

Skatte- og tilskudspolitikken omfordelende virkninger

J. Børglum Jensen

Det økonomiske Sekretariat

SUMMARY: It is shown how an aggregated income redistribution function may be derived from two income distributions of which one shows the actual distribution of primary incomes whereas the other shows the income distribution which is aimed at by means of tax-transfer policies. Various attempts have been made to estimate the income redistribution function directly. An alternative approach is suggested, namely the construction of a disaggregated redistribution function on the basis of various »technical data« such as tax schedules and the rules governing income related transfer payments. The disaggregated approach may help to disclose inconsistencies and drawbacks of present policies.

Belysningen af indkomstfordelingen i befolkningen og af, hvordan det offentlige skatte- og udgiftspolitik griber ind heri, er et emne, der i lige høj grad optager politikere, administratorer og forskere. I det følgende skal emnet anskues i lyset af de erfaringer, der er indvundet gennem arbejdet i det udvalg vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v., der blev nedsat i 1973. De følgende betragtninger er dog overvejende af metodologisk karakter. Til slut fremsættes ganske vist nogle meget summariske synspunkter på samordnings- eller »samspilsproblemet« løsning, men for en mere udførlig redegørelse må der henvises til Samordningsudvalgets betænkning (Økonomiministeriet 1974) eller Børglum Jensen (1974).

Indkomstfordelinger og omfordelingskurve

Problemstillingen kan beskrives ved figur 1. Den fuldt optrukne kurve er sumkurven for indkomstfordelingen, dvs. den viser, hvor stor en procentdel af samtlige observerede enheder der har en indkomst, der er lig med eller lavere end den indkomst, der kan aflæses på den vandrette akse. (Der er således tale om den ene »indgang« til en Lorenz-kurve, jfr. nærmere herom i appendix). Spørgsmålet er nu f.eks., hvordan man kommer fra en indkomstfordeling, som vist med den fuldt optrukne kurve, til en anden fordeling, som vist i samme figur med en punkteret kurve. Det er åbenlyst, at denne fordeling ud fra gængse

Skatte- og tilskudspolitikken omfordelende virkninger

J. Børglum Jensen

Det økonomiske Sekretariat

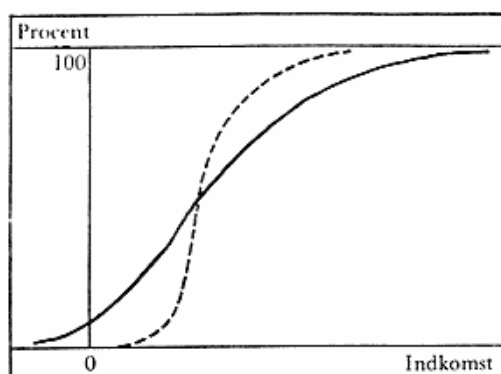
SUMMARY: It is shown how an aggregated income redistribution function may be derived from two income distributions of which one shows the actual distribution of primary incomes whereas the other shows the income distribution which is aimed at by means of tax-transfer policies. Various attempts have been made to estimate the income redistribution function directly. An alternative approach is suggested, namely the construction of a disaggregated redistribution function on the basis of various »technical data« such as tax schedules and the rules governing income related transfer payments. The disaggregated approach may help to disclose inconsistencies and drawbacks of present policies.

Belysningen af indkomstfordelingen i befolkningen og af, hvordan det offentlige skatte- og udgiftspolitik griber ind heri, er et emne, der i lige høj grad optager politikere, administratorer og forskere. I det følgende skal emnet anskues i lyset af de erfaringer, der er indvundet gennem arbejdet i det udvalg vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v., der blev nedsat i 1973. De følgende betragtninger er dog overvejende af metodologisk karakter. Til slut fremsættes ganske vist nogle meget summariske synspunkter på samordnings- eller »samspilsproblemet« løsning, men for en mere udførlig redegørelse må der henvises til Samordningsudvalgets betænkning (Økonomiministeriet 1974) eller Børglum Jensen (1974).

Indkomstfordelinger og omfordelingskurve

Problemstillingen kan beskrives ved figur 1. Den fuldt optrukne kurve er sumkurven for indkomstfordelingen, dvs. den viser, hvor stor en procentdel af samtlige observerede enheder der har en indkomst, der er lig med eller lavere end den indkomst, der kan aflæses på den vandrette akse. (Der er således tale om den ene »indgang« til en Lorenz-kurve, jfr. nærmere herom i appendix). Spørgsmålet er nu f.eks., hvordan man kommer fra en indkomstfordeling, som vist med den fuldt optrukne kurve, til en anden fordeling, som vist i samme figur med en punkteret kurve. Det er åbenlyst, at denne fordeling ud fra gængse

synspunkter er mere tilfredsstillende, idet spredningen af indkomsterne er langt mindre end tidligere.

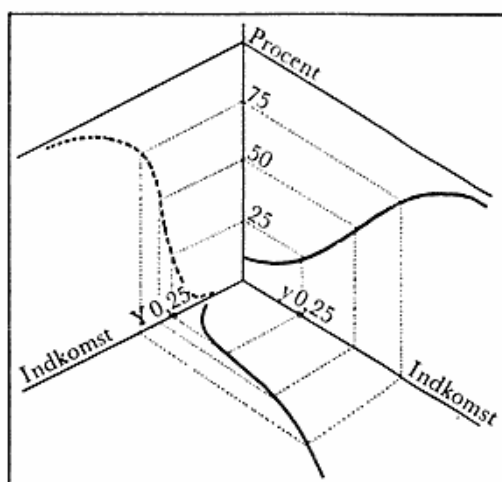


FIGUR 1. Sumkurver for indkomstfordelingen. Den fuldt optrukne kurve viser den faktiske fordeling, og den punkterede kurve den fordeling, man sigter imod med omfordelingspolitikken.

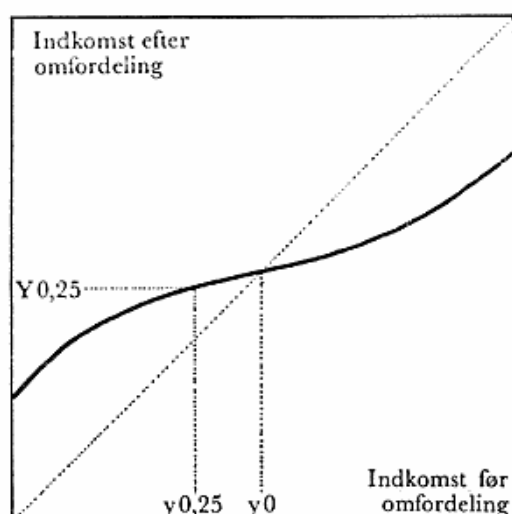
Lad os antage, at den fuldt optrukne kurve viser den primære indkomstfordeling, før der er sket en påvirkning gennem offentlige indgreb (beskatning, offentlige udgifter m.m.), mens den punkterede kurve viser den fordeling, der fremkommer som resultat af denne politik. Vi kan da beskrive den omfordelende politik ved figur 2. Figur 2 er tredimensional, og de opretstående kvadranter er fremkommet af figur 1 på den måde, at den punkterede kurve (indkomstfordelingen efter offentlige indgreb) er svunget 90 grader ud fra papiret omkring den lodrette procentakse, hvorefter de to figurer er stillet på højkant. Ved at finde »samhørende« værdier af indkomst før offentlige indgreb og indkomst efter offentlige indgreb har man på »gulvet« i figur 2 konstrueret en omfordelingsfunktion. Denne funktion viser f.eks., at den indkomst $y_{0,25}$, der før en omfordelende politik var den højest forekommende blandt de 25 pct. indkomstmottagere med lavest indkomst, ved hjælp af den omfordelende politik er blevet ændret til den noget højere $Y_{0,25}$ som højeste indkomst blandt de 25 pct. med lavest indkomst efter de offentlige indgreb.

