning af disse to virkninger er et rent politisk spørgsmål. Der vil ikke være noget teknisk problem ved at reducere samspilsproblemerne, hvis der ses bort fra provenu- og fordelingsvirkningerne.

Arbejdsgruppen finder dog på forhånd at kunne afvise den løsningsmulighed for varmemhjælpen, hvorefter varmemhjælpen afløses af en forhøjelse af pensionstillægget, idet den ikke er forenelig med varmemhjælpens målsætning. Arbejdsgruppen finder endvidere for så vidt angår hjemmehjælpen, at overvejelserne kan koncentrere sig om gennemførelse af den løsningsmulighed, hvorefter betaling for varig hjemmehjælp ophæves for pensionister.

Til belysning af problemerne er angivet hovedvirkningerne af samtidigt at gennemføre forslaget om at nedsætte grundbeløbsaftrapning fra 60 pct. til 30 pct., og forslaget om afskaffelse af betalingen for varig hjemmehjælp til pensionister. Ved hjælp af en tabeloversigt illustreres det, at målsætningen om, at marginalindkomstvirkningen ikke må overstige 100 pct. herved vil blive indfriet i de fleste indkomstintervaller.

Det offentliges merudgift ved de 2 forslag er skønsmæssigt anslået til samlet at udgøre 480-525 mill. kr. årligt i 1985 faldende til omkring 350 mill. kr. i **1989**.

Kapitel 2: Generelt om samspilsproblemer.

I dette kapitel drøftes generelle betragtninger om samspilsproblemer, herunder afgrænsning af begrebet og årsager til samspillet. Endvidere beskrives, hvordan samspillet kan opleves i praksis, ligesom dette illustreres med eksempler.

2.1. Hvad forstås ved samspilsproblemer.

Ved begrebet samspilsproblemer eller sammenstødsproblemer forstås normalt, at reglerne for indkomstbeskatning og for indkomstaftapning af sociale ydelser spiller sammen på en uheldig måde.

Samspilsproblemerne udtrykkes ofte ved hjælp af marginalindkomstvirkningen. Marginalindkomstvirkningen er her defineret som den andel af en bruttoindkomstfremgang, der inddrages i form af beskatning og mistede tilskud eller merbetaling. Hvis således en indkomstfremgang på 10.000 kr. fører til en forøgelse af indkomstskatten med 5.000 kr. og en reduktion af tilskuddene med 3.000 kr., inddrages således 8.000 kr. Marginalindkomstvirkningen bliver herefter på 80 pct.

Samspilsproblemet kan opstå enten ved at indkomstbeskatningen spiller sammen med aftapningen af en enkelt social ydelse eller ved at indkomstaftapningen af flere sociale ydelser spiller sammen - eventuelt oveni indkomstbeskatningen. Endelig kan samspillet skyldes, at en ydelse på én gang helt falder bort, når en bestemt indkomstgrænse overskrides.

Derfor kan man sige, at jo højere aftrapningsprocent, der anvendes ved den enkelte sociale ydelse, jo større er risikoen for samspil. På den anden side kan man sige, at jo højere skatteprocenten er, jo større er risikoen for, at der opstår samspilsproblemer. Endvidere kan man sige, at jo flere offentlige ydelser, der aftrappes, jo større er sandsynligheden for, at der opstår samspilsproblemer.

Dette kan illustreres ved et eksempel, hvor en skattefri social ydelse aftrappes med 30 pct. Hvis aftrapningen sker i et indkomstinterval, hvor indkomstskatten udgør 50 pct., inddrager det offentlige således 80 pct. af en indkomstfremgang (marginalindkomstvirksomheden). Hvis aftrapningen derimod sker i et indkomstinterval, hvor indkomstskatten udgør 70 pct., inddrages hele indkomstfremgangen, da marginalindkomstvirksomheden udgør 100 pct. Hvis den sociale ydelse derimod blev aftrappet med 10 pct. i stedet for med 30 pct., ville der kun blive inddraget henholdsvis 60 pct. (50 pct. skat + 10 pct. social ydelse) og 80 pct. (70 pct. skat + 10 pct. social ydelse).

Situationen med aftrapning af flere sociale ydelser kan tilsvarende illustreres med et eksempel. Hvis en skattefri social ydelse (A) aftrappes med 20 pct., og en anden skattefri social ydelse (B) aftrappes med 25 pct., vil en person, der modtager begge sociale ydelser få aftrappet disse med i alt 45 pct., som oveni indkomstskatten på 50 pct. medfører, at 95 pct. af en indkomstfremgang inddrages af det offentlige. Hvis indkomstskatten havde udgjort 70 pct., ville det offentlige inddrage 115 pct., og dermed mere end den pågældende faktisk har haft i indkomstfremgang.

Normalt vil der ved udformningen af indtægtsreguleringen af den enkelte ydelse være taget hensyn til, at der normalt samtidig skal betales indkomstskat. Samspilsproblemerne vil derfor ofte opstå i de situationer, hvor en person modtager mere end een indtægtsafhængig social ydelse, eller hvor en

ydelse helt falder bort, når en bestemt indkomstgrænse overskrides.

Omvendt sætter skattesystemet grænser for indtægtsreguleringens omfang, idet den gennemsnitlige marginalskatteprocent varierer fra ca. 50 pct. til ca. 70 pct. afhængig af skattetrin. Derfor ville en nedsættelse af marginalbeskatningen give øget plads til aftrapning af indkomstafhængige ydelser. Arbejdsgruppen har dog ikke set det som sin opgave at gå ind i en nærmere drøftelse af ændringer i marginalbeskatningen som bidrag til løsning af samspilsproblemerne.

2.2. Hvorfor opstår samspilsproblemerne.

Man kunne rejse det spørgsmål, om det ikke er et rent teknisk problem at løse samspilsproblemerne, og om teknikeren derfor ikke en gang for alle kunne løse problemet.

Hertil må svares, at samspilsproblemet ikke i første række er et teknisk problem, men et fordelingspolitisk problem. En effektiv løsning af samspilsproblemerne ville nemlig være at tildele alle sociale ydelser uafhængigt af indkomsten. Herved ville alle få den samme ydelse uanset deres øvrige økonomiske forhold. Der ville derfor ikke ske aftrapning af de sociale ydelser, hvorfor der ikke ville være noget samspilsproblem. Marginalvirkningen ville alene være skatteprocenten.

Endvidere må det fremhæves, at i det omfang, en social ydelse gives som kompensation for et indkomstbortfald, må beregningen af ydelserne sættes i forhold til indkomsten, således at der sker en optrapning af ydelserne med faldende indkomst - og omvendt ved stigende indkomst. Dette indebærer, at der må opereres med en aftrapningsprocent. Samtidig må det fremhæves, at jo højere kompensation, der ønskes givet for et indkomstbortfald, jo større aftrapningsprocent må der opereres med, og jo større er risikoen for, at der opstår samspilsproblemer.

Endelig skal det nævnes, at ydelserne enten af fordelingspolitiske hensyn eller af hensyn til begrænsede økonomiske ressourcer ofte ønskes forbeholdt de dårligst stillede, mens højindkomstgrupperne ikke skal modtage den pågældende ydelse. Når ydelserne derfor først og fremmest ønskes forbeholdt de dårligst stillede, er det nødvendigt at foretage en indtægtsregulering af ydelserne. Men en indtægtsregulering vil til gengæld altid forstærke samspilsvirkningen, idet der udover skattebetalingen foretages en aftrapning af den pågældende ydelse.

Det er således konflikten mellem på den ene side hensynet til at forbeholde ydelsen til de dårligst stillede og på den anden side at begrænse samspilsproblemerne, der må løses, hvis samspilsproblemerne skal løses. Sagt på en anden måde er det spørgsmålet om en afvejning af disse to hensyn ved fastlæggelse af udmålingsreglerne for de enkelte ydelser.

Man kan nemlig ikke på én gang have en høj ydelse til de dårligst stillede, en lav grænse for den indkomst hvor ydelsen falder bort, og en lav aftrapningsprocent.

Disse modgående hensyn kan belyses ved følgende eksempler:

1. Ønsker man en skattefri ydelse på 20.000 kr. til personer uden indkomst (udover pension), og ønsker man fuldstændigt bortfald ved indkomst på 40.000 kr., må man vælge en aftrapningsprocent på mindst 50.
2. Ønsker man en ydelse på 20.000 kr., men en aftrapningsprocent på højst 25, må man acceptere, at der udbetales ydelser til personer med indkomster op til mindst 80.000 kr.

3. Ønsker man, at grænsen for udbetaling af ydelserne skal være maksimalt 40.000 kr, og at aftrapningsprocenten ikke må overstige 25, kan ydelsen højst blive 10.000 kr.

Samspilsproblematikken er ikke et nyt problem, men et problem, som har været påpeget, drøftet og behandlet en år-række. Således påpegede udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser ra.v. allerede problemet i 1974, hvilket blev fulgt op af pensionsreformarbejdsgruppen i 1976, som drøftede en række løsningsmuligheder til afhjælpning af samspilsproblemet. Der er senere foretaget forskellige beregninger over samspilsproblemets omfang for pensionister, ligesom ældrekommisionen har foreslået forskellige initiativer til løsning af samspilsproblemer. I bilag 2 er givet en oversigt over tidligere redegørelser m.v. over samspilsproblemet for pensionister.

2.3. Samspilsproblemer i praksis.

Det er dog nok så relevant, hvordan samspilsproblemerne opleves i praksis, da det er afgørende for, om samspilsproblemerne har betydning for den enkelte pensionist og dermed for pensionistens økonomiske dispositioner.

Samspilsproblemet kommer tydeligst frem i forbindelse med en stigning i indkomsten. Pensionisten vil da ofte opleve, at der kun er en lille del eller måske slet intet tilbage af en indkomststigning, fordi der både sker fald i de sociale ydelser og en stigning i skatten.

Problemet kan illustreres med et eksempel, hvor en pensionist får tilbudt et job (f.eks. vicevært) til 10.000 kr. om året. Hvis dette medfører en stigning i skatten på 5.000 kr. og et fald i den samlede pension på 3.000 kr. samt et fald i boligydelsen på 1.500 kr., bliver der kun 500 kr. tilbage til pensionisten selv. Pensionisten vil måske der-

vil pensionisten have en stærk tilskyndelse til at tage jobbet sort, således at samfundet unddrages både beskatning af arbejdsindkomsten og indtægtsregulering af de sociale ydelser.

Eksemplet med mulighederne for at erhverve en lønindkomst her og nu har imidlertid først og fremmest betydning for førtidspensionister og deres arbejdsincitament. For alderspensionister vil indkomsten ud over pensionen oftest bestå af formueindkomster og/eller pensionsindkomster. Disse indkomster er ofte lagt fast allerede inden pensioneringen, hvorfor det må antages, at høje marginale aftrapningsprocenter har en mere begrænset betydning for de nuværende alderspensionisters dispositioner.

Dog må samspilsproblemet i forbindelse med formue- og pensionsindkomst ikke undervurderes. F.eks. kan det have stor betydning for de personer, der nærmer sig pensionsalderen. Netop disse personer kan være motiveret til at tage hensyn til, hvordan deres økonomiske dispositioner påvirker deres vilkår som pensionister. Samspilsproblemerne kan derfor have betydning for opsparings- og selvfinansieringsincitamentet.

Samspilsproblemet kan også give sig udslag på anden måde. F. eks. to pensionister, hvis forhold i øvrigt er de samme, men hvor den ene har en lille opsparing, som giver en renteindkomst på 15.000 kr. Hvis disse to pensionister reelt har det samme til rådighed, fordi de 15.000 kr. spises op af skat og nedsatte sociale ydelser, vil det opleves som urimeligt og uretfærdigt af den pensionist, som har sparet op for siden at kunne klare sig i alderdommen.

2.4. Konkrete eksempler på samspilsproblemer.

Til illustration af hvordan samspilsproblemerne kan opleves i praksis kan anføres nogle konkrete eksempler, som næppe er atypiske i praksis.

Eksempel 1•

Her er der tale om en førtidspensionist, der ved siden af pensionen har en mindre indkomst på 8.000 kr. Førtidspensionisten bor til leje og har en årlig husleje på 18.000 kr. om året, men modtager samtidig en varmeydelse på 3.000 kr. Førtidspensionisten får nu tilbudt et deltids-job som altmuligmand i en købmandshandel i nabobyen, hvorved han kan tjene 30.000 kr. om året. Han er meget interesseret, fordi han gerne vil i gang igen, men han vil dog også have noget ud af det økonomisk. Derfor opstiller han dette regnestykke:

	Situationen i dag	Situationen med de 30.000 kr.
Anden indkomst	8.000	38.000
Lønmodtagerfradrag		-1.500
Pension	<u>37.416</u>	<u>25.404</u>
Sk.pl.indk.=socialindk.	45.416	61.904
Skat	<u>- 3.323</u>	<u>-11.023</u>
Disponibel indkomst	42.093	50.881
Boligyldelse	11.188	8.714
Varmeydelse	<u>3.000</u>	<u>0</u>
Nettoindkomst	<u>56.281</u>	<u>59.595</u>

Han har i dag 56.281 kr. til rådighed, men han finder ud af, at han kun kan forbedre dette resultat med 3.313 kr. til 59.594 kr. ved at tage jobbet til 30.000 kr.

Det offentlige inddrager altså 26.687 kr. af de 30.000 kr. eller 89 pct. af indkomstfremgangen. Han synes, han får for lidt ud af det selv, især fordi han skal bruge 1.000 kr. af de 3.313 kr. til transport, da de 1.500 kr. i lønmodtagerfradrag ikke er nok. Da han således kun får 2.313 kr. ud af det, beslutter han sig til at sige nej til jobbet.

Eksempel 2.

Her er der tale om to enlige pensionister (A og B) over 70 år, der bor i samme opgang. Deres forhold er fuldstændig ens og deres udgifter er ens, herunder huslejen på 12.000 kr. Det eneste der adskiller dem er, at pensionist A har en indkomst på 8.000 kr. ved siden af pensionen (ATP og en lille renteindtægt). B har også ATP, men har været noget mere sparsommelig, så han har en indkomst ved siden af pensionen på 18.000 kr. En dag kommer de til at tale sammen, og A fortæller, at han får så meget i pension og boligydelse og betaler så lidt i skat, mens han samtidig får varmemhjælp. Pensionist B kan ikke forstå det, og foreslår, at de opstiller deres regnskaber, hvilket de gør:

	Pensionist A	Pensionist B
Anden indkomst	8.000	18.000
Pension	<u>37.416</u>	34.446
Sk.pl.indk.=socialindk.	45.416	52.446
Skat	<u>- 3.323</u>	<u>- 6.606</u>
Disponibel indkomst	42.093	45.840
Boligyldelse	5.187	4.133
Varmeydelse	<u>3.000</u>	<u>0</u>
Nettoindkomst	<u>50.280</u>	49.973

De finder herefter ud af, at pensionist A har 50.280 kr. til rådighed, mens pensionist B har 307 kr. mindre til rådighed, nemlig 49.973 kr. Samfundet har altså inddraget både de 10.000 kr. B har mere end A, og herudover 307 kr. svarende til 103 pet. B finder dette helt urimeligt og bliver bitter.

Eksempel 3.

Her er der tale om et ægtepar der står umiddelbart foran pensionsalderen (67 år). De har sparet en del penge op, så de sammen med ATP har en indkomst ved siden af pensionen på 20.000 kr., når de bliver pensioneret. De har imidlertid hørt noget om, at det ikke kan betale sig med en indkomst

af denne størrelse, når de bor til leje med en husleje på 24.000 kr. og store varmeudgifter, samtidig med at de snart får behov for hjemmehjælp. Derfor beder de en revisor stille et regnskab op, der ser således ud:

	Situationen med 20.000 kr.	Situationen med 10.000 kr.
Anden indkomst	20.000	10.000
Pension	<u>68.004</u>	<u>70.464</u>
Sk.pl.indk.=socialindk.	88.004	80.464
Skat	<u>-21.577</u>	<u>-18.056</u>
Disponibel indkomst	66.427	62.408
Boligyldelse	10.799	11.930
Varmeydelse	0	3.000
Hjemmehjælpsbetaling	<u>-4.056</u>	<u>-1.872</u>
Nettoindkomst	<u>73.170</u>	<u>75.466</u>

Regnskabet viser, at hvis de reducerer deres indkomst fra 20.000 kr. til 10.000 kr. vil det beløb, de har til rådighed stige fra 73.170 kr. til 75.466 kr. eller med 2.296 kr. Hvis de derfor giver afkald på de 10.000 kr. vil de få 12.296 kr. mere ud af det. Det svarer til en marginalindkomstvirkning på 122 pct. Pensionistægteparret beslutter derfor at skynde sig at få brugt noget af formuen inden de bliver pensioneret.

Kapitel 3: Indkomstafhængige ydelser til pensionister

I dette kapitel foretages en afgrænsning af de indkomstafhængige ydelser til pensionister, ligesom der gives en beskrivelse af de faktorer, som har betydning for indkomstaftrapningen. Endvidere foretages en sammenligning på tværs af ydelserne, ligesom samspilsvirkningerne vises for kombinationer af **forskellige** ydelser. I bilag 5 findes en oversigt over pensionister, der får aftrappet indkomstafhængige ydelser, og således kan have et samspilsproblem.

3.1. Afgrænsning af indkomstafhængige ydelser

I det følgende afgrænses de ydelser til pensionister, som har betydning for pensionisternes samspilsproblemer. Med ydelser til pensionister forstås her ydelser, som alene eller overvejende retter sig mod pensionister. Dette indebærer, at der ses bort fra ydelser som børnetilskud, ungdomsydelse, Statens Uddannelsesstøtte, fripladser i daginstitutioner m.v., selv om sådanne ydelser også modtages af pensionister, idet en inddragelse af disse ydelser ville indebære, at der også skulle tages stilling til en løsning af samspilsproblemerne for hovedparten af modtagerne, som ikke er pensionister.

Da kun ydelser, som reguleres efter indkomst, har betydning for samspillet medtages ikke ydelser, som tildeles og udmåles uafhængigt af indkomsten. Det drejer sig om f.eks. grundbeløbet til over 70 årige, invaliditets- og erhvervsudytighedsbeløb til invalidepensionister, invaliditetsydelse samt bistands- og plejetillæg.

Endvidere bortses fra indtægtsafhængige ydelser, når disse har karakter af engangsydelser, idet eventuelle samspilsvirkninger

i forbindelse med modtagelse af engangsydelser er rent midlertidige. Samtidig ses der bort fra engangsydelser, fordi det administrativt vil være meget vanskeligt at samarbejde udmålingsreglerne med de løbende ydelser, da engangsydelserne normalt udmåles på et bestemt tidspunkt, mens de løbende ydelser udmåles måned for måned og år for år. Det drejer sig om f.eks. betaling for hjælpemidler, lån til invalidemotorkøretøjer, beboerindskud, midlertidig hjemmehjælp samt visse ydelser under personlige tillæg (f.eks. tilskud til tandbehandling, briller m.v.).

Endelig ses der i et vist omfang bort fra ydelser, hvis beregning hviler på meget vage retningslinier, som den enkelte kommune selv kan udforme. Det gælder således visse ydelser under personlige tillæg til pensionister, jfr. nærmere nedenfor.

Afgrænsningen af indkomstafhængige ydelser til pensionister vil herefter omfatte følgende ydelser:

- pensionens grundbeløb til under 70 årige,
- pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg,
- personlige tillæg, som har karakter af løbende ydelser, og fer hvilke der enten er fastsat vejledende retningslinier eller i praksis anvendes nogenlunde ensartede retningslinier. Det kan derfor dreje sig om bl.a.:
 - varmhjælp
 - medicinhjælp
 - plejeydelser
 - ekstraforplejning
- varig hjemmehjælp
- boligydelse til pensionister
- kommunale pensionistboliger
- beskyttet bolig
- plejehjem

Herudover medtages andre ydelser som **f.eks.nedsat** licens til radio og TV samt reglen om nedslag i skatten for renteindtægter.

1 bilag 3 er foretaget en gennemgang af de her nævnte indkomstafhængige ydelser samt skattereglerne, idet gennemgangen er struktureret i forhold til de faktorer, som har betydning for indkomstaftapningen. Samtidig er angivet **ai**-trapningsintervallet for den enkelte ydelse.

3.2. Faktorer som har betydning for indkomstaftapningen

For at kunne bedømme samspilsproblemerne omfang, er det væsentligt at få klarlagt de faktorer, som ved den enkelte ydelse er af betydning for indkomstaftapningen.

Derfor er det nødvendigt at kende ydelsens omfang, hvilket for kontantydelser vil sige størrelsen **af** den ikke indkomstregulerede sats og for serviceydelserne indholdet og omfanget **af** den enkelte ydelse.

Indkomstgrundlaget opdeles normalt i et indkomstbegreb, et enhedsbegreb og et periodebegreb. Ved indkomstbegrebet forstås de indkomst-, fradrag- og formueelementer, der tages hensyn **til**. Det kan f.eks. dreje sig om socialindkomsten, den skattepligtige indkomst eller et af disse indkomstbegreber korrigeret på forskellig måde.

Ved enhedsbegrebet forstås, hvilke personers indkomst der indgår i indkomstgrundlaget. Det kan f.eks. være den enkelte persons egen indkomst, ægtefællens indkomst eller husstandsindkomsten.

Ved periodebegrebet forstås den periode, for hvilken indkomstgrundlaget opgøres. Perioden kan f.eks. være det senest sluttede indkomstår.

Når indkomstgrundlaget således er fastlagt, kan der forekomme korrektioner af dette, det såkaldte korrektionsbegreb. Det kan

f.eks. dreje sig om fradragsfrie beløb, fradrag i indkomsten pr. barn eller andre fradrag i indkomsten.

Endelig må selve be regn ing s beg rebet klarlægges. Herved forstås, hvordan ydelserne beregnes på grundlag af det korrigerede indkomstgrundlag. Det kan f.eks. dreje sig om den anvendte aftrapningsprocent eller fastsatte skalaer.

På baggrund af ovennævnte oplysninger om ydelsens omfang, indkomstgrundlaget samt korrektions- og beregningsbegreberne er det muligt at beregne aftrapningsintervallet for den enkelte ydelse. Det skal dog bemærkes, at aftrapningsintervallerne for de enkelte ydelser ikke direkte kan sammenlignes, da indkomstgrundlaget og korrektionsbegrebet kan være forskelligt fra ydelse til ydelse.

I de følgende drøftelser af indkomstafhængige ydelser til pensionister er anvendt satser for 1983 i det omfang, der kun foretages regulering en gang om året. Hvor der forekommer regulering af satserne i løbet af året, er anvendt satserne pr. 1. april 1983.

Samtidig er der anvendt de landsgennemsnitlige skatteprocenter (statsskat, kommuneskat, kirkeskat og sociale bidrag), hvilket bl.a. indebærer, at skatteprocenterne kan være højere eller lavere end landsgennemsnittet afhængig af skatteprocenten i kommuner og amtskommuner samt kirkeskat. De gennemsnitlige skatteprocenter udgør følgende i 1983:

0 - 103.200 kr.	46,7 pct.
103.201-172.000 kr.	61,1 pct.
172.000 kr. og derover	71,9 pct.

Endvidere udgør personfradragene for pensionister følgende i 1983:

Enlige pensionister	38.300 kr.
Andre pensionister	20.900 kr.

3.3. Sammenligning på tværs af ydelserne

For at få et overblik over ensartethed og forskelligheder ved de faktorer, som er af betydning for aftrapningen af den enkelte ydelse, gives nedenfor - med udgangspunkt i beskrivelsen i bilag 3 - en sammenligning af disse faktorer på tværs af ydelserne.

Da ydelsens omfang og indhold er afhængig af, om der er tale om en kontantydelse eller om en serviceydelse, er det ikke muligt at foretage en sammenligning af ydelsens omfang.

En sammenligning af indkomstbegreberne for de forskellige ydelser er foretaget i tabel 1. Det fremgår heraf, at der anvendes syv forskellige indkomstbegreber ved indkomstreguleringen af de 11 ydelser. Ved beregningen af grundbeløbet anvendes to indkomstbegreber afhængig af, om pensionisten er under 67 år eller 67-69 årig. Ved beregningen af de faste tillæg til pensionen (pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg) anvendes samme indkomstbegreb, ligesom dette indkomstbegreb oftest anvendes ved beregning af personlige tillæg, idet der dog her også tages hensyn til formuer af en vis størrelse. Ved beregning af betaling for varig hjemmehjælp anvendes socialindkomsten rent. På boligområdet (boligyldelse, kommunale pensionistboliger og beskyttede boliger) anvendes socialindkomsten med en enkelt korrektion. Endelig anvendes et helt specielt indkomstbegreb ved beregning af betaling i plejehjem.

De anvendte enhedsbegreber er sammenlignet i tabel 2, hvoraf det fremgår, at der anvendes fem forskellige enhedsbegreber. Ved beregning af grundbeløbet anvendes pensionistens egen indkomst, mens der ved beregning af de faste tillæg til pensionen samt delvis ved personlige tillæg anvendes ægtefælleindkomsten. Ved beregning af varig hjemmehjælp anvendes en form for et husstandsbegreb, mens der på boligområdet anvendes en anden form for husstandsbegreb. Endelig anvendes ved plejehjemsbetaling pensionistens egen indtægt, idet der dog kan tages højde for ægtefælleindtægten.

Tabel 1:

Indkomstbegreb

	Socialindk. - sociale p - ATP - fradr.a- indkomst - fradr.p- indkomst + samord. fradrag + Sønderj. mil.inv. + Fiktiv indtægt	Arb.indkomst som den ind- går i socialindk	Socialindk. - sociale p + samord. fradrag + Sønderj. mil.inv. + fiktiv indtægt	Socialindk. - sociale p + samord. fradrag + Sønderj. mil.inv. + fiktiv indtægt kun mindre likv.formue	Socialindk.	Socialindk. + Tilskr. renter	Enhv.indkomst + fiktiv indk. - skatter og sociale bidrag
Grundbeløb til under 67 årige	X						
Grundbeløb til 67-69 årige		X					
Pensionstillæg			X				
Ægteskabstillæg			X				
Hustrutillæg			X				
Personlige tillæg til varmhjælp og medicin				X			
Varig hjemmehjælp					X		
Boligyldelse til pensionister						X	
Kommunale pensionistboliger						X	
Beskyttet bolig						X	
Plejehjem							X

Tabel 2:

Enhedsbegreb

	Pensionistens egen indkomst	Pensionistens egen indkomst + ægtefælles indkomst	Pensionistens egen indkomst + ægtefælles indkomst + andre pers. som nyder godt af bistanden	Husstandens samlede indkomst	Pensionistens egen indkomst + ægtefælles indkomst et skøn
Grundbeløb til under 67 årige	X				
Grundbeløb til 67-69 årige	X				
Pensionstillæg		X			
Ægteskabstillæg		X			
Hustrutillæg		X			
Personlige tillæg til varme- hjælp og medicin		X ¹⁾			
Varig hjemmehjælp			X		
Boligydelse til pensionister				X	
Kommunale pensionistboliger				X	
Beskyttet bolig				X	
Plejehjem					X

1) Ved varmemhjælpen kan der tages hensyn til andre i husstanden, som bør bidrage til dækning af varmeudgifterne

Periodebegreberne fremgår af tabel 3. På pensionsområdet anvendes den senest slutlignede indkomst, som dog kan fraviges, hvis en pensionsberegning på aktuel indkomst giver et andet resultat. Ved varig hjemmehjælp anvendes ligeledes den senest slutlignede indkomst, som kun kan fraviges, hvis den aktuelle indkomst er faldet med mere end 5 pct. eller steget med mere end 40 pct. i forhold til socialindkomsten. På boligområdet forhøjes den senest slutlignede indkomst med samme procent, som anvendes ved den automatiske forskudsregistrering, således at der i princippet er tale om en aktuel indkomst. Endelig anvendes ved plejhjemsbetalingen i princippet en aktuel indkomst.

I tabel 4 er givet en sammenligning af det samlede indkomstgrundlag, hvilket vil sige kombinationen af indkomst-, enheds- og periodebegreberne. Som det fremgår, anvendes der syv indkomstgrundlag ved udmålingen af de 11 ydelser. Der er dog et vist sammenfald mellem indkomstgrundlagene. Således anvendes samme indkomstgrundlag ved beregning af de faste tillæg til pensionen, ligesom dette indkomstgrundlag også indgår ved beregning af personlige tillæg, idet der dog også her tages hensyn til en likvid formue af en vis størrelse. Tilsvarende anvendes et ensartet indkomstgrundlag på boligområdet, idet dette dog ikke inkluderer plejehjem, hvor der anvendes et specielt indkomstgrundlag. Ved beregning af grundbeløbet anvendes to forskellige indkomstgrundlag, hvor det, der anvendes for under 67 årige, dog har en vis lighed med indkomstgrundlaget for de laste tillæg til pensionen. Endelig anvendes der ved varig hjemmehjælp et indkomstgrundlag, der ikke umiddelbart kan sammenlignes med de øvrige.

Korrektion sbegreberne er sammenlignet i tabel 5. Det fremgår her, at der anvendes samme fradragsfrie beløb ved de faste tillæg til pensionen, ligesom der på boligområdet anvendes samme fradrag. Derimod adskiller de fradragsfrie beløb ved grundbeløbet til henholdsvis under 67 årige og 67-69 årige sig fra hinanden. Endelig gives der et fradrag ved beregning af

<u>Tabel 3:</u> <u>Periodebegreb.</u>	Senest slutlignede indkomst med fravigelse ved mindre ændringer	Senest slutlignede indkomst med fravigelse ved større ændringer	Senest slutlignede indkomst opreguleret som ved aut. forsk.reg.	I princippet en en aktuel indkomst
Grundbeløb til under 67 årige	X			
Grundbeløb til 67-69 årige	X			
Pensionstillæg	X			
Ægteskabstillæg	X			
Hustrutillæg	X			
Personlige tillæg til varmhjælp og medicin	X			
Varig hjemmehjælp		X		
Boligydelse til pensionister			X	
Kommunale pensionistboliger			X	
Beskyttet bolig			X	
Plejehjem				X

Tabel 4: Det samlede indkomst- grundlag (Kombinationen af indkomst-, enheds- og periodebegrebet)	Pensionistens egen socialindk. - soc.pens - ATP - fradr arb.indk. - fradr pens-ik + samord.fradr + Sønderj.m.inv + fiktiv indtægt mindre ændr.	Pensionistens egen arb.indk. som den indgår i socialindk. fravigelse ved mindre ændr.	Pens.+ægtefælles socialindkomst - soc.pens + samord.fradr + Sønderj.m.inv. + fiktiv indtægt fravigelse ved mindre ændringer	Pens.+ægtefælles socialindkomst - soc.pens + samord.fradr + Sønderj.m.inv. + fiktiv indtægt kun mindre likvid formue fravigelse ved mindre ændringer	Pens.+ægtefælles + andre der nyder godt af bistanden socialindkomst fravigelse ved større ændringer	Husstandens samlede social- indkomst + tilskr. renter opt. som ved aut. forskudsreg	Pensionistens egen aktuelle indk inkl fiktiv indtægt - skatter og sociale bidrag + ægtefælles indk efter et skøn
Grundbeløb til under 67 årige	X						
Grundbeløb til 67-69 årige	X						
Pensionstillæg			X				
Ægteskabstillæg			X				
Hustrutillæg			X				
Personlige tillæg og medicin				X ¹⁾			
Varig hjemmehjælp					X		
Boligydelse til pensionister						X	
Kommunale pensionistboliger						X	
Beskyttet bolig						X	
Plejehjem							X

1) Ved varmhjælpen kan der tages hensyn til andre i husstanden, som bør bidrage til dækning af varmeudgifterne

Tabel 5:

Korrektionsbehold

	Fradragsfrit beløb 25.300 kr. for gifte 12.600 kr. for enlige	Fradragsfrit beløb 45.200 kr.	Fradragsfrit beløb 11.800 kr. for gifte 8.100 kr. for enlige	Frdrag 70.464 kr. for ægtepar 37.416 kr. for enlige 6.360 kr. pr.barn for ægtepar 19.080 kr. pr. barn for enlige	Frdrag i barns indkomst 8.300 kr. Frdrag i hus- standsindkomst 8.700 kr. pr. barn	Intet fast
Grundbeløb til under 67 årige	X					
Grundbeløb til 67-69 årige		X				
Pensionstillæg			X			
Ægteskabstillæg			X			
Hustrutillæg			X			
Personlige tilføj varmehjælp og medicin			X ¹⁾			
Varig hjemmehjælp				X		
Boligydelse til pensionister					X	
Kommunale pensionistboliger					X	
Beskyttet bolig					X	
Plejehjem						X

1) Ved varmehjælpen anvendes dog satserne pr. 1. oktober i det forudgående år

varig hjemmehjælp svarende til de aktuelle pensionssatser samt et fradrag pr. barn, mens der ikke anvendes faste fradrag ved beregning af betaling i plejehjem.

I tabel 6 er givet en oversigt over beregningsbegreberne, hvor det interessante i denne sammenhæng især er aftrapningsprocenterne. Det har ikke noget egentligt formål at foretage en sammenligning af aftrapningsprocenterne for de enkelte ydelser. Det må dog bemærkes, at det interessante i en samspils-sammenhæng ved aftrapningen af grundbeløb, de faste tillæg til pensionen samt plejehjemsbetalingen ikke er de formelle procenter, men den reale aftrapning, hvorfor denne er oplyst i tabellen.

3.4. Kombinationer af forskellige ydelser

For at få et indtryk af samspilsproblemernes omfang, er det ikke tilstrækkeligt at betragte den enkelte ydelse eller at sammenligne ydelserne på tværs. Derimod må der ses på kombinationen af forskellige ydelser, hvilket er gjort nedenfor.

En hensigtsmæssig strukturering af kombinationen af forskellige ydelser kan opnås, hvis der tages udgangspunkt i pensionistens boligmæssige/institutionsmæssige situation, idet behovet for indtægtsafhængige ydelser er afhængig af denne situation.

3.4.1. Pensionist i plejehjem

Ved optagelse i plejehjem inddrages pensionistens sociale pension til dækning af opholdet. I stedet får pensionisten udbetalt et beløb til personlige fornødenheder. Med betalingen for opholdet i plejehjemmet betales der for "totalservice" i form af bolig og den fornødne omsorg og pleje. Der vil herudover kun i undtagelsestilfælde være tale om modtagelse af andre indtægtsafhængige ydelser som modtagelse af personlige tillæg.

Tabel 6:

Beregningsbegreb.

60 pct. aftrapning - Da ydelser er skattepligtig bli- trapning 32 pct. på 1. skattetrin (Hvor hele aftrap- ningen foregår)	30 pct. aftrapning - Da ydelser er skattepligtig bli- trapning 16 pct. på 1. skattetrin og 11,7 pct. på 2. skattetrin	Aftrapningen varierer fra kommune til kommune. Oftest bortfal- der ydelser ved en bestemt indkomst- eller for- muegrænse.	Aftrapningen udgør normalt ca. 3,5 pct. pr. time. Ved maks. be- taling på 6 den 21 pct.	Aftrapningen udgør normalt 15 pct. op til 90.000 kr. Herefter 25 pct. Ved større bol- udgør den 20 hvh 30 pct. og 25 hvh 35 pct.	Aftrapning 12 pct. eller 15 pct. (inkl. varme)	Aftrapning udgør 25 pct.	60 pct. aftrap- ning af netto- indkomst. Realt udgør aftrap- ningen 60 pct. op til person- fradraget, 32 pct. på resten af 1. skattetrin og 23,3 pct. på 2. skatte- trin
Grundbeløb til under 67 årige	X						
Grundbeløb til 67-69 årige	X						
Pensionstillæg	X						
Ægteskabstillæg	X						
Hustrutillæg	X						
Personlige tillæg til varme- hjælp og medicin		X					
Varig hjemmehjælp			X				
Boligydelse til pensionister				X			
Kommunale pensionistboliger					X		
Beskattet bolig						X	
Plejehjem							X

Samspilsproblemerne for en pensionist i plejehjem vil derfor normalt kun bestå i samspillet mellem skattebetalingen og plejehjemsbetalingen. Situationen er illustreret i figur 1, hvor marginalindkomstvirkningen (den del af en bruttoindkomstfremgang, som inddrages af det offentlige) op til personfradraget er 60 pct., på 1. skattetrin (op til 103.200 kr.) er 78,7 pct., mens den på 2. skattetrin er 84,4 pct. En tilsvarende situation for samgifte pensionister, hvor manden har indkomsten, er illustreret i figur 2.

