

Sociale udgifter på tværs af OECD-lande – hvor ligger Danmark?

I den hjemlige debat kan man godt få indtryk af, at Danmarks sociale udgifter er verdens absolut højeste. En ny opgørelse af de sociale udgifter på tværs af OECD-lande viser imidlertid, at Danmark ligger på en 4. plads hvad angår de umiddelbare *offentlige* sociale udgifter, mens vi falder ned på en 7. plads, når også de private sociale udgifter og skattesystemets betydning medregnes. Når OECD kigger på de sociale udgifter mere bredt og sammenligneligt, er der langt mindre forskel mellem landene, end når man alene kigger på de umiddelbare offentlige udgifter. Årsagen er, at landenes sociale systemer er indrettet meget forskelligt.

- Sociale udgifter dækker overførselsindkomster og forsikringer mod nedgang i indkomst, fx pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, sygedagpenge. Men sociale udgifter dækker også udgifter til sundhed- og pleje fx hospitalsophold, pasningsudgifter for børn og støtte til pasning, udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik, boligstøtte mv.
- De forskellige landes sociale systemer er indrettet meget forskelligt. Nogle lande - som Danmark og de nordiske lande - har sociale systemer, der i høj grad er bundet op på det offentlige system, mens det i andre lande i højere grad er bundet op på private ordninger. Samtidig bruges skattesystemet i nogle lande aktivt med et socialt sigte, ligesom den skattemæssige behandling af de sociale udgifter er meget forskellig på tværs af landene. Ønsker man en korrekt international sammenligning af de sociale udgifter, må alle disse forhold regnes med.
- En ny opgørelse fra OECD viser, at Danmark ligger nummer 4 blandt OECD-landene, hvad angår de umiddelbare *offentlige* sociale udgifter målt som andel af BNP. Frankrig, Belgien og Finland ligger foran os.
- Medregnes de *private* sociale udgifter og betydningen af *skattesystemets* indretning, falder vi imidlertid ned på en 7. plads blandt OECD-landene. Vi bliver således overhalet af lande som USA, Holland, Sverige og Italien, mens Finland rykker under os.
- OECDs beregninger, der tager højde for landenes forskellige sociale systemer, viser en markant mindre forskel mellem de sociale nettoudgifter, sammenlignet med situationen hvor man alene ser på de offentlige udgifter. Indtrykket af at Danmark skulle have verdens højeste sociale udgifter holder således ikke.
- Opgørelsen sætter samtidig perspektiv på debatten om det høje danske skattetryk.

Kontakt Cheføkonom **Frederik I. Pedersen**, Formandssekretariatet,
telefon 28 42 42 72 eller mail frederik.pedersen@3f.dk

Danmarks falder ned ad listen over størrelsen på de sociale udgifter i OECD

I den hjemlige debat kan man godt få indtryk af, at Danmarks sociale udgifter er verdens absolut højeste. Det sker typisk med udgangspunkt i de umiddelbar offentlige udgifter, der som følge af vores velfærdsstat ligger relativt højt. Ofte sker debatten også med henvisning til de danske skattetryk, der ligger i den internationale top, som nogle anser for skadeligt.

Men OECD-landene indretter sig vidt forskelligt, så hvis man skal tegne et retvisende billede af de sociale udgifter på tværs af lande, må man tage højde for hvordan landene har indrettet sig. Det gælder omfanget af *private* sociale udgifter samt ikke mindst skattesystemets indretning.

Opgørelse af de reelle sociale udgifter

Sociale udgifter dækker overførselsindkomster og forsikringer mod nedgang i indkomst, fx pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, sygedagpenge. Typisk det vi her hjemme kender som det "sociale sikkerhedsnet". Men sociale udgifter er også udgifter til sundhed- og pleje fx hospitalsophold, pasningsudgifter for børn (ind til skolegang) og støtte til pasning, udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik, boligstøtte mv.

