

# Kommentar

## Forbrugsundersøgelsens omfordelingsberegninger

1. Forbrugsundersøgelsen 1971 (FU-71) indeholdt som noget nyt en opgørelse af de enkelte lønmodtagerhusstandes mellemværende med det offentlige, i form af skatter, transfereringer og visse af de offentlige realydelser<sup>1</sup>. Dette aspekt af forbrugsundersøgelserne tænkes fulgt op i FU-76, hvor man vil forsøge at inddrage en større del af de offentlige realydelser. Samtidig udvides forbrugsundersøgelsen til at omfatte alle grupper af private husstande.

2. Beregningerne for 1976 vil i flere henseender udgøre en forbedring i forhold til tidligere foretagne beregninger med samme formål og kommer utvivlsomt til at indgå centralt i den fordelingspolitiske debat. Hovedindholdet i det følgende er en kommentar til beregningernes informationsværdi. Overvejelserne er af principiel karakter og berører intetsteds grundmaterialets kvalitet eller selve indsamlingsmåden.

3. Det skal understreges, at det omfordelingsbegreb, der anvendes i det følgende, ikke omfatter effekten af det offentlige intervention i prisdannelsen for varer og produktionsfaktorer, gennem pris- og indkomstpolitik. Omfordeling skal her opfattes helt snævert

som den direkte effekt på købekraftsfordelingen af skatter og afgifter, transfereringer samt offentlige realydelser.

4. Det væsentlige ved FU-71, sammenlignet med tidligere forbrugsundersøgelser, er, at man har inddraget lønmodtagerhusstandenes forbrug af visse offentlige realydelser samt anvendt denne og den øvrige information om indkomst- og skatteforhold til at belyse nettooverførslerne mellem det offentlige og den enkelte husstand. De realydelser, der er inddraget, er dels børnepasning i daginstitutioner, dels besøg hos privatpraktiserende læge, tandlæge, kiropraktor m.m. Det konstaterede forbrugsmønster kombineres med skøn over enhedsomkostningerne for de nævnte ydelser, og forskellen mellem omkostningerne og husstandenes honorarbetalning udgør en indirekte overførsel fra det offentlige til de enkelte grupper af husstande. Disse overførsler sammenstilles med opgørelser over de direkte overførsler (skatter og transfereringer) samt beregninger over den indirekte overførsel til det offentlige i form af afgifter, til en totalopgørelse over mellemværendet mellem det offentlige og husstandene.

5. Vil man belyse den samlede omfordeling over de offentlige finanser, er det klart, at resultaterne fra FU-71 kun udgør delinformation. Der medtages alene lønmodtagerhusstande, og der tages kun hensyn til en mindre del af de offentlige realydelser. Givet

---

1. Lønmodtagerhusstandenes indkomster og overførsler i 1971, *Statistiske Efterretninger* 1975: 25.

# Kommentar

## Forbrugsundersøgelsens omfordelingsberegninger

1. Forbrugsundersøgelsen 1971 (FU-71) indeholdt som noget nyt en opgørelse af de enkelte lønmodtagerhusstandes mellemværende med det offentlige, i form af skatter, transfereringer og visse af de offentlige realydelser<sup>1</sup>. Dette aspekt af forbrugsundersøgelserne tænkes fulgt op i FU-76, hvor man vil forsøge at inddrage en større del af de offentlige realydelser. Samtidig udvides forbrugsundersøgelsen til at omfatte alle grupper af private husstande.

2. Beregningerne for 1976 vil i flere henseender udgøre en forbedring i forhold til tidligere foretagne beregninger med samme formål og kommer utvivlsomt til at indgå centralt i den fordelingspolitiske debat. Hovedindholdet i det følgende er en kommentar til beregningernes informationsværdi. Overvejelserne er af principiel karakter og berører intetsteds grundmaterialets kvalitet eller selve indsamlingsmåden.

3. Det skal understreges, at det omfordelingsbegreb, der anvendes i det følgende, ikke omfatter effekten af det offentlige intervention i prisdannelsen for varer og produktionsfaktorer, gennem pris- og indkomstpolitik. Omfordeling skal her opfattes helt snævert

som den direkte effekt på købekraftsfordelingen af skatter og afgifter, transfereringer samt offentlige realydelser.

