

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

TO RAPPORTER OM FORDELING OG OMFORDELING

1. Set på baggrund af den interesse, der omgiver spørgsmålet om indkomsternes fordeling, forekommer de talmæssige oplysninger om disse forhold få og spredte. Fornylig har herhjemme Det økonomiske Råds formandskab taget emnekredsen op med redegørelsen *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser*. Det samme har også ECE i den nyligt udkomne anden del af *Economic Survey* for 1965, der bærer titlen *Incomes in post-war Europe: A study of policies, growth and distribution* (UN-publication No. 66 II E 14); fremstillingen af fordelings- og omfordelingsproblemerne er indeholdt i rapportens kap. 6 (*The social redistribution of income*). I det følgende skal kort refereres nogle af hovedresultaterne fra de to undersøgelser, idet vægten især vil blive lagt på spørgsmålet om omfordelingen via de offentlige finanser. I tilslutning hertil skal endvidere skitseres nogle muligheder for videre undersøgelser af omfordelingsproblemet under hensyntagen til aktuelle tendenser i skattepolitik og socialpolitik.

2. Det er i sig selv en vovelig affære at søge i nogle få tal at beskrive noget så sammensat som indkomstfordelingen. Den hjemlige rapport indleder da også beskrivelsen af den personlige indkomstfordeling med at påpege en række opgørelsesmæssige vanskeligheder. Blandt andet rejses spørgsmålet om varigheden af de tidsrum, der skal lægges til grund ved indkomstopgørelsen. Det vil ikke være muligt på grundlag af en indkomststatistik, der knytter sig til et enkelt år, at drage slutninger vedrørende indkomstfordelingen set over et længere tidsrum. Måske en meget betydelig del af ulighederne skyldes, at indkomstmodtagerne befinder sig på forskelligt trin i deres livsforløb. Herfra og til at afblæse al videre indsats på det foreliggende grundlag synes der dog at være et spring. De erhvervsaktive kan – som det også gøres i redegørelsen – søges skilt ud som en særskilt gruppe, og oplysningerne for personer i denne gruppe kan bearbejdes for sig. Endvidere skulle der med skattevæsenets mellemkomst være mulighed for at foranstalte stikprøveundersøgelser til belysning af de skatteansattes indkomstsvingninger fra år til år. Men der gør sig også andre opgørelsesmæssige vanskeligheder gældende – bl.a. har indkomststatistikken arvet alle skatteligningens problemer.

Analysen af indkomstfordelingen hviler på opgørelserne over skatteydernes fordeling efter *ansat* indkomst, d.v.s. på grundlag af de indkomster, der angives som sluttal på selvangivelsen, altså hidtil efter skattefradrag m.v., men inden de yderligere fradrag, ligningsmyndighederne måtte foretage. Dette indkomstbegreb svarer med nogenlunde tilnærmelse til begrebet »*disponibel* indkomst» for husholdningerne. I denne indkomstmasse indgår altså både husholdningernes erhvervsindtægter og husholdningernes overførselsindkomster fra det offentlige. For så vidt formålet er at belyse fordelingen af den strøm, der står til rådighed for husholdningerne til forbrug og opsparing, forekommer dette indkomstbegreb hen-

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

TO RAPPORTER OM FORDELING OG OMFORDELING

1. Set på baggrund af den interesse, der omgiver spørgsmålet om indkomsternes fordeling, forekommer de talmæssige oplysninger om disse forhold få og spredte. Fornylig har herhjemme Det økonomiske Råds formandskab taget emnekredsen op med redegørelsen *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser*. Det samme har også ECE i den nyligt udkomne anden del af *Economic Survey* for 1965, der bærer titlen *Incomes in post-war Europe: A study of policies, growth and distribution* (UN-publication No. 66 II E 14); fremstillingen af fordelings- og omfordelingsproblemerne er indeholdt i rapportens kap. 6 (*The social redistribution of income*). I det følgende skal kort refereres nogle af hovedresultaterne fra de to undersøgelser, idet vægten især vil blive lagt på spørgsmålet om omfordelingen via de offentlige finanser. I tilslutning hertil skal endvidere skitseres nogle muligheder for videre undersøgelser af omfordelingsproblemet under hensyntagen til aktuelle tendenser i skattepolitik og socialpolitik.

