

Boligydelse til folkepensionister, dens betydning og dens incita- mentsmæssige virkninger

Hvem, hvad, hvornår og hvorfor?

Ole Beier Sørensen, chefanalytiker i ATP
Søren T. Keldorff, chefkonsulent i ATP



Analyserapport nr. 1a:2015

August 2015

Udgiver:

ATP, Kongens Vænge 8. DK – 3400 Hillerød
+45 2011 1213 / www.atp.dk

Ansvarsfraskrivelse:

Artiklen sammenfatter større analytisk arbejdspapir. Artiklen afspejler ikke nødvendigvis ATP's officielle holdning.

Kontakt:

Ole Beier Sørensen,
Chefanalytiker
E-mail: obs@atp.dk

Søren Keldorff
Chefkonsulent
E-mail: ske@atp.dk

Boligydelser til folkepensionister - dens incitamentsmæssige og adfærdsmæssige virkninger

*Chefanalytiker Ole Beier Sørensen & Chefkonsulent Søren T. Keldorff, ATP.
August 2015*

Boligydelserne er uden sammenligning den vigtigste offentlige ydelse til ældre ud over folkepensionen. Boligydelserne udgør mere end 85 pct. af de samlede udbetalinger til ældre ud over folkepension og svarer til ca. 10 pct. af de samlede offentlige udbetalinger til ældre. I dag bor ca. 27 pct. af alle pensionister i husstande, der modtager boligydelse. I tråd med velfærdsfremgangen for pensionisterne i disse år er modtagerandelen faldet fra ca. 37 pct. i 2002.

Boligydelserne afhænger af indtægt og formue. Samtidig er ydelsen behovs- og udgiftsbestemt, og boligudgiften og en række andre forhold inddrages i beregningen af ydelsen. Ydelsen skal sikre, at pensionisternes disponible indtægt efter boligudgift inden for visse grænser bliver stort set den samme for pensionister med samme pension og ekstraintægt. Boligydelserne skal desuden medvirke til at sikre, at alle ældre har mulighed for at få en egnet bolig uanset andre forhold, samtidig med at der er et vist incitament til at økonomisere med boligforbruget.

Analysen viser, at boligydelsen i høj grad når sin målgruppe og er ganske effektivt målrettet. Over 90 pct. af de samlede udbetalinger og over 95 pct. af de udbetalte beløb vedrører husstande med lav eller meget lav indkomst. Ca. 30 pct. af alle udbetalte beløb vedr. pensionister med særlige bolig-mæssige behov – f.eks. på grund af helbredsmæssige forhold.

Indtægtsreguleringen af boligydelsen fører til høj sammensat marginalskat. Niveauer på 75 pct. eller derover er typiske. Derfor kan boligydelsen isoleret set svække incitamenterne til opsparing. En indgående analyse af ydelses- og tilkendelsesmønstre indikerer imidlertid, at disse incitamentter ikke medfører generelle uønskede adfærdsmæssige virkninger.

Boligydelserne sikrer inden for visse grænser, at den enkelte beholder den købekraftfordel, der er opnået f.eks. gennem forudgående pensionsopsparing, uanset boligudgiften.

I det perspektiv kan boligydelsen lige såvel ses som en beskyttelse af incitamentet til opsparing – især for personer på lav- og mellemindkomstområdet - som et element, der hæmmer incitamentet.

På den baggrund synes det nærliggende ikke at tælle boligydelsen med, når der opstilles marginalbeskatningsanalyser. Dermed bliver marginalskatteproblematikken mindre ekstrem. Der kan være årsager til at se nærmere på boligydelsen, men marginalskattespørgsmålet synes ikke at være en af dem.

Boligydelser til folkepensionister – en analyse

Boligydelserne er det ene ben i det to-strengede danske boligstøttesystem. Boligydelserne vedrører folkepensionister og førtidspensionister, som er tilkendt pension før 2003, mens boligstøttens andet ben - boligsikringen - vedrører alle andre grupper. Denne analyse¹ vedrører alene boligydelsen til folkepensionister, idet det bemærkes, at ca. 85 pct. af de samlede udbetalinger vedrører denne gruppe.

¹ De bagvedliggende analyser er udfoldet med betydelig detalje i analyserapporten: Boligydelser til folkepensionister, dens betydning og dens incitamentsmæssige virkninger - Hvem får hvad, hvornår og hvorfor? Sørensen, O.B. & Keldorff, S., ATP 2015.

Indtægt spiller en væsentlig rolle i beregningen af boligydelse. Ydelsen indtægtsreguleres parallelt med en række andre ydelser, og den berører potentielt et ganske stort indtægtsstræk. Derfor indebærer indtægtsreguleringen af boligydelsen, at de berørte pensionister kan komme til at opleve en høj sammensat marginalskat. En udfordring er derfor, at boligydelsen kan svække incitamenterne til opsparing på lav- og mellemindkomstområdet.

Det overordnede spørgsmål, som behandles i denne analyse, er, om de incitament, boligydelsen skaber, påvirker opsparingsadfærden i befolkningen?

Det spørgsmål kan ikke besvares isoleret. I analysens perspektiv ses spørgsmålet i lyset af boligydelsens baggrund, dens ældrepolitiske betydning, dens virkemåde, dens betydning for de ældres økonomi og dens betydning for den sammensatte skat.

Boligydelser, dens modtagere og dens virkninger

Grundstenene til den eksisterende danske boligstøtteordning blev lagt i boligforliget fra 1966, der trådte i kraft i 1967. Der har løbende hersket en bred politisk konsensus om en større støtte til boligudgifter for pensionister end for yngre befolkningsgrupper. Den enighed fandt i 1979 udtryk i en særlig boligydelse for pensionister.

Det har været - og er fortsat - et generelt social- og indkomstpolitisk formål at sikre pensionister med ingen eller lave indkomster ud over folkepensionen en rimelig, beskeden boligstandard og en rimelig, beskeden levestandard gennem en boligstøtte, som er betydeligt bedre end boligsikringen for erhvervsaktive, og som er målrettet mod de fattigere pensionister. På samme måde har der løbende været bred politisk konsensus om det socialpolitiske ønske om at sikre pensionister i særlige livssituationer en rimelig bolig- og levestandard gennem målrettede højere ydelser. Disse hensyn er afspejlet i den eksisterende ordning.

