

Nr. 1 - 1992
65. årgang

Øko no & mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1992

65. årgang nr. 1. April 1992

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: Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Ansvarshavende redaktør:

Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 33 15 40 70.

Anmeldelsesredaktion:

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet (Bestyrelsesformand for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi).
- Lektor Christian Thune, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Produktion, administration og markedsføring:

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1992:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms.

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord

3

TEMA: ARBEJDSMARKEDET

Omfanget af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger i 1971-89

4

Peder J. Pedersen

Trædemøllen - indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne

18

Peter Jensen og John Reib

Stabilitet og forandring i overenskomstsystemet på det private arbejdsmarked 1985-1991

30

Ove K. Pedersen

Arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering: En kommentar

42

Peder J. Pedersen

Arbejdsløshedsforsikringens betydning for organisationsgraden: En replik

46

Michael Darmer

GENERELT

Politisk kronik, 2. halvår 1991

50

Lars Bille

Anmeldelser

59

- Økonomisk vækst
- Offentlig forvaltning
- Amter og amtsråd
- Politik som organisation
- Prissættelse af miljøet

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 1 1992 har som tema arbejdsmarkedsforhold. Det er en udgave af tidsskriftet, der er fremvokset spontant ved uafhængige bidrag.

Det er arbejdsmarkedspolitikken og arbejdsmarkedets organisationer der er i fokus.

Er der brug for en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik? Peder Pedersen gør opmærksom på, at de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger allerede er meget omfattende i international sammenligning. Det er måske mere grundlæggende forhold (eks. incitamentsystemer), der skal ændres. Peter Jensen og John Reib argumenterer for en mere svensk model, d.v.s. et job- eller uddannelsesstilbud tidligere i ledighedsforløbet efter

1/2-1 år, og at retten til dagpenge bør bortfalde, hvis ikke tilbuddet modtages.

Ove Pedersen beskriver nyere udviklingstræk i det komplicerede overenskomstspil. Indkomstpolitikken er død, skriver han blandt andet, og den eksisterende arbejdsdeling mellem stat og organisationer opretholdes. Peder Pedersen og Michael Darmer debatterer på baggrund af tidligere artikler i *Ø&P*, om den høje danske organisationsprocent skyldes et sammenfald mellem faglig organisering og arbejdsløshedsforsikring.

Uden for tema redegør Lars Bille for de politiske begivenheder i 2. halvår 1991.

Steen Thomsen, redaktør

GENERALFORSAMLING

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, der udgiver *Økonomi og Politik*, afholder generalforsamling tirsdag den 19. maj kl. 16.00-18.00 hos DJØF, Gothersgade 133. Dagsorden ifølge vedtægterne.

Omfanget af arbejdsmarkeds- politiske foranstaltninger 1971-89

**Peder J. Pedersen, Center for Arbejdsmarkedsøkonomi
Handelshøjskolen i Århus og Økonomisk Institut, Aarhus Universitet**

1. Indledning

Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger kan klassificeres og opgøres på mange måder: aktive eller passive, udbuds- eller efterspørgselsorienterede, kvantitativt eller kvalitativt orienterede etc. For nogle af disse programmer gælder, at der findes en omfattende viden, baseret på konsistente data, vedrørende omfang, fordeling, omkostninger og virkninger. Det gælder som bekendt arbejdsløshedsforsikringen, der som et passivt orienteret »program« varetager en omfattende registrering af data vedrørende den væsentligste del af arbejdsløsheden. Specielt efter indførelsen af CRAM-statistikken i 1979 findes der en uhyre detaljeret viden om arbejdsløshedens anatomi, som har dannet grundlag for en række analyser af arbejdsløshedens struktur, fordeling og virkninger. Efterlønsordningen med karakter af passivt udbudsbegrænsende program er et andet område, som er relativt godt dækket med statistiske oplysninger om til- og afgang, bestand, omkostninger etc. Den relativt gode statistikdækning er formentlig en konsekvens af tilknytningen til A-kassesystemet med den ovenfor omtalte veludviklede tradition for omfattende statistikdækning.

Når man ser på de aktive arbejdsmarkedspolitiske programmer i form af uddannelse og hele viften af beskæftigelsesprojekter og -programmer, stiller sagen sig noget anderledes m.h.t. statistikdækning. Statistikdækningen er relativt god m.h.t. arbejdsmarkedsuddannelserne, mens den er mangelfuld m.h.t. en stor del af beskæftigelsesprojekterne m.v. På basis af tilgængelig statistik er det vanskeligt at finde konsistente serier til belysning af omfang og omkostninger for disse programmer, som, bedømt ud fra foreliggende mere sporadiske data, efterhånden må være betragtelige. Heraf følger, at det er svært at foretage systematiske vurderinger af effekter af de mange programmer på dette område med benyttelse af de statistiske analysemetoder, som er nødvendige for at nå pålidelige resultater. Der er ganske vist foretaget ad-hoc evalueringer af mange konkrete enkeltprogrammer og -projekter, men analyserne præges – uden skyld hos dem der har foretaget dem – gennemgående af utilstrækkelig statistisk pålidelighed. Det har f.eks. typisk ikke været muligt at sammenligne med optimalt udvalgte kontrolgrupper eller at følge effekterne m.h.t. efterfølgende løn og beskæftigelse tilstrækkelig længe efter afslutningen af et program eller projekt.¹

I dette lille notat redegøres for et foreløbigt arbejde med at opstille en så vidt muligt konsistent serie for omfanget af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger dækkende de sidste ca. 20 år.

2. Omfanget af aktive foranstaltninger

De programmer, som inddrages, er arbejdsmarkedsuddannelserne, beskæftigelsesforanstaltningerne og efterlønsordningen. Arbejdsmarkedsuddannelserne omfatter specialarbejderkurserne, som bygger på en lov oprindelig vedtaget i 1960, efteruddannelseskurser for faglærte introduceret i 1965, omskolingskurser og såkaldte erhvervsintroducerende kurser for særlig udsatte grupper. De såkaldte beskæftigelsesforanstaltninger omfatter en bred vifte med arbejdstilbudsordningen for langtidsledige som den kvantitativt største og derudover omfattende en række programmer for unge arbejdsløse, iværksætterydelser, uddannelsesstilbudsordninger etc.

Udover de programmer for arbejdsmarkedsuddannelser, som er nævnt ovenfor, findes en meget bred vifte af efteruddannelses- og kursusaktivitet. Den viden, der findes om omfang m.v. for disse aktiviteter, bygger på survey-undersøgelser, mens der ikke – så vidt vides – er forsøgt opstillet konsistente serier for udviklingen over tid.

Med alle mulige forbehold er der i tabel 1 gjort et forsøg på at opstille en konsistent serie for udviklingen i omfanget af arbejdsmarkedsuddannelserne, (en delmængde af) beskæftigelsesforanstaltningerne og efterlønsordningen for årene 1971-89². Samtidig er antallet af registrerede ledige anført i tabellen.

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) blev som nævnt indført i perioden med fuld be-

skæftigelse i 1960'erne. Oprindelig var de derfor tænkt som foranstaltninger, der kunne fremme den faglige og geografiske mobilitet på et overophedet arbejdsmarked. Med et udgangspunkt, som primært var at forebygge aktuelle flaskehalse på arbejdsmarkedet, ville man vente, at aktiviteten indenfor AMU ville variere procykklisk. Den faktiske udvikling er præget af en stærk trend med en omtrentlig tredobling af aktiviteten fra 1971 til 1987. Omkring trenden ses en kontracyklisk konjunkturfølsomhed i form af stagnation eller fald i de to perioder med faldende arbejdsløshed, 1976-77 og 1984-86, mens antallet stiger kraftigt i perioder med stigende arbejdsløshed. Vurderer man uddannelsesaktiviteternes omfang i forhold til den samlede registrerede ledighed, fremstår imidlertid et noget andet billede. Det ses for det første, at uddannelsesaktiviteten i forhold til ledighedens omfang lå væsentligt højere før end efter konjunkturuomslaget i midten af 1970'erne. For det andet ses det, at den relative aktivitet ligger højere i 1980'erne end i anden halvdel af 1970'erne. Desuden er der med det relative mål for uddannelsesindsatsen ikke tegn på nogen konjunkturfølsomhed i denne. Den kontracykliske variation i det absolutte antal elevuger afspejler, at det i vidt omfang er afsætningsmæssigt svage perioder, der benyttes til efter- og videreuddannelse. AMU-direktoratets statistik indeholder oplysninger om kursisternes baggrund m.h.t. beskæftigelse hhv. ledighed, mens der ikke foreligger systematisk viden om effekterne af AMU-kurser på deltagernes efterfølgende ledighed og løn³.

De egentlige beskæftigelsesforanstaltninger er ifølge sagens natur først iværksat efter konjunkturuomslaget i 1974⁴. Tabel 1 indeholder først skøn over antallet af helårspersoner i disse foranstaltninger fra 1978. Konjunkturfølsomheden afspejles i denne serie både absolut og relativt til ledigheden i den kraftige stigning i begyndelsen af 1980'erne

Tabel 1. Registreret antal ledige og beregnet/skønnet antal helårspersoner i arbejdsmarkedsuddannelser, beskæftigelsesforanstaltninger og efterlønsordningen, 1971-89.

	Antal registr. ledige	AMU + kurser Helårs- personer	Beskæft. foranst. Helårs- personer ^a	Efterløns- modtagere Bestand	Foranst. Ialt	Ledige + foranst.	Foranst. i forhold til ledighed	Besk. for- anst. i forhold til ledighed	Udd.mv. i forhold til ledighed ^b
1971	38900	2617	-	-	2617	41517	6.7	-	6.7
1972	38700	2654	-	-	2654	41354	6.9	-	6.9
1973	25400	2710	-	-	2710	28110	10.7	-	10.7
1974	57700	3050	-	-	3050	60750	5.3	-	5.3
1975	130600	3546	-	-	3546	134146	2.7	-	2.7
1976	134100	3453	-	-	3453	137553	2.6	-	2.6
1977	164000	4129	-	-	4129	168129	2.5	-	2.5
1978	190600	4810	12600	-	17410	208010	9.1	6.6	2.5
1979	161800	5297	17600	38192	61089	222889	37.8	10.9	3.3
1980	183800	6571	16300	53489	76360	260160	41.5	8.9	3.6
1981	243000	8029	24700	61918	94647	337647	38.9	10.2	3.3
1982	262800	8730	35400	70555	114685	377485	43.6	13.5	3.3
1983	283000	9613	46600	80753	136966	419966	48.4	16.5	3.4
1984	276300	9018	49000	90414	148432	424732	53.7	17.7	3.3
1985	251800	8683	40849	94820	144352	396152	57.3	16.2	3.8
1986	220400	8010	36987	99357	144354	364754	65.5	16.8	5.4
1987	221900	7912	34861	101437	144210	366110	65.0	15.7	5.4
1988	243900	8149	32041	100089	140279	384179	57.5	13.1	4.5
1989	265000	8069	-	97935	-	-	-	-	7.2

Noter:

Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) og kurser for arbejdsløse opgjort i antal elevuger er vist mere detaljeret i tabel 2. Finansårsdata for årene 1971-77 er ved simpel interpolation omregnet til kalenderårsdata. Ved division med 47 (antal arbejdsuger excl. ferieuger) er der omregnet til et skønsmæssigt antal helårspersoner.

Beskæftigelsesforanstaltninger, en mere detaljeret oversigt findes i tabel 3 og 4. For 1978-80 findes kun total-tal for antallet af helårspersoner i beskæftigelsesforanstaltninger. Fra 1981 er data for antal helårspersoner opdelt på antal i arbejdstilbud og antal i foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed. Totaltallene for 1978-80 er skøn fremkommet ved at kombinere data for antal påbegyndelser i 1980 (Arbejdsministeriet (1982)) med data for antal helårspersoner i Hansen et al. (1988). Forholdet mellem antal helårspersoner og antal påbegyndelser i 1980 er derefter anvendt på påbegyndelsestallene for 1978 og 1979. Det er desuden skønnet, at en del af de 21.000 personer, som ifølge Arbejdsministeriet (1982) påbegynder arbejdstilbud i 1979, faktisk er påbegyndt i 4. kvartal af 1978. Konkret antages - i mangel af bedre - at 1/5 af 1979-påbegyndelserne ligger i sidste kvartal af 1978. Da varigheden af arbejdstilbud og beskæftigelsesforanstaltninger formentlig ikke er den samme, skal 1978-79 tallene også af den grund tages med flere forbehold end de øvrige tal i tabellen.

Efterlønsmodtagere, bestandstal findes først fra 1. kvartal 1981. 1979-80 findes kun data for kvartalsvis statistik for kumuleret bruttotilgang. Skøn over bestanden i 1979 og 1980 er beregnet ved at anvende lineær interpolation mellem 1 og forholdet mellem kumuleret tilgang og bestand ult. 1. kvartal 1981 på den kumulerede tilgang i de foregående kvartaler. Kilder: 1979-83 Arbejdsministeriet (1986). 1984-85 St. Eft. Arb.markedet 1988:21. 1986-89 OECD (1990) og meddelelse fra Arbejdsministeriet.

(a) Incl. personer i arbejdstilbudsordningen. (b) Incl. fra 1985 personer med uddannelsesstilbud.

og i det kraftige fald i antallet af helårspersoner fra 1984-86. En mere detaljeret oversigt over beskæftigelsesforanstaltningerne findes i tabel 3 og 4 nedenfor.

Der var spredte aktiviteter i form af mindre beskæftigelsesprojekter o. lign. i årene fra 1974 til 1977. Det var imidlertid først efter sammenbruddet af den midlertidige konjunkturstimulerende politik i 1975-76, at der i erkendelse af beskæftigelsestilbageslagets permanente karakter blev udviklet en egentlig »strategi« for en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Strategien, som blev udformet i 1977, bestod af fire hovedelementer, jvf. Arbejdsministeriet (1982)

- (1) en begrænsning af arbejdsudbuddet
- (2) øget indsats indenfor efter- og videreuddannelse
- (3) en forøgelse af efterspørgselen på specifikke områder gennem særforanstaltninger for bestemte grupper
- (4) en generel forøgelse af efterspørgselen efter arbejdskraft gennem finanspolitisk styrede omlægnings af efterspørgsels-sammensætningen

Det vigtigste program indenfor det første element er efterlønsordningen med helårsvirkning fra 1979, jvf. tabel 1, som viser den meget kraftige stigning i ordningens omfang i årene indtil midten af 1980'erne. En tidlig tilbagetrækningsordning som efterlønnen har både socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske perspektiver og konsekvenser. De arbejdsmarkedspolitiske konsekvenser afhænger bl.a. af i hvilket omfang programmet medfører en reduktion af den åbne arbejdsløshed dels generelt og dels på specifikke faglige delmarkeder. I en stationær konjunktursituation med given efterspørgsel efter arbejdskraft, hvoraf en given andel repræsenterer labour-hoarding i virksomhederne, vil overgang til efterløn medføre en tilsvarende nedgang i den åbne ledighed, uanset om de

konkrete personer, der går på efterløn kommer fra beskæftigelse eller arbejdsløshed. Under en beskæftigelsesnedgang, som den der var gældende, da efterlønsordningen blev introduceret i 1979 og de nærmest følgende år, afhænger den umiddelbare effekt på den åbne arbejdsløshed af virksomhedernes tilbøjelighed til at genbesætte stillinger, som bliver vakante ved overgang til efterløn. I 1979-80 fandt der genbesættelse sted i ca. 70% af tilfældene. I 1979 kom 60% og i 1980 75% af tilgangen til efterlønsordningen fra beskæftigelse. Under det ret voldsomme konjunkturtilbageslag i 1979-80 var der således ialt tale om et »gennemslag« fra efterlønsprogrammet på den åbne arbejdsløshed i størrelsesordenen ca. 80%. I perioden indtil bestanden af efterlønsmodtagere var stabiliseret i midten af 1980'erne på omkring 100.000 personer er der derfor baseret på erfaringerne fra de første år, ordningen virkede, sket et skift nedad i den åbne arbejdsløshed på ca. 80.000 personer. Med udgangspunkt i, at ordningen blev indført under en alvorlig beskæftigelseskriser, var interessen i starten forståeligt nok koncentreret om det umiddelbare gennemslag på den åbne arbejdsløshed målt ved det antal jobs, der blev nybesat som følge af ordningen. Det fulde gennemslag på den åbne arbejdsløshed svarer dog nærmere til det samlede antal efterlønsmodtagere, idet alternativet for mange ældre ville være åben arbejdsløshed eller beskæftigelse i hidtidigt job indtil normal pensionsalder i en situation, hvor efterlønnen ikke havde været til rådighed.

Efterlønsordningen har fortrinsvis virket attraktiv for ufaglærte og har derfor formentlig kun i begrænset omfang skærpet evt. flaskehalsproblemer. Den afledte arbejdsmarkedsmæssige konsekvens er derfor primært reduktionen af det generelle arbejdsløshedsniveau med de evt. konsekvenser dette vil have i en Phillips-kurve sammenhæng, jvf. Calmfors & Nymo (1990). Indenfor ram-

merne af en insider-outsider model kan situationen alternativt karakteriseres på den måde, at efterlønsmodtagerne bliver outsiders, som ikke påvirker lønfastsættelsen for insiderne. Lønstigningstakten bliver derfor alt andet lige større, hvilket under en betalingsbalance-restriktion resulterer i en efterfølgende stigning i ledigheden. Nyttegevinsten hos efterlønsmodtagerne skal derfor ses

i forhold til nyttetabet for denne gruppe af nye arbejdsløse.

Øvrige udbudsreducerende foranstaltninger i 1977-strategien var en udvidelse af barselsorloven og en trinvis forlængelse af ferien fra 4 til 5 uger. Gennemslaget fra disse ordninger på den åbne arbejdsløshed har antagelig været beskedent. Kvantitativt betyder feriefor-

Tabel 2. Omfanget af arbejdsmarkedsuddannelser og kurser

	Arbejdsmarkedsudd. (Elevuger)			Kurser for arbejdsløse (Elevuger)						I alt elev- uger	I alt helårs- personer
	Special- arb.udd.	Efter- udd. fagl.	Om- sko- ling	EIF- U	EIFL- LL	EIFL- KV	EIFL- IV	EI- INSP	EIF- IALT		
1971	95171	23823	3650	338	-	-	-	-	338	122982	2617
1972	94045	22483	7588	615	-	-	-	-	615	124731	2654
1973	89954	31468	5128	843	-	-	-	-	843	127393	2710
1974	107861	32417	1953	1125	-	-	-	-	1125	143356	3050
1975	118341	40581	2168	5550	-	-	-	-	5550	166640	3546
1976	104005	40500	3045	14725	-	-	-	-	14725	162275	3453
1977	110802	44118	2749	31175	2693	2505	-	-	36373	194042	4129
1978	115107	52973	3822	37600	9586	6993	-	-	54179	226081	4810
1979	127435	64003	3002	42750	6903	4869	-	-	54522	248962	5297
1980	153353	69860	1971	69248	5851	8544	-	-	83643	308827	6571
1981	174737	90060	3216	86061	10882	12392	-	-	109335	377348	8029
1982	187949	97889	2101	95864	13204	13315	-	-	122383	410322	8730
1983	206079	101604	1739	106108	15596	14150	6553	-	142407	451829	9613
1984	207890	88877	1396	96494	11614	12001	5555	-	125664	423827	9018
1985	208086	91458	1641	81476	9679	10462	5291	-	106908	408093	8683
1986	212127	79658	2050	58286	9188	7219	7962	-	82665	376490	8010
1987	203846	80958	1250	54204	9423	12267	9900	-	85794	371848	7912
1988	201151	93813	1389	58596	12872	9328	1789	2049	86683	383036	8149
1989	197493	88541	1894	54313	18816	4851	287	13082	91349	379277	8069

Noter: Arbejdsmarkedsuddannelserne. Kilde: Arbejdsministeriet, div. år, St. Efterretninger, og AMU-direktoratets statistik vedrørende arbejdsmarkedsuddannelserne.

EIF-U, erhvervsintroducerende kurser for unge arbejdsløse.

EIFL-LL, erhvervsintroducerende kurser for langtidsledige.

EIFL-KV, erhvervsintroducerende kurser for kvinder.

EIFL-IV, erhvervsintroducerende kurser for indvandrere.

EI-INSP, inspirationskurser.

Kilde: Arbejdsministeriet, div. årgange og AMU-direktoratets statistik vedrørende omskoling og erhvervsintroduktion.

længelsen ganske vist en reduktion af det samlede antal arbejdstimer på ca. 2%, men gennemslaget i form af nyansættelser til kompensation for ferierende medarbejdere er formentlig kun forekommet i meget begrænset omfang i virksomheder uden mulighed for midlertidig reduktion af aktivitetsniveauet.

Indenfor det andet hovedområde, en forøget indsats inden for efter- og videreuddannelse, har udviklingen for det første haft form af en intensivering af hidtidige programmer indenfor arbejdsmarkedsuddannelserne, jvf. tabel 1. Antallet af elevuger indenfor de traditionelle arbejdsmarkedsuddannelser er, som det fremgår af tabel 2, steget til ca. det dobbelte i årene efter 1977.

Den anden hovedkategori af foranstaltninger på dette område er de såkaldte erhvervsintroducerende kurser for særlig udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Før konjunkturomslaget i midten af 1970'erne var der kun tale om en meget beskeden aktivitet for unge. Fra 1977 stiger aktiviteten kraftigt og når et maximum i 1983 samtidig med den åbne arbejdsløshed. Den samlede aktivitet på området svarede i 1983 til ca. 3000 helårspersoner.

Det tredje hovedområde i 1977-strategien, en forøgelse af efterspørgslen på specifikke områder gennem særforanstaltninger for bestemte grupper, er illustreret mere detaljeret i tabel 3 og 4.

Arbejdstilbudsordningen trådte i kraft ult. 1978. Umiddelbart har det først været muligt at finde separate tal for det skønnede antal helårspersoner omfattet af ordningen fra og med 1981, mens skøn over summen af det samlede antal helårspersoner omfattet af arbejdstilbudsordningen og foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed paradoksalt nok foreligger fra 1979, jvf. tabel 1. Tids-

Tabel 3. Omfanget af beskæftigelsesforanstaltninger

	Arbejds- tilbud ^a	Uddannel- sestilbud	Iværk- sætter- ydelse	Ungdoms- arbejds- løshedspro- jekter ^b
Helårspersoner				
1978	-	-	-	na
1979	na	-	-	na
1980	na	-	-	na
1981	17700	-	-	7000
1982	27600	-	-	7800
1983	36100	-	-	105000
1984	35000	-	-	14000
1985	29500	840	409	10100
1986	21800	3982	1405	9800
1987	19600	4053	1008	10200
1988	19700	2714	827	8800 ^c
1989	25000	11068	5310	na

Noter: Kilde: Arbejdsministeriet, div. årgange. 1985-89, meddelelse fra Arbejdsministeriet.

(a) Skønnet total-tal for antal helårspersoner i arbejdstilbud og ungdomsarbejdsløshedsprojekter for 1978-80 findes i tabel 1.

(b) En oversigt over antallet af påbegyndelser i forskellige programmer findes i tabel 4.

(c) Skøn baseret på OECD (1990).

frister mv. har varieret i ordningen, men princippet har hele tiden været, at langtidsledige for at opretholde retten til dagpenge efter en vis periode skulle modtage et jobtilbud, i begyndelsen af 9 måneders og siden af 7 måneders varighed. Antal helårspersoner omfattet af ordningen topper i 1983 samtidig med den åbne arbejdsløshed. I 1985 blev ordningen udvidet med en uddannelsesstilbudsordning eller en iværksætterydelse som alternativer til et arbejdstilbud. Specielt i 1989 er der samtidig med den kraftige stigning i arbejdsløsheden tale om en stærk stigning i det antal personer, som er omfattet af disse ordninger.

Det omregnede antal helårspersoner i de forskellige foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed når ligeledes maximum med ca. 14.000 i 1984. Der findes ikke data for antal helårspersoner indenfor de enkelte ungdomsforanstaltninger, men som det fremgår af tabel 4 kun data for det antal personer, som hvert år har påbegyndt de forskellige foranstaltninger⁵. Da den gennemsnitlige varighed af de forskellige programmer formentlig varierer betragteligt, er det ikke muligt ud fra data for påbegyndelser inden for de enkelte områder at slutte noget om deres relative betydning. Indbyrdes sammenligning af de enkelte programmer vanskeliggøres også af manglende data i nogle af årene for nogle af programmerne.

Egentlige beskæftigelses- og jobskabelsesprojekter har set under ét været aftagende igennem perioden fra godt 14.000 i 1978 til godt 9.000 påbegyndelser i 1986. Til gengæld har der været en kraftig og ubrudt stigning i antal påbegyndelser i kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer. Antal påbegyndelser i programmet løntilskud til unge arbejdsløse følger udviklingen i den åbne arbejdsløshed og topper i 1984. Antallet af påbegyndelser i lære- og praktikpladser med løntilskud ligger på et meget højt niveau i den periode, hvori foranstaltningen har været virksom. Det fremgår ved inspektion af tallene, at unge omfattet af denne ordning ikke er talt med i skønnet over

Tabel 4. Antal påbegyndelser i forskellige beskæftigelsesprogrammer for unge

	Jobskabelsesordninger	Beskæft. projekter	Kom. undervisnings- og produkt. programmer	Projektgrupper, færdiguddannede	Amtskomm.-kurser, unge arbejdsløse	Løntilskud, unge arbejdsløse	Løntilskud, lærepladser
Antal påbegyndelser							
1978	-	14200		165	1527	2500	7496
1979	-	13400	15	91	na	1800	7939
1980	-	12050	104	101	2055	1700	7396
1981	-	12350	362	191	2431	3610	10653
1982	-	10560	832	335	3137	7540	23696
1983		10404	1642	198	7470	14415	28848
1984		10386	2657	205	-	15780	37919
1985	7164	2700	3196	148	-	12829	30600
1986	118	11497	3517	-	-	9640	42900 ^a
1987	-	14520	na	-	-	10171	32100
1988	-	na	na	-	-	8796	-
1989	-	na	na	-	-	8775	-

Noter: Kilde: Arbejdsministeriet, div. årgange samt Arbejdsministeriet m.fl., div. årgange.

Antallet af unge i §97-foranstaltninger er ikke vist separat i tabel 4, men er inkluderet i total-tallene for ungdomsarbejdsløshedsprojekter i tabel 3. Årene 1979-82 drejede det sig om mellem 1500 og 1900 helårspersoner, jvf. Arbejdsministeriet (1983-2).

For 1983-84 og 1986 findes kun det samlede antal påbegyndelser i jobskabelsesordninger og i beskæftigelsesprojekter. Det fremgår explicit for 1986, jvf. Arbejdsministeriet (1987), mens det fremgår implicit af tallene for 1983-84.

(a) Tilskuddet halveres fra 1986.

det samlede antal helårspersoner i foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløshed.⁶

Det fjerde punkt i 1977-strategien var som nævnt finanspolitisk fremkaldte ændringer i efterspørgselens sammensætning, som tilsigtede en stigning i den samlede beskæftigelse uden kraftige gennemslag på betalingsbalance-saldoen, den såkaldte twist-politik. Konkret blev denne del af strategien udmøntet i en række såkaldte beskæftigelsesplaner. Umiddelbart kan der findes nogle måltal for den bruttovirkning, som disse planer skulle have på beskæftigelsen. Det arbejdsmarkedspolitisk relevante tal, netto for fortrængningseffekter på andre områder, kan imidlertid ikke angives med nogen præcision. Desuden må det antages, at generelle programmer af denne type p.g.a. en endogen lønreaktion i økonomien kun har forbigående effekter på ledigheden, og derfor kun er af begrænset arbejdsmarkedspolitisk interesse. Kun i tilfælde af meget stærke hystere-

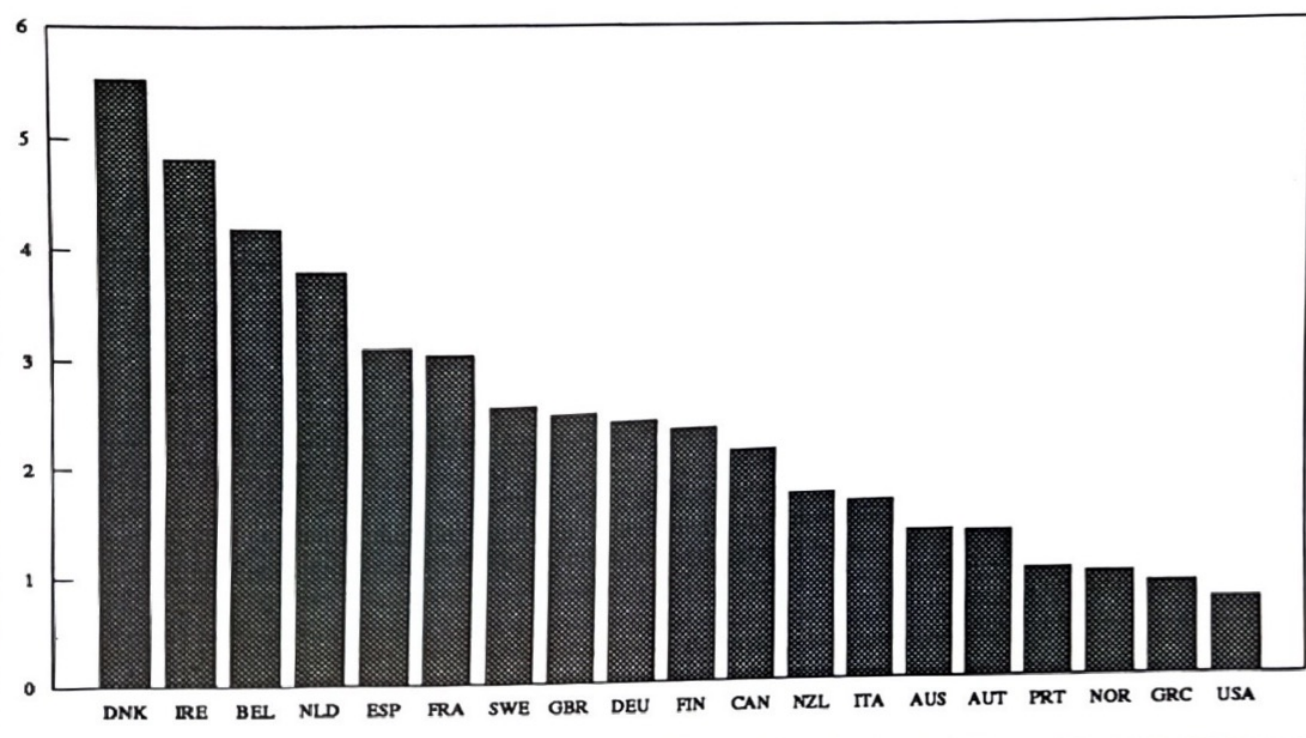
sis-effekter kan der argumenteres for, at selv relativt kortvarige stigninger i ledigheden vil have store langsigtede omkostninger. Selv i så fald vil det dog formentlig gælde, at mere målrettede programmer er mere effektive end generel twist-politik m.h.p. at undgå hysteresis-effekter.

