

Nr. 4 December
75. årgang 2002

Øko

**no &
mi &**

**Polli
tik**

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Økonomi & Politik 2002

75. årgang nr. 4. December 2002

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@bm.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Investeringsforenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoeef.dk
http://www.djoeef-forlag.dk

Årsabonnement

- Privatpersoner: kr. 368,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 446,00
- Priserne er inkl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord	1
----------------------------	----------

TEMA: ARBEJDSMARKEDSPOLITIK

Er den aktive arbejdsmarkedspolitik en succes?	2
---	----------

Peter Jensen

Udfordringer for det danske og europæiske arbejdsmarked	12
--	-----------

Niels Westergård-Nielsen

Marginalisering og arbejdsmarkedspolitik	21
---	-----------

Michael Rosholm

GENERELT:

Institutioner og grønne afgifter – CO₂-afgifter i Skandinavien	33
--	-----------

Anders Branth Pedersen

ANMELDELSER	45
--------------------	-----------

- Filantropi, selvhjælp og interesseorganisering
- EU i forvaltningen

Redaktionelt forord

Temaet i dette nummer af Økonomi & Politik er arbejdsmarkedspolitik.

I den første artikel analyserer *Peter Jensen* den danske såkaldt aktive arbejdsmarkedspolitik. Han konkluderer, at meget tyder på, at man fra dansk side har satset for meget på den arbejdsmarkedspolitik, når den ikke umiddelbart kan påvises at have haft nogen stor effekt på beskæftigelsespolitikken. Han foreslår i forlængelse heraf, at der udarbejdes egentlige cost-benefitanalyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvilket i betragtning af de ca. 20 mia. kr., som anvendes herpå, synes at være relevant.

Niels Westergaard-Nielsen analyserer i den næste artikel udfordringerne for det danske og europæiske arbejdsmarked. Han konkluderer, at de især består i tidlig tilbage-trækning i Europa som sådan. De særligt danske problemer er især meget høje aktiveringsudgifter samt høje understøttelsesprocenter. Endvidere er afkastet af uddannelse lavt i Danmark, hvilket også hænger sammen med, at erhvervslivet ikke er god til at anvende unge med en længerevarende uddannelse. Samtidig ser det imidlertid ud til, at der i Danmark er færre barrierer for ansættelse af unge end i mange andre lande.

I den sidste artikel inden for det overordnede tema analyserer *Michael Rosholm* marginalisering i et arbejdsmarkedspolitisk perspektiv. Han anbefaler på baggrund af sin analyse, at man bør reducere aktiveringsomfanget drastisk uden at fjerne det helt, og at man bør anvende besparelsen til en bedre jobformidling. En anden anbefaling er, at man i øget omfang bør anvende de »rigtige« incitamenter i arbejdsmarkedspolitikken, hvilket ville kunne være en kombineret skattereform og ydelsesreform, hvor man sænker skatterne i bunden af indkomstfordelingen og samtidig justerer overførselsindkomsterne nedad.

Uden for temaet er en artikel af *Anders Branth Pedersen*, hvori han analyserer grønne afgifter i Skandinavien i et institutionelt perspektiv. Han konkluderer, at de skandinaviske landes CO-2-afgifter i høj grad er påvirket af institutioner, som er dannet tilbage i tiden. Den norske case viser, at stærke institutioner giver svage CO-2-afgifter, mens den svenske case viser, at svage institutioner giver stærke eller stærkere CO-2-afgifter.

Peter Nedergaard
Redaktør

Er den aktive arbejdsmarkedspolitik en succes?

Af Peter Jensen, forskningsprofessor, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Aktiv arbejdsmarkedspolitik er en vigtig brik i den danske arbejdsmarkedspolitik og har været det i efterhånden mange år. Aktiv arbejdsmarkedspolitik benyttes som en samlet betegnelse for den lange række politiktiltag, der har til formål direkte at påvirke den proces, der leder til at en ledig person kommer i beskæftigelse. I modsætning hertil står passiv arbejdsmarkedspolitik, som dækker over indkomsterstøttende ydelser, der blot har til formål at sikre forsørgelsen af de ledige. Den aktive arbejdsmarkedspolitik indeholder en lang række elementer i form af en bred vifte af aktiverings-instrumenter, spændende fra jobtræning i private virksomheder over forskellige uddannelses tilbud til særligt tilrettelagte aktiveringsforløb. Desuden er hjælp til jobsøgning og en effektiv arbejdsformidling også elementer i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

I international sammenhæng har Danmark en fremtrædende placering i anvendelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik. I en ny opgørelse fra OECD fremgår det, at de tre OECD-lande, som i 2000 brugte den største andel af BNP på aktiv arbejdsmarkedspolitik, var Danmark, Irland og Holland, som alle brugte godt 1,5 % af BNP (se Martin og Grubb (2001)). Baseret på denne opgørelse kan udgiften til den aktive arbejdsmarkedspolitik således fastsættes til ca. 20 mia. kr. i 2000.

Dette tal kan naturligvis diskuteres, men det giver dog en indikation af, at den aktive arbejdsmarkedspolitik er særdeles udgiftskrævende.

Den fremtrædende placering, som den aktive arbejdsmarkedspolitik har fået i det danske velfærdssystem, er resultatet af en længerevarende udvikling, hvor der er sket et skift fra en passiv forsørgelsespolitik over til en mere aktiv beskæftigelsespolitik. Baggrunden for denne udvikling i den danske velfærdspolitik var den høje og vedvarende arbejdsløshed fra 1974 og frem til 1994, som medførte at et stigende antal personer modtog overførselsindkomster. Rent politisk har den danske arbejdsmarkedspolitik været underlagt den begrænsning, at det var politisk uacceptabelt at sænke lønningerne eller dagpengene og konstanthjælpen, primært begrundet ud fra et ønske om at undgå de fordelingsmæssige konsekvenser af lavere løn eller overførselsindkomst. I stedet er der blevet indført et »ret-og-pligt« princip med aktivering som den væsentligste bestanddel (også internationalt benævnt som »workfare« eller »mutual obligation«). Det underliggende princip er, at personer uden beskæftigelse til gengæld for at modtage overførselsindkomster skal deltage i aktiviteter, som hjælper dem med at vende tilbage til beskæftigelse. Der er en pligt til at tage imod tilbuddet om aktivering, og hvis det afslås, så fjernes samtidig retten til at

modtage en overførselsindkomst (dette er dog ikke altid tilfældet i praksis). Aktivering medvirker til at øge incitamentet for den ledige til hurtigere at finde ordinær beskæftigelse, udgør en effektiv test af rådighed, samt indebærer en mulighed for opkvalificering. Selve aktiveringen har vundet bred politisk tilslutning, og reformerne af arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen i 1990'erne er typisk blevet vedtaget af brede flertal i Folketinget og er blevet til i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Den nuværende aktive arbejdsmarkedspolitik er primært blevet indført op gennem 1990'erne, selv om man allerede i slutningen af 1970'erne indførte en lov om arbejdstilbud til forsikrede langtidsledige. Aktivering fik en endnu mere fremtrædende rolle med tiltrædelsen af den socialdemokratisk ledede regering i 1993, blandt andet med gennemførelsen fra 1994 af både Arbejdsmarkedsreformen og Lov om kommunal aktivering (forløberen for Lov om aktiv socialpolitik). En række justeringer op gennem 1990'erne har ført til en yderligere fokusering på anvendelsen af aktivering, således at politikken i dag er kendetegnet ved en »ret-og-pligt« aktivering for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere.

I lyset af den meget udbredte anvendelse af aktiv arbejdsmarkedspolitik som middel til at bekæmpe arbejdsløsheden, både her i Danmark og i mange andre lande, er det meget relevant at se på de forskningsmæssige evalueringer, som findes af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Hovedformålet hermed er selvsagt at få viden om, hvorvidt den aktive arbejdsmarkedspolitik har virket efter hensigten. Også mange andre lande har i større eller mindre grad brugt aktiv arbejdsmarkedspolitik til at bekæmpe arbejdsløsheden med, og det kan derfor være relevant at se på deres erfaringer, her først og fremmest måske vores umiddelbare nabolande, Norge og Sverige (en række nyere oversigter er givet af

Heckman et al. (1999), Martin og Grubb (2001) og Calmfors et al. (2002)).

I denne artikel diskuteres virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik og der trækkes på den forskningsbaserede viden der findes både om Danmark og om andre lande. I næste afsnit gives der en kort oversigt over de mulige effekter, som den aktive arbejdsmarkedspolitik kan formodes at have. Dernæst diskuteres nogle empiriske aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik, specielt med henblik på de metodiske problemer der er forbundet med at lave evalueringer af aktiv arbejdsmarkedspolitik, ikke mindst i Danmark. Der fokuseres endvidere på nogle mere specifikke aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik, nemlig motivationseffekter, bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed og den aktive socialpolitik rettet mod ikke-forsikrede ledige. Endelig afsluttes artiklen med nogle overvejelser over om den aktive arbejdsmarkedspolitik har været en succes eller ej.

2. De teoretiske virkninger af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Aktiv arbejdsmarkedspolitik kan have en række forskellige virkninger på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen, arbejdsløsheden og løndannelsen kan hver især påvirkes gennem flere forskellige mekanismer. Det er muligt at opstille en overordnet teoretisk model, inden for hvilken disse virkninger kan analyseres (se Calmfors et al. (2002) for en glimrende gennemgang af denne teoretiske model). Dette muliggør teoretiske analyser af de enkelte elementer af en aktiv arbejdsmarkedspolitik, og den overordnede model er endvidere opbygget, således at den giver mulighed for at benytte de fleste moderne arbejdsmarkedsteorier som grundlag for analyserne, herunder bl.a. søgteori, forhandlings-teori, matchingteori, »efficiency wage«-teori, etc.

Det vil føre for vidt her at redegøre detaljeret for de forventede teoretiske virkninger af de

enkelte elementer inden for denne modelramme, men det er værd kort at betragte det ofte erklærede mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik om at opkvalificere de ledige, således at de opnår en højere produktivitet og dermed nemmere kan finde beskæftigelse. Imidlertid giver den teoretiske model ikke en entydig forventet effekt af denne opkvalificering, idet der kan være effekter både på arbejdsmarkedets efterspørgsels- og udbudsside, hvor de sidstnævnte optræder via ændringer i jobsøgnernes reservationsløn. Der kan oven i købet være tale om, at aktivering kan give anledning til en *illusionseffekt*, som består i, at den aktiverede selv føler sig opkvalificeret – uden reelt at være det – og derfor enten hæver sin reservationsløn og/eller indsnævrer søge-området.¹ Hvis der således er uoverensstemmelse mellem de potentielle arbejdsgivers opfattelse af aktiveringens opkvalificerende effekt og den aktiveredes egen opfattelse, så kan det føre til, at den ledige faktisk får *forlænget* sin ledighedsperiode som følge af aktiveringen.

Lad os også betragte en anden dimension af virkningerne af aktiv arbejdsmarkedspolitik, nemlig tidspunktet for effekten. Vi kan potentielt forvente at finde effekter af aktivering i tre omgange: *Før* aktiveringen finder sted kan der være en motivationseffekt, som består i, at information om forestående aktivering får nogle personer til at forlade arbejdsløshed, enten fordi de finder et job eller fordi de føler sig presset til at forlade arbejdsstyrken. Denne effekt kan naturligvis også virke modsat, nemlig for personer som gerne vil i aktivering. *Under* aktivering kan der være en fastholdelseeffekt, som består i, at personer i aktivering søger mindre aktivt end de ville have gjort, hvis de ikke havde været i aktivering. Denne effekt kan naturligvis også være modsat, som man for eksempel håber på i forbindelse med jobsøgningskurser. *Efter* endt aktivering er der så potentielt en decideret aktiveringseffekt, som fremkommer ved, at den aktiverede har opnået bedre kvalifika-

tioner og/eller har fået udvidet sin kontaktflade til arbejdsmarkedet. Uheldigvis kan der også være en modsatrettet effekt, som kan fremkomme på flere måder: aktivering kan virke stigmatiserende, hvorfor arbejdsgivere hellere vil ansætte ikke-aktiverede arbejdsløse, eller aktivering kan give anledning til den ovenfor beskrevne *illusionseffekt*.

I en række tilfælde vil en ren teoretisk analyse ikke kunne give et entydigt svar på hvilken effekt, man kan forvente af en given foranstaltning. Der kan være forventede teoretiske effekter, som trækker i hver sin retning. Om den ene eller anden effekt dominerer, er i sidste ende et empirisk spørgsmål. Dette gælder i særdeleshed spørgsmålet om nettoeffekten på beskæftigelsen.

3. Empiriske aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Når virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik eller dens enkelte elementer skal vurderes, så kan dette gøres på to forskellige niveauer: det mikroøkonomiske niveau og det makroøkonomiske niveau. Mikroøkonomiske studier forsøger at måle effekten på de individuelle deltagere (typisk på deres efterfølgende beskæftigelsessandsynlighed eller løn). De mikroøkonomiske studier af de individuelle effekter inddrager kun deltagerne og forsøger ikke at finde effekterne på ikke-deltagere. Sådanne generelle ligevægtseffekter kan kun analyseres i makroøkonomiske studier, hvor man eksempelvis kan analysere effekterne på den aggregerede beskæftigelse og arbejdsløshed. Dette indebærer, at man også tager højde for *dødvægtstab*, *substitutions-* og *fortrængningseffekter*.

Groft sagt kan det siges, at hvis man ikke er i stand til at finde positive effekter af aktivering på mikroniveau, så kan man heller ikke forvente at finde det på makroniveau. Selvfølgelig er der enkelte undtagelser fra dette, hvor en bestemt form for aktiv arbejdsmarkedspolitik godt kan have negative effekter

på deltagerne samtidig med at den har positive effekter på ikke-deltagerne. Et muligt eksempel på dette kan være aktiveringsforanstaltninger med kraftige fastholdelseffekter, hvor deltagerne ophører med at søge efter job, mens de deltager i aktiveringen, hvilket betyder, at ikke-deltagerne får nemmere ved at finde et job, da der er færre potentielle medansøgere. I en dansk sammenhæng findes der næsten udelukkende kun undersøgelser på mikroniveauet.

Det helt centrale spørgsmål i mikroøkonomiske evalueringer af aktiv arbejdsmarkedspolitik er at finde effekten af deltagelse for de personer, som har deltaget i eksempelvis en aktiveringsforanstaltning. Men dette volder typisk ganske betydelige metodeproblemer, idet vi grundlæggende ønsker at måle, hvilken effekt det har på deltagerne i forhold til den *hypotetiske* situation, at de ikke havde deltaget. Vi ønsker altså at måle forskellen i resultat ved deltagelse og ikke-deltagelse for de personer, som deltager i foranstaltningen. Problemet med dette er, at vi aldrig observerer de samme personer både *med* og *uden* deltagelse. Vi observerer kun resultatet af at deltage, men ikke hvad resultatet *ville have været*, hvis deltagerne ikke havde deltaget. Vi kan altså ikke umiddelbart isolere effekten af deltagelse, som vi egentligt ønsker. En direkte sammenligning af resultatet for deltagere og ikke-deltagere vil naturligvis ikke give et korrekt billede af de eventuelle *effekter*, idet det langt fra er sikkert, at de to grupper ville have fået samme resultat uden aktivering. Den gruppe, der deltager, er typisk udvalgt på basis af bestemte karakteristika, som ofte vil være korrelerede med de egenskaber, som har betydning for den efterfølgende beskæftigelsessandsynlighed. Der opstår derfor det velkendte *selektionsproblem*, nemlig at det ikke er tilfældigt, hvem der deltager i en given foranstaltning. Dette problem har været genstand for en intensiv metodeudvikling inden for økonometrien og evalueringsforskningen. Den nemmeste måde er naturligvis at

finde en gruppe ledige med samme forudgående arbejdsmarkedshistorie som de aktiverede, men som ikke aktiveres, og bruge denne gruppe som sammenlignings- eller kontrolgruppe. Dette er ikke så svært i en verden, hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik spiller en lille rolle, men i Danmark vil en sådan gruppe uvægerligt være karakteriseret ved, at de i vid udstrækning finder job; det er netop derfor de ikke aktiveres. De er således ikke anvendelige som sammenligningsgrundlag. I stedet er der behov for at benytte mere avancerede økonometriske teknikker og forskellige forudsætninger for at løse evalueringsproblemet.

Der findes en række nyere danske undersøgelser, som analyserer effekten af forskellige former for aktiv arbejdsmarkedspolitik på den individuelle beskæftigelsessituation, baseret på varigheds-analyser af ledighedsperioder. I det følgende gives der en meget kort opsummering af hovedresultaterne fra disse undersøgelser. Der er ikke tale om en fuldstændig oversigt over danske evalueringer af aktiveringseffekter, men en præsentation af nogle udvalgte undersøgelser som har benyttet »state-of-the-art« metoder. I de efterfølgende afsnit uddybes nogle mere specifikke aspekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Både Arbejdsministeriet (2000) og Rosholm (1994, 1998) påviser kraftige fastholdelseffekter under aktivering af forsikrede ledige. Den egentlige aktiveringseffekt efter aktiveringens afslutning afhænger af typen af aktivering. Rosholm (1994, 1998) viser, at de efterfølgende effekter af især privat, men også offentlig jobtræning som oftest er positive, om end meget små. De fleste personer, som finder job som følge af deltagelse i jobtræning, gør det, fordi de bliver ansat på ordinære vilkår på jobtræningspladsen. Endvidere finder Rosholm og Skipper (2002), blandt andet ved anvendelse af matching-teknikker på eksperimentelle data, at nettoeffek-

ten af deltagelse i AMU-kurser for ledige er en forøgelse af den efterfølgende ledighed.

4. Motivationseffekter

En af de effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som der først for nyligt er blevet sat fokus på, er den såkaldte motivationseffekt. Denne effekt består i, at udsigten til at skulle deltage i aktivering inden for en nær fremtid vil få den ledige til at øge sin jobsøgningsintensitet for at undgå at blive aktiveret. Der er altså tale om en effekt, som indtræder *før*, den ledige faktisk er blevet aktiveret. Her spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik nærmest en strategisk rolle ved at virke som et middel til at forebygge eller mindske eventuelle »moral hazard«-problemer. Disse kan opstå i en situation, hvor det er relativt attraktivt at være på dagpenge, fordi dagpengebeløbet er relativt højt i forhold til indkomsten som beskæftiget og fordi de ledige sætter pris på den ekstra fritid, som de har som ledige (sammenlignet med at være i job eller i aktivering). De ledige vil derfor have en relativ lav jobsøgningsintensitet, men ved at stille krav om deltagelse i aktivering som betingelse for fortsat at kunne modtage dagpenge kan man påvirke deres jobsøgeadfærd. Deltagelse i aktivering vil således betyde, at de får mindre fritid, og hvis de oven i købet ikke finder indholdet i aktiveringen særligt interessant eller opkvalificerende, så vil de i stedet foretrække at søge mere intensivt efter et ordinært job ved udsigten til at skulle deltage i aktivering.

Både Arbejdsministeriet (2000) og især Geerdsen (2002) påviser betydelige motivationseffekter af aktivering. Overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse vokser kraftigt op til tidspunktet, hvor aktiveringspligten indtræder (aktivperiodens start). Aktivperiodens start blev gradvist fremrykket op igennem sidste halvdel af 1990'erne, og denne fremrykning er blevet benyttet til at identificere motivationseffekten af aktiveringen. Geerdsen (2002) har benyttet sine estimationsresul-

tater til at udregne afgangsraten for en gennemsnitsperson og finder derved, at motivationseffekten før selve aktivperiodens start medfører en stigning i afgangsraten på ca. 30 procent, og at effekten fortsætter ind i selve aktivperioden, hvor den topper med en fordobling af afgangsraten umiddelbart inden det tidspunkt, hvor alle personer må forventes at have modtaget besked om en kommende aktivering. Der er altså således tale om en ganske kraftig motivationseffekt som følge af aktiveringen i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Røed, Jensen og Thoursie (2002) finder i en analyse af norske og svenske registerdata, at der også i Sverige eksisterer ganske kraftige motivationseffekter i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik. Sverige er kendetegnet ved at have en generel grænse på 60 uger for modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge. Derefter kræves der deltagelse i aktivering for fortsat at kunne modtage ydelser. Det er således muligt at undersøge, hvorvidt kravet om aktivering efter de 60 ugers arbejdsløshed har en effekt på de lediges overgang til beskæftigelse. I analysen finder de en ganske markant effekt, som giver en 50 procents stigning i overgangsraten i månederne umiddelbart inden kravet om deltagelse i aktivering. En tilsvarende effekt findes ikke for Norge, hvilket i al væsentlighed kan tilskrives det faktum, at grænsen for udløb af dagpengerettigheder indtræder langt senere i Norge.

