

Peter Munk Christiansen

Industrien og miljøet. En analyse af industriens syn på miljøreguleringen i Danmark¹

Industrien er den erhvervssektor, der over de seneste 20 år mest intensivt har været genstand for regulering af miljø- og arbejdsmiljøforhold. Kun en beskedent andel af industriens virksomheder finder, at reguleringen som helhed har været til ulempe for egen virksomhed og for industrien som helhed. Virksomhedernes vurdering af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen tolkes som et resultat af et komplekst samspil mellem en nøgtern vurdering af direkte og indirekte fordele og ulemper, et *spill-over* fra den generelle belastning af offentlig regulering, kapaciteten til at håndtere komplekse miljø- og arbejdsmiljøregler og miljøets permanent stærke placering på den politiske dagsorden.

Anthony Downs (1972) forudså i 1970'ernes begyndelse, at miljøet var en politisk døgnflue, som ville følge den opmærksomhedscyklus, som er så mange politiske sagers: En kort og hektisk placering højt på den politiske dagsorden fulgt af et liv i mere eller mindre glemsel. Nok har den offentlige opmærksomhed om miljøet varieret, men nogen politisk døgnflue er det ikke. I 1990'ernes begyndelse står miljøet så højt på den offentlige og politiske dagsorden som ingensinde før i de 20 år, hvor miljøet har været genstand for en samlet politisk indsats.

Den fornyelse af miljøinteressen, som er oplevet nationalt og internationalt siden 1980'ernes midte, er udtryk for, at miljøproblemerne ikke blev løst gennem den trods alt massive indsats, som blev gjort i 1970'erne. Men den er samtidig en erkendelse af, at problemet ikke blot er mere af samme slags. Derfor diskuteres allehånde nye løsninger i miljøpolitikken. Fælles for en del af dem er, at miljøpolitik ikke blot er et spørgsmål om at oprette tilstrækkeligt gode kommandosystemer. Det er i den sidste ende spørgsmålet om, hvorledes forurenerne – borgerne og virksomhederne – internaliserer normer om miljøadfærd i et samspil med omgivelserne. Miljøpolitikken må med andre ord medreflektere målgruppernes adfærd og holdninger.

Industrien har nok været den vigtigste målgruppe i dansk miljøpolitik over de seneste 20 år. Den første danske miljøreguleringslov fra 1973 havde opbakning fra Industrirådet. Det samme har været tilfældet for de fleste større ændringer i og tilføjelser til det kompleks, som miljølovgivningen udgør. At konsensus er en væsentlig karakteristik af dansk miljøpolitik betyder ikke, at den har været konfliktfri. På en række større og mindre punkter har der i såvel reguleringens formulering som implementering været konfliktende synspunkter mellem industrien og andre miljøpolitiske aktører.

Denne artikel beskæftiger sig med industrivirksomhedernes syn på og vurdering af miljøpolitikken. Traditionelt har den politiske forskning fokuseret på kol-

Peter Munk Christiansen

Industrien og miljøet. En analyse af industriens syn på miljøreguleringen i Danmark¹

Industrien er den erhvervssektor, der over de seneste 20 år mest intensivt har været genstand for regulering af miljø- og arbejdsmiljøforhold. Kun en beskedent andel af industriens virksomheder finder, at reguleringen som helhed har været til ulempe for egen virksomhed og for industrien som helhed. Virksomhedernes vurdering af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen tolkes som et resultat af et komplekst samspil mellem en nøgtern vurdering af direkte og indirekte fordele og ulemper, et *spill-over* fra den generelle belastning af offentlig regulering, kapaciteten til at håndtere komplekse miljø- og arbejdsmiljøregler og miljøets permanent stærke placering på den politiske dagsorden.

Anthony Downs (1972) forudså i 1970'ernes begyndelse, at miljøet var en politisk døgnflue, som ville følge den opmærksomhedscyklus, som er så mange politiske sagers: En kort og hektisk placering højt på den politiske dagsorden fulgt af et liv i mere eller mindre glemsel. Nok har den offentlige opmærksomhed om miljøet varieret, men nogen politisk døgnflue er det ikke. I 1990'ernes begyndelse står miljøet så højt på den offentlige og politiske dagsorden som ingensinde før i de 20 år, hvor miljøet har været genstand for en samlet politisk indsats.

Den fornyelse af miljøinteressen, som er oplevet nationalt og internationalt siden 1980'ernes midte, er udtryk for, at miljøproblemerne ikke blev løst gennem den trods alt massive indsats, som blev gjort i 1970'erne. Men den er samtidig en erkendelse af, at problemet ikke blot er mere af samme slags. Derfor diskuteres allehånde nye løsninger i miljøpolitikken. Fælles for en del af dem er, at miljøpolitik ikke blot er et spørgsmål om at oprette tilstrækkeligt gode kommandosystemer. Det er i den sidste ende spørgsmålet om, hvorledes forurenerne – borgerne og virksomhederne – internaliserer normer om miljøadfærd i et samspil med omgivelserne. Miljøpolitikken må med andre ord medreflektere målgruppernes adfærd og holdninger.

Industrien har nok været den vigtigste målgruppe i dansk miljøpolitik over de seneste 20 år. Den første danske miljøreguleringslov fra 1973 havde opbakning fra Industrirådet. Det samme har været tilfældet for de fleste større ændringer i og tilføjelser til det kompleks, som miljølovgivningen udgør. At konsensus er en væsentlig karakteristik af dansk miljøpolitik betyder ikke, at den har været konfliktfri. På en række større og mindre punkter har der i såvel reguleringens formulering som implementering været konfliktende synspunkter mellem industrien og andre miljøpolitiske aktører.

Denne artikel beskæftiger sig med industrivirksomhedernes syn på og vurdering af miljøpolitikken. Traditionelt har den politiske forskning fokuseret på kol-

lektive aktører – i miljøpolitikken især på Industrirådets og miljøorganisationernes holdninger og adfærd. Der er flere grunde til også at beskæftige sig med virksomhederne. For det første udgør virksomhederne baglandet for de organisationer, som formulerer industriens officielle miljøpolitiske synspunkter og strategier. For det andet er virksomhederne målgruppen for en væsentlig del af miljøreguleringen. Miljøpolitikken er kun papir, indtil den er afleveret i virksomhederne (Skou Andersen m.fl., 1992). Samspillet mellem miljøreguleringens markarbejdere og industriens virksomheder er derfor helt centralt for at forstå miljøpolitikken. For det tredje betyder den gryende udvikling af nye reguleringsmidler – afgifter, gebyrer, frivillige aftaler med videre – som er mindre baseret på bureaukratiske kommandosystemer (Skou Andersen, 1990), at det i sig selv er vigtigt at studere målgruppens holdninger.