3. Internationalt perspektiv

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er det relativt kompliceret at nå frem til et skøn over de ressourcer, som anvendes indenfor arbejdsmarkedspolitikken. Det skyldes dels, som det er fremgået, problemer med statistikdækningen af dele af arbejdsmarkedspolitikken, og dels afgrænsningsproblemer i forhold til bl.a. uddannelsespolitik og erhvervs politik.

Med de forbehold, som følger af problemer af den type, har OECD (1988 og 1989) på basis af indberetninger fra medlemslandene

Figur 1. Udgifter til arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger som andel af bruttonationalindkomsten. OECD-landene. 1988.



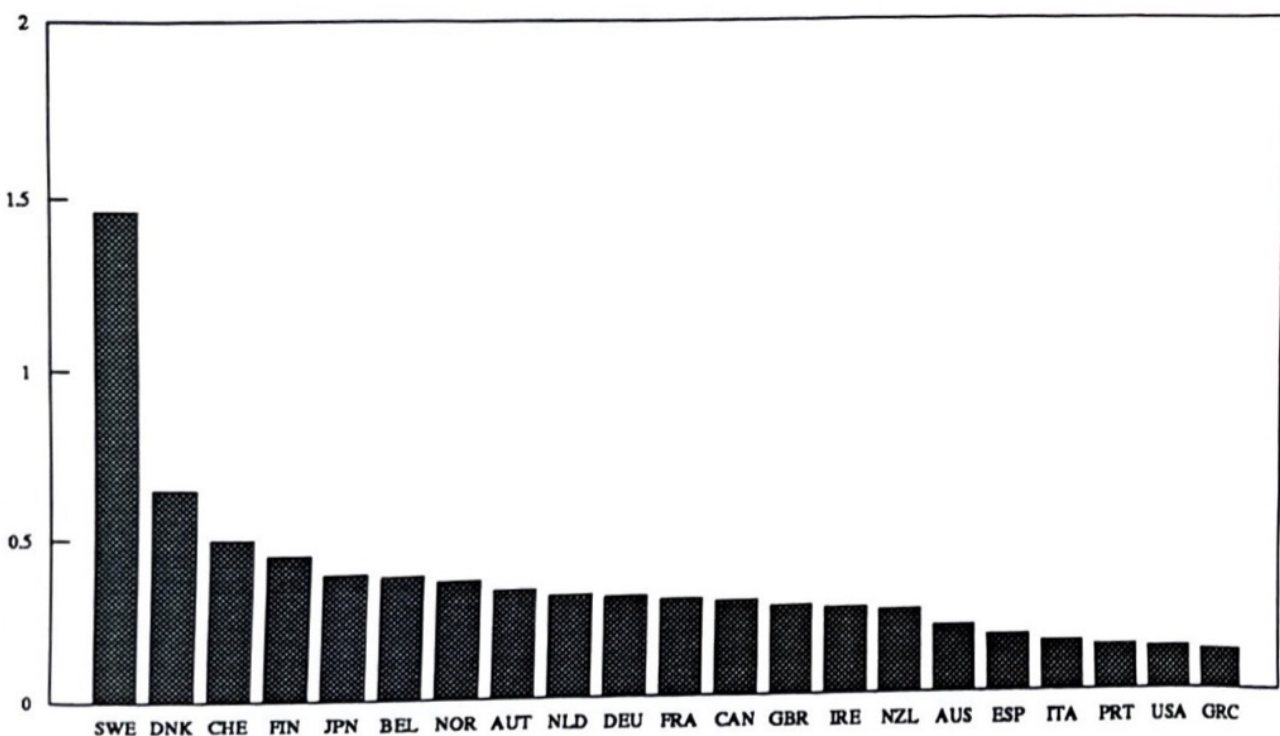
udarbejdet i princippet sammenlignelige oversigter over arbejdsmarkedspolitikken i medlemslandene for nogle år i slutningen af 1980'erne. På det grundlag skal arbejdsmarkedspolitikens omfang og sammensætning i Danmark i dette afsnit vurderes i internationalt perspektiv. De data, som anvendes, vedrører 1988, som er det seneste år i OECD-analysen.

Den samlede ressourceanvendelse indenfor arbejdsmarkedspolitikken er belyst i fig. 1, hvor de samlede udgifter til aktive foranstaltninger og kompensation for indkomstbortfald er sat i forhold til bruttonationalindkomsten⁷.

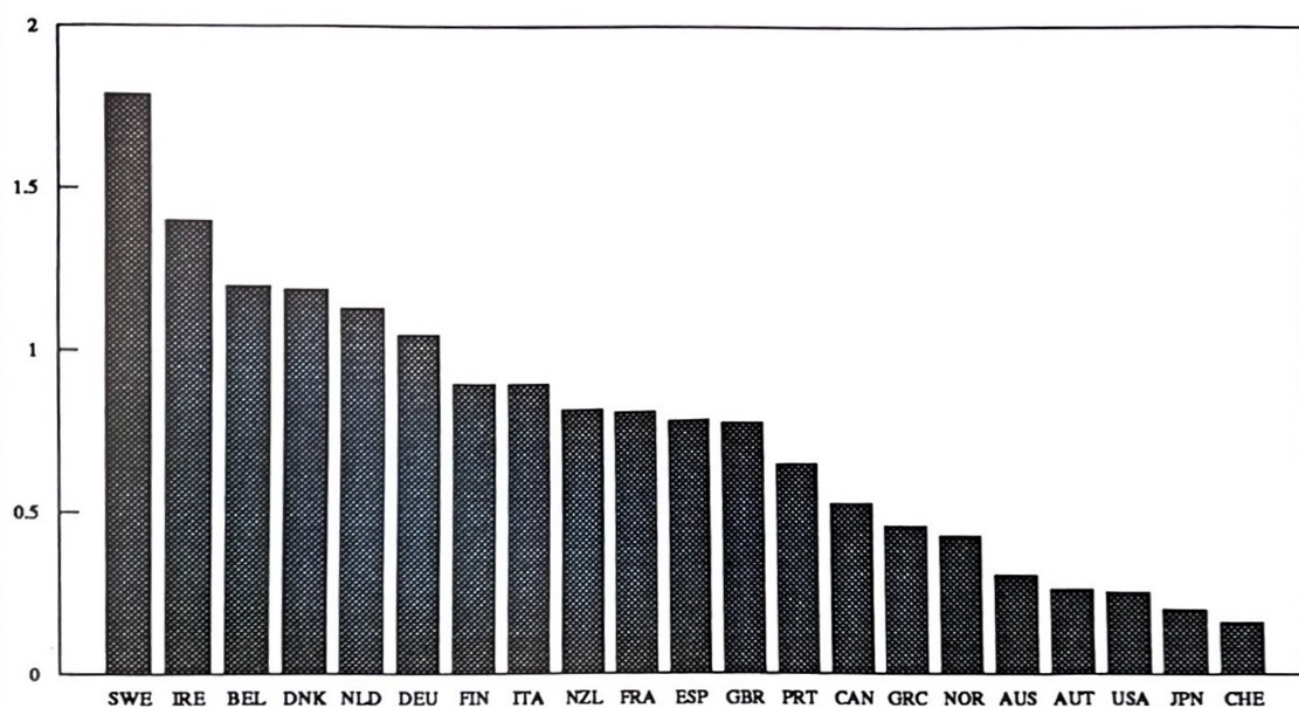
Vurderet alene ud fra de summariske tal, som illustreres i fig. 1, er Danmark det OECD-land, som bruger den klart største andel af bruttonationalindkomsten på arbejdsmarkedspolitiske formål.

Det er imidlertid åbenbart, at en sammenligning alene på basis af det summariske relative ressourceforbrug er mangelfuld. På den anden side er det ikke umiddelbart klart, hvordan tallene med rimelighed skal korrigeres m.h.p. at gøre dem mere sammenlignelige. Standard-metoden, anvendt f.eks. i Layard (1990) og i Jackman et al. (1990), består i at »deflatere« udgifterne relativt til bruttonationalindkomsten med arbejdsløshedsprocenten. Det herved fremkomne mål er udgifterne pr. arbejdsløs i procent af bruttonationalindkomsten pr. capita i arbejdsstyrken. Også dette mål er imidlertid mangelfuldt, fordi kausaliteten i en evt. sammenhæng mellem arbejdsmarkedspolitik og arbejdsløshed kan gå begge veje. Nogle lande, med Sverige som et fremtrædende eksempel, har efter alt at dømme en lav åben arbejdsløshed, bl.a. fordi der anvendes store ressourcer indenfor arbejdsmarkedspolitikken. Andre lande, med Irland som et eksempel, anvender betragtelige ressourcer indenfor

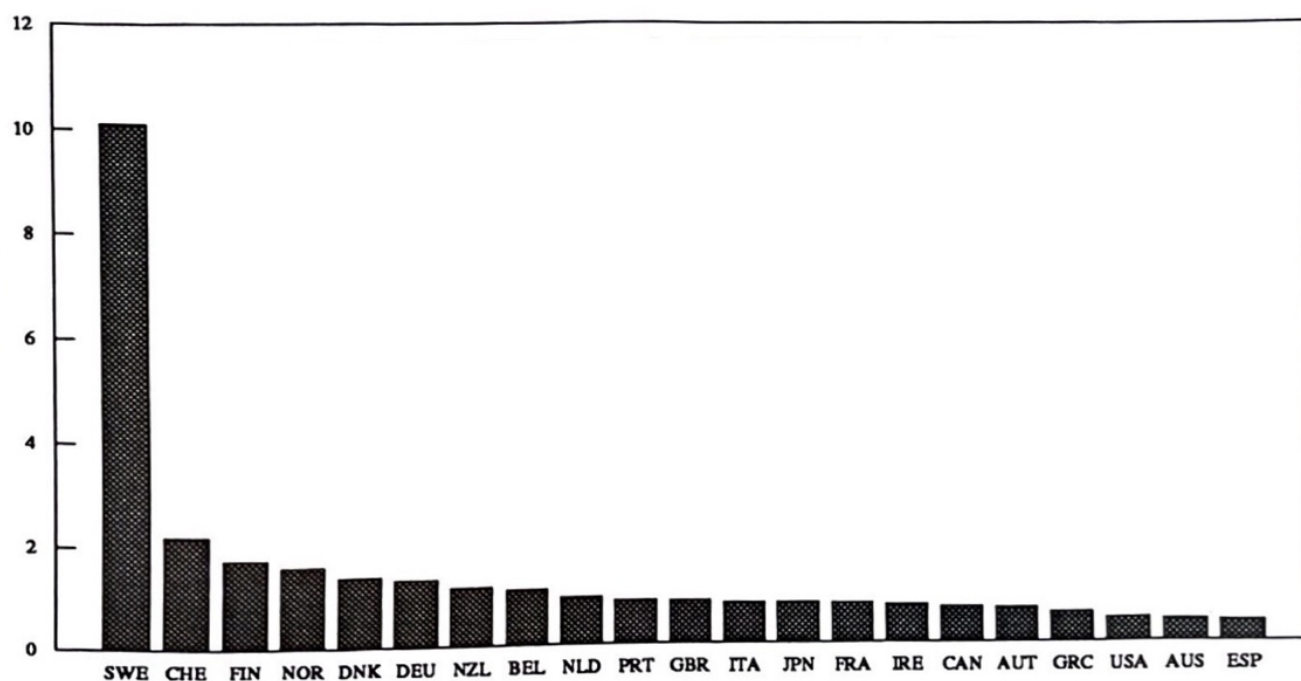
Figur 2. Udgifterne til arbejdsmarkedspolitik relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten. OECD-lande. 1988.



Figur 3. Udgifterne til aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken i forhold til bruttonationalindkomsten. OECD-lande. 1988.



Figur 4. Udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten. OECD-lande. 1988.



arbejdsmarkedspolitikken, fordi arbejdsløsheden ligger på et meget højt niveau.

Med disse forbehold er det i mangel af bedre valgt at anvende denne summariske korrektionsmetode i det følgende. I fig. 2 vises således de samlede udgifter relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten.

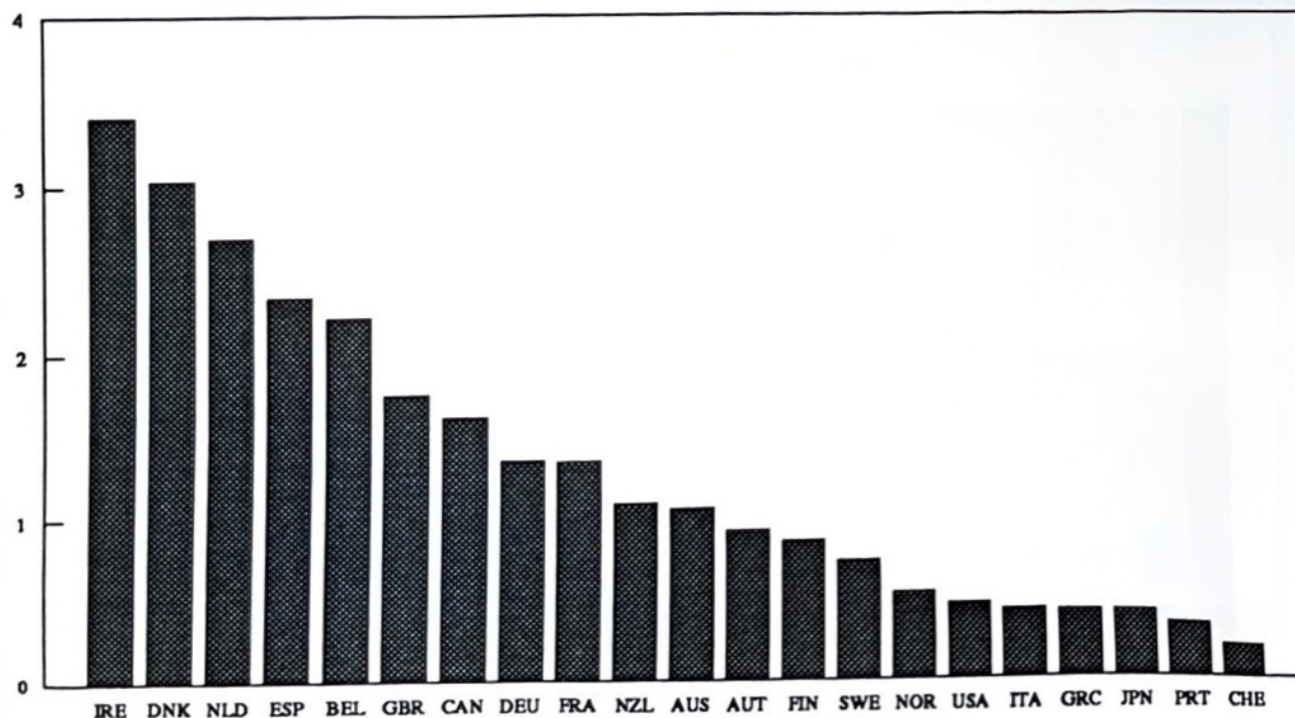
For en række lande resulterer dette, jvf. fig. 1, i anselige skift i rangordenen. Det fremgår, at Danmark efter korrektionen stadig ligger meget højt m.h.t. ressourceforbrug, men dog væsentligt lavere end Sverige.

I fig. 3 vises tilsvarende forholdet mellem udgifterne til de »aktive« elementer i arbejdsmarkedspolitikken i forhold til bruttonationalindkomsten. Det relative udgiftsniveau i Sverige, Irland og Belgien ligger højere end i Danmark. Det fremgår desuden, at den internationale spændvidde er kolossal imellem

det relative niveau i Schweiz og det ca. 10 gange højere niveau i Sverige. Interessant nok ligger arbejdsløsheden i begge disse »yderlande« i bunden indenfor OECD-området. Forklaringen er dog næppe, at den ekstremt beskedne indsats i Schweiz er lige så effektiv som den massive ressourceanvendelse i Sverige, men antagelig at arbejdsløshed i Schweiz udløser repatriering af udenlandsk arbejdskraft. I modsætning hertil har Sverige været et indvandringsland i årene, siden den internationale beskæftigelseskrise begyndte i midten af 1970'erne.

I fig. 4 vises de relative udgiftstal for de aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken deflateret med arbejdsløshedsprocenten. Den svenske position fremtræder her endnu mere markant sammenlignet med alle øvrige OECD-lande⁸. Den danske position i fordelingen er stort set uændret sammenlignet med positionen i fig. 3. Den relativt udbredte opfattelse af, at arbejdsmarkedspolitikken i

Figur 5. Udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse relativt til bruttonationalindkomsten. OECD-lande. 1988.



Danmark er skævdelt i den forstand, at de aktive elementer er beskedne sammenlignet med den del, der kompenserer for indkomstbortfald, er således ubegrundet, når man sammenligner med situationen i andre OECD-lande. Det er kun i de øvrige nordiske lande og i Schweiz, at indsatsen målt på denne måde er større end i Danmark, og kun i forhold til Sverige er der tale om en markant forskel.

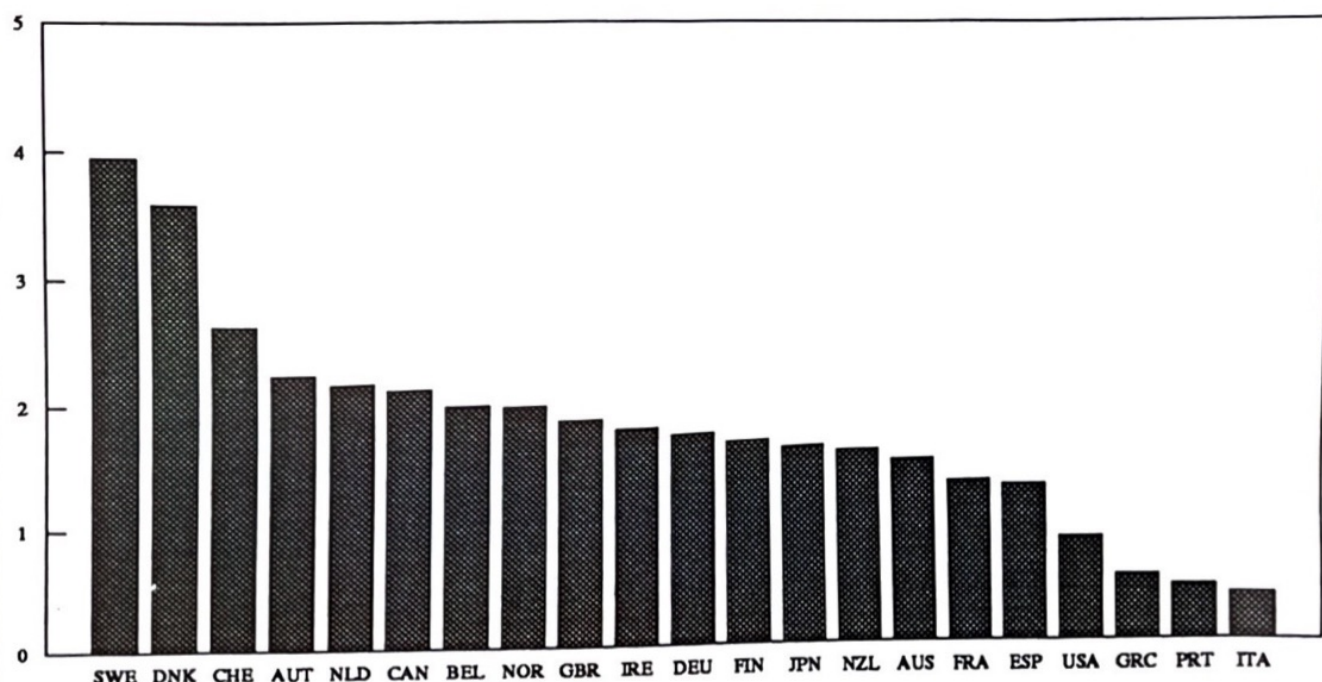
Endelig viser fig. 5 arbejdsløshedsunderstøttelsen i forhold til bruttonationalindkomsten i 1988. Andelen i Danmark er internationalt set høj og overgås kun af andelen i Irland. Sammenligninger skal imidlertid foretages med forsigtighed, fordi understøttelsesniveauet bl.a. påvirkes af skattereglerne. Således er arbejdsløshedsunderstøttelse skattefri i Vesttyskland med en heraf følgende konsekvens i form af, at man sammenligner et nettobeløb (dagpenge pr. arbejdsløs) med et bruttobeløb (bruttonationalind-

komst pr. capita i arbejdsstyrken), jvf. også sammenligningerne mellem Danmark, Holland og Vesttyskland i Dansk økonomi (1989).

I fig. 6 vises endelig dagpengeudgifterne relativt til bruttonationalindkomsten divideret med arbejdsløshedsprocenten, d.v.s. et meget summarisk mål for kompensationsgraden. Den danske position i fordelingen er stadig næsthøjest med Sverige i stedet for Irland med det højeste niveau i OECD-området⁹.

Afslutningsvis kan der være grund til to kommentarer. I den danske debat har det i de senere år ofte været fremført, at de traditionelle instrumenter i den økonomiske politik – finans- og pengepolitik – bliver stadig mindre anvendelige. Det er på det grundlag konkluderet, at vægten i den økonomiske politik med fordel kan flyttes over på bl.a. arbejdsmarkedspolitik og her specielt på mere ak-

Figur 6. Udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse relativt til bruttonationalindkomsten i forhold til arbejdsløshedsprocenten. OECD-lande. 1988.



tive elementer. På baggrund af den internationale sammenligning fremtræder Danmark imidlertid som et land, der allerede nu bruger arbejdsmarkedspolitikken meget intensivt. Det betyder på den ene side, at man godt kan overveje en anden vægtfordeling mellem aktive og passive elementer i politikken, men på den anden side, at der måske i lige så høj grad er brug for mere grundlæggende analyser dels af incitamentsfremmende finansieringsændringer og dels af effekterne af de indtil nu fungerende programmer indenfor arbejdsmarkedspolitikken.

Den anden kommentar vedrører landesammenligningerne i de ovenstående figurer. Bl.a. fordi landene har valgt forskellige økonomisk-politiske regimer, er det problematisk at foretage summariske sammenligninger. Ser man eksempelvis på sammenhængen mellem arbejdsløsheden og de relative udgifter til aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken i forhold til arbejdsløshedsprocenten alene for EF-landene, excl. de tre nye sydeuropæiske medlemslande og Luxembourg, fremtræder der et mere klart billede med det højeste ressourceforbrug i Danmark og Vesttyskland, som til gengæld har det laveste arbejdsløshedsniveau i denne landegruppe.

4. Afslutning

Indtil udgangen af 1970'erne var arbejdsmarkedspolitikken præget af en relativt passiv linie med den helt dominerende vægt på arbejdsløshedsforsikringen. Igennem 1980'erne er andre programmer steget meget kraftigt i omfang. Ved udgangen af 1980'erne svarer antallet af personer omfattet af forskellige arbejdsmarkedspolitiske programmer excl. de registrerede ledige til ca. 140.000 helårspersoner. Den kvantitativt dominerende foranstaltning er efterlønsordningen, som er stabiliseret på et niveau omkring ca. 100.000 personer. Hertil kommer godt

30.000 helårspersoner i beskæftigelsesforanstaltninger og ca. 8.000 helårspersoner omfattet af arbejdsmarkedsuddannelser og -kurser. Den kvantitativt dominerende beskæftigelsesforanstaltning er arbejdstilbud m.v. til langtidsledige, mens de traditionelle arbejdsmarkedskurser dominerer på uddannelsessiden. Målt i forhold til antallet af ledige er uddannelsesindsatsen kun steget meget svagt igennem årene med høj arbejdsløshed siden midten af 1970'erne. Målt i forhold til arbejdsstyrken er indsatsen steget relativt kraftigt.

I internationalt perspektiv er arbejdsmarkedspolitikken i Danmark særdeles omfattende, specielt når man ser på compensation for indkomstbortfald, men også når man ser på mere aktive elementer i politikken. Som en lidt paradox-agtig slutbemærkning kan man sige, at Danmark m.h.t. arbejdsmarkedspolitisk indsats ligner de andre nordiske lande, men m.h.t. arbejdsløshedens niveau ligger nærmere de øvrige EF-lande.

Noter

1. En oversigt over en del af evalueringsarbejdet i forbindelse med foranstaltningerne mod langtidsledighed findes i Winter (1988). Der kan også henvises til Winter (1986) og specielt for ungdomsforanstaltningernes vedkommende til Winter (1987).
2. For perioden 1962-70 foreligger finansårsdata for antallet af *deltagere* i specialarbejderuddannelserne, som skønsmæssigt kan omregnes til antal elevuger, som igen kan omregnes til et skønnet antal helårspersoner.
3. Nogle foreløbige resultater på dette område fra arbejdet med et stikprøvebaseret materiale findes i Jensen et al. (1990).
4. Der fandtes egentlige beredskabs/nødhjælpsarbejder i 1950'erne og 1960'erne, men omfanget var beskedent, regionalt stærkt lokaliseret og uden bredere arbejdsmarkedspolitiske ambitioner.

5. Tabel 4 indeholder kun tal vedrørende en del af de programmer, som har været iværksat i periodens løb.
6. Kun for 1980 kan det i Arbejdsministeriet (1982) findes, at de 7.396 påbegyndelser i dette år svarer til 5.100 helårspersoner. Løn-tilskuddet til lære- og praktikpladser var forøvrigt så stort, at det ikke er umiddelbart indlysende, at unge med løntilskud regnes med i ungdomsforanstaltningerne, mens lære- og praktikpladser med (et betragteligt) tilskud ikke inkluderes.
7. Arbejdsmarkedspolitikken er i OECD-analysen opdelt i to hovedkomponenter: »aktive« foranstaltninger og kompensation for indkomstbortfald. De aktive foranstaltninger er underopdelt i arbejdsformidling, arbejdsmarkedsuddannelser, foranstaltninger for unge, direkte job-skabelse og beskæftigelsesubsidier samt foranstaltninger for invalider. Kompensation for indkomstbortfald er underopdelt i arbejdsløshedsunderstøttelse og udgifter til programmer for tidlig tilbagetrækning af arbejdsmarkedsmæssige årsager.
8. Om man umiddelbart kan slutte kausalt fra denne position til det lave arbejdsløshedsniveau, er et mere omstridt spørgsmål. Eksempelvis finder Calmfors & Nymoen (1990), at den svenske arbejdsmarkedspolitik synes at have haft løninflationsvirkninger, mens Björklund (1990) i en oversigt over et antal svenske studier finder, at man ikke kan forkaste en hypotese om, at deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer ikke forbedrer beskæftigelses sandsynligheden sammenlignet med at have været i åben ledighed.
9. OECD-analysen inddrager udover dagpengeudgifterne også udgifter til programmer for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsstyrken af arbejdsmarkedsmæssige årsager. Hvis disse udgifter lægges til dagpengene vil Danmark ligge udgiftsmæssigt i toppen både med og uden korrektion for arbejdsløshedsniveauet. Årsagen er efterlønsordningen, som udgiftsmæssigt svarer til 1.3% af bruttonationalindkomsten. Det er imidlertid svært at vurdere i hvilket omfang, andre lande har ordninger for tidlig tilbagetrækning, som statistisk klassificeres som socialpolitik og ikke som arbejdsmarkedspolitik.