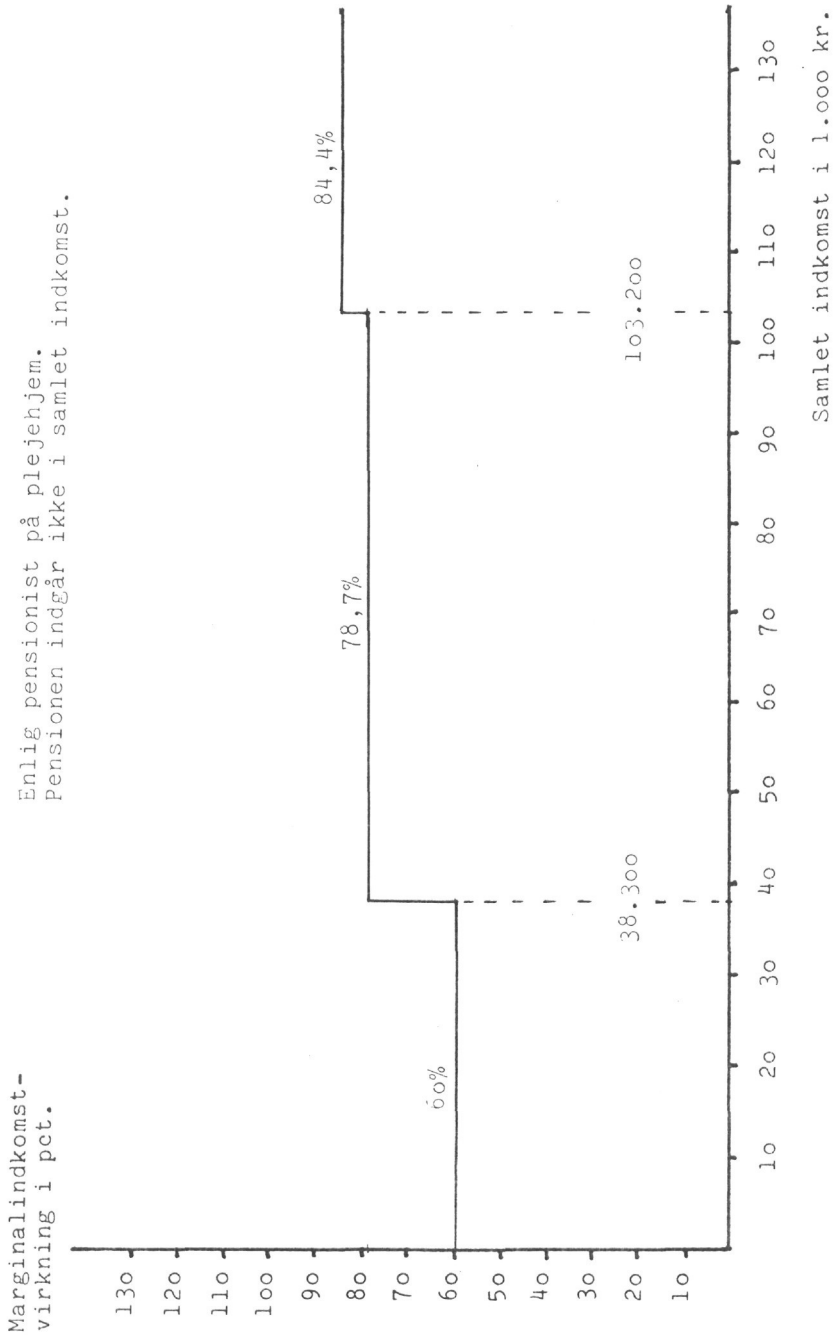
3.4.2. Pensionist i beskyttet bolig

En pensionist i en beskyttet bolig betaler 25 pct. af indkomsten for den beskyttede bolig samt normalt halvdelen af bistands- og plejetillæg. Denne betaling inkluderer vedligeholdelse, lys og varme samt bistand og pleje, herunder bistand af hjemmehjælper, hvorfor der ikke skal betales særskilt for hjemmehjælp, ligesom der normalt ikke vil være behov for at modtage større beløb i personligt tillæg.

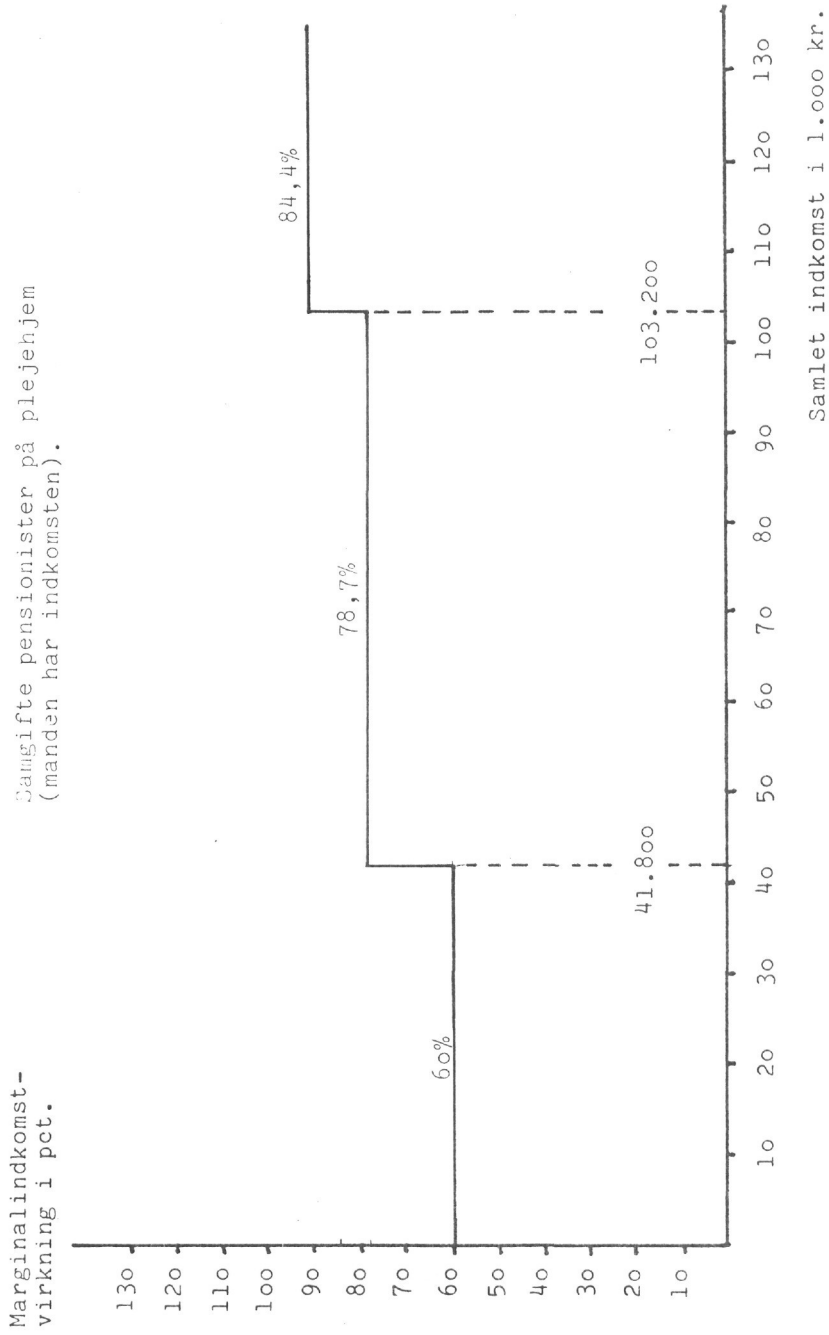
Udover betalingen for den beskyttede bolig vil pensionisten derfor normalt kun få aftrappet pensionen, hvorfor der normalt kun opstår samspilsproblemer mellem disse to indkomstafhængige ydelser og skattebetalingen. Situationen er for en enlig pensionist over 70 år illustreret i figur 3, hvor marginalindkomstvirkningen op til 38.300 kr. (personfradraget) udgør 25 pct., i intervallet 38.300 kr. - 45.516 kr. (beskyttet bolig og skat) 71,7 pct., i intervallet 45.516 kr. - 58.564 kr. (beskyttet bolig, pensionstillæg og skat) 80,2 pct., i intervallet 58.564 kr. - 103.200 kr. (beskyttet bolig og skat) 71,7 pct. og i intervallet 103.200 kr. og derover (beskyttet bolig og skat på 2. trin) 86,1 pct.

En tilsvarende situation for samgifte pensionister er illustreret i figur 4, hvor marginalindkomstvirkningen op til 41.800 kr. (personfradraget) udgør 25 pct., i intervallet 41.800 kr. -

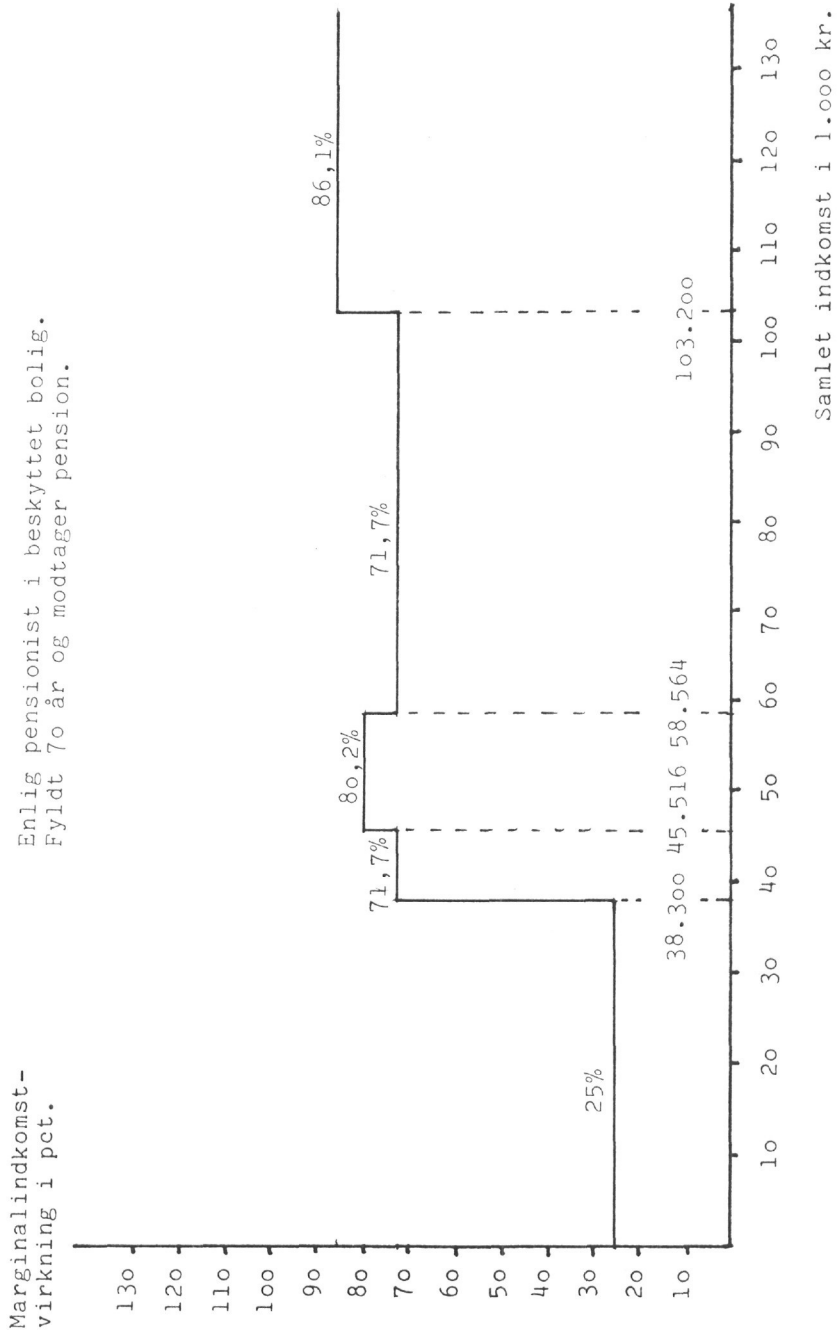
Figur 1



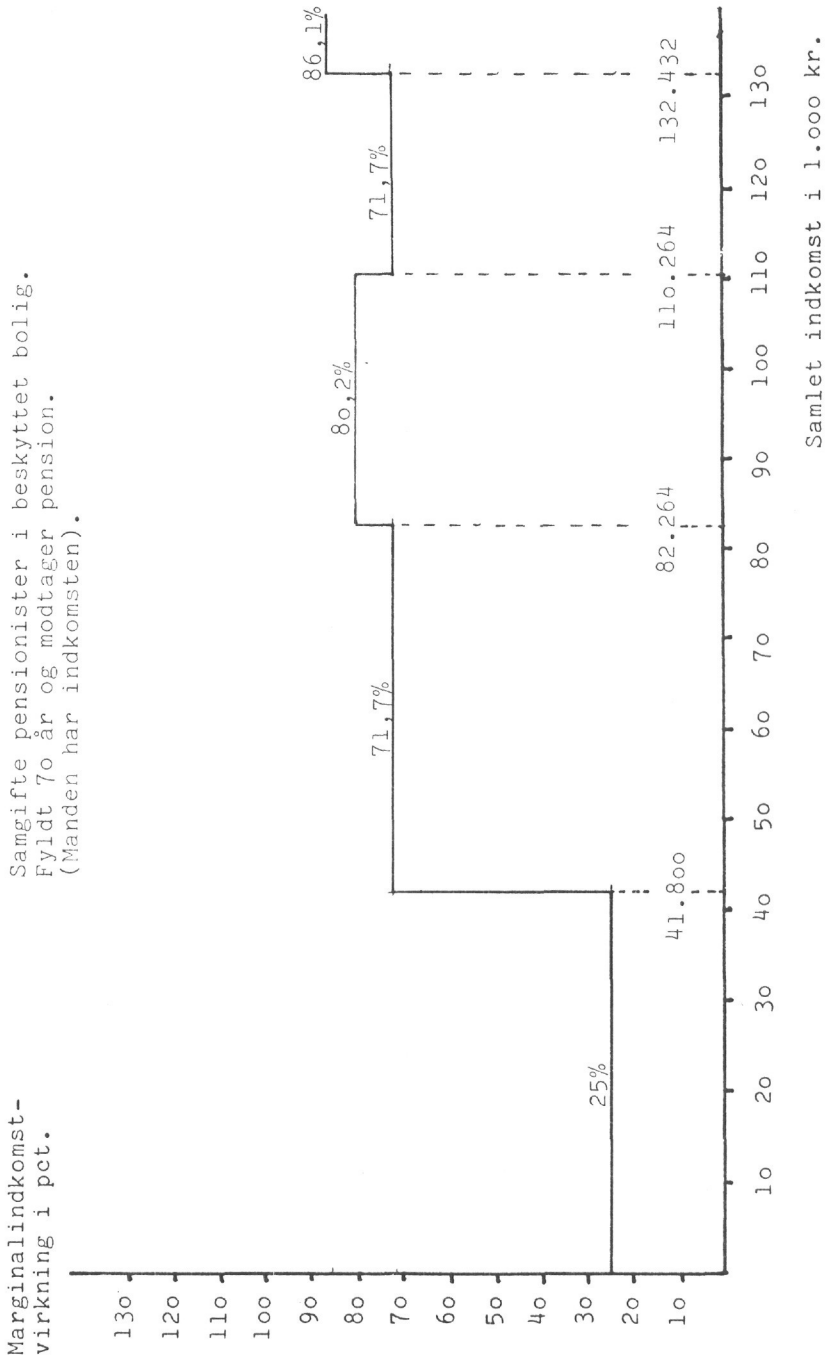
Figur 2



Figur 3



Figur 4



82.264 kr. (beskyttet bolig og skat) 71,7 pct., i intervallet 82.264 kr. - 110.264 kr. (beskyttet bolig, pensionstillæg og skat) 80,2 pct., i intervallet 110.264 kr. - 132.432 kr. (beskyttet bolig og skat) 71,7 pct. og i intervallet 132.432 kr. og derover (beskyttet bolig og skat på 2. trin) 86,1 pct.

3.4.3. Pensionist i kommunal pensionistbolig

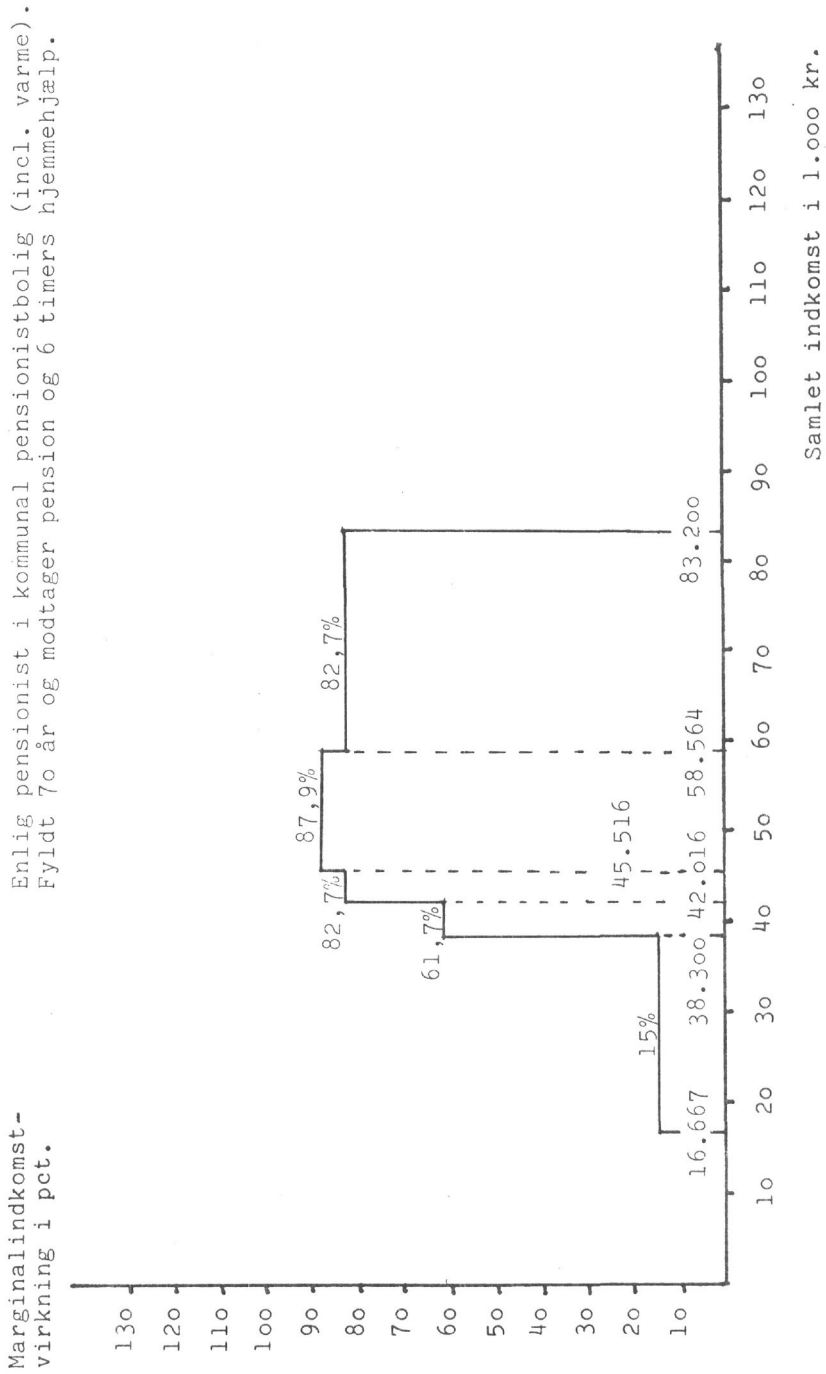
En pensionist i en kommunal pensionistbolig betaler enten 12 pct. eller 15 pct. i husleje, afhængig af om varme er inkluderet. Under forudsætning af, at varmen er inkluderet, vil pensionisten ikke have behov for at modtage varmeydelse, men kan derimod modtage andre personlige tillæg.

Pensionisten kan have behov for at modtage hjemmehjælp, ligesom pensionisten får aftrappet sin pension. Situationen er illustreret i figur 5 for en over 70 årig enlig pensionist, der modtager 6 timers varig hjemmehjælp om ugen. Der kan derfor opstå samspil mellem betaling for pensionistbolig, betaling for hjemmehjælp, aftrapningen af pensionstillægget samt skattebetalingen.

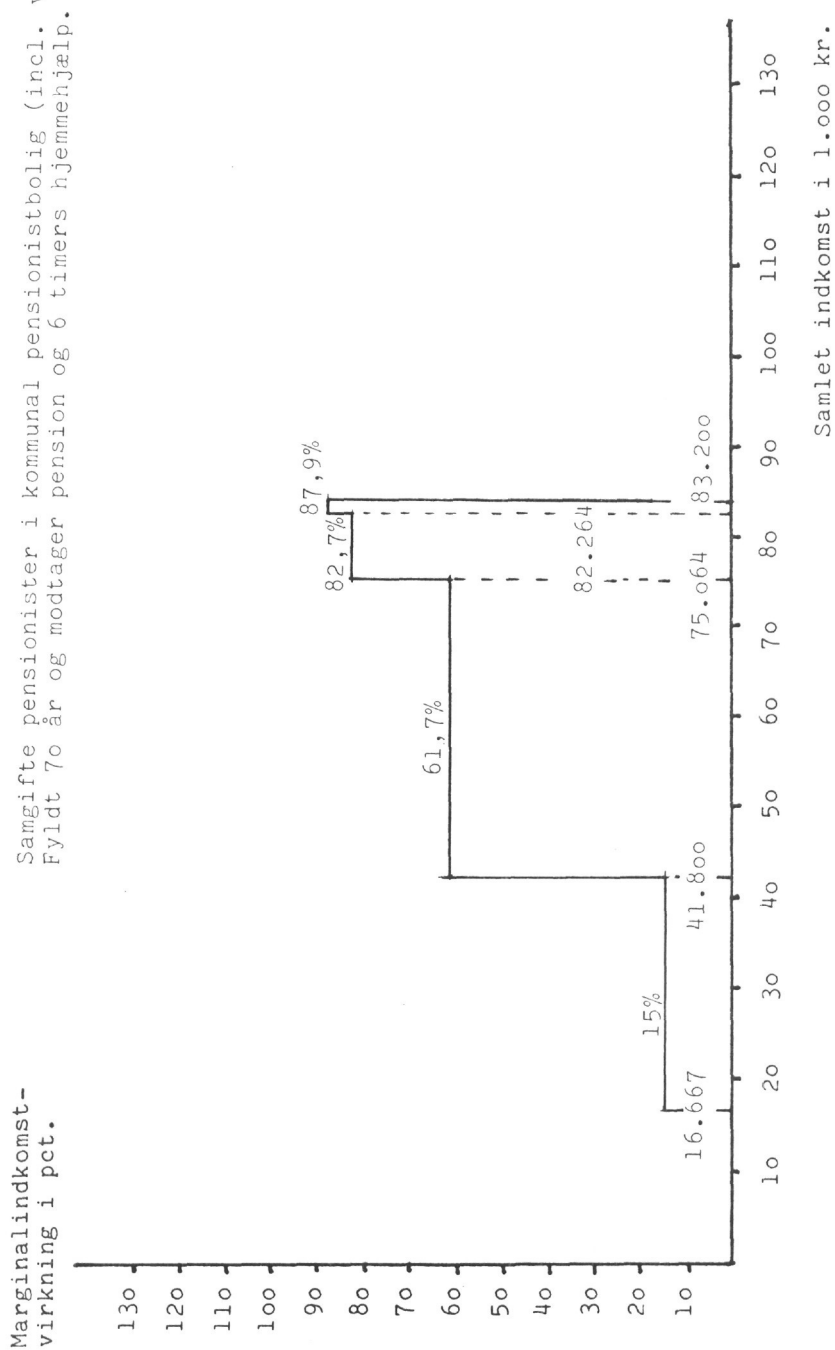
Marginalindkomstvirkningen udgør 15 pct. i intervallet 16.667 kr. - 38.300 kr., 61,7 pct. i intervallet 38.300 kr. - 42.016 kr. (pensionistbolig og skat), 82,7 pct. i intervallet 42.016 kr. - 45.516 kr. (pensionistbolig, hjemmehjælp og skat), 87,9 pct. i intervallet 45.516 kr. - 58.564 kr. (pensionistbolig, hjemmehjælp, pensionstillæg og skat) og 82,7 pct. i intervallet 58.564 kr. - 83.200 kr.) (pensionistbolig, hjemmehjælp og skat).

En tilsvarende situation for samgifte pensionister er illustreret i figur 6, hvor marginalindkomstvirkningen udgør 15 pct. i intervallet 16.667 kr. - 41.800 kr., 61,7 pct. i intervallet 41.800 kr. - 75.064 kr. (pensionistbolig og skat), 82,7 pct. i intervallet 75.064 kr. - 82.264 kr. (pensionistbolig, hjemmehjælp og skat) og 87,9 pct. i intervallet 82.264 kr. - 83.200 kr. (pensionistbolig, hjemmehjælp, pensionstillæg og skat).

Figur 5



Figur 6



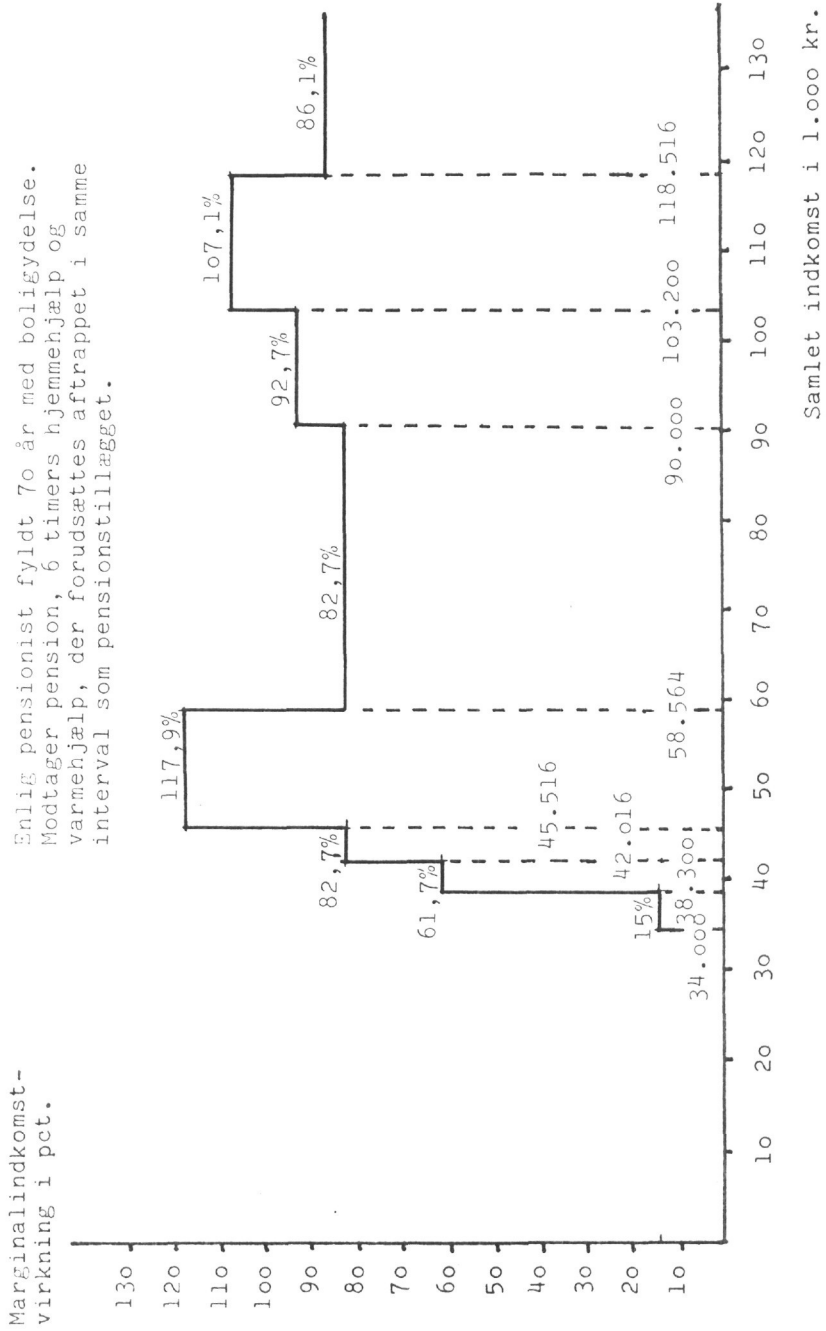
3.4.4. Pensionist med boligydelse

Endelig betragtes en pensionist med boligydelse. Denne pensionist får aftrappet boligydelser, men kan herudover have behov for personlige tillæg, herunder varmemhjælp samt hjemmehjælp, ligesom der sker aftrapning af pensionen.

I figur 7 er illustreret en situation med en over 70 årig enlig pensionist, der modtager varmemhjælp og 6 timers hjemmehjælp om ugen. Marginalindkomstvirkningen udgør 15 pct. i intervallet 34.000 kr. - 38.300 kr., 61,7 pct. i intervallet 38.300 kr. - 42.016 kr. (boligydelse og skat), 82,7 pct. i intervallet 42.016 kr. - 45.516 kr. (boligydelse, hjemmehjælp og skat), 117,9 pct. i intervallet 45.516 kr. - 58.564 kr. (boligydelse, hjemmehjælp, pensionstillæg, varmemhjælp og skat), 82,7 pct. i intervallet 58.564 kr. - 90.000 kr. (boligydelse, hjemmehjælp og skat), 92,7 pct. i intervallet 90.000 kr. - 103.200 kr. (boligydelse på 2. trin, hjemmehjælp og skat), 107,1 pct. i intervallet 103.200 kr. - 118.516 kr. (boligydelse på 2. trin, hjemmehjælp og skat på 2. trin) samt 86,1 pct. over 118.516 kr. (boligydelse og skat - begge på 2. trin).

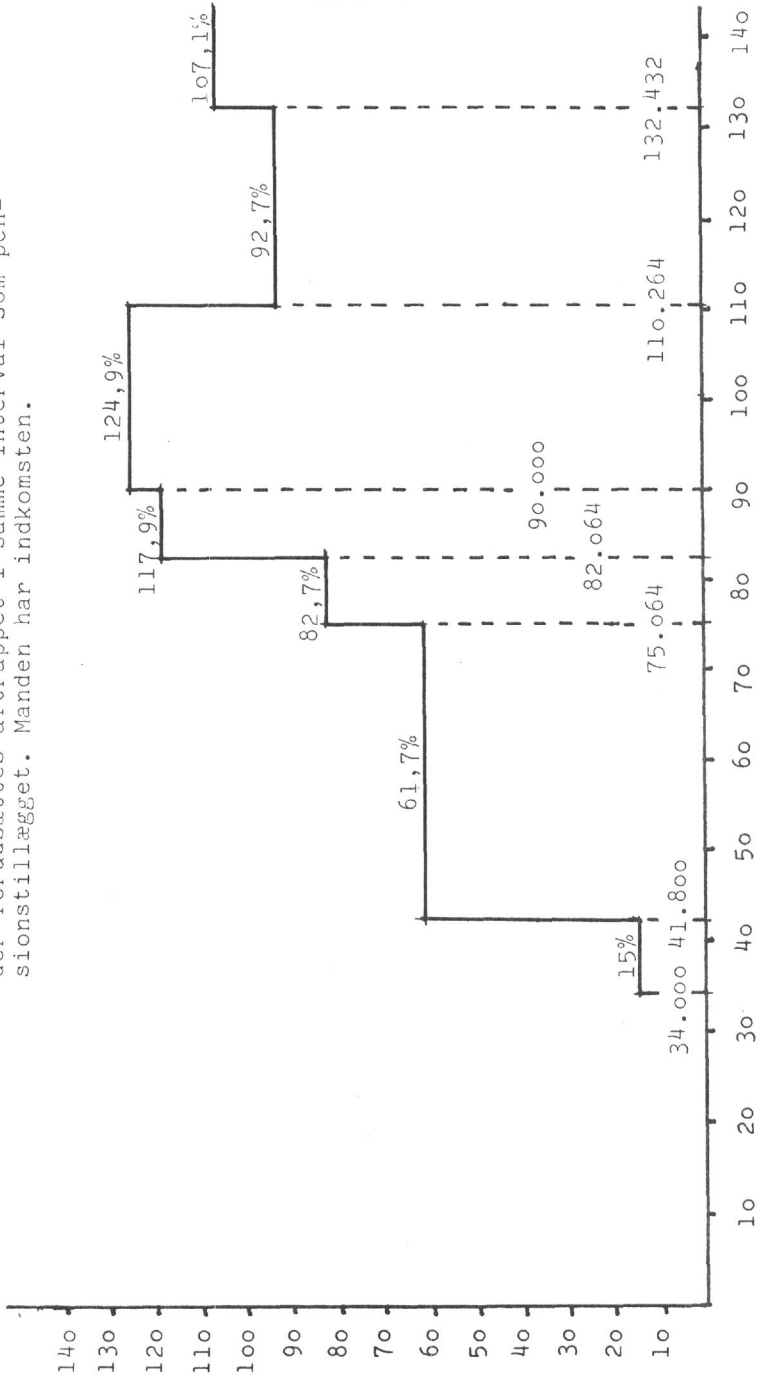
En tilsvarende situation for samgifte pensionister med boligydelse er illustreret i figur 8, hvor marginalindkomstvirkningen udgør 15 pct. i intervallet 34.000 kr. - 41.800 kr., 61,7 pct. i intervallet 41.800 kr. - 75.064 kr. (boligydelse og skat), 82,7 pct. i intervallet 75.064 kr. - 82.264 kr. (boligydelse, hjemmehjælp og skat), 117,9 pct. i intervallet 82.264 kr. - 90.000 kr. (boligydelse, hjemmehjælp, pensionstillæg, varmemhjælp og skat), 124,9 pct. i intervallet 90.000 kr. - 110.264 kr. (boligydelse på 2. trin, hjemmehjælp, pensionstillæg, varmemhjælp og skat), 92,7 pct. i intervallet 110.264 kr. - 132.432 kr. (boligydelse på 2. trin, hjemmehjælp og skat), 107,1 pct. i intervallet 132.432 kr. - 151.564 kr. (boligydelse på 2. trin, hjemmehjælp og skat på 2. trin) og 86,1 pct. i intervallet 151.564 kr. - 166.400 kr. (boligydelse på 2. trin og skat på 2. trin).

Figur 7



Marginalindkomst-
virkning i pct.

Samgifte pensionister fyldt 70 år med boligydelse.
Modtager pension, 6 timers hjemmehjælp og varmemhjælp,
der forudsættes aftrappet i samme interval som pen-
sionstillægget. Manden har indkomsten.



Samlet indkomst i 1.000 kr.

I figur 9 er illustreret en situation med en enlig førtidspensionist, der modtager varmemhjælp og 6 timers hjemmehjælp om ugen. Førtidspensionistens indkomst ved siden af pensionen består af formueindkomst. Marginalindkomstvirkningen svarer stort set til situationen i figur 4, bortset fra en stigning i intervallet 48.666 kr. - 65.640 kr., idet grundbeløbet aftrappes i dette interval. I intervallet 48.666 kr. - 50.080 kr. sker der aftrapning af både grundbeløb og pensionstillæg, hvorfor marginalindkomstvirkningen kommer helt op på 128,3 pct.

