

Anmeldelse

Betænkning nr. 925, Redegørelse fra udvalget om virksomhedsbeskatning, København 1981.

Virksomhedsbeskatning

I juni måned 1981 udsendtes en »Redegørelse fra udvalget om virksomhedsbeskatning«, der oprindeligt i maj 1978 nedsattes af skatte- og afgiftsministeren. Udvalgets redegørelse beskæftiger sig først og fremmest med spørgsmålet om en særlig virksomhedsbeskatning på selvstændige erhvervsdrivende, hvorefter disse beskattes med en sats (f. eks. 40 pct.) af den del af den skattepligtige indkomst, som forbliver indestående i virksomheden, medens den del af indkomsten, der af ejeren tages ud af virksomheden, skal beskattes efter de sædvanlige regler for beskatning af personlig indkomst. Derudover har udvalget overvejet, om man som alternativ til en sådan virksomhedsbeskatningsordning hensigtsmæssigt kunne indføre en ny og enkel selskabsform, som i modsætning til aktie- og anpartsselskaber ikke bygger på begrænset hæftelse. Udvalget har endvidere søgt at vurdere, hvilke ændringer i selskabs- og aktionærbeskatningen som vil være ønskelige for at sikre en ensartet beskatning af overskud i personlige firmaer og i aktie- og anpartsselskaber. Endelig har man overvejet en ordning, hvorefter underskud i erhvervsvirksomhed ikke skal kunne modregnes i den erhvervsdrivendes eventuelle andre indtægter, herunder lønindtægt.

Af begrænsningshensyn skal denne anmeldelse i hovedsagen behandle betænkningens gennemgang af en virksomhedsbeskatningsordning.

I sig selv er betænkningen udtryk for en yderst mærkværdig fremgangsmåde ved det skattemæssige udredningsarbejde. Det er nemlig ikke længere siden end november 1977, at indkomstskatteudvalget i »Afsluttende redegørelse fra indkomstskatteudvalget¹⁾» behandlede spørgsmålet om en særlig

virksomhedsbeskatning. Den gang nåede man til ret utvetydige konklusioner: Hvis formålet er at styrke investeringerne i de berørte virksomheder, vil det være mere nærliggende at anvende andre midler: Investeringsstilskud, forbedrede afskrivningsregler etc. På erhvervsområder, hvor selskabsdannelse i dag ikke er mulig – først og fremmest i landbruget – peges der på muligheden for lovændring, som giver adgang til drift i en eller anden selskabsform. Der fremføres også meget store vanskeligheder, som indførelsen af en virksomhedsbeskatning er forbundet med, og sammenfattende konkluderes det (p. 19): »På baggrund af det anførte om de betydelige problemer, en virksomhedsbeskatning frembyder, finder udvalget i hvert fald, at det må være mest hensigtsmæssigt at søge at nå de mål, der tilstræbes med ordningen, ad andre veje.«

Men dette klare råd fra det af skatte- og afgiftsministeren nedsatte indkomstskatteudvalg har altså ikke forhindret, at man har bedt om et nyt råd fra det nævnte udvalg om virksomhedsbeskatning. Nu formuleres det hele imidlertid i betænkningen så snedigt, at der alene skal foretages en »teknisk vurdering« af den skitserede virksomhedsbeskatning. Det hedder endog (p. 9), at udvalget ikke skal »afgive indstilling om, hvorvidt en eventuel ordning bør søges gennemført eller ej.«

Dette er nu faktisk temmelig uforståeligt. For i kommissoriet til indkomstskatteudvalget hed det, at udvalget skulle »undersøge mulighederne« for at gennemføre en virksomhedsbeskatning, medens det i virksomhedsbeskatningsudvalgets kommissorium hedder, at udvalget skal »overveje en ændret beskatning« etc. Det er meget svært at forstå, hvorfor den ene formulering åbner mulighed for afgivelse af en udvalgsindstilling, hvorimod den anden kun sigter på en såkaldt teknisk vurdering. Det hele bliver endnu mere uforståeligt derved, at virksomhedsbeskatningsudvalget, når det skal »overveje« hensigtsmæssigheden af en alternativ, ny og enkel selskabsform, nok er i stand til at komme med en egentlig indstilling, nemlig at en sådan skitseret ordning (kaldet: Det Tredie Selskab (TS)) er uantagelig (p. 124).

1) Betænkning nr. 824, København, november 1977.

Helt forvirret og rystet bliver læseren, hvis han endeligt konfererer de citerede betragtninger med udvalgets såkaldt sammenfattende vurdering (p. 13), hvori det om ordningen hedder, at det »kan betegnes som rimeligt forsvarligt at søge denne gennemført«. Jamen, er det da ikke en indstilling?