De samlede udbetalinger af boligydelse til folkepensionister forventes at udgøre i størrelsesordenen 8,3 mia. kr. i 2015, hvoraf staten betaler 75 pct., mens kommunerne finansierer de resterende 25 pct. Den samlede udbetaling svarer til en samlet skattepligtig udbetaling på op mod 13,5 mia. kr. Omregnet til skattepligtige beløb vil de samlede udbetalinger af boligydelse til folkepensionister udgøre ca. 10 pct. af de samlede offentlige udbetalinger til ældre.

Økonomisk – og på andre måder – er boligydelsen uden sammenligning den vigtigste offentlige ydelse til ældre ud over folkepensionen. Det gælder i den enkelte modtagers perspektiv såvel som i et bredere ældrepolitisk perspektiv og herunder ikke mindst i forhold til ældre med behov for særlige boliger og pleje på grund af helbredsforhold.

Boligydelser i hovedtræk

Boligydelser er målrettet mod de dårligst stillede pensionister, idet den tager hensyn til såvel indtægt og formue som boligudgift og boligforholdene mere bredt. Heri ligger, at boligydelsens målretning netop ikke sigter på indkomstudjævning alene. Ydelsens formål er dels at sikre *"at levestandarden inden for visse grænser bliver stort set den samme for pensionister med samme pension og ekstraindtægt....[idet:]: Princippet indebærer således, at det beløb, pensionisterne selv skal betale til dækning af deres boligudgifter, afhænger af deres indkomst og ikke af deres boligudgift"* (LF 162, 1978), dels at sikre alle ældre mulighed for at få en egnet bolig uanset andre forhold, samtidig med at de ældre har et vist incitament til at økonomisere med deres boligforbrug (L47, 1998).

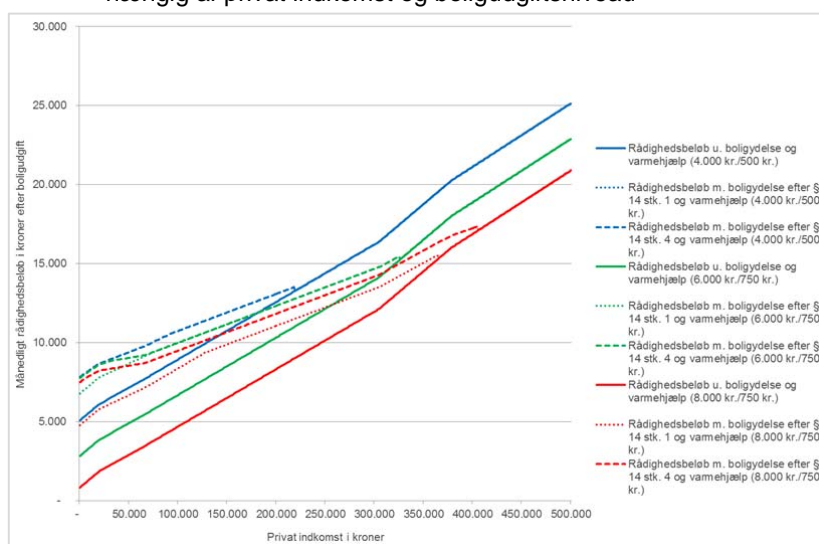
Som udgangspunkt udgør boligydelsen 75 pct. af den støtteberettigede husleje med et tillæg på 6.400 kr. Herfra trækkes 22,5 pct. af den del af husstandsindkomsten, som overstiger den såkaldte progressionsgrænse (151.300 kr. i 2015). Hovedreglen er, at der kan ydes boligydelse til et boligareal på op til 65 m² for enlige og 85 m² for par. Gennem en række mere detaljerede regler tager beregningen af

boligydelser desuden hensyn til en række andre forhold vedr. eksempelvis boligens udstyr og opvarmningsform. Boligydelser er skattefri.

Boligydelser skelner mellem forskellige grupper. Den almindelige boligydelse efter lovens § 14 stk. 1 kan maksimalt udgøre knap 44.844 kr. om året (2015), og der er lagt et loft over den støtteberettigede husleje (85.000 kr. om året i 2015). Disse to beløbsgrænser øges for pensionister med særlige behov og suspenderes helt for pensionister, som bor i anvist bolig – typisk særlig ældrebolig eller plejebolig – idet disse modtager boligydelse efter de særlige regler i lovens § 14 stk. 2-5.

Den gennemsnitlige udbetalte ydelse i 2012 var på ca. 32.000 kr. om året. Det er et ganske stort beløb – ikke mindst i betragtning af, at ydelsen er skattefri - og dens betydning for den enkeltes rådighedsbeløb efter boligudgift kan være endog meget stor. Sammenhængen mellem boligudgift, supplerende privat indkomst og rådighedsbeløb efter boligudgift er illustreret i Figur 1 figur 1.

Figur 1 Det månedlige rådighedsbeløb før og efter boligydelse og varmetillæg afhængig af privat indkomst og boligudgiftsniveau



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejlighed med et areal på 65 m². Der er ikke foretaget særlige justeringer af lejen som følge af opvarmningsforhold, betaling for vedligeholdelse etc. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

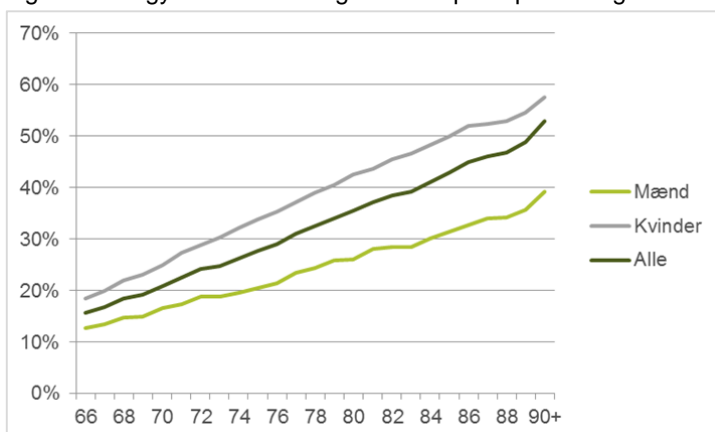
Ydelsesmønstret

27 pct. af de nuværende pensionister bor i husstande, som modtager boligydelse.

Det fremgår af Figur 2 figur 2, at ca. 15 pct. af de yngste modtager boligydelse, mens det samme gælder over halvdelen blandt de ældste. For de yngste modtagere gælder det, at ca. 75 pct. af dem også modtog boligstøtte før pensioneringen.

