

5. Offentlige indtægter og udgifter

Vigtige begreber

- **Offentlig forvaltning og service** består af fire delsektorer: (1) staten, (2) regionerne, (3) kommunerne og (4) de sociale kasser og fonde (a-kasserne og LG (lønmodtagernes garantifond))
- **Det offentlige forbrug** er mindre end udgifterne i alt, idet der her medregnes andre poster. Forbruget består således af de løn til offentligt ansatte, samt varekøb mv. og sociale ydelser i naturalier. Dertil lægges et imputeret forbrug af fast realkapital (62 mia. kr. i 2022), mens der trækker samtlige salgsindtægter (f.eks. brugerbetaling ved daginstitutioner) (66 mia. kr. i 2022) og udgifter til forskning fra (22 mia. kr. i 2022, der posteres som offentlige investeringer)
 - o Udviklingen i det offentlige forbrug siden 1979 er beskrevet nøje på siderne 127 – 129, DØ1980.
 - o Indkomstoverførsler, betalinger til EU, ulandsbistand m.m. indgår IKKE under offentligt forbrug
- **Den funktionelle fordeling** belyser formålet med de offentlige udgifter og kaldes også formålsfordelingen. Den funktionelle fordeling giver et overblik over, hvad de offentlige udgiftskroner bruges til og dermed de overordnede udgiftsmæssige prioriteringer inden for offentlig forvaltning og service. I statistikken for offentlig forvaltning og service opdeles de offentlige udgifter på ti hovedformål: Generelle offentlige tjenester, Forsvar, Offentlig orden og sikkerhed, Økonomiske anliggender, Miljøbeskyttelse, Boliger og offentlige faciliteter, Sundhedsvæsen, Fritid kultur og religion, Undervisning og endelig Social beskyttelse.
- **Den realøkonomiske fordeling** viser de offentlige udgifter opgjort på aktiviteter. I den realøkonomiske fordeling adskilles udgifterne mellem forbrug, løbende overførsler og kapitaludgifter. Den realøkonomiske fordeling viser således, om der er tale om forbrug i produktionen, omfordeling eller investeringer.
- **Den strukturelle saldo** er en beregnet størrelse, der udtrykker den underliggende stilling på de offentlige finanser. Den strukturelle saldo er dermed et hypotetisk begreb, der viser, hvordan den offentlige saldo ville se ud i fravær af midlertidige forhold, herunder konjunkturudsving.
- **Det skrå skatteloft** sætter en overgrænse for den højeste marginalskat af personlig indkomst, og bestemmes uden arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat. I 2022 var det skrå skatteloft 52,07 pct. Der er også et skråt skatteloft for positiv nettokapitalindkomst på 42 pct. i 2022.
- **Den højeste marginale skatteprocent** indeholder AM-bidrag og var i 2022 55,9 pct.
- **Det traditionelle skattetryk** opgøres som de samlede offentlige indtægter af skatter og afgifter i forhold til BNP.
 - o Alternative skattetryk er beskrevet i hjemmeopgave 4.
- **Dynamiske effekter** er en betegnelse for den påvirkning af økonomiens udbudsside, der skyldes husholdningers og virksomheders reaktioner på ændringer i rammebetingelserne, herunder skatter.

- Kan have effekt på arbejdsudbud og/eller produktivitet

Vigtige udviklinger

Offentlige udgifter og offentligt forbrug

- Udgifterne i offentlig forvaltning og service har generelt været faldende siden 1980, hvor udgifterne udgjorde 52,3 pct. af BNP, mens de i 2022 udgjorde 45,3 pct. Der har desuden været et bemærkelsesværdigt fald i perioden 2020 (53,5 pct) – 2022 (45,3 pct). Dette skyldes dels, at udgifter til Corona, samt større ordninger frafaldt, men også, at BNP i løbende priser i 2022 var uforholdsmæssig høj grundet inflationsniveauet (DØ1980, s.146)
- Det offentlige forbrugs andel af BNP har i perioden 1980 – 2021 ligget på mellem 24 og 27 pct. af BNP, hvorfor andelen på 22 pct. i 2022 er historisk lav (læs mere i 127 – 129 DØ, 1980)
- 30 pct. af det offentlige forbrug består af såkaldte kollektive ydelser (offentlige goder) som f.eks. offentlig administration, retsbeskyttelse og forsvar, mens 70 pct. består af individuelle ydelser indenfor undervisning, sundhed, m.m. (DØ1980, s. 147).
- Som et led i Danmarks tilslutning til EU's finanspagt, blev der i juni 2012 vedtaget en Budgetlov, der indeholder bestemmelse om, at der hvert år skal vedtages udgiftslofter for de kommende 4 år (investeringer og udgifter til ledighedsrelaterede udgifter holdes dog uden for lofterne). Indenfor budgetloven er der endvidere et krav om, at der, ved finanslovsforslagets fremsættelse i august højst må være et skønnet underskud på ½ pct. af strukturel BNP i det følgende år. I 2022 blev grænsen dog ændret til 1 pct. (DØ1980, s. 149)
- Under lavkonjunkturer er der en tendens til, at de offentlige investeringer vokser for at stimulere den indenlandske efterspørgsel. I perioden 2009 – 2012 skete der således en betydelig forøgelse af de offentlige investeringer. Det samme skete under coronakrisen i 2020. I den mellemliggende periode faldt investeringerne igen.