Det er pokkers til måde at lave skattebetænkning på. For i virkeligheden synes der jo at være tale om, at man politisk ønsker en virksomhedsbeskatningsordning gennemført på grundlag af ekspertundersøgelser. Når eksperterne så ikke kommer frem til det ønskede resultat, nedsætter man nogle andre eksperter til at undersøge det samme. Til de eksperter, der kan befrygtes at ville tage selvstændigt stilling, siger man så – i og for sig uden nogen hjemmel i kommissoriet – at de bare skal tage stilling til noget helt snævert teknisk. Når de så lydigt har gjort det, foreligger der en »ekspertredogørelse«, der kan bruges til gennemførelse af det, som det hele tiden har været hensigten at gennemføre. Humbug? Prostitution? Bondefangeri? Eller et andet slemt ord?

Men på den måde er det altså lykkedes at nå frem til en art anbefaling af en virksomhedsbeskatning. En sådan beskatningsordning nødvendiggør bl. a., at man opdeler de berørte virksomheders aktiver og passiver i en privat og en forretningsmæssig del, og ikke mindst renteudgifterne skal opdeles tilsvarende. Når man iøvrigt erindrer, hvor mange skatteredegørelser der har været yderst negative over for dette, og dertil genemtænker den principielle umulighed deri, så kan man nok blive imponeret over, hvordan sagen helt enkelt klares ved at henvise til de principper, der lå bag lovforslaget af 4. december 1979 om private renteudgifter (en formodningsregel, hvorefter alle renteudgifter er private, medmindre skatteyderen kan bevise det modsatte). Når udvalget i den forbindelse anfører, at der ikke bør ske nogen »overvurdering af de herhenhørende vanskeligheder« (p. 155) må man nok tage sig til hovedet i betragtning af, at også skatteekspernerne i Skattedepartementet da ellers klart har karakteriseret den slags sonderinger som umulige. Men nu er det måske repræsentanterne for Erhvervenes Skattesekretariat og for Industrirådet i udvalget, der har bragt dem på andre tanker? Når det så umiddelbart derefter anføres, at det ville betyde en lettelse for ordningen, hvis der samtidig »blev gennemført sådanne ændringer med hensyn til den skattemæssige be-

handling af renteudgifter, at virkningen af fradrag for private renteudgifter blev nogenlunde den samme som virkningen af et selskabs renteudgifter«, og der bl. a. henvises til den såkaldte renteskatteordning, så er manipulationen da nærmest blotlagt af udvalget selv.

Yderligere giver udvalget op over for at belyse, hvilke økonomiske virkninger en virksomhedsbeskatningsordning vil have ud fra den geniale begrundelse, at dette er uden betydning »for en teknisk vurdering af mulighederne for at praktisere den skitserede ordning« (p. 157). Man har i så henseende ikke engang søgt at kvantificere de belastninger af skatteadministrationen, som der må forventes at blive tale om. Derimod er der (p. 148 f) plads til en økonomisk forvrøvlet betragtning om, at en øget virksomhedsopsparing som følge af virksomhedsskatten kan føre til nødvendigheden af højere skatteprocenter.

Det må eksempelvis også undre, at det i udvalgskommissoriet hedder: »Trækker ejeren kapital, der tidligere er indskudt i virksomheden, ud af denne, skal det udtrukne beløb . . ikke medregnes ved opgørelsen af den erhvervsdrivendes personlige skattepligtige indkomst« – medens udvalget herefter foreslår, at man i sådanne tilfælde skal anvende en såkaldt prioriteringsregel (p. 67), hvorefter hævdede beløb altid anses som hævvet af overskud – så længe der i virksomheden foreligger overskudsbeløb – således at der altså netop sker beskatning hos ejeren, selv om han hæver af indskudt kapital. Her kan man altså reelt slet ikke følge sit eget kommissorium, hvilket igen viser den stillede opgaves umulighed.

Heller ikke med hensyn til den ønskede ligestilling mellem selskaber og personlige firmaer når man til et egentligt resultat, eftersom man ved virksomhedsbeskatningsordningen undgår den dobbeltbeskatningsvirkning, der fremdeles – på trods af den eksisterende godtgørelsesordning – findes på selskabsområdet, hvilket i givet fald kunne antages at føre til selskabsafvikling ud fra et ønske om at komme ind under virksomhedsbeskatningen.

Der kan nævnes adskillige andre væsentlige kritikpunkter mod den foreliggende redogørelse fra virksomhedsbeskatningsudvalget. Der er ikke tale om en betænkning, som giver regering og folketing et rimeligt godt beslutningsgrundlag, når det skal bedømmes, om en sådan skattemæssig reform bør gennemføres.