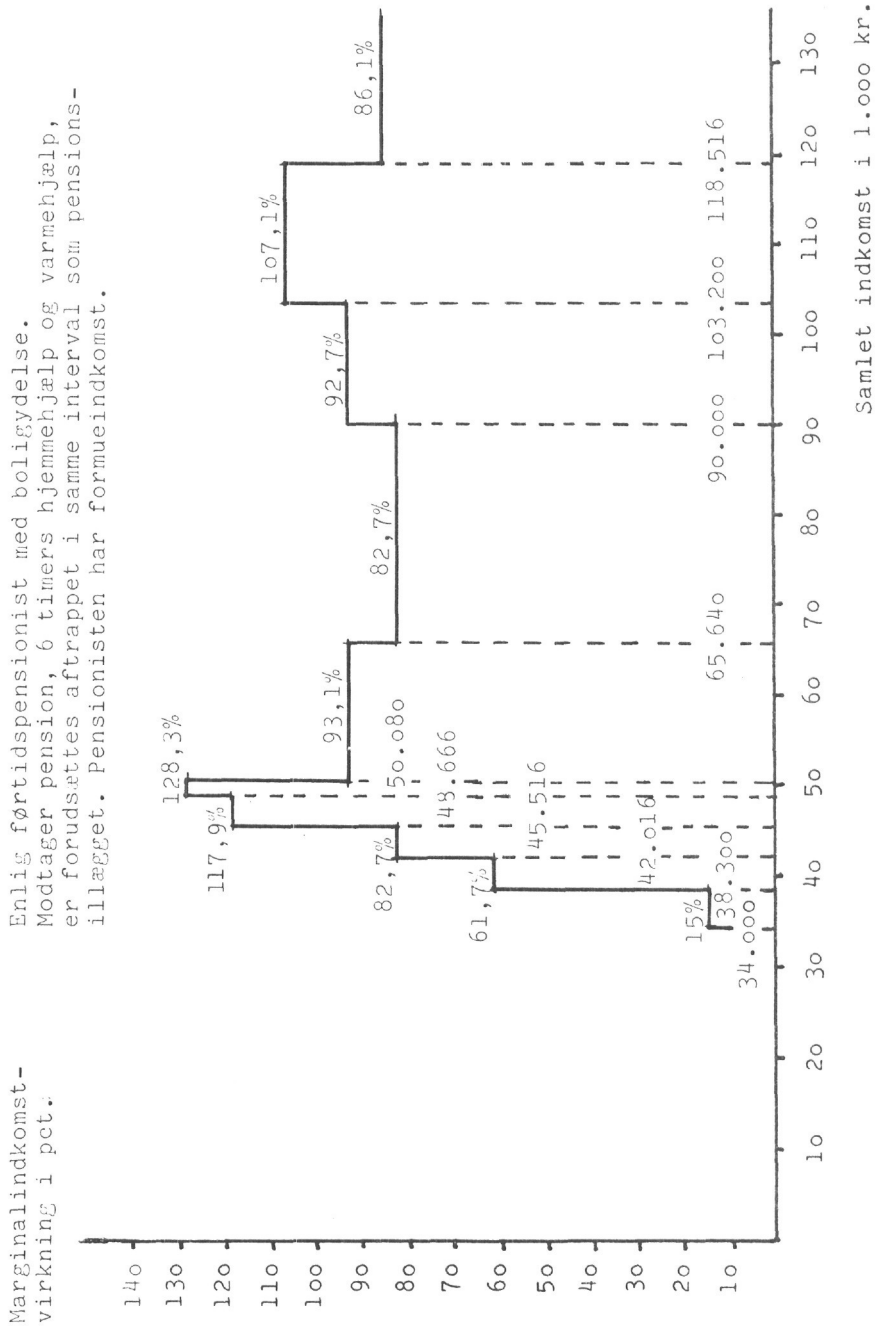
Det bemærkes, at intervallerne for aftrapning af grundbeløb og pensionstillæg forekommer meget små. Det skyldes, at en fremgang i indkomsten ved siden af pensionen medfører en tilbagegang i pensionsindtægt, således at den samlede indkomstfremgang bliver mindre. F.eks. inddrages 90 pct. af en indkomstfremgang i intervallet, hvor der sker aftrapning af både grundbeløb og pensionstillæg. Intervallet 48.666 kr. - 50.080 kr. i figur 9 svarer derfor til en indkomstfremgang ved siden af pensionen på 14.140 kr. (intervallet 12.600 kr. - 26.740 kr.).

Endelig er tilsvarende situation for samgifte førtidspensionister illustreret i figur 10, som svarer til figur 8, bortset fra intervallet 95.764 kr. - 115.252 kr., hvor også grundbeløbet aftappes.

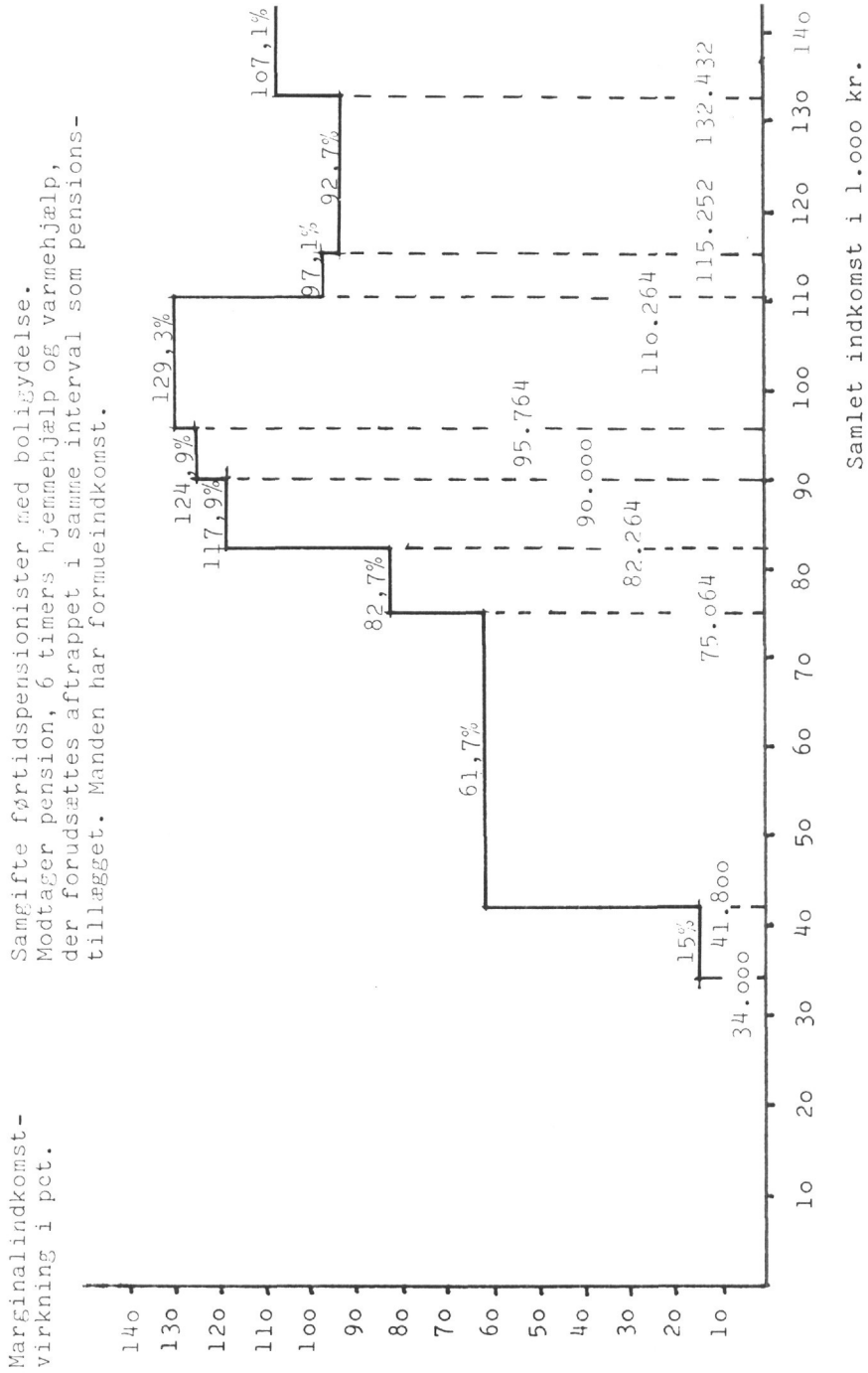
3.5 • Sammenfatning

Illustrationerne i figur 1-10 må kun opfattes som eksempler, idet marginalindkomstvirkninger og indkomstintervaller vil ændre sig med ændrede forudsætninger (f.eks. at der er tale om en pensionist, der er gift med en ikke-pensionist, at førtidspensionistens indkomst er arbejdsindkomst m.v.). Figurerne illustrerer dog, at de intervaller, hvor samspilsproblemerne er størst, dels er intervallet, hvor 2. skattetrin spiller sammen med boligydelsen og hjemmehjælpsbetalingen, dels (og især) er intervallet, hvor boligydelsen og hjemmehjælpsbetalingen spiller sammen med aftrapningen af pensionen (pensionstillæg og/eller grundbeløb) og aftrapningen af varmemhjælpen.

Figur 9



Figur 10



Kapitel 4: Ældrekommissionens forslag til en ældreydelse.

Ældrekommissionens forslag til en ældreydelse er nærmere behandlet i ældrekommissionens 3. delrapport og i rapporten fra kommissionens underudvalg om pension, øvrige sociale ydelser, indkomst og skat. I dette kapitel gennemgås hovedprincipperne i forslaget, der samtidig belyses ved eksempler.

4.1. Beskrivelse af ældrekommissionens forslag til en ældreydelse.

Efter ældrekommissionens forslag til en ældreydelse samles en række af de indkomstafrappede ydelser i én indkomstafrappet ydelse. Det tilsigtes herved at løse det samspilsproblem, der opstår ved at flere indkomstafhængige ydelser spiller sammen.

I forslaget indgår:

- De faste tillæg til pensionen, d.v.s. pensionstillæg, ægteskabstillæg og hustrutillæg.
- Boligyldelse og
- Hjemmehjælp.

Ydelserne tildeles individuelt til hver enkelt pensionist efter de hidtidige tiiddelingsregler, der altså forbliver uændret. Ved tildelingen lægges det til grund, at pensionisten ikke har indtægter ved siden af pensionen m.v., d.v.s. at de enkelte ydelser indgår i ældreydelsen med det maksimale beløb, som kan ydes en pensionist. For pensionsydelserne er det de fulde tillæg, for boligydelsen er det lejen (dog højst et maksimalt beløb) - den minimale egenbetaling, der fastsættes til 15 pct. af folkepensionens grundbeløb + pensionstillægget, og for hjemmehjælpens vedkommende indgår det beløb, der svarer til den maksimale betaling for den modtagne hjemmehjælp, som ved tildelingen altid forudsættes at skulle betales for hjemmehjælp.

Det beløb, der således tildeles til hver enkelt pensionist under hensyntagen til boligmæssige forhold, behov for hjemmehjælp m.v. men uafhængig af indtægsforholdene udgør ældreydelsens grundydelse. Grundydelse aftrappes med 20 pct. af indtægter udover pensionen eventuelt med et fradragsfrit beløb.

Ydelserne som indgår i ældrekommisionens forslag til en ældreydelse forudsættes at være skattefrie. Dette er i dag tilfældet for boligydelse og hjemmehjælp. Pensionstillæg, ægteskabstiHæg og hustrutillæg er i dag skattepligtige.

De sidstnævnte tillægs konvertering til skattefrie ydelser foreslås at ske ved, at der tildeles et beløb svarende til det, pensionisterne i dag får udbetalt efter skattetræk. For gifte pensionister betyder det, at tillæggene skal reduceres med et beløb, der svarer til værdien af skat på 1. skattetrin. Enlige pensionister uden indtægter ved siden af pensionen er i dag skattefrie på grund af det forhøjede personfradrag, der ligger over pensionens grundbeløb + pensionstillægget. Pensionstillægget skal derfor for disse pensionister ved tildelingen indgå i ældreydelsen med et beløb af samme størrelse som i dag. Derimod skal der på grund af, at pensionstillægget gøres skattefrit ske en reduktion af det forhøjede personfradrag for enlige pensionister med et til det tildelte pensionstillæg svarende beløb, idet det forhøjede personfradrag for disse pensionister beløbsmæssigt er fastsat med henblik på at dække den skattepligtige del af pensionen.

Endvidere forudsætter forslaget, at der ikke sker en særlig institutionsbetaling, men at betalingen for bolig og serviceydelser er splittet op, således at der med indførelse af ældreydelsen kun optræder 2 typer af ydelser for alderspensionister:

1. Ældreydelsen som ikke er skattepligtig, og som aftrappes med stigende indkomst.

2. Pensionens grundbeløb, der ikke er indkomstafhængig, men som er skattepligtig (det bemærkes, at ældrekommissionens forslag er udarbejdet før bestemmelsen om aftrapning af grundbeløb for de 67-69 årige for arbejdsindtægter blev indført).

Den væsentligste forskel på ældreydelsen og de gældende regler er således, at aftrapningen af de indkomstafhængige ydelser med ældreydelsen sker i forlængelse af hinanden med samme procentsats, hvor der efter de gældende regler sker aftrapning af flere ydelser samtidigt og med forskellige procentsatser.

Dette kan illustreres ved, at marginalindkomstvirkningen ved ældreydelsen kommer til at bestå af skatteprocenten plus de 20 pct. som ældreydelsen forudsættes aftrappet med. Der bliver derfor følgende gennemsnitlige marginalindkomstvirkninger:

1. skattetrin 66,7 pct.
2. skattetrin 81,1 pct.
3. skattetrin 91,9 pct.

Det bemærkes, at de her nævnte marginalindkomstvirkninger ikke er de maksimale, idet der kan være aftrapning af andre ydelser end dem, der indgår i ældreydelsen, jfr. kapitel 5.

4.2. Eksempler på virkningen af ældreydelsen.

Efter de ovenfor anførte retningslinier for en ældreydelse vil grundydelsen for et pensionistægtepar med en husleje på 18.000 kr. årligt og som modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig være sammensat således med satserne pr. 1. april 1983:

Pensionstillægget (12.000 kr.-landsgnsnl.skat på 1.trin, 46,7 pct.)	6.396 kr.
---	-----------

Boligydelse (18.000 kr. - 15 pct. af 70.464 kr.)	7.430 kr.
---	-----------

Hjemmehjælpsydelse (stedtillægssats VI)	16.848 kr.
lait	30.674 kr.

For en enlig pensionist med en tilsvarende husleje og som modtager samme antal timers varig hjemmehjælp vil grundydelsen have følgende sammensætning:

Pensionstillægget	5.592 kr.
-------------------	-----------

Boligydelse (18.000 kr. - 15 pct. af 37.416 kr.)	12.388 kr.
---	------------

Hjemmehjælpsydelse (stedtillægssats VI)	<u>16.848 kr.</u>
lait	34.828 kr.

Samtidigt reduceres det forhøjede personfradrag på 38.300 kr. med et beløb svarende til pensionstillægget således, at det fastsættes til 32.708 kr.

Der kan herefter opstilles følgende eksempler til illustration af virkningen af en ældreydelse som foreslået af ældrekommisionen sammenholdt med de gældende regler. Det forudsættes i eksemplerne, at der ved aftrapning af ældreydelsen gælder et fradragsfrit beløb for indtægten svarende til hvad der i dag benyttes ved aftrapningen af pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg, hvilket pr. 1. april 1983 for enlige pensionister er 8.100 kr. og for gifte pensionister 11.800 kr.

Eksempel 1

Enlig 70-årig pensionist uden anden indtægt end pensionen, og som ikke får boligydelse eller modtager hjemmehjælp:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	-- kr. —	
Pensionens grundbeløb	31.824	31.824
Pensionstillæg	5.592	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	37.416	31.824
Skat	0	0
Disponibel indtægt	37.416	31.824
Ældreydelse (grundydelse 5.592)	-	5.592
Nettoindkomst	37.416	37.416

Ad eksempel 1

Eksemplet viser, at der for pensionister uden ekstraindtægter ikke er forskel på nettoindkomsten efter gældende regler og efter ældreydelsesforslaget.

Eksempel 2

Enlig 70-årig pensionist med en ekstra indtægt på 18.000 kr., som ikke får boligydelse eller modtager hjemmehjælp:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	____kr.____	
Anden indtægt	18.000	18.000
Pensionens grundbeløb	31.824	31.824
Pensionstillæg	2.622	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	52.446	49.824
Skat	- 6.606	- 7.993
Disponibel indtægt	45.840	41.831
Ældreydelse (grundydelse 5.592)	-	3.612
Nettoindkomst	45.840	45.443

Ad eksempel 2

Marginalindkomstvirkningen forstået som den procentvise reduktion af en indtægtsfremgang er efter de gældende regler 62,7 pct. (pensionstillæg og skat) og efter ældreydelsesforslaget 66,7 pct. (ældreydelse og skat). Baggrunden for at marginalindkomstvirkningen er mindst efter de gældende regler er, at pensionstillægget efter disse regler er skattepligtig, hvilket betyder, at den reale aftrapningsprocent ikke er 30 men 16, altså 4 pct. lavere end ældreydelsens aftrapningsprocent.

Eksempel 3

Enlig 70-årig pensionist med en ekstra indtægt på 8.000 kr.
Husleje 18.000 kr. årligt. Modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	— kr.—	
Anden indtægt	8.000	8.000
Pensionens grundbeløb	31.824	31.824
Pensionstillæg	5.592	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	45.416	39.824
Skat	- 3.323	- 3.323
Disponibel indtægt	42.093	36.501
Boligydelse	11.188	
Betaling for hjemmehjælp	- 1.560	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 34.828)	-	34.828
Nettoindkomst	51.721	54.481

Ad eksempel 3

I eksemplet er aftrapningen af ældreydelsen ikke begyndt. Efter de gældende regler er aftrapningen begyndt for boligydelsen og hjemmehjælpen, idet aftrapningen af disse ydelser under ét påbegyndes, så snart der er indtægter udover pensionen. Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 82,7 pct. (boligydelse, hjemmehjælp og skat) og efter ældreydelsesforslaget 46,7 pct. (skat).

Eksempel 4

Enlig 70-årig pensionist med en ekstra indtægt på 18.000 kr. Husleje 18.000 kr. årligt. Modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	-- kr. --	
Anden indtægt	18.000	18.000
Pensionens grundbeløb	31.824	31.824
Pensionstillæg	2.622	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	52.466	49.824
Skat	- 6.615	- 7.993
Disponibel indtægt	45.851	41.831
Boligydelse	10.133	
Betaling for hjemmehjælp	- 2.808	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 34.828)	-	32.848
Nettoindkomst	53.176	57.831

Ad eksempel 4

Merbetalingen i skat ved ældreydelsesforslaget mere end opvejes af, at der aftrappes mindre i ældreydelsen end i tillægsydelseerne efter de gældende regler.

Eksemplet viser således, at ældreydelsen er fordelagtigst i tilfælde, hvor der tildeles flere ydelser, og hvor aftrapningen af ydelserne efter de gældende regler sker samtidig.

Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 87,9 pct. (pensionstillæg, boligydelse, hjemmehjælp og skat) og efter ældreydelseforslaget 66,7 pct. (ældreydelse og skat).

Eksempel 5

Enlig 70-årig pensionist med en ekstraindtægt på 30.000 kr.
Husleje 18.000 kr. årligt. Modtager 6 timers varig hjem-
mehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	— kr.—	
Anden indtægt	30.000	30.000
Pensionens grundbeløb	31.824	31.824
Pensionstillæg		
Skattepl.indt.(= socialindk.)	61.824	61.824
Skat	-10.986	-13.597
Disponibel indtægt	50.838	48.227
Boligydelse	8.726	
Betaling for hjemmehjælp	- 4.992	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 34.828)	-	30.608
Nettoindkomst	54.572	61.987

Ad eksempel 5

Eksemplet illustrerer som eksempel 4 det fordelagtige i en ældreydelse i forhold til eksisterende regler.

Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 82,7 pct. (boligydelse, hjemmehjælp og skat) og efter ældreydelsesforslaget 66,7 pct. (ældreydelse og skat).

Eksempel 6

Pensionistægtepar - begge på 70 år - med ekstraindtægt på 8.000 kr. årligt. Husleje 18.000 kr. Modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	-- kr. --	
Anden indtægt	8.000	8.000
Pensionens grundbeløb	58.464	58.464
Pensionstillæg	12.000	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	78.464	66.464
Skat	-17.122	-11.518
Disponibel indtægt	61.342	54.946
Boligydelse	6.230	
Betaling for hjemmehjælp	-1.560	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 30.674)	-	30.674
Nettoindkomst	66.012	68.772

Ad eksempel 6

I eksemplet er aftrapningen af ældreydelsen ikke begyndt, medens aftrapningen af boligydelse og hjemmehjælpen er begyndt efter de gældende regler, idet aftrapningen af disse ydelser under ét begynder, så snart der er indtægter ud over pensionen, jfr. eksempel 3.

Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 82,7 pct. (boligydelse, hjemmehjælp og skat) og efter ældreydelsesforslaget 46,7 pct.

Eksempel 7

Pensionistægtepar - begge på 70 år - med ekstraintægt på 18.000 kr. Modtager ikke boligydelse eller hjemmehjælp:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	-- kr. --	
Anden indtægt	18.000	18.000
Pensionens grundbeløb	58.464	58.464
Pensionstillæg	10.140	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	86.604	76.464
Skat	-20.923	-16.188
Disponibel indtægt	65.681	60.276
Ældreydelse (grundydelse 6.396)	-	5.156
Nettoindkomst	65.681	65.432

Ad eksempel 7

Eksemplet viser, at de gældende regler er mest fordelagtig i tilfælde, hvor der ikke tildeles anden tillægssydelse end pensionstillægget. Baggrunden herfor er, at den reale aftrapningsprocent for det skattepligtige pensionstillæg er 4 pct. mindre end ældreydelsens aftrapningsprocent på 20, jfr. eksempel 2.

Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 62,7 pct. (pensionstillæg og skat) og efter ældreydelsesforslaget 66,7 pct. (ældreydelse og skat).

Eksempel 8

Pensionistægtepar - begge på 70 år -med ekstraindtægt på 18.000 kr. Husleje 18.000 kr. årligt. Modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	-- kr. -	
Anden indtægt	18.000	18.000
Pensionens grundbeløb	58.464	58.464
Pensionstillæg	10.140	
Skattepl.indt.(= socialindk.)	86.604	76.464
Skat	-20.923	-16.188
Disponibel indtægt	65.681	60.276
Boligyldelse	5.011	
Betaling for hjemmehjælp	-3.120	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 30.674)	-	29.434
Nettoindkomst	67.572	72.862

Ad eksempel 8.

Viser som eksempel 4 og 5 vedrørende enlige pensionister det fordelagtige i en ældreydelse i tilfælde, hvor der er en ekstraindtægt, som efter de gældende regler bevirker aftrapning af flere indtægtsafhængige ydelser på én gang.

Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 87,9 pct. (pensionstillæg, boligyldelse, hjemmehjælp og skat) og efter ældreydelsesforslaget 66,7 pct. (ældreydelse og skat).

Eksempel 9

Pensionistægtepar - begge over 70 år - med anden indtægt hos den ene ægtefælle på 100.000. Husleje 18.000 kr. årligt. Modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig:

	Gældende regler	Ældreydelses- forslaget
	- kr.-	
Anden indtægt	100.000	100.000
Pensionens grundbeløb	58.464	58.464
Pensionstillæg		
Skattepl.indt.(= socialindk.)	158.464	158.464
Skat	-62.469	-62.469
Disponibel indtægt	95.995	95.995
Boligydelse		
Betaling for hjemmehjælp	-16.848	-16.848
Ældreydelse (grundydelse 30.674)	-	13.074
Nettoindkomst	79.147	92.221

Ad eksempel 9

I eksemplet er aftrapningen af de indkomstafhængige ydelser på grund af den samlede højere aftrapning afsluttet efter de gældende regler, medens der fortsat sker aftrapning efter ældreydelsesforslaget. Marginalindkomstvirkningen er derfor i dette eksempel mindst efter de gældende regler, idet den her alene er afhængig af skattetræk, medens den for ældreydelsesforslagets vedkommende er afhængig af såvel skattetræk som aftrapning af ældreydelsen. Marginalindkomstvirkningen er efter de gældende regler 61,1 pct. (skat på 2. trin) og efter ældreydelsesforslaget 81,1 pct. (ældreydelse og skat på 2. trin).

Kapitel 5. Afgrænsning af ældreydelsen.

Forudsætningen for ældrekommisionens forslag til en ældreydelse er, at der sker adskillelse af betalingen for bolig og service. Forslaget omfatter derfor kun nogle af de typiske indtægtsaftrappede tillægsydelser til pensionister og giver således kun en delvis anvisning på løsning af samspilsproblematikken mellem de sociale ydelser, som de kendes i dag. I dette kapitel diskuteres derfor om ældrekommisionens forslag af hensyn til en mere fuldstændig løsning af samspilsproblematikken bør og kan udvides med de øvrige tillægsydelser til pensionister, jfr. kapitel 3, det vil sige personlige tillæg, der har karakter af løbende ydelser, f.eks. varmemhjælp, kommunale pensionistboliger, beskyttede boliger og plejehjem.

5.1« Hvilke ydelser bør omfattes af en udvidelse.

De nævnte ydelser aftrappes i samme interval som ældreydelsen, og der kan derfor opstå samspilsproblemer i tilfælde, hvor en pensionist tildeles en eller flere af disse ydelser ved siden af en ældreydelse.

For personlige tillægs vedkommende kan der opstå samspilsproblemer i forhold til en ældreydelse, der indeholder alle ældreydelsens bestanddele eller en eller flere af disse.

For kommunale pensionistboligers vedkommende kan der opstå samspilsproblemer i forhold til en ældreydelse, der indeholder de faste tillæg til pensionen og hjemmehjælpsydelsen. Desuden kan der opstå samspilsproblemer i forhold til løbende personlige tillæg herunder varmemhjælp i de tilfælde, hvor varme ikke er inkluderet i betalingen for pensionistboligen.

For beskyttede boligers vedkommende kan der opstå samspilsproblemer i forhold til en ældreydelse, der indeholder de faste tillæg til pensionen, samt i forhold til løbende personlige tillæg.

Derimod synes der ikke at være grund til at overveje, om ældrekommisionens ældreydelsesforslag bør udvides med plejehjem, idet plejehjemsbeboere normalt ikke vil få andre indtægtsaftrappede tillægsydelser end de ydelser, der er omfattet af plejehjemsydelsen.

5.2. Hvorledes kan udvidelsen ske.

En udvidelse af ældrekommisionens forslag med forskellige løbende personlige tillæg kan ske ved at sætte de personlige tillægs grundydelse til de beløb, der i personlig tillæg ydes en pensionist uden anden indtægt. For varmemhjælpens vedkommende betyder det - efter de vejledende retningslinier, at der ydes hjælp til betaling af dokumenterede varmeudgifter fratrukket et egenbetalingsbeløb, der for samgifte pensionister og hustrutillægsmodtagere udgør 3.240 kr. årligt og for andre pensionister 2.160 kr. årligt.

En udvidelse af ældrekommisionens forslag med pensionistboligerne og de beskyttede boliger synes at kunne ske efter lignende retningslinier som skitseret for hjemmehjælpen. Det vil sige, at der for disse ydelser skal fastsættes en højeste betaling, som ved tildelingen med fradrag af den

laveste egenbetaling skal indgå i grundydelsen, som det tilskud, der ydes en pensionist uden indtægter ved siden af pensionen til betalingen for den kommunale pensionistbolig eller den beskyttede bolig. Den laveste egenbetaling for de pågældende boliger sættes - som for de øvrige ydelser, som indgår i ældreydelsen - til det beløb en pensionist uden ekstraintægt skal betale.

Grundydelsen til betaling af en pensionistbolig, hvor kommunen betaler for opvarmningen, bliver herefter for en enlig pensionist:

Højeste betaling	15 pct. af 83.200 kr.	12.480 kr.
Laveste egenbetaling	15 pct. af 37.416 kr.	<u>-5.612 kr.</u>
		6.868 kr.

For et pensionistægtepar bliver den tilsvarende grundydelse:

Højeste betaling	15 pct. af 83.200 kr.	12.480 kr.
Laveste egenbetaling	15 pct. af 70.464 kr.	<u>-10.570 kr.</u>
		1.910 kr.

Grundydelse til betaling af en pensionistbolig, hvor kommunen ikke betaler for opvarmningen, bliver for en enlig pensionist:

Højeste betaling	12 pct. af 83.200 kr.	9.984 kr.
Laveste egenbetaling	12 pct. af 37.416 kr.	<u>-4.490 kr.</u>
		5.494 kr.

For et pensionistægtepar bliver den tilsvarende grundydelse:

Højeste betaling	12 pct. af 83.200 kr.	9.984 kr.
Laveste egenbetaling	12 pct. af 70.464 kr.	<u>-8.456 kr.</u>
		1.528 kr.

Grundydelsen til betaling for en beskyttet bolig kan efter de ovenfor anførte retningslinier fastsættes således for en enlig pensionist. (De faktiske udgifter inkluderet hjemmehjælp m.v. til boligen forudsættes at udgøre 100.000 kr. årligt):

Højeste betaling	100.000 kr.
Laveste betaling 25 pct. af 37.416 kr.	<u>- 9.354 kr.</u>
	90.646 kr.

For et pensionistægtepar bliver den tilsvarende grundydelse:

Højeste betaling	100.000 kr.
Laveste betaling 25 pct. af 70.464 kr.	<u>-17.616 kr.</u>
	82.384 kr.

5.3. Eksempler på virkningen af en udvidet ældreydelse.

Der kan opstilles følgende eksempler til illustration af den udvidede ældreydelse set i forhold til ældrekommissionens forslag.

Eksempel 1

Enlig pensionist med en ekstra indtægt på 18.000 kr., der bor i en kommunal pensionistbolig, hvor varme er inkluderet. Pensionisten modtager varig hjemmehjælp 6 timer ugentlig

	Ældrekommissionens forslag til en ældreydelse	Den udvidede ældreydelse
	- kr. -	
Skattepligtig indtægt (= socialindkomst)	49.824	49.824
Disponibel indtægt	41.831	41.831
Ældreydelse (grundydelse 22.440 kr.)	20.460	
Betaling for pensionistbolig	-7.474	-12.480
Udvidet ældreydelse (grundydelse 29.308 kr.)	-	27.328
Nettoindkomst	54.817	56.679

Ad eksempel 1

Marginalindkomstvirkningen med ældrekommissionens forslag er 81,7 pct. (ældreydelse, kommunal pensionistbolig og skat). Med den udvidede ældreydelse er marginalindkomstvirkningen 66,7 pct. (udvidet ældreydelse og skat).

Eksempel 2

Enlig pensionist med en ekstra indtægt på 18.000 kr., der bor i en pensionistbolig, hvor varme ikke er inkluderet. Varmeudgiften udgør 5.160 kr. årligt. Pensionisten modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig.

	Ældrekommissionens forslag til en ældre- ydelse	Den udvidede ældreydelse
	- kr. -	
Skattepligtig indtægt (= socialindkomst)	49.824	49.824
Disponibel indtægt	41.831	41.831
Ældreydelse (grundydelse 22.440 kr.)	20.460	
Betaling for pensionistbolig	-5.979	-9.984
Personl.tillæg til betaling af varmeudgifterne .	30	
Udvidet ældreydelse (grundydelse 30.934 kr.)	-	28.954
Nettoindkomst	57.332	60.801

Ad eksempel 2

Marginalindkomstvirkningen ved ældrekommissionens forslag er 108,7 pct. (ældreydelse, kommunale pensionistboliger, varmemhjælp og skat), mens den ved den udvidede ældreydelse er 66,7 pct. (udvidet ældreydelse og skat).

Eksempel 3

Pensionistægtepar med en ekstra indtægt på 18.000 kr., som bor i beskyttet bolig, hvortil de faktiske udgifter udgør 100.000 kr. årligt.

Ældrekommissionens forslag
til en ældre-
ydelse

Den udvidede
ældreydelse

- kr. -

Skattepligtig indtægt (= socialindkomst)	76.464	76.464
Disponibel indtægt	60.276	60.276
Ældreydelse (grundydelse 6.396 kr.)	5.156	
Betaling for den beskytt.bolig	-19.116	-100.000
Udvidet ældreydelse (grundydelse 88.780 kr.)	-	87.540
Nettoindkomst	46.316	47.816

Ad eksempel 3

Marginalindkomstvirkningen ved ældrekommissionens forslag er 91,7 pct. (ældreydelse, beskyttet bolig og skat) og ved den udvidede ældreydelse 66,7 pct. (udvidet ældreydelse og **skat**).

5.4. Sammenfattende bemærkninger

Så længe der betales særskilt for pensionistboliger, beskyttede boliger og gives løbende personlige tillæg, må ældreydelsen også omfatte disse ydelser for at sikre en effektiv afhjælpning af samspilsproblemerne. Derfor går man i de videre drøftelser ud fra den udvidede ældreydelse, der herefter omfatter følgende ydelser:

- De faste tillæg til pensionen
- Boligydelse
- Hjemmehjælp
- Diverse løbende personlige tillæg
- Kommunale pensionistboliger
- Beskyttede boliger.

Kapitel 6: Skitse til en udvidet ældreydelse.

I dette kapitel opstilles og drøftes en skitse til en udvidet ældreydelse. Herunder opstilles forudsætningerne for ældreydelsens udmålingsregler, ligesom ældreydelsens konsekvenser for de gældende regler belyses, og andre afledede virkninger gennemgås. Endelig belyses marginalindkomstvirksomheden i forhold til i dag, ligesom de provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser skitseres.

6.1. Indledning.

Hensigten med den udvidede ældreydelse er - for de typiske indtægtsafhængige løbende ydelser til pensionister - at løse det samspilsproblem, der kan opstå ved at flere indtægtsafhængige ydelser aftrappes samtidigt.

På baggrund af gennemgangen i kapitlerne 4 og 5 samles følgende ydelser i den udvidede ældreydelse:

- De faste tillæg til pensionen
- Varig hjemmehjælp
- Boligyldelse
- Beskyttede boliger
- Kommunale pensionistboliger
- Løbende personlige tillæg

6.2. Forudsætningerne om ældreydelsens udmålingsregler.

For at få et grundlag for at belyse ældreydelsens konsekvenser opstilles i dette afsnit en række forudsætninger for ældreydelsen. De faktorer, der er bestemmende for den beløbsmæssige udmåling af ældreydelsen er indkomstgrundlaget, korrektionsbegrebet, beregningsbegrebet (aftrapningsprocenten) samt den grundydelse, hvorpå aftrapningen sker.

6.2.1. Indkomstgrundlaget.

Indkomstgrundlaget består af 3 elementer, et indkomstbegreb, et enhedsbegreb og et periodebegreb.

Ældreydelsens indkomstbegreb forudsættes at være socialindkomsten.

Ældreydelsens enhedsbegreb forudsættes at være pensionistens og den samlevende ægtefælles indkomst.

Ældreydelsens periodebegreb forudsættes at være det samme som socialindkomstens periodebegreb, d.v.s. det senest slutlignede indkomstår med fravigelsesadgang, hvis beregningen af ældreydelsen efter aktuel indkomst giver et andet resultat.

Indkomstbegrebet

Som fælles indkomstbegreb er det forudsat at anvende socialindkomsten.

For de faste tillæg til pensionen vil dette i forhold til de gældende regler betyde, at grundbeløbet, de faste tillæg til pensionen og det indtægtsuafhængige erhvervsudygtighedsbeløb til pensionister, der modtager højeste invalidepension, ikke bliver fratrasket ved opgørelse af indkomstbegrebet, ligesom samordningsfradraget for tjenestemænd ikke bliver tillagt. Endvidere vil der blive set bort fra eventuelle fiktive indtægter ved bortgivelse af formue. Baggrunden for at grundbeløbet, de faste tillæg til pensionen og erhvervsudygtighedsbeløbet bliver fratrasket socialindkomsten efter de gældende regler er, at de som skattepligtige indgår i socialindkomsten.

Hvis grundbeløbet og de faste tillæg ikke blev fratrukket, ville de indgå i indkomstgrundlaget for deres egen beregning. Det er forudsat, at de enkelte ydelser i ældreydelsen bliver skattefri, og derfor vil alene grundbeløbet indgå i socialindkomsten og dermed påvirke beregningen af pensionsydelserne.

Der vil således ikke ske en cirkelberegning af de faste tillæg til pensionen, når disse gøres skattefrie. Det foreslåede indkomstbegreb vil imidlertid beløbsmæssigt være højere end efter de gældende regler som følge af, at grundbeløbet (og erhvervsudgytighedsbeløbet) ikke fratrækkes socialindkomsten. Det forudsættes, at der for grundbeløbets vedkommende kompenseres herfor ved at lade grundbeløbet indgå i korrektionsbegrebet (jfr. afsnit 6.2.2.). For at få et beløbsmæssigt entydigt korrektionsbegreb, forudsættes det fulde grundbeløb at indgå i korrektionsbegrebet, d.v.s. uafhængig af eventuel indtægtsregulering. Dette får ingen konsekvenser for de over 70-årige pensionister, der får grundbeløbet udmålt uafhængig af indtægten, men for øvrige pensionistgrupper ville det betyde, at pensionister, der ikke får fuldt grundbeløb på grund af indtægtsreguleringen, vil blive bedre stillet end efter de gældende regler, idet det beløb, der efter disse regler fratrækkes ved indkomstberegningen alene er det konkret udmålte pensionsbeløb.

