

Redaktionelt forord

Det er notorisk svært for offentlige myndigheder at få borgere eller offentligt ansatte til at gøre det rigtige, hvad enten det er at anlægge sunde spisevaner eller at sikre den rette tilrettelæggelse af arbejdet i hjemmeplejen. Jeg ser her helt bort fra, at det ikke er uproblematisk at afgøre, hvad det rigtige er. Tidligere, hvor respekten for autoriteter var større, kunne man blot beordre borgerne til dette eller hint. Det virkede som bekendt langt fra altid. I dag, hvor opfattelsen af forholdet mellem det offentlige og borgerne har ændret sig markant, bliver borgerne sure, hvilket bestemt ikke fremmer sagen. I nogle årtier har økonomiske incitamenter så været det foretrukne instrument til at sikre en hensigtsmæssig adfærd. Desværre reagerer vi ikke altid, som den økonomiske lærebog antager, og hvad værre er, de økonomiske incitamenter kan ligesom megen medicin have u hensigtsmæssige bivirkninger. På det sidste er der kommet et nyt skud på stammen for offentlig styring, der med et kerne-dansk ord hedder *nudging*. Ideen bag er at vejlede borgere og offentligt ansatte til at gøre det rigtige på en mild, men bestemt måde. Vi kender efterhånden alle fodsporene, der leder hen til gadens skraldespand.

Ligesom Tony Blair lagde politisk prestige til *New Public Management*, har *nudging* opnået politisk status ved at blive antaget af Obama-administrationen som et vigtigt redskab for politisk styring. I dette nummer af Samfundsøkonomen giver *Kirsten Bregm* læseren en systematisk introduktion til *nudging*. Hvad dækker begrebet over, hvad er dets teoretiske baggrund, hvordan bruges det i offentlig styring, og hvilke typiske faldgruber indeholder brugen? Ideen er at benytte indsigter fra adfærdso-ekonomi og psykologi til at skubbe/påvirke folk til at gøre det, der er i deres egen og samfundets interesse, men uden at påtvinge dem noget.

Nu betyder nye koncepter for offentlig styring – også med høj politisk cigarføring – ikke, at gamle og velprøvede instrumenter til at sikre fornuftig adfærd kastes ud. *Abdulfatah Sheikhbihi Adam, Sinne Smed og Jørgen Dejgård Jensen* undersøger, hvad økonomiske incitamenter betyder for vores forbrug af sodavand. Priserne er indrettet således, at der er en klar tilskyndelse til at købe store flasker, hvilket fremmer et skadeligt indtag af for meget sukker. Mod forventning har en størrelsesbaseret afgift ikke nævneværdige virkninger på sodavandsforbruget. For at opnå dette skal afgiften lægges på sukkerindholdet.

New Public Management har ikke påvirket vittigheder om offentligt ansatte, der også i dag handler om deres lave arbejds-tempo. *Villy Søgaard* hævder, at vittighederne ikke længere har

hold i virkeligheden, da produktiviteten i den offentlige sektor er steget markant i løbet af de sidste årtier. Hvor produktivtetsstigninger i den private sektor i høj grad kommer fra ny teknologi, kommer de i den offentlige sektor fra et opskruet arbejdstempo. En sådan udvikling har klare grænser og en fortsættelse af den offentlige produktivtetsudvikling kræver en omfattende satsning på teknologisk og organisatorisk innovation.

Hjemmeplejen er en serviceydelse, der har stor offentlig be-vågenhed, og som i medierne mest kendes fra kritiske sager. Hvordan skabes med begrænsede ressourcer et tilbud, der er acceptabelt for de ældre borgere og deres pårørende? På grundlag af praktiske erfaringer fra Københavns Hjemmepleje kommer *Thomas Karlsson, Jessie Kjærsgaard og Signe Bertelsen* med løsningsforslag. Det handler om at forbedre kvalitetskon-trollen og sikre dens forankring i hjemmeplejens organisering. For at opnå dette er det vigtigt at bibringe de ansatte et bedre omdømme og en højere selv vurdering.

Spekulation i fødevarer opfattes ofte som et skadeligt fæno-men, der bør reguleres af statsmagten. Det er især skadeligt for borgere i de fattige lande. Alligevel har både Europa og USA markeret klar politisk vilje til at gøre noget ved sagen. *Christina Buhl, Daniel Nygaard Jensen og Gert Tinggaard Svendsen* spørger, hvorfor det kun er lykkedes for USA at skabe en ef-fektiv regulering af fødevarer-spekulation. Deres forklaring er, at beslutningsprocessen i USA er åben, hvilket gør det sværere for fødevarerindustrien at drive lobbyvirksomhed. Dette er lettere i Europa, hvor beslutningsprocessen er mere lukket.

En af dansk energipolitik store succeser er overgangen til kombineret produktion af el og varme efter oliekriserne i 70'erne. I modsætning til tidligere, hvor både el- og varme-priser blev reguleret som naturlige monopoler, er det kun varmepriser, der reguleres i dag. Kraftvarmeværker har derfor incitament til at tage for høje priser for varmen og bruge provent til at gøre sig konkurrencedygtige på elmarkedet. *Eirik S. Amundsen, Frank Jensen og Ole Jess Olsen* undersøger forekomsten af en sådan krydssubsidiering for en række danske kraftvarmeværker og konkluderer, at den har fundet sted i et vist omfang.

Ole Jess Olsen
ansvarshavende redaktør

Nudging – en ny vej i offentlig styring?

Idéen om styring gennem nudging har fået betydelig international opmærksomhed. I denne artikel præsenteres nudging som styringsredskab tillige med det teoretiske grundlag, samt kritik og betænkeligheder. Perspektiverne i forhold til offentlig styring vurderes.



KIRSTEN BREGN

Lektor, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet
bregn@ruc.dk

Indledning

Siden »Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness« skrevet af amerikanerne Richard Thaler, som er økonom, og Cass Sunstein, som er jurist, udkom i 2008, har der været en fortsat debat om bogens idéer (Hausman and Welch 2010; Yeung 2012; Blumenthal-Barby and Burroughs 2012; Hansen and Jespersen 2013). Bogens hovedpointe er, at mennesker træffer en række beslutninger, som egentlig ikke er i deres egen interesse. De beslutninger, der træffes, afhænger meget ofte af den måde, valg præsenteres på. Derfor argumenteres der for, at valg skal tilrettelægges, så mennesker gennem passende nudge eller puf skubbes i retning af de beslutninger, som er i deres egentlige interesse eller i samfundets interesse. En vigtig rolle for politikere og administratorer bliver da at være valgarkitekter, der kan udforme passende kontekst for beslutninger – en passende 'valgarkitektur' (T&S 2008, s. 3). En nudge er »any aspect of the choice architecture that alters people's behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid.« (T&S 2008, s. 6).

Idéen om nudging, dvs. påvirkning af adfærd gennem nudge, bygger på indsigter fra psykologi og 'behavioural economics', som forsøger at etablere et mere realistisk grundlag for økonomisk teori gennem inddragelse af indsigter fra især psykologi. Politisk ideologisk er grundlaget hvad der betegnes som libertariansk paternalisme. »In our understanding, a policy is »paternalistic« if it tries to influence choices in a way that will make choosers better off, as judged by themselves.« (fremhæv-

ning i originalen). »When we use the term libertarian to modify the word paternalism, we simply mean liberty-preserving« (T&S 2008, s. 5).

Forslag om intervention gennem libertariansk paternalisme lancerede Thaler og Sunstein gennem artikler i faglige tidskrifter forud for Nudge-bogen (Thaler og Sunstein 2003; Sunstein and Thaler 2003). Disse artikler afstedkom en omfattende og fortsat debat i den akademiske verden om det mulige eller umulige i at forene paternalisme med libertarianske, og denne diskussion pågår fortsat (Mittchell 2005; Rizzo and Whitman 2009; Vallgård 2012; Yeung 2012). Med Nudge-bogen, som blev en international bestseller, blev idéen om nudging udbredt til brede kredse. I UK er der oprettet et »The Behavioural Insights Team« – ofte omtalt som 'the Nudge unit' – som Thaler har været tilknyttet som rådgiver, og i USA har Sunstein været rådgiver for præsident Obama med henblik på at omsætte idéerne i praktisk politik som chef for »White House Office of Information and Regulatory Affairs«. Efter fratrædelsen i 2012 har han beskrevet sine erfaringer i Sunstein (2013). Nudge-bogen har generelt bidraget til en international interesse for at inddrage indsigter fra behavioural economics og psykologi i forbindelse med offentlig styring.

I denne artikel skal idéen om styring gennem nudging præsenteres, tillige med det teoretiske grundlag og eksempler på nudge, samt kritik og betænkeligheder i forbindelse med anvendelse af nudge. Afslutningsvis drøftes perspektiverne i forhold til offentlig styring.

Nudge-begrebet

Der er en uklarhed med hensyn til afgrænsningen af nudge som også har præget diskussionen af anvendelsen af nudge (Hausman and Welsh 2010; Selinger and Whyte 2012; Yeung 2012). Thaler og Sunstein lægger således vægt på et libertarisk paternalistisk grundlag for anvendelsen af nudge der indebærer, at valg skal påvirkes »in a way that will make choosers better off, as judged by themselves.« (T&S 2008, s. 5). Samtidig er det åbenbart, at mens en del af de tiltag, der anbefales, har som mål at stille den enkelte bedre, er der andre, der har som mål at fremme kollektive interesser. Det er f. eks. tilfældet i forbindelse med tiltag, der forpligter den enkelte til at tage stilling til organdonation, og kampagner med henblik på miljøforbedringer, herunder også for at undgå at der bliver smidt affald (T&S 2008, s. 180 og 60).

En nudge vil blive anvendt som betegnelse for *en tilpasning af rammer for beslutninger med henblik på at påvirke menneskers adfærd på en forudsigelig måde – uden at forbyde nogen valgmulighed og uden at ændre de økonomiske incitamenter væsentligt*. En nudge er altså et *middel*, der kan anvendes til at fremme forskellige typer af mål. Og dette middel er et alternativ til styringsmidler i form af økonomiske incitamenter (positive eller negative) og forbud/påbud.

Nudging – det teoretiske grundlag

Det teoretiske grundlag for nudging er forskningsresultater fra behavioural economics og psykologi, der viser, at mennesker ofte træffer beslutninger, som er mindre rationelle, end det antages i standard økonomisk teori; Thaler og Sunstein sammenfatter deres udgangspunkt i, at »in many cases, individuals make pretty bad decisions they would not have made if they had paid full attention, and possessed complete information, unlimited cognitive abilities, and complete self-control« (T&S 2008, s. 5). Mange beslutninger foretages på grundlag af intuitive, hurtige og automatiske beslutninger og ikke på grundlag af rationelle og reflekterende overvejelser. Det betyder ikke, at beslutninger bliver irrationelle og tilfældige, men nogle psykologiske mekanismer gør, at de bliver karakteriseret ved en vis forudsigelighed i form af nogle systematiske bias i forhold til standard økonomis antagelser om rationel beslutningstagen. I deres beskrivelse heraf bygger Thaler og Sunstein på mange års forskning i behavioural economics og psykologi, herunder deres egen, og de banebrydende arbejder af psykologerne Kahneman og Tversky (som Thaler har samarbejdet med), der går tilbage til første del af 1970'erne og også indbragte Kahneman nobelprisen i 2002. Denne forskning har empirisk påvist en række systematiske afvigelser i forhold til standard økonomisk teori (Gilovich et al. 2002; Kahneman 2003; Della Vigna 2009; Kahneman 2011).

Beslutninger træffes ofte ved brug af tommelfingerregler eller heuristikker. I det følgende skal nævnes nogle eksempler på heuristikker og forhold, der kan føre til afvigelser i forhold til standard økonomis antagelser om rationel beslutningstagen.

En *anker- og tilpasningsheuristik* indebærer, at beslutninger træffes med udgangspunkt i et anker, og i forhold hertil foretages eventuelt en tilpasning. Hvor mange indbyggere er der f.eks. i en bestemt by? Det ved jeg ikke, men jeg ved hvor mange der er i min egen by, og denne er lidt større, så jeg skyder på et lidt større antal. Det kan være en hensigtsmæssig strategi i mange situationer, men det har også vist sig, at irrelevant information kan øve indflydelse. I et klassisk eksperiment blev forsøgspersoner spurgt, hvor stor en andel (angivet i procent) de afrikanske lande udgjorde af samtlige lande i FN. Inden forsøgspersonerne svarede, fik de meddelt et tilfældigt tal mellem 1 og 100, som blev fundet ved en roulet, hvilket forsøgspersonerne overværede. Forsøgspersonerne blev bedt om at tage stilling til, om andelen var større eller mindre end det opgivne tal, og derefter at angive andelen ved at øge eller formindske i forhold til dette tal. Det viste sig, at det tilfældige tal påvirkede det svar, der blev givet. Når det tilfældige tal var højt, blev andelen angivet til at være langt større, end når tallet var lavt (Tversky and Kahneman 1974).

En *'availability' heuristik* eller en genfremkaldelsesheuristik (jf. Knudsen 2011) betyder, at beslutninger ofte baseres på den information, der umiddelbart er til rådighed, eller som man lettest husker eller bliver opmærksom på. Hvis der skal foretages et valg mellem en række muligheder, og et af dem er sat som et standardvalg, der skal ændres, hvis et andet valg ønskes, vil dette valg typisk blive et anker, således at beslutningen træffes med dette som udgangspunkt. Standardvalget vil derfor få en fortrinsstilling, som også vil fremmes af de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at vælge en afvigelse fra udgangspositionen, og derved bidrage til *status quo*.

Tabaversion indebærer en asymmetrisk vurdering af tab og gevinster, således at et tab af en vis størrelse vejer tungere end en gevinst af samme størrelse. Den betaling, der kræves for at afgive en uges ferie, er f.eks. typisk større end den, man er villig til at betale for at få en ekstra uges ferie. Tabaversion vil blandt andet bidrage til inerti, og dermed også til at opretholde *status quo*.

'*Framingen*' af et problem, dvs. den måde, problemet præsenteres på, kan generelt have afgørende indflydelse på valg. Den sproglige formulering af valgmuligheder, der er substantielt ens, men formuleret, så de henholdsvis beskriver en gevinst eller tab vil f.eks. påvirke valget mellem alternativerne. Hvis patienter får at vide, at 90 % er i live 5 år efter operationen, er de mere tilbøjelige til at vælge operation, end hvis de får at vide, at 10 % er døde 5 år efter en operation (T&S 2008, s. 36-37).

Dynamisk inkonsistente tidspræferencer indebærer, at tidspræferencen for den nærmeste fremtid er større end for den lidt fjernere. Det beskrives også som *manglende selvkontrol* (Thaler and Sunstein 2003). Ophør med rygning, slankekure, reduktion af alkoholindtag og motionsaktiviteter er karakteriseret ved, at indsatsen skal gøres på kort sigt, mens i hver fald en del af gevinsten først høstes på længere sigt, og der vil derfor være en tilskyndelse til *prokrastination*, således at iværksættelse

af sådanne tiltag – løbende – udskydes til et senere tidspunkt. *Manglende selvkontrol* betyder også, at der f.eks. spises og drikkes mere, når tallerkener er større eller sodavandsflasker har et større indhold (T&S 2008, s. 43-44).

At *følge flokken*, dvs. at gøre, hvad andre gør, er også et heuristisk princip (Thaler and Sunstein 2008: 53 ff). Det er ikke i sig selv udtryk for manglende rationalitet. Det kan være, hensigtsmæssigt, fordi når mange gør det samme, kan det være fordi de har information, som betyder, at det er det bedste valg. En restaurant, der er fyldt, signalerer en bedre kvalitet end en tilsvarende restaurant, der er halvtom. At følge *normer* og gøre, som andre gør, kan også bidrage til accept og undgåelse af misbilligelse.

Beslutninger er ofte præget af *følelser*. Det kan f.eks. føre til, at der disponeres i strid med langsigtede interesser, således som det kan være tilfældet, når der pludseligt ønskes skilsmisse.

Overoptimisme indebærer, at fremtiden vurderes urealistisk optimistisk. Sandsynligheden for positive fremtidsudsigter som at opnå en god løn og et godt helbred bedømmes som bedre end for gennemsnittet. Og sandsynligheden for negative begivenheder som at blive skilt, få hjertetilfælde eller cancer vurderes tilsvarende som mindre end for gennemsnittet (Weinstein 1980). Overoptimisme kan f.eks. bidrage til udskydelse af pensionsopsparing eller til et opsparingsomfang, der er for lille i forhold til forventningerne til rådighedsbeløbet i pensionsalderen.

Eksempler på nudge

Tilbøjeligheden til *status quo* kan bidrage til, at der træffes valg, som ikke er rationelle, men den kan også udnyttes til at fremme valg, der anses for rationelle. Ved at udforme en valgsituation, så der som udgangspunkt er et *standardvalg*, vil dette få en fortrinsstilling. Et af Thaler og Sunsteins centrale eksempler udnytter dette, nemlig i forbindelse med tilslutning til pensionsordninger. Det er frivilligt for ansatte på amerikanske virksomheder, om de ønsker at være omfattet af en pensionsordning. Forsøg har vist, at når ansatte i forbindelse med ansættelse skal tage stilling til, om de ønsker at være omfattet af en pensionsordning, og tilslutning til ordningen er sat som standardvalget, således at man skal 'opt out', hvis man ikke vil være med, øger det tilslutningen betydeligt sammenlignet med en situation, hvor man skal 'opt in', hvis man vil være med (T&S 2008, s. 108 ff.). Dette er også i 2012 udnyttet i amerikansk lovgivning.

At præsentationen af alternativer har afgørende betydning for valg, illustreres også af Thaler og Sunsteins andet centrale eksempel, som beskriver, hvordan *begrænset opmærksomhed* kan udnyttes til at fremme sunde valg i cafeteriaer. Når de sunde tilbud præsenteres, så de er mest *fremtrædende*, øger det de sunde madvarers andel af salget.

Framing og *tabsaversion* kan f.eks. også udnyttes i informationskampagner. Hvis du ikke isolerer din bolig, mister du så meget

pr. år, er f.eks. mere effektivt end en information om, at du sparer det samme beløb, hvis du isolerer.

En vigtig type af nudge bidrager med *information* og reducerer derved de transaktionsomkostninger, der er forbundet med rationelle valg, samtidig med at der korrigeres for den *begrænsede opmærksomhed*, som betyder, at mennesker ofte ikke reagerer rationelt på incitamenter, ved at gøre informationen *fremtrædende*. Et godt eksempel er de nudge, der går under betegnelsen RECAP, dvs. Record, Evaluate and Compare Alternative Prices (T&S 2008, s. 93 ff). For eksempel foreslås det, at mobilselskaber forpligtes til at offentliggøre gennemskuelig og sammenlignelig information om samtlige priser, og desuden til at give deres kunder en individuel årlig opgørelse over forbruget med en specifikation af de ydelser, der er blevet betalt for. Og på samme vis kan der f.eks. stilles krav om, at kreditkortselskaber og långivere leverer individuelle specificerede årlige tilbagemeldinger, herunder vedrørende renter og forskellige typer af gebyrer (T&S 2008, s. 143). Tilsvarende kan der skabes opmærksomhed om energiforbrug ved at give en visuel tilbagemelding, således at der gives et rødt signal, når der bruges meget energi, og et grønt, når det er beskedent, og der fremhæves en betydelig effekt af et sådan eksperiment (T&S 2008, s. 193 ff).

Dynamisk inkonsistente tidspræferencer, som der også kompenseres for gennem standardvalg i forbindelse med pensionsordninger, kan f.eks. udnyttes i forbindelse med sundhedskampagner for rygestop, således at fordelene på kort sigt betones snarere end risikoen for langt ude i fremtiden at udvikle kræft. Mindre tallerkener og flaskestørrelser kan også kompensere for *manglende selvkontrol* (T&S 2008, s. 40 ff). Der kan også kompenseres for manglende selvkontrol ved at skabe *commitment*, f.eks. ved at andre gøres bekendt med et forsæt om ophør med rygning.

Tilbøjeligheden til at reagere *automatisk* kan udnyttes i *priming*, der betyder, at selv små initiale påvirkninger ubevidst kan kanalisere en bestemt adfærd. Alene spørgsmål om, hvorvidt folk vil stemme kan øge tilbøjeligheden til at gøre det ved at skabe *commitment*.

Flokadfærd kan bidrage til at fremme valg gennem *standardvalg*, fordi standardvalget tages som udtryk for det normale. Flokadfærd kan også udnyttes i nudge der informerer om udbredelsen af ønsket adfærd (T&S 2008, s. 56 ff). F. eks. information om, at mindst A % af de studerende på universitet drikker mindre end N genstande om ugen; så mange som B % er ikke-rygere osv.

Følelsers indflydelse på beslutninger kan begrunde »cooling off«-perioder (T&S 2008, s. 250), f.eks. i forbindelse med ønske om skilsmisse og fortrydelsesret ved visse køb, som det kendes i forbindelse med tegning af forsikringer der også kan ske under påvirkning af forsikringsagenter.

For en række eksempler på nudge, se f.eks. ud over Thaler and Sunstein (2008) også Behavioural Insights Team (2010; 2012) samt Dolan et al. (2012) og oversigten http://economicpsychologypolicy.blogspot.ie/2013/03/nudge-database_3441.html, der løbende opdateres. Den webside, der er oprettet i tilknytning til Thaler og Sunsteins bog for at promovere idéerne, <http://nudges.org/>, indeholder også en række eksempler på nudge, ligesom den danske blog www.inudgeyou.com.

Legitimiteten i nudging

At menneskers valg påvirkes gennem den måde, valgmuligheder struktureres på, er ikke nyt. Det udnyttes da også effektivt i forbindelse med markedsføring, jf. f.eks. placeringen af slik foran kasserne i supermarkedet, billige vine i gulvhøjde og dyrere i øjenhøjde, prøveabonnementer, som fortsætter, hvis de ikke opsiges, bogklubber, hvor bøger skal afbestilles frem for bestilles, mulighed for at få varer på prøve, afbetalingsordninger og angivelse af priser på f.eks. forsikringer og teleabonnementer på en måde, der vanskeliggør sammenligning. Der er dog her ingen tvivl om, at disse nudge skal fremme valgarkitektens, dvs. virksomhedens interesse.

Thaler og Sunstein legitimerer tilpasning af valgarkitektur gennem offentlig intervention, ved at der som udgangspunkt altid er en valgarkitektur, og denne er aldrig neutral (T&S 2008, 10-11; Thaler and Sunstein 2003). I enhver valgsituation er der som udgangspunkt et standardvalg, der bidrager til at opretholde status quo. Det forhold, at rammer for valg ikke er neutrale, berettiger dog ikke i sig selv til ændring af rammerne, men ændringer og det konkrete valg af ændring må der kunne argumenteres konkret for.

Argumentet for, at det offentlige skal agere som valgarkitekt ved at tilpasse valgarkitekturen, er, at en påvirkning af valgarkitekturen kan være i den enkeltes egen interesse, eller i samfundets interesse.

