

Indkomstoverførsler og ny modelversion

Resumé:

Med udgangspunkt i et oplæg fra Finansministeriet gennemgås relationerne for overførselsindkomsterne. De fremsatte forslag præsenteres og diskuteres med henblik på opstillingen af den kommende modelversion. Der argumenteres for at de foreslåede relationer i vid udstrækning er egnede til en formodel for offentlige ydelser. En formodel der kan kobles sammen med DSt's befolkningsprognose.

TMK04297.wp

Nøgleord: Indkomstoverførsler

1. Indledning

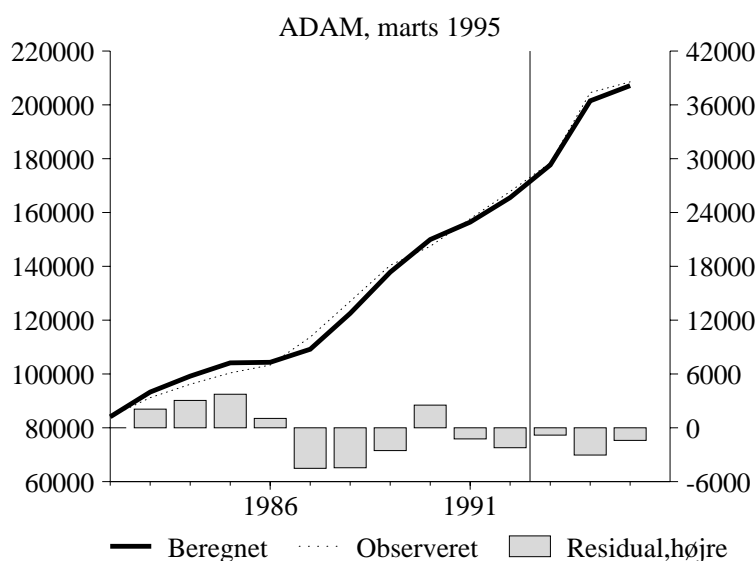
Ved opstillingen af den seneste modelversion blev ligningerne for overførselsindkomsterne omformuleret som følge af bruttoficeringen af pensioner og kontanthjælp, og som følge af de nye orlovsordninger.

Ved bruttoficeringen blev ydelsen hævet for visse ikke-skattepligtige indkomstoverførsler, og ydelsen blev samtidig skattepligtig. Konkret blev kontantydelseerne, *Tyk*, opdelt i to undergrupper, nemlig skattepligtige, *Tyks*, og skattefrie, *Tykr*.

De nye orlovsordninger medvirkede til at gruppen af andre a-skattepligtige overførsler, *Tysa*, blev opdelt i fire undergrupper: efterløn, *Tysae*, syge- og barselsdagpenge, *Tysas*, orlovsydelse, *Tysao*, og øvrige a-skattepligtige overførsler, *Tysar*.

Umiddelbart er der ingen anledning til at ændre i bestemmelsen af indkomstoverførslerne. Der er ikke regelændringer på området, som nødvendiggør ændringer. De nuværende relationer giver i det store hele rimelige forudsigelser.

Figur 1. Samlede overførselsindkomster. Historiske forudsigelsesfejl¹



Enkelte problemer er dog konstateret. Fx. virker satsen for orlovsydelse ikke rimelig. Der er et åbenbart misforhold mellem udgiften og basis. Der er ydelse

¹ Overførselsindkomsterne har i ADAM, marts 1995, som udgangspunkt ingen residualer, da relationen bruges til at residualberegne enten en implicit sats for ydelsen eller en korrektionsfaktor. Her er den implicite sats eller korrektionsfaktoren fremskrevet uændret et år af gangen undtagen hvor der er kendte regelændringer (Se endvidere afsnit 3 nedenfor).

til tre typer af orlov: orlov til børnepasning, orlov til sabbat og orlov til uddannelse. Variationen i satsen kan formodentlig tilskrives store forskydninger i søgningen af de forskellige typer af orlov parret med den kendsgerning at ydelsen afhænger af typen af orlov. Et andet problem er korrektionsfaktoren i relationen for de generelle pensioner, *ktyps*, som er vanskelig at fortolke, og som i 1994 og 1995 ikke har været så konstant som tidligere.

