

## Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget)

### Redegørelse af 13/12 2000 om brugerbetaling. (Redegørelse nr. R 6).

Finansministeren (Mogens Lykketoft):

#### 1. Indledning

Som afslutning på en folketingsdebat om en forespørgsel om brugerbetaling for samfundets velfærdsydelse vedtog Folketinget den 20. januar 2000, at regeringen inden årets udgang skulle komme med:

- 1) En rapport om de sociale og fordelingsmæssige konsekvenser af skattefinansiering og brugerbetaling.
- 2) En redegørelse med oplæg til politisk stillingtagen til, efter hvilke principper brugerbetaling anvendes, så der kan skabes klarhed og gennemsækelighed for borgerne.

Regeringen fremlægger på denne baggrund følgende redegørelse om brugerfinansiering. I redegørelsen behandles både de sociale og fordelingsmæssige virkninger af skatte- og brugerfinansiering og principper for brugerbetaling. Redegørelsen besvarer derfor både pkt. 1) og 2).

Redegørelsen indledes med en oversigt over, hvad begrebet brugerbetaling dækker over, efterfulgt af en statistisk belysning af udviklingen i omfanget de seneste 30 år. Dernæst behandles fordelingshensyn og etiske hensyn samt adfærdsvirkninger af brugerbetaling. Herefter diskuteres sammenhængen mellem brugerfinansiering og valgfrihed. Redegørelsen afsluttes med en sammenfatning af principper for brugerbetaling.

#### 2. Hvad er brugerbetaling?

Brugerbetaling anvendes som betegnelse for forskellige typer af situationer, hvor borgere eller

virksomheder bidrager direkte med en betaling ved et forbrug af en ydelse, som det offentlige er involveret i tilvejebringelsen eller finansieringen af. Brugerbetaling står dermed i modsætning til skattefinansiering, som er kendetegnet ved, at forbrug og betaling er adskilt for den enkelte.

Brugerbetaling anvendes hyppigst om de tilfælde, hvor den offentlige sektor producerer en ydelse, som delvist finansieres af brugerne. Et eksempel er forældres betaling for dagpasnings-tilbud til børn.

Brugerbetaling anvendes derudover i nogle sammenhænge som en betegnelse for de tilfælde, hvor borgerne kun delvist betaler for et forbrug af en ydelse, som produceres i privat regi, men hvor det offentlige yder et tilskud til købet af ydelsen. Et eksempel på denne betydning af brugerbetaling er borgernes egen betaling for tandlægeydelser eller medicin. I det sidste tilfælde er der tale om, at det offentlige yder tilskud til købet af en vare.

Brugerbetaling som betegnelse for den private betaling af ydelser fra private virksomheder er et skridt mod en meget bred betegnelse af begrebet, som også kunne omfatte den private betaling for andre ydelser med offentlige tilskud eller momsfrigørelse og i sidste instans hele det private forbrug. Brugerbetaling vil derfor i det følgende blive diskuteret som betaling for serviceydelser der i mere snæver forstand produceres af det offentlige, men konsekvenserne vurderes i sammenhæng med andet privat forbrug.

Brugerbetaling er således en del af det private forbrug, idet grænsen mellem privat og offentligt forbrug drages efter, hvem der betaler, og ikke efter hvilken sektor der organiserer produktionen.

Tabel 1 viser en oversigt over nogle af de væsentligste af de ydelser, hvor der er brugerbetaling.

Tabel 1. Eksempler på ydelser med brugerbetaling

Ydelser	Brugerbetaling i mia. kr. 1999
Tandlæger.....	3,7 <sup>1</sup>
Handicapinstitutioner .....	0,4
Hjemmehjælp.....	0,9
Pasningsordninger i alt .....	7,2
– Dagpleje.....	1,6
– Vuggestuer .....	0,5
– Børnehaver .....	1,8
– Integreerede institutioner .....	1,9
– Skolefritidsordninger m.v. ....	1,4

Kilde: Det kommunale budget- og regnskabssystem, »Organisering af lægemiddelsalget i Danmark« (betænkning fra Sundhedsministeriet), Danmarks Statistiks varebalancer samt egne beregninger.

<sup>1)</sup> Skøn.

I eksemplet med betaling for dagpasningstilbud for børn vil forældrenes betaling således blive opgjort som privat forbrug, selvom produktionen organiseres (ved offentligt organiseret produktion forstås i denne redegørelse, at det offentlige definerer og har ansvaret for produktions tilrettelæggelse og kriterierne for tildelingen af ydelsen. Dette vil som hovedregel ske, ved at det offentlige selv står for selve produktionen af ydelsen, men udelukker dog ikke, at private producenter kan inddrages som leverandører af ydelser, når blot vilkårene for dette samarbejde er fastlagt af det offentlige) af den offentlige sektor. I eksemplet med betaling for tandlægeydelser vil den private betalingsandel ligeledes blive opgjort som privat forbrug, og det offentlige tilskud som offentligt forbrug.

Når forbruget deles op på privat og offentligt, er der således ingen forskel på forbruget af ydelser, som organiseres af den offentlige sektor og finansieres ved brugerbetaling, og det forbrug, som vedrører ydelser, der normalt betragtes som rent private, f.eks. forbrug af fødevarer, boligudstyr eller biler.

Den offentlige service kan enten finansieres af skatter eller brugerbetaling. Ved en udvidelse af den offentlige service vil der derfor altid skulle vælges mellem den ene af disse to finansieringsformer.

Det nuværende serviceudbud i den offentlige sektor kan således ikke opretholdes, hvis den ene af de to finansieringsformer begrænses, uden at den anden øges tilsvarende. Mindskes det nuværende omfang af brugerfinansiering, vil det således ved uændret service kræve øget

skattefinansiering. Nedsættes både skatter og brugerbetalingen, vil det kræve, at den offentlige service reduceres.

Brugerbetaling og skat er således to betalingsmåder, som er hinandens modsætninger, fordi en given udgift enten må betales af forbrugeren selv eller fordeles på brugerne og andre via beskatningen.