Artiklen her beskæftiger sig kun med et lille hjørne af problemstillingen: Hvad bestemmer industriens syn på miljøpolitikken konsekvenser for egen virksomhed og for industrien under ét? Artiklen omhandler såvel reguleringen af det ydre miljø som reguleringen af arbejdsmiljøet. For kortheds skyld anvendes i en del tilfælde termen miljøregulering om begge.

Der må på forhånd ventes at være en rimelig positiv holdning til miljøreguleringen blandt danske industrivirksomheder.

For det første har industriens organisationer bakket miljøreguleringen op. Industriorganisationernes placering i den (miljø-)politiske beslutningsproces og i implementeringen af miljøreguleringen har forpligtet industriens organisationer på opbakning af miljøreguleringen over for de enkelte virksomheder. Den danske miljøregulering er næsten et skoleeksempel på en »cooperative style of regulation« i modsætning til en »adversarial style«, (jf. Kelman, 1981; Vogel, 1986).

For det andet er miljøet som politisk problem blevet stadig bredere accepteret i løbet af 1980'erne. Virksomhederne har valgt ikke blot at leve med reguleringen, men også i nogle tilfælde at gøre den til en del af virksomhedens strategi og image. Virksomheder er åbne organisationer, der interagerer med omgivelserne også i andre henseender end strømme af fysiske og pekuniære ressourcer. Miljøet er også placeret højt på virksomhedernes dagsorden, i det mindste når sammenlignes med andre offentlige politikområder. 25 pct. af alle virksomhedernes ikke-routine kontakter med offentlige myndigheder vedrører miljøreguleringen. Miljøet rangerer som nummer tre på en liste over de offentlige politikker, som virksomhederne finder mest vigtige (Skou Andersen m.fl., 1992: 21-22).

For det tredje er der en hel del virksomheder, som profiterer af miljøreguleringen, ved direkte produktion af udstyr til forureningsbekæmpelse – miljøindustrien er i hastig vækst – eller fordi miljøreguleringen har givet andre komparative eller direkte fordele, jf. Leone (1986).

Undersøgelsen her koncentrerer sig om holdninger blandt virksomhedernes ledelse. Formålet er at undersøge, i hvilket omfang deres syn på miljøreguleringens fordele og ulemper samvarierer med karakteristika ved virksomhederne og med andre egenskaber hos lederne selv:

Omkostningshypotesen. Hypotesen er for det første, at virksomheder, for hvem miljøreguleringen har betydet store direkte omkostninger, har en negativ vurde-

ring af reguleringen. Betragtningen er ganske simpel: I langt de fleste tilfælde er investeringerne som følge af offentlige krav ensbetydende med et produktivitetstab for virksomheden (samme output skal produceres med et større input), uanset om omkostningerne senere kan overvælttes i priserne, giver markedsfordele eller lignende. Virksomheder, der har betalt dyrt for at efterleve reguleringen, vil være negativt indstillet over for reguleringen. Virksomhedernes direkte omkostninger ved at efterleve reguleringen er dog ikke den eneste mulige omkostning. Der kan være yderligere omkostninger i form af tabte markedsandele, forøgede administrative omkostninger, besvær med videre, (for eksempel Downing, 1981). Virksomhederne kan også have fordele ved reguleringen for eksempel i form af udvikling af nye produkter, produktion af miljøudstyr og et bedre arbejdsmiljø, for eksempel Kurz (1987). Omkostningshypotesen er derfor for det andet, at holdningen til miljøregulering forventes at være mere positiv hos virksomheder, der har oplevet sådanne positive afledede konsekvenser af miljøreguleringen og mere negativ hos virksomheder, der har oplevet negative effekter.

Spill-over hypotesen. Det forventes, at virksomheder, der generelt er belastet af mange og omkostningskrævende offentlige reguleringer, har mere negative holdninger til miljøreguleringen. En stigende offentlig intervention i virksomhedernes dispositionsmuligheder, har gjort offentlig politik mere synlig for dem (Christiansen, 1990). Virksomheder, der er eller føler sig stærkt belastede som følge af offentlig regulering, har en mere samlet opfattelse af de krav, som stilles fra statslig side, og for de konsekvenser, som disse krav har. Belastende regulering generelt har en *spill-over* effekt på vurderingen af miljøreguleringen.

Kapacitetshypotesen. Miljø- og arbejdsmiljøreguleringerne er store og komplekse reguleringsområder – og ofte ganske omkostningskrævende – og bidrager derfor til at øge kompleksiteten i virksomhedernes omverden. I små virksomheder vil det ofte være ledelsen, der varetager kontakterne med myndighederne, og det vil være ledelsen, der direkte bidrager til at finde tekniske og andre løsninger på offentlige krav. Håndteringen af komplekse offentlige reguleringer vil derfor være en stressfaktor for ledelsen. I store virksomheder er kapaciteten til at tackle komplekse omverdensproblemer langt større (i hvert fald når disse problemer har en vis stabilitet over tid): Der vil typisk være ansatte, som beskæftiger sig professionelt med de tekniske problemer forbundet med efterlevelse af reguleringen; derfor vil belastningen af ledelsen være betydelig mindre sammenlignet med de små virksomheder. I samme retning peger det forhold, at store virksomheder generelt perciperer og behandler omverdenen anderledes end små virksomheder. Store virksomheder opererer oftere under imperfekte markedsforhold, der indebærer, at virksomheden ofte kan påvirke markedsforholdene i modsætning til de små virksomheder, der må acceptere markedet, som det er. Ledere af store virksomheder kan derfor ventes at opfatte også offentlig regulering som en del af omgivelserne, som kan påvirkes og behandles strategisk. Alt i alt må det forventes, at ledere af store virksomheder gennemsnitligt er mere positive over for miljøreguleringen end ledere af små virksomheder.

