

OMFORDELING — HVORFRA OG HVORHEN?

Af E. DAMSGARD HANSEN*

Indledning.

Traditionelt fremstilles omfordelingen over de offentlige finanser som et spørgsmål om indkomstudjævning. Skal omfordelingens omfang beregnes, opgøres for nogle brede indkomstgrupper, hvor store beløb disse grupper netto har modtaget fra eller afgivet til det offentlige. Størrelsen af disse netto-strømme tages herefter som udtryk for omfordelingen over de offentlige finanser.

Mod sådanne beregninger kan rettes meget berettiget kritik. Ved beregningsarbejderne bortses fra, at de offentlige finanser øver en betydelig indflydelse på den oprindelige indkomstdannelse – f.eks. gennem en heldigt gennemført revalideringsindsats. Beregningerne kræver endvidere, at der foretages en endelig og tvivlsom fordeling af skatter og afgifter mellem indkomsttagerne, og en lignende håndfast fordeling mellem indkomsttagerne skal foretages af det offentliges udgifter. Resultaterne af sådanne beregninger må derfor under alle omstændigheder læses med forbehold. Det er imidlertid ikke disse problemer, der her ønskes taget op.

Beregningerne belyser omfordelingen mellem højere og lavere indtægtsniveauer. Men lovgivningen handler måske fuldt så meget om de syge, de gamle, de børnerige samt om rygere og bilister, med det resultat, at omfordelingen efterhånden nok så udpræget finder sted *inden for* den enkelte indkomstgruppe – mellem f.eks. de syge og de raske – som mellem indkomstgrupperne. Den traditionelle måde at behandle omfordelingsproblemet på, synes således at miste forbindelsen med de aktuelle forhold og samtidig synes den at kunne friste til en sammenblanding af flere forskellige former for omfordeling. Omfordeling mellem personer på samme indtægtsniveau overses i opgørelserne og forveksles i almindeligt omdømme med omfordeling mellem personer på forskellige indtægtsniveauer. Og omfordeling, der over længere tidsrum måtte betegnes som omfordeling i tid for en enkelt person, fremtræder ved opgørelser over kortere tidsrum som omfordeling

* Forskningsstipendiat ved Handelshøjskolen i København.

OMFORDELING — HVORFRA OG HVORHEN?

Af E. DAMSGARD HANSEN*

Indledning.

Traditionelt fremstilles omfordelingen over de offentlige finanser som et spørgsmål om indkomstudjævning. Skal omfordelingens omfang beregnes, opgøres for nogle brede indkomstgrupper, hvor store beløb disse grupper netto har modtaget fra eller afgivet til det offentlige. Størrelsen af disse netto-strømme tages herefter som udtryk for omfordelingen over de offentlige finanser.

Mod sådanne beregninger kan rettes meget berettiget kritik. Ved beregningsarbejderne bortses fra, at de offentlige finanser øver en betydelig indflydelse på den oprindelige indkomstdannelse – f.eks. gennem en heldigt gennemført revalideringsindsats. Beregningerne kræver endvidere, at der foretages en endelig og tvivlsom fordeling af skatter og afgifter mellem indkomsttagerne, og en lignende håndfast fordeling mellem indkomsttagerne skal foretages af det offentliges udgifter. Resultaterne af sådanne beregninger må derfor under alle omstændigheder læses med forbehold. Det er imidlertid ikke disse problemer, der her ønskes taget op.

Beregningerne belyser omfordelingen mellem højere og lavere indtægtsniveauer. Men lovgivningen handler måske fuldt så meget om de syge, de gamle, de børnerige samt om rygere og bilister, med det resultat, at omfordelingen efterhånden nok så udpræget finder sted *inden for* den enkelte indkomstgruppe – mellem f.eks. de syge og de raske – som mellem indkomstgrupperne. Den traditionelle måde at behandle omfordelingsproblemet på, synes således at miste forbindelsen med de aktuelle forhold og samtidig synes den at kunne friste til en sammenblanding af flere forskellige former for omfordeling. Omfordeling mellem personer på samme indtægtsniveau overses i opgørelserne og forveksles i almindeligt omdømme med omfordeling mellem personer på forskellige indtægtsniveauer. Og omfordeling, der over længere tidsrum måtte betegnes som omfordeling i tid for en enkelt person, fremtræder ved opgørelser over kortere tidsrum som omfordeling

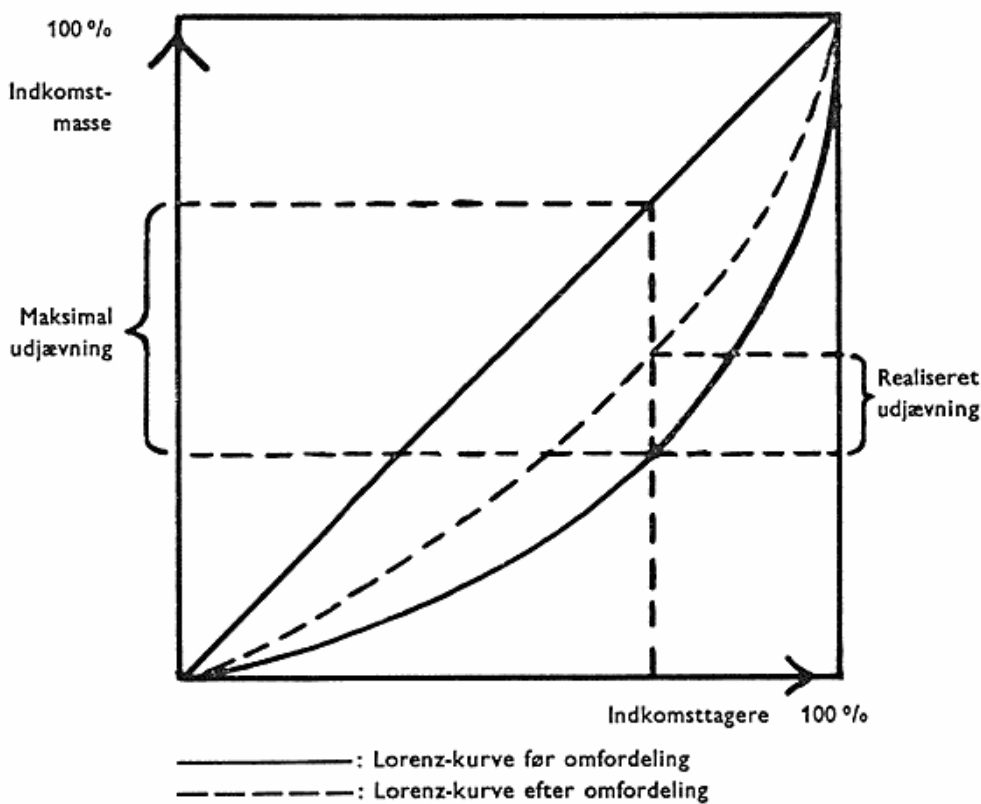
* Forskningsstipendiat ved Handelshøjskolen i København.