Denne forskel betyder samtidig, at brugerbetaling har væsentligt anderledes samfundsøkonomiske og fordelingsmæssige virkninger end skatter. Det er der flere grunde til:

- Skat betales især i forhold til indkomst og forbrug. Personer med høje indkomster/forbrug betaler derfor mere end personer med lave indkomster. Brugerbetaling er som udgangspunkt uafhængig af indkomst. Brugerbetalingen er derfor den samme for høj- og lavindkomster. Det betyder, at skatter automatisk tager en del af gevinsten ved ekstra arbejde, opsparing eller uddannelse, mens brugerbetaling ikke gør. Det betyder endvidere, at skattefinansieret forbrug udjævner indkomster og forbrugsmuligheder, mens brugerbetaling ikke gør det.
- Skat betaler alle, uanset om de bruger de ydelser, skatten medgår til at betale eller ej. Brugerbetaling betales kun af de, der bruger ydelsen. Det betyder, at skatter flytter forbrugsmuligheder fra dem, der ikke bruger en bestemt ydelse, til dem, som bruger den.
- Da skattefinansiering afkobler betaling og forbrug, er der ikke noget incitament for den enkelte bruger til at begrænse efterspørgslen. Brugerbetaling bevirker derimod, at den en-

kelte kun vil efterspørge ydelsen i det omfang værdien af ydelsen vurderes at stå mål med betalingen.

- Skat øger de offentlige indtægter, mens brugerbetaling reducerer behovet for offentlige udgifter (og dermed skatteindtægter). Begge dele bidrager således til at forbedre de offentlige finanser.
- Mere brugerbetaling og mindre skat vil gøre det offentlige forbrug mindre. Mere skat og mindre brugerbetaling vil gøre det offentlige forbrug større. Af samme grund vil førstnævnte kombination som hovedregel mindske omfordelingen, mens sidstnævnte vil bidrage til mere indkomstudjævning.
- Udvidelser af den offentlige service, for eksempel gennem højere standarder eller dækningsgrader for eksisterende ydelser, vil øge indkomstudjævningen og få negative adfærdsvirkninger på arbejdsudbud m.v., hvis

udvidelsen finansieres af skatter. Udvidelsen vil ikke påvirke indkomstudjævningen eller adfærden på arbejdsmarkedet, hvis den brugerfinansieres.

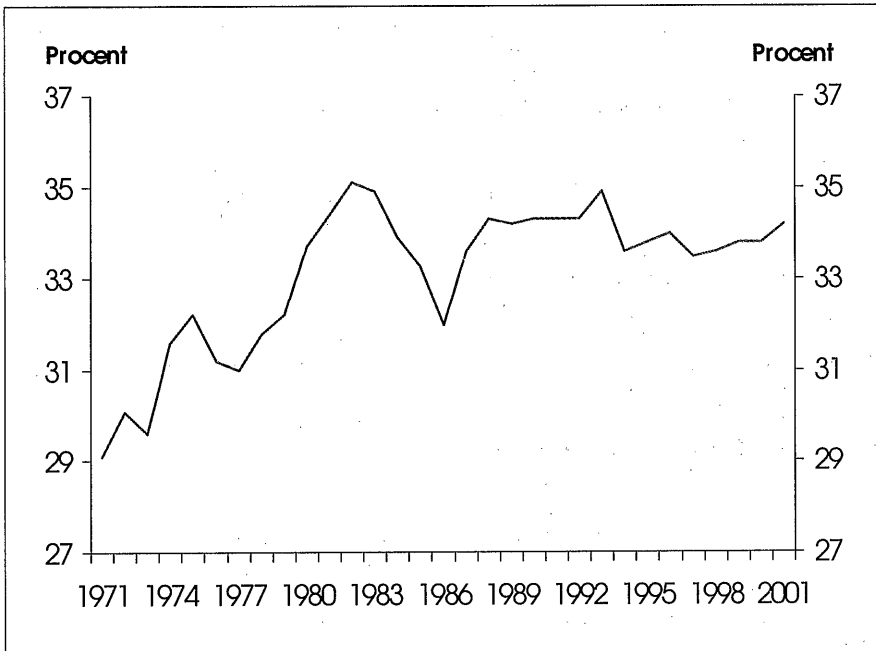
Valget mellem brugerbetaling og skat er således et valg, der direkte påvirker:

- Skattetrykket og størrelsen af det offentlige forbrug
  - Indkomstudjævningen
  - Tilskyndelsen til at øge arbejdsindsatsen, opsparing eller til at investere i mere uddannelse for at opnå en højere indkomst
  - Efterspørgslen efter ydelserne
- Disse aspekter vil blive nærmere belyst i nedenstående gennemgang.

### 3. Udvikling i brugerbetalingens omfang

Det offentlige forbrugs andel af det samlede forbrug var stigende frem til 1980'erne, hvorefter andelen har været næsten konstant, jf. figur 1.

Figur 1: Offentligt forbrug i pct. af det samlede forbrug, 1971-2001



Kilde: ADAM's databank.

Det offentlige forbrugs andel af det samlede forbrug steg især i 1970'erne. I 1971 udgjorde det offentlige forbrug således 29,1 pct. af det samlede forbrug, mens andelen i 1982 nåede et topunkt på 35,1 pct.

Årsagen til, at andelen af offentligt forbrug i starten af 1980'erne var høj, er, at det private forbrug i denne periode af konjunkturmæssige årsager var særligt lavt. Konjunkturmæssige udsving er således den væsentligste forklaring på de udsving i forholdet mellem offentligt og pri-

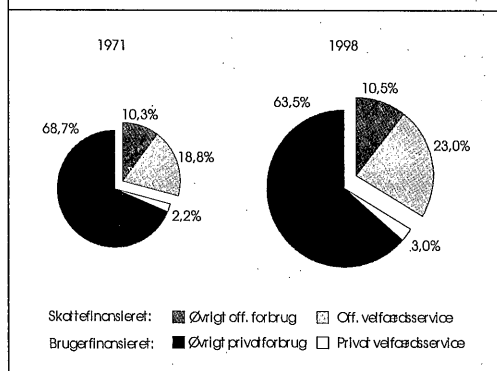
vat forbrug, som har kunnet iagttages siden begyndelsen af 1980'erne. I de seneste 10 år har det offentlige forbrug med mindre udsving udgjort godt 1/3 af det samlede forbrug.

