

heller ikke, at modellerne understøtter udelukkelsen af andre former for politik end arbejds-markedspolitik. Der er ikke noget grundlæggende paradoks mellem denne udlægning af

modellerne og så det instrumentarium, der er kommet til udtryk i politikanbefalinger fra eksempelvis vismændene gennem tiderne.

»Take up« af boligstøtteydelse

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet

Indledning

Hans Hansen og Marie Louise Hultin har for Rockwool Fondens Forskningsenhed analyseret, hvor stor en del af de berettigede til boligstøtte, som faktisk oppebærer denne. Resultaterne fremgår af en nylig udkommet afhandling (Hansen og Hultin, 1997).

Det er et nyt og væsentligt forskningsfelt, de to forfattere her med dygtighed betræder, idet de rejser en diskussion, der i flere år har været ført i international socialpolitisk debat.

Genstandsområdet

Afhandlingen rapporterer fra et delprojekt inden for det stort anlagte studium af »Borgerne og loven«, som er i gang ved Rockwool Fondens Forskningsenhed. Hovedtemaet er en belysning af udviklingen i borgernes adfærd og moral i sammenhæng med deres oplevede sanktionsrisiko, herunder holdninger til brud på loven og »lovtænkning«. Som et undertema inden for denne ramme behandler Hansen og Hultin spørgsmålet, om borgerne fuldt ud udnytter deres lovfæstede rettigheder til at oppebære visse ydelser, idet tesen er, at en øget udnyttelsesgrad (take up rate) kunne tolkes som indikation på en forstærket »ret-tighedstænkning«. Hvis alle andre »tager for sig af retterne«, hvorfor skulle man da selv vise tilbageholdenhed?

Materialet og problemstillingen

Med Økonomiministeriets lovmodel og en række registre i Danmarks Statistik som materiale rapporteres

- udviklingen i take up raten for boligstøtteydelse over perioden 1987 til 1992, idet anvendelsen af samme boligstøttemodel muliggør præsentation af en konsistent tidsserie;
- en karakteristik af dem, som ikke oppebærer boligstøtte, omend de er berettigede;
- en analyse af forskellene mellem potentielle og faktiske modtagere;
- en analyse af, om take up raten delvis kan forklares ved forsinkelser i søgeprocessen.

Hvad bestemmer take up raten?

Take up raten er dels defineret som antal aktuelle modtagere relativt til alle berettigede dels som de aktuelle udbetalinger relativt til udbetalingerne ved et 100 pct.s take up.

Den danske litteratur om emnet er lidet omfattende, medens der er flere udenlandske undersøgelser. På grundlag af sidstnævnte drøftes de forhold, der kan betinge take up ratens størrelse. De falder i tre hovedgrupper:

1. informationsproblemet, der er sammenhængende med bl.a. regelsættets kompleksitet og spørgsmålet om, hvorvidt ydelsen udløses automatisk eller forudsætter, at vedkommende selv søger;
2. søgeomkostningerne, der opdeles i to komponenter:
 - a) de økonomiske søgeomkostninger, som er knyttet til kompleksiteten i regelsættet, til spørgsmålet, om ydelsen er supplerende til andre ydelser eller ej, og til spørgsmålet, om ydelsen udløses automatisk el-

heller ikke, at modellerne understøtter udelukkelsen af andre former for politik end arbejds-markedspolitik. Der er ikke noget grundlæggende paradoks mellem denne udlægning af

modellerne og så det instrumentarium, der er kommet til udtryk i politikanbefalinger fra eksempelvis vismændene gennem tiderne.

»Take up« af boligstøtteydelse

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet

Indledning

Hans Hansen og Marie Louise Hultin har for Rockwool Fondens Forskningsenhed analyseret, hvor stor en del af de berettigede til boligstøtte, som faktisk oppebærer denne. Resultaterne fremgår af en nylig udkommet afhandling (Hansen og Hultin, 1997).

Det er et nyt og væsentligt forskningsfelt, de to forfattere her med dygtighed betræder, idet de rejser en diskussion, der i flere år har været ført i international socialpolitisk debat.