Litteratur

- Arbejdsministeriet. *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik*. Div. år. (Seneste udgave, 1987).
- Arbejdsministeriet m.fl. *Indsatsen mod ungdomsarbejdsløsheden*. Div. år. (Seneste udgave, 1987).
- Björklund, A. 1990. Evaluations of Swedish Labour Market Policy. *Finnish Economic Papers*.
- Calmfors, L. & R. Nymoen. 1990. *Real Wage Adjustment and Employment Policies in The Nordic Countries*. Institute for International Economic Studies. Stockholm University.
- Det økonomiske Råd. Formandskabet. 1989. *Dansk økonomi. Maj 1989*. København.
- Hansen, E.D., K. Kjærsgaard & J. Rosted. 1988. *Dansk økonomisk politik*. København.
- Jackman, R., C. Pissarides & S. Savouri. 1990. Unemployment Policies. *Economic Policy: 450-90*.
- Jensen, P., P.J. Pedersen, N. Smith & N. Westergård-Nielsen. 1990. *Arbejdsmarkedsuddannelserne 1976-86. En stikprøvebaseret beskrivelse*. Mimeo. Center for Arbejdsmarkedsekonomi. Handelshøjskolen i Århus & Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Layard, R. 1990. *Wage Bargaining and Incomes Policy: Possible Lessons for Eastern Europe*. Center for Economic Performance. Discussion Paper No. 2.
- OECD. 1988. *Employment Outlook*. Paris.
- OECD. 1989. *Employment Outlook*. Paris.
- OECD. 1990. *OECD Economic Surveys. Denmark*. Paris.
- Winter, S. 1986. *Har beskæftigelsesordningerne været effektive?* Paper, Institute of Political Science, University of Aarhus.
- Winter, S. 1987. Implementation of Danish Youth Employment Policy, pp. 259-84 i P.J. Pedersen & R. Lund (eds.) *Unemployment: Theory, Policy and Structure*. W. de Gruyter. Berlin.
- Winter, S. 1988. *Evaluation of Measures for Combatting Long-Term Unemployment in Denmark*. Paper, Institute of Political Science, University of Aarhus.

Trædemøllen – indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne

Peter Jensen og John Reib, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

De økonomiske kriser i 1970'erne resulterer i en markant øget arbejdsløshed og samtidigt observeres, hvorledes arbejdsløshedsrisikoen er ulige fordelt blandt forskellige grupper i arbejdsstyrken. Den ulige fordeling giver sig udslag både i en ulige risiko for at blive ledig og i en efterfølgende ulige længde af ledigheden.

For nogle af de hårdest belastede ledige er deres længerevarende manglende beskæftigelse starten på en dynamisk proces mod social nedgang, som til sidst fører til førtids- eller invalidepension. I arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng resulterer længerevarende ledighed således i tab af arbejdskraft, som måske på et senere tidspunkt bliver en mangelvare på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedspolitikken i Danmark indeholder i 1980'erne en målsætning om indsats over for særligt udsatte grupper af ikke-beskæftigede i arbejdsstyrken. Har denne indsats virket over for de 25-59 årige langtidsledige i A-kassesystemet og hvilken arbejdsmarkedspolitisk indsats er hensigtsmæssig over for denne gruppe fremover?

I denne artikel foretages en vurdering af de gennemførte arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger mod langtidsledighed i 1980'erne for de 25-59 årige¹. Artiklen indledes med en præsentation af en række øko-

nomiske teorier, der kan bidrage til en forklaring af langtidsledighed. Derefter beskrives og vurderes de gennemførte lovinitiativer, hvorpå resultaterne fra en empirisk analyse af langtidsledigheden præsenteres. Afslutningsvis vurderes indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne, og forslag til eventuelle forbedringer diskuteres².

2. Økonomiske teorier til forklaring af langtidsledighed

Individuel arbejdsmarkedsadfærd beskrives og diskuteres i stort omfang inden for den nyere teoretiske og empiriske arbejdsmarkedsøkonomi³. Nedenfor præsenteres en række mikroøkonomiske teorier, som kan forklare eksistensen af langtidsledighed på arbejdsmarkedet og give en karakteristik af de langtidsledige.

Assignmentteorien⁴ forklarer, hvorfor en arbejdssøgende placeres i et givet job fremfor i et andet, og hvorfor netop denne arbejdssøgende blandt flere besætter jobbet. Når arbejdsløshed defineres som en jobtype, kan assignmentteorien også forklare eksistensen af ledighed og heraf følgende langtidsledighed, hvis de ledige fastlåses i ledigheden.

Ud fra en antagelse om ikke fuld delelighed på hverken arbejdsgiver- eller arbejdstagerside, tilbyder den enkelte virksomhed et unikt job til besættelse og står over for en pakke af

individuelle kvalifikationer hos den enkelte arbejdsudbyder. En arbejdssøgendes beslutningsproblem består herefter i at vælge netop det job, som under forudsætning af de andre arbejdssøgendes ønsker og karakteristika maksimerer vedkommendes nytte ud fra viden eller forventninger om aflønningsforhold.

Under fuld information kan arbejdsløshedstilstanden karakteriseres som et »job« med den dårligste aflønning og med det laveste krav til de arbejdssøgendes kvalifikationer. Under ufuldkommen information opstår også ikke-optimale allokeringer som midlertidige fænomener på arbejdsmarkedet. En ledig er således en arbejdssøgende som ikke kan leve op til nogen jobkrav, en arbejdssøgende, som er presset ud i ledighed, fordi andre arbejdssøgende har bedre kvalifikationer, eller en arbejdssøgende, som opnår den største nytte ved at være ledig. Langtidsledige karakteriseres herefter som arbejdssøgende, der over en lang tidshorisont ikke matcher arbejdsgiverkrav eller vedvarende overhales af andre arbejdssøgende med bedre kvalifikationer.

I human capital teorien⁵ betragtes uddannelse som investering i arbejdskraftens produktionsevne. Uddannelse betaler sig på individniveau, når nutidsværdien af den tilbagediskonterede forskel mellem individets fremtidige merindtægter som følge af uddannelsen og individets uddannelseskostninger i alle henseender er positiv. Ved valg blandt alternative uddannelser, vælges uddannelsen med den højeste positive forskel.

Et individs human capital består af både generel og specifik human capital. Ved generel human capital menes almene færdigheder, som kan benyttes overalt på arbejdsmarkedet. Specifik human capital er derimod orienteret direkte mod en bestemt type arbejde

eller arbejdssituation. Traditionelt betragtes investering i generel human capital som lønmodtagernes investering i egen fremtidig indkomst hos uspecificerede arbejdsgivere, mens specifik human capital betragtes som arbejdsgivernes investering i fremtidig indkomst, idet lønmodtagerne ikke kan anvende de oplærte specifikke færdigheder hos andre arbejdsgivere. Denne sondring er dog ikke klar i praksis, hvor flere arbejdsgivere udbyder tilnærmelsesvis ens jobs.

Human capital degenererer, når den ikke bruges aktivt. Den specifikke human capital er mest følsom og den generelle human capital degenererer først efter længere tids ledighed. Når en ledig vender tilbage til arbejdsmarkedet generhverves den tabte specifikke human capital eller en ny erhverves, hvorefter sporene efter langtidsledigheden forsvinder helt eller delvist over tid.

Søgeteorien⁶ kan forklare, hvorfor en arbejdssøgende bevidst kan være længe om at vælge det rigtige job, og hvordan søgeintensiteten og den hastighed, hvormed den arbejdssøgende stilles over for jobtilbud, kan skabe langtidsledighed.

Søgning på arbejdsmarkedet opstår som følge af heterogenitet i arbejdsgivernes løntilbud over for arbejdsudbyderne. De arbejdssøgende foretager en omkostningskrævende søgning efter et (bedre) job under hensyntagen til søgeomkostning, søgegevinst, jobtilbuddenes ankomstintensitet og en løntilbudsfordeling. Jobtilbud karakteriseres ved deres tilknyttede løn, som fra den arbejdssøgendes synsvinkel betragtes som en stokastisk variabel fra en kendt, stabil fordelingsfunktion. Parametrenes indbyrdes variation bestemmer, hvorvidt den arbejdssøgendes sandsynlighed for at opnå beskæftigelse afhænger af, hvor lang tid vedkommende har været ledig (varighedsafhængighed), og retningen af denne eventuelle afhængighed.

Den arbejdssøgendes beslutningsproblem består herefter i at vælge netop det job, som maksimerer nutidsværdien af den arbejdssøgendes indkomst. En søgestrategi er at beregne en forventet optimal stikprøvestørrelse blandt samtlige jobtilbud og efterfølgende vælge jobbet med den højeste aflønning. En anden og mere optimal søgestrategi er at fastsætte en minimums(reservations)-løn, som forventes at give den største søgegevinst, og derefter vælge det første jobtilbud med mindst denne aflønning.

Jobtilbuddenes ankomstintensitet kan føres tilbage til en efterspørgselseffekt stammende fra varemarkedet. Man kan forestille sig en model, hvor arbejdsgiverne rangordner arbejdsudbydere i en kø med de bedst kvalificerede længst fremme og de mindst kvalificerede bagest. Herefter tilbyder arbejdsgiverne det antal jobs, som konjunktoren tillader, ned gennem rangordenen. Som konsekvens heraf vil en mindre kvalificeret arbejdssøgende ved konjunktursvingninger have en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet end en højere kvalificeret arbejdssøgende. Denne problemstilling behandles bl.a. i teorien om dynamisk arbejdskraftefterspørgsel.

Dynamisk arbejdskraftefterspørgsel⁷ tager udgangspunkt i arbejdsgivernes omkostningskrævende tilpasning af produktionsapparatet til variationer i afsætningsforhold eller produktivitetsforhold. Ændringer i arbejdsstyrken betragtes parallelt med investeringer i fysisk produktionsapparat og omkostningerne ved tilpasning af arbejdsstyrken består herefter af tabt produktionsevne samt fyrings-, ansættelses- og oplæringsomkostninger afhængigt af den aktuelle situation.

I en verden, hvor de eksogene forhold varierer hastigere end arbejdsstyrketilpasningen kan følge med til, opnåes aldrig en stabil ar-

bejdsstyrke med aflønning i henhold til dens marginalprodukt. Tilpasningsomkostningerne gør det optimalt for arbejdsgiverne at variere arbejdsstyrken mindre end variationerne i arbejdsstyrkebehovet lægger op til. Derved skabes såkaldt »labour hoarding« under lavkonjunktur og fast overarbejde under højkonjunktur.

Da højtuddannet arbejdskraft *ceteris paribus* er relativt mere omkostningskrævende at erstatte på grund af mere specifikke kvalifikationer og en dyrere ansættelsesprocedure, motiveres arbejdsgiverne til at begrænse flow'et af højtuddannet arbejdskraft ind og ud af virksomhederne mod at øge flow'et hos den lavere uddannede del af arbejdsstyrken. Dette resulterer i »labour hoarding« af højtuddannede medarbejdere og i en gøgeungeeffekt, som presser de lavest kvalificerede medarbejdere ud i arbejdsløshed. Til gengæld tilbydes højtuddannede ledige kun nyt job under højkonjunkturer, når de forventes at kunne bruges under lavkonjunkturer, hvilket øger deres risiko for at blive langtidsledige.

3. Indsatsen mod langtidsledighed i 1980'erne

Indsatsen over for de langvarigt ledige i Akkassesystemet tager op til starten af 1980'erne alene udgangspunkt i »*Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v.*«. I årene forud har været iværksat en moratorieordning med forlænget dagpengeret til længerevarende ledige, som ellers ville falde for 26-ugers reglen. Herudover er indsatsen over for de længerevarende ledige begrænset til informationsindsamling, og indsatsen er således meget passiv. Human capital teorien argumenterer for, at de lediges kvalifikationer degenererer over tid, og teorien om dynamisk arbejdskraftefterspørgsel argumenterer for, at lavkonjunktoren mindsker behovet for ny arbejds-

kraft. Ud fra disse betragtninger og med et stift lønsystem forudser søgeteorien, at de længerevarende lediges muligheder for at komme i beskæftigelse aftager med længden af deres ledighedsperioder. Alt i alt er moratorieordningen således med til at trække de ledige med deres ikke-efterspurgte færdigheder dybere ned i arbejdsløsheden.

Begreberne »jobtilbud« og »langtidsledig« introduceres i efteråret 1978. Herefter har længerevarende ledige under 60 år ret til et jobtilbud af mindst 9 måneders varighed på overenskomstmæssige vilkår umiddelbart inden, de falder for 26 ugers reglen. Formålet med jobtilbudsordningen er på dette tidspunkt alene at genplacere de langtidsledige på det regionale arbejdsmarked. Først søges etableret relevante jobtilbud i det regionale private erhvervsliv, hvorefter kommunerne, amtskommunerne og staten skal dække det resterende behov inden for egne rækker samt offentlige institutioner.

Et jobtilbud fastholder den enkelte langtidsledige på arbejdsmarkedet, hvorved arbejdslevnen plejes, som human capital teorien lægger op til. Målsætningen om jobtilbud inden for den traditionelle beskæftigelse er dog dødsdømt på forhånd, idet den langtidsledige ellers allerede ville være beskæftiget dér, som assignment teorien foreskriver det. Dog motiveres arbejdsgiverne til ekstraordinær ansættelse af langtidsledige gennem en genoptræningsydelse på op til 40 kr./time, som compensation for en forventet ringere produktivitet. Derved designses jobs med behov for de langtidslediges kvalifikationer til en reduceret løn inden for tilskudsperioden, men ikke nødvendigvis efterfølgende. Derudover efterlades de mindst attraktive langtidsledige hos det offentlige, som ikke er gearret til beskæftigelse af langtidsledige inden for f.eks. industri og håndværk, således at disse langtidsledige placeres i jobtilbud væk fra deres traditionelle beskæftigelse med be-

skeden mulighed for genplacering på det ordinære arbejdsmarked.

Jobtilbudsordningen forbedres i efteråret 1981 med introduktionen af en selvstændig lov om jobtilbud til ledige. Dels strammes op omkring den tidsmæssige placering af jobtilbuddet til helst efter 12 måneders ledighed inden for en periode på 15 måneder og senest efter 21 måneders ledighed inden for en periode på 27 måneder, dels skal myndighederne tage den enkelte længerevarende lediges situation op til overvejelse omkring behov for uddannelse forud for et jobtilbud, og dels søges dækket op for arbejdsgivernes misbrug af tilskudsordningen.

Jobtilbudsordningen løser imidlertid ikke det strukturelle problem med uoverensstemmelse mellem arbejdsstyrkens kvalifikationer og produktionsapparatets jobkrav, men intensiverer blot søgeprocessen. Beskæftigelsen forbedres ekstraordinært i det omfang, at arbejdsgiverne ikke substituerer traditionel arbejdskraft med tilskudsarbejdskraft. Når tilskuddet efter de 9 måneder imidlertid bortfalder, vil arbejdsgiverne kun beholde de tidligere langtidsledige til overenskomstmæssig løn, hvis deres kvalifikationer svarer til andre arbejdssøgendes. Alt andet lige vil jobtilbudsansatte ifølge den dynamiske arbejdskraftefterspørgselsteori have en større mulighed for at forblive i deres stillinger efter tilskuddets bortfald, jo mere specifik human capital, der erhverves i jobtilbuddet. Denne betragtning betyder omvendt også, at ansatte i jobtilbud med lidt eller ingen specifik human capital har en relativt høj risiko for at blive sendt tilbage i arbejdsløshed efter endt jobtilbud.

Den passive indsats over for de langtidsledige bliver med diverse forbedringer af jobtilbudsordningen i første halvdel af 1980'erne mere aktiv. I 1982 får de langtidsledige i jobtilbud mulighed for at indarbejde op til 2

måneders kompetencegivende uddannelse i jobtilbuddet og i sommeren 1985 introduceres begreberne »uddannelsesyddelse« og »iværksætteryddelse«. Samtidig afløses retten til mere end ét jobtilbud ud fra givne kvalifikationer af en tidsubegrænset dagpenget.

Langtidsledige kan i stedet for jobtilbud få en uddannelsesyddelse af dagpengestørrelse i op til 2 år eller indtil skæringsdatoen for 26-ugers reglen, når de deltager i mindst 12 måneders kompetencegivende uddannelse. Iværksætteryddelsen gives i op til 3 ½ år ved etablering af selvstændig virksomhed og maksimalt indtil et år efter skæringsdatoen for 26-ugers reglen. Iværksætteryddelsen udgør 50 % af den maksimale dagpengesats. For begge ydelser gælder, at eventuel supplerende indkomst modregnes efter de gældende regler for biindkomst i dagpengesystemet.

I praksis resulterer den nye indsats i en sortering blandt de længerevarende ledige på arbejdsmarkedet. Enten bliver de varigt beskæftigede, omskolede med bedre muligheder for varig beskæftigelse, starter selvstændig virksomhed, eller også står de i tomgang med degenerering af deres kvalifikationer som resultat. De bedst kvalificerede længerevarende ledige kan maksimalt opholde sig som ledige i dagpengesystemet i enten 5 år inklusiv et 9 måneders jobtilbud med løn og efterfølgende uddannelsesyddelse eller 6 år, hvis de i stedet for uddannelsesyddelse vælger iværksætteryddelse⁹. Det er herefter op til bi-standssystemet at vurdere, om de dårligst kvalificerede længerevarende ledige, som ikke gennemfører et af de nye initiativer, skal revalideres og sendes tilbage på arbejdsmarkedet, tildes sociale pensioner eller overlades til et spinkelt håb om ved egen hjælp at komme i beskæftigelse.

De præsenterede økonomiske teorier ser alle manglende uddannelse som en begrænsende

faktor i de lediges muligheder for at opnå beskæftigelse. Uddannelsesyddelsesordningen burde derfor være en succes, men antallet af ydelsesmodtagere begrænses på forhånd kraftigt af, at de ledige skal optages på uddannelsesinstitutionerne i konkurrence med traditionelle uddannelsessøgende, hvor tidligere uddannelsesforløb vægter væsentligt mere end færdigheder fra arbejdslivet. Ordningen er således kun en håndsrekning til en minoritet af bedre kvalificerede langtidsledige.

Selvom assignmentteorien betragter de længerevarende lediges kvalifikationer som overflødige i lønmodtagerform i den etablerede produktion, kan en længerevarende ledig selv udfylde en niche under forudsætning af gunstige afsætningsforhold. Iværksætteryddelsesordningen er derfor kun et reelt tilbud til de få, inden nicherne er fyldt op.

I december 1988 vedtages i Folketinget en lov med undertitlen »Forstærket indsats mod langvarig ledighed« med ikrafttræden den 1. januar 1989. Den forstærkede indsats består i en øget motivation af de længerevarende ledige til at tage imod uddannelses- eller iværksætteryddelse, idet de nu kan falde tilbage på et jobtilbud nr. 2. Desuden tilbydes uddannelses- og iværksætteryddelsesordningerne tidligere i ledigheden i overensstemmelse med human capital teoriens betragtninger om degenererende færdigheder, og ydelsernes varighed forlænges.

Med fuld virkning fra den 1. januar 1991 introduceres et nyt begreb, »uddannelsestilbud«, til 25-50 årige længerevarende ledige. Disse har herefter ret til et erhvervskompetencegivende uddannelsesforløb af op til 2 ½ års varighed med udgangspunkt i deres egne forudsætninger og arbejdsmarkedets behov.

Som bindeled mellem erhvervsintroducerende kurser og eventuel beskæftigelse eller uddannelse inden for det ordinære uddannelsessystem etableres på de regionale uddannelsesinstitutioner særlige uddannelsesstilbud (UTB) af typisk 3-6 måneders varighed. Formålet med UTB-forløbene er at opnå det højest mulige kompetenceniveau inden for et valgt område. Kompetencen omfatter både rent faglige kvalifikationer og brede almene evner, som sikrer den enkelte deltager en større fleksibilitet på det ordinære arbejdsmarked. Hvert UTB-forløb består af tre faser, henholdsvis en introduktionsdel, hvor deltagerne motiveres til at fuldføre, en kompetencegivende del med relevante uddannelseselementer og en afsluttende del med seriøs arbejdsmarkedsintroduktion.

Indsatsen over for de længerevarende ledige i A-kassesystemet er nu aktiv fremfor passiv over for de bedre kvalificerede længerevarende ledige. Efterhånden er jobtilbud, uddannelses- og iværksættertydelse samt uddannelsesstilbud integreret i en målrettet individorienteret indsats. Denne opprioritering af de bedre kvalificerede i den arbejdsmarkedspolitiske indsats kan retfærdiggøres ud fra en overordnet resultatbetragtning om at opnå så mange placeringer på det ordinære arbejdsmarked efter indsatsen som muligt med udgangspunkt i de begrænsede ressourcer. Det er derefter op til det sociale systems ekspertise at imødekomme de dårligst kvalificerede længerevarende lediges særlige behov for støtte.

4. Empiriske undersøgelser af langtidsledigheden

Som et yderligere bidrag til vurderingen af den førte arbejdsmarkedspolitik til bekæmpelse af langtidsledighed i det seneste årti, har vi foretaget en empirisk analyse af langtidsledigheden. Der er foretaget to slags multiple statistiske analyser, henholdsvis en logi-

stisk analyse af langtidsledighedens incidens i perioden 1980-1986 og en varighedsanalyse af ledigheden for perioden 1980-1984¹⁰.

Den logistiske analyse viser hvilke baggrundsfaktorer hos arbejdsudbydere, der påvirker deres sandsynlighed for at blive langtidsledig, påvirkningens retning samt faktorernes indbyrdes styrke. Resultaterne bidrager til vurderingen af lovinitiativerne omkring de langtidsledige ved en afdækning af initiativernes relevante målgruppe. Derudover fremhæves en række baggrundsfaktorer hos længerevarende ledige, som er væsentlige at ændre eller være opmærksomme på gennem offentlig indsats, hvis disse personer ikke skal blive eller forblive langtidsledige¹¹.

Varighedsanalysen viser først og fremmest, hvordan længden af de arbejdsløses ledighedsperioder påvirker deres sandsynlighed for at bevæge sig fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Desuden fremhæves hvilke baggrundsfaktorer, der påvirker længden af ledighedsperioderne, påvirkningens retning og de enkelte variabelers styrke. Som et specielt relevant punkt i forbindelse med langtidsledighed inddrages i varighedsanalysen variabler for et afsluttet offentligt eller privat jobtilbud. Herved opnås et bidrag til en evaluering af effekten af jobtilbuddene for de personer, der bliver ledige igen efter at have afsluttet jobtilbuddet. Varighedsanalysen bidrager endvidere med forslag til, hvornår det offentlige bør iværksætte initiativer til fremmelse af de lediges bevægelse fra arbejdsløshed til beskæftigelse for at imødegå længerevarende ledighed¹².

De empiriske analyser er foretaget på basis af data fra Danmarks Statistik, der også er anvendt i en række andre analyser fra Center for Arbejdsmarkedsøkonomi. Til analysen af langtidsledighed er der benyttet en longitudinal stikprøve indeholdende oplysninger

om ca. 3500 CRAM-registrerede personer i perioden 1979-1986. Af forskellige datamæssige årsager er selve analyseperioderne dog begrænset til det ovenfor nævnte. De anvendte data indeholder ikke oplysninger om, hvorvidt personerne har fået et jobtilbud eller har fuldført et jobtilbud. Ud fra de ugentlige ledighedsgrader konstrueres dels en indikatorvariabel for langtidsledighed (svarende til, at personerne har været berettiget til jobtilbud) og dels en variabel, der angiver, om personen har afsluttet et jobtilbud og efterfølgende er vendt tilbage til ledighed.

5. Resultater om langtidsledighedens incidens

De forklarende faktorer i analysen af langtidsledighedens incidens er udvalgt til at repræsentere markedssituationen generelt og strukturen på de enkelte delarbejdsmarkeder samt arbejdsgivernes ansættelses- og afskedigelseskriterier. På grund af datamaterialets registerbaserede natur har det ikke været muligt at inddrage de arbejdssøgendes egne ønsker og præferencer i analysen.

Formålet med denne analyse er at udpege en række karakteristika hos de langtidsledige i forhold til de ikke-langtidsledige, hvorved målgruppen for de offentlige initiativer afdekkes sammen med de faktorer, der især påvirker risikoen for langtidsledighed. Der er estimeret separate modeller for de to køn opdelt på forskellige aldersintervaller. Resultaterne heraf viser visse gennemgående træk, men også store forskelle mellem de forskellige grupper.

Der ses således store forskelle mellem de yngste og de ældste arbejdstagere bl.a. som følge af generationseffekter, der giver sig udslag i betydningen af uddannelsesniveaut for risikoen for langtidsledighed. Et generelt træk er, at de forklarende faktorer spiller en større rolle for de unge (25-29 årige) end for de

øvrige. De 25-29 årige synes derfor at være mere følsomme over for ændringer i markedssituationen og arbejdsgivernes ansættelses- og afskedigelseskriterier, hvorimod de ældres langtidsledighed må antages at ramme mere tilfældigt eller at være en følge af uobserverbare personlige karakteristika. Konjunkturforholdene slår ikke særligt kraftigt igennem i analysen, men der er en tendens til, at konjunkturerne virker modsat på de to køn. For mænd synes der generelt at være øget risiko for langtidsledighed som følge af en dårlig konjunktur, mens risikoen for kvinderne ikke påvirkes signifikant af konjunkturforholdene.

Erhvervsmæssigt tilhørsforhold og A-kasse tilhørsforhold viser sig at være meget væsentlige faktorer bag langtidsledighed. Tilknytning til den offentlige sektor er med til at øge risikoen for langtidsledighed, ligesåvel som KAD's og SID's A-kasser udpeges som højrisiko-områder. En geografisk opdeling i hovedstadsområdet og resten af landet viser derimod ingen signifikant sammenhæng med risikoen for langtidsledighed, når der kontrolleres for de øvrige forklarende faktorerers effekter.

Analysen udpeger også en række »restgrupper« på arbejdsmarkedet med en særlig høj risiko for langtidsledighed. Det drejer sig for mændenes vedkommende om 25-29 årige med en uafsluttet gymnasial uddannelse eller med kun 7 års skolegang, og for kvindernes vedkommende om unge enlige mødre. Forudgående ledighed er en vigtig faktor, der medfører en forøget risiko for langtidsledighed, mens størrelsen af tidligere lønindkomst og arbejdserfaring reducerer risikoen. Herved observeres, at det primært er de grupper, der i forvejen er svage på arbejdsmarkedet, der rammes af langtidsledighed.

Konklusionen af den logistiske analyse i en arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng er, at

målgruppen for den offentlige indsats mod langtidsledighed er yderst inhomogen. Denne heterogenitet peger i retning af et behov for en individuel indsats ud fra den enkeltes behov og forudsætninger.

6. Varighedsanalysens resultater

I varighedsanalysen inddrages yderligere en variabel, der angiver, om personen har afsluttet et offentligt eller privat jobtilbud umiddelbart forud for en ledighedsperiodes start. Dette giver en mulighed for at vurdere, hvilken effekt det har for den efterfølgende ledighed at have gennemført et jobtilbud. Den anvendte variabel definerer imidlertid kun den gruppe, hvor jobtilbuddet ikke afsluttes med fortsat beskæftigelse men med arbejdsløshed. Varighedsanalysen afslører således på dette punkt kun forskelle mellem ledighedsperioder umiddelbart efter et jobtilbud og alle øvrige ledighedsperioder.

Analysens resultater viser, at et afsluttet jobtilbud har en væsentlig betydning for den efterfølgende ledighedsperiode, således at et afsluttet jobtilbud signifikant øger den forventede længde af en efterfølgende ledighedsperiode. Der er en tendens til, at effekten er størst fra private jobtilbud. Forklaringen på dette skal formentlig findes i de signal-effekter, der er knyttet til den situation at være blevet arbejdsløs ved afslutningen af et jobtilbud i den private sektor. I den offentlige sektor er det »normalt«, at jobtilbud afsluttes med afskedigelse, hvorimod en tilsvarende situation i den private sektor kan opfattes som et kraftigt signal om negative egenskaber eller manglende kvalifikationer hos den langtidsledige.

Det skal igen fremhæves, at de ovennævnte resultater kun vedrører personer, der bliver arbejdsløse umiddelbart efter at have afsluttet deres jobtilbud. Der sker imidlertid en kraftig selektion blandt de langtidsledige,

der har haft et jobtilbud i den private sektor. Tidligere undersøgelser¹³ peger nemlig på, at chancerne for at opnå efterfølgende varig beskæftigelse er størst for de langtidsledige, som har gennemført et jobtilbud i den private sektor.

Effekten på senere ledighedsperioder er også undersøgt i varighedsanalysen. Senere ledighedsperioder er her defineret som ledighedsperioder, der startes i året efter, at jobtilbuddet er afsluttet, og dermed er der tale om mindst den 2. ledighedsperiode efter jobtilbuddets afslutning. Analyseresultaterne viser her en svagere sammenhæng, men dette kan tildels tilskrives forholdsvis få observationer af denne type.