Væksten i det offentlige forbrugs andel af det samlede forbrug kan først og fremmest tilskrives en stigning i forbruget af skattefinansierede velfærdsydelser. (Velfærdsydelser består især af

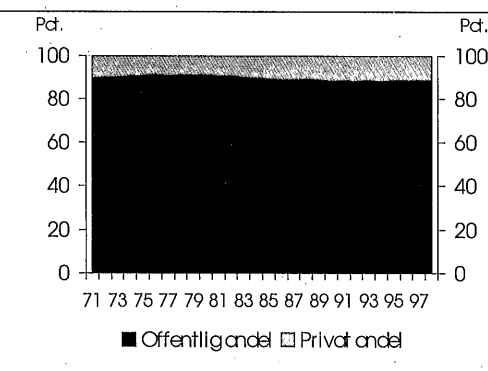
sundhedsydelser, uddannelse samt pasning og pleje, jf. Finansredegørelse 2000).

Udviklingen de seneste 30 år har, udover stigningen i andelen af offentligt forbrug, således indebåret, at forbruget af velfærds-service har fået væsentlig større vægt i det samlede forbrug, jf. figur 2a.

Figur 2a. Fordeling af forbrug i 1971 og 1988<sup>1</sup>



Figur 2b. Finansieringen af velfærdsforbruget



Kilde: Finansredegørelse 2000.

<sup>1)</sup> Forholdet mellem størrelserne af lagkagerne afspejler den reale vækst i det samlede forbrug i perioden.

Det samlede forbrug af velfærdsydelser er steget fra 21 pct. af det samlede forbrug i 1971 til 26 pct. i 1998. Langt hovedparten af denne udbygning har været skattefinansieret, da andelen af det samlede velfærdsforbrug, som finansieres af skatter, har ligget nogenlunde konstant på omkring 90 pct. i de seneste 30 år, jf. figur 2b.

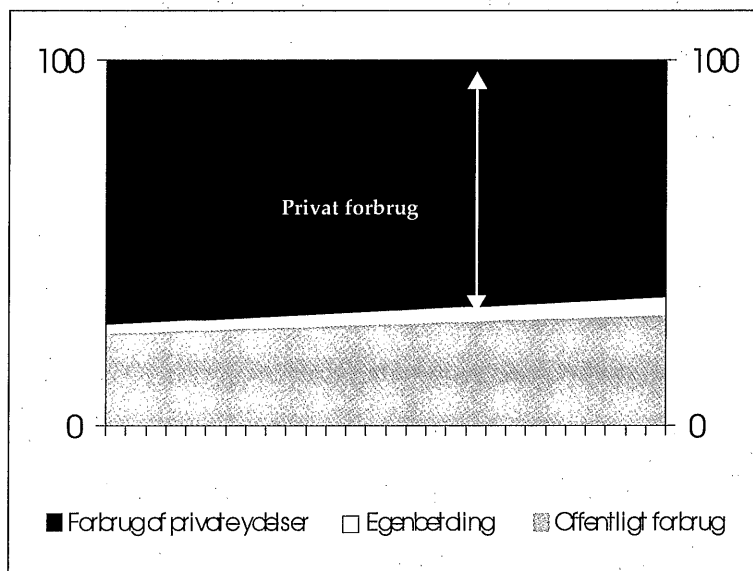
Det private velfærdsforbrug omfatter både betaling for rent private ydelser som f.eks. alternativ sundhedsbehandling og betaling for ydelser, som den offentlige sektor er involveret i tilvejebringelsen eller finansieringen af, f.eks. fritidsundervisning eller pasningstilbud for børn.

Da det private velfærdsforbrug ikke er steget nævneværdigt, har det øgede forbrug af velfærdsydelser været offentligt finansieret ved hjælp af stigende kommunale skatter. Den gennemsnitlige kommunale skatteprocent er således steget fra ca. 18 pct. til knap 32 pct. i perioden fra 1971 til 1998.

Udviklingen har således ikke indebåret, at borgerne betaler mere af deres forbrug selv, da forholdet mellem privat og offentligt forbrug som nævnt, – med konjunkturmæssige udsving – i de seneste 20 år har været næsten konstant. Det har endvidere været muligt at fastholde denne fordeling, samtidig med at forbruget af velfærdsydelser er øget.

Selv om forholdet mellem offentligt og privat forbrug i de seneste 20 år har været næsten konstant, er der i samme periode sket en forøgelse af brugerbetalingen for ydelser, der organiseres af den offentlige sektor. Årsagen til dette er, at en større procentandel af det samlede private forbrug går til ydelser, som det offentlige er involveret i tilvejebringelsen eller finansieringen af. Denne udvikling er i oversigtsform illustreret i figur 3.

**Figur 3: Stileret fremstilling af væksten i brugerbetaling som andel af det samlede private forbrug**



Brugerbetalingen er i perioden fra 1977 til 1997 samlet set øget fra i gennemsnit 8,7 pct. af det offentligt organiserede serviceudbud til 13,2 pct., dvs. en stigning på 4,5 procentpoint, *jf. tabel 2*. Inden for kategorien »samfundsmæssige og so-

ciala forhold«, som omfatter velfærdsydelser inden for bl.a. sundhed og uddannelse, har der været tale om en vækst i brugerbetalingens andel på 4,9 procentpoint i samme periode.

**Tabel 2: Brugerbetaling opgjort i forhold til det offentlige udbud 1977, 1987 og 1997**

	Overordnede off. tjenester	Samfundsmæssige og soc. forhold	Erhvervs- økonomiske forhold	I alt
1977				
Udgifter i alt (mia.kr.)	19,2	54,6	10,2	84,0
Brugerbetaling (mia.kr.)	1,1	4,8	1,4	7,3
Brugerbetalingsandel (pct.)	6,1	8,8	13,2	8,7
1987				
Udgifter i alt (mia.kr.)	37,9	140,7	23,3	201,9
Brugerbetaling (mia.kr.)	3,1	13,9	3,6	20,6
Brugerbetalingsandel (pct.)	8,1	9,9	15,5	10,2
1997				
Udgifter i alt (mia.kr.)	54,4	241,4	31,8	327,6
Brugerbetaling (mia.kr.)	5,1	33,0	5,1	43,2
Brugerbetalingsandel (pct.)	9,4	13,7	15,9	13,2

Anm. »Overordnede offentlige tjenester« omfatter bl.a. betaling for kørekort, pas, jagttegn, publikationer m.v. »Samfundsmæssige og sociale forhold« omfatter bl.a. betaling for fritidsundervisning og åben uddannelse, en række ydelser under sygesikringen, dagtilbud for børn og plejehjem. Det skal bemærkes, at også medicin indgår i opgørelsen. »De erhvervsøkonomiske forhold« omfatter bl.a. renovation, skadedyrsbekæmpelse og miljøkontrol.