I forhold til et argument, om at en intervention er i samfundets interesse, er spørgsmålet, hvordan det kan vurderes, om en intervention er velfærdsforøgende. På Thaler og Sunsteins egne præmisser kan en cost-benefit-analyse med værdisættelse på grundlag af betalingsvilligheder ikke foretages, fordi præferencerne er ustabile og ændrer sig afhængig af de rammer, der er for valget. Og i praksis vil det typisk heller ikke være muligt på grund af mangel på information og de omkostninger, der ville være forbundet hermed. Et valg må derfor baseres på pragmatiske vurderinger af de velfærds-mæssige konsekvenser.

I forhold til et argument om, at intervention er i den enkeltes egen interesse, er det store spørgsmål, hvordan valgarkitekten kan vide, at de valg, der træffes i en situation, ikke er udtryk for de sande præferencer, selv om disse ikke er stabile, men afhængige af kontekst. Og ikke mindst rejser der sig spørgsmålet om, hvordan valgarkitekten identificerer det valg, der angiveligt skulle være udtryk for de sande præferencer, og som derfor skal fremmes gennem passende nudge i overensstemmelse

med målet om at »try to influence people's behavior in order to make their lives longer, healthier and better« (T&S 2008, s. 5). Alene heterogeniteten i de individuelle præferencer betyder at en nudge ikke nødvendigvis vil påvirke valg, så det er i alle individers interesse. Det forhold, at der »easy and cheap« skal være mulighed for et andet valg end det nudgen påvirker til, overflødiggør ikke disse spørgsmål.

Der kan også stilles spørgsmål ved valgarkitektens mulighed for at tilrettelægge en passende valgarkitektur, og også valgarkitektens *incitammenter* hertil, ligesom der er risiko for politisering og påvirkning fra lobbyister (Sugden 2009). Dette er imidlertid et generelt problem i forbindelse med styring.

Nogle øvrige kritiske temaer

Risiko for manipulation: Fordi nudging ofte er en mindre gennemskuelig interventionsform end forbud, påbud og anvendelse af afgifter eller positive incitammenter, kan der være en særlig risiko for misbrug. Thaler og Sunstein argumenterer på baggrund heraf for et krav om transparens i form af et 'publicity princip', der udelukker anvendelse af tiltag, som en regering ikke ville være villig til at forsvare offentligt (T&S 2008, s. 244 ff). Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre en kontrol eller mulighed for at opponere, og der er derfor argumenteret for et mere vidtgående publicity princip, som indebærer, at der rent faktisk informeres om tiltag (Hausman og Welsh 2010; jf. også Rawls 1971). En anden tilgang er at kræve at det i princippet er muligt »for everyone who is watchful to unmask the manipulation« (Bovens 2009, s.144; se også Hansen og Jespersen 2013).

Der kan også argumenteres for, at en nudge ikke alene må vurderes på grundlag af det *middel*, der anvendes, men også *formålet* med anvendelsen (Yeung 2012). En nudge, der ved malede striber skaber en optisk illusion, således at bilister tror, at de kører hurtigere, end de gør, og derfor sænker farten, er udtryk for en manipulation, der udnytter manglende rationalitet, og som kan synes betænkelig. Men det udelukker ikke anvendelsen: Hvis de malede striber kan reducere risikoen for alvorlige ulykker, er den berettiget. Hertil må dog anføres, at selv om midlet ikke udelukkes, er det relevant at sammenligne med de fordele og ulemper, der er forbundet med alternative midler som fysiske forhindringer i form af vejbumper eller afskrækkelse gennem bøder.

Ensretning: Nudging, der udnytter et heuristisk princip om at følge flokken ved at appellere til at følge normer, kan bidrage til at forstærke disse normer. Det kan styrke udbredelsen af dominerende samfundsgruppers normer på bekostning af andres, og i øvrigt bidrage til en ensretning, hvad der i sig selv er kontroversielt.

Fordelingskonsekvenser: Det er typisk ikke uden omkostninger at designe valgarkitektur. Nudge, der sigter på at afhjælpe begrænsninger i rationaliteten i individuel beslutningstagen, vil indebære en omfordeling til fordel for mindre rationelle mennesker (Mitchell 2005).

Nudging kan også bidrage til ulighed. Et af Thaler og Sunsteins centrale tilbagevendende eksempler på en nudge er som nævnt indretning af amerikanske virksomhedsbaserede pensionsordninger. Bidrag til pensionsordninger er fradragsberettigede, ligesom mange arbejdsgivere supplerer den ansattes indbetaling. Men en del ansatte har ikke en indkomst, så de kan spare op uanset incitamenterne til det. Ud over at der sker en omfordeling til fordel for dem, der er med i ordninger, vil der yderligere ske en uddybning af ulighed (Mittchel 2005; Ménard et al. 2010).

Det individuelle perspektiv: Interessen for nudging kan på grund af det individuelle valg, nudging bygger på, komme til at skygge for, at en del samfundsmæssige problemer kræver kollektive løsninger (Goodwin 2012). En række livsstilssygdomme og sundhedsmæssige problemer som fedme og rygning har en socio-økonomisk dimension, således at en løsning fordrer en indsats, der ligger ud over, hvad der kan opnås ved at forsøge at påvirke den enkeltes individuelle valg (Ménard et al. 2010). Nudging vil da være utilstrækkelig, og opmærksomhed om betydning af andre typer tiltag væsentlig.

Konflikter mellem kort og lang sigt? En indvending mod nudging er, at anvendelsen af tiltag, der korrigerer for manglende rationalitet, kan indskrænke evnen til at foretage rationelle valg (Mittchell 2005; Rizzo and Whitman 2009; Hausman and Welsh 2010).

Nudge i offentlig styring

Selv om der ikke har været talt om nudging og valgarkitektur, er indsigter vedrørende betydningen af forhold, som øver indflydelse på valg, i vidt omfang kendt og udnyttet i forbindelse med offentlig regulering i Danmark, herunder også som følge af EU-regulering. Det gælder især gennem indsats, der søger at begrænse markedsfejl som følge af asymmetrisk information ved at skabe gennemsigtighed og begrænse transaktionsomkostninger forbundet med at træffe rationelle valg, som f.eks. i forbindelse med krav om offentliggørelse af de årlige omkostningsprocenter i forbindelse med lån, og krav om oplysning om de samlede omkostninger over en 6-måneders periode i forbindelse med køb af data- og mobilabonnementer.

Indsigter fra behavioural economics og psykologi henleder imidlertid opmærksomheden på, at det ikke er tilstrækkeligt med gennemsigtighed. Der skal også korrigeres for begrænsninger i opmærksomhed ved at gøre informationen *fremtrædende*. Mere generelt kan indsigter fra behavioural economics og psykologi yde et vigtigt bidrag til udformning af offentlig styring ved at henlede opmærksomheden på psykologiske forhold, der øver indflydelse på beslutninger. At det dog kan være ganske kompliceret at påvirke adfærd, indikeres f.eks. af neurologisk forskning, der viser, at advarsler på tobakspakninger, stik imod hvad der er målet med dem, kan øge aktiviteten i de områder i hjernen, som udløser nikotinhunger (Calvert et al. 2010).

Et perspektiv i den aktuelle interesse for nudging og den øgede interesse for psykologiske forholds betydning er, at det kan give

anledning til et eftersyn af den valgarkitektur, der er anvendt i forbindelse med offentlig styring. Spørgsmålet er, om den er udformet sådan, at den fremmer relevante mål, givet den indsigt vi har om psykologiske forholds betydning for beslutninger. På universiteter har de studerende f.eks. i mange år skullet tilmelde sig eksamen. Hvis målet er en hurtigere gennemførelse vil det – som det også er sket i de senere år – kunne fremmes af en automatisk tilmelding til eksamen i forbindelse med tilmelding til et fag eller kursus. Ud over at det umiddelbart kan betyde, at flere bliver meldt til eksamen, vil det også påvirke normdannelsen, så det bliver normen at gå til eksamen ved afslutningen af et kursus.

Vigtigt er det, at man ikke i begejstring for nudge-teknikken gør det til et succeskriterium, om en nudge fremmer sit mål, men at man overvejer fordelene i forhold til de omkostninger, der er forbundet med dem. Store fodaftryk på veje og gader, der viser vej hen til affaldsspande, fremhæves således som et godt eksempel på en nudge. Men en mindre mængde affald på gaden opvejer ikke nødvendigvis den æstetiske omkostning i form af store skæmmende fodaftryk. Tilsvarende kan nudging med henblik på hurtigere gennemførelse af universitetsuddannelse blive anset for kontroversiel, hvis man prioriterer akademisk fordybelse mere end hurtige gennemførelsestider.

At nudging er en svagere interventionsform end f. eks. forbud, påbud eller negative incitament som bøder, giver ikke nudging en fortrinsstilling i forhold til andre styringsmidler. En svagere intervention, der prioriterer den enkeltes frihed til at vælge, kan – alt afhængig af politiske præferencer – være for svag en interventionsform, jf. f.eks. de begrundelser, der ligger bag de obligatoriske arbejdsmarkedspensionsordninger i Danmark (se også Conly 2012).

Vigtigt er det også, at nudge-tilgangens fokus på at ændre den enkeltes valg ikke fører til at interventioner, der retter sig mod samfundsmæssige årsager til f.eks. sundhedsproblemer, nedprioriteres.

Anvendelse af især mindre gennemskuelige former for nudge vil rejse demokratiske udfordringer, og generelt kan nudging rejse etiske udfordringer, som må foranledige, at der etableres rammer for, at disse løbende kan sættes til diskussion.

Interessant er det i øvrigt, om ikke nudging, der benytter sig af budskaber med appel til normer og flokadfærd, især hvis det sker i større omfang, vil kunne føre til en immunitet, som svækker grundlaget for styringsmidlet.

Muligheden for at korrigere for manglende rationalitet bør heller ikke føre til, at mulighederne for at søge at begrænse en manglende rationalitet negligeres, herunder gennem bevidstgørelse, information og undervisning (Mittchell 2005; John et al. 2011; Kahneman 2011; Yeung 2012).

Hvor der er tvivl om effekten, og der er mulighed for det, er det vigtigt at teste effekten af nudging gennem forsøgsordnin-

ger, som så eventuelt senere kan gennemføres i større skala. En udfordring er dog her de mulige forskelle, der kan være mellem virkningen på kort og længere sigt.

Helt generelt må anvendelsen af nudging som styringsredskab bero på en sammenligning af effektiviteten i alternative mulige tiltag under hensyntagen til de omkostninger der i bredeste forstand er forbundet hermed, og valget vil ofte afspejle politiske og ideologiske præferencer.

Afslutning

Et centralt perspektiv i interessen for nudging er, at den skaber opmærksomhed om indsigter fra psykologi og behavioural economics, som det er relevant at være opmærksom på, når man vil påvirke menneskelig adfærd. Meget er velkendt i forvejen,

men den begrebsliggørelse, der sker gennem behavioural economics, lægger op til en systematisk gennemtænkning af nogle mønstre i adfærd. I forhold til offentlig styring bør det generelt overvejes hvordan disse mønstre – som er mere omfattende, end hvad pladsen her har gjort det muligt at præsentere – kan påvirke adfærden, herunder f. eks. virkningen af tilbøjeligheden til at søge at undgå tab, til status quo, til at være opmærksom på det særligt fremtrædende, til at ønske at fremstå gunstigt i andre menneskers øjne og til at gøre, hvad andre gør, til at disponere optimistisk og under indflydelse af følelser samt til dynamisk inkonsistente tidspræferencer mv. Indsigt heri er ikke kun relevant i forbindelse med styring gennem nudging. Indsigten kan generelt anvendes til diagnosticering af mulige problemer i adfærd og til at kvalificere udformning af styringsformer – samt begrunde eftersyn af disse.

LITTERATUR

Behavioural Insights Team (2010), *Influencing behaviour through public policy*. Institute for Government, Cabinet Office.

Behavioural Insights Team (2012), *Annual update 2011- 2012*. Institute for Government, Cabinet Office.

Blumenthal-Barby, J.S., & Burroughs, H. (2012), Seeking better health care outcomes: The ethics of using the »nudge«. *The American Journal of Bioethics*, 12(2), 1-10.

Bovens, L. (2009), The Ethics of Nudge i: Grüne-Yanoff, T. and S. O.Hansson (Eds), *Preference Change : Approaches from Philosophy, Economics and Psychology*, ch. 10, Theory and Decision Library, Dordrecht: Springer Netherlands, 2009.

Calvert, G.K. Gallopel-Morvan, S.Sauneron and O. Oullier (2010), In the smoker's head: Neuroscience and smoking prevention, ch. 7 in: O. Oullier & S. Sauneron (Eds). *Improving public health prevention with behavioural, cognitive and neuroscience* (pp. 74-93). Paris: La Documentation.

Conly, S. (2012), *Against autonomy : justifying coercive paternalism* Cambridge: Cambridge University Press.

DellaVigna, S. (2009), Psychology and economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature*, 47(2), 315-72.

Dolan, P., M. Hallsworth, D. Halpern, D. King, R. Metcalfe, & I. Vlaev (2012). *Influencing*

behaviour: The mindspace way. *Journal of Economic Psychology*, 33(1), 264-277.

Gilovich, T., D.W. Griffin & D. Kahneman (Eds) (2002), *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*. New York: Cambridge University Press.

Goodwin, T. (2012)., Why we should reject 'Nudge'. *Politics*, 32(2), 85-92.

Hansen, P.G. and A.M. Jespersen (2013), Nudge and the Manipulation of Choice *European Journal of Risk Regulation*, (1), 3-28.

Hausman, D.M., & B. Welch (2010). Debate: To nudge or not to nudge. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 123-136.

John, P., S. Cotterill, L. Richardson, A. Moseley, G. Smith, G. Stoker and C. Wales (2011), *Nudge, Nudge, Think, Think* Huntingdon: Bloomsbury Publishing PLC

Kahneman, D. (2003), Maps of bounded rationality, *Psychology for behavioural economists. American Economic Review*, 93(5), 1449-75.

Kahneman, D. (2011), *Thinking fast and slow* London: Allen Lane.

Knudsen, C. (2011), Økonomisk psykologi Samfundslitteratur.

Ménard, J. (2010), A 'nudge' for public health ethics: Libertarian paternalism as a framework for ethical analysis of public health interventions? *Public Health Ethics*, 3(3), 229-238.

Mitchell, G. (2005), Libertarian paternalism is an oxymoron. *Northwestern University Law Review*, 99(3), 1245-77.

Rawls, J. (1971), *Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rizzo, M.J., & Whitman, D.G. (2009), Little brother is watching you: New paternalism on the slippery slopes. *Arizona Law Review*, 51(3), 686-739.

Selinger, E., & K.P. Whyte (2012), What counts as a nudge? *The American Journal of Bioethics*, 12(2), 11-12.

Sunstein, C.R., & R.H. Thaler (2003), Libertarian paternalism is not an oxymoron. *The University of Chicago Law Review*, 70(4), 1159-1202.

Sunstein, C.R. (2013), *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster.

Thaler, R.H., & C.R. Sunstein (2003), Libertarian paternalism. *American Economic Review*, 93(2), 175-179.

Thaler, R.H., & C.R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press.

Vallgård, S. (2012), Nudge: A new and better way to improve health? *Health Policy*, 104(2), 200-203.

Weinstein, N.D. (1980), Unrealistic optimism about future life events. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39(5) 806-20.

Yeung, K. (2012), Nudge as fudge. *Modern Law Review*, 75(1) 122-48.

Afgifter på sodavand

– vil en størrelsesdifferentieret afgift nedsætte forbruget?

Der er penge at spare for forbrugeren ved at købe sodavand i store flasker. Alligevel vil en afgift, der fjerner de økonomiske fordele ved at købe store portioner, ikke mindske forbruget af sukker fra drikkevarer. Det mest effektive i forhold til at regulere forbruget er en afgift direkte på indholdet af tilsat sukker.



ABDULFATAH SHEIKHBIHI ADAM
Fødevareøkonomisk Institut,
Københavns Universitet



SINNE SMED
Fødevareøkonomisk Institut,
Københavns Universitet



JØRGEN DEJGÅRD JENSEN
Fødevareøkonomisk Institut,
Københavns Universitet

I de seneste årtier er den gennemsnitlige pakkestørrelse på mange fødevarer, især usunde, steget markant og ofte er der penge at spare for forbrugeren ved netop at købe mere. Samtidig bliver skatter og afgifter til at regulere befolkningens fødevarerforbrug i en sundere retning diskuteret og anvendt som aldrig før. Alene fra 2011 og frem har Danmark haft indført en »sundheds«afgift på mættet fedt, Finland har indført en afgift på sodavand og konfektur, Ungarn en »junk food« skat og Frankrig en sodavandsafgift (Mytton et al., 2012). Selvom afgifter på varer som eksempelvis sodavand har været anvendt længe, er det først i nyere tid, at disse afgifter er blevet brugt eksplicit i sundhedsfremmendeøjemed. Spørgsmålet er, om man kan designe sådanne afgifter, så man opnår de ønskede forbrugsreducerende effekter. I denne artikel diskuteres brugen af forskellige typer af afgifter på sodavand og især, om en størrelsesdifferentieret afgift vil have den ønskede sundhedsfremmende effekt – eller omvendt, om lave afgifter får forbruget til at stige, hvilket har fået fornyet aktualitet med den danske regerings afskaffelse af sodavandsafgiften.

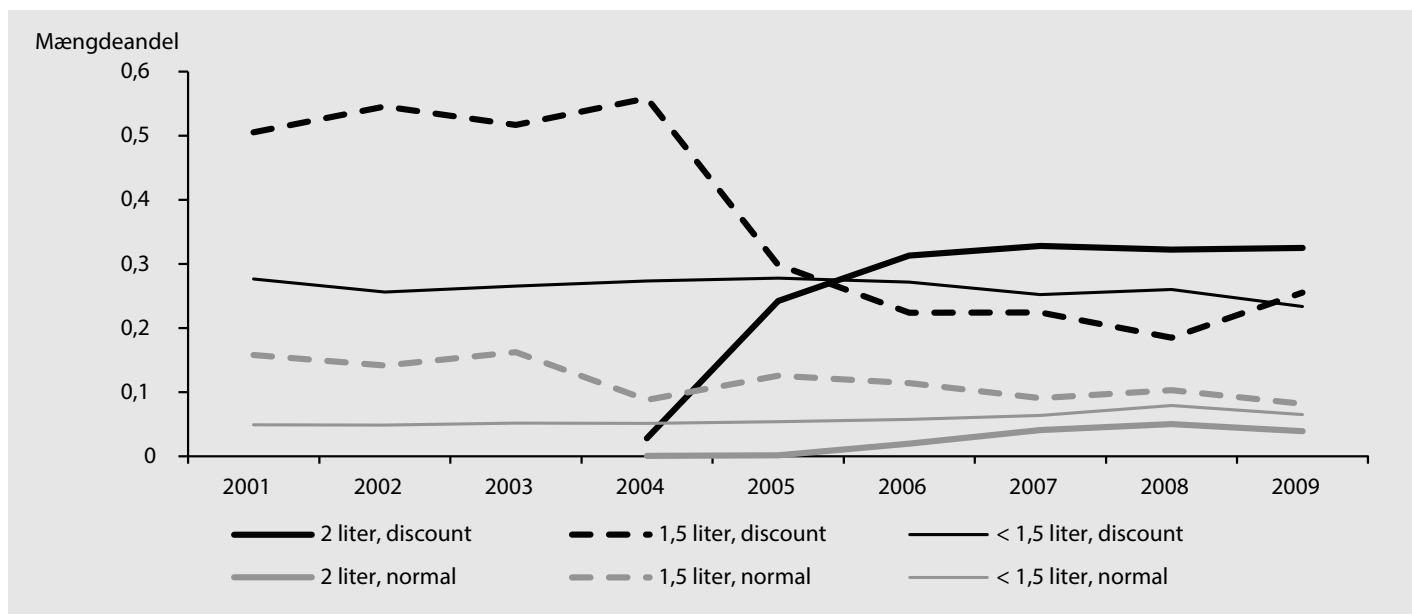
Fedme, sodavand og portionsstørrelser

Livsstilsrelaterede sygdomme som følge af fedme er en af de vigtigste forebyggelige dødsårsager, og det kan meget vel blive en af de største udfordringer på sundhedsområdet i det 21. århundrede (Palou et al., 2000; Barness et al., 2007). Der knytter sig store personlige såvel som sociale omkostninger til fedme, primært i form af øgede udgifter til sundhedsvæsenet (Sturm, 2002) og lavere produktivitet på grund af øget sygefravær. Udvikling af fedme skyldes først og fremmest en ubalance mellem energiindtag og -forbrænding (Bray et al., 2004; Malik et

al., 2006). Sammenlignet med andre varer bidrager forbrug af sukkersødede sodavand med en væsentlig del af kalorieindtaget, og sodavand tiltrækker sig således særlig opmærksomhed. Eksempelvis er der i USA tegn på, at i den tidsperiode, hvor amerikanske borgere har oplevet øget forekomst af fedme, har forbruget af sodavand også været stigende (Putnam et al., 2002). Forbruget af sodavand er i USA opgjort til at udgøre 7 % af det samlede energiindtag, hvilket gør det til den største enkeltbidragsyder (Block, 2004). Også i Danmark har der været en kraftig stigning i forbruget af sukkersødede drikkevarer, og forbruget er steget med op til 50 % siden 1970'erne (Matthiessen et al., 2003).

Der er ligeledes en betydelig litteratur, som peger på stigende portionsstørrelser og stigende pakkestørrelser som én af drivkræfterne bag stigningen i kostens energiindhold (fx Rolls, 2003). Flere videnskabelige undersøgelser (Wansink, 1996; Wansink og Park, 2000; Diliberti et al., 2004; Vermeer et al., 2009, 2010, 2011) viser, at stigende portionsstørrelser forøger energiindtaget væsentligt. I forhold til forbruget af sodavand i Danmark viser Matthiessen et al. (2003) i en analyse af tendenser i beholderstørrelsen for nogle populære sukkersødede drikkevarer, at disse i Danmark sælges i stadig større flasker – en udvikling, der især har taget fart siden 1980'erne. Og det ser ud til, at forbrugeren køber de større flasker. Nedenstående figur 1 viser, på basis af data fra GfK Consumerscan Scandinavia, fordelingen af forbruget på forskellige hovedkategorier af sodavand; discount-mærker versus ikke-discount mærker, samt på forskellige størrelser: 1,5 liters, 2 liters og mindre flasker. Fra 2001 og frem til 2004 udgjorde 1,5 liters flasker mere end

Figur 1: Mængdeandele af 'discount'-mærker og regulær mærker af sodavand for de forskellige emballagestørrelser, 2001 – 2009. Kilde: GfK Consumertracking Scandinavia



65 % af sodavandsmarkedet og discount-mærker var dominerende. I 2004 blev sodavand i 2-liters flasker introduceret på markedet og udgjorde hurtigt en betydelig andel af markedet. I begyndelsen af 2006 havde 2-liters beholderstørrelsen ca. 33 % af markedet, 1,5 liters flasker udgjorde ligeledes en tredjedel, og mindre størrelser udgjorde den sidste tredjedel. Derefter blev 2-liters discount-mærker den mest udbredte type af sodavand på markedet.

