

Økonomisk politik i Danmark – en kritik

Christen Sørensen

Odense Universitet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

SUMMARY: Convergence in material welfare as measured by real GNP per person has been a very strong tendency among industrialized countries in the last century. Education, research, and savings are the most important growth factors according to growth-studies. Since the research results themselves – after a while at least – become public goods, and since information and transportation costs have been reduced drastically, it is concluded that this tendency will continue. Also from this vantage point long-term structural policy may be more rewarding than cycle-based short-term economic policy. Case studies of health-care expenditure and tax regulations are included to emphasize that structural policy also can be more demanding than short-term cycle-based economic policy.

1. Indledning

Uligevægtene i dansk økonomi må efterhånden karakteriseres som værende af permanent karakter. Betalingsbalanceunderskuddene har eksisteret i 25 år med stærkt stigende gældsproblemer til følge og den høje ledighed i næsten 15 år. De åbenbare barrierer mod eliminering af uligevægtene, den fortsatte åbning af økonomien overfor omverdenen samt opprioriteringen af prisstabilitet – understreget af fastkursnormen i forhold til de øvrige EMS-lande – gør, at grundlaget for og udformningen af den økonomiske politik grundlæggende må nyvurderes.

Med udgangspunkt i vækstforløbet i en over 100 årig periode og i studier over årsager til økonomisk vækst i en række industrilande konkluderes i afsnit 2:

- at der har kunnet konstateres en stærk tendens til konvergens mellem de materielle levevilkår de industrialiserede lande imellem,
- at forskning og uddannelse samt opsparing er de vigtigste vækstfaktorer.

I et langsigtet perspektiv er problemstillingen således næppe, om Danmark bevarer sin placering i landegruppen med høj materiel velfærd, men givetvis først og fremmest om placeringen skal være i 1., 2. eller 3. division indenfor denne gruppe.

En udvidet version af denne artikel med bl.a. et mere omfattende datamateriale er publiceret som *Occasional Paper nr. 1/1989*, Økonomisk politik i Danmark – en kritik. Økonomisk Institut, Odense Universitet. De her fremsatte synspunkter blev fremlagt i Nationaløkonomisk Forening den 13. april 1989 i et foredrag med titlen: »Forslag til omlægninger af den økonomiske politik.«

Økonomisk politik i Danmark – en kritik

Christen Sørensen

Odense Universitet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

SUMMARY: Convergence in material welfare as measured by real GNP per person has been a very strong tendency among industrialized countries in the last century. Education, research, and savings are the most important growth factors according to growth-studies. Since the research results themselves – after a while at least – become public goods, and since information and transportation costs have been reduced drastically, it is concluded that this tendency will continue. Also from this vantage point long-term structural policy may be more rewarding than cycle-based short-term economic policy. Case studies of health-care expenditure and tax regulations are included to emphasize that structural policy also can be more demanding than short-term cycle-based economic policy.

1. Indledning

Uligevægtene i dansk økonomi må efterhånden karakteriseres som værende af permanent karakter. Betalingsbalanceunderskuddene har eksisteret i 25 år med stærkt stigende gældsproblemer til følge og den høje ledighed i næsten 15 år. De åbenbare barrierer mod eliminering af uligevægtene, den fortsatte åbning af økonomien overfor omverdenen samt opprioriteringen af prisstabilitet – understreget af fastkursnormen i forhold til de øvrige EMS-lande – gør, at grundlaget for og udformningen af den økonomiske politik grundlæggende må nyvurderes.

Med udgangspunkt i vækstforløbet i en over 100 årig periode og i studier over årsager til økonomisk vækst i en række industrilande konkluderes i afsnit 2:

- at der har kunnet konstateres en stærk tendens til konvergens mellem de materielle levevilkår de industrialiserede lande imellem,
- at forskning og uddannelse samt opsparing er de vigtigste vækstfaktorer.

I et langsigtet perspektiv er problemstillingen således næppe, om Danmark bevarer sin placering i landegruppen med høj materiel velfærd, men givetvis først og fremmest om placeringen skal være i 1., 2. eller 3. division indenfor denne gruppe.

En udvidet version af denne artikel med bl.a. et mere omfattende datamateriale er publiceret som *Occasional Paper nr. 1/1989*, Økonomisk politik i Danmark – en kritik. Økonomisk Institut, Odense Universitet. De her fremsatte synspunkter blev fremlagt i Nationaløkonomisk Forening den 13. april 1989 i et foredrag med titlen: »Forslag til omlægninger af den økonomiske politik.«

Hvis vi kollektivt ønsker en placering i 1. division, kan der på baggrund af analysen i afsnit 2 udledes to nødvendige hovedkrav til den økonomiske politik: satsning på uddannelse og forskning og en opsparingsfremmende økonomisk politik.

Som det fremgår af afsnit 2.2 rucher dansk økonomi imidlertid ned ad industrinationernes rangliste, bl.a. har dansk økonomi i en nu treårig periode stået i stampe.

På ovenstående baggrund argumenteres i afsnit 3 for, at vi hidtil i alt for høj grad har fokuseret på konjunkturpolitik. Strukturpolitikken har været forsømt. Strukturpolitik, hvorigennem der gribes ind i økonomiens finmekanisme kræver et betydeligt mere dybtgående udredningsarbejde end konjunkturpolitik, fordi bl.a. de allokering- og fordelingsmæssige konsekvenser af forskellige politikker må kortlægges. Derfor må der i beslutningsfasen også opereres med længere tidsfrister end ved konjunkturpolitik, hvis der ikke skal træffes beslutninger på et alt for løst grundlag med en række utilsigtede konsekvenser til følge. Imidlertid er det opfattelsen i det følgende, at de udredningsmæssige og tidsmæssige krav, som strukturpolitik stiller, ikke respekteres med negative velfærdsmæssige konsekvenser til følge. Traditionerne for konjunkturpolitikken med hurtigt udarbejdede beslutningsgrundlag og hurtige beslutninger, der kan være velbegrunder på konjunkturpolitikens område, er i alt for høj grad overført til strukturpolitikens område. I afsnit 4 opdeles strukturpolitik i tre hovedelementer vedr. hhv. efterspørgslen efter offentlige ydelser, udbuddet af offentlige ydelser og konsekvenserne for den private sektor af offentlige regelsæt. Betydningen af at inddrage efterspørgselssiden og udbudssiden belyses i afsnit 5 med en case-undersøgelse for sundhedsvæsenet.

Der argumenteres for, at det på SUS-området ikke er velbegrunder især at beskæftige sig med brugerbetaling og dermed efterspørgselssiden, når ressourceforbruget skal belyses. Vigtigheden af, at offentlige regelsæt er lette at forstå – og dermed at efterleve – samt administrere og ikke mindst tilskynder til samfundsøkonomisk rationel adfærd belyses i afsnit 6 med skattereglerne som case. I afsnit 7 gives en kort sammenfattende konklusion.

2. Det lange sigt

2.1 Hovedteser

Formålet med at tage udgangspunkt i det meget lange sigt – her en periode på mere end 100 år – er at underbygge en hovedtese om, at der på langt sigt kan konstateres en stærk konvergens mellem de materielle levevilkår blandt de industrialiserede lande.¹ Denne – synes det – meget stærke tendens indtager ikke en nær så fremtrædende placering i den økonomiske debat som den aktuelle rangliste over økonomisk velfærd og de aktuelle

1. Udviklingen i de relative materielle levevilkår mellem på den ene side de industrialiserede lande og på den anden side udviklingslandene, øst-blokken osv. gøres ikke til genstand for diskussion i dette indlæg.