En korrelationsanalyse viser, at boligydelsen for de øvrige modtagere typisk kommer i spil i forbindelse med større ændringer i den enkeltes forhold i løbet af pensionsperioden – eksempelvis nedgang i indkomst, skift i civilstand eller ændringer i helbredsmaessige forhold og eventuelt hertil knyttede ændringer i de boligmaessige forhold. Kun få pensionister modtager boligydelse gennem hele pensionsperioden, mens en noget større andel af en given fødselsårgang før eller senere vil modtage boligydelse.

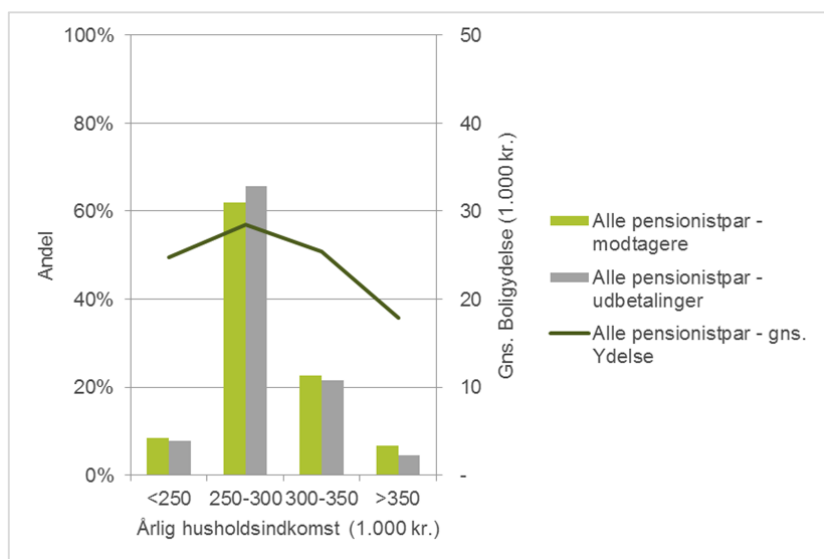
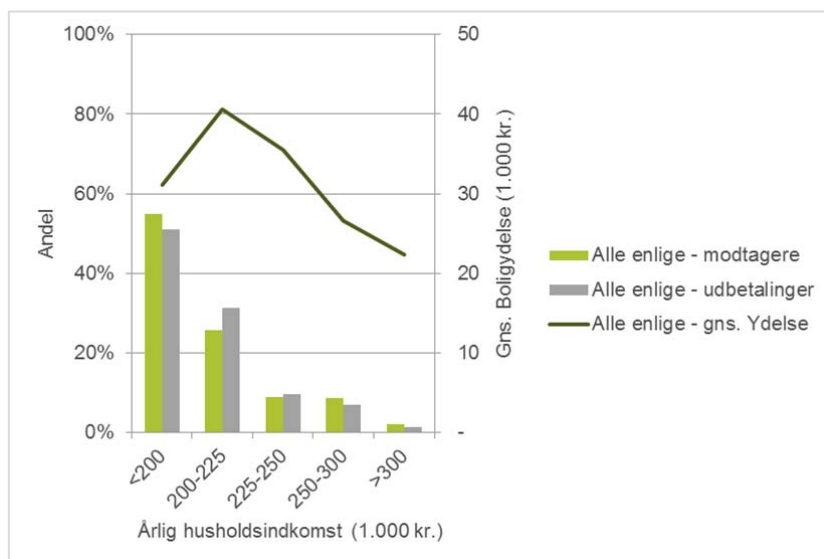
Figur 2 Boligyldens modtagerandel opdelt på køn og alder 2012



Note: Opgørelsen vedrører pensionister, der bor i en husstand, som modtager boligydelse (i alt godt 254.000 pensionister). Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Ydelsen gives i alt væsentligt til husstande med meget lav indkomst. Over 90 pct. af alle udbetalinger og over 95 pct. af de udbetalte beløb vedrører husstande med lav eller meget lav indkomst. Det fremgår af figur 3. Der kan i princippet udbetales boligydelse til husstande med ganske høj indkomst, men det sker kun sjældent, og støttebeløbene vil da være forholdsvis beskedne.

Figur 3 Modtagende husstande, samlede udbetalinger samt gennemsnitlige udbetalte boligydelse opgjort efter husholdningsindkomst 2012 – enlige (øverst) henholdsvis pensionistpar (nederst)



Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

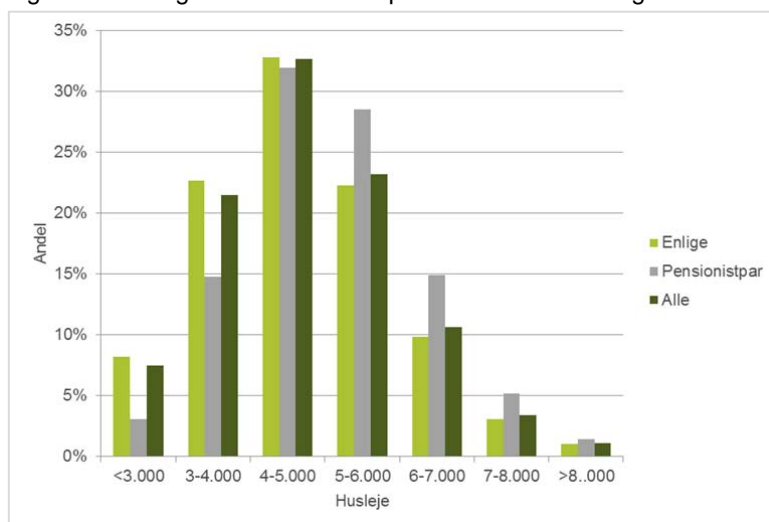
85 pct. af de husstande, der modtager boligydelse, har en husleje på mindre end 6.000 kroner om måneden, og for 95 pct. er lejen mindre end 7.000 kroner. Det fremgår af figur 4.

Boligyldelsen er til rådighed såvel for lejere som for ejere og andelshavere – idet ydelsen til ejere og andelshavere primært ydes som lån. Over 95 pct. af de husstande, som modtager boligydelse, er lejerhusstande. Den lave interesse blandt ejere og andelshavere skal formentlig ses dels i lyset af, at ydelsen gives som lån, dels i lyset af at disse grupper har adgang til/er omfattet af andre støtteordninger.