Genstandsområdet

Afhandlingen rapporterer fra et delprojekt inden for det stort anlagte studium af »Borgerne og loven«, som er i gang ved Rockwool Fondens Forskningsenhed. Hovedtemaet er en belysning af udviklingen i borgernes adfærd og moral i sammenhæng med deres oplevede sanktionsrisiko, herunder holdninger til brud på loven og »lovtænkning«. Som et undertema inden for denne ramme behandler Hansen og Hultin spørgsmålet, om borgerne fuldt ud udnytter deres lovfæstede rettigheder til at oppebære visse ydelser, idet tesen er, at en øget udnyttelsesgrad (take up rate) kunne tolkes som indikation på en forstærket »ret-tighedstænkning«. Hvis alle andre »tager for sig af retterne«, hvorfor skulle man da selv vise tilbageholdenhed?

Materialet og problemstillingen

Med Økonomiministeriets lovmodel og en række registre i Danmarks Statistik som materiale rapporteres

- udviklingen i take up raten for boligstøtteydelse over perioden 1987 til 1992, idet anvendelsen af samme boligstøttemodel muliggør præsentation af en konsistent tidsserie;
- en karakteristik af dem, som ikke oppebærer boligstøtte, omend de er berettigede;
- en analyse af forskellene mellem potentielle og faktiske modtagere;
- en analyse af, om take up raten delvis kan forklares ved forsinkelser i søgeprocessen.

Hvad bestemmer take up raten?

Take up raten er dels defineret som antal aktuelle modtagere relativt til alle berettigede dels som de aktuelle udbetalinger relativt til udbetalingerne ved et 100 pct.s take up.

Den danske litteratur om emnet er lidet omfattende, medens der er flere udenlandske undersøgelser. På grundlag af sidstnævnte drøftes de forhold, der kan betinge take up ratens størrelse. De falder i tre hovedgrupper:

1. informationsproblemet, der er sammenhængende med bl.a. regelsættets kompleksitet og spørgsmålet om, hvorvidt ydelsen udløses automatisk eller forudsætter, at vedkommende selv søger;
2. søgeomkostningerne, der opdeles i to komponenter:
 - a) de økonomiske søgeomkostninger, som er knyttet til kompleksiteten i regelsættet, til spørgsmålet, om ydelsen er supplerende til andre ydelser eller ej, og til spørgsmålet, om ydelsen udløses automatisk el-

ler forudsætter et »ansøgerinitiativ« samt til ydelsens typiske varighedsperiode;

b) den moralske omkostning, som har at gøre med en evt. modvilje mod ydelser, der udløses på »sociale kriterier«, dvs. en ikke universel ydelse eller, men beslægtet hermed, om ydelsens modtagelse strider mod sociale normer i den enkeltes referencegruppe;

3. forsinkelser i søgeprocessen.

Det turde være indlysende, at boligstøtteordningerne har den omtalte kompleksitetsgrad, at de har karakter af supplement til andre ydelser, at de forudsætter modtagerens eget initiativ, at ydelserne ofte på grund af ændret indkomst, ændrede familieforhold eller ændrede boligforhold vil have forbigående karakter, og at ydelsen i visse referencegrupper kan blive vurderet negativt.

Tværsnitsanalyser

I afhandlingens kap. 2 drøftes en tværsnitsanalyse for 1986 udført for Boligministeriet, som, trods visse metodemæssige forskelle, sammenlignes med resultaterne af en tværsnitsanalyse for 1993, der er Lovmodelkontorets ajourføring af Finansministeriets undersøgelse vedrørende 1992. Resultaterne fremgår af tabel 1.