I figur 3 er alene »omfordelingskurven« vist med »samhørende« værdier af indkomst før (vandret akse) og efter (lodret akse) den omfordelende politik. Det kan selvfølgelig ikke overraske, at en sådan omfordelingskurve har det viste forløb. I store træk (men ikke nødvendigvis altid) sker der det, at de primære indkomster under en vis værdi, y_0 , hæves, mens de sænkes ved højere værdier. Omfordelingsfunktionen adskiller sig således fra de to fordelingskurver, den blev udledt af, derved, at den udsiger noget om den politik, der føres, mens de to fordelingskurver hver for sig beskriver en fordelingsmæssig tilstand.

Der er dog forskellige ulemper ved en summarisk omfordelingskurve. For det første forudsætter den kendskab til fordelingen både af de indkomster, der findes før de offentlige indgreb, og af de indkomster, der er et resultat af omfordelingsprocessen. Men den foreliggende indkomststatistik giver normalt kun én fordeling; i dag er det den skattepligtige indkomst, dvs. indkomst med de på selvangivelsen opførte fradrag, men man viser ikke indkomster med fradrag af betalt skat og med tillæg af ydelser fra det offentlige. Før skatte-



FIGUR 2. Bestemmelse af den summariske omfordelingskurve med udgangspunkt i den faktiske indkomstfordeling (fuldt optrukket sumkurve) og den tilstræbte fordeling (punkteret kurve).



FIGUR 3. Den summariske omfordelingskurve.

fradragsrettens ophævelse havde man – alene – en statistik, der viste indkomster efter fradrag af betalt skat, men ikke med tillæg af ydelser fra det offentlige. Man har imidlertid aldrig haft to fordelinger for samme år, én, der alene viste den primære fordeling, og én, der viste resultatet af den omfordelende politik. Selv om man kunne tilvejebringe begge fordelinger, er det dog muligvis en meget arbejds- og tidkrævende opgave, og man løber en risiko for, at de resultater, man får frem af en sådan undersøgelse, vil være af begrænset værdi som vejledning i den økonomiske politik, f.eks. hvis fordelingspolitikken er ændret siden den tid, det statistiske materiale vedrører.

Selv om man disponerede over tilstrækkeligt statistisk materiale, ville man i mange situationer ikke være tilstrækkelig godt hjulpet, hvis man forsøgte at beskrive den omfordelende politik ved en summarisk bestemt kurve. Når vi f.eks. på figur 3 ser, at den omfordelende politik førte $y_{0,25}$ over i $Y_{0,25}$, betyder det kun, at 25 pct. af de indkomstmodtagende enheder vil have $y_{0,25}$ eller mindre i indkomst før omfordeling, og at 25 pct. vil have $Y_{0,25}$ eller mindre i indkomst efter fradrag af skat og med tillæg af offentlige ydelser. Derimod kan det meget vel være, at af to enheder med netop indkomst $y_{0,25}$ før omfordeling vil den ene have mindre end og den anden mere end $Y_{0,25}$ efter omfordeling. Dette kan f.eks. hænge sammen med, at den første er barnløs, og den anden modtager børnetilskud, dvs. at der ved siden af indkomsten benyttes andre omfordelingskriterier.

Som en sidste ulempe ved den summariske omfordelingskurve må fremhæves, at den ikke siger noget om de meget store bruttopåvirkninger, der sker over de offentlige budgetter, men alene viser nettoresultatet af de offentlige udgifter og indtægter.

Direkte bestemmelse af den summariske omfordelingskurve

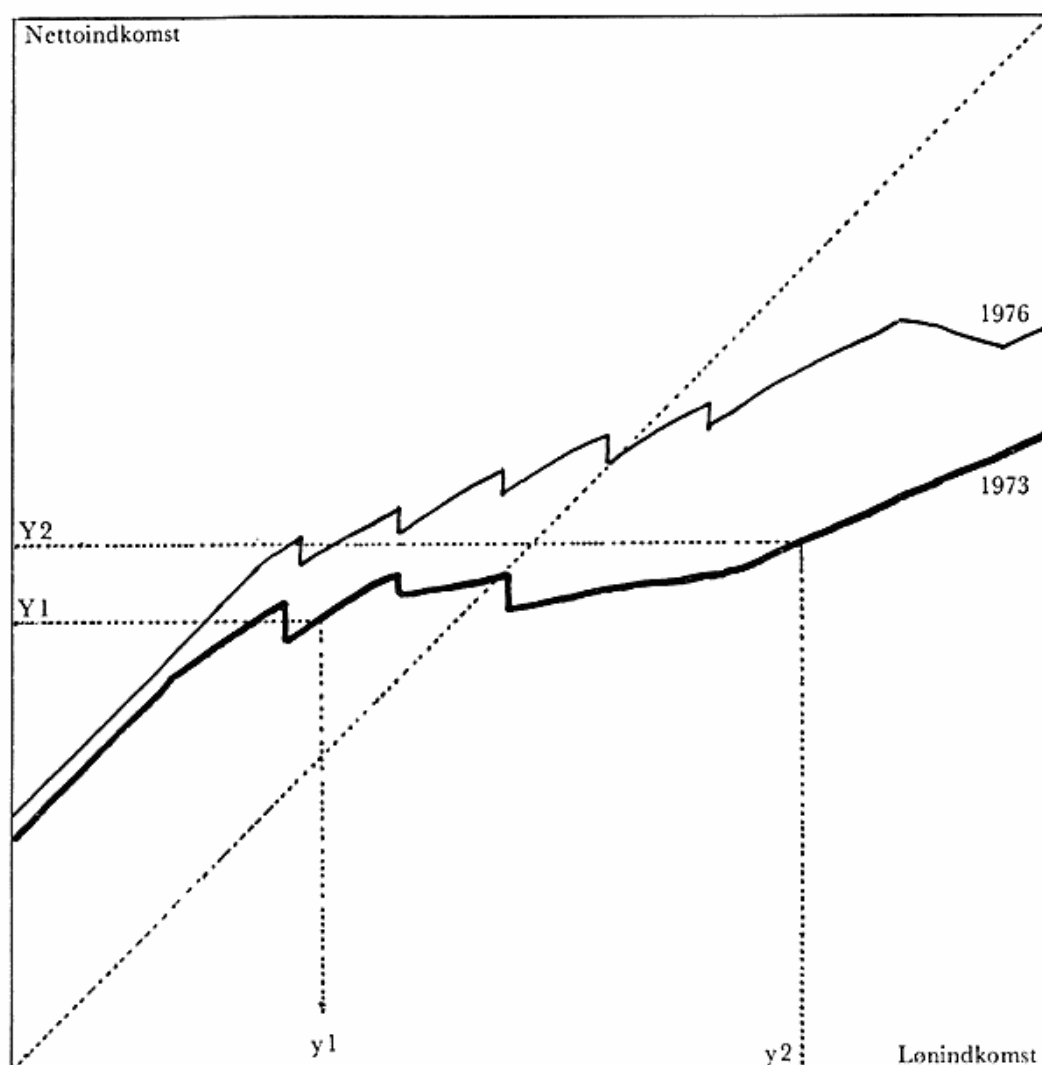
Tanken om at foretage en direkte belysning af omfordelingspolitikens virkninger er gået igen i flere undersøgelser, jfr. f.eks. Det økonomiske råd, formandskabet (1967). Den klassiske metode har i store træk været den, at man med udgangspunkt i en kendt indkomstfordeling foretager en beregning af, hvor store beløb indkomstmodtagerne i bestemte intervaller af fordelingen modtager fra eller betaler til det offentlige. På denne måde er man kommet over problemet med, at man ikke disponerer over mere end én indkomstfordeling, og man kan tillige inddrage de omfordelende virkninger af visse offentlige indtægter og udgifter, hvis fordeling kun er meget sparsomt belyst. Man får også på denne måde et indtryk af, hvor store bruttobevægelserne er, idet man viser fordelingen på indkomstgrupper af de samlede skattebeløb og de samlede offentlige udgifter. Da man ved bestemmelse af de offentlige budgetters omfordelende virkninger må tage sit udgangspunkt i en kendt indkomstfordeling, lider man stadig under, at denne kan være for gammel. Det er også et meget groft udtryk for omfordelingen, der fremkommer, idet der typisk kun siges noget om, hvor store totalbeløb der netto flyttes fra indkomstmodtagere i én gruppe til andre, eller hvor meget der netto modtages fra andre. Den klassiske metode til belysning af omfordelingspolitikens virkninger giver således resultater, der lettest tolkes som udtryk for, hvor stærkt Lorenz-kurvens »udbuling« klemmes ind.