Fra Finansministeriet er der stillet forslag om overførselsindkomsterne gås efter, og at opdelingen af overførselsindkomster overvejes således:

- at hver hovedgruppe beskattes på samme måde.
- at detaljeringen øges sådan at konkrete overførselsindkomster kan identificeres (og henføres til om de er finansieret af stat, kommune eller fonde).
- at den skattepligtige del af kontanthjælpen, *Tyks*, omformuleres.

I det følgende undersøges disse forslag. I gennemgangen er der brugt data fra Finansministeriet.²

2. Nye hovedgrupper

Indkomstoverførslerne er delt i syv hovedgrupper.

$$\begin{aligned} Ty &= Tyd + Typs + Typr + Tyk + Tysa + Tysb + Tyrr \\ Tyk &= Tyks + Tykr \end{aligned} \quad (2.1)$$

Der gælder med en enkelt undtagelse at hovedgrupperne beskattes ens. Undtagelsen er kontantydelse, som består af to undergrupper: skattepligtige, *Tyks*, og skattefrie, *Tykr*. Hvis kriteriet for hovedgrupperne er ensartet beskattning, så kan kontantydelse ikke indgå i samme hovedgruppe. Mest nærliggende er at bibeholde syv hovedgrupper, men at samle skattefrie kontantydelse med resterende skattefrie ydelser, *Tyrr*:

$$\begin{aligned} Ty &= Tyd + Typs + Typr + Tyks + Tysa + Tysb + Tyr \\ Tyr &= Tykr + Tyrr \end{aligned} \quad (2.2)$$

3. Yderligere opdeling af hovedgrupperne

Der er mulighed for en yderligere opdeling af hovedgrupperne generelle pensioner, *Typs*, resterende pensioner, *Typr*, øvrige a-skattepligtige overførsler, *Tysa*, og skattefrie overførsler, *Tyrr*. Opdelingen kan begrundes i to forhold; dels kan enkelte ydelser klart identificeres og modelleres (som produktet af en

² Data for overførselsindkomsterne er bortset fra mindre afvigelser i overensstemmelse med tilsvarende data fra 5. kt. Data for antallet af overførselsindkomstmottagere er endnu ikke eftergået.

sats og en base), og dels kan ydelserne henføres til om de finansieres af stat, fonde eller kommune. Opdelingen på stat, kommuner og fonde er pt. ikke relevant i ADAM og berøres kun sporadisk nedenfor.

3.1 Pensioner

I ADAM, marts 1995, er pensionerne, Typ , bestemt med udgangspunkt i en gennemsnitlig pensionssats, $ttyp2$. Basen for ydelsen er et udtryk for antallet af pensionister, $Upn1$.

$$Typ = 0.001 \cdot Upn1 \cdot ttyp2 \cdot pty \cdot ktyp1 \quad (3.1)$$

Restgruppen af pensioner, $Typr$, bestemmes af den deflaterede eksogene størrelse, reguleret med prisindekset pty :

$$Typr = Typrd \cdot pty \quad (3.2)$$

Derefter findes generelle pensioner residualt ved forskellen mellem 3.1 og 3.2.

$$Typs = Typ - Typr \quad (3.3)$$

Relation 3.1 er imidlertid udstyret med en korrektionsfaktor, $ktyp1$, som er residualt bestemt. I det kønne tilfælde har korrektionsfaktoren værdier tæt på 1. Her er værdierne typisk omkring 1.4 og i de seneste par år er værdierne knap så stabile som i perioden forinden.

De generelle pensioner (Typs)

De generelle pensioner, $Typs$, kan underopdeles i folkepension, førtidspension og personlige tillæg. Og undergrupperne foreslås bestemt ud fra følgende relationer

$$\begin{aligned} Typsfp &= 0.001 \cdot ttypsfp \cdot pty \cdot Ufp \\ Typsfo &= 0.001 \cdot ttypsfo \cdot pty \cdot Ufo \\ Typsr &= Typrsd \cdot pty \\ Typs &= Typsfp + Typsfo + Typsr \end{aligned} \quad (3.4)$$

Relationerne 3.4 kan nu erstatte relation 3.1 og 3.3. Fordelen ved 3.4 er at folkepension og førtidspension kan identificeres og bestemmes ud fra en sats og en base.