Omend en direkte sammenligning ikke er mulig fremtræder et rimeligt sikkert billede af en voksende take up rate både på antals- og på ydelsesbasis. Boligydelsens take up rater er generelt højere end boligsikringens, og børnefamilier har højere take up end familier uden børn. Det kan fortolkes på flere måder. På grundlag af ovenstående »teoretiske« forklaringsramme kan det noteres, at boligydelsen generelt er højere end boligsikringen og dens varighed generelt længere, fordi indkomstforholdene er mere stabile for boligydelses- end for boligsikringsmodtagere. Begge dele betinger et fald i nettosøgeomkostningerne. Hertil kommer, at pensionisternes automatiske relation til de sociale myndigheder kan tendere imod en bedre information; men det kan også, jf. afsnittet nedenfor om konsekvenserne, tolkes i termer af underliggen-

Tabel 1. Take up i boligstøttesystemet for lejere i 1986 og 1993.

	Enlige uden børn	Enlige med børn	Par uden børn	Par med børn	Alle
Antalsmæssigt take up					
BS 1986	41	84	53	67	58
BS 1993	53	90	72	77	68
BY 1986	81	95	84	87	82
BY 1993	89	95	85	84	88
Ydelsesmæssig take up					
BS 1986					75
BS 1993					82
BY 1986					88
BY 1993					93

de værdiforestillinger, der kan betyde en større tilbageholdenhed blandt de potentielt erhvervsaktive. Pensionisterne er i forvejen placeret i en situation, hvor deres væsentligste indkomstkilde, den implicite generationskontrakt til trods, opfattes som et tilskud.

En supplerende fortolkning kunne bygge på 1986 som et højkonjunkturår, medens 1993 omvendt var præget af en lavkonjunktur; men der kan alternativt argumenteres for, at der er frembragt en forstærket »rettighedstænkning«.

Andre beregninger viser, at take up rater på en række udvalgte områder varierer mellem 68 pct. for boligsikring og 95 pct. for børnetilskud til enlige forsørgere:

Longitudinalanalysen

Afhandlingens kap. 3 er en longitudinal analyse af take up for boligstøtte over perioden 1987 til 1992. Beregningerne er baseret på en til formålet udviklet boligstøttemodel og registerdata, som sikrer en konsistent tidsrække. Udviklingen på basis af det repræsentative 1987-udsnit sammenholdes for periodens sidste år med resultatet af en tværsnitsanalyse baseret på et nyt repræsentativt udsnit udtaget i 1992. Hovedresultaterne fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Take up niveau 1987-1992 på antals- og ydelsesmæssig basis.

	87	88	89	90	91	92	92 tvær- snit
<i>Antalsmæssigt</i>							
BS	62	65	64	64	65	65	67
BY	80	83	85	85	86	86	85
<i>Ydelsesmæssigt</i>							
BS	76	81	80	81	78	78	81
BY	86	89	90	90	91	91	90

Take up på ydelsesbasis ses at være større end på antalsbasis, fordi de familier, som modtager boligstøtte, gennemsnitligt er berettiget til højere ydelser end de potentielle modtagere. Et take up på 100 pct. estimeres at have en provenueffekt på 938 mill.kr.

Ved en logistisk regressionsanalyse søges der en forklaring på, hvad den manglende take up kan skyldes. Selvsagt frembringer det kun en indirekte forklaring, hvorfor man med spænding må afvente hovedundersøgelsens survey baserede informationer.

Dynamiske effekter

I kap. 4 behandles bevægelser ind og ud af hhv. boligstøttesystemet og den potentielt berettigede gruppe, idet der først ses på aktuelle og dernæst på de potentielle modtagere.

For de aktuelle boligstøttedtagere gælder det blandt dem, der oppebærer boligsikring, at ca. 2/3 også oppebærer boligsikring året efter, medens det blandt boligydelsesmodtagerne drejer sig om 91 pct. »Gennemstrømningen« er m.a.o. niveauforskellig.

Opsplittes det enkelte års modtagere i på den ene side dem, der også oppebærer ydelser året forud, og på den anden side nye modtagere, gælder det både for boligsikring og boligydelse, at gennemstrømningen er større for nye modtagere. Blandt boligsikringsmodtagere udgår i det enkelte år blandt »gamle« modtagere ca. 27 pct., medens tallet for nye modtagere er 46 pct. De tilsvarende tal er for

boligydellesmodtagere ca. 8 og knapt 15 pct.