Tabel 1. BNP pr. arbejdstime i 1870 og 1979 i faste 1970 US-priser for en række industrialiserede lande.

Land	BNP pr. arbejdstime		Gennemsnitlig vækst heri 1870 til 1879	Forhold mellem 1979 og 1870 tal
	1870	1979		
Australien	130	648	1,47	5,0
Belgien	74	731	2,10	9,9
Canada	61	703	2,24	11,5
Danmark	44	527	2,28	12,0
Finland	29	526	2,66	18,1
Frankrig	42	711	2,59	16,9
Holland	74	748	2,12	10,1
Italien	44	583	2,37	13,3
Japan	17	439	2,98	25,8
Norge	40	665	2,58	16,6
Sverige	31	671	2,82	21,6
Schweiz	55	512	2,05	9,3
UK	80	548	1,77	6,9
USA	70	828	2,26	11,8
Vesttyskland	43	693	2,55	16,1

Kilde: Maddison (1982).

vækstrater heri for de industrialiserede lande. Fokusering på kortsigtet konjunkturpolitik fremfor på langsigtet strukturpolitik i den økonomisk-politiske debat kan bidrage til forklaring heraf.

Tabel 1, hvor bl.a. bruttonationalproduktet (BNP) pr. arbejdstime er anført for en række lande i hhv. 1870 og 1979, udgør det talmæssige grundlag for hovedtesen om konvergens i de materielle levevilkår som målt ved BNP pr. arbejdstime. I tabel 2 er der på basis af oplysningerne i tabel 1 opstillet indeks for BNP pr. arbejdstime i såvel 1870 som 1979. Indeksene er sat lig 100 for landet med det højeste BNP pr. arbejdstime: i 1870 UK og i 1979 USA. BNP pr. arbejdstime i 1870 var dog væsentligt højere i Australien end i UK. Alligevel er UK valgt som udgangspunkt for normeringen i 1870, idet UK dengang var den ledende industrination.

Mens indekstallene for BNP pr. arbejdstime alle lå mellem 60-100 i 1979 med Japan som eneste undtagelse,² havde over halvdelen af landene i tabel 2 et indekstal på under 60 i 1870. Denne tallenes tale er så stærk, at selvom tallene er behæftet med usikkerhed og

2. Japan ligger idag i 60-100 båndbredden for BNP pr. arbejdstime. I perioden 1980-85 steg real BNP således i gennemsnit med 4,1 pct. p.a. i Japan, mens det tilsvarende tal for OECD-landene var 2,6 pct. p.a., se OECD 1988. *Economic Outlook 44*, december 1988.

Tabel 2. Indeks for BNP pr. arbejdstime i faste US-priser for en række industrialiserede lande i 1870 og 1979.

	1870	1979
UK ^(a)	100	66
USA ^(b)	88	100
Australien	163	78
Belgien	93	88
Canada	76	85
Danmark	55	64
Finland	36	64
Frankrig	53	86
Holland	93	90
Italien	55	70
Japan	21	53
Norge	50	80
Sverige	39	81
Schweiz	69	62
Vesttyskland	54	84
<i>Antal lande med indeks:</i>		
80-100	4	8
60-79	2	6
40-59	5	1
20-39	3	0

Noter ^(a). BNP pr. arbejdstime i UK er sat lig 100 i 1870, selvom BNP pr. arbejdstime i Australien var højere (63 pct.) i 1870. ^(b) BNP pr. arbejdstime i USA er sat lig 100 i 1979.

beregningsmetoderne kan kritiseres, må hovedkonklusionen være: over en lang periode har der kunnet konstateres en stærk tendens til konvergens mellem de materielle levevilkår de industrialiserede lande imellem.³

Et er fortiden, noget andet er fremtiden. Vil konvergenstendensen fortsætte, stoppe eller tværtimod vende til en divergenstendens? Her vil en anden hovedtese være, at konvergens i hvert fald ikke vil vende til divergens for lande, som vedbliver med at være i de industrialiserede landes klub.

Undersøgelser og studier over årsager til økonomisk vækst er baggrunden for, at denne anden hovedtese fremføres. Denisons klassiske 1967-arbejde anvendes her som talmæssigt udgangspunkt. Denisons hovedresultater for hele undersøgelsesperioden 1950-62 er bl.a.:

3. I Maddison (1987) er det vist, at konvergensprocessen er fortsat efter 1979 – frem til 1984 – for de der medtagne lande: USA, UK, Japan, Frankrig, Vesttyskland og Holland.

- at ca. 3/4 af den økonomiske vækst kan henføres til »øget output pr. totalinput«,
- at ca. 1/5 af den økonomiske vækst er opsparingsbetinget, jf. bidraget fra øget kapitalapparat.

En hovedårsag til øget output pr. totalinput er bedre viden. Bedre viden er sammen med en gennemsnitlig bedre uddannelse af arbejdsstyrken en meget vigtig faktor bag økonomisk vækst; 20-60 pct. kan i perioden 1950-62 henføres hertil.

Der er stærke grunde til at antage, at »viden« i stadig højere grad får karakter af et offentligt eller kollektivt gode, dvs. at godet, når først det foreligger, er tilgængeligt for alle, og at den enes »forbrug« af godet ikke hindrer, at andre »forbruger« godet.

Den stadig stærkere internationalisering spiller i den forbindelse en hovedrolle. Her skal alene nævnes en række elementer i den skete og forestående internationalisering:

- bedre og ikke mindst billigere informationsteknologi,
- hurtigere, bedre og billigere kommunikationsmidler,
- nedbrydningen af barrierer for handel med varer og tjenester, bl.a. ved dannelse af regionale markeder, eksempelvis EF-samarbejdet,⁴
- den tiltagende betydning af servicesektorer.

Nyere undersøgelser har ikke ændret på, at uddannelse, viden og opsparing er helt afgørende vækstfaktorer. Maddison (1987) har således beregnet vækstbidraget fra bl.a. uddannelse og øget kapitalinput i perioderne 1913-50, 1950-73 og 1973-1984.

Maddisons resultater viser, at betydningen af uddannelse og opsparing for vækstprocessen ikke er aftaget - snarere tværtimod.⁵

Under forudsætning af, at »viden« i stadig højere grad - eller i hvert fald i ikke mindre grad - får karakter af et offentligt gode, kan der udledes to nødvendige forudsætninger for, at et land kan vedblive med at være i de industrialiserede landes klub:

- satsning på en tidsvarende og fleksibel uddannelse af arbejdsstyrken; dette er i øvrigt forudsætningen for, at viden, selvom den er et offentligt gode, kan forstås og anvendes,
 - sikring af et tilstrækkeligt opsparingsniveau til, at kapitalapparatet kan udbygges.
- Udnyttelse af megen ny viden kræver samtidig også ofte nyt kapitalapparat, idet ny viden ofte er indbygget i selve kapitalapparatet (embodied technical progress).

4. Dette betyder også, at stordriftsfordele lettere kan udnyttes af små landes virksomheder.

5. Det er naturligvis investeringer og ikke opsparing, der nationalregnskabsmæssigt giver udslag i et øget kapitalapparat. Forskellen, underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, svarer til den eksterne finansiering af investeringerne.

2.2 Situationsbeskrivelse

At Danmark vil bevare sin placering i industrilandenes klub skal ikke betvivles. Derimod er det et mere åbent spørgsmål, om det fortsat bliver i 1. division eller om vi er på vej imod 2. eller 3. division, hvis vi ikke allerede er der.

Mens Danmark i vækstmæssig henseende stort set – bortset fra 0,8 pct. – fulgte med OECD-Europa i syvåret 1976-82, vil vi i syvåret 1983-89 få en mindre vækst i forhold til OECD-Europa på 4,5 pct.