Den politiske leder. Udviklingen af miljøreguleringen – og den miljøpolitiske debat generelt – kan siges at afspejle det omgivende samfunds krav til virksomhe-

dernes miljøbelastning af omgivelserne. Deltagelse i faglige, politiske og andre udadvendte aktiviteter er én måde, hvorpå omgivelsernes normer internaliseres hos ledelse (og også en måde, hvorpå disse normer kan påvirkes). Med den relative konsensus, der har været forbundet med miljøreguleringen i Danmark, og med den stadigt stigende opmærksomhed om miljøproblemerne må det forventes, at virksomhedsledere, der har et stort og udadvendt offentligt engagement, herunder politisk og fagligt engagement, har en mere positiv vurdering af miljøreguleringen end den ikke-aktive erhvervsleder. Det modsatte kunne også være tilfældet: Modstanden mod, hvad der opfattes som bebyrdende indgreb over for virksomheden, får erhvervslederen til at engagere sig fagligt og politisk. Det forventes dog, at den første sammenhæng vil være dominerende.

Operationaliseringen af variablerne fremgår af appendiks.²

Industriens syn på miljøreguleringen

Det fremgår af tabel 1, at en tredjedel af virksomhederne finder, at reguleringen af det ydre miljø er til fordel for egen virksomhed, og at en af hver syv virksomhedsleder finder, at reguleringen er til ulempe for egen virksomhed. Vurderingen af fordele er imidlertid langt højere for industrien som helhed. Mere end halvdelen af virksomhederne finder, at miljøreguleringen er til fordel for industrien som helhed, mens kun 16 pct. finder, at den er til ulempe. En ganske stor del af alle virksomheder – 28 pct. – finder, at miljøreguleringen er til fordel for industrien som helhed, men hverken til fordel eller ulempe for egen virksomhed.

Tabel 1. Vurdering af reguleringen af det ydre miljø, egen virksomhed og industrien som helhed, krydstabulering, pct. (N=397)

		Industrien som helhed			
		Til fordel	Til ulempe	Hverken/eller	I alt
Egen virksomhed	Til fordel	26	2	3	31
	Til ulempe	3	7	4	14
	Hverken/eller	27	7	21	55
I alt		56	16	28	100

Den tilsvarende vurdering af arbejdsmiljøreguleringen er vist i tabel 2. Vurderingen er mere positiv, hvad angår egen virksomhed. 40 pct. af virksomhederne finder, at arbejdsmiljøreguleringen som helhed har været til fordel for egen virksomhed, mens kun ni pct. finder, at reguleringen har været negativ. Vurderingen af konsekvenserne for industrien som helhed er den samme, hvad angår »Til fordel«-tilkendegivelserne, mens de negative vurderinger er lidt færre.

Forklaringen på det mere positive syn på arbejdsmiljøreguleringen er antagelig, at gevinsterne herved er mere koncentrerede end gevinsterne ved reguleringen af det ydre miljø. Et bedre arbejdsmiljø kommer i højere grad virksomheden og dens medarbejdere til gode. Denne fortolkning støttes af, at det hyppigste svar

på det åbne spørgsmål om eventuelle positive konsekvenser af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen, jf. appendiks, er et bedre arbejdsmiljø.

Alt i alt må industrien siges at have en ganske positiv overordnet vurdering af reguleringen af det ydre miljø og af arbejdsmiljøet. Det forhindrer ikke, at der kan være utilfredshed med konkrete bestemmelser eller med den måde, hvorpå de administreres, men kun en lille del af industrivirksomhederne finder, at miljø- og arbejdsmiljøreguleringen alt i alt er til ulempe for egen virksomhed eller for industrien som helhed.

Tabel 2. Vurdering af reguleringen af arbejdsmiljøet, egen virksomhed og industrien som helhed, krydstabulering, pct. (N=398)

		Industrien som helhed			
		Til fordel	Til ulempe	Hverken/eller	I alt
Egen virksomhed	Til fordel	35	2	3	40
	Til ulempe	2	6	1	9
	Hverken/eller	20	5	26	51
	I alt	57	13	30	100

Omkostningshypotesen

Det forventes, at virksomheder med høje omkostninger ved efterlevelse af reguleringen og/eller med sekundære omkostninger som følge af reguleringen har de mest negative miljøholdninger, mens virksomheder, der angiver positive indirekte konsekvenser af miljøreguleringen, forventes at have en mere positiv holdning til miljøreguleringen.

Tabellerne 3 og 4³ støtter generelt ikke omkostningshypotesen. Tabel 3 viser, at synet på miljøreguleringens fordele og ulemper kun i begrænset omfang afhænger af, om virksomhederne har investeret som følge af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen. Dog finder lidt flere af de virksomheder, der har investeret, at reguleringen af det ydre miljø er til ulempe for egen virksomhed. I tabel 4 flyttes en del af de neutrale svar for de, der har investeret, til at en lidt større andel både finder, at reguleringen af det ydre miljø er til fordel og til ulempe for industrien som helhed, sammenlignet med de virksomheder, der ikke har investeret. De tilsvarende tal for arbejdsmiljøreguleringen, der for kortheds skyld ikke er vist, viser, at der ikke er nogen statistisk signifikant effekt overhovedet på holdningen til arbejdsmiljøreguleringen som følge af investeringer.

Da der er en bivariat sammenhæng mellem omkostningsvariablen og den oplevede belastning som følge af offentlig regulering (virksomheder, der har investeret som følge af miljøregulering, føler sig oftere stærkt eller noget belastet af offentlig regulering), er der lavet en kontrol for oplevet belastning. Data er for kortheds skyld ikke vist her, men analysen viser, at der for virksomheder, der føler sig stærkt belastet af regulering, er en tendens til både mere positive og mere negative vurderinger af miljøreguleringen blandt de virksomheder, der har investeret som følge af miljøreguleringen. Der er med andre ord interaktion mellem de to uafhængige variabler.

Tabel 3. Investeringer som følge af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen og holdninger til reguleringen af det ydre miljø, egen virksomhed, pct.