Varighedsanalysen fremhæver i øvrigt en række forhold, som er væsentlige at ændre eller at være opmærksom på ved udformningen af en fornuftig politik til bekæmpelse af langtidsledighed fremover. Som et gennemgående træk findes der i alle de estimerede modeller negativ varighedsafhængighed, således at sandsynligheden for overgang fra ledighed til beskæftigelse aftager med den tid, personen har været ledig. Denne sandsynlighed aftager som regel meget i begyndelsen af ledighedsperioden og efter ca. 1 års ledighed er faldet yderst beskedent¹⁴. Der er i denne sammenhæng tale om *uafbrudt* ledighed. Derfor skal den offentlige indsats mod langtidsledighed sættes ind tidligere i ledigheden, når den akkumulerede ledighed benyttes som kriterium, således som det er tilfældet i jobtilbudsordningen og i uddannelses- og iværksætterordningerne.

Blandt de øvrige resultater fra varighedsanalysen kan det nævnes, at det betyder en del for overgangssandsynlighederne at være enlig forælder. Der observeres en interessant forskel mellem konsekvenserne for mænd og kvinder. For mændene ses en positiv effekt, mens der for kvinderne ses en negativ effekt.

Forklaringen på en negativ effekt på overgangssandsynligheden for enlige mødre kan søges i et imageproblem over for arbejdsgiverne som følge af forventet større fravær fra arbejdet. Den danske praksis med tildeling af forældremyndighed til kvinder som det mest naturlige og kun til mænd, når disse er væsentligt bedre kvalificerede end kvinderne, fremmer en selektion blandt mændene, hvorefter enlige fædre har en stærkere position på arbejdsmarkedet end andre mænd i gennemsnit. At være enlig uden børn øger overgangssandsynligheden for kvinderne, men mindsker den for mændene. Her kan der igen argumenteres for et imageproblem for enlige mænd (uden børn).

Som et generelt resultat svarer retningen på de estimerede koefficienter i varighedsanalysen overens med resultaterne fra den logistiske analyse. Derfor understøttes en betragtning om, at det med enkelte undtagelser er de samme faktorer, som påvirker længden af ledighedsperioderne og risikoen for langtidsledighed. Der er dog noget større forskel i de enkelte faktors påvirkning af varigheden, når der ses på resultaterne fra den køns- og aldersopdelte varighedsanalyse.

7. Diskussion

Siden slutningen af 1970'erne og op igennem 1980'erne har arbejdsmarkedspolitikken i forbindelse med dagpengesystemet indeholdt en række initiativer over for de 25-59 årige langtidsledige. Disse initiativer har omfattet en jobtilbudsordning og en uddannelses- og iværksætterordning. Dagpengesystemet og de tilhørende ordninger har især i begyndelsen af 1980'erne haft karakter af et passivt forsørgelsessystem, hvis primære formål har været at sikre de langtidsledige andel i overførselsindkomsterne via dagpengene fremfor via bistandshjælp. Specielt de svagest kvalificerede langtidsledige har i praksis oplevet, at det ene jobtilbud blot er

blevet efterfulgt af det næste uden udsigter til en forbedret ordinær beskæftigelsessituation. Dette har mere haft karakter af dårlig tilrettelagt socialpolitik end af fornuftig arbejdsmarkedspolitik.

Den førte arbejdsmarkedspolitik over for de forsikrede langtidsledige i 1980'erne frem til den forstærkede indsats mod langvarig ledighed sidst i 1980'erne lider af dens tilknytning til dagpengesystemet. Det er karakteristisk for dagpengesystemet, at det som udgangspunkt skal sikre en indbyrdes formel lighed mellem de forsikrede arbejdsmarkedsdeltagere med lige muligheder for deltagelse i en række tilbud til forbedring af deres beskæftigelseschancer, når de er i alvorlige beskæftigelsesmæssige problemer. Efterhånden som ledigheden op gennem 1980'erne forværres, fastholdes de langtidsledige i A-kassesystemet som allerede nævnt med udsigtsløse offentlige jobtilbud. Samtidigt introduceres i sidste halvdel af 1980'erne en ordning omkring uddannelses- og iværksætterordning, som i princippet er for alle langtidsledige, men som i praksis er mest attraktiv for de langtidsledige, som i forvejen har de bedste forudsætninger for at komme i beskæftigelse igen. Ligeledes har de bedre kvalificerede langtidsledige været placeret i jobtilbud i den private sektor, hvor chancerne for efterfølgende varig beskæftigelse er størst, mens de svagt kvalificerede langtidsledige typisk har modtaget jobtilbud i den offentlige sektor. Denne selektion betyder, at risikoen for at opleve efterfølgende ledighed er størst for personer, der har afsluttet et offentligt jobtilbud, mens der er en tendens til, at varigheden af en efterfølgende ledighedsperiode er længere for personer, der har afsluttet et privat jobtilbud. Man kan således med rette karakterisere denne arbejdsmarkedspolitik over for flertallet af de langtidsledige som en trædemølle med megen aktivitet men ingen væsentlig bevægelse.

Der har i løbet af 1980'erne været et klart skift fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkedspolitik over for de langtidsledige. I overensstemmelse med de økonomiske teorier og de empiriske resultater er indsatsen over for de langtidsledige forstærket fra 1989 med bl.a. forbedrede muligheder for at hjælpe de ledige tidligere i deres ledighedsforløb og en kraftig udvidelse af den uddannelsesmæssige indsats. Thaulow (1991) har foretaget en foreløbig evaluering af denne forstærkede indsats og finder, at især den øgede uddannelsesmæssige indsats har båret frugt, mens jobtilbuddenes virkning er langt mindre.

Mikkelsen (1991) påviser, at der på det danske arbejdsmarked findes en kraftig koncentration af den »tunge« ledighed på en lille, men ikke ubetydelig, gruppe af arbejdsstyrken, der i årevis er ledige og som har særdeles svært ved permanent at slippe ud af ledigheden. Dette er i overensstemmelse med resultaterne af vores empiriske analyse. Langtidsledighed kan skyldes, at den arbejdssøgende ikke er i stand til at bestride et job på grund af manglende uddannelse eller mange års dequalificerende ledighed. Udover den dequalificerende effekt kan ledigheden også have en stigmatiserende effekt, hvilket betyder, at ledigheden af arbejdsgiverne opfattes som et signal om en dårlig og lavproduktiv arbejdskraft. Derved bliver ledigheden i sig selv en hindring for at opnå beskæftigelse.

En yderligere intensivering af job- og uddannelsesstilbudsordningen kan benyttes til at sikre, at de arbejdsløse ikke dequalificerer sig mere end højst nødvendigt, og kan via indholdet i job- og uddannelsesstilbuddene også medvirke til, at stigma-effekter undgås. Hvis der gives et job- eller uddannelsesstilbud efter 1/2-1 års arbejdsløshed, kan dette samtidigt muliggøre en reduktion af den maksimale længde af dagpengeperioden. Denne kan dermed gøres væsentligt kortere end de nu-

værende 2 ½ år. Job- eller uddannelsesstilbuddet skal samtidigt udgøre et krav, således at retten til dagpenge mistes, hvis ikke den arbejdsløse tager imod tilbuddet. Herved opnås et system, der har store lighedspunkter med den svenske aktive arbejdsmarkedspolitik.

Det er svært at sige præcist hvornår i ledighedsforløbet, der skal gives et job- eller uddannelsesstilbud eller i øvrigt gøres en indsats for at modvirke eller undgå længevarende ledighed og dennes negative konsekvenser. Dels skal det naturligvis ikke ske for tidligt, idet de ledige skal have tid til selv at søge og finde et passende job. Dels skal det ikke ske for sent af hensyn til det tab af erhvervsevne og -kvalifikationer, der foregår under længevarende varighed, og af hensyn til stigma-effekter. Den gennemførte empiriske analyse viser imidlertid, at efter 1/2-1 års ledighed er der basis for en indsats.

For nyuddannede, der træder ind på arbejdsmarkedet, er der dog grundlag for en endnu hurtigere indsats, idet de får svært ved at opnå ordinær beskæftigelse (uanset uddannelsesniveau i øvrigt), hvis de ikke får job umiddelbart efter deres indtræden på arbejdsmarkedet. Ved overgangen fra uddannelse til arbejdsmarkedet er der således ikke nogen argumenter for at ændre på de nuværende regler vedrørende ret til dagpenge, idet nyuddannede unge typisk står til rådighed for arbejdsmarkedet og er interesserede i at opnå et job.

Erfaringerne fra 1980'erne bør udnyttes til yderligere at styrke job- og uddannelsesstilbudsordningens kvalitet. Der skal lægges vægt på kvalifikationsaspekterne i ordningen fremfor blot at opfatte ordningen som »opbevaring« af de arbejdsløse. Hovedvægten bør lægges på jobtilbud i den private sektor på grund af disse jobtilbuds mere relevante indhold. Herudover bør der tilbydes

uddannelsesaktiviteter eller beskæftigelsesprojekter med et højt indhold af »kvalifikation« fremfor offentlige jobtilbud og beskæftigelsesprojekter, der er ren »opbevaring«. I takt med at de langtidsledige gennem job- eller uddannelsestilbud opnår højere kvalifikationer, vil de også opnå en større potentiel indtjeningssevne og derfor have stærkere incitamenter til at være beskæftigede fremfor arbejdsløse.

Det bør i denne sammenhæng ikke overses, at en medvirkende årsag til langtidsledighed kan være uoverensstemmelse mellem arbejdsgiverkrav til arbejdskraftens kvalitet og de langtidslediges kvalifikationer. Denne uoverensstemmelse kan løses gennem uddannelse af de langtidsledige med udgangspunkt i deres egne forudsætninger og arbejdsgivernes behov, men kan også løses ved en generel opkvalificering af hele arbejdsstyrken.

Tildeling af job- og uddannelsestilbud bør ske efter en individuel behandling og vurdering for at opnå de bedste resultater og den optimale allokering af personer på de forskellige tilbud. Det er her værd at påpege, at dette ikke nødvendigvis behøver at betyde, at man følger den arbejdsløses ønsker. I en række tilfælde vil dette nemlig blot medføre en yderligere fastholdelse i en ugunstig ledighedssituation¹⁵. Der skal tages specielt hensyn til de langtidsledige og bistandsklienter, der er kommet i en situation, hvor deres mangel på uddannelsesmæssige kvalifikationer og deres hidtidige erfaringer med uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet er en barriere for, at de kan komme i stabil beskæftigelse¹⁶. Fremfor at tvinge disse personer ind i en generel arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der med stor sandsynlighed ikke vil forbedre deres situation, bør man for de unges vedkommende tage udgangspunkt i deres (manglende) forudsætninger ved tildeling af job- eller uddannelsestilbud, og for de ældres

vedkommende bør man anvende socialpolitiske midler til at forbedre deres situation.

Det er ikke umiddelbart klart hvilken »af-lønning«, der skal tilbydes under et job- eller uddannelsestilbud. Det er dog væsentligt at sikre sig, at de økonomiske incitamenter er i orden over for såvel de arbejdsløse som de potentielle arbejdsgivere ved private jobtilbud. De økonomiske midler, der bliver frigjort ved at nedskære dagpengeperioden, vil kunne benyttes til at finansiere job- og uddannelsestilbuddene i et vist omfang. Samtidigt bør det overvejes hvilke muligheder, der er for at aktivere arbejdsmarkedsdeltagerne til selv at tage initiativer i forbindelse med oprettelsen af job- og uddannelsestilbud fremfor »administrerede« ordninger. I forbindelse med tildelingen af job- og uddannelsestilbud bør der kunne stilles krav til mobilitet såvel fagligt som geografisk, eventuelt mod en passende kompensation, som det har været tilfældet igennem en længere årrække i Sverige.

Alt i alt bør den fremtidige indsats over for de forsikrede langtidsledige fortsætte, hvor den slap ved udgangen af 1980'erne, med et skift til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Der bør ske en højere grad af målretning af de langtidsledige mod brancher på det ordinære arbejdsmarked med gode beskæftigelsesudsigter gennem relevant uddannelse og en individorienteret indsats med mere udpræget anvendelse af principperne fra det sociale systems sagsbehandling. Denne indsats forudsætter imidlertid dels en udskillelse af den restgruppe blandt de langtidsledige, som det sociale system er mere kvalificeret til at tage sig af, og dels en forbedret job- og uddannelsestilbudsordning kombineret med ændringer i dagpengesystemet. Det er vigtigt, at længerevarende ledighed ikke resulterer i tab af arbejdskraft, som måske på et senere tidspunkt bliver en mangelvare på arbejdsmarkedet.

Noter

1. Det er i resten af artiklen underforstået, at vi udelukkende ser på initiativer rettet mod 25-59 årige langtidsledige.
2. For en mere udførlig gennemgang af dele af artiklens indhold henvises til Reib (1991).
3. Artiklerne i *Handbook of Labor Economics* (1986) giver en udmærket oversigt over dette område.
4. Se f.eks. Sattinger (1985).
5. Se f.eks. Willis (1986).
6. Se f.eks. Mortensen (1986).
7. Se f.eks. Nickell (1986).
8. Efter den 1. november 1982 begrænses jobtilbud i den offentlige sektor til 7 måneders varighed.
9. De 5 år er sammensat af 21 måneders ledighed efterfulgt af et 9 måneders jobtilbud, hvorefter 26-ugers reglen er opfyldt i yderligere 2½ år.
10. De analyserede perioder er bestemt af de anvendte data, hvorfor det ikke har været muligt at analysere ledigheden i sidste halvdel af 1980'erne. Der er dog intet, der taler for, at de opnåede resultater ikke er dækkende for resten af 1980'erne.
11. Resultaterne af den logistiske analyse er oprindeligt præsenteret af Reib (1991), som giver en langt mere detaljeret præsentation og diskussion end denne artikel.
12. De resultater, der præsenteres i denne artikel, er baseret på en revidering af varighedsanalysen, som præsenteres af Reib (1991). For tidligere tilsvarende analyser henvises til Jensen (1987, 1989) samt Jensen og Westergård-Nielsen (1990).
13. F.eks. Arbejdsministeriet (1984).
14. Dette resultat kan i vist omfang skyldes såvel den anvendte specifikation som forekomsten af midlertidig hjemsendelse. En nærmere diskussion af disse aspekter er givet af Jensen (1989).
15. Dette diskuteres nærmere af Reib (1991).
16. Jf. Ploug (1988).

Litteratur

- Arbejdsministeriet, 1984, *Evaluering af arbejdstilbudsordningen* Sammenfatningsrapport, København.
- Handbook of Labor Economics*, 1986, red. af O. Ashenfelter og R. Layard, North-Holland, Amsterdam.
- Jensen, P., 1987, Arbejdsløshed og beskæftigelse – en empirisk analyse af individuel arbejdsmarkedsadfærd, *Nationaløkonomisk tidskrift* 125, 337-354.
- Jensen, P., 1989, Empirical studies of individual labour market behaviour, Licentiatafhandling, Aarhus Universitet.
- Jensen, P. og N. Westergård-Nielsen, 1990, Temporary layoffs, i: J. Hartog, G. Ridder og J. Theeuwes (red.), *Panel data and labour market studies*, North-Holland, Amsterdam.
- Mikkelsen, I. S., 1991, Koncentrationen af ledighed på individer, upubliceret arbejdspapir, Center for Arbejdsmarkedsøkonomi, Aarhus Universitet og Handelshøjskolen i Århus.
- Mortensen, D., 1986, Job search and labor market analysis, i: *Handbook of Labor Economics*.
- Nickell, S., 1986, Dynamic models of labour demand, i: *Handbook of Labor Economics*.
- Ploug, N., 1988, Lønmodtager, arbejdsløs eller bistandsklient, Rapport 88:10, Socialforskningsinstituttet, København.
- Reib, J., 1991, Trædemøllen – en vurdering af gennemførte lovinitiativer i 1980'erne til imødegåelse af langtidsledighed blandt 25-59 årige danskere, Semesteropgave, Aarhus Universitet.
- Sattinger, M., 1985, *Unemployment, choice and inequality*, Springer-Verlag, Berlin.
- Thaulow, I., 1991, Evaluering af UTB-lovrevisionen, Arbejdsnotat 1991:3, Socialforskningsinstituttet, København.
- Willis, R., 1986, Wage determinants: A survey and reinterpretation of human capital earnings functions, i: *Handbook of Labor Economics*.

Stabilitet og forandring i overenskomstsystemet på det private arbejdsmarked 1985-1991

Ove K. Pedersen, Center for Offentlig Organisation og Styring, Handelshøjskolen i København og Roskilde Universitetscenter

Indledning

Siden midten af 1980'erne er der blevet kæmpet om overenskomstsystemets fremtidige opbygning og rolle på det private arbejdsmarked. Kampene udspiller sig på flere fronter og mellem mange aktører. Inden for nationalstatens grænser kan vi alene skelne mellem fire konfliktfelter. De fire er:

- faglige,
- organisatoriske,
- verbale og
- politiske.

Hver og især udspringer de af institutionelle aspekter ved overenskomstsystemet og dets hundredårige historie. Alligevel sker der i disse år noget vigtigt: På een gang er overenskomstsystemets samfundsmæssige rolle, dets institutionelle rammer, idegrundlaget under det og organisationsstrukturen bag det, sat til debat. Sidste gang det skete var i 1950'erne og ligesom den gang, indvarsles i dag en ny periode i systemets historie. Der kæmpes om systemets fremtidige rolle som makroøkonomisk styringssystem.

I centrum for denne kamp står fire spørgsmål:

- (1) om centrale versus decentrale, lokale versus individuelle lønftaler;
- (2) om forholdet mellem hoved- og underorganisationer og organisationer og medlemmer;
- (3) om forholdet mellem den samfundsøkonomiske og økologiske forestilling; og
- (4) om grænserne mellem de politiske og faglige institutioner.

Artiklen har til hensigt at beskrive aspekter af stabilitet og forandring i de aktuelle kampe. Jeg vil begrunde, at overenskomstsystemet forandres, men at en række grundlæggende forhold også opretholdes.

2. Det faglige kampfelt

Mellem organisationerne er der dannet et fagligt kampfelt. I feltet kæmpes om de retlige og institutionelle rammer for aktuelle og fremtidige forhandlinger (Pedersen, 1989). I dag foregår de vigtigste kampe om, hvorvidt fremtidens forhandlinger skal foregå cen-

tralt og/eller decentralt, lokalt og/eller individuelt.

I de sidste 10 år har nordeuropæiske arbejdsgivere og deres organisationer krævet decentrale overenskomstforhandlinger. Også i Danmark. Kravet er ikke nyt; kampen om decentrale versus centrale forhandlinger er det heller ikke. Tværtimod har spørgsmålet stået i centrum for de eksterne modsætninger mellem hovedorganisationerne siden 1930'erne og for de interne modsætninger i fagbevægelsen siden 1920'erne.

Allerede 1936 blev de første skridt taget til at skabe institutionelle rammer for løsning af disse konflikter (Jacobsen, 1982). De to hovedorganisationer aftalte såkaldte forhandlingsregler, der fastsatte procedurer for, hvem der hvordan og hvornår skulle gennemføre og afslutte hvilke forhandlinger. I 1973 blev reglerne opsagt uden at blive aftalt på ny (Due og Madsen, 1980) og fra 1973 til 1985 blev forhandlingsregler afløst af centrale køreplaner aftalt ad hoc. En gennemgang heraf viser, at centrale og decentrale forhandlinger har vekslet (Pedersen, 1985). Før forhandlingerne 1987 nægtede DA for første gang at aftale centrale køreplaner. I 1987, 1989 og 1991 blev køreplaner derfor aftalt decentralt. Hovedorganisationerne indgik alene såkaldte »mini-køreplaner« og støttede sig iøvrigt til Forligsmandsloven og Hovedaftalen om afslutning af forhandlinger og iværksættelse af konflikter.

Forhandlingsregler og køreplaner har således i mere end 50 år spillet en vigtig rolle i forbindelse med forhandlingsrettens placering og organisationernes rolle. Valget af forhandlingsform har været institutionaliseret og har kunnet forhandles.

Denne fleksibilitet er blevet anvendt til at placere forhandlingerne centralt eller decentralt. Den er også blevet anvendt til at be-

stemme hvilke organisationer, der direkte eller kun indirekte kunne deltage i forhandlingerne. De eksterne forhandlinger om forhandlingsforløbet er foregået parallelt med interne forhandlinger om placeringen af forhandlingskompetencen.

På denne måde er hovedorganisationerne kommet til at spille en stadig vigtigere rolle ved forhandlingerne. De har ikke alene fået kompetence til at udtage og forhandle generelle spørgsmål (generelle løntillæg, lavtlønstillæg, ferie, ATP, arbejdstid m.v.). De har også fået mulighed for at synkronisere og/eller lede de mange overenskomstforhandlinger og medfølgende urafstemninger, konfliktvarsler og forligsforhandlinger.

Siden opsigelsen af forhandlingsreglerne 1973 har DA med skiftende vægt tilstræbt decentrale forhandlinger. LO derimod har krævet centrale forhandlinger. Fra 1985 har DA nægtet at gennemføre centrale forhandlinger. Decentrale forhandlinger er kommet istedet. Foreløbigt er det sket i fem trin:

- Det første trin blev taget forud for forhandlingerne 1987 og omfattede et principielt krav om decentralisering fra hovedorganisationerne til brancher eller kartellerne.
- Det andet blev taget ved midtvejsforhandlingerne 1989. Her fik Industrifagene ved fællesoverenskomst indført en adgang til såkaldt individuel kvalifikationsløn. Samtidig fik arbejdersiden »den lille løfteparagraf« (Rasmussen, 1989a; 1989b) indført i normallønssystemet.
- Det tredje blev aftalt ved OK-forhandlingerne 1991. Her blev det rene minimallønssystem udbredt til normallønssområdet gennem indgåelse af fællesoverenskomster. Særligt Industriens Arbejdsgiverforening (IA) og Byggeriets Arbejdsgiverforening (BYG) gik i spidsen i aftaler med

SID, KAD samt Bygge-, Anlægs- og Trækartellet (BAT).

- Det fjerde blev gennemtrumfet 1991 da arbejdsgiverne afviste at lade hovedorganisationerne forestå forhandlingerne i forligsinstitutionen.
- Det femte blev taget 1992 da Industriens Arbejdsgivere (IA) sammen med CO-Metal i utvetydige vendinger meddelte både LO og DA, at de ikke skal forvente at kunne sætte centrale lønrammer for de decentrale forhandlinger 1993 (Sønderriis, 1991c; Vestergaard, 1991; Larsen, B., 1991a; Langergaard, 1992).

For at forstå betydningen af denne udvikling skal mindst yderligere tre aspekter tilføjes:

Det første har med hovedorganisationernes rolle at gøre. De manglende køreplaner 1987, 1989 og 1991 satte ikke hovedorganisationerne uden for indflydelse. I stedet søgte organisationerne at gennemføre en intern koordination af underorganisationernes forhandlinger.

Hovedorganisationerne satte centrale, men (i LO's tilfælde) vejledende og (i DA's tilfælde) tvingende rammer for underorganisationernes forhandlinger. Det skete ved at synkronisere de decentrale køreplaner, ved at oprette centrale forhandlingsudvalg (LO) og koordinationsnetværk (DA) samt for DA's vedkommende ved at kunne anerkende eller underkende overenskomster (Larsen B., 1991). De decentrale forhandlinger skete derfor (mest i DA's, og mindst i LO's tilfælde) inden for centralt koordinerede rammer (Sønderriis, 1991c; Damkjær, 1991).

Kombinationen af decentrale forhandlinger og central koordination skabte i alle tre år et usædvanligt indviklet, formelt (næsten) ubundet, men stærkt personbestemt forhandlingsspil. Tidligere foregik den interne koordination forud for forhandlingerne. Nu

foregår koordinationen fortløbende, parallelt, helt op til sidste sekund og gennem »interne spil« mellem forbund, karteller og de enkelte forhandlere.

Det andet aspekt har med central styring af den lokale lønudvikling at gøre. I 1987 fik Jernets Arbejdsgivere – sammen med de øvrige arbejdsgiverorganisationer inden for minimallønsområdet – ret til at styre lønudviklingen i medlemsvirksomhederne. I 1991 blev det aftalt, at retten kun skal gælde til marts 1993. På denne baggrund kunne arbejdsgiverne 1987-91 udstikke generelle og bindende retningslinier for alle medlemsvirksomheder (Holm Henriksen, 1989; Rudolf, 1990, 1991). Kombinationen af centralt koordinerede decentrale forhandlinger og centralt styret lokal lønudvikling resulterede i en stærkt kontrolleret lønudvikling.

Det tredje aspekt har med minimallønssystemets udbredelse at gøre. Sammenlægningen af Jernets Arbejdsgiverforening og Industriefagene til Industriens Arbejdsgiverforening 1990 betød, at minimallønssystemet kunne udbredes fra Jernet til Industriefagene og herunder til store områder dækket af SID og KAD. I 1991 blev 24.000 medlemmer fra SID og KAD således omfattet af minimallønssystemet. Resultatet var en væsentlig decentralisering af lønssystemet (Christensen, 1991).

Forholdet mellem lokale og individuelle aftaler er dog uafklaret. Individuel kvalifikationsløn er stadig et eksperiment. Antallet af forsøg er ikke stort, erfaringerne er ikke mange (Rasmussen, 1989a) og to vigtige stridsspørgsmål har allerede vist sig:

- (1) skal de individuelle forhandlinger foregå kollektivt (gennem lokalafdelinger og/eller tillidsmanden) og på grundlag af objektive kriterier (systematisk vurdering af arbejdsfunktion, uddannelse, dygtighed og erfaring) eller skal de

foregå individuelt (mellem løntager og -giver) og efter subjektiv vurdering (af den enkeltes arbejdsindsats) (Rasmussen, 1989a; Søborg, 1990; CO-Metal og IA, 1991)? og

- (2) kan de foregå året rundt eller kun på bestemte forud aftalte tidspunkter (Sønderriis, 1991b)?

I overenskomstperioden 1987-91 aftalte de enkelte arbejdspladser selv hvordan forhandlingerne skulle foregå. I 1991 blev det for industriens vedkommende bestemt, at forhandlinger kan ske een gang om året.

Et nyt overenskomstsysteem er således på vej:

- (1) Hovedorganisationerne vil foretage intern koordinering af overenskomstforhandlinger;
- (2) De landsdækkende arbejdsgiverforeninger og modstående karteller og forbund vil aftale grundløn og efter aftale afsætte pulje til lokale eller individuelle forhandlinger. Lønudviklingen vil blive kontrolleret og styret af arbejdsgiverforeningerne.
- (3) De lokale forhandlinger vil foregå mellem ledelse og tillidsmænd om formulering af kriterier for fordeling af kvalifikationsstillæg og om udregning af resultatløn.

Det er dog på ingen måde givet, at netop denne model bliver den endelige. Hovedorganisationernes rolle er stadig ubesvaret. Det samme er lokalafdelingernes og tillidsmandens (Rasmussen, 1989a).

Et meget væsentligt forhold synes dog allerede givet. Organisationernes aftale- og konfliktret er en grundlæggende forudsætning for det faglige kampfelt. Disse forudsætninger forandres, men nedbrydes ikke. Moderniseringen af overenskomstsysteem sker – og vil sandsynligvis også i fremtiden ske – gennem etablerede samarbejdsinstitutioner

og på grundlag af eksisterende aftaler og kutymer.

Det faglige kampfelt er således stadig intakt. Kampen foregår om fordelingen af aftale- og konfliktret, og om måder at koordinere centrale og decentrale, lokale og individuelle forhandlinger på.

4. Organisationerne som kampfelt

Internt i organisationerne er der dannet et kampfelt. I feltet kæmpes om fordelingen af forhandlingskompetence. Det sker på den ene side mellem hoved- og underorganisationer og på den anden mellem organisation og medlem.

Siden 1920'erne har spørgsmålet om organisationernes interne organisering været knyttet til spørgsmålet om overenskomststrukturen og dens centrale/decentrale, lokale/individuelle karakter. Placeringen af forhandlingerne har været afgørende for den organisatoriske opbygning.

To forhold har på ny kædet forhandlings- og organisationsstrukturen sammen. På den ene side har ændringer i overenskomstsysteem (som beskrevet ovenfor) aktualiseret spørgsmålet om fordelingen af forhandlingsretten. På den anden har forandringer i organisationssysteem gjort det samme.

I vidt omfang kan det eksisterende organisationssysteem føres tilbage til det forrige århundrede. Både hos arbejdere og arbejdsgivere. Ændringer i organisationsstrukturen har da også stået på dagsordenen i årtier. Fra 1950'erne til midt i 70'erne debatterede begge parter for at gennemføre forandringer. Derefter gik strukturdebatten i stå. Centraliseringen af lønforhandlingerne fjernede for en tid problemerne med en forældet organisationsstruktur. I begyndelsen af 1980'erne hobede problemerne sig op på ny. Nye for-

slag til organisationsændringer blev fremlagt på LO-kongressen 1987. Uden succes.