Steen Leth Jeppesen
Danmarks Forvaltningshøjskole

Anmeldelse

Torben Beck Jørgensen: Når staten skal spare, 1981. Udgivet af forlaget Nyt fra Samfundsvidenskaberne med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Hvad skal det nytte? Det er et af de spørgsmål, mange læsere vil stille efter at have læst TBJ's undersøgelse af vanskelighederne ved at beslutte og gennemføre besparelser i den offentlige sektor. De læsere, som er ansat i den statslige administration og som mener, at der ihvert fald ikke skal spares eller effektiviseres på deres eget område, kan dog lægge bogen fra sig med en vis fortrøstning. TBJ dokumenterer med både interviews og skriftligt materiale, at den enkelte myndighed aldrig vil drømme om selv at foreslå besparelser, og at det som regel lykkes myndighederne at afværge udefra kommende krav om besparelser. I tillæg får denne kategori af læsere anvist en række metoder, som tidligere er anvendt med succes til at undgå besparelser. Andre, som endnu har en naiv (?) tro på, at det er muligt at foretage omprioriteringer og at effektivisere den offentlige forvaltning, kan derimod ikke hente meget støtte i denne undersøgelse.

TBJ konkluderer bl. a., at politikerne ofte synes at have et noget modsigelsesfyldt forhold til besparelserne. Styringssignalerne til administrationen er uklare og tvetydige, ustabile over tid og sendt af ambivalente politikere. Man kan endog opfatte politikerens sparerunder som et ritual, der mere har til hensigt at vise vælgerne, at »man gør noget ved det« end at fungere som styringssignaler til administrationen. Heller ikke fra ministeren kommer der klare signaler. Han/hun ønsker snarere at stå frit over for eventuel senere kritik af de besluttede besparelser.

Besparelserprocessen i administrationen betegner TBJ som et »sorteper-spil«. De hensyn, som vejer tungest, er at få minimeret besparelsernes effekt og smerte, og de besparelser, som ikke kan afværges, søges placeret der, hvor der er mindst mulig modstand. Det vil ofte være ensbetydende med,

at man søger at undgå forandringer. Denne besparelserproces giver ganske vist betydelige driftsøkonomiske problemer, fordi besparelserne især rammer løse driftsudgifter og planlagte nye aktiviteter, som udskydes. Men disse problemer er størst for de producerende institutioner, fordi de ikke har mulighed for at sende »Sorteper« videre. Departementerne kan derimod beskytte sig selv og fordele besparelserne gennem procentvise nedskæringer på institutionerne. Resultatet er udgiftsbeslutninger uden klarhed over de samlede konsekvenser, hvor også beslutningernes substans hænger dårligt sammen og med stor sandsynlighed for en skæv og utilsigtet prioritering.

Til brug for undersøgelsen af administrationens adfærd opstiller TBJ en teoretisk model for, hvorledes beslutninger om besparelser træffes. Modellen består af 3 faser (den incrementalistiske, managementfasen og den strategiske fase), som forudsættes at følge tidsmæssigt efter hinanden og som kendetegnes ved stigende ressourceknaphed. TBJ forsøger ikke at gennemføre en egentlig test af modellen. På grundlag af interviews med budgetmedarbejdere i 9 ministerier og 5 institutioner når han frem til, at der er en vis overensstemmelse mellem virkeligheden og modellen, men at der ikke er tale om at faserne afløser hinanden som forudsat. Det er snarere således, at de overlapper hinanden tidsmæssigt.

I stedet for at videreudvikle dette perspektiv forlader TBJ modellen og skitserer det, han kalder administrationens »normale besparelserproces«. Den svarer i det store og hele til den incrementalistiske adfærd, som tidligere er beskrevet af adskillige forskere. De indhentede interviewdata anvendes til at dokumentere normalprocessens fordele og ulemper for de forskellige involverede aktører. Afslutningsvis fremlægges et detaljeret materiale om Civilforsvaret, hvor en strategisk præget besparelserproces gav anledning til mange problemer og ret begrænsede besparelser set i forhold til indsatsen. Eksemplet bekræfter således den incrementalistiske beslutningsproces' dominans.

Denne beskrivelse med dens mange facetter og citater rummer næppe meget nyt for

politologer og ansatte i den offentlige forvaltning. Men dem, der har været i tvivl, kan muligvis finde belæg i denne bog for, at også den danske beslutningsproces i folketinget, regeringen og centraladministrationen er overvejende incrementalistisk, præget af de mange, små flertals metode og har en iboende tendens til vækst. Den svarer således ganske godt til Lindblom's, Wildavsky's og Riker's teoretiske modeller.

Spørgsmålet er bare om beskrivelsen er dækkende og om TBJ's konklusioner er holdbare? Inden for de seneste 4-5 år er det faktisk lykkedes at foretage ret betydelige strategisk prægede omprioriteringer på f. ex. undervisningsministeriets område (fra universitetsuddannelserne til erhvervsuddannelserne). På det kommunale daginstitutionsområde har der indtil for kort tid siden været lange ventelister til vuggestuer og børnehaver. Arbejdsløsheden blandt kvinder, det faldende fødselstal og ikke mindst forhøjelserne af forældrebetalingen har medført, at en række kommuner nu er ved at træffe beslutning om at nedlægge halvtomme institutioner. Man kan være dybt uenig med disse beslutninger, men man kan vel næppe kalde dem incrementalistiske? En række tilsvarende eksempler kunne nævnes.