mellem flere personer. Det er disse problemer, spørgsmålet om beskrivelsen af omfordelingens retning, der i det følgende søges belyst.

Indledningsvis refereres nogle træk af den traditionelle fremstilling af omfordelingsproblemet, og nogle hovedpunkter i kritikken heraf fremdrages. Derefter omtales de to begreber – udjævning og udglatning – der vil blive benyttet til karakteristik af omfordelingens retning. Begreberne defineres, der gøres rede for deres indhold, og et sammenfattende mål for omfordelingens retning søges opstillet. Spørgsmålet om periodeafgrænsningen behandles, og endelig søges de opstillede begreber og den foreslåede analyseform belyst gennem et forsøg på at udskille nogle hovedfaser i den nyere tids social- og skattepolitiske udvikling.

Traditionel fremstilling og kritikken heraf.

Indkomstfordelingen beskrives almindeligvis ved hjælp af Lorenz-kurven, jfr. figur 1. Indkomsttagerne ordnes efter voksende indkomst, og ud ad den vandrette akse afsættes den kumulerede andel af samtlige indkomsttagere. Op ad den lodrette akse afsættes de pågældende indkomsttageres andel af den samlede indkomstmasse. Som et sammenfattende udtryk for fordeling-



Figur 1.

ens ulighed benyttes ofte den maksimale afstand mellem den buede kurve og den rette linie, der forbinder kurvens endepunkter. Størrelsen betegnes den maksimale udjævningsprocent. På dette sted af Lorenz-kurven finder vi netop den eller de indkomstagere, hvis indkomst svarer til gennemsnitsindkomsten for samtlige. Den maksimale udjævningsprocent svarer således til den andel af den samlede indkomstmasse, der skal flyttes fra indkomstagere, hvis indkomster ligger over den gennemsnitlige, til indkomstagere under denne grænse, for at gennemsnitsindkomsten i de to grupper skal blive den samme.

De traditionelle beregninger vedrørende omfordelingen over de offentlige finanser sigter derefter på at belyse, hvor stort et nettobeløb der er blevet overført fra samtlige indkomstagere over en vis indkomstgrænse til indkomstagere under denne grænse. Vælges indkomstgrænsen netop ved gennemsnitsindkomsten, kan beregningerne danne grundlag for en sammenstilling med den maksimale udjævningsprocent, således at der kan bringes et talmæssigt udtryk for, hvor stor en del af den maksimale udjævningsprocent der er realiseret over de offentlige finanser. Eventuelt splittes omfordelingen op med henblik på at vise, hvor stor en del af udjævningen, der kan henføres til skattestrukturen, og hvor stor en del, der kan henføres til udgifternes nærmere sammensætning.

Sådanne beregninger er foretaget for adskillige landes vedkommende. En banebrydende indsats på området synes at være leveret af Tibor Barna i forbindelse med hans beregninger vedrørende omfordelingen i Storbritannien over de offentlige finanser i året 1937 [1]. For Danmarks vedkommende er sådanne beregninger foretaget for årene 1938/39 [5], 1949 [7], 1955 [2] og senest for 1963 [9].

Som det vil forstås, har disse beregninger koncentreret sig om omfordelingen mellem indtægtsniveauer, i enkelte tilfælde udvidet med beregninger over omfordelingen mellem erhvervsgrupper. De sociale love har været præget af indtægtsgrænser, og det kan ikke undre, at opmærksomheden samlede sig om omfordelingen mellem indtægtsniveauer. At skillelinien mellem de betalende og de modtagende befolkningsgrupper ikke nødvendigvis helt skarpt fulgte en indtægtsgrænse, erkendtes dog. Således skriver Viggo Kampmann og Bjørn Olsen i forbindelse med undersøgelsen for 1938/39: »Den mest relevante gruppdeling ville være den, der i en gruppe samlede de personer, som hver for sig er »nettomodtagende« . . . og i en anden dem, der hver for sig er nettoydende«. Da dette er umuligt i praksis, må der vælges andre kendetegn, og forfatterne skriver i den anledning, at det må » . . . erindres, at der i den gruppe, der som helhed viser sig at være »modtagende«, kan findes personer, som er »ydende«, og omvendt.« [5, s. 49-50]. Lignende betragtninger genfindes hos F. Zeuthen, der iøvrigt har tilskyndet til udarbejdelsen af den lige citerede artikel. Zeuthen skriver:

»Foruden at se på indkomstflytningen fra personer over gennemsnittet til personer under gennemsnittet kan der være grund til at se på virkningen på forskellige klasser og grupper af personer«. Som eksempel på denne form for omfordeling nævnes, at »samfundets overtagelse af forsørgelsesbyrden for børn medfører en omfordeling mellem voksne personer med børn, navnlig med mange børn, og voksne personer uden børn« [8, side 268-70]. Også Jørgen Dich har taget disse problemer op. I anledning af den seneste danske undersøgelse over omfordelingens omfang nævner Dich således ønskeligheden af, at der foretages en undersøgelse vedrørende påvirkningen af den personlige indkomstfordeling »inden for og mellem forskellige erhverv og henholdsvis mellem lejere og ejere«. Jørgen Dich skriver videre, at »det samme gælder fordelingen mellem personer, der gennem hele livet er enlige eller gifte uden børn. Man bør se, hvad ydelserne i form af uddannelsesudgifter (når de fordeles efter børnetal), børnetilskud, boligsikrings-tilskud, børnehaver, vuggestuer til familier med børn andrager og beregne, hvor stor en del af de enlige og gifte uden børn bidrager hertil.« [4, side 193-94]. Som det vil ses, er det et gennemgående træk i denne kritik af omfordelingsberegningerne, at det påpeges, at der finder en omfordeling sted efter andre kriterier end de rent indtægtsmæssige. Men ingen af kritikerne går det skridt videre at påpege ønskeligheden af, at der søges tilvejebragt oplysninger om omfordelingen *inden for* de enkelte indtægtsgrupper. Dette er imidlertid tilfældet i forbindelse med en britisk undersøgelse vedrørende omfordelingen i Storbritannien i 1950'erne. Det hedder her: »The present estimates are in the main confined to showing the effects of taxes and social service benefits on the *vertical* distribution of income, i.e. between different income levels for given types of family, but they reflect the net gain or loss of all the families of each type. It is a much more difficult task and it does not at present seem possible to measure the extent of *horizontal* redistribution, i.e. between different types of family at comparable income levels, or the extent of vertical and horizontal redistribution combined.« [6, side 138-39].

Den her refererede kritik af omfordelingsundersøgelserne kan også formuleres som en kritik af Lorenz-kurvens relevans. Beregningerne viser alene, hvorledes visse – brede – udsnit af indkomsttagerne som ordnet ud ad den vandrette akse (fig. 1) betragtet under ét har fået deres stilling forrykket. Men disse netto-forskydninger dækker over nogle mere omfattende brutto-forskydninger. Eller udtrykt på en anden måde, det er ikke blot kurvens placering, der ændrer sig. Den rækkefølge, hvori indkomsttagerne betragtet som individer forekommer på kurven, ændrer sig også. Nogle rykker nogle pladser til venstre, andre til højre. Disse resultater af omfordelingen kommer ikke til udtryk. Hvis omfordelingens hovedsigte er at fremkalde sådanne rokeringer på kurven, kommer kurven til kort som

analytisk redskab. Problemet er så, om der er mulighed for ad anden vej at råde bod herpå, ved at fastlægge et mål for forholdet mellem de to bevægelser.

Også spørgsmålet om periodeafgrænsningen i forbindelse med disse opgørelser har givet anledning til indgående kritik af beregningernes resultater. Tibor Barna skriver: »Given the system of taxation and expenditure, the measurement of redistribution is also affected by the period of observation«. Som eksempel nævnes arbejdsløshedsforsikringen, og han skriver videre: »Also, if a single year is considered, there is redistribution from persons of working age to those below and above working age, mostly in the form of expenditure on education and old-age pensions. Most of this redistribution cancels out if a person's whole life is considered. These points must be borne in mind when interpreting the results«. [1, side 24-25]. Jørgen Dich har befattet sig indgående med samme problem. Han opstiller en sondring mellem den horisontale og den vertikale indtægtsfordeling, hvor han ved horisontal fordeling forstår livsindkomstens fordeling over leveår, og ved den vertikale fordeling forstår indtægtsforskelle, der henføres til forskelle i livsindkomster. Om omfordelingsproblemet skriver han: »Gennem de kombinerede virkninger af tilskud og skatter finder der i velfærdsstaten en indtægtsudligning sted. I en omfattende litteratur er der foretaget beregninger over denne indtægtsudligning. En stor del af diskussionen om disse spørgsmål lider imidlertid af mangel på klarhed, fordi man ikke har foretaget nogen adskillelse mellem den horisontale og vertikale indtægtsudligning eller nogen analyse af, hvorledes tilskud og skatter virker i så henseende«. [3, side 28-29]. Lignende synspunkter genfindes iøvrigt i Jørgen Dichs allerede nævnte kritik [4, side 197] af den seneste danske omfordelingsundersøgelse.

I det følgende søges med udgangspunkt i den her refererede kritik af omfordelingsundersøgelserne udviklet et begrebsapparat, der måske kan tjene til en vis rehabilitering af sådanne forsøg på at nå frem til en summarisk karakteristik af de offentlige finansers fordelingsmæssige virkninger.

Udjævning og udglatning.

Med udgangspunkt i den fremførte kritik af omfordelingsberegningerne fastlægges følgende tre begreber: Samlet omfordeling, udjævning og udglatning.

Ved *samlet omfordeling* forstås den samlede netto-modtagestrøm, der i en vis periode tilfalder samtlige netto-modtagere, uanset på hvilket indkomstniveau, den enkelte nettomodtager måtte befinde sig. Den samlede netto-modtagestrøm har som modstykke en betalingsstrøm af samme størrelse.