Herunder har boligejere mulighed for at opnå lån til indefrysning af ejendomsskatten (LBK nr 1112, 2013). Der kan dog ikke både opnås lån til ejendomsskat og boligydelselån. En opgørelse foretaget af Arbejdernes Landsbank i 2015 og kompletteret af ATP baseret på data indhentet direkte fra landets

kommuner viser, at op mod 70.000 folkepensionisthusstande har indefrosset ejendomsskatter for et samlet beløb på ca. 9 mia. kr. Det gennemsnitlige samlede beløb pr. husstand er ca. 133.000 kr.

Figur 4 Modtagende husstande opdelt efter civilstand og husstandens huslejeniveau 2012

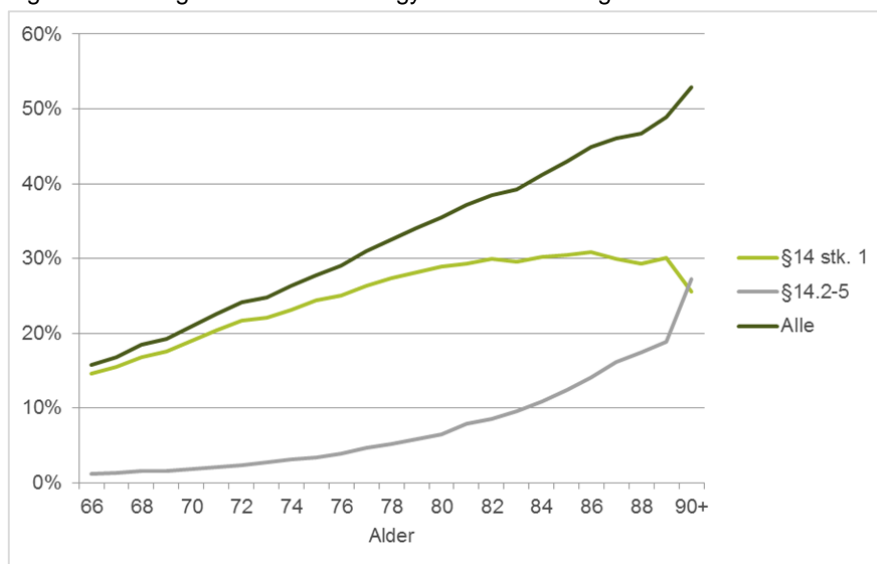


Note: Opgørelsen vedrører husstande med enlige pensionister og pensionistpar (i alt knap 221.000), som modtager boligydelse. Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Det skal noteres, at pensionister i ejerbolig automatisk opnår et nedslag i ejendomsværdiskatten på 4 promille af ejendomsværdien dog højst 6.000 kr. Det sker uafhængigt af, om de er berettiget til boligydelse.

16 pct. af alle boligydelsesudbetalinger vedrører boligydelse efter regler for pensionister med særlige bolig-mæssige behov f.eks. på grund af helbredsmæssige forhold. Boligydelse til disse modtagere er generelt højere, og samlet set vedrører 30 pct. af de samlede udbetalte beløb disse grupper.

Figur 5 Modtagerandelens for boligydelsen samlet og for dens to hovedformer 2012



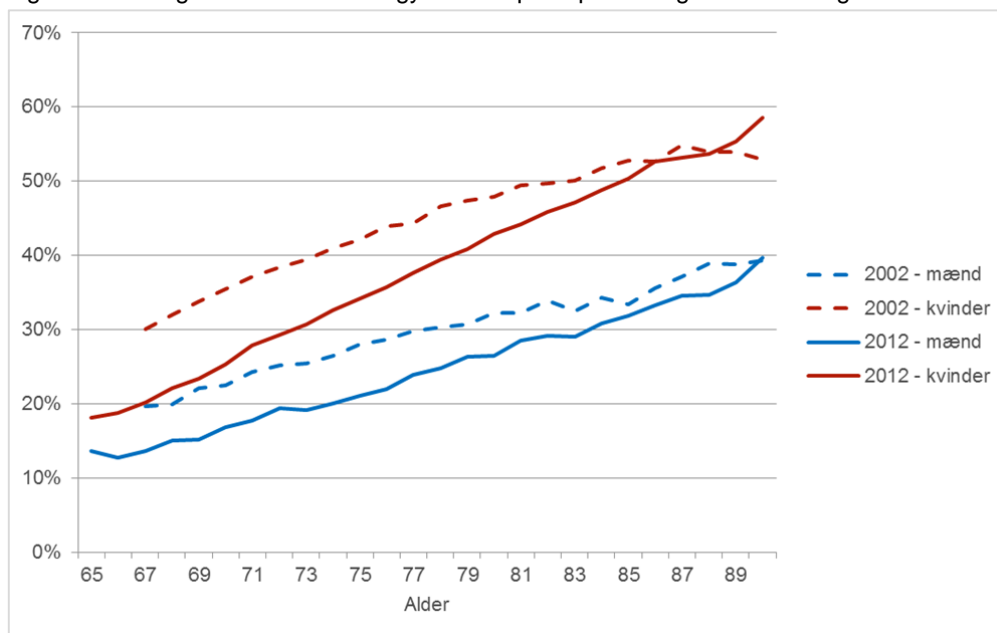
Note: Opgørelsen vedrører pensionister som bor i husstande, der modtager boligydelse (i alt ca. 254.000 pensionister). Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Opdelingen mellem almindelig boligydelse efter lovens § 14 stk. 1 og boligydelse efter de særlige regler i § 14 stk. 2-5 udmønter sig i et aldersafhængigt ydelsesmønster. Mens kun meget få unge pensionister modtager boligydelse efter de særlige regler, er disse ydelsesformer dominerende med flere end 50 pct. af alle ydelsesmodtagere blandt de ældste pensionister.

Pensionssystemet er under forandring, og hver ny generation af pensionister er lidt bedre stillet end den forudgående. I tråd hermed er boligydelsens udbredelse vigende.

Modtagerandelen er faldet fra omkring 37 pct. i 1997 og 2002 til aktuelt omkring 27 pct. Som det fremgår af figur 6, vedrører faldet først og fremmest kvindelige pensionister – og herunder især yngre kvindelige pensionister. Figuren antyder således, at de kønsmæssige forskelle i modtagerandelen bliver mindre. Modtagerandelen er dog fortsat langt højere blandt kvinder end blandt mænd.