TBJ's resultater kan muligvis forklares ved, at han i høj grad bygger på interviews med et begrænset antal budgetmedarbejdere i departementer og statsinstitutioner. Deres opfattelse af begivenhederne vil vel ofte være domineret af arbejdet med de mange små beslutninger, og de kan alle berette om talrige sager, hvor den »rationelle« beslutning blev forhindret af enten politikere eller interne intriger. Men selv om denne opfattelse kan være rigtig på microniveau, forhindrer det ikke, at der samtidig sker overord-

nede prioriteringer på macroniveau. TBJ peger jo iøvrigt også selv på, at den incrementalistiske beslutningsproces eksisterer side om side med den management-orienterede og den strategiske beslutningsproces. Derfor kan man beklage, at TBJ ikke har lagt mere vægt på at undersøge, fx under hvilke betingelser det er muligt at få mere strategisk betonedede overvejelser til at slå igennem i beslutninger, eller hvorledes virkningerne af de offentlige besparelser slår igennem overfor borgerne på længere sigt. Det ville have givet bogen et mere operativt indhold i tillæg til det beskrivende.

Bogen er en revideret udgave af TBJ's licentiatafhandling til det erhvervsøkonomiske fakultet ved Handelshøjskolen i København. Forfatteren er cand. merc. og ansat som seniorstipendiat ved Institut for Organisation og Arbejdssociologi på Handelshøjskolen. På den baggrund kan det undre, at undersøgelsen udelukkende bygger på politologiske teoridannelser frem for at inddrage økonomiske eller bredere organisationsteoretiske perspektiver. TBJ kalder selv undersøgelsen for »eksplorativ«. Undersøgelsens værdi ligger da også først og fremmest i, at der nu er indsamlet et betydeligt dokumentationsmateriale, og at der er taget et første skridt i retning af at få opbygget en mere systematisk viden om, hvordan offentlige myndigheder reagerer på signaler om stramning af de økonomiske vilkår.

Bogen er iøvrigt skrevet på et nogenlunde let forståeligt sprog, som er mindre belastet af fremmedord og snørklede formuleringer, end man almindeligvis møder i afhandlinger fra de højere læreanstalter. Det gør den tilgængelig også for læsere, som ikke har lært at jonglere med politologernes begreber.

Nina Lindholm
fuldmægtig i administrations-
departementet

Anmeldelse

Palle Mikkelsen: »Likviditetspolitikken i amtskommunerne«, AKF, København 1981.

Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut AKF har i august 1981 udgivet publikationer »Likviditetspolitikken i amtskommunerne«. Publikationen indeholder en redegørelse af udviklingen i amtskommunernes likviditet og låntagning i perioden fra 1974 til 1980 fordelt på de enkelte amtskommuner.

Formålet med publikationen har været at få et billede af spredningen i den finansielle stilling, der måtte have udviklet sig i de enkelte amtskommuner for herigennem bl. a. at få indtryk af udviklingstendenser over tiden og dermed få belyst eventuelle forskelligheder med hensyn til den politik vedrørende likvide aktiver og låntagning, som amtskommunerne har ført.

De likvide aktiver er i bogen afgrænset til amtskommunernes kontante kassebeholdning, bankindestående samt obligationer. I publikationen er der peget på, at der er en mulighed for at ændre forholdet mellem likvide aktiver og øvrige finansielle aktiver. Forfatterne fremhæver, at fordelingen har været ret stabil fra år til år for gruppen af amtskommuner, men at der derimod har været udsving for den enkelte amtskommune. På denne baggrund er der ikke foretaget yderligere analyser af forskydninger mellem aktiver.

Analysen er udelukkende baseret på saldoopgørelser ved årets udgang. Der bliver derfor ikke taget hensyn til mulige forskydninger i betalingsmønstret og for opskrivninger/nedskrivninger af bl. a. obligationsbeholdninger, der i det amtskommunale regnskabssystem opgøres til kursværdi. En stigning i obligationsrenten vil således f. eks. medføre et kursfald for de af amtskommunerne erhvervede obligationer, hvorved likviditeten påvirkes i negativ retning. Tilsvarende vil en ændring i betalinger til og fra staten øve indflydelse på opgørelser af likviditeten.

