

andet går ud på, at man skal klargøre sine værdipræmisser, ikke arbejde på et grundlag, der strider mod grundlæggende demokratiske og menneskelige rettigheder, og afvise opgaver, hvor der er grundlæggende værdimodsætninger mellem analytikeren og dem, der bestiller analysen. Endelig bør man undgå interessekonflikter.

Spørgsmålet er imidlertid, om etikken kan løse de problemer, der opstår som følge af, at policyanalytikeren uundgåeligt stilles over for problemer, der berører grundlæggende interessekonflikter mellem forskellige dele af befolkningen. Forfatteren gør opmærksom på, at der findes konfliktlinjer mellem offentligt og privat, mellem vækst og miljø og mellem mandligt og kvindeligt. Han fastholder imidlertid, at analytikeren bør fremhæve ét alternativ, men får ophævet medborgeranalytikerens dilemma i forhold til disse konfliktlinjer ved at betone evnen til at få borgerne selv til at analysere og påvirke den offentlige politik.

Premfors problematiserer – efter min mening korrekt – muligheden for, at policyanalysen i denne tradition kan udvikle sig til en samlet profession, således som det forsøges i USA, blandt andet i forlængelse af den eksplosionsagtige vækst, der har været der i uddannelsen af policyanalytikere. Dertil er gruppen for heterogen. I Sverige (og Danmark) kan man endnu mindre forestille sig et korps af professionelle rådgivere, der arbejder i forhold til den politiske beslutningsproces, fordi de politiske systemer ikke giver plads for større grupper af policyanalytikere, der arbejder autonomt i forhold til interesseorganisationer, politiske partier og offentlige myndigheder.

Bogen er velegnet som grundbog i denne policyanalysetradition, og den er meget klar i sin introduktion og gennemgang af beslutningsprocessens forskellige led. Fremstillingen af de forskellige approaches, metoder og teknikker kan imidlertid kun bruges til introduktion og er næppe anvendelig ved konkret anvendelse. Den kommenterede bibliografi til hvert afsnit og hvert trin i beslutningsprocessen er absolut et plus. Sine steder kan bogen forekomme lidt uoverskuelig på grund af gennemgangen af mange forskellige approaches og synspunkter, men det synes at være et problem, der kunne løses via overskrifter og typografi.

Anette Borchorst
Institut for Statskundskab

Cedric Sandford, Michael Godwin and Peter Hardwick with an appendix by David Collard, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath: Fiscal Publications, 1989, 293 s., £ 40 (hardback).

Studiet af skatters fordelings- og allokeringsmæssige effekter er velkendt inden for den nationaløkonomiske videnskab. Derimod er der mærkeligt nok kun gennemført få og spredte analyser af omkostningerne ved selve det at drive skattesystemet. Allerede fordi University of Bath-økonomerne Sandford, Godwin og Hardwick's bog er et forsøg på at råde bod herpå, bør den vække interesse.

andet går ud på, at man skal klargøre sine værdipræmisser, ikke arbejde på et grundlag, der strider mod grundlæggende demokratiske og menneskelige rettigheder, og afvise opgaver, hvor der er grundlæggende værdimodsætninger mellem analytikeren og dem, der bestiller analysen. Endelig bør man undgå interessekonflikter.

Spørgsmålet er imidlertid, om etikken kan løse de problemer, der opstår som følge af, at policyanalytikeren uundgåeligt stilles over for problemer, der berører grundlæggende interessekonflikter mellem forskellige dele af befolkningen. Forfatteren gør opmærksom på, at der findes konfliktlinjer mellem offentligt og privat, mellem vækst og miljø og mellem mandligt og kvindeligt. Han fastholder imidlertid, at analytikeren bør fremhæve ét alternativ, men får ophævet medborgeranalytikerens dilemma i forhold til disse konfliktlinjer ved at betone evnen til at få borgerne selv til at analysere og påvirke den offentlige politik.