Mulighederne for at foretage en direkte belysning af omfordelingspolitikens virkninger ved den klassiske metode er i de seneste år blevet forbedret i én henseende, mens der i en anden er sket en forringelse. Forbedringen består i, at der nu med udgangspunkt i forbrugsundersøgelsen fra 1971 er fremkommet et ret detaljeret materiale til belysning af befolkningens benyttelse af visse offentlige tjenesteydelser, jfr. Danmarks Statistik (1975). De forøgede vanskeligheder består i, at der med særbeskatningens indførelse i 1970 er skabt en principiel forskel mellem det indkomstbegreb, der lægges til grund for bedømmelsen af folks evne til at betale indkomstskat (den enkelte persons indtægt), og det indkomstbegreb (familiens eller husstandens samlede indtægt), der lægges til grund, når man vil tage stilling til, om folk skal have indtægtsafhængig hjælp til uddannelse, lejebolig eller børns pasning i den offentlige dagpleje. De offentliggjorte indkomstfordelinger viser fordelingen efter den enkelte persons indkomst. Det er teknisk muligt ud fra individstatistikken at danne fordelinger efter familiens eller husstandens samlede indkomst. Det forudsætter imidlertid, at man har de fornødne henvisninger mellem individer, der hører til samme husstand eller familie. I praksis har det været muligt at danne en familieindkomststatistik, der viser ægtefællers samlede indtægt, jfr. således Økonomiministeriet (1974), bilag 2, samt Danmarks Statistik (1976). Derimod er det ikke i dag praktisk muligt at inddrage samlevende par, der ikke er ægtefæller, i en sådan indkomstfordeling. Det er imidlertid fornødent, idet der i en række tilfælde tages hensyn til ikke-ægteskabelige samlivsforhold ved afgørelsen af, om en offentlig ydelse skal tildeles.

Den disaggregerede omfordelingskurve

Selv om man sikkert med held kan videreudvikle de summariske mål for omfordelingspolitikens virkninger, vil der være behov for samtidig at se på virkningerne for forskellige familietyper. Man kan så at sige anskue omfordelingskurven i figur 2 og 3 som en aggregeret kurve, der er sammenvejet af en lang række kurver, der har forskelligt udseende alt efter, om de vedrører enkeltpersoner eller familier, efter antallet af børn og disses aldersfordeling, efter huslejens størrelse eller størrelsen af udgifterne til ejerbolig. Da skatteberegningen som allerede nævnt er knyttet til individet, mens ydelsestildelinger følger »familien«, må man, når man ser på omfordelingskurver, tillige se på, hvordan familiens samlede indkomst er fordelt på ægtefællerne (og de blot samlevende) og deres børn.

En disaggregering af omfordelingskurven skaber naturligvis risiko for, at man taber overblik, men på den anden side får man bedre indtryk af om-



FIGUR 4. Eksempler på »syntetiske« disaggregerede omfordelingskurver.

Den kraftigt optrukne kurve stammer fra kapitel II i materialesamlingen til samordningsudvalgets betænkning (1) og viser med de i 1973 gældende regler sammenhængen mellem på den ene side lønindkomst og på den anden side nettoindkomst ($\text{løn} \div \text{skat} + \text{diverse tilskud}$) for en familie bestående af et ægtepar og 2 børn, hvoraf et er i børnehave og et i vuggestue. Familien (familie-type 17 i samordningsudvalgets betænkning) bor til leje i en lejlighed med årlig husleje på 20.000 kr. Mandens lønindtægt udgør 75 pct. af den samlede lønindkomst. Kommunal og amtskommunal skat samt værdi af friplads på daginstitution svarer til landsgennemsnittet. Både den vandrette og den lodrette akse spænder over intervallet fra 0 til 100.000 kr. Hældningen på kurven samt »trappetrinene« er bestemt af marginalsattesatsen og aftrækningsreglerne for

boligsikring og daginstitutionsfripladser. Om de nærmere forudsætninger for kurven og om begrebet »nettoindkomst« henvises til samordningsudvalgets betænkning.

Den svagt optrukne kurve viser forholdene for en tilsvarende familie med de i 1976 gældende regler. Huslejen er dog her sat til 26.000 kr., ligesom daginstitutionstaksterne (og dermed fripladsværdien) er noget større. Der er sket en tydelig ændring i kurvens forløb, idet den forløber mere stejlt end i 1973, d.v.s. at omfordelingen er blevet mindre kraftig for denne familietype – og samtidig er samspilsproblemet blevet mindre. I forhold til 1973 er der sket en sænkning af satserne for statsindkomstskatten, der indebærer en stejlere stigning og et højere niveau for 1976-kurven. Der er endvidere sket lempelse af aftrapningen af såvel boligsikring som daginstitutionsfripladser.

fordelingsprocessens komplicerede natur. Det kommer således frem, at der ikke blot sker en omfordeling mellem familier med høj indtægt og med lav indtægt (»udjævning«), men tillige mellem familier, der har små udgiftsbehov (få børn og lav husleje), og familier med samme indtægt, der har store udgiftsbehov (f.eks. i forbindelse med børn og høj husleje, jfr. begrebet »udglatning« hos Damsgård Hansen (1971).

