

Samlet beskatning, skattestruktur og skattetryk 1947-1983

I midten af 1970'erne påbegyndtes etableringen af det kompleks af sammenhængende statistikker vedrørende det offentlige økonomi, som senere er blevet kendt som det generelle statistiksystem for de offentlige finanser¹⁾. En af de første opgaver, måske den første, bestod i at definere og kortlægge det samlede skatte- og afgiftsområde. Resultatet blev et beskatningsinventarium, som løbende er blevet vedligeholdt siden. Dernæst skulle der tilvejebringes konsistente, »sammenlæggelige« oplysninger for dette. I første omgang dækkedes perioden fra 1966 og frem²⁾, hvorefter det er lykkedes at føre statistikken tilbage til 1947³⁾.

Grundlaget for nærværende artikel er resultater og erfaringer fra det betydelige forberedende og kontrollerende arbejde⁴⁾, der nødvendigvis har måttet ledsage et så omfattende projekt, som opbygningen af denne *generelle* skattestatistik⁵⁾ har været.

Den samlede beskatning

Der er i Danmarks Statistik en lang og solid tradition for udarbejdelse af *specifik* skattestatistik⁶⁾, men først med den omtalte generelle statistik er enkeltelementerne i beskatningen blevet sammenfattet til en helhed i en opgørelse, der forener tota-

litet og detalje - dvs. i en statistik, som i vidt omfang dokumenterer sig selv⁷⁾.

I den generelle statistik er det samlede skatte- og afgiftsområde defineret til at omfatte »obligatoriske ydelser, som udskrives til den offentlige sektor, uden at der er lægges nogen specielt dertil svarende modydelse«⁸⁾. Definitionen afviger kun marginalt fra de andetsteds⁹⁾ givne, men såvel nærværende som de øvrige definitioner er også så bredt formulerede, at deres hensigtsmæssighed kun kan bedømmes gennem den praktiske implementering af dem.

Under opbygningen af den generelle skattestatistik har målsætningen været at gennemføre en praktisk afgrænsning af skatte- og afgiftsområdet, der så vidt muligt både var:

- i overensstemmelse med den almindelige opfattelse af begrebet skatter og:

- resistent over for institutionelle, herunder regnskabsmæssige ændringer af rent formel karakter

samt:

- konsistent - internt og med de øvrige dele af det generelle statistiksystem for de offentlige finanser, der igen, jf. ovenfor, skal være konsistent med nationalregnskabet¹⁰⁾.

Som regel har disse tre krav kunnet forenes. Der er således erfaring for, at hvis konsistensen tilgodeses som det primære, hvad der normalt har været tilfældet, så vil der ganske ofte også være skabt en løsning, der viser sig at være rimelig re-

*Fuldmægtig i Danmarks Statistik
hhv. stud. polit.*

sistent i det lange løb, og som endvidere harmonerer med det gængse syn på, hvad der falder inden for skatte- og afgiftsområdet, og hvad der ikke gør det.

Konsistenskravet har i øvrigt lige så meget været en hjælp som et krav ved udarbejdelsen af den generelle skattestatistik. Eksempelvis kræver en udelukkelse af en transaktion fra skatte- og afgiftsområdet en eksplicit stillingtagen til, hvor den pågældende transaktion så skal placeres. Skal den betragtes som en salgsindtægt, en erhvervs- eller formueindtægt eller eventuelt som en helt frivillig overførsel til den offentlige sektor, eller skal den måske indgå som en rent finansieringsmæssig formuetransaktion? Denne udvidede problemstilling letter ofte overvejelserne, og ved den modsatte proces af ovennævnte »fanges« mange småskatter og -afgifter. Den negative afgrænsning kan siges at være næsten lige så værdifuld i praksis som den positive. Dette er netop en af fordelene ved at arbejde inden for et totalt og sammenhængende statistisk system, der »lukker sig selv«¹¹⁾.

Sondringen mellem skatterne og afgifterne på den ene side og de øvrige indtægtskategorier på den anden, ja såmænd også visse udgifter¹²⁾, har efterladt en række grænsetilfælde¹³⁾, hvor hovedproblemet har været en eventuel modydelses ækvivalens og/eller graden af det obligatoriske element. I de mest tvivlsomme af disse tilfælde er afgørelsen sket pr. konvention¹⁴⁾.

Spørgsmålet om, hvornår en eventuel modydelse kan anses for ækvivalent eller ej er mest elegant, omend indirekte besvaret af OECD: »Taxes are unrequited in the sense that benefits provided by government to taxpayers are not normally in proportion to their payments«¹⁵⁾.

Hvis en ydelse til det offentlige med en ikke klart ækvivalent modydelse skal ind-

gå under skatte- og afgiftsområdet, er det det obligatoriske element sammenholdt med modydelsens karakter, der afgør placeringen. Der kan være tale om enten obligatoriske bidrag til sociale ordninger eller obligatoriske gebyrer. De førstes placering er afgjort af ordningernes art, jf. nedenfor. De sidste definerer SNA således: »Compulsory fees are payments to public authorities... in respect of services the primary purpose of which is to serve as an instrument of the government and which are obligatory but unavoidable in the only circumstances in which they are useful«¹⁶⁾.

Et specielt konsistensproblem rejser spørgsmålet om periodiseringen. Den generelle skattestatistik har, som antydnet ovenfor, måttet trække på en lang række forskellige og skiftende kilder. Opgaven har været at gøre disses uensartede oplysninger »sammenlæggelige« og samtidigt følge den periodisering af transaktionerne, der i øvrigt anvendes i nationalregnskabet. I dette henføres skatterne og afgifterne til det såkaldte optjeningstidspunkt¹⁷⁾, der sjældent benyttes i kilderne. De anvender normalt enten tilsvartidspunktet¹⁸⁾, bogføringstidspunktet¹⁹⁾ eller indbetalingstidspunktet²⁰⁾. Det er derfor nødvendigt at foretage en lang række omperiodiseringer af de foreliggende oplysninger, når tallene til den generelle skattestatistik skal opgøres.

Af helt central betydning både i relation til konsistens- og resistenskravet er afgrænsningen af den offentlige sektor. Denne defineres som bestående af »enheder, hvis hovedformål er at producere offentlige ydelser, dvs. ikke-markedsbestemte varer og tjenester, som primært er beregnet til offentligt konsum²¹⁾, samt at gennemføre de indkomstfordelinger, der dels er nødvendige herfor, dels er ønskede som led i den økonomiske politik i

almindelighed og fordelingspolitikken i særdeleshed. Hovedparten af disse enheder er formelt offentlige og integrerede i de samlede offentlige regnskaber dvs. statsregnskabet på det centrale niveau og amts- og primærkommuneregnskaberne på det lokale niveau. En del af enhederne er dog ikke-integrerede institutioner med individuelle regnskaber²²⁾... De ikke-integrerede institutioner i den offentlige sektor kan endvidere være formelt private²³⁾. Kriteriet for, at disse er blevet inkluderet, er, at de for den overvejende dels vedkommende er finansieret ved hjælp af offentlige midler²⁴⁾. Sådanne institutioner betegnes quasi-offentlige i modsætning til de egentlige offentlige - integrerede og ikke-integrerede - institutioner omtalt ovenfor²⁵⁾. Også denne definition kan siges at være for bred til at kunne bedømmes umiddelbart. Dens værdi afhænger helt af, hvordan dens retningslinjer konkret er blevet realiseret²⁶⁾.

Ved implementeringen har det bl.a. været afgørende at indrette den praktiske afgrænsning således, at det forhindres, at rent regnskabsmæssige omplaceringer f.eks. flytninger uden reelt indhold fra det ikke-integrerede til det integrerede område, som der har været ganske mange af i den betragtede periode, eller vice versa, påvirker omfanget af den offentlige sektor²⁷⁾.

Tvangsopsparing er et illustrativt eksempel, når de ovenfor omtalte grænsetilfælde skal sammenfattes. Det obligatoriske element er tilstede, som det også skal være, før overvejelserne om placering inden for skatte- og afgiftsområdet overhovedet påbegyndes. Imidlertid foreligger der en modydelse - nemlig en finansiell fordring²⁸⁾. Denne kan dog ikke anses for ækvivalent alene på grund af det dispositionstab, der følger af det obligatoriske element²⁹⁾. Det afgørende bliver herefter

om provenuet tilfalder det offentlige eller placeres uden for den offentlige sektor f.eks. i et pengeinstitut som bunden opsparing. Kun i det første tilfælde er der, jf. den indledningsvis givne definition, tale om en skat³⁰⁾.

Udviklingen i den samlede beskatning fremgår af hosstående tabels sidste linje, der imidlertid i sig selv ikke er særlig informativ.

Skattestrukturen

Strukturen i beskatningen belyses traditionelt³¹⁾ gennem en fordeling på modtager og efter skatteart.

I det generelle statistiksystem for de offentlige finanser dvs. også i skattestatistikken opereres med en firdeling af den offentlige sektor, hvilket er en variant, tilpasset de specielle danske forhold, af den internationalt benyttede niveaudeling:

International opdeling:	Danmarks Statistiks opdeling:
1. Det supranationale niveau ³²⁾	1. Den statslige sektor ³³⁾
2. Det centrale niveau	2. De sociale kasser og fonde ³⁴⁾
3. De sociale kasser og fonde	3. Den amtskommunale sektor
4. Det lokale niveau ³⁵⁾	4. Den primærkommunale sektor
	Den kommunale sektor

De sociale kasser og fonde afgrænses, som antydtes ovenfor, ved hjælp af deres formål og finansiering, mens den øvrige offentlige sektor opdeles i den statslige og den kommunale del efter enhedernes tilknytning til henholdsvis statsregnskabet og amts- og primærkommuneregnskaberne³⁶⁾. Dette er den praktiske implementering af det generelle princip, hvorefter de enkelte områder inden for den offentlige sektor klassificeres som centrale (statslige) eller lokale (kommunale) efter den geografiske udstrækning af deres kompetence. Er kompetencen udstrakt til hele landet, henføres det pågældende område til den statslige sektor. Er kompetencen lokalt begrænset, henføres området til den kommunale sektor³⁷⁾.

En skat eller afgift placeres hos den of-

fentlige delsektor, der modtager den specifikt i relation til beskatningen - dvs. som en indtægt med de ovenfor omtalte skattemæssige attributter og med et eller flere af de kendte skattetekniske karakteristika³⁸⁾. Overførte skatte- eller afgiftsprovenuier bliver m.a.o. kun at betragte som skattemæssige indtægter hos modtagerne, »when under provisions of the tax law they automatically and unconditionally receive a given percentage of the tax collected or arising in their territory... leaving no discretion to the collecting government«³⁹⁾. Hermed udelukkes skatteprovenuier, der deles efter andre kriterier end de rent skattetekniske og overføres mellem delsektorerne, fra at kunne betragtes som skattemæssige indtægter hos modtagerne⁴⁰⁾. Den samlede skat placeres statistisk hos den opkrævende sektor, der så videreforder provenuet til de endelige modtagere som interne offentlige overførsler⁴¹⁾. Dette er et af de forhold, der gør det tvivlsomt at se isoleret på specielle transaktionstyper som f.eks. skatterne og afgifterne og især inden for enkelte dele af den offentlige sektor. De omfordelende, internt offentlige transaktioner kan ikke lades ude af betragtning, jf. nedenfor.

Skatternes og afgifternes fordeling efter modtager er vist direkte i omstående tabels første afsnit og mere indirekte i figur 1, der imidlertid er nok så illustrativ. Betragtes hele perioden, iagttages en udvikling i retning af, at en større del af beskatningen oppebæres af kommunerne, men der er langt fra tale om en jævn udvikling. Ændringen i modtagerstrukturen fandt i al væsentlighed sted i perioden fra slutningen af 1960'erne til først i 1970'erne og er helt entydigt knyttet til det reformkompleks⁴²⁾, der gennemførtes i samme periode. Bortset fra skattelempelserne i 1949 og 1950, der var rent statslige,

og som derfor resulterede i en større kommunal andel af beskatningen, var strukturen stort set uændret op til sidste halvdel af 1950'erne. Herefter og frem til den omtalte strukturændring kan der konstateres et vis fald i kommunernes andel, dels fordi en række kommunale ejendoms-skatter fikseredes i denne periode, dels pga. den skærpelse, der skete i forbrugsbeskatning - dvs. i de statslige skatter. De sociale kasser og fonde har aldrig spillet nogen væsentlig skattemæssig rolle i Danmark i modsætning til i andre lande⁴³⁾. Størst var deres andel af beskatningen i midten i 1960'erne i kraft af indførelsen af ATP. Et minimum nåedes i 1974, efter at sygekasserne året før var blevet erstattet af sygesikringsordningen.

Som antydnet ovenfor afspejler skatternes og afgifternes fordeling på modtagere ikke de offentlige delsektorer indbyrdes størrelsesforhold. De interne offentlige overførsler er af så stor betydning, at de helt ændrer billedet. Blot for at markere dette forhold er de *indtægter*, som de offentlige delsektorer har tilbage efter den *interne omfordeling*⁴⁴⁾, afbildet på samme måde⁴⁵⁾ som skatterne i figur 1. Her ved fremkommer helt andre niveauer og en betydelig mere »dramatisk« udvikling end den, der fremgår når skatterne og afgifterne betragtes isoleret⁴⁶⁾.

Med skatteartsfordeling tænkes på en klassifikation af skatterne og afgifterne efter deres udskrivningsgrundlag el.lign. Dette er et rimeligt entydigt kriterium at arbejde efter og derfor også det, der har kunnet opnås international enighed om⁴⁷⁾. Indholdsmæssigt følger den generelle skattestatistik temmeligt nøje de internationale retningslinjer⁴⁸⁾. Der opereres med følgende grupper af skatter og afgifter:

1. Indkomstskatter⁴⁹⁾
2. Obligatoriske gebyrer og bøder m.v.⁵⁰⁾
3. Obligatoriske bidrag til sociale ordninger⁵¹⁾
4. Skatter på antal ansatte eller lønsum⁵²⁾
5. Skatter af formue, ejendom og besiddelse⁵³⁾
6. Afgifter af varer og tjenester⁵⁴⁾
7. Andre produktionsskatter⁵⁵⁾

Skatteartsfordelingen er vist i ovenstående tabels midterste afsnit. Det fremgår, at indkomstbeskatningen specielt de personlige indkomstskatter har været dominerende i hele den betragtede periode. Den næststørste gruppe, afgifterne af varer og tjenester, betød relativt mest i 1960'erne, hvor først oms'en indførtes i 1962 og senere erstattedes af moms'en i 1967. Samme år gjordes imidlertid forarbejdet, i form af skattefradragsrettens

Den samlede beskatning 1947-1983 fordelt efter modtager og skatteart samt på nationalregnskabsgrupper.

	1947	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1983*
	pct.								
<i>Fordeling efter modtager:</i>									
1. Den statslige sektor	73,2	72,2	73,6	74,6	76,3	73,4	68,7	68,4	67,0
Heraf: Indirekte skatter	39,0	40,2	38,6	40,6	41,6	38,3	33,9	37,6	34,0
Direkte skatter	29,2	28,2	33,3	31,9	33,2	34,3	34,0	29,6	31,2
Andre skatter	5,0	3,8	1,7	2,1	1,5	0,8	0,8	1,2	1,8
2. De sociale kasser og fonde	4,9	4,6	4,3	3,7	5,0	3,8	1,2	1,4	2,7
3. Den kommunale sektor i alt	21,9	23,2	22,1	21,7	18,7	22,8	30,1	30,2	30,3
Heraf: Indirekte skatter	5,7	6,1	5,6	6,4	4,0	4,1	4,1	3,2	3,0
Direkte skatter	16,1	17,0	16,5	15,3	14,7	18,7	26,0	27,0	27,3
Andre skatter	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Fordeling efter skatteart:</i>									
1. Indkomstskatter	42,5	42,7	47,4	44,8	45,5	51,3	58,3	54,9	54,7
Heraf: Personlige indkomstskatter	37,6	37,8	41,6	40,1	41,1	48,7	55,0	51,6	51,7
Selskabsskatter	4,9	4,9	5,8	4,7	4,4	2,6	3,2	3,2	3,0
2. Obligatoriske gebyrer og bøder m.v. ..	3,3	2,4	0,7	0,7	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
3. Obligatoriske bidrag til sociale ordn. .	5,8	5,3	4,7	4,5	5,3	3,9	1,3	1,8	4,3
4. Skat af formue, ejendom og besid.	11,8	11,8	10,9	11,6	9,1	7,0	6,7	6,0	5,2
Heraf: Ejendomsskatter	7,5	7,8	6,9	7,5	4,8	4,1	4,0	3,3	2,2
5. Afgifter af varer og tjenester	36,3	37,4	35,9	38,0	39,3	37,3	33,1	36,8	35,2
Heraf: Oms og moms	—	—	—	—	9,9	18,6	17,1	22,1	21,0
Told o. lign.	2,8	3,3	3,1	4,1	2,6	1,5	1,0	0,7	0,6
Punktafgifter	33,5	34,0	32,8	33,9	26,8	17,2	15,0	14,0	13,6
6. Andre produktionsskatter	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
<i>Fordeling på nationalregnskabsgrupper:</i>									
1. Indirekte skatter	44,7	46,3	44,2	47,0	45,6	42,4	38,0	40,8	37,0
2. Direkte skatter	45,3	45,2	49,8	47,2	47,9	53,0	60,0	56,6	58,5
3. Andre løbende skatter	9,1	7,7	5,4	5,2	5,9	4,2	1,6	0,6	2,9
4. Kapitalskatter	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	2,0	1,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	mia.kr.								
Samlet beskatning	3,7	4,3	6,9	10,6	21,5	48,2	88,3	170,3	239,2

*: Skøn, december 1983. Oplysninger opgjort på et sikrere grundlag kan findes i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Se også Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter 1979-1983. April-version 1984« (1984:11).