Mervæksten på næsten 5 pct. i de fire første år af dette syvår er efterfulgt af en mindre vækst på over 9 pct. i treårsperioden 1987-89. Siden 1986 har dansk økonomi stået i stampe på trods af gunstige ydre konjunkturer.⁶

Udviklingen i arbejdsløsheden, betalingsbalancens løbende poster og udlandsgælden giver heller ikke anledning til overdreven optimisme for nu at sige det på den måde. Er der heri ikke tegn på nedrykning til eller placering i 2. eller 3. division eller det, der er værre?

3. Dansk økonomisk politik

Der er efter min opfattelse foruden i den aktuelle stagnation i dansk økonomi mange grunde til, at dansk økonomisk politik grundlæggende må nyvurderes:

- magtesløsheden overfor betalingsbalanceproblemet, der så rammende blev sat i fokus af nationalbankdirektøren i 25-års jubilæumsskriftet for oprettelsen af Det økonomiske Råd,
- ledighedsproblemet siden midten af 70'erne. Tidligere overvismand Bent Rold Andersens indlæg, ligeledes i 25-års jubilæumsskriftet for oprettelsen af Det økonomiske Råd, om passiviteten og ligeegyldigheden overfor arbejdsløshedsproblemet tjener til eftertanke og bør blive et historisk dokument.

Udstødningen fra arbejdsmarkedet i såvel de yngre som de ældre aldersklasser hænger selvfølgelig sammen med den generelle ledighedsudvikling. Specielt udstødningen af yngre grupper vil trække mange negative velfærdsmæssige konsekvenser med sig i de kommende år,⁷

- indkomstpolitikens manglende gennemslagskraft, jf. Det økonomiske Råd, Formandskabet (1988),
- den hastige igangværende og forestående opbygning af EF's indre marked, der gør det

6. I Cecchini-rapporten: *Europa '92, realiseringen af det indre marked* er det beregnet, hvilket væksttilskud skabelsen af det indre marked vil betyde for EF-landene. I gennemsnit er BNP-væksttilskuddet beregnet til 4,5 pct. Det danske væksttab i syvåret 1983-89 svarer således til vækstgevinsten ved etableringen af det indre marked.

7. Udstødningen fra arbejdsmarkedet er bl.a. belyst i: Det økonomiske Råd, Formandskabet (1988), Ploug (1988) og Groes og Tranæs (1987).

påkrævet at tilpasse den økonomiske politik til et regime med fri bevægelighed for varer, tjenester, kapital og arbejdskraft.⁸

Det er således ikke blot de efterhånden kroniske uligevægte i dansk økonomi, der gør det påkrævet, at vi tilpasser de kollektivt fastsatte spilleregler i love og bekendtgørelser m.v. Opbygningen af EF's indre marked gør det også til en presserende opgave at gennemføre en grundlæggende revision af vore spilleregler, idet bevægeligheden over landegrænser for varer, personer, tjenester og kapital fremover vil blive langt større. Og mange af vore love m.m. er jo udformet i en før »det indre marked« æra, og bygger derfor også ofte på en forudsætning om en mere begrænset bevægelighed. Dette gælder på skatteområdet, pensionsområdet osv.

Men hvad sker der? Har vi igangsat et omfattende udredningsarbejde, der kunne forsyne os med grundlaget for en »new deal«?

Nej, vi stikker nærmest hovedet i busken. Dette blev f.eks. demonstreret i forbindelse med den netop gennemførte lempelse af to-døgns reglen. Vi venter med at handle, til vi bliver tvunget dertil. Vi fører en defensiv politik i stedet for at føre en fremadrettet, offensiv politik.

Så strudseagtige, som vi nu opfører os, har vi langtfra altid opført os. Inden vi den 2. oktober 1972 besluttede os for at deltage i EF-samarbejdet, blev der gennemført et omfattende udredningsarbejde. I perioden fra 1968-72 afgav Udvalget vedrørende Danmarks forhold til De europæiske Fællesskaber en række publikationer om konsekvenser af en evt. dansk indtræden i EF - de såkaldte gule bind, 6 bind på i alt knap 3000 sider.

Men et grundigt kommissionsarbejde er åbenbart ikke værdsat i dagens Danmark.

For os økonomer er det vigtigt at spekulere over, hvordan det er kommet dertil.

Det letteste er naturligvis at give politikerne eller befolkningen skylden. Men det er efter min mening for letkøbt. Lad os først gribe i egen barm.

Mine overvejelser har ført frem til, at den økonomiske politik i Danmark i alt for høj grad baseres på makroøkonomisk konjunkturpolitik.⁹ ADAM- og SMEC-modellerne har haft alt for stor succes som brugsredskab. Som medforfatter til den første anvendte konjunkturmodel i Danmark - SMEC II-modellen - er jeg ikke blind for vigtigheden af den konsistens og den læreproces, der er forbundet med at anvende en makroøkonomisk model til konjunkturforudsigelser og til analyse af makroøkonomisk konjunkturpolitik.

8. EF's indre marked blev efter vedtagelsen af EF-pakken ligefrem defineret i »EF-grundloven« - traktaten om Det europæiske økonomiske Fællesskab, jfr. artikel 8A: »Fællesskabet vedtager foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i løbet af perioden indtil 31. december 1992 i henhold til bestemmelserne i denne artikel ... Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital...«.

9. Jf. også: Sørensen (1986), Det økonomiske Råd. Formandskabet (1988), »Overvismandens farvel (Berlingske Tidende 1. juli 1988) og Synliggørelsen« (Berlingske Tidende 2. juli 1988).

Derfor skal såvel ADAM- som SMEC-modellerne stadig videreudvikles og anvendes til konjunkturanalyser. Men der skal sættes langt mere ind på grundlæggende strukturanalyser og incitamentanalyser, dvs. på allokerings- og fordelingsmæssige analyser.

Burde vi som økonomer ikke netop især beskæftige os med, hvilke institutionelle rammer/regelsæt, der skal vælges af allokerings- og fordelingsmæssige årsager, altså med hvad jeg vil kalde de 1000 instrumenters politik?

Dette er måske også ved at ske, men efter min opfattelse på en meget overfladisk måde. At ændre på de institutionelle rammer/regelsæt er en meget mere krævende opgave end at føre konjunkturpolitik, fordi der i førstnævnte tilfælde skal gribes ind i finmekanikken. På trods heraf er den hurtige beslutningsproces, der er/kan være relevant på det konjunkturpolitiske område, overført på strukturpolitikken med efter min mening meget negative konsekvenser til følge. En række eksempler kan belyse dette:

- virksomhedsskatteordningen blev til efter alene et hurtigt – og efter min mening overfladisk – internt udredningsarbejde. Det er dog ikke helt korrekt. For et revisionsfirma blev bedt om at gå i tænkeboksen sammen med ministeriets embedsmænd, jf. Foighel (1988). Det eneste, jeg næsten er enig med tidligere skatteminister Foighel om i relation til virksomhedsskatteordningen er, at den er en hovedhjørnesten i skattereformen. Min vurdering af virksomhedsskatteordningen er, at den er en administrativ katastrofe, at den endvidere ikke i længden kan opretholdes, fordi den bygger på et hjemmestrikket indkomstskattegrundlag.¹⁰ Foighels vurdering er helt anderledes. Det jeg i denne sammenhæng først og fremmest ønsker at påpege er imidlertid, at der med virksomhedsskatteordningen blev grebet ind i indkomstskattesystemets finmekanik uden et ordentligt beslutningsgrundlag. Dette vil svide til os, så længe virksomhedsskatteordningen er et led i vort indkomstskattesystem. Hvor var økonomerne i øvrigt henne, da virksomhedsskatteordningen blev gennemført? Var vi optaget af konjunkturpolitik, forstod vi ikke virksomhedsskatteordningen eller hvad?
- kartoffelkurens renteaftgift blev ligeledes gennemført efter alene et internt udredningsarbejde i efteråret 1986. Kartoffelkurens renteaftgift hviler også på et hjemmestrikket beregningsgrundlag med de heraf følgende højst tilfældige virkninger.¹¹ Det førte som bekendt til så stor utilfredshed i befolkningen, at politikerne måtte bide i det sure æble og ændre grundlæggende på beregningsgrundlaget, så de værste tilfældigheder blev luget bort. Men beregningsgrundlaget er og bliver tilfældigt.