Den implicit beregnede sats for folkepensionen, $ttypsfp$, er rimelig konstant. I 1983 er der dog et problem, der formodentlig skyldes en fejl i serien for antallet af folkepensionister, Ufp . Det samme problem genfindes i relationen for førtidspensionen, $Typsfo$.

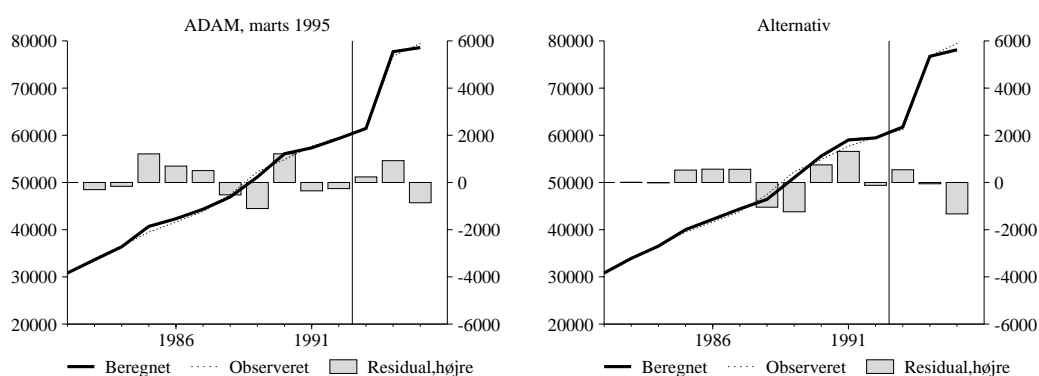
Med hensyn til historiske forudsigelsesfejl er der ikke den store forskel mellem

de nuværende relationer og relationer i 3.4.

Tabel 3.1 Generelle pensioner

		Mia. kr. 1995
Folkepension	<i>Typsfp</i>	51.2
Førtidspension	<i>Typsfo</i>	26.5
Personlige tillæg	<i>Typsr</i>	1.7
Generelle pensioner i alt	<i>Typs</i>	79.4

Figur 2. Generelle pensioner (*Typs*). Historiske forudsigelsesfejl.³



Resterende pensioner (Typr)

Tjenestemandspensionerne udgør den største del af de resterende pensioner, *Typr*. Gruppen af resterende pensioner omfatter desuden en række mindre pensioner som fx udbetalinger fra ATP, delpension mv. Heraf kan delpensionen isoleres og bestemmes ud fra en sats og en base. Men delpensionen er en meget lille post og opdelingen af tjenestemandspensioner er ikke nødvendig i den øvrige model. Derfor synes der ikke at være noget grundlag for en yderligere opdeling af de resterende pensioner i ADAM.⁴

³ Som følge af det formodede databrud i 1983 er residualerne nulstillet i 1983 og 1984. Bruttoficeringen af pensionerne sker i 1994; residualen er derfor også nulstillet her.

⁴ I oplægget fra Finansministeriet opdeles *Typr* i fire undergrupper. Disse undergrupper kan henføres til om ydelsen er finansieret af stat, fonde eller kommune. Og det er formodentlig begrundelsen for opdelingen, da relationerne for tjenestemandspensionerne er på samme form som relation 3.2. Udbetalingerne fra ATP er eksogen og kun delpensionen er bestemt en sats og en base.