En anden fordel ved den disaggregerede omfordelingskurve er, at den i en vis udstrækning så at sige kan fremstilles ad syntetisk vej. Metoden til fremstilling af en sådan syntetisk kurve er velkendt og har været anvendt i administrationen i mange år i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af spørgsmål fra de folketingsudvalg, der behandler lovforslagene. Forslag om skattelovsændringer eller ændringer af love om boligsikring, pensionsydelse m.m. ledsages almindeligvis af beregninger, der belyser hvordan forskellige familietyper – og inden for disse igen forskellige indtægtsniveauer – påvirkes af den foreslåede lovændring.

I figur 4 er vist en »syntetisk fremstillet« omfordelingskurve, der viser sammenhængen mellem på den ene side den samlede lønindkomst for en familie og på den anden side den nettoindkomst, der fremkommer ved til lønindkomsten at lægge boligsikring og værdi af hel eller delvis friplads ved den offentlige dagpleje samt at fratrække den personlige indkomstskat. De nærmere forudsætninger for beregningen af den i figur 4 viste relation mellem lønindkomst og nettoindkomst er angivet i figurens tekst. I øvrigt kan der om beregningerne af denne type sammenhænge henvises til samordningsudvalgets betænkning og den dertil hørende materialesamling, hvorfra figuren er hentet (materialesamlingens kapitel II, familietype 17).

Syntetiske omfordelingsfunktioner af den viste type er principielt ret enkle nå frem til. De kan i begrænset antal fremstilles med papir og blyant, men der er også udviklet datamatiske programmer for konstruktion af omfordelingskurver og -tabeller, hvilket gør det muligt at fremstille et stort antal sammenhænge for forskellige familietyper. Det foran omtalte udvalg vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser lod således allerede til sin første betænkning foretage datamatiske beregninger af virkningerne for et større antal familietyper (bortset fra pensionistfamilier) af de i 1973 gældende regler, og der er til brug for en kommende betænkning foretaget beregninger over virkningerne af 1976-reglerne, der denne gang tillige omfatter pensionistfamilier.

Studiet af de disaggregerede omfordelingskurver giver et klart indtryk af, hvor forskelligt omfordelingspolitikken virker for forskellige familietyper. Det skal dog samtidig siges, at de i den endnu foreliggende form lider af den væsentlige mangel, at de ikke omfatter virkningerne af samtlige offentlige udgifter og indtægter. De vedrører således alene virkningerne af den personlige indkomstskat, boligsikring, uddannelsesstøtte, børnetilskud, fripladser ved den offentlige dagpleje samt nu tillige pensionsydelser, alle sammen tilfælde, hvor lovgivningen m.m. ret entydigt angiver, hvor store beløb der skal betales eller kan opnås, når en række nærmere angivne forhold er kendt, som f.eks. indkomst, husleje, antal børn m.m. Der er her så at sige tale om rene »tekniske relationer«, som er kombineret på forskellig vis for at nå frem til den samlede virkning for specielle familietyper. Dette skulle indebære, at den beregnede omfordelingskurve helt nøjagtigt – på kroner – skulle vise, hvor meget en given familie netto modtager eller bidrager, hvis den har en given indkomst. Afvigelse herfra må således bero på »målefejl«, f.eks. med hensyn til den indkomst, der er lagt til grund for skatte- og ydelsesberegningen. Helt har man dog ikke kunnet afstå fra skøn, idet værdien af friplads på henholdsvis vuggestue, børnehave og fritidshjem er sat til samme gennemsnitsstørrelse for hele landet, men der kan naturligvis foretages en konkret beregning for familier, der bruger institutioner med samme benyttelsestakst.

En videreudvikling af de syntetiske, disaggregerede omfordelingskurver vil indebære, at man ikke nøjes med de »tekniske relationer«, men tillige inddrager skønnede parametre, der udsiger noget om den normale sammenhæng mellem på den ene side forhold som familiestørrelse og indkomst og på den anden side forbruget af afgiftsbelagte varer (og dermed betalingen af indirekte skatter) samt forbruget af forskellige offentlige tjenesteydelser (sundhedsvæsen, undervisning m.m.). Der opstår herved en række store principielle problemer med hensyn til at afgøre, hvem de offentlige ydelser er til fordel for, samt også

praktiske problemer omkring, hvor stort forbruget af disse ydelser egentlig er. Det er i denne forbindelse af stor interesse, at man af materialet til forbrugsundersøgelserne ikke alene kan se noget om forbruget af afgiftsbelagte varer og tjenester, men nu også noget om forbruget af visse offentlige tjenesteydelser.

En sådan udvidelse af studiet af de offentlige budgetters omfordelende virkninger med skønnede (eller til tider gættede) sammenhænge er ikke noget principielt nyt, idet den er kendt fra de hidtidige forsøg på direkte at bestemme den »summariske« omfordelingskurve.

Benyttelse af den disaggregerede omfordelingsfunktion i analysen

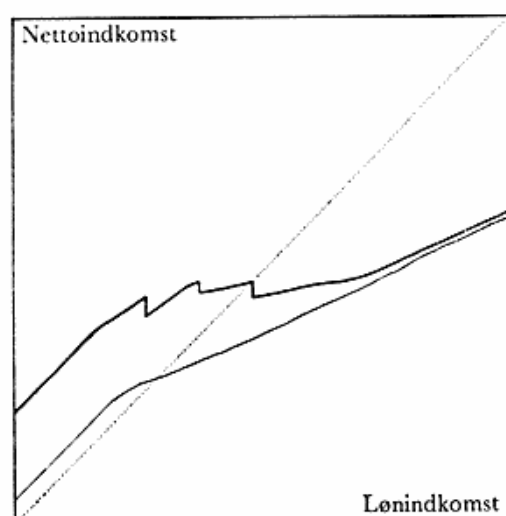
Den disaggregerede omfordelingsfunktion er således omfordelingskurven for en bestemt familietype, fremstillet ad syntetisk vej på grundlag af »tekniske relationer« (lovgivning m.v.) og måske tillige »skønnede sammenhænge« (fastlagt ud fra iagttagede størrelser). Denne relation må stå økonomens hjerte nær. I modsætning til indkomstfordelingskurver, der blot beskriver en observeret tilstand, viser omfordelingskurven – navnlig i sin disaggregerede form – det sæt af forskellige muligheder (eller alternativer), som er det grundlæggende redskab i den økonomiske analyse. Figur 4 viser således, at hvis en familie af den angivne type har en samlet lønindtægt på y_1 kr., vil den gældende lovgivning føre til, at den i realiteten vil have X_1 kr. til rådighed (»nettoindkomsten«). Har familien derimod en samlet lønindtægt på y_2 kr., føres den af lovgivningens bestemmelser om omfordeling over i X_2 kr. Der skal her for god ordens skyld erindres om, at der kun er tale om en del af de omfordelende virkninger – typisk dem, der er bestemt ved »tekniske relationer« – mens andre (betaling af indirekte skatter, forbrug af de fleste offentlige tjenesteydelser) endnu er ladt ude af betragtning. Dette ændrer dog ikke ved det grundlæggende karaktertræk hos omfordelingsfunktionen.