2. Det er i sig selv en vovelig affære at søge i nogle få tal at beskrive noget så sammensat som indkomstfordelingen. Den hjemlige rapport indleder da også beskrivelsen af den personlige indkomstfordeling med at påpege en række opgørelsesmæssige vanskeligheder. Blandt andet rejses spørgsmålet om varigheden af de tidsrum, der skal lægges til grund ved indkomstopgørelsen. Det vil ikke være muligt på grundlag af en indkomststatistik, der knytter sig til et enkelt år, at drage slutninger vedrørende indkomstfordelingen set over et længere tidsrum. Måske en meget betydelig del af ulighederne skyldes, at indkomstmodtagerne befinder sig på forskelligt trin i deres livsforløb. Herfra og til at afblæse al videre indsats på det foreliggende grundlag synes der dog at være et spring. De erhvervsaktive kan – som det også gøres i redegørelsen – søges skilt ud som en særskilt gruppe, og oplysningerne for personer i denne gruppe kan bearbejdes for sig. Endvidere skulle der med skattevæsenets mellemkomst være mulighed for at foranstalte stikprøveundersøgelser til belysning af de skatteansattes indkomstsvingninger fra år til år. Men der gør sig også andre opgørelsesmæssige vanskeligheder gældende – bl.a. har indkomststatistikken arvet alle skatteligningens problemer.

Analysen af indkomstfordelingen hviler på opgørelserne over skatteydernes fordeling efter *ansat* indkomst, d.v.s. på grundlag af de indkomster, der angives som sluttal på selvangivelsen, altså hidtil efter skattefradrag m.v., men inden de yderligere fradrag, ligningsmyndighederne måtte foretage. Dette indkomstbegreb svarer med nogenlunde tilnærmelse til begrebet »*disponibel* indkomst» for husholdningerne. I denne indkomstmasse indgår altså både husholdningernes erhvervsindtægter og husholdningernes overførselsindkomster fra det offentlige. For så vidt formålet er at belyse fordelingen af den strøm, der står til rådighed for husholdningerne til forbrug og opsparing, forekommer dette indkomstbegreb hen-

sigtsmæssigt. Når det kommer til spørgsmålet om at analysere forholdene bag indkomstfordelingen og udviklingen i denne, forekommer dette indkomstbegreb derimod mindre hensigtsmæssigt. Her ville det – som det også påpeges i redegørelsen – have været ønskeligt med oplysninger om fordelingen af de primære indkomster, inden de sociale overførselsindkomster kommer til, samt af indkomsterne med tillæg af overførselsindkomsterne, men inden de personlige skatter blev trukket fra. Det er ganske øjensynligt, at redegørelsens analyse af udviklingen i fordelingen og omfordelingen over de offentlige finanser ville have vundet væsentligt ved, at disse tre fordelinger kunne være stillet op ved siden af hinanden. Overgangen til kildeskat skulle ifølge redegørelsen gøre det lettere at råde bod på denne mangel i vor indkomststatistik.

Selve indkomstfordelingen – med alle de mangler, der følger med grundoplysningerne – er i princippet beskrevet med anvendelse af Lorenz-diagrammet, idet materialet dog kun gengives i tabelform, med opdeling af de skatteansatte på tiendedelsgrupper med angivelse af de pågældendes del af den samlede ansatte indkomst. Et samlet udtryk for fordelings skævhed fås herefter ved at beregne, hvor stor en del af denne indkomstmasse, der skulle flyttes fra ansatte med indkomster over gennemsnitsindkomsten til ansatte med indkomster under gennemsnittet, for at gennemsnitsindkomsten i de to grupper herefter skulle være den samme. Denne relative størrelse betegnes som »den maksimale udjævningsprocent«. Opgjort på denne måde, har der ifølge redegørelsen fra 1939 til 1949 fundet en vis udjævning sted i fordelingen af de ansatte indkomster. Den maksimale udjævningsprocent er i dette tidsrum faldet fra 33,0 til 28,1. Herefter har ændringerne kun været små. For 1965 var tallet faldet til 26,7.

