

Anmeldelser

Jørgen Goul Andersen og Peter Munk Christiansen, *Skatter uden Velfærd*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991, 334 s., kr. 295,00; Hans Keiding, *Er den offentlige sektor for stor?*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991, 100 s., kr. 75,00.

Når to politologer kaster sig over »skatter uden velfærd«, så ville jeg umiddelbart have forventet, at det også var en i hvert fald overvejende politologisk analyse af dette fænomen. Men nej, det er tværtimod næsten udelukkende de økonomiske aspekter, der er til behandling i dette omfangsrige værk. Meget forståeligt holder forfatterne sig dog et langt stykke hen ad vejen til den beskrivende økonomi. De har simpelthen sat sig som opgave at belyse den offentlige sektors omfang og opgaveløsning i Danmark sammenlignet med dels et par repræsentative EF-lande, (Vest)tyskland og Holland dels (om end lidt mindre systematisk) de andre skandinaviske lande.

Lidt populært sagt ønsker forfatterne at besvare spørgsmålet, om »vi« får noget for »vores« skattekrone – ikke mindst sammenlignet med de øvrige lande. Dette gøres ved hjælp af den internationale sammenligning, hvorved læseren får nogle benchmarks i en række lande at forholde sig til, når myterne om den »for store« offentlige sektor efterfølgende skal analyseres.

Bogens første fire kapitler er således en meget detaljeret gennemgang af udviklingen i Danmark og i udlandet af de tre store udgiftsposter på den offentlige sektors budget: 1) renter af statsgælden, 2) indkomstoverførslerne og 3) offentligt forbrug og investering (ressourcebeslaglæggelse). Men alene overskriften på det første af disse kapitler: »Hvor forvokset er den offentlige sektor i Danmark?« synes jeg mere end antyder, at forfatterne allerede fra starten har taget stilling, at der må være noget galt med størrelsen på denne offentlige sektor. Altså, at vi nok ikke får fuld valuta for vores skattekrone. Og her peges der på et tidligt tidspunkt i bogen på renterne af statsgælden som den af udgiftsposterne, der er vokset hurtigst igennem den 20-årige periode, som analyseres. I 1972 havde staten ingen gæld og derfor heller ingen renteudgifter. 15 år senere er gælden vokset fra ingenting op til 60 pct. af BNP, og de årlige bruttorenteudgifter udgør mere end 50 mia. kr., hvilket er på niveau med lande, vi normalt ikke ønsker at sammenligne os med i økonomisk henseende: Irland, Italien og Grækenland. Staten har dog også renteindtægter, hvilket reducerer nettogælden og bringer os lidt tættere på det pænere selskab bestående af Sverige, USA og Holland. Men forfatterne afviser at fratække de af renteudgifterne direkte afledte skatteindtægter – dels realrenteafgiften dels skatten af kapitalindkomst, der dog i denne periode har udgjort op mod 50 pct. af renteudgiften. Det forstår jeg ikke, da det jo i denne forbindelse ikke må overses, at det specielt høje danske renteniveau blandt andet kan henføres til en højere beskatning og til rentefradragsretten i Danmark. Den faktiske rentebelastning

Anmeldelser

Jørgen Goul Andersen og Peter Munk Christiansen, *Skatter uden Velfærd*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991, 334 s., kr. 295,00; Hans Keiding, *Er den offentlige sektor for stor?*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991, 100 s., kr. 75,00.

Når to politologer kaster sig over »skatter uden velfærd«, så ville jeg umiddelbart have forventet, at det også var en i hvert fald overvejende politologisk analyse af dette fænomen. Men nej, det er tværtimod næsten udelukkende de økonomiske aspekter, der er til behandling i dette omfangsrige værk. Meget forståeligt holder forfatterne sig dog et langt stykke hen ad vejen til den beskrivende økonomi. De har simpelthen sat sig som opgave at belyse den offentlige sektors omfang og opgaveløsning i Danmark sammenlignet med dels et par repræsentative EF-lande, (Vest)tyskland og Holland dels (om end lidt mindre systematisk) de andre skandinaviske lande.