En af grundene til den stigende markedsandel for 2 liters flasker er formentlig, at der fås mere for pengene, idet stigende portionsstørrelser ofte giver en lavere pris pr. enhed (Vermeer et al., 2009; Wansink, 1996; Vermeer et al., 2010). Dette er illustreret i tabel 1, der angiver sodavandspriser for forskellige emballagestørrelser (kr./liter) på basis af data fra GfK Consumerscan Scandinavia. Ifølge tabellen kan man spare 2,05 kroner per liter ved at købe en 2-liters discount normal sodavand i stedet for samme type sodavand i en 1,5 liters-flaske. For et ikke-discount mærke kan der spares 7,34 kroner per liter, hvis man vælger en 2-liters flaske i stedet for en flaske, der er mindre end 1,5 liter.

Afgifter og efterspørgsel

Rundt om i verden har der været enkelte initiativer til regulering af portionsstørrelser for sukkerholdige drikkevarer. Således har bystyret i New York City forsøgt at forbyde servering af sodavand i portioner over 473 ml på restauranter, mv. - et initiativ, som dog stadig er genstand for juridiske tovtækkerier.

Et alternativ til forbud eller andre lovgivningsmæssige tiltag kunne være at anvende økonomiske virkemidler, eksempelvis en afgift på sodavand, som differentieres efter beholderstørrelse, og derigennem påvirke forbrugernes økonomiske inci-

tamentsstruktur i forhold til valget af sodavand. Økonomiske virkemidler kan bruges til at påvirke forbrugerne til ikke at indtage større mængder end anbefalet. Men så enkelt er det ikke nødvendigvis. Der er gennemført en række undersøgelser af de mulige virkninger af økonomiske virkemidler på forbruget af sunde kontra usunde fødevarer i Danmark (Smed et al., 2007; Jensen og Smed, 2007). Den generelle konklusion fra disse undersøgelser er, at afgiftssystemet skal designes omhyggeligt, hvis den ønskede virkning skal opnås, uden at der opstår uønskede sideeffekter, så som substitution mod andre varer, der ikke nødvendigvis er sundere end de varer, der substitueres væk fra.

Der ses ikke eksplicit på forbruget af sodavand i de ovennævnte danske undersøgelser, men i takt med at forholdet mellem sodavandsforbrug og fedme er blevet mere tydeligt, er der internationalt gennemført en række økonomiske undersøgelser med særligt fokus på, hvordan afgifter på sodavand påvirker forbrugernes adfærd. Eksempler er Jacobson og Brownell (2000), Brownell et al. (2009), Fletcher et al. (2009, 2010), Zhen et al. (2011), Smith et al. (2010), Dharmasena og Capps (2012) samt Gustavsen og Rickertsen (2011). De fleste af disse undersøgelser finder en moderat reduktion af forbruget som følge af en afgift. Fælles for de ovennævnte undersøgelser er dog, at de generelt ikke tager hensyn til substitutionsmuligheder mellem forskellige størrelser af sodavand, mellem discount og ikke-discount mærker, mellem normal og diæt sodavand samt mellem sodavand og andre sukkersødede drikkevarer. Det er vigtigt at tage højde for disse forskellige substitutionsmuligheder, idet en potentiel skat på én type af sodavand kan føre til substitution fra ikke-discount mærker til de billigere discount-mærker (eller omvendt), fra normale til diæt sodavand og lige-

Tabel 1: Enhedspriser (kr./liter) for forskellige typer sodavand, gennemsnit 2007

	Gennemsnit	Std. afv.	Forskel fra	
			2 liters samme type (kr./liter)	Discount, samme type (kr./liter)
Pris, 2 l discount, diæt	5.06	0.30	-	-
Pris, 1,5 l discount, diæt	6.70	0.28	1.64	-
Pris, < 1,5 l discount, diæt	6.44	0.38	1.38	-
Pris 2 l ikke-discount, diæt	12.18	1.52	-	7.12
Pris, 1,5 l ikke-discount, diæt	15.10	6.09	2.92	8.4
Pris < 1,5 l ikke-discount, diæt	22.96	2.69	10.78	16.52
Pris, 2 l discount, normal	4.49	0.28	-	-
Pris, 1,5 l discount, normal	6.54	0.28	2.05	-
Pris, < 1,5 l discount, normal	6.53	0.45	2.04	-
Pris 2 l ikke-discount, normal	12.81	1.57	-	8.32
Pris, 1,5 l ikke-discount, normal	12.50	0.45	-0.31	5.96
Pris < 1,5 l ikke-discount, normal	20.15	1.42	7.34	13.62

ledes fra én flaskestørrelse til en anden, eller alternativt mod andre, og ikke nødvendigvis sundere, drikkevarer.

Modellen og resultater

5.1. Analysegrundlag

Effekten af forskellige typer af afgifter på sodavand analyseres ved anvendelse af den økonomiske simuleringsmodel beskrevet i Smed et al. (2007), som vises i nedenstående figur 2. De anvendte pris-elasticiteter er beregnet som beskrevet i Adam og Smed (2012). Priselasticiteten for sodavand er estimeret til -1.23 hvilket er i tråd med tidligere resultater fra litteraturen (Andreyeva et al., 2010). For en mere detaljeret diskussion om pris-elasticiteterne henvises til Adam og Smed (2012).

Figur 2 viser analysen af to typer af afgiftspolitik; enten en direkte afgift på drikkevarer, f.eks. sodavand, eller en afgift på næringsstofindholdet i forskellige drikkevarer, f.eks. sukkerindhold i sodavand. I det første tilfælde påvirker afgiften priserne på de pågældende varer direkte. Den resulterende prisændring bruges som input i simuleringsmodellen, som så bestemmer responsen i drikkevareefterspørgsel som følge af prisændringen. Ændringer i efterspurgt mængder kan derefter omregnes til ændringer i indtaget af næringsstoffer. Hvis man i stedet opkræver afgift på næringsstofindholdet, f.eks. sukkerindholdet på sodavand, er det første skridt i analysen derimod at konvertere disse afgifter til prisændringer på drikkevarer, der afhænger af indholdet af det beskattede næringsstof i de forskellige typer af drikkevarer.

Priseffekten af de 3 forskellige scenarier præsenteres i tabel 2.

I det første scenarie pålægges en afgift på 12,25 kr./kg på indholdet af sukker i alle typer af drikkevarer. Dette indebærer, som det ses af tabellen, at prisen på alle sukkersødede drikkevarer stiger proportionalt med deres indhold af tilsat sukker, og dermed også at diæt sodavand, juice og mælk ikke beskattes. Læskedrikke og frugtsaft har det største indhold af tilsat sukker per liter. Idet de formodes at blive blandet med vand, før de drikkes, vil de fleste af dem have et indhold af tilsat sukker svarende til sodavand efter blanding. I det andet scenarie i tabel 2 pålægges alle typer af sodavand en afgift på 1,78 kr./liter. Det betyder at alle sodavand, herunder også diæt sodavand, pålægges en prisstigning, medens andre sukkersødede drikkevarer vil have uændret pris. I det tredje scenarie pålægges sodavand en afgift, hvorved prisen per liter udjævnes mellem sodavand i forskellige flaskestørrelser. Dette sker for hver sodavandstype. Dette indebærer, at forbrugerprisen for sodavand inden for hver kategori (discount versus ikke-discount og diæt versus normal) ender med at blive den samme i kroner per liter uanset størrelse.

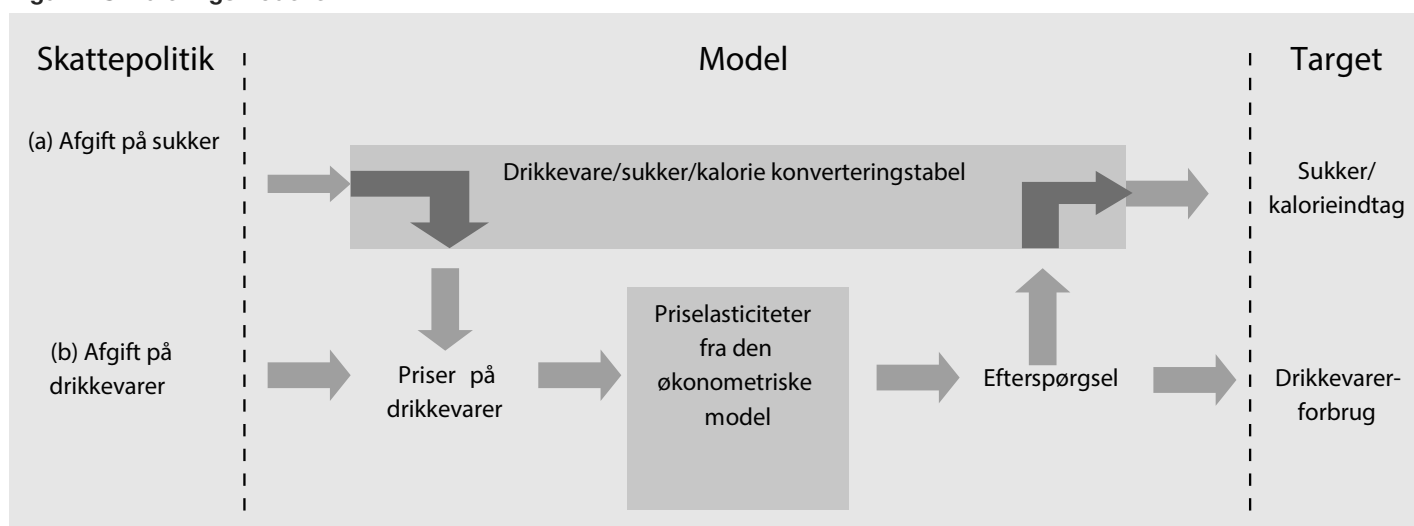
To ting er af grundlæggende interesse, når vi vurderer resultaterne fra de tre afgiftsscenarier. Den første er, hvorledes afgiften påvirker forbruget af sukker, og det andet spørgsmål er, hvorledes det samlede kalorieindtag fra drikkevarer påvirkes. Resultaterne fra de forskellige scenarier er vist i figur 3.

Tabel 2: Oversigt over afgifts scenarier*

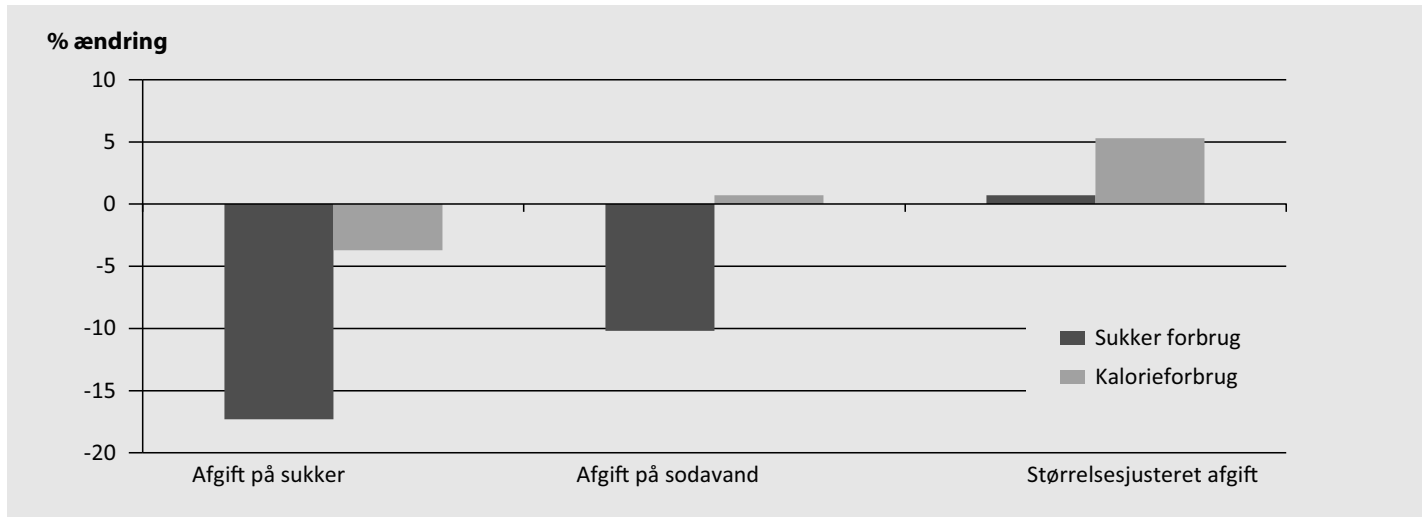
	Pris	Sukker indhold	Kalorie indhold	1. Afgift på sukker		2. Afgift på sodavand		3. Størrelsesjusteret afgift	
	(Månedlig gennemsnit 2009)			Ny pris	Ændring	Ny pris	Ændring	Ny pris	Ændring
	kr/l.	g/l.	KJ/l.	kr/l.	%	kr/l.	%	kr/l.	%
2 l discount, diæt	5.30	0	0	5.30	33.6%	7.09	33.6%	6.72	26.7%
2 l ikke_disc., diæt	12.14	0	0	12.14	14.7%	13.92	14.7%	22.36	84.2%
1,5 l discount, diæt	6.67	0	0	6.67	26.7%	8.46	26.7%	6.72	0.7%
1,5 l ikke_disc., diæt	12.92	0	0	12.92	13.8%	14.70	13.8%	22.36	73.1%
< 1,5 l discount, diæt	6.72	0	0	6.72	26.5%	8.50	26.5%	6.72	0.0%
< 1,5 l ikke_disc., diæt	22.36	0	0	22.36	8.0%	24.14	8.0%	22.36	0.0%
2 l discount, normal	4.69	98	1680	5.89	38.0%	6.47	38.0%	6.79	44.8%
2 l ikke_disc., normal	12.49	98	1680	13.69	14.3%	14.27	14.3%	20.25	62.1%
1,5 l discount, normal	6.57	98	1680	7.77	27.1%	8.35	27.1%	6.79	3.3%
1,5 l ikke_disc., normal	13.00	98	1680	14.20	13.7%	14.78	13.7%	20.25	55.8%
< 1,5 l discount, normal	6.79	98	1680	7.99	26.2%	8.57	26.2%	6.79	0.0%
< 1,5 l ikke_disc., normal	20.25	98	1680	21.45	8.8%	22.03	8.8%	20.25	0.0%
Mælk	6.39	4.5	1900	6.44	0.0%	6.39	0.0%	6.39	0.0%
Læskedrikke	16.25	624	10710	23.89	0.0%	16.25	0.0%	16.25	0.0%
Frugtsaft	24.78	414	7500	29.85	0.0%	24.78	0.0%	24.78	0.0%
Juice	10.75	0	2000	10.75	0.0%	10.75	0.0%	10.75	0.0%
Flaskevand	9.06	0	0	9.06	0.0%	9.06	0.0%	9.06	0.0%

*Alle scenarier er skaleret sådan, at de giver anledning til det samme offentlige provenu.

Figur 2: Simuleringsmodellen



Figur 3: Scenarioresultater



Størst fald i sukkerindtaget, et fald på 17,3 %, ses i scenarie 1, hvor alle drikkevarer afgiftsbelægges afhængigt af sukkerindhold. Dette skal sammenlignes med scenariet, hvor afgiften pålægges alle typer sodavand, hvilket giver et fald i sukkerindtaget på 10,2 % og med scenariet hvor der pålægges en størrelsesdifferentieret afgift, hvilket giver en stigning i sukkerindtag på 0,7 %. Reduktionen i sukkerindtag som følge af scenarie 1 skyldes hovedsageligt et fald i forbruget af alle typer sodavand samt en reduktion i forbruget af andre sukkersødede drikkevarer. Forbruget af mælk stiger lidt, mens der ingen ændringer observeres for frugtsaft og flaskevand. At der observeres et mindre fald i forbruget af sukker i scenarie 2 end i scenarie 1, skyldes hovedsageligt, at en afgift på sodavand medfører en stigning i forbruget af andre sukkersødede drikkevarer, især læskedrikke og frugtsaft.

Det er interessant, at den størrelsesdifferentierede afgift i scenarie 3 ser ud til at medføre en stigning i det samlede forbrug af sukker på 0,7 %. Dette skyldes overvejende, at der substitueres over til frugtsaft og læskedrik, men også at forbrugerne substituerer over til discount 1,5 liters-sodavand. Dette afspejles også i de observerede ændringer i det samlede antal kalorier der forbruges, med et fald på 3,7 % i scenarie 1 og stigninger på henholdsvis 0,7 % og 5,3 % i scenarie 2 og 3. Når den sundhedsmæssige effekt af scenarierne skal vurderes, bør det dog også noteres, at scenarie 1 godt nok leder til et fald i forbruget af sukkersødede sodavand på 0,55 liter per person, men at det som det eneste scenarie giver en stigning i forbruget af diæt sodavand på 0,14 liter per person. Dette har ikke nogen indflydelse på forbruget af tilsat sukker eller kalorier, men diætsodavand kan have andre sundhedsskadelige virkninger (Mattes og Popkin, 2008; Creanor et al., 1995; Baelocher et al., 1994, Stegink et al., 1998). Ydermere bør man inddrage, at forbruget af mælk stiger i alle tre scenarier, med den største stigning i scenarie 3. Dette kunne have potentielle positive sundhedsmæssige effekter.

Konklusion

Afgifter på usunde fødevarer gennemføres normalt med to mål for øje: at ændre forbrugernes adfærd i en sundere retning samt at generere indtægter for staten. I denne artikel beskriver vi virkningerne af forskellige typer af sådanne afgifter på forbruget af sodavand. Således har vi sammenlignet en afgift der er baseret på at udjævne den økonomiske fordele ved at købe større flasker, med en »flad« afgift alene på sodavand og med en afgift der beskatter sukkersødede drikkevarer baseret på sukkerindholdet. Alle tre afgiftsscenarier er skaleret således, at de giver det samme provenu til det offentlige. Denne skaleringsform er valgt, idet størrelsen på sundhedsregulerende afgifter ofte bliver valgt for at kunne lukke finansieringshuller på de offentlige budgetter.

Størst effekt på sukkerindtaget, for samme provenu, findes som forventet i det scenarie, der beskatter sukkersødede drikkevarer afhængigt af indholdet af sukker (scenarie 1). Det er derimod overraskende, at en størrelsesdifferentieret afgift ikke giver en reduktion i indtaget af tilsat sukker eller kalorier, idet det var forventet, at en fjernelse af besparelsen ved at købe større ville mindske forbruget. Grunden hertil er store stigninger i forbruget af især discount-mærker i mindre flaskestørrelser og en substitution over mod andre sukkersødede drikkevarer. Sidstnævnte substitution er også årsagen til, at en flad afgift på sodavand giver et mindre fald i forbruget af tilsat sukker end en afgift baseret på indholdet af tilsat sukker. Det er således vigtigt at overveje, hvilke andre produkter forbrugeren vil substituere hen imod, når skatter og afgifter på fødevarer ændres eller indføres. Derudover kan vi konkludere, som det også er kendt fra den økonomiske reguleringsteori, at skatter og afgifter, der placeres så tæt på kilden som muligt har den største effekt – alt andet lige. En policy implikation af analysen er således, at en afgift på sodavands sukkerindhold er mere effektiv i forhold til at reducere forbrugernes sukker- og energiindtag. Derimod giver analysens resultater ikke grundlag for at anbefale diffe-

rentiering af en sodavandsafgift i forhold til beholderstørrelse. Omvendt må vi også konkludere, at en fjernelse af afgiften højst sandsynligt vil lede til en stigning i forbruget af tilsat sukker fra sodavand. En del af denne stigning forventes at stamme fra substitution fra andre sukkersødede drikkevarer, men en del af stigningen vil også skyldes en indkomsteffekt, således at det samlede sukkerindtag fra drikkevarer stiger. Endelig gøres det i litteraturen gældende, at adfærdsændringer fordrer kraftig beskatning af sodavand. Uanset størrelsen af skatten er det dog vigtigt at påpege, at der også kan være et psykologisk og opmærksomhedsskabende aspekt af afgifter, ligesom skatteændringers effekter kan blive forstærket, hvis afgifterne suppleres med kampagner og effektiv kommunikation, således som det har været tilfældet for bl.a. rygestop-kampagner i løbet af de seneste årtier.

Der er dog visse forbehold, som skal tages i forhold til disse konklusioner. For det første er der i ovenstående analyse set

bort fra de omkostninger til administration og kontrol, som er forbundet med differentiering af en afgift efter fx beholderstørrelse eller efter næringsstofindhold. For det andet ser ovenstående analyse bort fra problemstillinger omkring mulige stigninger i grænsehandlen eller anden ulovlig import. Det er dog på forhånd uklart, om en størrelsesdifferentiering af afgiften i sig selv vil føre til større eller mindre grænsehandel mv. Erfaringen viser, at sådanne afgifter kan stimulere innovativ adfærd i drikkevarerindustrien. Dette er især understøttet af den stigende markedsandel for sodavand med lavt sukker- og kalorieindhold på markedet. I de fleste af disse såkaldte *zero sugar* drikkevarer bruges aspartam som erstatning for sukker. Selvom om den mindsker kalorieindtaget signifikant (Tordoff og Alleva, 1990), kan aspartam imidlertid være forbundet med andre bivirkninger (Soffritti et al., 2002). En god politik for nedbringelse af kalorieindtaget i drikkevarer bør således give incitament til nye innovationer, der tilbyder forbrugerne bedre alternativer med så få bivirkninger som muligt.