Tabel 3.2 Resterende pensioner

		Mia. kr. 1995
Tjenestemandspensioner mv (stat)	<i>Typrs</i>	9.7
Tjenestemandspensioner (kommuner)	<i>Typrk</i>	2.9
Udbetalinger fra ATP	<i>Typrf</i>	1.9
Delpension	<i>Typrdp</i>	0.3
Resterende pensioner i alt	<i>Typr</i>	14.9

3.2 Øvrige a-skattepligtige overførsler

Øvrige a-skattepligtige overførsler, *Tysa*, er i ADAM, marts 1995, opdelt i fire undergrupper. Der er efterløn, *Tysae*, Syge- og barselsdagpenge, *Tysas*, ydelser til orlovsordninger, *Tysao*, og en restgruppe, *Tysar*.

Orlovsydelser (Tysao)

Der kan skelnes mellem tre typer af orlov: orlov til børnepasning, *Tysaob*, orlov til sabbat, *Tysaos*, og orlov til uddannelse, *Tysaou*. De tre typer af indkomster kan bestemmes ud fra en sats og en base således:

$$\begin{aligned}
 Tysaob &= 0.001 \cdot ttysaou \cdot pty \cdot Umfbhk \\
 Tysaos &= 0.001 \cdot ttysaos \cdot pty \cdot Umfshk \\
 Tysaou &= 0.001 \cdot ttysaou \cdot pty \cdot Umfuhk
 \end{aligned}
 \tag{3.5}$$

Relationerne i 3.4 er på samme form som relationen for *Tysao* i ADAM, marts 1995. Men i Finansministeriets forslag omfatter orlovsydelse udelukkende dem, som er indført med orlovsreformen i 1993. Den nuværende relation indeholder også "gamle" orlovsordninger, som fx. kommunalt finansierede arbejdsmarkedsuddannelser.⁵

Orlovsordningerne blev indført i løbet af 1993. Der var regelændringer i 1995. Dermed er der ikke muligheder for at vurdere relationernes forudsigelsesfejl. De implicit definerede satser i 3.5 antager dog mere rimelige størrelser end den nuværende sats, *ttysao*.

⁵ I den nuværende relation er samtlige ydelser i forbindelse med orloven medtaget. Det betyder fx. at det kommunalt fastsatte tilskud til børnepasningsorlov er medregnet i *Tysao*, mens det ikke er medregnet i Finansministeriets forslag til *Tysaob*.

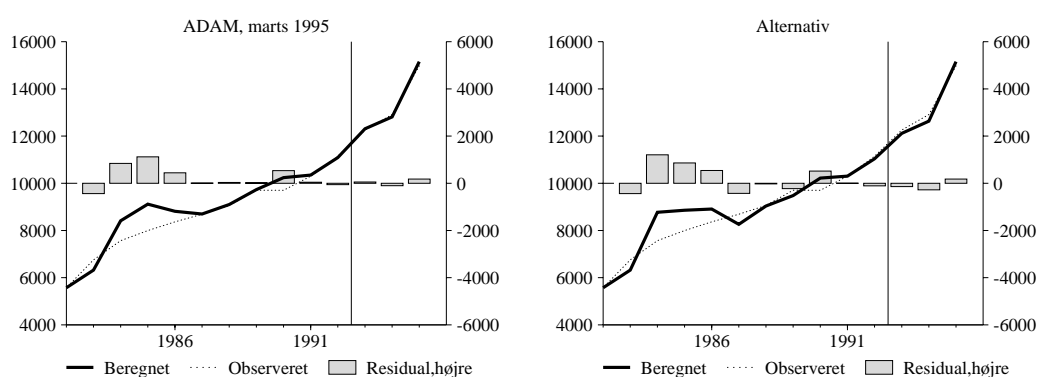
Efterløn (*Tysae*)

Efterlønnen er den egentlige efterløn, *tysafe*, og overgangsydelse, *Tysaov*. Begge grupper kan relateres til en sats og en base.

$$\begin{aligned} Tysafe &= 0.001 \cdot ttysafe \cdot pty \cdot Upe2hk \\ Tysaov &= 0.001 \cdot ttysaov \cdot pty \cdot Uovhk \end{aligned} \quad (3.6)$$

De implicit beregnede satser er ikke nemmere at fortolke end den nuværende, *ttysae*. Forudsigelsesfejlene bliver ikke mindre af at opdele *Tysae*.