Ved *udjævning* forstås omfordeling mellem personer tilhørende forskellige

indkomstniveauer, idet denne omfordeling forudsættes at finde sted fra højere til lavere indtægtsniveauer. Den enkelte indtægtsgruppes stilling beskrives ved et udtryk for, hvor meget gruppens medlemmer betragtet under ét netto har modtaget fra eller betalt til det offentlige. Det enkelte gruppemedlems bidrag til udjævningen beskrives ved gennemsnitsstillingen for samtlige gruppens medlemmer. Den samlede udjævning fremkommer som summen af netto-strømmene til samtlige netto-modtagende indtægtsgrupper. Den samlede udjævrende modtagestrøm har som modstykke en betalingsstrøm af samme størrelse fra alle de netto-betalende indtægtsgrupper.

Ved *udglatning* forstås omfordeling mellem personer, der befinder sig på samme indtægtsniveau. Udglatningen fremkommer som resultat af, at personer på samme indtægtsniveau ikke har samme netto-stilling i forhold til det offentlige. Inden for det enkelte indtægtsniveau udgør udglatningen summen af de positive afvigelser fra gennemsnitsstillingen i forhold til det offentlige. Udglatningen kunne med talmæssigt samme resultat karakteriseres ved den numeriske værdi af summen af de negative afvigelser fra gennemsnitsstillingen. Den samlede udglatning fremkommer som summen af de enkelte indtægtsgruppers udglatning.

Nedenfor belyses det talmæssige indhold af de opstillede begreber gennem et forenklet regneeksempel. Der forekommer ialt 25 indkomsttagere, fordelt mellem fem indkomsttrin (I-V) med fem indkomsttagere (1-5) på hvert trin. I skema 1 er for hver af de 25 indkomsttagere angivet netto-stillingen i forhold til det offentlige.

Skema 1. Indkomsttagerne opdelt efter indkomst og nettostilling i forhold til det offentlige.

Indkomstgruppe	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Samlet netto-stilling
I.....	0	-1	-7	-9	-13	-30
II.....	+ 1	0	-2	-6	- 8	-15
III.....	+ 4	0	0	-3	- 6	- 5
IV.....	+ 9	+7	+5	0	- 1	+20
V.....	+12	+8	+7	+2	+ 1	+30

Ved anvendelse af den ovenfor fastlagte sprogbrug fås, at den samlede omfordeling andrager 56 svarende til den numeriske værdi af de positive respektive negative størrelser i skemaet. Den samlede udjævning andrager 50, svarende til den numeriske sum af, hvad grupperne IV og V har modtaget, respektive grupperne I, II og III har afgivet. Udglatningen, altså omfordelingen inden for indkomstgrupperne lader sig ikke direkte aflæse af skema 1. Med henblik på opgørelsen af udglatningen er i nedenstående

skema 2 den enkeltes nettostilling opløst i to bestanddele. Det første tal angiver fælles for medlemmerne af vedkommende indkomstgruppe den gennemsnitlige nettostilling i forhold til det offentlige. Det andet tal angiver den enkelte indkomsttagers afvigelse fra gruppens gennemsnitsstilling.

Skema 2. Som skema 1, idet den enkelte indkomsttagers nettostilling er opdelt i et udjævrende og et udglattende element.

Indkomstgruppe	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Samlet nettostilling
I.....	-6 +6	-6 +5	-6 -1	-6 -3	-6 -7	-30 +0
II.....	-3 +4	-3 +3	-3 +1	-3 -3	-3 -5	-15 +0
III.....	-1 +5	-1 +1	-1 +1	-1 -2	-1 -5	- 5 +0
IV.....	+4 +5	+4 +3	+4 +1	+4 -4	+4 -5	+20 +0
V.....	+6 +6	+6 +2	+6 +1	+6 -4	+6 -5	+30 +0

På grundlag af skema 2 lader udglatningen inden for hver enkelt indkomstgruppe sig gøre op. Inden for indkomstgruppe I udgør den således $6+5 = -(-1-3-7) = 11$. Den samlede udglatning fremkommer herefter som summen af udglatningen inden for de enkelte indkomstgrupper; i eksemplet her således ialt 44.

Der er hermed tilvejebragt tre sammenfattende udtryk for omfordelingen, hvoraf de to, udjævningen og udglatningen, kan benyttes til beskrivelse af omfordelingens retning.

Begrebet udjævning er fast indarbejdet i sprogbrogen. Som påpeget har de hidtidige undersøgelser vedrørende omfordelingen alene eller i hvert fald fortrinsvis haft denne form for omfordeling for øje. Begrebets indhold kan vel kort karakteriseres på den måde, at udjævningen indebærer en begrænsning af nogle højereliggende indtægtsgruppers økonomiske udfoldelsesmuligheder, medens omvendt nogle mindre gunstigt stillede indtægtsgrupper antages at få deres muligheder øget. Udjævningen mellem de højere og lavere indtægtsgrupper medfører således efter almindelig opfattelse, at afstanden mellem tilstandene i disse grupper mindskes. Traditionel socialpolitik – med udbredt anvendelse af indtægtsgrænser som betingelse for adgang til ydelserne – finansieret fortrinsvis ved en progressiv indkomstbeskatning vil være et klart eksempel på en sådan udjævrende politik.

Udglatningens indhold forekommer vanskeligere at overskue. I samme indtægtsgruppe findes personer med mange børn og personer uden børn. De offentlige finansiers indretning har til følge, at forholdet mellem de pågældende forrykkes. Den fordelingsmæssige virkning heraf henføres til udglatningen. På samme måde fører forskelle i sundhedstilstand til, at nogle modtager omfattende ydelser fra det offentlige, medens andre i samme indtægtsgruppe intet får. Der har fundet en udglatning sted, nemlig af

byrden ved at være syg. Og forskelle i held på boligmarkedet søges udglattet gennem rentesikringsordningen og så fremdeles. Når udtrykket udglatning er valgt til beskrivelse af denne form for omfordeling, er det ud fra et indtryk af, at de forskelle, der her tænkes mindsket, almindeligvis næppe opfattes som helt så dybtgående som forskellene mellem hinanden fjerntliggende indtægtsgrupper.