Offentlige udgifter og offentligt forbrug

- Indkomstoverførsler til husholdninger er primært begrundet i hensynet til den økonomiske fordeling. I løbet af coronakrisen steg disse betydeligt, men har været faldende siden. I 2022 udgjorde indkomstoverførsler således 393 mia. kr. eller 14,1 pct. af BNP, hvilket er 1 procent point mindre end i 1980. BNP-andelen er dog i 2022 stærkt påvirket af den store nominelle BNP-vækst som følge af det høje inflationsniveau. (DØ1980, s.148)
- Den største gruppe af overførsler er sociale pensioner (folkepension, førtidspension m.v.) og udgjorde sammen med efterløn mv. i 2022 lidt over halvdelen af de samlede overførsler, mod 45 pct. i 1980. Isoleret set er udgifterne til efterløn mv. dog faldet betydeligt i perioden, og udgjorde i 2022 2 pct. af overførslerne, mens de i 2000 udgjorde 10 pct. (DØ1980, s.149)
- Udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse mv. er stærkt konjunkturfølsomme, og udgjorde således 22 pct. af indkomstoverførslerne i 1993, hvor ledigheden var meget høj, modsat 3,25 pct. i 2022. Udgifterne til kontanthjælp er også til en vis grad konjunkturfølsomme, og udgjorde således 3 pct. af de samlede overførsler i 2022, mod 7,5 i 1989. (DØ1980, s.149)

- Generelt kan man fastholde, at udviklingen i indkomstoverførsler afhænger af (1) de demografiske forhold, herunder aldersfordelingen, (2) konjunkturudviklingen og (3) standardændringer som ændringer i overførslernes art og dækning mv. (DØ1980, s.150)

Løbende overførsler til udlandet, subsidier mv.

- Siderne 150 – 151 i DØ1980 giver et godt overblik.

Renter

- Se siderne 151.

Offentlige indtægter og skatte trykket

- Offentlig forvaltning og services indtægter består hovedsageligt af skatter og afgifter, der i 2022 udgjorde cirka 88 pct. af de samlede offentlige drifts- og kapitalindtægter. Provenuet fra en given skattesats afhænger af skattebasen, hvorfor et større provenu kan fremkomme ved en mindre skattesats, hvis skattebasen vokser tilsvarende. På kortere sigt er provenuet konjunkturafhængigt. I 2022 udgjorde de samlede indkomstskatter 64,4 pct. af de samlede skatter og afgifter, mod 55,5 i 1980. Modsvarende indkomstskatternes stigende andel er blandt andet andelen af afgifter faldet fra 34,5 pct. i 1980 til 27,5 pct. i 2022 (DØ1980, s.152)
- Hovedlinjen i skattereformerne siden 1980 har været, at marginals-katten er blevet reduceret og skattebasen udvidet. Skatteværdien af rentefradraget er således blevet nedsat for at øge incitamentet til opsparing, mens nedsættelserne af marginals-katten på lønindkomst har haft til formål at øge udbuddet af arbejdskraft (DØ1980, s.153)
 - o Sidstnævnte er et eksempel på en dynamisk effekt. Disse kan gå begge veje.
- De væsentligste ændringer af den personlige indkomstskat siden 1980 er anført i 153 – 156, DØ1980.
- Selskabsskatten har været faldende de senere år, og kan forstås som en indbyrdes konkurrence mellem landene i bestræbelserne på at tiltrække udenlandske investeringer m.m. Der er i både EU og OECD-regi principiel enighed om en fælles minimumssats for selskabsskat på 15 pct. Selskabsskatten er desuden i høj grad konjunkturafhængig (DØ1980, s. 159).
- I regeringsgrundlaget for SVM-regeringen er der erklæret et skattestop, som beskriver, at det omfang skatter eller afgifter hæver, skal andre skatter eller afgifter tilsvarende reduceres. Tobaks- og nikotinafgifter, samt erhvervsbeskatning, der går tilbage til erhvervet er undtaget. Allerede aftale indekseringer m.m. er ikke omfattet (DØ1980, s. 163)