Lidt populært sagt ønsker forfatterne at besvare spørgsmålet, om »vi« får noget for »vores« skattekrone – ikke mindst sammenlignet med de øvrige lande. Dette gøres ved hjælp af den internationale sammenligning, hvorved læseren får nogle benchmarks i en række lande at forholde sig til, når myterne om den »for store« offentlige sektor efterfølgende skal analyseres.

Bogens første fire kapitler er således en meget detaljeret gennemgang af udviklingen i Danmark og i udlandet af de tre store udgiftsposter på den offentlige sektors budget: 1) renter af statsgælden, 2) indkomstoverførslerne og 3) offentligt forbrug og investering (ressourcebeslaglæggelse). Men alene overskriften på det første af disse kapitler: »Hvor forvokset er den offentlige sektor i Danmark?« synes jeg mere end antyder, at forfatterne allerede fra starten har taget stilling, at der må være noget galt med størrelsen på denne offentlige sektor. Altså, at vi nok ikke får fuld valuta for vores skattekrone. Og her peges der på et tidligt tidspunkt i bogen på renterne af statsgælden som den af udgiftsposterne, der er vokset hurtigst igennem den 20-årige periode, som analyseres. I 1972 havde staten ingen gæld og derfor heller ingen renteudgifter. 15 år senere er gælden vokset fra ingenting op til 60 pct. af BNP, og de årlige bruttorenteudgifter udgør mere end 50 mia. kr., hvilket er på niveau med lande, vi normalt ikke ønsker at sammenligne os med i økonomisk henseende: Irland, Italien og Grækenland. Staten har dog også renteindtægter, hvilket reducerer nettogælden og bringer os lidt tættere på det pænere selskab bestående af Sverige, USA og Holland. Men forfatterne afviser at fratække de af renteudgifterne direkte afledte skatteindtægter – dels realrenteafgiften dels skatten af kapitalindkomst, der dog i denne periode har udgjort op mod 50 pct. af renteudgiften. Det forstår jeg ikke, da det jo i denne forbindelse ikke må overses, at det specielt høje danske renteniveau blandt andet kan henføres til en højere beskatning og til rentefradragsretten i Danmark. Den faktiske rentebelastning

derfor være mindre, hvor meget mindre kan der næppe siges noget ganske præcist om.

Forfatterne er dog ikke i tvivl. Det er det offentlige overforbrug dvs. gældsstiftelsen, der er roden til »skatter uden velfærd« – ikke mindst i perioden 1976-83, hvor finansieringsomkostningerne efterfølgende viste sig at blive ekstraordinært høje. Mit problem med denne konklusion er, at det var jo først, da inflationen faldt, at det reale rentetaxameter begyndte at løbe løbsk. Et forhold, som ingen kunne have viden om på forhånd, især ikke da det foregående tiår netop havde været kendetegnet ved en meget usædvanlig lav (real)rente. Man må derfor sige, at der i dette afsnit er et ikke ubetydeligt element af bagklogskab. Ligeledes skal det nævnes, at der mangler en diskussion af, hvorledes det realøkonomiske forløb ville have formet sig, hvis det offentlige »overforbrug« var blevet begrænset i perioden 1975-84. Ligesom det ville have været interessant med en egentlig politologisk analyse af mulighederne for netop i denne periode at have begrænset overforbruget.