Gennemstrømningsanalysen viser, at boligsikring typisk er en ydelse, som oppebæres i en begrænset periode, medens boligydelsen i højere grad betinger et længere varende ydelsesforløb.

De nye data muliggør en analyse af, hvor hurtigt udskiftningen sker i potentialegruppen, og hvor stor en andel af potentialet, der senere bliver boligstøttedtagere. Dette muliggør selvsagt overvejelser over betydningen af forsinkelser i søgeprocessen.

For boligsikring er det typisk ca. 1/3, der år for år forbliver i potentialet, medens det for boligydelse er knap 2/3. Der er således en stærk gennemstrømning i potentialet, hvilket rejser spørgsmålet om, hvad der karakteriserer dem, der forlader potentialegruppen.

En nærmere analyse af »skiftepotentialet« viser, at af de, der var i boligsikringspotentialet i 1987, havde knap 28 pct. modtaget boligsikring efter 5 år. Anskues perioden over tid anes en svag tendens til, at andelen, som modtager boligsikring i løbet af de to følgende år, har været stigende. Samme mønster, men på et højere niveau, finder man i henseende til boligydelsen. Konklusionen er, at take up niveauets højde til dels kan forklares ved, at der går tid fra berettigelse til faktisk modtagelse.

Sammenfattende er det en vel gennemført analyse af et nyt område; men der kan være grund til en nærmere refleksion over de mulige konsekvenser.

Konsekvenserne

Afhandlingen peger i så henseende på to overordnede synspunkter formuleret hhv. af Assar Lindbeck og Anthony B. Atkinson.

Lindbeck henleder opmærksomheden på, at sociale normer virker som en barriere på modtagelsen, hvis den enkelte ikke føler at have behov for ydelsen. Der foreligger noget, der skal overvindes, før man begiver sig ind i modtagergruppen.

Der er m.a.o. »moraliske søgeomkostninger«. I dette perspektiv vil en take up rate på mindre end 100 pct. være udtryk for et indivi-

duelt valg, hvilket ikke er udtryk for et problem. Og tilsvarende vil en gradvis stigende take up kunne tolkes som udtryk for en fremadskridende »rettighedstænkning«.

Lindbecks tankeverden (Lindbeck, 1995a; 1995b) udspringer af hans understregning af de velfærdsstatslige arrangementers dynamiske karakter, dvs. et samspil af tilpasninger mellem husholdningers, virksomheders, interessegruppers, politikeres og bureaukraters adfærd, som kan resultere i såvel ønskelige som mindre ønskelige forløb. Et eksempel på en sådan dynamisk tilpasningsproces har Lindbeck betegnet »delayed adjustments to the disincentive effects of welfare-state policies on private agents.« Han peger bl.a. på den individuelle adfærds inerti som følge af informations- og tilpasningsomkostninger, men understreger i særdeleshed betydningen af vaner, normer, holdninger og etik som begrænsninger på økonomisk adfærd, idet betydningen bl.a. er en funktion af »de andres« adfærd. Som eksempel på vaner og normers vigtighed peger han eksplicit på »that people often abstain from applying for benefits to which they are entitled«. Og det gælder især uden for de meget generelle ydelser, idet »After all, benefits from the social security system are often described today as »citizens« rights« or entitlements, for which the individual has qualified by paying contributions earlier.« Vaner og normer er i denne synsmåde selv funktioner af institutionelle arrangementer. Ændres disse, vil vaner og normer med en forsinkelse også ændres: »A likely mechanism is that the adherence to previously dominating habits and norms is first abandoned by some individuals, and that others follow suit, particularly if friends and neighbours have started living on social benefits.... Serious benefit-dependency, or »learned helplessness«, may therefore emerge only in a long run perspective.« Senere tilføjer Lindbeck til sine refleksioner, at »We may also hypothesize that changes in habits, norms, attitudes and ethics are particularly likely to occur when a new generation enters working life, and forms its values on the basis of a new incentive structure«, og han følger

Tabel 3.