Til denne mere bevidste omfordeling mellem personer på samme indtægtsniveau føjer sig imidlertid en omfattende omfordeling inden for indtægtsgrupperne af mere tilfældig art, nemlig som resultat af forbrugsbeskatningen. Der finder en omfordeling sted inden for den enkelte indtægtsgruppe fra rygere til ikke-rygere, fra bilister til cyklister o.s.v. Også denne form for omfordeling indgår i det begreb, der her er blevet betegnet som udglatning. Det må i og for sig forekomme uheldigt. Der er jo ikke tale om, at der tilstræbes en udglatning af byrden ved at køre på cykle gennem et tilskud fra bilisterne. Imidlertid vil udtrykket blive fastholdt for enhver form for omfordeling inden for indtægtsgrupperne, idet det synes at udtrykke noget væsentligt om denne form for omfordeling til forskel fra den udjævnende omfordeling, omfordelingen mellem indtægtsgrupperne. Også skatteunddragelse vil medføre en omfordeling inden for indtægtsgrupperne.

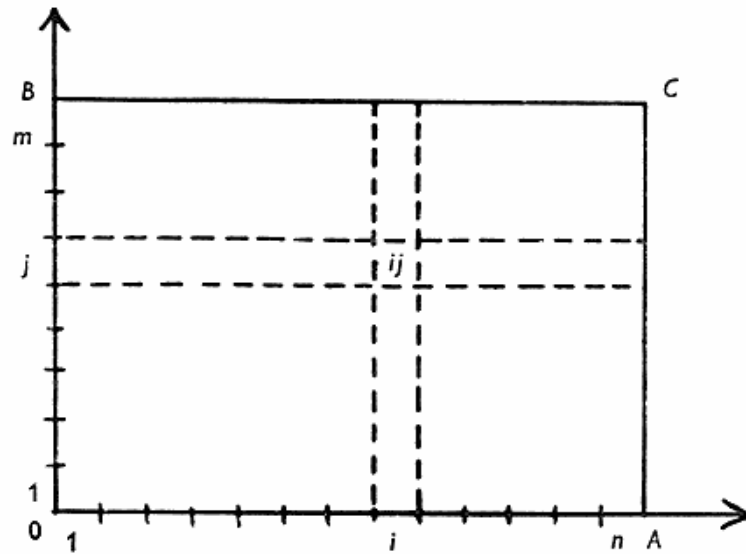
Samme foranstaltning kan selvsagt virke både udglattende og udjævnende. Et tilskud til landbrugere vil virke udjævnende f.s.v. modtagerne fortrinsvis befinder sig i de lavere indtægtsgrupper. Men da der også findes andre end mindre landbrugere i de pågældende indtægtsgrupper, vil støtten forrykke de indbyrdes relationer i disse grupper. Finansieres støtten ved en fødevarerbeskatning forsvinder udjævningen muligvis, men tilbage bliver en vis udglatning.

Der er, som det senere skal omtales, grund til at antage, at forholdet mellem styrken af de to former for omfordeling har ændret sig gennem tiden. Det ligger da lige for at søge at karakterisere omfordelingens samlede retning gennem en sammenstilling af de to former for omfordeling. Er udjævningen størst, vil fordelingspolitikken således kunne betegnes som udjævnende. Er omvendt udglatningen størst, betegnes politikken som udglattende. Svarende hertil kunne omfordelingens samlede retning tænkes defineret som forholdet mellem de to størrelser, i eksemplet fra skema 1 og 2 således ved brøken ⁵⁰/₄₄.

I sammentrængt form kan de omtalte begreber med anvendelse af symboler beskrives som følger¹:

Et antal husholdninger, H , er jævnt fordelt over fladen $OACB$, jfr. figur 2. Husholdningerne er fordelt efter voksende indkomst langs ordinaten og efter aftagende netto-overførsel fra det offentlige langs abscissen. OA er delt i n lige store intervaller og OB i m lige store intervaller.

¹ Forfatteren er amanuensis ved Handelshøjskolen i København Lars Lund tak skyldig for bistand ved udformningen af følgende og for drøftelse af begrebernes nærmere indhold.



Figur 2.

Den samlede omfordeling, F , er summen af overførslerne til de celler, f_{ij} , hvis netto-stilling i forhold til det offentlige er positiv. Summen af alle overførsler er 0.

$$F = \frac{1}{2} \sum_i \sum_j |f_{ij}|$$

$$0 = \sum_i \sum_j f_{ij}$$

Den samlede overførsel, f_j til indkomstgruppe j er

$$f_j = \sum_{i=1}^n f_{ij}$$

Opfattes f_j som modtaget af cellerne $(1j), \dots, (nj)$ er den gennemsnitlige overførsel til en celle i indkomstgruppe j f_j/n . Udjævningen, D , er

$$D = \frac{1}{2} \sum_{j=1}^m |f_j|$$

Udglatningen, G , er

$$G = \frac{1}{2} \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n |f_{ij} - \frac{f_j}{n}|$$

Omfordelingens retning defineres da som

$$D/G = \frac{\sum_{j=1}^m |f_j|}{\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n |f_{ij} - \frac{f_j}{n}|}$$

Periodeafgrænsningens betydning.

Som ovenfor berørt rejser spørgsmålet om periodeafgrænsningen vidt-rækkende problemer i forbindelse med analyser af omfordelingen over de

offentlige finanser. Dette gælder også for spørgsmålet om omfordelingens retning.