Ændringen i indkomstbegrebets beløbsstørrelse som følge af, at samordningsfradraget og fiktive indtægter af bortgiven formue ikke medregnes, vil betyde en forhøjelse af de pågældende pensionisters pension.

Hvis der via korrektionsbegrebet skal kompenseres for, at erhvervsudgygtighedsbeløbet ikke fratrækkes socialindkomsten, og for at samordningsfradraget og fiktive indtægter ikke lægges til socialindkomsten, vil der ikke kunne fastsættes et entydigt korrektionsbegreb gældende for alle pensionister.

De løbende personlige tillægs indkomstbegreb - efter de vejledende retningslinier - svarer til indkomstbegrebet for de faste tillæg til pensionen. Dog indgår som yderligere element, at pensionisten kun må være i besiddelse af en mindre likvid formue.,

Indkomstbegrebet for hjemmehjælpen er efter de gældende regler socialindkomsten, og der skal således ikke ske ændring af dette indkomstbegreb ved indførelse af det forudsatte indkomstbegreb.

Indkomstbegrebet for boligydelse, kommunale pensionistboliger og beskyttede boliger ^{er} efter de gældende regler socialindkomsten + tilskrevne renter på boligydelseslån eller renter af lån til betaling af ejendomsskatter. Baggrunden for at tilskrevne renter indgår i indkomstbegrebet er, at den skattemæssige fradragsret for renterne giver pensionisten en lavere socialindkomst og dermed en lavere egenbetaling og større boligstøtte. Der vil altså som efter de gældende regler for de faste tillæg til pensionen kunne opstå en cirkelberegning, når de tilskrevne renter ikke medtages indkomstberegningen.

Enhedsbegrebet.

Som enhedsbegreb forudsættes anvendt pensionistens samt den samlevende ægtefælles indkomst, hvilket svarer til det gældende enhedsbegreb for de faste tillæg til pensionen. Enhedsbegrebet - efter de vejledende retningslinier - for de løbende personlige tillæg svarer hertil. Dog således at

der i dette enhedsbegreb tillige kan tages hensyn til, at der i pensionistens husstand er øvrige personer, som kan bidrage til dækning af varmeudgifterne.

I enhedsbegrebet for hjemmehjælpen indgår ligeledes pensionistens og den samlevende ægtefælles indkomst. Hertil kommer indkomster hos øvrige personer i husstanden, som nyder godt af bistanden.

I enhedsbegrebet for boligyldelse, beskyttede boliger og kommunale pensionistboliger indgår den samlede husstandsindkomst.

Det forudsatte fælles husstandsbegreb er således snævrere end det eksisterende for alle ydelserne bortset fra de faste tillæg til pensionen. Således vil f.eks. indkomster hos personer, der lever i papirløst samlivsforhold med pensionisten ikke blive medtaget ved indtægtsreguleringen af ydelsen.

Periodebegrebet.

Periodebegrebet forudsættes at være det samme som socialindkomstens periodebegreb, d.v.s. det senest slutlignede indkomstår med fravigelsesadgang, hvis pensionsberegning på aktuel indkomst giver et andet resultat. Dette periodebegreb svarer til det gældende for de faste tillæg til pensionen og for det - efter de vejledende retningslinier - gældende for de løbende personlige tillæg.

Periodebegrebet i de gældende regler for hjemmehjælp svarer hertil, dog således at der kun er fravigelsesadgang for anvendelse af den senest slutlignede indkomst, såfremt den aktuelle indkomst i ikke uvæsentlig grad afviger herfra.

Periodebegrebet for boligyldelse, beskyttede boliger og kommunale pensionistboliger er i princippet den aktuelle indkomst, idet det er indkomsten i det senest afsluttede indkomstår forhøjet som ved den automatiske forskudsansættelse af den skattepligtige indkomst. Det forudsatte fælles periodebegreb vil således især have betydning for ydelserne på boligområdet, der alt andet lige vil blive beregnet på grundlag af en mindre indtægt end efter de gældende regler med deraf følgende større ydelser.

6.2.2. Korrektionsbegreb

Ældreydelsens korrektionsbegreb forudsættes at være de fradrag frie beløb, som efter de eksisterende regler gælder for de faste tillæg til pensionen, tillagt satsen for grundbeløbet i det senest slutlignede indkomstår (det indkomstår, hvorpå socialindkomsten bygger).

Det betyder, at aftrapningen begynder som efter de gældende regler ved pensionstillægget, **jfr.** afsnit 6.2.1. om baggrunden for at grundbeløbet indregnes i korrektionsbegrebet. Da aftrapningen af ældreydelsens ydelseskompener begrebsmæssigt sker i forlængelse af hinanden, og da pensionstillægget som den eneste af ydelseskompenerne altid vil indgå i ældreydelsen, vil aftrapningen af pensionstillægget i praksis altid ligge i begyndelsen af aftrapningsintervallet. Der kan ikke entydigt fastlægges noget aftrapningsinterval for de øvrige ydelser, idet aftrapningsintervallet vil afhænge af hvilke ydelser, der indgår i ældreydelsen og disse størrelse.

Med de pr. 1. april 1983 gældende satser for de fradrag frie beløb og med de i det senest slutlignede indkomstår - 1981 - gældende satser for grundbeløb forudsættes ældreydelsens korrektionsbeløb herefter at udgøre:

For samgifte:	Nugældende fradragssfrie beløb:	11.800 kr.
	Grundbeløb 1981 (24.324 kr.x2) =	<u>48.648 kr.</u>
	Ældretydelsens korrektionsbegreb:	60.448 kr.
For andre gifte:	Nugældende fradragssfrie beløb	11.800 kr.
	Grundbeløb 1981	26.493 kr.
	Ældretydelsens korrektionsbegreb:	38.293 kr.
For enlige:	Nugældende fradragssfrie beløb	8.100 kr.
	Grundbeløb 1981	26.493 kr.
	Ældretydelsens korrektionsbegreb:	34.593 kr.

6.2.3. Beregningsbegreb

Ældretydelsens beregningsbegreb forudsættes at være en aftrapningsprocent på 20, når indkomsten overstiger det ovenfor nævnte korrektionsbegreb.

Denne aftrapningsprocent svarer til en marginalindkomstvirkning på 1. skattetrin på 66,7 pct., på 2. skattetrin på 81,1 pct. og på 3. skattetrin på 91,9 pct.

For de faste tillæg til pensionen betyder en aftrapningsprocent på 20 en forøgelse af aftrapningsprocenten med 4, idet den reale aftrapningsprocent (efter skattetræk) for disse ydelser efter de gældende regler er 16. Marginalindkomstvirkningen vil således blive forøget for pensionister, der ikke tildeles andre tillægsydelser end de faste tillæg til pensionen.

Herudover vil det ikke have nogen mening at sammenligne ældretydelsens aftrapningsprocent med aftrapningsprocenten for de øvrige ydelser. Der henvises i stedet til eksemplerne i afsnit 6.4.

6.2.4. Ældreuddannelsens grunduddelse.

Som beskrevet i kapitel 4 beregnes ældreuddannelsen i det konkrete tilfælde ved aftrapning af en grunduddelse. Grunduddelsen er sammensat af de ydelser, der i det enkelte tilfælde kan tildeles en pensionist uafhængig af indtægts- og fornuftforhold. Det vil sige, at pensionstillægget altid indgår i grunduddelsen, medens de øvrige ydelser indgår afhængig af de konkrete omstændigheder. Kontantuddelserne indgår beløbsmæssigt med det højeste beløb, der kan komme til udbetaling efter tildelingsreglerne. For hjemmehjælpens vedkommende fastsættes grunduddannelsens beløb til det beløb, der efter de gældende regler maksimalt kan kræves i betaling for hjemmehjælpen. For de øvrige naturuddelsers vedkommende, d.v.s. kommunale pensionistboliger og beskyttede boliger fastsættes grunduddannelsesbeløbet til forskellene mellem, hvad der efter de gældende regler maksimalt kan kræves i betalingen for ydelserne og de laveste egenbetalingsbeløb.

Ældreuddannelsen nødvendiggør en skattemæssig ligestilling af ydelserne, der indgår deri.

Efter de gældende regler er af ydelserne alene de faste tillæg til pensionen skattepligtige. Hvis de øvrige ydelser gøres skattepligtige, vil der opstå udmålingsmæssige problemer, idet der ved beregningen af disse ydelsers grunduddelser skal tages hensyn til, at der også skal betales skat. Endvidere vil en skattepligtig ældreuddelse medføre, at der opstår cirkelberegningsproblemer, jfr. ovenfor under afsnit 6.2.1. Det er derfor her forudsat, at ældreuddannelsen bliver skattefri.

Uddelsesandelene således, som de indgår i ældreuddannelsens grunduddelse, er følgende:

De faste tillæg..De faste tillæg udgøres af

- pensionstillæg
- ægteskabstillæg
- hustrutillæg.

De faste tillæg skal konverteres til skattefrie tillæg. For enlige pensionister gøres dette ved at bibeholde tillæggets størrelse, men formindske det forhøjede personfradrag med tillæggets størrelse. For andre gifte og samgifte, gøres det ved at fratrække skatteværdien på landsbasis på 1. skalatrin, d.v.s. med 46,7 pot.

Skattepligtige og skattefrie tillæg som de indgår beregningsteknisk i modellen, fremgår af nedenstående oversigt.

	Skattepligtigt Skattefrit beløb i 1983		
	<u>beløb i 1983</u>		
	<u>PL=1983</u>	<u>PL=1983</u>	<u>PL-1/4-1983</u>
<u>Pensionstillæg</u>			
- Samgifte	12.078 kr.	6.438 kr.	6.396 kr.
- andre gifte	5.625 kr.	3.000 kr.	2.988 kr.
- Enlige	5.625 kr.	5.625 kr.	5.592 kr.
<u>Ægteskabstillæg</u>	4.078 kr.	2.174 kr.	2.160 kr.
<u>Hustrutillæg</u>	33.250 kr.	17.723 kr.	17.616 kr.

PL=1983 er det løbende PL-niveau i 1983, d.v.s. de beløb der bliver udbetalt i 1983, medens PL=1/4-1983 er de beløb, der udbetales i 2. kvartal 1983 opgjort på årsbasis.

Varig hjemmehjælp

Hjemmehjælpens ydelsesandel i ældreydelsens grundbeløb indgår på følgende måde:

Hjemmehjælpsydelse i ældreydelsens grundbeløb

- aftrapning med 20 pct.

Udbetalt ældreydelse brutto

- betaling for hjemmehjælp

= Udbetalt ældreydelse netto hvis positiv

= Egenbetaling for hjemmehjælp hvis negativ

Hjemmehjælpsydelsens grundydelse afhænger af antal timer om ugen, men udgør ved 6 timer om ugen 16.848 kr. (PL= 1/10-82).

Boligyldelse

Boligyldelsens andel af ældreydelsens grundbeløb beregnes på følgende måde:

Korrigeret husleje

- mindste egenbetaling

= Boligyldelsens grundbeløb

Den korrigerede husleje er for lejere den faktiske husleje, dog maksimalt et nærmere fastsat beløb, der i 1983 andrager 33.200 kr. Den korrigerede husleje for ejere er den beregnede husleje, d.v.s. boligudgiften som opgjort efter § 14 i lov om individuel boligstøtte.

Den mindste egenbetaling er fastsat til 15 pct. af summen af grundbeløb og pensionstillæg. D.v.s. til 15 pct. af indkomsten hos pensionister, der ikke har indtægter ved siden af pensionen.

Da de faste tillæg i ældreydelsen gøres skattefri og dermed halveres for de gifte pensionisters vedkommende, opstår der som følge heraf problemer i forbindelse med den fremtidige fastlæggelse af niveauet for egenbetalingens størrelse. Der er ikke i modelberegningerne taget hensyn hertil, idet egenbetalingen her er fastsat ud fra pensionstillæggets størrelse i 1983.

Tildelelingsreglerne for boligydelsesandelen i ældreydelsens grundbeløb svarer ikke til gældende regler om boligydelse. Der er således afvigelser, hvad angår indkomstbegrebet, enhedsbegrebet og periodebegrebet. Grundydelsen er alene afhængig af huslejen (maksimumsbeløb) og fast egenbetaling lig med 15 pct. af summen af fuldt grundbeløb og pensions-tillæg. Udmålingen sker alene på grundlag af socialindkomsten. Det følger af ældreydelsen, at egenbetalingsprocenten ikke forhøjes ved høje indkomster. På samme måde må ejere behandles som lejere.

I den opstillede model er der desuden ikke taget hensyn til reglerne om overskydende værelser og hjemmeboende børn o. lign.

Det er muligt modelmæssigt at tage hensyn til disse regler. De er dog ikke her medtaget under hensyn til de beregningsmæssige vanskeligheder herved. Udelukkelsen af de omtalte regler påvirker ikke de principielle problemer ved en ældreydelse.

Ved en årlig husleje på 18.000 kr. udgør grundydelsen:

	<u>PL=1/4-1983</u>
For samgifte pensionister og hustrutillægsmodtagere:	7.368 kr.
For pensionister, der modtager ægteskabstillæg:	11.779 kr.
For enlige pensionister:	12.355 kr.

Kommunale pensionistboliger

Ydelsesandelen i ældreydelsens grundbeløb for kommunale pensionistboliger indgår på følgende måde:

Højeste betaling

- mindste egenbetaling

= Tildelt ydelse i ældreydelsens grundbeløb

Grundydelse (inklusiv betaling for varme):

PL=1/4-1983

Samgifte pensionister og hustrutillægsmodtagere:	1.910 kr.
---	-----------

Pensionister, der

modtager ægteskabstillæg:	6.259 kr.
---------------------------	-----------

Enlige pensionister:	6.868 kr.
----------------------	-----------

Grundydelse (eksklusiv betaling for varme):

Samgifte pensionister:	1.528 kr.
------------------------	-----------

Pensionister, der

modtager ægteskabstillæg:	5.007 kr.
---------------------------	-----------

Enlige pensionister:	5.494 kr.
----------------------	-----------

Beskyttede boliger.

Ydelsesandelen i ældreydelsens grundbeløb for en beskyttet bolig indgår på følgende måde:

Faktiske udgifter til beskyttet bolig incl. hjemmehjælp

- Mindste egenbetaling

= Tildelt ydelse i ældreydelsens grundbeløb

Til en beskyttet bolig, hvortil de faktiske udgifter inkl. hjemmehjælp m.v. her er forudsat at andrage 100.000 kr. årligt, udgør grundydelsen:

PL=1/4-1983

Samgifte pensionister og hustrutillægsmodtagere:	82.384 kr.
---	------------

Pensionister, der

modtager ægteskabstillæg:	89.632 kr.
---------------------------	------------

Enlige pensionister:	90.646 kr.
----------------------	------------

Løbende personlige tillæg
Varmehjælp.

Der er her forudsat, at varmhjælpen indarbejdes i ældreydelsen.

Varmeydelsens andel af ældreydelsens grundbeløb beregnes således:

Varmeudgift

- egenbetaling
 = varmeydelse

Egenbetalingen svarer for enlige pensionister og pensionister, der modtager ægteskabstillæg, til 7 pct. af pensionens grundbeløb den nærmeste forudgående 1. oktober. For samgifte pensionister og pensionister, der modtager hustrutillæg, er betalingen $1\frac{1}{2}$ gange betalingen for enlige pensionister. Egenbetalingen udgør i 1983:

	<u>PL=1/4-1983</u>
- Enlig pensionist	2.160 kr.
- Samgifte pensionistægtepar	3.240 kr.
- Pensionister, der modtager ægteskabstillæg	2.160 kr.
- Pensionister, der modtager hustrutillæg	3.240 kr.

Det forudsættes, at der fastsættes et maksimalt beløb til varmeydelser, der i beregningerne er sat til 8.000 kr. i 1983.

I cirkulære om vejledende retningslinier for ydelse af varmhjælp til pensionister er fastsat en likvid formuegrænse på 35.000 kr. for opnåelse af varmhjælp. I varmeydelsesandelen i ældreydelsen er der ikke taget hensyn til pensionisternes besiddelse af likvid formue. Som årsag hertil kan anføres følgende:

- Der er ikke formuegrænser i nogen af de øvrige ydelses-andeles tildelingsregler.
- Da ældreydelsens og dermed også varmeydelsens indkomstgrundlag er socialindkomsten-, indgår formuen allerede som element i regulering af ydelsen.
- Formålet med ældreydelsen er at minimere samspilsproblemet. Et "skarpt hjørne" med en aftrapning på 100 pct. ved en formuegrænse, kan ikke siges at harmonere med intentionerne i ældreydelsen.
- En formuegrænse vil i en vis udstrækning favorisere ejerne, da disses formue ofte vil være bundet i den faste ejendom.
- Administrativt vil det givetvis volde store problemer at arbejde med en likvid formuegrænse, og som følge heraf medføre et forøget ressourceforbrug.
- Sidst, men ikke mindst er der stor beregningsteknisk usikkerhed forbundet med at operere med en likvid formuegrænse.

6.3. Den udvidede ældreydelses øvrige afledede virkninger.

Fælles udmålingsregler vil kræve en nøje koordinering af de ydelser, der indkorporeres i en ældreydelse. For at sikre en sådan koordinering kunne det overvejes at samle udmålingsreglerne i fælles lovbestemmelser eventuelt en særlig udmålingslov. Dette vil formentlig kræve, at lovgivningen vedrørende boligydelsen og kommunale pensionistboliger bliver overflyttet fra boligministeriet til socialministeriets område.

Fælles udmålingsregler synes endvidere at måtte have som konsekvens, at der ikke sker særskilt kontering af de beløb, der udbetales af ældreydelsens enkelte ydelsesbestanddele, idet en adskilt kontering vil forudsætte, at ydernes aftrapning prioriteres' indbyrdes, hvilket ikke synes hensigtsmæssigt, idet en sådan prioritering i praksis vil medføre helt vilkårlige resultater.

Fælles kontering af, hvad der udbetales i ældreydelse, vil igen indebære, at refusionsreglerne for ældreydelsens bestanddele skal gøres ensartede, idet der i så fald ikke kan opgøres, hvor meget der udbetales af de enkelte bestanddele. Hvis det atter forudsættes, at de gældende regler for de faste tillæg til pensionen lægges til grund, vil dette indebære en fælles refusionsprocent på 100. Efter de gældende regler er refusionen for boligydelse, pensionistbolig og personlige tillæg 75 pct. og for beskyttede boliger og hjemmehjælp 50 pct.

Det kan herudover bemærkes, at en ældreydelse forudsætter, at der sker en klar adskillelse af udmålings- og tildelingskriterier for de enkelte ydelser, hvilket især har betydning for de løbende personlige tillæg, idet det formentlig vil kræve, at de vejledende retningslinier gøres bindende.

Desuden vil en ældreydelse forudsætte, at der sker samkøring af forskellige i dag adskilte registre.

6.4. Eksempler på virkningen af den udvidede ældreydelse sammenholdt med de gældende udmålingsregler.

Med udgangspunkt i figurerne 3-8 i kapitel 3 opstilles nedenstående eksempler med tilhørende figurer til illustration af den udvidede ældreydelses aftrapningsinterval og marginalindkomstvirkning sammenholdt med de gældende regler.

Eksemplerne viser de typiske virkninger af den udvidede ældreydelse. Aftrapningsprocenten er i tilfælde, hvor der tillægges andre ydelser end pensionstillægget generelt lavere, end efter de gældende regler med dertil hørende længere aftrapningsinterval. Marginalindkomstsvirkningsprocenten varierer i aftrapningsintervallet kun med skatteprocenten, hvilket betyder at svingninger undgås, og at marginalindkomstsvirkningen aldrig overstiger ældreydelsens aftrapningsprocent + skat på 3. trin, d.v.s. gennemsnitlig 91,9 pct.

Figurerne viser stigningen i disponibel indkomst ved en forøgelse af indtægten ud over de sociale ydelser, ved henholdsvis gældende regler og ved den udvidede ældreydelse.

Følgende eksempel fra figur 1 belyser virkningen.

I indkomstintervallet 71.376 kr. - 140.176 kr. for anden indtægt er marginalindkomstsvirkningen 86,1 pct. ved gældende regler og 81,1 pct. ved den udvidede ældreydelse. Dette betyder, at såfremt anden indtægt stiger fra 71.376 kr. til 140.176 kr., d.v.s. med 68.800 kr. vil den disponible indkomst ved gældende regler stige fra 47.092 kr. til 56.655 kr. med ialt 9.563 kr., svarende til på 13,9 pct. (= 100 pct. - 86,1 pct.) af 68.800 kr., mens den disponible indkomst ved den udvidede ældreydelse vil stige fra 52.744 kr. til 65.747 kr. med ialt 13.003 kr., svarende til en forøgelse på 18,9 pct. af 68.800 kr.

(Der er i eksemplerne anvendt følgende forkortelser: pensionstillæg = pt, personligt tillæg til dækning af varmeudgifter = vh, varig hjemmehjælp = hh, boligydelse = by, kommunal pensionistbolig = kp, beskyttet bolig = bb, ældreydelse = æy, skat = s).

Eksempel 1

Enlig 70-årig pensionist, der bor i en beskyttet bolig, hvortil de faktiske udgifter udgør 100.000 kr. årligt.

Indkomstinterval kr.	Marginal- indk.virk- ning (pet.)	Ydelser som aftrappes
-------------------------	--	--------------------------

gældende regler

0- 38.300	25,0	bb
38.300- 45.500	71,7	bb,s
.45.500- 58.600	80,2	bb,pt,s
58.600-103.200	71,7	bb,s
103.200-172.000	86,1	bb,s 2. trin
172.000-400.000	96,9	bb,s 3. trin

udvidet ældreydelse:

32.700- 34.300	46,7	s
34.300-103.200	66,7	æy,s
103.200-172.000	81,1	æy,s 2. trin
172.000-515.500	91,9	æy,s 3. trin

Ældreydelsens grundydelse (bb og pt) 96.238 kr.

Mindste egenbetaling for beskyttet bolig 9.354 kr.

EKSEMPEL 1. Enlig pensionist

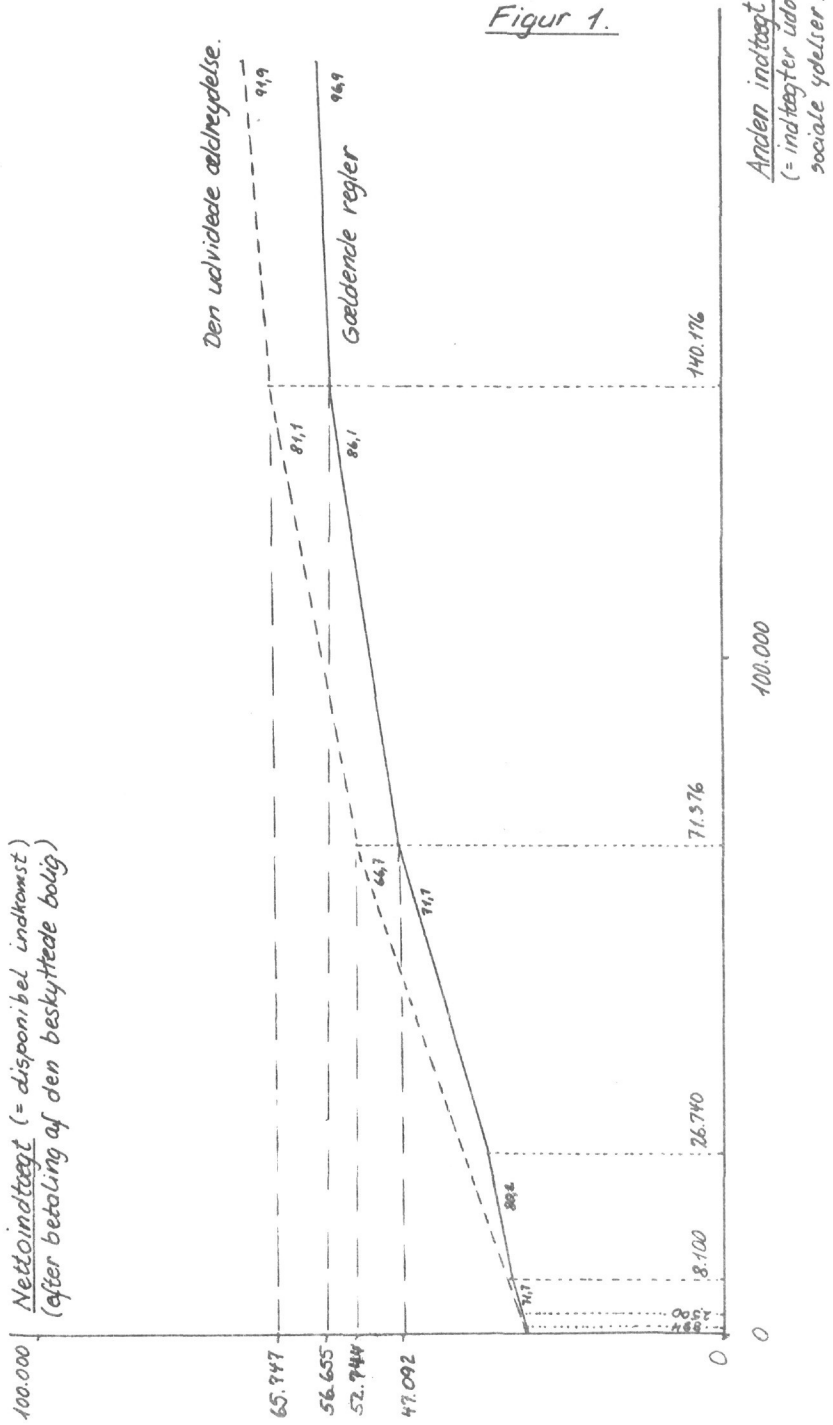
Nettoindtægt (= disponibel indkomst)
(efter betaling af den beskyttede bolig)

Den udlavede ældredelse.

99,9

Gældende regler 96,9

Figur 1.



Eksempel 2

Pensionistægtepar - begge 70 år - i beskyttet bolig, hvortil de faktiske udgifter udgør 100.000 kr. årligt. (Manden har ekstra indkomster):

Indkomstinterval kr.	Marginal- indk.virk- ning (pct.)	Ydelser som aftrappes
gældende regler		
0- 41.800	25,0	bb
41.800- 82.300	71,7	bb,s
82.300-110.300	80,2	bb,pt,s
110.300-132.400	71,7	bb,s
132.400-201.200	86,1	bb,s 2. trin
201.200-400.000	96,9	bb,s 3. trin

udvidet ældreydelse:

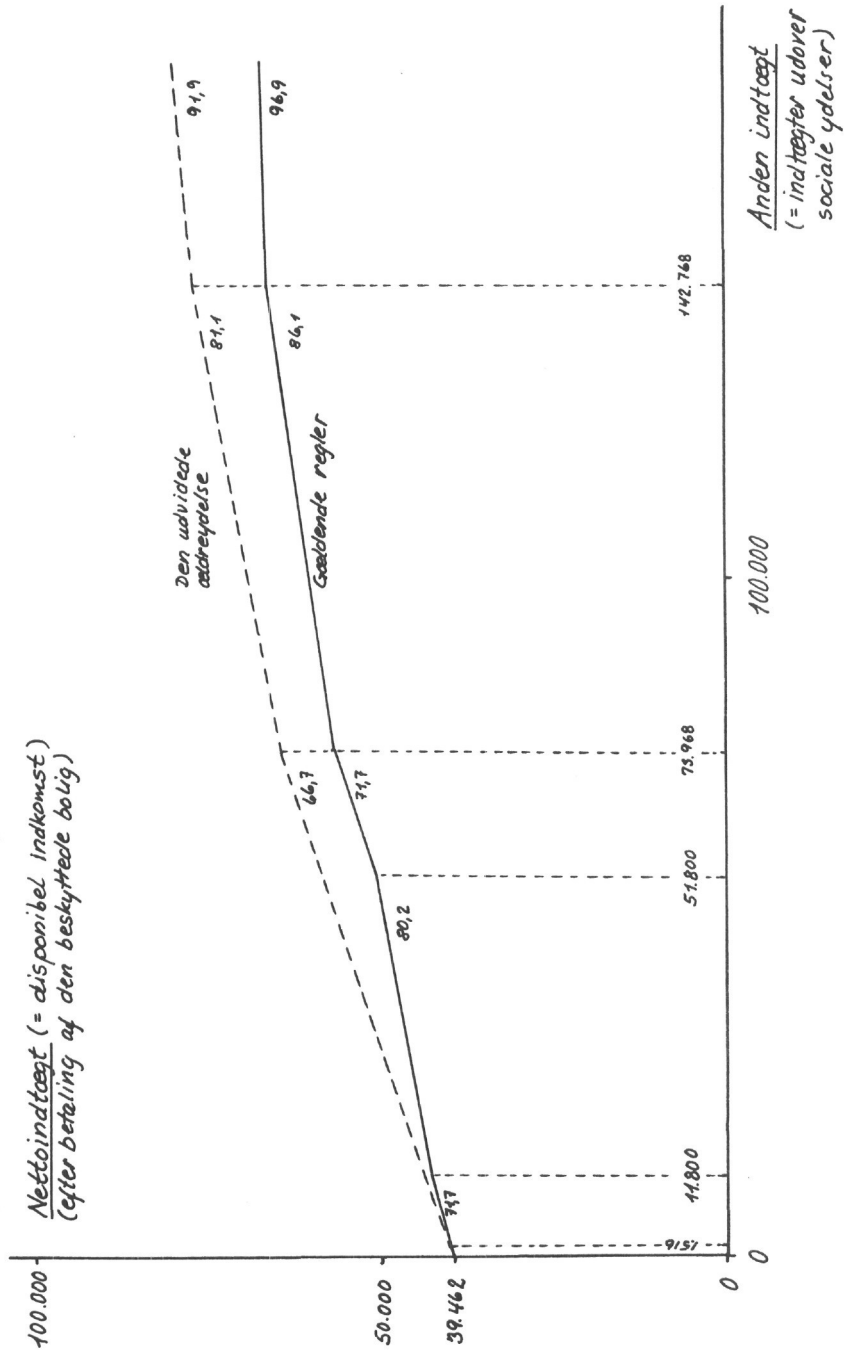
41.800- 60.000	46,7	s
60.000- 132.400	66,7	æy,s
132.400- 201.200	81,1	æy,s 2. trin
201.200- 503.900	91,9	æy,s 3. trin

Ældreydelsens grundydelse (bb og pt) 88.780 kr.
Mindste egenbetaling for beskyttet bolig 17.616 kr.

Figur 2.

EKSEMPEL 2. Pensionistægterpar

Nettoindtægt (= disponibel indkomst)
(efter betaling af den beskyttede bolig)



Eksempel 3

Enlig 70-årig pensionist i kommunal pensionistbolig for hvilken betalingen inkluderer udgifter til varme. Modtager 6 timers hjemmehjælp ugentlig.

Indkomstinterval kr.	Marginal- indk.virk- ning (pct.)	Ydelser som aftrappes
gældende regler		
16.700- 38.300	15,0	kp
38.300- 42.000	61,7	kp,s
42.000- 45.500	82,7	kp,hh,s
45.500- 58.600	87,9	kp,hh,pt,s
58.600- 83.200	82,7	kp,hh,s

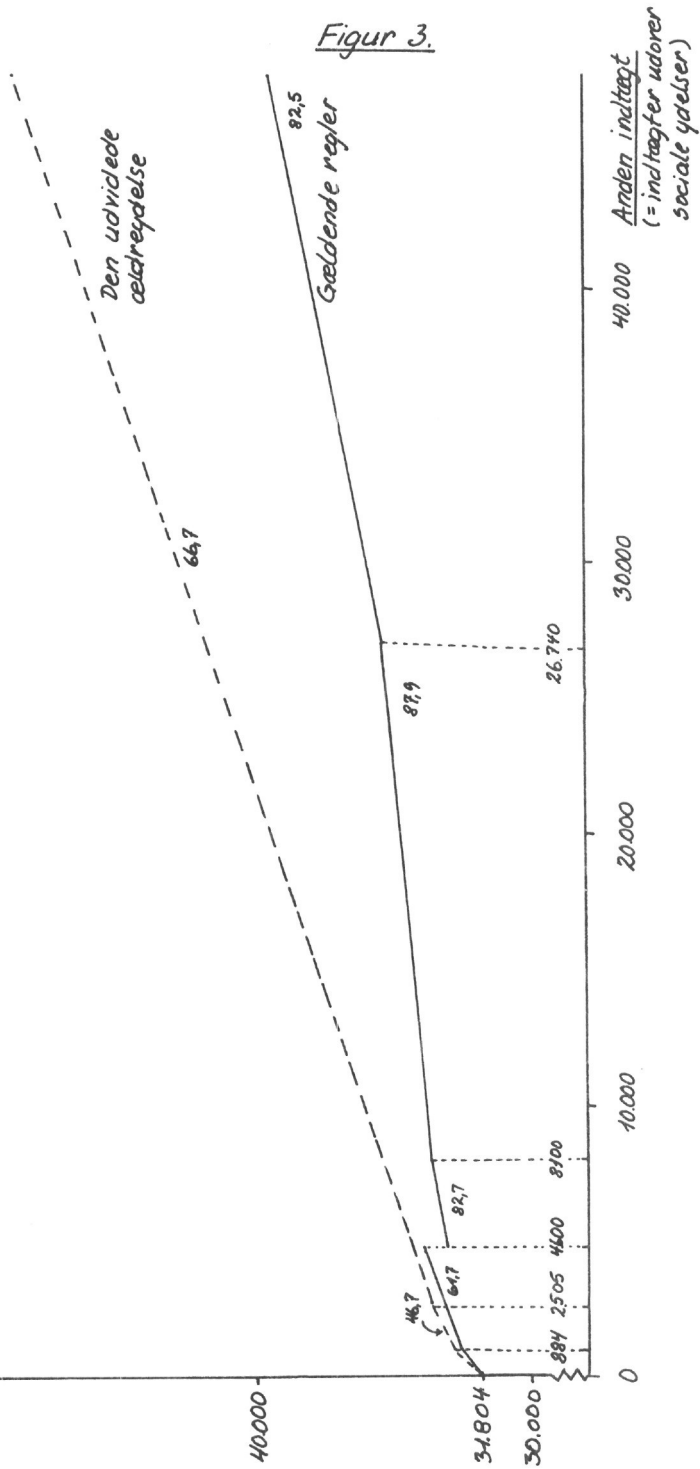
udvidet ældreydelse:

32.700- 34.300	46,7	s
34.300- 83.200	66,7	æy,s

Ældreydelsens grundydelse (kp, hh, pt) 29.308 kr.
Mindste egenbetaling for komm. pensionistbolig 5.612 kr.