Figur 6 Modtagerandelens for boligydelsen opdelt på køn og alder 1997 og 2012



Note: Opgørelsen vedrører pensionister som bor i husstande, der modtager boligydelse (i alt ca. 254.000 pensionister). Kilde: ATP og Danmarks Statistik 2015.

Indtægtsregulering og incitament

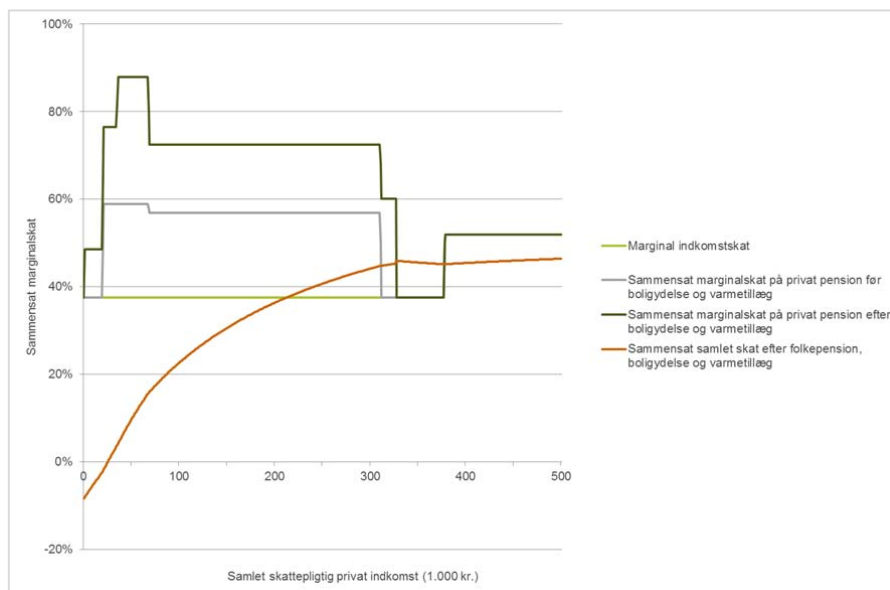
Boligydelens indtægtsregulering betyder, at modtagerne kan opleve meget høje sammensatte marginalskatter. Det er illustreret i figur 7.

Figur 7 viser, hvordan den sammensatte marginalskat presses i vejret for de indkomstintervaller, hvor indtægtsregulering af offentlige ydelser gør sig gældende. Medtages boligydelsen, er niveauer på 75 pct. eller mere typiske for pensionister på lav- og mellemindkomstområdet, som bor i lejebolig. Det ses endvidere, at den sammensatte marginalskat på lav- og mellemindkomstområdet er højere end marginalskatten for topskatteydere.

Dermed bliver boligydelsen et element i den generelle incitamentsmæssige problemstilling, som knytter sig til målretning af offentlige ydelser:

"Målretning af offentlige ydelser i forhold til indkomst og formue svækker isoleret set tilskyndelsen til opsparing, idet en øget indkomst- og formuemodregning vil reducere tilskyndelsen til opsparing i den erhvervsaktive alder" (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, s. 160).

Figur 7 Sammensat marginalskat for en enlig pensionist afhængig af den supplerende private indkomst



Note: Der er regnet med afsæt i en månedlig husleje på 6.000 kr. uden tillæg til eller fradrag i den støtteberettigede leje. Pensionisten modtager varmhjælp med afsæt i en månedlig varmeudgift på 750 kr. Beregningen er foretaget for en pensionist, der bor i en anvist lejebolig (lovens § 14 stk. 4). Kilde: Modelberegning for året 2014 udført af ATP 2014.

Betragtningen er almen og ser, som det anføres, på ydelsesregulering i forhold til indkomst og formue isoleret set. Om betragtningen gælder fuldt ud i en konkret ydelsesmæssig sammenhæng, afhænger af ydelsens formål og af reguleringens konkrete indretning. I forhold til boligydelsen kan der således opstilles to paradokser.

- For det første er de berørte økonomisk og boligmæssigt bedre stillede netop i kraft af den boligydelse, der skaber de høje sammensatte marginalsatter.
- For det andet beskytter boligydelsen - netop fordi den ikke kun reguleres i forhold til indtægt - nytteværdien af den private indtægt, som den enkelte måtte have, og sikrer, at det er den enkeltes indkomst snarere end vedkommendes boligudgift, der afgør rådighedsbeløbet efter boligudgift.

Hvis modregning i offentlige ydelser betragtes som en skat i forbindelse med marginalskatteberegninger, følger det, at de også må tælles med i beregningen af den enkeltes gennemsnitsskat eller sammensatte samlede skat².

Dette er også illustreret i figur 7, som viser, at de høje sammensatte marginalskatte niveauer i hovedsagen følges af lave eller meget lave niveauer for den samlede skattebelastning.

Det paradoksale er således, at den, der oplever en høj sammensat marginalskat, er bedre stillet netop i kraft af de ydelser, der skaber den. Årsagen til meget høje niveauer for den sammensatte marginalskat er netop, at de berørte modtager høje offentlige ydelser. Set i det perspektiv, er modstykket til en høj sammensat marginalskat altid en lav eller meget lav sammensat samlet skat.

² Den sammensatte gennemsnitsskat kan regnes på mange måder. Her er der taget udgangspunkt i det forhold, at de målrettede sociale ydelser - boligydelse, varmhjælp mm. - er skattefrie og har derfor samme virkning som et skattnedslag. I tråd hermed er de skattefrie ydelser betragtet som skattnedslag.

Boligydelse, incitament og opsparingsadfærd

Boligydelens indtægtsregulering fører til høje sammensatte marginalsatser og reducerer isoleret set tilskyndelsen til opsparing.

Spørgsmålet er imidlertid, om boligydelsen også i praksis har betydning, når det gælder opsparingsadfærden blandt dem, der endnu ikke er gået på pension? Sammenhængen kunne være, at nogle undlader at spare op til pension, fordi de forventer, at boligydelsen sammen med andre offentlige ydelser under alle omstændigheder vil sikre dem en høj kompensationsgrad.

Spørgsmålet er, om boligydelsens umiddelbart dramatiske marginalsattemæssige virkninger for pensionister, der modtager ydelsen, har betydning for opsparingsadfærden blandt de erhvervsaktive?