De sociale ydelser leveres meget forskelligt fra land til land afhængig af, hvordan de enkelte lande har valgt at indrette sig. Der kan være tale om universelle offentligt baserede systemer, som det vi kender i de nordiske lande, hvor der ikke er nogen nærmere sammenhæng mellem, hvordan det finansieres (via skatten) og det den enkelte kan trække på.

I andre lande er det sociale system i langt højere grad baseret på private ordninger, hvor der er en mere klar sammenhæng mellem det der indbetales og de muligheder der er for at trække på systemet. Det er typisk via forsikringsordninger fx baseret på arbejdsmarkedstilknytning, der kører over den private sektor.

Det er heller ikke nok alene at kigge på de sociale udgifter, for skattesystemet spiller ligeledes en meget væsentlig rolle. I nogle lande bruges fradrag i skattesystemet med et socialt sigte med præcis samme effekt som udbetalingen af en overførselsindkomst. Ligeledes er der stor forskel på, hvordan de sociale udgifter beskattes og hvor meget der "løber tilbage" i landenes offentlige kasser via indkomstskat og afgifter.

I Danmark betales typisk almindelig indkomstskat af overførselsindkomst ("bruttificering"), mens overførslerne i andre lande er skattefrie eller meget lempeligt beskattet. Det relevante for den enkelte og for sammenligninger på tværs af lande er, hvad der netto udbetales efter skat – altså den reelle udgift efter at der er taget højde for skatten, jf. uddybende boks til sidst. Endelig får lande med høje forbrugsskatter

(moms og afgifter) et større "tilbageløb" i de offentlige kasser fra de udbetalte overførselsindkomster sammenlignet med lande med lave forbrugsskatter. Det skyldes at overførselsindkomster netop er med til at dække det daglige forbrug.

Skal der tegnes et retvisende billede af størrelsen på de *samlede* sociale udgifter på tværs af lande, må man altså også tage højde for omfanget af *private* sociale udgifter samt ikke mindst skattesystemets indretning.

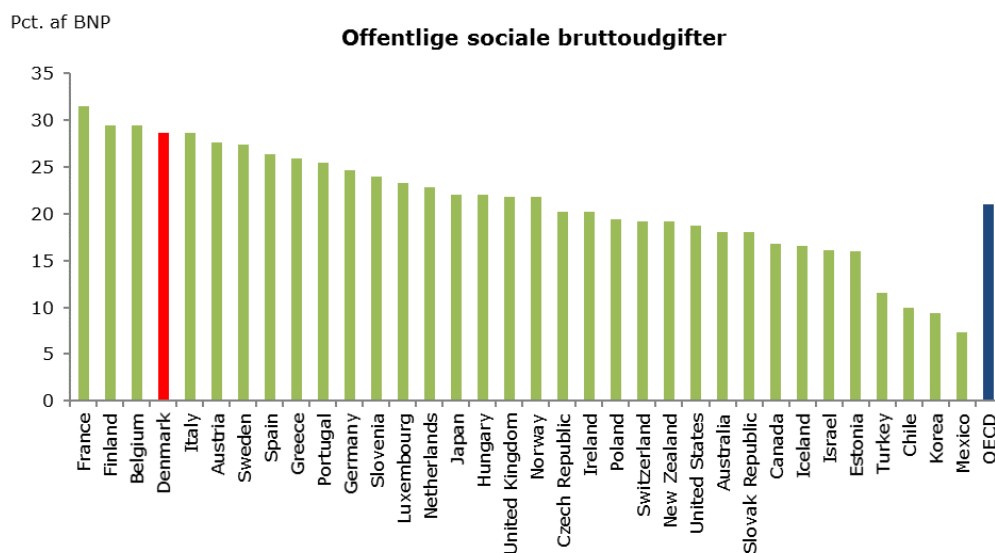
OECDs opgørelse af de samlede sociale udgifter det hele indregnet

OECD udarbejder med mellemrum opgørelser, der tager højde for både de offentlige og de private sociale udgifter samt ikke mindst skattesystemets indretning. Hermed får man et bud på de samlede sociale udgifter, der (netto) reelt er til rådighed.