Vigtige skattereformer

- 1987 (Poul Schlüter, K, Firkløverregering):
 - Personskat opdeles i personlig indkomst (løn mv.) og kapitalindkomst (renter mv.).
 - Beskattes derefter forskelligt. Fradrag for negative kapitalindkomst ikke i højeste marginalsat → Reduktion af skatteværdi af rentefradrag.
- 1994 (Poul Nyrup Rasmussen, S, Rødkløverregering):
 - Indførelse af arbejdsmarkedsbidrag ("bruttoskat"), 5% -> 8%.
 - Marginalsat på løn sat ned.
 - Bruttoficering af offentlige overførsler: Tidligere skattefrie, blev forhøjet, men skal beskattes.
- 1998 (Poul Nyrup Rasmussen, S), Pinsepakken:
 - Reduktion af rentefradrag til 32½ pct.
 - Lejeværdi af egen bolig → Ejendomsværdiskat.
- 2004, 2008, 2009, 2010 (V-K regeringer):
 - Beskæftigelsesfradrag indført
 - Grænse for mellemskat hævet til samme niveau som topskat → ny højere sats for topskat
- 2012, 2018:
 - Yderligere tilpasninger
- **Strukturreform 2007**
 - Færre kommuner – 272 til 98
 - Amter nedlagt → 5 regioner dannet
- **Omlægning af opgaver:**
 - Flere tidligere amtslige opgaver overgivet til kommuner
 - Sygehuse overleveret fra amter til regioner
 - Tidligere amter opkrævede skatter; afløst af sundhedsbidrag (8%), derefter bundskat
- **Tidligere reformer:**
 - Kommunalreform 1970 (trådte i kraft 1972)
 - Kommuner: 1098 → 277
 - Amter: 25 → 14.
- **Fremtidige reformer?**
 - Sundhedsstrukturkommissionen nedsat 2023

Rollefordeling indenfor det offentlige

- De grundlæggende årsager til, at der er flere administrative lag i fordelingen af de offentlige udgifter er:
 - Kommuner og regioner kan afdække lokale forskelle i præferencer og prioriteringer
 - Tiebout-hypotesen: borgerne kan signalere tilfredshed eller utilfredshed ved at 'stemme med fødderne' (Tiebout, 1956)
 - Der kan opnås større effektivitet i opgavevaretagelse

Afgifter

- Siderne 159 – 162, DØ1980, beskriver afgiftssystemet i Danmark nøje.
- Det kan dog fastholdes, at momsen i 2022 indbragte 265 mia. kr. svarende til 22,2 pct. af de samlede skatter og afgifter. Principperne for momssystemerne EU landene er harmoniserede, f.eks. hvilke varer, der skal være omfattet af momsrate, men selve momsraten ikke er harmoniseret. Det gælder

dog, at den normale sats ikke må være under 15 pct. og en nedsat sats ikke må være under 5 pct. (DØ1980, s.159).

Boligbeskatning

- Se siderne 163 – 164 i DØ1980.

Skattetrykket

- Det traditionelle skattetryk var 42,6% i 2022 mod 41,5% i 1980. I årene 2019 – 2021 lå skattetrykket på omkring 48 pct. Det store fald i skattetrykket i 2022 skyldes, at pensionsafkastskatten indbragte et lille provenu, mens det nominelle BNP steg kraft i 2022 som følge af den høje inflation. Set på det lange sigte er der således sket en forøgelse af skattetrykket siden 1980'erne. (DØ1980, s. 164)
- Under en højkonjunktur (med uændrede skattesatser) vil skattetrykket, alt andet lige, stige, bl.a. fordi det private forbrug vokser hurtigt, og det offentlige indtægter af skater og afgifter således forøges. Samtidig sker der en forskydning af forbruget hen mod dyrere varer som f.eks. biler.
- Udviklingen i skattetrykket er forklaret nøje på siderne 165 – 166, DØ1980.
- Skattetrykket i Danmark er forholdsvis højt sammenlignet med andre EU lande, men der skal trædes varsomt med direkte sammenligninger, idet skattestrukturen i de forskellige lande adskiller sig betydeligt. F.eks. beskattes indkomstoverførsler i Danmark, mens de i andre lande kan være skattefri eller gives som skattefradrag (DØ1980, s. 166).
- Et højt skattetryk kan have negative effekter på samfundsøkonomien, som følge af skattens forvriddende virkninger på udbuddet af arbejdskraft, samt forbrugs- og investeringsbeslutninger (negative dynamiske udgifter). Dette skal holdes op imod skattens provenu og eventuelle positive adfærdsændringer (som f.eks. mindre CO2 udledning).