Udlægningen af dette tal byder selvsagt på store vanskeligheder. Her melder de tidligere berørte opgørelsesmæssige vanskeligheder sig. Den i indledningen nævnte ECE-rapport benytter sig af samme analyseteknik og når til samme resultat, at der fra tiden lige før anden verdenskrig til tiden kort efter fandt en vis udjævning sted i indkomstfordelingen i de vesteuropæiske lande, men at denne udvikling siden nærmest er gået helt i stå og i nogle lande direkte blevet vendt (denne undersøgelse beskæftiger sig med indkomster uden fradrag for skatter). ECE-rapporten foretager – i modsætning til den danske undersøgelse – en opsplitning af den bedst stillede tiendedel af de skatteansatte i yderligere undergrupper. Det viser sig da, at den svage udjævning, der for de senere års vedkommende kommer til udtryk i den maksimale udjævningsprocent, ikke alene stort set svarer til udviklingen for netop denne tiendedel af de ansatte, men at det igen er den bedst stillede del af denne gruppe, der har måttet se sin andel af indkomsterne reduceret. En tilsvarende beregning er ikke foretaget i den danske redegørelse, men ECE har foretaget beregningen også for Danmarks vedkommende. Det viser sig her, at de øverste 1,25 % af de ansatte har fået deres andel af den samlede indkomst (ansat indkomst) formindsket fra 8,1 % til 7,0 %. Da netop denne del af indkomstmassen i forholdsvis betydelig grad består af anden indkomst end løn-indtægt, forekommer det at være af betydelig interesse, hvilken rolle ændringer i udbyttepolitik og afskrivningsregler har spillet for denne udvikling. Det ligger nær for at antage, at ændringer vedrørende disse forhold yder et betydeligt bidrag til forklaringen af denne udvikling.

I det hele taget vil der nok være en vis tilbøjelighed til at interessere sig for ydertilfældene i et materiale af denne karakter. Medens ECE-rapporten som nævnt ofrer de højeste indkomster særlig opmærksomhed, har man i den danske redegørelse valgt at gå den modsatte vej. Her tager man særlig fat på lavindkomst-

problemet. Men netop her forekommer den tidligere fremførte betænkelighed vedrørende periodeafgrænsningen ved indkomstopgørelserne og problemet omkring indkomsternes svingninger med alderen at være særlig udtalt. Afsnittet synes at godtgøre, at dette emne egner sig meget dårligt for en summarisk behandling på grundlag af skattestatistikken. Her må mere til, herunder belysning af forsørgerbyrden og af spørgsmålet om, hvorvidt den lave løn blot er udtryk for en overgangstilstand på vejen mod et højere indkomstniveau. Skal man forsøge at præcisere, hvad man forstår ved lavindkomstproblemet og derefter prøve at gøre problemets størrelse op – bl.a. i udgifter for det offentlige – er der lang vej igen.

Formandskabets redegørelse ofrer iøvrigt betydelig opmærksomhed på spørgsmålet om, hvilke forhold der ligger bag indkomstfordelingens udvikling – eller mangel på udvikling. Det hedder bl.a. (p. 24) at »ved en opdeling af den stærkt uensartede personkreds i mere homogene undergrupper for eksempel efter erhvervs- og stillingskriterier, er det muligt nærmere at belyse de forhold, der har præget udviklingen ...«. Herefter anføres, at disse ændringer kan rubriceres under følgende tre punkter:

- a. udviklingen i enkeltgruppernes gennemsnitsindkomst,
- b. forskydninger i enkeltgruppernes relative størrelse samt
- c. ændringer i indkomstfordelingen – spredningen – inden for enkeltgrupperne.