Renteafgiften brød i øvrigt grundlæggende med symmetri-princippet i beskatningen af kapitalindkomst i den nye skattereform, og det endnu inden denne var

10. Jf. også Sørensen (1988a).

11. Jf. bl.a. Sørensen (1988a) og *Renteafgiften er reelt en ungdoms- og børneskat* (Information 31. januar 1989).

iværksat! Når grundlæggende principper brydes så hurtigt, er der grund til at betvivle, om et sådant system er levedygtigt.

- »Redegørelse vedrørende dansk afgiftspolitik og det indre marked« afgivet af et embedsmandsudvalg under Økonomiministeriets ledelse er også et eksempel på overfladisk arbejde. Udvalget blev nedsat i november 88 og afgav sin redegørelse i januar 89.

Det kan måske derfor heller ikke overraske, at der ikke kan spores tilløb til et egentligt analysearbejde i redegørelsen. Hertil kommer, at grund- og ejendomsbeskatning overhovedet ikke blev inddraget i redegørelsen på trods af, at alene et blik på USA's indre marked klart viser, at disse beskatningskilder vil blive meget væsentlige fremover. Den direkte forbrugsskat levnes kun en halv sides tekst. Historisk vil denne halve side især vidne om udvalgets inkompetence på dette område.

Den overfladiskhed, der herhjemme kendetegner arbejdet med at fremskaffe et beslutningsgrundlag, sættes i relief af, at Sverige, der som bekendt ikke engang er medlem af EF, allerede i 1985 og 1987 nedsatte tre udvalg, der skulle analysere konsekvenserne for det svenske skattesystem af bl.a. den skete internationalisering, herunder opbygningen af EF's indre marked. De tre udvalg, der alle forventes at afgive betænkning i 1989, behandler henholdsvis virksomhedsbeskatning (nedsat i 1985), indirekte skatter (nedsat i 1987) og indkomstskattesystemet (nedsat i 1987).

Det er ikke blot i relation til skatteharmoniserings spørgsmål, at der herhjemme kun udføres et overfladisk udredningsarbejde i tilknytning til det indre marked. Regeringens samlede intellektuelle indsats - foruden den før beskrevne betænkning »Redegørelse vedrørende dansk afgiftspolitik og det indre marked« - har indtil nu bestået i, at der er udgivet en informationsmappe: »Danmark i Det indre Marked«, der indeholder to informationsbrochurer og 21 småpjecer på ialt 50 sider, når revl og krat, herunder telefonlister, regnes med!

Så overfladiske som ovenstående er udtryk for, har vi som allerede anført heldigvis ikke altid været. Det er nemlig forbundet med betydelige omkostninger at ændre regelsættene. Såvel i private virksomheder som hos offentlige myndigheder er der i dag investeret så meget i logistik (edb-systemer f.eks.), at ændringer i regelsæt må være meget velovervejede, så de ikke umiddelbart skal ændres (renteafgiften og især virksomhedsskatteordningen er i denne henseende yderst uheldige). Desuden må regelændringer gennemføres med rimelige tidsfrister. Set i lyset af de vedvarende danske balanceproblemer er det ikke særligt afgørende, om nye regler træder i kraft et år før eller senere. Heraf følger bl.a.:

Konjunkturpolitiske (kortsigtede) indgreb: Bør gennemføres ved de operationsklare instrumenter: Moms, punktafgifter, transfereringsatser, udskrivningsprocent.

Strukturelle indgreb: Bør først gennemføres efter et indgående udredningsarbejde, bl.a. for at muliggøre en saglig offentlig diskussion.

Lang tidsfrist for ikrafttræden. Der kan spilles på forventningseffekter (også ved kortsigtede indgreb).

I de resterende afsnit koncentrerer interessen om strukturpolitik.

4. Hovedelementer i strukturpolitik

De sidste mange års erfaringer viser, at det har været overmåde vanskeligt at fastholde sigtet i den økonomiske politik, se herom også Hoffmeyer (1987). Skal sigtet fastholdes, er det givetvis en nødvendig forudsætning, at brede dele af erhvervslivet, befolkningen m.m. ikke har en interesse i at modvirke den nødvendige genopretningspolitik.

Imidlertid diskuteres denne problemstilling sædvanligvis på et såvel snævert som løst grundlag herhjemme. Brugerbetaling er blevet det nye slagord i en ofte meget overfladisk debat. Brugerbetaling retter sig ifølge sagens natur mod *efterspørgerne* af individuelle kollektive goder. Som det fremgår af AKF (1988a) ligger 95 pct. af det individuelle offentlige konsum inden for SUS-området (social-, undervisnings- og sundhedsområdet). Brugerbetaling, der kun vedrører det offentlige efterspørgselsside er kun en del af de 1000 instrumenters politik, og formentlig den mest problematiske del, jf. også AKF's undersøgelser af brugerbetaling i Norge og Holland. Brugerbetaling bør i det mindste anskues bredt, og bør ikke afgrænses så snævert, som det er gjort i AKF-publikationerne herom. Alt træk på eller efterspørgsel efter offentlige ressourcer, det være sig fra personer, virksomheder eller offentlige myndigheder bør indgå i diskussionen om brugerbetaling. Et par eksempler kan belyse dette:

- privatbilismens træk på byens infrastruktur og miljøet kan reguleres via brugerbetaling (f.eks. elektronisk bomafgift),
- produktionens træk på natur og miljø kan reguleres via brugerbetaling (miljøafgift, kunstgødningsafgifter m.v.).

Skal ressourceforbruget i den offentlige sektor begrænses eller mere relevant skal den økonomiske politik tilrettelægges, så den økonomiske velfærd maksimeres, er det naturligvis helt utilstrækkeligt alene at se på den mod den offentlige sektor rettede efterspørgsel. *Udbudssiden* i den offentlige sektor må også inddrages. Er organisationen og regelsættet f.eks. tilrettelagt, så der tilskyndes til effektiv offentlig produktion? Derudover – og givetvis mest vigtigt – bør det undersøges, om de *regelsæt/de institutionelle rammer*, der regulerer adfærden i den private sektor, er hensigtsmæssige.

I afsnit 5 vil der i et case vedr. sundhedsvæsenet blive argumenteret for, at det på det »følsomme« SUS-område givetvis er betydeligt mere perspektivrigt at beskæftige sig med udbudssiden end med efterspørgselssiden.¹² Undersøgelsen i afsnit 5 prætenderer på

12. I forlængelse af analysen i afsnit 2 havde det været bedre at analysere uddannelsessektoren, så ikke blot strukturpolitikens tre hoveddimensioner (efterspørgselssiden, udbudssiden og regelsættet) blev analyseret, men også vækstaspektet. Såvel tids- som øvrige ressourcemæssige årsager gør imidlertid, at dette på forhånd er udelukket.

ingen måde at være en egentlig strukturanalyse, men sigter først og fremmest på at sætte spørgsmålstegn ved den ensidige fokusering på brugerbetaling og dermed på efterspørgselssiden. Analysen i afsnit 5 skal således først og fremmest ses som et opgør med de populistiske, slagordsmæssige tendenser i den økonomisk-politiske debat. I afsnit 6 benyttes skatteområdet til at illustrere betydningen af hensigtsmæssige regler i forhold til den private sektor.