Alternativbetragtningen ved omfordelingsfunktionen kommer imidlertid også frem i en anden sammenhæng. I stedet for, som det netop er sket, at sammenligne omfordelingspolitikken behandling af to familier af samme type, men med forskellig indkomst (y_1 og y_2) kan man også opfatte kurven som en illustration af det valg, som en enkelt familie står over for, når den skal afgøre, om dens arbejdsindsats skal indrettes på at tjene y_1 eller y_2 kr. Det var bl.a. denne sidste problemstilling, samordningsudvalget beskæftigede sig med i sin første betænkning om samspil af skatter og sociale ydelser. Det er imidlertid indlysende, at det samspil af højere beskatning og aftrapning af sociale ydelser, der fører til, at der ikke er stor forskel på, om en familie tjener y_1 eller y_2 kr., kun er et aspekt af den lovgivning, der tager sigte på at stille familien, der

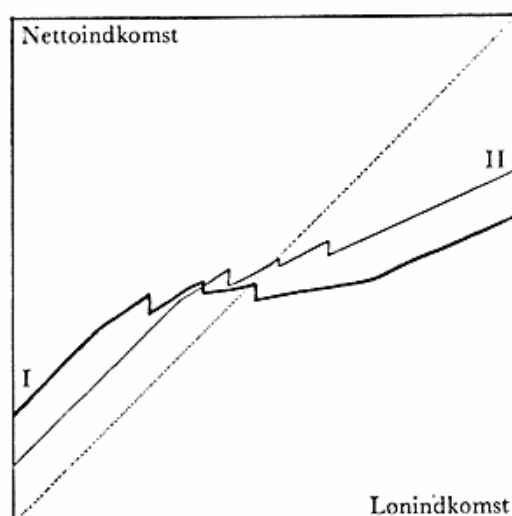
tjener y_1 kr., på næsten samme fod som den familie af samme type, der indtjener y_2 kr.

Det er vigtigt at holde sig omfordelingskurvens karakter af alternativsæt for øje. Den viser selvfølgelig ikke noget om, hvor mange enheder af den viste familietype der netop befinder sig i et indtægtsinterval, hvor de modtager meget store nettotilskud fra det offentlige, eller i det højere indtægtsinterval, hvor der eventuelt kan være alvorlige samspilsproblemer, f.eks. fordi flere store ydelser fra det offentlige aftrappes samtidig med, at der foreligger en relativt høj marginalsat. Hertil kræves særlige undersøgelser, der gør det muligt at splitte de kendte indkomstfordelinger op på en række typer af familier og enkeltpersoner. Man kan udtrykke det på den måde, at den disaggregerede omfordelingskurve nok kaster et skarpt lys over eventuelle mangler eller urimeligheder ved den omfordelingsproces, lovgivningen har sat i værk, ligesom den kan give en vis indikation af, hvilke ændringer der er behov for, men den siger ikke noget om, hvor meget sådanne ændringer vil koste at gennemføre.

De disaggregerede omfordelingskurver kan afsløre, at omfordelingspolitikken har højst forskellige virkninger, alt efter hvilken type familie eller person der er tale om. En sådan analyse kan f.eks. gennemføres på den måde, at omfordelingskurven beregnes for to familietyper, der med hensyn til et enkelt »familiekriterium« adskiller sig fra hinanden. I figur 5 er der f.eks. foretaget en sammenligning mellem situationen for en to-børnsfamilie og for en barnløs familie med tilsvarende boligudgift. Børnefamilien har stadig en lille »nettofordel« frem for den barnløse familie selv ved høje indkomster, fordi børnetilskuddene ved den viste lovgivning ikke er indtægtsgraderede, men den er stærkt reduceret i forhold til situationen ved lave indtægter, hvor børnefamilien modtager langt større offentlige tilskud med specielle formål for øje (boligsikring og institutionsfripladser). Sammenligningen mellem de to familietypers situation er selvsagt meget utilstrækkelig, idet en række faktorer ikke er belyst. For det første er udgiftsmønstret forskelligt: Det er således åbenbart, at børnefamilien – samtidig med at den (ved lave indkomster) opfylder betingelserne for at modtage friplads på børneinstitutioner – faktisk afholder udgifterne til takstmæssig betaling. Det er derimod langt mindre klart, om børnefamilien gennem sine udgifter til forbrug og de deri indeholdte afgifter bidrager mere eller mindre til finansieringen af de offentlige udgifter end de barnløse familier. Den foran omtalte undersøgelse af lønmodtagerhusstandenes overførsler til og fra det offentlige tyder på, at afgiftsbyrden er størst for familier med børn, når de har lave indkomster, mens det omvendte gør sig gældende for højindkomstfamilier. På den anden side viser figuren heller ikke noget om de



FIGUR 5. Omfordelingspolitikens virkninger for familier med og uden børn. Den kraftigt optrukne kurve svarer til den kraftige kurve på figur 4, der viser 1973-omfordelingspolitikens virkninger for en familie med to børn og en given udgift til husleje og benyttelse af daginstitutioner. Den svagt optrukne kurve viser om fordelingspolitikken over for en tilsvarende familie uden børn (familietype 1 i materialesamlingen til samordningsudvalgets betænkning). Både den vandrette og den lodrette akse spænder over intervallet fra 0 til 100.000 kr.



FIGUR 6. Omfordelingspolitikens virkninger i 1973 over for familier, der bor til leje og familier, der bor i ejerbolig. Kurve I svarer til den kraftigt optrukne kurve i figur 4, der viser 1973-omfordelingspolitikens virkninger over for en familie med to børn i daginstitution med en huslejeudgift på 20.000 kr. Kurve II viser omfordelingspolitikken over for en tilsvarende familie, med skattemæssigt underskud på 15.000 kr. ved bolig i enfamiliehus (familietype 20 i samordningsudvalgets betænkning). Både den vandrette og den lodrette akse spænder fra 0 til 100.000 kr.

to familiers gratis benyttelse af de offentlige serviceydelser, idet man dog ved, at betalingen for børneinstitutionsbenyttelse kun andrager ca. en trediedel af omkostningerne ved ydelsen.