I den videre forklaring af udviklingen er denne analyseform dog ikke fulgt videre tæt op. Det skyldes antagelig, at det viser sig for vanskeligt at omsætte betydningen af de enkelte af de tre faktorer i talstørrelser. Man kunne måske tænke sig at foretage en beregning, der viste, hvorledes fordelingen ville have været, hvis andelen af ældre ikke havde været voksende. Her kunne man nemlig med en vis rimelighed have forestillet sig, at dette i sig selv ikke havde øvet indflydelse på indkomsten for den enkelte af de gamle (altså at punkterne a og b var uafhængige af hinanden). Men at foretage en beregning, der viste, hvorledes fordelingen ville have taget sig ud under radikalt afvigende forudsætninger vedrørende erhvervsstrukturen, forekommer langt mere tvivlsomt. Skævheden i indkomstfordelingen ville utvivlsomt have været langt større, dersom landbrugets andel af de skatteansatte havde været den samme i 1965 som i 1939. Men hvor meget større? Det kan vi kun udtale os om, hvis vi gør nogle forudsætninger om de indkomstforhold, der da ville have hersket. At gennemsnitsindkomsten pr. indkomstansættelse inden for landbruget ville have været den samme, som den nu er, må forekomme aldeles usandsynligt. At omvendt den samlede indkomstsum skulle have været fordelt mellem det dobbelte antal skatteansatte, er ikke rart at tænke på. Når det kniber med at gennemføre en analyse på grundlag af de tre gengivne punkter er det selvsagt, fordi de samme fænomener øver indflydelse på flere af disse forhold, jfr. eksemplet med landbruget, hvor der består en nøje forbindelse mellem udvikling i indkomstforhold og udvikling i gruppens størrelse. Redegørelsens konklusioner vedrørende de forskellige komponenters bidrag til udviklingen forbliver derfor på det verbale plan – måske også i højere grad, end det havde været strengt påkrævet. ECE når i sin rapport til, at de spredte tendenser, der kan konstateres til en indkomstudjævning i de vesteuropæiske lande i de senere år, fortrinsvis kan henføres til landbrugets faldende andel af beskæftigelsen. Hele denne emnekreds synes at fortjene videre opmærksomhed med henblik på at søge at isolere de faktorer, der ligger bag forskydninger i indkomstfordelingen.

3. Tyngdepunktet i redegørelsen fra formandskabet synes at falde i fremstillingen af spørgsmålet om omfordelingen over de offentlige finanser. Og her synes forfatterne at have fattet størst interesse for det offentliges indtægter, specielt virkningerne af den personlige indkomstbeskatning. ECE-rapporten synes at fordele sol og vind mere lige i den forstand, at der ofres det offentliges udgifter betydelig større opmærksomhed. ECE-rapportens fremstilling af omfordelingsproblemet forekommer i det hele taget mere koncentreret end den danske redegørelse og synes også at pege frem mod flere centrale problemstillinger i fordelingspolitikken end den danske redegørelse.

ECE-rapporten tager sit udgangspunkt i en fremstilling af de vigtigste indtægts- og udgiftsstrømme til og fra det offentlige. Rapportens beskrivelse – og sammenligning – af skattetryk, skattestruktur og udgiftsstruktur i de vesteuropæiske lande forekommer særdeles interessant. Lighedspunkterne er mange.

De offentlige udgifter og indtægter er defineret vidt. I tallene indgår således de tvungne sociale forsikringsordninger. Endvidere indgår i opgørelserne ikke blot statslige men også kommunale organer. Dette skulle sikre materialets sammenlignelighed. Undersøgelsen omfatter årene 1953 til 1964.

I løbet af disse ca. 10 år er skattetrykket blevet forøget i alle de vesteuropæiske lande med undtagelse af Storbritannien. Opgjort som andel af bruttonationalproduktet i markedspriser har der i de fleste af landene været tale om en stigning på mellem tre og fem procentpoint. Dette har øget niveauet for skattetrykket fra 25-30 % til 30-35 %. Som indledning til en analyse af omfordelingsproblemet må det således konstateres, at en voksende del af nationalproduktet passerer over de offentlige kasser. Men det siger i sig selv ikke noget om omfordelingens størrelse endside dens retning.