Kilde: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank.

ophævelse m.v., til den eksplosion i den personlige indkomstbeskatning, der skulle komme med kildeskattereformen i 1970, og hvorefter skattestrukturen varigt ændredes. De fire øvrige artsgrupper har generelt været af faldende betydning gennem den betragtede periode, bortset fra at bidragene til sociale ordninger har fået en renæssance fra 1983.

Som antydnet ovenfor, er artsfordelingen forholdsvis enkel at arbejde med, men den negligerer til gengæld væsentlige forhold ved beskatningen f.eks. den forskel, der er fra skat til skat mht. påvirkningen af samfundsøkonomien. Nu er der ikke en, men et utal af meninger om, hvad der er »sandheden« i denne forbindelse. Det er derfor helt bevidst, når statistikken stort set har valgt at afholde sig fra at gennemføre alternative, »analyseorienterede« grupperinger og i stedet koncentreret sig om detaljerne i den entydige, »lette« skatteartsfordeling. Ved dette valg er der nemlig søgt en bredere løsning, idet det herigennem har været muligt at præsentere en totalopgørelse med en så stor specificationsgrad, at selv den mest »kræsne« statistikbrugers klassifikationsbehov skulle kunne imødekommes gennem en rearrangering af materialet.

En alternativ gruppering gennemføres der dog. Det er den såkaldte nationalregnskabsfordeling af skatterne og afgifterne, hvor det afgørende er disses indplacering på de forskellige nationalregnskabskonti. Hermed bliver der tale om en fremstilling, der er specielt orienteret mod de typer af analyse, som nationalregnskabet lægger op til. I nationalregnskabsgrupperingen sondres der mellem:

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 1. Indirekte skatter ⁵⁶⁾ | |
| 2. Direkte skatter ⁵⁷⁾ | |
| 3. Obligatoriske gebyrer og bøder m.v. | Andre løbende skatter ⁵⁸⁾ |
| 4. Obligatoriske bidrag til sociale ordninger | |
| 5. Kapitalskatte ⁵⁹⁾ | |

Nationalregnskabsgrupperingen fremgår af tabellens sidste afsnit samt indirekte af figur 3 nedenfor. Der iagttages samme udvikling som ifølge skatteartsfordelingen, jf. også definitionen af nationalregnskabsgrupperne ovenfor. Når der ses bort fra de midlertidige »løft« i de direkte skatters andel i 1950'erne og i sidste del af 1960'erne har de direkte og indirekte skatter stort set udgjort samme andel af beskatningen indtil kildeskattereformen. Herefter ændredes strukturen varigt. Kapitalskatte har haft en relativt større betydning end vanligt i de to sidst viste år i tabellen, hvilket skyldes den statslige eengangsgrundskyld af landbrugsejendomme i 1980 og den midlertidige formueafgift af pensionskapitaler i 1983. I øvrigt er såvel nationalregnskabs- som artsfordelingen omtalt nærmere i de næstfølgende afsnit.

Skattetrykket

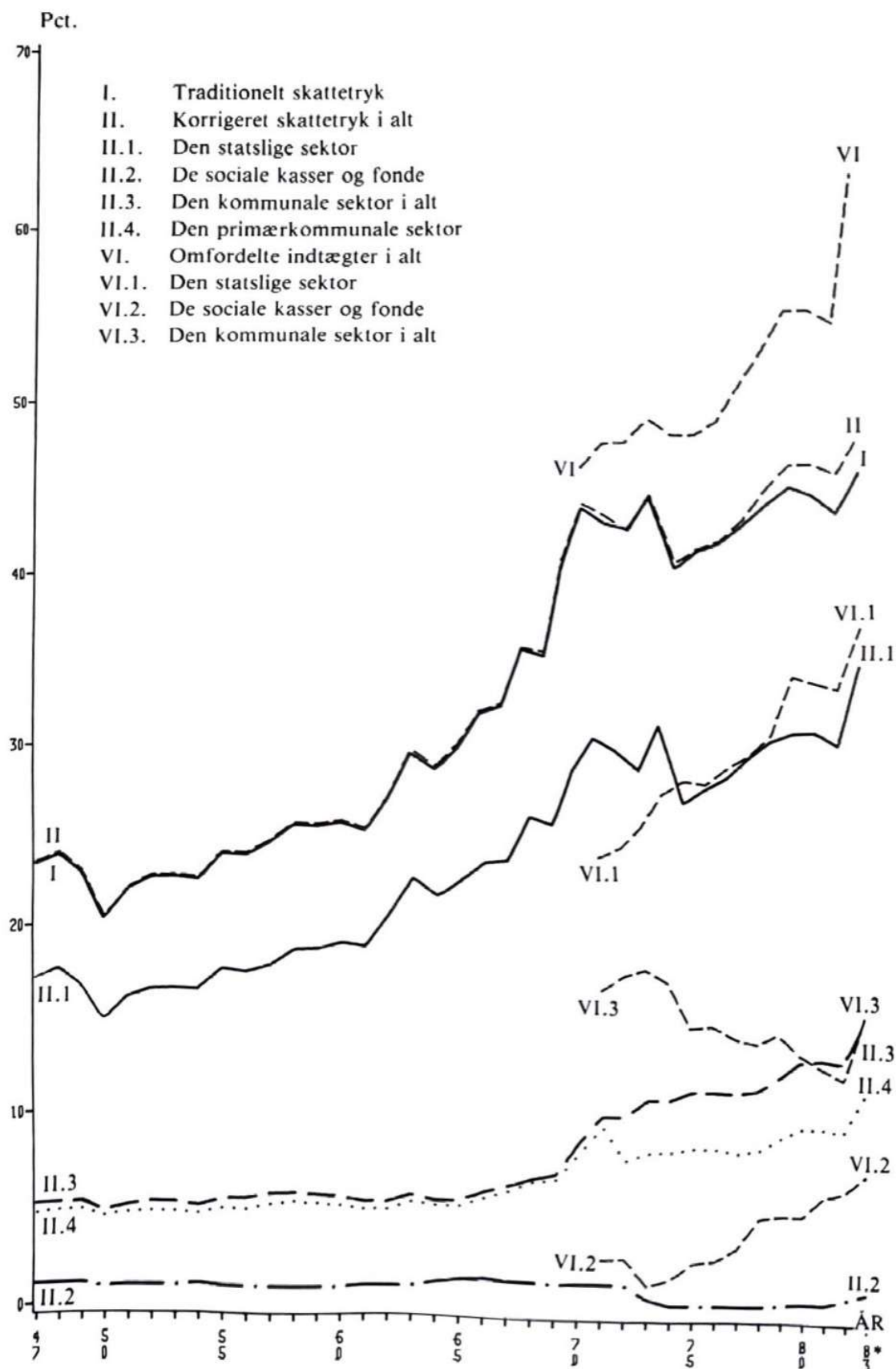
Beskatningsniveauet, skattebyrden eller skattetrykket, betegnelserne har været mange, er efterhånden - ikke mindst i den allerseneste tid - blevet en næsten lige så strategisk størrelse i den økonomisk-politiske debat som betalingsbalanceunderskuddet, underskuddet på statsfinanser og antallet af arbejdsløse eller arbejdsløshedsprocenten. Trods dette diskuteres indholdet af skattetryksbegrebet sjældent i bredere kredse, selv om der er et rigt udvalg af forskellige opgørelsesmetoder at vælge imellem⁶⁰⁾.

På makroniveau opgøres skattetrykket traditionelt og efterhånden pr. international konvention⁶¹⁾ som:

$$(I) \frac{\text{Samlede skatter og afgifter}}{\text{Bruttonationalprodukt i markedspriser}} \times 100.$$

Udviklingen i det således beregnede - *traditionelle* - skattetryk er vist i alle tre figurer. Udtrykket er let at kritisere, men når

Figur 1. Skattetryk m.v. 1947-1983 fordelt efter modtager.



Anm.: Vedrørende opgørelsesmetode, se teksten.

*: Skøn, december 1983. Se noten til tabellen.

Kilder: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank og databank for de offentlige finanser, nationalregnskab og ADAM's databank samt egne beregninger.

dette lejlighedsvis er gjort, har der som regel været tale om en temmelig ufrugtbar gennemgang af, hvordan let ændrede tællere og specielt nævnere ville kunne give forskellige forløb. Søges udtrykket imidlertid nærmere fortolket, træder dets svaghed tydeligt frem. Et fortolkningsforsøg vil afsløre en konsistensbrist, og med dette som udgangspunkt kan der gennemføres en mere frugtbar diskussion.

Bruttonationalproduktet angiver markedsværdien af den produktive indsats i løbet af en periode dvs. henhører på nationalregnskabet's produktionsside⁶²⁾. Skatterne og afgifterne som en samlet størrelse vedrører derimod indkomstsidens⁶³⁾. Kun en vis del af beskatningen - nemlig de indirekte skatter - kan som udgift henføres til produktionssiden⁶⁴⁾. Ønskes den samlede beskatning fastholdt i tælleren i skattetryksudtrykket, må der derfor - af hensyn til konsistensen - vælges en indkomststørrelse som nævner. Her tilbyder sig bruttonationalindkomsten⁶⁵⁾ eller måske mere konsekvent den disponible bruttonationalindkomst⁶⁶⁾. Den sidste størrelse er anvendt som nævner i alle tre figurer, hvor størrelsen:

$$(II) \frac{\text{Samlede skatter og afgifter}}{\text{Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser}} \times 100$$

er indtegnet som en korrektion til det traditionelle skattetryk. Dette *korrigerede* udtryk er i kraft af sin konsistens let at fortolke. Det angiver, hvor stor en del af samfundets disponible indkomst det offentlige beslaglægger gennem beskatningen. Det korrigerede skattetryk viser helt samme udvikling som det traditionelle, bortset fra at niveauet efter 1978 gradvis løftes i takt med de stigende renter på den voksende udlandsgæld.

Nu er det ikke slet så selvfølgelig, som det kan synes af det forudgående, at skatterne og afgifterne skal fastholdes som

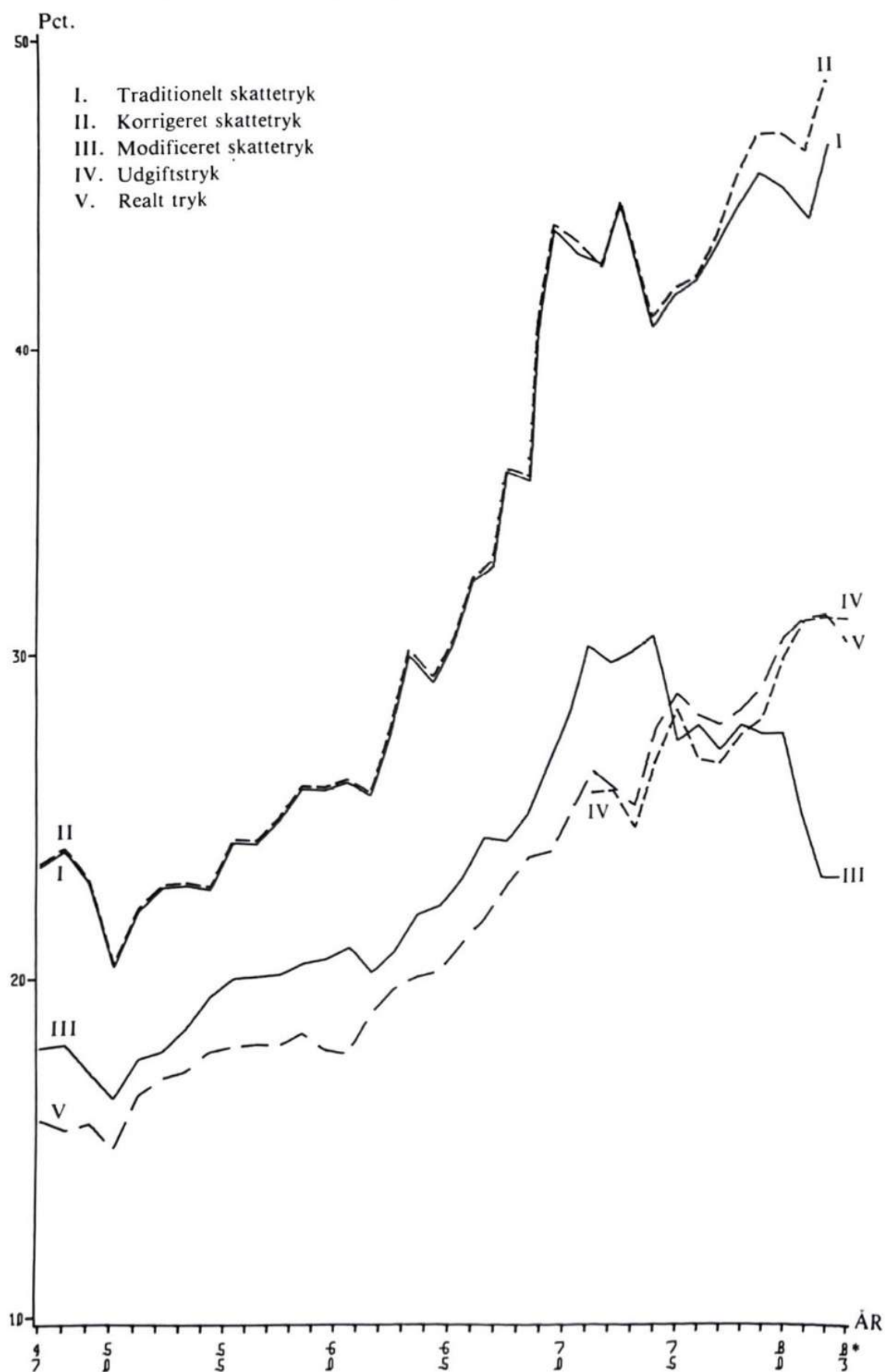
isoleret størrelse i tælleren. Modsvarende de indirekte skatter på produktionen subsidierer det offentlige denne gennem pristilskud m.v.⁶⁷⁾, og modsat de direkte skatter overføres⁶⁸⁾ betydelige beløb fra den offentlige sektor til den private. Tages samtlige omfordelende indkomsttransaktioner i betragtning, fremkommer det offentliges disponible indkomst⁶⁹⁾. Denne er i figur 2 brugt som tæller ved betegning af en alternativ skattetrykstørrelse:

$$(III) \frac{\text{Disponibel offentlig bruttoindkomst}}{\text{Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser}} \times 100,$$

der passende kan betegnes det *modificerede* skattetryk⁷⁰⁾. Udtrykket er konsistent⁷¹⁾ og derfor let fortolkeligt. Det angiver det offentliges andel af samfundets disponible indkomst. Det mest markante træk ved denne størrelses udvikling er den faldende trend fra 1975 og frem - dvs. over samme periode, som er kendetegnet ved - stigende - underskud for den samlede offentlige sektor.

Offentlige underskud betyder, at en del af udgifterne lånefinansieres. Populært udtrykt råder den offentlige sektor over mere end sin disponible indkomst, når sektorens ikke-omfordelende udgifter skal dækkes. Dette gør det naturligt at have udgiftssiden in mente, når det relative omfang af den offentlige sektor skal belyses i situationer, hvor der ikke er balance på de offentlige finanser. Forskellen mellem den disponible indkomst og det beløb, der medgår til endelig anvendelse i den offentlige sektor, er ud over den p.t. dominerende låntagning⁷²⁾ kapitalsskatterne og andre kapitaloverførsler til og især fra den offentlige sektor. Korrigeres der for denne forskel, fremkommer det offentliges rådighedsbeløb⁷³⁾. Skal dette anvendes som tæller i et mål for »trykket« af den offentlige sektor, må der vælges en

Figur 2. Forskellige skatte- og udgiftstryk 1947-1983.



Anm.: Vedrørende opgørelsesmetode, se teksten.

*: Skøn, december 1983. Se noten til tabellen.

Kilder: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank og databank for de offentlige finanser, nationalregnskab og ADAM's databank samt egne beregninger.

nævner, der er konsistent hermed. Den rette størrelse er samfundets samlede rådighedsbeløb⁷⁴⁾. Herefter kan den offentlige sektors *udgiftstryk*⁷⁵⁾ beregnes således:

$$(IV) \frac{\text{Offentligt rådighedsbeløb}}{\text{Samlet rådighedsbeløb}} \times 100.$$

Også dette udtryk er qua sin konsistens enkelt at fortolke. Det angiver det offentliges andel af den endelige anvendelse.

Det offentlige rådighedsbeløb, som her opgjort, anvendes til offentligt konsum⁷⁶⁾ og den offentlige sektors egen kapitalakkumulation⁷⁷⁾ samt til kapitaltilførsel til de integrerede offentlige virksomheder⁷⁸⁾. Opgøres disse reale udgifter fra anvendelses- eller varesiden vil det være mest naturligt eller konsistent at sætte dem i forhold til bruttonationalproduktet⁷⁹⁾. Herved fremkommer, hvad der kunne kaldes det offentliges *reale tryk*:

$$(V) \frac{\text{Offentlige reale udgifter}}{\text{Bruttonationalproduktet i markedspriser}} \times 100.$$

Udtrykket angiver det offentliges andel af nationalproduktets varer og tjenester. Når der tages højde for de ovenfor omtalte forskelle mht. tæller og nævner⁸⁰⁾, følger det fuldstændigt udviklingen i udgiftstrykket, hvad det definatorisk jo også skal.