Der opstilles bl. a. følgende hypoteser for amtskommunernes eventuelle likviditetspolitik:

1. Likviditetsreserven fastsættes til en bestemt beløbsmæssig størrelse.
2. De likvide aktiver skal udgøre en nogenlunde fast andel af den generelle aktivitet.
3. De likvide aktiver skal begrænses mest muligt.
4. Likviditetsopbygningen skal tjene den funktion at tilvejebringe en spredning over tiden af den økonomiske belastning, der følger af gennemførelsen af større enkeltprojekter, især anlægsopgaver.
5. Likviditeten skal alene betragtes som en residual, der tjener til at imødegå den usikkerhed, som måtte opstå omkring budgetlægningen og budgetforløbet over året.
6. Amtskommunen opsamler likvid aktiver med henblik på at lade afkastet udgøre en voksende andel af de samlede indtægter over tiden.

Med henblik på en vurdering af disse hypoteser gennemføres i bogen sammenligninger over amtskommunernes udvikling i likvide aktiver i perioden fra 1974 til 1980. Særlig for året 1980 gælder det, at beløbene er baseret på de foreløbige indberetninger til Danmarks Statistik. Analysen viser i øvrigt, at den amtskommunale likviditet er steget i perioden fra 1974 til 1979 for derefter at blive reduceret fra 1979 til 1980.

De foreløbige oplysninger til Danmarks Statistik for 1980 har desværre været fejlbehæftet særlig i enkelte amtskommuner. Likviditeten er i alt blevet undervurderet med ca. 300 mio. kr., heraf alene 200 mio. kr. i Fyns amtskommune og dette har givet anledning til visse misforståelser i den offentlige debat.

Et helt andet – og mere relevant – spørgsmål er om det valgte likviditetsbegreb (for skydninger i kassebeholdninger, indestående i banker og sparekasser samt obligationsbeholdning m. v.) er egnet til belysning af de opstillede hypoteser.

Det er formentlig mere nærliggende at lave sådanne undersøgelser på amtskommunernes overskud/underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgetterne. Herved belyses den reelle påvirkning af samfundsøkonomi-

en og herved opnås bedre muligheder for at undersøge om amtskommunerne ved budgetlægningen har søgt at udjævne forskelle i finansieringsbehovet som følge af udsving i anlægsaktiviteter og indtægtsmuligheder, for bl. a. at fastholde en nogenlunde konstant udskrivningsprocent over tiden.

Den i bogen anførte nære sammenhæng mellem over-/underskuddet på drifts-, an-

lægs- og udlånsbudgettet og forskydninger i likvide aktiver holder efter mit skøn ikke.

Dette er bl. a. illustreret i nedenstående oversigt over udviklingen i amtskommunernes drifts-, anlægs- og udlånsbudgetter i perioden 1977 til 1980 samt forskydninger i likvide aktiver, der dels er opgjort for Århus amtskommune og for samtlige amtskommuner.

Udvikling i drifts- anlægs- og udlånsbudget samt likvide aktiver 1977-1980.

Århus amtskommune

	1977	1978	1979	1980
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudget	÷ 47	÷ 25	÷ 18	÷ 23
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsregnskab	3	53	÷ 65	÷ 67
forøgelse af likvide aktiver	53	32	15	÷ 109

Samtlige amtskommuner

	1977	1978	1979	1980
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudget	÷ 293	÷ 253	÷ 477	÷ 616
overskud på drifts-, anlægs- og udlånsregnskab	271	166	÷ 411	÷ 388
forøgelse af likvide aktiver	189	235	120	÷ 688

De betydelige forskelle kan ikke undgå at påvirke resultaterne af de foretagne analyser.

Dette har særlig betydning i forbindelse med indførelse af nye styringsinstrumenter. I 1979 henstillede regeringen således til kommunerne og amtskommunerne at likviditetsforbruget i 1980 skulle holdes inden for en samlet ramme af 1 mia. kr. for den kommunale sektor som helhed. Formålet med denne henstilling har naturligvis været at sikre, at kommunerne ikke finansierede udgifter ved at trække på likviditeten. Det mål, der er anvendt ved budgetlægningen, har derfor været det budgetterede underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet.

I publikationen anføres det: »Det kan konkluderes, at likviditets- og gældssituationen eller udviklingen heri for amtskommunerne under ét bliver et stadig mere uegnet gennemsnit for tilrettelæggelsen af den politik, der i væsentlig grad vil komme til at influere på hver enkelt amtskommunes stilling. Dertil er de enkelte amtskommuners stilling alt for forskellig«.

Denne konklusion kan synes mindre begrundet, fordi de henstillinger, regeringen

udstikker til amtskommunerne er rammer for den samlede amtskommunale sektor og derfor ikke kan omsættes til en ramme for den enkelte amtskommune. Der er derfor god mulighed for, at de enkelte amtskommuner kan afvige fra de generelle udmeldinger. Der er tilmed i regeringens henstillinger taget hensyn til, at nogle amtskommuner vil afvige stærkt fra gennemsnittet. Det er jfr. ovenfor, min opfattelse, at vurderinger af underskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet er det mest relevante mål for aktivitetspåvirkningen af samfundsøkonomien.