Vurdering af et regelsæts hensigtsmæssighed i lys af de tilstræbte effekter		Sortering efter regelsæt		I alt
		Beretiget	Ikke berettiget	
Sortering efter ydelsens formodede effekt	Positiv effekt	a	c	$a + c$
	Ikke positiv effekt	b	d	$b + d$
I alt		$a + b$	$c + d$	N

yderligere til, at »It is likely that a major macroeconomic shock that throws a great number of individuals onto various welfare-state safety nets speeds up the process by which habits and norms acquired earlier are abandoned, thus generating a kind of abrupt »ketchup effect« on individual behaviour«.

Lad dette være nok til at antyde det Lindbeck'ske perspektiv. Bl.a. Atkinson (1989, 1995) refereres i afhandlingen for et synspunkt med andre implikationer. I hans perspektiv anses en 100 pct. take up som noget i sig selv værdifuldt, eller m.a.o. en take up rate på under 100 pct. anses som en defekt ved det sociale system.

Der kan meningsfyldt argumenteres for begge synspunkter, som jeg vil perspektivere på følgende måde. Ethvert socialpolitisk regelsæt er en filtreringsmekanisme, der søger at opdele befolkningen i kategorier, så de med behov får del i ydelsen, og de uden behov ikke får del i den.

Nu er imidlertid behovsbegrebet temmelig tåget. Det kan derfor med fordel omtolkes, så det betyder positiv hhv. ikke positiv effekt. Jeg skal nedenfor nærmere tolke disse begreber. Det betyder, at befolkningen sorteres efter to kriterier, nemlig regelsættet og effekterne. Tanken fremgår af skemaet i tabel 3.

Et optimalt regelsæt skal således sortere befolkningen på en sådan måde, at grupperne b og c er »tomme«.

At tale om en positiv effekt forudsætter enighed om,

- hvordan man i en udgangstilstand kan definere den enkelte borgers »situation« ved vedkommendes placering på en eller flere dimensioner;
- hvordan ydelsen vil ændre borgerens placering på disse dimensioner;
- hvilke ændringer, der skal betragtes som positive;
- og endelig om en hvilken som helst positiv ændring, uanset dens størrelse skal anses som ønskelig.

Tydeligvis ligger der bag overvejelserne nødvendigheden af enighed om et værdisystem.

For take up problemstillingen er det tabelens første søjle, der er relevant. Man kan da definere størrelsen

$$\frac{a}{a+b}$$

Denne kan fortolkes som en ressourceudnyttelseskvotient. En afvigelse fra 1 betyder, at der foreligger et spild af ressourcer, som har karakter af en ikke intenderet omfordeling. Er vi sikre på, at fordelingen efter formodet effekt er korrekt, er konsekvensen, at vi bør søge regelsættet ændret, så *b*-gruppen udelukkes fra ydelsen.

Den kan selvsagt også tolkes som take up raten i afhandlingens forstand. Vi kan ikke længere bruge forspaltens betegnelser, thi i den sammenhæng er *a*-gruppen dem, der melder sig som ansøgere, medens *b*-gruppen er dem, som ikke søger. Skal det i den situation være rigtigt at udfolde bestræbelser på at reducere *b*, dvs. øge take up, forudsætter det, at regelsættet i sig selv kan anses som værende en afspejling af det fremherskende værdisystem.

Spørgsmålet er da, om vi kan være sikre på det, når vi kun kender regelsættet, medens politikerne ikke har specificeret effektbegrebet, den for ydelsens modtagelse nødvendige effektstørrelse endside den bestemmende værdistruktur.

Parentetisk bemærket sættes denne observation i relief af afhandlingens konstatering vedrørende baggrunden for boligsikringslo-

ven af 1967. Til grund lå en forventet ophævelse af huslejereguleringen på udlejningsmarkedet med betydelige huslejestigninger til følge. Forfatterne tilføjer lakonisk: »Nu blev aftalen af 1966 aldrig realiseret, men boligsikringsordningen blev ikke afskaffet. Den var også hurtigt nået op på 200.000 modtagere.« En antydning af at den politiske mekanisme hurtigt kan tage en vej, der ikke nødvendigvis er identisk med nogen ideel intention. Dette viser i det mindste, at »effektbegrebet« er mere end tåget.