Et gennemgående træk i de vesteuropæiske landes skattestruktur er, at de indirekte skatter udgør en nogenlunde lige stor del af de samlede offentlige indtægter, mellem 45 og 50 %. Kun Nederlandene, Sverige og Schweiz afviger klart herfra. De indirekte skatters andel udgør her 30-35 %. Den resterende del af de offentlige indtægter fordeler sig derimod på en ret uensartet måde mellem direkte skatter på den ene side og kontingenter til sociale sikringsordninger på den anden side. Blandt de direkte skatter udgør selskabsskatterne herefter igen en noget svingende andel med det resultat, at de direkte skatter, der udredes af husholdningerne – fortrinsvis indkomstskatterne – udgør en ret varierende andel af de samlede offentlige indtægter. Hovedtendensen i materialet synes at være, at kontingenterne i disse år får noget voksende betydning, medens både de direkte og de indirekte skatter er af svagt aftagende betydning. Iøvrigt synes tallene at vise, at i tider med voksende skattetryk kan der måske nok finde visse forskydninger sted i skattestrukturen, men at disse forskydninger kun fremkommer i kraft af, at hidtil mere upåagtede skatteformer aktiveres. Forskydningerne fremkommer ikke som følge af, at velprøvede skatteformer tages af programmet.

På udgiftssiden er søgt udskilt de udgiftsstrømme, der kan karakteriseres som værende »omfordelende«. Det drejer sig om direkte og indirekte indkomsttransferring til husholdningssektoren (excl. forrentning af offentlig gæld), transferring til virksomhedssektoren (erhvervssubsidier) og udgifter ved fremskaffelse af varer og tjenester, der stilles direkte til rådighed for husholdningssektoren. Disse tre udgiftsarter udgør i de vesteuropæiske lande mellem 40 og 50 % af de samlede offentlige udgifter med udtalt koncentration i intervallets øvre del. Opgjort for de løbende udgifter for sig bliver andelen en del højere. Bortset fra Storbritannien – hvor andelen er lavere – udgør de omfordelende udgifter opgjort på denne måde

mellem 60 og 70 %, koncentreret om 65–66 %. Udviklingen synes i samtlige af undersøgelsen omfattede lande at være gået i retning af, at de omfordelende udgifters andel af de løbende udgifter har været ganske kraftigt stigende, med mellem fem og femten procentpoints inden for en 10-års periode. Af materialet fremgår iøvrigt, at modstykket til denne udvikling så godt som overalt har været, at forsvarsudgifternes andel af de løbende udgifter har været ret stærkt vigende. Sammensætningen af de omfordelende udgifter udviser iøvrigt betydelige forskelle. Materialet viser, at i Frankrig, Nederlandene, Vesttyskland og Østrig udgør transfereringsindkomsterne til husholdningerne en forholdsvis stor andel af de omfordelende udgifter. Dette peger i retning af, at de omfordelende virkninger af de offentlige udgifter her kunne være forholdsvis betydelige. Over for dette står dog det forhold, at netop i disse lande udgør kontingenterne til de sociale forsikringsordninger en forholdsvis stor andel af de samlede offentlige indtægter, således at der fra det offentliges indtægtsside kan tænkes at udgå en modsat rettet tendens.

Rapportens efterfølgende vurdering af de offentlige finansers omfordelende virkninger indeholder dels en almindelig gennemgang af spørgsmålet om, hvorledes de offentlige indtægter og udgifter må antages at fordele sig mellem forskellige grupper – i særdeleshed indtægtsgupper – dels et referat af tre nyligt foretagne undersøgelser vedrørende omfordelingsproblemet i henholdsvis Norge, Storbritannien og Vesttyskland, der er underbygget ved mere indgående beregninger. Det i detaljerne meget brogede billede sammenfattes efter en omfattende gennemgang af forholdene i de enkelte lande med den bemærkning, at omfordelingsstrømmene kan karakteriseres som bestående af

et system af direkte skatter, som – i varierende grad – er progressive,

et system af bidrag til sociale sikringsordninger, som enten er regressive (i tilfælde af faste bidrag) eller proportionale (hvis bidragene varierer med indkomsten),

et system af indirekte skatter og subsidier (fortrinsvis til fødevarer og bolig) der sandsynligvis hverken er synderligt progressive eller regressive under de nuværende forhold,

et system af sociale transfereringsindkomster samt vare- og tjenesteydelser, som taget under eet ifølge sin natur nærmest er progressive (d.v.s. af relativt aftagende størrelse med stigende indtægt).