Tilsvarende motivationseffekter er også fundet i undersøgelser fra andre lande (se f.eks. Black et al. (2002) og oversigten af Martin og Grubb (2001)). Der er således tale om et klart og tydeligt empirisk resultat, som går igen i en lang række undersøgelser. Det forekommer derfor rimeligt sikkert at fastslå, at aktiv arbejdsmarkedspolitik med krav om deltagelse i aktiveringsforanstaltninger medfører en motivationseffekt, der indtræder i perioden *inden* selve deltagelsen. Det er endvidere

vigtigt at være opmærksom på, som påpeget af Martin og Grubb (2001), at en række studier finder, at denne motivationseffekt har en størrelse, som overstiger den direkte effekt af den faktiske deltagelse i aktiveringsprogrammet. Evalueringer af aktiv arbejdsmarkedspolitik, som kun analyserer de effekter, der følger efter den faktiske deltagelse, lider dermed potentielt af den svaghed, at de overser den mest effektive komponent af politikken, nemlig motivationseffekten.

5. Bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden

Ungdomsarbejdsløsheden har tiltrukket sig speciel opmærksomhed, både politisk og forskningsmæssigt. Dette har medført, at der i mange lande er gennemført specielle ungdomstiltag med det formål at bekæmpe ungdomsarbejdsløsheden. Der findes derfor også en lang række evalueringer af disse specielle ungdomstiltag, og det overordnede billede fra disse evalueringer er ganske dystert. Langt de fleste studier giver den skuffende konklusion, at de specielle tiltag ikke er effektive (se Heckman et al. (1999) og Martin og Grubb (2001)). Der findes dog blandt de mange evalueringer også enkelte, som når frem til positive resultater.

På makroniveau har Danmark klaret sig overordentligt godt i sammenligning med andre OECD-lande. Siden 1994 er den danske ungdomsarbejdsløshed, målt ved ledighedsprocenten for de 16-24-årige, faldet kraftigt, og mest bemærkelsesværdigt er det, at den er faldet kraftigere end den generelle arbejdsløshed, således at den i perioden siden 1994 har ligget under den samlede ledighedsprocent, hvor den tidligere lå over denne, og ved indgangen til 2002 endda er betragteligt lavere end den samlede ledighedsprocent. Det eneste andet OECD-land, som har oplevet et tilsvarende fald i ungdomsarbejdsløsheden, er Holland. En mulig forklaring på den danske udvikling kan være den såkaldte »ungeindsats«, som blev gennemført i 1996. Det er

dog klart, at det ikke kan være hele forklaringen, da udviklingen som nævnt startede allerede i 1994. Ungeindsatsen var rettet mod arbejdsløse unge under 25 år uden kompetencegivende erhvervsuddannelse. Efter 6 måneders ledighed stilles der krav om deltagelse i et specielt tilrettelagt uddannelsesforløb på 18 måneder, hvilket samtidigt medfører en reduktion på 50 procent i dagpengene. Der er dermed et kraftigt incitament indbygget i ordningen til at finde ordinær beskæftigelse. Afslås kravet om deltagelse i uddannelse, medfører det en sanktion i form af tab af retten til dagpenge.

Effekterne af denne ordning er analyseret af Jensen, Rosholm og Svarer (2003), som har set på tre forskellige typer effekter: motivationseffekten, den direkte effekt og sanktionseffekten. Baggrunden for evalueringen af ungeindsatsen er, at den blev indført gradvist, således at der opstod en quasi-eksperimentel situation, hvor det er muligt at benytte de unge, som først på et senere tidspunkt blev omfattet af ordningen, som en kontrolgruppe. Der er en række specielle forhold, som gør, at det ikke er muligt umiddelbart at vurdere effekterne af indførelsen af ordningen, idet der er en særdeles kraftig sæsonvariation i overgangen fra arbejdsløshed til uddannelse og samtidigt blev ordningen indført i en periode, hvor der skete en kraftig forbedring af konjunkturforsøholdene. Effekterne er derfor analyseret ved hjælp af en omhyggeligt specificeret økonometrisk varighedsmodel.

Hovedresultatet af analysen er, at overgangsraten fra arbejdsløshed til uddannelse forøges signifikant som følge af ungeindsatsen. Dette sker hovedsageligt som følge af en direkte effekt og i mindre omfang som følge af en sanktionseffekt. Disse effekter er påvist efter, at der er korrigeret for den meget stærke sæsonvariation i overgangsraten fra arbejdsløshed til uddannelse. Vi finder også lidt svagere effekter på overgangsraten fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Derimod er der ikke

for ungeindsatsen fundet tegn på nogen motivationseffekt. Der er altså tale om, at ungeindsatsen i det mindste har været en delvis succes. Vi har dog kun været i stand til at evaluere kortsigtseffekterne af ungeindsatsen, og resultaterne skal derfor tages med det forbehold, at der på lang sigt kan være andre mulige effekter. Hvis effekten blot har været, at de unge ledige i stedet for »waiting on the dole« nu er »waiting in the classroom«, så er der ikke nødvendigvis opnået nogen forbedring af deres situation. Imidlertid må det forventes, at eventuelle skadelige langsigtsvirkninger af arbejdsløsheden formindskes for de unge ved, at de ikke længere er arbejdsløse men under uddannelse.

I Storbritannien har man i 1998 gennemført en meget tilsvarende ordning, New Deal for Young People. Her er der også tale om, at unge ledige mellem 18 og 24 år efter 6 måneders ledighed får tilbudt en række muligheder i form af intensiv hjælp til jobsøgning, subsidieret beskæftigelse og uddannelse. Van Reenen (2001) finder i en evaluering af denne ordning, at unge mænd har fået forøget deres sandsynlighed for at finde job med ca. 20 procent. Den forøgede jobsandsynlighed medregner dog også den subsidierede beskæftigelse, der er oprettet som en del af ordningen. Selve evalueringen er foretaget ved at bruge gruppen af 25-29-årige som sammenligningsgruppe for de 18-24-årige, der er omfattet af ordningen, og den er dermed baseret på et par kritiske forudsætninger, nemlig at de to aldersgrupper påvirkes på samme måde af den generelle makro-økonomiske udvikling og at der ikke foregår nogen substitution mellem de to aldersgrupper, således at de 18-24-årige får jobs, som ellers ville være blevet besat med 25-29-årige.

Selv om det generelle billede er præget af mange negative evalueringresultater, så er der dog også enkelte eksempler på specielle ungdomstiltag, som har ledt til positive resultater. Her kan den danske aktive arbejdsmar-

kedspolitik således præsentere en af sine succes historier i form af ungeindsatsen.

6. Aktiv socialpolitik

I Danmark har man tilrettelagt politikken over for de ledige i et to-strengt system, bestående af den aktive arbejdsmarkedspolitik over for de forsikrede ledige og den aktive socialpolitik over de ikke-forsikrede ledige og andre kontanthjælpsmodtagere. Hovedårsagen til denne opdeling har været a-kasse-systemet, hvor arbejdstagerne har kunnet vælge frivilligt om de ville være medlem af en a-kasse eller ej. Der har således været tale om, at relativt ens personer (ikke-forsikrede ledige med ledighed som det eneste problem og forsikrede ledige) er blevet behandlet ganske forskelligt i to forskellige systemer. Den aktive arbejdsmarkedspolitik har været organiseret forholdsvist centralt og gennemført via Arbejdsformidlingen, mens den aktive socialpolitik har været organiseret decentralt af kommunerne. Hovedparten af evalueringerne af den danske aktive arbejdsmarkedspolitik har været foretaget med udgangspunkt i de forsikrede ledige, mens den aktive socialpolitik ikke i samme omfang har været genstand for evalueringer af beskæftigelses-effekterne.

Bolvig, Jensen og Rosholm (2001, 2002) har dog evalueret effekterne af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere i Århus Kommune. Effekterne er primært blevet målt ved at undersøge, hvorledes de forskellige aktiveringsindsatser påvirker deltagerne til at finde ordinær beskæftigelse. Den anvendte metode har givet mulighed for at foretage en meget præcis bestemmelse af effekterne både *under* og *efter* aktiveringen. Resultaterne af denne analyse udgør et værdifuldt supplement til de eksisterende undersøgelser af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Resultaterne af analyserne viser, at der i Århus Kommune er store forskelle på effekterne af de forskellige typer af aktiverings-

indsatser. Overordnet må det konkluderes, at aktiveringsforanstaltningerne generelt har yderst beskedne *beskæftigelses*effekter, og generelt giver erhvervsmæssige aktiveringsindsatser bedre resultater end uddannelsesmæssige aktiveringsindsatser. Vi finder kraftige fastholdelseeffekter for stort set alle aktiveringsindsatser, og resultaterne viser endvidere, at fastholdelseeffekterne tilsyneladende er størst for aktivering med uddannelsesindhold, hvor der ikke er nogen egentlig kontakt til arbejdsmarkedet, mens de er mindst for jobtræning. Det bemærkes således, at tidlig aktivering derfor kan være problematisk, idet man herved risikerer at fastholde personer i ledighed eller på kontanthjælp, hvor de uden en indsats ville have fundet et job selv.

Herudover finder vi, at de egentlige aktiveringseffekter efter aktiveringens afslutning er positive for aktivering med et beskæftigelsesmæssigt indhold, hvilket hovedsageligt er jobtræning. Efter at aktiveringen er ophørt, har den aktiverede altså nemmere ved at forlade kontanthjælpssystemet, end han/hun ellers ville have haft. Denne effekt reducerer dermed den efterfølgende tid på kontanthjælp. Hvad angår personer, der har afsluttet en uddannelsesmæssig aktivering, finder vi i de fleste tilfælde, at de efterfølgende effekter som hovedregel er negative, og dermed altså bidrager til at forlænge perioden på kontanthjælp.

Bolvig, Jensen og Rosholm (2002) tager skridtet videre og forsøger at beregne *nettoeffekten* på den forventede varighed i kontanthjælpssystemet af at deltage i aktivering. Nettoeffekten tager højde for, at fastholdelseeffekten virker i retning af at forlænge den samlede varighed, mens selve aktiveringseffekten kan virke i begge retninger. Vi finder, at kun deltagelse i jobtræning reducerer den forventede varighed i kontanthjælpssystemet, mens alle øvrige aktiveringsformer forlænger den markant. Denne analyse giver også mu-

lighed for at bestemme det optimale aktiveringstidspunkt, og resultaterne viser, at det for mænd vil være fordelagtigt med en meget tidlig aktivering i jobtræning, mens det for kvinder er optimalt at vente til efter ca. 6 måneder på kontanthjælp og derefter aktivere i jobtræning. Årsagen til denne forskel mellem de optimale aktiveringstidspunkter for mænd og kvinder ligger i forskelle i fastholdelseeffekter.

Andre undersøgelser (se oversigten over disse i Jensen, Larsen og Rosholm (2002)) har også vist, at den aktive socialpolitik i de seneste år har været lidet succesfuld i forhold til at bringe de svagt stillede ledige i beskæftigelse. Det har vist sig vanskeligt for kommunerne at implementere målsætningen om også at anbringe ledige med sociale og personlige problemer i aktiveringsforanstaltninger, især i foranstaltninger som har positive beskæftigelseeffekter. Herudover er der en stor andel af kontanthjælpsmodtagerne, som slet ikke deltager i aktiveringsforanstaltninger, da kommunerne har vurderet, at det ikke vil påvirke deres beskæftigelsesmuligheder.

7. Afslutning

Når det skal vurderes om den aktive arbejdsmarkedspolitik har været en succes i Danmark, så er det svært at give et entydigt svar. Umiddelbart kunne det ved blot at sammenholde udviklingen i arbejdsløsheden siden 1994 med den øgede anvendelse af en aktiv arbejdsmarkedspolitik forekomme fristende at konkludere, at den aktive arbejdsmarkedspolitik har været en »soleklar« succes. Når man kigger nærmere på de mange undersøgelser, der er lavet af effekterne af aktivering, så bliver billedet straks noget mere sløret. Det er svært at finde meget markante og entydigt positive effekter af den gennemførte politik, så vurderet ud fra den empiriske forskningsbaserede viden er det måske mest nærliggende at konkludere, at der har været tale om overvejende negative erfaringer med hensyn til at skaffe de ledige i beskæftigelse

på det ordinære arbejdsmarked. Der er dog enkelte lyspunkter, først og fremmest virkningerne af ungeindsatsen og de generelle motivationseffekter.

Kan vi lære noget af Sverige? Sverige har traditionelt været foran Danmark i anvendelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. For nylig har Calmfors et al. (2002) i en oversigt over de svenske erfaringer med aktiv arbejdsmarkedspolitik konkluderet, at det svenske eksempel fra 1990'erne *ikke* kan anbefales til efterfølgelse, hvis det primære mål med arbejdsmarkedspolitikken er at skabe høj ordinær beskæftigelse. De finder nemlig, at ganske vist har den aktive arbejdsmarkedspolitik i Sverige medvirket til at reducere den åbne (registrerede) arbejdsløshed, men har samtidigt også reduceret den ordinære beskæftigelse. De konkluderer, at i Sverige har der været satset for *meget* på aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvilket har medvirket til at reducere effektiviteten af politikken.

Også norske arbejdsmarkedsforskere (Raum, Røed og Torp (2002)) har på baggrund af den empiriske forskningsbaserede viden udtrykt skepsis over for den aktive arbejdsmarkedspolitik »lyksaligheder«. På baggrund af de norske evalueringer mener de dog ikke, at der er grundlag for at konkludere, at Norge har satset for meget på den aktive arbejdsmarkedspolitik, men omvendt giver de foreliggende forskningsresultater heller ikke entydig støtte til, at indsatsen har virket efter hensigten i Norge.

Slutteligt bør det nævnes, at der stort set ikke findes egentlige cost-benefit-analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dette beror selvfølgelig i høj grad på de metodemæssige problemer, som optræder i forbindelse med at evaluere de beskæftigelsesmæssige effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dette begrænser mulighederne for at sammenligne de samfundsøkonomiske omkostninger og tilsvarende gevinster ved de gennemførte ak-

tive arbejdsmarkedstiltag. Det er dog nemt at indse relevansen af sådanne analyser i lyset af, at vi betaler 20 mia. kr. uden at få nogen synderlig stor beskæftigelsesmæssig effekt ud af det. Dette burde måske føre til overvejelser over om vi i Danmark har satset for *meget* på den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Noter

1. Det klassiske eksempel er den ufaglærte arbejder, som tager et stort kørekort, og herefter kun søger chauffør-jobs. Denne adfærd kan sagtens være optimal for den enkelte (men er det naturligvis ikke, hvis der virkelig er tale om en illusion), men den bidrager ikke til at nedbringe den individuelle eller samlede ledighed.

Referencer

- Arbejdsministeriet (2000), *Effekter af aktiveringsindsatsen*. Arbejdsministeriet, København.
- Black, D., Smith, J., Berger, M. og Noel B. (2002), Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Experimental Evidence from the UI System. *NBER Working Paper* no. 8825.
- Bolvig, I., Jensen, P. og Rosholm, M. (2001), *Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune*. CLS Rapport 01-01, Århus.
- Bolvig, I., Jensen, P. og M. Rosholm, M. (2002), The Employment Effects of Active Social Policy in Denmark. Working Paper, Aarhus.
- Calmfors, L., Forslund, A. og Hemström, M. (2002), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *IFAU Working Paper* 2002:4, Uppsala.
- Geerdsen, L.P. (2002), Does labour market training motivate job search? A study of motivation/threat effects of labour market training in the Danish UI system. Working Paper, København.
- Heckman, J., LaLonde, R. og Smith, J. (1999), The economics and econometrics of active labour market programs, in Ashenfelter, O. og Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3a, North-Holland.
- Jensen, P., Larsen, J.E. og Rosholm, M. (2002), Aktivering – mål eller middel? *Samfundsøkonomen* 2002:7.

- Jensen, P., Rosholm, M. og Svarer M. (2003), The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions. *European Journal of Political Economy* (forthcoming).
- Martin, J. P. og Grubb, D. (2001), What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *IFAU Working Paper* 2001:14, Uppsala.
- Raaum, O., Røed, K. og H. Torp (2002). Feil satsing i arbeidsmarkedspolitikken? Upubliseret manuskript, Frischsenteret, Oslo.
- Rosholm, M. (1994), *Effektmåling af ATB*. CLS Rapport 94-01, Århus.
- Rosholm, M. (1998). Evaluating Subsidized Employment Programmes in the Private and Public Sector. I Rosholm, M. (1998), *Modelling Transitions in the Labour Market*, PhD-Series 98-03, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Rosholm, M., og L. Skipper (2002), Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment. IZA Working Paper, Bonn (forthcoming).
- Røed, K., Jensen, P. og Thoursie, A. (2002). Unemployment duration, incentives and institutions – A micro-econometric analysis based on Scandinavian data. *Memorandum* no. 9/2002, Department of Economics, University of Oslo.
- Van Reenen, J. (2001), No more skivvy schemes? Active labour market policies and the British New Deal for Young Unemployed in context. Mimeo, University College London and Institute for Fiscal Studies, London.

Udfordringer for det danske og europæiske arbejdsmarked

Af Niels Westergård-Nielsen, professor, Center for Corporate Performance, Handelshøjskolen i Århus og IZA, Bonn.

Dansk og europæisk arbejdsmarked står over for en række udfordringer, som kan blive afgørende for, hvordan vores velfærd udvikler sig i fremtiden. En helt afgørende betingelse er at skabe en tilstrækkelig høj økonomisk vækst og beskæftigelse. De grundlæggende faktorer for en høj vækst er dels, at borgerne uddannes så meget, at de hele tiden vil være i stand til at udvikle nye og bedre produkter, samt at arbejdsmarkedet og de øvrige markeder fungerer, således at de knappe ressourcer i form af arbejdskraft og øvrige produktionsfaktorer fungerer tilstrækkeligt effektivt. I denne artikel vil jeg kun se på de forhold, der er relateret til arbejdskraft. Der indledes med en diskussion af, om uddannelsessystemet kan levere det tilstrækkelige input. Dernæst ser jeg på, om arbejdsmarkedet er i stand til at anvende ressourcerne tilstrækkeligt effektivt eller, om der er institutionelle eller andre hindringer. Dels vil jeg se på tilgangen til arbejdsmarkedet, og dels vil jeg se på løn og incitamenter til at arbejde. Her udgør tidlig tilbagetrækning et særligt problem. Endelig vil jeg overordnet se på, om den aktive arbejdsmarkedspolitik egentlig hjælper.

Uddannelse

Den væsentligste og formentlig længstrækkende udfordring kommer fra uddannelsessystemet. I dag er vores uddannelsessystem konstant under pres fra OECD's evalueringer med hensyn til produktion af uddannelse og

omkostninger. Danmark rangerer decideret lavt i de internationale sammenligninger, om end vi er relativt gode til at give alle den samme kvalitet af uddannelse. Det bliver ofte hævdet, at den gennemsnitlige skolekvalitet spiller en betydelig rolle. Imidlertid har Hanushek, (2002) demonstreret, at den stærke vækst i USA's produktivitet i det 20. århundrede ikke er resultatet af USA's relativt dårlige generelle uddannelseskvalitet. I stedet finder han, at det åbne arbejdsmarked samt den høje kvalitet af et antal colleges og universiteter har været afgørende. Man kan derfor med rette spørge sig, om vi kan klare os på tilsvarende måde.

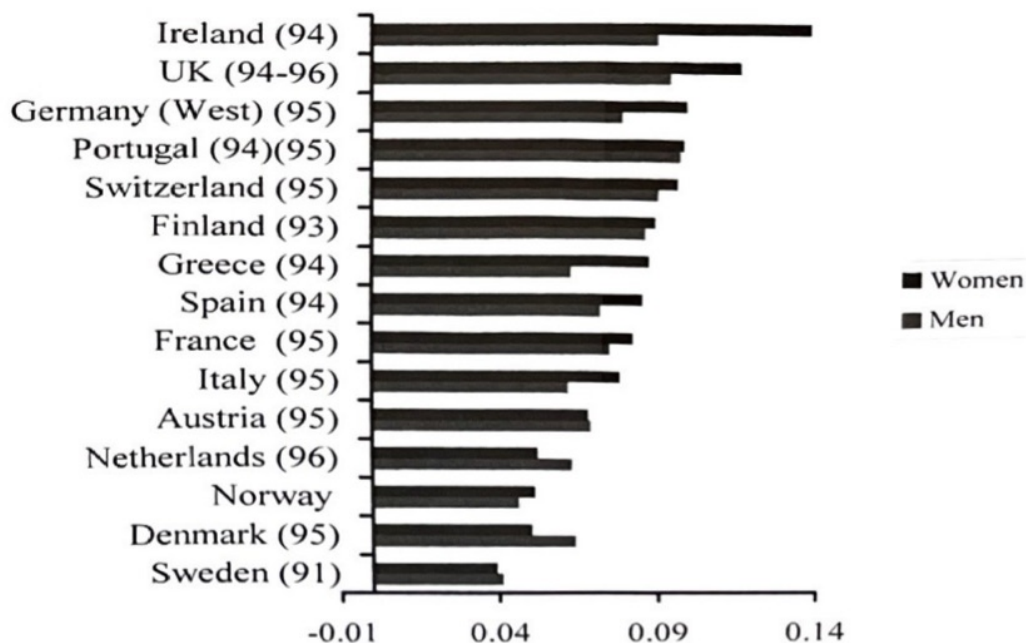
Et andet aspekt er, hvilke incitamenter den unge har i Danmark og andre lande til at tage en uddannelse udover grundskolen. I et netop færdiggjort fælles-europæisk projekt har vi undersøgt afkastet til et års yderligere uddannelse i 15 europæiske lande (Harmon et al, 2001). Afkast til et års ekstra uddannelse er defineret som det ekstra afkast i form af løn over hele livet, som den enkelte modtager ved at tage et års ekstra uddannelse. Det er således i denne sammenhæng lige meget, om vi taler om afkast til en kort eller lang uddannelse. Det viser sig, (se figur 1), at afkastet er meget forskelligt mellem landene, idet det svinger fra omkring 4% p.a. i Sverige til 10-14% i UK og Irland. Bemærkelsesværdigt er det også, at afkastet i Danmark kun er om-

kring 5%. I den sammenhæng er vi i båd med Sverige, Norge og Holland, mens fx Finland ligger tættere på et europæisk gennemsnit.