5. Sundhedsvæsenet – et case studie

At udbudssiden på i hvert fald SUS-området er mindst ligeså vigtig som efterspørgselssiden, når ressourceforbruget i den offentlige sektor skal analyseres, søges i det efterfølgende underbygget ved at se på sundhedsvæsenet. Specielt indenfor sundhedsvæsenet kan der indledningsvis være grund til at gøre opmærksom på, at udbydere – f.eks. de privat-praktiserende læger – via deres ydelser (diagnoser m.m.) kan skabe en induceret efterspørgsel efter flere ydelser fra patienten, som patienten ikke ville have efterspurgt, hvis denne havde samme information som lægen. Dette »moral-hazard«-problem er en af hovedårsagerne til, at det er helt utilstrækkeligt at fokusere på patient-efterspørgselssiden, når ressourceforbruget i sundhedsvæsenet vurderes.¹³

Amtsrådsforeningen udgav i 1988 en meget interessant publikation om sundhedsvæsenet. Det følgende bygger hovedsageligt på dette arbejde, hvori 10 landes sundhedsvæsen sammenlignes. De 10 lande er alle højt udviklede industrialiserede lande med en stor servicesektor. Landene er endvidere udvalgt, så de repræsenterer forskellige modeller for *organiseringen* af sundhedsvæsenet. Materialet er således velegnet til at belyse betydningen af organiseringen af udbudssiden.¹⁴

I tabel 3 er de totale sundhedsudgifter i pct. af BNP sat i relation til forhold på efterspørgselssiden (brugerbetaling) og til indikatorer på udbudssiden (organiseringen af den primære lægetjeneste og honoreringsform). Blot en første gennemgang af tallenes tale peger på, hvor vigtig organiseringen af udbudssiden og dermed efficiensen også er for ressourceforbruget indenfor sundhedsvæsenet. Lande uden brugerbetaling ved lægebesøg i den primære sundhedssektor anvender således generelt set ikke flere ressourcer i sundhedssektoren end lande med brugerbetaling; Danmark er endog det af de medtagne lande, der anvender mindst! Alene denne grove indikation, som totale sundhedsudgifter i pct. af BNP er udtryk for, taler således også for, at udbudsforholdene inddrages i en analyse af ressourceforbruget i sundhedssektoren. Opstillingen i tabel 3 indikerer, at der på udbudssiden i hvert fald er mindst to centrale forhold, der er afgørende for ressourceforbruget:

– organiseringen af den primære sundhedssektor: privat el. offentlig. En sammenlig-

13. De meget betydelige udgifter i det amerikanske sundhedsvæsen viser dette meget klart. Se også Neymark (1987, p. 103-4).

14. Se også Leu (1986).

Tabel 3. Ressourceforbruget i 10 landes sundhedsvæsen og indikatorer på efterspørgsels- og udbudssiden.

	Totale sundhedsudgifter i pct. af BNP i 1986	Antal kontakter pr. indb. pr. år til den primære sundhedssektor ^(a)	Brugerbetaling ved lægebesøg i den primære sundhedssektor	Privatpraktiserende læger	Honoreres efter: Pr. ydelse	Pr. tilmeldt
Danmark	6.1	8.4 (1982)	nej	ja	ja	ja
Sverige	9.4	2.7 (1983)	ja	nej	.	.
Norge	6.8	4.5 (1983)	ja	ja	ja	nej
Finland	7.5	3.4 (1983)	nej	nej	.	.
U.K.	6.2	4.2 (1983)	nej ^(b)	ja	nej	ja
Vesttyskland	8.1	.	ja, lav	ja	ja	nej
Holland	8.3	3.2 (1980)	nej ^(c)	ja	nej	ja
U.S.A.	11.1	5.1 (1983)	ja	ja	ja	nej
Australien	7.8	6.7 (1983)	ja	ja	ja	nej
Japan	6.7	14.2 (1978)	ja	ja	ja	nej

Noter: (*) Årstallene i parentes viser fra hvilket år de pågældende data hidrører. (b) For læger under National Health Service. (c) For personer forsikret gennem offentlige sygekasser.

Kilde: Amtsrådsformanden (1988) og *Occasional Paper*, nr. 4/1989. Økonomisk Institut, Odense Universitet.

ning mellem Danmark og Sverige peger på, at ressourceforbruget er mindre, når den primære sundhedssektor er organiseret i privat regi,

- honoreringsformen m.m. i den primære sundhedssektor. Sammenlignes Danmark og USA, ses det af tabel 3, at det for at sikre et relativt lille ressourceforbrug i sundhedssektoren ikke er tilstrækkeligt at have en privatiseret primær sundhedssektor. Det er formentlig meget vigtigt, at det offentlige er de privatpraktiserende lægers aftalepart, jf. også nedenfor om de relative lønninger i sundhedssektoren.

En så aggregeret, summarisk og selektiv sammenligning som den i tabel 3 anførte kan naturligvis kritiseres på mange måder. Bl.a. flg. forhold kan med rette anføres:

- det er kun en begrænset del af efterspørgselssiden på sundhedsområdet, der er dækket i tabel 3. Forhåbentligt er det den mest prisfølsomme del, der er medtaget, når hensyn også tages til, at det offentliges tilskudsandel til medicin er meget ens i de medtagne europæiske lande bortset fra, at det offentlige finansierer stort set alle medicinudgifter i UK,
- det er kun en begrænset del af udbudssiden på sundhedsområdet, der er dækket i tabel 3.¹⁵ Sygehusområdet, der står for omkring 50 pct. af sundhedsudgifterne, er således ikke inddraget i tabel 3,

15. Mens lønninger til læger udgør mindre end 25 pct. af alle sundhedsudgifter, påvirker deres afgørelser 70-80 pct. af alle udgifter, OECD (1987, side 76).

- internationale sammenligninger er altid yderst vanskelige at gennemføre. Denne problemstilling er der nærmere redegjort for i hovedkilden, hvortil henvises for en nærmere diskussion.

Her skal alene fremhæves hovedkildens påpegning af, at det især volder problemer at afgrænse sundhedssektoren overfor socialektoren på samme måde i de 10 lande. Specielt skal opmærksomheden henledes på hovedkildens påpegning af: »at sundhedssektoren i f.eks. Sverige i langt højere grad end i Danmark indholder foranstaltninger for ældre«, Amsrådsforeningen (1988, p. 108). Det skal ses i sammenhæng med, at Sverige har den højeste andel af ældre i OECD-landene, jf. OECD (1987).

Det er naturligvis endvidere mange andre forhold end prisen, der er afgørende for efterspørgselen efter sundhedsydelser.¹⁶ Flg. forhold kan fremhæves:

- levevis, herunder forbrug af »giftstoffer« som tobak, alkohol og kalorier. Danmarks placering er for tobak i midten, for alkohol i toppen, for kalorieforbrug i spidsen, for smørforbrug i toppen og for sukkerforbrug i toppen. Og det er især storforbrug, d.v.s. forbrug over en vis grænseværdi, som indebærer en stor sundhedsrisiko,
- befolkningens aldersfordeling. Danmark har således relativt mange ældre. Personer på 65 år og derover udgjorde i 1980 9.0, 11.3, 12.2, 14.2 og 16.2 pct. af den samlede befolkning i hhv. Japan, USA, OECD, Danmark og Sverige.