Bogen afsluttes i øvrigt med en sammenfatning uden nogen egentlig konklusion på de opstillede hypoteser. Det fremgår, at der er flere formål med de likvide beholdninger og at det på grundlag af analyserne ikke er muligt at se, hvilke der har haft størst betydning.

Det konstateres endvidere, at der er store og voksende forskelle mellem amtskommunerne. Denne konstatering bygger alene på de foreløbige tal for 1980 og kan ikke underbygges af tallene fra perioden 1974 til 1979.

Otto Larsen
Afdelingschef i Amtsrådsforeningen

Anmeldelse

Jens Erik Steenstrup og Kristian Madsen-Østerbye: Sundhedssektoren ressourcer og produktion siden 1965 AKF, København 1980.

Kristian Madsen-Østerbye (redaktør)
Sundhedspolitik?

Indlæg på den sundhedspolitiske konference på Den kommunale Højskole, december 1980. AKF, København 1981.

Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF, har igangsat et udviklingsarbejde omkring sundhedssektorens styring og økonomi. De to bøger, der anmeldes her, skal derfor betragtes som nogle af de første resultater fra dette projekt. De efterfølgende bemærkninger vil dels være et kort resumé, dels en kritisk diskussion af nogle af de behandlede emner.

Sundhedssektoren – ressourcer og produktion siden 1965 består af ialt 69 tekst- og tabelsider samt et tabelappendix på 65 sider. Hermed fremgår også, at bogens hovedsigte er et forsøg på at samle og ordne en stor del af det forhåndenværende statistiske materiale, der findes på feltet, for ad denne vej at bidrage til et forbedret kendskab til sundhedssektorens omfang, struktur og udvikling. Det anføres, at det statistiske materiale er søgt struktureret således, at ikke blot ressource- og produktionsudvikling belyses, men at det samtidigt er gjort på en sådan måde, at udvalgte styringsmæssige og sundhedspolitiske problemer kan belyses ud fra det således organiserede materiale. Den kapitmæssige opbygning er traditionel: Ressourceforbruget, kap. 2, sundhedssektorens produktion, kap. 3 og det største, samt udviklingslinier, kap. 4.

Betraktet som en samling af kommenterede tabeller over udviklingen i sundhedssektoren i en næsten 15-årig periode er bogen af stor praktisk værdi, omend stort set de samme oplysninger har været offentliggjort andre steder, fx. i betænkningen fra sundhedsprioriteringsudvalget, betænkning no. 809. Fremstillingsmæssigt er der valgt at benytte tabeller, kurver og 'lagkager', hvorved det lykkes at undgå den dræbende

form, der ville have været en konsekvens af udelukkende at benytte tabeller. Der er dog en række mere principielle problemer med bogen. Grundproblemet er, at der ikke er foretaget noget klart valg mellem en ren deskriptiv eller en mere analytisk fremgangsmåde. Det anføres ganske vist i forordet, at der peges på analyser og overvejelser, som talmaterialet kan give anledning til, ligesom det nævnes, at undersøgelsen hverken i valg af analysemetode eller af de sundhedspolitiske problemstillinger er udtømmende. Det ville have været ønskeligt, at der var blevet valgt en ren deskriptiv fremstilling, hvor kommentarerne udelukkende var af uddybende og forklarende karakter, og ikke den blandingsform der er valgt, nemlig beskrivelse kombineret med afprøvning af diverse løsningshypoteser, hvis baggrund der ikke redegøres nærmere for, og hvis 'afprøvning' på det foreliggende datamateriale ofte er mere end tvivlsom. Der formuleres også hypoteser, hvorom det summarisk anføres, at de næppe kan testes. Set i lyset af udenlandske undersøgelser af såkaldt udbudsinduceret efterspørgsel ('stærkassprincippet') forekommer følgende kategoriske udsagn p. 64 ganske umotiveret: 'sikkert helt umuligt at teste den fra forskellig side fremsatte hypotese, at væksten i speciallægeydelse i et vist omfang er en følge af væksten i antallet af speciallæger og af sygehuslægers mulighed for at drive speciallægepraksis som bibeskæftigelse', ligesom hypotesen er et godt eksempel på en hypotese, der blot trækkes ud af den blå luft. Skal der foretages analyser, selv enkle, eller udformes hypoteser, er det nødvendigt med en overordnet forståelsesramme/teori, der kan virke vejledende ved opstillingen af hypoteser. En sådan teori eller forståelsesramme findes ikke, og derfor er ethvert forsøg på årsagsforklaring næsten dømt til at mislykkes på forhånd, og gør det stort set også de steder, hvor det forsøges.