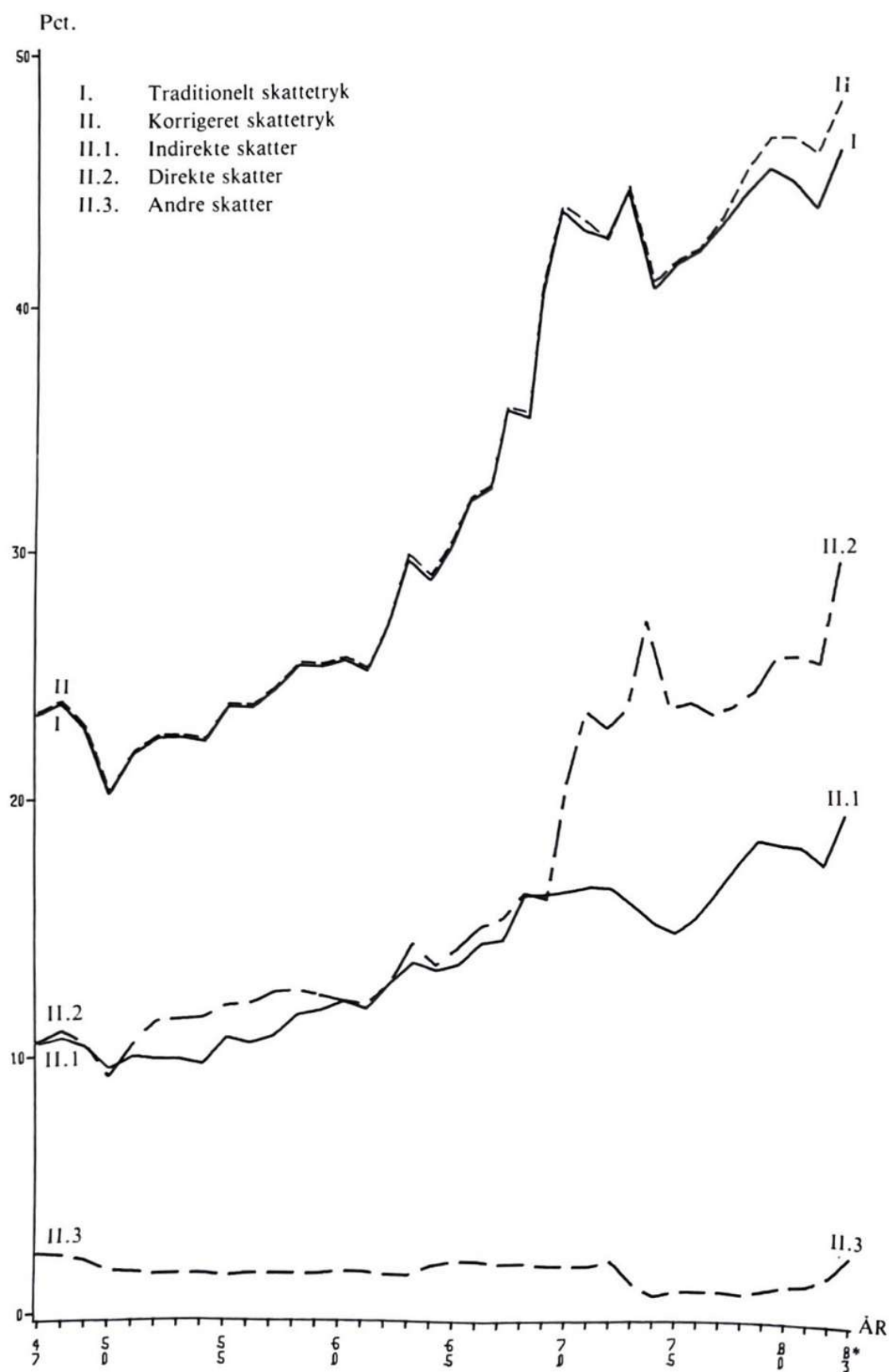
Udtrykkene (II)-(V) er konsistensmæssigt lige gode, men til hvert deres formål. De er sammenlignet i figur 2. Ønskes udviklingen i beskatningen belyst isoleret, må det korrigerede skattetryk anvendes, jf. figur 3. Da dette er det egentlige ærinde i nærværende artikel, er figur 3 da også det konkrete udgangspunkt for gennemgangen i de følgende afsnit af udviklingen fra 1947-1983. I forhold til udtryk (II) er det modificerede skattetryk (III) bredere ved at omfatte samtlige omfordelende transaktioner mellem den offent-

lige og den private sektor - dog bortset fra kapitaloverførslerne og den »overførsel«, der ligger i offentlig låntagning eller fordringserhvervelse. Udtryk (III) ligger i øvrigt indholdsmæssigt på linje med de størrelser, der opereres med, når samme problemstilling betragtes fra *mikrosiden*⁸¹⁾. Her er det imidlertid normalt incidensen, der interesserer, dvs. den ændring i fordelingen inden for den private sektor, der følger af den offentlige sektors omfordelende transaktioner⁸²⁾. Inddrages de »omfordelende« transaktioner, der ikke er taget højde for i udtryk (III), fremkommer udgiftsudtrykket (IV) og i forlængelse heraf det reale tryk (V), hvor specielt det sidste er velegnet til at belyse det relative omfang af det offentliges egne aktiviteter. Det reale tryk har i øvrigt den værdifulde egenskab, at det knytter sig til nationalregnskabs produktionsside, der er dettes basale del, når der som for det danske nationalregnskabs vedkommende er tale om en opgørelse efter den såkaldte produktionsstatistiske metode⁸³⁾. Når det traditionelle skattetryk (I) har vundet så stor udbredelse, er det nok netop fordi det anvender denne på mange måder ønskværdige nævner sammen med skatterne og afgifterne isoleret i tælleren, men en hybrid - omend en tiltalende sådan - er og bliver dette udtryk.

Udviklingen 1947-1983

Fra slutningen af 1940'erne til i dag er det offentliges reale tryk fordoblet og udgør nu næsten 1/3 af nationalproduktets varer og tjenester. Dette viser tydeligere end nok så mange udredninger, at det allokeringsmæssige aspekt af det offentliges rolle har været afgørende for udviklingen efter krigen. Fordoblet er imidlertid også »spændet« mellem udgiftstrykkene på den ene side og de egentlige skattetryk på den anden, jf. figur 2. Dette spænd kan

Figur 3. Skattetrykket 1947-1983 fordelt på nationalregnskabsgrupper.



Anm.: Vedrørende opgørelsesmetode, se teksten.

*: Skøn, december 1983. Se noten til tabellen.

Kilder: Danmarks Statistiks skatte- og afgiftsbank, nationalregnskabet og ADAM's databank samt egne beregninger.

tolkes som et udtryk for omfanget af det offentlige omfordelingspolitik, der således målt må siges at have spillet en lige så væsentlig rolle som allokeringssfunktionen. Betragtes perioden under ét, tør det nok også siges, at det netop er fordelingspolitikken udformet efter det såkaldte evneprincip, der som det politisk set mest »retfærdige« har formet den skattepolitiske udvikling. Dette udelukker ikke, at andre principper kan have gjort sig gældende undervejs. Den seneste udvikling viser således eksempler på, at det rent fiskale neutralitetsprincip og det gamle nytteprincip er blevet fulgt. Over en længere periode har evneprincippet i øvrigt haft det såkaldte lighedsprincip som konkurrent. Ét er imidlertid langtidsudviklingen, noget andet er de kortsigtede skift omkring denne, der helt overvejende skyldes, at skattepolitikken er blevet brugt - flittigt - som instrument i forbindelse med det offentlige generelle stabiliseringspolitiske funktion. Den følgende gennemgang af beskatningens historik er overvejende knyttet til sidstnævnte aspekt af skattepolitikken. Vedrørende de mere overordnede funktioner i forbindelse med beskatningen og de forskellige principper, der kan være fulgt ved dens tilrettelæggelse, henvises til faglitteraturen⁸⁴). Redegørelsen nedenfor er indskrænket til udviklingen i beskatningen som sådan og de »ydre« forhold, der er nødvendige for at forstå - eller vurdere⁸⁵) - den førte skattepolitik⁸⁶).

Normalisering efter krigen, 1947-1950

I slutningen af 1940'erne var målet for den økonomiske politik at få bragt produktion og levestandard op på førkrigsniveau. I første omgang skulle investeringerne fremmes i den udstrækning, den valutariske balance tillod det. Samtidig var

en sanering af økonomien imidlertid påkrævet, specielt måtte pengeregigheden elimineres. Situationen krævede en relativ stram finanspolitik, der kunne skabe balance mellem forbrugsefterspørgslen og de begrænsede produktions- og importmuligheder under hensyntagen til den overordnede investeringsmålsætning. Der var tale om en ganske kompliceret økonomisk-politisk situation, hvor der skulle gennemføres en stramning, men ikke så voldsom, at den via nedsat opsparing hæmmede investeringerne og/eller forværede betalingsbalancestillingen. Skatteprovenuet steg markant i 1947 og 1948, hvilket i første række må tilskrives det stigende indkomstniveau, men beskatningens omfang udvidedes også. De direkte skatter forøgedes således med en tillægsskat for indkomster over en vis grænse, hvortil kom indirekte afgifter på visse såkaldte luksusvarer⁸⁷).

Ved indgangen til 1949 tegnede udsigterne for den danske økonomi sig mere lovende. Marshall-hjælpen lettede betalingsbalancerestriktionen, og der var derfor ingen grund til at fortsætte den finanspolitiske stramning. Afviklingen af en række tilskudsordninger modsvarede således af skattelettelser. Først og fremmest nedsattes indkomstskattesatserne for de mindre og mellemstore indkomster, og yderligere bortfaldt en række forbrugsafgifter, der truede visse erhverv⁸⁸).

Den gunstige økonomiske udvikling fik en brat ende, da Storbritannien i september 1949 som led i en omfattende valutakurstilpasning mellem Vesteuropa og USA nedskrev sterling ca. 30 pct. over for dollaren. Hensynet til landbrugseksporten gjorde, at Danmark valgte at følge sterling. Den resulterende betydelige forværring af bytteforholdet og en deraf følgende ugunstig valutastilling sammen med øgede udgifter, først og fremmest til

militæret⁸⁹⁾, førte til krav fra den borgerlige opposition om en stramning af den økonomiske politik. Valget i efteråret 1950 førte til en venstre-konservativ regering, som opnåede støtte til en kontraktiv finanspolitik. På skatteområdet blev der indgået forlig, der indeholdt udskrivning af en såkaldt værneskat, der var en direkte skat på indkomsten hos personer og selskaber. Skatten skulle udredes i skatteårene 1950/51-1952/53⁹⁰⁾. Desuden forhøjedes den ordinære indkomstskat til staten for 1951/52 med 10 pct. Den indirekte beskatning skærpedes med nye afgiftsformer⁹¹⁾ samt ved forhøjelse af satterne på en række allerede eksisterende afgifter⁹²⁾.

Når perioden fra 1947 til 1950 betragtes under ét, konstateres et faldende skatte-tryk trods de omtalte, øgede skatteindkrævninger, jf. figur 3. Forklaringen er den betydelige vækst i produktionen i denne periode. Der kan påpeges flere grunde til denne vækst. Væsentligst har det formentlig været, at der på det pågældende tidspunkt var åbnet mulighed for udligning af en del af det vækstefterslæb, der var »opsparat« under krigen. I takt med udenrigshandlens genoptøning i slutningen af 1940'erne blev det i kraft af de fornyede leverancer af råvarer og investeringsgoder muligt at øge såvel produktion som produktivitet i både industri og landbrug⁹³⁾. Stigningstakten i bruttonationalproduktet målt i løbende markedspriser blev således næsten 15 pct. i 1950 svarende til en realvækst på over 8 pct.

Jævnt stigende skattetryk, 1950'erne

Efterhånden som virkningerne af krigen gradvis fortog sig, kunne der politisk opnås enighed om et system, hvorefter den økonomiske politik skulle føres ved hjælp af generelle penge- og finanspolitiske

midler i stedet for 1930'ernes og -40'ernes direkte reguleringer. Det viste sig hurtigt, at beskatningen, der tidligere stort set kun var blevet betragtet som et rent fiskalt instrument, skulle blive et af de vigtigste finanspolitiske redskaber. Indkomststudjævning ad skattevejen var måske det første eksempel herpå, men også stabiliseringspolitiske målsætninger blev snart forfulgt via skattepolitikken. Den dengang endnu nye økonomiske teori gående ud på, at balance på statsbudgettet ikke i sig selv var noget mål, men at det kunne være nødvendigt at arbejde med over- eller underskud på de offentlige finanser for at skabe balance i økonomien, blev efterhånden »god latin«⁹⁴⁾. I praksis budgetteredes der gennem hele perioden med overskud for at dæmpe den private efterspørgsel.

Selv om skattepolitikken som nævnt fik en central plads i den økonomiske politik, er det et kendetegn for perioden, at skattesystemet forblev uændret i sin substans. I stedet for en egentlig reform suppleredes det bestående lovkompleks med nye skattelove udsprunget af skiftende økonomiske og politiske situationers behov. Der blev udfoldet mange bestræbelser på at gennemføre en egentlig skattereform, specielt fra socialdemokratisk side, men reformbestræbelserne strandede på modstanden mod to forslag, nemlig afskaffelse af retten til at fradrage betalte skatter i den skattepligtige indkomst og indførelse af kapitalvindingsskat. Det stort set uændrede skattesystem var pudsigt nok baggrunden for, at der skete en mindre forvridning i skattestrukturen i 1950'erne. Af ovenstående tabel og figur 3 fremgår, at den direkte beskatning i perioden fik øget vægt i forhold til de øvrige skattegrupper. Årsagen var den i nogen grad selvforstærkende sammenhæng mellem inflationen, der skruede pengeindkom-

sterne i vejret, og det stive, progressive skattesystem, der tog en stadigt voksende procentdel af disse opskruede indkomster. I »konkurrencen« mellem de direkte og indirekte skatter om hvilken af de to, der skulle dække det offentliges voksende finansieringsbehov, måtte den indirekte beskatning blive taber, så længe den hovedsageligt byggede på mængdeafgifter.

Det overordnede mål for den økonomiske politik i 1950'erne var det samme som i sidste halvdel af 1940'erne, dvs. at opnå den størst mulige vækst inden for de valutamæssige rammer. Strategien var en forbrugsbegrænsende finanspolitik sammen med en lempelig investeringsfremmende pengepolitik. Det lykkedes imidlertid ikke at gennemføre denne politik konsekvent. Ved flere lejligheder lempedes finanspolitikken af hensyn til beskæftigelsen, hvilket som regel førte til så alvorlige valuta-problemer, at kontraktive foranstaltninger snart igen blev nødvendige.

I 1951 ophørte den stigning i produktion og beskæftigelse, der havde karakteriseret den forudgående periode. Denne ændring i den økonomiske udvikling skyldtes dels et omslag i de internationale konjunkturer, dels en valutarisk begrundet stramning af den økonomiske politik. Stramningen og en generel importbegrænsning førte godt nok til en bedre valutastilling, men samtidigt steg ledigheden og produktionen stagnerede. På skatteområdet var det især den direkte beskatning, der skærpedes. Ud over værneskatten gennemførtes en tillægsindkomstskat samt en forhøjelse af den fælleskommunale skat. De indirekte skatter suppleredes med nye afgifter⁹⁵).

I et forsøg på at nedbringe arbejdsløsheden lempedes den økonomiske politik i 1952 og 1953. Skattepolitisk udmøntedes dette især i lavere satser for en række forbrugsafgifter⁹⁶).

Den ekspansive linje i finanspolitikken måtte afbrydes i 1954. Det var atter en synkende valutabeholdning, der i efteråret nødvendiggjorde en økonomisk stramning bl.a. i form af generelle afgiftsforhøjelser. Den ugunstige betalingsbalance-situation forværredes i 1955 af, at en ringe høst øgede importbehovet. Dertil kom, at alt uudnyttet kapitaludstyr nu var taget i brug, så efterspørgselspresset resulterede i et stigende løn- og prisniveau. Ved et forlig i marts 1955 strammedes den økonomiske politik for alvor. Samtidigt med at pengepolitikken skærpedes, blev en buket af afgiftsforhøjelser vedtaget. Så at sige hele afgiftsbeskatningen forhøjedes⁹⁷). Skønt den økonomiske politik fortsatte uændret ind i 1956, forværredes den danske valutastilling, hvilket delvis skyldtes Suez-krisen, der medførte visse indtægts-tab og navnlig merudgifter dels som følge af de resulterende internationale prisstigninger, dels måske også pga. en forceret import. Som reaktion herpå gennemførtes i sommeren 1957 en ny finanspolitisk stramning. Indgrebene bestod i afgiftsforhøjelser⁹⁸), men samtidigt vedtoges der - for at fremme investeringerne - love om afskrivninger og henlæggelser til investeringsfonds, der om ikke reformerede så dog justerede indkomstskattesystemet. Det er nok ikke forkert at karakterisere denne adgang til at foretage, hvad der i virkeligheden kan betegnes som forskuds-afskrivninger på nyinvesteringer, som en af periodens væsentligste fornyelser af skattesystemet. I øvrigt må 1957-indgrebet karakteriseres som periodens mest helstøbte i den forstand, at det var det bedste »bud« på den ovenfor omtalte overordnede politik.

I 1958 kunne finanspolitikken lempes, idet en betydelig forbedring af bytteforholdet fra midten af 1957 havde lettet betalingsbalancerestriktionen. Afgifts-

provenuet voksede dog fortsat stærkt, fordi de i 1957 gennemførte forhøjelser først fik fuld virkning i 1958⁹⁹⁾. I 1959 og 1960 kunne den økonomiske politik lempes yderligere. Den eneste væsentlige afgiftsændring i 1959 var nedtrapningen af omsætningsafgiften af biler m.v. Samtidigt fortsattes de successive justeringer af det personlige indkomstskattesystem. Der indførtes en ny skatteskala for forsørgere, som ved uændrede indtægter vil betyde en indtægtsnedgang for staten. Ligeledes medførte en øget adgang til ligningsmæssige fradrag og ensartede børnefradrag provenutab. I 1960 var de væsentligste ændringer i told- og forbrugsafgifterne en yderligere nedsættelse af omsætningsafgiften af biler samt den første EFTA-toldnedsættelse¹⁰⁰⁾. Der var også plads til lettelser i de direkte skatter i 1960. I udskrivningsloven nedsattes satsene i personbeskatningen, og i ligningsloven blev der tillige givet visse lempelser - nemlig en udvidet adgang til befordrings- og forsikringsfradrag, fradrag i forbindelse med opsparingsordninger og for henlæggelser til investeringsfonds. På den anden side blev den ansatte lejeværdi af egen bolig sat op.