REFERENCER

- Adam, A.S. & S. Smed (2012): The effect of different types of taxation on soft drinks consumption. FOI Workingpaper no. 9/2012
- Andreyeva, T., Long M. & Brownell K. (2010): The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on price elasticity of demand for food. *American Journal of Public Health* Vol. 100, no. pp.216-222.
- Baelocher K., Velde T. & Trummel A. (1994): Intake of carbohydrates in the form of snacks, and caries—Prevention measures by paediatricians. In: Curzon MEJ, Diel JM, Ghraf R, Lentze MJ, editors. International workshop: carbohydrates in infant nutrition and dental health. Munchen: Darmstadt. Urban and Vogel, pp. 99-110.
- Barness L.A., Opitz J.M. & Gilbert-Barness E. (2007): Obesity: Genetic, Molecular, and Environmental Aspects. *American Journal of Medical Genetics*, Vol. 143A, pp. 3016-3034.
- Block G. Foods Contributing to Energy Intake in the US: Data from NHANES III and NHANES 1999-2000. *Journal of Food Consumption and Analysis*. 2004;17:439-447.
- Bray GA, Paeratakul S, Popkin BM. Dietary fat and obesity: a review of animal, clinical and epidemiological studies. *Physiol Behav* 2004;83: 549-55.
- Brownell K.D., Farley T., Willett W.C., Popkin B.M., Chaloupka F.J., Thompson J.W. & Ludwig D.S. (2009): The public health and economic benefits of taxing sugar-sweetened beverages. *New England Journal of Medicine*, Vol. 361, no.16, pp. 1599-1605.
- Creanor S.L., Ferguson J.F. & Foye R.H. (1995): Comparison of cariogenic potential of caloric and non-caloric carbonated drinks. *Journal of Dental Research*, Vol. 74, pp. 873-876.
- Dharmasena S., & Capps O. (2012): Intended and unintended consequences of a proposed national tax on sugar sweetened beverages to combat the U.S. obesity problem. *Health Economics*, Vol. 21, no. 6., pp. 669-694.
- Diliberti N., Bordi P.L., Conklin M.T., Roe L.S. & Rolls B.J. (2004): Increased portion size leads to increased energy intake in a restaurant meal. *Obesity Research*, Vol. 12, pp. 562-568
- Fletcher, J., Frisvold, D. & Tefft, N. (2009): *The effects of soft-drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes*. Available at <http://ideas.repec.org/p/emo/wp2003/0908.html>. Accessed March 2012
- Fletcher, J.M., Frisvold, D. & Tefft, N. (2010): Can soft-drink taxes reduce population weight? *Contemporary Economic Policy* Vol.28, no.1, pp. 23-35.
- Gustavsen G.W. & Rickertsen K. (2011): The effects of taxes on purchases of sugar-sweetened carbonated soft-drinks: a quantile regression approach. *Applied Economics*, Vol. 43, pp. 707-716.
- Jacobson M. & Brownell K. (2000): Small Taxes on Soft-drinks and Snack Foods to Promote Health. *American Journal of Public Health* Vol. 90, no.6, pp. 854-857.
- Jensen J.D. & Smed S. (2007): Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*. Vol.4, no.10, doi:10.1186/1479-5868-4-10
- Malik VS, Schulze MB, Hu FB. Intake of sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review. *Am J Clin Nutr* 2006;84:274-88.
- Mattes R.D. & Popkin B.M. (2008): Nonnutritive sweetener consumption in humans: effects on appetite and food intake and their putative mechanisms. *American Journal of clinical nutrition* Vol. 89, no.1, pp.1-14.
- Matthiessen J., Fagt S., Biloft-Jensen A., Beck A.M. & Ovesen, L. (2003): Size makes a difference. *Public Health Nutrition* Vol. 6, no.1, pp. 65-72.
- Mytton O., Clarke D. & Rayner M. (2012): Taxing unhealthy food and drinks to improve health. *British Medical Journal* Vol. 344, doi: <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.e2931>
- Palou, A., Serra F., Bonet M.L. & Pico C. (2000): Obesity: molecular bases of a multifactorial problem. *European Journal of Nutrition* Vol. 39, pp. 127-144.
- Putnam J., Allshouse J. & Kantor L. (2002): US per capita food supply trends: more calories, refined carbohydrates and fats. *Food Reviews* Vol. 25, pp. 1-15.
- Rolls B.J. (2003): The Supersizing of America: Portion Size and the Obesity Epidemic, *Nutrition Today*, Vol. 38, no. 2, pp. 42-53.
- Smed, S., Jensen, J.D. & Denver S. (2007): Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument. *Food Policy* Vol. 32, pp. 624-639.
- Smith T.A., Lin B-H. & Lee J-Y. (2010): *Taxing Caloric Sweetened Beverages: Potential Effects on Beverage Consumption, Calorie Intake, and Obesity*. Economic Research Report no. 100, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, USDA, Washington DC.
- Soffritti M., Belpoggi F., Cevolani D., et al (2002): Results of long-term experimental studies on the carcinogenicity of methyl alcohol and ethyl alcohol in rats. In Mehlman MA, Bingham E, Landrigan PJ, et al. Carcinogenesis bioassays and protecting public health. Commemorating the lifework of Cesare Maltoni and colleagues. *Ann NY Acad Sci* 2002; 982: 46-69.
- Stegink L.D., Filer L.J., Bell E.F., Ziegler E.E. & Tephly TR. (1989): Effect of repeated ingestion of aspartame-sweetened beverages on plasma acid, blood methanol, and blood formate concentration in normal adults. *Metabolism* Vol. 38, pp. 357-363.
- Sturm R. (2002): The effects of obesity, smoking, and drinking on medical problems and costs. *Health Affairs* Vol. 21, pp. 245-253.
- Tordoff M.G. & Alleva A.M. (1990): Effect of drinking soda sweetened with aspartame or high-fructose corn syrup on food intake and body weight. *Am J Clin Nutr* Vol. 51, pp. 963-9.
- Vermeer W.M., Alting E., Steenhuis I.H.M. & Seidell J.C. (2009): Value for money or making the healthy choice: the impact of proportional pricing on consumers' portion size choices. *European Journal of Public Health* Vol. 20, no.1, pp. 65-69.
- Vermeer W.M., Steenhuis, I.H.M. & Seidell J.C. (2010): Portion size: a qualitative study of consumers' attitudes toward point-of-purchase interventions aimed at portion size. *Health Education Research* Vol. 25, pp. 109-120.
- Vermeer W.M., Steenhuis I.H.M., Leeuwis F.H., Heymans M.W. & Seidell J.C. (2011): Small portion sizes in worksite cafeterias: do they help consumers to reduce their food intake? *International Journal of Obesity* Available at doi: 10.1038/ijo.2010.271
- Wansink B. (1996): Can package size accelerate usage volume? *Journal of Marketing* Vol. 60, pp. 1-14.
- Wansink B., & Park S. (2000): At the movies: How external cues and perceived taste impact consumption volume. *Food Quality and Preference* Vol. 12, no.1, pp. 69-74.
- Zhen C., Wohlgenant M.K., Karns S. & Kaufman P. (2011): Habit formation and demand for sugar-sweetened beverages. *American Journal of Agricultural Economics* Vol. 93, no.1, pp. 175-193.

Efter New Public Management

På grundlag af anekdotisk empiri og økonomisk teori argumenterer artiklen for nødvendigheden af at reorientere NPM i retning af en langt mere målrettet, omfattende og systematisk satsning på innovation i den offentlige sektor.



VILLY SØGAARD

Lektor, Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi
Syddansk Universitet
Esbjerg

Indledning

Vittigheder på internettet om offentligt ansatte handler stort set alle om deres (påstået) meget sendrægtige arbejdstempo: De offentligt ansatte forstår ikke, hvad alle har imod dem – de har jo aldrig lavet noget. Eller den offentligt ansatte går til lægen med et søvnproblem. Om natten går det udmærket med at falde i søvn, og også om morgenen, men om eftermiddagen kan det godt knibe.

Den virkelighed, vittighederne har bund i, har imidlertid ændret sig ganske radikalt. Det er efterhånden 30 år siden, New Public Management (NPM) faktisk var ny. Bag nyskabelsen lå, og ligger stadig, et ønske om at styre den offentlige sektors vækst og øge dens produktivitet, jf. Hood (1991) – en målsætning, som utvivlsomt er kommet for at blive. Herhjemme havde Glistrup og Fremskridtspartiet allerede i 1970'erne blæst til kamp mod papirnussere og skrankepaver, og i 1980'erne satte moderniseringen af den offentlige sektor for alvor ind. Siden da er hele viften af managementredskaber blevet foldet ud i form af evalueringer, kontraktstyring, privatisering, konkurrenceudsættelse, målstyring, voksende mængder af indberetninger og kontrol, samt en række ledelsesværktøjer importeret fra den private sektor såsom *benchmarking*, *lean*, *balanced scorecard*, værdibaseret ledelse og meget andet. Den offentlige sektor anno 2013 er med andre ord meget anderledes end den var i 1980. De seneste konflikter på det offentlige arbejdsmarked rejser spørgsmålet, om denne nye offentlige ledelse er ved at nå sine grænser – og hvad der i givet fald venter os på den anden side af dem.

Kritikere, som fx Levy (2010) har peget på den økonomiske krise som en væsentlig årsag til, at NPM må nytænkes. Denne artikel argumenterer omvendt for, at politikken forbyder sig selv på længere sigt – især hvis der kommer et nyt opsving. Analysen fokuserer, dels med afsæt i grundlæggende økonomisk teori, dels i innovationsforskningen, på udviklingen i den offentlige produktivitet og kilderne til denne.

'Harder or smarter' – produktivitetens kilder

Hvis produktiviteten stiger i et givet erhverv, kan der groft sagt være to årsager til det. Enten kan det skyldes et stigende arbejdstempo, eller også må det teknologiske niveau være hævet. Matematisk udtrykt må det for produktionen i en given sektor gælde, at

$$x_i = E_i f_i T_i \quad (1)$$

hvor x er værdien af den samlede produktion, E den samlede beskæftigelse (målt i arbejdstimer), f er arbejdstempoet og T det teknologiske niveau i bredeste forstand – dvs. inklusive eksempelvis effekten af en mere effektiv arbejdstilrettelæggelse. Værdien af produktionen pr. arbejdstime er m.a.o. bestemt af produktet af arbejdstempoet og teknologien.

Selvom de tre faktorer umiddelbart er helt symmetriske, så er der én vigtig forskel mellem dem: Mens både E og f er opadtil begrænsede (der er en øvre grænse for såvel arbejdstid som -tempo), så tyder erfaringerne ikke på, at teknologien T er det. Man kan ikke på forhånd vide, hvor dens øvre grænser måtte

ligge, men indtil nu har det teknologiske niveau været jævnt stigende over en bred front.

I lyset af indledningen er det nærliggende at spørge: hvor er managementfaktoren (lad os for nemhed skyldte kalde den M) henne i ligningen? Svaret er, at den er over det hele. Da ansættelsen af arbejdskraften, fastsættelsen af arbejdstempoet og valget af teknologi er ledelsesbeslutninger, kan man argumentere for, at $E = E(M)$, $f = f(M)$ og $T = T(M)$. Et sådant ræsonnement ville passe smukt ind i den økonomiske histories lange kamp om 'ophavsretten' til den samlede produktion. Fysiokraterne fremhævede i sin tid jorden som kilde til al værdi – en udlægning, som faldt i god jord hos herremændene. Senere tiders socialistiske teoretikere pegede på arbejdet som kilde til al værdi, og den forklaring kunne arbejderklassen identificere sig med. Senere har fx entrepreneurskabsforskere ofte pointeret, at det er iværksætterne, der skaber de private arbejdspladser og finansierer de offentlige, og det kan mange iværksættere sagtens følge dem i. Der er således en vis historisk logik i nu til dags at tilskrive den moderne manager æren for hele skaberværket.

Så langt behøver man imidlertid ikke at gå for at indse, at ledelse faktisk spiller en helt fundamental rolle, jf. diskussionen af produktionsfunktionens argumenter. Det har utvivlsomt været rigtigt set, at M var en afgørende faktor - vel at mærke ikke som et mål for antallet af ledere, men som udtryk for ledelsens kvalitet. De mange ingredienser i den Nye Offentlige Ledelse har alle haft til hensigt at øge netop den.

Interessant nok ved vi meget lidt om, hvorvidt bestræbelserne faktisk har virket. I et oversigtsarbejde for EU-Kommissionen konkluderedes det således i 2011:

What, finally, can we say about the impacts of NPM in Europe? The situation appears paradoxical. On the one hand there have been endless publications – both academic and official – concerned with NPM-like programmes and techniques. Yet, on the other, our solid, scientific knowledge of the general *outcomes* of all this thinking and activity is very limited. Claims and counterclaims outnumber hard, carefully collected evidence – and by a substantial margin. (Pollitt & Dan, 2011, s. 51-52)

Situationen er naturligvis især paradoksal i lyset af den centrale rolle evidensbaseret og effektvurdering har i hele NPM-paradigmet.

Produktivitetens kilder i den offentlige sektor

Også i Danmark er det svært at få sikker empirisk grund under fødderne. Den første forudsætning for at vurdere effekten af New Public Management på den offentlige produktivitet er naturligvis at kende udviklingen i produktiviteten. Og allerede her begynder det at knibe.

Ifølge en analyse fra Danmarks Statistik (2012) øgedes produktiviteten i den offentlige sektor faktisk hurtigere end i den private i perioden 2001-2009. En meget væsentlig årsag til denne forskel skal dog søges i krisens gennemslag i den private sektor. I perioden efter 2007 holdt man her på arbejdskraften, hvilket førte til et markant fald i produktiviteten. Ser man alene på perioden fra 2001-2007, er der stort set parallellitet mellem produktivitsudviklingen i de to sektorer. Denne tolkning støttes af, at produktiviteten i den private sektor siden er steget mærkbart (jf. fx Andersen og Spange, 2012).

Det fremgår imidlertid klart af publikationen fra Danmarks Statistik, at tallene skal læses med varsomhed – et forhold, som også understreges af Produktivitetskommissionen (2013), som noterer:

»Produktivitskommissionen er blevet bedt om at bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med forslag, der kan styrke den. Den lidt nedslående konklusion i rapporten her er, at de nuværende tal fra nationalregnskabet ikke gør os meget klogere på, hvordan produktiviteten har udviklet sig. Der skal flere og andre tal til.«

Produktivitskommissionen 2013, s. 12)

Det er altså ikke muligt at udtale sig præcist om, hvor store produktivitsgevinsterne faktisk har været. Ser man bort fra de nævnte omstændigheder omkring krisegennemslaget, er det bedste bud, at produktiviteten i de to sektorer siden årtusindskiftet har udviklet sig nogenlunde parallelt i Danmark. Udviklingen i den private sektors produktivitet har imidlertid i denne periode været ringere i Danmark end i en række af de lande, vi konkurrerer med – f.eks. Tyskland, Sverige, USA og Storbritannien (jf. Andersen og Spange, 2012). Det forekommer derfor stadig plausibelt, at den offentlige produktivitsudvikling på lang sigt er i underkanten af den private sektors.

Men hvad er det så for kilder, der har leveret det vigtigste bidrag til produktivitsvæksten i de to sektorer? Her bliver den empiriske is desværre endnu tyndere.

Det Nationale Forskningsinstitut for Arbejdsmiljø har tidligere (i 2007) offentliggjort lister over de 10 mest stressende jobs. På denne liste fandt man såvel private grupper (pakkere, tapperiarbejdere, ufraglærte elektronikarbejdere) som offentligt ansatte (plejepersonale ved plejehjem, folkeskolelærere, pædagoger ved daginstitutioner og omsorgsmedarbejdere). Stress er naturligvis ikke en funktion af arbejdstempoet alene, men skyldes også andre stressorer – fx risikoen for at blive udsat for vold eller trusler om vold. Selvom forekomsten af stress er en usikker indikator for arbejdstempoet, så er der næppe tvivl om, at arbejdstempoet er en vigtig stressfaktor, ligesom stress og andre arbejdsmiljøfaktorer påvirker ønsket om at skifte erhverv.

Professor Finn Diderichsen fra Institut for Folkesundhedsvidenskab ved Københavns Universitet er i et indlæg fra 2012 på FOAs hjemmeside citeret for, at arbejdstempoet i det offentlige er blevet opskruet over årene¹, og meget tyder på, at arbejdstempoet i det offentlige generelt faktisk er relativt højt også i sammenligning med den private sektors.

I 2009 fik FTF således gennemført en sammenligning af arbejdsvilkårene for offentligt og privatansatte FTF'er. Undersøgelsen blev foretaget af det Nationale Forskningsinstitut for Arbejdsmiljø. Ifølge resultaterne var arbejdsforholdene meget sammenlignelige, omend på en række punkter mindst gunstige for offentligt ansatte. Mens 64% af de offentligt ansatte oplevede, at det ofte eller altid var nødvendigt at arbejde hurtigt, var tallet 63% for de privat ansatte. 34% af de offentligt ansatte nåede ikke altid deres arbejdsopgaver mod 32% for de privatansatte. Hvor 29% af de offentligt ansatte angav sjældent eller aldrig at have tid nok til arbejdsopgaverne, var tallet for de privatansatte 20%. Og hvor 46% af de privatansatte kun sjældent eller aldrig måtte gå på kompromis med kvaliteten af arbejdet, var tallet 25% for de offentligt ansatte.

Sammenfattende tyder materialet altså på, at

- Produktivitetsstigningen i den offentlige sektor som helhed på langt sigt højst har været på niveau med udviklingen i den private sektors
- At arbejdstempoet i den offentlige sektor i udgangspunktet var lavere end i den private sektor
- At arbejdstempoet i den offentlige sektor i dag er omtrent på niveau med den private sektors, måske endog en anelse højere.

Hvis dette er korrekt, må det betyde, at den teknologiske udvikling i den offentlige sektor generelt har været langsommere end i den private sektor. I et langsiget perspektiv kan netop dét vise sig at blive et fundamentalt problem, hvis man vedholdende søger at kompensere gennem et stadig mere forceret arbejdstempo i det offentlige.

En simpel, teoretisk model

Det er muligt at illustrere de sandsynlige konsekvenser af en fortsat tempoopskrugging ved hjælp af en simpel økonomisk model. Grundlæggende forudsættes økonomien at bestå af to forbundne delmarkeder for arbejdskraft, det offentlige og det private. På lang sigt er de to markeder i ligevægt, så arbejdskraften ikke søger over i den ene sektor på bekostning af den anden, som det ville ske, hvis nytten ved at være ansat i det offentlige var større end i det private eller omvendt. Den enkeltes nytte er i modellen bestemt af fire forhold: Den personlige indkomst, udbuddet af offentlige ydelser, arbejdstiden og arbejdstempoet.

Matematisk kan sammenhængen beskrives:

$$u = k_1 y^\alpha + k_2 x_{off}^\beta - (y + \delta \cdot f^\eta) e^\nu \quad (2)$$

hvor:

- u er den enkelte ansattes nytte, som i ligevægt forudsættes at være den samme for privat som for offentligt ansatte,
- y_i er indkomsten efter skat,
- x_{off} er den offentlige sektors produktion af goder (som altså i modellen forventes at være til lige stor gavn for alle borgere).
- e_i er den andel af den disponible tid, en person i sektor i arbejder.
- f_i er det gennemsnitlige arbejdstempo, målt som andel af det maksimale output pr. tidsenhed ved den givne teknologi

Det forudsættes nu, at al indkomst er lønindkomst, og at den offentlige sektors (netto)lønudgift finansieres ved at pålægge lønindkomster en proportional skat. Vi skal derfor definere to andre variable, nemlig

- τ , som er den proportionale skattesats, og
- N_p som er antallet af ansatte i sektor i . Det samlede antal ansatte er $N_p + N_{off} = L$, hvor fodtegnene p og off naturligvis refererer til hhv. den private hhv. den offentlige sektor.

Endvidere forudsættes det, at α og β er mindre end 1, og at såvel $k_1 \alpha$ som $k_2 \beta$ er positive.² Desuden antages η og ν at være større end 1, alt sammen i overensstemmelse med princippet om aftagende marginalnytte. Funktionen er altså indrettet, så det er specielt hårdt at arbejde hurtigt, hvis man også arbejder længe. Bortset fra det er der ingen samspilseffekter (krydsdifferentialer). Eksempelvis gør den offentlige sektor ikke den private mere produktiv eller omvendt.

Det antages nu, at det politiske system søger at maksimere nytten u , som jo på lang sigt må være den samme for offentligt og privat ansatte. Til det formål har systemet to kontrolvariable, nemlig skatteraten τ og arbejdstempoet i det offentlige, f_{off} .

Ideen er herefter at sammenligne to forløb. I begge forløb er

- den teknologiske udvikling i den private sektor hurtigere end i den offentlige
- skatteraten fastsat, så nytten maksimeres
- det offentlige og det private arbejdsmarked i konstant ligevægt

I grundforløbet er arbejdstempoet i den offentlige og den private sektor det samme, og det er lønnen og arbejdstiden derfor også.

NOTE 1 <http://www.foa.dk/Forbund/Temaer/P-AA/Sundhed-for-alle/UlighedenISundhedVokser>

NOTE 2 Eksponenterne α og β kan altså godt være negative, men så må de tilhørende konstanter naturligvis også være det.

I referenceforløbet er udgangspunktet derimod et lavere arbejdstempo i den offentlige sektor end i den private. Arbejdstempoet øges imidlertid gradvist tilstrækkeligt til at sikre produktivitetstigninger, der er lige så store som dem i den private sektor, og lønnen tilpasses for at fastholde arbejdskraften. Formodningen er naturligvis, at referenceforløbet i stiliseret form afspejler den historiske udvikling.

En numerisk illustration

De 'sande' værdier af koefficienter og eksponenter er i sagens natur ukendte. Værdierne bag simulationen nedenfor er valgt dels med skelen til empiriske studier af fx arbejdskraftens udbudselasticitet, dels ud fra subjektive skøn. De kvalitative konklusioner er imidlertid forholdsvis robuste over for valget af parametre. De valgte parametre fremgår af Tabel 1.

Tabel 1. Valgte parametre i simulationsmodellen

Parameter	Værdi
k_1	1
k_2	1
α	0,3
β	0,3
γ	2
δ	5
η	10
ν	1,5
L	1,5

Forudsætningerne mht. den teknologiske udvikling i de to sektorer er, at det teknologiske niveau i den private sektor øges med 2 pct. om året, mens stigningen i den offentlige sektor er på 1 pct. Da produktiviteten i referenceforløbet antages at stige

lige hurtigt i de to sektorer, indebærer det, at arbejdstempoet i den offentlige sektor forudsættes at være øget med omkring 1 pct. om året i den betragtede periode.

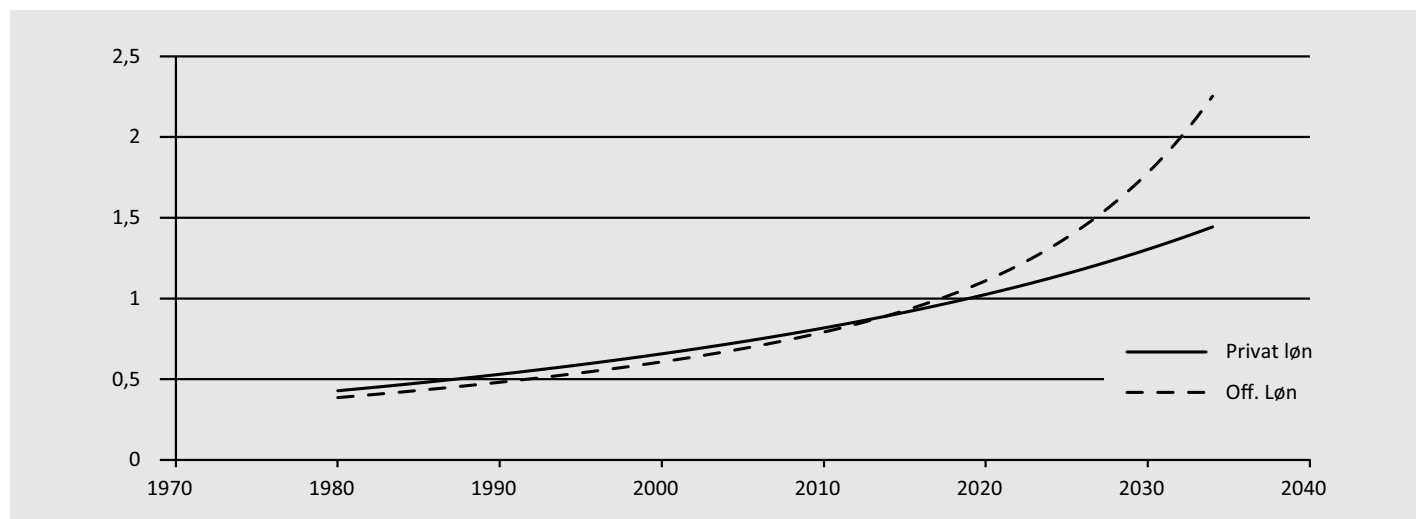
Dette indebærer en ret markant forøgelse af arbejdstempoet over en periode på 30-40 år. Med de valgte parametre vil det optimale arbejdstempo i den private sektor have en værdi på 0,77. Hvis udgangspunktet i den offentlige sektor i '1980' til sammenligning er 0,55 – altså næsten 30 procent lavere – så vil det offentlige arbejdstempo i modellen overhale det private i 2013. Tidspunktet skal naturligvis ikke tages alt for bogstaveligt.