4. Det væsentlige ved FU-71, sammenlignet med tidligere forbrugsundersøgelser, er, at man har inddraget lønmodtagerhusstandenes forbrug af visse offentlige realydelser samt anvendt denne og den øvrige information om indkomst- og skatteforhold til at belyse nettooverførslerne mellem det offentlige og den enkelte husstand. De realydelser, der er inddraget, er dels børnepasning i daginstitutioner, dels besøg hos privatpraktiserende læge, tandlæge, kiropraktor m.m. Det konstaterede forbrugsmønster kombineres med skøn over enhedsomkostningerne for de nævnte ydelser, og forskellen mellem omkostningerne og husstandenes honorarbetalning udgør en indirekte overførsel fra det offentlige til de enkelte grupper af husstande. Disse overførsler sammenstilles med opgørelser over de direkte overførsler (skatter og transfereringer) samt beregninger over den indirekte overførsel til det offentlige i form af afgifter, til en totalopgørelse over mellemværendet mellem det offentlige og husstandene.

5. Vil man belyse den samlede omfordeling over de offentlige finanser, er det klart, at resultaterne fra FU-71 kun udgør delinformation. Der medtages alene lønmodtagerhusstande, og der tages kun hensyn til en mindre del af de offentlige realydelser. Givet

---

1. Lønmodtagerhusstandenes indkomster og overførsler i 1971, *Statistiske Efterretninger* 1975: 25.

denne begrænsning, repræsenterer beregningerne imidlertid et fremskridt i forhold til tidligere danske undersøgelser. Der er tale om opgørelse af de *faktiske* skatter, transfereringer og afgifter og en klarlæggelse af det *faktiske* forbrug af de omtalte offentlige realydelser, i modsætning til de tidligere undersøgelses mere summariske fremgangsmåder.

6. På denne baggrund må man glæde sig over, at Danmarks Statistik – trods disse beregningers karakter af at være et »biprodukt« – påtænker at udvide FU-76 på en måde, der også tilgodeser omfordelingssynsvinklen. De ændringer, der bliver af betydning for omfordelingsberegningerne, er først og fremmest en generel udvidelse, hvorved samtlige grupper af private husstande bliver repræsenteret. Dertil kommer, at man overvejer at inddrage uddannelse og hospitalsophold blandt de medtagne offentlige realydelser. Meget længere kan man ikke gå, hvis man ikke vil tage hul på de kollektive goder i bred forstand, d.v.s. alle anlæg, herunder veje, samt militær, politi og retsvæsen.

7. Ved en vurdering af beregningerne må man gøre sig klart, hvilket formål de er tænkt at skulle tjene. Er der tale om et forsøg på – i den finanstøretiske tradition – at nå frem til et tilfredsstillende mål for den offentlige sektors totale omfordelende virkning? Eller er formålet slet og ret at give et udgangspunkt for aktuelle fordelingspolitiske overvejelser? De foretagne totalopgørelser leder umiddelbart tanken hen på den førstnævnte problemstilling. Det er imidlertid klart, at man, end ikke tilnærmelsesvis, kan tillægge beregningerne et sådant indhold, når de vedrører en offentlig sektor af samme relative størrelse som den danske. Tænker man sig alle skatter,

transfereringer og offentlige realydelser fjernet med ét slag, ville faktorindkomsterne blive påvirket på afgørende vis, og man ville ikke kunne forestille sig, hvad udgangspunktet for omfordelingsberegningerne skulle være.

8. Det må formodes, at dette heller ikke har været formålet med beregningerne, men at totalopgørelsen mere skal tjene som en »ramme« for beregninger i tilknytning til marginelle ændringer i fordelingspolitikken. I alle tilfælde vil beregningerne kun have værdi set i dette perspektiv. Man vil da kunne få belyst de fordelingsmæssige virkninger af mindre ændringer i det eksisterende mønster af omfordelingsaktiviteter, eksempelvis en mindre omlægning fra direkte til indirekte skatter eller mindre forhøjelser af transfereringer og offentlige realydelser kombineret med tilsvarende forhøjelser i skatterne.

9. Omfordelingsberegningerne har således karakter af at være *informationsgrundlag for centrale fordelingspolitiske beslutninger*. Dette sker ved at give så dækkende et billede som muligt af enkelthusstandenes materielle situation samt ændringer heri som følge af visse statslige omfordelingsaktiviteter. I det følgende skal der under den synsvinkel gives en vurdering af den overvejede udvidelse af FU-76 vedrørende de offentlige realydelser.