Som omtalt dæmpedes væksten i den samlede produktion fra 1951. Fra 1950 til 1957 var den årlige reale vækst i økonomien på godt 2½ pct. i gennemsnit, og dermed placerede Danmark sig som et lavvækstland sammenlignet med andre vestlige lande. Det utilfredsstillende resultat skyldtes dels den nævnte betydelige forringelse af bytteforholdet, som eksportsektoren tilmed ikke kunne drage tilstrækkelig nytte af, dels den økonomiske politik, hvor skiftende kontraktive og ekspansive indgreb synes uheldigt tidsmæssigt koordineret. Efter 1957 ændredes mulighederne afgørende for den danske økonomi. Væksten sprang op på et

højere niveau, og for årene 1958 til 1960 vokser bruttonationalproduktet i faste priser gennemsnitligt med over 5 pct. årligt. Baggrunden for væksten var, som antydnet ovenfor, at liberaliseringen af verdenshandlen og et stærkt forbedret bytteforhold skabte et valutarisk grundlag for en hurtigere erhvervsudvikling.

Skattetrykket voksede, jf. figur 3, jævnt gennem 1950'erne. Det var endnu ikke aktuelt at øge skatteudskrivningen markant for at finansiere en udvidelse af den offentlige sektor. Omkring 1950 var Danmark stadig præget af, at landbruget var det ubestridte hovederhverv. Først i 1957 nåede industrien op på at beskæftige flere end landbruget. Det næste trin i udviklingen var industrisamfundets overgang til et servicesamfund, hvor bl.a. den offentlige sektor udvidedes og lagde beslag på flere og flere ressourcer. Det blev i årtiet efter 1950'erne, at denne udvikling kom til at finde sted. I 1967 skulle beskæftigelsen i den offentlige sektor således blive højere end i industrien, og i sammenhæng hermed kom forøgelsen i skattetrykket for alvor.

Skattetrykket accelererer, 1960erne

Det er ikke for meget sagt, at den økonomiske udvikling fra slutningen af 1950'erne til begyndelsen af 1970'erne var forrygende. Målt i faste priser voksede bruttonationalproduktet med omkring 60 pct. fra 1960 til 1970 eller omtrent dobbelt så meget som i det foregående årti. Denne udvikling kunne næppe have fundet sted uden det offentliges aktive medvirken. Den erhvervs- og samfundsmæssige udvikling hang snævert sammen med det offentliges økonomi gennem f.eks. trafikinvesteringer, landbrugs- og uddannelsesprogrammer m.v., hvortil kom, at det offentlige påtog sig stedse flere, især sociale

opgaver i forbindelse med den moderne velfærdsstats opbygning. Disse mange og bekostelige foranstaltninger måtte finansieres ved, at det offentlige beslaglagde stigende andele af samfundets produktion og indkomst.

Ved årtiets begyndelse var skattesystemet ikke smidigt nok til at kunne dække dette voksende finansieringsbehov. I begyndelsen af 1960'erne ændredes skattestrukturen derfor. Der blev lagt mere vægt på forbrugsbeskatningen. Således indførtes en engrosomsætningsafgift (oms'en) i 1962, der dels provenumæssigt automatisk kunne følge inflationen i modsætning til de eksisterende mængdeafgifter, dels betød en udvidelse af den indirekte beskatnings omfang. Skatteopkrævningen accelererede for alvor i slutningen af 1960'erne, hvor oms'en afløstes af merværdiafgiften (moms'en) og skattefradragsretten afskaffedes som forberedelse til kildeskattens indførelse.

I 1961 var der for første gang siden midten af 1940'erne underskud på de offentlige finanser. Medvirkende til denne udvikling, omend næppe af størst betydning, var skalalempelser for den statslige personbeskatning sammen med udvidet adgang til befodrings- og forsikringsfradrag samt ophævelse af den hidtidige særlige indkomstskat for ikke-forsørgere. I den indirekte beskatning gennemførtes modsat en række satsforhøjelser¹⁰¹⁾.

1950'ernes finanspolitik havde vist, at det var skatteyderne, der måtte holde for, når der var krise og valutaknaphed. Det samme skulle blive tilfældet også i medgangår. I 1962 var det således nødvendigt at begrænse købekraften med nye skatter for at afkøle den økonomiske udvikling. Vigtigst var indførelsen af engrosomsætningsafgiften på 9 pct., hvortil kom, at en række punktafgifter forhøjedes¹⁰²⁾. Personskatterne øgedes også kraftigt,

men primært på grund af den stærke vækst i udskrivningsgrundlaget sammen med uændrede udskrivningsregler.

Oms-forliget, der blev vedtaget med bredt politisk flertal i juni 1962, udgør en lille milepæl i den danske skattelovgivning. Der var tale om et bevidst forsøg på en omlægning af skattebyrden fra indkomst til forbrug. Tidligere havde opmærksomheden især været koncentreret om, hvilket niveau den samlede, direkte og indirekte, skatteudskrivning lå på, f.eks. sammenlignet med tidligere år og specielt i forhold til andre lande. Det var åbenbart, at et højt beskatningsniveau alt andet lige måtte virke omkostningsfordyrende. Imidlertid var de høje skatters hæmmende indflydelse på eksporten hidtil blevet tilsløret af andre forhold, såsom importlandenes toldpolitik, subsidier etc., men efterhånden som den internationale handel liberaliseredes, trådte beskatningens indflydelse på varepriserne tydeligere frem. Derved blev opmærksomheden henledt på, at ikke blot det samlede skatetryk, men også dettes fordeling på direkte og indirekte skatter havde betydning for konkurrenceevnen. Normalt opkræves de indirekte skatter enten slet ikke, eller de tilbagebetales, for varer der eksporteres, hvorimod der ikke ydes godtgørelse for de direkte skatter, som eksportvirksomhederne i sidste ende må bære. Et andet argument for en relativt stærkere forbrugsbeskatning var ønsket om at fremme opsparingen, så den størst mulige del af investeringerne kunne finansieres indenlandsk, hvorved betalingsbalancen skånedes. Det var ingen hemmelighed, ja, det blev dengang direkte benyttet som argument mod den pågældende økonomiske politik¹⁰³⁾, at tankegangen bl.a. var, at der kan påregnes en tendens til forøgelse af den samlede opsparingskvote, når en del af skattebyrden flyttes fra de progres-

sive statslige indkomstskatter til de proportionale forbrugsafgifter, idet skatteyderne med de høje indtægter og opspæringskvoter da belastes relativt mindre.

Resultatet af oms-forliget¹⁰⁴⁾ blev en yderst beskeden økonomisk vækst i 1963. Realvæksten i nationalproduktet blev således mindre end 1 pct. Dette viser klart, at den økonomiske politik, rettet mod at bremse væksten i den indenlandske efterspørgsel, havde haft effekt, og kun en stor stigning i eksporten sikrede en real fremgang overhovedet. I 1963 gennemførtes i øvrigt den såkaldte helhedsløsning - et kompleks af love, hvor der blandt de skattemæssige foranstaltninger kan nævnes en betydelig reduktion af satserne i udskrivningsloven for 1963/64. Ikke desto mindre steg provenuet af den personlige indkomstskat til staten som følge af den fortsat betragtelige fremgang i pengeindkomsterne. Senere samme år forhøjedes en række forbrugsafgifter, mens tøj-skatten nedsattes¹⁰⁵⁾. I 1964 bidrog de indirekte skatter med et lige så stort provenu som de direkte. Som beskrevet var oms'ens indførelse stærkt medvirkende til denne udvikling. Det er dog tydeligt, at en stor del af provenustigningen på forbrugsafgifterne var »kommet af sig selv«. Den fortsatte indtægtsfremgang medførte større forbrugsmuligheder, der i vidt omfang rettede sig mod de mere eller mindre luksusbetonede varer, som bar hovedparten af den indirekte beskatning. I 1964 fandt hertil en række afgiftsforhøjelser sted¹⁰⁶⁾. Også de øvrige dele af beskatningen strammedes eller udvidedes¹⁰⁷⁾. Konjunkturuomsvinget fra 1963 til 1964 havde været af hidtil usete dimensioner. Nationalproduktet voksede næsten 9 pct. i faste priser. Hermed var den danske økonomi ved slutningen af 1964 oppe på et så højt aktivitetsniveau, at der ikke var nævneværdige reserver af ledig arbejdskraft og

kapacitet i øvrigt at trække på. Det blev derfor en central opgave for den økonomiske politik i 1965 at dæmpe væksten i den indenlandske forbrugsefterspørgsel. Hovedvægten i den finanspolitiske stramning blev lagt på de indirekte skatter. Oms'en hævedes fra de oprindelige 9 til 12½ pct., og punktafgifterne øgedes i flere omgange¹⁰⁸⁾. Størstedelen af væksten i den direkte beskatning i 1965 lå på de personlige indkomstskatter, der blev udskrevet efter stort set uændrede regler og satser, dvs. at den almindelige indtægtsfremgang var baggrunden for provenustigningen. Hertil kom en 20 pct.'s forhøjelse af selskabsskatterne. Den økonomisk-politiske kurs, der var afstukket i 1965 ønskedes fastholdt i 1966. Der skete derfor ikke de store skattepolitiske ændringer i dette år. Det skal dog nævnes, at den statslige grundskyld ophævedes, samtidig med at forskydninger i beskatningsgrundlag og skatteregler medførte en niveauforskydning i den kommunale ejendomsbeskatning.

I 1967 skete der omfattende ændringer af skattesystemet. Det var Socialdemokratiet og SF, der i fællesskab havde fået flertal ved folketingsvalget året før, som gennemførte en samlet skattereform. Reformen indebar, at den hidtidige omsætningsafgift ophævedes og erstattedes af en merværdiafgift (moms'en) på 10 pct. Afgiftsgrundlaget udvidedes herved til også at omfatte fødevarer, brændsel og en række tjenesteydelser. Samtidig skete der bl.a. en lempelse af udskrivningssatserne for den direkte beskatning til staten og en forhøjelse af en række fradrag. Som det andet hovedpunkt besluttedes det ved 1967-reformen, at der fra 1. januar 1970 skulle indføres kildeskat, og som forberedelse hertil ophævedes den gamle ret til at fradrage betalte indkomst- og

formueskatter ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst¹⁰⁹).

Den økonomiske politik prægedes i 1968 af voksende underskud på vare- og tjenestebalancen, og uroen på valutamar-kedet efter den engelske devaluering af sterling skabte tvivl om, hvorvidt det var muligt at opretholde en tilstrækkelig kapitalimport. Det væsentligste i den økonomiske politik blev på den baggrund en yderligere stramning af finanspolitikken, der skulle bremse stigningen i den indenlandske efterspørgsel og samtidig styrke konkurrenceevnen. Mindre end et år efter sin indførelse forhøjedes moms'en derfor - fra 10 til 12½ pct. Principielt vigtigere var, at årets udskrivningslov, som følge af skattefradragsrettens bortfald, indeholdt en helt ny skatteskala, der var indrettet således, at den skulle give nogenlunde samme provenu, som ville være fremkommet ved uændrede regler. Den nye skala var udformet som en enhedsskala for forsørgere og ikke-forsørgere, jf. ovenfor.

Kildeskattereformen, 1969-1970

Ved indgangen til 1969 stod Danmark i en økonomisk gunstig situation. Eksporten var inde i en stærk ekspansion, og det indenlandske private forbrug blev som nævnt holdt tilbage af en stram finanspolitik. Der var derfor plads til en vis »luk-sus« i forbindelse med overgangen til kil-deskat. Den kom til udtryk i de specielle regler om den personlige indkomstbeskatning, der blev givet for 1969. Heri bestemtes det, at skatteyderne nok skulle afgive almindelig selvangivelse for kalenderåret 1969, men at der på grundlag heraf kun ville blive tale om en beskatning af »over-skydende indkomst«. Denne svarede til det beløb, hvormed den ansatte skattepligtige indkomst for indkomståret 1969

oversteg den såkaldte »sammenlignings-indkomst«. Sidstnævnte indkomstbegreb beregnedes som den ansatte skattepligtige indkomst for indkomståret 1970 forhøjet med 20 pct. Den overskydende indkomst beskattedes med 30 pct. Disse bestemmelser førte til, at 1969 i vidt omfang faktisk kunne betragtes som et »skattefrit år«¹¹⁰). Dertil kom, at der hen imod årets slutning opstod et såkaldt »skattehul«. Hullet bestod i, at såvel staten som en række kom-muner, alt efter deres opkrævningstermi-ners placering¹¹¹), i finansåret 1969/70 kom til at oppebære hhv. opkræve et mindre beløb end svarende til et helt års skattepåligning¹¹²). Disse forhold havde en selvstændig konjunkturstimulerende virkning, der kun blev brudt ved en større forhøjelse af motorafgifterne¹¹³). Dette var bl.a. baggrunden for den særdeles stærke konjunkturopgang i 1969. Væksten i bruttonationalproduktet nåede over 8 pct. regnet i faste priser.

Fra og med 1970 opkrævedes den per-sonlige indkomst- og formueskat efter et kildeskattesystem. Det falder uden for denne artikels rammer at beskrive kil-deskattens opbygning i detaljer¹¹⁴), men de væsentligste principielle ændringer skal dog omtales. Det er vigtigt for det første at fastslå, at selve udskrivningsgrundlaget eller skattekriteriet ikke blev ændret. Hvad der var skattepligtigt i 1970, var det også før reformen. Hvad der ændredes, var derimod periodiseringen, opkrævningssystemet og fordelingen af skatteprovenuet mellem stat og kommuner.

Med hensyn til periodiseringen blev den skat, der skulle udskrives for et givet skatteår¹¹⁵), under det gamle system be-regnet på grundlag af skatteydernes ind-komst og formue i det nærmest foregåen-de indtægts- eller tilsvársår, der som of-test var kalenderåret. Under kildeskatte-systemet beregnes skatterne til udskriv-

ning i et bestemt kalenderår principielt på grundlag af skatteydernes indkomst i samme år.

Efter det tidligere system opkrævedes al skat efter skattebillet. Under kildeskatteordningen sker dette alene for skatteydere hvis indkomst i overvejende grad er B-indkomst, såsom indtægter fra selvstændig virksomhed. For personer, hvis indkomst hovedsagelig er A-indkomst, dvs. især løn og pensioner, indeholdes skatten i indtægten som forskudsskat. Indeholdelsen foretages af arbejdsgiveren på grundlag af de fradrag og trækprocenter, der er fastsat af skattemyndighederne.

Før 1970 foregik borgernes skatteindbetalinger til kommunerne over et opkrævningsår, der kunne afvige fra skatteåret¹¹⁶⁾, i en række rater, hvis størrelser og forfaldstidspunkter som nævnt kunne variere fra kommune til kommune. Under kildeskatteordningen foregår al indbetaling til staten, som herefter afregner kommune- og kirkeskat til kommunerne, der viderebetaler sidstnævnte til folkekirken institutioner. Dette sker ved, at staten i begyndelsen af hver måned udbetaler kommunerne en tolvtedel af det skatteprovenu, der er budgetteret med for det pågældende år, mens forskellen mellem dette og slutopgørelsen afvikles knap et år efter kalenderårets udløb ved den såkaldte novemberafregning, når der er tale om mindre forskelle, mens forskelle herudover afvikles ved de såkaldte seksog-tredivtedelsbeløb.

Ved overgangen til kildeskat skete der en væsentlig stramning af finanspolitikken bl.a. som følge af, at beskatningsgrundlaget rykkedes ca. halvandet år frem. Der fandt ingen væsentlige ændringer sted i punktafgifterne, men moms'en forhøjedes fra 12½ pct. til 15 pct. Den økonomiske vækst dæmpedes følgelig i

1970. Den kontraktive finanspolitik's forbrugsdæmpende effekt viste sig sidst på året, hvor det private forbrug stagnerede. Den samlede vækst i bruttonationalproduktet i faste priser blev knap 3 pct.

Med kildeskattens indførelse steg skattetrykket markant og passerer de 40 pct. for herefter at forblive på dette høje niveau. Skattestrukturen ændredes også varigt med kildeskattens indførelse jf. tabellen ovenfor og figur 3.