	Ikke investeret	Investeret	I alt
Regulering af ydre miljø:			
Fordel, egen virksomhed	29	31	30
Ulempe, egen virksomhed	15	21	18
Hverken/eller	56	47	52
I alt	100	99	100
(N=)	158	153	311

Tabel 4. Investeringer som følge af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen og holdninger til reguleringen af det ydre miljø, industrien som helhed, pct.

	Ikke investeret	Investeret	I alt
Regulering af ydre miljø:			
Fordel, industrien som helhed	55	60	57
Ulempe, industrien som helhed	15	20	17
Hverken/eller	30	20	25
I alt	100	100	99
(N=)	158	152	310

Denne analyse kan næppe helt invalidere omkostningshypotesen, hvad angår de direkte investeringsomkostninger. Det anvendte mål for omkostninger er særdeles groft. En finere målestok, som gjorde det muligt at udskille de meget investeringsbelastede virksomheder, kunne vise et andet billede. Hypotesen kan dog meget vel tænkes at være forkert, hvad specielt tabel 4 og den nævnte kontrol for oplevet belastning kunne tyde på. Det er muligt, at der er en tendens til, at nogle virksomheder, for hvem miljøreguleringen har betydet direkte omkostninger, bliver mere positive over for reguleringen (virksomhederne vil nødigt opfatte investeringerne som givet dårligt ud), mens andre bliver mere negative (den traditionelle sammenhæng mellem omkostninger og miljøholdninger).

En anden undersøgelse (Dansk Metalarbejderforbund, 1988) viser, at danske virksomhedsledere finder, at 70 pct. af de danske miljøinvesteringer i perioden 1985-88 skete på baggrund af ønsker fra ledelsen og ansatte. Kun 16 pct. fandt efter lederens opfattelse sted efter henstilling fra offentlige myndigheder.⁴ En væsentlig del af de 70 pct. ville uden tvivl være nødvendige også som følge af offentlige bestemmelser, men de er altså fremkommet eller fremstår som fremkommet på baggrund af krav internt i virksomheden. Svarene på »nære« krav fra medarbejdere i modsætning til »fjerne« myndighedskrav kan give en anden opfattelse af fordele og ulemper.

En forklaring på, at de direkte omkostninger som følge af miljøregulering ikke diskriminerer synet på fordele og ulemper kan være, at de afledede virkninger af miljøreguleringen – i negativ og positiv retning – er mere betydende på det lidt længere sigt. I hvert fald er svarmønstret i tabel 5 og 6 ganske klart. Navnlig virk-

somheder, for hvem reguleringen har haft positive afledede konsekvenser har klart mere positive holdninger til disse reguleringer både for egen virksomhed og for industrien som helhed.

Kun en mindre del af virksomhederne har oplevet negative afledede konsekvenser. Negative konsekvenser diskriminerer især på »ulempe«-svarene. Navnlig hvad angår egen virksomhed skifter en stor del af virksomhederne med negative konsekvenser fra neutrale til negative svar. Det er dog samtidig værd at bemærke, at et stort mindretal af de virksomheder, der har haft negative konsekvenser, samtidig har en positiv vurdering af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen som helhed.

Tabel 5. Negative og positive konsekvenser af miljø- og arbejdsmiljøregulering og industriens holdninger til reguleringen og ydre miljø, pct.

		Negative konsekvenser				Positive konsekvenser			
		Ja	Nej	Ved ikke	I alt	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Egen virksomhed	Fordel	31	31	31	31	60	16	35	31
	Ulempe	41	11	11	14	12	12	20	14
	Hverken/eller	28	57	57	55	28	72	45	55
	I alt	100	99	99	100	100	100	100	100
	(N=)	32	333	35	400	97	211	89	397
Industrien som helhed	Fordel	42	58	56	57	75	52	48	47
	Ulempe	38	14	18	16	11	16	22	16
	Hverken/eller	19	28	26	27	14	32	30	27
	I alt	99	100	100	100	100	100	100	100
	(N=)	31	334	34	399	96	209	91	396

I et åbent spørgsmål er virksomhederne, der angiver negative konsekvenser af miljøreguleringen, bedt om at angive karakteren heraf. Svarene fordeler sig på kategorier som tidsforsinkelser, usikkerhed, nedsat fleksibilitet, konkurrenceforvridning, nedsat produktion og irritation. I et begrænset antal tilfælde oplever virksomhederne altså indirekte ulemper ved reguleringen. Ikke underligt er de mere negative i deres syn på miljøreguleringen. Det mere overraskende er, at en ganske pæn del af disse virksomheder faktisk finder, at miljø- og arbejdsmiljøreguleringen som helhed har haft positive konsekvenser for egen virksomhed.

32 pct. af virksomhederne angiver positive sekundære konsekvenser af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen. Som positive konsekvenser fremhæver virksomhederne hyppigst bedre arbejdsklima, øget omsætning (oftest som følge af produktion af miljøudstyr), bedre omdømme og færre arbejdsulykker.

Blandt de virksomheder, der opgiver positive konsekvenser af miljøreguleringen, varierer »til fordel«-svarene mellem 60 og 75 pct. mod en variation mellem 31 og 57 pct. for alle virksomheder. Tilsvarende er det meget få af de virksomhe-

der, der angiver positive konsekvenser, som finder miljøreguleringen til ulempe for egne virksomhed og for industrien som helhed.

Tabel 6. Negative og positive konsekvenser af miljø- og arbejdsmiljøregulering og industriens holdninger til arbejdsmiljøreguleringen, pct.

		Negative konsekvenser				Positive konsekvenser			
		Ja	Nej	Ved ikke	I alt	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Egen virksomhed	Fordel	41	41	24	40	72	23	40	39
	Ulempe	41	7	18	10	5	11	13	10
	Hverken/eller	19	52	59	50	23	65	47	51
	I alt (N=)	101	100	101	100	100	99	100	100
Industrien som helhed	Fordel	52	60	34	57	71	51	56	57
	Ulempe	33	9	34	13	7	13	19	13
	Hverken/eller	15	32	31	30	22	36	26	30
	I alt (N=)	100	101	99	100	100	101	101	100
		33	335	32	400	96	207	90	393

Konklusionen for omkostningshypotesen bliver dobbelt. Der kan ikke konstateres nogen større holdningsmæssig effekt af direkte investeringer forbundet med miljøreguleringen. Derimod er der en kraftig effekt af de sekundære omkostninger og gevinster ved reguleringen. Flere fortolkninger er mulige: Muligvis skyldes fraværet af effekten af investeringer den måde, hvorpå de direkte omkostninger er målt. En anden fortolkning er, at det er de sekundære konsekvenser, som giver den største oplevede belastning af virksomhederne, respektive mere end opvejer de direkte omkostninger ved at efterleve reguleringen. Specielt giver negative sekundære omkostninger anledning til »ulempe«-svar: Investeringerne som følge af offentlige krav bidrager til at tilvejebringe et offentligt gode – et bedre miljø – de negative sekundære omkostninger må bæres af virksomheden.