Dette relativt lave afkast har en række konsekvenser. For det første er der mindre interesse fra de unges side for at tage en uddannelse, og man ser da også, at de nævnte lande ligger relativt lavt i OECD's lister over antal med forskellige niveauer for uddannelse. For det andet betyder det lave afkast også, at danske unge ikke har særligt meget hastværk med at starte og færdiggøre uddannelse på alle niveauer. Det er her tankevækkende, at netop i de fire lande med det laveste afkast, er det udbredt at tage et eller flere sabbatår mellem gymnasium og uddannelse, mens det ikke er udbredt i UK. For det tredje betyder det lave afkast noget for, hvilke udlændinge vi kan tiltrække. Er det kun den fremtidige indkomst, der spiller en rolle, vil immigranter

vælge de lande, hvor deres komparative fordele bliver bedst aflønnet. Højere uddannede vil derfor have en tendens til at søge mod lande, hvor der er et relativt højt afkast til uddannelse, mens de, der søger større social tryghed vil tendere at søge mod lande, hvor dette er i højsædet. (Se Borjas, 1999).

En af årsagerne til det lave afkast til uddannelse er givetvis, at det offentlige i årevis har ansat broderparten med en uddannelse over lærlingeniveauet, mens det private erhvervsliv ikke har været ret dygtige til at anvende personer med en uddannelse udover lærlingeniveauet og slet ikke personer med en langvarig uddannelse. Dette er nu under langsom forbedring, men spørgsmålet er, om det ikke går alt for langsomt i forhold til de andre europæiske lande. En anden medvirkende forklaring er, at det offentlige betaler hovedparten af uddannelsen i de lande med et særligt



Kilde: Harmon, Walker and Westergaard-Nielsen, 2001.

Figur 1. Afkast til uddannelse målt som procent højere løn ved et års yderligere uddannelse.

lavt afkast, mens der i højere grad er tale om lånfinansiering i mange af de andre lande. Lønnen til de uddannede skal derfor alt andet lige være højere i disse andre lande for at tiltrække det samme antal mennesker. Men i Danmark har vi øjensynlig nået et niveau, hvor tilgangen ikke er særlig stor, og den motivationsfaktor, der ligger i at skulle lånfinansiere sit studium, har vi heller ikke. Til gengæld har alle økonomiske muligheder for at gå i gang med en uddannelse.

Imidlertid kan man ikke se isoleret på uddannelsessystemet, men man må se det i sammenhæng med, hvordan unge kommer ind på arbejdsmarkedet. Her spiller de såkaldte »jobbeskyttelsesregler« i mange lande en betydelig rolle.

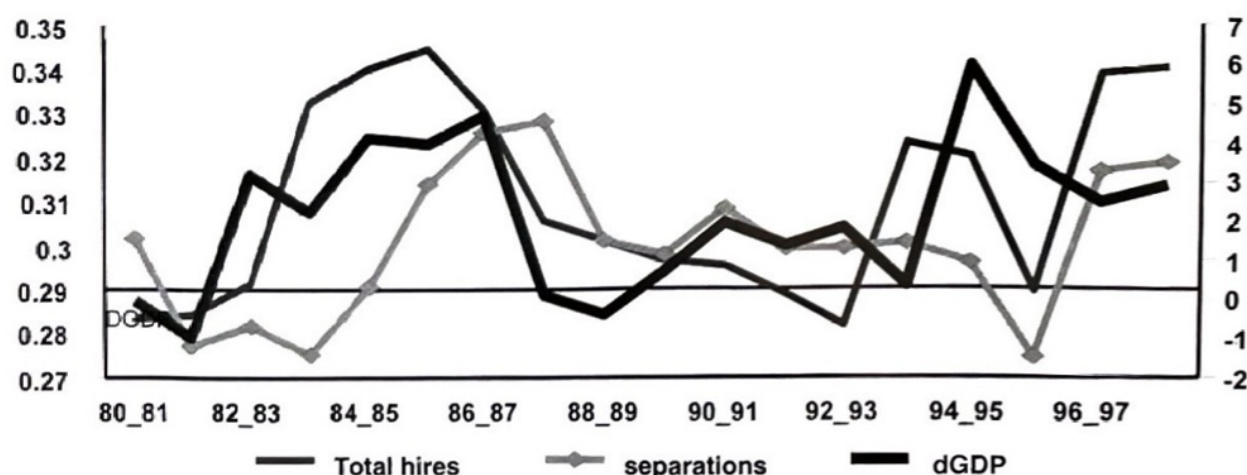
Flexibilitet i adgangen til jobmarkedet

I Europa har de fleste lande en betydelig jobbeskyttelse i form af regler, der enten forhindrer arbejdsgivere i at afskedige personale eller gør det vanskeligt eller dyrt. Sådanne regler betyder, at en arbejdsgiver vil være tilbageholdende med at ansatte nye folk, fordi han

må regne med muligheden af, at han ikke kan komme af med dem igen, hvis der bliver dårligere tider. Konsekvenserne er, at beskæftigelsen vil være lavere end, hvis der ikke var så stramme regler. Desuden vil mobiliteten mellem job være lavere, og det betyder, at arbejdskraften ikke bliver anvendt til det, den er bedst til, ligesom virksomhederne vil være mindre tilbøjelige til at anvende ny teknologi, som ville fordre nyansættelser. I stedet vil man i højere grad satse på efteruddannelse af den bestående arbejdsstyrke. En tredje konsekvens er, at unge har vanskeligt ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Dels finder man veje omkring ansættelsesbeskyttelsen i form af midlertidige ansættelser, og dels er arbejdsløsheden større for unge. Det er naturligvis mest til skade for de unge, der ofte har stor arbejdsløshed og må finde sig i midlertidige job, men det er også et problem for virksomhederne, idet de ikke får adgang til den nye viden, de unge normalt kommer med fra uddannelsesinstitutionerne.

En OECD-undersøgelse, OECD, 1997, viste meget klart, at Danmark, Schweiz og UK er

Hires and separations



Egne opgørelser baseret på IDA-data, Danmarks Statistik.

Figur 2. Personaleomsætning målt ved separationer og ansættelser samt ændringen i BNP 1980-1998.

de tre lande, der har den mindste grad af ansættelsessikkerhed. Konsekvensen i Danmark er, at vi har en betydelig medarbejderomsætning i næsten alle brancher og blandt alle aldersgrupper. I gennemsnit finder vi, at personaleomsætningen i den private sektor er omkring 29%.¹ Dette betyder, at 29% af de ansatte i en virksomhed udskiftes hvert år. Personaleomsætningen er lidt større blandt de unge i Danmark, mens den er meget større i de lande, der har en betydelig grad af ansættelsesbeskyttelse. Samtidig er personaleomsætningen der meget lavere for de øvrige aldersgrupper. I Spanien er mere end 32% af de unge således ansat på midlertidige kontrakter, mens arbejdsløsheden samtidig er meget høj for de unge (mere end 20% i mange sydlige EU-lande). Så der er ikke meget tvivl om, at jobbeskyttelse navnlig rammer de unge.

Omkostningen ved en stor jobbeskyttelse er, at man beskytter en del af arbejdsmarkedet, hvorved man skaber et typisk insider-outsiderproblem. Det udgør et betydeligt problem for økonomien, ligesom det skaber et fordelingsproblem mellem dem, der er beskyttet og de, der ikke er det. Danmark er her en undtagelse, idet fagforeningerne her formentlig har haft en opfattelse af, at mobilitet var en vigtig del af et effektivt fungerende arbejdsmarked. Til gengæld er man i Danmark dækket af en internationalt set usædvanlig høj arbejdsløshedsunderstøttelse fra stort set den første dag.

En af ulemperne ved den store medarbejderomsætning, som er beskrevet i figur 2, er, at en del af de personer, der bliver opsagte eller flytter fra et job, bliver arbejdsløse. Imidlertid viser det sig, at hovedparten (knap 2/3) af de personer, der forlader et job, finder et andet job inden for det samme kalenderår. Godt 1/3 får ikke et job inden for kalenderåret, mens kun godt halvdelen af disse bliver arbejdsløse i en periode. Årsagen er naturligvis, at en meget stor del af de, der forlader et job, gør det, fordi de har fået et bedre job et

andet sted. Fordelingen efter destination af de, der forlader et job, fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Hvor går folk hen, når de forlader et job i den private sektor?

	Gennemsnit	Stdafv
Jobseparationer i alt	0.2908	0.0147
Job til job	0.1823	0.0176
Job til intet job	0.0857	0.0207
Heraf arbejdsløshed	0.0536	0.0107

Risikoen for at blive arbejdsløs i forbindelse med jobskift er således 1/6. Se Frederiksen og Westergaard-Nielsen, 2001.

På dette punkt har Danmark en klar fordel i forhold til de fleste andre europæiske lande uden at dette skaber en betydelig arbejdsløshed.

Løndannelse

I mange lande er den centralt forhandlede løndannelse stadig fremherskende. Problemet med en centralt forhandlet løn, som omfatter et stort geografisk eller fagligt område er, at et lønniveau, der skaber ligevægt på et delmarked, ikke nødvendigvis skaber ligevægt på andre. Resultatet er, at der i mange lande opstår store forskelle i arbejdsløshed. Dette er tilfældet i Italien, (nord-syd) og i Tyskland (øst-vest). Men argumentet gælder naturligvis også inden for et lille land.

Hvis folk med forskellig produktivitet kan aflønnes forskelligt, vil der være mere plads til at beskæftige også de, der ikke er så produktive sammenlignet med en situation med en centralt fastsat løn.

I Danmark er flere og flere kollektive overenskomster blevet afløst af mere individualiserede lønftaler i de senere år. Dette har gi-

vetvis været medvirkende til at vi ikke har store interne forskelle i arbejdsløshed, som det kendes fra de større lande. Det betyder også, at man i stigende grad er blevet i stand til at anvende nye lønformer, som sigter mod at øge produktiviteten bl.a. ved at give folk en løn, der afspejler den enkeltes, afdelingens eller hele virksomhedens arbejdsindsats, og som kan motivere til en højere arbejdsindsats.

På dette punkt er den danske økonomi formentlig relativt godt rustet i sammenligning med den europæiske.

Incitamenter

De fleste europæiske lande har grupper, som vinder meget lidt ved at gå på arbejde i forhold til at være på offentlig forsørgelse. Et fællestræk er, at de berørte grupper får en midlertidig indkomsterstattende ydelse, som bliver reduceret helt eller næsten helt, hvis de får en arbejdsindkomst. Problemet er, at modtagerne fastholdes på den offentlige ydelse, selv om mange af dem efter nogen tid ville kunne avancere til en bedre beskæftigelse. I England er det ydelser til enlige mødre, der navnlig har dette problem. Der fastholder tilskudene omkring 1 million enlige mødre. Se fx Smith, Walker and Westergaard-Nielsen, 1992 og Layard, Nickel, Koning og Westergaard-Nielsen, 2002. I Danmark er det navnlig arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp, som skaber denne slags problemer. Således findes der store grupper på det danske arbejdsmarked, som kun vinder meget lidt på kort sigt ved at tage arbejde frem for at være på offentlig forsørgelse. Dette gælder selvfølgelig navnlig de grupper, der får relativt store indtægtsafhængige ydelser fra det offentlige, men det gælder også en del af de, der modtager 90% af den tidligere løn i dagpenge, dvs lavtlønsgrupperne samt de fleste på kontanthjælp. Pedersen og Smith, 2002, har vist, at der er omkring 500.000 danskere, som opnår mindre end 500 kr ekstra om måneden ved at tage arbejde fremfor at gå på

offentlig forsørgelse. Selvfølgelig er det kun få, der direkte har muligheden at træffe et sådant valg. Men til gengæld er der mange flere, der kan foretage et valg vedrørende antallet af timer, som de ønsker at arbejde. Det er her en kendsgerning, at de med de laveste timelønninger på årsbasis arbejder mindre end de, der har en lidt højere indkomst osv. Således arbejdede en fuldtidsforsikret mand med en timeløn blandt de 10% laveste timelønninger i gennemsnit kun 1013 timer i 1994, hvor normalt timetal var 1687 timer. (Westergaard-Nielsen, 1998). I hele taget arbejder danskerne ikke særligt mange timer sammenlignet med andre lande, jvf Andersen, 2002. En anden gruppe er kontanthjælpsmodtagere, hvor specielt ægtepar er stillet i en situation, hvor den første ægtefælle, der får beskæftigelse, skal have en betydelig indkomst, før det kan betale sig at arbejde. Ved at nedsætte kontanthjælpen til denne gruppe er der netop gjort lidt ved dette problem.

I den offentlige debat fremstilles nedskæringer i dagpenge og kontanthjælp ofte som socialt uacceptabelt. Men for folk, der er fuldt arbejdskraft, kunne man vel lige så godt sige, at det er mere socialt uacceptabelt at have et system, der giver folk en kortsigtet gevinst ved ikke at arbejde eller at arbejde meget lidt, selvom der vil være en mere langsigtet gevinst ved at have arbejde til en lav løn, men derved få gang i den forfremmelsesproces, der følger med langt de fleste job. For folk, der af en eller anden grund ikke er fuldt arbejdskraft, eller som af anden grund ikke kan reagere på økonomiske incitamenter er sagen en anden, og de skal enten behandles for sygdomme eller/og have sociale pensioner.

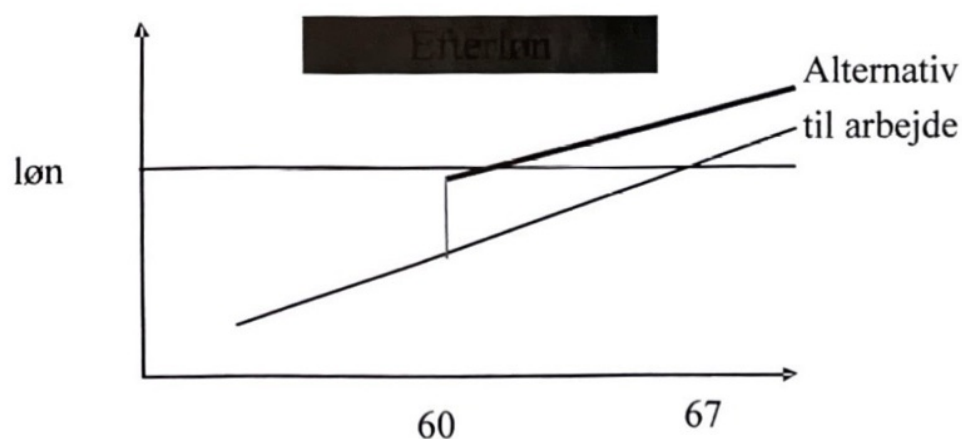
Da understøttelsen i Danmark er meget høj sammen med høj skat, er disse problemer meget store i Danmark og ikke nær så fremtrædende i andre lande med nogle få undtagelser.

Tidlig pensionering

Tidlig pensionering er overalt i EU blevet anvendt for at reducere arbejdsstyrken med den udbredte – men helt forkerte forestilling –, at det ville reducere arbejdsløsheden. Der har aldrig været god økonomi i at holde ellers raske ude fra at bidrage til samfundsøkonomien og så samtidig give dem en præmie for det. I Danmark og andre steder har den oprindelige begrundelse for at indføre efterløn formentlig også været relateret til, at man ønskede at give nedslidte arbejdere en mulighed for at opleve en del af pensionisttilværelsen. Siden er levealderen selv i Danmark steget, så dette argument tæller næppe så meget mere, ligesom efterlønnen nu også vælges af mange, der aldrig har haft hårdt og nedslidende arbejde. I de øvrige lande er nogle tilbagetrækningsprogrammer relateret til helbredsstatus, som det er tilfældet i Holland, andre til alder, som det er tilfældet i Danmark med efterløn. Kun i Tyskland har man igangsat en gradvis udskydelse af den tidlige pensionering. Forskningsresultater viser, at folk normalt ikke presses på efterløn af deres virksomhed, idet man ikke kan påvise en virksomhedseffekt, Bingley and Lanot, 2002. I stedet er det mere afgørende, hvad ægtefæl-

len gør. Det er derfor hensigtsmæssigt, at analysere overgangen til efterløn ud fra, hvad folk får ud af efterløn i forhold til andre ydelser, se An, 1999.

Økonomisk teori kan meget enkelt forklare forholdene omkring den enkeltes tidlige tilbagetrækning. I fig 3 har den enkelte en løn, som er tegnet uafhængig af alder. Desuden har den enkelte en alternativ løn, som består af værdien af fritid. Det er rimeligt at antage, at denne stiger med alderen. Så længe værdien af fritid ikke er over værdien af arbejdstid, dvs lønnen, vælger personen at arbejde. I samme øjeblik alternativet bliver bedre end lønnen, vælger man pensionering. Efterlønnen kan nu introduceres ved en kurve, som ligger ovenpå alternativlønnen. Det er nu klart, at man vil vælge efterløn på et meget tidligere tidspunkt end ovenfor. Samtidig er det også klart, at man skal give meget store præmier for at forsinke det tidspunkt, hvor folk vælger efterløn. Hvis man for alvor skal udsætte pensionstidspunktet, er det derfor nødvendigt at hæve alderen for, hvornår man kan få efterløn. Man kunne fx gøre dette gradvist, så det ikke føles så voldsomt.



Figur 3. Økonomiske forhold omkring tidlig tilbagetrækning

Set i europæisk sammenhæng har Danmark ikke en speciel lav pensionsalder, så der har vi ikke umiddelbart problemer. Vores problem er imidlertid, at vi har en meget stor velfærdssektor, og skal den opretholdes, må der være flere og ikke færre skattebetalere.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik

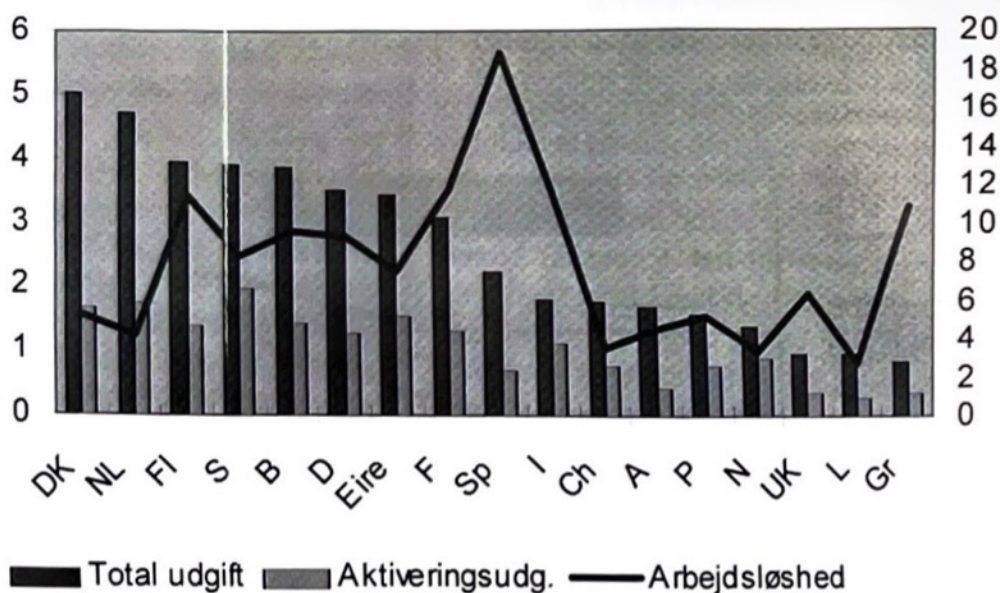
Aktiv arbejdsmarkedspolitik er blevet et plusord i det politiske ordforråd i Danmark og overalt i EU. Hvem vil ikke hellere bruge penge på aktiv politik end på passiv politik? Hovedproblemet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid, at der er så få eksempler på, at man har kunnet påvise, at aktiv arbejdsmarkedspolitik har skabt en forskel. I Danmark er vi trods denne tvivl alligevel europamestre i at anvende penge på såvel aktiv som passiv arbejdsmarkedspolitik. OECD, 2001 har opgjort, at vi i Danmark anvender 1.66% af BNP på aktiv arbejdsmarkedspolitik, samt at vi anvender i alt 5% på arbejdsmarkedspolitik. Kun Sverige anven-

der mere på den aktive politik. Samtidig har vi en af de laveste arbejdsløshedsprocenter målt på den fælles måde. Lægger vi imidlertid alle de grupper til, som er på aktivering og er gået på efterløn, se Westergård-Nielsen, 2001, er billedet snarere, at vi betaler meget for, at den åbne arbejdsløshed skal være lav. Sammenlignes udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik med arbejdsløsheden, ses endvidere, at det ikke behøver at være så dyrt at opnå en lav arbejdsløshedsprocent, idet lande som Schweiz, Østrig, Portugal, UK og Luxembourg har en lavere arbejdsløshed end den danske åbne arbejdsløshed uden at have store aktiveringsudgifter.