Der findes restgrupper blandt de erhvervsaktive, som ikke indbetaler til pension – hovedgrupperne er lønmodtagere uden overenskomst og selvstændige erhvervsdrivende (se eks. ATP 2015, Forsikring & Pension 2013)³. Ses der på data for indbetalingerne til pension, er der imidlertid intet, der tyder på, at boligydelsens tilstedeværelse påvirker opsparingsadfærden blandt de erhvervsaktive, eller at yngre generationer i noget videre omfang holder øje med boligydelsen, når de tager stilling til deres opsparingsforhold. Restgruppernes eksistens har andre årsager.

For at kunne inddrage boligydelsen i sine overvejelser længe før pensioneringen skal den enkelte kunne forudse såvel sin samlede økonomiske situation, sine civilstandsforhold – eventuelt sine helbreds-mæssige forhold - og sine boligforhold som pensionist med ganske stor præcision. Desuden skal vedkommende være indstillet på at sigte mod en situation med begrænsede økonomiske muligheder og forholdsvis ydmyge bolig-mæssige forhold.

Mulighederne herfor vil alene være til stede for personer, som ved, at de med stor sandsynlighed vil komme til at tilbringe hovedparten af deres voksne liv før pensionsalderen på overførselsindkomst. Muligheden er desuden til stede for personer, som med lav indtægt og uden privat pension – eksempelvis selvstændige med lav indkomst.

Som tidligere nævnt modtager ca. 15 pct. af de yngste pensionister boligydelse. For ca. 75 pct. vedkommende gælder, at de også modtog boligstøtte før pensioneringen. Samtidig viser en regressionsanalyse, at tilkendelse af boligydelse senere i pensionslivet i vidt omfang er knyttet til ændringer i økonomiske, helbreds-mæssige eller civilstandsmæssige forhold.

Det er muligt, at eksistensen af et omfattende og forholdsvis generøst batteri af offentlig pension og andre ydelser til ældre kan påvirke opsparingsadfærden og bevirke, at personer, som har muligheden, alligevel undlader at spare under indtryk af disse offentlige ydelser – såkaldt free riding. I den udstrækning det sker, indgår boligydelsen i dette arsenal af offentlige ydelser.

Boligydelens potentielle rolle i så henseende vurderes imidlertid at være begrænset. Ydelsen er ikke kun indtægtsafhængig, men tager også hensyn til formue. Det betyder, at free riding med afsæt i boligydelsen forudsætter, at den opsparing, der kunne have været foretaget som pensionsopsparing, ikke erstattes med anden opsparing.

Samlet set er konklusionen derfor, at det er vanskeligt at navigere efter boligydelsen, og at der næppe kan peges på generelle adfærdsmæssige virkninger for de erhvervsaktive generationer, som kan knyttes til boligydelsen isoleret set.

³ Overførselsmodtagere udgør en yderligere restgruppe, men denne har ingen relevans i nærværende sammenhæng.

Boligydelsens betydning tæt på eller efter pensionsalderen

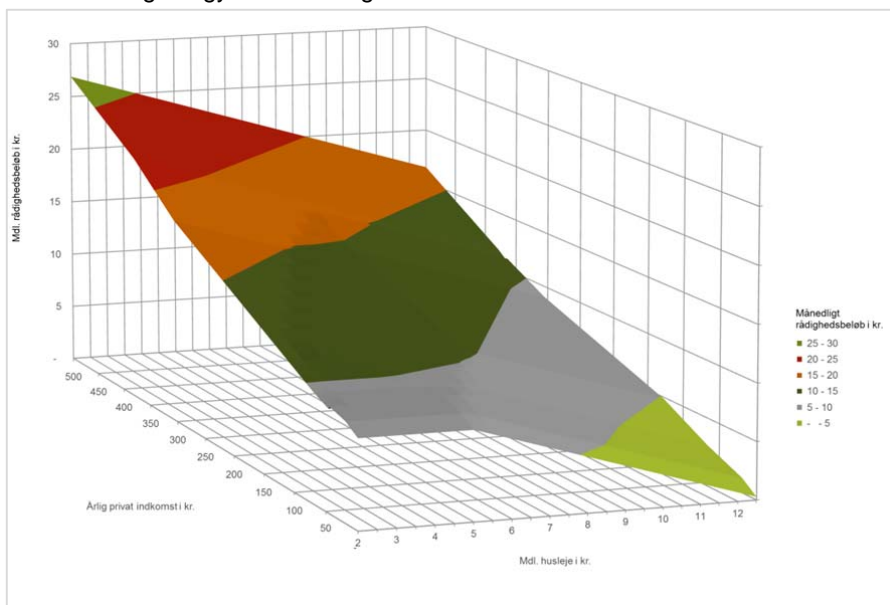
Forholdene kan være anderledes for personer, som har udsigt til en meget begrænset privat pension, og som er forholdsvis tæt på pensionsalderen, ligesom boligydelsen kan indgå i overvejelserne for pensionister, som er gået på pension, og som oplever ændringer i deres økonomiske, helbreds- eller civilstandsmæssige forhold senere i pensionslivet. Begge dele er for så vidt i tråd med ordningens formål.

Der er, som analysen viser, dog ikke datamæssigt belæg for at sige, at nye pensionister tilskyndet af boligydelsen systematisk ændrer deres boligforhold i forbindelse med deres pensionering med sigte på at kunne få boligydelse. Dvs. frasalg af ejerbolig og flytning til lejebolig. Det er således ikke pensioneringen som sådan, der er den udløsende faktor, men derimod ændringer i andre forhold.

Inden for visse grænser neutraliserer boligydelsen boligudgiftens betydning

Boligydelsen neutraliserer inden for visse grænser boligudgiftens betydning – herunder betydningen af en højere boligudgift som følge af særlige bolig- eller sundhedsbehov - for rådighedsbeløbet for pensionisthusstande med lave til moderate indkomster. Det er illustreret i figur 8, som viser den komplekse sammenhæng mellem boligudgift, supplerende privat indkomst, boligydelse og rådighedsbeløb efter boligudgift.

Figur 8 Rådighedsbeløbet efter boligudgift som funktion af boligydelse, husleje og indkomst – almindelig boligydelse til enlige



Note: Beregningerne er foretaget for en enlig pensionist i lejebolig med et areal på 65 m² og en varmeudgift på 750 kr. om måneden. Kilde modelberegning udført af ATP 2014.