Den nyeste opgørelse fra oktober 2016¹, der dækker 2013, viser at Danmark ikke topper listen - hverken på de umiddelbare *offentlige* sociale udgifter eller de *samlede* sociale nettoudgifter. Sidstnævnte tager netop højde for de private sociale udgifter samt skattesystemets indretning.

Indregnes de nyeste nationalregnskabstal for BNP² ligger Danmark målt på de *offentlige* sociale bruttoudgifter nummer 4 blandt OECD-landene. Frankrig, Belgien og Finland ligger foran os. Det viser figur 1.

Figur 1. Sociale offentlige brutto, 2013



Anmærkning: Opgørelsen er sorteret efter størst - mindst. Danmark. Tallene er generelt korrigeret for nye revisioner af BNP-tal.
Kilde: 3F på baggrund af OECD (2016), "Social Expenditure Update 2016: "Social spending stays at historically high levels in many countries".

¹ <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>

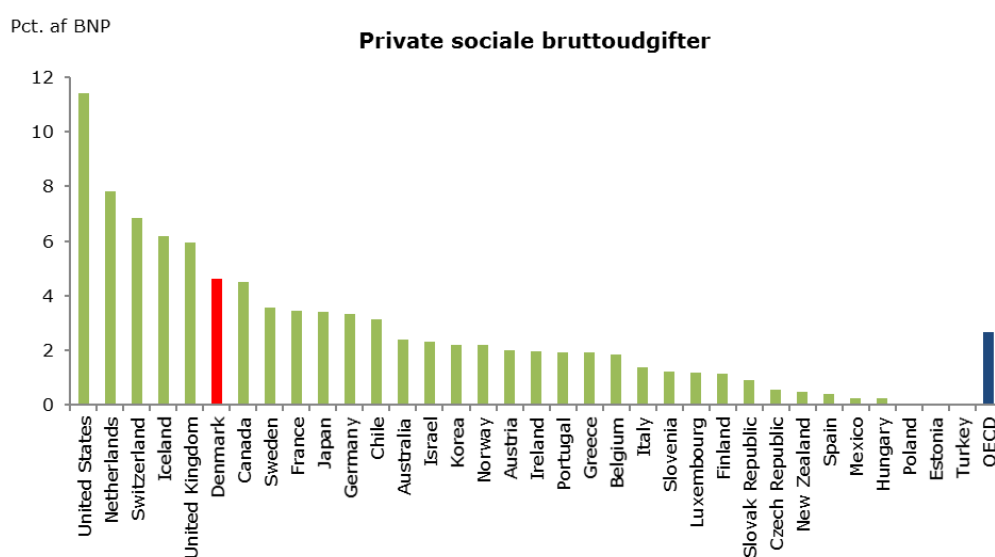
² Se fx <http://www.dst.dk/da/Statistik/NytHtml?cid=22230>



Ser man på de *private* sociale udgifter ligger USA på en klar førsteplads, men også Holland, Schweiz og UK ligger højt. Flere af disse lande har i høj grad indrettet deres velfærdssystemer på private ordninger, der giver social sikring, hvor der også typisk er en form for offentlig tilskyndelse via skattesystemet (fx sundhedsforsikringer med skattefradrag).

At Danmark også er placeret i toppen her, kan virke overraskende. Men det skyldes at vores arbejdsmarkedspensionsordninger, der er store i international sammenhæng, er baseret på kollektive overenskomster.