Kunne et positivt *b*, dvs. en take up under 100 pct., ikke være udtryk for, at der i hvert fald er befolkningsgrupper, som har en anden opfattelse end politikerne af den basale værdistruktur, eller en anden opfattelse af effektbegrebet, eller en anden opfattelse af, hvad der skal til, hvis effekten skal opfattes som positiv?

Kan der meningsfuldt argumenteres for ønskeligheden af øget take up, uden at overveje alternativomkostningerne ved en øget take up?

Hvis øget take up i sig selv skal være et mål, forudsætter det, at regelsættet *a priori* opfattes som en reel spejling af en værdistruktur, som ønskes fremmet. Og det forudsætter vilje til at tilsidesætte andre værdistrukturer, som kunne være en forklaring på en reduceret take up. Med disse spørgsmål er man langt inde i Lindbecks ræsonnementer om vaner, normer, holdninger og etik.

Problemet er ret kompliceret. Det fremgår bl.a. af det mig bekendt eneste sted, hvor man i dansk sammenhæng forud for lovmodellens fremkomst har befattet sig med take up problematikken. Hvad jeg har i tankerne, er betænkningen om folkepension fra 1955 (Bet., 1955), som optræder i afhandlingens litteraturliste. Her gør man opmærksom på, at godt 1/3 af de, der opfylder betingelserne for at oppebære aldersrente, ikke kræver og derfor ej heller får ydelsen. Betænkningen kommenterer dette forhold således:

Der er ikke foretaget nogen nærmere undersøgelse af, hvad der ligger til grund for dette forhold, men man kan ikke afvise den mulig-

hed, at der er en del af de mennesker, der har en indtægt på højde med aldersrenten eller lidt højere, som foretrækker at klare sig med denne indtægt fremfor at søge den suppleret med aldersrente. Der kan heriblandt måske være nogle, som bliver forsøret af deres nære familie, og andre, som muligvis holder sig tilbage fra at henvende sig til det offentlige for at få aldersrente.....

Hvis man skal vurdere chancerne for, at der vil indtræde en forandring i de indstillinger, der således kan antages at afholde folk fra at søge aldersrente, må man vel nærmest regne med, at aldersrenten i højere grad, end det allerede er tilfældet, vil blive betragtet som en medborgerret, og at der derfor muligvis også må regnes med en relativ stigning i antallet af dem, der søger aldersrente; erfaringerne fra socialkontorerne synes at pege i den retning.

Det ville langt fra være rigtigt at hævde dette som afgørende eller eneste argument for vedtagelsen af folkepensionens mindstebeløb som forløber for ensartet folkepension til alle, men jeg anser det for utvivlsomt, at der i vedtagelsen lå et element af forsøg på at ændre udbredte normer i befolkningen.

Tilsvarende kan henvises til Dorothy Wedderburn's drøftelse af de engelske forhold i 60'ernes midte, hvor en stor del af pensionisterne undlod at benytte sig af deres ret til supplerende »national assistance«. Knap 3 mill. havde indkomst under den relevante grænse. Af disse havde 360.000 en så stor opsparing, at det udelukkede dem, (se Atkinson, 1969). Svarende til denne afhandlings begrebsapparat var take up raten 60 pct. Wedderburns kommentar (Wedderburn, 1964) var:

Partly this is due to the regulations which govern what amounts and kinds of resources can be ignored in calculating entitlement to National Assistance. More important, it is due to a deep-rooted and widespread aversion to anything which smacks of a means test. It is probably true that some of the group which the survey (Cole og Utting, 1962) identified as entitled to but not receiving National Assistance were ignorant of their entitlement. More important, however, are those who are too proud. They are determined to »manage while they can«, without going to ask for »charity«.

Table 4. Reasons for not Applying for National Assistance – June 1965 (a).