Trods konklusionernes meget generelle karakter forekommer det interessant, at ECE i sin analyse af omfordelingsproblemet i de europæiske lande når til det resultat, at der til trods for ganske betydelige forskelle i den måde, skatte- og socialpolitikken er udformet på, ikke er grund til at antage, at den offentlige sektor leverer en vidt forskellig grad af indkomstudjævning. Hvad angår indkomstudjævningen over de offentlige finanser synes situationen overalt at være den, at netto-resultaterne er forholdsvis beskedne. Forskellene kommer snarere til udtryk på den måde, at socialpolitikken i forskellig grad er udformet f.eks. som en familiepolitik eller f.eks. som en politik der i særlig grad tilgodeser kortvarige respektive langvarige forsørgelsestilfælde, o.s.v. Ud over den vertikale omfordeling mellem indkomstgrupperne finder der således en omfordeling sted inden for hver enkelt indkomstgruppe, og her kan der fra land til land være tale om betydelige forskelle mellem netto-strømmenes retninger.

I redegørelsen fra Det økonomiske Råds formandskab er spørgsmålet om omfordelingen mellem indkomstgrupperne det centrale. Der er tidligere her i landet foretaget tre talmæssigt underbyggede undersøgelser vedrørende dette spørgsmål, Viggo Kampmanns og Bjørn Olsens for 1938/39, Niels Ussings for 1949 og Kjeld Bjerkes for 1955 (offentliggjort i *Socialt Tidsskrift* henholdsvis 1948, 1953 og 1961). Den nu foreliggende undersøgelse vedrører året 1963 og er principielt bygget op på samme måde som de tidligere foretagne. Befolkningen opdeles i et større eller mindre antal grupper sammensat efter indkomst. Derefter søges den samlede skattebyrde fordelt mellem disse indkomstgrupper i overensstemmelse med gældende lovgivning. Den totale skat, der henføres til den enkelte gruppe, sammenlignes herefter med den skat, vedkommende gruppe skulle have betalt, såfremt de samlede skatter var blevet fordelt proportionalt med indkomsterne. Har en gruppe ifølge beregningerne vedrørende den faktiske fordeling af skatterne bidraget mindre end den skulle ved en proportional fordeling, har skattestrukturen begunstiget den med et beløb svarende til forskellen mellem de to tal. En tilsvarende beregning søges derefter foretaget for så vidt angår det offentlige udgifter. En beregnet faktisk fordeling stilles over for en proportional fordeling, og forskellen udgør gruppens begunstiggelse – eller det modsatte. Betragtes for den enkelte gruppe betalings- og modtagersiden under eet, fremkommer der et udtryk for gruppens samlede stilling i omfordelingsmæssig henseende.

En beregning af denne karakter må selvsagt på en række punkter forekomme tvivlsom. At henføre skatter og afgifter til personer, der påstås endeligt at bære udgifterne hertil, er i sig selv en ganske vovelig affære. Og at fordele det offentlige udgifter mellem de enkelte samfundsmedlemmer på en måde, der svarer til det omfang, hvori de har nydt godt af disse udgifter, lader sig for en del af udgifterne ikke gøre på nogen eentydig måde. På den anden side drejer det sig om en problemkreds af så fundamental karakter, at det ville forekomme pinligt, om en århundredgammel videnskab måtte skyde opgaven helt fra sig som værende aldeles uløselig. Så blot det forklares, hvorledes beregningerne er grebet an, forekommer det forsvarligt at sætte dem på tryk. Så kan læseren selv lægge til og trække fra efter behov.

Formandskabet kommer til det resultat, at der synes at finde en vis indkomst-udjævning sted over de offentlige finanser. Endvidere konkluderes ved sammenligning med undersøgelsen for 1949, at denne udjævning opgjort som procent af samlet indkomst synes at have været voksende. Og endelig konkluderes, at udjævningen nu foregår med lige stor styrke over skattesiden og udgiftssiden i modsætning til tidligere, hvor langt hovedparten fandt sted over udgiftssiden, således at skatterne da nærmest var neutrale, d.v.s. proportionale med de ansatte indkomster.