De to efterfølgende kapitler underbygger forfatterens påstand, at Danmark *ikke* med hensyn til udgifter til indkomstoverførsler og offentlig ressourcebenyttelse skiller sig afgørende ud fra de øvrige nordvesteuropæiske lande. Det er stort set den samme andel af BFI, der anvendes på disse udgiftskategorier i de ovennævnte lande; men der er afgørende forskelle på fordelingen af disse udgifter befolkningsgrupperne imellem. Indkomstoverførslerne i Danmark er især kendetegnet ved at være ligheds- og individorienteret. Ligesom det offentliges forbrug er mere serviceorienteret, hvilket delvist hænger sammen med, at kvindernes erhvervsfrekvens er markant højere i Danmark end i noget andet EF-land. Dog, siger forfatterne, må dette sidste argument ikke overdrives ved forklaringen af udgiftstrykket (udgiftsniveauet målt i forhold til BFI) til forskel fra udgiftsniveauet (der måles i (reale) kroner). For ganske rigtigt fører kvindernes udearbejde til et behov for flere offentlige serviceydelser; men da den højere erhvervsfrekvens jo også indebærer, at BNP bliver højere, så er det begrænset, hvor meget kvindernes indmarch på arbejdsmarkedet isoleret har betydet for udgiftstrykket. Ifølge forfatterens beregninger – der ikke er helt let gennemskuelige – ca. 2-3 procentenheder (s. 160-2). Jeg skal dog ikke lægge skjul på, at forfatterens konkluderende kapitel (9) – selv med ovenstående forbehold in mente – er særdeles tankevækkende. Det offentlige (brutto)udgiftstryk er vokset med 19,2 procentpoint fra 1972 til 1987; heraf kan kun de 4,7 procentpoint henføres til en stigning i det, som forfatterne kalder »basale offentlige ydelser«, mens de resterende 14,5 procentpoint især skyldes stigningen i (brutto)renteudgiften på 9,7 procentenheder og i arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp på 3,1 procentenheder. Det var nyt for mig, at udgifterne til undervisning, sundhedsvæsen, social sikring etc. havde udvist en så forholdsvis moderat stigning set over hele den 15-årige periode, og et direkte fald som andel af BFI fra 1981 til 1987. Her maner forfatterne dog med rette til forsigtighed i fortolkningen af tallene, idet faldet i udgiftstrykket i 1980'erne ikke har indebåret et fald i udgiftsniveauet. Målt i (reale) kroner er altså også de basale offentlige udgifter vokset år for år helt frem til slutningen af 1980'erne.

I bogens sidste fire kapitler gøres der op med en række af myterne om den offentlige sektor. Der refereres til vælgerundersøgelser, der klart viser, at befolkningen ønsker de ydelser, som den offentlige sektor tilbyder. Så hvis de bliver produceret tilstrækkeligt effektivt og fleksibelt, er der også politisk opbæring til de dermed forbundne skatter. Der synes ikke at være grobund for den myte, at der skulle være et ønske om privatisering af sundhedsvæsenet i et forsøg på at få en bedre og billigere behandling. Tværtimod er der snarere et befolkningsmæssigt ønske om at få en udvidelse af sundhedssektoren (og børnepasningsordningerne); hvis det blot sker på en fortsat effektiv måde.

Der synes heller ikke megen empirisk belæg for myten om, at de høje marginalskatter holder arbejdsudbudet tilbage. Tværtimod er erhvervsfrekvensen vokset år for år, og mange især unge familier er endog villige til at påtage sig ekstraarbejde.

Ligeledes er der heller ikke megen kød på myten om den store forsørgerbyrde (forstået som antallet af børn og alderspensionister sat i forhold til befolkningen i de erhvervsaktive aldre), der som en tikkende bombe skulle ligge under dansk økonomi. Det er helt forkert, siger forfatterne, for forsørgerbyrden vil – på grund af det faldende børnetal – ligefrem være lavere end i dag helt frem til år 2020. Og selv da vil den reelle forsørgerbyrde kunne mindskes i forhold til i dag, *hvis* blot arbejdsløsheden kunne reduceres.

Og så er vi fremme ved bogens måske vel optimistiske kapitler, hvor det konkluderes, at *hvis* bare den økonomiske vækst atter kom i gang, så ville der både blive råd til en fortsat (beskeden) vækst i udgiftsniveauet (eksklusive renter og arbejdsløshedsdagpenge), og der ville kunne påbegyndes en afvikling af statsgælden.

Her overfor kan der rejses to indvendinger. For det første, at det har økonomerne sagt til hinanden i de sidste 15 år, alt mens arbejdsløsheden er fortsat med at stige. Og desværre er det småt med nytænkning på dette område i bogen, der på en og samme gang advarer mod såvel udgiftsførøgelser som nedskæringer i den offentlige sektor. Argumentationen hænger simpelthen ikke sammen, når forfatterne fremhæver, at »den svage mindretalsregering i et splittet Folketing har kunnet føre en yderst stram økonomisk politik i 1988-90« (s.71); thi netop i den periode dukker budgetunderskuddene jo atter op.