Den enkeltes indtægtsforhold kan svinge kraftigt inden for året, fra år til år og mellem forskellige livsfaser. Dette indebærer, at den enkelte vil nå at optræde på vidt forskellige indtægtsniveauer. Han vil derfor også nå at være vidt forskelligt stillet i forskellige perioder, f.s.v. angår hans stilling i henseende til udjævningen mellem indtægtsniveauerne. Jo længere opførelsesperiode der arbejdes med, jo større mulighed er der for, at modtagestrømme i dele af perioden i hvert fald delvis opvejes af betalingsstrømme i andre dele af perioden.

Hertil kommer, at den enkeltes placering i forhold til de øvrige personer i den indtægtsgruppe, hvor han til enhver tid måtte befinde sig, også kan svinge både på kort og på langt sigt. Det ene år er den pågældende ved godt helbred. Det næste gennemgår han en meget bekostelig operation på det offentlige regning, og hermed forskydes hans netto-stilling i forhold til det offentlige kraftigt. Og langtidssvingninger gør sig ligeledes gældende. De unge år er præget af godt helbred, ringe forsørgerbyrde og måske tilmed afgiftskrævende forbrugsvaner. Derefter følger en længere årrække med stor forsørgerbyrde over for børn og heraf følgende betydelige ydelser fra det offentlige. Nettostillingen over for det offentlige bliver forholdsvis gunstig i disse år. Når børnene kommer fra hånden, forrykkes stillingen påny, ydelserne fra det offentlige aftager for en tid. Men efter yderligere nogle år forrykkes stillingen igen i takt med helbredets tiltagende svigten, for derefter definitivt at svinge over i modtageposition, når folkepensionsalderen nås.

Resultatet af disse forskellige former for forskydninger er, at man vil få et vidt forskelligt indtryk af den samlede omfordeling, alt efter hvor lange tidsrum der lægges til grund for opgørelsen. Den del af omfordelingen der bliver tilbage, når opgørelsesperioden udstrækkes, må også i det lange tidsrum karakteriseres som interpersonel omfordeling. Derimod må den del af den samlede omfordeling, der forsvinder, ved at opgørelsesperioden forlænges, efter gængs sprogbrug siges at vedrøre omfordeling i tid for den enkelte. Dette kunne iøvrigt tænkes benyttet ved en karakteristik af forholdet mellem den interpersonelle omfordeling og omfordelingen i tid for de enkelte. Omfordelingen kunne på den ene side tænkes opgjort som summen af den samlede omfordeling i f.eks. 30 ét års perioder, der fulgte lige efter hinanden. De 30 ét-års perioder kunne derefter betragtes som én 30-års periode, og den samlede omfordeling opgøres for denne periode. Det sidste tal ville da vise sig at være mindre end summen af de 30 tal på årsbasis. Forskellen ville netop svare til omfordelingen i tid. At omfordelingen i tid ville vise sig kraftigere end omfordelingen mellem personer, forekommer sandsynligt. Hvor meget kraftigere, er svært at skønne.

Det lader sig meget vel forestille, at udjævningen og udglatningen har

forskellig tilbøjelighed til at forsvinde, når opgørelsesperioden gøres længere. Det ville f.eks. være tilfældet, hvis udglatningen hovedsagelig forklaredes ved situationer, som så godt som alle når at optræde i, f.eks. almindelig forsørgerbyrde og almindeligt forekommende sygdomstilfælde. Omvendt kunne man forestille sig, at udjævningen i noget mindre grad havde karakter af omfordeling i tid, f.eks. hvis de sociale ydelser i første række henvendte sig til de meget langvarige trangstilfælde, som f.eks. tidligt indtrådt alvorlig invaliditet.

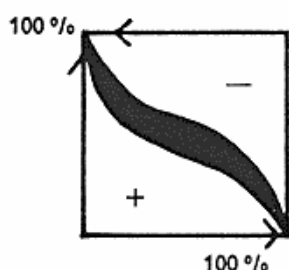
Disse forhold ville føre til, at omfordelingens retning som angivet ved forholdet mellem udjævningen og udglatningen kunne blive forskellig, alt efter hvor lang en opgørelsesperiode man havde valgt at arbejde med. I det lige anførte tilfælde ville korttidsopgørelsen præges af udglatningen, medens langtidsopgørelsen ville være stærkere præget af udjævningen. Det omvendte kunne selvsagt også tænkes at forekomme, at udjævningen stort set forsvandt over et længere tidsrum, men at der viste sig at blive en betydelig interpersonel udglatning tilbage. Forholdet mellem omfordelingens retning opgjort over kortere og længere tidsrum ville således i sig selv sige noget centralt om fordelingspolitikens målsætning og udformning.

Tre faser i fordelingspolitikken.

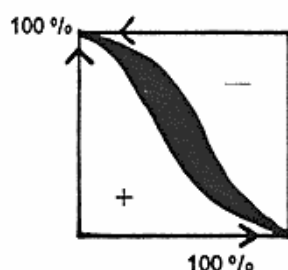
Som et eksempel på den mulige anvendelighed af de opstillede begreber, skal i det følgende gøres et forsøg på en karakteristik af udviklingen i fordelingspolitikken i dette århundrede. Manglen på tal gør det umuligt at eftervise, at udviklingen er forløbet, som det her hævdes. Det er også nok så meget værktøjets brug, der tænkes demonstreret.