Selv om billedet af omfordelingspolitikens virkning over for henholdsvis familier med børn og familier uden stadig er meget ufuldkomment belyst, er det på den anden side ret klart, at progressionen i det »nettoskattesystem«, der fremkommer som resultat af den del af skatte- og tilskudspolitikken, som

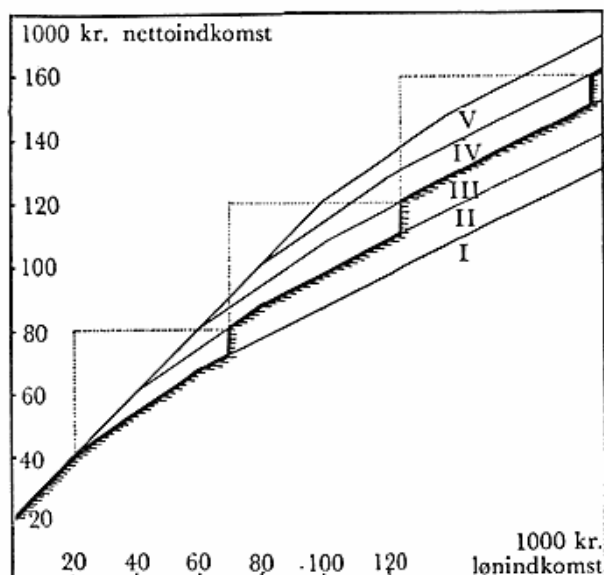
er vist i figur 5, er kraftigere for børnefamilier end for andre, og at dette næppe vil blive meget modereret af de ikke-belyste forhold. Derimod vil forskellen naturligvis blive endnu mere grel, når man også gør børnetilskud indtægts-graduerede.

De disaggregerede omfordelingsfunktioner afdækker også forskelle i det offentlige tilskudspolitik over for familiens boligudgifter. I figur 6 er således vist omfordelingskurven for to to-børnsfamilier, hvoraf en bor til leje med en årlig huslejeudgift på 20.000 kr., og en bor i et enfamiliehus med et årligt underskud (lejeværdi ÷ ejendomsskatter ÷ standardfradrag ÷ renteudgifter m.v.) på 15.000 kr.

Også i dette »rendyrkede« tilfælde er sammenligning vanskelig. Er der forskel mellem de to familietyper bidrag til den offentlige husholdning over ejendomsskatterne? Har de lige stort udbytte af de offentlige tjenesteydelser? Hvor stor skal prisforskellen være for reelt sammenlignelige boligformer, og går den til den side, som det er antydnet i figuren? Hvordan skal man inddrage værdien af, at familier med ejerbolig opnår en kapitalgevinst ved besiddelsen?

Ikke desto mindre viser figur 6, at der er et indkomstniveau (eller mere upræcist: et interval), hvorunder omfordelingspolitikken begunstiger beboelse af lejebolig, mens beboelse af ejerbolig begunstiges for familier med indkomster over dette niveau. Med andre ord: Progressionen i det samlede skatte- og tilskudssystem er kraftigere for familier, der bor til leje, end for familier, der bor i eget hus.

Tager man sit udgangspunkt i en strikt alternativbetragtning, der har maksimal nettoindkomst som målsætning, måtte man antage, at kurve I i figur 6 (lejeboligalternativet) kun har relevans for den venstre del af kurven, mens omvendt kurve II kun er relevant for så vidt angår den højre del. Det vil sige, at familien skifter boligform, hvis den »passerer« skæringspunktet for kurverne. En tilsvarende overgang fra et kurveforløb til et andet ligger bag den såkaldte forsvundne progression i den progressive indkomstskat. Dette fænomen er belyst nærmere i figur 7. Kurverne i denne figur er forenkede og er ikke resultatet af beregninger over et konkret lovgivningssæt. Kurve I viser nettoindkomsten for en familie uden ligningsmæssigt fradrag. Familien modtager et ikke-indkomstafhængigt skattefrit tilskud fra det offentlige på 20.000 kr., og den har personfradrag på 20.000 kr. Der betales $\frac{1}{3}$ i skat af de første 40.000 kr.s indtægt ud over fradrag og 50 pct. af resten. Det er antaget, at fradragsberettigede udgifter kun forekommer i portioner à 20.000 kr. Har familien fradrag på 20.000, befinder den sig da på kurve II, og med 40.000 kr. i fradragsberettigede udgifter ville dens nettoindkomst være bestemt af kurve III.



FIGUR 7. »Den forsvundne
progression
i indkomstskatten«.

Det er endvidere antaget, at en familie af den her omhandlede type har en forbrugsfunktion, der siger, at den ønsker at anvende halvdelen af nettoindkomsten ud over 40.000 kr. til fradragsberettigede udgifter. Det følger heraf, at familier indtil en lønindtægt på 70.000 kr. har kurve I som nettoindtægtskurve (eller omfordelingsfunktion), men ved 70.000 kr.s lønindtægt vil være i stand til i overensstemmelse med sine præferencer at afholde fradragsberettigede udgifter på 20.000 kr. Ganske vist ville den efter kurve I kun have en nettoindtægt på 71.667 kr., men de manglende 8.333 kr. skaffes ved at afholde de 20.000 kr. i fradragsberettigede udgifter og bevæge sig op på kurve II, der giver den fornødne nettoindkomst. Kurve II er herefter relevant indtil en lønindtægt på 126.667 kr., der gør det muligt og ønskeligt for familien at bevæge sig op på kurve III og sikre sig en nettoindkomst på 120.000 kr., hvorefter ganske vist de 40.000 kr. nu er bundet til fradragsberettigede udgifter. Det samlede forløb af den »optimale« omfordelingskurve er vist ved det skraverede forløb i figur 7. Det er indlysende, at den sammensatte kurve er udtryk for en »mindre progressiv« skatte- og tilskudspolitik end de kurver, den er bygget op over.

Konsekvenser for fordelings- og samordningspolitikken

Gennemgangen af et sæt disaggregerede omfordelingskurver, der er blot nogenlunde repræsentativt, viser, at den politik, man fører med hensyn til omfordeling af indkomst mellem høje og lave indkomster, varierer påfaldende i styrke fra en type familier til en anden. Den er således særlig kraftig, når der

er tale om familier, der bor i lejebolig med høj husleje, og som har børn i daginstitution eller børn, der opfylder betingelserne for at modtage indtægtsafhængig uddannelsesstøtte (nu også ungdomsydelse).

I skærende modsætning hertil står den omfordeling, der f.eks. foregår mellem barnløse familier med høje og lave indkomster, som bor i ejerbolig.

Den kraftige omfordeling for børnefamilierne bevirker selvsagt også, at sådanne familier over store indtægtsintervaller kan komme ud for en meget høj marginalskatte- og aftrapningssats (omfordelingskurven har negativ eller meget lille positiv hældning). Dette »samspilsproblem« er dog ikke alene et resultat af en meget kraftig omfordeling, men er for en del en følge af et generelt højt offentligt udgifts- og skatteniveau, der indebærer, at gennemsnitsskattesatsen ligger højt, hvilket med en progressiv skat igen betyder, at marginalskatte bliver endnu højere.

Det er vanskeligt at finde nogen fordelingspolitisk begrundelse for den åbenbare forskelsbehandling af forskellige familietyper med hensyn til omfordeling mellem høje og lave indkomster. Den indlysende grund er ønsket om at spare på de offentlige udgifter til visse ydelser, der skal lette familien for store udgiftsbyrder (børn, høj husleje). Dette sker da ved at afskære familier med store indtægter fra støtten. Inden for sine snævre forudsætninger kan det være konsekvent nok, men det forekommer ikke meget rimeligt, når dette får til konsekvens, at den offentlige støtte til at bo i lejlighed er aftagende med indtægten, mens den er voksende med indtægten, når der er tale om ejerbolig.