Fra 1988 gik det derimod hurtigt. I 1988 startede DA en forenkling af organisationens opbygning og allerede 1989 besluttede foreringen at ændre sine vedtægter. Den geografisk betingede tilknytning til arbejdsgiverforeninger blev ophævet. Medlemsskab af DA kan herefter kun opnås via landsdækkende organisationer. Samtidig startede en kædereaktion af sammenslutninger: arbejdsgiverforeninger blev lagt sammen med arbejdsgiverforeninger; erhvervsorganisationer med erhvervsorganisationer, og erhvervsorganisationer med arbejdsgiverorganisationer (f.eks. blev der gjort klart til sammenlægning af Industrirådet med Industriens Arbejdsgiverforening og Håndværksrådet med Byggeriets Arbejdsgiverforening) (Evert, 1990; Holm Henriksen, 1990).

Antallet af medlemsorganisationer i DA faldt da også straks – alene i 1988-89 fra 150 til 50 (Arbejdsgiveren, nr. 5, 1990). På LO's ekstraordinære kongres november 1989 besluttede et flertal at danne fem karteller. Men der blev ikke besluttet hvilke kompetencer kartellerne skulle udstyres med; ej heller hvilket lønsystem, der skulle gennemføres. Den fremtidige organisationsstruktur – og sammen med den – det fremtidige lønsystem forblev uafklaret. Hvilket det også gjorde efter kongressen 1991. Før kongressen var de fem karteller dannet, men Metal fastholdt kravet om at opretholde CO-Metal (dannet 1912), ligesom det nydannede Grafiske Kartel og Elektrikerforbundet holdt sig uden for. Efter kongressen fralagde LO sig en rolle i strukturforandringerne og overlod til »de fri kræfters spil« at beslutte fremtidens organisationsstruktur og lønsystem (Scheuer, 1991).

Allerede i begyndelsen af 1992 medførte dette spil, at Industrikartellet søgte tættere sam-

arbejde med CO-Metal, og at Handels-, Transport og Servicekartellet (HTS) gik op i sømmene (Larsen, B., 1991b). Ligeledes indgik Dansk Metal og SID's fabriksgruppe en samarbejdsaftale om et fast kontaktudvalg og et forslag til et styrket samarbejde (Larsen, B., 1992). På denne måde synes (nogle af) de fem nydannede karteller at være under opløsning samtidig med, at der – ihvertfælde på industriens område – er lagt op til et egentligt industriforbund.

Den fremtidige organisationsstruktur i LO er således stadig uafklaret. På den modsatte side kunne arbejdsgiverne med det nye organisationssystem 1989 iværksætte en strategi for at forenkle aftalesystemet. Målet var – og er – at nedbringe antallet af overenskomster fra 650 til mellem 20-25 (Arbejdsgiveren, *ibid.*). De første resultater viste sig 1991 med fællesoverenskomster på industriens område og en række ensartede regler i byggeriet.

Inden for industriens område er de følgende spørgsmål derfor blevet aktuelle på een og samme tid:

- (1) Hvem skal have forhandlingsretten centralt og decentralt: LO/DA, forbund eller karteller, karteller eller helt nye fusioner i retning af industriforbund?
- (2) Hvem skal have forhandlingsretten lokalt: den enkelte arbejder og virksomhed? tillidsmand og virksomhed? eller lokalafdelingerne? Og i så fald: hvad kan de aftale, hvem kan de binde, og med hvilken autonomi kan det hele foregå – i.f.t. tillidsmand, organisation eller centralorganisation?

Siden begyndelsen af århundredet har organisationerne i arbejdsretlig forstand været anerkendt som selvstændige retlige subjekter (Krabbe, 1932; Pedersen, 1982). Både organisationer og medlemmer er blevet udsty-

ret med særlige sæt af selvstændige rettigheder og pligter. I årenes løb er den individuelle arbejdskontrakt dog trådt i baggrunden til fordel for den kollektive overenskomst (Hasselbalch, 1979). Ligeså er den individuelle aftaleret vejet til fordel for den kollektive. Organisationerne har overtaget kompetencer fra individerne.

Arbejdsgivernes forsøg på at indføre individuel kvalifikationsløn kan ændre på dette forhold. Det samme kan forsøg på at udvide den individuelle aftaleret til også at omfatte arbejdstid, arbejdsfunktion, uddannelse, pension m.v. (Bruun, 1990; Flodgren, 1990). Men hvor langt en individualisering vil gå og hvor mange den eventuelt vil komme til at omfatte er uafklaret.

Et nyt organisationssystem er således på vej:

- (1) Underorganisationer sammenlægges og forhandlingskarteller eller industriforbund dannes. Antallet af overenskomster falder.
- (2) Forhandlingsretten forskydes fra forbund til karteller eller fusioner. Retten koncentrerer.
- (3) Aftaleretten forskydes fra organisationer til individer. Retten individualiseres.

Det er dog på ingen måde givet, at netop denne model bliver realiseret. Karteldannelsen er ikke lagt død. Industriforbundstanken stadig løs. De nye arbejdsgiverorganisationer har vel ikke endnu bestået deres første ildprøve. Det er ikke sikkert at antallet af overenskomster vil falde. Ligeså er det ikke afgjort, hvilke kompetencer forbundene afgiver til kartellerne eller fusioner og hvilke rettigheder de overdrager til individerne.

Et væsentligt forhold synes dog allerede givet: Moderniseringen af organisationssystemet sker gennem opretholdelse af den fri or-

ganisationsret samt organisationernes selvstændighed og repræsentationsret.

Det organisatoriske kampfelt er således stadig intakt. Kampen foregår ikke om opløsning af organisationssystemet eller om dannelse af alternative organisationer. Det eksisterende system forandres, men på grundlag af en grundlæggende stabilitet.

5. Det verbale konfliktfelt

Mellem organisationer og institutioner er der dannet et verbalt kampfelt. I feltet kæmpes om at formulere fællesskabets fremtidige forestillinger og om hvilke alternative problemer, mål og midler, der er de vigtigste. Kampen indebærer en (eller flere) definition(er) af virkeligheden og en typologisering af dens bestanddele.

I dag foregår de vigtigste kampe mellem den samfundsøkonomiske og den økologiske forestilling.

Siden 1960'erne er samfundsøkonomien blevet den forestilling (eller ideologi), hvori flertallet af organiserede aktører tolker og definerer samfundets problemer og dets udvikling (Pedersen, 1985; Borre, 1990; Sønderriis, 1991d). Samfundsøkonomien udgør forestillingen om en helhed: det danske samfunds økonomi; og forestillingen om et illusorisk fælleskab: alle danskeres økonomiske skæbnefælleskab.

Lønkampen er samtidig blevet verbaliseret. I dag foregår den mellem de økonomiske vismænd fra Det Økonomiske Råd og de økonomiske konsulenter i Budgetdepartementet. Den foregår mellem bankernes cheføkonomer og økonomerne i de store arbejdsmarkedsorganisationer. Kampagneøkonomer kan vi kalde dem alle, fordi deres opgave består i, ihærdigt at bombardere befolkningen med beretninger fra samfundsøkonomi-

ens ringside og konstant at sætte normative rammer for, hvad der er »ansvarlige« og »uansvarlige« økonomiske (herunder løn-) krav.

Det har dog ikke været uden sværds slag, at medlemsforbundene under LO har akcepteret kravet om samfundsøkonomisk ansvarlighed. SID var det sidste hovedforbund til at indordne sig. Spørgsmålet var i centrum på den dramatiske kongres september 1989 (Christensen, 1989; Larsen, E., 1989; Bang, 1989; LO-Bladet, 1989).

Organisationernes villighed til at tage samfundsøkonomiske hensyn har ændret sig. Første gang kravet om samfundsøkonomisk hensyntagen blev stillet var af DA ved overenskomstforhandlingerne 1955/56. Første gang LO gjorde forsøg på at tage samfundsøkonomiske hensyn var med Helhedsløsningen 1963 (Pedersen, 1985). Den sidste ændring i udviklingen af den samfundsøkonomiske ansvarlighed skete 1987. Sammen med DA, FTF og SALA underskrev LO en fælleserklæring om, at de danske lønomkostninger burde udvikle sig inden for rammerne af »omkostningsudviklingen i de lande, Danmark konkurrerer med« (Vesttyskland, England, Sverige) (LO-cirkulære nr. 114, 1987). Samme aksept blev lagt til grund for forhandlingerne 1990-91 (LO-Bladet, 1990).

Den internationale konkurrenceevne blev hermed gjort til den vigtigste parameter for det samfundsøkonomiske ansvar. Samtidig overlod de danske organisationer til kolleger i Tyskland, England og Sverige at kæmpe lønkampen på deres vegne. Den nominelle lønudvikling blev institutionelt bundet til omkostningsudviklingen i andre lande og fagbevægelsen ligesom arbejdsgiverne fik interesse i et højt henholdsvis et lavt lønniveau i de lande, der sammenlignes med.

Den samfundsøkonomiske forestilling har længe været dominerende som kognitiv ramme for kampagneøkonomer (Pedersen, 1985). Måske har den dog aldrig været dominerende i befolkningen som sådan (Socialforskningsinstituttet m.fl., 1989). Alligevel har den politiske elite gennem den samfundsøkonomiske forestilling vist sig i stand til at afvise eller at integrere alternative forestillinger. Det skete for kvindebevægelsens forestilling om kønnenes lighed, som i 1970'erne blev omformuleret til mænds og kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet (Tange Jørgensen, 1988; Hirdman, 1989; SOU:44, 1990). Det skete for Teknologirådets teknologipolitiske forestilling, som fra 1986 (Industriministeriet, 1986; Arbejdsministeriet et al, 1986; Nielsen og Pedersen, 1989; Pedersen, 1991; Pedersen, 1992) blev omformuleret til strukturpolitisk redskab for en samfundsøkonomisk genopretning og fornyelse (Kjær og Andersen, 1990; Pedersen, 1991; Pedersen, m.fl., 1992). Og endelig synes det samme på vej til at ske med den naturøkonomiske opfattelse formuleret i 1980'erne.

Konkurrencen mellem den samfundsøkonomiske og den økologiske forestilling blev indvarslet i 1960'erne (først gennem dannelsen af NOAH i 1969, senere i 1970'erne gennem udviklingen af en anti-atomkraftbevægelse og dannelsen af OOA i 1974) (Goul Andersen, 1990). Konkurrencen blev fortsat gennem 1970'erne, hvor miljøspørgsmålet konstant var det næststørste valgte tema efter samfundsøkonomien (Siune, 1989), og synes endelig i 1980'erne og -90'erne på vej til at blive omformuleret inden for rammerne af den samfundsøkonomiske forestilling. En naturøkonomisk opfattelse, som søger at integrere økologi og samfundsøkonomi, er formuleret (Dybkjær, 1990; Miljøministeriet, 1990; Wager, 1990; Bjørnskov, 1992).

Systemet af samfundsforestillinger er således under forandring:

- En strukturpolitisk opfattelse er blevet akcepteret. Begrebet om international konkurrenceevne er blevet en vigtig parameter. Samtidig er det blevet udvidet til at indbefatte bl.a. teknologisk konkurrenceevne (Pedersen, 1991; Pedersen, m.fl., 1992).
- En naturøkologisk opfattelse er blevet akcepteret. Begrebet om samfundsøkonomisk vækst er blevet udvidet til at omfatte de naturlige forudsætninger herfor og de miljømæssige konsekvenser heraf (Steen Nielsen, 1992).

Det er dog på ingen måde givet, at netop disse forestillinger er de eneste, der vil finde accept i befolkningen eller hos de politiske aktører. Alternative forestillinger er blevet formuleret. En bred debat om individuel moral og kollektiv etik er på vej (Thyssen og Pruzan, 1989; Moxnes, 1989; Wijkmark, 1990). Det er heller ikke givet, at den strukturpolitiske og naturøkologiske forestilling endelig vil blive integreret i den samfundsøkonomiske (Steen Nielsen, 1990).

En grundlæggende forudsætning for det verbale kampfelt synes dog givet: alternative forestillinger kan frit udtrykkes og gensidigt integreres.

- Meget tyder på, at den strukturpolitiske opfattelse vil blive integreret i den samfundsøkonomiske gennem en bred definition af, hvad der menes med international konkurrenceevne.
- Meget tyder ligeledes på, at den naturøkologiske opfattelse vil blive integreret i den samfundsøkonomiske gennem at tilføje denne endnu en vigtig parameter: naturrigdomme som »forudsætning« og forurening som »omkostning«.

Det verbale konfliktfelt er således intakt. Organisationer og institutioner taler stadig til hinanden og gør det stadig inden for de kognitive rammer sat af den samfundsøkonomiske forestilling. Forandringer i systemet af forestillinger sker gennem en ekspansion i de parametre og variable den samfundsøkonomiske forestilling omfatter.

Systemet forandres, men på grundlag af en grundlæggende stabilitet. Konflikter kanaliseres via den institutionaliserede samtale over i en pragmatisk ekspansion af den samfundsøkonomiske forestilling.

6. Det politiske kampfelt

Et politisk kampfelt er blevet dannet mellem på den ene side organisationer og institutioner på det private arbejdsmarked og på den anden mellem politiske institutioner. I feltet kæmpes om den aktuelle og nominelle løns reale og fremtidige størrelse (Pedersen, 1991). I dag står de vigtigste kampe om de institutionelle grænser mellem de faglige og de politiske institutioner.

Siden 1960'erne er lønudviklingen blevet et vigtigt element i den makroøkonomiske styring af samfundsøkonomien. Selve lønbegrebet har ændret sig i takt hermed. I dag er den absolutte lønsum eller den nominelle lønudvikling kun et af flere aspekter ved lønnen. Den absolutte løn kan i dag ses i forhold til den relative, den nominelle løn i forhold til den reale, den aktuelle løn i forhold til den fremtidige og lønnen før skat i forhold til lønnen efter. Løn i dag handler ligeså meget om skatte-, finans-, penge- og valutapolitik som om aftalte absolutte størrelser (Elster, 1989).

Denne udvikling er ikke ny. Siden 1933 har der været omkring 40 eksempler på direkte statslig intervention i løndannelsen gennem ophævelse af forligsforslag til lov eller fast-

læggelse af lønrammer ved lov (Michels and Slomp, 1990). I 1980'erne er de politiske og faglige institutioner blevet koblet sammen på en ny måde – særligt fra 1987.

I efteråret 1987 inviterede statsministeren LO og DA til trepartsdrøftelser. Emnet var »strukturproblemer på arbejdsmarkedet« og fra efteråret 1987 til efteråret 1990 blev et stadigt større antal politiske problemstillinger bundet sammen: dagpengesystem og dagpengenes størrelse blev koblet sammen med arbejdsmarkeds- og efteruddannelse, der igen blev koblet sammen med skattereformer, der igen blev koblet sammen med overenskomstforhandlingerne, der igen blev koblet sammen med en arbejdsmarkedspension, der igen blev koblet sammen med en strukturpolitisk orienteret erhvervspolitik ... osv.

Der kan udskilles tre faser – og en fjerde undervejs – i denne korte men hektiske periode fra 1987 til 1992 (Placing, 1990; Pedersen, 1991):

- I den første fase foregik der trepartsdrøftelser. Sammen med en pensionsreform blev et forslag om nedsættelse af virksomhedernes skatte- og afgiftsbyrde diskuteret. Drøftelserne fortsatte over i forhandlinger og endte med en fælleserklæring op til overenskomstforhandlingerne 1987 og i forslag til en ændret erhvervsbeskatning. December 1988 brød forhandlingerne sammen på netop dette spørgsmål.
- I den anden fase foregik der drøftelser mellem Folketingets partier – særligt regeringen og Socialdemokratiet (SD). Regeringen publicerede hvidbog over strukturproblemer på arbejdsmarkedet (Arbejdsministeriet et al., 1989), fulgt op af omfattende planer fra både SD og regering. September 1988 besluttede partierne at regeringen igen skulle genoptage trepartsdrøftelser. Drøftelserne blev øjeblikkeligt

indstillet, da forhandlingerne mellem partierne om de store planer brød sammen efteråret 1989.

- I den tredje fase foregik der firpartsdrøftelser. I et forsøg på at omgå SD i Folketinget blev Kommunernes Landsforening – imod LO og DA's ønske, men sammen med disse og repræsentanter fra landbrugets og de offentligt ansattes organisationer – inviteret til drøftelser med regeringen. Drøftelserne fortsatte over i forhandlinger og endte med to lovforslag om unges erhvervsuddannelse. Firpartsdrøftelserne blev indstillet, da fornyede forhandlinger mellem regering og SD brød sammen november 1990 (Meier Carlsen, 1990).
- En fjerde fase blev – muligvis – indledt gennem en genoplivning af kommissionsvæsenet 1992. I 1991-92 blev en række ekspertkommissioner nedsat til at komme med forslag om strukturorienterede forandringer. Der blev bl.a. oprettet socialkommission, skattekommission og udvalg til at komme med ideer til ændring af dagpengesystemet.

En ny sammenføjning af de faglige og politiske institutioner er således under opbygning:

- Efter lovindgrebet 1985 har regeringen ikke ønsket at intervenere i pågående overenskomstforhandlinger. Selv de økonomiske vismænd har erklæret indkomstpolitikken for død (Det Økonomiske Råd, 1990; Vestergaard, 1990).
- I stedet er lønforhandlingerne blevet koblet sammen med et stigende antal politiske problemstillinger. Et nyt sæt ad hoc institutioner er blevet dannet. Tre- og firparts institutioner integrerer både politiske og faglige institutioner.

Det er dog på ingen måde givet, at denne kombination af lønforhandlinger og politiske forhandlinger fortsætter. Den parlamen-

tariske situation kan ændre sig. Organisationerne kan tage afstand fra at blive inddraget (Sønderriis, 1990, 1991a). Det er ikke givet, at indkomstpolitikken er død. Det er heller ikke givet, at tre- eller firpartsdrøftelser genoptages 1992-93.

Et væsentligt forhold synes dog givet. De faglige og politiske institutioners autonomi respekteres. Kampen foregår ikke om at fratage organisationerne »kompetence« til selvstændigt at forhandle løn og arbejdsbetingelser. Ej heller om, hvorvidt de faglige institutioner kan påtage sig regeringsforpligtigelser. Organisationerne kan stadig indgå aftaler uden indblanding fra regeringen. Regeringen ligeså kan selv afgøre om de ønsker at indkalde til tre- og firpartsdrøftelser. Den eksisterende arbejdsdeling mellem de faglige og politiske institutioner opretholdes.

Samtidig udvikler der sig nye relationer. Det politiske kampfelt forandres, men på grundlag af en grundlæggende stabilitet. Relationerne mellem de faglige og politiske institutioner udvikles ad hoc og efter pragmatiske overvejelser. Det sker i et stadigt mere komplekst forhandlingsspil mellem Folketing, regering, arbejdsmarkedsorganisationer og embedsmandsudvalg og -kommissioner.

7. Konklusion

I det veletablerede billede af det institutionaliserede klassesamarbejde spiller begrebet konsensus en vigtig rolle. Sædvanligvis beskrives samarbejdet ved fraværet af åbne konflikter og grundlæggende meningsmodsatninger. Sønderlidende konflikter undviges. Orden og resultat erstatter kaos og antagonisme (Olsen, 1980; Elder, Thomas and Arter, 1988; March and Olsen, 1989).

Begrebet konsensus er imidlertid dobbeltbundet. På den ene side kan det indbefatte aktørernes indstilling til selve beslutnings-

processen. Kompromisvilje og viljen til at underordne sig fælles spilleregler – selv i økonomiske krisesituationer – er afgørende. På den anden kan det også henvise til holdningsmæssige forudsætninger. Konsensus indebærer, at antagonistiske holdninger er fraværende, at deltagerne allerede i udgangspositionen har en gensidig forståelse for, hvordan virkeligheden kan beskrives og hvilke bestanddele den består af.

Konsensus indebærer derfor, at aktørerne søger at undgå antagonistiske konflikter og udviser respekt for aftalte spilleregler. Men også, at konkurrerende forestillinger frit kan udtrykkes, og at verbale konflikter anvendes til at opnå fælles forståelse.

I det ovenstående har jeg søgt at vise, hvordan kampen om overenskomstsyste-met er blevet tilspidset. Men også hvordan aktørerne har udvist respekt for aftalte spilleregler og accepteret at formulere egne interesser inden for fælles kognitive rammer.

Min påstand går derfor ud på, at overenskomstsyste-met forandres, men at det sker i en stabil tilstand af dynamisk udvikling. Såvel det faglige og organisatoriske som det verbale og politiske kampfelt forandres. Samtidig fastholdes grundlæggende forudsætninger for deres fortsatte eksistens og funktion. Det institutionaliserede samarbejde bevarer, men forandres.

Litteratur

- Arbejdsgiveren*, 1990, »De fire grundpiller«, in nr. 5, 5.3.
Arbejdsministeriet et al, 1986, *Debatoplæg om vækst og omstilling*, København.
Bang, S., 1989, »2 formænd om formanden«, in *LO-Bladet* nr. 27, 28.9.
Bjørnskov, L., 1992, »Det overflødige miljøministerium«, in *Miljø-Intern*, januar.

- Borre, O., 1990, »Miljøbevaring og opinion«, in *Berlingske Weekendavis*, 3.8.
- Bruun, F., 1990, »Ønsker en ny super-decentral lønstruktur«, in *Erhvervsbladet*, 5.12.
- Christensen, H., 1989, »Ansvarlighed«, in *LO-Bladet*, nr. 27, 28.9.
- Christensen, H., 1991, »Den lokale lønkamp«, in *LO-Bladet*, nr. 7, 28.2.
- CO-Metal og IA, 1991, *90'ernes lønsystem - Kvalifikations- og Resultatløn*, København.
- Damkjær, O., 1991, »LO's sorte fredag«, in *Information*, 23.3.
- Det Økonomiske Råd, 1990, *Dansk Økonomi*, juni rapport, København.
- Due, J og Madsen, J.S., 1980, *Overenskomstsystemets sammenbrud*, København.
- Dybkjær, L., 1990, »Kampen om graderne«, in *Information*, 23.10.
- Elder, N., Thomas, A.H. and Arter, D., *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford.
- Elster, J., 1989, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge.
- Evert, E., 1990, »Industriens nye magtbase«, in *Børsen*, 25.4.
- Flodgren, B., 1990, »Facket er i gunning«, in *Dagens Nyheter*, 6.5.
- Goul Andersen, J., 1990, »Denmark: Environmental Conflict and the »Greening« of the Labour Movement«, in *Scandinavian Political Studies*, vol.13, no.2.
- Hasselbalch, O., 1979, *Arbejdsretlige Funktioner*, København.
- Hirdman, Y., 1989, *Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik*, Stockholm.
- Holm Henriksen, L., 1989, »Kontrolleret lønudvikling sætter skub i jernindustrien«, in *Børsen*, 10.8.
- Holm Henriksen, L., 1990, »Lysten til forandringer er stor i DA«, in *Børsen*, 22.2.
- Industriministeriet, 1986, *Den Industripolitiske Redegørelse*, København.
- Jacobsen, P., 1982, *Kollektiv Arbejdsret*, 3. udgave, København.
- Kjær, P. og Åkerstrøm Andersen, N., *Virksomhed i forhandlingsøkonomien*, COS Forskningsrapport 17/1990.
- Krabbe, O.H., (red.), 1932, *Carl Ussing i skrift og tale*, København.
- Langergaard, J., 1992, »Industrien advarer LO og DA«, in *Det Fri Aktuelt*, 10.1.
- Larsen, E., 1989, »SID's omvendelse«, in *Information*, 19.5.
- Larsen, B., 1991, »DA styrer aftalerne«, in *Det Fri Aktuelt*, 22.2.
- Larsen, B., 1991a, »LO's rolle skal styrkes«, in *Det Fri Aktuelt*, 14.11.
- Larsen, B., 1991b, »Transport-Kartel på meget lavt blus«, in *Det Fri Aktuelt*, 18.12.
- Larsen, B., 1992, »SID og Metal bliver slyngvender«, in *Det Fri Aktuelt*, 16.1.
- LO-Bladet, 1989, »Her er afsnittet der blev stemt ud«, in nr. 26, 21.9.
- LO-Bladet, 1990, »Indflydelse og medansvar«, *Beretning til repræsentantskabsmøde i LO 1990*, nr. 31, 30.10.
- LO cirkulære nr. 114, 1987, *Fælleserklæringen*.
- March, J. and Olsen, J.P., 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York.
- Meier Carlsen, E., 1990, »En kegle ad gangen« og »Politisk tvangsfordring«, in *Det Fri Aktuelt*, 15. og 16.10.
- Michels, A. and Slomp, H., 1990, »The Role of Government in Collective Bargaining: Scandinavia and the Low Countries«, in *Scandinavian Political Studies*, no. 1.
- Miljøministeriet, 1990, *Miljø og Økonomi*, København.
- Moxnes, H., 1989, »Ikke bare som enkeltmenneske vi har ansvar«, in *Aftenposten*, 16.10.
- Nielsen, K. and Pedersen, O.K., 1989, »Is Small Still Flexible? -An evaluation of Recent Trends in Danish Politics«, in *Scandinavian Political Studies*, Oslo, no. 4.
- Olsen, J.P., 1980, »Governing Norway: Segmentation, Anticipation, and Consensus Formation«, in Rose, R. and Suleiman, E.N. (eds.), *Presidents and Ministers*, Washington.
- Pedersen, O.K., 1982, »Septemberforliget og hvad der dermed fulgte«, upubl. manus.
- Pedersen, O.K., 1985, *Institutionel Historie. Om kampagnestyret forhandlingsøkonomi og konsensusplanlagt løndannelse*, Roskilde.
- Pedersen, O.K., 1989, »Læreprocesser og forhandlingsspil. Om løndannelse og forhandlingsøkonomi i Danmark«, in Nielsen, K. og Pedersen, O.K. (red.), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København og Oslo.

- Pedersen, O.K., 1991, »At first They were Two, then Three and now Four. Generalized Political Co-Operation in Modern Danish History«, in Kassalow, E.M., (ed.), *Tripartite Consultation and Co-Operation in the Making of National Economic and Social Policy*, ILO, Geneva.
- Pedersen, O.K., 1992, »The Institutional History of the Danish Policy. Market-, Mixed- and Negotiated Economies«, in Sjöstrand, S.-E., (ed.), *Institutional Evolution and Change. Theory and Empirical Findings*, M.E. Sharpe: New York. (forthcoming)
- Pedersen, O.K., Åkerstrøm Andersen, N., Kjær, P., Elberg, J., 1992, *Privat Politik*, Samfundslitteratur: København.
- Placing, J., 1990, »Hvad laver LO med Schlüter?«, in *LO-Bladet*, no. 19, 21.6.
- Rasmussen, E., 1989a, »Løn efter karakterbog«, in *Erhvervsbladet*, 7.11.
- Rasmussen, E., 1989b, »Stop for lønafsmidning«, in *Arbejdsgiveren*, nr. 16, 9.10.
- Rudolf, P., 1990, »Offentlig bøde har stor effekt«, og »Spillereglerne skal overholdes«, in *Arbejdsgiveren*, nr. 7, 2.4.
- Rudolf, P., 1991, »Fortsat stram lønstyring«, in *Arbejdsgiveren*, nr. 8, 22.4.
- Scheuer, S., 1991, »Sammebruddet på LO's kongres«, in *Kræmmerhuset*, nr. 10.
- Siune, K., 1989, »Valgkampen og vælgerne«, in Elklit, J. og Tonsgaard, O., (red.), *To folketingsvalg*, Århus.
- Socialforskningsinstituttet og Danmarks Statistik, 1989, »Omnibusundersøgelsen april-maj 1989«. København.
- SOU 1990: 44, *Maktutredningens huvudrapport, Demokrati och makt i Sverige*, Stockholm.
- Steen Nielsen, J., 1990, »Dybkjær: Vækst og miljø er på konfrontationskurs«, in *Information*, 20.11.
- Steen Nielsen, J., 1992, »Sagte grønnen den danske stat«, in *Information*, 20.1.
- Søborg, L., 1990, »Japan i Kokkedal«, in *LO-Bladet*, nr. 14, 10.5.
- Sønderriis, E., 1990, »Politikerne har mistet indflydelse«, in *Information*, 4.12.
- Sønderriis, E., 1991a, »Vi er lige glade med finansloven« og »Politikerne får meget lille indflydelse på nye lønftaler«, in *Information*, 5.1.
- Sønderriis, E., 1991b, »Der gik kuk i den frie løndannelse«, in *Information*, 14.2.
- Sønderriis, E., 1991c, »LO og DA mener ...«, in *Information*, 23.3.
- Sønderriis, E., 1991d, »Hvor stor bliver lønnen?«, in *Information*, 3.1.
- Sønderriis, E., 1991e, »Metal-forslag: LO uden for døren«, in *Information*, 9.9.
- Tange Jørgensen, D., 1990, *En køn historie*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, upubl. afhandling.
- Thyssen, O. og Pruzan, P., 1989, »Hvorfor etik nu?«, in *Berlingske Tidende*, 3.9.
- Vestergaard, F., 1990, »Indkomstpolitikken er død«, in *Berlingske Weekendavis*, 5.10.
- Vestergaard, F., 1991, »Magten flytter ud«, in *Berlingske Weekendavis*, 4.10.
- Wager, F.S. 1990, »Naturrigdomme og miljø med i Nationalregnskabet«, in *Erhvervsbladet*, 9.10.
- Wijkmark, C.-H., 1990, »Når staten vil styre moralen«, in *Dagens Nyheter*, 15.10.

Arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering: En kommentar

**Peder J. Pedersen, Center for Arbejdsmarkedsøkonomi,
Handelshøjskolen i Aarhus og Økonomisk Institut, Aarhus Universitet**

1. Indledning

Både m.h.t. udviklingstendenser og niveau er der tale om meget store forskelle mellem de faglige organisationsgrader i forskellige vestlige lande. I en række arbejder har jeg søgt at inddrage organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen som en af de faktorer, som kan bidrage til forklaring af disse store forskelle i udviklingen mellem lande og over tiden. Arbejdsløshedsforsikring falder i to organisatoriske hovedformer. Den ene er i princippet frivillig og administreret mere eller mindre tæt sammen med de faglige organisationer – det såkaldte Ghent-system – mens den anden hovedform er en obligatorisk statslig forsikring.

Lande, som har indrettet sig efter Ghent-systemet – herunder Danmark – har typisk oplevet et højere niveau og en kraftigere stigning i organisationsgraden end lande med statslige systemer. Michael Darmer har i Økonomi og Politik, 1990, argumenteret for, at mine analyser m.h.p. at etablere en årsags-sammenhæng imellem udviklingen i organisationsgraden og indretningen af arbejdsløshedsforsikringen er behæftede med mangler både i belysningen af den internationale udvikling og af udviklingen i Danmark. Jeg

skal nedenfor kommentere nogle af Darmers kritikpunkter.

2. International sammenligning

Organisationsgradens variation imellem landene var enorm i midten af 1980'erne, spændende fra ca. 10% til ca. 80%. Fem lande, Belgien, Danmark, Finland, Island og Sverige har faglig arbejdsløshedsforsikring. De har alle organisationsgrader omkring 80% og ligger højest blandt 19 OECD-lande. Det er svært at forestille sig, at denne placering skulle være tilfældig i forhold til organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen.

I to lande, Norge og Holland, er overgang fra fagligt system til statsligt system sket relativt sent. I slutningen af 1930'erne i Norge og i begyndelsen af 1950'erne i Holland. Det har derfor været oplagt at sammenligne udviklingen i disse to lande med udviklingen i de to nabolande Sverige, hhv. Belgien. Darmer anfører (p. 53), at andre faktorer end omlægningen af arbejdsløshedsforsikringen har spillet en rolle for den stagnerende organisationsgrad i Norge. Det vil jeg ingenlunde bestride muligheden af, men vil samtidig fastholde, at omlægningen er en af de vigtige faktorer. Darmer bringer nogle tal, tabel 1, p.

53, som viser en stigning i organisationsgraden i Norge fra 50% til 63% fra 1950 til 1960, hvorefter organisationsgraden ligger på et konstant niveau frem til midten af 1980'erne, medens den efter 1970 er kraftigt stigende i Sverige. Der er imidlertid det problem, at organisationsgraden i Norge før 1956 kun omfatter LO-medlemmer, mens den derefter omfatter alle faglige organisationer. »Stigningen« i 1950'erne er derfor af opgørelsesmæssig karakter, og korrigeret for det forhold at organisationsgraden i Norge har været stagnerende igennem de sidste 30-35 år og ligger specielt efter 1970 på et væsentligt lavere niveau end i Sverige (og Danmark). Baggrunden er en lav funktionærorganisering i Norge sammenlignet med Sverige og Danmark. I betragtning af de store ligheder imellem de tre lande m.h.t. andre arbejdsmarkeds-mæssige og politiske traditioner og holdninger er det svært at se andre forklaringer på denne forskel end, at danske og svenske funktionærer for at blive arbejdsløshedsforsikret for en stor dels vedkommende samtidig bliver fagligt organiserede, medens norske funktionærer automatisk er dækket af det statslige forsikringssystem.

Darmer forholder sig ligeledes kritisk til sammenligningen mellem forløbet i Belgien med Ghent-systemet i hele perioden og i Holland, hvor et statsligt system erstatter Ghent-systemet i begyndelsen af 1950'erne. Darmer anfører p.54, at organisationsgraden i Holland allerede før overgangen skulle have ligget relativt lavere end i de øvrige lande, samt at Holland skulle være faldet fra at have ligget i den europæiske top i 1920 til at ligge helt i bund i 1950. I 1920 var organisationsgraden i Holland 36% og landet lå hermed som nr. 6 ud af 13 lande, for hvilke data foreligger. I 1950 var organisationsgraden 42%, og Holland var nr. 7 ud af 14 lande, jvf. Pedersen (1989). Fra 1940 til 1950 steg organisationsgraden i Holland fra 29% til 42%. Der er således *ikke* tale om et dramatisk fald

i Holland *før* omlægningen. Var det tilfældet, ville det selvsagt være problematisk i forhold til fortolkningen.

Der kan m.h.t. den internationale sammenligning iøvrigt henvises til en interessant analyse i Rothstein (1990) af de politiske motiver bag valget af organisering af arbejdsløshedsforsikringen i forskellige lande. Rothsteins udgangspunkt er det paradoksale forhold, at den politiske arbejderbevægelse ikke straks indså, at Ghent-systemet var oplagt m.h.p. at opnå størst mulig faglig organisering. Med én undtagelse er det arbejderregeringer, som har indført obligatoriske statslige systemer i tidens løb, i Norge ovenikøbet i samarbejde med to borgerlige partier. Den ene undtagelse er Sverige, hvor socialminister (og partisekretær i Socialdemokratiet) Gustav Möller i begyndelsen af 1930'erne fik overtalt svensk fagbevægelse til at acceptere Ghent-systemet, fordi det »ville tvinge arbejderne ind i fagforeningerne« (Unga, 1976). Ghent-systemet havde allerede tidligere vist sin effektivitet i Sverige. Efter fagbevægelsens nederlag i storkonflikten i 1909 var de forbund, som havde en tilknyttet arbejdsløshedsforsikring, langt bedre i stand til at fastholde deres medlemmer end de øvrige fagforbund.

3. Udviklingen i Danmark

Darmer har kritiske kommentarer på tre områder. Det første drejer sig om, hvor nær sammenhængen er mellem arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering, da jeg i den kvantitative analyse, som Darmer kommenterer (Pedersen, 1984) søger at forklare udviklingen i organisationsgraden med faktorer, hvis direkte effekt vedrører tilskyndelsen til at være arbejdsløshedsforsikret. Det andet område vedrører kvantitative modellens forklaringssevne i forhold til årene før og efter 2.verdenskrig, mens det tredje område vedrører betydningen af særlovgivning m.v. i

årene 1917-21, som var præget af særlig dramatiske bevægelser i organisationsgraden. Overensstemmelsen mellem organisationsgrad og forsikringsandel er selvsagt ikke fuldkommen alene af den grund, at det altid principielt har været muligt at være forsikret uden at være organiseret og omvendt. For perioden 1911-1985 udgør antal forsikrede i gennemsnit 85% af antallet af organiserede. Der er, jvf. Pedersen (1990), tale om mindre svingninger i forholdet, som udviser en vis systematisk variation i forhold til arbejdsløshedsudviklingen. Alt i alt forekommer samvariationen dog så tilpas snæver, at det er rimeligt at forsøge at forklare organisationsgradens udvikling med faktorer, som umiddelbart påvirker forsikringstilbøjeligheden.

Darmer sætter spørgsmålstegn ved antagelsen, jvf. pp. 54-55, ved at påpege at organisationsgraden iflg. min 1984-artikel skulle være ca. 30% i 1915, mens Hansen og Henriksen anfører, at 57% af arbejderne skulle have været arbejdsløshedsforsikrede. Darmer peger p. 55 på muligheden af, at antallet af arbejdsløshedsforsikrede generelt skulle være signifikant større end antallet af fagligt organiserede. Det kan som nævnt ovenfor umiddelbart afvises, idet antallet af forsikrede i gennemsnit er ca. 15% lavere end antallet af fagligt organiserede. Også i alle enkeltår i perioden 1911-85 er der flere fagforeningsmedlemmer end arbejdsløshedsforsikrede. I 1915 var der konkret 155.998 organiserede arbejdere, 15.854 organiserede funktionærer og 158.586 arbejdsløshedsforsikrede.

Kvantitative modeller til forklaring af udviklingen i organisationsgraden fungerer som nævnt hos Darmer bedre i fagbevægelsens indtrængningsperiode før 2. verdenskrig end i efterkrigsperioden. Darmers kommentarer vedrører resultater i min 1984-artikel, hvor data stopper i 1976. Efterkrigsperioden er derfor sammensat af en periode med relativt høj, stationær arbejdsløshed efterfulgt

af en periode frem til 1974 med fuld beskæftigelse og overefterspørgsel efter arbejdskraft. I min 1990-artikel er der anvendt lidt andre estimationsmetoder, og data går frem til 1985, d.v.s. de inkluderer en ny periode med høj arbejdsløshed. Faktorer som kompensationsgraden ved arbejdsløshed og kontingentet til forsikringen er heller ikke signifikante i den længere efterkrigsperiode. Derimod fås der et signifikant forklaringsbidrag fra en variabel sat til ændringen i arbejdsløsheden, når denne stiger, og sat til 0, når den falder. Fortolkningen er, at der foreligger en vis irreversibilitet i beslutningen om forsikring/faglig organisering, d.v.s. stigning i arbejdsløsheden indebærer øget forsikring/organisering, mens der ikke er nogen signifikant reaktion på fald i arbejdsløsheden.

Endelig viser Darmer pp. 58-59, at min kvantitative model fra 1984-artiklen bliver insignifikant, hvis den estimeres for årene 1922-39 i stedet for årene 1912-39. Darmers fortolkning er, at særlovgivningen på arbejdsløshedsområdet i årene 1917-21 har afgørende betydning for signifikansen for hele perioden 1912-39. Særlovgivningen indebar drastiske bevægelser i både kompensationsgrad og kontingent til arbejdsløshedsforsikringen. Mit formål med analysen var at undersøge, om ændringer i kompensationsgrad og kontingent påvirkede organisationsgraden. Om ændringerne i de forklarende variable i min analyse beror på særlove eller ordinære love er et andet problem. Årene 1917-21 udviser en meget kraftig variation i de variable. Der er derfor ikke noget overraskende i, at en udelukkelse af disse år medfører insignifikans. Den risiko vil gælde for enhver regressionsanalyse, hvor man udelukker de observationer, som udviser størst variation.

4. Afslutning

Som det fremgår af det ovenstående, er jeg ikke enig med Darmer i, at indretningen af arbejdsløshedsforsikringen er af sekundær betydning for udviklingen i organisationsgraden. Jeg mener tværtimod, at det er et forhold af stor betydning for forståelsen af de store forskelle i organisationsgradens niveau mellem lande og af udviklingen over tiden i de lande, som har et fagligt forsikrings-system. Jeg kan derimod være enig med Darmer i, at også andre forhold – herunder faktorer som vanskeligt kan kvantificeres – spiller en rolle. Hertil kommer som et selvstændigt problem, at organisationsdata er behæftet med formentlig ret alvorlige målefejl, samt at de normalt kun foreligger på højt aggregeret niveau.

Litteratur

- Darmer, M. 1990. Arbejdsløshedsforsikringen og dens betydning for organisationsgraden. *Økonomi og Politik*: 52-60.
- Hansen, S.Aa. & I. Henriksen. 1984. *Dansk socialhistorie 1914-1939*. København.
- Neumann, G., P.J. Pedersen & N. Westergård-Nielsen. 1990. Long-Run International Trends in Aggregate Unionization. Offentliggøres i *European Journal of Political Economy*.
- Pedersen, P.J. 1982. Union Growth in Denmark, 1911-39. *Scandinavian Journal of Economics*: 583-592.
- Pedersen, P.J. 1984. Aspekter af fagbevægelsens vækst i Danmark 1911-1976. I *Arbejdsmarkedet – langtidstendenser og internationalt perspektiv*. Handelshøjskolen i Århus.
- Pedersen, P.J. 1989. Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og den politiske venstrefløj. *Økonomi og Politik*, 2: 91-100.
- Pedersen, P.J. 1990. Arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering, 1911-85. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 230-246.
- Rothstein, B. 1990. Labor Market Institutions and Working Class Strength. Offentliggøres i S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds.) *The New Institutionalism: State, Society and Economy*. Cambridge University Press.
- Unga, N. 1976. *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-34*. Lund.

Arbejdsløshedsforsikringens betydning for organisationsgraden: En replik

Michael Darmer, Industriministeriet

1. Indledning

At Danmark i international sammenhæng har en meget høj organisationsgrad er idag almindelig kendt, og det er derfor kun naturligt at forsøge at forklare, hvorfor det forholder sig sådan. De fleste mennesker, der har beskæftiget sig med arbejdsmarkedsforhold, vil i dag svare, at årsagen til den høje organisationsgrad i Danmark er den tætte sammenhæng mellem fagforeningerne og A-kasserne. Argumentet lyder da også umiddelbart tilforladeligt og »beviset« leveredes af Peder J. Pedersen i dennes artikel fra 1984. Heri undersøges tre internationale økonomiske modeller til forklaring af udviklingen i organisationsgraden udført af henholdsvis A.G. Hines, O. Ashenfelter og J.H. Pencavel samt Bain og Elsheikh. Ingen af de tre modeller kan forklare udviklingen i Danmark, hvorfor Pedersen opstiller sin egen model, som forklarer udviklingen i organisationsgraden væsentligt bedre, og som for perioden 1911 – 1939 opnår forklaringsgrader (R^2) på mellem 0,70 og 0,80.

Siden Pedersens artikel i 1984 har det været almindeligt akcepteret, at den høje organisationsgrad skyldes organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen, hvilket yderligere blev underbygget af Pedersen (1989). Heri foretages en international sammenligning, der sy-

nes at bekræfte, at lande med en høj organisationsgrad har en organisering af arbejdsløshedsforsikringen som i Danmark, mens lande med en statslig organisering af arbejdsløshedsforsikringen har en væsentlig lavere organisationsgrad.

Min artikel i *Økonomi og Politik*, 1990, viser først og fremmest, at Pedersens resultat for Danmark, jvf. Pedersen (1984), skyldes valg af sampleperiode, og at Pedersens model er insignifikant, bortset fra en meget kort periode i begyndelsen af århundredet (1917 – 1921). For det andet peger min artikel på, at der tilsyneladende er forskellige problemer med hensyn til Pedersens (1989) internationale sammenligning. Disse to forhold får mig til at konkludere, at der fortsat ikke er givet en tilfredsstillende forklaring på den høje organisationsgrad i Danmark og i en række andre lande.

Den høje organisationsgrad er et resultat af en lang række faktorer – herunder organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen. Men det forhold, at arbejdsløshedsforsikringen organisatoriske placering har en vis intuitiv appeal, gør den ikke nødvendigvis til den afgørende faktor. Jeg vil ikke afvise, at det rent faktisk kan forholde sig således, men »beviset« herfor mangler fortsat, og der er ikke

noget i Pedersens kommentar, som ændrer disse forhold.

2. Tilfældene Norge og Holland

Pedersen (1989) sammenligner Norge og Holland med henholdsvis Sverige, Danmark og Belgien, fordi Norge og Holland relativt sent forlader det system, som fortsat kendes i Sverige, Danmark og Belgien. I disse tre lande er arbejdsløshedsforsikringen organisatorisk placeret i forbindelse med fagforeningerne, mens Norge og Holland relativt sent overgår til et system, hvor arbejdsløshedsforsikringen er statslig organiseret. Samtidig er Holland og tildels Norge kendetegnet ved at have væsentligt lavere organisationsgrader end Sverige, Danmark og Belgien.

Med hensyn til omlægningen i Norge i 1938 fremfører jeg i min artikel p. 53 »... at det konstante niveau (for organisationsgraden i Norge) først nås midt i 1950'erne – ca. 20 år efter omlægningen.« Udgangspunktet for denne kommentar er Pedersen (1989) tabel 2 og figur 4a. Heraf fremgår det, at organisationsgraden i Norge er steget fra 1930 til 1956, og stigningen i Norge har i denne periode endda været større end stigningen i Danmark og Sverige. Som det fremgår, er jeg opmærksom på databruddet i 1956, hvilket også fremgår af min artikel p. 53 og p. 60.

Når jeg i min artikel også sætter spørgsmålstegn ved tilfældet Holland, er det som Pedersen fremfører, fordi jeg mener, at organisationsgraden i Holland har udviklet sig anderledes end organisationsgraden i de fleste andre europæiske lande. Det er baggrunden for, at jeg skriver, at tilfældet Holland »... ikke virker umiddelbart overbevisende« (p. 54). Hvad jeg mener vises tydeligst ved følgende tabel, som er konstrueret ud fra Pedersens (1989) tal.

I 1920 er der tre lande i den absolutte top. Som det fremgår af min artikel, er der i Danmarks tilfælde ganske ekstraordinære forhold, som bevirker, at Danmark i perioden 1917-21 har en usædvanlig høj organisationsgrad. Det er meget nærliggende at forestille sig, at der findes tilsvarende særlige forhold for Tyskland og England umiddelbart efter 1. verdenskrig, hvilket da også understreges af, at alle 3 lande har en væsentlig lavere organisationsgrad i 1930. Holland (og Belgien) ligger med en organisationsgrad på 36 (40) væsentligt over flertallet af landene, som har en organisationsgrad på 26 eller derunder.

På tilsvarende vis, kan der i 1950 argumenteres for, at særlige forhold gør sig gældende for Finland og Tyskland. Organiseringen i Finland kommer først for alvor i gang omkring 1960, og Tyskland når efter 2. verdens-

Organisationsgraden i Europa, 1920 og 1950.

1920		1950	
$47 \leq X$	DK, UK, Tyskland	$50 \leq X$	Østrig, Belgien, DK, Norge, Sverige
$X \leq 26$	Finland, Frankrig, Norge, Sverige, Schweiz	$X \leq 38$	Finland, Tyskland
36, 40	Holland, Belgien	$38 \leq X \leq 44$	Holland, Italien, Schweiz, UK
NA	Østrig, Italien	NA	Frankrig

krig aldrig igen op over 40 pct. Holland og en mindre gruppe af lande ligger derimod indenfor et snævert interval, væsentlig lavere end flertallet af lande, som alle har en organisationsgrad på 50 eller derover. Det er baggrunden for, at jeg i min artikel skriver, at »... Holland allerede inden overgangen har et relativt lavere niveau i organisationsgraden end de øvrige lande.« og at Holland er gået »fra at have ligget i den europæiske top i 1920 til at ligge helt i bund i 1950 – 2 år før overgangen fra faglig til statslig organisering.

3. Organisationsgraden i Danmark

Baggrunden for, at jeg rejser spørgsmålet om kausaliteten i forholdet mellem arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering er, at Pedersen opstiller sin model med antal fagforeningsmedlemmer som responsvariabel og faktorer, som retteligt burde være bestemmende for medlemskab af en A-kasse som forklarende variabel. En sådan model indholder bindinger om, at kausaliteten skal gå fra A-kasse til fagforening.

Visse forhold tyder imidlertid på, at kausaliteten i begyndelsen af århundredet (inkl. den periode hvor Pedersens model er signifikant) meget vel kunne tænkes at gå fra fagforening til A-kasse. Disse forhold er:

- 1) De fagforeninger, der havde en A-kasse krævede, at deres medlemmer også var medlem af den tilhørende A-kasse.
- 2) Der blev fra politisk side lagt meget stærkt vægt på, at det var muligt at være medlem af en A-kasse uden at være medlem af den tilhørende fagforening.
- 3) Tal fra Hansen og Henriksen indikerer, at antallet af arbejdsløshedsforsikrede arbejdere kan være større end antallet af arbejdere, som er medlem af en fagforening.

De to første forhold tyder på, at man godt kunne være medlem af en A-kasse uden at være medlem af en fagforening, men at man ikke kunne være medlem af en fagforening uden af være medlem af den tilhørende A-kasse. Disse to forhold, som tildels understøttes af det tredje forhold, peger i retning af, at kausaliteten meget vel kunne gå fra fagforening til A-kasse, således at en korrekt opstillet model ville forsøge at forklare den høje forsikringsandel med den høje organisationsgrad som forklarende variabel, og ikke omvendt som Pedersen gør det.

Når Pedersen i sin kommentar fremfører, at antallet af forsikrede i gennemsnit er 15 pct. lavere end antallet af fagligt organiserede, og at der i alle enkeltår er flere fagforeningsmedlemmer end arbejdsløshedsforsikrede, er der formentlig tale om tal, som både omfatter arbejdere og funktionærer. Pedersens model og mit afsnit om Danmark omhandler kun arbejdere. Funktionærer kan have en anden forsikrings- og organisationstilbøjelighed. Derudover kan gruppen af arbejdere også være afgrænset forskelligt, afhængig af om antallet af arbejdere er opgjort med eller uden husarbejder, og i hvor stort omfang landarbejdere indgår. Endeligt var en del fagforeninger for små, og for fattige til at have egen A-kasse. Derfor kan det også være forskellige opgørelsesmetoder, der er årsagen til forskellen i Pedersen samt Hansen og Henriksens tal. Men tallene er i dette tilfælde af mindre betydning, da de i modsætning til 1) og 2) i sig selv ikke siger noget om hvilken vej, kausaliteten går. Tallene er alene medtaget til at understøtte de mere generelle tilbøjeligheder, som 1) og 2) er udtryk for.

Pedersens 1990-artikel inddrager nogle flere år end 1984-artiklen og estimationsmetoderne er nogle lidt andre, men hovedresultaterne i 1990-artiklen er de samme som i 1984-artiklen. Derfor er der heller ikke noget i Pedersens 1990-artikel, som ændrer min hoved-

konklusion, som er: At Pedersens resultater i 1984-artiklen (og i 1990-artiklen) om, at årsagen til den høje organisationsgrad i Danmark er, at arbejdsløshedsforsikringen organisatorisk er placeret hos fagbevægelsen, ikke kan tages som en generel forklaring, men primært må fortolkes som en forklaring af perioden 1917-21.

Jeg kan derfor ikke følge Pedersen, når han i sin kommentar fremfører, at formålet med 1984- og 1990-artiklerne var at undersøge, hvordan kompensationsgraden og kontingentbetalingerne til A-kasse påvirker organisationsgraden i perioden 1911-1985, og at særlovene fra 1917-1921 er et andet problem, når en udeladelse af denne periode samtidig medfører, at modellen bliver insignifikant. Perioden 1917-1921 er netop kendetegnet ved at være ekstrem, og i forbindelse med regressionsanalyser er det altid vigtigt at undersøge, hvordan ekstreme observationer påvirker estimationsresultatet. I det her tilfælde har de ekstreme observationer afgørende betydning.

4. Afslutning

Det bemærkelsesværdige ved Pedersens kommentar er, at den ikke forholder sig til min hovedpointe om, at Pedersens model alligevel ikke leverer forklaringen på den høje organisationsgrad i Danmark. Derimod kommenterer Pedersen de mere sekundære ting, som f.eks. tilfældene Norge og Holland, som fra min side stort set kommer af en kritisk læsning af Pedersens andre artikler om dette emne. Fra min side er denne kritiske læsning inspireret og en direkte følge af denne hovedkonklusion.

Afslutningsvis vil jeg gerne gentage, hvad jeg skrev i indledningen. Jeg er enig med Pedersen om, at arbejdsløshedsforsikringens organisatoriske placering har betydning for organisationsgraden. Men det, at denne forklaring har en vis intuitiv appeal, gør den ikke nødvendigvis til den afgørende faktor, og »beviset« for, at det rent faktisk forholder sig sådan, mangler fortsat.

Politisk kronik, 2. halvår 1991

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Folketingets forårssamling havde vist, at KV-regeringen var mere sejlivet og manøvredygtig, end mange havde ventet, da den smalle mindretalsregering var blevet udnævnt i december 1990. Det var lykkedes for regeringen at forhandle sig frem til en lang række forlig ved at benytte forskellige flertalskombinationer, med det resultat at samtlige partier i Folketinget havde indgået aftaler med regeringen på et eller andet område i løbet af foråret. Det var på den baggrund praktisk taget umuligt at tale om et samarbejds*mønster* i Folketinget, da et sådant jo forudsætter et vist minimum af faste, stabile og forudsigelige konstellationer mellem partierne på bestemte politikområder. Et nyt og meget væsentligt moment i lovgivningsarbejdet var således, at der efter valget i december 1990 ikke længere fandtes nogen modstand hos partierne mod også at inddrage yderfløjene – Fremskridtspartiet og Socialistisk Folkeparti – i forligsarbejdet. Disse to partier havde iøvrigt også slækket på deres ideologiske fasthed og de optrådte begge mere kompromisvillige end tidligere.

Denne udvikling skal dog ikke forlede til den konklusion, at der hermed var etableret stabile forhold i dansk politik. Det har nemlig været fast praksis siden 1973, at partierne altid har fundet sammen om løsningen af de problemer, der udløste et folketingsvalg, umiddelbart efter dette valgs afholdelse for derved at undgå endnu et valg. Eller de har ganske enkelt ladet problemerne ligge uløste et stykke tid. Forårets forlig på kryds og tværs må derfor snarere ses som et pusterum,

et midlertidigt *modus vivendi*, end som etableringen af en stabil parlamentarisk situation. De grundlæggende strukturer i og vilkår for partiernes adfærd var trods alt fortsat de samme efter valget i december 1990 som før.

I hvilket omfang dette *modus vivendi* også ville strække sig ind i efterårssamlingen eller om det politiske arbejde ville udløse nye højspændte situationer med valg til følge, kan man i et vist omfang få en fornemmelse af ved at studere de meldinger, der udgår fra de landsmøder de fleste af partierne afholder i løbet af september måned.

Et lille intermezzo fra begyndelse af august skal dog nævnes inden gennemgangen af disse landsmøder. I et interview i Morgenavisen Jyllandsposten den 4. august udstedte statsminister Poul Schlüter en stående invitation til de tre små midterpartier om at deltage i regeringen. Samme dag sagde Socialdemokratiets formand Svend Auken i en tale i Strib, at den dronningerunde, der ikke var blevet afholdt i december 1990, nu burde afholdes, så der kunne dannes en bred flertalsregering, – underforstået under socialdemokratisk ledelse. Ingen af forslagene blev selvfølgelig gennemført. Men episoden vidnede om den fortsatte bejlen fra de to poler i dansk politik om midterpartiernes gunst.

Den 7.- 8. september afholdt **Socialdemokratiet årsmøde**. Der herskede en vis frygt i de socialdemokratiske kredse for, at sagen om den socialdemokratiske gruppeformand

Ritt Bjerregaards leje af en 8 værelses lejlighed i København (se nedenfor), skulle komme til at præge årsmødet og dominere mediernes dækning af årsmødet. Men sagen blev ikke nævnt med ét ord fra talerstolen i løbet af årsmødet.

Et af de temaer, der optog en del af tiden, var drøftelserne om et principforslag til en lov om borgernes rettigheder. Ideen i forslaget var, at borgerne skulle sikres ret til f.eks. at have garanti for, at deres børn kan få plads i enten vuggestue eller dagpleje, at unge der ønsker at påbegynde en uddannelse sikres en studieplads inden en vis tidsfrist, at ældre, som skal på plejehjem eller beskyttet bolig, kan få en plads indenfor en bestemt kort tidsfrist, at mennesker, der skal igennem en operation, skal have behandlingen indenfor en bestemt periode, at borgerne skal have krav på hurtige og fyldestgørende svar fra myndighederne, og at den offentlige service i det hele taget skulle forbedres.

Princippet vandt genklang på årsmødet, men ikke uden en vis opposition fra de magtfulde socialdemokratiske borgmestre og lokalpolitikere, som havde vanskeligt ved at se, hvorledes denne øgede service skulle finansieres. Formanden for Kommunernes Landsforening, socialdemokraten Thorkild Simonsen advarede direkte partiet mod at føre overbudspolitik. I den endelige udtalelse måtte partiledelsen derfor indføje, at loven om borgernes rettigheder skulle indeholde anvisning af, hvordan de økonomiske konsekvenser ved realisering af kravene skal finansieres.

På årsmødet blev et udkast til nyt principprogram fremlagt. Programudkastet indeholdt store forandringer i forhold til det gældende program fra 1977. Partiets idégrundlag er ifølge udkastet fortsat den demokratiske socialisme, men en afgørende nyfortolkning af indholdet i dette idégrundlag kan ses

i, at formuleringen fra 1977 om, at den endelige målsætning er fælleseje af produktionsmidlerne, helt er strøget i udkastet. Her tales nu om, at Danmark er en del af den europæiske, sociale markedsøkonomi, om at åbne markeder, den internationale konkurrence og arbejdsdeling og det frie forbrugsvalg er drivkraften for teknologisk udvikling og stigende velstand og om, at al erfaring viser at planøkonomi og formynderi betyder stagnation og fattigdom. Ordet fri/frihed forekommer 14 gange i løbet af udkastets første side. Udkastet lægger blandt meget andet også vægt på decentralisering fremfor centralisering, økologi fremfor økonomi, og på fastholdelsen af en stærk, serviceorienteret offentlig sektor, ligesom hensynet til de svage grupper i samfundet betones stærkt. Som noget helt nyt i danske partiprogrammer siges det i udkastet, at troen på glæden er lige så vigtig som solidaritet og kampen mod uretten. Efter årsmødet skal udkastet drøftes i partiets foreninger med henblik på endelig vedtagelse på kongressen i september 1992.