Skattetrykket fluktuerer omkring det nye niveau, 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne

Den højkonjunktur, der så afgørende havde karakteriseret 1960'erne, fortsatte ind i 1970'erne for at kulminere i 1973, bl.a. som følge af det såkaldte første olieprischok, og de følgende år blev præget af stadigt voksende underskud i samhandelen med udlandet, større arbejdsløshed og forøgede underskud på statsfinanserne. På denne baggrund fortsatte skattetrykket med at stige i begyndelsen af 1970'erne hvorefter den uheldige konjunkturudvikling forsøgt modvirket gennem bl.a. lempelser i indkomstbeskatningen i midten af årtiet. Herefter, i slutningen af 1970'erne, forøgedes skattetrykket atter under indtryk af de alvorlige balanceproblemer i dansk økonomi. I 1981 og 1982 gennemførtes ikke yderligere stramninger af betydning, hvorfor skattetrykket faldt for igen at stige i 1983, jf. figur 3. Skattestrukturen ændredes ikke væsentligt, når perioden betragtes i sin helhed, jf. tabellen ovenfor. Såvel de direkte som de indirekte skatter ca. firdobledes fra 1971 og frem til i dag. De to forløb har imidlertid ikke været parallelle. De direkte skatter betød relativt mest i 1974, hvorefter deres andel reduceredes som følge af den socialdemokratiske regerings lempel-

se af den personlige indkomstskat til staten, og i 1980 var forholdet mellem de to skattegrupper det samme som i 1970, ikke mindst fordi der på energiområdet var blevet indført en række indirekte skatter i slutningen af 1970'erne. Herefter er der igen sket en mindre spredning. Det ses endvidere, at provenuet af de obligatoriske bidrag til sociale ordninger faldt ved den offentlige sygesikrings afløsning af sygekasserne i 1973. Provenuet voksede atter mod slutningen af perioden, hvor bidragene fra såvel arbejdsgiverne som medlemmerne forøgedes voldsomt. Endelig skal det bemærkes, at indførelsen af en selvstændig indkomstskat af personer til amtskommunerne i 1972¹¹⁷⁾ kun betød en omfordeling af skatteprovenuet mellem den amts- og den primærkommunale sektor, jf. ovenfor f.eks. figur 1.

Finanspolitikken i 1971 var lagt an på at være aktivitetsdæmpende. Der indførtes en importafgift på 10 pct. omfattende ca. halvdelen af importen, som dog skulle nedtrappes gradvis over 1½ år. Selv om udskrivningsprocenten reduceredes¹¹⁸⁾, voksede provenuet af den statslige indkomstskat kraftigt pga. opgangen i indkomsterne og progressionen i beskatningen. I den kommunale beskatning øgedes udskrivningsprocenterne kraftigt.

Den direkte beskatning lempedes en smule i 1972. Afgørende herfor var, at forskudsansættelsen for 1972 skete direkte på grundlag af slutligningsresultatet for 1970 og ikke - som i de foregående to år - med støtte i et selvstændigt skøn over de enkelte personers forventede indtægter. Medvirkende til den lempeligere personbeskatning var også uændrede statslige og kommunale udskrivningsprocenter. Ved overgangen til 1973 gennemførtes visse ændringer i afgiftslovgivningen. Som det vigtigste indførtes en 2½ pct.'s stempelafgift på omsætning af fast ejendom samt

den såkaldte kapitaltilførselsafgift. Endvidere forhøjedes en række punktafgifter¹¹⁹⁾. For personskatternes vedkommende lykkedes det at forskudsansætte indkomsterne endnu nærmere det faktiske indkomstniveau, end det havde været tilfældet året før. Pengeindkomsterne voksede i øvrigt stærkt og dermed udskrivningsgrundlaget. Hertil kom stigninger i udskrivningsprocenterne¹²⁰⁾.

I 1974 strammede den »smalle« venstregering finanspolitikken for bl.a. at dæmpe importen. I maj forhøjedes flere afgifter¹²¹⁾. Endvidere indførtes en særlig afgift på »hårde hvidevarer« samt en midlertidig¹²²⁾ 50 pct.'s forhøjelse af afgiften af motorkøretøjer. Provenuet af personbeskatningen voksede markant på grund af en stærk opgang i pengeindkomsterne. Det havde også betydning, at fradragene på skattekortene ikke blev forøget så hurtigt som indkomsterne. Denne skattepolitiske stramning ledsagedes af en kraftig opbremsning af væksten i de offentlige driftsudgifter og et fald i anlægsudgifterne. Også andre efterspørgselskomponenter viste tegn på afmatning i 1974, og svækkelsen af produktionen og beskæftigelsen blev mærkbar. For første gang i efterkrigstiden blev der tale om et fald i bruttonationalproduktet regnet i faste priser.

I 1975 forsøgte dette tilbageslag i den økonomiske aktivitet modvirket med en mere ekspansiv politik, der skulle stimulere den indenlandske efterspørgsel indtil den forventede bedring af det internationale konjunkturklime indtraf. Rent politisk kom en lempelsespolitik også tilpas. Den væsentligste skattepolitiske lettelse var en betydelig nedsættelse af den personlige indkomstskat til staten ved hjælp af en lempet statsskatteskala og forhøjede personfradrag. Som noget nyt ændredes personfradraget fra at være et fradrag i

indkomsten til at være et fradrag i skatten. Fra slutningen af oktober nedsattes endvidere momsen fra 15 til $9\frac{1}{4}$ pct. på alle varer bortset fra benzin, elektricitet, motorkøretøjer, telefon samt radio- og fjernsynslicenser, dvs. at der faktisk opereredes med en differentieret moms. Trods den betydelige finanspolitiske lettelse lykkedes det ikke at forøge produktion og beskæftigelse i 1975. Selv om økonomien i sidste halvdel af året prægedes af nogen opgang i det private forbrug og boligbyggeriet, faldt den samlede produktion igen realt.

Den konjunkturstimulerende økonomiske politik fra 1975 kunne ikke bære i 1976, fordi der mod forventning ikke viste sig et internationalt omslag af et sådant omfang, at den produktionsfremgang, der var nået, kunne forenes med betalingsbalancehensynet. Betalingsbalancens løbende poster forværredes drastisk, og bestræbelserne gik snart i retning af en strammere finanspolitik. Den egentlige stramning skete på de indirekte skatters område. Moms'en forhøjedes atter til 15 pct., en række eksisterende punktafgifter hævedes¹²³⁾ og der indførtes nye¹²⁴⁾. I 1977 tog finanspolitikken fortsat sigte på at bremse den ugunstige betalingsbalanceudvikling. Atter måtte en del afgiftssatser forhøjes¹²⁵⁾, og nye afgifter kom til¹²⁶⁾. Endvidere hævedes momssatsen fra 15 til 18 pct. Det offentliges indtægter af personskatterne voksede i takt med udviklingen i pengeindkomsterne. Den resulterende svage vækst i den økonomiske aktivitet fortsatte i 1978. Eksporten var svækket pga. den internationale konjunktur, og her hjemme kunne den økonomiske politik ikke lempes af hensyn til betalingsbalancen. Skattepolitikken forblev derfor stort set uændret stram. Momssatsen øgedes fra 18 til $20\frac{1}{4}$ pct. og to nye afgifter indførtes¹²⁷⁾. I 1979 strammes den økono-

miske politik atter. Hovedformålet var igen at begrænse underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, hvor de stærkt voksende rentebetalinger i forbindelse med udlandsgælden for alvor begyndte at kunne mærkes. Hertil kom et væsentligt forringet bytteforhold, primært på grund af det såkaldte andet olieprischok. De personlige indkomstskatter til kommunerne voksede markant, da de kommunale udskrivningsprocenter var blevet forøget¹²⁸⁾. Som en yderligere stramning indførtes en ny regulering af personfradrag og statsskattens skalatrin. Hidtil var reguleringen foregået i takt med udviklingen i timelønsindekset for industriens arbejdere, men nu knyttedes den til det for skatter og afgifter rensede reguleringspristal. Også den indirekte beskatning skærpedes i 1979. Momsgrundlaget udvidedes til også at omfatte en række tjenesteydelser, og visse punktafgifter forhøjedes¹²⁹⁾. Alligevel blev væksten i produktionen ganske pæn. De stimulerende faktorer var en relativ høj vækst hos de to største aftagere af danske industriprodukter, Vesttyskland og Sverige, samt et øget offentligt forbrug. Fremgangen var dog ikke så kraftig, at den kunne modsvare effekten af bytteforholdesforringelsen og de stigende nettorentebetalinger til udlandet. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster fordobledes. Finanspolitikken skærpedes derfor yderligere en smule i 1980. Moms'en hævedes således fra $20\frac{1}{4}$ til 22 pct., og ved samme lejlighed forhøjedes visse afgifter¹³⁰⁾. Stigningen i provenuet af de indirekte skatter blev dog relativ beskeden på grund af den afsvækkelse af produktion og forbrug, som den førte økonomiske politik selv havde været medvirkende til at fremkalde. For de direkte skatters vedkommende var der ikke tale om helt samme svækkelse i beskat-

ningsgrundlaget, bl.a. som følge af de øgede skattepligtige indkomstoverførsler fra det offentlige. Dertil kom at de gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocenter atter voksede kraftigt¹³¹⁾.

Den internationale konjunkturudvikling var i 1981 præget af stagnation og uden tegn på et egentligt omsving i konjunkturudviklingen forude. De danske balanceproblemer forværredes. Stigende oliepriser og den voksende rentebyrde belastede betalingsbalancen. Den svage efterspørgsel medførte et direkte fald i produktion og beskæftigelse, der igen førte til en markant stigning i underskuddet på statsfinanserne. Beskæftigelseshensynet var baggrunden for, at beskatningen ikke blev strammet væsentligt i 1981. I maj måned forhøjedes en række punktafgifter¹³²⁾ ganske vist, men uden større provenumæssig effekt. I den direkte beskatning bortfaldt opkrævningerne til den sociale pensionsfond, men samtidigt forhøjedes det almindelige folkepensionsbidrag mere end modsvarende¹³³⁾. De direkte skatter viste en stagnerende tendens i 1981, hvad de indirekte, jf. ovenfor, allerede havde gjort i 1980. På baggrund heraf lykkedes det Danmark at opnå en vis vækst i produktionen i 1982 trods de stagnationstendenser, der gjorde sig gældende i Vesteuropa i 1981, og som fortsatte i 1982. Den reale vækst i nationalproduktet blev således godt 3½ pct. i 1982. Årsagen var især en øget forbrugsefterspørgsel og hertil en betragtelig stigning i investeringerne, i hvert fald i forhold til udviklingen i det foregående år. Fremgangen i eksporten blev beskeden, og kunne kun bidrage svagt til aktivitetsudviklingen. Udgifterne på betalingsbalancen steg mere, og underskuddet blev det største nogen sinde. Det samme blev underskuddet på de offentlige finanser. Den skattepolitiske linje fra 1981 var delvis blevet

fortsat ind i 1982. I de direkte skatter var der således tale om moderate lempelser, idet statsskatteskalaens proportionalstræk forlængedes ekstraordinært, den statslige udskrivningsprocent nedsattes, og såvel lønmodtager- som personfradrag forhøjedes. Inden for de indirekte skatters område var der derimod lagt an til en finanspolitisk stramning, idet der gennemførtes en række reguleringer, der dels bestod i engangsforhøjelser af eksisterende afgifter¹³⁴⁾ og indførelse af nye¹³⁵⁾, dels - og som noget nyt - i etableringen af en, ganske vist midlertidig, pristalsregulering af satserne for en række afgifters vedkommende¹³⁶⁾. Sammenfattende var skattetrykket faldende i såvel 1981 som 1982, jf. f.eks. figur 3.

Efter regeringsskiftet i september 1982 fortsattes den finanspolitiske stramning af hensyn til betalingsbalanceunderskuddet og underskuddet på statsfinanserne. Bl.a. nedsattes statens bloktilskud til den kommunale sektor for 1983, og som reaktion hævedes de gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocenter betydeligt¹³⁷⁾. Da den automatiske pristalsregulering af det almindelige personfradrag og af skatetrinnene i statsskatteskalaen endvidere suspenderedes, steg trykket af de direkte skatter. For de indirekte skatters vedkommende resulterede de i marts 1982 vedtagne afgiftsforhøjelser og indekseringen af satserne i en ikke ubetydelig provenufremgang i 1983. Endvidere forhøjedes arbejdsgiver- og medlemsbidragene til arbejdsløshedsforsikringen betragteligt, og beskatningen af pensionskapitaler introduceredes med den midlertidige formueafgift. Sammenlagt blev skattetrykket i 1983 det hidtil højeste. Til gengæld stoppede væksten i underskuddet på de offentlige finanser¹³⁸⁾, og betalingsbalanceunderskuddet formindskedes. Hertil bi-

drog imidlertid også den gunstigere internationale pris-, specielt energipris-, og konjunkturudvikling.

Noter:

1. Den direkte anledning til, at arbejdet med det generelle statistiksystem iværksattes, var behovet for mere fyldestgørende oplysninger om den offentlige sektor til nationalregnskabet, der dengang var under omlægning til den nuværende »nye« opstilling. Hertil kom en voksende interesse både herhjemme og internationalt for det offentlige økonomi. Det overordnede formål med statistiksystemet har da også hele tiden været generelt at give en mere sammenhængende beskrivelse af det offentlige økonomi under et, end de traditionelle (regnskabs-)statistikker på området kan.

Det generelle statistiksystem er under stadig udbygning. For øjeblikket dækkes kun den offentlige sektor i snæver nationalregnskabsmæssig forstand, jf. nedenfor, men på lidt længere sigt er det hensigten at udvide statistikken til at omfatte hele det offentlige område dvs. også de offentlige virksomheder.

I statistiksystemet belyses i princippet samtlige det offentlige transaktioner, men hidtil har offentliggørelserne koncentreret sig om drifts- og kapitalposterne, fordi oplysningerne om finansieringsposterne dels har været ufuldstændige, dels kun summarisk opgjort. Der er imidlertid i 1983 påbegyndt en fuldstændiggørelse og revision af statistiksystemets finansieringsside, således at der vedrørende dette og efterfølgende år - i forbindelse med udarbejdelsen af de endelige tal - vil kunne præsteres en sammenhængende opgørelse af såvel drifts- og kapital- som finansieringstransaktionerne inden for den offentlige sektor.

2. Opgørelserne vedrørende denne periode er ganske detaljerede - se f.eks. kapitel 2 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Enheden i statistikken er den enkelte skat eller afgift, som kan udskilles på et specifikt beskatningsmæssigt grundlag, jf. nedenfor. For perioden fra 1978 og frem foreligger oplysningerne om vare- og tjenesteskatterne, dvs. om størstedelen af den indirekte beskatning, tilmed som kvartalstal - jf. afsnit 2.h eller Appendiks I i 1984-udgaven af Danmarks Statistik (op.cit.).

Når denne helt detaljerede statistik tager sit udgangspunkt i 1966, er baggrunden, at statistikken som nævnt er udarbejdet i tilknytning til det »nye« nationalregnskab, der som begyndelsesgrundlag har input-outputtabelberegning

gen for netop dette år - jf. Danmarks Statistik (1973) eller (1984).

3. Jf. Danmarks Statistik (1983:12) samt Appendiks I i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), 1984-udgaven. Tilbageføringen fra 1965 til 1947 er gennemført på et rimeligt detaljeret niveau, men ikke slet så detaljeret som opgørelsen for den efterfølgende periode.

Begrundelsen for valget af 1947 som begyndelsesår er, at der fra og med dette år skete en væsentlig udbygning af nationalregnskabsopgørelserne - jf. Danmarks Statistik (1962).

4. Denne side af den statistiske virksomhed omtales sjældent eksplicit. Der er dog på det seneste opstået en vis international interesse for at foretage en opsplætning af de statistiske centralbureauers virksomhed - se United Nations (1983) med dertil hørende arbejdsplaner. Her sondres mellem bureauernes *egentlige* statistiske virksomhed og den såkaldt *parastatistiske* virksomhed. Med førstnævnte tænkes på selve indsamlingen, bearbejdningen og distributionen af data. Den sidstnævnte betegnelse ses hyppigst anvendt om analyse- og prognoseopgaver, såsom ADAM-arbejdet og befolkningsfremskrivningerne, samt om administrative registeropgaver o.lign. - dvs. om opgaver, der udføres i *forlængelse* eller *ved siden* af den egentlige statistikproduktion.

Den diskussion, der formentlig vil følge i kølvandet af denne internationale interesse, vil uden tvivl vise sig frugtbar, om end det ikke er uproblematisk at gennemføre en fornuftig opsplætning af et så komplekst arbejdsområde, som virksomheden inden for et statistisk centralbureau er. I denne forbindelse kan ovenstående sondring kun betragtes som et første skridt på vejen. Et væsentligt skridt videre ville være at operere med en tredeling, hvor den tredje del netop er den *forberedende og kontrollerende* virksomhed - dvs. hele det ikke-statistiske arbejde, vedrørende statistikens grundlag og sigte herunder de anvendelser, der skal gøres af den, og med vurderingen af dens resultaters rimelighed, som er *forudsætningen* for, at selve statistikken overhovedet kan komme i stand. Dels ofres der for visse statistikkers vedkommende et ikke ubetydeligt arbejde herpå, dels kan dette undertiden afkaste værdifulde biprodukter. Som eksempel kan nævnes »Danmarks administrative inddeling«, der egentlig startede som en forberedelse til befolkningsstatistikken, men som efterhånden har fået en selvstændig betydning.

Når den forberedende og kontrollerende side af statistikvirksomheden så sjældent fremhæves, skyldes det, at det altid og med rette er forudsat som selvfølgeligt, at »statistikeren har tænkt sig om«. Denne selvfølgelighed kan imidlertid let blive nødlidende, hvis arbejdet

omkring statistikvirksomhedens forudsætninger ikke udtrykkeligt understreges, specielt under den igangværende, hurtige automatisering af statistikproduktionen, hvor »statistikerne« i flere og flere tilfælde bliver en maskine, og hvor de behandlede datamængder udvides kraftigt.