Den enkle løsning på dette dilemma måtte umiddelbart være at lade al omfordeling foregå via en progressiv skatteskala, der er ens for alle, mens tilskud til børn og bolig (herunder »tilskud til ejerbolig«) gøres uafhængige af indtægten. En sådan fremgangsmåde ville også befri kommunernes sociale udvalg for den rolle, de nu har fået som »skattelignende myndighed«, idet de efter de gældende regler i en række tilfælde skal tage stilling til, om »skatte-tekniske fradrag« må indgå ved fastlæggelsen af den indtægt, visse ydelser udmåles efter. Vanskelighederne ved den skitserede løsning er flere, men måske ikke helt uoverkommelige. Nogle vil sikkert finde det fordelingspolitisk anstødeligt at yde boligsikring og daginstitutionsfripladser (i realiteten gratis institutionsbenyttelse) til familier med høj indtægt. Det er dog muligt, at det vil kunne accepteres, så længe der blot ikke sker nogen forringelse af stillingen for de familier med lav indkomst, der hidtil har modtaget tilskud ubeskåret eller kun lidt reduceret, især hvis der samtidig kan gennemføres en vis forøgelse af skatteprogressionen. De, der vil blive ringere stillet, ville da navnlig omfatte højindkomstfamilier uden børn, og som bor i ejerbolig.

Skal imidlertid alle uanset indtægt modtage tilskud på lige fod med familier af samme type med lav indkomst, kan det ikke undgås, at de offentlige udgifter på området vil stige. Dette kan i visse situationer gøre det påkrævet også at hæve skatteniveauet, hvilket kan vise sig lidet ønskeligt. En vej ud af denne blindgyde kunne være at genoplive den metode for udbetaling af tilskud, der før kildeskattens indførelse fandt anvendelse på børnetilskud og de gamle »persontilskud«, nemlig modregning i indkomstskatten. Det nuværende skattesystem er da heller ikke til hinder for at benytte skattemodregning som en udbetalingsform. Det bedste eksempel er her de personfradrag, der har været benyttet siden 1975, og hvis skatteværdi i realiteten er tilskud, der kun udbetales i det omfang, de kan modregnes i skatten, jfr. iøvrigt omtalen af »negativ indkomstskat« i Børglum Jensen (1974).

Den vanskeligste situation ville opstå, hvis merudgifterne ved en mere konsekvent omfordeling og en løsning af samspilsproblemerne måtte kompenseres ved en generel sænkning af tilskudsniveauet. Da ville man nemlig stå over for et betydeligt fordelingspolitisk dilemma. En mere konsekvent omfordelingspolitik ville da kun kunne føres ved, at en forbedring af stillingen for børnefamilier med højere indkomster skete på bekostning af tilsvarende familier med lave indkomster. Dette må ses i kontrast til den tidligere omtalte løsning gennem en skattefinansieret afskaffelse af indtægtsafhængige tilskud, hvor lempelsen for børnefamilier med høj indkomst især ville blive kompenseret ved at reducere nettoindkomsten for familier uden børn, og/eller som bor i ejerbolig.

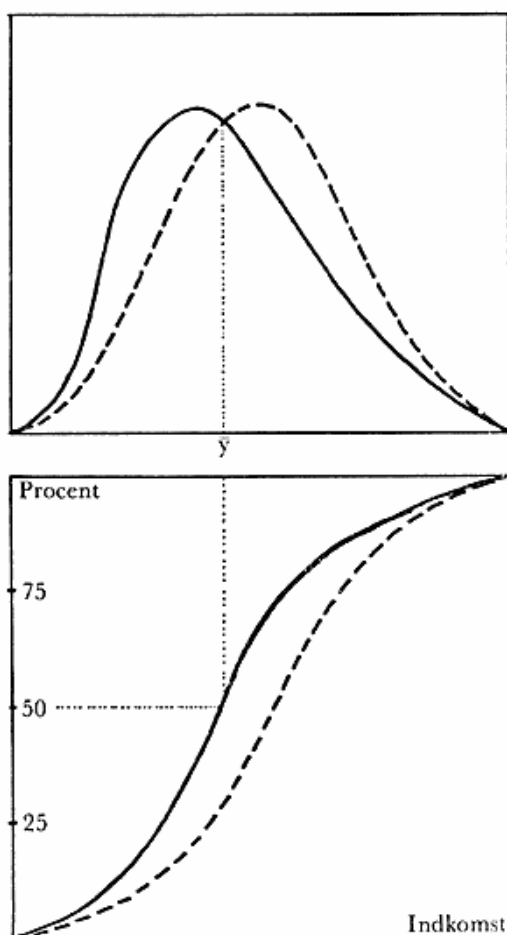
De afsluttende bemærkninger om vanskelighederne ved at finde frem til en mere konsekvent omfordelingspolitik og mindre barske »samspilsproblemer« har været af relativt summarisk natur, og der må henvises til den mere udførlige omtale af samordningsspørgsmålet i de i litteraturlisten nævnte redegørelser, Økonomiministeriet (1974) og Børglum Jensen (1974). Det fremgår imidlertid allerede klart af det sagte, at der er betydeligt behov både for at videreudbygge de metoder, der står til rådighed for at belyse fordelingspolitikens virkninger og for at forbedre den statistiske kortlægning af det »terra incognita«, man desværre alt for ofte støder på i sin søgen efter veje ud af de fordelingspolitiske problemer. Bl. a. vil skabelsen af en tilstrækkelig stor database, der indeholder den fornødne opdeling efter »familiekriterier«, kunne danne grundlag for en sammenvejning af de disaggregerede omfordelingsfunktioner, dvs. at der vil kunne foretages en direkte bestemmelse af den summariske omfordelingsfunktion på et langt sikrere grundlag end hidtil.

APPENDIX: Om fordelingskurver og Lorenzkurver.

I øverste del af figur 8 angiver den fuldt optrukne kurve fordelingen af det samlede antal indkomstmodtagende enheder (personer, familier) efter indkomstens størrelse. Den fuldt optrukne kurve i figurens nederste del er den hertil svarende sumkurve, som også er vist foran i figur 1, og som er den ene indgang til Lorenzkurven, idet den udsiger noget om, hvor stor en procentdel af det samlede antal indkomstmodtagende enheder, der har en indkomst lig med eller lavere end den, der kan aflæses på den vandrette akse. $\bar{y}$ er gennemsnitsindkomsten.

Den anden indgang til Lorenzkurven fremkommer ved at finde fordelingen af den samlede indkomstmasse efter størrelsen af de indkomstmodtagende enheders indkomst. Dette gøres ved at gange antal enheder ved en bestemt indkomst med denne indkomst. Den ny fordeling er vist ved de punkterede kurver. Den punkterede fordelingskurve har forståeligt nok middeltal og toppunkt til højre for den fuldt optrukne kurve. Den punkterede sumkurve, der i hele sit forløb ligger til højre for den fuldt optrukne, viser, hvor stor en procentdel af den samlede indkomstmasse der tjenes af indkomstmodtagende enheder, der har en indtægt mindre end eller lig med den, der aflæses på abscisseaksen. Der er åbenbart tale om den anden indgang til Lorenzkurven.