Proportion giving the following reasons (b)	Married couples	Single Men	Single Women
Lack of knowledge or misconception	37	34	35
»Managing all right«	20	30	38
Pride, dislike of charity, dislike of going to National Assistance Board	33	27	23

Notes: (a) The question was only put to those Retirement Pensioners apparently entitled to National Assistance;

(b) Some pensioners gave more than one reason and are counted twice.

Atkinson (1969) refererer til en ministeriel undersøgelse vedrørende juni 1965, der belyser årsagerne til, at en række berettigede ikke søger National Assistance. Resultaterne fremgår af tabel 4.

En af årsagerne til manglende take up vedrørte klart nok informationsproblematikken; men det er bemærkelsesværdigt, at en stor gruppe mente at klare sig tilfredsstillende, medens en anden stor gruppe anførte høje moralske søgeomkostninger. Svaret »managing all right« antyder, at befolkningsgruppens bestemmelse af begrebet »positiv effekt« kan adskille sig fra »den politiske bestemmelse«, medens svar i kategorien vedrørende »pride m.v.« antyder en forskel mellem befolkningsgruppens og politikeres underliggende værdisystem.

At argumentere for ønskeligheden af øget take up i de to sidste tilfælde forekommer mig at være udtryk for en »social engineering« med henblik på justering af befolkningens vurderinger til de politisk fastsatte vurderinger.

Atkinson tilføjer en interessant observation:

It is also interesting that only just over half of those interviewed for a second time accepted application forms for National Assistance and not all of those send them in. This may give a truer indication of the reasons why people did not claim assistance, and suggests that something like half would not claim it even when they were aware that they were entitled.

Der kan sluttelig være grund til at nævne, at der vedrørende boligstøtteordningerne har været fremsat eller i det mindste antydet adskillige gennemgribende reformforslag, der trods lange overgangsperioder og ikke mindst positive udsigter for de fremtidige pensionistgenerationers økonomiske situation alle er

løbet ud i sandet. Det sandsynliggør ændrede opfattelser blandt politikerne enten af ønsket effekt, eller en ændret værdistruktur eller en erkendelse af øgede alternativomkostninger. Hvad forklaringen end måtte være, taler den næppe for særlige indsatser for på disse områder at øge take up raten.

Litteratur

- Atkinson, A.B. 1969. *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge.
- Atkinson, A.B. 1989. *Poverty and Social Security*. London.
- Atkinson, A.B. 1995. *Incomes and the Welfare State*. Cambridge.
- Betænkning om folkepension. 1955. *Betænkning nr. 123 afgivet af Folkeforsikringskommissionen af 1948*. København.
- Cole D. og J.Utting. 1962. *The Economic Circumstances of Old People*. Occasional Papers on Social Administration, No.4. Codicote Press.
- Hansen H. og M.L.Hultin. 1997. *Aktuelle og poten-*

- tielle modtagere af velfærdsydelser med hovedvægt på boligstøtten, 1987-1992*. København.
- Lindbeck, A. 1995a. Welfare state disincentives and endogenous habits and norms, *Scandinavian Journal of Economics*. 97:477-494.
- Lindbeck, A. 1995b. Hazardous welfare-state dynamics. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 85:9-15.
- Wedderburn, D. 1964. Financial resources available to older people: Lessons for social policy. I P. From Hansen, red., *Age with a Future*. København.

CO₂-regulering i Danmark: Marked, kvotelov og afgift

Gert Tinggaard Svendsen

Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Aarhus

1. Indledning

Hvordan skal CO₂-reguleringen udformes i Danmark og andre lande? Hvorledes kan forureningsbæmpelsen i praksis ske så økonomisk effektivt som muligt? En realistisk model må tage højde for såvel markedsmæssige som politiske og administrative barrierer.