Det centrale spørgsmål er selvfølgelig, hvordan den samlede velfærd i de to forløb vil udvikle sig. Her viser det sig, at der er et velfærdstab – også for privatansatte – forbundet med en fortsat opskruning af det offentlige arbejdstempo. Årsagen er, at de to arbejdsmarkeder forudsættes at være i balance. Selvom den offentlige arbejdsproduktivitet pr. definition øges i samme tempo som i den private sektor, så er kilderne til denne stigning forskellige. I den private sektor kan hele produktivitetstigningen i modellen forklares med den teknologiske udvikling, mens en stor del af den offentlige produktivitetstigning skyldes den kontinuerlige forøgelse af tempoet. For at kompensere for dette vil de offentligt ansatte i modellen kræve stadig mere dramatiske lønstigninger – af et omfang, som næppe i virkelighedens verden vil blive imødekommet, jf. figuren nedenfor.

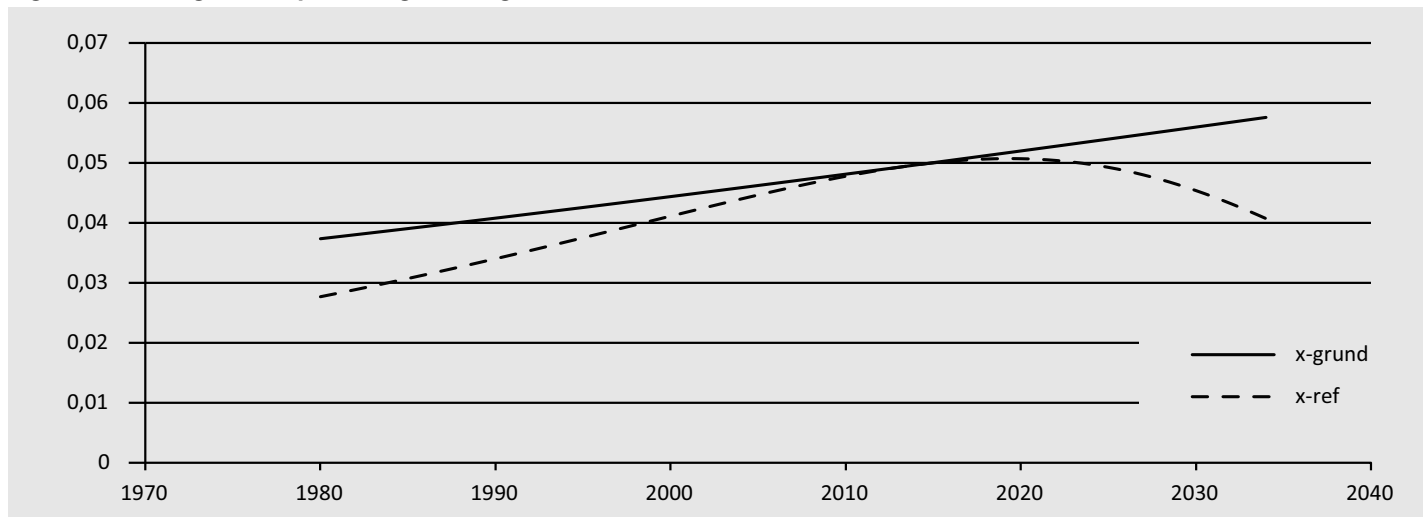
Trods de seneste overenskomsters lønstigninger til gymnasie-lærerne, forekommer det ikke realistisk, at en sådan lønekspløsion i den offentlige sektor faktisk vil finde sted.

I modellen fører disse lønstigninger til en kraftig fordyrelse af den offentlige produktion, som – ved den optimale skatterate – fører til et fald i udbuddet af offentlige ydelser. Ved paritet i lønudviklingen mellem den offentlige og den private sektor vil faldet i den offentlige arbejdsstyrke naturligvis blive endnu større.

Figur 1. Udviklingen i det private og offentlige lønniveau i modellen.



Figur 1. Udviklingen i det private og offentlige lønniveau i modellen.



Figur 2 illustrerer det fald i den offentlige produktion, som ifølge modellen vil resultere af en uændret politik med aftalte årlige produktivitetstigninger, baseret på tempoforøgelse. Også her skal årstallene naturligvis tages med et stort gran salt. Det afgørende er, at modellen forudsiger et knæk: Da arbejdstempoet er opadtil begrænset, kan man ikke vedvarende opnå produktivitetstigninger ved at opskrue arbejdstempoet. Denne indsigt kan ikke alene forekomme banal – den er banal. Det samme må derfor gælde for den uundgåelige konklusion: Hvis præmisserne for ræsonnementet holder, vil der før eller siden blive behov for, og krav om, et sporskifte i den førte politik.

Da behovet for fortsatte produktivitetstigninger næppe forsvinder, må grundelementet i et sådant strategiskifte være et skift af fokus fra ledelse og administration til teknologi og innovation. Der er imidlertid ikke nogen sikkerhed for, at de langsigtede offentlige produktivitetstigninger kommer til at holde trit med de private. En sådan garanti kan ikke gives. Forskellen i arbejdsopgavernes karakter kan meget vel tænkes at umuliggøre dette under alle omstændigheder.

Figur 2. Udviklingen i den offentlige produktion i de to forløb

Ifølge modellen må man i så fald acceptere, at offentlige ydelser (i lighed med mange private tjenesteydelser) til stadighed vil blive relativt dyrere som følge af, at lønudviklingen i den offentlige sektor må følge udviklingen i den private. Spørgsmålet, hvorvidt den optimale skatterate vil stige eller falde, afhænger af modellens parametre. Tesen, om at offentlige ydelser gradvist vil blive 'priset' ud af markedet (Baumol's disease) holder

altså ikke nødvendigvis.³ Det er i det mindste en teoretisk mulighed, at de bliver stadig dyrere, men at vi samtidig får bedre og bedre råd til at betale for dem – at indkomsteffekten så at sige overstiger substitutionseffekten.

Model og virkelighed

Har det simple modeleksperiment noget at sige om virkeligheden? Antagelserne er på en række punkter stiliserede og urealistiske. Arbejdsmarkedet er ikke i konstant ligevægt; den enkelte kan ikke frit bestemme længden af hans eller hendes egen arbejdstid; der er i praksis betydelige barrierer mod jobskifte – specielt måske på tværs af sektorerne. For virkelighedens arbejdsgiver er det ikke ligegyldigt, om han eller hun skal ansætte to personer på halv tid eller én person på fuld tid. Og på virkelighedens arbejdsmarked kan et højt arbejdstempo over længere tid desuden medføre en nedslidning af arbejdskraften med negative konsekvenser for udbuddet af arbejdskraft på længere sigt.

Ingen af disse forhold svækker imidlertid grundlæggende modellens kvalitative resultater – snarere tværtimod. Selvom man accepterer disse resultater, er det ganske vist højst usikkert, hvor langt vi er kommet i de forløb, der er skitseret i figurerne ovenfor.⁴ Men den simple analyse rejser under alle omstændigheder nogle centrale spørgsmål, som fortjener nærmere overvejelse.

Det helt centrale budskab er nødvendigheden af at forholde sig til produktivitetens kilder. Mens det teknologiske niveau i princippet kan øges i det uendelige, så er såvel arbejdstiden

NOTE 3 Dette afhænger af nyttefunktionen. Den langsigtede historiske tendens i retning af kortere arbejdsdage, længere ferier osv. kunne tyde på, at værdierne af α og β (og derfor også værdierne af k_1 og k_2) kan være negative. Hvis det er tilfældet, vil den optimale skatterate tilsyneladende være stigende, og det samme gælder andelen af offentligt ansatte.

NOTE 4 I relation til lønudviklingen i Figur 1 er det tankevækkende, at 85% af gymnasielærerne netop har stemt nej til en overenskomst, som giver dem mærkbare lønstigninger.

som arbejdstempoet opadtil begrænsede. Det samme gælder formentlig de resultater, der kan nås gennem ledelse, administration og organisationsforandringer.

En væsentlig præmis i debatten har været, at et øget pres på budgetterne ville generere innovation og herigennem løfte det teknologiske niveau på samme måde, som det er sket i den private sektor. Et stærkt konkurrenceudsat erhverv som fx landbruget har ganske rigtigt oplevet en betydelig produktivtetsvækst. Den kan imidlertid i betydelig grad henføres til erhvervets inputsektorer – maskinbranchen, den agrokemiske industri, frøsektoren, mv. En stor del af de innovationer, der har løftet produktiviteten er m.a.o. udgået fra de store leverandørvirksomheders forsknings- og udviklingsafdelinger – eller fra sektorens eget forsknings- og rådgivningssystem.

Konkurrenceudsættelse giver ikke nødvendigvis i sig selv anledning til voldsomme teknologiske forbedringer – heller ikke i den private sektor. Mange konkurrenceudsatte erhverv er faktisk kendetegnet ved en langsom produktivtetsvækst. Byggeriet er således et absolut konkurrenceudsat privat erhverv, som i mange lande har oplevet en meget beskednen produktivtetsudvikling (Abdel-Wahab og Vogel (2011)). Noget lignende gælder sandsynligvis for frisører, tankstationer, bagere m.fl.

Selvom konkurrence- og budgetpres utvivlsomt giver incitamenter til innovation, så er det langt fra givet, at innovationen og de deraf følgende produktivtetsforbedringer faktisk materialiserer sig i et sådant omfang, at arbejdstempoet kan fastholdes. Den gymnasiektor, som netop nu skal effektivisere for at udrede lønstigninger til skolens lærere, har på kort sigt næppe de store muligheder for at afprøve en række nye innovative muligheder. Han eller hun vil derfor være henvist til at øge arbejdstempoet (fx ved at skære i forberedelsesfaktoren).

Det kan for det første kun lade sig gøre til et vist punkt. Herefter vil det være nødvendigt med en langt mere målrettet, systematisk og omfattende satsning på innovation i den offentlige sektor, hvis man fortsat skal realisere produktivtetsgevinster af samme størrelse, som vi har set hidtil. Tanker om en sådan satsning kan findes i S-R-SF regeringens regeringsgrundlag, og andre lande har formuleret tilsvarende strategier. Mens innovationssatsningen i de offentlige dokumenter stadig har karakter af endnu et stykke værktøj i værktøjskassen, så peger modellen imidlertid på, at en sådan satsning må være et helt afgørende hovedelement i en nyorientering af politikken.

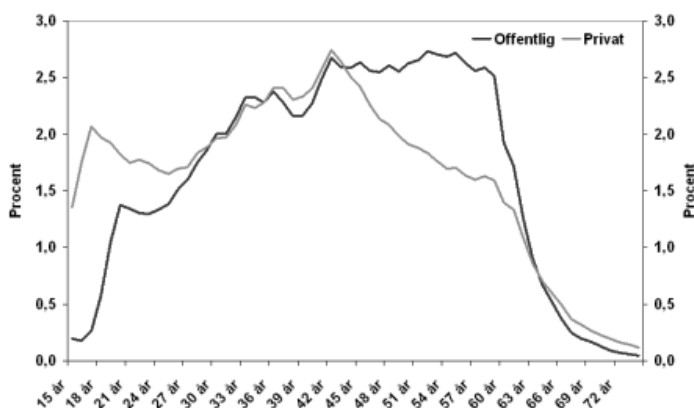
For det andet tyder forskningen på, at et vist 'slack' er befordrende for innovationsevnen (se f.eks. Nohria, N. & R. Gulati. 1996). Stadig strammere arbejdsvilkår kan derfor virke hæmmende for evnen til at udvikle eller overtage innovative løsninger.

Det er naturligvis urealistisk at antage, at arbejdsmarkedet er i konstant ligevægt. Begrundelsen for denne naive antagelse er alene en forudsætning om, at markedskræfterne på lang sigt vil sætte sig igennem. Mens markedet på kort sigt er relativt uela-

stisk i forhold til løn og arbejdsvilkår, så vil det på længere sigt reagere. Den utilfredse folkeskolelærer har sjældent umiddelbart mulighed for at skifte til privat ansættelse. Man vil derfor på kort sigt kunne opnå produktivtetsstigninger ved at forcere arbejdstempoet, som ikke vil være holdbare på lang sigt. Det er vigtigt at være opmærksom på denne forenkling; en naiv forudsætning om konstant ligevægt kan paradoksalt nok føre til en slingrekurs i kortsigtede forsøg på at redde politikken fra dens egne langsigtede virkninger.

På arbejdsmarkedets udbudsside er aldersfordelingen i den private og den offentlige sektor i denne sammenhæng en vigtig faktor. Antallet af ansatte, der nærmer sig pensionen, er relativt stort i den offentlige sektor. For disse grupper vil en plausibel reaktion på et stigende arbejdspress derfor være at satse på en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Figur 3. Aldersfordelingen i den offentlige og private sektor



i 2009

Anm.: Figuren viser aldersfordelingen på sektor for de 15-74-årige.

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Her gengivet fra Beskæftigelsesministeriets hjemmeside 24.1.2011

<http://bm.dk/da/Tal%20og%20tendenser/Ugens%20tema/Arkiv/2011/Uge%204.aspx>

På efterspørgselssiden er billedet noget mere kompliceret. Navnlig inden for sundhedssektoren vil udgiftspres med stor sandsynlighed øges i de kommende år (jf. f.eks. Birch Sørensen, 2010). På andre områder er det mindre forudsigeligt, hvorledes efterspørgslen vil udvikle sig.

Konklusion

Efter 30 års New Public Management er der stadig et stort og udækket behov for at analysere dens konsekvenser. Det er som nævnt et paradoks, at denne omfattende satsning på ledelse på grundlag af evalueringer og evidens selv synes at have unddraget sig systematisk effektvurdering.

Den manglende evaluering er imidlertid mere end blot et paradoks. Den er et alvorligt problem, fordi systematisk evaluering er en nødvendig forudsætning for at løfte kvaliteten af ledelse, præcis som det gælder for pædagogik og al anden professionel

aktivitet. Den tidligere nævnte undersøgelse fra FTF antyder, at ledelseskvaliteten i det offentlige i medarbejdernes øjne generelt er markant ringere end i den private sektor.

Undersøgelsen siger imidlertid ikke noget om det centrale emne for denne artikel, nemlig ledelseskvalitetens betydning for produktiviteten i den offentlige sektor. Der er derfor et betydeligt behov for et forbedret datagrundlag ikke alene m.h.p. at tegne et kvantitativt billede af produktivitsudviklingen, men også – og nok så væsentligt – med henblik på at henføre produktivitsudviklingen til dens relevante kilder. Ellers vil man ikke kunne udtale sig om, hvad der virker og ikke virker.

Denne artikel bygger i mangel af bedre på mere eller mindre anekdotisk evidens, som peger på, at produktivitsudviklingen i den offentlige sektor over de seneste tiår formentlig i høj grad må henføres til en opskruning af arbejdstempoet. Mens dette kan have sin berettigelse i en periode, så er det klart, at denne kilde har sine grænser – og at forsøg på at overskride dem før eller siden vil give bagslag. Man vil ikke på lang sigt ad rent politisk vej kunne gennemtvinge eller 'aftale sig til' produktivitsstigninger, som ligger ud over hvad teknologien (i bred forstand) giver mulighed for. Dette peger på behovet for et sporskifte i retning af en langt mere målrettet, omfattende og systematisk satsning på innovation og innovationsspredning i

den offentlige sektor m.h.p. at opretholde produktivitsstigningerne.

Der er ingen forhåndsgaranti for, at en sådan satsning vil medføre en vedvarende produktivitsvækst på niveau med den private sektors. I kraft af opgavernes forskellige karakter i de to sektorer kan det meget vel være, at produktivitsudviklingen på lang sigt vil være svagere i den offentlige end i den private. Hvorvidt dette vil føre til fortrængning af offentlig aktivitet er et åbent spørgsmål. En fortsættelse af den hidtidige politik kan imidlertid – paradoksal nok – føre til en fordyrelse af den offentlige produktion, stik mod politikens intentioner.

Da beskæftigelsessituationen var bedst i 2007, var der blandt offentligt ansatte betydelige forventninger om lønstigninger og en mærkbar tendens til at søge over i den private sektor. I dag er denne udvej blevet væsentlig indskrænket. Ikke desto mindre valgte 24 sygeplejersker på Regionshospitalet i Randers at sige op i 2012, ifølge tillidsrepræsentanten som reaktion på et stresset arbejdsmiljø⁵. De har næppe været i humør til vittigheder om offentlig sendrægtighed. En sygeplejerske blandt mine studerende udtalte i fjor noget i retning af, at 'vi skal hele tiden løbe hurtigere og hurtigere – det ender med, vi løber skrigende bort'. Hun kan meget vel få ret – især hvis væksten vender tilbage.

NOTE 5 <http://www.dr.dk/P4/Aarhus/Nyheder/Randers/2013/02/12/155323.htm>

LITTERATUR

- Abdel-Wahab, M. & Vogel, B. (2011), Trends of productivity growth in the construction industry across Europe, US and Japan. *Construction Management and Economics (June 2011)* 29, 635-644.
- Andersen, A.L. og Spange, M. (2012), *Produktivitsudviklingen i Danmark – sammenfatning. Kvartalsoversigt, 1. kvartal 2012*. Danmarks Nationalbank. [http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/FCA47E6F8491C89CC12579C70042CB8D/\\$file/kvo1_2012_produktivitsudvikling.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/FCA47E6F8491C89CC12579C70042CB8D/$file/kvo1_2012_produktivitsudvikling.pdf)
- Birch Sørensen, P. (2010), Sundhedssektoren og samfundsøkonomien. *Månedsskrift for praktisk lægegerning*, nr. 3, marts 2010, s. 241.
- Danmarks Statistik (2012), *Offentlig Produktion og Produktivitet 2003-2010*. 25. oktober 2012. PRinfoParitas. København. Tilgængelig på: <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17510/offprod.pdf>
- FTF (2009), *Trivsel på FTF-arbejdspladserne. FTF-panelundersøgelse*. FTF: København <http://ipaper.ipapercms.dk/FTF/Dokumentation/Dokumentation2009/FTFDokumentation92009/>
- Hood, C. (1991), A Public Management for all Seasons. *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 (3-19)
- Levy, R. (2010), New Public Management: End of an Era? *Public Policy and Administration* 2010 25: 234
- Nohria, N. and R. Gulati. 1996. »Is Slack Good or Bad for Innovation?« *Academy of Management Journal* 39 (5): 1245-1264.
- Pollitt, C. & S. Dan (2011), *The Impacts of New Public Management in Europe: A Meta-Analysis. COCOPS Work Package 1. Deliverable 1.1. European Commission* http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf
- Produktivitskommissionen (2013) *Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?*, Analyserapport 1. Rosendahls, Kbh.

På sporet af fremtidens hjemmepleje

Der skal nye metoder til, hvis hjemmehjælpen skal udvikles, så borgerne får den støtte og omsorg de har krav på. Det kan lade sig gøre, hvis vi tør tænke nyt og samarbejde på nye måder. Og hvis vi gør hjemmeplejen til den prestigearbejdsplads, den burde være.



THOMAS KARLSSON
Analysechef, Sundheds- og
Omsorgsforvaltningen,
Københavns Kommune
Nuværende Rambøll
Management



JESSIE KJÆRSGAARD
Programchef, Sundheds- og
Omsorgsforvaltningen,
Københavns Kommune



SIGNE BERTELSEN
Specialkonsulent,
Sundheds- og
Omsorgsforvaltningen,
Københavns Kommune

Medierne sætter med jævnlige mellemrum den kommunale hjemmepleje under lup. Med afsæt i overskrifter som »Den kommunale hjemmepleje dumper« og »Hjemmehjælpere snyder de ældre« bliver hjemmeplejens kvalitetsproblemer nærmest symbol på velfærdssamfundets manglende format, når det gælder om at give ældre, plejkrævende borgere omsorg og tryghed.

Københavns Kommune er ofte i centrum for denne opmærksomhed. Det skyldes ikke blot, at København er landets hovedstad og dermed forventes at være på national forkant, men også at Københavns Kommune har valgt en ambitiøs, men også mediemæssig sårbar model, hvor et eksternt firma gennemfører tilsyn med hjemmeplejen – og hvor resultaterne lægges offentligt frem.

Det seneste år har Københavns Kommune gennemført et ambitiøst kvalitetsprogram i hjemmeplejen, der har haft til formål at løfte basiskvaliteten – den kvalitet, der møder de borgere, der får støtte og omsorg fra den kommunale hjemmepleje og sygepleje.

Denne artikel handler om, hvordan vi ledelsesmæssigt har grebet opgaven an: Hvor vi er begyndt, hvor vi kan se de første resultater og hvor vi kan se behovet for mere langsigtede, nationale løsninger.

Derfor er det svært

Det er ikke tilfældigt, at hjemmeplejen er en af velfærdssamfundets ømme tær:

For det første løser hjemmeplejen *opgaver som er kritiske for borgernes livskvalitet*. For det andet skal disse velfærdsmæssige kerneopgaver *løses i borgernes hjem*. Og for det tredje kræver det ofte, *at en række forskellige medarbejdere samarbejder*.

Hjemmeplejen løser *opgaver som er kritiske for borgernes livskvalitet*. Nogle borgere skal have hjælp til de fleste af hverdagens gøremål – også potentielt risikofyldte aktiviteter, som det at indtage den rigtige medicin i den rette dosis på det rigtige tidspunkt. Det er ofte en betydelig udfordring – ikke mindst for borgere, der modtager meget forskellig medicin fra forskellige instanser i Sundhedsvæsenet. Nogle borgere skal have hjælp til at spise og drikke. Her er hjemmeplejen garanteret for en passende kost, så fejl- eller underernæring undgås. Nogle borgere skal have støtte til intim pleje. Nogle borgere skal støttes i at have kontakt med andre mennesker – og dermed hjælpes ud af isolation.

Dertil kommer, at disse velfærdsmæssige kerneopgaver *løses i borgernes hjem*. Her er der langt til støtte og gode råd fra kollegaer og ens leder, når man har problemer med at få støttestrømpen ordentligt sat på, når medarbejderen bliver i tvivl om, hvorvidt borgerens sundhedssituation er ved at ændre sig til det værre, eller når doseringen af medicin bliver afbrudt af, at borgeren har brug for at snakke.

Endelig forudsætter en god samlet kvalitet, *at en række forskellige medarbejdere samarbejder* om hjælpen til den samme borger. Nogle borgere har brug for hjælp både dag, aften og nat – og ofte af medarbejdere med forskellige specialer. Det stiller krav

til, at medarbejderne deler viden om borgeren og koordinerer hjælpen. Og det kræver, at der dokumenteres relativt grundigt i samarbejdsbøger og elektroniske journaler. Opgaver, der tager tid, og som kræver, at der stilles tekniske redskaber til rådighed for medarbejdergrupper, som har større talent for og interesse i omsorgsarbejde end skriftlighed.

Set i det lys er det en bedrift, at hjemmeplejen leverer tilfredsstillende hjælp hver dag døgnet rundt til langt hovedparten af borgerne. Og det gør den – det viser samtlige målinger, hvad enten det er i form af brugerundersøgelser, eksternt revision, eksterne tilsyn eller interne audits.

Komplekse problemer kræver balancerede svar

Forvaltninger kan have en tendens til at »panikke« og finde på hurtige løsninger, når medier sætter fokus på, om borgerne får den nødvendige hjælp. Ofte er der dog tale om komplekse problemstillinger, hvor det er nødvendigt med en grundig forståelse af årsagerne – inden der tyses til handling. Sådan er det også med kvalitetsproblemer i hjemmeplejen.