Når det konstateres, at omfordelingsprocenten har været voksende efter den anden verdenskrig, må det samtidig holdes i erindring, at hele den offentlige sektor har været voksende. Undersøgelsen viser, at en udvikling, hvor den offentlige sektor har været stærkt voksende i relation til indkomsterne, har været ledsaget af en udvikling, hvor omfordelingen over de offentlige finanser sat i relation til indkomsterne også har været voksende. Men heraf kan intet udledes om, hvorvidt skatte- og udgiftsstrukturen i stigende grad har været præget af en udjævningsmålsætning. Den forøgede udjævning kan meget vel være foranlediget alene af den offentlige sektors voksende betydning i forhold til de samlede indtægter. For en bedømmelse af disse forhold savnes i redegørelsen talmæssige oplysninger af tilsvarende karakter, som de i ECE-rapporten indeholdte vedrørende de tidligere omtalte omfordelende hovedstrømme. Omfordelingsprocenten –

d.v.s. det omfordelte beløb sat i relation til de ansatte indkomster – oplyses (p. 59) at være steget fra $5\frac{1}{2}\%$ i 1949 til $7\frac{1}{2}\%$ i 1963. Den relative stigning i omfordelingsprocenten har således været knap 0,4. Inden for samme tidsrum har den offentlige sektors andel af indkomsterne udvist en vækst af tilnærmelsesvis samme størrelsesorden.

Som nævnt skulle der fra 1949 til 1963 have fundet en forskydning sted i retning af, at indkomstudjævningen i stigende grad finder sted over skatterne. Sammenholdes dette med, at den voksende udjævningsprocent stort set kan forklares med den offentlige sektors vækst, skulle dette indebære, at skattestrukturen har udviklet sig i retning af at virke en smule mere udjævrende – formentlig fordi progressionen i indkomstskatten, som det beskrives i redegørelsen, er skubbet nedad mod mellemindkomsterne – medens udgiftsstrukturen har udviklet sig i *modsat* retning. Det forekommer, at det kunne have været af interesse, om redegørelsen havde indeholdt en mere indgående analyse af disse forhold end de ret summariske betragtninger, der fremsættes i redegørelsens afsluttende afsnit. (*Sammenfatning og slutbemærkninger*, p. 72).

4. Afslutningsvis skal gøres nogle bemærkninger til spørgsmålet om, efter hvilke linier analysen af problemerne omkring omfordelingen over de offentlige finanser kan tænkes videreført.

Den hidtil benyttede analyseform befatter sig så godt som udelukkende med spørgsmålet om omfordelingen mellem indkomstgrupper. For den enkelte indkomstgruppe søges beregnet hvor stort et mellemværende alle gruppens medlemmer *taget under eet* har med det offentlige. Men en sådan gruppe, hvis medlemmer altså har det tilfælles, at de i et givet år af ligningsmyndighederne har fået anerkendt en skattepligtig indkomst af nogenlunde samme størrelse, behøver iøvrigt ikke at have synderligt meget tilfælles. Der vil i den enkelte gruppe være unge og gamle, gifte og ugifte, børnerige og barnløse, rygere og ikke rygere etc., etc. Og disse forskellige medlemmer af samme indkomstgruppe vil, svarende til deres forskellige stilling i relation til disse egenskaber, modtage i vidt forskellig udstrækning fra det offentlige, ligesom de vil yde i forskellig grad.

Det er et gennemgående træk i socialpolitikken, at dens sigte er blevet stadig mere differentieret. Fra at skulle afhjælpe egentlig nød har socialpolitikken udviklet sig til i bredere forstand at skulle fastholde og fremme »velfærd«. I takt med denne udvikling må det offentliges udgifter antages at have udviklet sig i retning af, at rene indtægtskriterier i stigende grad må dele pladsen med andre kriterier. Men hermed synes den traditionelle analyseform i forbindelse med omfordelingsproblemet i stigende grad at komme til kort. Der kunne antagelig trækkes andre skillelinier gennem befolkningen, der resulterede i langt større tal for omfordelingen, end de tal, man kommer frem til ved at foranstalte beregninger over omfordelingen tværs over indtægtsgrænserne. Det forekommer således sandsynligt, at der omfordeles større beløb mellem familier med børn og familier uden – og mellem rygere og ikke rygere – end der omfordeles indkomst mellem personer over og under visse indkomstgrænser.