EKSEMPEL 3. Enlig pensionist

Nettoindtægt (= disponibel indtægt)
(efter betaling af husskøj)



Eksempel 4

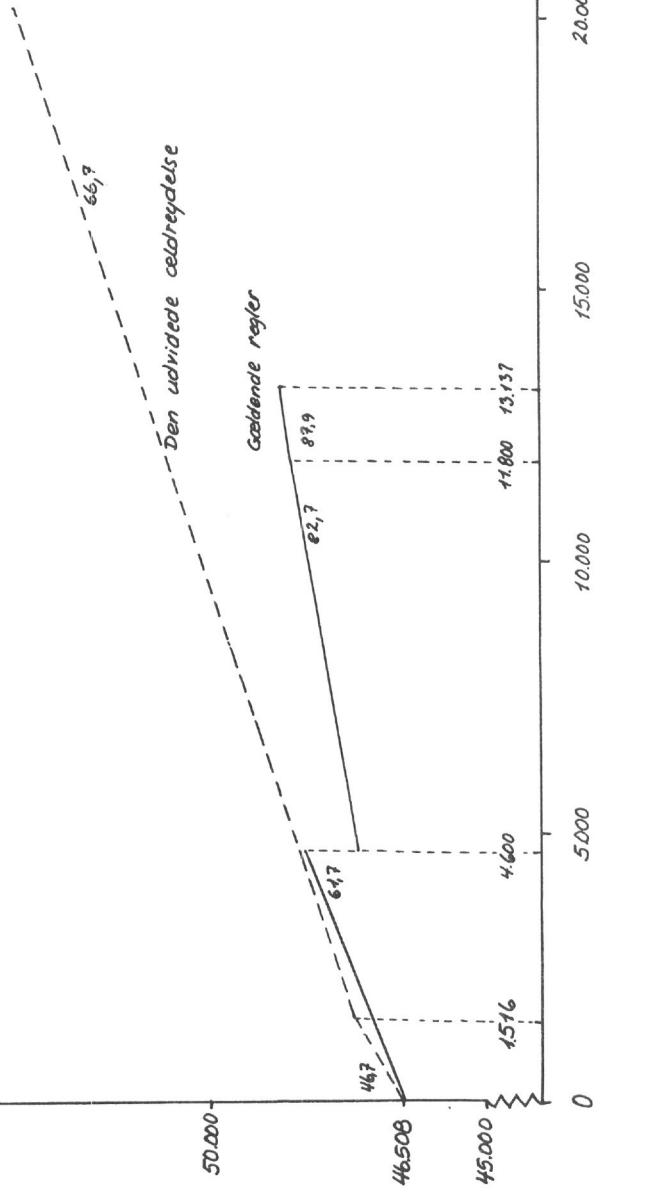
Pensionistægtepar - begge 70 år - i kommunal pensionist-bolig, for hvilken betalingen inkluderer udgifter til varme. Modtager 6 timers hjemmehjælp ugentlig:

Indkomstinterval kr.	Marginal- indk.virk- ning (pct.)	Ydelser som aftrappes
gældende regler		
16.700- 41.800	15,0	kp
41.800- 75.100	61,7	kp,s
75.100- 82.300	82,7	kp,hh,s
82.300- 83.200	87,9	kp,hh,pt,s
udvidet ældreydelse:		
41.800- 60.000	46,7	s
60.000- 83.200	66,7	æy,s
Ældreydelsens grundydelse (kp,hh,pt):		
Mindste egenbetaling for bolig		25.154 kr. 10.570 kr.

Figur 4.

Eksempel 4. Pensionistpar.

Nettoindtægt (= disponibel indkomst)
(efter betaling af husleje)



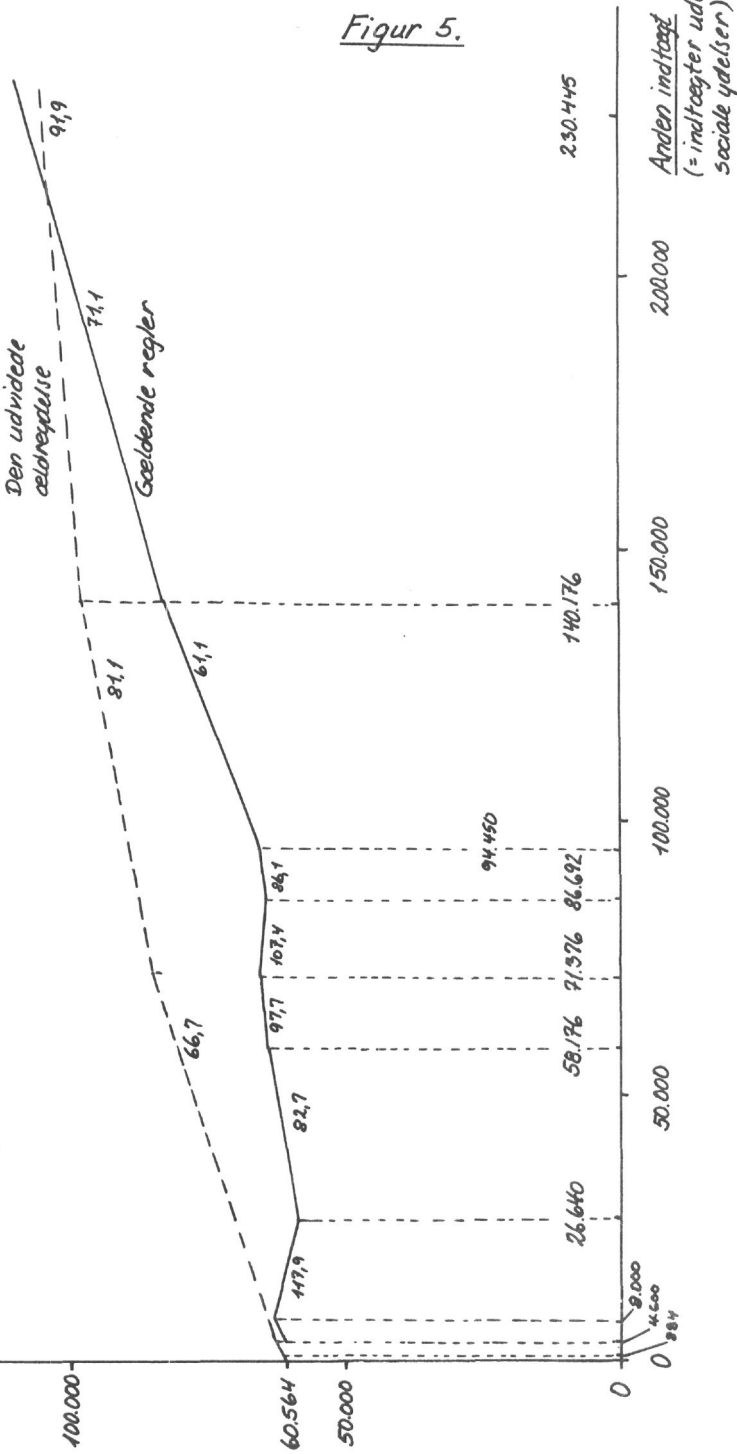
Eksempel 5

Enlig 70-årig pensionist, husleje 23.618 kr., varmeudgifter 7.752 kr., varig hjemmehjælp 6 timer ugentlig.

Indkomstinterval kr.	Marginal- indk.virk- ning (pet.)	Ydelser som aftrappes
gældende regler		
34.000- 38.300	15,0	by
38.300- 42.000	61,7	by, s
42.000- 45.500	82,7	by, hh, s
45.500- 58.600	117,9	by, hh, pt, vh, s
58.600- 90.000	82,7	by, hh, s
90.000-103.200	92,7	by 2.trin, hh, s
103.200-118.500	107,1	by 2.trin, hh, s 2.trin
118.500-126.300	86,1	by, s 2. trin
126.300-		s
udvidet ældreydelse:		
32.700- 34.300	46,7	s
34.300-103.200	66,7	æy, s
103.200-172.000	81,1	æy, s 2. trin
172.000-228.900	91,9	æy, s 3. trin
Ældreydelsens grundydelse		45.588 kr.
Mindste egenbetaling for bolig		5.612 kr.

Figur 5.

EKSEMPEL 5. Enlig pensionist
Nettoindtægt (= disponibel indkomst)
(efter betaling af husleje og varme)



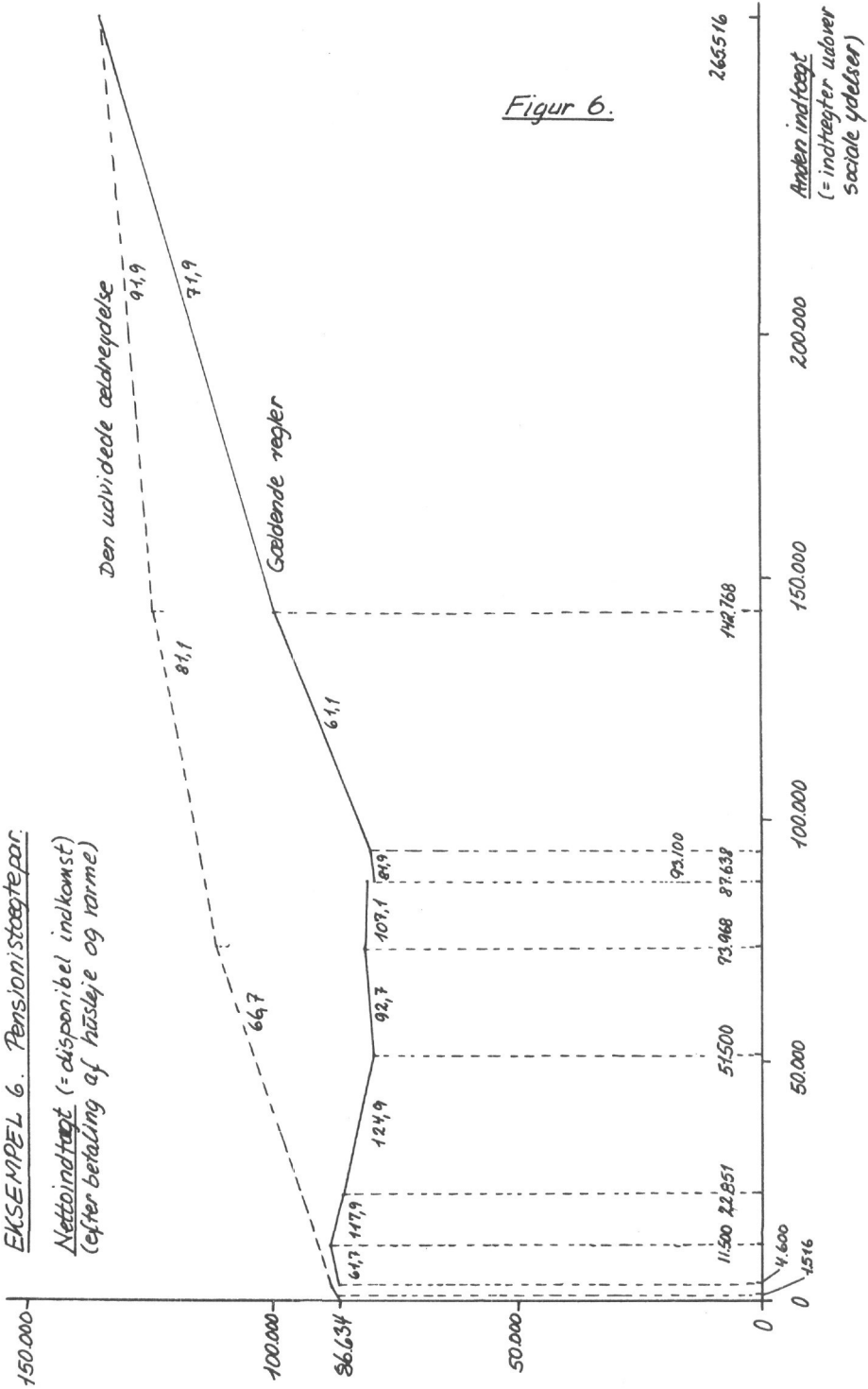
Eksempel 6

Pensionistægtepar - begge 70 år - Husleje 28.126 kr. årligt, varmeudgifter 15.240 kr. årligt, varig hjemmehjælp 6 timer ugentlig. Manden har indtægter.

Indkomstinterval kr.	Marginal- indk.virk- ning (pct.)	Ydelser som aftrappes
gældende regler		
34.000- 41.800	15,0	by
41.800- 75.100	61,7	by,s
75.100- 82.300	82,7	by,hh,s
82.300- 90.000	117,9	by,hh,pt,vh,s
90.000-110.400	124,9	by 2.trin,hh,pt,vh,s
110.400-132.400	92,7	by 2.trin,hh,s
132.400-146.100	107,1	by 2.trin,hh,s 2.trin
146.100-151.600	82,1	hh, s 2. trin
151.600-	86,1	s
udvidet ældreydelse:		
41.800- 60.000	46,7	s
60.000-132.400	66,7	æy,s
132.400-201.200	81,1	æy,s 2. trin
201.200-256.000	91,9	æy,s 3. trin
Ældreydelsens grundydelse		58.200 kr.
Mindste egenbetaling for bolig		10.570 kr.

Eksempel 6. Pensionistøttepar

Nettoindtægt (= disponibel indkomst)
(efter betaling af husleje og varme)



Figur 6.

Anden indtægt
(= indtægter udover
sociale ydelser)

6.5. Provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser.

6.5.1. Forudsætninger

Beregningerne af de provenumæssige virkninger er foretaget på socialministeriets pensionsmodel.

Det har modelberegningmæssigt ikke været muligt at indarbejde beskyttede boliger og kommunale pensionistboliger, som særskilte ydelsesandele. Provenuvirkningen som følge af, at disse ydelser indgår i den udvidede ældreydelse vil for de beskyttede boligernes vedkommende ske udenfor pensionsmodelberegningen, mens virkningen af de kommunale pensionistboliger beregningmæssigt foretages under boligydelsen for de øvrige pensionister.

Den udvidede ældreydelse er antaget at gælde for alle pensionister uanset alder.

Beregningmæssigt er det forudsat, at ældreydelsen trådte i kraft pr. 1. januar 1983, således at ældreydelsens indførelse er sat i relation til gældende pensions- og skatteregler i 1983. Provenuberegningerne er foretaget i PL-niveau 1983.

Generelt om ældreydelsen må det påpeges, at de provenuer modelberegningen viser, helt er afhængig af udformningen af tildelingsreglerne for de ydelsesandele, der indgår.

I den udvidede ældreydelse opstår der i beregningmæssig henseende visse problemer med hensyn til tildelings- og udmålskriteriet, idet de enkelte ydelsesandele på forskellig vis er afhængig af enten individ-, familie og husstandsforhold.

Beregningsmæssigt indebærer det store problemer at tage hensyn hertil. Det er i modelberegningen derfor forudsat, at alle ydelsesandele tildeles og udmåles til enten enlige eller ægtepar som repræsenterende husstanden.

Denne forenkling af reglerne medfører en vis overvurdering af de provenumæssige konsekvenser.

Om forudsætningerne for de enkelte ydelser bemærkes:

Hjemmehjælpsydelsens andel af ældreydelsens grundbeløb er indlagt i pensionsmodellens modelbefolkning som datasæt, ved hjælp af en fordeling af antal modtagere, der får henholdsvis 1-6 timers hjemmehjælp og over 6 timer. Ydelsen er dog for maksimalt 6 timers betaling. Herudover er hjemmehjælpsmodtagerne fordelt på alder og fordelt efter sandsynligheden for at have en indkomst under og over indkomstgrænsen for betaling af hjemmehjælp, idet der ikke findes oplysninger herom.

Herudover er beregningen statisk, idet der ikke i modellen kan tages hensyn til det antal pensionister, der i dag undlader at ansøge om hjemmehjælp af betalingsmæssige årsager, men som evt. vil ansøge om hjemmehjælp ved at denne indgår i en ældreydelse. I så tilfælde vil der kunne blive øgede udgifter til et øget antal hjemmehjælpstimer, der ikke modsvares af egenbetaling.

Boligyldelse

Den beregnede husleje for ejere er defineret som 2,5 pct. af ejendomsværdien ved 17. alm. vurdering. Denne definition er valgt af beregningstekniske grunde, da datagrundlaget i modelbefolkningen 1981 ikke er tilstrækkelig specificeret til at foretage en opgørelse af boligudgiften efter § 14 i

lov om individuel boligstøtte. I beregningen af boligydelsesandelens merudgift i ældreydelsen ydes der ikke lån til ejere, men kun tilskud. Ejendomsværdien forefindes i modelbefolkningen 1981.

Modellen medtager samtlige ejere og lejere ved beregningen af ældreydelsens provenu. På baggrund af de indlagte forudsætninger bliver omfanget af boligydelse alene afhængig af tildelings- og udmålingsreglerne i ældreydelsen. Modellen kan ikke tage højde for det antal pensionister der er berettiget til boligydelse, men som ikke ansøger om det. Modellen indeholder således en automatisk dynamik på boligydelsesandelen i modsætning til f.eks. hjemmehjælpsandelen. Modellen vil derfor muligvis overvurdere boligydelsesprovenuet.

Beregningsteknisk er boligydelsesandelen forbundet med stor usikkerhed. For det første er huslejen i 1981 som den indgår i modelbefolkningen fremskrevet til huslejen i 1983. Dette sket ud fra udviklingen i huslejens andel af månedsprisindekset, som er på 20 pct. fra 1981 til 1983.

For det andet, er der der en stor gruppe pensionister i modelbefolkningen, om hvem der ikke findes oplysninger om hverken husleje eller indikatorer for ejerforhold. Det er derfor valgt at betragte denne gruppe som lejere. De har af beregningsmæssige hensyn fået tildelt en husleje ved hjælp af en fordeling af husleje svarende til gruppen af lejere, hvor huslejen kendes.

Denne usikkerhed betyder en stor provenumæssig overvurdering, såfremt gruppen rent faktisk er ejere. Boligyldelsesandelens provenu må derfor tages med et vist forbehold.

Varmeydelse

Varmeudgif ten er fundet ved at multiplicere husstandens varmeudgift pr. m² med m²-arealet. Varmeudgiften pr. m² er indlagt som datasæt i pensionsmodellens modelbefolkning på grundlag af varmeudgiftsfordelingen pr. m² for personer fyldt 65 år ifølge omnibusundersøgelsen 1982, hvor varmeudgiften pr. m² er fordelt på størrelse alder og boligstatus. Det skal dog nævnes, at undersøgelsens udsnit er meget begrænset og derfor behæftet med stor usikkerhed.

Uanset at der er argumenteret med indførelse af en grænse for likvid formue, er der i provenuberegningerne foretaget et løseligt skøn over konsekvenserne ved at indføre en grænse på 50.000 kr. Herved nedsættes provenuet med ca. 1 mia.kr. Men det er kun muligt ved modelberegningerne at opgøre den likvide formue som de samlede aktiver fratrukket ejendomsværdien, da det ikke er muligt at opgøre, hvilken del af den samlede nettoformue, der er likvid, og hvor stor en del, der er bundet i fast ejendom.

Det har herudover ikke været muligt at tage hensyn til pantebreve, hvis afkast er en forudsætning for, at pensionisten kan bevare den nuværende bolig.

Den likvide formue, som her defineret overvurderer således den faktiske likvide formue. Dette betyder, at den beregnede besparelse ved at indføre en grænse for likvid formue, er væsentligt overvurderet. Denne afgørende usikkerhed er opgjort som et væsentligt argument for ikke at indføre en likvid formuegrænse.

6.5.2. Provenuberegninger

	<u>Provenu i mill.kr.</u>
1. <u>Provenuet ved den udvidede ældreydelse</u>	PL-1983
<u>Virkning på gældende pensionsregler</u>	
Mindreudgift til tillæg p.g.a. skattefrihed	850
Mindre skatteprovenu 1)	-560
Merudgift p.g.a. ændret indkomstgrundlag	- 40
<u>Mindreudgift til tillæg p.g.a.20%'s aftrapning</u>	<u>100</u>
<u>Mindreudgift ialt før øvrige ydelser</u>	<u>350</u>
 <u>Boligydelse isoleret i ældreydelsen</u>	
Tildelt boligydelse i ældreydelsens grundbeløb	3.100
- Virkning af 20 pct.s aftrapning	- 850
<u>- Udgift i 1983 til boligydelse</u>	<u>-1.675</u>
<u>Nettoudgift til boligydelse</u>	<u>575</u>
 <u>Nettoudgift til beskyttede boliger</u>	<u>10</u>
 <u>Hjemmehjælp isoleret i ældreydelsen</u>	
Tildelt hjemmehjælp i ældreydelsens grundbeløb	1.375
- Virkning af 20 pct.s aftrapning	- 90
- Betaling for hjemmehjælp ved ældreydelsen	-1.375
<u>Nuværende egenbetaling</u>	<u>125</u>
<u>Nettoudgift til hjemmehjælp</u>	<u>35</u>
 <u>Varmehjælp isoleret i ældreydelsen</u>	
Tildelt varmemhjælp i ældreydelsens grundbeløb	2.575
- Virkning af 20 pct.s aftrapning	- 675
<u>- Nuværende udgift til varmemhjælp</u>	<u>- 450</u>
<u>Nettoudgift til varmemhjælp</u>	<u>1.450</u>
 <u>Merudgift ved aftrapn. i forlængelse af hinanden 2)</u>	<u>200</u>
 <u>Samlet nettovirkning af ydelserne</u>	<u>2.270</u>
<u>Nettomerudgift ialt til ældreydelse</u>	<u>1.920</u>

2. Provenuet ved den udvidede ældreydelse uden varmemhjælp

Mindreudgift før ydelsesandelene	350
Nettoudgift til boligydelse og komm.pensionistboliger	575
Nettoudgift til beskyttede boliger	10
Nettoudgift til hjemmehjælp	35
Merudgift ved aftrapning i forlængelse af hinanden 3)	30
Samlet nettovirkning af ydelserne	640
Ældreydelsens samlede virkning uden varmeydelsesandel	290

1) Det bemærkes, at der ved beregningerne alene er taget hensyn til virkningen af, at der ikke betales skat af de faste tillæg til pensionen. Der, er således ikke taget hensyn til, at reduktionen af den skattepligtige indkomst, i forbindelse med tillæggenes skattefritagelse, betyder at rentenedslagsreglen vil kunne benyttes i et videre omfang end efter de gældende regler med deraf følgende mindre skatteprovenu.

2) og 3): Merudgiften fremkommer ved, at de enkelte ydelsesandele aftrappes i forlængelse af hinanden, hvor de efter gældende regler i visse indkomstintervaller aftrappes samtidigt.

6.5.3.Fordelingsvirkninger

Omlægningen af pensions-, ægteskabs- og hustrutillæggene til skattefri ydelser forudsættes som anført at ske ved at reducere tillæggene med den landsgennemsnitlige skatteprocent på 1. trin. Dette betyder en stigning i tillæggenes realværdi i kommuner, hvor skatteprocenten ligger over landsgennemsnittet, og et fald i tillæggenes realværdi i kommuner, hvor skatteprocenten ligger under landsgennemsnittet.

For pensionister med fuldt pensionstillæg har omlægningen herudover ingen virkning på den disponible indkomst. For gifte pensionister med nedsat pensionstillæg betyder omlægningen som udgangspunkt en mindre nedgang i den disponible indkomst, som følge af at realaftrapningen forhøjes fra 16 til 20 pct. Enlige pensionister med nedsat pensionstillæg får som udgangspunkt en nedgang i disponibel indkomst varierende fra det ubetydelige og op til skatteværdien af personfradragssnedsættelsen, mens alle enlige pensionister uden pensionstillæg får en nedgang lig med skatteværdien af personfradragssnedsættelsen.

Når nogle pensionister som udgangspunkt får en nedsættelse af den disponible indkomst menes, at det er før ældreydelsens øvrige ydelsesandele er tildelt og udmålt. Det vil derfor være helt afhængig af, hvor mange og hvor store ydelsesandele pensionisten får tildelt, om vedkommende får en nedsat, uændret eller forhøjet disponibel indkomst efter udmålingen af ældreydelsen. Under alle omstændigheder vil alle enlige pensionister uden nogen udmålt ældreydelse få en nedgang i disponibel indkomst lig med skatteværdien af personfradragssnedsættelsen.

Det er ikke muligt at belyse de fordelingsmæssige virkninger yderligere, idet det ikke er muligt på grundlag af lovmodellen at identificere i hvilket omfang en bestemt person vil få udmålt ydelsesandele vedr. hjemmehjælp, varmeydelse, boligydelse og beskyttede boliger. Teoretisk set er det muligt ved samkøring af boligydelsesregisteret og pensionsregisteret at belyse fordelingsvirkningerne for ydelsesandelene for de faste tillæg og boligydelse. Det er fundet at ligge udenfor arbejdsgruppens opgaver at indgå i så detaljerede beregninger.

6.6. Arbejdsgruppens sammenfattende bemærkninger.

I kapitlet er opstillet en ældreydelsesmodel, der er tilstrækkeligt detaljeret gennemarbejdet til at belyse de principielle problemer ved indførelse af en ældreydelse. Det skal understreges, at redegørelsen ikke behandler en lang række detailproblemer, som der må tages stilling til i forbindelse med gennemførelse af en ældreydelse.

Den opstillede ældreydelsesmodel løser samspilsproblemerne mellem de forskellige ydelser den omfatter, i den forstand, at der ikke sker en samtidig aftrapning af disse ydelser.

Den udvidede ældreydelse, som ovenfor skitseret, løser dog ikke alle samspilsproblemer, idet ikke samtlige indtægtsafhængige ydelser er omfattet af ældreydelsen. Dette gælder f.eks. for grundbeløbet, medicinhjælp og licensnedsættelse.

Ved fastsættelse af en fælles real aftrapning på 20 pct. for de ydelser, der er omfattet af modellen, lettes den samlede samspilsvirkning. Der vil dog i enkelte tilfælde kunne forekomme samlede marginalindkomstsvirkninger på over 100 pct. ved meget høje indkomster.

Formindskelsen af samspilsproblemerne er imidlertid den optimalt opnåelige under hensyn til de gældende skatteregler og de regler for de indtægtsafhængige ydelser, der ikke er omfattet af ældreydelsen samt den valgte aftrapningsprocent.

Som det fremgår af beskrivelsen af ældreydelsen, indebærer denne, at der sker en omfattende og radikal omlægning af de eksisterende regler for de enkelte ydelser.

Omlægningen kan evt. medføre, at ydelsesmodtagerne vil have vanskeligt ved at overskue ældreydelsens indhold.

Muligvis vil det også give forståelsesproblemer, at der sker en samlet aftrapning, således at det ikke er muligt at identificere de enkelte ydelser, selv om det for så vidt er en forenkling, at en lang række forskellige aftrapningsprocenter afløses af én fælles procent.

Set fra administrativ side indebærer omlægningen, at den nuværende adskilte kontering af de enkelte ydelser må opgives.

Dette er umiddelbart en forenkling, men såfremt man ikke ønsker at give afkald på de kontrol- og styringsmæssige muligheder, kontooplysningerne har givet, må der etableres separate informationssystemer, der kan blive komplicerede og ressourcekrævende.

I fordelingsmæssig henseende har ældreydelsen forskellige virkninger.

Nogle pensionistgrupper vil få en forhøjelse af den disponible indkomst ud over, at deres samspilsproblem løses. F.eks. vil kredsen af varmeydelsesmodtagere blive forøget væsentligt. Dette er i nogen udstrækning også gældende med hensyn til boligydelse.

På den anden side vil andre pensionistgrupper få en nedgang i den disponible indkomst. Dette gælder især de enlige pensionister uden pensionstillæg, der som følge af det reducerede personfradrag får en øget skattebetaling.

En mere detaljeret gennemgang af de fordelingsmæssige virkninger er ikke mulig, da der ikke findes oplysninger på individniveau om hvilke samlede ydelser, pensionisten modtager.

Det er dog givet, at der vil opstå en lang række fordelingsmæssige ændringer, der må antages at medføre krav om overgangsordninger. Imødekommes dette, vil sådanne regler kunne blive nok så komplicerede og vil under alle omstændigheder medføre yderligere merudgifter.

Det må antages, at indførelsen af en ældreydelse er uforenelig med en målsætning om, at ingen må gå ned i ydelse. Dette ville indebære en så stor generel forbedring af ydelsesniveauet, at der vil blive yderligere merudgifter på et ikke beregnet milliardbeløb.

Beregningen af ældreydelsens provenuvirkninger er behæftet med en vis usikkerhed, p.g.a. ovennævnte manglende data på individniveau. Dette indebærer dog ikke, at niveauet for merudgiftens størrelse ikke kan fastsættes med en vis rimelighed. Det skønnes således, at den udvidede ældreydelse vil medføre nettomerudgifter for det offentlige på knap 2 mia. kr. årligt, hvoraf merudgiften til varmemhjælp udgør langt den overvejende del. Ældreydelsen uden en varmeydelse skønnes i stedet at ville medføre merudgifter på omkring 300 mill. kr.

Således rejser varmemhjælpen betydelige problemer: Holdes den ude fra ældreydelsen, vil der fortsat være betydelige samspilsproblemer. Skal ældreydelsen omfatte varmemhjælpen, bliver merudgifterne til gengæld betydelig. Der kan teknisk opstilles regler, der nedbringer merudgifterne ved varmeydelsen, men disse regler medfører konsekvenser, der må antages at være særdeles betænkelige.

Alt i alt synes den udvidede ældreydelse at løse de væsentligste samspilsproblemer, men med betydelige merudgifter som følge.

Begrænses ældreydelsen ved ikke at omfatte varmhjælpen, reduceres merudgifterne til betydeligt mindre beløb. Derved reduceres forbedringen af samspilsproblemet i en sådan grad, at denne udgave af en ældreydelse må sammenholdes med de muligheder for forbedring af samspilsproblemet, som kan opnås ved at gennemføre en kombination af nogle af de konkrete forslag til afhjælpning af samspilsproblemerne, der er præsenteret i kapitel 7.

Kapitel 7: Konkrete forslag til afhjælpning af samspilsproblemer for pensionister

I dette kapitel drøftes og afgrænses rammerne for de konkrete forslag til løsning af samspilsproblemerne. Endvidere gennemgås en række konkrete forslag inden for de enkelte ydelsesområder, som bidrager til at afhjælpe samspilsproblemerne.

7.1. Indledning og afgrænsning

Ifølge kommissoriet skal arbejdsgruppen i sammenhæng med de principielle overvejelser om en langsigtet løsning udarbejde konkrete forslag til, hvorledes der på kortere sigt kan ske omlægning af reglerne på de områder, hvor samspilsproblemerne for alderspensionister er størst, eksempelvis gennem samordning af aftrapningsintervaller og aftrapningsprocenter for de enkelte ydelser. Ved udarbejdelsen af de enkelte forslag må der lægges vægt på, at disse ikke hindrer gennemførelse af en ældreydelse på længere sigt.

Ved begrebet alderspensionister forstås normalt pensionister over 67 år. I de efterfølgende overvejelser er det imidlertid lagt til grund, at i det omfang, udmåling af ydelser er ens for henholdsvis over og under 67 årige, må forslagene også omfatte under 67 årige, således at den nuværende ensartethed omkring udmåling af ydelserne bibeholdes.

Som det fremgår af kapitel 3, kan de områder, hvor samspilsproblemerne er størst, lokaliseres til:

- De indkomstintervaller, hvor grundbeløbet aftrappes oven i andre sociale ydelser som de faste tillæg, varmemhjælp, boligydelse og hjemmehjælpsbetaling.
- De indkomstintervaller, hvor de løbende personlige tillæg aftrappes samtidig med de faste tillæg til pensionen, boligydelsen og hjemmehjælpsbetalingen.
- De intervaller, hvor boligydelser aftrappes med mere end 15 pct., hvilket dels gælder på 1. trin af boligydelsesaftapningen, når boligen har mere end to værelser mere end antal personer, dels - og især - gælder på 2. trin, hvor den normale betaling udgør 25 pct., mens den forhøjede betaling udgør henholdsvis 30 og 35 pct.
- De indkomstintervaller, hvor der sker optrapning af betalingen for varig hjemmehjælp, idet disse intervaller falder oven i aftrapningen af pensionen og boligydelsen.

Endvidere medfører den såkaldte rentenedslagsregel en forværring af samspilsproblemerne for pensionister med renteindtægter og en skattepligtig indkomst i intervallet 60.300 kr. - 67.300 kr., ligesom licensnedsættelsen giver samspilsproblemer, når pensionistens indtægt overstiger de fradragsfrie beløb på 11.800 kr. for gifte og 8.100 kr. for enlige.

Herudover har ældrekommissionen peget på nogle såkaldte "harpe hjørner", hvor der sker en meget hård aftrapning. Det drejer sig om, at en førtidspensionist ved en given indkomst mister sit grundbeløb og dermed sin pensionsstatus, hvilket indebærer, at enlige pensionister mister det forhøjede personfradrag, ligesom gifte kan miste en del af hustrutillægget.

Samtidig overgår de pågældende fra boligydelse til boligsikring og mister retten til ejerboligfradrag i socialindkomsten. Dette gælder ikke invalidepensionister, idet de bevarer det indkomstuafhængige invaliditetsbeløb, selv om grundbeløbet indtægtsreguleres bort. Med de nye regler om førtidspension er der samtidig indført et indkomstuafhængigt førtidsbeløb, som udbetales til personer, der får tilkendt førtidspension før det fyldte 60. år. Dette indebærer, at de pågældende modtager førtidsbeløbet, selv om grundbeløbet indtægtsreguleres bort, hvorved de bevarer pensionsstatus. Indførelsen af førtidsbeløbet har således løst det skarpe hjørne for disse pensionister. Tilbage er de personer, der får tilkendt førtidspension efter det 60. år. Det må dog antages, at en indkomstfremgang, som indebærer en fortabelse af pensionsstatus, næppe er typisk for denne gruppe, ligesom forslaget om nedsættelse af aftrapningsprocenten ved grundbeløbet vil forhøje den indkomstgrænse, hvor pensioniststatus fortabes, således at problemet på denne måde minimeres i praksis.

En fuldstændig løsning af dette samspilsproblem for de pensionister der får tilkendt førtidspension efter det 60. år forudsætter, at der sker ændring af pensionslovene m.v., så disse pensionister bevarer pensionsstatus selv om grundbeløbet indtægtsreguleres bort.

Et andet skarpt hjørne er visse indkomstintervaller, hvor der kan ske aftrapning af både grundbeløb og de faste tillæg til pensionen. Løsningen af dette skarpe hjørne må imidlertid ske i sammenhæng med de generelle løsninger for henholdsvis grundbeløb og de faste tillæg til pensionen, jfr. nedenfor.

Den efterfølgende gennemgang vil på denne baggrund koncentrere sig om mere generelle løsninger af samspilsproblemerne, idet ambitionsniveauet samtidig primært koncentrerer sig om helt at undgå marginalindkomstvirkninger på over 100 pct.

7.2. Overordnede overvejelser

Den efterfølgende gennemgang vil tage udgangspunkt i overvejelserne om en ældreydelse, dog således at ikke alle ydelser aftrappes i forlængelse af hinanden, men at aftrapningen samles om to hovedydelser, nemlig dels en pensionsydelse og dels en boligydelse. Baggrunden herfor er, at en sådan samling griber mindst muligt ind i de eksisterende regler omkring indkomstgrundlaget m.v. Samtidig er det i overensstemmelse med ældrekommissionens overvejelser om at adskille bolig og service og i den forbindelse betalingen herfor. Endelig hindrer det ikke gennemførelse af en ældreydelse på længere sigt - tværtimod.

Hvis man forestiller sig, at aftrapningen koncentrerer sig om disse ydelser, og hvis man forestiller sig, at pensionsydelsen bliver gjort skattefri og aftrappes med 15 pct., ligesom boligydelsen aftrappes med 15 pct., fås følgende marginalindkomstvirksomheder:

På 1. skattetrin	76,7 pct.
På 2. skattetrin	91,9 pct.

Der er ikke her taget hensyn til aftrapningen af grundbeløbet, men hvis dette forudsættes aftrappet med 30 pct. i overensstemmelse med ældrekommissionens forslag og jfr. nedenfor, fås følgende marginalindkomstvirksomheder:

På 1. skattetrin	88,2 pct.
På 2. skattetrin	98,3 pct.

Forskellen mellem de sidstnævnte marginalindkomstvirksomheder og de ovenfor nævnte fremkommer ved, at en aftrapning af grundbeløbet med 30 pct. forøger den reale aftrapning på 1. skattetrin med 16 pct. og på 2. skattetrin med 11,7 pct. Samtidig reduceres den reale aftrapning på boligområdet til $15 \times 0,7 = 10,5$ pct., hvilket er et fald på 4,5 pct., således at den samlede marginalvirkning på 1. skattetrin stiger med 11,5 pct. og på 2. skattetrin med 7,2 pct.

Målsætningen om at undgå marginalindkomstvirkninger på over 100 pct. kan derfor opfyldes under de her givne forudsætninger, idet det dog bemærkes, at disse forudsætninger drøftes nærmere nedenfor.

Det skal præciseres, at de her angivne maksimale marginalindkomstvirkninger er beregnet på grundlag af de gennemsnitlige marginalskatteprocenter for 1983. Dette indebærer, at marginalindkomstvirkningerne kan være højere eller lavere afhængig af, om den kommunale og amtskommunale skatteprocent er højere eller lavere end landsgennemsnittet. Tilsvarende indebærer det, at i det omfang, der sker stigninger i skatteprocenterne, vil der samtidig ske stigninger i marginalindkomstvirkningen, hvorved loftet på 100 pct. kan overskrides.