5. Oplysningerne for hele perioden fra 1947 og frem er organiseret i en databank, hvorfra der på servicevilkår kan rekvireres udtræk. I øvrigt forberedes de detaljerede tidsserier offentliggjort i serien »Statistiske Undersøgelser«.
6. Hermed forstås statistikker vedrørende enkelt-skatter og -afgifter eller indtægterne af skatter og afgifter hos bestemte modtagere. Kilderne hertil er de offentlige regnskaber og især specialoplysninger fra de forskellige skatte- og afgiftsadministrationer. De specifikke statistikker er stort set blevet udarbejdet lige så længe, som kilderne har fungeret. Statistikkerne af denne type er karakteriseret ved, at de følger samme inddelinger og afgrænsninger, definitioner og periodiseringer m.v. som kilderne. Disse anvender imidlertid yderst varierende principper. De specifikke statistikker er derfor sjældent sammenlignelige endside »sammenlæggelige«.
7. I nationalregnskabssammenhæng har der selv-sagt altid, dvs. også under de gamle systemer, måttet foretages totalopgørelser for beskatningen, men som hovedregel er der ikke tidligere gjort særlig meget ud af detaljerne bag disse - sml. eksempelvis tabel 53 i Danmarks Statistik (1962) med tabel 2.8 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984).
8. Jf. kapitel 1 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), hvor definitionen er uddybet.
9. Se f.eks. side 7 i Philip (1965) og side 8 i Thorlund Jepsen (1979), Bog 1 eller side 1 i Gunst m.fl. (1982), der stort set har enslydende formuleringer. Den afgørende forskel mellem disse og Danmarks Statistiks definition er, at de første pointerer, at der alene er tale om »ydelser, som det offentlige pålægger borgerne at udrede«, mens Danmarks Statistik ikke udelukker visse skatter og afgifter, som er pålagt det offentlige selv, fra at indgå, jf. f.eks. side 7 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). På dette punkt er der større overensstemmelse mellem Danmarks Statistiks definition og de internationalt anbefalede - jf. f.eks. side 343 i IMF (1974) eller side 1 i OECD (1983).

De skatter og afgifter inden for den offentlige sektor, der indgår i den samlede beskatning, som Danmarks Statistik opgør den, er sådanne, som optræder som udgift på produktionssiden ved kontoopstillingen i national-

regnskabet for den offentlige sektor og som indtægt andetsteds.

Eksempler på skatter og afgifter, der udredes af det offentlige selv, er bidrag til sociale ordninger, ejendomsskatter og afgifter i forbindelse med produktionen, som f.eks. det offentliges moms af egne ydelser. Baggrunden for, at disse medtages i skatteopgørelsen, er - jf. § 5.30, side 68 i United Nations (1979) - at »elimination of these flows would distort the relationship between gross inputs and outputs and invalidate comparisons of the production activities of government vis-a-vis other producer«.

Derimod vil en skatteagtig betaling, der optræder som både udgift og indtægt på det offentliges indkomst- eller kapitalkonti, ikke indgå i den generelle skattestatistik. Eksempelvis deles den del af den i 1983 indførte beskatning af pensionskapitaler, som staten (Den sociale Pensionsfond) betaler til sig selv, helt af opgørelsen, mens den del, der betales af ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond, betragtes som en intern offentlig overførsel, der bortkonsolideres ved opstillingen af statistikken for den samlede offentlige sektor - jf. f.eks. tabel 20 i Danmarks Statistik (1983:16) eller tabel 8 i Danmarks Statistik (1984:11).

Hele denne konsolideringsproblematik er i detaljer gennemgået i Danmarks Statistik (1980:17) og United Nations (op.cit.), kapitel V, afsnit D: »Consolidation«.

10. De generelle retningslinjer for opstillingen af nationalregnskabet er givet i United Nations (1968) og EF (1980).
11. Fordelen kan sammenlignes med den automatiske sikring, det giver at føre et regnskab efter det dobbelte bogholderis princip. I øvrigt fungerer det samlede generelle statistiksystem for de offentlige finanser selv som et dobbelt bogholderi, og det har således alle muligheder for at drage nytte af det »pæne regnskabs effekt«.
12. I det generelle statistiksystem adskilles udgifter og indtægter over for omverdenen så vidt muligt efter bruttoprincippet, hvilket også er anbefalet i de internationale retningslinjer, der er fulgt ved opbygningen af systemet - jf. f.eks. United Nations (1979), der kun overvejer nettoficering eller delering i forbindelse med internt offentlige transaktioner, og IMF (1974), der side 66 har en helt klar formulering af princippet: »Government payments and receipts should be shown on a gross basis, with no off-sets of negative revenues or negative expenditures, except for agency, corrective, and trust transactions and net treatment of industrial activities«. Et eksempel på princippet efterlevelse er, at den negative indkomstskat for landmænd betragtes som en indkomstoverførsel

- fra det offentlige til disse og ikke som en negativ personlig indkomstskat.
13. De mest interessante blandt disse er gennemgået i kapitel 1 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984) - se også diskussionen i Thorlund Jepsen (1979), Bog I, kapitel 1.
 14. Konventionerne er i det store og hele fastlagt internationalt. Det meste af arbejdet er sket i EF's og specielt OECD's regie - se f.eks. OECD (1983) og forudgående udgaver. Den danske, generelle skattestatistik afviger kun marginalt herfra, og afvigelserne skyldes altid, at andre konsistenshensyn er blevet anset for væsentligere. Eksempelvis opfatter OECD kun skattebøder, der opkræves sammen med selve skatten, som faldende inden for skatte- og afgiftsområdet, hvorimod Danmarks Statistik medtager alle skattebøder, uanset opkrævningsform, og andre bøder i det hele taget. Et andet eksempel er den afgift, der opkræves i forbindelse med erhvervelse af kørekort. I Danmark opkræves den dels som en stempelafgift - nemlig for det almindelige kørekorts vedkommende - dels som en særlig afgift for udvidelser af kørekortet. OECD's afgrænsning accepterer kun stempelafgiften som en skat, mens den generelle skattestatistik af hensyn til konsistensen medtager begge afgifter, idet de vedrører det samme.
 15. OECD (1983), side 1. Den i sin tid overvejede faste afgift til det offentlige pr. lægebesøg eller pr. hospitalsindlæggelse ville hermed blive at klassificere som en skat - helt præcist som en punktafgift på sundhedsydelser.
 16. United Nations (1968), side 128. En mere udførlig diskussion af problemstillingen kan findes i afsnit 1.c i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984).
 17. Eller »accruals basis«. Hermed forstås det tidspunkt, hvor skatten eller afgiften kan betragtes som erhvervet set fra det offentliges side. Mht. afgifter, der er knyttet direkte til en vare- eller tjenestestrøm, dvs. for hovedparten af de indirekte skatters vedkommende, vil optjenings- eller salgsprocessen, hvor afgiften pålignes. For de øvrige skatter og afgifter, der ikke er knyttet direkte til nogen vare- eller tjenestestrøm, anvendes det tidspunkt, hvor de er forfaldne til betaling uden pønale tillæg - dvs. morarenter, bøder o.lign. - som optjenings- eller salgstidspunkt. Se for en mere udførlig redegørelse kapitel V, afsnit C i United Nations (1979).
 18. Hermed forstås det tidspunkt - eller den periode - som en skat eller afgift vedrører. Undertiden tales der om indkomst- eller afgiftsperioden. Der er tale om en rent administrativ periodisering, der alene vedrører skattens påligning og beregning, dvs. om en henføring, som er uafhængig af, hvornår den pågældende skat eller afgift forfalder eller rent faktisk betales. Derfor vil en sammenlægning af tilvarsoplysninger for forskellige skatter og afgifter ikke give nogen rimelig økonomisk mening.
 19. Hermed forstås det tidspunkt, hvor de forskellige skatte- og afgiftsadministrationer optager skatten eller afgiften til indtægt i deres regnskaber eller opgørelser. I praksis er bogføringstidspunktet ofte kilden, når der skal periodiseres efter optjenings- eller salgstidspunkt. Selvstændigt anvendes det imidlertid sjældent i statistiske opgørelser, idet det kun fortæller lidt om den samfundsøkonomiske virkning af skatterne og afgifterne, da dets tidsmæssige placering kan være relativ tilfældig. Lige så lidt som tilvarstidspunktet egner bogføringstidspunktet sig som en periodiseringsbasis på grundlag af hvilken, der kan foretages en økonomisk meningsfuld sammenlægning af oplysninger for forskellige skatter og afgifter.
 20. Indbetalingsoplysningerne er selvsagt umiddelbart sammenlæggelige. Kort tid efter, at den generelle skattestatistik var etableret, opbyggedes der da også en lignende statistik på indbetalingsbasis, der efterhånden næsten er blevet totalt dækkende - jf. kapitel 3 i Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Indbetalingsstatistikken kan imidlertid ikke anvendes i nationalregnskabssammenhæng. I United Nations (1979), side 61 hedder det således: »However for the types of analysis for which national accounts are intended, transactions should be recorded on what is commonly called an »accruals basis«. The general principle behind the accruals basis is that the flows recorded in the accounts should reflect the economic activities that underlie the production of goods and services, rather than the cash transactions relating to those activities«.
 21. Hermed udelukkes offentlige driftsvirksomheder, hvis produktion er markedsbestemt og hovedsageligt sælges til den private sektor samt fremstilles i stor skala, fra at indgå i den offentlige sektor. Endvidere udskilles al offentlig investeringsproduktion af betydning, uanset at denne hovedsageligt anvendes inden for den offentlige sektor selv. I nationalregnskabet henføres disse til selskabssektoren, hvor de klassificeres som selskabslignende offentlige virksomheder eller quasi-selskaber, hvis de er integrerede i de samlede offentlige regnskaber, og som offentlige selskaber, hvis de er organiseret som selvstændige. Som eksempel på førstnævnte kan nævnes Post- og Telegrafvæsenet, Den kongelige grønlandske Handel, el-, gas-, og vandværker samt offentlige transportselskaber og entreprenørvirksomheder. Eksempler på sidstnævnte er Danmarks Radio, elektricitets- og varmeværkerne, DONG.

Datacentralen og Kommunedata, forbrændingsanstalterne og Kommunekemi.

Eventuelle obligatoriske ydelser, der betales direkte til offentlige virksomheder af denne type, bliver således ikke skatter eller afgifter, uanset om der foreligger en speciel modsvarende ydelse eller ej. De behandles på samme måde som obligatoriske ydelser til private selskaber. Sådanne ydelser indgår ikke under skatte- og afgiftsområdet, selv om de er pålagt af offentlige myndigheder, som det f.eks. er tilfældet med afgifterne under diverse landbrugsordninger eller afgifterne i forbindelse med lagringspligten for benzin m.v.

Dette regelsæt kan rejse interessante grænsetilfælde, hvis det offentlige udnytter en eventuel monopolsituation - typisk et legalt monopol - for et af sine selskaber eller quasi-selskaber til at hjemtage enten en ekstraordinær stor avance eller f.eks. en kontrolafgift. I det første tilfælde ville forskellen mellem den normale profitmargin og den faktiske opnåede blive betragtet som en beskatning af den pågældende produktion, idet kravet om, at ydelsen skal være obligatorisk, anses for opfyldt gennem det offentliges monopol - se f.eks. United Nations (1979), side 123 f. eller IMF (1974) side 335: »Fiscal monopolies profits transferred to government are classified as taxes on goods and services«. I det sidste tilfælde måtte kontrolmonopolet opfattes som en offentlig ordning, der skulle udskilles af selskabet og inkluderes i den offentlige sektor. Hermed vil afgiften i forbindelse med den regulerende kontrol blive klassificeret som en skat, jf. ovenfor, og jf. f.eks. IMF (op.cit.), side 27: »Treated outside the category of industry is the provision of government services of a regulatory character... These payments are compulsory and unavoidable in the only circumstances in which they are useful and are not considered to be purchases of industrial services or goods. Their receipts are shown gross in government revenues as are expenditures for their provision«.

22. Eksempler på formelt offentlige, men ikke-integrerede institutioner er de sociale kasser og fonde, de offentlige arbejdsformidlingskontorer m.v., folkekirkens institutioner samt Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Det afgørende er, at de er offentligt kontrollerede. Det kan diskuteres, hvorvidt turistforeninger og erhvervsråd indgår i den offentlige sektor som formelt offentlige eller quasi-offentlige, jf. nedenfor. I al fald opfylder de som helhed betingelserne for at blive klassificeret under sidstnævnte kategori.
23. Som eksempler kan nævnes privatskoler af forskellig art, private hospitaler, ambulatorier og sanatorier m.v., private plejehjem og daginstitutioner, som dog efter 1977 bortset fra

enkelte særlige plejehjem er blevet integreret i kommuneregnskaberne, samt private museer o.lign.

24. Ved den praktiske afgrænsning benyttes der ret håndfast et 50 pct.'s kriterium. Det bemærkes, at det er den offentlige finansiering, og således kun indirekte kontrollen, der er afgørende for inkluderingen af disse formelt private institutioner i den offentlige sektor.
25. Se f.eks. 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), afsnit 1. b, og Danmarks Statistik (1980:17), side 573. En uddybning af definitionen er givet i Elkær-Hansen og Bach Jørgensen (1980).
26. Den praktiske implementering af definitionen er dokumenteret i Danmarks Statistik (1982:8).
27. Eksempelvis skal ændringer, som da de gamle sygekasser i 1973 erstattedes af den nuværende sygesikring, og da de private plejehjem og daginstitutioner i 1977 integreredes i kommuneregnskaberne, i sig selv ikke kunne have nogen effekt, hvad de heller ikke havde. Sygekasserne indgik allerede som formelt offentlige i de sociale kasser og fonde, og som konsekvens heraf klassificeredes såvel de ordinære sygekassebidrag som kontrolbidragene, der begge var obligatoriske, som skatter. Resultatet af 1973-ændringen var kun en flytning mellem offentlige delsektorer, in casu fra de sociale kasser og fonde til den kommunale sektor. De private plejehjem m.v. var også inkluderet i forvejen - nemlig som quasi-kommunale, ikke-integrerede institutioner.
Som eksempel på en tilsvarende rent formel flytning, men den modsatte vej, dvs. fra det integrerede til det ikke-integrerede område, kan nævnes oprettelsen i 1984 af den såkaldte arbejdsmarkedsuddannelsesfond. Hvis dens rolle kun skal være rent finansieringsmæssig, dvs. hvis kontrollen over de aktiviteter, den skal finansiere, ikke flyttes samtidigt, bør flytningen ingen konsekvenser få for afgrænsningen af den offentlige sektor. De nærmere retningslinjer for fondens virksomhed kendes endnu ikke. Blot vides det, at »fonden bestyres af arbejdsministeren« - jf. lov nr. 614 af 21.12. 1983, § 1 stk. 2 - hvilket indikerer, at den bliver at betragte som et offentligt instrument på linje med apotekerfonden og jagtfonden og den kulturelle fond eller den gamle vejfond, der opkræver skatter og afgifter til finansiering af ikke-soziale, offentlige opgaver. Hvis så, skal de obligatoriske arbejdsgiver- og arbejdstagerbidrag til fonden klassificeres som skatter.
28. Dvs. et tilbagebetalingstilsagn, normalt med en tilknyttet forrentningsbetingelse.
29. Hertil kommer, at egentlige tvangslån til det offentlige ofte ydes mod ringere vilkår - f.eks.

lavere rente, ubestemt løbetid og uomsættelighed - end på det fri marked.

30. I den periode, som dækkes af den generelle skattestatistik, er der fire gange blevet pålagt en tvungen opsparing - i 1950, 1951, 1963, og 1974. 1950- og 1974-opsparingerne blev bundet i de private pengeinstitutter, og 1951-opsparingen i Nationalbanken. Kun 1963-opsparingen indgik i statskassen som tvangslån, og er dermed klassificeret som en skat i den generelle statistik - helt præcist som en personlig indkomstskat, da den beregnedes i forhold til den personlige indkomst. Den opkrævedes over perioden 1963-1965.
31. Se f.eks. Musgrave & Musgrave (1976), ch. 9.
32. Dette vil for Danmarks vedkommende sige EF.
33. I det generelle statistiksystem for de offentlige finanser og i nationalregnskabet betragtes skatter og afgifter, hvis provenu tilflyder EF, som skattemæssige indtægter for den statslige sektor, der herefter overfører provenuet til fællesskaberne. Denne fremgangsmåde er traditionsbestemt, måske under indtryk af grundlovens § 43, og i øvrigt i overensstemmelse med statsregnskabs kontering og konsistent med den måde, subsidier og tilskud m.v. fra EF indgår på. Samtlige disse betragtes såvel i statsregnskabet som i statistikken som overførsler fra udlandet, hvorefter staten så fordeler selve subsidiet eller tilskuddet.

Behandlingen er imidlertid i modstrid med EF's egen opfattelse af de pågældende transaktioner - jf. §§ 419 og 215 samt § 422 i ENS, EF (1980). Her betragtes EF-skatterne og -subsidierne som transaktioner direkte mellem EF og de danske skatteydere hhv. producenter.

Det er dog selvfølgelig muligt, at isolere EF's andel af beskatningen i den generelle skattestatistik - jf. f.eks. tabel 2.4 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984). Hertil skal bemærkes, at momsgrundlagstilskuddet til EF ikke indgår som EF-skat. Nok beregnes dette stort set på samme grundlag som momsen, men der er ikke tale om en andel af denne. Momsgrundlagstilskuddet skal således udredes til EF, uanset om der faktisk opkræves moms i Danmark eller ej.

34. Heri indgår en række selvstændigt organiserede institutioner med separate regnskaber. Deres opgave eller formål er at forvalte offentlige, sociale ordninger. Herved forstås obligatoriske ordninger, der er udformet og reguleret af offentlige myndigheder, og hvis virksomhed drives uden individuel »aktuarmæssig« hensyntagen. Delsektoren omfatter arbejdsløshedskasserne, ATP-fonden, Lønmodtagernes Garantifond og Lønmodtagernes Dyrtidsfond samt før 1973 sygekasserne og den gamle dagpengefond. Årsagen til, at disse behandles som en selvstændig delsektor, og ikke som andre

ikke-integrerede institutioner medtages sammen med enten staten eller amts- og primærkommunerne, jf. nedenfor, er først og fremmest, at deres selvstændige finansiering via fondene - dvs. effektivt »øremærkede« - medlems- og arbejdsgiverbidrag gør det vanskeligt at placere dem i en af de øvrige delsektorer på et rent finansielt grundlag. Heller ikke kassernes og fondenes styring og formål kan anvendes som henføningskriterium. Således er de med hensyn til kontrol og regulering nærmest knyttet til statssektoren, mens deres aktivitet rent formålmæssigt bedst kan sammenlignes med de sociale opgaver i den kommunale sektor.