Figur 3. Efterløn og overgangsydelser (*Tysae*). Historiske forudsigelsesfejl.



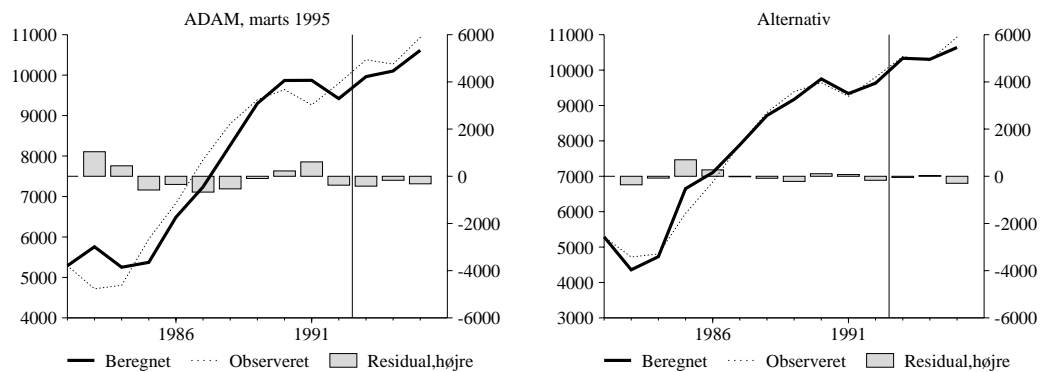
Syge- og barseldagpenge (*Tysas*)

Syge- og barseldagpengene, *Tysas*, foreslås opdelt i to undergrupper.

$$\begin{aligned} Tysasbs &= 0.001 \cdot ttysasbs \cdot pty \cdot Uss \\ Tysasbb &= 0.001 \cdot ttysasbb \cdot pty \cdot Usb \end{aligned} \quad (3.7)$$

Udviklingen i helårsmodtagere af barseldagpengene, *Usb*, kan relateres til fødselstallet i DSt's befolkningsprognose, mens modtagere af sygedagpengene, *Uss*, eventuelt kan relateres til udviklingen i beskæftigelse.

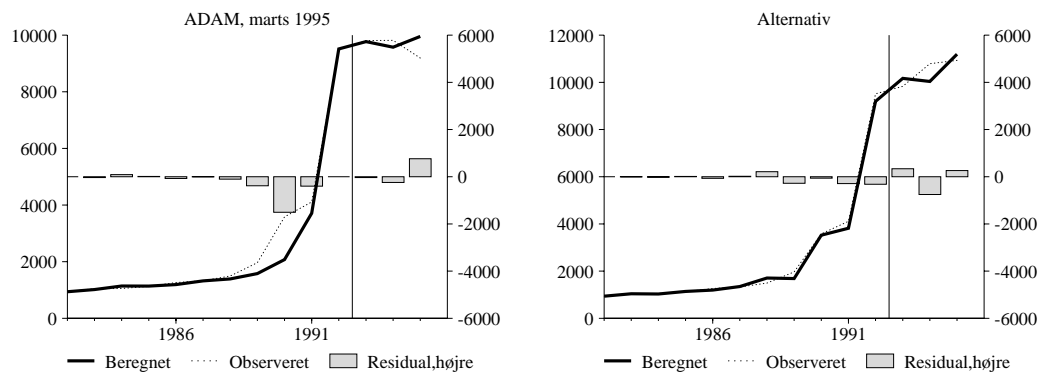
Opdelingen på sygedagpenge og barseldagpenge indebærer betydeligt mindre forudsigelsesfejl, som det fremgår af figur 4. Disse forudsigelsesfejl er dog i høj grad betinget af at antallet af personer på barselsorlov kan fremskrives korrekt.