Om den samlede efterspørgsel efter sundhedsydelser aftager med såkaldt sund levevis er vel også uafklaret. Sund levevis giver vel relativ lang levetid og dermed også relativt mange ældre, der i gennemsnit efterspørger flere sundhedsydelser end yngre.¹⁷ Blandt de 10 lande har Danmark den laveste middellevetid for kvinder og den tredielaveste for mænd. Disse tal tyder i hvert fald ikke på, at højt »giftforbrug« giver en lang levetid.

Ovenstående gør, at der ikke kan drages en så klar konklusion fra tallenes tale i tabel 3, som tallene ellers lægger op til. Men det er vel bemærkelsesværdigt, at Danmark er det af de 10 lande, der anvender mindst (målt ved andel af BNP) på sundhedsvæsenet, selvom vi f.eks. ingen brugerbetaling har for lægebesøg. Dette kunne naturligvis f.eks. skyldes, at befolkningens lægedækning var lille, og/eller at lægerne blev aflønnet relativt dårligt i Danmark. Ingen af delene er rigtig. Kun Vesttyskland har flere læger og tandlæger pr. indbygger end Danmark. Kun i Vesttyskland, Japan og USA havde læger i 1981 relativt større indkomster i forhold til resten af befolkningen end i Danmark.¹⁸ Det skyldes heller ikke,

16 Jf. også Petersen (1984).

17. Sundhedsudgifter for personer på 65 år og derover er i gennemsnit 4 gange så høje som for personer under 65 år, jf. OECD (1987, side 90).

18. Jf. OECD (1987, side 76). Heraf fremgår, at lægers indkomst i 1980/81 var 2.8, 4.7, 4.9 og 5.1 gange så stor som gennemsnitsindkomsten for lønmodtagere i hhv. Danmark (1980), Japan (1981), Vesttyskland (1980) og USA (1981). En anden årsag til, at sundhedsudgifterne i USA er meget store, er bl.a., at de private forsikringselskaber på sundhedsområdet har meget betydelige administrative omkostninger m.m., se Evans (1984, p. 38). Overgang fra offentlig til privat forsikring for risiko mod sygdom vil grundet manglende stordriftsfordele i givet fald udløse relativt store administrative omkostninger i Danmark.

at medicinpriserne er relativt lave i Danmark – snarere tværtimod, jf. igen hovedkilden.

På basis af tallene i tabel 3 skal yderligere fremhæves:

- at der ikke er en klar sammenhæng mellem brugerbetaling og antal kontakter pr. år pr. indbygger til den primære sundhedssektor. Det kunne bl.a. skyldes, at kontakter og primær sundhedssektor er afgrænset forskelligt i de 10 lande. Når der f.eks. er betydeligt flere lægekontakter i Danmark end i Sverige, hænger det også sammen med, at de alment praktiserende læger i Danmark ikke alene behandler, men også udgør krumtappen i visitationen både til speciallæger og til sygehuse (indlæggelse eller ambulans behandling). Honoreringsformen gør endvidere, at begrebet kontakt i Danmark dækker andet og mere end en egentlig konsultation. Sammenlignes alene Sverige og Danmark fås der således givetvis et overdrevet eller måske endda et fejlagtigt indtryk af, hvor prisfølsomme antal kontakter kan være (se bl.a. *Ugeskrift for Læger*, 19. september 1988, side 2306-07),
- at sundhedsudgifterne er relativt lave i lande med en helt overvejende privatiseret primær sundhedstjeneste, hvor lægehonorarerne vel at mærke er offentligt aftalte. Danmark, Norge og UK, landene med de relativt laveste sundhedsudgifter, falder således alle i denne kategori.

Ovenstående analyse siger ikke, at brugerbetaling ikke vil kunne reducere sundhedsudgifterne. Forbrug af sundhedsydelser er prisafhængig. Men priselasticiteten er dog næppe stor. Manning et al. (1984) estimerer på basis af et omfattende socialt eksperiment sundhedsydelsers priselasticitet til at ligge i intervallet -0.1 til -0.2.¹⁹ Dette og den store spredning i sundhedsudgifterne over personer gør bl.a., at brugerbetaling på sundhedsområdet af fordelingsmæssige årsager næppe vil slå stærkt igennem. Private forsikringsordninger kan endvidere af allokeringsmæssige årsager være inoptimale. Markedsstyringsfejl (stordriftsfordele, utilstrækkelig information, adverse selection, moral hazard) gør, at der også af allokeringsmæssige årsager er et begrænset spillerum for private forsikringsordninger indenfor sundhedssektoren.²⁰

Hovedkonklusionen af ovenstående gennemgang er, at det af mange grunde er meget andet end brugerbetaling, og herunder især organiseringen af udbudssiden, det er centralt at beskæftige sig med, når ressourceforbruget i sundhedssektoren skal analyseres.^{21,22} Herunder er det bl.a. væsentligt at overveje opgavefordelingen mellem den primære og den sekundære sundhedssektor og budgetstyringen.

19. Se endvidere Brook et al. (1983) og Søgaard (1987).

20. Se herom bl.a. Evans (1984).

21. Analyser i OECD (1987, kapitel 7) tyder på, at sundhedsudgifterne iøvrigt ikke falder som følge af ren privatisering, snarere tværtimod.

6. Regulering af den private sektor – skattereglerne

Der kan næppe være tvivl om, at hvis det skal belyses, hvor vigtigt det er, at offentlige regelsæt:

- er lette at forstå, og dermed at efterleve samt administrere,
- tilskynder til ikke blot privatøkonomisk, men også til samfundsøkonomisk rationel adfærd,

da er det oplagt at se på de danske skatteregler.

Med de danske skatteregler som udgangspunkt vises det i de efterfølgende afsnit 6.1-6.3, at diskussionen om den offentlige sektors størrelse, udvikling m.m. ikke kan begrænses til de offentlige indtægter og udgifter. Det offentlige producerer også et regelsæt, der ikke blot påvirker den private sektors adfærd, men som også skal forstås og administreres. Denne dimension er på en række områder ikke den mindst vigtige i denne diskussion, dette søges sandsynliggjort f.s.v.a. skattereglerne i afsnit 6.1-6.3.

6.1 Forståelse

Når skatteyderne ikke forstår skattereglerne, kan det dels skyldes, at de er svære at forstå og dels, at skatteyderne ikke har fået en reel mulighed for at forstå skattereglerne. Begge årsager ligger til grund for skatteydernes manglende forståelse i Danmark. Det er specielt virksomhedsskatteordningen, der er kompliceret.²³ En hovedårsag til, at virksomhedsskatteordningen er blevet så kompliceret, er, at ordningen – ligesom kartoffelkurens renteafgift – hviler på et »hjemmestrikket« beskatningsgrundlag. I praksis er det allerede meget kompliceret at implementere selv skattesystemer, der hviler på konsistente indkomstbegreber: forbrug eller forbrugsmulighed. Afvigelser herfra bevirker let store administrative problemer og omkostninger og giver forvridninger og samfundsøkonomiske tab. Det er min vurdering, at især den hjemmestrikkede virksomhedsskatteordning er

22. Efter min vurdering er de her dragne konklusioner også i overensstemmelse med konklusionerne i OECD (1987). Her anføres bl.a.: p. 12.: »As a result, much of the focus on health policy has shifted from access to cost control.« p. 96: »In general it does not appear that, except for pharmaceuticals, cost-sharing has been used in a major way as a resource allocation device in many OECD countries. Even in countries such as France and Japan where copayment and/or coinsurance rates appear substantial (e.g. 20-25 per cent), low limits on total out-of-pocket costs and exclusions for many categories of cases or individuals result in relatively small out-of-pocket costs and, probably, limited behavioural impacts. While such limitations may be philosophically consistent with the basic concepts of the welfare state, it could be argued that given the relatively small negative effects on health outcomes, such policies are inconsistent with allocational efficiency, and that income redistribution to needy groups could be more efficiently carried out through cash grants than through limitations on cost-sharing« og med venlig hilsen til de p.t. noget ensidige og overfladiske debat om brugerbetaling: p. 94: »Given the difficulties of measuring access and efficiency, much of the present policy debate is driven by value judgements, conventional wisdom, and short-run budgetary considerations.