Spill-over hypotesen

Hypotesen er, at den generelle belastning af virksomhederne som følge af offentlig regulering har en afsmittende effekt på synet på miljø- og arbejdsmiljøreguleringen.

Tabel 7 – som viser effekten af oplevet belastning som følge af offentlig regulering på miljøholdningerne – støtter spill-over hypotesen. Mest markant diskriminerer den følte belastning virksomhedernes »ulempe«-svar og navnlig, hvad angår egen virksomhed. Især ca. 10 pct. stærkt belastede virksomheder svarer i alle de fire mulige tilfælde langt hyppigere, at miljø- og arbejdsmiljøreguleringen er til ulempe. 45 pct. af de stærkt belastede virksomheder finder, at reguleringen af det ydre miljø er til ulempe for egen virksomhed mod kun 14 pct. for virksomhe-

derne under ét. De svagt eller slet ikke belastede virksomheder finder til gengæld sjældent miljø- og arbejdsmiljøreguleringen til ulempe for egen virksomhed eller for industrien som helhed.

Tabel 7 undervurderer effekten af belastning. Der er en positiv sammenhæng mellem størrelse og belastning, og der er interaktion mellem de to variabler. De større virksomheder føler sig mere belastet af offentlige bestemmelser end de små virksomheder. Kontrolleres for størrelse, er effekten af belastning noget større. Datamaterialet er af pladsmæssige grunde ikke vist her. Som eksempel kan nævnes, at 50 pct. af de store virksomheder, der føler sig stærkt belastet af offentlige bestemmelser, finder, at reguleringen af det ydre miljø har været til ulempe for egen virksomhed mod kun syv pct. af de store virksomheder, der opfatter sig som svagt belastede.

Tabel 7. Oplevet belastning som følge af offentlige bestemmelser og industriens holdninger til reguleringen af ydre miljø og arbejdsmiljøet, pct.

		Holdning til:									
		Ydre miljø Belastning som følge af offentlige bestemmelser					Arbejdsmiljø Belastning som følge af offentlige bestemmelser				
		Stærk	Noget	Svagt	Slet ikke	I alt	Stærk	Noget	Svagt	Slet ikke	I alt
Egen virk- som- hed	Fordel	26	31	35	9	31	35	43	40	34	40
	Ulempe	45	18	8	0	14	30	12	6	0	10
	Hverken/ eller	29	51	57	91	55	35	44	55	66	50
	I alt (N=)	100 38	100 132	100 192	100 35	100 397	100 37	99 135	101 192	100 35	100 399
Indu- strien som helhed	Fordel	32	55	63	54	57	41	59	58	61	57
	Ulempe	19	20	13	14	16	24	16	9	8	13
	Hverken/ eller	49	24	24	31	27	35	25	32	31	30
	I alt (N=)	100 37	99 132	100 191	99 35	100 395	100 37	100 134	99 191	100 36	100 398

Det er bemærkelsesværdigt, at variationen i svarene er markant større for »ulempe«-besvarelsene end for »fordel«-svarene. En tilsvarende tendens – om end knapt så udtalt – kan ses af tabellerne 5 og 6, hvor svarene også især diskriminerer blandt de, der finder de to former for regulering til ulempe for egen virksomhed. Negative eller positive konsekvenser af reguleringen og oplevet belastning flytter svar fra den neutrale svargruppe til ulempegruppen. Muligvis er der en utilfredsheds- eller protestdimension i holdningen til miljøreguleringen. Det er ikke fraværet af fordele ved reguleringen, men tilstedeværelsen af ulemper, der disponerer for negative holdninger til miljø- og arbejdsmiljøreguleringen.

Belastningen af offentlig regulering er også målt objektivt. Tabel 8 viser effekten af investeringer på virksomhedernes miljøholdninger. Sammenhængen mel-

Tabel 8. Investeringer som følge af offentlig regulering og industriens holdninger til arbejdsmiljøreguleringen, pct.

		Investeringer				
		Har/vil	Har/vil ikke	Har ikke/vil	Nej/nej	I alt
Egen virksomhed	Fordel	39	46	25	36	39
	Ulempe	20	15	19	5	11
	Hverken/eller	41	39	56	59	49
	I alt	100	100	100	100	99
	(N=)	56	87	16	141	300
Industrien som helhed	Fordel	48	58	72	53	54
	Ulempe	26	16	2	11	15
	Hverken/eller	26	27	26	37	31
	I alt	100	101	100	101	100
	(N=)	55	87	16	141	299

lem fortidige og fremtidige investeringer og miljøholdningerne er alene vist for arbejdsmiljøreguleringen. De tilsvarende data for holdningen til reguleringen af det ydre miljø viser, at der kun er en svag effekt af investeringsvariablen på holdningen til reguleringen af det ydre miljø. Sammenhængen er også svag og ikke helt nemt fortolkelig for holdninger til arbejdsmiljøreguleringen. Virksomheder, der har investeret og skal investere, har færre neutrale svar. Til gengæld fordeler de sig med både flere positive og flere negative svar end virksomheder, der hverken har investeret eller skal investere.

Det er bemærkelsesværdigt, at oplevet belastning har en markant større effekt end effekten af faktisk belastning. En hypotese kan være, at synet på miljøreguleringens fordele og ulemper bestemmes af det generelle syn på den offentlige sektor snarere end af den faktiske belastning som følge af offentlig regulering. Det er dog også muligt, at målingen af den faktiske belastning, som den fremgår af tabel 8, ikke er tilstrækkelig valid. Sammenligningen mellem følt og faktisk belastning skal i så fald tages med et gran salt.