Figur 4. Syge- og barselsorlov (*Tysas*). Historiske forudsigelsesfejl.*Resterende a-skattepligtige overførsler (Tysar)*

I restgruppen af a-skattepligtige overførsler er bruttorevalideringsydelsen og statens uddannelsesstøtte interessant.⁶

$$\begin{aligned} Tysarev &= 0.001 \cdot ttysarev \cdot pty \cdot Urev \\ Tysasu &= 0.001 \cdot ttysasu \cdot pty \cdot Usu \end{aligned} \quad (3.8)$$

Uddannelsesstøtten bliver først a-skattepligtig i 1992, og det er årsagen til skiftet i niveauet for de øvrige a-skattepligtige overførsler. De historiske forudsigelsesfejl reduceres lidt som følge af denne underopdeling.

Figur 5. Øvrige a-skattepligtige overførsler. Historiske forudsigelsesfejl.⁷

⁶ *Tysar* er i Finansministeriets oplæg opdelt i 5 undergrupper. Heraf fremkommer de tre som restgrupper ved opdelingen på sektor.

⁷ Bemærk at *Tysar* er defineret residualt i såvel ADAM, marts 1995, som i Finansministeriets oplæg. Men da variabelen *Tysao* ikke indeholder alle orlovsydelse i Finansministeriets oplæg, så bliver indholdet *Tysar* tilsvarende større.

Tabel 3.3 Andre a-skattepligtige overførsler

		Mia. kr. 1995
Efterløn	<i>Tysafe</i>	12.6
Overgangsydelse	<i>Tysaov</i>	2.3
Syge- og barseldagpenge	<i>Tysasbs</i> + <i>Tysasbb</i>	10.9
Orlovsydelse børnepasning	<i>Tysaob</i>	3.9
Orlovsydelse sabbat	<i>Tysaos</i>	0.5
Orlovsydelse uddannelse	<i>Tysaou</i>	3.6
Revalideringsydelse	<i>Tysarev</i>	2.1
Statens uddannelsesstøtte	<i>Tysasu</i>	5.4
Øvrige fonde	<i>Tysafq</i>	0.4
Øvrige kommuner	<i>Tysakq</i>	0.9
Øvrige Stat	<i>Tysasq</i>	2.1
Øvrige a-skattepligt. overførsler	<i>Tysa</i>	44.8

3.4 Skattefrie overførsler

Foruden den skattefrie del af kontanthjælpen er en del af overførslerne skattefrie. Det gælder fx. boligsikring og boligydelse, børnefamilieydelse (børnechecken) og tilskud til friplads i daginstitution. Dertil kommer en række mindre poster, som fx. erstatninger og hædersgaver til besættelsen ofre og fri proces/advokathjælp.

I den nuværende modelversion er de skattefrie overførsler opdelt i den skattefrie del af kontanthjælpen, *Tykr*, og en samlegruppe, *Tyrr*. Blandt de resterende skattefrie overførsler er tre ydelser interessante. Det er boligydelse, *Tyrkby*, boligsikring, *Tyrkbs*, og børnefamilieydelse, *Tyrbf*.⁸

Boligydelserne relateres til antallet af folkepensionister og førtidspensionister. Børnefamilieydelsen relateres til antallet af børn i aldersgrupperne 0-2 år, 3-6 år og 7-17 år.⁹

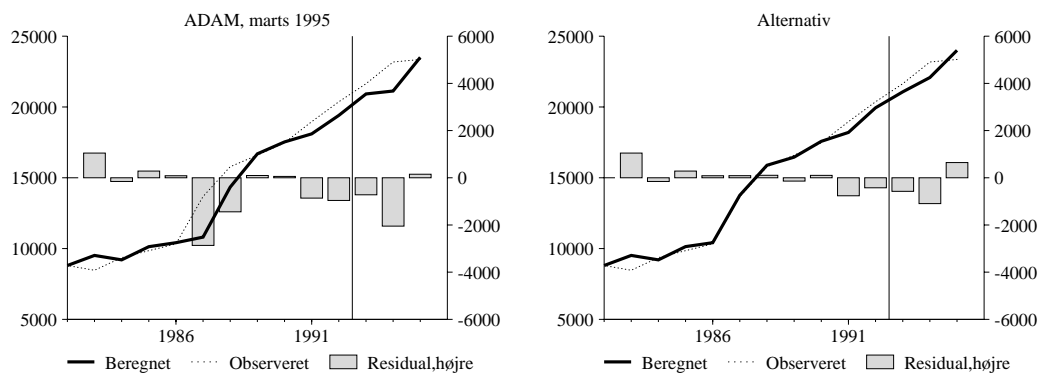
⁸ I Finansministeriets forslag opdeles samlegruppen yderligere i 5 undergrupper. Heraf fremkommer de 2 som restgrupper ved opdeling på sektorer.