For det andet står der knap nok ét ord om miljøet endsige om sammenhængen mellem økonomisk vækst og miljø. For her ligger der måske en tidsindstillet bombe, der kan få de offentlige udgifter til at eksplodere.

Bogens styrke er så helt klart dens grundige statistiske belysning af en række faktuelle forhold i den offentlige sektor. På det analytiske plan er argumentationen måske knap så overbevisende, og her vil læsningen med fordel kunne suppleres af Keidings lille introduktion til den offentlige sektors økonomi. Han giver en række økonomisk-teoretiske begrundelser for, hvorfor det er rationelt at have offentlig produktion i en i øvrigt markedsorienteret økonomisk struktur. Som eksempel kan netop nævnes problemet med miljøbelastningen. Den offentlige sektor kan »prissætte« de såkaldt frie goder, så der bliver økonomiseret med dem. Keiding fremhæver de teoretiske argumenter for, at omfordeling og produktion af offentlige goder kan øge velfærden (og skattetrykket).

Begge bøger argumenterer hver med deres udgangspunkt ganske overbevisende for det nødvendige og ønskværdige i at have en velfungerende offentlig sektor i et moderne samfund. Det store og delvist ubesvarede spørgsmål er dog, hvorledes det så også sikres, at den offentlige sektor fungerer effektivt og fleksibelt og samtidig har en størrelse, som så nogenlunde modsvarer befolkningen ønsker.

Jesper Jespersen
Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning
Roskilde Universitetscenter

Børsens EF-håndbog 1991/92, København: Forlaget Børsen, 1991, 321 s., kr. 475,80; *EF direkte! En guide til EF og Det Indre Marked*, udarbejdet af Hans Martens, København: Redaktion Deadline, 1991, 223 s., kr. 248,00.

Selvfølgelig måtte de komme: systematiske og omfattende bøger, der kan lette danskernes adgang til EF og EF-relevante organisationer mm. i Danmark og Bruxelles. Og nu foreligger der i hvert fald to bud på, hvordan dette kan gøres.

Begge bøger har håndbogens kvaliteter. De indeholder enten glimrende indholdsfortegnelser og registre (*EF direkte!*) eller er ordnet alfabetisk inden for de udvalgte områder (*Børsens EF-håndbog 1991/92*), og begge er absolut anvendelige som håndbøger. Alligevel er de utroligt forskellige.

Børsens EF-håndbog 1991/92 indeholder en oversigt over politiske, økonomiske, erhvervsmæssige, kommunale og statslige organer (udvalg, virksomheder, organisationer, foreninger, politiske partier, EF-institutioner, offentlige instanser) med vægten lagt på disse organers EF-relevante aktiviteter, medarbejdere mm. Dernæst en meget omfattende biografidel over medarbejdere i de nævnte organer samt øvrige EF-relevante personer i Danmark, efterfulgt af et personregister med navne på alle personer, der er nævnt i de to første oversigter. Endelig indeholder bogen en oversigt over danske datterselskaber i EF-landene, grupperet landevis, samt en oversigt over EF's struktur og en ordliste.

Børsens EF-håndbog 1991/92 er således bygget op om EF-relevante organer og personer, der er samlet i to brede afsnit med et fælles personregister. Det giver en god indgang til bogens oplysninger, hvis man ret præcist (på navn) ved, hvad man søger. Er man interesseret i oplysninger om landbrugsorganisationernes eller Landbrugsministeriets EF-relevante organer og ansatte, er man godt hjulpet med den alfabetiske indgang. Og man får yderligere søgemuligheder gennem personregistret. Har man derimod en mindre præcis viden om, hvor eller hos hvem man skal søge information osv. om et bestemt emne, er man lidt på Herrens mark, fordi bogen ikke giver en emnemæssig indgang.

Parallelt hermed giver bogen ikke megen hjælp, hvis man søger bare lidt detaljeret information om EF-systemet i bred forstand – uden for Danmark. Bogens styrke er dens fokusering på danske organer og personer, og den kan således tjene