Arbejdsgiverbidragene til de sociale kasser og fonde opfylder alle betingelser for at blive klassificeret som skatter. Medlemsbidragene udgør derimod et grænsetilfælde. Disse er obligatoriske for kredsen af medlemmer. På dette punkt falder de ind under skatteområdet, men de kan siges at adskille sig på et andet, idet de har en modydelse i den forstand, at de er en forudsætning for adgangen til at opnå kassernes og fondenes sikringsydelse. Da omfanget af de sikringsydelse, der kan opnås, imidlertid ikke er afhængigt af hvor store bidrag, der er betalt, al den stund kasserne og fondene, som nævnt, er karakteriseret ved, at de drives på et »ikke-aktuarmæssigt« grundlag, er der ikke tale om nogen ækvivalens mellem ydelse og modydelse, og bidragene bliver derfor at klassificere som skatter.

35. For føderale lande opereres der undertiden med et særskilt regionalt niveau, der omfatter sådanne landes lokalregeringer f.eks. USA's »states«, Canadas »provinces«, Vesttysklands »Länder« og Schweiz' »cantons«.
36. Således henføres de ovenfor omtalte quasi-offentlige institutioner som hovedregel til den offentlige delsektor, hvorfra de modtager de største tilskud. Formelt private institutioner, der er klassificerede som quasi-offentlige, kan principielt oppebære skatter og afgifter.
37. Hierarkisk organiserede offentlige områder, der dels består af enheder med en lokalt afgrænset kompetence, dels af centralt fungerende enheder, splittes ikke ad i forbindelse med henføringen. Hele området behandles som en enhed, der henføres til den ikke-lokale dels niveau. Den modsatte behandling, dvs. en henføring til det lokale niveau og fordelingen her indenfor, ville kræve en kunstig geografisk opsplitning af den centrale del af området. I IMF (1974), side 20 er den anvendte regel formuleret således: »When local governmental functions are not carried out separately from the administrative structure of another government, their activities should be included in the

statistics for the central or regional governments of which they form a part».

Eksempler på områder med en hierarkisk, organisatorisk opbygning som den omtalte er øvrighedsystemet, arbejdsmarkedsnævns- og arbejdsformidlingssystemet samt folkekirken. I det generelle statistiksystem indgår disse områder følgelig i den statslige sektor.

38. Dvs. med et specifikt opkrævningssystem og/eller et specifikt udskrivningsgrundlag (i.e. den størrelse, i relation til hvilken skatten eller afgiften udskrives) og/eller et specifikt sæt af udskrivningsregler (i.e. de procenter, promiller eller beløb, med hvilken skatten eller afgiften udskrives, samt de rater i hvilke den forfalder til betaling) og/eller en specifik, normalt lov-mæssigt fastsat, fordeling af provenuet. Afhængigt af, om skatterne og afgifterne er specifikke på flere eller færre af de nævnte punkter, fremkommer følgende fire former for skatter:

1. Selvstændige skatter
2. Sammenkoblede skatter
3. Sammensatte skatter
4. Delte skatter.

En fordeling af den samlede beskatning på disse skatteformer giver et andet mål for skattestrukturen, der er mest velegnet til at belyse udviklingen i skattesystemet og skattekompetencen - se afsnit 2.b og 2.c i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984).

39. Kriteriet, der oprindeligt er udformet i OECD-regie, bruges nu næsten enslydende i samtlige internationale manualer vedrørende udarbejdelsen af statistik for de offentlige finanser - se f.eks. IMF (1974), side 69, United Nations (1979), side 17 eller OECD (1983), side 32.
40. Indtil 1972, hvor amtskommunerne fik deres egen skat af personlig indkomst, blev forskellen mellem disses budgetterede udgifter og deres direkte indtægter, som stort set alene kom fra den amtskommunale grundskyld og ejendomsskyld, pålignet primærkommunerne, der herefter måtte opkræve skat på amternes vegne. Det ses, at den amtskommunale sektors indtægter via denne ordning ikke opfylder kriterierne for at kunne betragtes som skat. Det samme gælder en række af de mellemkommunale udligningsordninger, der har eksisteret gennem tiden.
41. Sømandsskatten, den særlige indkomstskat og selskabsskatten er udvalgte eksempler blandt mange på delte skatter, der opfylder de gennemgående fordelingskrav, og som derfor indgår som skattemæssige indtægter hos de enkelte modtagere.
42. Hermed tænkes under et på kildeskattereformen i 1970 herunder afskaffelsen af skattefradraget og overgangen - eller »det skatte-

politiske tilbageskridt«, jf. senest Christen Sørensen (1983) - til enhedsskalaen for forsørgere og ikke-forsørgere m.v. i 1976 samt på kommunalreformen omkring 1970 og den efterfølgende opgave-/byrdefordelingsreform, der i realiteten stadig er under implementering. De forskellige reformsæt kan ikke betragtes uafhængigt af hinanden.

43. Jf. f.eks. tabel 14-19 i 1983-udgaven af OECD (1972-1983).

44. Denne størrelse er - jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 164 - defineret som:

Egne indtægter, hvor hovedkilden er beskatningen

+ Overførsler fra andre offentlige delsektorer
+ Overførsler til andre offentlige delsektorer
= Omfordelte indtægter.

Denne indkomststørrelse er valgt til illustration af problemstillingen, fordi den kun tager hensyn til de interne offentlige omfordelinger - i modsætning til f.eks. delsektorens disponible indkomster, der herudover er korrigeret for indkomstomfordelingerne mellem det offentlige og husholdningerne m.v., jf. nedenfor.

45. Dvs. som:

$$(VI) \frac{\text{Omfordelte indtægter}}{\text{Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser}} \times 100,$$

jf. nedenfor.

46. Opgørelsen af disse størrelser, der kræver, at såvel indtægts- som udgiftssiden foreligger belyst for hver enkelt delsektor, kan kun føres tilbage til 1970/71, fordi det samlede generelle statistiksystem for de offentlige finanser kun dækker perioden herfra og frem.

47. Jf. OECD (1983) og de forudgående udgaver, hvor princippet oprindeligt er fastlagt. OECD's konkrete udformning af skatteartsfordelingen er gentaget stort set uændret i IMF (1974), afsnit IV.A, mens EF (1973-1977) anvender en noget afvigende opstilling. Se i øvrigt United Nations (1968) og (1979) og EF (1980).

48. Den ovenfor omtalte indbetalingsstatistik, se note 20, anvender igen næsten samme gruppering som den generelle statistik.

49. Omfatter skatter fra personer, selskaber og lign., der opkræves på grundlag af disses faktiske eller forventede indkomst. Ved indkomst forstås både tjente indkomster og overførselsindkomster - de sidste fortolket videst muligt. Hermed indkluderes såvel løn-, erhvervs- og formueindkomster, pensioner, understøttelse c.lign. som kapitalgevinster og gevinster ved lotterispil, tipning og væddeløb m.v. Beskatningen kan vedrøre den samlede indkomst uanset kilde eller enkelte indkomsttyper.

50. Heri indgår indtægter fra husholdningerne i forbindelse med offentlige ydelser, hvis hovedformål er at tjene som et instrument for det offentliges regulering af samfundet, og som derfor er obligatoriske i de specielle situationer, hvor der er behov for dem, jf. ovenfor. Endvidere indgår bøder o.lign., uanset om de er betalt af husholdninger eller virksomheder. Dog kan visse pønale tillæg til skatter og afgifter, i stedet for at indgå her, være inkluderet under de respektive skatter- og afgiftsarter, nemlig hvis de rent teknisk opkræves sammen med disse. Jf. note 14 ovenfor betragter OECD kun bøderne af den sidstnævnte type som skatter, hvilket giver en lidt tilfældig afgrænsning.
51. Omfatter først og fremmest de ikke-frivillige bidrag til de sociale kasser og fonde. De andele af den personlige indkomstskat, som af navn, men også kun af navn, er »øremærket« sociale formål, dvs. folkepensionsbidraget og dagpengefondsbidraget samt før 1982 pensionsbidraget, indgår således ikke; de optræder, som det de er, nemlig indkomstskat. Ej heller indgår bidrag til offentligt påbudte, men privat administrerede ordninger f.eks. den lovpligtige ulykkesforsikring for arbejdsgivere.
52. Denne artsgruppe har ikke hidtil været aktiv for Danmarks vedkommende. Den dækker, med en formulering hentet fra OECD (1983), side 15 »taxes paid by employers, employees or the self-employed either as a proportion of payroll or as a fixed amount per person, and which are not earmarked for social security expenditure«. Heller ikke internationalt er der tale om en særlig udbredt skatteart. Den har lejlighedsvist været brugt i England (1966-1972 og fra 1977 og frem) og i Vesttyskland (1965-1979), mere udbredt i Frankrig og specielt i Østrig og Sverige - det sidste sted bl.a. i form af en »avgift till arbetsmarknadsutbildningsfonden«, og nu altså i Danmark, idet de ovenfor i note 27 omtalte obligatoriske bidrag til den nye arbejdsmarkedsuddannelsesfond i givet fald vil blive placeret i denne gruppe.
53. Mens de øvrige skatter og afgifter i princippet er knyttet til strømstørrelser f.eks. indkomststrømme eller vare- og tjenestestrømme i løbet af en bestemt periode, er skatterne og afgifterne i denne gruppe karakteriseret ved at vedrøre beholdninger på et bestemt tidspunkt. Beskatningen kan foretages på grundlag af en samlet beholdningsstørrelse uden hensyn til dennes sammenhæng f.eks. nettoformuen, eller den kan være knyttet til specielle beholdninger f.eks. af jord og bygninger eller motorkøretøjer.
54. Omfatter skatter og afgifter i forbindelse med produktion og salg, som direkte er knyttet til en vare- eller tjenestestrøm dvs. som provenumæssigt er en funktion heraf. Afgifterne kan opkræves i forskellige led i produktions- og salgsprocessen. De kan endvidere enten være pålagt generelt, såsom først oms'en og senere moms'en, eller specielt f.eks. individuelt knyttet til enkelte vare- eller tjenestegrupper, dvs. som punktafgifter, eller til varer og tjenester med en særlig oprindelse dvs. som told el. lign. Skatter og afgifter af denne type betegnes i nationalregnskabet som vareskatter eller varetilknyttede indirekte skatter.
55. Heri indgår skatter og afgifter i forbindelse med produktionen, som imidlertid ingen direkte tilknytning har til nogen konkret vare- eller tjenestestrøm. Det drejer sig først og fremmest om gebyrer og afgifter, hvor der foreligger en regulerende modydelse fra det offentliges side, in casu regulerende mht. produktions- og salgsprocessen.
56. Omfatter skatter og afgifter, der påvirker nationalregnskabets reale side. Her angives tilgangen dvs. produktionen og importen af varer og tjenester og anvendelsen af disse enten som rå- og hjælpestoffer eller til konsum, faste investeringer og lagerinvesteringer eller til eksport. De indirekte skatter kommer hermed til at omfatte alle vareskatterne dvs. moms, tidligere oms, punktafgifter og told samt andre, ikke-varetilknyttede, produktionsskatter såsom kontrolafgifter og afgifter i forbindelse med bevillinger, autorisationer og koncessioner, de fleste ejendomsskatter og vægtafgift på motorkøretøjer anvendt i produktionen.
57. Heri indgår de skatter og afgifter, der påvirker nationalregnskabets indkomstside. Denne omhandler erhvervelsen af indkomst, det være sig i form af indkomster tjent direkte i forbindelse med produktionen eller modtaget i form af indkomstoverførsler, og indkomstens anvendelse til køb af konsumgoder eller til opsparing. De direkte skatter består af samtlige indkomstskatter og formueskatter samt vægtafgifter betalt af husholdningerne.
58. Er identiske med de tilsvarende grupper i artsfordelingen.
59. Disse indgår på nationalregnskabets formue side, dvs. først og fremmest kapitalkontoen, der viser hvordan den formue, der skabes ved opsparing i løbet af en periode, modsvares af ændringer i gæld og tilgodehavender. Kapital-skatter er arve- og gaveafgifterne samt lejlighedsvis, »ikke-løbende« skatter på formue og ejendom - jf. f.eks. EF (1980), § 4109, side 90. Således klassificeredes den statslige eengangsgrundskyld af landbrugsejendomme, der blev udskrevet i 1980, som en kapital-skat. Den midlertidige formueafgift af pensionskapitaler, der opkrævedes i 1983, opfylder også alle formelle kriterier for at blive klassificeret som sådan. Alligevel blev den på forhånd betragtet som en direkte skat, jf. f.eks. tabel 20 i Dan-

marks Statistik (1983:16), ud fra den bonsensbetragtning, at den var en forløber for den blivende realrentebeskatning og derfor måtte påregnes at få samme virkninger som denne. Efterfølgende har det imidlertid vist sig, at den - selv om reaktionerne på skatten tegner et broget billede - nærmest har fungeret som prototypen på en kapitalbeskatning, idet den for størstedelens vedkommende er blevet betalt ud af formuerne og ikke af disses løbende afkast. Der er endda faldet dom for, at »dette var i overensstemmelse med god forsikringspraksis«. Forhåndsklassifikationen er derfor blevet revideret i nærværende artikels talgrundlag. Tilfældet er et godt eksempel på, at den mere formelle, konsistente betragtningsmåde som regel giver det bedste resultat i det lange løb.

60. Se f.eks. side 71 ff. i 1981-udgaven af Finansministeriet (1978-1983). Vedrørende de nedenfor gennemgåede skattetryk - se 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984), afsnit 2.g, samt appendiks I.
61. Se først og fremmest de senere årgange i OECD (1972-1983). I 1983-udgaven heraf - noten til tabel 36 - illustreres i *praksis* med Luxembourg som eksempel ét aspekt af den svaghed omkring det konventionelle eller traditionelle skattetryk, der mere *principielt* diskuteres i det følgende.
62. Bruttonationalprodukt-begrebet dannes på nationalregnskabsproduktionskonto - se f.eks. Danmarks Statistik (1984), tabel 2.2.
63. Jf. oversigt 1, side 575 i Danmarks Statistik (1980:17), hvor hele kontosystemet er gennemgået set fra den offentlige sektors side. Det bemærkes, at der her og i det følgende for overskuelighedens skyld er set bort fra den specielle problematik omkring de ikke særligt betydningsfulde kapitalbeskatninger, jf. tabel 1, der indgår på nationalregnskabsformueside, in casu kapitalkontoen. De er implicit behandlet som direkte skatter. Se i øvrigt Danmarks Statistik (1984), tabel 4.3 og 4.5.
64. Se tabel 2.2 og 2.3 i Danmarks Statistik (1984).
65. Op til 1977 anvendte Danmarks Statistik og OECD m.fl. - ud fra samme konsistenshensyn - bruttonationalindkomsten i markedspriser som nævner ved skattetryksberegningen - se kapitel 7 i 1977-udgaven af Danmarks Statistik (1976-1983) eller 1976-udgaven af OECD (1972-1983). Når OECD skiftede beregningsmetode, var det en nødløsning af det rent praktiske problem, at en række af organisationens medlemslande havde vanskelig ved at levere hurtige tal for nationalindkomsten, men ikke for nationalproduktet. Danmarks Statistik skiftede beregningsgrundlag af hensyn til den internationale sammenlignelighed.
66. Sammenhængen mellem nationalproduktet og de omtalte nationalindkomststørrelser er, jf.

f.eks. tabel 2.3 og 2.4 i Danmarks Statistik (1984), følgende:

Bruttonationalprodukt i markedspriser
÷ Erhvervs- og formueindkomster til udlandet, netto
= Bruttonationalindkomst i markedspriser
÷ Ensidige indkomstoverførsler til udlandet, netto
= Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser

Erhvervs- og formueindkomsterne til udlandet er - specielt i det seneste halve årti - domineret af renterne, mens betalingerne til og fra EF efter 1973 er de vigtigste ensidige overførsler.

67. Subsidiernes kan gives som varesubsidier eller ikke-varetilknyttede subsidier. De første svarer begrebsmæssigt til de ovenfor i note 54 omtalte vareskatter derved, at de er knyttet til konkrete vare- eller tjenestestrømme. De ikke-varetilknyttede subsidier, som fra 1980 udgør den beløbsmæssigt største gruppe, vedrører ligesom de ikke-varetilknyttede indirekte skatter andre produktionsforhold. I den generelle statistik for de offentlige finanser indgår både dansk finansierede og EF-finansierede subsidier, jf. note 33 ovenfor. Derimod opfattes indirekte erhvervsstøtte - dvs. støtte, der ikke giver sig udslag i egentlige udbetalinger fra det offentlige - ikke som subsidier. Eksempler er garantiordninger, favorable låneordninger o.lign.
68. Består først og fremmest af ensidige overførsler til husholdningerne med de sociale overførsler, dvs. pensioner, dagpenge o.lign. ydelser, som de helt dominerende. Herudover har renter m.v. fra den offentlige til den private sektor udviklet sig eksplosivt i de senere år, hvilket skyldes især statens stadig stigende låntagning. Renterne udgjorde i midten af 1970'erne omkring en tiendedel af det beløb, der overførtes ensidigt til husholdningerne. I de seneste år har de overskredet en trediedel og nærmer sig halvdelen. I samme periode er det offentlige renteindtægter »kun« tredoblet.
69. Se f.eks. tabel 4.3 i Danmarks Statistik (1984) eller igen oversigt 1 i Danmarks Statistik (1980:17).
70. Betegnelsen skattetryk kan forsvares, al den stund skatterne og afgifterne udgør omkring 85 pct. af det offentlige samlede indtægter. Modificeret er udtrykket, fordi det ud over skatterne tager højde for alle omfordelende indtægter og, hvad der er det centrale, de omfordelende udgifter.
71. Summen af de indtægter, der efter omfordelingerne er til disposition i hhv. den offentlige og private sektor er lig den disponible bruttonationalindkomst i markedspriser - jf. f.eks. tabel 2.4, 4.4 og 4.6 samt 4.11 i Danmarks Statistik (1984).