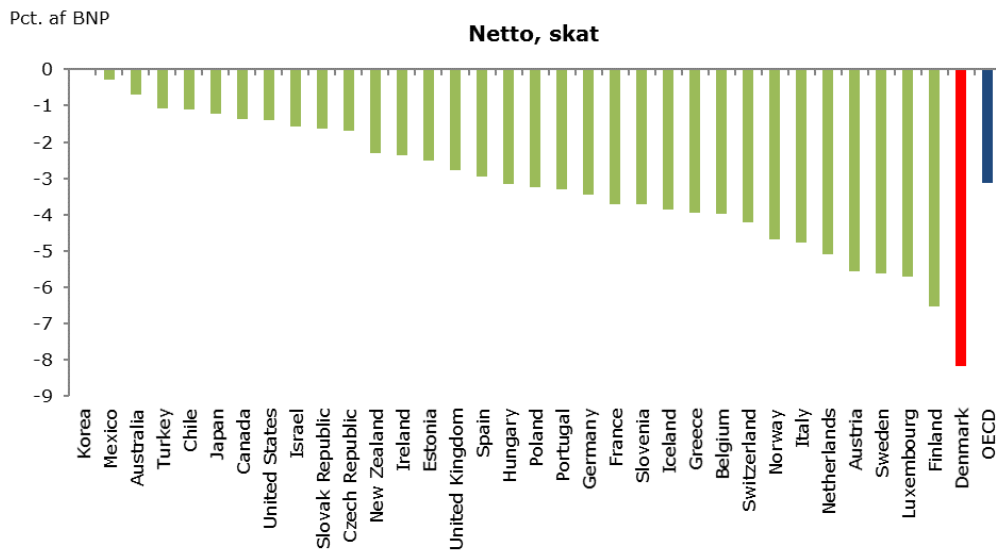
Figur 2. Private sociale udgifter, 2013



Anmærkning: Opgørelsen er sorteret efter størst - mindst. Danmark. Tallene er generelt korrigeret for nye revisioner af BNP-tal.
 Kilde: 3F på baggrund af OECD (2016), "Social Expenditure Update 2016: "Social spending stays at historically high levels in many countries".

Til gengæld er Danmark det OECD-land, hvor skatterne trækker mest den anden vej. Det afspejler som nævnt, at vi i Danmark som hovedregel betaler normal indkomstskat af vores overførselsindkomster, hvor de i andre lande er skattefrie eller meget lempeligt beskattet. Samtidig har vi i Danmark relativt høje forbrugsskatter (moms- og afgiftsniveau). Det betyder at en stor del af de beløb, der går til sociale ydelser i Danmark kommer tilbage i de offentlige kasser igen via indkomst- og forbrugsskatter.

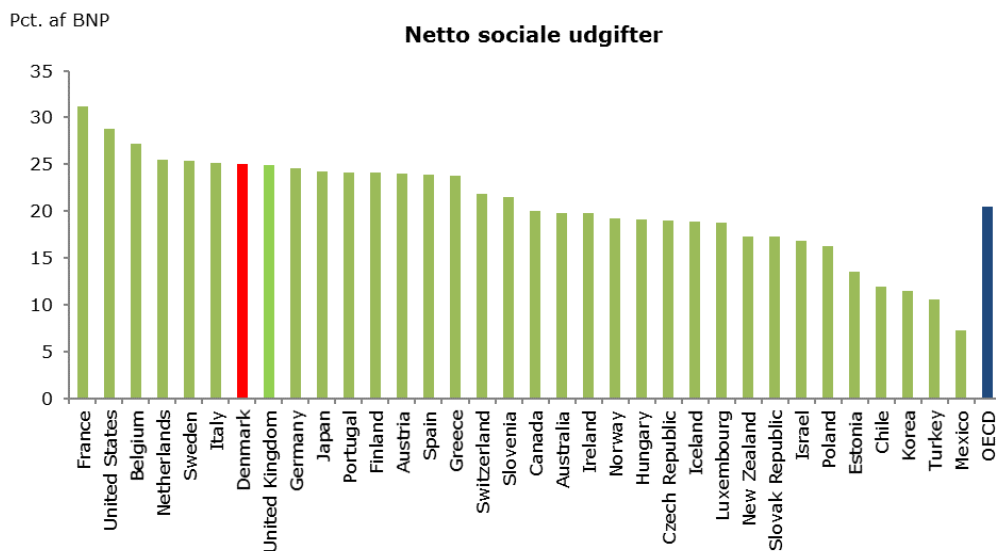
Figur 3. Sociale udgifter netto skat, 2013