Partiets formand Svend Auken beskæftigede sig i sin åbningstale en del med de ovenstående forslag og betonedes stærkt den fornyelse, de var udtryk for. Ønsket om fornyelse var i det hele taget et gennemgående tema på årsmødet. Om den aktuelle politiske situation udtalte formanden, at Socialdemokratiet krævede tre betingelser opfyldt for at kunne acceptere regeringens forslag til finanslov for 1992, et forslag som han iøvrigt generelt betegnede som en skuffelse og en sikker vej til stagnation, modløshed og uddybning af den økonomiske nedtur. De socialdemokratiske betingelser var, at de sociale nedskæringer skulle tages ud af forslaget, at underskuddet på statens finanser skulle reduceres kraftigt og endelig, at forslaget skulle indeholde en markant indsats mod arbejdsløsheden. Det afgørende spørgsmål, om Socialdemokratiet ville undlade at stemme eller stemme imod finansloven, hvis betingelserne ikke

blev opfyldt, gav Svend Auken ingen meldinger om.

En ikke ubetydelig frustration over stadig at være udelukket fra regeringsmagten på trods af den meget store fremgang ved valget kom frem i flere indlæg på årsmødet. De tre små midterpartier blokerede fortsat for et regeringsskifte. I det perspektiv var det interessant at notere formandens betoning af, at det især var Centrumdemokraterne, som Socialdemokratiet havde fået etableret et godt og tillidsfuldt forhold til, medens der blev udtrykt stor skuffelse over Det radikale Venstres adfærd.

På Det radikale Venstres landsmøde den 14.-15. september blev det anstrengte forhold mellem de to partier til fulde bekræftet. I sin første landsmødetales som politisk leder af partiet fastslog folketingsgruppens formand Marianne Jelved, at det nu var et afsluttet kapitel, at Det radikale Venstre på forhånd ville binde sig til at være formidleren af det brede samarbejde, d.v.s. på forhånd at opstille det krav, at Socialdemokratiet skulle deltage i forligene. Socialdemokratiet måtte nu efter valget i 1990 være blevet stort nok til at kunne klare sig selv, som hun udtrykte det til forsamlingens begejstring. Fremover ville de radikale fremsætte egne forslag uden på forhånd at skele til, hvorledes Socialdemokratiet ville stille sig og søge forslagene gennemført med de partier, der var villige til at støtte dem, heri indbefattet Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet. I den sammenhæng blev Socialistisk Folkeparti iøvrigt positivt omtalt for dets i radikale øjne nye ansvarlige og konstruktive linie.

Hun efterlyste endvidere stærkt en helt klar og entydig melding fra Socialdemokratiet, om hvorvidt partiet ville stemme for finansloven eller ej. Det har altid spillet en uhyre vigtig rolle for de radikales vurdering af andre partiers »grad af ansvarlighed«, og der-

med samarbejdspotentiale, hvorledes de har stillet sig ved den endelig finanslovsafstemning. I den henseende havde Socialdemokratiets adfærd i de foregående år bestemt ikke virket befordrende for et forbedret forhold mellem de to partier.

Marianne Jelved fremkom med et forslag om at mindske den mellem bl.a. Socialdemokratiet og de radikale aftalte stigning i overførselsindkomsterne pensioner og uddannelsesstøtte med én procent for på den måde at skaffe finansiel dækning for at øge den målrettede støtte til f.eks. plejehjemspladser, hjemmehjælp og handicappede. Dette forslag om at ændre på aftalen blev imidlertid endnu inden blækket var tørt afvist af Torben Lund på Socialdemokratiets vegne.

Gamle EF-sår blev rippet op, da landsmødet diskuterede et forslag om, at partiet skulle tilslutte sig sammenslutningen af liberale, demokratiske og reform partier i EF (ELDR), en sammenslutning som også Venstre var tilsluttet. Tilhængerne argumenterede for, at de radikale måtte søge indflydelse via sammenslutningen, medens modstanderne vendte sig mod sammenslutningens positive indstilling til en EF-union, hvor der også er et forsvarssamarbejde. Forslaget blev vedtaget med 124 stemmer for og 74 imod.

Partiets landsformand Thorkild Møller havde allerede kort efter valget i december 1990 meddelt, at han ikke ønskede genvalg. Landsmødet valgte i hans sted rektor for Den sociale Højskole i Esbjerg Grethe Erichsen til ny landsformand. Nu havde også de radikale i al ro og enighed gennemført et skifte på lederposterne. SF foretog deres i maj. De hovedansvarlige for partiets indtrædelse i KVR-regering var vendt tilbage til de meniges rækker. Som det eneste parti i Danmark var det kvinder, der sad på begge et partis lederposter: formand for partiorganisationen og formand for folketingsgruppen.

Venstres landsmøde den 21.-22. september kunne – i modsætning til Socialdemokratiets frustrerende situation langt fra regeringsmagten og de radikales 'slikken sår' efter det store valgnederlag – finde sted på baggrund af et godt valg, en fortsat øget tilslutning i meningsmålingerne og en international udvikling, der dagligt havde bragt partiets formand, udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i medierne. Ved valget manglede Venstre blot 0,3 procent i at overhale Det konservative Folkeparti og igen blive landets største borgerlige parti. Og måske udgjorde dette faktum paradoksalt nok et – på landsmødet selvfølgelig udtalt – problem for partiet. Den borgerlige regering hvilede på midterpartiernes støtte til statsminister Poul Schlüter, en støtte som det var tvivlsomt om de ville give Uffe Ellemann-Jensen såfremt han, som leder af det største borgerlige parti, ville gøre krav på statsministerposten i et borgerligt samarbejde. Om denne problematik var baggrunden for, at Uffe Ellemann-Jensen i sin hovedtale undlod overhovedet at omtale de andre partier, på nær Socialdemokratiet som fik den sædvanlige skarpe kritik, lader sig ikke afgøre. Det kan blot konstateres, at han ikke gjorde det.

Derimod brugte han megen tid på at kritisere det gældende dagpengesystem, som blev karakteriseret som asocialt med arbejdsløshedsskabende systemfejl, for stive faggrænser og for lille lønspredning, samt at understøttelsen var for høj, og at det var for nemt at sige nej til jobtilbud. Systemet skulle ganske enkelt laves grundlæggende om, hvis arbejdsløsheden skulle bekæmpes effektivt. Dette var bestemt ikke et signal, der taget på pålydende ville øge mulighederne for at indgå et finanslovsforlig med Socialdemokratiet, men derimod et signal der vidnede om et selvbevidst, enigt parti i offensiven.

Medens Venstres landsmøde således forløb uden nævneværdige nyheder blev **Frem-**

skridtspartiets landsmøde i Fredericia den 28.- 29. september til gengæld et historisk landsmøde. Partiet havde i en årrække været plaget af en intern splittelse som kulminerede i november 1990 med Mogens Glistrups dannelse af Trivselspartiet og hans efterfølgende udelukkelse af Fremskridtspartiets folketingsgruppe. Men det problem stod tilbage, at det i paragraf 7 i partiets vedtægter var fastlagt, at Mogens Glistrup var honorært livsvarigt medlem af partiets hovedbestyrelse med stemmeret på linie med de øvrige 6 medlemmer. For at ændre vedtægterne skulle der være mindst to trediedele af de landsmødedelegerede, der stemte for et ændringsforslag. På landsmødet i 1989 havde der kun manglet 18 stemmer i, at Mogens Glistrup allerede dengang havde fået frataget sit livsvarige medlemskab. Nu var der igen stillet forslag om, at han blev ekskluderet, og at paragraf 7 blev sløjfet. Begge forslag opnåede denne gang det fornødne flertal. Selv erklærede Mogens Glistrup, at vedtagelsen var ulovlig, og han varslede en retsag, samtidig med at han erklærede, at hans tid som fremskridtsmand først var forbi, når han drog sit sidste suk. Han sluttede sit indlæg med et »på gensyn«. En af de mest bemærkelsesværdige politiske karrierer i dansk politik var bragt til en i hvert fald foreløbig afslutning.

Med denne udgang på den mangeårige magtkamp var det den sejrende partiledelses opfattelse, at der nu var skabt ro i partiet, og at det fremover kunne fremstå som et troværdigt politisk parti, der kunne indgå forlig med andre partier og også holde forligene. Partiet var ikke længere et rendyrket protestparti. Som dokumentation for dette fremhævede folketingsgruppens formand Aage Brusgaard i sin tale, at Fremskridtspartiet havde stemt for 110 af de ialt 160 lovforslag, der var blevet vedtaget i folketingsåret 1990-91. Partiets landsformand Johannes Sørensen bad landsmødet om den nødvendige opbakning til at skabe orden, værdighed

og arbejdsro i partiet og udtrykte tilfredshed med, at Fremskridtspartiet nu havde fået en profil, der var anerkendt af de øvrige partier. Fremskridtspartiet havde således i løbet af 20 år udviklet sig fra at være et aldeles utraditionelt og stærkt kontroversielt protestparti til at blive et traditionelt opbygget konventionelt oppositionsparti.

Ved indgangen til folketingsåret 1991-92 var der således tre partier, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Fremskridtspartiet, der i varierende omfang offentligt havde markeret ønsker og intentioner om fornyelse og forandring. Lakmusprøven på, om dette ville have nogen indflydelse på det politiske klima og dermed på det konkrete forligsarbejde i Folketinget, måtte blive efterårets finanslovsforhandlinger.

Den 27. august havde finansminister Henning Dyremose fremsat regeringens forslag til finanslov for 1992 ledsaget med bemærkningen om, at forslaget ikke var noget firkantet ultimatum fra regeringens side, men et oplæg til politiske forhandlinger om den økonomiske politik for 1992. Hvad andet kunne han egentlig også sige! Ikke desto mindre indeholdt forslaget elementer, der måtte synes uspiselige for Socialdemokratiet. Ifølge forslaget ville statens samlede udgifter beløbe sig til godt 326 mia. kroner, medens indtægterne ville blive 296 mia. kroner, altså et underskud på statens budget på godt 30 mia. kroner. Den absolut største post var overførselsindkomsterne, som udgjorde ca. 45% af de samlede statsudgifter. Regeringen havde indarbejdet besparelser på knapt 8 mia, hvoraf en meget væsentlig del netop faldt på områderne sygedagpenge, dagpenge, efterløn, boligstøtte m.v., samt på kontiene for statens ansatte. Endvidere skulle privatiseringen af statens aktiver fortsættes.

Ved Folketingets åbning var der, som det tilsyneladende er blevet ny parlamentarisk

skik, kampvalg om Folketingets formandspost. Samtlige borgerlige partier, altså flertallet, stemte for H.P.Clausens genvalg, medens Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti stemte for socialdemokraten Henning Rasmussen. Statsministerens »redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger« bragte ingen nyheder. Den var holdt i en imødekommende toneart, som det sig hør og bør for en mindretalsregering.

Den 10. oktober var finanslovsforslaget til første behandling. I sit indlæg understregede Centrumdemokraternes leder Mimi Jakobsen med al ønskelig tydelighed, at hendes parti ikke ville medvirke til de af regeringen foreslåede besparelser på dagpenge-, social- og boligområdet. Besparelserne måtte findes på andre måder, idet partiet gik ind for den samlede størrelse af sparemålet. Med denne erklæring var der effektivt blokeret for gennemførelsen af en betydelig del af de besparelser, som regeringen havde stillet forslag om, idet et flertal bestående af Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet og Centrumdemokraterne hermed var imod. Denne situation og klare melding fik Socialdemokratiets formand Svend Auken til omgående at tage ordet for at meddele, at med fjernelsen af de sociale pletter på finansloven var der nu mulighed for, at Socialdemokratiet kunne stemme for finansloven. Mimi Jakobsens manøvre havde gjort det umuligt for regeringen at komme uden om Socialdemokratiet i finanslovsforhandlingerne samtidig med, at den bandt socialdemokraterne til aktivt at medvirke til at finde besparelser på andre områder, således at regeringens måltal blev nået. På dette afgørende nye politiske grundlag fortsattes finanslovsforhandlingerne.

En ny forhandlingsform blev anvendt, idet regeringen forhandlede med samtlige partier på fællesmøder i stedet for som tidligere enkeltvis eller i »klumper«. Den 5. november

traf Fremskridtspartiets folketingsgruppe imidlertid beslutning om at forlade disse fællesmøder og dermed de videre forhandlinger om finansloven. Den på landsmødet annoncerede nye ansvarlighed rakte altså ikke i denne omgang til de nødvendige kompromisser om finansloven. Regeringens taktiske spillerum var med Fremskridtspartiets beslutning indskrænket betydeligt. Det var iøvrigt bemærkelsesværdigt, at Socialistisk Folkeparti var med i forhandlingerne helt frem til målsnorerne.

Finanslovsforhandlingerne forløb uden den store dramatik. Den blev leveret fra et andet og ganske uventet hold. Det var kommet til pressens kendskab, at den socialdemokratiske gruppeformand Ritt Bjerregaard havde fået en 8-værelses lejlighed på Vesterbro i København samtidig med, at hun opretholdt sin folkeregisteradresse på Fyn. Spørgsmålet, om det kunne være rigtigt, at hun derved ikke betalte skat til Københavns kommune og om, hvordan hun kunne få en så stor lejlighed, medens mange unge københavnere ventede på at få en lejlighed, blev ivrigt drøftet, især i formiddagsbladene. Selv erklærede Ritt Bjerregaard, at hendes boligforhold var et privat anliggende, som intet havde at gøre med hendes politiske virke. Dette synspunkt støttedes af partiformand Svend Auken, som offentligt tilkendegav, at partiledelsen principielt ikke ville blande sig i spørgsmål, der angik privatlivet.

Men det politiske pres øgedes. Nogen kritik kom til orde på partiets gruppemøde, da gruppen holdt konstituerende møde før Folketingets åbning. Ritt Bjerregaard blev dog genvalgt til gruppeformand uden modkandidat. Omkring midten af oktober blev sagen dog for alvor politiseret, da formanden for Socialdemokratiet i Hovedstaden på vegne af samtlige kredsformænd rettede en henvendelse til Svend Auken om, at partiet skulle fremsætte et lovforslag, der umuliggjorde

en gentagelse af Ritt-sagen. Hvis gruppen tilsluttede sig et sådant forslag, ville Ritt Bjerregaard ikke, efter de lokale socialdemokratiske tillidsfolks vurdering, have anden mulighed end enten at opgive lejligheden eller at flytte folkeregisteradresse. Gjorde hun ingen af delene, måtte hun efter deres mening, træde tilbage som gruppeformand. Intensiteten i debatten øgedes, i folketingsgruppen, i parties organisationer såvel som i medierne. Det lettede ikke på stemningen, at en opinionsmåling viste et markant fald i tilslutningen til Socialdemokratiet.

Ledelsen skiftede nu under indtryk af det stigende pres holdning, idet den ønskede, og fik tilslutning i folketingsgruppen til, at fremsætte det førnævnte lovforslag. Sagen var dermed ikke længere en privat sag, men var blevet en partisag. Trods dette fastholdt Ritt Bjerregaard sit standpunkt, og det blev mere og mere åbenbart, at hun var på kollisionskurs med partiformanden. Mange talte om en egentlig magtkamp og en autoritetskrise for partiformanden. På et gruppemøde den 29. oktober blev sagen afgjort ved, at Svend Auken blev valgt til ny gruppeformand. Der havde til det sidste været spænding om, hvorvidt det ville blive et kampvalg mellem Svend Auken og Ritt Bjerregaard, en situation der ville have været helt uden sidestykke i Socialdemokratiet. Men Ritt Bjerregaard undlod at opstille. Derved undgik hovedpersonerne såvel som partiet, at der kunne sættes konkrete tal på den støtte, de hver især havde i gruppen og dermed også undgå at vise det eksakte omfang af den splittelse, sagen havde skabt i gruppen.

Med fyringen af Ritt Bjerregaard var den i 1987 aftalte arbejdsdeling, hvor Svend Auken var partiformand og politisk ordfører og Ritt Bjerregaard gruppeformand, ophevet. Partiet vendte tilbage til den gamle praksis, hvor partiformand og gruppeformand var én og samme person. Som ny poli-

tisk ordfører valgte Mogens Lykketoft. Ritt Bjerregaard fortsatte på de øvrige tillidsposter, hun var valgt til, – og hun tilkendegav iøvrigt, at hun bestemt ikke agtede at skrue ned for sit politiske arbejde endsige trække sig ud af politik. Det kunne partiledelsen så tolke, som den ville. Under alle omstændigheder havde sagen givet den nogle slemme skrammer og åbenbart potentielle brudflader i partiet.

Centrumdemokraterne oplevede også uro i egne rækker. Partiets arbejdsmarkedspolitiske ordfører Lise Noer Holmberg nedlagde sit hverv i protest mod partiformand Mimi Jakobsens ovenfor nævnte kategoriske afvisning af besparelse på bestemte poster i finanslovsforslaget, besparelser som ordføreren over for regeringen havde givet tilsagn om at være parat til at forhandle om. Hun følte sig ganske enkelt desavoueret, hvilket partiets ordfører i sagen om uddannelsessøgendes betaling af depositum også følte, da gruppen underkendte hendes indstilling. Hun trak sig også fra sit ordførerskab. Desuden tilkendegav Lise Noer Holmberg offentligt sin bekymring over den 'alliance' hun mente var opstået mellem Socialdemokratiet og hendes parti. Det var en drejning af partiets politik, som var foretaget efter Mimi Jakobsens valg til partiformand i 1989, en drejning som efter Lise Noer Holmbergs opfattelse på en række områder var i uoverensstemmelse med holdningen hos partiets vælgere og medlemmer.

En vis murren i gelederne kom også frem i forbindelse med partiledelsens klart udtalte positive holdning i flygtningespørgsmålet. En af partiets folketingskandidater på Fyn Erik Dagø, var medlem af den stærkt flygtningekritiske organisation Den danske Forening (andet udtryk bruges ikke her, da der i skrivende stund er rejst sag ved en dansk domstol om, hvorvidt foreningen kan karakteriseres som havende racistiske tendenser).

Han havde offentligt givet synspunkter og holdninger til kende, som partiledelsen fandt uforenelige med hans post som folketingskandidat for Centrumdemokraterne. Den indstillede ham derfor til eksklusion på partiets landsrådsmøde i december. Da det af nogle menige medlemmer hævdedes, at omkring 40% af Centrumdemokraternes medlemmer på Fyn samtidig var medlemmer af Den danske Forening, udtalte partiets landsformand A.O.Andersen, at han hellere ville være formand for 1200 medlemmer end for 2000 medlemmer. Dette fik en anden af partiets folketingskandidater Uffe Clausen til at varsle et mistillidsvotum til landsformanden på det forestående landsmøde.

Der var således lagt op til konfrontation, da landsmødet afholdtes den 9.- 10. november. Men det viste sig, at ledelsen havde fuld kontrol over begivenhederne. Hverken Erik Dagø eller Uffe Clausen var mødt op. Mimi Jakobsen fastslog partiets midterposition i dansk politik, hun forsvarede samarbejdet med Socialdemokratiet, samtidig med at hun forsikrede, at Centrumdemokraterne fortsat var et borgerligt parti, at det ikke ville vælte den siddende regering, og at Centrumdemokraterne ikke ville pege på Svend Auker som statsminister. Med disse forsikringer, hvoraf især den sidste blev tillagt stor betydning, fik denne linie fuld opbakning på mødet. Det samme gjorde hendes meget klare besked til de centrumdemokrater, der måtte have flygtningefjendske holdninger: kunne de ikke lide lugten i bageriet, var det bedst, de forsvandt hurtigst muligt.

Optakten til, såvel som selve forløbet af, **Det konservative Folkepartis landsmøde** den 2.-3.november var langt mindre spændingsfyldt. Ligesom socialdemokraterne ikke med ét ord nævnte Ritt Bjerregaards bolig-sag på deres årsmøde, nævnte de konservative ikke tamilsagen. Den var ellers klart en belastning for partiet og havde siden sidste

landsmøde kostet endnu en konservativ politiker en tillidspost. Viggo Fischer havde under afhøringen af ham udtalt 107 gange i varierende vendinger, at »det huskede han ikke«. Reaktionen på hans påfaldende hukommelsessvigt under afhøringen var så stærke, at han valgte at trække sig fra posten som politisk ordfører.

I sin 10. landsmødetale som statsminister anslog partiformand Poul Schlüter en fordragelig tone over for Socialdemokratiet og roste midterpartierne. Endnu engang understregede han partiets betydning for det borgerlige sammenhold. Gruppeformanden Lars P. Gammelgaard karakteriserede partiet som et centrum parti, og han tog afstand fra den profileringsstrang, der med jævne mellemrum ramte visse partier. Partiets midtsøgende tendens kunne også spores i det udkast til nyt principprogram, som blev fremlagt til drøftelse med henblik på vedtagelse på næste landsmøde. Der blev ikke på landsmødet, således som det havde været tilfældet i 1990, gravet grøfter, som kunne skabe problemer for de igangværende finanslovsforhandlinger.

Disse forløb i det store og hele fredeligt og uden den offentlighed, der før havde præget disse forhandlinger. Partierne havde indgået en aftale om at holde tand for tunge for ikke at komme til at skade forligsmulighederne. Denne tavshed brød Socialistisk Folkeparti, da partiet den 13. november på et pressemøde offentliggjorde dets ændringsforslag til finansloven. Partiets tid ved forhandlingsbordet var tilsyneladende ved at rinde ud. Den 4. december forlod dets forhandlere mødet, medens de tilbageværende seks partier fortsatte forhandlingerne til langt ud på natten, hvor et forlig blev sluttet.

Kun enkelte hovedpunkter i det økonomiske indhold i forliget skal refereres her, hvor hovedinteressen jo ligger på forligets politiske

betydning. Regeringen var som ventet ikke kommet igennem med besparelserne på de områder Centrumdemokraterne, Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti var modstandere af. Det forventede underskud på statsfinanserne var reduceret fra godt 30 mia. til ca. 28 mia. kroner. En række statslige investeringer var fremrykket, selskabsskatten reduceret fra 38% til 34%, og 5.000 nye uddannelsespladser skulle oprettes for at sætte gang i vækst og beskæftigelse. Lønnen til beskæftigede i offentlige jobtilbud blev beskåret. I alt blev der gennemført besparelser på indkomstoverførslerne på ca. 1,5 mia. kroner. Uspecificerede besparelser på ca. 3 mia. kroner henstod på en såkaldt budgetreguleringskonto. Disse besparelser skulle færdigforhandles i løbet af 1992. Alt i alt et traditionelt forlig i den forstand, at alle parter havde måttet både give og tage.

Der var almindelig tilfredshed – ja, næsten stolthed – hos alle seks partier med, at det var lykkedes at få et så bredt forlig. For første gang siden 1987 havde Socialdemokratiet taget et medansvar for finansloven, hvilket i høj grad blev tilskrevet den markante tilnærmelse, der var sket mellem Socialdemokratiet og Centrumdemokraterne. Forliget blev udlagt som en klar forbedring af samarbejdsklimaet på Christiansborg, hvad der da også var en del der talte for, når den enighed der også var opnået med hensyn til EF-politikken tages med i betragtning. (om EF, Maastricht, m.v. se næste Politisk Kronik).

Klimaforandringen sås imidlertid også som indvarslingen af stabile tilstande og et fortsat konstruktivt og bredt samarbejde i dansk politik. Men denne vurdering var nok mere et udslag af øjeblikkets eufori over at finanslovsforliget overhovedet var indgået, end det var en vurdering, der baserede sig på en mere nøgtern analyse.

Finansministeren hævdede således, at finansloven var udtryk for den strammeste finanspolitik siden 1986, medens Socialdemokratiets forhandler Mogens Lykketoft omvendt fandt, at den var udtryk for en ekspansiv finanspolitik. To udsagn der kunne så tvivl om, hvorvidt det var den samme lov, de talte om. Regeringens opfattelse var endvidere, at forliget også omfattede en uskreven klausul om, at forligspartierne ikke fremsatte nye udgiftskrævende forslag i 1992. En sådan klausul kendte socialdemokraterne imidlertid ikke noget til. De erklærede tværtimod, at de i 1992 ville fremsætte en række forslag til bekæmpelse af arbejdsløsheden ledsaget af forslag til, hvordan disse foranstaltninger skulle finansieres. Men herom var der overhovedet ikke forhandlet. Desuden ventede forhandlingerne om specificere-

ringen af besparelserne på budgetreguleringskontoen. Endelig forestod der forhandlinger om en dagpengereform, om arbejdsmarkedets strukturproblemer og om en skattereform. Der var således nok af potentielle konfliktflader. En stærkt medvirkende årsag til, at disse ikke var kommet i vejen for et finanslovsforlig, var givetvis det enkle faktum, at ingen af partierne ønskede et valg, og at selv truslen om et valg forekom urealistisk. I den henseende lignede omstændighederne ved 1987- og 1991-finanslovsforligene meget hinanden.

Og medens julefreden gradvist sænkede sig over den politiske arena på Christiansborg fortsatte det med at ulme i den socialdemokratiske gruppe.

Anmeldelser

Niels Kærgård:

»Økonomisk vækst.

En økonometrisk analyse af Danmark 1970-1981, disputats«

København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 641 sider, hæftet, 250 kr.

En dansk doktordisputats repræsenterer det fornemste resultat af en forskers arbejdsliv. Især inden for de humanistiske og samfundsvidenskabelige områder vil disputatsarbejdet typisk blive afsluttet på et forholdsvis sent tidspunkt i karrieren. Således opsummerer den 10-20 års forskningsarbejde. Af samme grund er disputatser oftest omfangrige værker, som behandler deres emne med al den teoretiske og metodiske omhu, som kan præsteres. Der skal jo helst ikke være sprækker, som opponenterne kan sætte kniven i. Niels Kærgårds disputats er ingen undtagelse. Af samme grund er bogen vanskelig at håndtere inden for et sædvanligt anmeldelsesformat. Det skal her forsøges alligevel. Læsere, som ønsker en mere dybtgående behandling, må henvises til Nationaløkonomisk Tidsskrift, der bringer en række af indlæggende fra disputatsforsvaret.

Et langt kig i bakspejlet

Kvantitative økonomiske modeller har været en vækstbranche for makroøkonomerne i efterkrigstiden. Ved at sætte tal på de økonomiske teorier blev det muligt at komme med mere konkrete udsagn om den fremtidige økonomiske udvikling og at udtale sig om de præcise konsekvenser af forskellige økonomisk-politiske indgreb. Den kvantitative og anvendelsesorienterede modelbygning har en indbygget historisk dimension. Når økonometrikere skal sætte tal på teorierne, må de ty til historien – og til en tro på, at verden af i morgen ikke adskiller sig fuldstændig fra verden i går. Det sædvanlige tidsperspektiv bagud i makroøkonometriske modeller ligger på 20-30 år. Herved opnår man på den ene side et tilstrække-

ligt datagrundlag. På den anden side kan man opretholde troen på, at de økonomiske sammenhænge fra starten til slutningen af estimationsperioden er nogenlunde stabile.

I sin disputats tager Niels Kærgård den historiske dimension i økonometrien på ordet. Hvorfor slutte tilbageblikket i 1950'erne eller 1960'erne, når Svend Aage Hansen i sit tobindsværk om økonomisk vækst i Danmark fra 1974 offentliggør tids-serier, der rækker tilbage til begyndelsen eller midten af 1800-tallet? Således opstod den økonomiske vækstmodel CLEO, hvis navn er en fordansket version af navnet på historiens muse Clio. Arbejdet med CLEO på Økonomisk Institut ved Københavns Universitet har foregået siden 1974 med Niels Kærgård som den drivende kraft. Det er blevet til mange arbejdspapirer og artikler i årenes løb. Disputatsens kapitler er i vidt omfang bygget på disse tidligere offentliggjorte arbejder.

Grundmodellen

Disputatsens første 5 kapitler introducerer undersøgelsen og opbygningen af CLEO. Modellen er en tosektormodel, hvor landbruget er den ene sektor og alle øvrige erhverv (inkl. den offentlige sektor) udgør den anden sektor. Modellen er real (dvs. uden at priserne indgår eksplicit i modellen). Der er mulighed for arbejdsløshed i byerne, medens der forudsættes fuld beskæftigelse af landbrugets arbejdsstyrke. Arbejdsstyrken i byerne er bestemt ved en funktion, der beskriver vandringerne fra land til by. Efterspørgslen efter arbejdskraft i byerne fastlægges selvstændigt. By-modellen kører således rundt om en traditionel keynes-model, medens modellen for landbrugs-sektoren har en produktion, der fastsættes af den arbejdskraft og kapital, som står til rådighed.