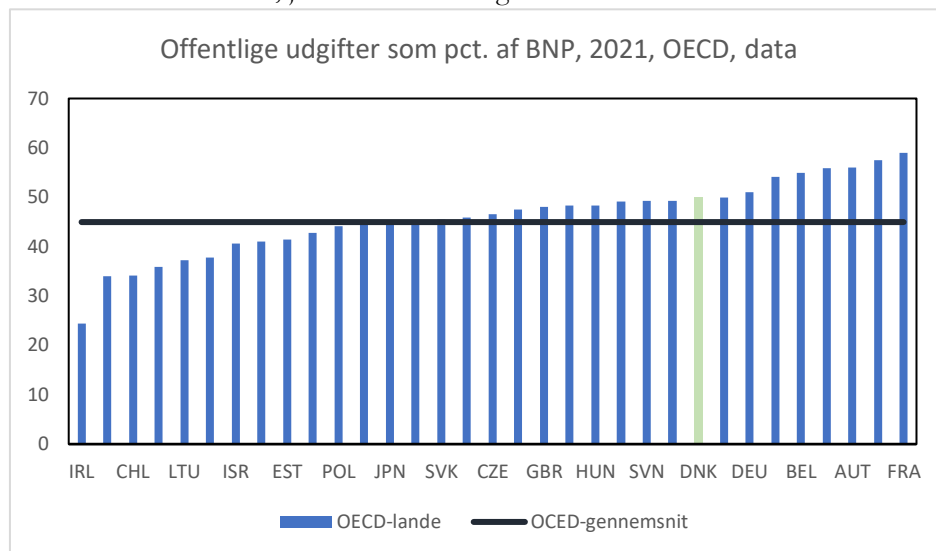
Skatter og arbejdsudbud

Skatter og arbejdsudbud

- Individuer bruger to goder, c : forbrug, l : fritid
- Individuer optimerer nytten $U(c, l)$ under budgetbegrænsning.
 - Parallel til situation med to forbrugsgoder.
- "Pris" på fritid er løn efter skat.
- Spørgsmål:
 - Hvad sker med arbejdsudbud, når skat falder → løn efter skat siger?
- To modsatrettede effekter:
 1. Pris på fritid stiger relativt til forbrugsgoder → mindre fritid → **mere** arbejde
 2. Indkomst stiger → kan opnå samme forbrug med **mindre** arbejde
 - → Samlet effekt på arbejdsudbud?
 - → Empirisk spørgsmål, men sædvanligvis dominerer første effekt. Størrelsesorden af effekt (arbejdsudbudselasticitet) omdiskuteret, varierer mellem mænd og kvinder.

Dynamiske effekter af offentlige udgifter

- I Danmark er der en tradition for at indregne dynamiske effekter af skatter og overførsler¹, mens det ikke på samme måde gøres, når der er tale om offentligt forbrug og investeringer, selvom disse ligeledes har en effekt på husholdningernes arbejdsudbud og det gennemsnitlige produktivitetsniveau (f.eks. uddannelse, børnepasning, m.m.) (DØR, 2017).
- Sammenlignet med andre lande er den offentlige sektor i Danmark stor. I 2022 udgjorde Danmarks offentlige udgifter som pct. af BNP således 49,9 pct, svarende til 1270 mia. kr. Det er det niende højeste blandt OECD-lande, jf. nedenstående figur:



- Jf. DØR (2017) bør offentlig indgriben dog ikke begrundes af tilstedeværelsen af dynamiske effekter, men i stedet begrundes ud fra tilstedeværelsen af markedsfejl eller fordelingsmæssige hensyn.
 - o Sådanne markedsfejl kan f.eks. være begrundet i eksternaliteter, mangelfuld information eller tilstedeværelsen af offentlige goder.
- På nogle områder — herunder f.eks. gratis uddannelse — afspejler offentlig indgriben begge hensyn.