Det værste problem dansk arbejdsmarkedspolitik står overfor, er at det er lykkedes at fjerne de fleste økonomiske incitamenter til den adfærd, der skaber størst mulig velfærd til de fleste. Der er høj understøttelse fra dag 1, denne aftrappes ikke med arbejdsløshedsens varighed og skatten er høj selv på de la-

% of BNP

% af arbejdsstyrken



Figur 4. Omkostninger til aktiv arbejdsmarkedspolitik, totale udgifter samt arbejdsløshed. OECD 2001.

veste indkomster. I stedet har man indført kontrolmekanismer, en meget dyr aktivering (som i betydelig grad tjener til at teste rådighedspligten) og et stort personale af beskæftigelsesvejledere, sagsbehandlere etc.

I betragtning af, hvor store omkostninger, der er forbundet med aktivering og alle kontrolmekanismerne og hvor dårlige og tvetydige resultater, der er, vil jeg foreslå at man gentænker hele ideen omkring aktiv arbejdsmarkedspolitik og udnytter de aktiveringsmetoder, der synes at virke samt øger anvendelsen af økonomiske incitamenter. For mig at se, er de mest effektive aktiveringsmekanismer en kombination af træning og jobtilbud i den private sektor. Det afgørende er, at deltagerne skal gøres motiverede til at deltage. Kursus kunne derfor tilbydes på det samme grundlag, som gælder i det almindelige uddannelsessystem. Derved får man en sand opkvalificering. Da der naturligvis er forskel på udgifterne for en ung og en familiefar eller -mor, må der suppleres med behovsbestemt støtte. Kombineres dette med en understøttelse, der er svagt faldende med længden af understøttelsesperioden, opnås at arbejdsløse får et klart signal om, at de selv bør gøre noget. Imidlertid er der grupper af personer, hvor økonomiske incitamenter ikke virker. Her må man sætte ind med vejledning, specielle træningsprogrammer og måske behandling, som beskrevet tidligere.

Konklusion

Danmark står klart over for store arbejdsmarkedspolitiske udfordringer i de kommende år. I denne artikel har jeg diskuteret nogle af udfordringerne. Som det er vist i denne artikel er Danmarks udfordringer på nogle områder af samme art som i de andre EU-lande. Tidlig tilbagetrækning er et problem i de fleste EU-lande. På andre områder har vi i højere grad vore egne problemer. Det gælder vore høje aktiveringsudgifter samt vores høje understøttelsesprocenter. Et andet punkt er, at vi i højere grad end mange andre lande har fjer-

net hovedparten af de økonomiske incitamenter til at finde arbejde med det resultat, at der skal bruges mange ressourcer på at kontrollere, vejlede og sagsbehandle. Et tredje punkt er, at vi anvender meget store summer på aktiv og passiv arbejdsmarkedspolitik, uden at man med sikkerhed kan sige, at det nytter. Ligeledes er det et problem, at vores afkast til uddannelse er relativt lavt, således at de unge kun føler en begrænset økonomisk tilskyndelse til at tage en videregående uddannelse. En medvirkende årsag er formentlig, at erhvervslivet ikke er særlig god til at anvende personer med videregående uddannelse.

Til gengæld er den manglende jobbeskyttelse i Danmark en styrke for arbejdsmarkedets funktionsevne, idet vi ikke skaber kunstige barrierer for ansættelse af unge mennesker, som det er tilfældet i andre lande. Ligeledes er der noget, der tyder på, at vores nye og mere decentrale løndannelse er en betydelig fordel for dansk erhvervsliv og beskæftigelse.

Noter

1. Personaleomsætningen i den offentlige sektor kan ikke opgøres på samme måde. Frederiksen og Westergaard-Nielsen, 2001.

Litteratur

- An, Mark Y, Bent Jesper Christensen and Nabanita Datta Gupta 1999, A Bivariate Duration Model of the Joint Retirement Decisions of Married Couples, CLS WP 1999-10, Aarhus School of Business
- Andersen, T., H. Linderøth, V. Smith og N. Westergaard-Nielsen, 2002, Beskrivende Dansk Økonomi, Forlaget Handelsvidenskab.
- Bingley, P. and G. Lanot »Employer Pay Policies, Public Retirement Programmes and the Retirement Decisions of Men and Women in Denmark«, European Economic Review, Dec 2002
- Borjas, G. »Immigration and Welfare Magnets,« Journal of Labor Economics, October 1999, pp. 607-637.

- Hanushek, E. 2002, The long run importance of school quality, NBER w9071, July 2002.
- Employment in Europe, 2001, Eurostat.
- Frederiksen, A. and N. Westergaard-Nielsen, 2001, Where did they go? CLS WP.
- J. de Koning, R. Layard, S. Nickell and N. Westergaard-Nielsen, Policies for Full Employment, London School of Economics, 2002
- OECD, 1997, Employment Outlook, OECD
- OECD, 2001, Employment Outlook, OECD
- Pedersen, P.J. and Smith, N. (2002) 'Unemployment traps: do financial disincentives matter', European Sociological Review, Vol.18, No.3: 271-88.
- Smith, N., Walker, I. and Westergaard-Nielsen, N. (1996) 'The labour behaviour of UK and Danish lone mothers', in B. Allen (ed.) Proceedings of the 10th World Conference of the International Economic Association 1992, Vol. 2, London: Macmillan.
- Westergaard-Nielsen, 1999, Wage Dispersion, Employment and Unemployment: Possible Tradeoffs, EC/DGV and OECD seminar: Wages and Employment, European Commission, 1999.
- Westergaard-Nielsen, 2001, Danish Labour Market Policy: Is it worth it?, CLS WP 01-10, Aarhus School of Business.

Marginalisering og arbejdsmarkedspolitik

Teoretiske og empiriske betragtninger

Af Michael Rosholm, professor, Afdeling for Nationaløkonomi, Århus Universitet og AKF

Introduktion

Et af de fremmeste formål med arbejdsmarkedspolitikken – og i et vist omfang også socialpolitikken – må være at undgå at folk ender i den ulykkelige situation at de ufrivilligt befinder sig »på kanten« af arbejdsmarkedet, hvilket jeg indtil videre vil betegne som marginalisering; en mere præcis definition af marginaliseringsbegrebet findes i næste afsnit. Når man skal vurdere den førte arbejdsmarkedspolitik er det derfor naturligt at undersøge hvor godt den bidrager til at forhindre at »for mange« bliver marginaliserede. Dette er emnet for denne artikel, hvor jeg eksplicit vil tage fat i to instrumenter i arbejdsmarkedspolitikken – aktivering og dagpengesatsen – for at vurdere i hvilket omfang anvendelsen af disse instrumenter kan bidrage til at forhindre og/eller afhjælpe marginalisering.

Grunden til at vi som økonomer overhovedet beskæftiger os med begrebet marginalisering er naturligvis, at marginalisering har alvorlige konsekvenser, både for den enkelte, men også for samfundet og samfundsøkonomien. For den enkelte er der naturligvis i første omgang tale om at det økonomiske råderum begrænses af fraværet af et arbejde. Yderligere konsekvenser af ledighed og især marginalisering er dokumenteret i både nyere empirisk økonomisk forskning men også – især –

i den socialpsykologiske litteratur: Ledighed fører til tab af identitet, tab af selvværd, og tab af status.¹

De samfundsøkonomiske konsekvenser af marginalisering er alvorlige: for det første er der tale om tabt produktion ganske som i forbindelse med almindelig arbejdsløshed. Desuden er der samtidig øgede omkostninger til det offentlige i form af de direkte udgifter til forsørgelse, men også de indirekte udgifter til sagsbehandling, aktivering osv. Endvidere er gruppen af marginaliserede måske netop karakteriserede ved at i hvert fald en del af dem er blevet irrelevante for selve løndannelsen; de er blevet »outsidere« i økonomisk forstand. Dette har som konsekvens at de ikke længere er med til at holde lønnen nede, når vi befinder os i et opsving. Konsekvensen vil være at jo større omfang af marginalisering, jo højere vil den arbejdsløshedsprocent være, hvor inflationen begynder at stige. Desuden vil en stor gruppe af marginaliserede yderligere bidrage til at mindske kvaliteten af information på arbejdsmarkedet: strenge søgekrav til disse marginaliserede vil få virkninger som søger ny arbejdskraft til at være tilbageholdende med at søge blandt de langtidsledige, idet risikoen for at ansætte en person med utilstrækkelige kvalifikationer vil være stor.

Jeg vil i denne artikel diskutere, hvorvidt aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik kan afhjælpe marginalisering, samt analysere hvorvidt en reduktion af dagpengesatsen kan forbedre lediges incitament til at søge beskæftigelse. Konklusionen er, at overdreven brug af aktivering er skidt, og at en sænkning af dagpengesatsen vil have en relativt beskedne effekt på bevægelser ind i beskæftigelse samt potentielt en utilsigtet effekt på bevægelser ud af arbejdsstyrken.

Jeg vil derfor argumentere for at der bør aktiveres mindre end i dag, og for at man skal være forsigtig med at røre ved dagpengesatser m.m., før man har undersøgt konsekvenserne heraf.

Artiklen er bygget op som følger: i næste afsnit følger en diskussion af begrebet marginalisering, og der introduceres en operativ definition af dette begreb. Desuden diskuteres marginaliseringens omfang med udgangspunkt i forskellige empiriske undersøgelser. I afsnit 3 diskuteres de potentielle effekter af aktiv arbejdsmarkeds-politik teoretisk, og den empiriske forskning indenfor området gennemgås selektivt. Afsnit 4 indeholder en diskussion af de økonomiske incitamenters betydning. Desuden findes en kort diskussion af den relativt beskedne danske empiriske forskning indenfor dette område.² Endelig indeholder afsnit 5 en afrunding og diskussion af, hvad vi så kan gøre for at afhjælpe marginalisering, og den nyligt vedtagne arbejdsmarkedsreform vurderes med udgangspunkt i artiklens hovedpointer.

2. Marginaliseringsbegrebet

Siden starten af 90'erne har der været tradition for at analysere marginalisering i Danmark ved at definere marginalisering som en tilstand man befinder sig i, når man har været ledig i mindst 80% af de seneste tre år og herefter analysere bestande og bevægelser i forhold til denne (pseudo-) tilstand. Jeg vil argumentere for at denne marginaliseringsdefi-

nition ikke er hensigtsmæssig; den er for det første ad hoc, idet de 80% ikke er et udtryk for nogen naturlig grænseværdi. Den er for det andet teoriløs; marginalisering hænger således ikke på en intuitivt forståelig måde sammen med de dynamiske processer på arbejdsmarkedet. Den er for det tredje statisk forstået således at godt nok kan bevægelser ind og ud af tilstanden analyseres, men de underliggende dynamiske processer ignoreres. Dette har for det fjerde den konsekvens at man ikke fanger de underliggende kausale transitioner mellem forskellige mere klart definerede tilstande på arbejdsmarkedet (beskæftigelse, arbejdsløshed, etc.). Den uheldige konsekvens af denne tradition har været at den har fjernet fokus fra de underliggende kausale bevægelser mellem arbejdsmarkeds-tilstande, som fører til, at nogle folk pludselig befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet.

Et par bud på en definition af marginalisering, som ligger tættere op ad økonomisk teori kunne i stedet være de følgende;

En marginaliseret er en ledig som er

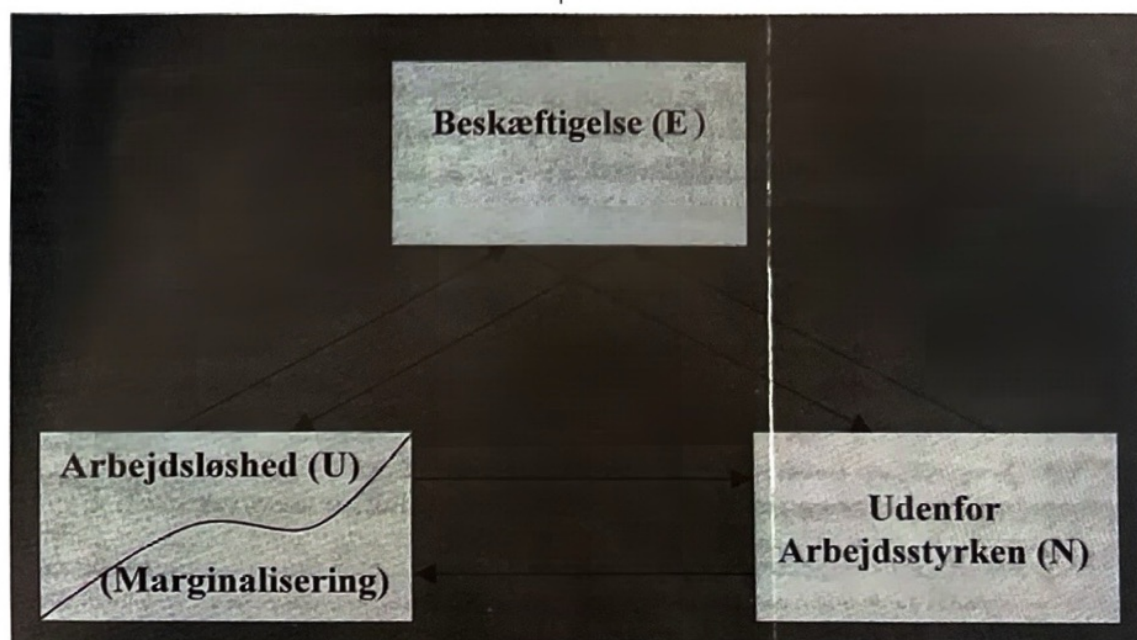
1. Interesseret i et job, men ikke aktivt søgende, og/eller
2. »Langvarigt« ledig i risiko for at forlade arbejdsstyrken

Marginalisering er således beskrevet enten ved noget adfærdsmæssigt, som er svært at observere (Geerdsen, 2002, gør et forsøg ved hjælp af arbejdskraftundersøgelserne) og/eller ved en transitions-risiko, som kan estimeres.

Hvis vi tænker i en traditionel beskrivelse af bevægelser mellem ledighed, beskæftigelse og udenfor arbejdsstyrken, vil marginaliserede således være at finde i den nedre del af boksen »arbejdsløse«, se Figur 1.³ Figurens beskrivelse lægger op til at ledige gradvis »synker« ned i boksen – væk fra beskæftigelse med retning ud af arbejdsstyrken. – efter-

hånden som de tilbringer mere tid i ledighed. Dette passer fint med den empiriske observation at sandsynligheden for at en ledig finder job er aftagende med ledighedsperiodens længde – der er negativ varighedsafhængighed i arbejdsløshed.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \downarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T < t + \Delta t | T \geq t)}{\Delta t}$$



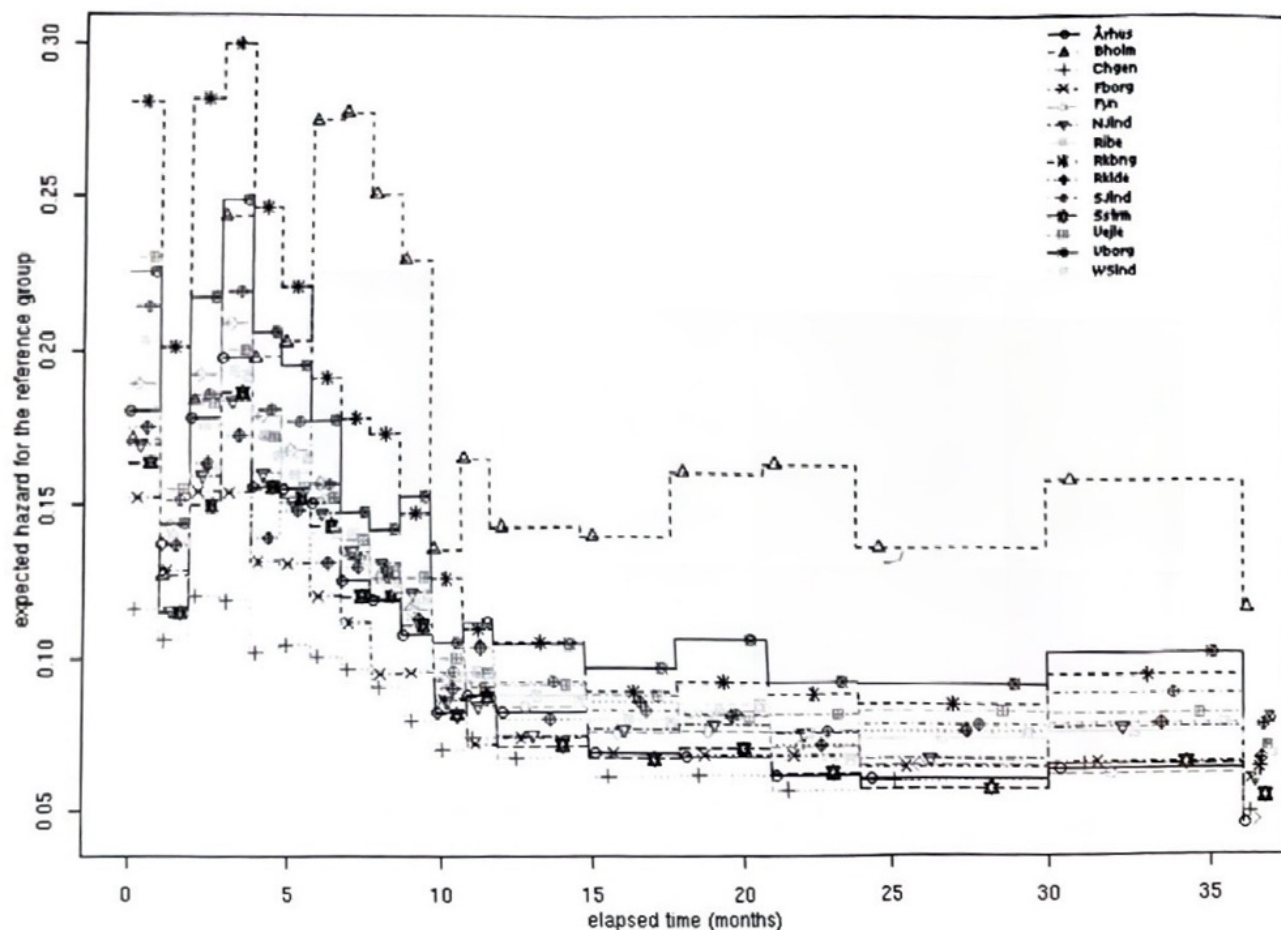
Figur 1. Bevægelser mellem forskellige tilstande på og udenfor arbejdsmarkedet

Lad os nu – for at få en lidt bedre fornemmelse for marginaliseringsbegrebet, prøve at se på bevægelser ud af arbejdsløshed til enten beskæftigelse eller ud af arbejdsstyrken. For at gøre dette må vi først definere hazard-funktionen:

Definition: Hazard-funktionen, som er en funktion af blandt andet ledighedens varighed, t , angiver (approximativt) sandsynligheden for at en given person finder job den næste uge, givet at personen har været ledig i mindst t uger. Angiv hazard-funktionen efter t ugers arbejdsløshed som $h(t)$.

Den formelle matematiske definition af hazard'en er

Den destinations-specifikke hazard funktion kan defineres som sandsynligheden for at forlade arbejdsløshed til en bestemt destination, for eksempel beskæftigelse, givet at man stadig er arbejdsløs på tidspunkt t . Figur 2 viser den destinations-specifikke hazard fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Figuren er baseret på en estimation af en varighedsmodel, hvor hazard'en afhænger både af ledighedens varighed, af observerbare (og sågar uobserverbare) karakteristika.⁴ De viste hazard'er er beregnet for en standardperson i hvert af landets 14 amter. Figuren viser at der som ovenfor nævnt er negativ varighedsafhængighed i arbejdsløshed – hazard'en er aftagende med arbejdsløshedsperiodens længde, i hvert fald i de første to års arbejdsløshed.