Anmærkning: Opgørelsen er sorteret efter størst - mindst. Danmark. Tallene er generelt korrigeret for nye revisioner af BNP-tal.
 Kilde: 3F på baggrund af OECD (2016), "Social Expenditure Update 2016: "Social spending stays at historically high levels in many countries".

Når der tages højde for både de offentlige og private sociale udgifter samt af skattesystemets indretning falder vi ned på en 7. plads, og bliver overhalet af lande som USA, Holland, Sverige og Italien, mens Finland rykker under os. Det viser figur 4.

Figur 4. Sociale nettoudgifter, 2013



Anmærkning: Opgørelsen er sorteret efter størst - mindst. Danmark. Tallene er generelt korrigeret for nye revisioner af BNP-tal.
 Kilde: 3F på baggrund af OECD (2016), "Social Expenditure Update 2016: "Social spending stays at historically high levels in many countries".



Som det fremgår af figur 1 og figur 4, ligger Frankrig i top, både hvad angår offentlige bruttoudgifter og de samlede sociale nettoudgifter. USA går fra en 24. plads, hvad angår de offentlige bruttoudgifter til en 2. plads målt på de samlede sociale nettoudgifter. Det er et meget klart eksempel på, at man ikke kan nøjes med alene at kigge på de offentlige udgifter.

Som det fremgår af figur 4, er der samlet set ikke den store forskel på de sociale nettoudgifter mellem Holland på 4. pladsen og så Spanien på 15. pladsen. I bunden ligger lande som Mexico, Tyrkiet, Chile og Sydkorea samt andre lande, vi ikke normalt sammenligner os med.

Helt generelt er der således langt mindre forskel mellem landene, hvad angår de sociale nettoudgifter, end når man alene kigger på de umiddelbare offentlige udgifter.

Det kan virke bemærkelsesværdigt, at Norge ligger på en 21. plads. Men det skyldes ikke, at de sociale udgifter i Norge er lave, men at deres BNP er meget højt som følge den store produktion af olie og gas i Nordsøen.

Samlet peger OECD's opgørelse på, at der for lande der ligner os mest, i bund og grund ikke er den store forskel mellem de sociale udgifter, når der tages højde for den indretning man har valgt i de forskellige lande. Men Danmark topper altså langt fra listen hvad angår sociale udgifter.

Skattetryk – afhænger også af principper for sociale ydelser

Opgørelsen sætter samtidig perspektiv på debatten om det høje danske skattetryk, der af mange anses som skadeligt. Som det fremgår ovenfor, kommer en meget stor del af de sociale udgifter tilbage i de offentlige kasser igen via vores skattesystem. Var indkomstoverførslerne skattefrie i Danmark skulle der ikke udbetale så mange penge, men der ville så heller ikke komme penge tilbage igen via indkomstkatten og skattetrykket ville derfor være lavere.

Som økonomiprofessor Torben M. Andersen skrev i et indlæg ("Hvor store er de sociale udgifter?") i Politiken onsdag 9. september 2015,

"Hvis vi fra den ene dag til den anden skiftede fra et brutto- til et nettoprincip for de offentlige udgifter, ville de offentlige udgifter til sociale formål falde med cirka 7 procentpoint, og tilsvarende ville der være et fald i skattetrykket (der ville så ikke længere være skatteindtægter fra de sociale ydelser). Dette understreger, at hvis det alene handler om at reducere skattetrykket, så kan en markant reduktion skabes alene ved ændrede administrative principper."