Spill-over hypotesen får altså støtte i materialet. Det skal bemærkes, at da miljø- og arbejdsmiljøreguleringen udgør en væsentlig del af den offentlige regulering, som virksomhederne stifter bekendtskab med, er der ikke tale om uafhængighed mellem afprøvningen af omkostnings- og spill-over hypoteserne.

Kapacitetshypotesen

Kapacitetshypotesen siger, at vurderingen af miljøreguleringen vil være mere positiv med stigende kapacitet til håndtering af omgivelserne. Store virksomheder har større kapacitet til at håndtere det kompleks af regler og kontakter med myndigheder og politikere, som miljø- og arbejdsmiljøreguleringen er udtryk for.

Data i tabel 9 støtter hypotesen. Den mest fremtrædende tendens i tabel 9 er, at »ulempe«-vurderingerne i alle de fire tilfælde falder med stigende virksomhedsstørrelse. Mest markant finder 40 pct. af lederne af små virksomheder, at reguleringen af det ydre miljø er til ulempe for industrien som helhed mod kun

Tabel 9. Virksomhedens størrelse og holdning til miljø- og arbejdsmiljøreguleringen, pct.

		Holdning til:							
		Ydre miljø				Arbejdsmiljø			
		Virksomhedens størrelse				Virksomhedens størrelse			
		Stor	Mellem	Lille	I alt	Stor	Mellem	Lille	I alt
Egen virksomhed	Fordel	27	36	30	32	36	44	36	39
	Ulempe	15	12	34	19	9	15	19	15
	Hverken/eller	58	52	36	49	54	41	45	46
	I alt	100	100	100	100	99	100	100	100
	(N=)	117	152	109	378	118	152	109	379
Industrien som helhed	Fordel	57	49	42	49	57	54	42	51
	Ulempe	15	22	40	25	13	18	23	18
	Hverken/eller	28	28	19	26	30	28	36	31
	I alt	100	99	101	100	100	100	101	100
	(N=)	118	148	106	372	118	149	106	373

15 pct. i de store virksomheder. Svarene, som markerer en fordel som følge af reguleringen, varierer mindre, men der er – specielt i vurderingen af konsekvenserne for industrien som helhed – væsentligt større andele af de store virksomheder, der finder, at miljøreguleringen alt i alt har været fordelagtig.

Den bivariate analyse i tabel 9 undervurderer effekten af størrelse. Da der er en bivariat sammenhæng mellem størrelse og følt belastning (de store virksomheder føler sig mest belastet af offentlig regulering), viser en kontrol for oplevet belastning en stærkere effekt af størrelse for holdningerne til miljøreguleringen, således at effekten af størrelse er meget stor blandt virksomheder, der føler sig stærkt eller noget belastet.

Der er stor forskel på de mindre virksomheders vurdering af reguleringen af det ydre miljø og reguleringen af arbejdsmiljøet. Der er som nævnt ovenfor også forskel på alle virksomheders vurdering af de to reguleringer, men de bliver meget udtalte for de små virksomheder. For de små virksomheders vedkommende kan den markant negative vurdering af reguleringen af det ydre miljø hænge sammen med, at de især har svært ved at håndtere dette reguleringskompleks samtidig med, at gevinsterne forekommer fjerne og spredte.

Alt i alt støttes den hypotese, at kapaciteten til at håndtere komplekse reguleringsomgivelser disponerer for mere positive og mindre negative vurderinger af miljø og arbejdsmiljøreguleringen, om end sammenhængene ikke alle steder er stærke.

Den politiske leder

Det forventes, at virksomhedsledere, som er stærkt aktive i fagligt, politisk og andet udadrettet arbejde, har et mere positivt syn på miljø- og arbejdsmiljøregule-

Tabel 10. Politisk deltagelse og holdning til miljø- og arbejdsmiljøreguleringen, pct.

		Holdning til:							
		Ydre miljø Deltagelse				Arbejdsmiljø Deltagelse			
		Lav	Mellem	Høj	I alt	Lav	Mellem	Høj	I alt
Egen virksomhed	Fordel	31	33	32	31	33	46	52	40
	Ulempe	17	11	7	14	9	13	10	10
	Hverken/eller	53	56	62	55	58	40	38	50
	I alt	101	100	101	100	100	99	100	100
	(N=)	239	100	60	399	238	99	63	400
Industrien som helhed	Fordel	51	65	67	57	53	65	60	57
	Ulempe	18	12	16	16	14	11	11	13
	Hverken/eller	31	23	16	27	33	24	29	30
	I alt	100	100	99	100	100	100	100	100
	(N=)	237	100	62	399	238	96	63	397

ringen end den ikke-udadvendte leder. Denne variabel er dermed den eneste, som er knyttet til individegenskaber.

Data giver nogen støtte til hypotesen, jf. tabel 10. Hvad angår vurderingen af arbejdsmiljøreguleringens fordele, er den væsentlig mere positiv for den »politiske« leder end for den ikke-udadvendte. Denne sammenhæng findes dog ikke for det ydre miljø. Omvendt diskriminerer aktivitetsvariablen ganske pænt på det ydre miljø, hvad angår industrien som helhed, men derimod ikke på arbejdsmiljøreguleringen.

Generelt finder hypotesen om den politiske leder derfor en vis støtte. Større personlig udadvendthed disponerer i nogle tilfælde virksomhedslederne for et mere positivt syn på miljøreguleringen, mens det er mindre tydeligt, at en lav score på aktivitetsvariablen disponerer for et direkte negativt syn på miljøreguleringens fordele og ulemper.

Konklusion

Danske industriledere har som helhed en ganske positiv – eller i hvert fald sjældent negativ – vurdering af reguleringen af det ydre miljø og arbejdsmiljøet, både hvad angår egen virksomhed og industrien som helhed. Det kan tolkes – og der er netop tale om fortolkninger, som kun vanskeligt kan bevises eller modbevises, højst sandsynliggøres – på flere måder.