I det følgende gennemgås konkrete forslag til løsning af samspilsproblemer på de ovenfor nævnte områder. De konkrete forslag drøftes under den forudsætning, at forslagene kan gennemføres enkeltvis og gradvis, efterhånden som økonomien tillader det.

7.3. Grundbeløbsaftrapningen

Ældrekommissionen har foreslået, at aftrapningsprocenten for grundbeløbet sættes ned fra de nuværende 60 pct. til 30 pct. Den nuværende aftrapningsprocent på 60 svarer til en real aftrapning på 32 pct. på 1. skattetrin, hvor hele aftrapningen foregår i dag. En aftrapningsprocent på 30 svarer til en real aftrapning på 16 pct. på 1. skattetrin og 11,7 pct. på 2. skattetrin, hvorfor der vil være tale om en klar forbedring.

En nedsættelse af aftrapningsprocenten fra 60 til 30 vil forlænge aftrapningsintervallet for grundbeløbet. Hvis det forudsættes, at indkomsten ud over pensionen består af arbejdsindkomst, vil aftrapningsintervallerne udgøre følgende, idet de hidtidige grænser for bortfald af grundbeløbet er nævnt i parentes:

For under 67 årige

Enlige	25.800 - 131.880	(78.840)
Samgifte	45.200 - 142.640	(93.920)
Andre	45.200 - 151.280	(98.240)

For 67-69 årige

Samgifte	45.200 - 142.640	(93.920)
Andre	45.200-151.280	(98.240)

En nedsættelse af aftrapningsprocenten fra 60 til 30 vil medføre en stigning i pensionen til de knap 40.000 pensionister, som efter 1. januar 1984 forventes at få et nedsat grundbeløb. Heraf vil omkring 25.000 pensionister få en stigning på fra 0 til 7-8.000 kr., mens de øvrige knap 15.000 pensionister vil få en stigning på fra 7-8.000 kr. til 14-15.000 kr.

Endvidere vil forslaget medføre en stigning i pensionen til ca. 7.000 pensionister, som i 1984 vil få bortreguleret grundbeløbet, det vil sige invalidepensionister og 67-69 årige. Disse pensionister vil få en pension på maksimalt 14-15.000 kr.

Den samlede merudgift til de ovenfor nævnte grupper ved en nedsættelse af aftrapningsprocenten skønnes med nogen usikkerhed at ville udgøre 275 mill. kr. (Pl-niveau januar 1983, aktivitetsniveau januar 1982). Denne merudgift vil dog modsvares af et øget skatteprovenu på skønsmæssigt knap 150 mill kr.

Hertil kommer imidlertid, at en del af de ca. 15.000 enlige kvinder, som 1. januar 1984 er fyldt 62 år uden at modtage pension, også vil kunne få pension ved en nedsættelse af aftrapningsprocenten, idet de er omfattet af en særlig overgangsregel i pensionsloven. Det har dog ikke været muligt på det foreliggende grundlag at skønne over antallet af disse kvinder, som vil få pension. Endvidere vil personer, som er berettiget til førtidspension, men hvis indkomst ved 60 pct's aftrapning har medført bortregulering af grundbeløbet, kunne få ret til pension med 30 pct's aftrapning. Denne gruppe skønnes dog at være minimal. Endelig betyder det nye behovskriterium for tildeling af førtidspension efter 1. januar 1984, at der vil blive en tilgang af førtidspensionister med fuldt eller nedsat grundbeløb.

Nedsættelse af aftrapningsprocenten skønnes for de sidstnævnte gruppers vedkommende at medføre en merudgift på 75-110 mill.kr. i 1985. Merudgiften falder over årene for i 1989 at udgøre en besparelse på ca. 40 mill.kr. Hovedparten af merudgiften skyldes de nuværende 62-66 årige enlige kvinder, som ved forslaget vil få ret til pension på grund af den særlige overgangsregel, men som i 1989 vil være overgået til alderspension eller af anden årsag ikke længere modtager førtidspension. De tilsvarende skatteprovenuier skønnes til et merprovenu i 1985 på 40-60 mill.kr. og et mindreprovenu i 1989 på ca. 20 mill.kr. (1983-niveau).

1 ovennævnte provenuskøn er der ikke taget hensyn til, at et (formentlig begrænset) antal førtidspensionister, som får ret til pension med 30 pct's aftrapning samtidig får ret til forhøjet pensonfradrag. Der er endvidere ikke taget hensyn til, at den forlængelse af aftrapningsintervallet, som en nedsættelse af aftrapningsprocenten indebærer, kan få afsmittende virkning på de behovskriterier, som lægges til grund ved revaliderings- og pensionsnævnenes tilkendelse af behovsbestemt førtidspension.

En nedsættelse af aftrapningsprocenten fra 60 til 30 vil være forbundet med visse administrative konsekvenser, idet der skal udbetales pension til flere personer. Forslaget kan dog træde i kraft 1. januar 1985, hvis det vedtages inden udgangen af folketingssamlingen 1983/84.

Fordele og ulemper ved en nedsættelse af aftrapningsprocenten fra 60 til 30 kan i øvrigt sammenfattes således:

- Forslaget afhjælper generelt samspilsproblemerne for invalide- og førtidspensionister samt folkepensionister i alderen 67-69 år.
- Forslaget begrænser antallet af situationer, hvor pensionsstatus mistes på grund af indtægtsregulering og bortfald af grundbeløbet.
- Forslaget vil være enkelt at gennemføre, idet det ikke er forbundet med administrative konsekvenser af betydning.
- Forslaget medfører, at der udbetales pension til personer med indtægter op til omkring 150.000 kr.

7.4. Aftrapning af løbende personlige tillæg

Som nævnt i kapitel 3, omfatter løsningen af samspilsproblemerne ikke personlige tillæg, der tildeles som engangsydelse, men indskrænkes af tekniske grunde til de personlige tillæg, som har karakter af løbende ydelser, og for hvilke der enten er fastsat vejledende retningslinier eller i praksis anvendes nogenlunde ensartede retningslinier. Der er derfor nævnt følgende ydelser: Varmehjælp, medicinhjælp, plejeydelser og ekstraforplejning, hvoraf der kun er fastsat vejledende retningslinier for de to førstnævnte.

Generelt må det om de personlige tillæg siges, at disse i dag aftrappes enten oven i aftrapningen af pensionstillægget eller ved et direkte bortfald af det personlige tillæg, når aftrapningen af pensionstillægget starter. Det skal dog tilføjes, at aftrapningen også i et vist omfang begynder, før aftrapningen af pensionstillægget starter. Der er dog et generelt behov for at få udjævnet aftrapningen og/eller flyttet aftrapningen bort fra det indkomstinterval, hvor pensionstillægget aftrappes.

7.4.1. Varmehjælp til pensionister

Varmehjælpen er den ydelse under personlige tillæg, der har størst betydning for samspilsproblemerne, dels fordi den beløbsmæssigt udgør langt den største enkeltydelse under personlige tillæg, dels fordi den berører langt det største antal pensionister, og endelig fordi der i de vejledende retningslinier er fastsat en egentlig aftrapningsprocent.

Der kan herved henvises til bilag 4's resume af en rapport om varmhjælpen til pensionisterne i 1983, som sikringsstyrelsen har udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse omfattende ca. 50 kommuner. Af resumeet fremgår, at det er anslået, at knap 132.000 pensionisthusstande modtog varmhjælp i 1. halvår af 1983, hvilket svarer til, at i alt 155.000 pensionister eller næsten en femtedel af samtlige pensionister modtager varmhjælp. Kommunernes forventede udgifter til personlige tillæg til varmhjælp er for 1983 beregnet til knap 90 pct. af varmerådighedsbeløbet, der andrager 515 mill.kr. Den gennemsnitlige varmhjælp pr. husstand skønnes på baggrund af undersøgelsen af ville udgøre ca. 3.500 kr. i 1983. Det fremgår endvidere af resumeet, at ca. 20 pct. af kommunerne har anvendt socialministeriets vejledende retningslinier i 1. halvår af 1983, og at yderligere ca. 14 pct. har besluttet at anvende disse regler.

Umiddelbart synes der at kunne peges på tre muligheder til løsning af samspilsproblemet for varmemhjælpens vedkommende:

- 1) Varmehjælpen indarbejdes i en pensionsydelse sammen med pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg.
- 2) Varmehjælpen erstattes af en forhøjelse af pensionstillægget.
- 3) Varmeudgifterne indarbejdes i den boligudgift, som danner grundlag for boligydelsen.

Efter de gældende regler er varmemhjælpen og boligydelsen skattefrie, medens de faste tillæg til pensionen er skattepligtig. Løsningsmulighed 1 og 2 indebærer derfor, enten at varmemhjælpen gøres skattepligtig, eller at de faste tillæg gøres skattefrie.

Nedenfor gennemgås de tre løsningsmuligheder, herunder forslag til, hvorledes der kan ske skatemæssig ligestilling af varmemhjælpen og de faste tillæg til pensionen.

7.4.1.1. Varmehjælpen indarbejdes i pensionsydelsen

En indarbejdelse af varmemhjælpen i en pensionsydelse forudsætter, at tildelings- og udmålingskriterierne for varmemhjælp adskilles, således at varmemhjælpens grundydelse tildeles alene på grundlag af varmeudgifternes størrelse. Varmehjælpens grundydelse indgår herefter i en pensionsydelse, således at den udmåles i forlængelse af de faste tillæg. Det bemærkes, at hustrutillægget og ægteskabstillægget ophæves fra 1. januar 1984, dog således at de personer, som har fået tilkendt et af disse tillæg bevarer dette. Dette indebærer, at hustrutillægget i praksis først bortfalder i 1989, mens der kan gå en lang årrække før ægteskabstillægget bortfalder i praksis. Når disse tillæg bortfalder, vil det være mere enkelt at udmåle varmemhjælpen i forlængelse af de faste tillæg, hvilket vil sige pensionstillægget.

Ved en udmåling i forlængelse af de faste tillæg undgås en samtidig aftrapning af varmemhjælpen og de faste tillæg til pensionen. Denne løsning forudsætter, at staten yder 100 pct. refusion på udgiften til varmemhjælp, således at refusionen på de faste tillæg og varmemhjælpen er den samme. Varmehjælpen må derfor udskilles som en selvstændig ydelse.

Som anført under 7.4.1. forudsætter denne løsning, at de faste tillæg og varmemhjælpen behandles ens skattemæssigt, idet de faste tillæg i dag er skattepligtige, mens varmemhjælpen er skattefri. Da det vil give udmålingsmæssige problemer at gøre varmemhjælpen skattepligtig (ved beregning af varmemhjælpens grundydelse, skal der tages hensyn til, at der også skal betales skat), er de faste tillæg i nedenstående model gjort skattefrie. En sådan konvertering medfører for gifte pensionister, at tillæggene stort set skal halveres, mens pensionstillægget for enlige bevarer den nuværende størrelse, da det i realiteten allerede er skattefrit på grund af det forhøjede personfradrag. En skattefritagelse af pensionstillægget for enlige må dog medføre en tilsvarende nedsættelse af det forhøjede personfradrag.

Desuden må der fastlægges en aftrapningsprocent. Der er valgt den nuværende reale aftrapning af de faste tillæg til pensionen, der udgør 16 pct. på 1. skattetrin.

Videre er der valgt en egenbetaling for varmeudgiften samt en maksimalydelse pr. familie på 8.000 kr. Dette indebærer, at der tages hensyn til varmeudgifter langt over de gennemsnitlige.

Endelig er der fastsat en maksimal likvid formue pr. familie på 50.000 kr. Beløbet er sat så relativt stort under hensyn til, at "aftrapningen" under hensyn til likvid formue er 100 pct.

På dette grundlag er modellens beløb således:

<u>Skattefri tillæg</u>	PL = 1/1 1983
Pensionstillæg til	
- Samgifte pensionister	3.120 kr.
- Andre gifte pensionister	2.916 kr.
- Enlige pensionister	5.460 kr.
Ægteskabstillæg	2.112 kr.
Hustrutillæg	17.208 kr.
<u>Personfradrag til enlige</u>	32.700 kr.
<u>Aftrapningsprocenter for</u>	
- Enlige og andre gifte pensionister	16 pct.
- Samgifte pensionister (pr.pensionist)	8 pct.
<u>Egenbetaling for varmeudgift</u>	
- Enlig pensionist	2.160 kr.
- Ægteskabstillægsmodtager	2.160 kr.
- Hustrutillægsmodtager	3.240 kr.
- Pensionistægtepar	3.240 kr.
<u>Maksimal varmeydelse pr. familie</u>	8.000 kr.
<u>Maksimal likvid formue pr. familie</u>	50.000 kr.

Denne model skønnes at få følgende økonomiske konsekvenser for det offentlige:

Mindreudgifter til pensionsydelse	850 mill.kr.
Mindre skatteprovenu	560 mill.kr.
Mindreudgift til pensionsydelse netto	290 mill.kr.
Tildelt varmeydelse	1.100 mill.kr.
Mindreudgift ved aftrapning af varmeydelse	100 mill.kr.
Mindreudgift til varmehjælp via de personlige tillæg	460 mill.kr.
Merudgift netto for det offentlige	<u>250 mill.kr.</u>

Beregningerne er foretaget på socialministeriets pensionsmedel.

Varmeudgifterne er fundet ved at multiplicere husstandens varmeudgift pr. m^2 med m^2 -arealet. Varmeudgiften pr. m^2 er taget fra Omnibusundersøgelsen 1982, hvor varmeudgiften pr. m^2 er fordelt på størrelse, alder og lejeforhold. Fordelingen af varmeudgiften pr. m^2 for husstande med mindst én person fyldt 65 år, er forudsat gældende for alle pensionisthusstande.

Den likvide formue er i beregningsmodellen defineret som de samlede aktiver minus ejendomsværdien. Definitionen er i modelmæssig henseende den, der ligger nærmest den i cirkulæret om vejledende retningslinier beskrevne likvide formue. I modelbefolkningens datagrundlag indgår kun oplysninger om de samlede passiver, hvorfor den likvide formue er opgjort brutto. Det har herudover ikke været muligt at tage hensyn til pantebreve, hvis afkast er en forudsætning for, at pensionisten kan bevare den nuværende bolig m.v.

Den likvide formue, som her defineret, overvurderer således den faktiske likvide formue. Dette betyder, at enten svarer den i modellen fastsatte grænse til en lavere grænse, eller at merudgifterne vil blive større. Formuegrænsen er udelukkende indlagt i modellen for at begrænse merudgifterne. Argumenterne mod at indføre en formuegrænse er opregnet i kapitel 6, p. 96—97-

Fordelingsmæssige virkninger

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at godt 260.000 husstande vil modtage varmeydelse efter de ovenfor skitserede regler. Dette er ca. 130.000 flere eller dobbelt så mange, som der ifølge sikringsstyrelsens varnehjælpsundersøgelse skønnes at være tilfældet efter de gældende regler. På den anden side vil reduktionen i enlige pensionisters personfradrag med et beløb svarende til pensionstillægssatsen som udgangspunkt betyde, at alle enlige pensionister, der ikke får fuldt pensionstillæg, vil få en nedgang i husstandsindkomsten, der kan variere fra det ubetydelige og op til skatteværdien af pensionstillægget. Om der bliver tale om en samlet nedgang vil afhænge af, om der tildeles andre af ældreydelsens ydelsesandele.

Udgiften til varmemhjælp i en pensionsydelse skønnes at udgøre 1 mia.kr., eller godt det dobbelte af udgiften til varmemhjælp i 1983. Den gennemsnitlige varmeydelse skønnes at udgøre ca. 3.800 kr. eller nogenlunde det samme som efter nugældende regler.

Som nævnt ovenfor, er der iastsat en maksimal likvid formue pr. familie på 50.000 kr. Enhver grænse for størrelsen af den likvide formue indebærer en aftrapning på 100 pct. for familier, der ligger over grænsen. Såfremt denne aftrapning skulle undgås ved helt at fjerne iormuegrænsen, ville det medføre merudgifter på ca. 1 mia.kr.

Den finansieringsmæssige side af modellen er følgende:

Merudgiften til varmeydelse på 1 mia.kr. finansieres ved:

Mindreudgift til tillæg	850 mill.kr.
Mindre skatteprovenu p.g.a. skattefritagelse af tillæggene	1.160 mill.kr.
Større skatteprovenu p.g.a. nedgang i personfradrag til enlige	600 mill.kr.
Mindreudgift til varmemhjælp via de personlige tillæg	460 mill.kr.
Resterende merudgift finansieret af midlerne til rådighed fra den sociale pensionsfond	250 mill.kr.
1 alt	1.000 mill.kr.

Forslagets fordele og ulemper kan herefter sammenfattes således:

- Forslaget løser samspilsproblemerne mellem de faste tillæg til pensionen og varmemhjælpen.
- Forslaget bevirker, at dobbelt så mange husstande (ca. (260.000), som efter de gældende regler skønnes at ville modtage varmemhjælp.

- Forslaget bevirker, at nogle pensionisthusstande, som modtager varmemhjælp efter de gældende regler, vil gå ned i varmemhjælp på grund af det fastsatte maksimum for ydelse af hjælp.
- Forslaget bevirker, at enlige pensionister med indtægter udover de sociale ydelser vil komme til at betale mere i skat som følge af den reduktion af personfradraget, som sker ved omlægning af de faste tillæg til pensionen til skattefrie ydelser.
- Forslagets formuegrænse for varmemhjælp bevirker et skarpt hjørne i aftrapningsmæssig henseende, idet varmemhjælpen ved en likvid formue udover denne grænse aftrappes med 100 pct.
- Vanskelighederne ved at definere, hvad en likvid formue er, bevirker en betydelig usikkerhed for de provenu- og fordelingsmæssige beregninger.
- Merudgifterne ved forslaget er skønnet til at blive på omkring 250 mill.kr. årligt.
- De faste tillæg til pensionen skal konverteres til skattefrie ydelser.
- Varmehjælpen skal udskilles fra de personlige tillæg, og refusionsprocenterne skal tilpasses refusionsprocenten for de faste tillæg.

7.4.1.2. Varmehjælpen afløses af en forhøjelse af pensionstillægget

Den anden løsning er at erstatte varmemhjælpen af en forhøjelse af pensionstillægget. Det er umiddelbart åbenlyst, at det væsentligste problem er, at en afløsning af varmemhjælpen med en forhøjelse af pensionstillægget enten medfører så små forhøjelser, at det giver en ringe kompensation for tabet af

varmeydelsen, eller også medfører omlægningen betydelige merudgifter på grund af, at alle skal modtage et betydeligt beløb.

Den væsentligste hoveddimension i modellerne er derfor:

Provenneutral/små ydelser	Store merudgifter/rimelige ydelser
---------------------------	------------------------------------

Teknisk er det som anført under 7.4.1. nødvendigt enten at gøre varmeydelsen skattepligtig eller at gøre pensionstillægget skattefrit. En anden dimension er derfor:

Skattepligtig varmeydelse og pensionstillæg	Skattefri varmeydelse og pensionstillæg
--	--

Dette rejser spørgsmålet om personfradragets størrelse. Dette kan i de "skattepligtige" modeller holdes uændret - med skattepligt for enlige pensionister til følge - eller forhøjes, så dette undgås. I de "skattefri" modeller kan personfradraget holdes uændret - hvorved personfradraget kan udnyttes af personer med ekstraindtægter - eller det kan nedsættes, hvorved personer med større ekstraindtægter bliver yderligere beskattet. Den tredje væsentlige dimension er således:

Personfradrag nedsættes	Personfradrag uændret	Personfradrag forhøjes
----------------------------	--------------------------	---------------------------

Til at belyse hovedproblemet, nemlig at enten så bliver ydelserne så små, at der knap kan tales om en afløsning af varmeghjælpen, eller også bliver merudgifterne betydelige, er valgt to modeller, hvor personstillægget forbliver skattepligtigt og personfradraget holdes uændret.

Hvis modellen skal være provenuneutral, så kan pensionstillægget (PL-1. januar 1983) forhøjes årligt med

1.600 kr. for enlige og andre gifte pensionister

800 kr. for samgifte pensionister.

Modellen medfører, at ca. 450.000 pensionisthusstande, som i dag får fuldt eller nedsat pensionstillæg, vil få en generel forhøjelse af husstandsindkomsten på den maksimale ydelse på 900 kr. efter skat.

Dette skal sammenlignes med, at det skønnes, at den gennemsnitlige varmhjælp bliver på 3.500 kr.

I en tilsvarende model, hvor forhøjelsen af pensionstillægget skal svare til den gennemsnitlige varmhjælp på 3.500 kr. skattefrit, skal pensionstillægget (PL-1. januar 1983) forhøjes til

6.500 kr. for enlige og andre pensionister

3.250 kr. for samgifte pensionister.

Nettoudgiften for det offentlige vil blive knap 1.500 mill.kr.

Modellen medfører, at ca. 450.000 pensionisthusstande, der i dag får fuldt eller nedsat pensionstillæg, vil få en forhøjelse af husstandsindkomsten efter skat på ca. 3.500 kr. årligt. Herudover vil ca. 60.000 pensionisthusstande med fuldt aftrapet pensionstillæg få en forhøjelse af husstandsindkomsten efter skat på ca. 1.800 kr. i gennemsnit. Dette skyldes, at aftrapningsintervallet mere end fordobles.

Hoveddilemmaet ændres ikke ved at vælge modeller, hvor pensionstillægget gøres skattefrit. I disse modeller får fastlæggelsen af personfradraget en større betydning. Nedsættes personfradraget ikke, giver dette en fordelingsvirkning således, at en enlig pensionist kan anvende en del af personfradraget svarende til pensionstillægget til at friholde ekstraintdægter for skat. Nedsættes personfradraget derimod med et beløb svarende til det nuværende pensionstillæg, vil enlige pensio-

nister med større ekstraindtægter blive yderligere beskattet. Beløbet vil svare til skatteværdien af det beløb, pensionstillægget er aftrappet med. Provenuet herved indgår i en finansiering af forhøjelsen af pensionstillægget. En sådan model kan se således ud:

Pensionstillægget gøres skattefrit, hvilket for enlige pensionister sker ved at holde pensionstillægget uændret, men nedsætte det forhøjede personfradrag med størrelsen af pensionstillægget, det vil sige fra 38.300 kr. til ca. 32.700 kr. Aftrapningsprocenten sættes til 16.

Konverteringen til skattefrit pensionstillæg sker for andre pensionister ved at nedsætte pensionstillægget med den landsgennemsnitlige skatteprocent på 1. skattetrin (46,7 pct.). Samtidig sættes aftrapningsprocenten til 8 for samgifte pensionister og til 16 for andre gifte pensionister. Forhøjelsen er provenuneutral.

Forhøjelsen af pensionstillægget ved indregning af varmemhjælpen (PL-1. januar 1983) bliver i så fald:

- For enlige pensionister	1.400 kr.
- For samgifte pensionister	700 kr.
- For andre gifte pensionister	1.400 kr.

Der bliver således 3 forskellige pensionstillæg (PL-1. januar 1983):

- Enlige pensionister	6.852 kr.
- Samgifte pensionister	3.876 kr.
- Andre gifte pensionister	4.320 kr.

De fordelingsmæssige virkninger af eksemplet vil være, at de 450.000 pensionisthusstande, der i dag modtager fuldt eller nedsat pensionstillæg, vil få en generel forhøjelse af husstandsindkomsten på 1.400 kr. årligt efter skat.

Herudover vil ca. 40.000 enlige pensionister, som i dag ikke modtager pensionstillæg, få en reduceret forhøjelse på gennemsnitlig ca. 700 kr. årligt efter skat.

På den anden side vil alle enlige pensionister få formindsket personfradraget med et beløb svarende til pensionstillægssatsen. Det vil sige, at enlige pensionister med delvist eller fuldt aftrappet pensionstillæg vil få en nedgang i husstandsindkomsten varierende fra det ubetydelige op til skatteværdien af pensionstillægget.

Eksemplets forhøjelse af pensionstillægget vil bevirke en indkomstnedgang for alle pensionisthusstande, som efter de gældende regler får mere end 1.400 kr. i varmhjælp som personligt tillæg.

Administrativt vil alle modellerne betyde, at der skal ske en skattemæssig omlægning af enten varmhjælpen eller af pensionstillægget. Hvis pensionstillægget gøres skattefrit, vil omlægningen svare til, hvad der vil gælde ved indarbejdelsen af varmhjælpen i en pensionsydelse, jfr. afsnit 7.4.1.1.

Sammenfattende kan det siges, at en afskaffelse af varmhjælpen samtidig med en forhøjelse af pensionstillægget naturligvis vil bevirke, at den samlede aftrapningsprocent for varmhjælp og pensionstillæg nedsættes. Forhøjelsen af pensionstillægget medfører en forlængelse af aftrapningsintervallet, d.v.s. en omfordeling til fordel for dem med ekstraintægter.

Men samtidig fås den uundgåelige virkning af at sprede en ydelse, der har en specifik mindre kreds af ydelsesmodtagerne, på en betydeligt større kreds.

Ved provenuneutrale ordninger bliver ydelserne så små, at de i meget ringe grad opfylder den oprindelige målsætning. Vælges ordninger, der ikke stiller den, der modtager en gennemsnitlig

varmehjælp, dårligere, så er merudgifterne så betydelige, at ordningen derved kun er forenelig med en bredere målsætning.

Det vil derfor i konklusionen af dette kapitel blive lagt til grund at en forhøjelse af pensionstillægget i forbindelse med afskaffelse af varmehjælpen vel er en alternativ måde at anvende midlerne på, men det er ikke en alternativ måde at opfylde målsætningen for varmehjælpen.

7.4.1.3 Varmehjælpen indarbejdes i boligydelsen

Den tredje løsning indebærer, at varmeudgiften indarbejdes i boligydelsen, og at den nuværende varmehjælp falder bort.

Boligydelserne tildeles efter ansøgning til pensionister, og ydelserne beregnes på grundlag af lejen (excl. varme), husstandsindkomsten samt boligens størrelse.

Boligydelserne beregnes som forskellen mellem huslejen og en egenbetaling, der normalt udgør 15 pct. af husstandsindkomsten, dog 25 pct. af den del af indkomsten, der overstiger 90.000 kr. (i 1983). Huslejen kan maksimalt indregnes med 33.200 kr., og der kan maksimalt udbetales 17.556 kr. i årlig støtte. For pensionister i ejerboliger og for kommunale pensionistboliger gælder særlige regler.

Ca. 170.000 husstande modtager boligydelse (excl. kommunale pensionistboliger).

Varmehjælpen kan indarbejdes i boligydelsen på den måde, at der ved beregning af støtte må tillægges visse brændselsudgifter "varmetillæg" til huslejen. Da boligydelsen udgør forskellen mellem leje og egenbetaling, vil en forøgelse af den leje, der indgår i støtteberegningen, medføre en tilsvarende forøgelse af støtten, med mindre den maksimale boligydelse på 17.556 kr. overskrides.

Udgangspunktet for beregning af "varmetillægget" bør være de faktiske dokumenterede udgifter til brændsel eller eventuelt den løbende ácontobetaling. Det vil i en række tilfælde være vanskeligt at kontrollere disse udgifter, specielt i forbindelse med el- og petroleumsopvarmning samt for private oliefyr. Dette vil isoleret set skabe problemer for administrationen af boligydelsen. På den anden side kan det anføres, at problemet er det samme inden for den eksisterende varmemhjælp.

Ved tilrettelæggelse af en tilskudsordning, hvorefter varmemhjælpen indarbejdes i boligydelsen, kan der i øvrigt tænkes at indgå forskellige komponenter; der kan således overvejes:

- at fastsætte en egenbetaling svarende til egenbetalingen efter de gældende vejledende retningslinier for ydelse af varmemhjælp til pensionister, d.v.s. ca. 2.000 kr. for enlige pensionister og ca. 3.000 kr. for samgifte pensionister.

- for at "lægge loft" over udgifterne kan det overvejes at indføre et maksimum for de varmeudgifter, der kan medregnes. I afsnit 7.4.1.1. regnes med en maksimal varmemhjælp på 8.000 kr. pr. år.

- endelig kan det for at bibeholde motivationen, dels til at spare på varmen, dels til at foretage energibesparende foranstaltninger, overvejes kun at medregne en vis andel (f.eks. 75 pct.) af de varmeudgifter, der overstiger egenbetalingen.

I det følgende er det valgt at lade de nævnte komponenter indgå i en model for varmemhjælpens indarbejdelse i boligydelsen, således at varmetillægget kan beregnes på følgende måde for en enlig pensionist:

$0,75 \times (\text{faktiske varmeudgifter} - 2.000),$
dog max. 8.000 kr.

Der vil herefter maksimalt kunne medregnes faktiske udgifter på 12.666 kr., jfr. nedenstående tabel:

<u>Faktiske udgifter</u>	<u>Varmetillæg</u>
2.000 kr.	0 kr.
4.000 kr.	1.500 kr.
6.000 kr.	3.000 kr.
8.000 kr.	4.500 kr.
10.000 kr.	6.000 kr.
12.000 kr.	7.500 kr.
14.000 - og derover	8.000 kr.

Med disse ændringer vil den faktiske boligydelse for hovedparten af modtagere stige med et beløb svarende til "varmetillægget".

For pensionister, der allerede modtager maksimal støtte, fordi (leje - egenbetaling) > 17.556 kr., vil "varmetillægget" imidlertid ikke kunne komme til udbetaling, med mindre **maksimums**støtten samtidig hæves. Tilsvarende vil kun en del af tillægget blive udbetalt, hvis

$$(\text{Leje} + \text{varmetillæg} \div \text{egenbetaling}) > 17.556 \text{ kr.}$$

efter indregning af varmetillæg

Pensionister med høj leje i forhold til indkomsten vil således ikke få glæde af varmetillægget, med mindre den maksimale boligydelse samtidig forøges. Dette kan gøres på 2 forskellige måder.

Enten øges maksimum generelt med 8.000 kr. til 25.556 kr. Dette vil være administrativt enkelt, men til gengæld vil det samtidig betyde, at boligydelsen forøges for pensionister med høj leje i forhold til indtægten, når varmetillæg er under 8.000 kr. Dette vil næppe være rimeligt.

Alternativt skal maksimum være individuelt og udgøre det nuværende maksimum plus det individuelle varmetillæg. Dette

vil være administrativt lidt mere besværligt, men til antagelig være mere rimeligt, idet den omtalte grænse på f.eks. 8.000 kr. for varmetillægget jo allerede repræsenterer et maksimum.

Den her valgte samlede model for indarbejdelse af varmhjælpen i boligydelsen indebærer herefter, at der til beregningslejen tillægges et varmetillæg, der beregnes som $0,75 \times$ (faktiske varmeudgifter - 2.000 kr.), dog max. 8.000 kr. Endvidere gøres maksimum for den årlige boligydelse individuelt, idet der til det nuværende absolutte maksimum tillægges det individuelle varmetillæg pr. husstand.

Med denne udformning er i nedenstående tabel vist, hvor meget boligydelsen vil stige for forskellige indkomstniveauer, når den faktiske varmeudgift udgør 8.000 kr. årligt (d.v.s. varmetillæg på 4.500 kr.), og lejen udgør 24.000 kr.

Indkomst	Boligydelse i dag	Boligydelse incl.varme- tillæg	Stigning
40.000	17.556	22.056	4.500
60.000	15.000	19.500	4.500
80.000	12.000	16.500	4.500
100.000	8.000	12.500	4.500
120.000	3.000	7.500	4.500
140.000	0	2.500	2.500
160.000	0	0	0

I det angivne eksempel vil varmetillægget blive aftrappet for indkomster over godt 130.000 kr.

Beregning af den provenumæssige effekt af forslaget er behæftet med en meget betydelig usikkerhed. Dette skyldes primært, at pensionisternes faktiske varmeudgifter ikke er kendt.

På baggrund af en lovmodelkørsel med udgangspunkt i de i afsnit 7.4.1.1. nævnte varmeudgifter (fra Omnibusundersøgelsen 1982) kan det imidlertid skønnes, at udgifterne ved at indlægge det beskrevne varmetillæg i boligydelsen vil udgøre i størrelsesordenen 500 mill.kr. Som udgangspunkt må det derfor skønnes, at forslaget vil være omtrent provenuneutralt i forhold til den gældende varmhjælp. Usikkerheden i beregningerne betyder dog, at der muligvis kan blive tale om merudgifter på op imod et par hundrede mill.kr.

Der kan ej heller foretages mere detaljerede beregninger af den fordelingsmæssige effekt af forslaget, dels fordi pensionisternes faktiske varmeudgifter ikke er kendt, dels fordi der ikke foreligger oplysninger om, i hvilket omfang der i dag er sammenfald mellem modtagere af varmhjælp og modtagere af boligydelse.

For en række pensionister med lav husleje og middelstore varmeudgifter vil forslaget imidlertid indebære, at den nuværende varmhjælp falder bort, men at leje + varmetillæg ifølge forslaget ikke vil overstige grænsebeløbet (egenbetalingen), således at der ikke kan udbetales boligydelse.

Omvendt vil en række husstande, der i dag ikke modtager hverken varmhjælp eller boligydelse, ifølge forslaget være berettiget til en forhøjet boligydelse. Med et groft skøn vil ca. 200.000 husstande (excl. kommunale pensionistboliger) kunne få boligydelse med varmetillæg. Det betyder, at antallet af husstande, der får varmhjælp, vil være forøget (fra ca. 135.000) med ca. 65.000. Der vil være mere end 65.000 nye modtagere i det omfang, der jfr. ovenfor, findes pensionister med varmhjælp, der ikke vil være berettigede til boligydelse med varmetillæg.

Det kan således skønnes, at den gennemsnitlige udbetalte støtte pr. modtagerhusstand vil falde med ca. 1/3 som følge af

stigningen i antallet af modtagere. Hertil kommer, at en række husstande som nævnt vil miste varmhjælpen uden at være berettiget til boligydelse.

Hvis den gennemsnitlige støtte pr. modtagerhusstand ønskes opretholdt uændret, vil det groft skønnet medføre merudgifter i størrelsesordenen 200-300 mill.kr. i forhold til det ovennævnte forslag, der som udgangspunkt skønnedes at være provenuneutralt. Hvis ingen skal stilles ringere, vil der antagelig være behov for merudgifter på groft skønnet 500 mill.kr.

Det bemærkes, at de konsekvenser, som en indarbejdelse af varmhjælpen i boligydelsen vil have for ejere, ikke er medtaget i beregningerne. Der antages at være et ikke ubetydeligt antal boligejere, som får varmhjælp, men som ikke får boligydelse til trods for, at de er berettigede hertil. Baggrunden herfor er, at boligydelsen til ejere ydes delvist som tilskud og delvist som lån. Disse ejere vil ved varmhjælpens indarbejdelse i boligydelsen miste varmhjælpen, såfremt de fortsat beslutter sig for at undlade at ansøge om boligydelse.

Forslagets iordele og ulemper kan herefter sammenfattes således:

Varmhjælpen aftrappes i forlængelse af boligydelsen, og marginalindkomstvirksomheden kan således nedbringes med 30 pct. for husstande, hvor både boligydelse og varmhjælp aftrappes.

- Husleje og varmeudgift betragtes under ét, således at der sker en vis ligestilling mellem billige boliger med store varmeudgifter og dyre boliger med lave varmeudgifter.
- Problemerne med at kontrollere de faktiske varmeudgifter overføres fra varmhjælpsordning til boligydelsen, og problemerne vil omfatte en større modtagerskare.

- Ændringen vil medføre en række store fordelingsmæssige ændringer, således at nuværende modtagere mister tilskud, mens "nye" pensionister kan opnå (større) tilskud.
- Den gennemsnitlige støtte pr. modtagerhusstand vil groft skønnet blive reduceret med omkring en trediedel ved uændret provenu.
- Færre ejere vil få varmemhjælp som følge af, at der ikke søges om boligydelse.
- Hvis den gennemsnitlige støtte pr. husstand ønskes bibeholdt uændret, vil forslaget skønsmæssigt give merudgifter på 200-300 mill.kr. pr. år, og hvis ingen husstand må stilles ringere, vil det - f.eks. i forbindelse med overgangsordninger - antagelig medføre merudgifter på op mod 500 mill.kr. Alle provenuskøn er behæftet med en meget væsentlig usikkerhed.

7.4.2. Medicinhjælp

Medicinhjælp ydes til dækning af pensionistens egen udgift til lægeordineret medicin. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor stor en del af de personlige tillæg, der gives som medicinhjælp, men beløbet skønnes at ligge på et niveau omkring 100 mill.kr.