Kilde: Budgetredegørelse 1999.

Væksten skyldes især en betydelig vækst i forbruget af ydelser, som det offentlige er involveret i tilvejebringelsen eller finansieringen af, og hvor der samtidig er en privat betalingsandel. Det gælder f.eks. forbruget af daginstitutionsplasser og forbruget af medicin. Den samlede brugerbetalingsandel vil således stige, når der med uændrede regler er særlig høj vækst i de ydelser, der har en relativ høj betalingsandel.

Væksten afspejler derudover i nogle tilfælde ændringer af opgørelsesmetode. På plejehjemsområdet medførte skattereformen i 1994 således, at ældre får udbetalt deres pension, men samtidig skal betale for de ydelser, som de modtager på plejehjemmet. Den deraf følgende stigning i brugerbetalingsandelen er derfor alene udtryk for denne ændring i betalingsmåde.

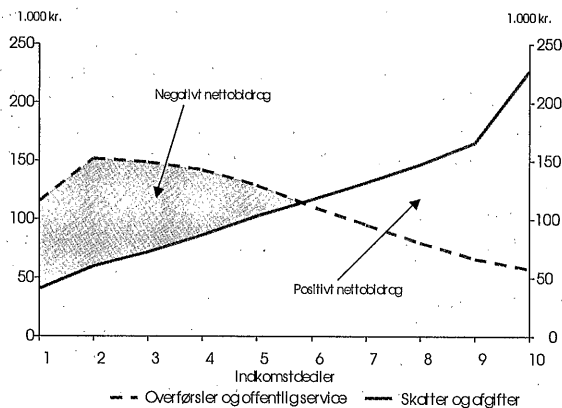
Brugerbetalingen er ikke i sig selv væsentlig for indkomstfordelingen. Brugerbetaling som sådan har ingen betydning for fordelingen af forbrugsmuligheder, idet betalingen modsvarer den ydelse den enkelte får. Det er det samlede forhold mellem offentligt og privat forbrug og dermed omfanget og sammensætningen af beskatningen, som påvirker indkomstfordelingen, jf. afsnit 4 nedenfor.

#### 4. Fordelingssyn og etiske hensyn

En af velfærdssamfundets centrale opgaver er at skabe tryghed for den enkelte ved at sikre en rimelig fordeling af indkomster og forbrug. Der sker en omfordeling på to grundlæggende måder. Det offentlige opkræver for det første mere i skat fra personer med høje indkomster end fra personer med lave indkomster. Provenuet bruges for det andet til at finansiere offentlige ydelser, som tildeles efter behov, hvilket i praksis indebærer, at lavindkomstgrupper modtager en forholdsmæssig høj andel af disse ydelser.

Omfanget af omfordelingen via det offentlige indtægter og udgifter er vist i figur 4, hvor befolkningen er opdelt efter indkomst i 10 lige store grupper. Personer med de laveste indkomster, som tilhører 1. decil, betaler i gennemsnit ca. 45.000 kr. om året til den offentlige sektor i form af skatter og afgifter, mens de 10 pct. med de højeste indkomster betaler ca. 225.000 kr. Modsat modtager lavindkomstgrupperne væsentligt mere fra den offentlige sektor end højindkomstgrupperne.

Figur 4. Nettobidrag til den offentlige sektor



Kilde: Finansredegørelse 2000.

Kombinationen af skatter og afgifter, som vokser med stigende indkomst, og modtagne ydelser, som falder med stigende indkomst, betyder, at nettobidraget til den offentlige sektor vokser med indkomsten. De 10 pct. med de laveste indkomster modtager således ca. 60.000 kr. mere

om året i tjenester og overførsler, end de betaler, mens de 10 pct. med de største indkomster betaler ca. 165.000 mere, end de modtager, jf. figur 4.

Denne omfordeling har en stor effekt på fordelingen af indkomster og forbrugsmuligheder, jf. tabel 3.

Tabel 3. Lav- og højindkomstgruppers indkomst og forbrugsmuligheder, 1997.

	Beløb	
	Lavindkomstgruppen	Højindkomstgruppen
	1000 kr.	
1. Markedsindkomst	31	297
2. Overførsler	53	14
3. Samlet indkomst (1+2)	84	311
4. Personskatter	-21	-129
5. Disponibel indkomst (3+4)	63	182
6. Afgifter	-32	-53
7. Værdi af offentligt betalt service	80	48
8. Samlet forbrugsmulighed (5+6+7)	111	177

Anm.: De to grupper udgøres af de 20 pct. befolkningen med de laveste (lav) henholdsvis de højeste (høj) disponible indkomster. I lavindkomstgruppen er der en stor andel af studerende, pensionister og selvstændige med midlertidigt lave indkomster.

Kilde: Finansredegørelse 2000.

Markedsindkomsten består af lønninger, netto-renteindtægter, aktieudbytte o.s.v. Det vil sige de indkomster, som det offentlige ikke direkte skaber grundlaget for, udover i sin egenskab som arbejdsgiver for de offentligt ansatte.

Som udgangspunkt har lavindkomstgruppen en gennemsnitlig markedsindkomst på 31.000 kr., hvilket er 266.000 kr. mindre end højindkomstgruppen. Omfordelingen via den offentlige sektor resulterer i, at denne forskel bliver reduceret til en forskel på 66.000 kr. om året i forbrugsmuligheder.

Omfordelingen i forbrugsmuligheder kan deles op i på den ene side en omfordeling af indkomster, som finder sted via skattebetalingen og udbetalingen af overførsler, og på den anden side en yderligere omfordeling af forbrugsmuligheder via tildelingen af offentligt betalt service.

Indkomstudjævningen har som resultat, at betalingen af personskat er omkring 6 gange så stor for personer med høje indkomster, som for personer med lave indkomster, og at personer med lave indkomster får 4 gange så meget i overførsler. Derved er fordelingen af den disponible indkomst, som er det beløb, den enkelte råder over til privat forbrug, væsentligt mere lige end fordelingen af markedsindkomster.

Dertil kommer, at personer med lave indkomster har et godt halvanden gang højere forbrug af offentligt betalt service.

Det skal understreges, at fordelingen af forbruget ikke nødvendigvis afspejler fordelingen af velfærd, idet f.eks. værdien af behandling for

sygdom afspejler en uønsket begivenhed for modtageren. Den pågældendes velfærd og forbrugsmuligheder havde imidlertid været ringere uden den offentlige service.