Med udgivelsen af '*Sundhedssektoren...*' var det AKF's og forfatterens håb, at der kunne opnås et væsentligt forbedret grundlag for diskussionen om forhold i sundhedssektoren. Der er ingen tvivl om, at det faktuelle grundlag er blevet bedre, men om

diskussionen af denne årsag foregår på et højere niveau er en anden sag, bl.a. fordi der fortsat er frit slag for mere eller mindre løse fortolkninger af de foreliggende oplysninger, eller noget der tangerer det misvisende, fx. når den ene af forfatterne i TV giver udtryk for, at undersøgelsen giver belæg for at antage, at sundhedssektoren ikke er effektiv nok. Det næste projekt i AKF's projekt må derfor anbefales at blive et mere systematisk forsøg på analyse af udviklingen i sundhedssektoren – de nødvendige datamæssige forudsætninger er nu blevet tilvejebragt. Set ud fra et omtale- og debat synspunkt må bogen vurderes som en succes – desværre bliver analyseprojekter ikke omtalt og diskuteret på tilsvarende vis, bl.a. fordi der så skal tages forbehold, metodiske problemer fremhæves m. m., noget der ikke er plads til 1–2 minutters spots i radio eller tv, eller i de fleste dagblade, men det gør ikke et analyseprojekt mindre påkrævet.

Et af de primære formål med *Sundhedspolitik? – indlæg på den sundhedspolitiske konference på den Kommunale Højskole* angives at være et ønske om at bidrage til debatten om sundhedspolitikken ved at samle en række repræsentanter enten fra parterne i sundhedssektoren (politikere, læger og sygeplejersker) eller udenfor stående parter (universitetsøkonomer og forskere fra AKF) til en konference med sundhedspolitik som tema. Bogen indeholder i redigeret form de fleste af konferencens foredrag, men mange af indlæggene bærer alligevel præg af foredragsformen. Dette kommer bl. a. til udtryk i ikke altid forståelige referencer til andre taleres bemærkninger. Dette gælder i særdeleshed indlægget fra formanden for de praktiserende læger, Svend Nielsen. Redaktøren kunne med sindsro have udeladt de første 3½ side af dette bidrag.

Det er altid vanskeligt at redigere og udgive indlæg fra konferencer, hvor der er stor forskel på deltagernes baggrund, hvorved indlæggene kommer til at variere utroligt meget i kvalitet – og nærværende bog er ingen undtagelse. Det har alligevel interesse at udgive et sådant bind af den enkle grund, at man herved får et ganske godt indblik i argumentations- og forståelsesniveauet blandt politikere, fagforeningsrepræsentanter, læger og forskere – og der er store forskelle! Med hensyn til redigeringen af bogen gælder, at artiklerne er ordnet tematisk: Hovedproblemstillinger i sundhedssektoren, Hvem styrer udviklingen i sundhedssektoren! Løsninger på problemerne i sundhedssektoren, indlæg fra en paneldiskussion omkring 'Sundhedssektoren år 2000'. Bogens sidste indlæg er amtslæge Vagn

Christensens 'Sundhed år 2000'.

Amtsrådsmedlem Svend Jørgensen benytter i sit indlæg 'styrer politikerne udviklingen i sundhedssektoren' den velkendte anekdote om amtsborgmesteren, som i en diskussion om styringsredskaberne i sundhedssektoren sagde, hvad nytter det at skifte rattet ud så længe forruden er blændet, for at illustrere politikernes styringsproblem. Det får være, at dette er situationen set ud fra en politikers synspunkt, men læseren skuffes, hvis han tror, at forruden vaskes af i Jens Erik Steenstrups indlæg om Sundhedssektoren – mange mål, få effektive midler, eller at styretøjets nærmere konstruktion belyses i Kristian Madsen-Østerbyes indlæg om Sundhedssektorens struktur, organisation og styring. Begge disse indlæg støtter sig i høj grad til forfatterens fælles bog om 'Sundhedssektoren...'. Ved såvel læsningen af de to indlæg som nævnte bog føler man en stigende irritation over den megen talen om 'styring', 'styringssystem', styringssystemets effektivitet, eller 'realistisk styring af udviklingen', uden at disse begreber noget steds defineres, end-sige gøres til genstand for nogen egentlig analyse. I bogen om Sundhedssektoren gennemføres der som nævnt ikke egentlige analyser, men dette skulle dog ikke hindre, at man havde forsøgt sig med en begrebsafgrænsning, lige fra hvad der skal styres over styringsmidler/metoder til implementering af disse. Bl. a. anfører de to forfattere (p. 16, Sundhedssektoren), at man med udgangspunkt i beskrivelsen og analysen af væksten i sundhedssektoren kan afdække forhold af styringsmæssig karakter, som meget vel vil kunne tænkes overført til den offentlige sektor som helhed. Hvordan man kan gøre sig håb om at finde frem til sådanne styringsmæssige problemer uden en nærmere diskussion af styring er lidt af en gåde – og som nævnt er der ikke megen løsningshjælp at hente i de to indlæg i bogen om Sundhedspolitik. Set i lyset af, at 'styring' nok er det centrale stikord, hvis man enten vil forklare sundhedssektorens hidtidige vækst eller nyorientere den fremtidige udvikling, må det beklages, at dette forhold ikke diskuteres seriøst.