Premfors problematiserer – efter min mening korrekt – muligheden for, at policyanalysen i denne tradition kan udvikle sig til en samlet profession, således som det forsøges i USA, blandt andet i forlængelse af den eksplosionsagtige vækst, der har været der i uddannelsen af policyanalytikere. Dertil er gruppen for heterogen. I Sverige (og Danmark) kan man endnu mindre forestille sig et korps af professionelle rådgivere, der arbejder i forhold til den politiske beslutningsproces, fordi de politiske systemer ikke giver plads for større grupper af policyanalytikere, der arbejder autonomt i forhold til interesseorganisationer, politiske partier og offentlige myndigheder.

Bogen er velegnet som grundbog i denne policyanalysetradition, og den er meget klar i sin introduktion og gennemgang af beslutningsprocessens forskellige led. Fremstillingen af de forskellige approaches, metoder og teknikker kan imidlertid kun bruges til introduktion og er næppe anvendelig ved konkret anvendelse. Den kommenterede bibliografi til hvert afsnit og hvert trin i beslutningsprocessen er absolut et plus. Sine steder kan bogen forekomme lidt uoverskuelig på grund af gennemgangen af mange forskellige approaches og synspunkter, men det synes at være et problem, der kunne løses via overskrifter og typografi.

Anette Borchorst
Institut for Statskundskab

Cedric Sandford, Michael Godwin and Peter Hardwick with an appendix by David Collard, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath: Fiscal Publications, 1989, 293 s., £ 40 (hardback).

Studiet af skatters fordelings- og allokeringsmæssige effekter er velkendt inden for den nationaløkonomiske videnskab. Derimod er der mærkeligt nok kun gennemført få og spredte analyser af omkostningerne ved selve det at drive skattesystemet. Allerede fordi University of Bath-økonomerne Sandford, Godwin og Hardwick's bog er et forsøg på at råde bod herpå, bør den vække interesse.

Skattesystemets driftsomkostninger består ifølge forfatterne dels af *administrative costs*, som er den offentlige sektors omkostninger ved at administrere en given lovgivning og dels af *compliance costs*, som er de omkostninger, der pålægges private skatteydere og virksomheder, når disse skal opfylde de krav, en given skattestruktur pålægger dem (omkostninger ved revisorbistand, tid og ubehag ved at sætte sig ind i skattelovgivningen, udfylde selvangivelser mv.).

Bogens første del indeholder blandt andet en relativt summarisk, men ganske oplysende gennemgang af økonomernes behandling af skatternes driftsomkostninger gennem tiderne. Det er interessant, at Adam Smith i sin *Inquiry into the Nature and Causes of Wealth and Nations* (1776) var fuldt bevidst om betydningen af såvel skatternes administrative som compliance costs, men at denne bevidsthed af efterfølgende økonomer er blevet næsten helt negligeret op til for ganske nylig.

Resultaterne, der fremlægges i bogens anden del, stammer primært fra fire surveys gennemført ved University of Bath: to undersøgelser, der beskæftiger sig med compliance costs i forbindelse med VAT (moms), en undersøgelse af arbejdsgivernes omkostninger ved tilbageholdelse af skat for de ansatte i forbindelse med det såkaldte *Pay-as-You-Earn System* (en slags kildeskat) og en undersøgelse af skatteydernes omkostninger ved *Personal Income Tax* og *Capital Gains Tax*. Metodisk er de empiriske data indsamlet ved large-scale enquête-undersøgelser, mere dybtgående tidsstudier suppleret af face to face- og/eller telefoninterviews samt data fra de britiske skattemyndigheder.

Detaljerede data for compliance og administrative costs for de enkelte typer af direkte og indirekte skatter præsenteres i en række kapitler, der hvert afsluttes med internationale sammenligninger i det (ofte beskedne) omfang, de er til stede. Som en biefekt kan læseren i dette afsnit erhverve sig et godt overblik over den britiske skattestruktur og dens udvikling i de senere år.