Kilde: Toomet (2002)

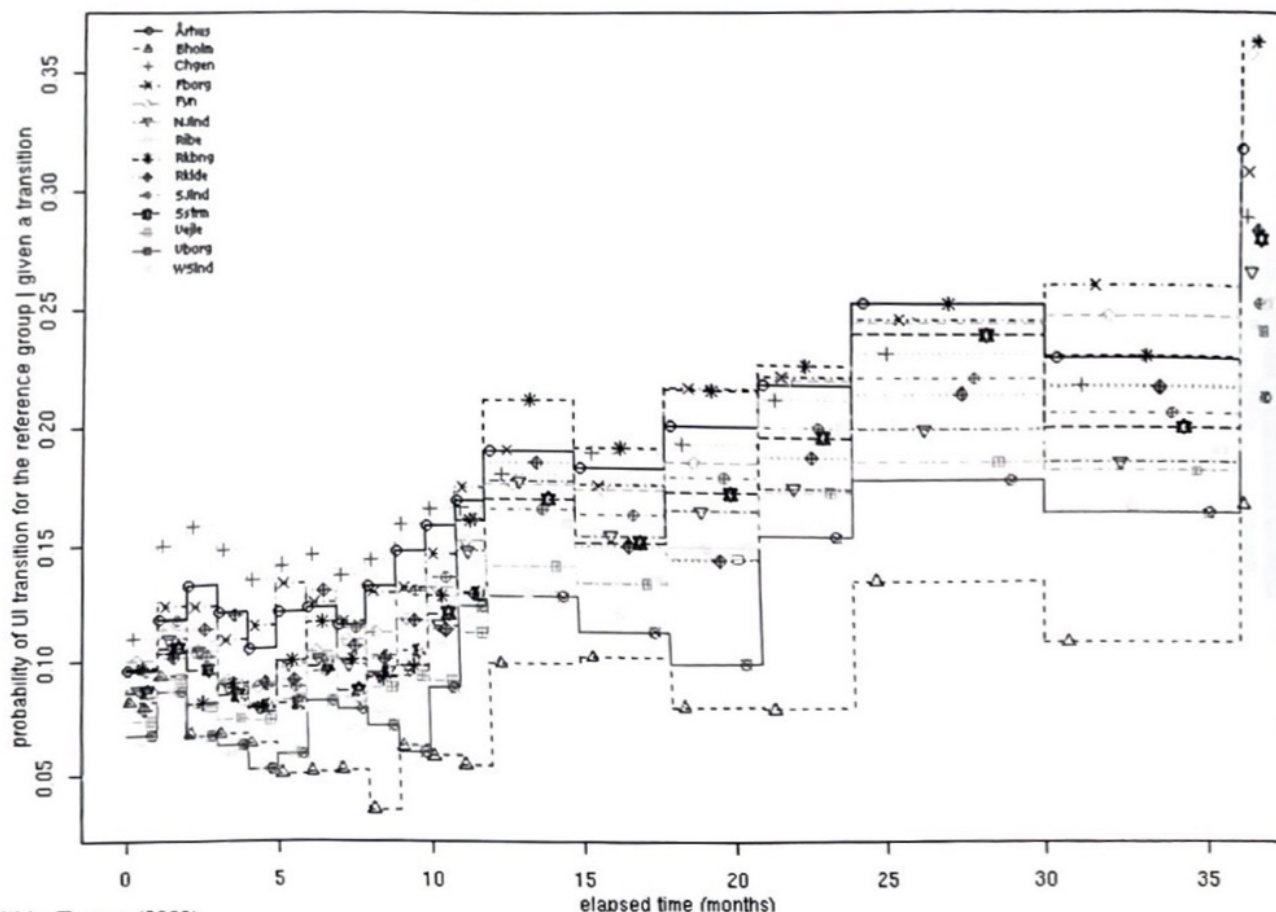
Figur 2. Hazard'en fra ledighed til beskæftigelse

Figur 3 viser hazard'en fra arbejdsløshed ud af arbejdsstyrken. Denne hazard udviser et lidt andet mønster, idet den aftager en smule i løbet af det første halve til hele år som arbejdsløs, hvorefter den gradvist stiger igen. Lad os lege lidt videre med disse tal; definér eksklusionsrisikoen; den relative sandsynlighed for at forlade arbejdsstyrken, givet at

$$risk(t) = \frac{h_{u \rightarrow n}(t)}{h_{u \rightarrow n}(t) + h_{u \rightarrow e}(t)}$$

man forlader arbejdsløshed efter t uger: hvor $u \rightarrow n$, $u \rightarrow e$ angiver transitionerne fra henholdsvis arbejdsløshed (u) ud af arbejdsstyrken (n), og fra arbejdsløshed til beskæftigelse (e).

Denne eksklusionsrisiko er beregnet og vist i Figur 4. Her ses, at eksklusionsrisikoen stiger kraftigt med arbejdsløshedens varighed. For standardpersonen stiger risikoen således fra knap 10% til godt 20% i løbet af to års arbejdsløshed. Det er således ubehageligt klart, at den langtidsledige er i langt større risiko for at forlade arbejdsstyrken end en tilsvarende nyledig. Det vil sige, at marginaliseringsbegrebet, som defineret ovenfor, har en vis relevans.



Kilde: Toomet (2002)

Figur 4. Risikoen for at forlade arbejdsstyrken givet at man forlader arbejdsløshed

arbejdskraft. Men hvad nu hvis problemerne med høj arbejdsløshed og marginalisering bunder i en lav efterspørgsel efter arbejdskraft? Eller hvad nu hvis efterspørgslen ikke *matcher* udbuddet af arbejdskraft? Den teknologiske udvikling og strukturelle forandringer på arbejdsmarkedet gør at der efterspørges stadigt mindre ufaglært arbejdskraft. Grunden til denne lave efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft kan imidlertid være, at det ikke kan betale sig for virksomhederne at ansætte ufaglært arbejdskraft idet de ufaglærte har for høje reservationslønnings. Hvis dette er tilfældet vil opkvalificering og/eller satsændringer kunne påvirke efterspørgslen af arbejdskraft ved at påvirke udbuddet.⁵ Endelig bør det bemærkes, at arbejdsmarkedet

er et dynamisk marked som er karakteriseret ved mange bevægelser mellem arbejdsløshed og beskæftigelse. Enhver politik som bidrager til at mindske disse friktioner, hvad enten den virker på udbuddet eller på efterspørgslen, kan være gavnlig.

3. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

I løbet af 1990'erne intensiveredes den aktive arbejdsmarkedspolitik, således at rigtig mange arbejdsløse, hvad enten de var dagpenge-berettigede eller på kontanthjælp, deltog i en eller anden form for aktivering i denne periode.

Ifølge Danmarks Statistik var der i 2001 over 200.000 personer, som deltog i en eller anden

form for aktivering, svarende til knap 80.000 fuldtidspersoner. Dette skal sammenholdes med at den samlede ledighed i 2001 var på knap 150.000 personer. Set i en international sammenhæng er Danmark også et af de lande som bruger mest på den aktive arbejdsmarkedspolitik, se for eksempel Martin & Grubb (2001), nemlig ca. 1.5% af BNP, svarende til omkring 20 mia. DKK i 2000.

I betragtning af dette ikke helt beskedne beløb er det naturligvis legitimt at spørge; hvad får vi egentlig for disse midler? Har aktivering overhovedet nogen virkning på ledigheden ud over den oplagte at de aktiverede ikke regnes som ledige i statistikken?

Der findes en del forskning omkring aktiv arbejdsmarkedspolitik, jeg vil her koncentrere mig udelukkende om den del der har med måling af effekterne på den individuelle ledighed at gøre. Indtil for nylig har man beregnet effekter af aktiveringen på den individuelle ledighed ved hjælp af »fixed effect« teknikker; Ved at se på ændringen i et individs ledighedsgrad fra året før deltagelse i aktivering til året efter elimineres individuelle »fixed effects« – faktorer som hvis de ignoreres giver skævhed i de estimerede effekter. Herved fandtes effekter som indikerede at aktivering kraftigt reducerede den individuelle ledighed. Om dette har været medvirkende til den intensive aktiveringsindsats op igennem 90'erne er uvist, men det er givet, at disse resultater overvurderer effekterne af aktivering.

Man har nemlig ved at anvende denne teknik ignoreret et problem kendt i den internationale økonometriske litteratur som »Ashenfelter's Dip«; Individer som udsættes for aktivering er alle meget ledige umiddelbart før deltagelsen. Som gruppe betragtet vil de aktiverede derfor opleve en mindre ledighedsgrad året efter aktivering end året før. Dette skyldes imidlertid ikke aktiveringen, men en *regression towards the mean* – blandt en grup-

pe ledige vil nogle finde jobs i løbet af et år eller to. Dette har man indtil for relativt nylig tolket som aktiveringseffekter.

For at løse dette problem må man tage andre metoder i brug, nemlig varighedsmodeller eller matching-teknikker. Disse er ultrakort beskrevet i Jensen et al. (2002). For en beskrivelse af metode m.m. henvises til de nedenfor refererede artikler.

For fuldstændighedens skyld vil jeg her ganske kort referere hovedbudskabet fra nogle få af disse nyere studier, men først vil jeg kort diskutere de potentielle effekter af aktivering, herunder hvorfor effekterne kan tænkes at forøge arbejdsløsheden. Aktiveringseffekter kan tænkes at opstå på tre tidspunkter: *Før* aktiveringen finder sted kan der være en *motivationseffekt*; den forestående aktivering får nogle til at søge mere aktivt og derfor finde job, mens andre føler sig presset/stresset til at forlade arbejdsstyrken. Begge disse effekter trækker i retning af at reducere den individuelle ledighed. *Motivationseffekten* virker i den modsatte retning hvis de ledige gerne vil i aktivering. *Under* aktivering kan der være en *fastlåsnings-effekt*; personer i aktivering søger mindre aktivt end de ville have gjort hvis de ikke havde været i aktivering. Denne effekt kan naturligvis også være modsat, som man for eksempel håber på i forbindelse med jobsøgningskurser. *Efter* endt aktivering er der så en *decideret aktiverings-effekt*; denne fremkommer ved at den aktiverede enten har fået forbedret sine kvalifikationer eller har fået udvidet sit netværk på arbejdsmarkedet. Det kan imidlertid også tænkes at denne forbedrede position for den ledige giver sig udslag i en stigning i reservationslønnen (den løn en ledig som minimum skal have for at ville acceptere et tilbud om beskæftigelse) eller en indsnævring af den type jobs man ønsker at søge. Der er således potentielt mange effekter af aktivering, og netto-effekten på varigheden af individuelle ledighedsperioder er ikke altid nem at beregne.

Arbejdsministeriet (2000) og Geerdsen (2002) påviser betydelige motivationseffekter af aktivering: Sandsynligheden for at forlade ledighed stiger lige inden aktivperiodens start. Jensen et al. (2003) finder antydninger af noget tilsvarende for ungeindsatsen, men her kan også økonomiske incitamenter spille ind (halvering af dagpengene efter et halvt års ledighed).

Der er, med få undtagelser, kraftige fastlåsningseffekter under aktivering, se Arbejdsministeriet (2000), Rosholm (1994, 1998) og Bolvig et al. (2001, 2002). Dette betyder at ledige som er i aktivering finder job langsommere end hvis de ikke var det. Implikationen heraf er blandt andet at tidlig aktivering kan være yderst problematisk idet man herved risikerer at fastlåse personer, som ellers ville have fundet et job, i ledighed.

Den egentlige aktiverings-effekt afhænger af aktiveringens type. Det gennemgående resultat er, at jobtræning forøger (eller hvert fald ikke reducerer) chancen for at finde job efter endt aktivering, mens uddannelse/træning⁶ formindsker den.

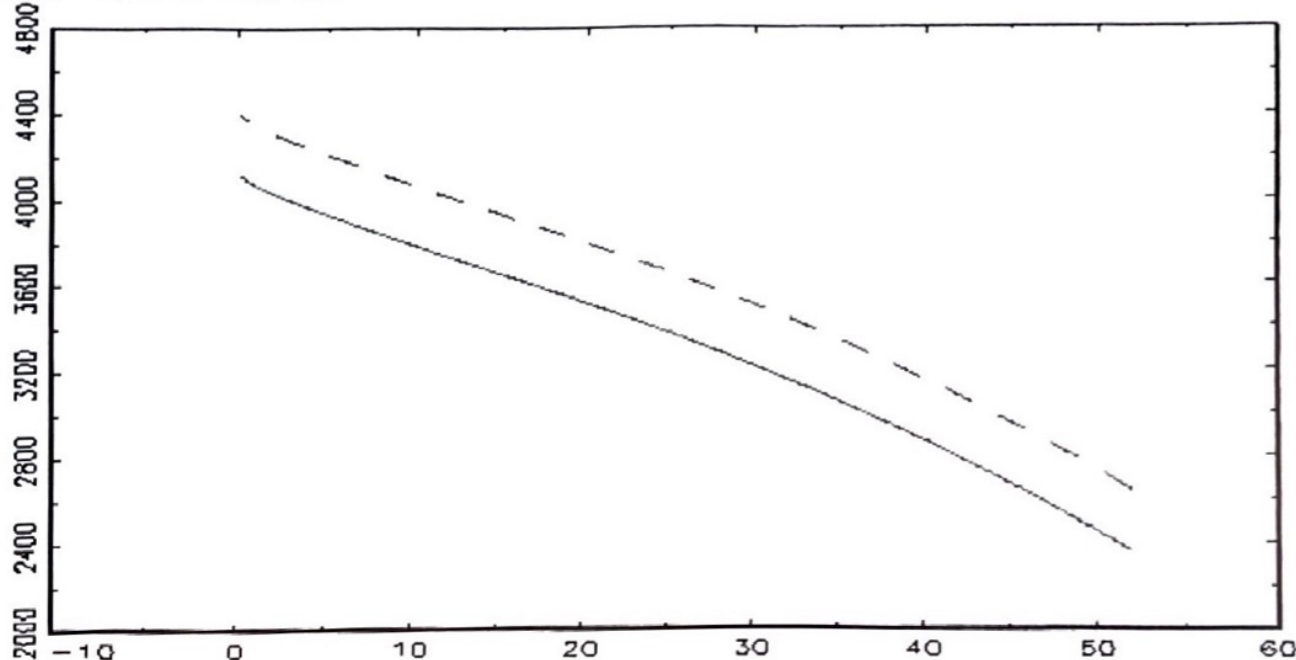
Bolvig *et al.* (2002) beregner nettoeffekten af aktivering i kontanthjælpsystemet, hvor der tages højde for de potentielt modsat rettede effekter. De finder at kun deltagelse i jobtræning reducerer varigheden i kontanthjælpsystemet, mens alle øvrige aktiveringsformer forlænger den markant. Endvidere finder Rosholm & Skipper (2002) at nettoeffekten af deltagelse i AMU-kurser for ledige er en forøgelse af den efterfølgende ledighed.

Sammenholdes disse forholdsvist nedslående resultater med omkostningerne til aktivering er det meget nærliggende at konkludere at den aktive arbejdsmarkedspolitik er blevet alt for omfattende. En tilsvarende konklusion nås af Calmfors et al. (2002) for Sverige.

4. Reduktioner i dagpengesatsen

En anden mulighed for at påvirke ledigheds varighed er at sætte ind med økonomiske incitamenter. Dette kan gøres på forskellige måder, en af disse er ændringer i dagpenge- og kontanthjælpssatserne. For at analysere sådanne ændringer er det nødvendigt med en økonomisk model som angiver hvilke kanaler sådanne ændringer virker igennem. En sådan model er søgemodellen. Her antages at arbejdsløse og beskæftigede personer søger efter arbejde på arbejdsmarkedet. Jobtilbud »ankommer« til den enkelte efter en stokastisk proces, og når et tilbud ankommer skal den enkelte person så vælge hvorvidt tilbuddet skal accepteres eller forkastes. Det kan vises at den optimale strategi for en rationel udbyder af arbejdskraft er en reservationsløns-strategi; denne indebærer, at ethvert tilbud som giver en højere løn end reservationslønnen accepteres, men tilbud med en lavere løn forkastes. For de beskæftigede er reservationslønnen tæt relateret til den nuværende løn, mens den for de (forsikrede) ledige er tæt relateret til dagpengesatsen. Reservationslønnen er imidlertid ikke konstant; hvis langvarigt arbejdsløse får færre tilbud om beskæftigelse end nyledige vil dette naturligvis påvirke deres reservationsløn – de bliver mindre »kræsne«. Ligeledes vil andre ændringer – i den relevante fordeling af lønninger tilbuddene kommer fra, i dagpengesatsen osv. – kunne påvirke reservationslønnen i løbet af en arbejdsløshedperiode.

For at få en indikation af hvordan ændringer i dagpengesatsen vil påvirke ledigheden kan man opstille en stiliseret søgemodel for det danske arbejdsmarked, kalibrere dens parametre så den »passer« nogenlunde, og så forsøge at introducere forskellige ændringer. På min hjemmeside http://www.econ.au.dk/vip_html/mrosholm/index.html findes et sæt powerpoint slides, hvor modellen, dens forudsætninger og dens parametre er opstillet (for de som er interesserede i de tekniske detaljer). Her vil jeg blot gennemgå de vigtig-



Kilde: Toomet (2002)

Figur 5. Konsekvensen af en sænkning af dagpengesatsen for reservationslønnen

ste pointer fra analysen. Lad os antage, at vi sænker dagpengesatsen fra 90% til 80% af den hidtidige løn, og sænker dagpengeløftet tilsvarende. Figur 5 viser udviklingen i reservationslønningerne for en »typisk« lønmodtager (ugelønninger, 1997 niveau) før og efter en sådan ændring.

Den stiplede linie viser udviklingen i reservationslønnen med ledighedens varighed, målt i uger, før ændringen i dagpengesatsen, mens den fuldt optrukne linie viser udviklingen i reservationslønnen efter en sænkning af dagpengesatsen. Reservationslønnen falder således med knap 300 DKK pr. uge, når dagpengesatsen sænkes med knap 300 DKK pr. uge. Spørgsmålet er nu, hvad dette betyder for den samlede ledighed. En back-of-the-envelope beregning (se ovennævnte slides) viser, at en sådan ændring vil kunne reducere ledigheden med ca. 1.4 procentpoints (fra et

niveau på 10-11%, idet aktiverede osv. også regnes for ledige her), altså ikke nogen voldsomt stor, men på den anden side heller ikke en ubetydelig, effekt. I øvrigt svarer dette resultat fulstændig til resultater opnået på helt anderledes vis i Christensen et al. (2000) og Jensen et al. (1994), hvor sidstnævnte dog analyserer på ændringer i mindstelønninger. Det vil sige, at en sænkning af bunden i lønfordelingen vil kunne reducere ledigheden lidt, men reduktionen er ret begrænset.

En anden beregning viser i øvrigt, at næsten den samme effekt på reservationsløn og ledighed kan opnås ved først at sænke dagpengesatsen efter et års arbejdsløshed. Grunden til at dette giver samme resultat er, at personer med mindre end et års arbejdsløshed vil søge mere aktivt (eller sænke deres reservationsløn) for at finde job før de udsættes for den lavere dagpengesats.

En overset konsekvens af at sænke dagpengesatsen er imidlertid at herved gøres det mindre attraktivt at være arbejdsløs. Det betyder, at for nogle bliver det mere attraktivt at arbejde – det var denne effekt som drev resultatet ovenfor – mens det for andre bliver mere attraktivt at forlade arbejdsstyrken. Der er altså en risiko for at en sådan politik fører til øget marginalisering eller endog eksklusion, idet det må forventes at de som finder det attraktivt at forlade arbejdsstyrken i en sådan situation er de som har de dårligste udsigter på arbejdsmarkedet. Denne effekt er dog – mig bekendt – ikke undersøgt nogetsteds, og dens kvantitative betydning er derfor uvis.

5. Konklusion

Denne artikel har handlet om marginalisering og arbejdsmarkedspolitik. Omfanget af marginalisering er bekymrende, især i betragtning af det lange opsving igennem 1990'erne.

Aktivering og dagpengesatser har været diskuteret som mulige metoder til at afhjælpe marginalisering, men konklusionerne er, at aktiveringsomfanget er blevet for stort, og at der kun kan »hentes« lidt ved at ændre på dagpenge- og kontanthjælpssatser, med mindre mere drastiske ændringer end de her diskuterede overvejes.

Derfor vil jeg argumentere for at der kan være en vis *raison* i at reducere omfanget af aktivering, da denne aktivering er relativt dyr og i det store og hele virkningsløs. Jeg argumenterer ikke for at aktivering skal fjernes helt; det kan sagtens tænkes at nogle har gavn af at blive aktiveret, men som det er i dag, hvor alle med mere end 1 års ledighed bag sig (i dagpengesystemet) aktiveres det meste af tiden, opvejes disse mulige gevinster altså af tab hos andre.⁷ Dette implicerer, at det er vigtigt at kunne udpege de ledige, hvis ledighed kan reduceres ved hjælp af aktivering. Intuitionen antyder, at disse individer frivilligt vil søge deltagelse i aktivering, men her ud over kan der være et behov for at identificere

personer som er i risiko for at blive marginaliserede. Dette kræver naturligvis en forholdsvist raffineret visitationsmodel, men det er interessant at den nye arbejdsmarkedsreform netop indeholder tiltag til en sådan visitationsmodel.