Derfor begyndte opgaven med at løfte basiskvaliteten i hjemmeplejen i Københavns Kommune med en grundig analyse. Analysen viste, at der er brug for at arbejde med forandringer på mange niveauer: Lige fra at finde praktiske løsninger på opbevaring af medicin til grundlæggende revurdering af den måde, vi tænker ledelse af velfærd på. Fælles for løsningerne er, at de sigter mod at give den enkelte medarbejder bedre rammer for at udføre arbejdet på et højt fagligt niveau. Lige derude, hvor medarbejderen træder ind over dørtærsklen til borgerens hjem for at yde pleje og omsorg. Dermed markerer indsatsen også et forsøg på at skubbe til den klassiske arbejdsdeling mellem forvaltning og drift – i retning af, at forvaltningen i højre grad ser sig selv som *support* for driften, frem for en myndighed eller kontrolinstans.

Nedenfor gennemgår vi vores indsatsområder – hvad vi har set, hvad vi har gjort – og hvad der er behov for i fremtiden.

Forandringsledelse på en ny måde

Den traditionelle arbejdsdeling i en stor forvaltning som Københavns Kommune er groft sagt, at embedsmændene skriver papirer, udvikler nye koncepter og indsatser og service-rer politikere, mens det sundhedsfaglige personale er ude hos borgerne og løse opgaver.

Hjemmeplejens problemer er af en karakter, hvor de hverken kan løses ved skrivebordene eller ude i det enkelte hjemmeplejeområde. Problemerne kræver, at sundhedsfaglig viden og indgående kendskab til det at drive hjemmepleje kombineres med analyse, fokus på tilrettelæggelse af systematiske processer, arbejde med organisation og ledelse – og formidling af resultater.

Kvalitetsprogrammet blev skabt ud fra denne forudsætning – at holdbare løsninger skal skabes via et tæt samarbejde på tværs af faggrupper. Og her var det ikke nok med mere traditionelle

greb som fælles arbejdsgrupper eller fællesmøder. Folk skulle arbejde sammen mod klare, fælles mål. Derfor oprettede vi en midlertidig, mindre enhed, hvor sygeplejersker og gruppeledere fra hjemmeplejen fysisk og organisatorisk blev sat sammen med embedsmænd fra centralforvaltningen. Og vi definerede en række konkrete opgaver, som enheden skulle løse i fællesskab – for at have været en succes. Det drejede sig bl.a. om udvikling og ikke mindst afprøvning af modeller og koncepter i forhold til rammerne for faglig ledelse, medicinhåndtering, tidlig opsporing af forandringer i borgerens situation og understøttelse af driften med let tilgængelige faglige standarder.

Et andet karakteristika ved store forvaltninger er, at tiden fra udvikling til afprøvning og implementering kan være tung og lang. For at undgå dette kobledes vi kvalitetsenheden op på fem udvalgte hjemmeplejegrupper – såkaldte forsøgslaboratorier – hvor løsninger løbende kunne afprøves. Grundtanken var, at ideer skal afprøves direkte i den virkelige verden sammen med dem, de berører – uden langvarige og tunge processer med masser af papir og godkendelser.

Ledelse tæt på borgerne

I nogle dele af hjemmeplejen har et avancement til et lederjob været et avancement væk fra borgerne og ind bag skrivebordene. Der er givetvis flere grunde til, at det har været sådan. Det offentlige styringsparadigme har understøttet denne ledelsesadfærd med et fokus på økonomi og det akutte snarere end kvalitet af den daglige service til borgerne: Som lokal leder er du primært blevet målt på, om du kunne holde budgetterne. Denne mekanisme bliver forstærket af, at det rent praktisk er vanskeligt at yde nærværende faglig ledelse i et job, hvor medarbejderne løser opgaverne ude i borgerens hjem.

Det er den måske vigtigste forudsætning for succes i hjemmeplejen på længere sigt, at der brydes med denne fortolkning af lederrollen. Det er den nærmeste leder, der skal give medarbejderne den faglige ledelse og sparring, som komplekse opgaver og komplekse borgere fordrer. Og det er nærmeste leder – snarere end eksterne konsulenter, der kommer forbi på et årligt tilsyn – der skal reagere, når noget er galt med kvaliteten.

I Københavns Kommune har gruppelederne i hjemmeplejen som hovedregel en akademi- eller diplomuddannelse i ledelse. Alligevel er det en konstant udfordring at få passet ledelse af faglighed ind i en travl hverdag. På den baggrund var det ikke Kvalitetsprogrammets opgave at sikre kompetenceudvikling af lederne – men at fokusere på at få mest mulig faglig ledelse ind der, hvor medarbejdere og ledere faktisk mødes. Kvalitetsprogrammet arbejdede helt konkret med faglig ledelse på møder – hvordan tilrettelægger man et møde mellem f.eks. sygepleje og hjemmepleje, som sikrer faglig sparring og konkrete aftaler om, hvem der gør hvad efter mødet?

Samtidig har programmet haft fokus på kvalitetsudvikling af ledernes rolle, når de kører med medarbejderne på besøg hos borgerne. Forsøget krævede en del indledende benarbejde. Nogle medarbejdere havde brug for at føle sig trygge ved, at

lederen ikke var med for at kontrollere – men for at støtte og sparre. Og lederne skulle finde tiden og ikke mindst finde sig til rette i en rolle som leder af faglighed, også i situationer, hvor medarbejderes faglige viden måske overstiger lederens. Vores hidtidige erfaringer er overvældende positive. De fælles besøg giver ledere og medarbejdere, den fælles platform for en faglig dialog, som før har manglet. Og de giver medarbejderne en synlig anerkendelse for deres indsats.

Vi skal turde sige hvad kvalitet er

Det er mange år siden, kvalitet i hjemmehjælpen alene handlede om at kunne gøre rent på en hygiejnisk forsvarlig måde eller hjælpe de ældre borgere ordentligt i tøjet. I dag er der f.eks. krav om hverdagsrehabilitering og inddragelse af borgerens ressourcer, samtidig med at en stor andel af borgerne har endog meget komplekse sundhedsproblemer.

Medarbejderne har derfor et stigende behov for tydelighed om, hvilke kvalitetskrav der stilles til deres arbejde. De har brug for, at der er let tilgængelige og overskuelige vejledninger i, hvordan de lever op til disse kvalitetskrav. Det gælder fx i forhold til behandling af sår og håndtering af medicin. Medarbejderne har med andre ord krav på, at det er helt klart, hvad der forventes af dem – derude i borgerens hjem.

Derfor har vi afprøvet et norsk databasesystem (PPS) med fælles retningslinjer og vejledninger. Systemet vejleder via et miks af billeder, korte tekster, test og baggrundsmateriale i løsningen af helt konkrete sygeplejeopgaver såsom pleje af forskellige former for sår eller medicinregning. I afprøvningen af systemet fik vi hurtigt aflivet en bekymring for, at faglige retningslinjer slukker for faglig refleksion. PPS er blevet afprøvet og opfattet som et redskab, der støtter medarbejderne i selvstændige faglige refleksioner og faglige beslutninger og ikke som instrukser, der detailregulerer medarbejdernes adfærd og fjerner den faglighed frihed.

Højere kvalitet via bedre rammer i hverdagen

En stor del af programmets arbejde har været meget praksisnær. Det har handlet om at se tingene fra sygeplejerskens, SOSU-assistentens og -hjelperens perspektiv.

Håndtering af medicin er ét sted, hvor vi er gået praktisk til værks, fordi problemerne i høj grad er af praktisk observans: Svær gennemskuelig dokumentation, vanskelige arbejdsforhold, når medicinen doseres ude i borgerens hjem, for lidt systematik i kvalitetssikringen. Sikker medicin håndtering kræver ro, omhyggelighed og fælles arbejdsgange så alle medarbejdere trækker i den samme retning. Men alt for ofte bliver medicin håndteringen forstyrret og medarbejderne må bruge tid og kræfter på at kompensere for de huller, der er i systemet.

Derfor har vi afprøvet en række konkrete ideer i vores 'forsøgs-laboratorier'. Vi har udviklet en medicinkasse med et indbygget doseringsunderlag der guider medarbejderne i sygeplejen til en systematisk arbejdsgang omkring medicindosering og understøtter sikker medicinopbevaring. Vi har også sat mere tid af

til det første besøg, så medarbejdere og borgere kan få afstemt forventninger og i fællesskab skabe gode rammer om medicin-håndteringen.

Et andet område, der har krævet fokus på de rammer vi giver medarbejderne, er »tidlig opsporing«. Vi forventer af de medarbejdere, der kommer dagligt hos borgerne, at de opdager det, når fru Hansens ben er hævede eller hr. Jensens humør er dårligere end normalt. Og vi forventer, at medarbejderne kan bruge observationerne til at handle for at forebygge, at borgerens situation forværres. Det er der både livskvalitet og god økonomi i. Men det kræver, at medarbejderne møder borgerne med et professionelt blik, at der bliver kommunikeret, og at der bliver handlet. I alle led i kæden, kan det gå galt. I Kvalitetsprogrammet har vi afprøvet et helt simpelt postkort, som medarbejderne kunne registrere borgerens forandringer på, og som kunne gives til de kollegaer, der skulle følge op. Medarbejderne tog imod muligheden for på en let måde, at komme af med deres faglige observationer – og da vi satte strøm til, og gjorde postkortet til en app begyndte det at gå rigtigt hurtigt. Konklusionen var klar: Når medarbejderne får en let tilgængelig kommunikationsvej, understøtter vi deres faglige observationer.

Ubureaukratiske advarselslamper og mere prestige

Vi er også støt på udfordringer, som kræver nationale løsninger:

Den *første uløste udfordring* handler om, hvordan vi fremover løbende og systematisk får kendskab til begyndende kvalitetsproblemer – mens de er i deres vorden. Vores erfaring er, at det ikke sker i tilstrækkelig grad, fordi det er lettere at holde styr på pengene end på kvaliteten. Som offentlig serviceleverandør er det simpelthen sværere at have overblik over, kvaliteten af servicen til borgerne, end det er at have overblik over, om servicen leveres inden for de penge, som politikerne har sat af. Offentlige økonomistyringsmodeller er mere effektive end de tilsvarende kvalitetssikringsmodeller. Det kan skyldes, at det er lettere at tælle penge end at måle kvalitet. Men det kan også skyldes, at kvalitetssikring er en nyere – og dermed endnu relativ umoden disciplin.

Derfor forestår der en opgave med at udvikle en metode, der giver et løbende overblik over, om kvaliteten er i orden – uden at det indbefatter bunker af dokumentation og kontrol.

Den *anden uløste udfordring* handler om at få løftet hjemmeplejens omdømme. Hjemmeplejen løser en af de opgaver i velfærdssamfundet, som er mest værdifuld for borgerne, og medarbejderne er uddannede til og har erfaringer med at håndtere endog meget komplekse situationer i borgerens hjem. Derfor skulle hjemmeplejen også gerne opleves som en af de vigtigste og mest meningsfulde arbejdspladser både af medarbejderne og offentligheden. Men det gør den langtfra. Medarbejderne har en tendens til at tale deres eget fag ned, og medierne har – meget forståeligt – en tendens til at tegne det klareste billede af hjemmeplejen, når der bliver begået fejl.

Det bør dog være muligt at løfte hjemmeplejens omdømme, slet og ret fordi hjemmeplejen er vigtig for den store – og voksende gruppe – af ældre borgere, som har brug for støtte for at kunne have en hverdag i eget hjem. Dette løft i omdømmet skal bl.a. opnås ved at vise tillid til medarbejderne i hjemmeplejen. Og udnytte det potentiale der ligger i, at sygeplejersker, sosu-hjælpere og sosu-assistenten har deres daglige gang i borgernes hjem. Denne direkte, personlige kontakt mellem

fagpersonale og borgere giver en unik mulighed for at formidle og koordinere de nyeste tiltag inden for udviklingen af velfærdssamfundet – hvad enten det drejer sig om forebyggelse, rehabilitering, netværksdannelse, ny teknologi eller andet. Et øget ansvar som velfærdssamfundets spydspids vil både forudsætte – og være med til at skabe pres – for bedre uddannelse, bedre ledelse, højere løn og mere offentlig anerkendelse.

Hvorfor regulering af fødevarerpekulation i USA, men ikke i EU?¹

Hvorfor er det lykkedes at indføre en effektiv regulering af fødevarerpekulation i USA, men ikke i EU? Vi finder, at fødevarersektorens mulighed for vellykket lobbyisme er afhængig af, hvorvidt beslutningsprocessen er åben som i USA eller lukket som i EU.



CHRISTINA BUHL
Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet



**DANIEL NYGAARD
JENSEN**
Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet



**GERTTINGGAARD
SVENDSEN**
Professor,
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

1. Indledning

Den verdensomspændende finanskrisen har sat sine spor i den finansielle sektor. Et tydeligt bevis herpå er bankernes nye investeringsfokus: spekulation i fødevarerderivater. Denne spekulation skaber markante udsving i fødevarerpriserne. Udsvingene har umiddelbart ikke den store betydning for de europæiske forbrugere, da en gennemsnitlig europæisk husholdning blot bruger 18 % af indkomsten på fødevarer. En husholdning i den tredje verden bruger derimod op til 80 % af indkomsten på fødevarer, hvilket gør dem markant mere sårbare over for prisstigninger end de europæiske forbrugere (CONCORD 2011:3).

På den politiske verdensscene er spekulationens konsekvenser ikke gået uset hen. G20-landene har vedtaget forpligtelser, der indebærer en indsats, der vedrører spekulation i fødevarerderivater (KOM 2011, 656:2). G20-forpligtelserne er skrevet ind i EU-Kommissionens direktivforslag, og de er ligeledes en del af den amerikanske lovgivning, som præsident Barack Obama underskrev i 2010, der indfører begrænsninger for fødevarerpekulanter på de amerikanske børser (NOTAT Haar, 2011:8). Til trods for det omtalte verdenspolitiske fokus er emnet overset i den akademiske litteratur.

I USA er der indført en effektiv regulering af spekulation i fødevarerderivater, mens pendanten i EU ikke formår at regulere

lige så effektivt. Interessant er det således at se på, hvorfor det er lykkedes at indføre effektiv regulering i USA og ikke i EU, til trods for at der i begge tilfælde har været politisk vilje til at indføre regulering på spekulation i fødevarerderivater. Hovedspørgsmålet lyder derfor: *Hvorfor er der gennemført en effektiv regulering på spekulation i fødevarerderivater i USA, men ikke i EU?*

I det efterfølgende beskrives først regulering af fødevarerpekulation i USA og EU (afsnit 2). Dernæst præsenteres en mulig forklaring på den observerede forskel, nemlig henholdsvis åben og lukket beslutningsproces og deres betydning for muligheden for at udøve lobbyisme (afsnit 3). Endelig gives en konklusion (afsnit 4).

2. Fødevarerpekulation i USA og EU

2.1 Hedging og spekulation

Der skelnes mellem to former for investering på fødevarerområdet. Den første er den såkaldte 'hedging', hvor fødevarerproducenterne forsøger at forsikre sig mod prisudsving, dårlig høst eller lignende ved f.eks. at sætte en fast pris på fremtidig handel. Dette forstyrrer under normale omstændigheder ikke fødevarerpriserens naturlige prisfastsættelse (Sørensen 2011:2).

Den anden type er den såkaldte 'spekulation', som er handler på baggrund af forventninger til, hvad der kommer til at ske på markedet i de kommende år – man taler her om handler

NOTE 1 Vi takker redaktøren samt en anonym referee for konstruktive kommentarer.

med derivater. Fødevarerpekulation er derfor, når nogen køber en vare på et givet tidspunkt, men ikke sælger den igen, da indehaveren forudser, at prisen vil stige næste år, hvorfor man foretrækker at vente med at sælge. Dette mindsker udbuddet og får prisen til at stige. Af samme årsag kan man forestille sig, at nogen vil sælge ud af deres lagre, fordi de forudser lavere priser i de kommende år, hvilket sænker prisen, grundet øget udbud.

Således fastsættes priserne af spekulanters forventninger og ikke efter, hvor stor efterspørgslen reelt er på markedet: »*Changes in exchange rate expectations can affect the actual exchange rate*» (Dornbusch et al., 2008: 535).

Prisstigningerne kan blive store, hvis spekulanterne forudser en stor mangel på fødevarer i de kommende år, da denne forventede mangel vil medføre prisstigninger i indeværende år. Fokus er her på effekterne af spekulation på kort sigt. Det er spekulationen, der anses som afgørende for udsving – kaldet volatilitet – i fødevarerpriserne. Den markante prisvolatilitet skabes af 'overdreven' spekulation, hvilket defineres som spekulation, der ikke bidrager til likviditet i markedet, men blot øger prisudsvingene (CEO 2011:7). Det er dermed 'overdreven spekulation', der forsøges reguleret i både USA og EU.

Indeværende artikel afgrænses til at undersøge handler, der ikke kategoriseres som OTC derivater, da disse handles mellem sælger og køber og ingen tredje myndighed, der eksempelvis kan gå ind og beskatte handlen. Ydermere fokuseres på dynamikkerne i de involverede politiske institutioner og interessegruppedadfærd frem for de økonomiske teknikaliteter bag spekulation i fødevarer.

2.2 MiFIR og Dodd-Frank

Lovpakkerne MiFIR og Dodd-Frank, fra henholdsvis EU og USA, udgør det empiriske grundlag. Begge lovgivningspakker omhandler bl.a. regulering af spekulation i fødevarerpriser, men hvor effektiv reguleringen er, er forskellig. Den amerikanske udgave, Dodd-Frank, fra 2010, indeholder positionsbegrænsninger på spekulation i føde- og råvarer. Disse begrænsninger er indlemmet i lovgivningen for at afværge overdreven spekulation. Den europæiske pendant, MiFIR, indeholder ligeledes begrænsninger i mulighederne for spekulation, men afgørende er det, at der er indeholdt adskillige undtagelser, samtidig med at det er op til de nationale myndigheder at indføre restriktionerne (Kom 2011 656:49).

De to lovgivningspakker vil i de følgende afsnit blive analyseret ud fra følgende tre parametre i lovgivningen: 1) Positionsbe-grænsning eller positionsstyring; 2) Mulighed for undtagelse; 3) Frivillig eller obligatorisk.

Det første kriterium i undersøgelsen af, hvor effektive de to lovgivningspakker er til at regulere spekulationen, er, hvorvidt styringsredskabet er positionsbegrænsning eller positionsstyring. Positionsbe-grænsning er et ex ante-styringsredskab, der ligger begrænsninger på omfanget af spekulanternes mulighed

for spekulation på det amerikanske marked (Sørensen 2011:2). Det europæiske marked er derimod styret af et ex post styringsredskab, positionsstyring, der giver medlemslandene mulighed for at gribe ind, hvis de oplever overdreven spekulation (KOM 2011 656:128).

Det andet kriterium, der er afgørende for, om lovgivningen har en effektiv regulerende virkning er, hvorledes det er muligt for aktører at blive undtaget reguleringen. Her er antagelsen at lovgivningen er mindre effektiv, jo flere relevante aktører den undsiger.

Dodd-Frank efterlader ikke mange muligheder for aktørerne på de finansielle markeder til at undslippe reguleringen. Således er der ifølge Oxfam ingen generelle undtagelser i Dodd-Frank, hvorimod MiFIR indeholder adskillige måder at undsige sig lovgivningens regulerende aspekter (Oxfam 2011:6).

Af EU Kommissionens direktivforslag fremgår adskillige hovedpunkter, der undtager aktører fra reguleringen. Undtagelserne er indeholdt i artikel 2 stk. 1. Punkterne er blevet inddelt i tre overordnede grupper.

For det første skal en aktør blot handle på egen hånd for at undsige sig lovgivningen: »*Som en undtagelse bør personer, der handler for egen regning med finansielle instrumenter som medlemmer eller deltagere på et reguleret marked eller i ... relation til råvarederivater ... ikke være omfattet af dette direktiv.*» (KOM 2011 656:18). Undtagelsen er blevet nuanceret fra forslaget i 2004 til det endelige forslag i 2011, undtagelsen er: »*derfor mere klart begrænset til aktiviteter... som ikke udgør højfrekvenshandel*» (KOM 2011 656:7). Således kan individer, der ikke foretager højfrekvenshandler til stadighed spekulere i fødevarerpriser.

For det andet indeholder MiFIR en undtagelse omhandlende, at aktører, der tilbyder investerings-services til moder- eller datterselskaber, også er undtaget reguleringen, hvilket fremgår af artikel 2, stk. 1. b og f (KOM 2011 656:46). Således er det umiddelbart kun virksomheder, hvis eneste foretagende er handel med derivater, der ikke er undtaget.

For det tredje er virksomheder, der yder investerings-service inden for råvarederivater, undtaget, hvis virksomhedens hovederhverv ikke er handel med råvarederivater og samtidig ikke er en bankvirksomhed; artikel 2, stk. 1. Sammenfattende kan det konkluderes, at adskillige aktører er undtaget reguleringen i den europæiske lovgivning, mens ingen generelle undtagelser eksisterer i den amerikanske.

Det tredje kriterium, der er afgørende for, om lovgivningen har en effektiv regulerende virkning, er, hvorvidt lovgivningen er obligatorisk eller frivillig for medlemslandene at indføre. Det antages at lovgivningen er mindre effektiv, såfremt medlemslandene frivilligt bestemmer, hvorledes de vil følge bestemmelserne.

I Dodd-Frank er indholdet obligatorisk, hvorimod MiFIR indeholder bestemmelser, om at medlemslandene selv er ansvarlige for at kontrollere hvorledes markedet for fødevarerderivater udvikler sig (Oxfam 2011:6).

Artikel 59, stk. 3, i Kommissionens direktivforslag, henviser til at bestemmelserne i MiFIR ikke er obligatoriske men blot en mulighed og da punktet samtidig henviser til artikel 59, stk. 1, gøres medlemsstaterne til hovedaktører, hvilket tilsiger, at »Medlemslandene kan vælge ikke at anvende dette direktiv« (KOM 2011656:49). Således muliggør adskillige undtagelser og frivillige 'krav' at der forsat kan eksistere såkaldt overdreven spekulation i fødevarerderivater i EU, hvorimod omfanget i USA forventes begrænset, grundet de obligatoriske positionsbegrænsninger.

At der i MiFIR i høj grad er blevet taget højde for de finansielle investorer, kan ses i en mindre kvantitativundersøgelse af Kommissionens direktivforslag (KOM 2011 656). Her fremkommer det at ordet 'investorbeskyttelse' indgår 31 gange i MiFIR, mens ordet 'fødevarer' kun forekommer to gange. Dette giver alt andet lige giver en indikation af forslaget fokusområde. Dette er ikke et validt argument i sig selv, men er i forlængelse af de hidtil fundne resultater et supplerende argument for, at investorerne tilgodeses på bekostning af forbrugere.

3. Mulig forklaring

3.1 Teori

Før Olson (1965) og Wilson (1973) antog mange politologer uden videre, at samspillet mellem pressionsgrupper var essensen af et demokrati, idet grupperne ville påvirke politikken i forhold til deres størrelse. Store grupper er stærkere end de små grupper, fordi store grupper har den største opbakning over tid. Derfor vil antallet af gruppemedlemmer i sig selv sikre en tilsvarende politisk indflydelse. Hvis særlige interessegrupper skulle få for meget indflydelse, skabes automatisk en modreaktion i den store gruppe, således at den rigtige magtbalance opretholdes i forhold til antallet af gruppemedlemmer (Bentley 1908; Truman 1958).