Udviklingen tænkes beskrevet ved tre faser. For hver fase udarbejdes en figur, der i princippet svarer til figur 2. Indkomsttagerne ordnes op ad ordinaten efter voksende indkomst i lige store grupper, f.eks. percentil-grupper. For hver percentil-gruppe angives ud ad den nederste vandrette akse hvor stor en del af gruppens medlemmer, der er i positiv netto-stilling i forhold til det offentlige (mærket "+"), og ind ad den øverste vandrette akse hvor stor en del, der er i negativ stilling (mærket "-"). Efter et fast kriterium er endelig udskilt en gruppe, der tilnærmelsesvis er neutrale (udfyldt). Følger skillelinien mellem betalere og modtagere hovedsagelig en indtægtsgrænse, vil grænsen nærme sig et vandret snit gennem figuren. Går skillelinien i vide indtægtsgrupper mellem betalere og modtagere således, at medlemmerne af disse grupper deles i et fast forhold mellem betalere og modtagere, vil kurven nærme sig et lodret snit gennem figuren.

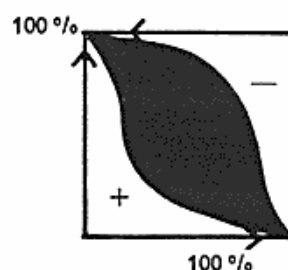
Figur 3 a tænkes at belyse en tidlig fase, *figur 3 b* en mellemfase på vej mod *figur 3 c*, der tænkes at vedrøre den aktuelle fase eller en fase, vi nærmer os til.



Figur 3 a.



Figur 3 b.



Figur 3 c.

Forholdene i *den tidlige fase* (fig. 3 a) kan kort karakteriseres på følgende måde. De offentlige udgifter domineres af en sociallovgivning, der i udpræget grad er en fattiglovgivning. Den sociale lovgivning er præget af rigoristiske – og lavtliggende – indtægtsgrænser. Den sociale forsorg arbejder med et ret fast klientel. Samtidig præges skattestrukturen af en ikke særlig stærk, men progressiv indkomstskat og et system af indirekte skatter, der ikke giver anledning til store forskelle i afgiftsbelastningen inden for den enkelte indkomstgruppe, idet de senere så hårdt prøvede giftskatter endnu ikke er kommet i anvendelse i videre udstrækning. Opgjort over længere tidsrum er situationen herefter, at under en vis indtægtsgrænse er så godt som alle klart netto-modtagere. Over en indtægtsgrænse, der måske ikke ligger ret meget højere, er situationen omvendt den, at så godt som alle er klart netto-betalere. Figuren får udseende af en propel.

I *mellemfasen* (fig. 3 b) indtræffer ændringer både på det offentlige indtægts- og udgiftsside. For de lavere indtægtsgruppers vedkommende medfører giftskatterne, at der nu også her forekommer netto-betalere, omend kun få. Omvendt medfører de voksende ydelser til børnefamilierne og sundhedsvæsenets stadig dyrere ydelser, at der nu også selv i de øvre indtægtslag forekommer netto-modtagere. På grund af indtægtsgrænserne – specielt for aldersrenten – er livsfasesvingningerne ikke fuldt så kraftige som sidenhen. Hertil kommer, at en del af tradition lader være med at gøre brug af sociale ydelser, de har ret til. Dette fører til, at de neutrale endnu er temmelig få. Figuren har stadig udseende af en propel, men den er snoet den anden vej, jfr. forklaringen om giftskatterne og ydelserne til de syge.

Den sidste fase – *den aktuelle fase* (fig. 3 c) – er præget af yderligere ændringer i omfordelingen. Med almindeligt voksende levestandard følger yderligere stærk variation i forbrugsmønstret på de enkelte indkomstrin med heraf følgende variation i skattebyrden i forbindelse med afgiftslovene. Motorbeskatningen får således voksende betydning langt ned i indtægtsgrupperne. På det offentlige udgiftsside finder vidtrækkende ændringer sted. Indtægtsgrænserne ophæves. Socialpolitikken får i stigende grad

karakter af en tryghedspolitik. Traditionel tilbageholdenhed ved at modtage ydelser fra det offentlige mindskes. Både korttidssvingninger og langtidssvingninger i den enkeltes netto-stilling over for det offentlige bliver stadig mere udbredte. En voksende del af omfordelingen får derfor karakter af omfordeling i tid. Opgjort over længere tidsrum bliver derfor stadig flere neutrale, og figuren præges på alle indkomsttrin heraf. Fra at have form af en propel får figuren form af et blad.

De her gengivne figurer indeholder ikke oplysninger om de samlede omfordelte beløb, ligesom der heller ikke i figurerne er indeholdt oplysninger om størrelsen af udjævningen og udglatningen – fremstillingsteknik kunne dette have været gjort ved at gøre figurerne tredimensionale med netto-omfordelte beløb i den tredje dimension. Den tidlige fase (fig. 3 a) synes dog præget af, at omfordelingens hovedretning går fra højere til lavere indtægtsgupper. Omfordelingen må her karakteriseres som overvejende udjævrende. I mellemfasen (fig. 3 b) får omfordelingen inden for den enkelte indkomstgruppe voksende betydning. Udjævningen er antagelig stadig fremherskende, men udglatningen er af voksende betydning. I den aktuelle fase (fig. 3 c) præges billedet af de mange neutrale. Udglatningen er taget yderligere til i styrke sammenholdt med udjævningen, og det lader sig ikke uden indgående undersøgelser sandsynliggøre, om omfordelingen fortrinsvis bør karakteriseres som udjævrende eller som udglattende.

Der består intet logisk modsætningsforhold mellem en omfordelingspolitik, der tager sigte på en omfordeling inden for de enkelte indkomsttrin og en politik, der tager sigte på en omfordeling mellem indtægtsgupperne. Et ønske om at lette byrden ved sygdom og om at lette en stor forsørgerbyrde lader sig logisk set godt nok forene med ønsket om at lette byrden ved svigtende indkomst. Udglatning og udjævning repræsenterer ikke i den forstand modstridende målsætninger. Ej heller står ønsket om en omfordeling i tid mellem de aktive år og de år, hvor erhvervsevnen på grund af alder er svundet ind, i et logisk modsætningsforhold til ønsket om at levere en særlig indsats af mere permanent karakter til fordel for dem, der i en ung alder er blevet ramt af uheldelig invaliditet.