Besparselsen som opnås ved at reducere aktiveringsomfanget kunne så passende bruges direkte hvor den kunne tænkes at have en effekt; ved at lade sagsbehandlerne i Arbejdsformidlingen bruge deres tid på at formidle jobs i stedet for at formidle aktiveringsforanstaltninger og lave handlingsplaner (for andre end de som har brug for dem). En effektiv formidling af jobs vil kunne nedbringe ventetiden på begge sider af markedet (ledige vil kunne finde job hurtigere og virksomheder vil kunne få de ledige stillinger besat hurtigere), føre til bedre »matches«, og derved gøre det mere attraktivt for virksomhederne at opslå ledige stillinger, og samtidigt gøre det mere attraktivt for de som har opgivet kampen om jobbene og forladt arbejdsstyrken at komme tilbage igen.

En anden konklusion er, at de økonomiske incitamenter selvfølgelig virker (omend effekten er beskeden), men at de også kan have utilsigtede virkninger, hvilket gør at man skal tænke sig grundigt om, før man gør det mindre attraktivt at være ledig; risikoen er, at nogle ledige forlader arbejdsmarkedet i stedet for at finde et job. Dette er naturligvis i sin skønneste orden, hvis konsekvensen er en sortering af de ledige i folk der vil og ikke vil arbejde, men hvis nogle som gerne vil arbejde presses og/eller stresses ud af dagpengesystemet, er effekten utilsigtet og uønskelig. En politik som giver de 'rigtige' incitamenter vil for eksempel være en kombineret skattereform og ydelses-reform; ved at sænke skatterne i bunden af indkomstfordelingen og samtidig justere overførselsindkomsterne nedad, således at disse er uændrede netto, gøres det utvetydigt mere attraktivt at være i beskæftigelse. Dette vil give de ledige øgede

incitamenten til at finde jobs, det vil ikke gøre de ledige mere tilbøjelige til at forlade arbejdsstyrken, men vil tvært imod få nogle uden for arbejdsstyrken til at søge ind i arbejdsstyrken igen.

Referencer

- Arbejdsministeriet (2000), »Effekter af aktiveringsindsatsen«. Arbejdsministeriet, København.
- Bolvig, I., P. Jensen, & M. Rosholm (2001), »Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune«. CLS Rapport 01-01.
- Bolvig, I., P. Jensen, & M. Rosholm (2002), »The Employment Effects of Active Social Policy in Denmark«. Working Paper, Afdeling for Nationaløkonomi, Århus Universitet.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2002), »Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences«, IFAU Working Paper 2002:4
- Christensen, B.J., P. Jensen, K. Poulsen, M. Rosholm and M. Svarer (2000). »The Equilibrium Search Model with Productivity Dispersion and Structural Unemployment: An Application to Danish Data«, in: Bunzel et al., eds. *Panel Data and Structural Labour Market Models*, Amsterdam, North-Holland, 85-106.
- Clark, A.E. & A.J. Oswald (1994), »Unhappiness and unemployment«. *The Economic Journal* 104: 648-659.
- Darity Jr, W. & A.H. Goldsmith (1996), »Social psychology, unemployment and macroeconomics«. *Journal of Economic Perspectives* 10: 121-140.
- Frederiksen, A., E. K. Graversen & N. Smith (2001), »Overtime work, dual job holding and taxation«. Working Paper 01-07, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus.
- Geerdsen, L.P. (2002), »Does labour market training motivate job search? A study of incentive effects of compulsory ALMP in the Danish UI system«. Working paper, SFI.
- Jahoda, M. (1981), »Work, employment and unemployment: Values, theories and approaches in social research«. *American Psychologist* 36: 184-191.
- Jensen, P., J.E. Larsen & M. Rosholm (2002), »Aktivering – mål eller middel?« *Samfundsøkonomen* nr. 7, 2002.
- Jensen, P., M. Rosholm & N. Smith (1994), »Unemployment and Minimum Wages – A Microeconomic Analysis«, CLS Working Paper 94-08.
- Jensen, P., M. Rosholm, M. Svarer (2003), »The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions«, *European Journal of Political Economy* (forthcoming).
- Martin, J.P. & D. Grubb (2001), »What works and for whom? A review of OECD countries' experiences with active labour market policies«, IFAU Working Paper 2001:14
- Rosholm, M. (1994), »Effektmåling af ATB«. CLS Rapport 94-01.
- Rosholm, M. (1998), »Evaluating Subsidized Employment Programmes in the Private and Public Sector«. In Rosholm (1998), *Modelling Transitions in the Labour Market*, PhD-Series 98-03, Afdeling for Nationaløkonomi, Århus Universitet.
- Rosholm, M., & L. Skipper (2002), »Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment«. Working Paper, IZA Bonn.
- Toomet, O.-S. (2002), »Regional Marginalisation processes in Denmark«. Artikel-udkast.
- Van den Berg, G. J. (1999), »Multiple Equilibria and Minimum Wages in Labor Markets with Informational Frictions and Heterogeneous Production Technologies«. Alert Research Memorandum 1999-44, Free University Amsterdam.
- Warr, P. (1987), »Work, unemployment, and mental health«. *Oxford University Press*.
- Winkelmann, L. & R Winkelmann (1998), »Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data«. *Economica*, 65: 1-15.

Noter

1. Se fx. Clark & Oswald, 1994, Winkelmann & Winkelmann, 1998, Darity Jr & Goldsmith 1996 for eksempler på økonomisk forskning i ledigheds konsekvenser, og Jahoda, 1981, og Warr, 1987, for eksempler fra den socialpsykologiske litteratur.
2. Jeg har her valgt at se bort fra den litteratur som omhandler arbejdsudbud og skatter, idet denne er alt for omfattende til dette korte bidrag. Se for eksempel Frederiksen et al. (2001).
3. Denne figur er naturligvis ufuldstændig og undertrykker en del bevægelser (for eksempel bevægelser fra job til job), lige som den har aggregeret alle de mulige tilstande i tre hovedkategorier.

er, men dette er blot gjort for at fokusere på det essentielle i denne sammenhæng.

4. For flere detaljer om estimationsmetode og resultater, se Toomet (2002).
5. Se dog van den Berg (1999) for en analyse som antyder at dette ikke behøver være tilfældet.
6. Her tænkes ikke på ordinær uddannelse, men på aktivering med et indhold af træning og uddannelse, for eksempel AMU-kurser, IT-kurser, daghøjskoleophold etc.
7. På den anden side kunne jeg godt ønske mig nog-

le eksperimenter hvor man i en periode helt fjernede aktiveringssystemet overfor visse grupper af ledige for eksempel i visse arbejdsmarkedsregioner. Dette kunne danne basis for en mere skudsikker cost-benefit analyse af aktiveringsindsatsen.

8. Der er naturligvis også andre hensyn at tage, når der diskuteres skattereform, men disse ligger heldigvis udenfor denne artikels afgrænsede emne

Institutioner og grønne afgifter – CO₂-afgifter i Skandinavien¹

Af Anders Branth Pedersen, forsker, Danmarks Miljøundersøgelser

Danmark, Norge og Sverige er foregangslande med hensyn til bekæmpelse af CO₂-forureningen med økonomiske instrumenter, men på trods af at landene har implementeret CO₂-afgifter på næsten samme tidspunkt, er afgifterne blevet vidt forskelligt udformet. Samtidig kan det konstateres, at de tre lande har problemer med at leve op til Kyotoprotokollens krav om begrænsede CO₂-udledninger, hvilket gør det interessant at analysere, hvilke faktorer i policy-processen der har indflydelse på CO₂-afgifternes design.

Den påstand som vil blive efterprøvet er, at institutioner dannet langt tilbage i tid påvirker udformningen af dagens CO₂-afgifter i Skandinavien. Der vil i den forbindelse blive fokuseret på de energiintensive industriers CO₂-afgifter, da netop disse er meget forskelligartet udformet. Artiklens væsentligste argument er, at da institutionerne er forskellige i de tre skandinaviske lande, bliver policy-outputtet – de energiintensive industriers CO₂-afgifter – også forskelligt fra land til land. En komparativ analyse af afgiftsniveauet i de tre lande viser således, at især store dele af den norske tunge industri er begunstiget med lave afgifter. På den baggrund er forventningen, at en meget stærk institution i Norge blokerer for indførelsen af CO₂-afgifter for den energiintensive og meget forurenende industri, mens svagere institutioner i Danmark og Sverige har betydet,

at industrien i disse lande er blevet pålagt mere bebyrdende afgifter. Med andre ord giver stærke institutioner svage afgifter og svage institutioner giver stærke, eller i det mindste stærkere, afgifter.

Artiklen er struktureret således, at der først er en gennemgang af det teoretiske udgangspunkt for optimale grønne afgifter og for den historiske institutionalisme, hvorefter artiklen bevæger sig over i en empirisk analyse, hvor der først er en sammenligning af CO₂-afgifterne og derefter en komparativ analyse af de *policy processer*, som har ført til forskellene i landenes *policy outputs*.

Optimalt design af grønne afgifter

Forurening er ifølge økonomisk teori en *negativ eksternalitet*: Den forurenende virksomhed påfører samfundet en ulempe, som ikke medregnes i virksomhedens omkostninger, da der ikke er noget marked for forurening. Derfor vil det ud fra et samfundsmæssigt synspunkt være efficient at pålægge forurening en afgift, så de reelle omkostninger ved forureningen afspejles, og der derfor opnås en optimal allokering af samfundets ressourcer. En grøn afgift er normalt at foretrække, da den som regel er et mere omkostningseffektivt instrument end traditionelle *command-and-control*-tiltag (Perman m.fl. 1996:235).

Med udgangspunkt i traditionel miljøøkonomisk teori er forventningen til en økonomisk efficient grøn afgift, at den er ensartet, og fastsættes på et niveau, hvor de marginale samfundsmæssige omkostninger (for individer og andre virksomheder) forbundet med én enhed forurening svarer til virksomhedernes marginale rensomkostninger. I det øjeblik afgiften implementeres, vil rationelle virksomheder reducere udledningerne til et niveau, hvor omkostningerne ved at forbedre rensningen svarer til den afgiftsbetaling, som virksomhederne opnår ved at reducere udledningerne (Baumol & Oates 1988:21f; Perman m.fl. 1996:226ff).

Det indvendes ofte, at det er problematisk at pålægge industrier i ét land grønne afgifter, hvis ikke andre lande med konkurrerende industrier følger trop, da der så er en risiko for, at afgiftsbelagte industrier simpelthen flytter til lande uden afgifter. Resultatet bliver, at forureningen ikke mindskes (globalt set) og at landet mister arbejdspladser, skatteindtægter m.v. (se fx SOU 1991). Ifølge Vourc'h & Jimenez (2000) skal indvendingen tages med et gran salt: For det første kan afgiftsprovenu anvendes til at lempe andre skatter og afgifter. Fx vil en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget forbedre de ikke-energiintensive industriers konkurrenceevne. Derved vil den samlede effekt for erhvervslivet blive minimal. For det andet er det tvivlsomt om en CO₂-afgift i det hele taget vil få de energiintensive virksomheder til at flytte til udlandet. CO₂-afgiftens påvirkning af virksomhedernes konkurrenceevne er fx langt mindre end effekten af skiftende valutakurser og lønniveauer (ibid:17).

Angående det skatteprovenu, som de grønne afgifter genererer til staten, er det en udbredt misforståelse (se fx *Jyllandspostens* leder 08.01.2001), at provenuet nødvendigvis skal øremærkes til miljøtiltag, for at afgiften kan kaldes »grøn«. Det er en forkert antagelse, da det grønne element består i den adfærdsæn-

drende effekt afgiften har og ikke i, hvad provenuet anvendes til. Der vil således ofte være mere ræson i at anvende provenuet til at begrænse andre skatter og afgifter end i at poste det i yderligere miljøtiltag.

Når dette er sagt om optimale afgifter, må det erkendes, at der som regel er langt fra teori til praksis, når der skal udformes grønne afgifter, hvilket især hænger sammen med, at der må tages højde for den institutionelle kontekst, som afgifter skal vedtages og implementeres i (Majone 1989; Pedersen 2001; Daugbjerg & Svendsen 2001). Her er en række interesser på spil (fx embedsmænd, politikere, industriorganisationer og miljøorganisationer), og det vil ofte resultere i kompromiser, som ligger et godt stykke fra den teoretisk optimale afgift. Ydermere har det vist sig problematisk at værdisætte de samfundsmæssige økonomiske omkostninger ved en given forurening, og dermed kan den teoretisk optimale afgift heller ikke fastsættes (Baumol & Oates 1988:160).

Det kan give næring til en vis skepsis over for grønne afgifter og derfor er det vigtigt at pointere, at på trods af at afgifterne måske ikke er optimalt udformede, så kan de godt være samfundsmæssigt mere efficiente end command-and-control-instrumenter eller for den sags skyld et scenario helt uden miljømæssige tiltag i forhold til den pågældende forurening.

Institutioner gør en forskel

De nordiske landes policy-processer og politiske og administrative niveauer er kendetegnet ved at have en høj integration af de berørte interessegrupper (Christiansen & Lundqvist 1996:357). Derfor er det naturligt i en analyse af beslutningsprocesser vedrørende skandinaviske CO₂-afgifter at lægge hovedvægten på samspillet mellem staten og interessegrupperne.

Den historiske institutionalisme kan yde et

vigtigt bidrag til at forklare interessegruppernes indvirken på CO₂-afgifternes design i dette samspil. Approachen er én af flere forskellige inden for nyinstitutionalismen, som dog alle er enige om, at institutioner – fx love, administrative strukturer, procedurer, organisationsformer, rutiner og normer – begrænser og påvirker politisk interaktion ved at påvirke aktørernes handlinger, hvilket indebærer, at *past policies shape future politics* (se Nørgaard 1997:17).

Den primære påstand i historisk institutionalisme er, at *historie* gør en forskel, fordi institutioner dannet i fortiden allokerer politisk og institutionel kontrol i nutiden (Nørgaard 1997:25). Det gør de, dels fordi der er en tendens til, at når institutioner én gang er indført, opfattes de som uudslettelige *facts of life* (ibid); dels fordi institutionerne fastfryser magtforholdene på institutionens dannelses-tidspunkt (Orren & Skowronek 1994:321) og derved designs institutionerne til at fremme deres skaberes mål, hvilket medfører at selv samme skabere vil kæmpe hårdt imod institutionelle ændringer. Historiske valg bliver på denne vis af stor betydning for fremtidens politik.

Radikale omvæltninger i den bredere kontekst som institutionen er en del af, kan dog bane vejen for en reform. På miljøområdet kan der opstilles tre kritiske variable i den bredere kontekst (Nørgaard 1997:54ff; Pedersen 1998:62): 1. Den generelle miljømæssige situation. 2. Styrken af, og samspillet mellem, erhvervslivets organisationer, statens organisationer og organisationer med interesse i at få vedtaget en stram lovgivning (fx. miljøorganisationer). 3. Politiske institutioner og partisystemet.

Den første variabel har været – og er fortsat – meget konstant mellem de tre lande, hvad angår hele klimaspørgsmålet, idet der er tale om et globalt miljøproblem. Hvad angår den tredje variabel er der også en ret stor grad af

konvergens mellem de tre skandinaviske lande og fokus vil i det følgende derfor primært være centreret omkring »organisations-variablen«.

Rent metodisk er det en fordel at sammenligne de skandinaviske lande, som er meget ens politisk og kulturelt, da der således er tale om et *most similar systems design* (Freundt 1983:260). Denne komparative metode indebærer, at der vælges cases, som er ens på så mange parametre som muligt, med undtagelse af den afhængige variabel (CO₂-afgifter) og forventede centrale uafhængige variable (fx institutioner). Er der variation på den afhængige variabel, kan alle konvergerende uafhængige variable elimineres som forklaringsfaktorer, mens en uafhængig variabel, hvor der er varians, kan tillægges stor forklaringskraft.

De skandinaviske CO₂-afgifters udformning

Den menneskeskabte del af drivhuseffekten har på globalt plan været det mest omdiskuterede miljøproblem fra slutningen af 1980'erne og frem til i dag, hvilket i Danmark, Norge og Sverige har manifesteret sig ved, at der inden for et kort tidsrum i 1991-92 blev indført grønne afgifter på udledninger af den mest udbredte klimagas – CO₂ – i alle tre lande.

At de tre lande valgte at benytte sig af afgiftsinstrumentet, bunder bl.a. i, at FN's såkaldte Brundtland-kommission i 1987 udgav rapporten *Our Common Future*, hvor en række miljøproblemer blev beskrevet. Rapporten fokuserede især på at opnå en bæredygtig udvikling gennem udvikling af renere teknologi og genoplivede i den forbindelse idéen om at bruge grønne afgifter til at påvirke incitamenterne på miljøområdet (Andersen 1994: 24). Op gennem 1990'erne har der været afholdt en række klimatopmøder og en milepæl på området var udarbejdelsen af Kyoto-protokollen i 1997, hvor i-landene forpligter sig

til at mindske CO₂-udledningerne; protokollen er dog endnu ikke retsligt bindende, da det går træt med at få den ratificeret. Trods manglende reelle internationale forpligtelser, tog de skandinaviske lande allerede på et tidligt tidspunkt initiativ til at begrænse de indenlandske CO₂-udslip.

Finland indførte verdens første egentlige CO₂-afgift i 1990, men Sverige (1991), Norge (1991) og Danmark (1992) fulgte hurtigt trop (Pedersen 2000). Det forekommer derfor plausibelt, at der har været en *spill-over* effekt mellem de nordiske broderlande. Til gengæld er der kun få andre lande, som har ladet sig påvirke af de nordiske lande og indført CO₂-afgifter.

De nordiske CO₂-afgifter er meget forskelligartet udformet, bl.a. fordi energisystemerne er ret forskellige og fordi der er diverse undtagelsesordninger – der findes således ikke nogen *nordisk model* på energiafgiftsområdet (Malaska m.fl. 1997:21,64), hvilket medfører, at de nationale designs er svært sammenlignelige. Det er dog et gennemgående træk, at industrien betaler lavere CO₂-afgifter end andre sektorer² (Pedersen 2000). I tabel 1 er de skandinaviske CO₂-afgifter for år 2000 sammenlignet.

Den danske CO₂-politik i forhold til industri-sektoren er bygget op omkring dels CO₂-afgifter, dels muligheden for frivilligt at indgå bindende aftaler om CO₂-reduktioner mod at

Tabel 1. CO₂-afgifter i Skandinavien, 2000

<i>Land</i>	<i>Sektor/brændsel</i>	<i>Euro/ton CO₂</i>
Danmark	Husholdninger	80,4
	Industri, lette processer	9,1-12,1
	Industri, tunge processer	0,4-3,4
	Industri, rumopvarmning	80,4
	Nordsøaktiviteterne	0*
Norge	Benzin	50,5
	Kul og koks til energiformål	21,3
	Mineralolie	20,4
	Olie og gas i Nordsøen	32,8-37,3
	Industri med reducerede afgifter	0-12,4
Sverige	Industrielle produktionsprocesser**	20,9
	Andre sektorer	41,8

Kilder: Statens Forureningstilsyn 2000; Regeringen 1995:5; Ministry of Finance 2001.

*Der er rent faktisk en CO₂ afgift på nordsøaktiviteterne, men chancerne for at afgiften udløses er meget små (Skatteministeriet 2000)

** Metalindustriens brug af kul og koks er dog undtaget

Noter:

– Tabellen er beregnet på baggrund af Euro-kurser pr. 09.05.2001 (1 euro = DKK 7,46; FIM 5,95; NOK 8,04; SEK 9,10)

– Tabellen viser de nominelle satser. Alle landene tilbagefører dele af provenuet til den industrielle sektor. Desuden er det vigtigt at være opmærksom på, at landene også har energiafgifter, som ligeledes medfører lavere CO₂-udslip.

få en reduceret CO₂-afgift. Desuden betales en elektricitetsafgift og en energiafgift (Andersen m.fl. 2000:17). Det fremgår af tabel 1, at jo tungere processer der er tale om, desto lavere er CO₂-afgiften. Eksempelvis betaler virksomheder, som har indgået en frivillig aftale, kun 0,4 euro/ton CO₂ i forbindelse med tunge processer, mens virksomheder uden en aftale fx betaler en relativt høj afgift på 12,1 euro/ton CO₂ i forbindelse med lette processer. Statens provenu forventes tilbageført i fuldt omfang til erhvervene – bl.a. gennem lavere arbejdsmarkedsbidrag (Pedersen 2000).

Omregnes husholdningernes energiafgift, betaler de en afgift svarende til 80,4 euro/ton CO₂. Den væsentligste undtagelse fra CO₂-afgifterne er aktiviteten på boreplatformene i Nordsøen, hvor der ikke betales afgift.

I Norge er situationen næsten lige omvendt, idet der her betales en høj CO₂-afgift på aktiviteterne i Nordsøen (32,8-37,3 euro), mens store dele af den øvrige energiintensive industri er fritaget for afgiften. I visse sektorer betales kun halv afgift, og for kul og koks benyttet som råstof i industrielle processer betales der ingen afgift. Det betyder p.t., at kun ca. 64 pct. af de samlede norske udslip er pålagt CO₂-afgifter (Statens Forureningstilsyn 2000; Pedersen 2000).