⁹ I relationen for børnefamilieydelsen bruges regelbestemte satser (alle øvrige satser beregnes implicit). Relationen har således residualer, som eventuelt kan fanges af en korrektionsfaktor (kan her tolkes som et multiplikativt justeringsled) eller et additivt justeringsled.

$$\begin{aligned}
 Tyrkbs &= Tyrkbsd \cdot pty \\
 Tyrkby &= Tyrkby_{-1} \cdot \frac{pty}{pty_{-1}} \cdot \frac{Ufp + Ufo}{Ufp_{-1} + Ufo_{-1}} \\
 Tyrbf &= 0.001 \cdot pty \cdot (ttyrbf1 \cdot U0002 + ttyrbf2 \cdot U0306 + ttyrbf3 \cdot U0717)
 \end{aligned}
 \tag{3.9}$$

Formuleringen af relationen for boligydelse, *Tyrkby*, er lidt anderledes end de øvrige relationer. Formuleringen indebærer at justeringsleddet må aktiveres i 1987, hvor boligydelsen indføres, i historiske simulationer. Men relationerne for boligydelse og børnefamilieydelse bidrager til at reducere de historiske forudsigelsesfejl væsentligt.

Figur 6. Resterende skattefrie overførsler. Historiske forudsigelsesfejl.



Tabel 3.4 Skattefrie overførsler

		Mia. kr. 1995
Kontanthjælp	<i>Tykr</i>	4.8
Boligsikring og boligydelse	<i>Tyrkbs</i> + <i>Tyrkby</i>	7.8
Børnefamilieydelse	<i>Tyrbf</i>	8.3
Øvrige stat	<i>Tyrs</i>	1.6
Øvrige kommuner	<i>Tyrkq</i>	5.7
Skattefrie overførsler i alt	<i>Tyr</i>	28.1

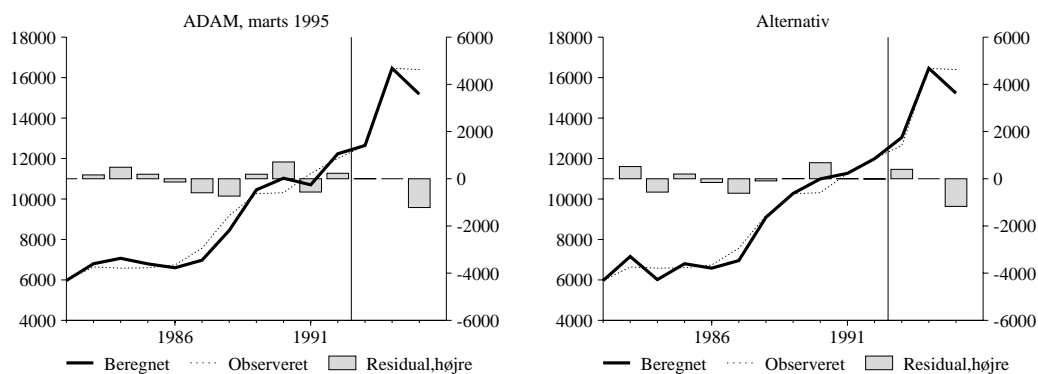
3.5 Skattepligtig kontanthjælp

I den nuværende modelversion er den skattepligtige del af kontanthjælpen, *Tyks*, relateret til de ikke-dagpengeberettigede ledige, *Ulu*. I Finansministeriets oplæg udvides basen til alle, som modtager skattepligtig kontanthjælp.

$$Tyks = 0.001 \cdot ttyks \cdot pty \cdot (Ulu + Uluk)
 \tag{3.10}$$

Det betyder at den residualberegnete sats, *ttyks*, bliver en del mindre. Den nuværende implicitte sats er da også meget stor. Den noget bredere basis for kontanthjælpen bidrager dog ikke til mindre forudsigelsesfejl.