10. Når man medtager uddannelses- og hospitalssektoren i denne type af beregninger, hænger det sammen med, at det drejer sig om delelige ydelser, hvor man – i princippet – kan opsplutte de samlede udgifter og henføre dem til de enkelte personer og husstande. Men hvilken mening giver det at beregne de fordelingsmæssige konsekvenser af disse offentlige realydelser på denne måde? Tanke-

gangen bag beregningsmetoden kunne være en opfattelse af, at opnåelsen af disse ydelser modsvarer en sparet udgift for den enkelte person eller husstand. Eksempelvis skulle udgifterne til gratis offentlig uddannelse spare de enkelte husstande for udgifter af samme størrelsesorden til private uddannelsesinstitutioner. De beløb, der vil blive henført til de enkelte husstande som »indirekte overførsler«, er efter denne opfattelse direkte sammenlignelige med de øvrige overførsler og kan sammenfattes i en enkelt nettostørrelse ved hjælp af simpel addition.

11. Forudsætningen om et uændret forbrugsmønster modsvarer imidlertid en opfattelse af det offentlige som en institution, der leverer de ydelser, borgerne vil have, på de områder, hvor det kan gøres mere effektivt end i privat regie. Det er oplagt, at hospitals- og uddannelsesydelser har visse karakteristika, der taler for statslig organisation. Et mere væsentligt motiv end disse mere snævre effektivitetsovervejelser har dog formodentlig været at få ændret det forbrugsmønster, der ellers ville opstå på disse områder, og at forudsætte, at selve den statslige organisation og finansiering ikke har haft nogen effekt i så henseende, ville være groft misvisende.

12. Hvilke konsekvenser får det for beregningernes informationsværdi i den ovenfor anførte mening, når man ophæver forudsætningen om uændret forbrugsmønster for de offentlige realydelser? Som de står, viser beregningerne den ressourcebeslaglæggelse, der faktisk har fundet sted i den betragtede periode, og uanset hvad det »oprindelige« forbrugsmønster ville have været, er denne ressourcebeslaglæggelse udtryk for, at andre

er blevet unddraget forbrugsmuligheder i samme periode. Problemerne opstår, hvis disse beregninger skal bruges som baggrundsinformation for beslutninger vedrørende realydelsernes fremtidige omfang og fordeling. Anvender man eksempelvis uddannelsessystemet som et fordelingspolitisk instrument, er man ikke interesseret i fordelingen af uddannelsesressourcer i sig selv, men derimod i de langsigtede fordelingskonsekvenser, der følger af uddannelsesressourcernes anvendelse. Eller rettere, man interesserer sig nok for fordelingen af uddannelsesressourcer inden for det enkelte år, men gør det først og fremmest, fordi det belyser en enkelt dimension af de langsigtede fordelingskonsekvenser.

13. Det skal understreges, at det specielle ved forbrug af uddannelsesydelser ikke ligger i, at denne handling har effekter i fremtiden. Alle former for forbrug har effekt i fremtiden, også effekter af den karakter, der fremkommer i forbindelse med uddannelse (ændret indkomst, ændrede muligheder for at udnytte den offentlige sektors ydelser). Det specielle ved uddannelse er, at der eksisterer en nogenlunde stabil sammenhæng mellem forbruget af denne ydelse og de langsigtede effekter, og at denne sammenhæng er hovedbegrundelsen for at føre uddannelsespolitik med et fordelingspolitisk sigte! Dette træk ved uddannelse har det fælles med alle former for *investering i menneskelig kapital* (omskoling, mobilitetsfremmende foranstaltninger, sundhedstjeneste), og de diskuterede problemer optræder, hver gang omfordelingen finder sted i denne form.

14. Hvor galt går det, hvis man alligevel anvender forbrugsundersøgelsernes omfordelingsberegninger som eneste beslutnings-

grundlag ved fordelingspolitiske overvejelser? Dette søges belyst i det følgende for uddannelsessektorens vedkommende. Argumenterne er af principiel karakter og gælder generelt for alle omfordelingsaktiviteter, der finder sted i form af investering i menneskelig kapital.