Samlet indebærer den nuværende omfordeling, at forbrugsmuligheder for personer med høje indkomster kun er godt halvanden gang større, selv om markedsindkomsten er omkring 10 gange større.

Offentligt betalt forbrug resulterer således i en mere ligelig fordeling af indkomster og forbrug, når det ses i sammenhæng med skattebetalingerne (i praksis er de betalte kronebeløb for alle skatter og afgifter stigende med indkomsten, og bidrager derfor til omfordelingen, fordi de finansierer offentlige ydelser, der er faldende med indkomsten), som finansierer dette forbrug. Jo større det skattefinansierede forbrug er, jo mere lige bliver fordelingen af forbrugsmulighederne. Givet denne andel har det principielt ingen betydning for indkomstfordelingen, om den resterende del – det private forbrug – er betaling til privat eller offentligt organiserede ydelser.

Sammenhængen mellem indkomstfordelingen og størrelsen på det skattefinansierede forbrug indebærer, at det som udgangspunkt ingen betydning har for indkomstfordelingen, hvis den offentlige service udvides ved hjælp af mere brugerbetaling.

Det offentlige påvirker indkomstfordelingen gennem opkrævningen af skat og den skattefinansierede service, der stilles til rådighed. Ingen af disse størrelser påvirkes, hvis en udvidelse af

det offentlige serviceudbud finansieres ved brugerbetaling, idet betalingen modsvarer af tilsvarende ydelser. Det hidtidige niveau for omfordeling af indkomster vil som udgangspunkt være det samme.

Hvis der ikke er en direkte sammenhæng mellem den øgede brugerfinansiering på bestemte ydelser og forbruget af disse ydelser, kan der dog ske en omfordeling mellem forskellige grupper i befolkningen, selv om det samlede niveau for skat og offentlige ydelser er uændret. Virkningen på forbrugsmulighederne kan trække i begge retninger afhængigt af, hvem der betaler mere, og hvem der modtager mere service.

Da højindkomstgrupperne betaler mere i skat end lavindkomstgrupperne sammenlignet med de ydelser de modtager, vil en skattefinansieret udvidelse af den offentlige produktion derimod betyde, at indkomstfordelingen bliver mere lige. Jo højere skatter, jo mere omfordeling til gunst for lavindkomstgrupperne. Dette gælder uanset om det er afgifter, kommune-, bund-, mellem- eller topskattesatsen, som hæves.

Det modsatte gør sig gældende, hvis øget brugerbetaling anvendes til at sætte skatterne ned. Her vil indkomstfordelingen blive mindre lige som følge af den mindre omfordeling via skatterne. Det vil derfor ikke være muligt at foretage en sådan ændring af finansieringen af den offentlige sektor og samtidig bevare en uændret omfordeling af indkomster og forbrug.

Indretningen af brugerbetalingen er imidlertid ikke kun et spørgsmål om at få en passende fordeling af indkomst og forbrugsmuligheder ved at regulere på andelen af det samlede forbrug, som finansieres over skatterne. For nogle ydelser er det en selvstændig politisk målsætning, at forbruget får en vis størrelse. Den offentlige støtte til uddannelse er et eksempel. Denne støtte er langt fra kun motiveret ud fra fordelingsmæssige overvejelser, men er også begrundet i, at den enkelte uddannelse har en samfundsmæssig værdi udover, hvad den enkelte forbruger er villig til at betale på kort sigt.

Noget tilsvarende gør sig gældende på f.eks. sundhedsområdet. Ud fra etiske hensyn er det afgørende, at alle har lige adgang til sundhedsydelser, og at det derfor ikke er betalingsevnen, som bestemmer forbruget. Det er velfærdsforringende for hele befolkningen, hvis en del af befolkningen ikke har adgang til eller af økonomiske årsager fravælger kvalificeret lægehjælp i tilfælde af sygdom.

På disse og andre områder er det derfor hensigtsmæssigt, at det offentlige finansierer og dermed yder tilskud til forbruget. Tilskuddet kan i praksis variere. Ved sygehusydelser er der f.eks. næsten 100 pct. skattefinansiering, mens andelen af brugerfinansiering på kulturområdet er væsentligt højere.

Den demografiske udvikling i årene fremover vil medføre, at de offentlige udgifter ved det nuværende udbud af velfærds-service vil blive øget. Hertil kommer, at der over tid uden tvivl vil blive efterspurgt nye velfærdsydelser. Det vil stille krav om, at finansieringen løbende overvejes, når der opstår efterspørgsel efter nye velfærdsydelser eller eksisterende ordninger udvikles, som følge af en større modtagerkreds. Fordelingen af privat finansiering og skattefinansiering vil i den sammenhæng skulle afgøres i hvert enkelt tilfælde og ud fra en række hensyn.

På den ene side kan hensynet til lige adgang tilsige, at efterspørgslen skal imødekommes med skattefinansierede tilbud, hvilket vil indsnævre indkomstforskellene yderligere. På den anden side vil højere skatteprocenter kunne reducere det nuværende finansieringsgrundlag gennem øget skatteflugt til udlandet, mindre tilskyndelse til at arbejde og mere sort arbejde og skatteunddragelse.

Ved et højt skattniveau kommer arbejdsudbuddet således under pres af to årsager. Høje marginalskatte mindsker arbejdstiden, da den enkelte får mindre ud af de sidste arbejdstimer, mens omfordelingen til fordel for lavindkomstgrupperne gør det mere attraktivt for personer med høje indkomster at bo og arbejde i udlandet. Det skal dog understreges, at skattniveauet kun er en af mange faktorer, der vil påvirke denne beslutning, og at skattniveauets betydning for valg af bopælsland indtil nu fremstår som meget beskedent. Betydningen kan dog vokse over tid.

Det nuværende skattniveau muliggør næppe større stigninger i skattefinansieringen. Derfor sigter den økonomiske politik efter at nedbringe den offentlige gæld og renteudgifter meget betydeligt, inden antallet af ældre vokser mærkbart. Dermed undgås det, at de demografiske forskydninger i sig selv kræver fremtidige skattestigninger. Set i forhold til en yderligere stigning i efterspørgslen på de offentlige serviceområder er det nødvendigt med en fortsat udvikling og fornyelse i den offentlige sektor, som sikrer, at der løbende foretages en prioritering,



og at den offentlige service tilrettelægges så effektivt som muligt.