I Sverige betales en ret høj generel CO₂-afgift på 41,8 euro. Industrien betaler kun halv sats (20,9 euro), og metalindustriens brug af kul og koks er helt undtaget – alligevel er der dog tale om en komparativt høj sats. Sverige har desuden indført en generel energiafgift; meget bebyrdede virksomheder har dog mulighed for at få en vis afgiftsnedsættelse (Pedersen 2000). I 2001 er CO₂-afgiften for »andre sektorer« blevet hævet med 40 pct. mod til gengæld at lempe energiafgiften. Samlet indebærer det dog, at afgifterne på brændsler for »andre sektorer« stiger med 20 pct. (*Swe-denvironment* no.5 2000).

En række undersøgelser viser, at CO₂-afgifterne i Skandinavien har begrænset CO₂-udslippene (se Andersen m.fl. 2000), men trods implementeringen af CO₂-afgifter har alle tre lande problemer med at leve op til de fastsatte målsætninger i Kyoto-protokollen (ibid), hvilket gør det interessant at analysere, hvilke faktorer der har indflydelse på CO₂-afgifternes udformning.

Norge – lave afgifter og magtfuld energiintensiv industri

Det kan forekomme paradoksalt, at Norge, som tidligt var en af initiativtagerne i international miljøpolitik (Tenfjord 1995:70), har haft meget svært ved at beskutte CO₂-udslippene tilstrækkeligt, men med udgangspunkt i en historisk institutionel tilgang er det muligt at give en naturlig forklaring på dette tilsyneladende paradoks.

Det har været kendetegnende for den norske CO₂-politik, at hver gang der har været optræk til afgifter på den meget CO₂-forurenende energiintensive industri på fastlandet, så har industriens organisationer (især organisationen for de energiintensive industrier, PIL) og LO med held kæmpet mod disse med henvisning til, at afgifter vil medføre store tab af arbejdspladser. Miljøorganisationerne og virksomheder som vil få en gevinst ud af en grøn skattereform (fx de arbejdskraftintensive virksomheder), har ikke kunnet trumfe synspunkter omkring højere CO₂-afgifter igennem (jf. Pedersen 2000; Svendsen m.fl. 2001).

Årsagen til LO's modstand mod industriafgifterne er ifølge Kasa (2000a), at de mest forurenende erhverv på fastlandet – som påpeger, at afgifter koster arbejdspladser – står meget stærkt i norsk LO af historiske årsager: Der er en meget høj organisationsgrad inden for disse erhverv sammenlignet med organisationsgraden inden for serviceerhvervene. 36% af LO's medlemmer i 1994 hørte således under *LO Industri*, mens blot 15%

var organiserede inden for serviceerhvervene (Galenson 1998:36). Beslutningsprocessen i LO er desuden tilrettelagt således, at de brancheorganisationer og karteller som især berøres af et forslag, også får lov at tegne LO's profil på området. Det betød, at *LO Industri* og *Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund* var LO's frontfigurer i CO₂-spørgsmålet (Kasa 2000a) – to organisationer som havde en interesse i at bekæmpe CO₂-afgifter, da de frygtede tab af arbejdspladser inden for den energiintensive industri.

Den energiintensive olieindustri i Nordsøen og arbejdskraftintensive industrier inde på fastlandet har derimod ikke haft lignende magtbaser på trods af deres langt større økonomiske og beskæftigelsesmæssige betydning for det norske samfund (Kasa 2000a).

Ud over disse intra-organisatoriske forhold i LO har også inter-organisatoriske forhold spillet en rolle. Det er således meget afgørende for den førte politik, at LO og interesseorganisationerne for den energiintensive industri på fastlandet traditionelt har stærke forbindelser til to af Stortingets største partier: Arbeiderpartiet og Høyre (Kasa 2000a). Båndet mellem det konservative parti Høyre og industrien er ikke overraskende, da højrefløjspartier har en tendens til at være tilbageholdende over for grønne afgifter (Daugbjerg & Svendsen 2001). Det usædvanligt stærke bånd mellem på den ene side LO og industriens organisationer og på den anden side det socialdemokratiske Arbeiderpartiet hænger bl.a. sammen med, at Arbeiderpartiet historisk i vidt omfang har været med til at fremme hele udviklingen af en i dag omfattende energiintensiv industri (Thue 1996). Ydermere kan LO og industrierne forvente støtte fra en politisk bredere kreds af parlamentarikere fra de områder, hvor de energiintensive industrier findes. Industrierne er typisk lokaliserede i tyndt befolkede egne, og da disse egne via et disproportionalt valgsystem er overrepræsenterede i Stortinget, kan det med god

ret hævdes, at også valgsystemet er til den energiintensive industris fordel (Kasa 2000a).

Arbeiderpartiet og Høyre sidder altid på en stor del af Stortingets 165 mandater og kan desuden regne med opbakning fra Fremskrittspartiet, hvis CO₂-afgifter på den energiintensive industri på fastlandet kommer på tale. Senest forårsagede denne magtfulde alliance centrum-mindretals-regeringens fald i foråret 2000, da regeringen nægtede at bøje sig for de tre partiers krav om at tillade bygning af nye (energiintensive) CO₂-forurenende gaskraftværker – i øvrigt værker, som giver flere af LO-forbundene en række nye arbejdspladser.

Olieindustrien i Nordsøen har derimod ikke været specielt tilknyttet nogle politiske partier, og olieindustrien er ydermere ikke koncentreret i et specifikt (landfast) geografisk område og har derfor ikke kunnet opnå den samme regionale politiske støtte, som den energiintensive fastlands-industri. Endelig er denne industrisektor kendetegnet ved en ret høj tilstedeværelse af udenlandske selskaber, hvilket har gjort det mere legitimt for politikerne at beskutte nordsøaktiviteterne (Kasa 2000b:12).

Sammenfattende kan det konstateres, at den energiintensive fastlands-industris historisk stærke position internt i LO, og LO's stærke tilknytning til Arbeiderpartiet, er de institutioner som primært betinger, at det er meget svært at indføre effektive CO₂-afgifter i dagens Norge, for hvis Arbeiderpartiet skiftede kurs og i højere grad støttede CO₂-afgifter, ville der være et parlamentarisk flertal bag afgifterne. Der er med andre ord bygget en stærk institution op omkring modstand mod CO₂-afgifter på den tunge industri. Indtil videre må man derfor konstatere, at CO₂-afgiften er konstrueret således, at den tunge industri i vidt omfang er undtaget, og det er det svært at ændre på, fordi meget stærke institu-

tioner forsvarer afgiftsfritagelsen. Omvendt er der ingen stærke institutioner til at beskytte olieindustrien mod afgifterne, og denne sektor betaler da også høje afgifter.

Som nævnt kan radikale omvæltninger i de tre kritiske variable bane vejen for ændringer af CO₂-afgiften for de energiintensive fastlandsindustrier. Tiltagende åbenlyse klimaproblemer kunne måske forårsage en ændret holdning i Arbeiderpartiet. En svækkelse af den energiintensive industris magtfulde position i LO kunne også medføre radikale omvæltninger – denne mulighed forekommer dog ikke nært forestående; endelig kunne et *jordskredsvalg* i Stortinget måske føre til ændringer. Norge oplevede faktisk det der ligner et *jordskredsvalg* i september 2001, da Arbeiderpartiet fik et historisk stort nederlag ved Stortings-valget, men mange af stemmerne er gået til Høyre, som også er en del af den fasttømrede institution, og derfor får valget sandsynligvis ingen betydning for CO₂-afgifterne.

Sverige – hårde afgifter under stærke socialdemokrater

I Sverige indførte den socialdemokratiske regering fra og med 1991 høje CO₂-afgifter, som også omfattede den energiintensive industri (Pedersen 2000). Siden satte en borgerlig regering industriens afgifter kraftigt ned i perioden 1993-97, men efter at socialdemokraterne igen er kommet til magten, er der indført en ret høj afgift.

De svenske industriorganisationer har i lighed med de norske opponeret mod CO₂-afgifterne, når de er kommet på tale, men resultaterne har ikke været de samme, hvis der har været en socialdemokratisk regering, hvilket bl.a. kan forklares med, at der ikke har været den samme grad af forståelse mellem industriorganisationerne og LO som observeret i Norge. Desuden har miljøorganisationerne haft større indflydelse i Sverige (Pedersen 2000).

Sverige har, ligesom Norge, mange energiin-

tensive industrier (Krämer & Stjernström 1997), men svensk LO har ikke ydet den samme støtte i kampen mod CO₂-afgifter som norsk LO, med undtagelse af en periode i begyndelsen af 1990'erne, hvor den svenske økonomi var i svær krise og LO derfor støttede afgiftslempelser. LO's relativt afslappede forhold til CO₂-afgifter har givet Socialdemokratiet i Sverige ret frie hænder til at være arkitekten bag høje afgifter for industrien (Pedersen 2000).

En nøgle til forståelse af megen svensk politik er Socialdemokratiets historisk *meget* stærke position. Partiet har siden 1936 siddet i regering med undtagelse af perioderne 1976-82 og 1991-94.³ I lange perioder har der oven i købet været tale om ét-parti-regeringer.

Grønbæk (1991) finder, at »den socialdemokratiske stat« har været præget af en høj grad af korporatisme, hvor den førte politik er blevet udformet i et tæt samspil med fagbevægelsen og erhvervslivet. Socialdemokratiet har dog, i kraft af dets store styrke, haft autoritet og vilje til at lovgive imod industriens ønsker, hvilket har gjort det rationelt for industrien at søge kompromiser fremfor at indtage en stejl forhandlingsposition (Grønbæk 1991:105f). Omvendt har industrien i Norge, som tidligere beskrevet, netop haft held med at føre en hård linje over for indførelsen af CO₂-afgifter grundet en anderledes forhandlingsposition.

Socialdemokratiet i Sverige har traditionelt været stærkt knyttet til LO, men det gør sig primært gældende på lokalt plan, mens båndene er knapt så stærke på landsplan (Galenson 1998:67). Med ophævelsen i 1991 af den kollektive indmeldelse af LO-medlemmer i Socialdemokratiet, en proces som påbegyndtes allerede 1986, mindsledes LO's indflydelse i partiet yderligere (Arter 1994: 90f). Desuden er det et faktum, at svensk LO ikke organiserer så stor en procentdel af det

samlede antal organiserede, som LO i Norge og Danmark (Galenson 1998:96), hvilket alt andet lige sætter svensk LO i en svagere forhandlingsposition.

Det kan konstateres, at de svenske energiintensive industrier betaler større CO₂-afgifter end eksempelvis deres norske (fastlands) kolleger. Desuden risikerer de i højere grad at udsættes for afgiftsstigninger i fremtiden, da der ikke er opstået stærke institutioner, som kan modvirke stigende afgifter.

Årsagen er primært, at Socialdemokratiet har været meget stærkt repræsenteret i det svenske parlament gennem historien, hvilket har givet partiet en bemærkelsesværdig styrke. Desuden har Socialdemokratiet i CO₂-spørgsmålet ikke været under noget hårdt pres fra LO. Det hænger dels sammen med, at der ikke har været noget specielt nært bånd mellem Socialdemokratiet og den energiintensive industri; dels har LO i Sverige haft ret nuancerede synspunkter og forekommer at repræsentere en relativt bred kreds af forskellige arbejdspladser.

En radikal reform i form af en drastisk reduktion af industriens afgifter kræver formentlig mindst et regeringsskifte, hvor en borgerlig regering tager over. En borgerlig regering er dog ikke nogen garant for lavere afgifter, da eksempelvis Centerpartiet, som ligger omkring midten i svensk politik, normalt er meget miljøbevidst. Det er umiddelbart svært at forestille sig, at den energiintensive industri pludselig skulle tilkæmpe sig en mere magtfuld position (fx i svensk LO), og derfor forekommer en radikal reform ad denne vej usandsynlig.

Danmark – midtelvejen

Den danske industri er langt fra blevet pålagt så høje afgifter, som den svenske industri, men de danske virksomheder er alle omfattet af CO₂-afgifter, hvilket til gengæld ikke er tilfældet for norske virksomheder. En væsentlig årsag til at afgifterne er lavere end de

svenske er formentlig, at fagbevægelsen i Danmark i højere grad har støttet industriens synspunkter end tilfældet har været i Sverige, omend der ikke helt har været konsensus om linjen blandt de danske LO-forbund (Pedersen 2000:448). LO har i de politiske beslutningsprocesser omkring indførelsen og reformen af CO₂-afgifter medvirket til at få et mere lempeligt afgiftsdesign, men har altså ikke formået, eller villet, bremse afgifterne helt.

Omvendt er afgifterne højere end de norske. Kasa (2000b) påpeger, at dansk industri i langt mindre grad er præget af energitunge industrier end norsk industri, hvilket dels stiller danske energitunge virksomheder i en ringere position i deres forhold til politikerne, dels stiller de energitunge erhverv ringere internt i LO. I 1995 repræsenterede kartellet *LO Industri* 24% af LO's medlemmer, hvilket kun placerer gruppen af industribeskæftigede, som den tredjestørste af de seks LO karteller (Galenson 1998:33). Samtidig har dansk LO traditionelt været præget af splittelse (Elvander 1980:171) og det kræver derfor hård kamp for det tredjestørste kartel, hvis det skal blive hørt blandt de andre.

Endelig har der gennem de senere år generelt været en stigende differentiering af lønmodtagergruppen, hvilket har gjort det sværere for Socialdemokratiet at appellere til hele LO-medlemsskaren (Bille 1998:105; Galenson 1998:62). En differentiering som har betydet, at LO og Socialdemokratiet ikke længere er så synonymt, som det var for blot få år siden. Hvad der yderligere er med til at forstærke dette indtryk, hvad angår CO₂-afgifterne, er, at Socialdemokratiet ikke har haft en tung-industri-arv at slæbe rundt på, som tilfældet er i Norge.

Det kan konstateres, at der ikke er blevet opbygget en stærk institutionel bastion omkring modstand mod CO₂-afgifter på den energiintensive industri i Danmark.

Til gengæld har den danske olieindustri i Nordsøen formået at undgå afgifterne, hvilket er interessant, da den norske olieindustri, betaler store CO₂-afgifter.

Senest har de økonomiske vismænd udtalt skarp kritik af den kulbrinteskate, som der rent faktisk er i Nordsøen, men som er håbløst skruet sammen, idet den indeholder et »særdeles uhensigtsmæssigt« investeringsfradrag på 250 pct. (*Jyllandsposten* 31.05.2001).

Som tidligere nævnt, er der en ret stor tilstedeværelse af udenlandske selskaber i den norske del af Nordsøen. Det er der også i den danske del, men den primære operatør er Mærsk, som er en del af Danmarks i særklasse største selskab (målt på omsætningen) – A.P. Møller Gruppen (*Børsen* 07.05.2001; *Information* 03.05.2001).

A.P. Møllers fritagelse for CO₂-afgift belyser den historiske institutionalismes begrænsninger, idet fritagelsen er et eksempel på at i visse tilfælde er det økonomiske ressourcer, og ikke kun institutioner, som magt udspringer af. A.P. Møller står ikke tilbage for at demonstrere denne magt om nødvendigt: I 1998 forsøgte S-R-regeringen at beskatte olieindustrien ved ikke at nedsætte selskabsskatten for olieindustrien, mens selskabsskatten blev sat ned for alle andre danske virksomheder. Da planen blev kendt, kom reaktionen prompte. A.P. Møller valgte simpelthen at sætte fire store nybyggede containerskibe under fremmed flag. Allerede en uge senere måtte regeringen opgive at komme igennem med sin plan – A.P. Møller fastholdt dog beslutningen om, at udflage skibene (*Børsen* 11.06.1998; 19.06.1998).

At Hr. Møller i tillæg til de økonomiske ressourcer – eller måske som en konsekvens af dem – har en vigtig ressource, i form af at store dele af befolkningen betragter ham med stor velvilje⁴, gør det blot endnu mere politisk risikabelt at pålægge Mærsk CO₂-afgifter.

Afsluttende kan det konkluderes, at det danske afgiftsniveau for industrien, samlet set, er middelstort. Alle industrielle CO₂-udledninger på fastlandet er pålagt afgift (i modsætning til i Norge) – der betales dog en meget lavere afgift for udledninger fra industrielle processer end fra rumopvarmning.

Dansk industri er ikke på samme måde som norsk og svensk industri domineret af tunge industrier, hvilket gør det sværere for den tunge industri at vinde kampen mod CO₂-afgifterne. Det kan desuden være årsagen til, at dansk LO har haft en mere afdæmpet holdning til CO₂-afgifterne. Olieindustrien i Nordsøen har indtil videre undgået CO₂-afgifter, hvilket kan forklares med, at det er den meget magtfulde A.P. Møller Gruppe, som er den primære operatør i den danske del af Nordsøen.

Umiddelbart ville man på baggrund af de beskrevne industristrukturer og de tilknyttede interesseorganisationer have forventet, at de danske CO₂-afgifter var meget høje, da der er relativt få tunge industrier i Danmark og de derfor står i en ret dårlig forhandlingsposition.

Det kan dog forklares med, at Socialdemokratiet i Danmark i høj grad har været tvunget til at føre forhandlinger hen over midten af dansk politik, hvorved afgifterne har placeret sig i et mellemleje.

Sammenligning og konklusion

De tre skandinaviske lande Danmark, Norge og Sverige er blandt pionerne med hensyn til indførelse af CO₂-afgifter.

Afgiftsmodellerne har det fællestræk, at de ifølge den teoretiske miljøøkonomiske litteratur ikke er optimalt designede, idet industrien betaler lavere afgifter end andre sektorer i samfundet – det behøver dog ikke være noget stort problem, da afgifterne sagtens kan have en væsentlig miljømæssig effekt alligevel.

De lempelige industriafgifter er det eneste fællestræk i Norden, idet landene ikke yderligere har trukket på hinandens erfaringer. CO₂-afgifterne er vidt forskelligt udformet, hvilket er ensbetydende med, at der ikke findes nogen specifik nordisk model for, hvordan CO₂-afgifter kan skrues sammen. Der er dermed varians på den afhængige variabel. Denne varians kan forklares med, at institutioner dannet i fortiden, allokerer politisk og institutionel kontrol i nutiden.

Historien om CO₂-afgifternes indførelse i Norden har en enkelt undtagelse, der bekræfter reglen. A.P. Møller-fritagelsen for CO₂-afgifter i Nordsøen viser, at ren økonomisk magt, i sjældne tilfælde, kan opveje manglen af en stærk institution, når der skal kæmpes mod afgifter. A.P. Møller kan anvende sine økonomiske magtmidler (i særdeleshed containerskibene) til at sende stærke signaler til politikerne – signaler som forstærkes af *Hr. Møllers* store popularitet hos en stor del af befolkningen. De hårdt beskattede norske olievirksomheder har ikke de samme muligheder; fx kan de ikke udflage boreplatformene.

Men ellers viser den komparative analyse, at CO₂-afgifternes design i høj grad kan forklares med tilstedeværelse eller fravær af stærke institutioner. Forskelligartetheden kan primært forklares med, at der har været varians på organisations-variablen i den bredere samfundsmæssige kontekst.

Her er det LO's rolle som er mest interessant, da Socialdemokratiet og LO ofte er på bølgelængde, mens industriens organisationer oftest er nogenlunde af samme holdning som højrefløjspartierne. Står LO og industriens organisationer således sammen i en fælles kamp mod CO₂-afgifter, er der gode chancer for at de lykkes.

LO i Norge har meget stærkt støttet industriens synspunkter, hvilket primært hænger sammen med, at den tunge industri af diver-

se historiske årsager står meget stærkt i norsk LO. Den ligeledes tunge olieindustri har ikke haft nogen fremtrædende plads i LO, og det kan være årsagen til at denne industri betaler en meget høj afgift. LO i Danmark og Sverige har været mere vage i deres udspil vedrørende CO₂-afgifterne, hvorved der har været grobund for højere afgifter i de to lande. Dansk LO's større accept af CO₂-afgifter kan forklares med, at der traditionelt ikke findes ret mange tunge industrier i Danmark i forhold til i Norge og Sverige, hvilket desuden betyder, at også den tunge industris egne organisationer har stået svagere, og de har ikke haft historiske institutionelle strukturer, som har kunnet ændre på dette billede.

Svensk LO har repræsenteret en bredere kreds af medlemmernes interesser, hvorved holdningen til CO₂-afgiften er blevet mere nuanceret end norsk LO's. Desuden er den svenske kobling mellem LO og Socialdemokratiet traditionelt stærkere på lokalplan end på landsplan.

Hvad angår de politiske partier har der også været forskelle. Den mest interessante er, at Socialdemokratiet i Sverige har været ekstremt stærkt gennem store dele af 1900-tallet. Det har givet partiet mulighed for ind imellem at markere holdninger uden nødvendigvis at tage interesseorganisationerne med på råd og det kan være årsagen til, at de svenske industrier betaler høje afgifter. I den anden side af spektret finder man Arbeiderpartiet i Norge, som, af historiske årsager, har en meget stærk tilknytning til den energitunge industri, og man har derfor været tilbageholdende med CO₂-beskatningen af denne gruppe. Endelig er der de danske socialdemokrater, som ofte har været tvunget til at søge kompromiser »hen over midten« med højrefløjspartier, som traditionelt er tilbageholdende med at beskattes industrien. I denne søgen efter kompromiser, har partiet dog ikke været bundet af en tung-industri-arv, som tilfældet var for Arbeiderpartiet i Norge.