Udformningen af den aktuelle CO₂-afgift i Danmark er således yderst kompliceret og præget af politiske hensyn i forhold til industrien og de offentlige elværker. Det har ikke været muligt at fastsætte en ensartet afgift på 300 kr. per ton for alle CO₂-udledere, som foreslået af Det Økonomiske Råd (1993). I ste-

det varierer afgiftens størrelse mellem 3 og 600 kr. per ton CO₂ for erhvervene, afhængig af formålet med energiforbruget og særlige aftaler med myndighederne om energibesparelser. Ligeledes er der taget politiske hensyn i forhold til elværkerne, idet afgiften pålægges elforbruget (ikke energiforbruget). Dermed får elværkerne ingen økonomisk tilskyndelse til at bruge andre energiformer og ad denne vej reducere CO₂-udledningen.

En anden mulighed er at bruge det amerikanske system, »tilladelsesmarkedet«, i forhold til industrien og elværkerne, og kombinere dette marked med en generel afgift i forhold til de to øvrige kategorier, husholdninger og transportsektoren.

Tak til anonym referee.

Der kan sluttelig være grund til at nævne, at der vedrørende boligstøtteordningerne har været fremsat eller i det mindste antydet adskillige gennemgribende reformforslag, der trods lange overgangsperioder og ikke mindst positive udsigter for de fremtidige pensionistgenerationers økonomiske situation alle er

løbet ud i sandet. Det sandsynliggør ændrede opfattelser blandt politikerne enten af ønsket effekt, eller en ændret værdistruktur eller en erkendelse af øgede alternativomkostninger. Hvad forklaringen end måtte være, taler den næppe for særlige indsatser for på disse områder at øge take up raten.

Litteratur

- Atkinson, A.B. 1969. *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge.
- Atkinson, A.B. 1989. *Poverty and Social Security*. London.
- Atkinson, A.B. 1995. *Incomes and the Welfare State*. Cambridge.
- Betænkning om folkepension. 1955. *Betænkning nr. 123 afgivet af Folkeforsikringskommissionen af 1948*. København.
- Cole D. og J.Utting. 1962. *The Economic Circumstances of Old People*. Occasional Papers on Social Administration, No.4. Codicote Press.
- Hansen H. og M.L.Hultin. 1997. *Aktuelle og poten-*

- tielle modtagere af velfærdsydelser med hovedvægt på boligstøtten, 1987-1992*. København.
- Lindbeck, A. 1995a. Welfare state disincentives and endogenous habits and norms, *Scandinavian Journal of Economics*. 97:477-494.
- Lindbeck, A. 1995b. Hazardous welfare-state dynamics. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 85:9-15.
- Wedderburn, D. 1964. Financial resources available to older people: Lessons for social policy. I P. From Hansen, red., *Age with a Future*. København.

CO₂-regulering i Danmark: Marked, kvotelov og afgift

Gert Tinggaard Svendsen

Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Aarhus

1. Indledning

Hvordan skal CO₂-reguleringen udformes i Danmark og andre lande? Hvorledes kan forureningsbækæmpelsen i praksis ske så økonomisk effektivt som muligt? En realistisk model må tage højde for såvel markedsmæssige som politiske og administrative barrierer.

Udformningen af den aktuelle CO₂-afgift i Danmark er således yderst kompliceret og præget af politiske hensyn i forhold til industrien og de offentlige elværker. Det har ikke været muligt at fastsætte en ensartet afgift på 300 kr. per ton for alle CO₂-udledere, som foreslået af Det Økonomiske Råd (1993). I ste-

det varierer afgiftens størrelse mellem 3 og 600 kr. per ton CO₂ for erhvervene, afhængig af formålet med energiforbruget og særlige aftaler med myndighederne om energibesparelser. Ligeledes er der taget politiske hensyn i forhold til elværkerne, idet afgiften pålægges elforbruget (ikke energiforbruget). Dermed får elværkerne ingen økonomisk tilskyndelse til at bruge andre energiformer og ad denne vej reducere CO₂-udledningen.

En anden mulighed er at bruge det amerikanske system, »tilladelsesmarkedet«, i forhold til industrien og elværkerne, og kombinere dette marked med en generel afgift i forhold til de to øvrige kategorier, husholdninger og transportsektoren.

Tak til anonym referee.