##### 5. Brugerbetaling og adfærd

Både skattefinansiering og brugerfinansiering har en effekt på adfærden hos dem, som skal betale. Valget af finansieringsform og udformningen af den konkrete betalingsordning kan bl.a. påvirke arbejdsudbuddet, opsparingen, omfanget af sort arbejde og efterspørgslen efter offentlige ydelser.

Som finansieringsform har indkomstskatter blandt andet den fordel, at de muliggør, at fordelingspolitiske målsætninger tilgodeses. Betalingen frakobler betalingen og forbruget af de offentlige ydelser, hvilket sikrer, at højindkomstgrupper bidrager mere til finansieringen af den offentlige sektor end lavindkomstgrupper, *jf. afsnit 4*. Indkomstskatter har imidlertid også en indvirkning på adfærden. Især arbejdsudbuddet påvirkes af marginals-katten. Ved en høj marginals-kat vil tilskyndelsen til at arbejde alt andet lige mindskes, mens incitamentet til at unddrage sig skattebetaling gennem f.eks. sort arbejde øges.

I modsætning til indkomstskatter har brugerbetaling som udgangspunkt ingen virkning på arbejdsudbuddet. Stigningen i den disponible indkomst og forbrugsmuligheder som følge af øget arbejdstid er ikke på samme måde som ved indkomstskatter påvirket af omfanget af brugerbetaling. Incitamenterne til at arbejde er derfor uændrede.

Såfremt brugerbetalingen er indkomstafhængig, er dette ikke længere tilfældet. Hvis prisen på offentligt organiserede ydelser er større for personer med høje indkomster, bliver fordelene ved høje indkomster mindre (der opstår sam-

spilsproblemer). Indtægtsgraderet brugerbetaling virker i den sammenhæng derfor på samme måde som at øge indkomstskatten for brugeren. Hvis man skal betale 1 kr. ekstra for at have et barn i en daginstitution for hver 10 kr., som man tjener udover et vist beløb, er effekten for den enkelte den samme, som hvis man i stedet skulle betale den ekstra krone i skat.

Den negative indvirkning på arbejdsudbuddet er imidlertid større ved indtægtsgraderet brugerfinansiering end ved progressionen i indkomstbeskatningen for givet provenu.

Da indtægtsgradering medfører, at det er et mindre antal, som bliver berørt, skal der således større satsændringer til for at få det samme bidrag til den offentlige saldo. Hvis der kun er halvt så mange, som skal betale, skal satsen forhøjes med dobbelt så meget for et givet provenu.

Indkomstgraderingen bevirker, at det alene er brugerne (med tilstrækkelig høje indkomster) af den indtægtsgraderede ydelse, som får en skatteforhøjelse, mens det ved en generel forhøjelse af de progressive skattesatser er alle med tilsvarende høje indkomster, som er med til at betale. I eksemplet med indtægtsgraderet brugerbetaling på daginstitutioner er det således kun børnefamilier, som får en skattestigning.

Når den negative økonomiske effekt for et givet provenu er større ved indkomstgradering end ved generelle skatter, skyldes det, at marginals-kattens forvridende effekt på arbejdsudbuddet er større, jo højere skatteprocenten er i forvejen. Indkomstgradering giver en større forvridning, fordi den medfører en stor forøgelse af den faktiske marginals-kat for en begrænset gruppe, mens en generel skat kun giver en mindre forøgelse for en tilsvarende større gruppe. Dette er illustreret i *boks 1*.

#### Boks 1. Generelle skatter forvrider mindre end indtægtsgraderet brugerfinansiering

I skattelitteraturen er det påvist, at forvridningen fra skatterne vokser med kvadratet på skattesatsen. Forskellen på forvridningen fra generelle skatter og indtægtsgraderet brugerfinansiering kan derfor illustreres ved følgende eksempel, der omfatter to personer med ens indkomst.

	Person a	Person b	Forvridning
Generel skat	5 pct	5 pct.	$5^2 + 5^2 = 50$
Indtægtsgraderet ydelse	10 pct.	0 pct.	$10^2 + 0^2 = 100$

En given fordelingspolitisk målsætning opnås derfor med mindre omkostninger for arbejdsudbuddet ved skattefinansiering end ved indkomstgraduering i forhold til erhvervsaktive grupper. Indtægtsgraduering kan endvidere have negativ indvirkning på opsparingen.

Der er dog to forbehold, som i nogle tilfælde kan tale for en graduering af betaling for offentlige ydelser.

Det første forbehold vedrører pensionister. Indtægts- og formuegraduering af ydelser til pensionister har ingen væsentlig forvridende effekt på denne gruppes arbejdsudbud. Der kan derimod være en effekt på opsparingsadfærden for erhvervsaktive, dvs. før pensioneringen, fordi pensionister med betydelig formue vil modtage færre offentlige ydelser. Den negative indvirkning på opsparingen må dog formodes at være begrænset, da det potentielle tab af ydelser for den person, som foretager opsparingen, ligger langt ude i fremtiden og dermed er usikkert, fordi både den fremtidige indkomst, behovet for ydelser og det offentlige regelsæt ikke kendes fuldt på forhånd. Derfor er det forventningerne til den fremtidige brug af formuegraduering, som har betydning, og ikke den nuværende indretning.

Det andet forbehold vedrører det forhold, at der er goder, hvor det er en selvstændig politisk målsætning, at alle relevante modtagere har et vist forbrug af godet. Især for at undgå, at lavindkomstgrupper fravælger godet, kan det være nødvendigt at sænke prisen for ydelsen for personer med lav indkomst. De indkomstafhængige tilskud skal blandt andet ses i dette lys.

Det skal generelt understreges, at der ikke findes nogen løsning på de dilemmaer, der er ved indtægtsgraduering. Samspilsproblemer er uundgåelige, med mindre ydelserne gives til alle eller til ingen. I de tilfælde hvor der er indtægtsgraduering bør det ses i sammenhæng med skattesystemet og andre ordninger for at undgå meget høje marginalprocenter.

Som et sidste punkt, hvor finansieringsformen kan påvirke adfærden, skal efterspørgslen efter offentlige ydelser fremhæves.

Generelle skatter er kendetegnet ved, at forbrug og betaling er adskilt. Det betyder, at prisen for at forbruge en ydelse for den enkelte forbruger er 0. Efterspørgslen efter offentlige serviceydelser vil derfor som hovedregel altid være større end udbuddet. Det betyder, at adgangen til disse ydelser må begrænses ved hjælp af ventelister eller gennem en visitation.