Vel er der i teorien intet modsætningsforhold mellem disse omfordelingsønsker. Men i praksis kan der alligevel opstå sådanne modsætninger.

F.s.v. begge former for omfordeling – udjævningen og udglatningen – lægger beslag på produktionsmidler med henblik på levering af reale ydelser, vil der være tale om, at en efterkommelse af det ene ønske levner færre muligheder for efterkommelse af det andet. Er der alene tale om at sætte overførselsindkomster til rådighed, gør dette forhold sig ikke gældende. Men konflikten mellem de to ønsker melder sig alligevel. For begge former for omfordeling bidrager til indtrykket af et voksende skattetryk gennem

behov for en voksende skatteudskrivning. Og herved opstår et faktisk modsætningsforhold mellem målsætningerne. Det synes derfor berettiget at spørge, om omfordelingspolitikken fortrinsvis tænkes at skulle have karakter af en almindelig tryghedspolitik, der skal have til hovedformål at betrygge bil-, båd- og sommerhusejeren i hans egenskab af sådan? Eller skal omfordelingspolitikken i højere grad være præget af ønsket om at levere en mere koncentreret indsats til fordel for de befolkningsgrupper, hvis tryghedsbehov har vanskeligt ved at følge med på alle disse forskellige nye felter? Ønskes der udglatning eller udjævning?

Det kan forekomme ejendommeligt, at det er det rige samfund, der præges af en stor offentlig sektor, medens det fattige samfund måtte klare sig med en mindre. Forklaringen er vel, at fattigdom kan fordele sig selv, medens rigdom kan fordeles over de offentlige finanser. Vi er her i landet foreløbig nået til, at der over de offentlige kasser passerer et beløb, der svarer til fyrrer procent af faktorindkomsterne. Mange tal skal skaffes til veje for at øge vores viden om, hvor disse midler kommer fra, og hvor de går hen.

LITTERATUR

- [1] Barna, Tibor, *Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937*. Oxford 1945.
- [2] Bjerke, Kjeld: »Indkomstfordelingen i Danmark før og efter krigen«, *Socialt Tidsskrift*, juni-juli 1961.
- [3] Dich, Jørgen S.: »Den moderne velfærdsstats økonomiske problemer«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1.-2. hefte, 1958.
- [4] Dich, Jørgen S.: »Om muligheden for at måle den personlige indkomstfordeling«, *Socialt Tidsskrift*, august 1968.
- [5] Kampmann, Viggo og P. Bjørn Olsen: »Indkomstudjævningen i Danmark«, *Socialt Tidsskrift*, februar 1948.
- [6] Nicholson, J. L., »Redistribution of Income in the United Kingdom in 1959, 1957 and 1953«, *Income and Wealth: Series X*. London 1964.
- [7] Ussing, Niels: »En fordeling af skatter og sociale ydelser i 1949 på sociale grupper«, *Socialt Tidsskrift*, juli-august 1953.
- [8] Zeuthen, F., *Socialpolitik*, bd. 2: Social sikring. København 1948.
- [9] *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser*. Udg. af Det økonomiske Råds formandskab. København 1967.

behov for en voksende skatteudskrivning. Og herved opstår et faktisk modsætningsforhold mellem målsætningerne. Det synes derfor berettiget at spørge, om omfordelingspolitikken fortrinsvis tænkes at skulle have karakter af en almindelig tryghedspolitik, der skal have til hovedformål at betrygge bil-, båd- og sommerhusejeren i hans egenskab af sådan? Eller skal omfordelingspolitikken i højere grad være præget af ønsket om at levere en mere koncentreret indsats til fordel for de befolkningsgrupper, hvis tryghedsbehov har vanskeligt ved at følge med på alle disse forskellige nye felter? Ønskes der udglatning eller udjævning?

Det kan forekomme ejendommeligt, at det er det rige samfund, der præges af en stor offentlig sektor, medens det fattige samfund måtte klare sig med en mindre. Forklaringen er vel, at fattigdom kan fordele sig selv, medens rigdom kan fordeles over de offentlige finanser. Vi er her i landet foreløbig nået til, at der over de offentlige kasser passerer et beløb, der svarer til fyrrer procent af faktorindkomsterne. Mange tal skal skaffes til veje for at øge vores viden om, hvor disse midler kommer fra, og hvor de går hen.

LITTERATUR

- [1] Barna, Tibor, *Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937*. Oxford 1945.
- [2] Bjerke, Kjeld: »Indkomstfordelingen i Danmark før og efter krigen«, *Socialt Tidsskrift*, juni-juli 1961.
- [3] Dich, Jørgen S.: »Den moderne velfærdsstats økonomiske problemer«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1.-2. hefte, 1958.
- [4] Dich, Jørgen S.: »Om muligheden for at måle den personlige indkomstfordeling«, *Socialt Tidsskrift*, august 1968.
- [5] Kampmann, Viggo og P. Bjørn Olsen: »Indkomstudjævningen i Danmark«, *Socialt Tidsskrift*, februar 1948.
- [6] Nicholson, J. L., »Redistribution of Income in the United Kingdom in 1959, 1957 and 1953«, *Income and Wealth: Series X*. London 1964.
- [7] Ussing, Niels: »En fordeling af skatter og sociale ydelser i 1949 på sociale grupper«, *Socialt Tidsskrift*, juli-august 1953.
- [8] Zeuthen, F., *Socialpolitik*, bd. 2: Social sikring. København 1948.
- [9] *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser*. Udg. af Det økonomiske Råds formandskab. København 1967.