Mancur Olson påpegede her en grundlæggende logisk brist i pluralismen, også kaldet 'Madisons mareridt' (Stewart 1990). Nogle pressionsgrupper, såsom forbrugere, har spredte fordele. Alle forbrugere har en fælles interesse i at holde prisen nede på eksempelvis biler, fødevarer eller tekstiler. Modsat har producenterne koncentrerede fordele og har en fælles interesse i at holde priserne oppe. Selv om der er flere forbrugere end producenter, vinder producenterne. Denne tilbagevisning af de store gruppers indflydelse i den politiske beslutningsproces og omvendt små gruppers evne til at føre effektiv lobbyisme på bekostning af de mange var et afgørende kritikpunkt mod pluralismen (Svensson, 2011; Svendsen 2012).

En mulig forklaring på den observerede variation i fødevareregulering mellem EU og USA kunne være graden af åbenhed i forhold til lobbyisme, som igen kan være afgørende for graden af informationsasymmetri mellem forbrugere og producenter

(Svendsen 2008:26). Informationsasymmetri er, når én aktør ved mere end andre, og at denne aktør kan drage fordel af sin ekstra viden. Et lukket system, som i EU, indebærer, at lobbyisterne ikke har pligt til at indskrive sig. Konsekvensen heraf er, at man ikke kan følge med i, hvilke interessegrupper der mest aktivt benytter sig af lobbyisme. Omvendt kan man i et åbent system, som det amerikanske, se, hvilke interessegrupper der forsøger at påvirke beslutningsprocessen. Det teoretiske argument lyder, at forbrugere i et lukket system ikke kan overvåge processen og dermed ikke kan gennemskue, hvordan en interessegruppe opnår særfordele på bekostning af andre grupper.

Pluralisme og korporatisme er to grundlæggende forskellige institutionelle måder at inddrage interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces. Indenfor pluralisme defineres interessegrupper som »organisationer udenfor de formelle institutioner, der søger at påvirke den politiske proces« (Svendsen 2008:93). Der er således ingen interesseorganisationer, der automatisk er inddraget i den politiske beslutningsproces, hvorfor der opstår en 'alles kamp mod alle'-mentalitet iblandt interessegrupperne. Netop denne mangel på institutionel automatisk inddragelse af interesseorganisationerne er, hvad der adskiller pluralisme og korporatisme.

Umiddelbart kan det undre, at forbrugere finder sig i den skævvredne politiske proces, hvor det kun er de velorganiserede interessegruppers præferencer, der bliver hørt. Dette kan forklares med Downs' begreb om den 'rationelt ignorante vælger' (Downs 1957). Der er ingen tvivl om, at alle skatteydere vil være bedre stillet, hvis de overvåger den politiske proces for at sikre sig, at omfordelingen fungerer på demokratisk vis. Problemet er dog imidlertid, at den enkelte forbruger vil have store omkostninger ved at skulle følge den politiske proces. Samtidig vil fordelene for den enkelte være relativt begrænset. Så selvom det vil være en fordel for det fælles bedste, vil omkostningerne overstige gevinsten for den enkelte, jf. Olson (1965). Hermed er det mest rationelle for forbrugeren at undlade overvågningen af de politiske processer, selvom det vil være bedst for samfundet. Med andre ord er en mulig forklaring, at det er lettere at indføre regulering i USA end i EU, fordi USA's institutionelle foranstaltninger øger muligheden for overvågning i den politiske beslutningsproces, hvilket mindsker informationsasymmetrien. Denne informationsasymmetri omtales i litteraturen som mangel på information hos agenterne. Agenterne mangler information, og der vil derfor altid opstå omkostninger, når retten til knappe goder skal udveksles (North, 1990).

3.2 Afprøvelse

Følgende afsnit vil empirisk afprøve den opstillede teoretiske forventning ovenfor, hvor relevante tredjevariable er inddraget. Designet har til hensigt at isolere den teoretisk forventede årsag ved at holde alternative forklaringer konstante. Som tidligere beskrevet i behandlingen af de to lovgivningspakker, er der i USA indført en række foranstaltninger, der skal mindske informationsasymmetrien mellem aktører inden for den politiske beslutningsproces og aktører udenfor denne. Hermed øges

muligheden for overvågning af lobbyismens indflydelse på den politiske beslutningsproces.

For det første kan man forestille sig, at en forskel på, hvornår og hvordan interesseorganisationer inddrages i den politiske beslutningsproces, er afgørende for, hvorvidt der sker regulering. I et pluralistisk system er det lettere for den finansielle sektor at få indflydelse, uden at forbrugersiden bliver hørt, end i det korporatistiske, hvor begge grupper automatisk inddrages i beslutningsprocessen (Svendsen 2008: 94). I tråd med dette mener Olson ikke, at den pluralistiske inddragelse er favorabel i et demokratisk øjemed, da små grupper kan mobilisere sig mere effektivt grundet deres størrelse (Azfar 2001: 63). Effekten af forskellen mellem et korporatistisk og pluralistisk system kan dog afkræftes som årsag til, at der sker regulering i USA og ikke EU. De politiske arenaer i USA og EU's kan begge karakteriseres som pluralistiske systemer med tilnærmelsesvis fri konkurrence mellem lobbygrupperne. Dette står i skarp kontrast til den skandinaviske korporative model, hvor der eksisterer formaliserede regler og stærke normer for inddragelsen af de berørte interesser, især producenter og i øget omfang også forbrugerne i beslutningsprocesserne (Svendsen 2012). Disse regler og normer i Skandinavien er dog blevet svækkede de seneste 25 år (Christiansen et. al., 2010). Det betyder, at finansverdenen i USA ikke har nogle institutionelle begrænsninger, som følge af pluralisme, der ikke findes i EU, hvorfor denne variabel kan holdes konstant i undersøgelsen.

For det andet kunne der måske være forskellige typer af dominerende interesseorganisationer på banen i EU og USA. Men som forudsagt af Olson (1965), vil særligt finansielle interessegrupper have koncentrerede fordele og samtidig udgøre en lille homogen gruppe. Derfor er forventningen også, at disse interessegrupper har haft indflydelse på reguleringen. Det empiriske mønster her viser, at de mest markante interessegrupper i beslutningsprocessen, i både USA og EU, netop er finansielle interessegrupper med præferencer mod regulering. Forskelle i sammensætning af interessegrupper i USA og EU, der ønsker at mobilisere sig, kan dermed holdes konstant og afkræftes som bærende årsag til forskellen i regulering.

For det tredje er det heller ikke grundet manglende politisk vilje i EU, at reguleringen er blevet særdeles vag i forhold til i USA. EU Kommissionen har, med det omtalte direktivforslag, lagt op til lovgivning, der skal regulere spekulationen i fødevarederivater. Samtidig har den franske kommissær for det indre marked i EU, Michel Barnier udtrykt, at spekulation i fødevarederivater: *»er noget, vi må regulere meget omhyggeligt«* (Haar 2011: 8). MiFIR og Dodd-Frank er således begge lovgivningsforslag, der forsøger at regulere spekulation i fødevarederivater, hvorfor man ikke kan tilskrive det faktum, at der er regulering i USA og ikke i EU, manglende politisk vilje.

For det fjerde kunne man forestille sig, at såfremt de to lovgivningspakker er udarbejdet i forskellige tidsperioder, ville dette kunne skævvride sammenligningen. Således kan man forvente at en lovgivningspakke, der behandles under en stor

fødevarekrise, vil indeholde mere regulering, end hvis perioden har været præget af generel fødevarerikkerhed. Dette synes dog ikke at være tilfældet, da Dodd-Frank blev vedtaget i 2010 og MiFIR blev sendt til viderebehandling fra Kommissionen til Parlamentet og Rådet i 2011. Begge årstal er en del, af den indeværende finanskrisen som er årsag til at bankerne i første omgang begyndte at spekulere i fødevarederivater. Hermed kan denne tidsmæssige variation også holdes konstant i komparationen mellem USA og EU.

For det femte kan BNP pr. indbygger anvendes som mål for velstand og bruges til at forklare, hvorfor forbrugerne ikke finder den markante prisvolatilitet problematisk. Som nævnt i starten bruger de europæiske husholdninger kun ca. 18 % af indkomsten på fødevarer, hvilket gør forbrugerne rimeligt resistente over for prisudsving. Hvis dette mål skal kunne bruges til at forklare, hvorfor der er regulering i USA og ikke i EU, skal der være markant lavere BNP pr. indbygger i USA, da forbrugerne derfor vil have markant større marginalnytte ved at få reguleret prisvolatiliteten. Eftersom BNP pr. indbygger i USA er højere end det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU, må man gå ud fra, at de amerikanske borgere heller ikke er sårbare over for de prisudsving, der forekommer på fødevarer. Fordi både USA og EU besidder en høj BNP pr. indbygger, kan dette parameter holdes konstant, hvorfor det ikke er dette samfundsøkonomiske mål, der har betydning for at der er blevet regulering i USA og ikke i EU.

For det sjette er det ikke forventningen, at man i liberale økonomier vil finde en stor grad af regulering af markedet. Således vil man forvente, at der her er en forskel mellem USA og EU, der kan forklare, hvorfor der er indført regulering i USA og ikke i EU. Men begge økonomier er særdeles liberale (Svendsen 2008), hvorfor dette parameter ikke kan tilskrives årsagen til forskellen i regulering.

For det syvende er en institutionel foranstaltning, der kan have konsekvens for, om der indføres regulering forventes at være, hvorvidt den politiske beslutningsproces er gennemsigtig. Dvs. forbrugernes og mediernes mulighed for at overvåge processen. Her må det forventes, at politikerne i højere grad er nødt til at varetage forbrugernes interesse, når beslutningsprocessen er åben. I et lukket system er overvågning af beslutningsprocessen ikke mulig, hvorfor politikerne i højere grad kan påvirkes af de lobbyister, der forsøger at få indflydelse.

Ifølge Olson (1965) er det hovedsageligt den finansielle sektor, der mobiliserer sig og udøver lobbyisme inden for dette område. Derfor har den manglende overvågning i EU været afgørende. I USA er beslutningsprocessen derimod åben, og det har været muligt at identificere interessegruppernes lobbyisme. I det anvendte design er det derfor denne variabel, som varierer, og dermed tillægges den en stor vægt i forklaringen af forskellen på reguleringen i USA og EU.

I den amerikanske 'Lobbying Disclosure Act' pålægges de amerikanske lobbyister således regler, der øger gennemsigtig-

heden, ved at udenforstående kan finde data på, hvilke grupper der mødes med givne politikere, hvad de diskuterer, samt med hvilken frekvens de forskellige lobbyister agerer. Først i 2006 vedtager Kommissionen, med Åbenhedsinitiativet, en grønbog, der forsøger at skabe mere åbenhed. Forskellen på det amerikanske tiltag og det europæiske er, at det europæiske er baseret på en høj grad af frivillighed hos lobbyisterne. Det gælder i forhold til indskrivningen, som er frivillig for lobbyisterne. Samtidig er lovgivningens definition af 'skik for god lobbyisme' meget vag, hvilket også gælder sanktionerne, hvis denne skik ikke overholdes. Sammenfattende er Åbenhedsinitiativet for vagt formuleret, og dermed har lobbyisterne stadig stor mulighed for at drage fordel af informationsasymmetrien (Svendsen 2008).

I USA har politikerne således i højere grad været nødt til at varetage forbrugernes interesser, fordi det har været muligt at observere, hvem der forsøger at påvirke politikerne. I EU, hvor beslutningsprocessen er lukket, har overvågning ikke været mulig, hvorfor EU-politikerne ikke har været udsat for samme mekanisme, der fordrer en opmærksomhed i forbrugernes retning.

Finanssektoren har i højere grad haft succes med sin lobbyisme med henblik på at påvirke resultatet af reguleringen i EU, end de har i USA. De amerikanske politikere har i højere grad modstået finansverdens ellers offensive lobbyisme, jf. antallet af møder, der er afholdt med interessenter fra finanssektoren i forbindelse med udarbejdelsen af Dodd-Frank (Sunlight Foundation 2012). Den pointe understøttes af en undersøgelse om Dodd-Frank udarbejdet af Casey Seidman, der viser, at partidisciplinen, og dermed politikernes ønske om at repræsentere forbrugerne, er afgørende for politikernes standpunkt, og ikke lobbyisme i forbindelse med udarbejdelsen af Dodd-Frank (Seidman 2012:1). Et eksempel på mediernes overvågning af den politiske beslutningsproces er artiklen i 'iWatch News', der gør opmærksom på, at flere lobbyister fra finanssektoren har søgt stor indflydelse på udarbejdelsen af Dodd-Frank. På den måde bliver forbrugerne også mere opmærksomme på det

store pres fra finanssektorens side (Biegelsen 2011:1). Alt i alt er argumentet, at det er af afgørende betydning, for effektiv regulering, at beslutningsprocessen i USA er åben, mens den i EU er lukket. Resultatet fremgår af tabel 1, som sammenfatter de empiriske resultater i dette afsnit.

4. Konklusion

Indledningsvist undrede vi os over, at der i EU ikke er indført effektiv regulering på fødevarerpekulation, trods der er udvist politisk vilje hertil. Samtidig vakte det undren, at der ikke er lavet nogen undersøgelser på området i forvejen, og at der har manglet nationalt fokus på emnet i f.eks. de danske medier. Derfor denne artikel i et forsøg på at besvare hovedspørgsmålet: Hvorfor er det lykkedes at indføre en effektiv regulering på spekulation i fødevarerderivater i USA og ikke i EU?

Den teoretiske forventning i forhold til Olson (1965) og Wilsons (1973) var, at der ville kunne identificeres en forskel i interessegruppernes mobilisering og udøvelse af lobbyisme i USA og EU. Teoretisk set er kombinationen af Olsen og Wilson et godt værktøj til at identificere de relevante interessegrupper og deres incitament til mobilisering og udøvelse af lobbyisme. Selve undersøgelsen søgte at holde relevante forklarende faktorer konstante, hvorefter det viste sig, at åben og lukket lobbyisme blev isoleret som den forklarende årsag. I den empiriske afprøvning blev det sandsynliggjort, at det er afgørende for lobbyisternes mulighed for indflydelse, hvorvidt systemet er åbent som i USA eller lukket som i EU. I det åbne system i USA er der en større gennemsigtighed i beslutningsprocessen, hvilket øger muligheden for overvågning. I EU er der derimod en lukket beslutningsproces, og det er svært at gennemskue for forbrugerne, hvem der har indflydelse på beslutningsprocessen, og dermed er det nemmere for finanssektoren at udøve lobbyisme og dermed opnå indflydelse på, hvor omfattende reguleringen bliver. Hovedresultatet er således, at den uafhængige variabel med størst forklaringskraft er, om beslutningsprocessen er åben eller lukket.

I perspektiv kunne det være interessant at anvende denne metode på andre cases, hvor der er forskel på lovgivningen i USA og EU. Det kan skabe et bedre overblik over, hvor stor betydning det lukkede system i EU generelt har for muligheden for interessegrupperne for at udøve lobbyisme. Ligeledes kunne det være interessant at undersøge, hvorvidt teorien om 'regulatory capture', der primært forbindes med George Stigler, kunne bidrage til forklaringen af forskellen på reguleringen af fødevarerpekulation i USA og EU. Antagelserne i teorien om 'regulatory capture' er, at magthavere i almindelighed er underlagt et intenst og effektivt pres fra virksomheder, når det kommer til markedsregulering (Laffont og Tirole 1991; Dal Bo 2006). Man kunne i fremtidige studier undersøge, om det er relativt nemmere at lave 'capture' i EU, der er et mere lukket politisk system end det amerikanske, hvor mere åbenhed bevirker at kontakten mellem de politiske beslutningstagere og lobbyister kommer til offentlighedens kendskab. Hvis fremtidige undersøgelser viser, at det er tilfældet, vil det støtte denne undersøgelses fund.

Tabel 1: Mulige forklarende variable.

Parameter	EU	USA
Lobbyismens inddragelse	Pluralisme	Pluralisme
Mest markante interesseorganisationer	Finansverdenen	Finansverdenen
Lovforslag (politisk vilje)	Ja (MiFIR)	Ja (Dodd-Frank)
Årstal	2011 (finanskrise)	2010 (finanskrise)
BNP pr. indbygger	Høj	Høj
Samfundsøkonomitype	Liberal	Liberal
Åben eller lukket beslutningsproces	Lukket	Åben

LITTERATUR

- Azfar, Omar (2001): »The logic of collective action«, pp. 59-82 i W.F.: Shugart II og L. Raz-zolini, *The Elgar Companion to Public Choice*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Bentley, Arthur Fisher (1908). *The Process of Government: A Study of Social Pressures* (reprint ed. 1967), Cambridge: Harvard University Press.
- Biegelsen, Amy: »Goldman lobbyists have met Dodd-Frank regulators nearly 100 times« Juli 19, 2011 (September 6, 2011). Washington. <http://www.iwatchnews.org/2011/07/19/5263/goldman-lobbyists-have-met-dodd-frank-regulators-nearly-100-times> (22/1 2012)
- Christiansen, P.M., A.S. Nørgaard, H. Rommetvedt, T. Svensson, G. Thesen og P.O. Öberg (2010): »Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making«, *Voluntas*, 21, 1: 22-40.
- Concord Danmark »Baggrundsnotat om fødevarerpekulation« november 8. Danmark. http://test.caritas.dk/sites/caritas.dk/files/attachments/Concord_Danmark_Baggrundsnotat_om_f%C3%83devarerpekulation1.pdf (22/1 2012)
- Dal Bo, E. 2006. »Regulatory Capture: A Review«, *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2): 203-225.
- Laffont, J.J., Tirole, J. 1991. »The Politics of Government Decision-making: A Theory of Regulatory Capture«, *Quarterly Journal of Economics*, 106(4):1089-1127
- Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer og Richard Startz (2008). *Macroeconomics*, tenth edition. New York: McGraw-Hill/Irwin. (22/1 2012)
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, pp. 114-122. (9)
- EU-Oplysningen, »Folketingets EU-oplysning« <http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/tal/BNPcapita/> (22/1 2012)
- Europa-Kommissionen (2011 656 endelig), »EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om markeder for finansielle instrumenter og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF (omarbejdning)«, oktober 10, 2011. Bruxelles. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0656:FIN:DA:PDF> (22/1 2012)
- Europa-Kommissionen (2008 821 endelig), »KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET«, december, 2008. Bruxelles. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0821:FIN:da:PDF> (22/1 2012)
- Haar, Kenneth (2011): »Kommissionens forslag mangler tænder«, *Notat*, 38. årg., nr. 1 pp. 8-9.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Seidman, Casey (2012) »Senate for Sale? A Look into the role of Lobbyists during the passage of »Dodd-Frank« in the U.S. Senate.« *Philica* http://philica.com/display_article.php?article_id=228 (22/1 2012)
- Stewart, Richard B. (1990). 'Madison's Nightmare', *University of Chicago Law Review*, 57: 335-56.
- Stiegler, George: »The Theory of Economic Regulation.« *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 3, pp. 3-18.
- Sunlight Foundation (2012): »Dodd Frank Meeting Logs« 2011. Washington. <http://reporting.sunlightfoundation.com/doddfrank/organization> (22/1 2012)
- Svendsen, G.T. (2008). *Lobbyisme i EU*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Svendsen, G.T. (2012): *Mancur Olson, Statskundskabens Klassikere*. Djøf-forlaget, København.
- Svensson, P. (2011): *Robert Dahl, Statskundskabens Klassikere*. Djøf-forlaget, København.
- Sørensen, Rasmus Nørlem (2011) »Hvad er spekulation i fødevarer?«, *Notat*, 38. årgang, nr. 1 p. 2.
- Truman, David B. (1958). *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Wilson, James Q. (1973). *Political Organization*, New York: Basic Books, pp. 327-337.

Krydssubsidiering i kraftvarmesektoren

Kraftvarmeværker producerer el til et konkurrencemarked og fjernvarme til et monopolmarked. De har incitament til at tage høje priser for varmen for at kunne sænke den udbudte pris på elmarkedet. Det undersøges, i hvilket omfang sådan krydssubsidiering finder sted.



EIRIK S. AMUNDSEN

Institut for Fødevarer og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet og Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen, Norge



FRANK JENSEN

Institut for Fødevarer og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet



OLE JESS OLSEN

ENSPAC, Roskilde Universitet og Institutionen för bygg- och energiteknik, Linné Universitetet, Växjö, Sverige

1. Indledning

I den offentlige debat opstår der af og til beskyldninger om, at der inden for enkelte virksomheder eller brancher foregår såkaldt krydssubsidiering, ved at ressourcer overføres fra en del af virksomheden til en anden, således at der opnås en konkurrencefordel. Samfundsøkonomisk set er krydssubsidiering skadelig, fordi den kan føre til ineffektivitet ved allokeringen af samfundets ressourcer.

Nogle gange kan det være enkelt at afgøre, om krydssubsidiering forekommer. Dette gælder i sagen om DSB First, hvor gennemgang af regnskaber viste, at DSB havde overført penge til DSB First, for at sidstnævnte kunne udbyde til konkurrencedygtige priser og fremstå som en lønsom virksomhed. Andre gange kan det være mere kompliceret at afdække, om krydssubsidiering forekommer. Dette vil typisk kunne være tilfældet, når der foregår såkaldt samproduktion af to eller flere goder. Med en fælles produktionsproces kan det være svært at separere omkostningerne og fordele dem til hver enkelt type af goder, der produceres, og således også at påvise, at omkostninger fra en del af virksomheden uretmæssig henføres til en anden del af virksomheden. Mulighederne for at tjene på at drive krydssubsidiering er dog også baseret på, at man kan udnytte en eller anden form for monopolmagt og/eller offentlig regulering knyttet til virksomheden. Et område, hvor betingelserne for krydssubsidiering er opfyldt, er kraftvarmesektoren. I det følgende ser vi nærmere på denne sektor.

2. Krydssubsidiering ved kraftvarme

I kraftvarmeværker foregår produktionen i fælles anlæg. Den producerede elektricitet udbydes på et fælles nordisk marked,

som er præget af frikonkurrence og hvor der er få muligheder for enkeltproducenter til at påvirke prisen. Den producerede varme udbydes i lokale markeder tæt på produktionsanlægget, hvor producenterne har monopol på fjernvarme. I Danmark kan forbrugerne pålægges tilslutningspligt, hvilket gør det meget vanskeligt for konkurrerende varmeteknologier at konkurrere med fjernvarmen.

For at forhindre udnyttelse af fjernvarmeselskabernes markedsmagt reguleres deres priser af Energitilsynet. Selskabernes priser skal dække deres nødvendige omkostninger efter det såkaldte »hvile i sig selv« princip (nul-profit restriktion). På grund af de fælles omkostninger, der udgør langt størstedelen af omkostningerne ved produktion af kraftvarme, er det muligt for fjernvarmeselskaberne at krydssubsidiere ved at lægge omkostninger på varmeproduktionen, der egentlig tilhører elektricitetsproduktionen. Krydssubsidiering implicerer således udnyttelse af markedsmagt, og sidestilles ofte med unfair konkurrence i den offentlige debat. Selv om kraftvarmeværkerne ikke kan påvirke prisen på det nordiske elmarked, så kan de ved at krydssubsidiere holde andre producenter med lavere produktionsomkostninger ude.