Brugerbetaling kan selv i mindre omfang have en afdæmpende virkning på efterspørgslen, fordi der ved brugerfinansiering etableres en direkte sammenhæng mellem forbrug og betaling. Hvor stor denne effekt er, afhænger af hvilken ydelse der er tale om.

#### 6. Brugerbetaling, tilkøb og valgfrihed

Brugerbetaling kan i visse tilfælde være en forudsætning for, at det offentlige kan tilbyde brugerne af offentlige serviceydelser valgmuligheder. I de eksisterende ordninger med brugerbetaling er det imidlertid ikke altid, at brugerbetaling giver brugerne adgang til et valg mellem forskellige ydelser. Brugerbetaling er derfor ikke nødvendigvis udtryk for større valgfrihed for borgere eller virksomheder.

Kommunerne har mulighed for at sammensætte forskellige kombinationer af skatter og service inden for de rammer, lovgivningen sætter. En kommune kan f.eks. vælge især at bruge ressourcer på ældrepleje, mens nabokommunen kan vælge i særlig grad at prioritere dagpasningstilbud til børn.

Så længe borgerne benytter servicetilbud inden for kommunegrænserne er dette ikke et problem, men hvis der opstår et ønske om at vælge ydelser i andre kommuner end hjemkommunen, kan de forskellige prioriteringer i kommunerne udgøre en hindring for valgfrihed.

Hvis en borger ønsker at benytte en ydelse i en nabokommune, hvor der er ledig kapacitet, og hvor begge kommuner ønsker at medvirke til fleksibilitet, men hvor gennemsnitsudgiften til den pågældende ydelse er højere end i hjemkommunen, kan der opstå et behov for at få enten differencen mellem de gennemsnitlige omkostninger eller den faktiske merudgift dækket.

Hvis det er kommunerne, som skal dække differencen eller den faktiske merudgift, er der risiko for, at borgere kan spekulere i at bosætte sig i kommuner med lav skat og vælge service i nabokommuner med et højere serviceniveau og tilsvarende højere skat. Brugerfinansiering kan derfor anvendes til at sikre, at borgere, som ønsker at vælge en service i en anden kommune, har denne mulighed, uden at der dermed opstår mulighed for at spekulere i forskellige skat/service-niveauer.

Brugerbetaling kan også være en forudsætning for valgmuligheder i tilfælde, hvor brugerne af den offentlige sektor gives mulighed for at købe sig til ekstra ydelser.

Tilkøbsydelse kunne både være den samme type af ydelse som grundydelsen eller helt andre typer af ydelser. I det første tilfælde ville brugeren købe sig til mere offentlig service. I det andet tilfælde ville brugeren få mulighed for at forbruge ydelser, der ikke knytter sig naturligt til grundydelsen.

Tilkøbsydelse kan i princippet tilføre brugeren en velfærdsgevinst, men skaber også risiko for, at der opstår konkurrenceforvridning i forholdet mellem den offentlige og private sektor. Dertil kommer, at en eventuel knaphed på kvalificeret arbejdskraft indebærer en risiko for at fortrænge mulighederne for at producere kerneydelsen.

Den potentielle velfærdsgevinst for brugeren opstår, fordi det bliver muligt at forbruge både grundydelsen og tilkøbsydelsen i sammenhæng. I eksemplet med den praktiske hjemmehjælp vil brugeren således ikke have behov for at henvende sig til en ny leverandør for at modtage mere praktisk bistand i hjemmet, men kan anvende en og samme leverandør.

Faren for konkurrenceforvridning opstår, hvis offentlige producenter både leverer grundydelsen og tilkøbsydelsen. I sådanne tilfælde kan det i praksis være vanskeligt at opretholde vandtætte skotter mellem den skattefinansierede grundydelse og den brugerfinansierede tilkøbsydelse. Der er dermed risiko for, at offentligt organiserede tilkøbsydelse tilbydes brugerne billigere end tilsvarende private ydelser, fordi en del af ydelsen reelt er skattefinansieret. Et udbud af offentligt organiserede tilkøbsydelse kan herudover fortrænge eksisterende private tilbud eller hindre fremkomsten af nye.

### 7. Principper for brugerbetaling

Den nuværende finansieringsmodel indebærer, at velfærdsservice til borgerne overvejende finansieres via skatterne, og at brugerfinansiering anvendes som et supplement til skattefinansieringen i visse tilfælde. Derudover er der en lang tradition for, at virksomheder bidrager med en brugerfinansiering for offentligt organiserede ydelser som f.eks. kontrolforanstaltninger og kvalitetsordninger, der er til gavn for erhvervene.

De seneste 30 års udvikling har indebåret, at den andel af det samlede forbrug, som finansieres gennem skatter og afgifter, er øget. Væksten i andelen af offentligt forbrug fandt primært sted i 1970'erne. I de seneste 10 år har fordelingen af offentligt og privat forbrug været næsten kon-

stant. Godt 1/3 af det samlede forbrug er således finansieret af skatter og afgifter i dag.

Den nuværende finansieringsmodel er ikke udformet med udgangspunkt i et enkelt eller nogle få principper. Hensynet til et bredt udbud af gratisydelse og hensynet til en ligelig indkomstfordeling har imidlertid vejet tungt ved den hidtidige udformning af finansieringen. Resultatet har været, at der er opnået et højt niveau af omfordeling. Det betyder, at fordelingen af indkomster og forbrug er blandt de mest lige i verden.

Det er regeringens opfattelse, at de resultater, som er opnået ved den nuværende sammensætning af finansieringen af det samlede forbrug, skal fastholdes. Et fortsat stort udbud af skattefinansierede velfærdsydelse, som befolkningen har lige adgang til, og en ligelig indkomstfordeling er centrale målsætninger i regeringens økonomiske politik.

Der er imidlertid løbende sket justeringer af den hidtidige finansieringsmodel, og der vil også være behov for sådanne justeringer fremover i takt med, at der opstår større eller nye behov.

Ændringer i finansieringen skal ske under hensyntagen til de værdier, som præger den nuværende finansieringsmodel. Regeringen har derfor ingen planer om at gennemføre skattelettelser, som finansieres ved øget brugerbetaling. En sådan omlægning ville forrykke det nuværende forhold mellem offentligt og privat forbrug med den effekt, at indkomstforskellene i befolkningen øges.