Teoretisk baggrund for dynamiske effekter

- Der er flere mulige kanaler, hvorigennem offentlige udgifter kan påvirke udbudssiden af en økonomi og således medføre dynamiske effekter. De fleste af disse effekter kan dog først forventes at kunne observeres på det lange sigte, hvorfor det kan være vanskeligt at identificere og kvantificere disse effekter. Eksempler herpå er, hvordan lov og orden, samt essentielle samfundsinstitutioner (forsvar, retsvæsen m.m.), påvirker, og kan være en forudsætning for, at virksomheder ønsker at investere i landet (Acemoglu et al, 2005). På samme måde kan offentlige udgifter, der er rettet mod at sikre lige konkurrencevilkår og dermed forhindre monopoldannelse m.m. øge den samlede produktivitet, men være vanskelige at måle. (DØR 2017, s. 116-117)

¹ Indregningen af dynamiske effekter af ændringer i skat- te- og overførselssystemet indgår i konsekvensberegninger, hvor det vurderes, om en skattereform eller omlægning af indkomstoverførslerne er finansieret. Derudover indgår de i mellemfristede fremskrivninger, hvor politiske aftaler ind- arbejdes.

- Forskning og udvikling, samt offentlige udgifter på uddannelses- og sundhedsområdet vil, alt andet lige, også have positive effekter på et givent samfunds produktivitet, samt arbejdsudbuddet (DØR 2017, s. 117)
- Selektiv erhvervsstøtte, herunder eksportstøtte, kan potentielt have positive produktivitetseffekter, men kan give individuelle virksomheder incitament til at begå såkaldt *rent-seeking*, dvs. anvende ressourcer på at opnå offentlige tilskud (DØR 2017, s. 118)
- Indkomstoverførsler trækker generelt i retning af at reducere arbejdsudbuddet, og dermed velstanden, samt produktiviteten. Ledighedsforsikring kan imidlertid dog have en positiv effekt på samfundets produktivetsniveau, såfremt de ledige er likviditetsbegrænsede og gennem forsikringen kan finde et bedre match, der fører til et højere produktivetsniveau, samt større udbud af arbejdskraft. I modsat retning trækker dog, at ledige kan miste humankapital, hvis aktiveringsforløbene bliver for lange (DØR 2017, s.119) (Acemoglu og Shimmer, 1999)
 - I de fleste tilfælde vil effekterne dog være aftagende i mængden af ressourcer, der anvendes på området. Der kan dermed opstå en tendens til, at produktivitetseffekterne bliver små, eller ligefrem negative, når der tages højde for, at ressourcerne fjernes fra andre områder (DØR 2017 s.120)
- For at undersøge de dynamiske effekter af offentlige serviceydelser på arbejdsudbuddet, er det hensigtsmæssigt at betragte disse ydelser som negative skatter, idet de reelt set repræsenterer en indkomstforøgelse for de personer, der nyder godt af dem, idet de netop bliver tilbudt langt under markedspris. Ved at betragte ydelserne som negative skatter kan de dynamiske effekter heraf principielt sammenlignes med adfærdseffekterne, som følge af skatteændringer. Når den offentlige sektor således stiller ydelser til rådighed til en nedsat pris, kan det således trække i retning af, at husholdninger reducerer deres arbejdsudbud, som følge af, at de pga. deres indkomstfremgang oplever en forøgelse i efterspørgslen efter fritid (indkomst og substitutionseffekt) (DØR 2017, s.120).
 - Nytteværdien af de offentlige serviceydelser, og dermed deres dynamiske effekter, må dog antages at afhænge af indkomsten (til en vis grad). I tilfælde, hvor de offentlige ydelser tilskynder til, at husholdningerne udbyder mere arbejdskraft, siges de offentlige ydelser at være komplementære til arbejdstid, mens de i modsatte tilfælde er komplementære til fritid. (DØR 2017, s. 122)
 - Støtte til pasning af børn og ældre, samt offentlige udgifter på transport og sundhedsområdet kan siges at være komplementære til arbejdstid, men støtte til kultur kan være komplementært til fritid

Case: Dynamiske effekter af tilskud til daginstitutioner

- Taler om, at indkomstskat *forvrider* arbejdsudbud.
- Tilskud/subsidie til dagpasning → Negativ skat på indkomst.
 - Reducerer "pris" på at arbejde → Positiv effekt på arbejdsudbud (substitutionseffekt)
 - Øger indkomst → Negativ effekt på arbejdsudbud (indkomsteffekt)
 - → Samlet nettoeffekt ukendt.
- Empiriske studier tyder på positiv effekt på arbejdsudbud af subsidier til børnepasning, dvs. lavere pris (fx Norge, Danmark, Sverige...).