23. Også realrenteafgiften er meget kompliceret.

et meget byrdefuldt element i vort skattesystem. Selvom det givetvis er ret få nationaløkonomer, der forstår virksomhedsskatteordningen og dens centrale placering i indkomstskattereformen, skal den ikke nærmere gennemgås her; der henvises til speciallitteraturen herom.²⁴ Her skal alene yderligere konstateres, hvor forbavsende lidt offentlig faglig debat og generel oplysningsvirksomhed, der har været efter skattereformens indgåelse i juni 1985.²⁵ Specielt har tavsheden – udenfor revisorkredse – om virksomhedsskatteordningen og dens centrale placering i skattereformen været bemærkelsesværdig.

6.2 Administration

Administrationen af det danske skatte- og afgiftssystem – og det kan ikke overraske givet skattereglerne – er meget ressourcekrævende. 2.8‰ af samtlige indbyggere i dette land er ansat i skatte- og afgiftsadministrationen. De tilsvarende tal for Sverige og Holland er hhv. 1.8‰ og 2.2‰²⁶. Hertil kommer forbrug af råvarer og kapital. I denne sammenhæng er det imidlertid primært de afledede administrative konsekvenser i den private sektor, interessen skal koncentreres om. Det er kun muligt at komme med få og spredte indikatorer herfor, da der naturligvis ikke sondres mellem udgifter til skatteadministration og andre udgifter m.m. i den private sektor. Hertil kommer, at en sådan omkostningsfordeling ville være behæftet med de sædvanlige problemer med at funktionsfordele udgifter. Som indikator for ressourceforbruget er i figur 1 indtegnet udviklingen i antal beskæftigede og produktionsværdien i faste priser i branche 83220 (Revisions- og bogføringsvirksomhed) siden 1980. I perioden 1980-86 steg beskæftigelsen med 16 pct., produktionen i faste priser steg endvidere med over 50 pct. i perioden 1980-88, så i visse brancher er det gået næsten for godt! Figur 1 viser tydeligt, at accelerationen tog fart omkring 1985. Skattereformen er selvfølgelig ikke eneansvarlig herfor, det stærke økonomiske opsving i perioden 84-86 har givetvis spillet en betydelig rolle. Men udviklingen i 1987-88 kan i hvert fald ikke forklares med økonomisk vækst.

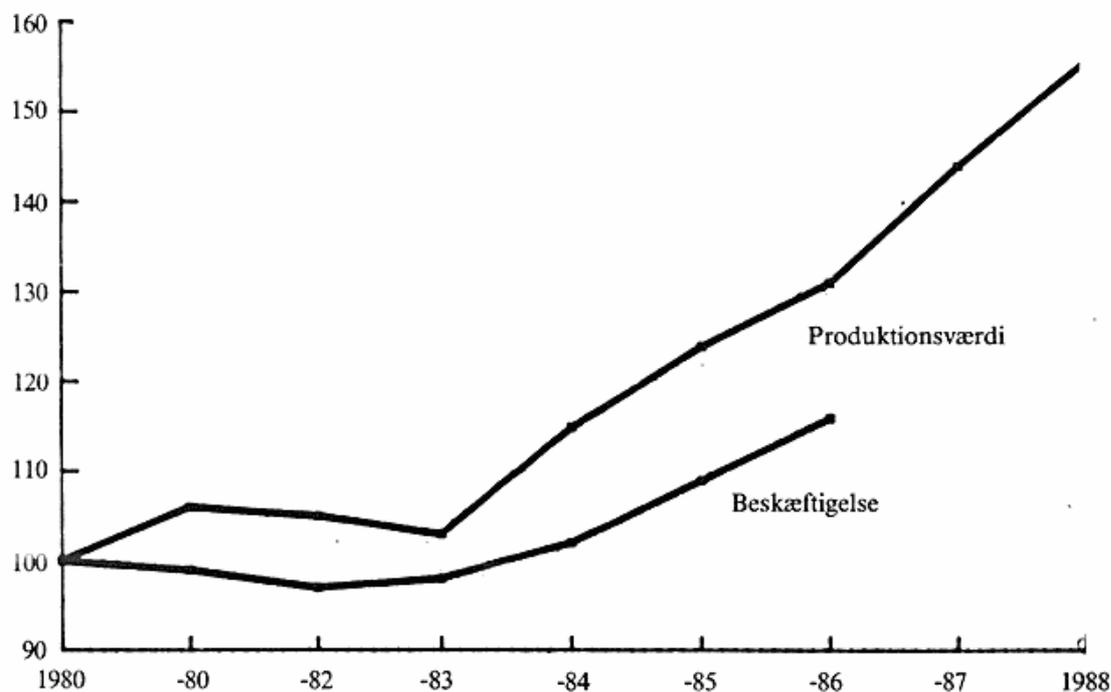
6.3 Adfærd

Det er veldokumenteret, at vort skattesystem bl.a. forvrider opsparings- og investeringsbeslutninger i den private sektor, se bl.a. Sørensen (1988b) og P.B. Sørensen (1988). Forvridninger er undertiden så betydelige, at det samfundsøkonomiske afkast kan blive negativt, selvom en investering er privatøkonomisk rentabel!

24. Virksomhedsskatteordningen har jeg især gennemgået og kritiseret i »Virksomhedsskatteordningen er skattereformens achilleshæl,« *Weekendavisen* 20.-26. december 1985 og »Virksomhedsskatteordningen – skattereformens achilleshæl?« *Revisorbladet* 1986, nr. 3, side 16-19.

25. Dette er nærmere dokumenteret i *Occasional Paper nr. 4/1989*, Økonomisk Institut, Odense Universitet.

26. Jf. Statsministeriet 1988. *Handlingsplan for afbureaukratisering*, side 15. Det er egentlig mærkeligt, at der ikke tages udgangspunkt i regelsættet, når ressourceforbruget i skatte- og afgiftsadministrationen overvejes!



Figur 1. Beskæftigelse og produktionsværdi i faste priser i Revisions- og bogføringsvirksomhed 1980-88. Indeks 1980 = 100.

(Kilde: Danmarks Statistiks nationalregnskabstal).

7. Konklusion

Hovedtesen af ovenstående er, at der burde lægges betydeligt mere vægt på strukturpolitik i Danmark.

Samtidig er det vigtigt at indse, at det er meget vanskeligt at udforme regelsæt, der fører til de ønskede resultater – såvel allokeringmæssige som fordelingsmæssige – uden for store bivirkninger. En nødvendig forudsætning for en vellykket strukturpolitik er, at der foreligger eller fremskaffes et gennearbejdet og gennemanalyseret beslutningsgrundlag, hvor konsekvenserne for:

- den offentlige efterspørgselsside
- den offentlige udbudsside
- den private sektor

alle analyseres og ses i sammenhæng.