Huslejeændringer – eksempelvis gennem flytning til en bolig med en lavere husleje eller huslejestigninger – har således inden for visse grænser ingen eller kun ringe betydning for den enkelte husstands rådighedsbeløb efter boligudgift. Op til et huslejeniveau på ca. 5.000 kr. om måneden vil rådighedsbeløbet efter boligudgift være det samme for husstande med samme indkomstforhold uanset forskelle i boligudgift.

For husstande, som modtager boligydelse efter de særlige regler, er denne neutraliseringseffekt virksom for højere huslejeniveauer. Motivet herfor er, at der ofte stilles særlige bolig- eller sundhedsbehov, som kan føre til en højere husleje.

Baggrunden er, som det er påpeget i sammenhæng med forarbejderne til lovgivningen, det forhold, at boligudgifterne kan være ganske tilfældige, og at den enkeltes mulighed for at vælge sig til en billigere bolig i mange tilfælde vil være begrænset. Samtidig er der lagt vægt på, at boligydelsen er med til at sikre, at alle ældre har mulighed for at få en egnet bolig uanset personlige vilkår og en lang række andre forhold.

Netop fordi boligydelsen ikke kun reguleres i forhold til indtægt, men også inddrager boligudgiften og den enkeltes særlige behov, beskytter boligydelsen nytteværdien af den private indtægt, som den enkelte måtte have, og den sikrer, at det er den enkeltes indkomst snarere end vedkommendes boligudgift, der afgør rådighedsbeløbet efter boligudgift.

I fravær af boligydelsen eller i fravær af de behovs- og boligudgiftsrettede dimensioner ville den enkeltes økonomi i langt højere grad være bestemt af boligmarkedsmæssige forhold – herunder forhold, som den enkelte ikke eller kun i begrænset omfang har indflydelse på – ganske som det i sin tid blev lagt til grund i det lovforberedende arbejde (LF 162, 1978).

En alternativ betragtningsmåde er derfor at se boligydelsen som en beskyttelse af incitamenterne til opsparing – især for personer på lav- og mellemindkomstområdet - snarere end som et element, der forvrider disse incitament.

Målrkning og udbetaling til personer med høj indkomst

Der kan i princippet udbetales boligydelse til personer med ganske høje indtægter, idet analyserne dog viser, at det kun sker i et meget begrænset omfang, og at ydelserne i disse tilfælde generelt er forholdsvis små.

Paradokset – socialt målrettede ydelser til personer med forholdsvis høj indkomst – kan forekomme markant. Det særegne er imidlertid, at det først og fremmest illustrerer helt grundlæggende tekniske rammer for målrningen af offentlige ydelser.

Danmark er karakteriseret ved høje indkomstskatter og nominelt høje indkomsterstøttende ydelser. De høje indkomstskatter betyder, at indtægts- og formueregulerede ydelser kun kan aftrappes langsomt, fordi en hurtigere aftrapning ville medføre meget høje sammensatte marginalskatter. Når de berørte ydelser samtidig er nominelt høje, betyder det endvidere, at indtægtsreguleringen kommer til at berøre meget lange indtægtsstræk – og dermed rigtig mange borgere. Konsekvensen er, at en række indtægtsregulerede ydelser også kommer til at berøre personer med relativt høje indkomster.

Dilemmaet er beskrevet således af Økonomi- og Indenrigsministeriet: *"Aftrapningen skal ses i lyset af ønsket om at målrette ydelserne mod personer, der har størst behov, typisk pensionister med relativt lav indkomst, [...] I modsat retning trækker ønsket om at begrænse de negative strukturvirkninger som følge af høje sammensatte marginalprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et kort indkomstinterval, vil det typisk betyde, at forholdsvis få oplever meget høje sammensatte marginalprocenter. Hvis ydelserne aftrappes over et langt indkomstinterval, vil det reducere marginalprocenterne mod at forholdsvis mange bliver berørt og dermed får reduceret deres incitament til at foretage en ekstra opsparing"* (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, s. 160).

Der er med andre ord ingen enkle løsninger på de såkaldte samspilsproblemer, og paradokset – målrettede ydelser til personer med ganske høj indkomst – forekommer derfor ved første øjekast at være uundgåeligt, hvis det samtidig er et mål i videst muligt omfang at undgå meget høje sammensatte marginalskatter.

Boligforbrug, boligydelse og ældreboligpolitik

Et spørgsmål er, om boligstøtten fører til et højere boligforbrug blandt pensionisterne?

Svaret er uden tvivl bekræftende: Ja. En stor del af de husstande, som modtager boligydelse, ville ganske enkelt ikke kunne betale den aktuelle husleje i fravær af boligydelsen eller en lignende ydelse.

Det skal i den sammenhæng erindres, at det overvejende er et ældreboligpolitisk mål at sikre et vist boligforbrug blandt de ældre. Der er således et bredt politisk ønske om at sikre alle pensionister adgang til en egnet bolig uanset personlige vilkår og andre forhold. Indfrielsen af dette mål står så at sige på skuldrene af boligstøtten.

Analysen behandler ikke boligydelsens (og andre boligsubsidiens) påvirkning af prissætningen på boligmarkedet, men har taget de nuværende boligpriser for gældende i vurderingen af boligydelsens betydning for pensionisternes økonomi.

Blandt andre det Økonomiske Råd (2001) og Velfærdskommissionen (2006) har konstateret, at boligmarkedet direkte og indirekte subsidieres på en lang række forskellige måder. Boligstøtten er del af dette univers, mens andre dele udgøres af f.eks. lempelig ejendomsværdibeskatning af ejerboliger for pensionister, lempeligere beskatning af afkast på boligformue end øvrige former for formue, fritagelse af andelsboliger for ejendomsværdibeskatning, støtte til almennyttigt byggeri, huslejeregulering mm.

Både Det Økonomiske Råd (2001) og Velfærdskommissionen (2006) har peget på, at den subsidiering, der samlet set finder sted, ikke målrettet kommer de svageste til gode. Samtidig er det påpeget, at subsidiering har væsentlige omkostninger, virker forvriddende på boligmarkedet, medfører at en uforholdsmæssig stor del af samfundets ressourcer anvendes på boligformål og i øvrigt gør, at fordelingen af muligheder og privilegier bliver præget af tilfældighed⁴.