15. Forudsat uddannelse virkelig har en markant effekt på fremtidige indkomstforhold, er der kun én situation, hvor man helt undgår vanskeligheder, nemlig hvis alle gennemgik uddannelse i et omfang, der var uafhængigt af uddannelsessektorens organisation og finansieringsmåde. I så fald forsvinder de fremtidige fordelings effekter – forstået på den måde, at de i alle tilfælde ville være der – og fordelingen af de statslige uddannelsesomkostninger på personer og husstande vil helt perfekt udtrykke de totale fordelingsmæssige konsekvenser. Man kan forestille sig, at nogle af de forslag til indgreb, der indgår i uddannelsesdebatten, er forføjede i den mening, at de ikke vil have nogen nævneværdig effekt på det nugældende rekrutteringsmønstre. I disse tilfælde vil beregningerne over fordelingen af uddannelsesudgifter give den efterlyste information, men unægtelig samtidig rejse et endnu væsentligere spørgsmål, nemlig vedrørende effektiviteten af selve omfordelingsaktiviteten.

16. Forudsat uddannelse virkelig har effekt på fremtidige indkomstforhold og forudsat uddannelsespolitikken virkelig har effekt på rekrutteringsmønstret, kunne det så tænkes, at de statslige uddannelsesomkostninger, der tilskrives de enkelte personer, kan tages som udtryk for en nutidig modværdi af de fremtidige indkomsteffekter for disse personer? Uddannelsesøkonomiske analyser indicerer

en sammenhæng mellem de totale uddannelsesomkostninger, d.v.s. inklusive forbruget af den uddannelsessøgendes tid og arbejdskraft, og de samlede indkomsteffekter. Da de statslige uddannelsesomkostninger udgør en varierende og normalt mindre del af de totale omkostninger, vil de ikke give et dækkende billede af de fremtidige indkomsteffekter.

17. Den teoretisk mest tilfredsstillende løsning er at gennemføre beregninger, der knytter sig til livsførløb. I praksis måtte dette ske gennem analyser af hypotetiske livsløb eller med udgangspunkt i traditionelle omfordelingsberegninger for forskellige livsløbsgrupper opgjort på samme tidspunkt. Løsningen er så meget mere besnærende i og med den ville kunne udskille den omfordeling, der reelt finder sted inden for den enkelte husstand – over tiden. Den opdeling på livsløbsgrupper, der er foretaget i FU-71, kan opfattes som et skridt i denne retning. Samtidig må man dog erkende, at egentlige omfordelingsberegninger for livsløb forudsætter en afklaring af en række metode- og datamæssige problemer.

18. Holder vi os imidlertid snævert til indpasningen af investeringer i menneskelig kapital, ligger det lige for at forsøge at korrigere omkostningerne ved disse investeringer med en faktor, der afspejler effekten på de fremtidige indkomster. Eksempelvis kunne man ved hjælp af uddannelsesøkonomiske analyser finde de faktorer, der skulle anvendes på omkostningerne for de forskellige typer af uddannelse. Når man alligevel kan være betænkelig ved at anvende en sådan fremgangsmåde på det eventuelle materiale fra FU-76, skyldes det faren ved at sprænge den naturlige ramme for omfordelingsundersø-

gelses af denne karakter uden samtidig at opnå definitive fordele. De af de offentlige realydelser, der ikke umiddelbart lader sig indpasse i denne ramme, vil formentlig i alle tilfælde kræve supplerende analyser løsrevet fra den her diskuterede sammenhæng. Dette gælder i særlig grad investeringerne i menneskelig kapital.

19. Forudsætningen for at kunne indpasse de offentlige realydelser i de traditionelle omfordelingsberegninger er dels en viden om de enkelte husstandes faktiske forbrug af disse ydelser, dels en metode til at vurdere omfordelingseffekten af dette forbrug. FU-71 har på afgørende vis øget vores viden om det faktiske forbrug, og man må håbe, at dette fremskridt fastholdes og udbygges i FU-76. Derimod kan man diskutere – som det er gjort i denne kommentar – værdien af den anvendte vurderingsmetode, når den ud-

strækkes til omfordeling i form af uddannelse, hospitalsophold og dermed beslægtede aktiviteter.

20. Disse realydelser har karakter af en investering i menneskelig kapital, d.v.s. aktiviteter, der på afgørende måde ændrer de berørte individers fremtidige indkomster. Ved alene at vurdere omfordelingseffekten gennem omkostningerne for disse aktiviteter ser man bort fra investeringselementet og behandler i realiteten disse aktiviteter som forbrug. Resultatet er, at skatter modregnes, eksempelvis, med uddannelsesomkostningerne til en nettostørrelse for omfordelingen, trods disse effekters væsensforskellige karakter i fordelingspolitisk henseende.

*Svend Tychsen*

*Økonomisk Institut, Københavns Universitet*