Beslutningsprocessen for strukturpolitik er derfor også mere kompliceret end for konjunkturpolitik, hvorfor beslutningsfasen (erkendelse, analyse, beslutning) også bliver af længere varighed i forbindelse med strukturpolitik. Ofte føler de politiske beslutnings-

tagere givetvis, at der ikke er tid til at afvente et ordentligt udredningsarbejde. Hertil blot følgende kommentarer:

- var det så ikke på tide, at de politiske beslutningstagere var mere imødekommende overfor at iværksætte udredningsarbejder, selvom der ikke forelå et helt akut problem? Her kan jeg ikke undlade at henvise til, hvor uvillig regeringen har været til at iværksætte et sagkyndigt udredningsarbejde om tilpasningen af det danske skattesystem i lyset af bl.a. opbygningen af EF's indre marked.

Burde vi som økonomer ikke i højere grad gå i spidsen for at få ændret strategien i den økonomiske politik og analysere alternative politikkers såvel allokeringssom fordelingsmæssige konsekvenser?

Litteratur

- AKF.1988a. *Brugerbetaling, prioritering - styring - fordeling*. København.
- AKF.1988b. *Brugerbetaling, privatisering og fordeling - erfaringer fra Holland*. København.
- AKF.1988c. *Brugerbetaling - Erfaringer fra Norge*. København.
- AKF.1988d. *Sygesikring. Brugere og fordeling*. København.
- Amtsrådsforeningen. 1988. *Sundhedsvæsenet i international belysning*. København.
- Andersen, B.R. 1987. *Perioden 1976-78: Illusionen om den sunde fornøft*, side 229-34 i: *Dansk Økonomi. Råd og realiteter 1962-87*. København.
- Brook et al. 1983. Does Free Care Improve Adults' Health? *The New England Journal of Medicine*, 309: 1426-34.
- Denison, E.F. 1967. *Why Growth Rates Differ*. Washington.
- Det økonomiske Råd. Formandskabet 1988. *Dansk Økonomi, juni 1988*. København.
- Evans, R.G. 1984. *The Economics of Canadian Health Care*. Toronto.
- Foighel, I. 1988. *Sigtet med virksomhedsbeskatningen*, i: Jensen, H.O. *Valg af beskatningsform*. København.
- Groes, N. & T. Tranæs 1987. *Hvor går de faglærte hen, når de går ud på arbejdsmarkedet?* Åbenrå.
- Hoffmeyer, E. 1987. *Gælden til udlandet*, side 35-41 i: *Dansk økonomi. Råd og realiteter 1962-87*. København.
- Leu, R.E. 1986. *The public-private mix and international health care costs*, side 41-63 i: Culyer, A.J. & B. Jönsson (ed.) *Public and Private Health Services*, London.
- Maddison, A. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford.
- Maddison, A. 1987. Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies. *Journal of Economic Literature*, side 649-98.
- Manning et al. 1987. Health Insurance and the Demand for Medical Care: Evidence from a Randomized Experiment. *The American Economic Review* 77: 251-77.
- Neymark, N. 1986. *En oversigt over det medicinøkonomiske kredsløb i Danmark*. Odense.
- OECD 1987. *Financing and Delivering Health Care*. Paris.
- Petersen, N.C. 1984. Efterspørgsel efter sundhed og sundhedsydelse - anvendelse af økonomiske modeller på sundhedsområdet. *Økonomi & Politik* 58: 336-48.
- Ploug, N. 1988. *Lønmodtager, arbejdsløs eller bistandsklient*. København.
- Sogaard, J. 1987. *Sundhedsøkonomiske overvejelser omkring fastsættelse af tilskud på medicin: En empirisk undersøgelse*, kap. 8 i: Neymark, N & K.M. Pedersen (red.). *Styring og regulering på lægemiddelområdet*. Odense.

tagere givetvis, at der ikke er tid til at afvente et ordentligt udredningsarbejde. Hertil blot følgende kommentarer:

- var det så ikke på tide, at de politiske beslutningstagere var mere imødekommende overfor at iværksætte udredningsarbejder, selvom der ikke forelå et helt akut problem? Her kan jeg ikke undlade at henvise til, hvor uvillig regeringen har været til at iværksætte et sagkyndigt udredningsarbejde om tilpasningen af det danske skattesystem i lyset af bl.a. opbygningen af EF's indre marked.

Burde vi som økonomer ikke i højere grad gå i spidsen for at få ændret strategien i den økonomiske politik og analysere alternative politikkers såvel allokeringssom fordelingsmæssige konsekvenser?

Litteratur

- AKF.1988a. *Brugerbetaling, prioritering - styring - fordeling*. København.
- AKF.1988b. *Brugerbetaling, privatisering og fordeling - erfaringer fra Holland*. København.
- AKF.1988c. *Brugerbetaling - Erfaringer fra Norge*. København.
- AKF.1988d. *Sygesikring. Brugere og fordeling*. København.
- Amtsrådsforeningen. 1988. *Sundhedsvæsenet i international belysning*. København.
- Andersen, B.R. 1987. *Perioden 1976-78: Illusionen om den sunde fornøft*, side 229-34 i: *Dansk Økonomi. Råd og realiteter 1962-87*. København.
- Brook et al. 1983. Does Free Care Improve Adults' Health? *The New England Journal of Medicine*, 309: 1426-34.
- Denison, E.F. 1967. *Why Growth Rates Differ*. Washington.
- Det økonomiske Råd. Formandskabet 1988. *Dansk Økonomi, juni 1988*. København.
- Evans, R.G. 1984. *The Economics of Canadian Health Care*. Toronto.
- Foighel, I. 1988. *Sigtet med virksomhedsbeskatningen*, i: Jensen, H.O. *Valg af beskatningsform*. København.
- Groes, N. & T. Tranæs 1987. *Hvor går de faglærte hen, når de går ud på arbejdsmarkedet?* Åbenrå.
- Hoffmeyer, E. 1987. *Gælden til udlandet*, side 35-41 i: *Dansk økonomi. Råd og realiteter 1962-87*. København.
- Leu, R.E. 1986. *The public-private mix and international health care costs*, side 41-63 i: Culyer, A.J. & B. Jönsson (ed.) *Public and Private Health Services*, London.
- Maddison, A. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford.
- Maddison, A. 1987. Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies. *Journal of Economic Literature*, side 649-98.
- Manning et al. 1987. Health Insurance and the Demand for Medical Care: Evidence from a Randomized Experiment. *The American Economic Review* 77: 251-77.
- Neymark, N. 1986. *En oversigt over det medicinøkonomiske kredsløb i Danmark*. Odense.
- OECD 1987. *Financing and Delivering Health Care*. Paris.
- Petersen, N.C. 1984. Efterspørgsel efter sundhed og sundhedsydelse - anvendelse af økonomiske modeller på sundhedsområdet. *Økonomi & Politik* 58: 336-48.
- Ploug, N. 1988. *Lønmodtager, arbejdsløs eller bistandsklient*. København.
- Sogaard, J. 1987. *Sundhedsøkonomiske overvejelser omkring fastsættelse af tilskud på medicin: En empirisk undersøgelse*, kap. 8 i: Neymark, N & K.M. Pedersen (red.). *Styring og regulering på lægemiddelområdet*. Odense.

- Sørensen, C. 1986. Dansk økonomi: Udsigter og økonomisk politik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 124: 132-38.
- Sørensen, C. 1988a. *Hvilken skat skal vi vælge i fremtiden? i: Fremtidens skattevæsen? - fem synspunkter*. København, side 29-49.
- Sørensen, C. 1988b. Opsparing og beskatning. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 126: 196-204.
- Sørensen, P.B. 1988. Skatteincitamentet til opsparing og investering: En vurdering af firsernes skattereformer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 126: 303-22.