Da hjælpen er tilpasset den enkelte pensionists behov, og da det er vanskeligt på forhånd at skønne over størrelsen af pensionistens egen udgift, ydes hjælpen ofte i praksis på den måde, at der udskrives medicinkort, hvorpå det er anført, hvor stor en andel af pensionistens egen udgift, der dækkes af kommunen. Apoteket tår herefter denne andel udbetalt direkte af kommunen, hvilket samtidig indebærer, at kommunen ofte opnår en vis rabat på medicinen.

Det er ikke muligt med den nuværende praksis at indarbejde medicinhjælpen i en pensionsydelse sammen med de faste tillæg,

således at der kan foretages en samlet udmåling af pensionsydelsen. En sådan fremgangsmåde ville indebære, at medicinhjælpen blev gjort til en kontantydelse, der måtte fastsættes på grundlag af den enkelte pensionists forventede medicinforbrug.

En mulighed er derfor at omlægge medicinhjælpen til en kontantydelse, hvis tildeling alene er afhængig af medicinudgifternes størrelse. Denne kontantydelse indgår herefter i en pensionsydelse sammen med de faste tillæg og eventuelt varmhjælpen, hvorefter der foretages en udmåling af den samlede pensionsydelse. Da omdannelse af medicinhjælpen til en kontantydelse vil være forbundet med store administrative problemer (der skal indføres en lang række forskellige kontantydelse afhængig af behov og medicinens pris, ligesom der vil være behov for løbende at flytte pensionisten fra det ene kontantydelsesniveau til det andet i løbet af året, afhængig af pensionistens behov på ethvert givet tidspunkt), har arbejdsgruppen afstået fra at arbejde videre med denne løsning.

En anden mulighed ville være at bevare det eksisterende system, men i det vejledende cirkulære præcisere, at der bør tilstræbes en vis aftrapning af medicinhjælpen.

Medicinhjælp udbetales i almindelighed, hvis indtægten (bortset fra pensionen) ikke overstiger 8.100 kr. for enlige og 11.800 kr. for gifte, hvilket svarer til at de pågældende modtager fuldt pensionstillæg. Hertil kommer, at pensionisten kun må være i besiddelse af en mindre formue (oftest likvid formue). Formuegrænserne varierer fra kommune til kommune, men ligger typisk mellem 20.000 kr. og 35.000 kr. Til dækning af pensionistens egen udgift gives der til pensionister, der opfylder disse betingelser, typisk 100 pct. tilskud til lægemidler, der er optaget i afsnit I, og 50 eller 100 pct. tilskud til lægemidler, der er optaget i afsnit II. Herudover yder nogle kommuner tilskud til lægeordineret ikke-tilskudsberettiget medicin.

En afhjælpning af samspilsproblemerne kunne derfor ske ved at aftrappe medicinhjælpen, når indtægten overstiger de ovenfor nævnte grænser for fuldt pensionstillæg. F.eks. kunne der ydes 50 pct. af det tilskud, der ydes til pensionister med fuldt pensionstillæg, til pensionister, der får nedsat pensionstillæg, således at medicinhjælp først bortfalder, når pensionstillægget er indtægtsregulere bort. Forslaget medfører dog samtidig, at det ikke vil være muligt at tage hensyn til en mindre likvid formue som i dag. Dog indgår formuen i beregningsgrundlaget for pensionstillæggene dels i form af formuetillægget i socialindkomsten, dels i form af formueafkastet.

Forslaget kan illustreres med et eksempel, hvor en kommune i dag yder 100 pct. tilskud til afsnit 1 lægemidler og 50 pct. tilskud til afsnit 11 lægemidler til pensionister med fuldt pensionstillæg. Efter forslaget vil medicinhjælpen blive ydet efter følgende skala:

	Afsnit I = 100 %	Afsnit I = 50 %	Afsnit I = 0 %
	Afsnit II = 50 %	Afsnit II = 25 %	Afsnit II = 0 %
Indtægt	Enlige	Enlige	Enlige
ud over	under 8.100 kr.	8.100-26.700 kr.	over 26.700 kr.
"	Samgifte	Samgifte	Samgifte
	under 11.800 kr.	11.800-51.700 kr.	over 51.700 kr.
	Andre gifte	Andre gifte	Andre gifte
	under 11.800 kr.	11.800-30.400 kr.	over 30.400 kr.

Det skal fremhæves, at forslaget ikke giver en egentlig løsning på samspilsproblemerne, især ikke hvor der er tale om meget stor medicinhjælp, men forslaget afhjælper de største samspilsproblemer. En mere glidende skala (med flere kolonner) for aftrapning af medicinhjælpen må imidlertid afvises af administrative grunde.

Da der ikke foreligger oplysninger om medicinforbruget for den gruppe, som ovenfor foreslås omfattet af halvt tilskud, er det ikke muligt at beregne merudgifterne ved forslaget. Det kan dog med betydelig usikkerhed skønnes, at forslaget vil medføre en merudgift til medicinhjælp på 70-80 mill.kr.

Den meget store merudgift ved forslaget skyldes først og fremmest, at der ved tildeling af medicinhjælp ses bort fra mindre likvide formuer, hvilket indebærer, at pensionister med fuldt pensionstillæg, som ikke hidtil har kunnet få medicinhjælp på grund af formuen, nu får fuld medicinhjælp. Derfor kunne det overvejes, om der ud over ovennævnte skala stadig bør tages hensyn til formuen. Såfremt der i situationen med fuldt tilskud (kolonne 1) blev indført en formuegrænse på 25-35.000 kr., og i situationer med halvt tilskud (kolonne 2) en formuegrænse på 50-70.000 kr., skønnes merudgifterne ved forslaget at ville udgøre knap 20. mill. kr.

Forslaget indebærer ikke umiddelbare administrative problemer, hvorfor det antagelig kan træde i kraft med ca. 3 måneders varsel. Forslaget vil dog indebære et administrativt merarbejde, da flere pensionister nu skal have medicinhjælp.

Af hensyn til koordinering af reglerne for ydelse af løbende personlige tillæg finder arbejdsgruppen, at den endelige udformning af ændrede regler på området bør afvente arbejdet i udvalget vedrørende fastsættelse af regler for ydelse af personlige tillæg til pensionister, jfr. bemærkningerne herom i afsnit 7.4.3.

Forslagets fordele og ulemper kan i øvrigt sammenfattes således:

- Det nuværende administrative system bevares, hvorfor forslaget ikke indebærer en administrativ omlægning, men kun en udvidelse af det administrative arbejde.

- Forslaget sikrer, at pensionisterne får refunderet den faktiske andel af de afholdte medicinudgifter.
- Forslaget løser ikke samspilsproblemerne, men afhjælper de største samspilsproblemer.

7.4.3. Øvrige personlige tillæg

Som nævnt, har personlige tillæg til plejeydelser og **ekstraforplejning** karakter af løbende ydelser. Der er imidlertid ikke fra centralt hold fastsat regler om tildeling af disse ydelser.

Som det fremgår af beskrivelsen i bilag 1-13, udgør plejeydelser og ekstraforplejning ofte en vis størrelse, hvorfor der opstår samspilsproblemer, hvis ydelsen bortfalder, når indtægten overstiger det fradragsfrie beløb. En løsning kunne være at udskille disse ydelser som selvstændige ydelser, der tildeles uafhængige af indtægten, hvorefter ydelsen kunne indgå i den tidligere omtalte pensionsydelse, således at der foretages en samlet udmåling.

Da der som nævnt ikke på nuværende tidspunkt er fastsat regler fra centralt hold, og da udvalget vedrørende fastsættelse af regler for ydelse af personligt tillæg til pensionister har til opgave at udarbejde udkast til regler for ydelse af personligt tillæg, må en nærmere stillingtagen afvente det omtalte udvalgsarbejde.

Arbejdsgruppen har derfor ikke set det som sin opgave at gå ind i nærmere overvejelser om løsning af samspilsproblemerne vedrørende disse ydelser. Arbejdsgruppen skal dog påpege, at der ud fra en samspilssynsvinkel er behov for at fastsætte regler fra centralt hold, som afhjælper samspilsproblemerne **for** de her nævnte to ydelser.

7.4.4. Afsluttende bemærkninger vedr. aftrapning af løbende personlige tillæg

En løsning af samspilsproblemerne for de løbende personlige tillæg forudsætter, at ydelserne bliver omlagt fra at være skønsmæssige ydelser til at være retsbestemte ydelser. Dette vil betyde, at pensionister vil være berettigede til hjælp, når de opfylder de objektivt fastsatte kriterier uanset det konkrete behov. Omvendt vil der ikke kunne ydes hjælp udover, hvad der følger af de objektivt fastsatte kriterier, selvom der i det konkrete tilfælde er et behov for yderligere hjælp. En sådan omlægning vil endvidere betyde, at de pågældende personlige tillæg bliver "rene" lovbundne udgifter, hvor den statslige del af udgifterne efter de gældende regler maksimeres af rådighedsbeløbet. Styringsmulighederne for den statslige udgiftsandel vil således blive svækket.

7.5. Aftrapningen af boligydelsen

Som nævnt, kan boligydelsesaftapningen give anledning til samspilsproblemer i de tilfælde, hvor aftrapningsprocenten - den såkaldte grænsebeløbsprocent - overstiger 15. Det drejer sig dels om de situationer, hvor der på 1. trin i boligydelsesaftapningen anvendes procenter på 20 og 25, når antallet af værelser overstiger antallet af beboere plus en, dels og især om aftrapningen på 2. trin, hvor der normalt betales 25 pct., og ved den forhøjede betaling på grund af overskydende værelser 30 og 35 pct. Samspilsproblemerne kunne her løses, hvis aftrapningsprocenten generelt blev sat til 15 pct.

Indførelse af en generel grænsebeløbsprocent på 15 for indkomster både under og over 90.000 kr. vil betyde, at boligydelsen og dermed de offentlige udgifter forøges for pensionister med en indkomst over 90.000 kr. Denne gruppe omfatter 5-10.000 eller knap 5 pct. af samtlige boligydelsesmodtagere.

Meget foreløbigt kan det skønnes, at en sådan ændring vil medføre årlige merudgifter på i størrelsesordenen 10-20 mill.-kr.

Som omtalt, stiger grænsebeløbsprocenten, når antallet af værelser overstiger antallet af personer med mere end 1. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at skønne over, hvor mange husstande, der således har "for store" lejligheder.

De forøgede grænsebeløbsprocenter udgør et incitament for støttemodtageren til at flytte til en bolig af "mere passende størrelse".

Et tilsvarende incitament fandtes i boligsikringsordningen, inden de to love blev sammenskrevet med virkning fra 1. januar 1983.

I de gamle boligsikringsregler blev huslejen således reduceret torholdsmæssigt inden beregning af støtte. Ved 2 overskydende værelser i en 4-værelses lejlighed (2 beboere) blev lejen således reduceret med $1/4$. For 3 overskydende værelser i en 5-værelses lejlighed med $2/5$, etc.

Disse regler kunne principielt genindføres i boligstøtteloven, hvorved egenbetalingsprocenten generelt ville udgøre 15.

Som omtalt, kan der ikke p.t. skønnes over den provenumæssige eliekt af en sådan ændring. Der vil dog generelt blive tale om en forringelse af støtten og dermed om en reduktion af de offentlige udgifter. En række beregningseksempler viser således, at støtten generelt er højst ved de gældende regler typisk med et par tusinde kr., men i visse tilfælde med over 5.000 kr.

Historisk stammer de nugældende regler (forøgelse af grænsebeløbsprocenten) fra den oprindelige lov om boligydelse, mens der i boligsikringsloven skete forholdsmæssig lejereduktion. Ved sammenskrivningen og harmoniseringen af de to love valgte man som omtalt at overføre princippet fra boligydelsen til boligsikringen, bl.a. fordi færrest husstande herved ville blive berørt.

7.6. Optrapningen af betalingen for varig hjemmehjælp

Som nævnt, falder optrapningen af betalingen for varig hjemmehjælp oven i aftrapningen af pensionen og boligydelsen. Da det samtidig tilstræbes at samle aftrapningen på de to hovedydelser, er det nødvendigt at foretage omlægninger af hjemmehjælpsbetalingen.

Her kan peges på to forskellige løsningsmuligheder:

- 1) Ophævelse af betalingsreglerne for varig hjemmehjælp til pensionister.
- 2) Hjemmehjælpen tildeles efter de nuværende regler, mens betalingen fastsættes ved at indarbejde hjemmehjælpen i den ovenfor nævnte pensionsydelse.

Nedenfor gennemgås disse to løsningsmuligheder.

7.6.1. Ophævelse af betalingsreglerne for varig hjemmehjælp til pensionister

En ophævelse af betalingsreglerne for varig hjemmehjælp til pensionister vil umiddelbart løse samspilsproblemerne, da der ikke længere skal ske betaling, hvorfor der heller ikke vil være behov for en indtægtsregulering. En ophævelse af betalingsreglerne indebærer, at ydelse af hjemmehjælp samt omfanget af denne ydelse alene vil være et Visitationsproblem, hvilket må antages at indebære en øget efterspørgsel efter hjemmehjælp.

Omvendt har den varige hjemmehjælp til formål at afhjælpe pensionistens individuelle og helbredsbedingede vanskeligheder i eget hjem, hvorfor der er tale om en udpræget behovsydelse. Hertil kommer, at den varige hjemmehjælp hyppigt indgår i et integreret samarbejde med hjemmesygeplejerskeindsatsen, hvortil der ikke kræves egenbetaling. Dette kunne tale for at ophæve betalingen for varig hjemmehjælp til pensionister.

En ophævelse af betalingsreglerne for varig hjemmehjælp til pensionister skønnes med betydelig usikkerhed at ville give en årlig mindreindtægt på 120-130 mill. kr. (PL-niveau januar 1983).

En ophævelse af betalingsreglerne for varig hjemmehjælp til pensionister indebærer ikke administrative problemer, men tværtimod administrative besparelser, idet hjemmehjælpsbetalingen ikke længere skal beregnes og opkræves for pensionister. Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at foretage et skøn over besparelsernes størrelse, men det antages dog, at der vil være tale om en ikke uvæsentlig besparelse. Forslaget vil kunne træde i kraft umiddelbart efter vedtagelsen af en ændring af bistandslovens § 54.

Forslagets fordele og ulemper kan i øvrigt sammenfattes således:

- Forslaget løser effektivt samspilsproblemerne for de pensionister, der modtager varig hjemmehjælp.
- Forslaget vil være forbundet med administrative besparelser, da der ikke længere skal beregnes og opkræves betaling for varig hjemmehjælp til pensionister.
- Forslaget skaber ligestilling i betalingsmæssig henseende mellem på den ene side varig hjemmehjælp og på den anden side hjemmesygeplejerskeindsats til pensionister.

- Forslaget fjerner incitamentet hos pensionisten til at begrænse efterspørgslen efter hjemmehjælp, men dette må modvirkes via visitationen.
- Forslaget kan give anledning til utilfredshed hos grupper af modtagere af varig hjemmehjælp, som ikke er stillet bedre end pensionisterne, men som fortsat skal betale.

7.6.2. Hjemmehjælpsbetalingen indarbejdes i pensionsydelsen

En løsning af samspilsproblemerne kan endvidere opnås, hvis hjemmehjælpen tildeles efter de nuværende regler, mens betalingen fastsættes ved at indarbejde hjemmehjælpen i den ovenfor nævnte pensionsydelse. Denne løsning svarer helt til ældrekommissionens overvejelser om en ældreydelse.

Som nævnt bibeholdes de nuværende tildelingsregler, således at der alene sker ændringer med hensyn til fastsættelsen af betalingen, idet betalingen fastsættes som den maksimale betaling for det ydede antal timer ugentlig hjemmehjælp (dog max. 6 timer om ugen). Samtidig indgår der i pensionsydelsens grundydelse et beløb svarende til den maksimale betaling, men hvor meget der rent faktisk udbetales i "pensionsydelse", afhænger af dels indkomsten, dels hvor mange andre ydelser, der indgår i pensionsydelsen. Populært kan det dog siges, at hjemmehjælpsbetalingen optrappes i forlængelse af de faste tillæg til pensionen og eventuelt varmehjælpen. Princippet i beregningen er illustreret i kapitel 4, eksempel 3-6.

Denne løsning indebærer, at der ved beregningen af betalingen for hjemmehjælpen anvendes samme indkomstgrundlag som ved udmålingen af de faste tillæg til pensionen, således at der kun kan tages hensyn til ægtefælleindkomsten.

Med stor usikkerhed antages de fordelingsmæssige virkninger af forslaget at blive, at pensionisthusstande, som efter de gældende regler betaler 25-30 kr. pr. time, dermed vil blive fri-

taget for betaling. Herefter vil antagelig kun ca. hver 5. af de pensionisthusstande, som efter de gældende regler betaler for varig hjælp, fortsat komme til at betale. Mindreindtægten ved forslaget er med stor usikkerhed beregnet til 90-100 mill.kr. (PL = 1. januar 1983).

Rent administrativt indebærer forslaget, at hjemmehjælpsbetalingen skal indbygges i pensions-edb-systemet, som både skal beregne pensionsydelsen, hvori indgår et beløb svarende til betalingen, og opkræve betalingen for hjemmehjælpen. Forslaget vil dog kunne træde i kraft 1. januar 1985, hvis det vedtages inden udgangen af folketingssamlingen 1983/84.

Forslagets fordele og ulemper kan i øvrigt sammenfattes således:

- 1 forhold til det foregående forslag er der tale om en mindre drastisk ændring, hvorved der rent samspilsmæssigt opnås de samme virkninger.
- Forslaget vil være vanskeligt forståeligt, især for de pensionister, som i praksis ikke kommer til at betale for hjemmehjælp, idet der her indgår et beløb i pensionsydelsen, som helt modsvares af den opkrævede betaling.
- Forslaget må antages at indebære en øget efterspørgsel efter varig hjemmehjælp, idet betalingen bliver mindre end i dag.

7.7. Andre ydelser

7.7.1. Nedslag i skatteansættelsen for renteindtægter m.v.

Som nævnt i bilag 3 gives der et rentenedslag til personer, der er fyldt 67 år. Det såkaldte rentenedslagsbeløb aftrappes med 50 pct., når den skattepligtige indkomst overstiger 60.300 kr., således at rentenedslagsbeløbet bortfalder ved en skattepligtig indkomst på 67.300 kr.

En løsning af dette samspilsproblem kunne ske på 2 forskellige måder:

1. Ved generelt at ophæve reglen om nedslag i skatteansættelsen **for** renteindtægter m.v.
- 2- Ved at bibeholde rentenedslagsreglen, men give den til alle uanset indkomst.

En ophævelse af rentenedslagsreglen vil ramme alle pensionister med renteindtægter m.v., hvis skattepligtige indkomst ikke overstiger 67.300 kr. Den maksimale skatteforhøjelse ved en ophævelse af reglen vil udgøre omkring 1.650 kr. En ophævelse af reglen vil samtidig medføre, at den lempelse af marginalbeskatningen for renteindtægter m.v. i intervallet 0-11.667 kr., som reglen også indebærer, ophæves.

En ophævelse af rentenedslagsreglen vil skønsmæssigt medføre en provenugevinst på ca. 210 mill. kr. (1983-niveau).

Rent administrativt vil en ophævelse af rentenedslagsreglen være en lettelse, idet der ikke længere skal laves en særlig opgørelse og kontrol af renteindtægter m.v. og det på dette grundlag beregnede nedslagsbeløb.

1 den anden løsningsmulighed gives rentenedslaget uafhængigt af indkomsten. Dette indebærer, at rentenedslaget ikke aftrappes, men gives uanset indkomst. Samtidig bevares den nuværende lempelse af marginalbeskatningen for renteindtægter m.v. i intervallet 0-11.667 kr. Denne løsning vil give skattelettelser på op til maksimalt ca. 1.650 kr. til pensionister med skattepligtige indtægter fra 60.300 kr. og opefter.

Denne løsning vil skønsmæssigt medføre et provenutab på omkring 140 mill. kr. (1983-niveau).

Ved at gøre rentenedslagsreglen uafhængig af indkomsten opnås en vis administrativ lempelse, idet der ikke længere skal tages hensyn til den nuværende aftrapning af rentenedslaget.

7.7.2. Licensnedsættelse til pensionister

Som omtalt i bilag 3, gives licensnedsættelse til pensionister med fuldt pensionstillæg i form af halv licens til TV og fritagelse for radiolicens. Nedsættelsen omfatter følgende beløb:

Farve TV	540 kr./år
Sort/hvid TV	320 kr./år
Radio	154 kr./år

En løsning af dette samspilsproblem kan ske enten ved at ophæve reglerne om licensnedsættelse eller ved at give licensnedsættelse til alle pensionister uanset indkomst.

En ophævelse af licensnedsættelsen for pensionister vil medføre en merudgift på 540 kr./år for de 179.746 pensionister, der har fået bevilget nedsat farvelicens, 320 kr./år for de 82.627 pensionister, der har fået bevilget nedsat sort/hvid licens, og 154 kr./år for de 6.016 pensionister, der har fået bevilget fritagelse for radiolicens.

Forslaget vil samtidig medføre en licensmerindtægt på godt 100 mill.kr., hvortil kommer en forøget momsindtægt på ca. 23 mill.kr. Omvendt må forslaget antages at øge presset på det generelle pensionsniveau.

Endelig vil forslaget medføre betydelige administrative besparelser, fordi der ikke længere skal ske behandling af ansøgninger om licensnedsættelser.

Et alternativt forslag ville være et give licensnedsættelse til alle pensionister uanset indkomst. Forslaget ville indebære, at licensnedsættelsen blev gjort uafhængig af, om pensionisten modtager fuldt pensionstillæg.

Ved at gøre licensnedsættelsen uafhængig af indkomsten ville alle 680.000 pensionisthusstande få mulighed for licensnedsættelse. Dette ville medføre en licensmindreindtægt på 125-165 mill.kr., hvortil kommer en mindreindtægt til moms på 25-35 mill.kr.

Forslaget vil medføre en administrativ lettelse, idet det ikke længere skal efterprøves, om pensionisten modtager fuldt pensionstillæg eller ej. Pensionisten skal blot dokumentere, at vedkommende er pensionist.

7.8. Arbejdsgruppens sammenfattende bemærkninger

Kapitlet indeholder konkrete forslag til afhjælpning af samspilsproblemet for nogle centrale indtægtsafhængige ydelser til pensionister. Forslagene er udarbejdet således, at de ikke hindrer en mere gennemgribende løsning af samspilsproblemerne på længere sigt ved indførelse af en ældreydelse. Forslagene er desuden udarbejdet ud fra en målsætning om at undgå marginalindkomstvirkninger på over 100 pct. De vigtigste forslag til løsning af samspilsproblemerne er samlet i 4 grupper:

- Aftrapning af det indtægtsafhængige grundbeløb, d.v.s. grundbeløb til invalidepensionister og andre førtidspensionister samt grundbeløb til 67-69 årige folkepensionister for så vidt angår indtægtsregulering for arbejdsindkomster.
- Altrapning af løbende personlige tillæg, der ydes til betaling af va rmed i filter.
- Aftrapning af boligydelse.
- Aftrapning af betaling for varig hjemmehjælp.

I kapitlet peges der herudover på løsningsmuligheder for samspilsproblemer ved forskellige andre indtægtsafhængige ydelser m.v. til pensionister, som ikke findes at kunne indpasses i en af hovedgrupperne. De vedrører personlige tillæg til betaling af medicin, rentenedslagsreglen samt licensnedsættelse.

Disse samspilsproblemer udgør i forhold til de ovennævnte et beskedent omfang, men må naturligvis medtages ved en fuldstændig løsning af samspilsproblemet.

Som forslag til afhjælpning af samspilsproblemet for grundbeløbs vedkommende er medtaget ældrekommissionens forslag om at reducere aftrapningsprocenten fra 60 til 30. Konsekvenserne af forslagets gennemførelse vil hovedsagelig være af provenu- og fordelingsmæssig art.

Som forslag til afhjælpning af samspilsproblemerne i forbindelse med aftrapning af varmemhjælpen er peget på 3 løsningsmuligheder:

- Varmehjælpen indarbejdes i pensionsydelsen.
- Varmehjælpen erstattes af en forhøjelse af pensionstillægget.
- Varmehjælpen indarbejdes i boligydelsen.

Da varmemhjælpen ikke som grundbeløbet ydes generelt til alle pensionister, og da der kun findes vejledende retningslinier for ydelse af hjælpen, og reglerne for hjælpens ydelse derfor må omlægges, er såvel de provenu- og fordelingsmæssige som de administrative konsekvenser af forslagene usikre. Imidlertid synes forslaget om, at varmemhjælpen erstattes af et forhøjet pensionstillæg at kunne afvises på forhånd, jfr. herved, at der i afsnittet herom (7.4.1.2.) påpeges, at forslaget ikke opfylder målsætningen bag varmemhjælpen, idet det enten - i en provenuneutral model - indebærer, at forhøjelsen, der erstatter varmemhjælpen, bliver meget lille i forhold til, hvad der

udbetales i varmemhjælp efter de gældende regler, eller - i en model, hvor forhøjelsen svarer til, hvad der gennemsnitligt udbetales i varmemhjælp efter de gældende regler - indebærer, at det offentliges merudgifter bliver så betydelige, at de kun er forenelige med en bredere målsætning end den at løse samspilsproblemerne vedrørende varmemhjælpen.

Som forslag til afhjælpning af samspilsproblemerne ved bolig-ydelsesaftapning er foreslået at fastsætte aftapningsprocenten til 15 uanset indkomstforhold og boligstørrelse. Da det bl.a. ikke for tiden er muligt at fremkomme med et samlet skøn over, i hvor stort et omfang der efter de nuværende regler sker aftapning af boligydelsen med mere end 15 pct., er der ikke stillet konkrete forslag på dette område.

Til afhjælpning af samspilsproblemerne vedrørende varig hjemmehjælp er stillet to forslag, et forslag, hvorefter hjemmehjælpen indarbejdes i en pensionsydelse, og et forslag, hvorefter betalingen for varig hjemmehjælp til pensionister ophæves. De provenumæssige virkninger for det offentlige af de to forslag er skønnet at være af nogenlunde samme størrelsesorden, 90-100 mill.kr. årligt ved forslaget om indarbejdelse af den varige hjemmehjælp i en pensionsydelse og 120-130 mill.kr. årligt ved forslaget om ophævelse af betalingen for varig hjemmehjælp til pensionister. Ophævelsen af betalingen for varig hjemmehjælp vil medføre administrative besparelser og samtidigt selvsagt være en effektiv løsning på samspilsproblemerne for den varige hjemmehjælps vedkommende. Overvejelserne synes derfor at kunne koncentrere sig om gennemførelse af dette forslag.

Det er vanskeligt på et teknisk grundlag at foretage en yderligere vurdering af de fremlagte forslag, da disse har ret så forskellige provenu- og fordelingsvirkninger. En sammenholdning af disse to virkninger er et rent politisk spørgsmål, idet der intet teknisk problem er ved at reducere samspilsproblemerne, hvis der ses bort fra provenu- og fordelingsvirkninger.

Til yderligere belysning af problemet skal man anføre hovedvirkningerne af at gennemføre forslaget om nedsættelse af grundbeløbsaftrapningen fra 60 pct. til 30 pct. og forslaget om afskaffelse af betalingen for varig hjemmehjælp.

Forslaget om ændret aftrapningsprocent for grundbeløbet vil betyde en reduktion i marginalindkomstvirkningen i grundbeløbets aftrapning fra 32 pct. til 16 pct. på 1. skattetrin og fra 23,4 pct. til 11,7 pct. på 2. skattetrin.

Hjemmehjælpsforslaget vil isoleret set betyde en reduktion i marginalindkomstvirkningen i den varige hjemmehjælps aftrapningsinterval ved 6 timers hjemmehjælp ugentlig fra ca. 21 pct. til 0 pct.

I indkomstintervallet, hvor aftrapningen af grundbeløb og hjemmehjælp falder sammen, d.v.s. ved arbejdsindtægter fra omkring 25.000 kr. - 78.000 kr. for enlige pensionister og fra omkring 45.000 kr. - 95.000 kr. for øvrige pensionister, vil den samlede reduktion i marginalindkomstvirkningen set i forhold til gældende regler være på henholdsvis 37 og 21 procentpoint. Målsætningen om, at marginalindkomstvirkningen ikke må overstige 100 pct. vil herved blive indfriet i de fleste aftrapningsintervaller, jfr. vedhæftede oversigt.

Det offentliges merudgifter i 1985 ved de to forslag er skønsmæssigt anslået til samlet at udgøre 480-525 mili.kr. brutto og 280-305 mili.kr. netto (efter skat) i PL=1983.

Såfremt desuden samspilsproblemerne for varmemhjælpen afhjælpes, enten ved gennemførelse af forslaget om indarbejdelse af varmemhjælpen i en pensionsydelse, eller ved forslaget om varmemhjælps indarbejdelse i boligydelsen, vil marginalindkomstvirkningen blive mindre end 100 pct. i et længere aftrapningsinterval, men der vil fortsat være nogle enkelte intervaller ved samlede indtægter på over 100.000 kr., hvor marginalindkomstvirkningen er større end 100 pct.

Forslaget om varmemhjælpens indarbejdelse i en pensionsydelse vil betyde yderligere merudgifter for det offentlige efter meget usikre skøn på 200-300 mill.kr. årligt.

Såfremt varmemhjælpen indarbejdes i boligydelsen, og den nuværende gennemsnitlige støttes opretholdes, skønnes merudgifterne hertil ligeledes at være 200-300 mill.kr. årligt. Det skal bemærkes, at kun meget omfattende undersøgelser kan forbedre det usikre beslutningsgrundlag, det har været muligt at fremlægge vedrørende disse to forslag.

De ovennævnte forslag til på kortere sigt at afhjælpe samspilsproblemerne kan sammenholdes med, at marginalindkomstvirksomheden ved en langsigtet løsning af pensionisternes samspilsproblemer ved indførelse af en udvidet ældreydelse, som beskrevet i kapitel 6, kan nå op på gennemsnitlig 81,1 pct. og 91,9 pct. på 2. og 3. skattetrin.

Da den udvidede ældreydelse kun omfatter tillægssydelseerne til pensionisterne, skal aftrapningsprocenten for grundbeløbet lægges til de ovennævnte procenter ved sammenligningen.

Oversigt over marginalindkomstvirkningen i 1983 hos udvalgte pensionisttyper ved samtidig at ændre grundbeløbets aftrapningsprocent fra 60 til 30 og at afskaffe betalingen for hjemmehjælp.

De enlige pensionister har en husleje på 23.618 kr. varmeudgifter på 7.752 kr. og modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig. Pensionistægteparrene har en husleje på 28.126 kr. årligt, varmeudgifter på 15.240 kr. og modtager 6 timers varig hjemmehjælp ugentlig.

Samlet skattepligtig indkomst	Marginalindkomstvirkning			
	Gældende regler		nye regler	
	under 70 år	fyldt 70 år	under 70 år	fyldt 70 år
- kr. -	- pct. -			
37.635 - 38.300	15,0	15,0	15,0	15,0
38.300 - 42.200	61,7	61,7	61,7	61,7
42.200 - 45.700	82,7	82,7	61,7	61,7
45.700 - 58.100	117,9	117,9	103,2	103,2
58.100 - 58.200	128,3	117,9	114,7	103,2
58.200 - 58.500	93,1	117,9	114,7	103,2
58.500 - 58.900	93,1	117,9	73,2	103,2
58.900 - 77.900	93,1	82,7	73,2	61,7
77.900 - 90.000	82,7	82,7	73,2	61,7
90.000 - 103.200	92,7	92,7	80,2	71,7
103.200 - 112.700	107,1	107,1	90,3	86,1
112.700 - 128.100	86,1	86,1	90,3	86,1
128.100 - 132.500	61,1(s)	61,1(s)	72,8	61,1(s)
132.500 - 172.000	61,1(s)	61,1(s)	61,1(s)	61,1(s)
172.000 -	71,9(s)	71,9(s)	71,9(s)	71,9(s)

Pensionistægtepar hvor manden har arbejdsindkomst

- kr. -				
70.900 - 75.500	61,7	61,7	61,7	61,7
75.500 - 82.700	82,7	82,7	61,7	61,7
82.700 - 90.000	117,9	117,9	103,2	103,2
90.000 - 106.100	124,9	124,9	110,2	110,2
106.100 - 106.800	129,3	124,9	118,7	110,2
106.800 - 108.800	97,1	124,9	118,7	110,2
108.800 - 110.900	97,1	124,9	80,2	110,2
110.900 - 122.300	97,1	92,7	80,2	71,7
122.300 - 132.600	92,7	92,7	80,2	71,7
132.600 - 146.100	107,1	107,1	90,3	86,1
146.100 - 155.000	82,1	82,1	72,8	61,1(s)
155.000 - 172.600	61,1(s)	61,1(s)	72,8	61,1(s)
172.600 - 201.400	61,1(s)	61,1(s)	61,1(s)	61,1(s)
201.400 -	71,9(s)	71,9(s)	71,9(s)	71,9(s)

(s) = Ren skattevirkning

Kommissorium for arbejdsgruppen om samspilsproblemer for pensionister.

1. I ældrekommisionens afsluttende rapport er der bl.a. peget på, at samspillet mellem skatteregler, aftrapning af pensionsydelser, boligydelse og betalingsregler for serviceydelser m.v. i flere tilfælde medfører urimelige resultater for pensionisterne, ligesom virkningerne af reglerne ofte er uigennemskuelige.

Ældrekommisionen har som en mulig løsning skitseret en ældreydelse, som stort set går ud på, at alle indtægtsafhængige ydelser samles og undergives en fælles aftrapning.

2. På denne baggrund må arbejdsgruppen foretage en nærmere belysning af arten og omfanget af de principielle problemer ved på længere sigt at søge samspillet løst ved indførelse af en ældreydelse. Ved belysningen heraf forudsættes arbejdsgruppen at tage udgangspunkt i ældrekommisionens skitse til en ældreydelse.

Arbejdsgruppens redegørelse om de principielle aspekter omkring en ældreydelse forventes at kunne danne grundlag for en beslutning om eventuel iværksættelse af et yderligere udredningsarbejde om ældreydelsen.

3. I sammenhæng med de principielle overvejelser om en langsigtet løsning må arbejdsgruppen endvidere udarbejde konkrete forslag til, hvorledes der på kortere sigt kan ske omlægning af reglerne på de områder, hvor samspilsproblemerne for alderspensionister er størst, eksempelvis gennem samordning af aftrapningsintervaller og aftrapningsprocenter for de enkelte ydelser. Ved udarbejdelsen af de enkelte forslag må der lægges vægt på, at disse ikke hindrer gennemførelse af en ældreydelse på længere sigt.

4. Der må ved arbejdsgruppens konkrete forslag til løsning af samspilsproblemerne redegøres for de fordelingsmæssige, provenumæssige og administrative virkninger af forslagene, ligesom der må redegøres for de tidsmæssige muligheder for forslagenes gennemførelse.

5. Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter for:

Kommunernes Landsforening	1 repræsentant
Københavns kommune og Frederiksberg kommune	1 repræsentant
Boligministeriet	1 repræsentant
Ministeriet for skatter og afgifter, skattedepartementet	1 repræsentant
Sikringsstyrelsen	1 repræsentant
Socialstyrelsen	1 repræsentant
Socialministeriet	3 repræsentanter

Arbejdsgruppens formandskab og sekretariatsforretninger varetages af socialministeriet.

¹ Oversigt over tidligere redegørelser m.v. om samordningsproblemet for pensionister.

I dette bilag gives en oversigt over og et resume af tidligere offentliggjorte redegørelser m.v., som behandler samordningsproblemer for pensionister.

Skatter og indkomstafhængige ydelser. Betænkning fra udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v. (Bet.nr. 713/1974). 2. Betænkning fra udvalget (Bet. nr. 790/1977).

I udvalgets 1. betænkning gives en generel beskrivelse af samordningsproblemet, ligesom den indeholder en drøftelse af forskellige generelle muligheder for at reducere skatte- og aftrapningssatser. Betænkningens løsningsmuligheder koncentrerer sig om især børnefamiliers situation, og indeholder ingen særskilt behandling af pensionisternes situation.