Det kan konkluderes, at de skandinaviske landes CO₂-afgifter i høj grad har været påvirket af institutioner, som er dannet tilbage i tid. Den norske case viser, at stærke institutioner giver svage CO₂-afgifter, mens den danske og den svenske case viser, at svage institutioner giver stærke – eller i det mindste stærkere – CO₂-afgifter.

Noter

1. Artiklen er skrevet ved Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning (CeSaM) som led i projektet *Industrien og beslutningsprocessen omkring indførelsen af grønne afgifter i Vesteuropa*, som blev støttet af det Strategiske Miljøforskningsprogram. En stor tak rettes til Carsten Daugbjerg for gode og konstruktive kommentarer og til Niels Dengsøe for interessante oplysninger vedrørende den danske case.
2. Differentierede miljøafgifter er langt fra noget særsyn (se fx COWI 1999 vedr. Danmark). For en evaluering af miljøeffekten af den differentierede danske spildevandsafgift, se Pedersen 2001.
3. Aylott (1999:189) beskriver direkte Socialdemokratiet i Sverige, som Europas mest succesfulde politiske parti.
4. Eksempelvis kom Mærsk Mc-Kinney Møller i en nylig undersøgelse ind på en andenplads – lige efter Dronning Margrethe – i en måling af, hvem der er befolkningens største forbilleder (*Ugebladet Mandag Morgen* nr.1 2002)

Litteratur

- Andersen, Mikael Skou, 1994, *Governance by green taxes – Making pollution prevention pay*, Manchester & New York: Manchester University Press.
- Andersen, Mikael, Skou, Niels Dengsøe & Anders Branth Pedersen, 2000, *Vurdering af de grønne afgifters effekter i de nordiske lande: Resultater og metodespørgsmål* (TemaNord 2000:561), København: Nordisk Ministerråd.
- Arter, David, 1994, »The war of the roses«: conflict and cohesion in the Swedish Social Democratic Party« pp.70-95 in David S. Bell & Eric Shaw, *Conflict and Cohesion in Western European Social democratic Parties*, London & New York: Pinter Publishers.
- Aylott, Nicholas, 1999, »The Swedish Social Democratic Party« pp.189-203 in Robert Ladrech & Philippe Marlière, *Social Democratic Parties in the European Union. History, Organization, Policies*, London: Macmillan & New York: St. Martins.
- Baumol, William J. & Wallace E. Oates, 1988 (1975), *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bille, Lars, 1998, »Partier og interesseorganisationer« pp.85-117 i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Børsen.
- Christiansen, Peter Munk & Lennart J. Lundqvist, 1996, »Conclusions: A Nordic Environmental Policy Model?« pp.337-63 in Peter Munk Christiansen (ed.), *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*, København: Nordisk Ministerråd.
- COWI, 1999, *Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark*, København: Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen.
- Daugbjerg, Carsten & Gert Tinggaard Svendsen, 2001, *Green Taxation in Question. Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation*, Basingstoke & New York: Palgrave.
- Elvander, Nils, 1980, *Skandinavisk arbetarrörelse*, Stockholm: LiberFörlag.
- Freundreis, John P., 1983, »Explanation of Variation and Detection of Covariation. The Purpose and Logic of Comparative Analysis« pp.255-72 in *Comparative Political Studies* vol.16 no.2.
- Galenson, Walter, 1998, *The World's Strongest Trade Unions. The Scandinavian Labor Movement*, Westport (Connecticut) & London: Quorum Books.
- Grønbæk, David, 1991, *Industripolitik i Danmark og Sverige*, Forlaget Politiske Studier.
- Information.
- Jyllandsposten.
- Kasa, Sjur, 2000a, »Policy Networks as Barriers to Green Tax Reform: The Case of CO₂ Taxes in Norway« pp.104-22 in *Environmental Politics*, vol.9 no.4.
- Kasa, Sjur, 2000b, *Explaining emission tax exemptions for heavy industries: A comparison of Norway, Denmark and the Netherlands*, Oslo: CICE-RO (Policy Note 2000:3).

- Kræmer, Trine Pipi & Lajla Stjernström, 1997, *Energy Policy Instruments – Description of Selected Countries*, Copenhagen: AKF Forlaget.
- Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- Malaska, P., J. Luukkanen, J. Vehmas & J. Kaivo-oja, 1997, *Environment-Based Energy Taxation in the Nordic Countries. Comparisons by Energy Source and a Review of the Finnish Discussion*, Helsinki: Ministry of the Environment.
- Ministry of Finance, 2001, *Taxation of energy in Sweden*, Stockholm: Ministry of Finance.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne, 1997, *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Orren, Karen & Stephen Skowronek, 1994, »Beyond the Iconography of Order: Notes for a »New Institutionalism«« pp.311-30 in L.C. Dodd & C. Jillson (eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder: Westview Press.
- Pedersen, Anders Branth, 1998, *Miljøadministrationer i Danmark og Sverige. Hvorfor er de så forskellige – gør det en forskel?*, specialeafhandling, Århus: Institut for Statskundskab.
- Pedersen, Anders Branth, 2000, »Design af grønne afgifter i Norden. CO₂-afgifterne og alliancen mellem kapital og arbejdere« pp.435-52 i *Politica* vol.32 no.4.
- Pedersen, Anders Branth, 2001, »Spildevandsafgiftens effekt« pp.21-30 i *Samfundsøkonomen* no. 2001:1.
- Perman, Roger, Yue Ma & James McGilvray, 1996, *Natural Resource & Environmental Economics*, London & New York: Longman.
- Regeringen, 1995, *Erhvervene og energien*, København: Schultz Information.
- Skatteministeriet, 2000, *Notat om Kulbrintebeskatning af 25. oktober 2000*, København: Skatteministeriet.
- SOU 1991-90, *Konkurrensneutral energibeskatning*, Stockholm: Almqvist & Wikström.
- SOU 2000-23, *Förslag till Svensk Klimatstrategi* (downloadet fra www.regeringen.se).
- Statens Forureningstilsyn, 2000, *CO₂-avgifter*, (kan læses på www.mistin.dep.no).
- Svendsen, Gert Tinggaard, Carsten Daugbjerg, Lene Hjöllund & Anders Branth Pedersen, 2001, »Consumers, Industrialists, and the Political Economy of Green Taxation: CO₂ Taxation in the OECD« pp.489-97 in *Energy Policy* vol.29 issue 6.
- Swedenvironment. (En internetversion af tidsskriftet kan downloades på www.swedenvironment.se).
- Tenfjord, Alf-Petter, 1995, *CO₂-saka: Økonomisk Interessepolitikk og miljøpolitiske målsetjinger*, Bergen: LOS-Senteret.
- Thue, Lars, 1996, *Strøm og styring – Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*, Ad Notam Gyldendal A/S.
- Ugebrevet Mandag Morgen*.
- Vourc'h, Ann & Miguel Jimenez, 2000, *Enhancing Environmentally Sustainable Growth in Finland* (Economics Department Working Papers no. 229), Paris: OECD.

Anmeldelser

**Peter Bundesen, Lars Skov Henriksen
Anja Jørgensen:
Filantropi, Selvhjælp og interesseorganisering
Frivillige organisationer i dansk
Socialpolitik 1849-1990'erne.**

Odense: Odense Universitetsforlag. 448pp., 350,-kr.

I de senere år er der udgivet en hel del fremstillinger, der i antologiens form beskæftiger sig med de frivillige organisationer over en bred kam. Man kunne her frygte en gentagelse af materiale og synspunkter, men selv om bogen slutter sig til denne forskningstradition, er fokus rettet mod et enkelt politikområde, nemlig socialpolitikken. Der findes som bekendt en lang række frivillige organisationer i Danmark, og det er en udmærket ide at få disse analyseret inden for separate politikområder, idet der er betydelige variationer i den rolle de spiller, og de typer af opgaver, som de løfter.

På baggrund af en gennemgang af centrale danske studier af de frivillige organisationers virke søges i indledningen opstillet en mere udbygget analyseramme. I denne forbindelse reflekteres over de forskellige typologier for organisationers underliggende styringsprincipper (selvhjælp, filantropi og interesse), der antages at have været udbredt i skiftende grad i den undersøgte periode. Ligeledes reflekteres over, hvor tæt en kontakt der opretholdes til det offentlige, samt hvordan frivilligt arbejde finansieres og kontrolleres.

Efter det indledende kapitel om metode og teoretiske tilgange til studiet af frivillige organisationer behandles i tre store blokke – gennem en serie af case-studier – de såkaldt gensidige selvhjælpsorganisationer (der dog kun indeholder et enkelt kapitel om de hedengangne sygekasser), de filantropiske organisationer (herunder Kirkens Korshær og Blå Kors og Mødrehjælpen) samt de medlemsbaserede interesseorganisationer (bl.a. Ældresagen og organisationen SIND). Naturligvis dækkes ikke hele det store spek-

trum af organisationer, men væsentlige foreninger er taget med og giver et indtryk af bredden i organisationslandskabet, og de meget forskellige socialpolitiske problemer, som de må håndtere.

Det er vanskeligt at fremhæve enkelte case-studier på andres bekostning. Det må i nogen grad bero på ens forhåndskendskab til de forskellige organisationer. Der er dog i alle tilfælde tale om mange velskrevne og interessante kapitler, der i alle tilfælde støtter sig til eksisterende forskning.

Formålet med bogen er generelt at kortlægge kontinuitet og brud i de frivillige organisationers rolle ved udviklingen af socialpolitikken over de sidste 150 år, d.v.s. fra det tidspunkt vi fik Grundloven og foreningsfriheden. Centrale spørgsmål bliver derfor, hvor meget disse organisationer er indgået i en form for arbejdsdeling med den velfærdsstat, der samtidig har udviklet sig, og hvorvidt de enkelte organisationer har særlige kvalitative egenskaber, der relativt uafhængigt af deres kontekst, har befordret bestemte former for opgavevaretagelse. Disse to spørgsmål behandles ud fra det perspektiv, at der ikke nødvendigvis er nogen konflikt imellem privat og offentlig opgavevaretagelse.

De væsentligste resultater præsenteres i de to afsluttende kapitler, hvor det første (kap. 13) primært beskæftiger sig med organisationerne i en samfundsmæssig kontekst, mens det sidste (kap. 14) i første række interesserer sig for organisationernes individuelle udviklingskapacitet. Vi bliver m.a.o. præsenteret for en konfrontation mellem et strukturperspektiv og et aktørperspektiv. De leverer sammen en syntese til forståelse af socialpolitikken frivillige organisationer. Det er her en vigtig pointe, at frivillige organisationer og frivilligt arbejde har gennemgået forskellige stadier. Meget frivilligt organisationsarbejde havde i begyndelsen af perioden karakter af selvhjælp, mens nye træk af filantropi kommer til senere, hvilket dog ikke betød, at de enkelte organisationsformer forsvandt. De tilpassede sig nye typer af arbejdsdeling

mellem de private initiativer indbyrdes, og mellem de private og offentlige former for social indsats. Staten kommer derfor i løbet af det sidste århundrede til at spille en stadig mere central rolle, der efterhånden relativiserer det private bidrag. Men forfatterne konstaterer, at de sociale frivillige organisationer »genopdages« fra 1980'erne, hvorved de offentlige kasser skal aflastes. Der er visse tendenser til såkaldt kolonisering af de frivillige organisationer fra statsmagtens side i denne periode, men tendensen er ikke entydig.

I det afsluttende kapitel vendes perspektivet som sagt om, og der bliver bedre plads til en sammenfatning af de forskellige kapitler om de enkelte organisationer. Der bliver også bedre plads til en forståelse af organisationerne, som medlems- og interessebaserede, hvilket manglede i gennemgangen af de større historiske linjer. Det er imidlertid strukturperspektivet, der sætter de frivillige organisationer ind i en historisk og samfundsmæssig ramme, som er bedst udviklet, og som forfatterne også læner sig op af i deres forklaringer. At begge perspektiver er brugbare er hævet oven enhver tvivl, men i hvilke sammenhænge, til hvilke tider og i hvilke organisationer, forklaringsmodellerne holder vand vil altid være åben for diskussion.

Det er et nyttigt værk, vi her stifter bekendtskab med. Dog skal forfatterne ikke slippe for nogle lidt mere kritiske kommentarer. Det kan således undre, at interesseorganiseringsperspektivet ikke er stærkere udviklet. Ganske vist tildeles det vægt i den velfærdsstatlige periode, som vi efter min vurdering stadig må finde os i (!), men ellers glider det i baggrunden. Det har vel i større eller mindre omfang manifesteret sig hele tiden. Forfatterne kunne have trukket på forskning om netop interesseorganisationer – i Danmark og i udlandet. Problemet er her, at der trækkes et alt for skarpt skel mellem interessebaserede organisationer og de andre. De frivillige organisationer opfattes som stiftet ad frivillighedens vej, værende non-profit orienterede, baseret på frivilligt medlemskab og præget af et element af frivilligt organisationsarbejde.

Men efter disse kriterier ville også arbejdsmarkedets og erhvervslivets organisationer jo i meget udstrækning netop også være frivillige. At de ikke er med her er i orden, al den stund de ikke i væsentlig grad gør sig gældende i socialpolitikken mere snævert set, men forfatterne afstår helt og aldeles fra at trække på forskning fra en større fond af viden om (frivillige) interesseorganisationer, hvilket på nogle punkter kun-

ne have styrket de præsenterede argumenter, og på andre punkter have udfordret dem. Men det er et generelt problem ved meget af forskningen i frivillige organisationer i Danmark og internationalt i de senere år. Den afsondrer sig fra bredere erkendelser og dyrker sine egne nicher. Det må derfor være en helt central opgave for studiet af frivillige organisationer at forbinde dette med andre forskningstraditioner.

Karsten Ronit, lektor, Ph.D.

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Ove K Pedersen (red.):

EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2002, 354 sider.

I 2001 udkom Bengt Jacobsson, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (red.): »Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger« (DJØF-Forlag). Nu foreligger den anden bog om EU og dets konsekvenser for de nationale politiske og især administrative institutioner. Den er blevet til inden for rammerne af projektet om europæiseringen af den nationale administration samt DemokratiProjektet finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Hvor den første bog sammenlignede de nordiske lande, hvis politik er forskellig med hensyn til timing, former og indhold, er denne bog primært rettet mod den danske centraladministration. Det skal forstås bredt, for selv om administrationen står i centrum for analysen, er det en væsentlig pointe, at dens tilpasning til og deltagelse i EU-samarbejdet ikke kan forstås, uden at man samtidig inddrager på den ene side det parlamentariske system, på den anden side den private sektor, altså i denne sammenhæng interesseorganisationerne.

Bogens analyser tager udgangspunkt i en sontring mellem de demokratiske og politiske idealer og praksis for, hvordan politisk myndighed faktisk er blevet udøvet. I begge tilfælde er fokus rettet mod samspillet mellem den danske deltagelse i EU og etableringen af det indre marked, som har fundet sted siden midten af 1980'erne.

Den første problemstilling bliver taget op til analyse i tre kapitler. Christian Frankel skriver om fællesskabets markedsdannelse, Erik Højbjerg og Dorthe Pedersen om det danske koordinationsystem, mens An-

ders Esmark slutter denne del af bogen af med et kapitel om den åbne proces. Der er tale om en form for teoretisk syntese, som har det formål at præsentere en analytisk tilgang til studiet af transnationalisering, som det hedder i bogen. Ved en åben proces forstår Esmark, at samarbejdet i EU følger visse på forhånd fastlagte procedurer, men proceduren tillader samtidig, at der undervejs i processen kan skabes nye procedurer, som regulerer samspillet mellem EU-systemets aktører.

Den anden del af bogen beskæftiger sig som nævnt med praksis. Ove K. Pedersen har selv skrevet en analyse af koordinationssystemet, som ikke er uden overlapninger med projektets nordiske bog, mens Anders Esmark og Erik Højbjerg skriver om henholdsvis tilrettelæggelsen af EU-arbejdet i Erhvervsministeriet og om tilblivelsen af forordningen for frivillig miljøstyring og miljørevision. Denne del af bogen rummer desuden igen et mere syntesepræget kapitel (af redaktøren), som præsenterer nogle teser om den administrative og demokratiske udvikling inden for EU-området.

Bogen har som helhed betydelige styrker. Den er meget grundig i sine analyser. Samtidig er der ny indsigt. Det gælder f.eks. i understregningen af, hvordan samarbejdet udviklede sig i et tæt samspil mellem offentlige og private aktører. Inddragelsen af hele standardiseringsområdet er i så henseende forbilledlig.

En anden kvalitet er bogens udnyttelse af et omfattende og mangfoldigt kildemateriale. Det spænder fra resultaterne af en embedsmandssurvey over interviews til udnyttelse af skriftligt kildemateriale fra centraladministrationen. Specielt Anders Esmarks analyse af Erhvervsministeriet og Erik Højbjergs analyse af EMAS-sagen og Miljø- og Energiministeriet er både grundige og kompetente analyser, som bidrager til en kvalificeret belysning af beslutnings- og arbejdsgange i dansk centraladministration. Og selv om vinklen er europæisk, er det temmelig sikkert, at vi her får præsenteret analyser, der rækker langt ud over EU-sammenhængen.

Andre dele af bogens analyser er også gode, men rejser samtidig en række kritiske indvendinger og væk-

ker ikke mindst til debat. Erik Højbjerg og Dorte Pedersen har således utvivlsomt rigtig godt fat i koordinationssystemets tilblivelse, udvikling og funktion. På tilsvarende måde er der solidt gods i Frankels analyse af stadierne i udviklingen af det indre marked, og det er en fortrinlig idé at trække tråde tilbage fra det indre marked til fællesmarkedets tilblivelse. Der er heller ingen indvendinger mod inddragelsen af standardiseringsarbejdet som en væsentlig del af denne analyse. Derimod er det svært at se det frugtbare i sontringen mellem på den ene side idéaspektet og praksisaspektet. Det fungerer ikke godt, og grunden er såmænd den simple, at bogen fortrinsvis handler om praksis. Samtidig leder sontringen ind i mellem alvorligt forfatterne på afveje. Det gælder f.eks. i analysen af koordinationssystemet og den parlamentariske høringsprocedure. Læseren får på intet tidspunkt fært af, at dette handlede om politik, og at medlemskabet af og deltagelsen i EF og EU stedse har været kontroversielt hertilands. Uden denne jordnære erkendelse er det svært at forstå såvel det, der er sket som det, der ikke skete på dette område.

Det leder frem til en anden kombination af ros og ris. Der er tale om en antologi. Forskningsantologier er som bøger ofte problematiske, for de hænger altså ikke altid sammen. Det gælder blot ikke her. Bogen er velredigeret, den er skrevet på et lydefrit dansk, og fremstillingen er gennemskrevet fra første til sidste side. Men der er også brugt mange, efter anmelderens smag alt for mange, ord. Meget kunne have været skrevet kortere. Det gælder ikke mindst den første del af bogen, hvor ordene i for høj grad har revet forfatterne med sig. Det leder til endnu et problem: Forfatterne og deres redaktør holder af at sonde og sonde og også af at sætte problemerne på begreber. Begge dele tenderer til at sløre, for de mange sontringer og teser er svære at få hold på, og mange af begreberne viser sig ved en let eftertanke at være løse i fugerne. Men det tager ikke værdien fra bogen, og det frakender ikke redaktør og forfattere ros. De har bidraget med kvalificeret viden om Danmark og EU.

Professor Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

NY SERIE

Økonomiens Konger

Redigeret af professor Jesper Jespersen, RUC

John Maynard Keynes

Den makroøkonomiske teoris oprindelse
og udvikling
af *Jesper Jespersen*

John Kenneth Galbraith

Et biografisk essay
af *Henning Gottlieb*

David Ricardo

Vækst, udenrigshandel og jordrente
af *Hector Estrup*

Milton Friedman

En pragmatisk revolutionær
af *Lars Christensen*

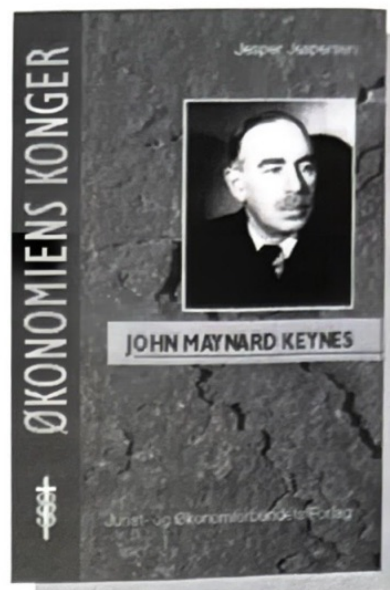
Udkommer forår 2003

Adam Smith

af *Peter Kurrild-Klitgaard*

Karl Marx

af *Hans Aage*



Kr. 150,- pr. stk.



Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Tlf. 39 13 55 00 · e-mail fl@djof.dk · www.djofef-forlag.dk