72. Fremgår af statistikken som drifts- og kapitalunderskuddet, der svarer til en negativ fordringserhvervelse set fra det offentlige side. Fordringserhvervelsen, netto modsvares af stigning i den offentlige sektors finansielle aktiver minus stigningen i de finansielle passiver, jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 164.
73. Der helt præcist er opgjort som:
 Disponibel offentlig bruttoindkomst
 + Kapitalskatter
 ÷ Kapitaloverførsler fra den offentlige sektor, netto
 ÷ Offentlig fordringserhvervelse, netto
 = Offentligt rådighedsbeløb.
 Det bemærkes, at der er tale om - korrekt - genbrug af et gammelt udtryk.
74. Der parallelt til det offentlige rådighedsbeløb opgøres som:
 Disponibel bruttonationalindkomst i markedspriser
 + Kapitaloverførsler til udlandet, netto
 ÷ Fordringserhvervelse over for udlandet, netto
 = Samlet rådighedsbeløb.
 Sml. tabel 2.7, 2.4 og 2.1 i Danmarks Statistik (1984). I den sidstnævnte tabel betegnes størrelsen »indenlandske endelig anvendelse«.
75. Størrelsen kan af samme grund, som nævnt i note 46 ovenfor, kun føres tilbage til 1970/71.
76. Opgøres som:
 Lønninger og arbejdsgiverbidrag
 + Forbrug af realkapital
 + Forbrug af rå- og hjælpestoffer
 + Indirekte skatter, betalt af det offentlige selv
 = Produktionsværdi
 ÷ Salg af varer og tjenester
 = Offentligt konsum,
 jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 162.
77. Opgøres som:
 Faste nyinvesteringer
 + Køb af bygninger o.a. eksisterende investeringsgoder minus salg
 = Faste bruttoinvesteringer
 + Lagerforøgelse
 + Køb af jord og rettigheder minus salg
 = Bruttokapitalakkumulation,
 jf. f.eks. Danmarks Statistik: *Statistisk Tiårsoversigt 1983*, side 163.
78. Dækker disses kapitalakkumulation. I den generelle statistik for de offentlige finanser og i udtryk (IV), hvis tæller bygger herpå, indgår denne netto for eventuelle kapitalindtægter i virksomhederne samt disses afskrivninger. I udtryk (V) indgår virksomhedernes bruttokapitalakkumulation derimod rent. Begge opgørelsesmetoder er konsistente i hver deres sammenhæng.
79. Eller tilgangen af varer og tjenester (dvs. bruttonationalproduktet plus importen) eller varer og tjenester til rådighed (dvs. tilgangen minus eksporten). Anvendes sidstnævnte som nævner bliver udtryk (IV) og (V) næsten identiske, jf. tabel 2.1 i Danmarks Statistik (1984). Nævneren vil i så fald blive den samme. Kun tællerne afviger pga. den i note 78 omtalte forskel mellem opgørelsen fra indkomst- og formuesiden over for opgørelsen fra anvendelsesiden.
80. Tællerforskellen giver et systematisk løft i udtryk (V) sammenlignet med udtryk (IV). Nævnerforskellen sænker eller hæver udtryk (V)'s niveau i forhold til udtryk (IV)'s afhængigt af, om der er overskud hhv. underskud på vare- og tjenestebalancen over for udlandet.
81. Se f.eks. Gillespie (1965) eller Brodersen (1981). Det har ofte været overvejet, men der har aldrig været gjort seriøse forsøg på at sammenarbejde makro- og mikrostatistikernes (i.e. nationalregnskabs og især det generelle statistiksystems samt forbrugsundersøgelsernes) oplysninger om det offentlige omfordelingstransaktioner.
82. Se f.eks. Musgrave (1959), ch. 10.
83. Dvs. en opgørelse der bygger på input-output-tabelberegningen af produktionsværdien og rå- og hjælpestofanvendelsen, hvis forskel netop er værditilvæksten eller nationalproduktet. Alternativt kan nationalregnskabet opgøres fra anvendelsessiden eller efter den såkaldte indkomststatistiske metode dvs. fra indkomstssiden.
84. Hvor »klassikerne« er: Philip (1965) og Thorlund Jepsen (1979). Mht. de forskellige beskatningsfunktioner og -principper se herudover f.eks. Leif Johansen (1962 og 1963), Musgrave (1959) eller Musgrave & Musgrave (1973).
85. Dvs. som har været nødvendige for at kontrollere skattestatistikkerens resultater, jf. artiklens indledningsafsnit.
86. Der er anvendt en lang række kilder. De flittigst benyttede fremgår af litteraturlisten.
87. Pelsværk og konsumis. Hertil kom indførelsen af den afgiftspligtige tipning, der dels gav anledning til en indirekte skat af omsætningen, dels en direkte af gevinsterne.
88. Den ovenfor omtalte pelsskat samt afgiften på guld og ure m.m.
89. Der var resultatet af tilslutningen til NATO i 1948.
90. De personlige indkomster - over 8.000 kr. - beskattedes efter progressiv skala. De gældende selskabsskatter forhøjedes med 20 pct.
91. Dels omsætningsafgifter på gultapper, gramfoner og fotoapparater m.v., dels en afgift på rejsevaluta.
92. Der var tale om den første justering af for-

- brugsbeskatningen som helhed siden marts 1940.
93. Den genoptagne landbrugseksport til England medførte således en langt bedre udnyttelse af produktionskapaciteten end lige efter krigen.
 94. Se f.eks. Grünbaum m.fl. (1983).
 95. En ny omsætningsafgift på gulvtæpper og på radiomodtagere.
 96. Således sukkerafgiften, afgiften af chokolade og kaffe m.v. og af konsumis samt afgiften på papir og pap m.v.
 97. Der kan tales om den anden generelle justering efter krigen. Specielt benzinafgiften måtte holde for, hvortil kom en ny engrosomsætningsafgift af tekstilvarer m.v. på 10-15 pct.
 98. For tobak og drikkevarer samt motorkøretøjer.
 99. Det skal nævnes, at kildebeskatningen debuterede i det danske skattesystem i 1958 ved loven om sømandsskat.
 100. Med 20 pct. pr. 1. juli 1960. EFTA var blevet oprettet 4. januar samme år.
 101. Af tobaks- og spiritusafgifterne samt af til lægsafgiften på benzin.
 102. Der kan igen tales om en generel justering. Specielt hævdes indregistreringsafgiften på biler.
 103. Karakteriseringen: »vender den tunge ende nedad«, om forbrugsbeskatningen lanceredes dengang. Kritikerne af den økonomiske politik mente, at den fornødne opsparring i samfundet burde sikres af det offentlige gennem overbudgettering ved hjælp af de direkte skatter, men blev afvist med henvisning til det omtalte konkurrencehensyn.
 104. Oms-forliget var i øvrigt skattemæssigt skelsættende derved, at det besluttedes, med virkning fra april 1963, at udelukke skatter og afgifter ved beregningen af det lønregulerende pristal. Herved fik skattepolitikken tilført en ekstra frihedsgrad.
 105. Begge dele bestemt i forbindelse med omsforliget.
 106. For cigaretter, øl, benzin og motorkøretøjer.
 107. Ved siden af en forhøjelse af folke- og invalidepensionsbidraget indførtes ATP, hvortil såvel arbejdsgiverne som de beskæftigede skulle bidrage med hhv. $\frac{2}{3}$ og $\frac{1}{3}$ af det samlede bidrag.
 108. Fra januar øgedes afgifterne på øl, vin, spiritus og cigaretter, fra april steg afgifterne på tobak, mineralvand og glødelamper samt vægtafgiften, registreringsafgiften og stempelafgifterne, og fra juni parfume- og brugtbilsafgiften.
 109. Med virkning fra 1. januar 1968 dvs. for indkomståret 1967. Retten til at fradrage ejendomsskatter bibeholdtes dog i første omgang. Denne ret er senere aftrappet. I 1985 bortfalder retten til at fradrage ejendomsskatter vedrørende ejerboliger således helt, hvorefter det alene er ejendomsskatter i forbindelse med erhvervsmæssig produktion, der er fradragsberettiget.
 110. Rigtigt skattefrit bliver 1969 først i en opgørelse, hvor skatten periodiseres efter tilsvartidspunktet - se f.eks. tabel 372 i Danmarks Statistik: *Statistisk Årbog 1975*, og jf. note 18 ovenfor.
 111. Kommunerne havde som opkrævningsmyndigheder en vid adgang til selvstændigt at fordele terminerne inden for skatteåret.
 112. Jf. f.eks. Danmarks Statistik (1972:48) og noten til tabel II. A i 1969/70-udgaven af Det økonomiske Sekretariat (1955-1973/74).
 113. Benzinafgiften samt vægt- og registreringsafgifterne.
 114. Der kan henvises til kapitel 5 i 1984-udgaven af Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter* (1976-1984) eller til den mere teoretiske gennemgang i Thorlund Jepsen (1979), Bog 1, kapitel 3.
 115. Der ligesom de gamle finansår løb fra 1. april til 31. marts.
 116. Således havde Københavns kommune et opkrævningsår, der begyndte i juli og sluttede i maj måned, jf. i øvrigt note 111 ovenfor.
 117. Eller rettere delingen af den hidtidige samlede kommunale personindkomstbeskatning i en primærkommunal og en amtskommunal indkomstskat, jf. note 40 ovenfor.
 118. Fra 95 til 91 pct.
 119. Afgifterne på cigaretter og spiritus samt vægtafgiften.
 120. De gennemsnitlige primærkommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter steg med omkring 2 pct. points. Herudover indførtes der et nyt bidrag på $\frac{3}{4}$ pct. til dagpengefond, men folkepensionsbidraget nedsattes fra 3 til 1 pct.
 121. På øl, vin og spiritus samt tobak.
 122. Dækkende perioden 8. maj til 31. december 1974.
 123. Således afgifterne på spiritusholdige varer, tobaksvarer, kaffe og benzin samt vægtafgiften og registreringsafgiften af varevogne.
 124. En afgift på the, sukker til husholdningsbrug og på lystfartøjsforsikringer.
 125. Afgifterne af spiritus og tobaksvarer samt på benzin, registreringsafgiften af motorkøretøjer og vægtafgiften på campingvogne.
 126. Således en el-afgift, afgift af visse olieprodukter og en afgift af charterflyvning. Hertil kom en ny EF-afgift - medansvarsafgiften af indvejet mælk.
 127. Afgift af visse detailsalgspakninger og afgift af videooptagere.
 128. I gennemsnit fra 22,3 til 23,5.
 129. Afgifterne af charterflyvning og af olieprodukter.
 130. Således forhøjedes afgiftssatserne på benzin, elektricitet og visse olieprodukter samt charter-

flyvning, senere hævedes satserne for cigaretter, og endelig indførtes nye afgifter af gas og råstofindvinding.

131. Fra 23,5 til 24,4.
132. Der var tale om en generel justering.
133. Nettoresultatet blev en stigning på 0,3 pct.-points.
134. For øl, vin, spiritus, cigaretter, autogas, elektricitet, lystfartøjer, benzin, glødelamper, videooptagere, sukker, konsumis og chokolade. Til gengæld nedsattes registreringsafgiften.
135. På videobånd, giftpakninger, eengangsservice og kul.
136. Således afgifterne på øl, vin og spiritus, cigaretter og tobak samt den nyligt nedsatte registreringsafgift. For den sidstnævnte er der tale om en »omvendt« regulering, idet det er beløbsgrænsen i den todelte rateskala, der reguleres opad.
137. Fra 24,9 til 27,1 pct. Samtidig forstærkede kommunerne den sparelinje, der havde karakteriseret deres virksomhed siden introduktionen af realvækstrammerne i 1980. Da salget af byggemodne grunde endvidere kom i gang igen efter længere tids stilstand, gik kommunerne ud af 1983 med overskud og forbedret likviditet.
138. Jf. f.eks. tabel 1 i Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter 1979-1983. April-version 1984« (1984:11).

Litteraturliste:

Brodersen, Søren: »Diskussion af nogle centrale problemstillinger ved studiet af indkomstfordeling via de offentlige finanser og en belysning heraf med data fra forbrugsundersøgelserne 1971 og 1976«, *Juristen & Økonomen*, nr. 17 (1981).

Christoffersen, Henrik: *Det offentlige og samfundsudviklingen, træk af udviklingen efter 1945*, København (1978).

Danmarks Statistik: *Input-output tabeller for Danmark 1966*, Statistiske Undersøgelser nr. 30, København (1973).

Danmarks Statistik: »Kommunernes finanser 1969/-70«, *Statistiske Efterretninger* (1972:48).

Danmarks Statistik: »Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance 1983«, *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser, betalingsbalance* (1983:16).

Danmarks Statistik: *Nationalregnskabsstatistik 1947-1960*, Statistiske Undersøgelser nr. 7, København (1962).

Danmarks Statistik: *Nationalregnskabsstatistik 1982*, København (1984).

Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter«, *Statistiske Efterretninger: A* (1980:17).

Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter«, *Statistiske Efterretninger: A* (1982:8).

Danmarks Statistik: »Den offentlige sektors udgifter og indtægter 1979-1983. April-version 1984«, *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser, betalingsbalance* (1984:11).

Danmarks Statistik: »Den samlede beskatning og skattetrykket 1947-1982«, *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser, betalingsbalance* (1983:12).

Danmarks Statistik: *Skatter og afgifter*, diverse årgange, København (1976-1984).

Danmarks Statistik: »Økonomisk oversigt«, *Konjunkturoversigt nr. 4*, diverse årgange (1972-1982).

Danmarks Statistik: »Økonomisk oversigt« (skiftende titler), *Statistiske Efterretninger*, diverse årgange (1947-1971).

EF, Working Party on the Comparisons of Budgets: *Supplement to the ESA Questionnaire*, Brussels (1975).

EF's Statistiske Kontor: *European System of Integrated Economic Accounts* (ENS), Luxembourg (1980).

EF's Statistiske Kontor: *Skattestatistik*, diverse årgange, Luxembourg (1973-1977).

Elkær-Hansen, Tom og Per Bach Jørgensen: »Den offentlige sektors økonomi i 1970'erne«, *Juristen & Økonomen*, nr. 13 (1980).

Erhvervenes skattesekretariat: *Skattepolitisk oversigt*, diverse årgange (1947-1984).

Finansministeriet, Budgetdepartementet: *Budgetredegørelse* (skiftende titler), diverse årgange, København (1976-1983).

Finansministeriet, Budgetdepartementet: *Finansredegørelse*, diverse årgange, København (1978-1983).

Gillespie, W. Irwin: »Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income« i Richard A. Musgrave (ed.): *Essays in Fiscal Federalism*, Washington, D.C. (1965).

Grünbaum, Henry, Erik Hoffmeyer, Keld Philip og P. Nyboe Andersen: »Hvilken rolle har Keynesiansk teori spillet ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik siden den 2. verdenskrig?«, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, nr. 3 (1983).

Gunst, Jens, Jan Lyager Olsen, Jørn Holdt: *Skattepolitik*, København (1982).

Hansen, Svend Aage: *Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1947-1975*, København (1977).

IMF: *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington (1974).

Jensen, J. Børglum og G. Thorlund Jepsen: *Skatter og offentlige finanser*, Erhverv og samfund, København (1980).

Jepsen, G. Thorlund: *Skattepolitik*, Bog I-III, Økonomisk Institut Århus Universitet (1979).

Johansen, Leif: *Offentlig Økonomikk*, første og annen del, Oslo/Bergen (1962 og 1963).

Musgrave, Richard A.: *The Theory of Public Finan-*

ce, New York (1959).

Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave: *Public Finance in theory and Practice*, Tokyo (1976).

OECD: *The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide*, Paris (1983).

OECD: *Revenue Statistics of OECD Member countries*, diverse årgange, Paris (1972-1983).

Pedersen, Knud: *Skattestrukturen i Danmark 1947-1973*, stor opgave, Københavns Universitet (1975).

Philip, Kjeld: *Skattepolitik*, København (1965).

Rasmussen, P. Nørregaard: *Den offentlige sektor*, Københavns Universitets Økonomiske Institut, Memo nr. 96 (1980).

Sørensen, Christen: »Anmeldelse«, *Økonomi & Politik*, nr. 3, side 255 (1983).

United Nations: *Draft Manual on Public Sector Statistics* (1979).

United Nations: *Report of the thirty-first Plenary Session* (1983).

United Nations: *A System of National Accounts (SNA)*, New York (1968).

Det økonomiske Råd: *Dansk økonomi*, diverse årgange, København (1973-1983).

Det økonomiske Sekretariat: *Danmarks national-budget*, diverse årgange, København (1948-1950).

Det økonomiske Sekretariat: *Statsfinanserne*, diverse årgange, København (1955-1973/74).

Det økonomiske Sekretariat: *Økonomisk oversigt*, diverse årgange, København (1971-1983).

Det økonomiske Sekretariat: *Økonomisk årsoversigt*, diverse årgange, København (1951-1970).

Ølgaard, Anders: *The Danish Economy*, Commission of the European Communities, Collection Studies, Economic and Financial Series No. 14, Brussels (1979).