I én tolkning er den generelt positive vurdering et udtryk for, at omkostningerne ved disse reguleringer nu en gang falder skævt på virksomhederne. Nogle virksomheder har en produktion, som er forurenende for det ydre og/eller indre miljø, mens andre af naturlige grunde slipper billigt om ved at tage hensyn til

miljøet. Den tolkning har givetvis en del for sig. Men den er ikke den fulde forklaring. Det viste sig således, at det ikke havde nogen særlig betydning for vurderingen af de to reguleringsområder, om den pågældende virksomhed inden for de seneste tre år havde haft investeringsudgifter som følge af miljø- og arbejdsmiljøregler. Derimod synes det at have stor betydning, om virksomheden er i stand til at internalisere gevinsterne som følge af regulering. Gevinsterne af et bedre arbejdsmiljø tilfalder umiddelbart virksomheden i form af mere tilfredse medarbejdere, færre ulykker mv., mens forbedringer af det ydre miljø kun marginalt er en gevinst for virksomheden. Det er tolkningen af den markant mere positive vurdering af arbejdsmiljøreguleringen.

I en anden tolkning er den overvejende positive vurdering af de to reguleringsområder et udtryk for, at reguleringen af det ydre miljø og arbejdsmiljøet er ganske lempelig. Miljøreguleringen er ufarlig, og derfor kan virksomhederne lide den. Også den fortolkning kan have noget på sig. For en række virksomheder kan de kommunale tilsyn være et beskyttende filter mod, hvad der på papiret kan se ud som stærkt bebyrdende reguleringer af væsentlige dele af virksomhedens aktivitet. Traditionen for forhandlede løsninger på alle niveauer i den miljøpolitiske beslutnings- og implementeringsstruktur gør det muligt for virksomhederne at afbøde nogle af de mere bebyrdende miljøkrav. Heller ikke den fortolkning må dog føres for vidt. Ikke så få virksomheder bliver pålagt investeringsudgifter som følge af miljøreguleringen. En overvejende del af de virksomheder, der inden for de seneste tre år har investeret på grund af miljøreguleringen, finder under ét reguleringen til fordel for industrien som helhed.

En tredje fortolkning er mere kompleks. Ifølge den er synet på miljøreguleringens fordele og ulemper bestemt af et komplekst samspil mellem en række faktorer. Det er for det første en nøgtern vurdering af de samlede direkte og indirekte fordele og ulemper ved miljøreguleringen. En række virksomheder oplever forsinkelser, usikkerhed, nedsat fleksibilitet og konkurrenceforvridning som følge af miljøreguleringen. De vurderer så også, at miljøreguleringen alt i alt er til ulempe for egen virksomhed og for industrien som helhed. Andre virksomheder oplever positive afledede konsekvenser af miljøreguleringen, som mere end opvejer de direkte efterlevelseseomkostninger. Specielt på arbejdsmiljøområdet disponerer det virksomhederne for en særdeles positiv vurdering af den offentlige regulering.

Det er for det andet den generelle (føjte) belastning som følge af offentlig regulering. Der synes at være et *spill-over* mellem belastning af offentlig regulering som helhed og vurderingen af miljøreguleringen. Den oplevede belastning fremkalder især mange »ulempe«-svar. Specielt synes det ikke at være fraværet af fordele, men tilstedeværelsen af ulemper, som disponerer for en negativ vurdering af miljøreguleringen.

Det er for det tredje kapaciteten til at håndtere de komplekse reguleringsområder, som miljø- og arbejdsmiljøreguleringen udgør. Især synes små virksomheder at være stærkt belastet af reguleringen af det ydre miljø.

For det fjerde er det vanskeligt ikke at tillægge tidsperspektivet og udviklingen af positive holdninger til miljøspørgsmål generelt en væsentlig betydning. Det

skal bemærkes, at denne vurdering ikke kan efterprøves empirisk, da der ikke findes diakrone data. Synspunktet er dels, at industrien har levet med miljøreguleringen over de seneste 20 år dels, at generelle positive miljøholdninger er udbredte og ganske stabile – også blandt industriens ledere. Der skal ganske meget til for ikke at tilslutte sig i hvert fald de generelle hensyn, som ligger bag miljø- og arbejdsmiljøreguleringen. I denne fortolkning har industriens ledere »overgivet sig«. Miljøreguleringen er kommet for at blive, den har stor politisk bevågenhed, og den bakkes generelt op i befolkningen. En indikator for, at generelle normer i samfundet vedrørende miljøbeskyttelse har stor betydning for virksomhedernes vurdering af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen, er, at det i interviews gennemført i et udsnit af spørgeskemaundersøgelsens virksomheder ikke lykkedes at få en eneste af de interviewede til at benægte miljøreguleringens generelle hensyn. En anden indikator er, at virksomhederne generelt og systematisk vurderer miljøreguleringen mere positivt for industrien som helhed end for egen virksomhed. Endelig må traditionen for forhandlinger i hele miljøreguleringens tilblivelses- og gennemførelsesproces og den overvejende politiske konsensus om miljøreguleringen tillægges stor betydning.

Appendiks: Operationalisering af variabler

Den afhængige variabel

Den afhængige variabel er holdning til miljøregulering. Holdningen er målt ved svarene på fire spørgsmål:

Finder De, at bestemmelserne om forureningsbekæmpelse (reguleringen af det ydre miljø) som helhed er til fordel eller ulempe for Deres virksomhed?

Finder De, at bestemmelser om arbejdsmiljøet som helhed er til fordel eller ulempe for Deres virksomhed?

Finder De, at bestemmelser om forureningsbekæmpelse (reguleringen af det ydre miljø) som helhed er til fordel eller ulempe for dansk industri?

Finder De, at bestemmelser om arbejdsmiljøet som helhed er til fordel eller ulempe for dansk industri?

For hvert af spørgsmålene var svarkategorierne 1) Til fordel, 2) Til ulempe og 3) Hverken til fordel eller ulempe.

Det kan diskuteres, om spørgsmålene vedrørende svarpersonernes egen virksomhed er holdningsspørgsmål. Svarene kan afspejle en nøgtern vurdering af miljøreguleringens konsekvenser for virksomheden lige så vel som et holdningsspørgsmål. En krydstabulering viser dog, at der er en ganske stor samvarians mellem svarene på de to spørgsmål, der vedrører henholdsvis egen virksomhed og industrien som helhed, jf. tabel 1 og 2, selv om der også er forskel på de to marginale fordelinger.