Konstruktionen af Lorenzkurven fremgår af figur 9, der er tredimensional. De to lodretstående kvadranter af figur 9 er fremkommet af figur 8, idet den nederste del (sumkurverne) er lagt ned på procentaksen, og de to sumkurver er svinget ud fra hinanden om indkomstaksen, indtil de står vinkelret på hinanden. Lorenz-kurven er herefter aftegnet

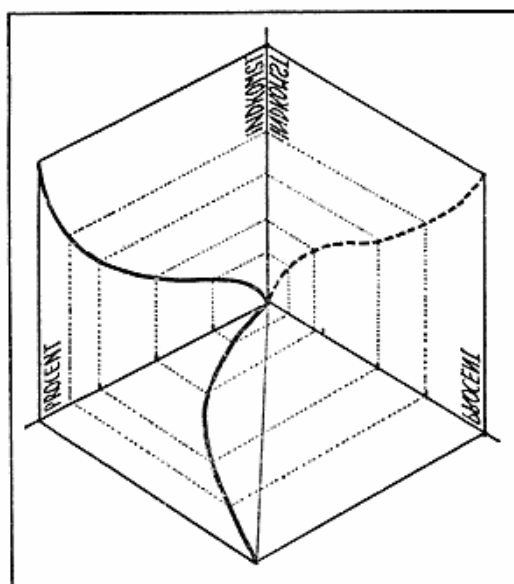


FIGUR 8. Fordelingskurver og sumkurver for henholdsvis antal indkomstmodtagende enheder (fuldt optrukket) og indkomstmasse (punkteret) fordelt efter indkomstens størrelse.

på »gulvet« af figur 9 ved at afsætte de procentværdier fra de to sumkurver, der svarer til samme indkomst.

Det sædvanlige mål for indkomstfordelingens skævhed, afstanden fra Lorenz-kurven til diagrammets diagonallinie svarer til den lodrette afstand mellem de to sumkurver i

figur 8, der ligesom Lorenz-målet opgøres i antal procentpoints. En helt ligelig indkomstfordeling indebærer, at Lorenz-kurven er sammenfaldende med diagonallinien, og at sumkurverne i figur 8 er lodrette og sammenfaldende. Dette er i overensstemmelse med, at en mere ligelig indkomstfordeling i figur 1 er vist som en stejlere sumkurve (den punkterede kurve). Det skal for god ordens skyld understreges, at den punkterede sumkurve i figur 1 ligesom den fuldt optrukne er en fordeling af antal indkomstmottagende enheder, mens den punkterede kurve i figur 8 er fordelingen af den samlede indkomstmasse.

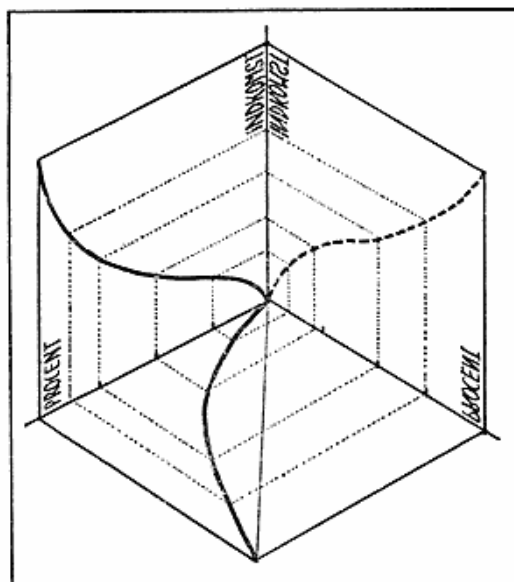


FIGUR 9. Lorenzkurvens udledning af sumkurverne i figur 8.

Litteratur

- BORGLUM JENSEN, J. 1974. Samspil af skatter og sociale ydelser. *Socialt Tidsskrift* 50: 111-29.
- DAMSGÅRD HANSEN, E. 1971. Lige eller ulige. I *Økonomien bag socialpolitikken*, særudgave af *Socialt Tidsskrift* 47 (Festskrift til Jørgen Dich).
- Danmarks Statistik. 1975. Lønmodtagernes indkomster og overførsler i 1971. *Statistiske Efterretninger* 67: 557-84, 770-72.
- Danmarks Statistik. 1976. Selvangivelsesundersøgelsen 1975 vedrørende indkomståret 1974. *Statistiske Efterretninger* 68 A: 149-75.
- Det økonomiske råd, formandskabet. 1967. *Den personlige indkomstfordeling og indkomstuđjævningen over de offentlige finanser*. København.
- Økonomiministeriet. 1974. *Skatter og indtægtsafhængige ydelser*. Betænkning nr. 713 afgivet af udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v. København. Betænkningen er ledsaget af en materialsamling.
- ØLGAARD, ANDERS. 1971. Om Lorenzkurver m.m. I *Økonomien bag socialpolitikken*, særudgave af *Socialt Tidsskrift* 47 (Festskrift til Jørgen Dich).

figur 8, der ligesom Lorenz-målet opgøres i antal procentpoints. En helt ligelig indkomstfordeling indebærer, at Lorenz-kurven er sammenfaldende med diagonallinien, og at sumkurverne i figur 8 er lodrette og sammenfaldende. Dette er i overensstemmelse med, at en mere ligelig indkomstfordeling i figur 1 er vist som en stejlere sumkurve (den punkterede kurve). Det skal for god ordens skyld understreges, at den punkterede sumkurve i figur 1 ligesom den fuldt optrukne er en fordeling af antal indkomstmottagende enheder, mens den punkterede kurve i figur 8 er fordelingen af den samlede indkomstmasse.



FIGUR 9. Lorenzkurvens udledning af sumkurverne i figur 8.

Litteratur

- BORGLUM JENSEN, J. 1974. Samspil af skatter og sociale ydelser. *Socialt Tidsskrift* 50: 111-29.
- DAMSGÅRD HANSEN, E. 1971. Lige eller ulige. I *Økonomien bag socialpolitikken*, særudgave af *Socialt Tidsskrift* 47 (Festskrift til Jørgen Dich).
- Danmarks Statistik. 1975. Lønmodtagernes indkomster og overførsler i 1971. *Statistiske Efterretninger* 67: 557-84, 770-72.
- Danmarks Statistik. 1976. Selvangivelsesundersøgelsen 1975 vedrørende indkomståret 1974. *Statistiske Efterretninger* 68 A: 149-75.
- Det økonomiske råd, formandskabet. 1967. *Den personlige indkomstfordeling og indkomst-udjævningen over de offentlige finanser*. København.
- Økonomiministeriet. 1974. *Skatter og indtægtsafhængige ydelser*. Betænkning nr. 713 afgivet af udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v. København. Betænkningen er ledsaget af en materialsamling.
- ØLGAARD, ANDERS. 1971. Om Lorenzkurver m.m. I *Økonomien bag socialpolitikken*, særudgave af *Socialt Tidsskrift* 47 (Festskrift til Jørgen Dich).