Boks OECD's opgørelse af de sociale udgifter

Sociale udgifter i OECD's opgørelse dækker over ydelser, overførsler samt skattefradrag forbundet med sociale foranstaltninger, der samtidig har en omfordelende karakter. Det kan således være mellem det offentlige og husholdningerne, mellem virksomheder og husholdningerne eller private institutioner og husholdningerne. Hvor det offentlige ikke er direkte involveret i pengestrømmen kræves der, at den private ordning har en omfordelende karakter. Det betinger dog som hovedregel, at det offentlige alligevel er involveret enten direkte, eksempelvis ved offentlig tvungen deltagelse, eller indirekte, eksempelvis ved subsidiering fra offentlig side.

Private ordninger, der er indgået individuelt – eksempelvis en privattegnet forsikring - indgår ikke i denne definition. Det gælder eksempelvis også privates egenbetaling til sundhed, medicin og private pensionsordninger, hvor der ikke er karakter af omfordeling og hvor ordningen ikke direkte eller indirekte er påvirket af det offentlige. Overførsler direkte mellem husholdninger indgår heller ikke.

Uden for definitionen falder også den uformelle del af økonomien, der opfylder, hvad der normalt kan sidestilles med sociale ydelser. Det gælder eksempelvis pasning og pleje af børn og ældre inden for egen familie. Da udgifterne i sættes i relation til BNP, der afspejler værditilvæksten i markedspriser i samfundet, er dette dog et mindre problem, da den uformelle del heller ikke optræder i værditilvæksten/BNP.

Sociale udgifter dækker overførselsindkomster og forsikringer mod nedgang i indkomst, fx pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, sygedagpenge. Det dækker også sundheds- og plejeudgifter fx hospitalsophold, pasningsudgifter for børn og støtte til pasning, samt udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik og boligstøtte. Uddannelse efter seksårsalderen ikke indgår OECD's opgørelse

Før private udgifter tæller med, skal der være tale om ordninger, hvor penge omfordeles mellem forskellige grupper. Det kan for eksempel være en sygeforsikring, hvor man får et skattefradrag eller et tilskud for at deltage, eller hvor der er tvungen deltagelse.

Skatternes indretning er meget forskellig fra land til land. Det gælder både beskatning af sociale ydelser, eksempelvis overførselsindkomster, flere lande bruger også skattesystemet med samme effekter som overførselsindkomster har herhjemme. I flere lande gives der et skattefradrag i stedet for en overførselsindkomst.

Der er således stor forskel på, hvordan sociale overførsler, som eksempelvis arbejdsløshedsdagpenge, beskattes. I flere lande er sociale overførsler skattefrie, eller beskattes i meget lempeligt omfang. I andre lande som Danmark beskattes overførslerne på linje med al anden lønindkomst.

I lande hvor beskatningen er lav eller helt skattefri, behøver overførslerne ikke at være så store som i lande, hvor der skal betales højere skat af overførslerne for at sikre en given disponibel (efter skat) indkomst. Det betyder, at udgifterne kan syne større i lande med høj skat, selvom der er præcis samme nettoudgift, når skatten modregnes.

For det andet bruges overførslerne af husholdningerne til at købe varer og tjenester. I lande med en høje indirekte skatter (afgifter og moms), kommer en større del af pengene således tilbage til de offentlige kasser igen, når overførslerne forbruges. I lande med lavere indirekte skat, behøver udgifterne til overførsler derfor heller ikke at være lige så store som i lande med høje indirekte skatter, for at sikre købekraften af en given indkomst.

Det betyder at lande med høj beskatning sagtens kan have udgifter, der syner større end lande med lavere beskatning, selvom nettoudgiften efter skat kan være præcis den samme.