Der synes i det videre arbejde med analysen af disse problemer at være to forskellige veje at gå.

For det første kunne man tænke sig foranstaltet omfattende repræsentative undersøgelser – en art udvidede forbrugerundersøgelser – der kunne danne grundlag for beregninger over »husstandenes« mellemværende med det offentlige. Dette materiale skulle herefter på grundlag af de indsamlede oplysninger kunne gøres

til genstand for omfattende kryds-tabulering i henseende til indkomst, forsørgerforhold, børnetal, aldersforhold, erhvervsforhold, forbrugsmonster, boligforhold m.m. Denne fremgangsmåde – der iøvrigt er benyttet i en engelsk undersøgelse – ville være særdeles bekostelig og dertil tidkrævende.

Man kunne også gå en noget enklere vej. Man kunne opstille en række konstruerede husstande, hvor man nærmere havde præciseret husstandenes – indbyrdes afvigende – vilkår i henseende til nogle af de angivne forhold. Altså kunne f.eks. en af disse husstande bestå af et ægtepar med tre skolesøgende børn, en indkomst på 40.000 kroner, boende i København i en nyere lejlighed og med et nærmere angivet forbrugsmonster. Denne familie kunne herefter på den ene side konfronteres med de gældende skatte- og afgiftslove, landbrugets hjemmemarkedsordninger, bestemmelser vedrørende sygekassekontingent m.v. samt på den anden side med skøn over værdien af ydelser fra skolevæsen, sundhedsvæsen, kontanttilskud af forskellig art o.s.v. Tilsvarende beregninger kunne derefter foretages for andre husstande, idet man varierede husstandens forhold, f.eks. børnetal, boligforhold, forbrugsmonster, indkomst m.v. Resultaterne af en sådan undersøgelse ville selvsagt ikke kunne anses for så dækkende som den førstnævnte undersøgelsesmetode. Bl.a. ville det være vanskeligt at tage højde for det forhold, at befolkningen ikke fuldt ud udnytter de ydelser, der ifølge lovgivningen tilbydes fra det offentliges side. Men på den anden side ville metoden byde på den fordel, at en undersøgelse vil være økonomisk langt mere overkommelig og hurtigere at gennemføre. Og endelig skulle det vel være muligt at vælge de opdigtede husstande på en måde, der i hvert fald gav udtryk for en række hyppigt forekommende situationer. En – ret summarisk – undersøgelse, gennemført efter disse retningslinier, er gengivet i den af Socialforskningsinstituttet i 1963 udsendte publikation nr. 12 vedrørende *Indtægtsgrænser i dansk lovgivning og deres økonomiske betydning*. Men også for denne undersøgelse gælder det – som titlen angiver – at det hovedsagelig er forholdet mellem indtægtsgrupperne, der har været genstand for interesse.

De her omtalte undersøgelsesmetoder angriber omfordelingsproblemet fra forskellige side. Undersøgelserne for 1938/39, 1949, 1955 og nu senest formandskabets redegørelse for 1963 ser problemet fra de bevilgende og skatteopkrævende myndigheders side. Resultatet har hidtil været nogle meget summariske beregninger, hvor stort set kun omfordelingen mellem *indkomst*grupper har været belyst. De to sidstnævnte undersøgelsesmetoder tager deres udgangspunkt i husholdningerne. De vil på mere nuanceret måde kunne belyse en række husholdningers mellemværende med det offentlige. Men herfra kan der ikke direkte drages slutninger vedrørende størrelsen af den samlede omfordeling, der over de offentlige finanser finder sted i en række forskellige retninger. Der vil derfor være behov for at skabe en forbindelse mellem disse to analyseformer med henblik på at opnå et øget indblik i denne – på et ret spinkelt grundlag – så omdiskuterede emnekreds.

E. Damsgård Hansen*

* Forskningsstipendiat ved Handelshøjskolen i København.