Der er lang tradition for at regulere »naturlige monopoler« som fjernvarme for at undgå udnyttelse af markedsmagt. Tidligere udarbejdede økonomer modeller for samfundsøkonomisk rigtige priser, der skulle sikre mod unfair konkurrence og hermed følgende velfærdstab (se Rees, 1984, Baumol et al, 1982 og Spulber 1989). Især for virksomheder med betydelig fælles produktion som kraftvarme udgør dette et kompliceret problem, hvor fordelingen af de fælles omkostninger skal ske

under hensyntagen til efterspørgselselasticiteten på de respektive markeder (her el og varme).¹ Den danske »hvile i sig selv« regulering løser ikke disse problemer særlig godt. Traditionel prisregulering er tillige blevet kritiseret for ikke at give virksomhederne særlig stor tilskyndelse til at nedbringe deres omkostninger, som reguleringsmyndigheden kun ufuldstændigt kan kontrollere. Dette problem søges i dag løst ved andre former for regulering som de indtægtsrammer, der i nogle år har været anvendt for el- og vandforsyning og som fremover også vil gælde for fjernvarme (se Samfundsøkonomen nr. 1 2012).

I analysen undersøger vi krydssubsidiering hos et udvalg af decentrale kraftvarmeverker på grundlag af data fra perioden 2004-2005. Data fra de centrale kraftværker har ikke været tilgængelige for os. De decentrale danske kraftvarmeproducenter udbyder ca. 43 % af den samlede danske fjernvarmeproduktion og under 2 % af produktionen på det nordiske elektricitetsmarked. De fleste af disse værker er enten forbrugerejede eller offentligt ejede (nogle få er i dag ejede af store selskaber). En del er integrerede med levering af fjernvarme som ejere af det lokale fjernvarmenet. Forbrugerejede og kommunale selskabers målsætning er i udgangspunktet ikke at maksimere profitten (se Hansmann 1996). Når vi undersøger krydssubsidiering for kraftvarmeverker, er fortolkningen af resultaterne derfor ikke uden videre oplagt. Dette understreges tillige af, at disse værker ikke er blevet kraftvarmeproducenter ved en normal virksomhedsbeslutning, men som følge af påbud fra lovgivers side.

3. Tests for krydssubsidiering

Som nævnt ovenfor kan det være svært at påvise, at krydssubsidiering rent faktisk foregår. Der findes dog flere tests, som kan give en god indikation af mulig krydssubsidiering. I det følgende undersøger vi tre sådanne tests.

Faulhabers test

Metoden til at identificere krydssubsidiering foreslået i Faulhaber (1975) betragtes i litteraturen som den teoretisk korrekte. Testen tager udgangspunkt i, at der kan foreligge såkaldte samdriftsfordele i produktionen. Kaldes den faktiske produktion af elektricitet for y_1 og den faktiske produktion af varme for y_2 , implicerer samdriftsfordele, at det er billigere at lade en producent udbyde både y_1 og y_2 end at lade en producent udbyde y_1 og en anden producent udbyde y_2 . Formelt gælder det:

$$1) C(y_1, y_2) < C(y_1, 0) + C(0, y_2)$$

hvor:

$C(y_1, y_2)$ angiver omkostningerne ved samproduktion af y_1 og y_2

$C(y_1, 0)$ angiver »stand alone« omkostningerne ved produktion af y_1

$C(0, y_2)$ angiver »stand alone« omkostningerne ved produktion af y_2

Med samdriftsfordele kræver Faulhabers test, at to betingelser skal være tilfredsstillet for at varmeproduktionen *ikke* subsidierer elektricitetsproduktionen. For det første skal provenuet fra varmeproduktionen, $R_2(y_2)$, være mindre eller lig omkostningerne ved at producere denne mængde varme uden samproduktion (stand alone omkostningerne for varmeproduktion). Altså gælder at:

$$2) R_2(y_2) - C(0, y_2) \leq 0$$

For det andet skal omsætningen fra elektricitetsproduktionen, $R_1(y_1)$, mindst dække de inkrementale omkostninger ved at producere den givne mængde elektricitet i samproduktion. De inkrementale omkostninger er defineret som $C(y_1, y_2) - C(0, y_2)$. Denne betingelse tilsiger således:

$$3) R_1(y_1) - C(y_1, y_2) - C(0, y_2) \geq 0$$

Den første betingelse tilsiger at varmeproduktionen ikke ville være lønsom, hvis den forgår alene og den anden betingelse tilsiger, at elektricitetsproduktionen mere end dækker de inkrementale omkostninger. Der kan derfor ikke være krydssubsidiering fra varmeproduktion til elektricitetsproduktion. Hvis der ikke foreligger samdriftsfordele og den samlede produktion er profitabel, er den første betingelse tilstrækkelig til at afvise, at krydssubsidiering foregår. Det samme er tilfældet, hvis der er et fælles »non-profit«-krav for elektricitets- og varmeproduktion.

I andre situationer, hvor datagrundlaget er mere mangelfuldt, findes alternativer som Palmers test og Spulbers test.

Palmers test

Umiddelbart ser Faulhabers test ud til at kunne anvendes til at afdække krydssubsidiering. Imidlertid er det ofte svært at identificere stand-alone-omkostningerne, som er helt nødvendigt for at kunne anvende denne test. En alternativ test, der undgår at bruge stand-alone-omkostninger, er at finde i Palmers (1991).

Selve testen benytter de samme to betingelser som Faulhabers test, men stand-alone-omkostningerne approksimeres således, at der ikke behøves information om disse direkte. Antages, at der foreligger et positivt produktspecifikt skalaafkast for elektricitetsproduktion, kan det vises, at

$$4) C(0, y_2) < C(y_1, y_2) - \frac{\partial C(y_1, y_2)}{\partial y_1} y_1$$

Højresiden af udtrykket udgør således en øvre grænse for stand-alone-omkostningerne for varme, da den altid vil være

NOTE 1 Løsningen på dette problem kaldes Ramsey-priser (se de i teksten nævnte værker), som ikke nødvendigvis er identiske med de subsidieringsfrie priser, vi kigger på i denne artikel.

større end disse. Ved at substituere dette udtryk ind i betingelserne 2) og 3) ser man, at Faulhabers første og anden betingelse for fravær af krydssubsidiering fra varme- til elektricitetsproduktion nu kan udtrykkes som

$$R_2(y_2) - (C(y_1, y_2) - \frac{\partial C(y_1, y_2)}{\partial y_1} y_1) < 0$$

og

$$R_1(y_1) - \frac{\partial C(y_1, y_2)}{\partial y_1} y_1 > 0$$

Det fremgår af disse udtryk, at Palmers test kun anvender data om provenuet for de to produkter, de producerede mængder, de totale omkostninger ved fælles produktion og marginalomkostningen for elektricitet i fælles produktion. Således er information om stand-alone omkostningerne ikke nødvendige. Bemærk også, at Palmers test vil give et større antal producenter, der ikke krydssubsidierer, end Faulhabers test. Dette skyldes, at Palmers test anvender en øvre grænse for stand-alone omkostningerne og en nedre grænse for inkremental omkostningerne. Sagt på en anden måde vil Palmers test ikke nødvendigvis vise alle producenter, der rent faktisk krydssubsidierer.

Spulbers test

Denne test, der er udviklet af Spulber (1989), bygger på, at omkostningerne i produktionen fuldt ud fordeles på goderne, der produceres i samproduktion. Ved denne metode beregnes subsidiefrie priser, som sammenlignes med de faktiske priser. Beregningen af fuldt ud fordelte omkostninger forudsætter information om fælles faste omkostninger og totale variable omkostninger. Nogle omkostninger (typisk variable omkostninger) kan henføres til specifikke produkter, mens andre omkostninger (normalt faste omkostninger) ikke kan henføres til produkter. Den første gruppe af omkostninger benævnes ofte »synlige« omkostninger, mens den anden gruppe af omkostninger kaldes »fælles« omkostninger.

Der er to trin i Spulbers metode. Først fastsættes subsidiefrie priser, der fuldt ud fordeler alle de synlige omkostninger, $V(y_1, y_2)$. Betegnes priserne γ_1 og γ_2 har vi således

$$\gamma_1 y_1 + \gamma_2 y_2 = V(y_1, y_2)$$

Ved bestemmelse af de subsidiefrie priser pålægges det krav, at provenuet for de to produkter netop dækker de inkrementale omkostninger. Således skal elektricitetsproduktionen opfylde

$$\gamma_1 y_1 = V(y_1, y_2) - V(0, y_2)$$

og varmeproduktionen opfylde

$$\gamma_2 y_2 = V(y_1, y_2) - V(y_1, 0)$$

Efter dette findes vægte, som fordeler alle fællesomkostninger, F , på produkter med andelen f_1 for elektricitet og f_2 for varme.

De subsidiefrie priser for elektricitet, p_1 og for varme, p_2 bestemmes nu ved følgende udtryk

$$p_1 y_1 = f_1 F + \gamma_1 y_1 \text{ og } p_2 y_2 = f_2 F + \gamma_2 y_2$$

Priserne p_1 og p_2 er subsidiefrie, da de fuldt ud fordeler omkostningerne og opfylder den inkrementale omkostningstest. Selve testen for krydssubsidiering består nu i at sammenligne de faktiske priser med de subsidiefrie priser.

Hovedproblemet ved denne metode er at allokere fælles omkostninger til specifikke produkter. Dette kan gøres på et utal af måder (f.eks. ved outputandele eller omsætningsandele). At et utal metoder til fordeling af fælles omkostninger eksisterer, kan hævdes at gøre denne metode meningsløs, hvis disse omkostninger er af væsentlig størrelse, som tilfældet er for kraftvarmeverker. Dette er naturligvis korrekt; men vores studie viser, at valget af fordelingsnøgle næsten ingen rolle spiller for antallet af virksomheder, der krydssubsidierer. Med andre ord er andelen af virksomheder, der krydssubsidierer, næsten identisk for f.eks. outputandele og omsætningsandele som metode til at fordele fælles omkostninger.

For kraftvarmeproduktion er både det anvendte brændsel og det meste af anlægget fælles omkostninger, dvs. langt den overvejende del af de samlede omkostninger. Da vi har haft adgang til stand-alone-omkostninger for de undersøgte værker, er det muligt at anvende Faulhabers test, som er den teoretisk mest korrekte metode.

4. Omkostningsdata og estimerede omkostningsfunktioner

I modsætning til mange andre industrier er det muligt at finde udtryk for stand-alone omkostninger indenfor kraftvarmesektoren, fordi en række producenter udbyder varme alene. Dette gør det muligt at anvende den bedste metode, som er Faulhabers test. Vi har tillige valgt at gennemføre de to andre tests, fordi en sammenligning af resultaterne kan være metodisk interessant. Der er tale om en omfattende omkostningsinformation. Ved siden af stand-alone-omkostninger er der behov for kendskab til totale omkostninger, variable omkostninger og marginale omkostninger. Derfor skal individuelle producentdata dækkende totale omkostninger, mængder af elektricitet og varme, anvendt teknologi samt data om andre forklarende variable kendes. Herunder må producenter, der kun producerer varme, identificeres for at kunne estimere stand-alone-omkostningsfunktionen.

To datasæt anvendes i den empiriske analyse. Det første datasæt består af regnskabsinformation (omsætning og udgifter) om kraftvarmeverker og om producenter, der udelukkende producerer varme. Det udnyttes, at en producent kan kombinere forskellige produktionsenheder, og informationerne er derfor registeret for den enkelte produktionsenhed. Der pålægges en nul-profit-restriktion på producentniveau for varmeproduktion til at repræsentere »hvile i sig selv« princippet.

Datasættet indeholder også oplysninger om en række producent-specifikke baggrundsvariable f.eks. antal forbrugere.

Det andet datasæt består af tekniske data, som f.eks. fysisk output af elektricitet og varme samt brændselstype, for det enkelte anlæg og producent. Hver teknologi, som producenterne anvender, påvirker omkostningerne, og anvendt teknologi inkluderes derfor i estimationen af omkostningsfunktionen. Vi skelner mellem fire typer af teknologier, hvoraf to teknologier bruges i fælles produktion af elektricitet og varme (turbine drevet af gas og forbrændingsmotor drevet af gas). De to resterende teknologier bruges til at producere varme alene (kedel drevet af gas og kedel drevet af biomasse og olie). De to sidste typer af teknologier bruges til at estimere stand-alone-omkostninger for varme. Datasættet indeholder information for perioden 2004-2005 om 68 kraftvarmeverker, som vi har fået fra Dansk Fjernvarme. 23 virksomheder anvender kun en teknologi, mens 45 producenter bruger to eller flere teknologier. Angående stand-alone-omkostninger for varme produktion haves 27 virksomheder, hvor 17 kun anvender en teknologi, mens 10 producenter bruger to teknologier.

På baggrund af ovennævnte data estimerer vi omkostningsfunktioner for de to teknologier, som anvendes for samproduktion af elektricitet, E, og varme, V. Omkostningsfunktionerne anvendes for alle tre tests. Disse funktioner giver også information om marginalomkostningerne ved at producere elektricitet i samproduktion. Dette er information, som er nødvendig for at kunne udføre Palmers test. Vi anvender en specifikation af omkostningsfunktionen med faste omkostninger og konstante marginalomkostninger. Denne specifikation er anerkendt i den teoretiske litteratur (Rees, 1984 og Baumol et al., 1982) om offentlige forsyningsvirksomheder (naturlige monopoler) og tillader både eksistens af samdriftsfordele og mangel på samdriftsfordele.

For teknologien, som er baseret på forbrændingsmotor drevet af gas (IN), finder vi, at totalomkostningerne, TC, kan skrives

$$TC_{IN} = 15318 + 115.3E + 483.7H$$

For teknologien, som er baseret på turbine drevet af gas (TU), finder vi, at totalomkostningerne, TC, kan skrives

$$TC_{TU} = 130998.3 + 115.3E + 466.3H$$

På tilsvarende måde estimeres også omkostningsfunktioner for de to teknologier, der kun producerer varme. For teknologien, som er baseret på kedel drevet af gas (BG), finder vi, at totalomkostningerne, TC, kan skrives

$$TC_{BG} = 186930 + 490.3H$$

For teknologien, som er baseret på kedel drevet af biomasse og olie (BW), finder vi, at totalomkostningerne, TC, kan skrives

$$TC_{BW} = 11250 + 503.4H$$

5. Empiriske test for krydssubsidiering

I dette afsnit anvender vi de tre tests for at vurdere, om der foregår krydssubsidiering fra elektricitets- til varmeproduktion i de udvalgte kraftvarmeverker. Et overblik over resultaterne kan findes i Tabel 1.

Faulhabers test

Ved at gennemføre stand-alone-omkostningstesten finder vi, at omsætningen ved at producere varme er større end stand-alone-omkostningerne ved varmeproduktion for alle producenter. For tilfældet, hvor der ikke er samdriftsfordele, indikerer dette, at ingen producenter kan udelukkes fra gruppen, der potentielt leverer et subsidie fra varmeproduktion til elektricitetsproduktion. Dette er dog ikke det samme som at sige, at alle producenter krydssubsidierer. Det maksimale velfærdstab ved krydssubsidiering i dette tilfælde er 18 % af det totale omsætning. For tilfældet med samdriftsfordele for kraftvarmeproduktion er det udover dette også nødvendigt at anvende Faulhabers inkrementale omkostningstest. De to tests viser nu, at 89 % af kraftvarmeproducenterne potentielt krydssubsidierer, mens 11 % af virksomhederne definitivt ikke krydssubsidierer. I dette tilfælde er det maksimale velfærdstab på grund af krydssubsidiering 14 %. Samlet kan det derfor konkluderes, at en meget stor andel af producenterne potentielt krydssubsidierer i følge Faulhabers test.

Palmers test

Palmers test er konstrueret på basis af Faulhabers test, og det er således interessant at sammenligne de to tests. Hvis Palmers test skal være brugbart, må resultaterne fra Palmer og Faulhaber testene ikke afvige væsentlig fra hinanden. For tilfældet, hvor der ikke er samdriftsfordele, er Palmers test med en øvre grænse for stand-alone-omkostningerne tilstrækkelig. Denne test viser, at 56 % af kraftvarmeverkerne potentielt kryds-

Tabel 1: Resultater

	Faulhaber tests		Palmer tests		FDC test
	Ingen samdriftsfordele	Samdriftsfordele	Ingen samdriftsfordele	Samdriftsfordele	Samdriftsfordele
Andel der krydssubsidierer	100	89	56	19	61
% af omsætning	18	14	5	2	10

subsidierer. Den maksimale velfærdstab på grund af krydssubsidiering er 5 % for dette tilfælde. Med samdriftsfordele skal testen med den nedre grænse for inkrementale omkostninger også anvendes. Nu fås, at kun 19 % af kraftvarmeværkerne potentielt krydssubsidierer, og det maksimale velfærdstab er nu kun 2 %. Samlet set gælder derfor, at andelen af producenter, der krydssubsidierer under Palmers test, ikke stemmer særligt godt overens med Faulhabers test. Palmers test er derfor ikke en særlig god approksimation for den teoretisk mere korrekte Faulhabers test for de undersøgte kraftvarmeværker.

Spulbers test

Denne test baserer sig på, at fælles omkostninger fordeles til varme- og elektricitetsproduktion. Som tidligere nævnt er antallet af virksomheder, der potentielt krydssubsidierer, næsten det samme, når alternative måder at fordele fælles omkostninger til varme og elektricitetsproduktion anvendes. Konkret har vi i denne analyse valgt at allokere fælles omkostninger efter andele af output. På denne baggrund viser Spulbers test, at 61 % af producenterne potentielt krydssubsidierer, hvilket giver et maksimalt velfærdstab på 10 % af den totale omsætning. Dette er tættere på resultatet opnået ved Faulhabers test end det, der blev opnået ved Palmers test. Dette antyder, at det er bedre at bruge Spulbers test end Palmers test ved kraftvarmeproduktion, hvis Faulhabers test er umuligt at bruge på grund af manglende information om stand-alone-omkostninger.

6. Diskussion

Den økonomiske begrundelse for krydssubsidiering er simpel. Ved fælles produktion af elektricitet og varme kan en del af omkostningerne ved elektricitetsproduktion overvæltet på varmeproduktion. Dette forbedrer virksomhedens konkurrenceevne på elektricitetsmarkedet.

Resultaterne indikerer, at mange kraftvarmeværker i den undersøgte periode krydssubsidierede ved, at omkostninger fra elektricitetsproduktionen blev overvæltet på varmeproduktionen. Af flere grunde kan dette resultat ikke uden videre fortolkes på samme måde, som da DSB krydssubsidierede til fordel for DSB First. De decentrale kraftvarmeværker blev i 1990'erne af myndighederne pålagt at erstatte produktionen fra varmekedler med produktion fra naturgasfyrede kraftvarmeanlæg for at sikre energipolitiske målsætninger (nedbringelse af CO₂-udslip og hjælp til et naturgasprojekt med dårlig økonomi). Branchen påpegede, at dette krav ville føre til større omkostninger for fjernvarmeproduktionen og fik som følge heraf vedtaget støtte til elektricitetsproduktionen fra naturgasfyrede, decentrale kraftvarmeværker. Støtten blev indtil 2005 udmøntet gennem den såkaldte treledstarif, der fastsatte en elpris for hver time i døgnet. Fra 2005 skulle værkerne gradvist (de største først) sælge den producerede elektricitet på markedsvilkår med et kWh-tilskud, der blev gradueret efter markedsprisen på det nordiske/danske marked.

Når vores resultater viser krydssubsidiering, skyldes det formodentlig også den lave kapacitetsudnyttelse hos de decentrale kraftvarmeværker sammenlignet med de centrale værker, hvilket er et resultat af forskellige produktionsteknologier. De decentrale kraftvarmeværker er modtryksværker, der producerer el og varme i et fast forhold. I modsætning til de centrale kraftvarmeværker, der kan variere forholdet mellem el- og varmeproduktion og som kun producerer el om sommeren, må de decentrale værker lukke for produktionen i den del af sæsonen, hvor der ikke er varmeefterspørgsel. Derfor vil kapacitetsudnyttelsen på et decentralt kraftvarmeværk, hvis primære opgave er at producere varme, være væsentlig lavere end på et centralt værk, hvis primære opgave er at producere elektricitet, som efterspørges hele året (4.500 timer årligt mod 6.000 timer årligt for et centralt værk, se Bogetoft og Agrell, 2006 og Munksgaard et al., 2004).

Sammenligningen af de tre tests viser, at Palmers test er en dårlig approksimation for Faulhabers test for den danske kraftvarmesektor. Dette kan skyldes, at Palmers test ikke er godt; men der er også en alternativ forklaring. En nødvendig betingelse for Palmers test er, at den fælles produktion finder sted i samme produktionsenhed. Dette kræves ikke for Faulhabers test, og denne betingelse skal være opfyldt for at få et korrekt mål for den øvre grænse for stand-alone omkostninger for Palmers test. En del kraftvarmeværker producerer imidlertid elektricitet og varme med mindst to produktionsenheder, og antagelsen holder således ikke. Dette påvirker antallet af virksomheder, som krydssubsidierer under de to tests, og kan forklare det lave antal værker, som krydssubsidierer under Palmers test. Udover denne forklaring kan forskellen mellem resultaterne være sektorspecifik. Det er således muligt, at Palmers test klarer sig bedre indenfor andre sektorer af økonomien.

7. Konklusion

Vores beregninger viser et potentielt stort velfærdstab ved krydssubsidiering. Dette understreger fjernvarmesektorens påpegnings af, at 1990'ernes påbud om naturgasfyret kraftvarme ville koste varmekunderne penge. Hvis kraftvarmen havde været branchens eget valg og der ikke havde været tale om en gennemreguleret forsyningsvirksomhed, kunne resultatet indikere et behov for regulering, hvor myndigheden tester for krydssubsidiering og straffer, hvis det forekommer.

Det kunne være interessant at gentage undersøgelsen i dag, hvor de decentrale kraftvarmeværker sælger deres producerede el på markedsvilkår. I 2004-2005 blev det meste af deres el solgt til regulerede priser, der ikke afspejlede markedsvilkårene på det nordiske elmarked.

LITTERATUR

Baumol, W.J. Panzar, J., Willig, R.D., 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Hartcourt.

Bogetoft, P Agrell, P., 2006. DEA based Auctions, *European Journal of Operational Research*, 184, pp. 685-700.

Faulhaber, G.R., 1975. Cross-Subsidisation: Pricing in Public Enterprises, *American Economic Review*, pp. 966-977

Hansmann, H., 1996, *The Ownership of Enterprise*, London: The Belknap Press.

Jensen, F., Munksgaard, J. and Ravn C. 2008. *Cross-Subsidisation in Public Enterprises*, AKF Working Paper, no. 83.

Palmer, K., 1991. Using and Upper Bound on Stand-Alone Cost in tests of Cross Subsidy, *Economics Letters*, 35, pp. 457-460.

Rees, R., 1984, *Public Enterprise Economics*, Oxford: Phillip Allan Publishers.

Spulber, D.F., 1989. *Regulation and Markets*, Cambridge: The MIT Press.