Der siges mere om styring i Anders Ølgaards og Steen Leth Jeppesens respektive indlæg end der tilsammen siges om emnet i 'Sundhedssektoren...' og de to nævnte indlæg. Anders Ølgaards udgangspunkt er det for økonomer velkendte: Den offentlige sektor er som bekendt ikke underkastet nogen markedsmekanisme. Dermed er en række tendenser henimod efficient ressourceanvendelse samtidig fraværende – uden at der er gjort forsøg på at finde alternative

eller andre institutionelle former, der kan give incitamenter til efficient ressourceanvendelse. Der har desværre været en tendens til automatisk at 'lukke af', når markedsmechanisme, priser m. m. bringes på bane, selv når hovedpointen ikke er at argumentere for sådanne systemer, men for at give mulighed for sammenligning, når og hvis eksplicitte alternativer diskuteres. Dr. med. Per Buch Andreasens indlæg om Ressourceforbrug og privatisering af sundhedsvæsenet er et typisk eksempel på en sådan tilsyneladende ureflekteret rygmarvsreaktion. Således ser han sig i stand til på mindre end $\frac{1}{4}$ side at komme frem til en konklusion gående ud på, at der ikke findes videnskabelige holdepunkter for, at en privatisering, hvad det så end er, af sundhedsvæsenet medfører en forbedret ressourcestyring, ligesom han i samme åndedrag også ser sig i stand til at konkludere, at en privatisering af sundhedsvæsenet ikke vil højne den brede befolknings sundhedstilstand. Ganske imponerende, selv når man accepterer, at der som følge af fremlæggelsesformen ikke indgår dokumentation end-sige argumentation. Den resterende del af Per Buch Andreasens indlæg er stort set en forkortet gennemgang af Socialdemokratiets sundhedspolitiske program.

Set i lyset af, at der ofte er overdrevne, selv blandt økonomer, forestillinger om, hvad afskaffelse af gratisprincippet ville medføre, kan sådanne rygmarvsreaktioner i et vist omfang forstås. Det er på den ene side rigtigt, at gebyrer/afgifter vil reducere den efterspurgt mængde af sundhedsydelser, og dermed ressourcekravene, men det er samtidig velkendt fra efterhånden utallige efterspørgselsstudier, at efterspørgslen er ret uelastisk, hvilket naturligvis er af interesse ud fra et provenusynspunkt. Denne form for afvejet diskussion forekommer

desværre endnu ikke i Danmark. Tværtimod er der eksempler på antagelser om, at såkaldte jævnt overflødige konsultationer (således som lægen ser dem), ville forsvinde, hvis en afgift indføres (praktiserende læge Jørgen Winters indlæg om Ændring af gratisprincippet). Almindelige økonomiske efterspørgselsovervejelser tilsiger, at dette ikke nødvendigvis behøver at blive tilfældet. På den anden side fældes der ofte for kategoriske domme vedrørende afgifter. Et eksempel herpå findes i Steenstrup's og Madsen-Østerbyes bog. De ser sig i stand til på grundlag af en konstatering af, at almen lægehjælp i 1978 udgjorde 7,7 % af driftsudgifterne mod 10,6 % i 1965 at konkludere, at indførelse af en afgift på besøg hos de alment praktiserende læger over undersøgelsesperioden ville have haft stadig mindre provenu- og besparelsmæssige virkninger for de samlede sundhedsudgifter og øvet indflydelse på en stadig mindre del af det samlede ressourceforbrug i sundhedssektoren. Det er naturligvis umuligt at konkludere så kategorisk på det foreliggende grundlag uden nærmere analyse af efterspørgselselasticitet, afledede virkninger i form af et muligt fald i henvisninger til hospitaler, ambulatorier, speciallæger m. v.

På trods af de kritiske bemærkninger skal det understreges, at offentliggørelsen af de to bøger utvivlsomt har bidraget til en konstruktiv debat. Det næste skridt må nu være, at der tages hul på egentlige analyser, fx. i form af analyser af mulige årsager til den konstaterede vækst eller veldokumenterede analyser af hyppigt forekommentede forslag, fx. indførelse af afgifter. Kombinationen af sådanne analyser og mere beskrivende studier som 'Sundhedssektoren...' ville da være et væsentligt bidrag til en forbedring af beslutningsgrundlaget i den offentlige sektor.

Kjeld Møller-Pedersen
Institut for Samfundsvidenskab,
Odense Universitet