Begge har i det lys foreslået omfattende ændringer af den samlede boligpolitik med henblik på at afvikle den generelle subsidiering af boliger og lade den tilbageværende subsidiering målrettet støtte svage gruppers boligbehov. Begge har det udgangspunkt, at der ikke kan opstilles gode argumenter for generel subsidiering, og at subsidieringen af boligmarkedet kan effektiviseres og gøres mere målrettet. Det Økonomiske Råd foreslog i den sammenhæng at skrue ned for den generelle subsidiering af boligmarkedet og i stedet enten øge de generelle indkomstoverførsler eller den personlige boligstøtte. Boligydelser og pensionssystemets robusthed

For mange pensionister kommer boligydelsen typisk i spil senere i pensionslivet i forbindelse med større ændringer i den enkeltes forhold.

Boligydelser vedrører ikke mindst ældre, enlige kvinder med lav indkomst. Det skal i den sammenhæng erindres, at kvinder generelt lever længere end mænd, at de gennemgående danner par med mænd, der er nogle år ældre, og at deres private indtægter typisk er lavere. Mange kvinder vil tilbringe en årrække sidst i livet som enlige – eventuelt med begrænsede økonomiske ressourcer. Boligydelser spiller ikke mindst en vigtig rolle for denne gruppe.

Overordnet set er boligydelsen med til at sikre en høj grad af robusthed omkring de ældres økonomiske vilkår pensionslivet igennem. I regi af det konkrete eksempel er en af boligydelsens roller således at sammenligne med en målrettet efterlevendepension⁵.

På længere sigt vil flere nyde godt af private pensioner, og derfor vil modtagerkredsen for boligydelsen alt andet lige blive mindre. Det vil have betydning for hvor mange, der har behov for ydelsen, og

⁴ Både Det Økonomiske Råd og Velfærdskommissionen har foreslået, at det to-strengede boligstøttesystem erstattes af et én-strengt system. Forudsætningen herfor er imidlertid at ændringerne kædes sammen med ændringer i pensionsydelse.

⁵ Tilsvarende sammenhænge kendes fra andre lande – eks. Sverige og Holland - som har særlige boligstøtteordninger for ældre. Se f.eks. Pensionsmyndigheten 2014.

det vil have betydning for de udbetalte ydelsers størrelse. Uanset denne udvikling vil der dog også på lang sigt være pensionister, som har behov svarende til dem, der i dag bl.a. dækkes vha. boligydelsen, og mange vil fortsat opleve ændringer i deres vilkår, som gør boligydelsen relevant senere i pensionslivet – også på lang sigt vil det formentlig være en særlig relevant dimension for kvindelige pensionister.

Det overordnede billede

Overordnet set tegner analysen et billede af en ydelse, der er ganske effektivt målrettet, og som med ganske stor præcision når sin målgruppe. Boligydelserne er målrettet de dårligst stillede pensionister og herunder ikke mindst pensionister med særlige behov på grund af helbred mv., og med henblik herpå tager ydelsen hensyn til indtægt, formue, boligudgift såvel som en række andre forhold.

Netop den flersidede målretning er afgørende for, at boligydelsen kan indfri sit mål så forholdsvis præcist. Men ikke kun det. Analysen fører til den kontraintuitive fortolkning, at boligydelsen i højere grad bør ses som en beskyttelse af incitamenterne til opsparing - især for personer på lav- og mellemindkomstområdet – end som en ordning, der svækker incitamenterne. Det skyldes, at den netop sikrer, at det er indtægten og ikke boligudgiften eller særlige boligbærelsesbehov, der bestemmer den enkelte pensionists købekraft, efter huslejen er betalt.

Afslutningsvis er spørgsmålet, om der er anledning til at ændre i boligydelsesordningen? Det er i sin natur et politisk spørgsmål. Analysen antyder imidlertid, at incitament og adfærdsvirkninger ikke i sig selv giver stærke motiver hertil, men det udelukker i sagens natur ikke, at der kan være andre grunde til at se nærmere på ordningen.

Referencer

- Arbejdernes Landsbank, 2015: Flere og flere pensionister udskyder ejendomsskatten. Analysepapir. Arbejdernes Landsbank: København.
- ATP, 2015: Boligydelserne til folkepensionister, dens betydning og dens incitamentsmæssige virkninger - Hvem får hvad, hvornår og hvorfor? Sørensen, O.B. & Kelldorff, S., ATP 2015.
- ATP, 2015: Lille pensionsopsparing blandt selvstændige kompenseres ikke med anden opsparing. Faktum no. 139. ATP: Hillerød.
- ATP, 2015: Selvstændige halter langt bagefter med pensionsopsparing – uanset indkomst. Faktum no. 138. ATP: Hillerød.
- Det Økonomiske Råd, 2001: Dansk økonomi forår 2001. Det Økonomiske Råds Sekretariat: København.
- Forsikring & Pension, 2013: Restgruppen med lav og utilstrækkelig pensionsopsparing. Forsikring & Pension: København.
- Forsikring & Pension, 2015: Modtagere af boligydelse. Forsikring & Pension: København.
- Lovforslag L50 af 7. december 1966.
- Lovforslag L162 af 18. januar 1978.
- Lovforslag L157 af 6. maj 1980.
- Lovforslag L230 af 9. maj 1980.
- Lovforslag L353 af 1. juli 1988.
- Lovforslag L357 af 1. juli 1988.
- Lovforslag L147 af 19. januar 1991.
- Lovforslag L47 af 21. oktober 1998.
- Lovbekendtgørelse nr. 158 af 18. februar 2015.

Lovbekendtgørelse nr. 1112 af 30. august 2013.

Pensionsmyndigheten, 2014: Beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionssystemet. Pensionsmyndigheten: Stockholm.

Sørensen, O.B. 2014: Balancekunst for viderekommende. I Petersen, K. et al. 2014: På kryds og tværs i velfærdsstatens univers. Syddansk Universitetsforlag: Odense .

Velfærdskommissionen, 2005: Fremtidens velfærd – vores valg. Analyserapport. Velfærdskommissionen: København.

Velfærdsministeriet, 2008: Standarden af plejehjem og beskyttede boliger. Velfærdsministeriet: København.

Vestergaard H. et al., 2004: Boligpolitik i velfærdsstaten. SFI: København.

Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014: Familiernes indkomster – fordeling, fattigdom og incitamenter. Økonomi- og Indenrigsministeriet: København.