I udvalgets 2. betænkning indeholder kapitel III (p 67-91) en drøftelse af samordningsproblemer inden for pensionsområdet. Drøftelsen bygger i vidt omfang på rapporten fra pensionsreformarbejdsgruppen (Bet. 772/1976), jfr. nedenfor. Herudover indeholder kapitlet en række beregninger samt analyse heraf. Disse beregninger er i stor udstrækning identiske med beregningerne i rapporten fra pensionsreformarbejdsgruppen. Betænkningen indeholder ingen stillingtagen til løsningsmuligheder inden for pensionsområdet.

Rapport om samordning af pension, skat og boligsikring. Afgivet af pensionsreformsarbejdsgruppen, juni 1976 (Bet. nr. 772/1976).

I rapporten kapitel V (p.73-117) gennemgås en række muligheder for at mildne beskæringen af pensionisters ekstraindkomster.

Således gennemgås mulighederne for en nedsættelse eller ophævelse af aftrapningssatserne i pensionslovene, herunder en ændring i aftrapning af grundbeløb og pensionstillæg m.v., således at samtidig aftrapning undgås eller mildnes, samt en ophævelse af aftrapningen af grundbeløbet, pensionstillægget, ægteskabstillægget og hustrutillægget. Endvidere drøftes en ændring af skattereglerne for pensionister, herunder en fritagelse af pensionen for beskattning og en forhøjelse af personfradragene. Endelig drøftes en ændring af boligsikringsreglerne for pensionister, herunder en ændring i aftrapningssatserne, en samordning af aftrapningsreglerne for boligsikring og pension samt indførelse af en "ældreydelse".

Arbejdsgruppen har alene foretaget en analyse af sammenstødsproblemet og på grundlag heraf opstillet forskellige tænkelige løsningsmuligheder. Arbejdsgruppen har således ikke taget stilling til, om enkelte løsningsmuligheder bør foretrækkes frem for andre.

Socialindkomstens gennemførelse og virkninger. Redegørelse fra det faste socialindkomstudvalg, oktober 1981.

Redegørelsen indeholder i kapitel 5 (p. 62-92) en analyse af samspilsforholdene efter indførelse af socialindkomsten.

Redegørelsen indeholder en analyse af såvel alderspensionisters som førtidspensionisters samspilsforhold opdelt på en række familietyper. Analysen er foretaget på baggrund af en række lovmodelkørsler, der viser den enkelte familietypes marginalindkomstvirkninger i forskellige indkomstintervaller før og efter indførelsen af socialindkomsten.

Udvalgets opgave har ikke været at analysere det generelle samspilsniveau, men at analysere om socialindkomstens indførelse har ændret pensionisternes samspilsforhold. Udvalget konkluderer, at indførelsen af socialindkomsten ikke i sig selv har medført ændringer af samspilsvirkningerne.

Sammenhæng i ældrepolitikken. Ældrekommissionens 3« og afsluttende delrapport, maj 1982. Om pension, øvrige sociale ydelser, indkomst og skat. Ældrekommissionens underudvalg om pensioner, februar 1982.

Underudvalgets redegørelse indeholder (p.3-73)» dels en beskrivelse af samordningsproblemet, dels overvejelser om mulige løsninger på samordningsproblemet.

Overvejelserne om de mulige løsninger beskæftiger sig med tre modeller. 1) En justering og koordinering af aftrapningsprocenter og aftrapningsintervaller for de forskellige ydelser, idet de gældende principper bibeholdes. 2) En skitse til en ældreydelse. 3) En samling af indkomstaftrapningen på generelle ydelser som pensionsydelse og boligydelse. Herudover diskuteres mulige løsninger af samspilsproblemerne for pensionister under 67 år. Underudvalgets redegørelse indeholder ikke en stillingtagen til de enkelte modeller.

I ældrekommissionens afsluttende delrapport (p.54-72) indeholder en gennemgang af samordningsproblemet baggrund og omfang samt en gennemgang af underudvalgets skitser til løsninger på samordningsproblemet.

På denne baggrund anbefaler ældrekommisionen

at der iværksættes et videre lovforberedelsesarbejde med henblik på at gennemføre en ældreydelse efter de skitserede retningslinier,

at fradragsprocenten for grundbeløbet reduceres fra 60 til 30,

at de særlige samordningsproblemer omkring rentenedslagsreglen og bortfaldet af det forhøjede personfradrag, når pensionen for under 67-årige falder væk, løses ved, at de pågældende særregler for pensionister afskaffes.

Lovmodel. Beretning om lovmodelrådets virksomhed april 1980-december 1981. Offentliggjort november 1982.

Beretningen indeholder (p.83-94) en analyse af samspilsproblemet i almindelighed og i forbindelse med indførelsen af socialindkomsten.

På baggrund af lovmodelkørsler indeholdende de største ydelser til pensionister er der skønnet over, hvordan forskellige pensionistfamilier i praksis fordeler sig efter marginalindkomstvirkningernes størrelse. F.eks. hvor mange, der har marginalprocenter i intervallet 71-75, 76-80 etc. Endvidere er pensionisterne fordelt efter marginalprocenterne og den skattepligtige indkomsts størrelse. Endelig er der foretaget en opgørelse over, hvor mange pensionister, der har fået forøget henholdsvis nedsat marginalprocenten ved overgang til socialindkomsten.

Konkret gennemgang af de indkomstafhængige ydelser
til pensionister

I dette notat gives en beskrivelse af de indkomstafhængige ydelser til pensionister, som er behandlet i redegørelsen. Gennemgangen er struktureret i forhold til de faktorer, der har betydning for indkomstaftapningen.

I den følgende gennemgang af de indkomstafhængige ydelser er anvendt satser for 1983 i det omfang, der kun foretages regulering en gang om året. Hvor der forekommer regulering af satserne i løbet af året er anvendt satserne pr. 1. april 1983.

Da samspilsproblemerne ofte skyldes et samspil mellem på den ene side aftapningen af sociale ydelser og på den anden side betaling af indkomstskat, gengives her skatteskalaen for 1983 samt de landsgennemsnitlige skatteprocenter (statsskat, kommuneskat, kirkeskat og sociale bidrag) for 1983:

0 - 103.200 kr.	46,7 pct.
103.201-172.000 kr.	61,1 pct.
172.001 og derover	71,9 pct.

Personfradragene for pensionister udgør i 1983:

Enlige pensionister	38.300 kr.
Andre pensionister	20.900 kr.

Personfradraget for ikke-pensionister udgør i 1983: Statsskat 20.000 kr. Kommuneskat 18.700 kr.

1. Grundbeløb til under 70 årige:

Ydelsens omfang: Samgifte: 29.232 kr./år
Andre: 31.824 kr./år

Indkomstbegreb :

For under 67 årige: Socialindkomsten ÷ 1) Sociale pensioner, 2) ATP, 3) et særligt fradrag for arbejdsindkomster på 19.900 kr. for gifte og 13.200 kr. for enlige, 4) et særligt fradrag for pensionsindtægter på 40 pct., dog mindst 14.900 kr. + 1) samordningsfradrag i tjenestemandspension, 2) forsørgelsesbeløb for sønderjyske militære invalider, 3) **fiktiv** indtægt ved bortgivelse af formue.

For 67-69 årige: Arbejdsindkomsten, som den indgår i socialindkomsten .

Enhedsbegreb: Pensionistens egen indkomst.

Periodebegreb: Som hovedregel den senest slutlignede indkomst med fravigelsesadgang, hvis en pensionsberegning på aktuel indkomst giver et andet resultat. Den første pensionsberegning sker på grundlag af pensionistens forventede fremtidige indtægt.

Korrektionsbegreb:

For under 67 årige: Fradragsfrit beløb: 25.300 kr. for gifte
12.600 kr. for enlige

For 67-69 årige: Fradragsfrit beløb: 45.200 kr.

Beregningsbegreb: For hver 100 kr., indtægten overstiger de fradragsfrie beløb, fradrages 60 kr. i pensionen.

At trapningsinterval:For under 67 årige:

Enlige	12.600 - 65.640 kr.
Samgifte	25.300 - 74.020 kr.
Andre gifte	25.300 - 78.340 kr.

For 67-69 årige:

Samgifte 45.200 - 93.920 kr.

Enlige og

andre gifte 45.200 - 98.240 kr.

2. Pensions-, ægteskabs- og hustrutillægYdelsens omfang:

Samgifte:	Pensionstillæg	
	til hver:	6.000 kr./år
Enlige:	Pensionstillæg:	5.592 kr./år
Andre gifte:	Pensions- og ægteskabstillæg	9.648 kr./år
	Pensions- og hustrutillæg:	38.652 kr./år

Det bemærkes, at ægteskabs- og hustrutillæg ophører fra 1984, dog således at de pensionister, der har fået tilkendt et af disse tillæg inden 1. januar 1984, bevarer tillægget, indtil det efter de gældende regler ville være bortfaldet. Dette indebærer i praksis, at det sidste hustrutillæg først falder bort i 1989, mens der kan gå en meget lang årrække, før det sidste ægteskabstillæg falder bort.

Indkomstbegreb: Socialindkomsten ÷ sociale pensioner + samordningsfradrag i tjenestemandspension, forsørgelsesbeløb for sønderjyske militære invalider, fiktiv indtægt ved bortgivelse af formue.

Enhedsbegreb: Pensionisten og den med ham samlevende ægtefælle.

Periodebegreb: Som hovedregel den senest sluttede indkomst med fravigelsesadgang, hvis en pensionsberegning på aktuel indkomst giver et andet resultat. Den tørste pensionsberegning sker på grundlag af den forventede fremtidige indtægt.

Korrektionsbegreb: Fradragsfrit beløb:

11.800 kr. for gifte

8.100 kr. for enlige.

Be regnings be g reb: For hver 100 kr., indtægten overstiger de fradragsfrie beløb, fradrages 30 kr. i pensionen. For samgifte fradrages 15 kr. for hver.

Aftrapningsinterv a 1:

Samgift, to pensionstillæg	11.800 - 51.800 kr.
Enlig, pensionstillæg	8.100 - 26.740 kr.
Andre gifte: Pensions- + ægteskabstillæg	11.800 - 43.960 kr.
Andre gifte: Pensions- + hustrutillæg	11.800 -140.660 kr.

3. Personlige tillæg

Som nævnt ovenfor, omfatter gennemgangen de personlige tillæg, som har karakter af løbende ydelser, og for hvilke der enten er fastsat vejledende retningslinier eller i praksis anvendes nogenlunde ensartede retningslinier. Følgende personlige tillæg kan siges at have karakter af løbende ydelser: Varmehjælp, medicinhjælp, plejeydelse og ekstraforplejning. Selv om der kun er fastsat vejledende retningslinier for de to førstnævnte, gennemgås alle ydelserne nedenfor.

3.1. Varmehjælp til pensionister

Ydelsens omfang: Varmehjælp ydes til dækning af pensionisters dokumenterede varmeudgifter. Der er fastsat vejledende ret-

ningslinier for ydelse af varmhjælp til pensionister, hvorefter egenbetalingen udgør 3.240 kr./år for samgifte og hustrutilægsmodtagere og 2.160 kr./år for andre.

Kommunen kan fastsætte en maksimumsgrænse for varmhjælpens størrelse eller fastsætte, at der til den varmeudgift, som overstiger egenbetalingen, ydes et mindre tilskud end 100 pct.

Indkomstbegreb: Socialindkomsten - sociale pensioner + samordningsfradrag i tjenestemandspension, forsørgelsesbeløb for sønderjyske militære invalider, **fiktiv** indtægt ved bortgivelse af formue. Pensionisten må kun være i besiddelse af en likvid formue på op til 35.000 kr.

Enhedsbegreb: Pensionisten og den med ham samlevende ægtefælle. Dog kan der tages hensyn til, at der i pensionistens husstand er personer, som bør bidrage til dækning af varmeudgifterne.

Periodebegreb: Som hovedregel den senest slutlignede indkomst og formue.

Korrektionsbegreb: Fradragsfrit beløb:

11.500 kr. for gifte

7.900 kr. for enlige

Beregning s begreb: Varmehjælpen nedsættes med 30 pct. af det beløb, hvormed indtægten overstiger de fradragsfrie beløb.

Aftrapningsinterval:

Gifte: 11.500 kr. - ? (Max.fastsættes

Enlige: 7.900 kr. - ? af kommunen)

3.2. Medicinhjælp

Ydelsens omfang: Medicinhjælp ydes til dækning af pensionistens egen udgift (efter fradrag af tilskud efter sygesikringslo-

ven) til lægeordineret medicin, der er tilskudsberettiget, samt i et vist omfang til ikke-tilskudsberettiget medicin. Der er fastsat vejledende retningslinier for ydelse af supplerende medicinhjælp efter de sociale pensionslove.

Indkomstbegreb: Socialindkomsten ÷ sociale pensioner + samordningsfradrag i tjenestemandspension, forsørgelsesbeløb for sønderjyske militære invalider, fiktiv indtægt ved bortgivelse af formue. Pensionisten må kun være i besiddelse af en mindre likvid formue.

Enhedsbegreb: Pensionisten og den med ham samlevende ægtefælle.

Periodebegreb: Som hovedregel den senest slutlignede indkomst og formue.

Korrektionsbegreb: Fradragsfrit beløb

11.800 kr. for gifte

8.100 kr. for enlige

Beregningsbegreb: Medicinhjælp vil i almindelighed ikke blive ydet, hvis indtægten overstiger de fradragsfrie beløb, men det forudsættes, at pensionistens forhold i hvert enkelt tilfælde tages op til en konkret vurdering. Herudover kan der ydes hjælp, såfremt medicinudgifterne isoleret set er en ekstraordinær belastning for den pågældende families økonomi.

Aftrapningsinterval: I almindelighed bortfald af hjælp, når indtægten overstiger:

Enlige: 8.100 kr.

Gifte: 11.800 kr.

3.3. Plejeydelser

Der er ikke fra centralt hold fastsat regler om plejeydelser.

En undersøgelse af vejledende regler for ydelse af personlige tillæg i 5 kommuner samt en undersøgelse af regler for ydelse af personlige tillæg i 20 hovedstadskommuner viser imidlertid, at der i halvdelen af kommunerne til folkepensionister over 67 år, der ikke oppebærer bistands- eller plejetillæg, ydes et fast månedligt tillæg til afholdelse af pensionistens udgifter til den fornødne hjælp.

Tillægget vil normalt ikke overstige bistanstillægget (1.205 kr. pr. måned), hvis det drejer sig om bistand til personlige fornødenheder, og plejetillægget (2.406 kr. pr. måned), hvis den pågældende skal have pleje og tilsyn døgnet rundt.

Tildelingen sker oftest efter et trangskriterium, hvor indtægten normalt ikke må overstige det fradragsfrie beløb ved pensions-tillæg, ligesom pensionisten normalt kun må besidde en mindre likvid formue.

3.4. Ekstra forplejning

Der er ikke fra centralt hold fastsat regler om ydelse af tilskud til ekstraforplejning (diætkost).

En undersøgelse af vejledende regler for ydelse af personlige tillæg i 5 kommuner samt en undersøgelse af regler for ydelse af personlige tillæg i 20 hovedstadskommuner viser imidlertid, at alle kommuner yder diæthjælp til pensionister med sukker-syge, tuberkulose eller andre mave-/tarmlidelser ofte under forudsætning af, at der foreligger anbefaling/ordination fra læge.

Hjælpen varierer fra kommune til kommune, men udgør for de undersøgte kommuner hyppigt mellem 200 kr. og 300 kr. pr. måned. Tildelingen sker normalt efter et trangskriterium, hvor indtægten ikke må overstige det fradragsfrie beløb ved pensionstillæg, ligesom pensionisten normalt kun må besidde en mindre likvid formue.

4. Varig hjemmehjælp

Ydelsens omfang: Antal timers hjemmehjælp pr. år (dog betaling **for** maksimalt 6 timer/uge x lønnen **for** en hjemmehjælper (maksimalt 54 kr. (stedtillægssats VI))).

Indkomstbegreb: Socialindkomsten.

Enhedsbegreb: Ægtefællers samlede socialindkomst. Består en husstand i øvrigt af flere personer, der nyder godt af den ydede bistand, kan betalingen fastsættes under hensyn til husstandens samlede socialindkomst.

Periodebegreb: Senest slutlignede indkomst, med fravigelsesadgang, hvis den aktuelle indkomst er steget med mere end 40 pct. eller **faldet** med mere end 5 **pct.** i forhold til socialindkomsten.

Korrektionsbegreb:

Der gives følgende fradrag i indkomsten:

Ægtepar	70.464 kr.
Enlige (for hver)	37.416 kr.
+ følgende fradrag pr. barn:	
Ægtepar	6.360 kr.
Enlige	19.080 kr.

Beregningsbegreb: Der er fastsat følgende vejledende betalingsskala:

0 - 4.599 kr.	0 kr./time
4.600 kr.	3 kr./time

For hver 1.500 kr. stigning i indkomsten stiger betalingen med 1 kr./time, således at aftrapningen sker med knap 3,5 pct. pr.

time, svarende til 21 pct. ved 6 timer/uge. (I praksis vil al'travningsprocenten ofte være lidt mindre, da der anvendes en to år gammel indkomst).

Aftravningsinterval:

Ægtepar: 75.064 - 151.564kr.

Enlige: 42.016 - 118.516 kr.

5. Boligydelse til pensionister

Ydelsens omfang: Forskellen mellem huslejen og egenbetalingen.

Indkomstbegreb: Socialindkomsten + tilskrevne renter på lån eller lov om individuel boligstøtte og lov om lån til betaling af ejendomsskatter.

Enhedsbegreb: Husstandens samlede socialindkomst.

Periodebegreb: Senest slutlignede indkomst, der forhøjes med samme procentsats, som anvendes ved fastlæggelsen af grundlaget for den foreløbige skattesvarelse, d.v.s. i princippet en aktuel indkomst.

Korrektionsbegreb: Hvert barns socialindkomst nedsættes med 8.300 kr. Herudover gives et fradrag i indkomsten pr. barn på 8.700 kr.

Beregningsbegreb: Egenbetalingen udgør 15 pct. af husstandsindkomsten op til en indkomstgrænse på 90.000 kr. og 25 pct. af husstandsindkomsten over denne grænse.

Hvis der er 2 værelser mere end antallet af husstandsmedlemmer, forhøjes egenbetalingen til henholdsvis 20 og 30 pct.

Hvis der er 3 eller flere værelser mere end antallet af husstandsmedlemmer, forhøjes egenbetalingen til henholdsvis 25 og 35 pct.

Hertil kommer krav om arealgrænser.

Endvidere er der fastsat følgende regler:

Højeste boligstøtte:	17.556 kr.
Mindste boligstøtte:	600 kr.
Højeste husleje:	33.200 kr.
Mindste egenbetaling:	5.100 kr.

Aftrapningsinterval:

34.000 - 166.400 kr. (ved normal egenbetaling
og maksimal husleje)

25.500 - 138.667 kr. (ved 2 værelser mere end
antal og maksimal husleje)

20.400 - 118.857 kr. (ved 3 værelser mere end
antal og maksimal husleje)

6. Kommunale pensionistboliger

Ydelsens omfang: Ved tildelingen af en pensionistbolig kan ydelsen ud over leje af boligen omfatte opvarmning af lejligheden. Pensionistboliger kan kun tildeles, hvis husstandsindkomsten ikke overstiger 74.880 kr. for ægtepar og 62.400 kr. for enlige. Endvidere kan en pensionist ikke bo i en pensionistbolig, hvis husstandsindkomsten overstiger 83.200 kr.

Indkomstbegreb: Socialindkomsten + tilskrevne renter på lån efter lov om individuel boligstøtte og lov om lån til betaling af ejendomsskatter.

Enhedsbegreb: Husstandens samlede socialindkomst.

Periodebegreb: Senest slutlignede indkomst, der forhøjes med samme procentsats, som anvendes ved fastlæggelsen af grundlaget for den foreløbige skattesvarelse, d.v.s. i princippet en aktuel indkomst.

Korrektionsbegreb: Hvert barns socialindkomst nedsættes med 8.300 kr. Herudover gives et fradrag i indkomsten pr. barn på 8.700 kr.

Beregningsbegreb: Der betales 15 pct. af husstandsindkomsten, såfremt kommunen betaler lejlighedens opvarmning, ellers 12 pct. af husstandsindkomsten. Mindste egenbetaling udgør:

2.500 kr., når varme er inkluderet

2.000 kr., når varme ikke er inkluderet.

Aftrappingsinterval: 16.667 - 83.200 kr.

7• Beskyttet bolig

Ydelsens omfang: Ved optagelse i beskyttet bolig omfatter ydelsen ud over leje af boligen: Vedligeholdelse, lys og varme samt bistand og pleje i boligen, herunder bistand af hjemmehjælper samt deltagelse i aktiviteter for pensionister.

Indkomstbegreb: Socialindkomsten + tilskrevne renter på lån efter lov om individuel boligstøtte og lov om lån til betaling af ejendomsskatter.

Enhedsbegreb: Husstandens samlede socialindkomst.

Periodebegreb: Senest slutlignede indkomst, der forhøjes med samme procentsats, som anvendes ved fastlæggelsen af grundlaget for den foreløbige skattesvarelse, d.v.s. i princippet en aktuel indkomst.

Korrektionsberegning: Hvert barns socialindkomst nedsættes med 8.300 kr. Herudover gives et fradrag i indkomsten pr. barn på 8.700 kr.

Beregningsbegreb: Der betales 25 pct. af husstandsindkomsten samt normalt halvdelen af bistands- og plejetillæg. Betalingen udgør dog højst et beløb svarende til bruttohusleje inkl. vedligeholdelse og et beløb svarende til højeste betaling for hjemmehjælp for pågældende.

Aftrapningsinterval: 0 - ? (Maksimal betaling afhænger af bruttohusleje m.v., jfr. ovenfor).

8. Plejehjem

Ydelsens omfang: I et plejehjem skal der kunne gives den fornødne omsorg og pleje efter den enkeltes behov. Herudover har de i hjemmet optagne ret til ydelser, der sædvanligvis gives i et plejehjem, herunder beklædning, hårpleje og fodpleje samt hjælpemidler.

For opholdet betaler pensionisten med sin pension, således som denne til enhver tid må opgøres med de tillæg, pågældende er berettiget til, idet der dog bevares et beløb til personlige fornødenheder.

Indkomstbegreb: Enhver indkomst + fiktiv indtægt ved bortgivelse af formue. I indtægten fradrages skatter samt **folkepensionsbidrag**. Overskud eller underskud på fast ejendom opgøres som efter pensionslovene. Ved opgørelsen bortses fra mindre indtægter, der stammer fra pensionistens personlige arbejde i hjemmet.

Enhedsbegreb: Pensionistens egen indkomst. Indtægt ud over pensionen kan dog anvendes til opfyldelse af forsørgelsesplig-

ten over for ægtefælle og børn. Hvis den ægtefælle, der ikke er optaget i plejehjem, har egne indtægter, kan der efter et skøn kræves betaling for den ægtefælle, der er optaget i hjemmet.

Periodebegreb: 1 principet en aktuel indkomst.

Korrektionsbegreb: Der er ikke fastsat korrektioner.

Beregningsbegreb: Der betales 60 pct. af indkomsten ud over pensionen. Betalingen må ikke overstige den faktiske udgift.

Aftrapningsinterval: 0 - ? (Maksimal betaling afhænger af den faktiske udgift, jfr. ovenfor).

9. Andre ydelser

Som nævnt, kan andre ydelser til pensionister medføre samspilsproblemer.

1 henhold til lov om nedslag i skatteansættelsen for renteindtægter m.v., kan personer, der er fyldt 67 år, fremsætte begæring om nedslag i den skattepligtige indkomst. Grundlaget for nedslaget er (netto)renteindtægter, løbende udbetalinger fra renteforsikringer eller løbende pensionsudbetalinger. Nedslaget i den skattepligtige indkomst udgør 30 pct. af de beløb, der danner grundlag for nedslaget. Nedslaget kan dog ikke overstige 3.500 kr. Det beregnede nedslagsbeløb nedsættes med 50 kr. for hver fulde 100 kr., hvormed den skattepligtige indkomst før nedslaget overstiger 60.300 kr. Et maksimalt nedslagsbeløb på 3.500 kr. vil derfor blive aftrappet med 50 pct. af den skattepligtige indkomst i intervallet 60.300 - 67.300 kr. Det skal samtidig nævnes, at rentenedslagsreglen betyder en lempelse af marginalbeskatningen for renteindtægter m.v. i intervallet 0 - 11.667 kr.

I henhold til kulturministeriets bekendtgørelse om radio- og fjernsynsalgilt gives der en licensnedsættelse til pensionister med fuldt pensionstillæg (dog ikke enkepensionister under 57 år). Nedsættelsen består i, at de pågældende pensionister kun betaler halv licens til TV og fritages for radiolicens. Reglen indebærer et samspilsproblem, idet retten til licensnedsættelse bortfalder i det øjeblik, der sker aftrapning af pensionstillægget, hvilket vil sige, når indkomsten ud over pensionen overstiger de fradragsfrie beløb på 11.800 kr. for gifte og 8.100 kr. for enlige.

Notat
om
varmehjælpen til pensionisterne i 1983.

1. Ved lov nr. 695 af 21. december 1982 om ændring af lov om folkepension gennemførtes en permanent forhøjelse af kommunernes rådighedsbeløb (varmehjælp til pensionisterne) i 1983. Varmehjælpen andrager herefter i 1983 440 mill.kr. (PL-niveau januar 1982). Samtidig udsendte socialministeriet et cirkulære af 9. december 1982 om vejledende retningslinier for ydelse af varmehjælp.

På den baggrund var der til brug for de videre overvejelser om samspilsproblemerne behov for statistiske oplysninger om varmehjælpen samt et nærmere kendskab til kommunernes administration af varmeydelsen til pensionisterne efter 1. januar 1983.

Socialministeriet anmodede derfor sikringsstyrelsen om at iværksætte en undersøgelse omfattende ca. 50 kommuner af forskellig størrelse og beliggenhed. Sikringsstyrelsen har herefter på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til de udvalgte 50 kommuner afgivet en "Rapport om varmehjælpen til pensionisterne i 1983". I det følgende gives et resume af denne rapport.

Pensionisthusstande med varmemhjælp.

2. På baggrund af undersøgelsen kan det anslås, at knap 132.000 pensionisthusstande modtog varmemhjælp i 1. halvår af 1983. Dette svarer til at ialt 155.000 pensionister eller næsten en femtedel af samtlige pensionister modtager varmemhjælp.

Imidlertid varierer den andel af pensionisterne som modtager varmemhjælp meget fra kommune til kommune. I 3 kommuner modtog under 2\ pct. af kommunens pensionister varmemhjælp, mens der i det andet yderpunkt var tale om, at der i en enkelt kommune blev ydet varmemhjælp til ca. halvdelen af kommunens pensionister. Det typiske var dog, at der blev ydet varmemhjælp til mellem 10 pct. og 20 pct. af pensionisterne.

Undersøgelsen viser endvidere, at 38 pct. af pensionisthusstandene med fuldt pensionstillæg modtager varmemhjælp. Også her er der imidlertid stor spredning fra kommune til kommune, nemlig fra ca. 3 pct. til 104 pct. Det typiske er dog, at 25-40 pct. af pensionisterne med fuldt pensionstillæg modtager varmemhjælp.

Kommunernes udgifter til varmemhjælp i 1983.

3. Rådighedsbeløbet til personligt tillæg til varmemhjælp fordeles til kommunerne efter antallet af enlige pensionister med fuldt pensionstillæg det pågældende år. Ifølge Danmarks Statistik var der 254.478 enlige pensionister med fuldt pensionstillæg pr. 1. januar 1983. Svarende hertil udgør det samlede rådighedsbeløb i 1983 515 mill. kr. Ifølge undersøgelsen forventes kommunerne i 1983 at udnytte knap 90 pct. af varmerådighedsbeløbet.

Igen er der dog tale om en meget stor spredning, idet en enkelt kommune kun forventer at udnytte 14 pct. af rådighedsbeløbet, mens en anden kommune forventer at udnytte rådighedsbeløbet med 145 pct. Det typiske er dog en udnyttelse på mellem 75 og 100 pct.

Varmehjælp pr. pensionisthusstand.

4. Den gennemsnitlige varmemhjælp pr. pensionisthusstand med varmemhjælp udgør 1.536 kr. i 1. halvår 1983. Den gennemsnitlige varmemhjælp varierer imidlertid betydeligt fra kommune til kommune. Således varierer gennemsnittet i de undersøgte kommuner fra 0 kr. til 2.717 kr. pr. pensionisthusstand i 1. halvår 1983. Den typiske gennemsnitlige varmemhjælp i de undersøgte kommuner ligger dog i intervallet 1.500 - 2.000 kr. Undersøgelsen indeholder ikke oplysninger om, hvor store variationer, der er i varmemhjælpens størrelse pr. pensionisthusstand i de enkelte kommuner.

På baggrund af undersøgelsen kan det endvidere skønsmæssigt anslås, at den gennemsnitlige varmemhjælp pr. husstand for hele 1983 vil blive på ca. 3.500 kr.

Vejledende retningslinier for varmemhjælp.

5. Det fremgår af undersøgelsen, at kun 20 pct. af kommunerne fuldt ud har anvendt socialministeriets vejledende retningslinier i 1. halvår 1983, og at yderligere 14 pct. af kommunerne har besluttet at anvende disse senere. Der er således 66 pct. af kommunerne, som ikke har anvendt eller besluttet, at anvende de vejledende retningslinier fuldt ud.

I socialministeriets vejledende retningslinier er anført, at indtægtsgrundlaget i almindelighed ikke må overstige det beløb, der den nærmest foregående 1. oktober lå til grund for tildeling af fuldt pensionstillæg, d.v.s. i 1983 7.900 kr. for enlige og 11.500 kr. for gifte pensionister. Ifølge

cirkulæret nedsættes varmhjælpen med 30 pct. af det beløb, indtægten overstiger den nævnte grænse.

Af undersøgelsen fremgår det vedrørende indtægtsgrænsen, at der blandt de 80 pct. af kommunerne, som ikke har anvendt socialministeriets vejledende retningslinier i 1. halvår 1983 for enlige pensionisthusstande er en spredning fra 3.000 kr. til 12.600 kr. og for gifte pensionisthusstande en spredning fra 4.400 kr. til 25.300 kr.

Undersøgelsen viser tydeligt, at en meget stor del af disse kommuner anvendte grænserne for fuldt pensionstillæg, men kommunerne yder i modsætning til bestemmelserne i socialministeriets cirkulære gennemgående ikke varmhjælp, hvis pensionisternes indtægter udover pensionen overstiger beløbsgrænserne.

Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at den maksimale årlige varmhjælp varierer fra 2.100 kr. til 12.000 kr. pr. pensionisthusstand. Det typisk forekomne årlige maksimum ligger i intervallet 4.500 - 5.500 kr.

Med hensyn til den likvide formues størrelse som grænse for tildeling af varmhjælp varierer denne fra 15.000 kr. til 50.000 kr., idet hovedparten af kommunerne er placeret i intervallet 35.000 - 40.000 kr.

Oversigt
over pensionister, der får aftrappet indkomstafhængige
ydelser.

Der findes ikke noget samlet materiale som belyser, hvor mange pensionister, der berøres af samspilsproblemet ved at der samtidigt sker aftrapning af flere indkomstafhængige sociale ydelser.

I dette bilag gives på grundlag af den foreliggende statistik en oversigt over, hvor mange pensionister, der får aftrappet diverse indkomstafhængige ydelser. Det belyses herved, hvor mange pensionister, der kan have et samspilsproblem.

1. Pensioner•

1. januar 1983 (d.v.s. før ikrafttræden af indtægtsregulering af grundbeløbet for 67-69 årige) var der 200.503 pensionister med indtægtsreguleret grundbeløb (under 67-årige). De fordelte sig som følger efter størrelsen af grundbeløbet:

	Fuldt grundbeløb	Nedsat grundbeløb	Uden grundbeløb
Antal	165.684	30.124	4.695

Det bemærkes, at førtidige folkepensionister og enkepensionister, der har fået indtægtsreguleret grundbeløbet bort, ikke er inkluderet i de 4.695.

1. januar 1983 var der ialt 798.572 pensionister. Fordelingen efter pensionstillæg var følgende:

	Fuldt pens.tillæg	Nedsat pens.tillæg	Uden pens.tillæg
Enlig	254.571	70.778	102.615
Samgift	131.256	60.621	72.007
Gift med ikke-pens.	20.301	8.377	78.046

1. januar 1983 var der 67.829 pensionister med ret til ægteskabstillæg. De fordelte sig således efter ægteskabstillæggets størrelse:

	Fuldt ægtesk.tillæg	Nedsat ægtesk.tillæg	Uden ægtesk.tillæg
Antal	13.767	3.166	50.896

1. januar 1983 var der 32.280 pensionister med ret til hustrutillæg. De fordelte sig således efter hustrutillæggets størrelse:

	Fuldt hustrutill.	Nedsat hustrutill.	Uden hustrutill.
Antal	14.956	16.602	7.222

Kilde: Danmarks Statistik (foreløbige tal).

2. Boligydelse og pensionistboliger.

Boligydelser blev i januar 1982 udbetalt til ca. 145.000 lejere, knap 25.000 kommunale pensionistboliger, ca. 3.500 andelshavere og ca. 6.500 ejere. I nedenstående tabel er pensionisthusstande med boligydelse i januar 1982 fordelt efter indkomst og husleje. Det bemærkes, at tabellens år-

lige husstandsindkomst er indkomsten udover pensionen, og at indkomstgrænsen for stigning i egenbetaling i 1982 udgjorde 82.400 kr.

	Husstande								Ydelse pr. husstand			
	Leje- re ¹	An- dels- have- re	Eje- re ¹	I alt	Leje- re ¹	An- dels- have- re	Eje- re ¹	I alt	Leje- re ¹	An- dels- have- re	Eje- re ¹	I alt
	antal				pct.				kr.			
Årlig husstandsindkomst i 1000 kr. ²												
0 - 9	73	-	102	175	0,0	-	1,6	0,1	943	-	864	897
10-19	186	3	244	433	0,1	0,1	3,7	0,3	1025	416	901	951
20-29	2 140	32	1260	3 432	1,3	0,9	19,3	2,0	927	388	717	845
30-39	88 144	2 311	1977	92 432	54,8	66,9	30,3	54,1	567	239	530	558
40-49	23 621	518	826	24 965	14,7	15,0	12,7	14,6	587	240	740	585
50-59	13 608	215	749	14 572	8,5	6,2	11,5	8,5	638	260	775	640
60-69	17 080	229	581	17 890	10,6	6,7	8,9	10,5	572	229	732	573
70 og derover	16 077	145	782	17 004	10,0	4,2	12,0	9,9	563	227	784	570
I alt	160929	3453	6521	170903	100,0	100,0	100,0	100,0	581	241	689	579
Månedlig boligudgift i kr.												
0- 399												
400- 799	38 419	1496	1162	41077	23,9	43,3	17,8	24,0	174	110	144	171
800-1199	51081	1417	1517	54015	31,7	41,1	23,3	31,6	411	270	381	407
1200-1599	34 435	398	1122	35 955	21,4	11,5	17,2	21,1	726	474	680	722
1 600 og derover	36 994	142	2 720	39 856	23,0	4,1	41,7	23,3	1105	679	1097	1103
I alt	160929	3453	6521	170903	100,0	100,0	100,0	100,0	581	241	689	579

Anm. Tabellen er kun udarbejdet for de husstande, der får udbetalt ydelse via Kommunedata

¹ Se tabel 2, note 1. ² Indkomsten er reguleret efter antallet af børn

3. Varig hjemmehjælp.

Pr. 1. januar 1982 modtog i alt 144.583 husstande varig hjemmehjælp incl. 5.585 husstande med kollektivt tilrettelagt hjemmehjælp. Af disse var omkring 85 pct. 67 år eller derover.

Der foreligger ikke oplysninger om, hvor mange der betalte for varig hjemmehjælp, men på baggrund af oplysninger fra nogle få kommuner, skønnes hver 5.-6. modtager at betale herfor, ligesom det skønnes, at der i gennemsnit betales for 4 timer pr. uge i 50 uger pr. år.

H. Beskyttede boliger og plejehjem.

Ifølge redegørelsen om udbygningsplaner 83 var der i 1983 7.081 pladser i beskyttede boliger og 49.655 pladser i plejehjem.

For beboere i beskyttede boliger og plejehjem betales der en procentdel af indkomsten, hvorfor alle beboere vil få inddraget en del af en indkomstfremgang.