Figur 7. Kontanthjælp (*Tyk*). Historiske forudsigelsesfejl.



4. Opsummering

Ovenfor er gennemgået en underopdeling af overførselsindkomsterne. I den nuværende modelversioner er overførselsindkomsterne modelleret i 11 grupper, mens oplægget indebærer hele 27 grupper. Hvis der ikke tages med hensyn til opdelingen på stat, fonde og kommune, så er antallet af grupper 22. Det er en væsentlig udvidelse af antallet af undergrupper.

Den mest iøjnefaldende fordel er, at en større andel af overførselsindkomsterne er beskrevet ved produktet af en sats og en base. Det virker intuitivt bedre. Underopdelingen bidrager i nogen grad til at reducere de historiske forudsigelsesfejl. Det gælder relationerne for syge- og barseldagpenge, *Tysas*, øvrige a-skattepligtige overførsler, *Tysar*, og resterende skattefrie overførsler, *Tyrr*.

Omkostningen er naturligvis de mange ekstra variabler og ligninger. Spørgsmålet er da også om det er nødvendigt med så mange undergrupper i ADAM. Allerede med de nuværende relationer kan underopdelingen af overførslerne håndteres i en for-/eftermodel. Ingen af de præsenterede relationer knytter andre endogene variabler i ADAM (bortset fra reguleringsprisindekset *ptty*). Men relationerne styrker det demografiske element i bestemmelsen af overførselsindkomsterne, og det er muligt at bruge DSt's befolkningsprognose som formodel.

Det foreslås derfor at ovenstående relationer danner udgangspunkt for en formodel for offentlige ydelser. Formodellen baseres på DSt's befolkningsprognose, og bruges til at beregne skøn for ADAMs nuværende eksogene satser og befolkningsbaser.

Bilag 1. Oversigt over indkomstoverførselsgrupper**Overførsler - forskellige forslag**

Forslag	ADAM mar95	Det lille alternativ	Det store alternativ	FMs for- slag
Dagpenge	<i>Tyd</i>	<i>Tyd</i>	<i>Tyd</i>	<i>Tyd</i>
Kontanthjælp, A-skattepligt.	<i>Tyks</i>	<i>Tyks</i>	<i>Tyks</i>	<i>Tyks</i>
Pensioner, generelle	<i>Typs</i>	<i>Typs</i>	<i>Typsfp</i> <i>Typsfo</i> <i>Typsr</i>	<i>Typsfp</i> <i>Typsfo</i> <i>Typsr</i>
Pensioner, resterende	<i>Typr</i>	<i>Typr</i>	<i>Typr</i>	<i>Typr</i> <i>Typrk</i> <i>Typrf</i> <i>Typrdp</i>
Andre A-skattepligt.	<i>Tysa</i>	<i>Tysae</i> <i>Tysas</i> <i>Tysao</i> <i>Tysar</i>	<i>Tysae</i> <i>Tysas</i> <i>Tysaob</i> <i>Tysaos</i> <i>Tysaou</i> <i>Tysar</i>	<i>Tysae</i> <i>Tysasbs</i> <i>Tysasbb</i> <i>Tysaob</i> <i>Tysaos</i> <i>Tysaou</i> <i>Tysarev</i> <i>Tysasu</i> <i>Tysafq</i> <i>Tysakq</i> <i>Tysasq</i>
B-skattepligt.	<i>Tysb</i>	<i>Tysb</i>	<i>Tysb</i>	<i>Tysb</i>
Ikke-skattepligt.	<i>Tyr</i>	<i>Tykr</i> <i>Tyrr</i>	<i>Tykr</i> <i>Tyrbf</i> <i>Tyrkb</i> <i>Tyrr1</i>	<i>Tykr</i> <i>Tyrbf</i> <i>Tyrkby</i> <i>Tyrkbs</i> <i>Tyrkq</i> <i>Tyrs</i>