De uafhængige variabler

Omkostningshypotesen. Det er ikke muligt at få et nøjagtigt, validt og reliabelt udtryk for de faktiske omkostninger som følge af miljø- og arbejdsmiljøreguleringen i forbindelse med en spørgeskemaundersøgelse af den art, som er anvendt her. Virksomhederne er blevet spurgt, om de har investeret som følge af offentlige bestemmelser inden for de tre sidste år samt om, hvilket reguleringsområde investeringerne skyldes.

De sekundære – eller indirekte – omkostninger/fordele ved miljøreguleringen er blevet målt gennem svarene på de to følgende spørgsmål:

Har miljø- og arbejdsmiljøbestemmelser haft negative konsekvenser for virksomheden ud over omkostningerne ved at efterleve bestemmelserne?

Har miljø- og arbejdsmiljøbestemmelser haft positive konsekvenser for virksomheden?

Spill-over hypotesen. Er der problemer med måling af miljøreguleringens omkostninger for virksomheden, er der særdeles store problemer med at måle den generelle belastning af offentlig regulering. Der anvendes to indikatorer. Den ene er en gentagelse af den ovenfor nævnte investeringsvariabel, blot for alle reguleringsområder. Denne variabel er altså et groft svar på, om virksomheden er økonomisk belastet af offentlig regulering. På baggrund af svarkategorierne er der dannet en ny variabel med følgende værdier: Har investeret/vil investere, har investeret, vil investere og har ikke investeret/vil ikke investere. På denne måde er det muligt at danne én ordinalskalavariabel af de to oprindelige variabler. Den anden indikator er den relative subjektive belastning af offentlige reguleringer, som den kommer til udtryk gennem svaret på spørgsmålet: *Hvis De sammenligner Deres virksomhed med andre danske industrivirksomheder, vil De da sige, at Deres virksomhed er: Meget stærkt belastet af offentlige bestemmelser, noget belastet, svagt belastet eller slet ikke belastet?*

Den politiske leder. Der er flere dimensioner i de egenskaber, som karakteriserer den politiske leder, herunder faglig, politisk og anden offentlig aktivitet. Som indikator på graden af politisk og faglig udadvendthed er der konstrueret et indeks, som er den enkelte respondents score på i alt 12 spørgsmål, der vedrører hyppighed og intensitet af aktivitet i faglige organisationer, medlem af udvalg med videre medlemskab af byråd, amtsråd, Folketing, andre offentlige tillidshverv (skolekommission med videre), kontakthypighed med politikere samt medlemskab af politisk parti. Den lavest konstaterede score er 0, den højeste 10. Deltagelsesvariablen er delt op i tre værdier: lav deltagelse (score: 0-2), middel (score: 3-4) og høj (score: 5-10). Opdelingen er foretaget, så der bliver en nogenlunde jævn fordeling af enhederne på værdierne. Konstruktionen af et score-indeks betyder, at alle aktiviteter tæller lige meget. Dette er naturligvis et problem, fordi aktiviteterne ikke siger lige meget om politisk aktivitet. Til gengæld opnås en måling på mange dimensioner.

Kapacitetshypotesen. Virksomhedens størrelse måles på antallet af ansatte. I tabel 10 refererer små virksomheder til 10-49 ansatte, mellemstore virksomheder til 50-199 ansatte, mens store virksomheder har 200 eller flere ansatte. Stikprøven var stratificeret efter antal ansatte.

Noter

1. Denne artikel er en stærkt revideret udgave af et paper til Nordisk Statskundskabskonference, Reykjavik, august, 1990.
2. Data i dette paper stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, som er gennemført i 1990. Der er udsendt ca. 750 spørgeskemaer til et repræsentativt udsnit af danske industrivirksomheder. Svarprocenten var 54. Svarpersonerne er administrerende direktører, direktører, fabrikanter og funktionsdirektører. I enkelte tilfælde er spørgeskemaet udfyldt af ledende medarbejdere på lavere niveau. Stikprøven var stratificeret med hensyn til størrelse.
3. Marginalerne i tabel 3 og 4 svarer ikke helt til de tilsvarende marginaler i tabel 1 og 2, fordi tabel 3 og 4 kun indeholder de respondenter, der har besvaret det åbne spørgsmål om arten af investeringer.
4. Der var overvejende tale om investeringer i arbejdsmiljøet og mindre omkostningskrævende investeringer (Dansk Metalarbejderforbund, 1988: 115f). Procenterne refererer til investeringerne målt i antal og ikke volumen.

Litteratur

- Christiansen, Peter Munk (1990). *Business-Government Relations: The Role of Firms*, Paper prepared for the workshop on »Institutions, Structures and the Intermediation of Interests«, ECPR Joint Sessions of Workshops, Bochum, Århus: Institut for Statskundskab.
- Dansk Metalarbejderforbund (1988). *Betænkning om miljøregulering og økonomisk vækst fra Metals miljøudvalg* (Kampmann-udvalget), København: Dansk Metalarbejderforbund.
- Downing, Paul B. (1981). »Policy Consequences of Indirect Regulatory Costs«, *Public Policy*, Vol. 29, No. 4, pp. 507-526.
- Downs, Anthony (1972). »Up and Down with Ecology – the »Issue Attention Cycle«, *The Public Interest*, Vol. 28, Summer, pp. 38-50.
- Kelman, Steven (1981). *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge og London: The MIT Press.
- Kurz, Rudi (1987). *The Impact of Regulation on Innovation. Theoretical Foundations*, Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (Upubl.).
- Leone, Robert (1986). *Who Profits. Winners, Losers and Government Regulation*, New York: Basic Books.
- Skou Andersen, Mikael (1990). *Water Pollution Regulation in Denmark and Holland*, Aarhus: Institut for Statskundskab, Upubl.
- Skou Andersen, Mikael, Peter Munk Christiansen og Søren Winter (1992). *The Legacy of Environmental Policy in Denmark: Policy, Politics and Implementation*, Paper prepared for presentation at the »Workshop in Comparative Research on Environmental Administration and Policy-Making« in Drøbak, Norway, June 11-14.
- Vogel, David A. (1986). *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.