Set fra en politologisk synsvinkel er ikke mindst bogens sidste del af interesse: forfatterne ser her på det britiske skattesystems samlede driftsomkostninger og disses fordeling, samt giver generelle policy-anvisninger på, hvorledes et skattesystem bør indrettes, så det i højere grad tager hensyn til eksistensen af administrative og compliance costs.

For skatteåret 1986/87 er skattesystemets samlede driftsomkostninger opgjort til over £ 5 mia., hvoraf mere end to tredjedele udgøres af compliance costs. Administrationen af skattesystemet udgør således en industri, der beløber sig til 1,5 pct. af BNP; til sammenligning udgør landbrug, fiskeri og skovbrug 1,8 pct. af det britiske BNP.

Størrelsen af skattesystemets driftsomkostninger betyder altså, at der er et betydeligt potentiale for at overflytte ressourcer til mere produktive formål (eller til fritid). Som fremhævet af forfatterne er det imidlertid ikke kun størrelsen af driftsomkostningerne, som bør optage regeringerne, men derimod ikke mindst deres fordeling.

Compliance costs i forbindelse med personlige skatter udgøres i høj grad af de vanskeligt målbare psykologiske omkostninger ved at skulle forstå skattereglerne (samt bekymringerne for ikke at kunne forstå dem). Denne form for omkostnin-

ger falder tungest på specielle resourcesvage grupper som dårligt stillede pensionister og enlige mødre. Virksomhedsskatter er dog i endnu højere grad degressive. Compliance costs i forbindelse med selskabsskat, moms, tilbageholdelse af kildeskat mv. hviler relativt i langt højere grad på mindre virksomheder end på større. Samtidig bliver større virksomheder (med en større omsætning) ofte kompenseret fuldt ud for deres compliance costs via rentefri lån fra staten i perioden fra indeholdelse til afregning af moms, kildeskat eller andet. Ifølge Sandford, Godwin og Hardwick's tal udgjorde compliance costs for VAT, Pay-as-You-Earn og Corporation Tax i 1986/87 3,66 pct. af omsætningen for mindre virksomheder, 0,62 pct. for mellemstore virksomheder og kun 0,17 pct. for de store virksomheder.

Men hvilke policy-mål bør man da sætte op med hensyn til administrative og compliance costs? Ifølge forfatterne kunne det umiddelbart se ud til, at målet med administrative costs måtte være at minimere disse ved et givent skatteprovenu. Imidlertid er det problematisk at operere med omkostnings-/provenuforholdet som et mål på effektivitet, idet et givet forhold kan opnås enten ved lavere skatter og mere intensiv skattekontrol eller ved højere skatter og mindre intensiv kontrol. Endvidere betyder den høje grad af substitution mellem administrative og compliance costs, at en begrænsning af førstnævnte ofte blot vil medføre en forøgelse af sidstnævnte.

Administrative og compliance costs bør altså ikke ses isoleret fra hinanden og målsætningen må være at minimere skattesystemets samlede driftsomkostninger. Da compliance costs jo imidlertid som nævnt er meget ulige og ofte degressivt fordelt samt giver anledning til psykiske omkostninger og generel utilfredshed med (mistillid til) skattesystemet, bør målsætningen tilstræbes med en fordeling på færrest mulige compliance costs og flest mulige administrative costs. Dette gælder dog ikke, hvis det kan vises, at den private sektor utvivlsomt er mere effektiv med hensyn til administrationen af en given skat end den offentlige sektor; i dette tilfælde bør det overvejes at yde kompensation til den private sektor for de afholdte compliance costs.

I punktform bør følgende kriterier ifølge forfatterne lægges til grund for regeringens policy med hensyn til compliance costs: 1) den må eksplicit anerkende betydningen af compliance costs, 2) den må modstå fristelsen til at reducere administrative costs på bekostning af compliance costs, 3) den må minimere compliance costs specielt for så vidt angår mindre virksomheder og 4) den må i højere grad være villig til at kompensere den private sektor for compliance costs.