Behovet for at overveje finansieringen af den offentlige sektor i de kommende år vil især kunne opstå som følge af en stigende efterspørgsel efter velfærdsservice. Det er velkendt, at den demografiske udvikling vil medføre, at de offentlige udgifter ved det nuværende udbud af velfærdsservice vil blive øget. Hertil kommer, at der formodentligt vil blive efterspurgt nye velfærdsydelse.

Hvis efterspørgslen efter velfærdsservice vokser hastigere end væksten i produktionen, vil det ikke være muligt både at øge udbuddet af offentlige velfærdsydelse i takt med væksten i efterspørgslen, og at opretholde det nuværende omfang af skattefinansiering. Konsekvensen af en sådan udvikling vil derfor enten være skatetestigninger eller brugerfinansiering af nye tilbud.

Der kan dermed opstå et dilemma. På den ene side vil der være et hensyn til at holde skat-

terne i ro, fordi stigende marginalsatser vil mindske arbejdsudbuddet. På den anden side vil der være et hensyn til fortsat at sikre, at ud-buddet af gratisydelse tilpasses befolkningens præferencer, som løbende udvikler sig og præges af både den teknologiske og samfundsmæssige udvikling af muligheder og værdier.

Hvis der skal være et råderum i årene fremover til at udbygge og udvikle den offentlige service, er det derfor nødvendigt, at der føres en økonomisk politik, som muliggør, at den offentlige gæld og dermed rentebyrden nedbringes. Med henblik på at sikre et fortsat råderum er det derudover af væsentlig betydning, at der løbende foretages en prioritering af de offentlige opgaver, og at den offentlige service tilrettelægges så effektivt som muligt gennem bl.a. afprøvning

af nye styringsformer og øget anvendelse af informationsteknologi.

Det skal afslutningsvis understreges, at det aldrig vil blive muligt på forhånd at træffe beslutning om detaljerne i finansieringen af det fremtidige forbrug, dels fordi sammensætningen af ønsker og behov ikke kendes, dels fordi der i nogle tilfælde vil være tale om ydelser, der ikke er udviklet eller opfundet endnu.

\_\_\_\_\_

Hermed slutter redegørelsen.

\_\_\_\_\_

## Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget)

### Netværksredegørelse 2000 af 14/12 2000.

(Redegørelse nr. R 7).

Forskningsministeren (Birte Weiss):

#### 1. POLITISKE UDFORDRINGER OG MÅL

Danmark er et velfærdssamfund og et netværks-samfund, hvor viden, kommunikation og kompetenceudvikling får helt nye perspektiver i teknologiske netværk og netværk mellem mennesker. Spredning af teknologi og viden samt evnen til at omsætte teknologiske fremskridt til nye og forbedrede varer er en væsentlig konkurrenceparameter.

Som borgere i netværkssamfundet skal vi vænne os til en verden i forandring. Anvendelsen af computere, mobiltelefoner og Internettet ændrer i stort og småt vores hverdag – uanset hvad vi arbejder med, hvor gamle vi er, og hvor vi bor. Og det stiller krav til vores kompetencer, så vi bliver i stand til at udnytte og forholde os til de nye muligheder.

Danmark skal satse intensivt på forskning, uddannelse og på innovative virksomheder, der skal kunne måle sig med de bedste i den globale konkurrence. Den danske velfærd og velstand afhænger af denne indsats.

Derfor vil regeringen denne indsats, men det bliver ikke via en ensidig satsning på eliten. Det er en særlig dansk udfordring at finde en balance mellem på den ene side nye måder at tænke, fungere og tjene penge på og på den anden side de traditioner og værdier fra den »gamle« verden, som vi ikke vil sætte over styr.

Et holdbart samfund er ikke i strid med grundværdierne i den ny økonomi – netværksøkonomien. Tværtimod. Gode uddannelsesmuligheder, arbejde til alle, social tryghed og et velfungerende retssystem er nogle af de rammebetingelser, som tæller højt hos kompetente og kreative mennesker. Det er dem, som skal bære den ny økonomi.

Og der er brug for alle samfundets ressourcer. Vi står over for nogle kontante politiske udfordringer:

– Hvordan etablerer vi en kompetencekæde, der med start i folkeskolen kan give alle dan-

skere nye kompetencer livet igennem – uanset køn, uddannelsesniveau, indkomst og bopæl?

- Hvordan kan vi tilpasse den offentlige sektor, så den imødekommer borgernes forventninger om sammenhæng, service og effektivitet?
- Hvordan kan vi bedst understøtte danske virksomheder i den globale netværksøkonomi?

Der findes ikke ét svar på disse udfordringer. I politisk sammenhæng er der heller ikke ét område, som indeholder svar på alle udfordringerne. Det kræver et stærkt politisk fokus inden for samtlige politikområder, et tæt offentligt/privat samspil og en aktiv deltagelse i det internationale samarbejde, Danmark er en del af.

Nogle af de væsentligste drivkræfter i fremtidens danske samfund er IT, telekommunikation og forskning. Således har forskning inden for elektronik, materialer og optik banet vej for udviklingen af stadigt mindre elektroniske kredsløb og apparater samt hurtigere computere og kommunikationsnet. Og udviklingen inden for IT og telekommunikation har i sig selv været med til at revolutionere forskningen gennem nye muligheder for at analysere og udveksle store mængder data. Det gælder ikke blot inden for naturvidenskaberne, men også eksempelvis den forskning, der betjener sig af elektroniske registre, eller forskning inden for sprog og oversættelse.

Resultaterne af denne vekselvirkning mellem IT, telekommunikation og forskning er meget synlige og har ført til nye forskningsresultater på rekordtid. Det fører også til helt nye produkter eller til væsentlige forbedringer af eksisterende produkter – eksempelvis bedre lyd i højtalere, mobiltelefoner med Internetadgang og mere brugervenlig grafik på computerskærmen.

Netværkssamfundet er funderet på en økonomi, som er drevet frem af viden og ny teknologi, der ikke holder sig inden for de nationale grænser. Danmark er en del af denne udvikling. Derfor vil regeringen sikre, at

- forskning og uddannelse bidrager til udviklingen af et stærkt, vidensbaseret erhvervsliv og understøtter uddannelsen af kvalificerede medarbejdere og velfungerende samfundsborgere
- det danske telemarked har de bedste og billigste teleydelser via sund konkurrence og ægte valgfrihed
- IT anvendes til bedre service og øget effektivitet i den offentlige sektor