For det tredje bruger en del lande skattefradrag på en måde, der modsvarer en overførselsindkomst. Eksempelvis giver nogle lande skattefradrag for at have børn i stedet for den børnecheck vi har i Danmark. Der kan også være fradrag for pasning af børn i stedet for et tilskud til nedsat pris for børnehaven, eller det kan være skattefradrag for private sundhedsforsikringer. Vælger et land fradraget, vil der i stedet for en offentlig udgift være et tab af skatteindtægter. I lande der bruger skattefradrag vil derfor både udgifter og skat syne mindre sammenlignet med lande der ikke bruger fradrag.

Samlet betyder de forskellige landes indretning af sociale systemer, at de offentlige sociale udgifter langt fra afspejler, hvad der går til sociale udgifter og forbrug i de forskellige lande. Der skal tages højde for, hvad der finder sted i privat regi samt i hvordan skattesystemet anvendes til sociale formål.

Danmark har nogle relativt høje offentlige umiddelbare (brutto)udgifter, ca. 28½ procent af BNP. Men fordi Danmark som hovedregel beskatter overførselsindkomster og den indirekte beskatning som moms og afgifter er høj i Danmark, ryger en stor del af pengene tilbage i de offentlige kasser igen. De offentlige direkte sociale netto-udgifter er derfor mindre end bruttoudgifterne. Tages der yderligere højde for særlige skattefradrag med socialt sigte indsnævres forskellen yderligere og faktisk overhales vi nu af tyskerne målt som andel af BNP, se tabel 1.

Medregnes dernæst de private sociale udgifter herunder den skat der følger med, i forhold til skattefradrag mv, fås de samlede sociale netto-udgifter. Set på den måde, så ligger USA nu næsthøjest blandt de angivne lande i tabellen, hvor Frankrig klart topper. Danmark og UK ligger på nogenlunde samme niveau, efter Sverige og Holland, mens Tyskland kommer lidt efter.

Tabel 1. Fra offentlige sociale bruttoudgifter til og samlede sociale nettoudgifter

	Denmark	France	Germany	Netherlands	Sweden	United Kingdom	United States
1 Offentlige sociale bruttoudgifter	28,6	31,5	24,7	22,8	27,4	21,8	18,8
- Direkte, indirekte skatter og sociale bidrag	6,4	4,4	3,4	3,4	4,5	1,6	1,0
2 Offentlige direkte sociale nettoudgifter	22,2	27,1	21,3	19,4	22,9	20,2	17,8
3 Skattefradrag med socialt sigte, netto	0,0	0,8	1,6	0,6	0,0	0,2	2,0
4 Offentlige sociale udgifter, netto (2+3)	22,2	28,0	22,9	20,1	22,9	20,4	19,8
5 Private sociale bruttoudgifter	4,6	3,4	3,3	7,8	3,6	5,9	11,4
- Direkte, indirekte skatter og sociale bidrag	1,8	0,2	0,9	2,3	1,1	1,3	0,9
6 Private sociale udgifter, netto	2,9	3,2	2,4	5,5	2,4	4,7	10,5
7 Øvrige korrektioner	0,0	0,0	0,8	0,1	0,0	0,1	1,5
8 Netto sociale udgifter (4+6-7)	25,1	31,2	24,6	25,5	25,3	25,0	28,8

Anm.: Øvrige Korrektioner dækker den dobbeltregning der følger med, hvis indbetalinger til en privat ordning, der giver et skattefradrag i det offentlige, også tælles med, når der samtidig er udbetalinger fra den private ordning. Det gælder også, så en eventuel skattebegunstigelse på en udbetaling fra en privat ordning ikke samtidig tæller som et skattefradrag ved opgørelsen af de offentlige sociale nettoudgifter. Tallene er generelt korrigeret for nye revisioner af BNP-tal.

Kilde: "Økonomisk vækst og velstand i Danmark", 2017, med opdaterede tal fra "Social Expenditure Update 2016: "Social spending stays at historically high levels in many countries".