Rundt om CLEO

Disputatsens anden del behandler en række af de spørgsmål, som gennem tiden er blevet rejst i forbindelse med den økonometriske modeltradition,

som CLEO er en del af. Kan man overhovedet bruge økonomisk teori som grundlag for kvantitative økonomibeskrivelser? Hvis man som Niels Kærgård accepterer det traditionelle økonometriske udgangspunkt – hvordan skal de konkrete estimationsproblemer så løses? Læseren kan måske blive lidt forvirret. I konklusionen til kapitel 8 lyder det beroligende, at »det standpunkt, at praktikere uden store omkostninger kan nøjes med at bruge OLS (mindste kvadraters metode) som estimationsmetode, synes ikke afkræftet af denne undersøgelse« og ».. de forbedringer, der er at hente ved ændringer i estimationsmetode, er langt mindre afgørende end de, der er ved forbedringer af data, ændringer i relationens specifikation eller ændring i estimationsperiode«. Kapitel 9 slutter mere skeptisk med at påpege, at »det synes i hvert fald langt fra så oplagt, at OLS er generelt bedre end de andre metoder, at yderligere eksperimenter med alternativerne må betragtes som ufrugtbare«.

Ak, hvor forandret – eller?

I kapitel 10 vender Niels Kærgård sig til det helt centrale spørgsmål om stabiliteten i modellens ligninger. Grundtanken i al modellering er, at modelstrukturen er stabil. Holder det over en periode på mere end 100 år? Konklusionen er positiv. Faktisk er en række af relationerne stabile over lange perioder.

Hermed er der åbnet for brug af modellen til simuleringsøvelser i kapitel 11, hvor simuleringerne dækker årene fra 1904 til 1970. Frem til omkring 1960 følger modellen pænt det historiske forløb, men derefter taber den pusten. Væksten i det sidste tiår var abnorm sammenlignet med historiske erfaringer.

Grundversionen af CLEO er som nævnt real. Efter en udvidelse af datagrundlaget (kapitel 12) kan der foretages analyser af løn- og prisudvikling (kapitel 13) og pengeefterspørgsel (kapitel 14) – i første omgang løstrevet fra grundmodellen. Også her afdækkes stabile sammenhænge.

CLEO og Kærgård på udebane

Er CLEO's grundversion også brugbar udenfor estimationsperioden? I kapitel 15 ses på, hvordan relationerne klarer sig efter estimationsperioden

(1878-1970). For en række relationer er forklaringsværdien forbløffende god i årene 1971-81, som ligger uden for modellens »erfaringsområde«. Der er også undtagelser – typisk blandt relationer, der også indenfor estimationsperioden viser svaghestegn. I kapitel 16 ser Kærgård den anden vej, idet han – uden brug af CLEO – går i debat med historikeren Ole Hyldtofts periodisering af det industrielle gennembrud i forrige århundrede. Kapitlet bryder den råde tråd i disputatsen og burde ud fra en redaktionel betragtning være udeladt. Bogen er tyk nok i forvejen.

Et budskab om stabilitet

Disputatsen afrundes i kapitel 17 og 18 med en diskussion af mulige udviklingsmuligheder for modellen og en sammenfattende konklusion. Forfatteren gør selv opmærksom på at disputatsen ikke rummer stof, som vil ødelægge nattesøvnen hos økonomer og økonometrikere. Disputatsens hovedbudskab handler tværtimod om stabilitet. Det er muligt at beskrive økonomiens grundliggende sammenhænge med forholdsvis simple matematiske ligninger, og ligningerne vil ligge tilnærmelsesvis fast over meget lange perioder. Også på det metodiske område er konklusionerne konservative. Den moderne kritik af de traditionelle økonometriske modeller og metoder skyder langt over målet. Selv inden for de konkrete estimationsmetoder advares mod at jagte de seneste modefænomener. Mindste kvadraters metode er god nok.

Sagt mere dramatisk end forfatteren måske selv ville bryde sig om, er budskabet, at politiske ideologier og ledere, sociale omvæltninger og nye teknologier godt nok forandrer den verden, vi ser for vore øjne. Men de grundliggende økonomiske forhold og sammenhænge kan beskrives på samme måde nu, som da tipoldemor var en barfodet gåsepige. Det er – som Niels Kærgård antyder på disputatsens sidste linier – måske en god nyhed for økonomerne, men stærk kost for historikere og andre samfundsforskere, der ikke bryder sig om at se menneskehedens udvikling reduceret til 48 ligninger med lige så mange ubekendte.

Hvad er historien?

Som beskrevet rummer Kærgårds disputats derfor – foruden en lang række grundige og interes-

sante delanalyser – et provokerende budskab om samfundsvidenskabelig metode og om forholdet mellem økonomisk, social og politisk udvikling. Disputatsen argumenterer godt for sin sag, men bygger på en enkelt afgørende forudsætning, der er en kritisk eftertanke værd. Som nævnt estimerer Niels Kærgård sin model på grundlag af lange historiske tidsserier, som i hovedsagen hentes fra Svend Aage Hansen (1974). Den eneste overvejelse herom findes i følgende sætning på s. 69 i disputatsen: »Dette datagrundlag skal ikke diskuteres, men accepteres uden videre, som andre modelbyggere accepterer nationalregnskaberne fra Danmarks Statistik«. Uden at ville polemisere mod Danmarks Statistiks nationalregnskaber kan man vel generelt sige, at der hermed anlægges et syn på forholdet mellem brugere og producenter af samfundsvidenskabelige data, som kan anfægtes også af etablerede økonomer. Den tidligere formand for The American Economic Association formulerede det således i sin tale til foreningens kongres i 1988:

»Somehow, econometricians, theorists and analysts of all tribes have lost essential communication with the compilers and synthesizers of their data« (Eisner, 1989, p. 2)

og

»To put matters bluntly, many of us have literally not known what we are talking about, or have confused our listeners – and ourselves – into thinking that what we are talking about is directly relevant to the matters with which we are concerned.« (Eisner, 1989, p. 2)

Problemet er ikke blot, at der kan være manglende overensstemmelse mellem de teoretiske og empiriske begreber. Vanskeligheden består også i, at de empiriske begreber i sig selv er syntetiske og i nogen grad afspejler teoretiske overvejelser hos dataproducenterne. Jeg fik en personlig erfaring hermed, da jeg for tyve år siden var arbejdsdreng på ADAM-modellen i Danmarks Statistik. Mit område var blandt andet forbrugsfunktioner. Her havde jeg fået estimeret en flot funktion for husholdningernes forbrug af brændsel. Den vigtigste forklarende variabel var antallet af »frostdøgn«, hvilket der jo kunne gives en oplagt teoretisk be-

grundelse for. En dag sad jeg i Danmarks Statistiks kantine og udbredte mig om min opdagelse, da en student ansat i nationalregnskabskontoret til sidst ikke kunne holde grinet tilbage og spurgte: »Sig mig, hvordan tror du, at vi laver nationalregnskabets tal for husholdningernes brændselsforbrug?« Min flotte ligning var altså et estimat af den beregningsmetode, som de anvendte i et kontor på etagen nedenunder.

Svend Aage på formler

Niels Kærgård har samme problem – blot i stor skala. Medens moderne nationalregnskabstal bygger på sammenligninger af mange forskellige statistikker, hvilket forventeligt reducerer skøns-elementet, hviler økonomisk-historiske tidsserier nødvendigvis på et langt mere skrøbeligt grundlag. Nogle tidsserier skal opstilles ved hjælp af tællinger foretaget med mange års mellemrum. Andre serier må baseres på indikatorer. Atter andre må afledes residualt. I dette arbejde må »datamageren« nødvendigvis bygge på antagelser om vækstforløb og sammenhænge mellem variable. Et eksempel på disse problemer er skønnene for bruttofaktoringkomsten i industrien, der frem til 1920 er beregnet af Svend Aage Hansen, medens der for årene 1920-39 henvises til upubliceret materiale fra Danmarks Statistik. Beregningen bygger på industritællingerne, som fra 1870 fandt sted med 8-10 års mellemrum. Værditilvæksten pr. arbejder i de mellemliggende år finder Svend Aage Hansen ved linær interpolation. Den samlede bruttofaktoringkomst beregnes ved at gange op med beskæftigelsesoplysninger. For håndværket og for andre byerhverv er datagrundlaget oftest endnu mere skrøbeligt (Svend Aage Hansen, 1974, pp. 304-314). Estimation af sammenhænge mellem årlige ændringer i produktion og beskæftigelse baseret på denne type af syntetiske serier får formentlig pæne statistiske egenskaber; men ligningerne er i første række estimater af fremgangsmåden hos datamageren. De kan også have en forbindelse til det virkelige liv, men afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering af datagrundlaget.

Det er en veletableret sandhed, at vi ser fortiden gennem nutidens briller. Der foregår en udvælgelse og sammenligning af oplysninger styret af vore aktuelle værdier og fordomme. Derfor er der i al

historisk forskning indbygget en form for »krocentrisme«. For historiske økonomiske modeller som CLEO er risikoen særlig stor, fordi »historien« tager form af statistiske tidsserier med en høj grad af formel præcision og tilsyneladende objektivitet. Men de historiske serier er konstruerede og påvirket af nutidens forestillinger om økonomiske begrebsapparater og om økonomiens funktion. Serien afspejler i første række de skøn og beregningsmetoder, som en forskerkollega har anvendt på etagen nedenunder. Vi havner let i et lukket univers.

Jeg skal ikke hermed afvise, at der kan findes stabile sammenhænge mellem økonomiske variable over længere tid. Men skal jeg overbevises, kræver det en grundigere diskussion af datagrundlaget, end jeg finder i denne spændende disputats, hvis resultater jeg – på det anvendte datagrundlag – i øvrigt ikke vil rejse tvivl om.

Per Kongshøj Madsen
Lektor, cand.polit.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Litteratur

Eisner, Robert (1989): »Divergences of Measurement and Theory and Some Implications for Economic Policy«, *American Economic Review*, Vol. 79(1), March 1989, pp. 1-13.

Hansen, Svend Aage: Økonomisk vækst i Danmark, Bind II, Akademisk Forlag, København, 1974.

Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen:

»Offentlig forvaltning i Danmark, Bureaukrati og bureaukrater«

Herning, Forlaget systime 1991. 146 sider incl. indholdsfortegnelse, tabeloversigt og litteraturliste. 118 kr.

Den offentlige sektor udvikler sig hurtigt i disse år. Alt synes i opbrud: ledelse, personalepolitik og

traditionelle styreformer. Der eksperimenteres med markedsmekanismer, decentralisering og inddragelse af brugerne. Det nyeste skud er forsøget med fristyrer. Samtidig foreslås det at gøre frikommuneforsøget permanent.

Det er spændende at beskæftige sig i og med den offentlige sektor i disse år.

Ligeså spændende er det naturligvis at lukke op for en ny lærebog om offentlig forvaltning. Også på lærebogsområdet er der brug for udvikling og fornyelse.

Det er en vanskelig opgave, Grønnegård Christensen og Ibsen har sat sig for – at give en samlet fremstilling af den statslige og kommunale forvaltnings struktur, som introduktionsskrivelsen lover. Bogen er den første i en række på 5 lærebøger om offentlig forvaltning i Danmark.

Hvor skal tyngden lægges i et så ambitiøst projekt?: På de traditionelle organisations- og styringsformer, som stadig dominerer mange steder? På formelle træk eller på uformelle og kulturelle elementer i forvaltningen? Hvilken betydning skal alt det nye, der er på vej, gives: er det døgnfluere eller er vi på vej imod helt nye principper i forvaltningens organisation?

Forfatterne søger at dække området i hele dets bredde. Bogens udgangspunkt er mangfoldigheden i den offentlige organisation. Når man taler om den offentlige forvaltning, taler man i virkeligheden om mange forskellige forhold. Enheden er en tynd skal, som dækker over, at organisationen varierer i forhold til de opgaver, der skal løses og de omgivelser, opgaverne løses i.

I bogens første kapitel præsenteres en enkel teoretisk ramme med udgangspunkt i begreberne demokrati og marked. Derefter præsenteres vi i de følgende to kapitler for en grundig beskrivelse af principperne for den statslige og den kommunale forvaltnings opbygning.

Interessant er kapitel 4 om tværgående koordinering. I en tid, hvor alle taler om koordinationsproblemer, er det yderst klagende at få fastslået, at koordination bevidst kan vælges fra, eller at koor-

dinationen blot er et blandt flere hensyn i forbindelse med tilrettelæggelse af organisationen i den offentlige sektor.

Kapitel 5 behandler under den lidt misvisende overskrift »Forvaltning og organisationskultur« først og fremmest rekrutterings- og karrieremønstre i de offentlige organisationer.

Bogens sidste kapitel trækker tråden tilbage til den teoretiske ramme i kapitel 1 og tilføjer en række velbeskrevne og oplysende eksempler på offentlig organisation tilpasset opgavetype og omgivelser. Eksemplerne er: Politiet, Miljøbeskyttelsen, Arbejdstilsynet, Sygehusvæsenet, Folkeskolen, Udenrigstjenesten og Finansministeriet.

Bogen er prisværdigt kort. Stoffet præsenteres kort, kontant og velskrevet. Udtalt er manglen på referencer, som gør læseren i stand til at søge til kilderne og i dybden. At bogen er tænkt som lærebog, gør denne mangel særligt uheldig. Uden grundige referencer og noter lades studenten i stikken. Korte litteraturhenvisninger efter hvert kapitel ville også være på sin plads.

Igennem de 6 kapitler får vi et godt overblik over den offentlige forvaltnings formelle opbygning og struktur. Vi får tillige en god forståelse for, hvorfor de offentlige opgaver løses i så forskellig en kontekst, som der faktisk er tale om.

Hermed er også sagt, at vægten i fremstillingen ligger på forvaltningens formelle opbygning og struktur. Heri ligger bogens styrke. De sparsomme forsøg på en inddragelse af de uformelle og kulturelle aspekter af forvaltningen, lader meget tilbage. Særligt uheldigt er det, at begreberne organisationskultur og professionalisering nærmest smelter sammen.

Vægten i fremstillingen ligger endvidere på de eksisterende og i nogen grad traditionelle styreformer, mens de nye behandles mere sparsomt, nærmest tilfældigt. Naturligvis bør en lærebog i offentlig forvaltning som hovedindhold beskrive bureaukratiet, som den realitet, det stadig er og vil være måske til evig tid. Men når f.eks. moderniseringsprogram og frikommuneforsøg knapt nok nævnes, bliver billedet af forvaltningen snævert.

Vi mister væsentlige elementer i forståelsen af den moderne forvaltning.

Der er derfor god grund til at se frem til de næste bøger i serien om offentlig forvaltning i Danmark. Måske råder de bod på nogle af de mangler, som den foreliggende om bureaukrati og bureaukrater indeholder. Sine stærke sider til trods, kan den foreliggende lærebog ikke stå alene.

Bent Schou

Plankoordinator, Roskilde Kommune

Ekstern lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kristian Hvidt (red):

»Amter og amtsråd de første 150 år«

Amtsrådsforeningen 175 kr. (favørpris) 256 sider.

Med en fanfare af en bog markerer amtsrådene, at de ikke sådan lader sig vælte af det første, det bedste pust fra kritikerne af det offentlige organ. Røsterne om nedlægges bliver besvaret med bogens titel: Dette var blot de første 150 år.

Og bogen er er gedigent forsvar for, at amtsrådene skal bestå. De løser opgaverne, som går ud over primærkommunernes grænser på en tilforladelig og økonomisk forsvarlig måde.

Som eksempel nævner amtskommunale folk selv særfor sorgen. Den var en ynke, da staten havde ansvaret. I dag er dette hjælpemiddel for nogle af samfundets svageste grupper moderniseret og udbygget. Vi er langt fra fortidens dårekister, selvom der stadig dukker skræmmende eksempler op, som man skulle tro hørte hjemme i forrige århundrede.

Ved siden af særfor sorgen er der et væld af opgaver, amterne skal påtage sig, men det er selvfølgelig sygehuse og veje, der sluger den største del af skatteborgernes penge, og de opgaver falder jo ikke væk, selvom amterne gør det. Det er altså noget af en illusion at tro, at man kan slippe så meget billigere i skat, som opretholdelsen af amterne koster.

Bogens omhyggelige gennemgang af amternes opgaver nærmer sig årstalsopremsning, men ved siden af er der nogle historiske studier, som gør bogen til mere end et opslagsværk, og et festligt indslag fra amtsborgmester Erling Tiedemann, Vejle, om konstitueringskunst, er et originalt bidrag til forståelse af politik som helhed og på alle niveauer.

En af Tiedemanns konklusioner er, at motiveringen for at gå ind i politik er en ubestemmelig blandning af ambition og pligtfølelse. Ingen jubel omgiver politikerne – i hvert fald ikke, når de først er valgt. Smålig kritik er derimod hverdagskost. Det er måske også derfor, at det er amtsrådsmedlemmerne selv, der skal fortælle, hvor fortræffelige og uundværlige de er i den politiske proces.

Carl Otto Brix
Journalist

**Bo Rothstein (red.):
»Politik som organisation.
Förvaltningspolitikens
grundproblem«**

Stockholm: SNS Förlag, 1991. 268 s.

En af de mere sejlivede myter såvel i den offentlige debat som i en række samfundsvidenskabelige opfattelser er, at politik og administration er to skarpt adskilte ting – at politikerne styrer, mens den offentlige forvaltning helt apolitisk udøver sin virksomhed. Dette er imidlertid på så mange måder et fejlagtigt billede af forholdet mellem politik og offentlig forvaltning.

Det er derfor forfriskende, at Bo Rothstein m.fl. med bogen *Politik som organisation* har sat sig for at ramme en pæl gennem denne opfattelse. Sigtet er ikke at levere standardiserede løsninger og færdige meninger, men at diskutere og problematisere förvaltningspolitikens grundproblem: forholdet mellem politik og forvaltning.

Lektor *Anders Sannerstedt* (Statsvetenskapliga Institutionen i Lund) behandler i et meget spændende afsnit implementeringsproblematikken – eller hvordan politiske beslutninger gennemføres i praksis. Fil. dr. *Bo Rothstein* (Statsvetenskapliga Institutionen i Uppsala) diskuterer på overbevisende måde det generelle förvaltningspolitiske problem om demokrati, forvaltning og legitimitet. Lektor *Tim Knudsen* (Institut for Statskundskab i København) beskæftiger sig med modsætningerne i forbindelse med planlæggende forvaltning. Docent *Per Selle* (Senter for forskning i ledelse, organisation og styring i Bergen) problematiserer hele diskussionen om decentralisering – en trold med mindst to hoveder, som han siger. Professor *Lennart Lundquist* (Statsvetenskapliga Institutionen i Lund) beskæftiger sig i et lidt sofistikeret afsnit med forholdet mellem etik og forvaltning. Fil. dr. *Tomas Bergström* (Statsvetenskapliga Institutionen i Lund) behandler problematikken omkring de offentligt ansattes rolle og hvorledes personaleindflydelse på dette område skal kunne forenes med det politiske demokrati. Professor *Christer Jönsson* (Statsvetenskapliga Institutionen i Lund) diskuterer i lyste af det tættere og tættere internationale samarbejde problemstillinger omkring en international eller internationaliseret forvaltning. Professor *Lennart Lundquist* prøver at få mening i den politisk ideologiske og ofte afsporede debat om privatisering. Endelig behandler docent *Evert Vedung* (statsvetenskapliga Institutionen i Uppsala) tilsidst problemerne omkring evalueringsstudier af den førte politik.

Det er et gennemgående tema i de forskellige bidrag, at selve den demokratiske politiske proces samt de politiske og administrative problemers natur kan gøre analyser, der hviler på at politiske beslutninger er rationelle i en eller anden absolut forstand, illusoriske eller misvisende. Uklare eller modstridende mål kan således meget vel være et resultat af den politiske forhandlingsproces, som måske slet ikke handler om at løse konkrete problemer, men mere har en symbolsk funktion. Politiske beslutninger er ikke bare tænkt som styringsinstrumenter. Sigtet kan også være at forme borgernes/vælgernes opfattelse af virkeligheden – at skabe en bestemt tolkning. Politik er magt over tanken, ligesåvel som magt over handlingen!

At politiske beslutninger ikke gennemføres som tiltænkt, bør derfor ikke ses som noget krisefænomen for det politiske system, men som et reguleret indslag i den politiske proces.

Adskillige af de konkrete lønningsmodeller, der er blevet præsenteret i forbindelse med en indsats imod den offentlige sektors og velfærdssamfundets »systemfejl« og såkaldt »stive strukturer« er således ofte forbundet med en lang række problemer, som bunder i en manglende erkendelse af den problematik – både i foreningen og i den almindelige politiske debat.

I dette lys kan det måske give et irriterende indtryk, at politikere og embedsmænd i vid udstrækning søger at beskrive policyprocessen som en rationel proces, hvor autoritative beslutninger tages af de ansvarlige beslutningstagere efter grundige forberedelser, og at beslutningerne derefter gennemføres af forvaltningen i overensstemmelse med beslutningstagernes intentioner. Dette billede er jo langt fra dækkende, og ofte direkte falsk. Men hvordan skulle det kunne være på anden måde? spørges der. Naturligvis må politikere og embedsmænd bekende sig til den myte som siger, at politik er at ville, og at implementering er loyalt at gennemføre den politiske vilje. Denne myte skaber orden i vores tankeverden og er i overensstemmelse med vore demokratiske idealer.

Men denne myte forstærker den tvivlsomme forestilling, at problemerne omkring det politiske/parlamentariske systems manglende eller meget svingende/uforudsigelige evne til at levere »effektive« løsninger på samfundsproblemerne, skyldes naive og inkompetente politikere eller illoyale og bagstræberske embedsmænd. Nej, problemerne opstår snarere som en normal foreteelse i det politiske liv, som en konsekvens af de politiske problemers natur, af de forskellige roller politikere og embedsmænd spiller, af at de komplicerede problemer afspejler klare konflikter i samfundet, og af at der i en politisk demokratisk proces indgår forskellige holdninger i forhold til problemernes løsning – forskelle i tolkningen af virkelighed.

Politik som organisation præsenteres som en introducerende lærebog i offentlig forvaltning ved

statskundskabsuddannelsen. Som sådan er der ingensomhelst tvivl om, at den vil være særdeles nyttig og frugtbar. Men netop i lyset af, at sigtet samtidig er at ramme en pæl gennem den klassiske forestilling om forholdet mellem politik og forvaltning – og samtidig skabe klarhed over selve de politisk-demokratiske problemers natur – vil det nok være mere vigtigt, at bogen finder anvendelse i andre samfundsvidenskaber, først og fremmest i jurastudiet og økonomistudiet. Endelig bør den indgå som en grundbog i journalistuddannelsen.

Så kunne det måske medvirke til, at der kunne komme en bredere forståelse af forskellen mellem »teknisk rigtige« løsninger og politisk mulige løsninger. Det er jo demokratisk fallit, hvis det fastslås – som det ofte sker – at det afgørende problem er, at der går politik i tingene.

Politik som organisation kan anbefales til alle, der ønsker at gå ind i en sådan debat – både på et videnskabeligt niveau og ud fra en politisk synsvinkel.

Jacob A. Buksti,
Afdelingschef,
Socialdemokratiets
Politisk-Økonomiske Afdeling,
Christiansborg, København

Maj Dang Trong
Jette Thorbjørn Jensen (1991):
»Prissættelse af Miljøet
– er det prisen værd?«

Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Jeg foretrækker at læse en bog med en blyant i hånden, således at jeg kan understrege passager, og anføre bemærkninger i marginen: Et »NB« anfører en vigtig og god passage, et »hak« er udtryk for enighed, et udråbstegn betegner chokeret overraskelse, og et spørgsmålstegn udtrykker uenighed og overraskelse. Jeg er holdt op med denne praksis omtrent midt i Maj Dang Trong og Jette Thorbjørn Jensens bog, på et tidspunkt, hvor jeg

havde anført flere udråbstegn end der kan være årgange af »Anders And«, og flere spørgsmålstegn end der kan være i en skriftlig AIM-under søgelse. Og der var ligeså få »NB'er«, som der er i »Anders And«. Dette er nu nogle måneder siden. Jeg har siden læst bogen igen, og har ikke ændret mening om den.

Der kan ikke være tvivl om, at det emne bogen foregiver at tage op er af helt central teoretisk og politisk-økonomisk interesse: Problemet, hvorvidt det er muligt at designe markedskonforme løsninger på ressource- og forurenings-problemer er vigtigt tilstede både i international og national debat. Og sidste års Nobelpristager, Ronald Coase, fik sin pris i høj grad på grund af hans teoretiske bidrag til denne debat. Så man kunne – givet bogens titel – med rette forvente indgående diskussioner af sådanne emner som Coase-teoremet, endogen genereren af ejendomsrettigheder, private entreprenører som ressource-managers etc. på det generelle teoretiske niveau, og f.eks. diskussioner af gennemførligheden af udstedelse af omsættelige forureningsrettigheder, på det mere politisk-økonomiske (jvf. OECD og Miljøministeriet).

Men dette er ikke tilfældet: Man leder forgæves efter diskussioner af dette, og den efterhånden enorme moderne litteratur om moderne externalitets-teori, og det omfang i hvilket markedet er istand til at håndtere externaliteter, figurerer simpelthen ikke i litteraturlisten. Tværtimod antages det generelt *apriori*, at markedet *ikke* selv kan håndtere ressource- og forureningsproblemer. Der kan derfor heller ikke være forståelse af problemerne omkring marked og stats *komparative* evne til at håndtere ressource- og knapheds-problemer. Introducerende mikroøkonomi-bøger er den mest moderne tekniske litteratur, der er blevet trukket på. Den eneste velfærdsteori, der systematisk diskuteres, er pigoviansk – »gammel« – velfærdsteori. Og generelt er de økonomiske diskussioner præget af misforståelser og dunkelheder, hvilket måske er relateret til det faktum, at nogle af de kilder, der trækkes mest på i præsentationen af det økonomiske stof, er sådanne bøger som L.V. Bircks »Læren om Grænseværdien« fra 1918! F.eks. er diskussionen af dannelsen af relativpriser (p. 101-104) hentet fra Birck, hvilket re-

sulterer i anvendelse af sådanne begreber som »utilitet«.

Eftersom begge forfattere er økonomer, er det bizart, at det netop er i de økonomiske diskussioner, at fejlene og misforståelserne optræder. Præsentationen af bogens mere overordnede ramme, Nicholas Georgescu-Roegens applikation af termodynamiske indsigter til miljø-problemer, er som kontrast langt mere kompetent, og så vidt denne anmelder kan skønne generelt uden fejl.

Nogle af irritationspunkterne i forbindelse med den økonomiske gennemgang hidrører fra decide-rede fejlversættelser af begreber, og malplacerede anvendelser af sådanne: Diffusions-proces bliver til »diffus proces« (p. 24), offentligt gode bliver til »kollektiv vare«, der tales om et »neoklassisk-etisk grundlag« (p. 45), om »interferens med markedet« (p. 44), og ufrivilligt komisk om »økonomi-retningen »The second best«« (p. 85) (»second best« er ikke en »økonomi-retning«, men et generelt accepteret teknisk velfærdsteoretisk udtryk). Som en yderligere illustration af forvirringen anføres det (p. 48), at én af betingelserne for en »perfekt markedsøkonomi« er, at »antallet af producenter er variabelt«. Men så kan vi åbenbart have en perfekt markedsøkonomi med kun én producent? Hvad der menes er formentlig, at producenterne er atomistiske.

Her er mere af samme skuffe: »Ressourceknaphed kan imidlertid betragtes som et relativt begreb. F.eks. er det tvivlsomt, om man kan tale om knaphed på ressourcer for de nuværende generationer« (p. 31). Bortset fra den åbenbare metodologiske kollektivism, der er involveret i at tale om »nuværende generationers knaphed«, eliminerer denne påstand simpelthen økonomisk analyse som relevant for »nuværende generationer«. Ydermere anføres det, at det er et »advarsels-tegn«, når et gode har »en positiv marginalnytte og dermed en pris«, i det mindste når det sammenholdes med »en forståelse af knaphed som værende absolut, jfr. termodynamikken« (p. 103). For *hvem* er dette et »advarselstegn«, og hvad er betydningen af denne »advarsel«? Og så er der selvfølgelig den sædvanlige påstand, om at den nuværende ressource-udnyttelse ikke – eller kun i begrænset omfang – tager hensyn til de

ufødte generationer (p. 104-105), simpelthen fordi disse ikke kan gøre nogen effektiv efterspørgsel gældende. Dette er højst i en begrænset forstand forkert. Og det centrale spørgsmål, som det afføder er ét, der normalt ikke stilles, og som ikke stilles af vore forfattere. De termodynamiske love er uomgængelige fakta. Og problemet bliver derfor essentielt *komparativt* – både i en etisk henseende og i en efficiens-henseende. Det vedrører, om de fremtidige generationers »tarv« bedst varetages gennem frie decentraliserede markedsløsninger, hvor fremtidige generationers forventede efterspørgsel påvirker nutidsværdier af eksisterende ressourcer, *eller* om fremtidige generationers »tarv« er bedre varetaget ved bureaukratiske (statslige) løsninger, hvor nogle præferencer tillades at »overrule« andre præferencer.

Jeg ville gerne have givet denne bog en favorabel anmeldelse, for den beskæftiger sig med et emne, der er ekstremt vigtigt. Det har desværre været mig umuligt: Min overordnede konklusion er, at bogen aldrig i dens nuværende form burde have været udgivet. Og kender man noget til diskussionen omkring »prissættelse af miljøet«, er dette ihvertfald ikke bogen, der vil kunne få en til at ændre mening om noget.

Nicolai Juul Foss
Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning,
Handelshøjskolen i København