Som det fremgår af bogens sidste del, er bevidstheden om administrative og compliance cost-problematikken samt viljen til at handle herefter på indeværende tidspunkt langt større i Storbritannien (og til dels USA), end den er i de øvrige vestlige lande. Der er imidlertid ingen tvivl om, at bevidstheden er stigende i en række lande, hvilket blandt andet gav sig til udtryk på *the International Fiscal Association's (IFA)* kongres i Rio de Janeiro i efteråret 1989, hvor et af emnerne netop var »Administrative and Compliance Costs of Taxation«, og hvor Cedric Sandford havde udarbejdet generalrapporten. Som det mest omfattende og veldokumenterede, der endnu er skrevet om emnet, fortjener Sandford, God-

win og Hardwick's bog at blive læst af en dansk læserkreds således, at bevidstheden om skatternes administrative og compliance costs også kan nå danske videnskabelige, politiske og administrative kredse.

Keld Borup
Skatteministeriet
Told- og Skattestyrelsen

Birte Siim, Ulla Koch, Anna-Birte Ravn og Anette Kolmos, *Køn og Videnskab*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, 1989, 296 sider, kr. 214,00.

På AUC har Kvindeforum, der består af kvindeforskere ved AUC, siden 1982 udsendt en *Årbog for kvindestudier*. Her i 1989 har man imidlertid valgt at bryde traditionen og i stedet udsende en bog om »Køn og videnskab«, der er et resultat af et tværfagligt samarbejde mellem kvindeforskere fra de tre hovedområder ved AUC. Bogen afspejler både symbolsk og indholdsmæssigt det opbrud og den udvikling, der er i gang imod en mere bred kønsforskning. Den værdimæssige konsensus, der hidtil har eksisteret blandt hovedparten af kvindeforskerne om, at kvindeforskning *er forskning af, om og for kvinder* er under forandring. Bogen er bemærkelsesværdig, fordi den repræsenterer de første kim til et opgør med en række dogmer, som har eksisteret inden for kvindeforskerne's rækker.

Inspiration til nytænkningen er især kommet fra den amerikanske filosof Sandra Harding, der indleder bogen med en artikel om feministisk videnskabsteori: »Mænd, kvinder og viden – identiteter og feministisk epistemologi«, der gør op med det, hun kalder »identitetstænkningen«, en antagelse om, at det kun er kvinder, der kan producere indsigter om kvindelig undertrykkelse. Det betyder, at også mænd kan være feminister, selv om de ikke har kvinders erfaringer. Alle mennesker har flere identiteter, som ofte er modstridende, og her har blandt andet kvindeforskere en mission som subjekter og skabere af nye frigørende kønsidentiteter, sammen med mænd.

Der er ingen tvivl om, at kvindeforskningen i de sidste år på flere områder har været banebrydende for nye synspunkter inden for alle videnskabsgrene. Kvinde-synsvinklen har som normativt udgangspunkt eller som erfaringssynsvinkel været inspirationsgrundlag for nye frugtbare teorier og metoder. Inden for samfundsvidenskaberne, som jeg kender bedst, demonstreres det klart i flere artikler i denne bog.

I en metodisk klar og skarpsindig artikel »Om målinger« giver Ruth Emerek en god kritik af tidsanvendelsesmålet i blandt andet husarbejdsundersøgelser, hvor problemet er, at man let kommer til at se virkeligheden med målets øje i stedet for at finde et mål, der beskriver virkeligheden og er i stand til at indfange virkelighedens flerdimensionalitet. Bodil Bjerring viser i sin artikel om »Livsformer og utopier« også kvindeforskningens evne til frugtbar nytænkning, idet hun med afsæt i livsformsanalysen og hverdagslivsanalysen forsøger at tegne et dynamisk