Empirisk baggrund for dynamiske effekter

- En række makrostudier finder, at en stigning i produktive udgifter (forsvar, uddannelse, sundhed, m.m.), der finansieres af mindre forvridende skatter eller en reduktion i ikke-produktive skatter (sociale ydelser m.m.), vil øge væksten (Kneller mfl. (1999), Bleaney mfl. (2001) og Gemmell mfl. (2011).) (DØR, 2017).
 - o Bania mfl. (2007) peger desuden på, at de positive effekter aftager, når udgiftsandelen stiger, og der fra et vist niveau vil gælde, at en yderligere stigning i de skattefinansierede produktive udgifter vil have en negativ effekt på den økonomiske vækst, fordi de negative effekter af skatterne dominerer de positive effekter af produktive offentlige udgifter. Der opstår således en ikke-lineær sammenhæng mellem offentlige udgifter og økonomisk vækst, der både afhænger af typen af offentlige udgifter (produktiv eller ej), samt hvor store disse er i udgangspunktet.
- Der er desuden stærke empiriske studier, der peger på, at særligt børnepasning er forbundet med positive dynamiske effekter (DØRS, 2017).
- De udfordringer man står overfor, når man skal måle de dynamiske effekter er givet i afsnit 3.5 – 3.6, DØRS 2017. De er grundlæggende:
 - o Informationsbehov: Der er behov for at differentiere de dynamiske udgifter på tværs af de forskellige udgiftsområder, hvilket kræver et højt niveau af information.
 - o Fremskrivningen for offentligt forbrug og investeringer er mindre klart, idet det offentlige forbrug er resultatet af en række decentrale beslutninger, der træffes i kommuner og regioner.
 - o Der bliver på nuværende tidspunkt sjældent specificeret, hvor f.eks. besparelser af det offentlige forbrug skal finde sted, hvorfor en bedre måling af de dynamiske effekter vil kræve, at det offentlige forbrug deles op i sine forskellige komponenter.
 - o Nogle dynamiske effekter virker først på meget lang sigt, hvorfor disse vil være svære at kvantificere.
 - o De dynamiske effekter kan være svære at indregne i makroøkonomiske fremskrivningers grundforløb.

Litteratur: How can Scandinavians tax so much?

- Et centralt spørgsmål, der ofte stilles i den internationale økonomiske debat er, hvordan de skandinaviske lande, herunder Danmark, kan have nogle af verdens højeste skattetryk, og alligevel være nogle særdeles succesfulde økonomier, målt på en række makroøkonomiske parametre som BNP per capita, m.m.
- Først og fremmest finder papiret, at den samlede skatteunddragelse i Danmark er ekstremt lav (cirka 2,2 pct. af al indkomst), fordi stort set al indkomst (omkring 95%) bliver indrapporteret af arbejdsgiveren og kildebeskattes.
- Elasticiteten af disponibel indkomst afhænger af en række individuelle præferencer, men er også i høj grad afhængig af mulighederne for skatteunddragelse (Kleven, 2014). I Danmark estimeres elasticiteten til at være omkring 0.05 – 0.15, hvilket er markant mindre end i f.eks. USA, hvor det hyppigst citerede skøn er mellem 0.4 – 0.5. De primære forklaringer for den lave elasticitet i Danmark synes at være omfattende indkomstrapportering fra tredjeparter (oftest arbejdsgiver).
- Generelt peger artiklen (Kleven, 2014) på, at det høje skattetryk i Skandinavien er forenligt med en sund økonomisk udvikling, idet elasticiteten af den disponible indkomst er forholdsvis lav, sammenlignet med andre lande, samtidig med, at de offentlige udgifter i høj grad bruges på udgifter, der er komplementære til arbejde og således øger udbuddets produktivitet, svarende til positive dynamiske effekter af ydelserne. Artiklen finder desuden en række sociologiske forklaringer, herunder det faktum, at de Skandinaviske lande er små og homogene, og i lille grad har været udsat for væbnede konflikter.