



Peter Auer, Employment revival in Europe. Labour market success in Austria,

Denmark, Ireland and the Netherlands, Geneve: ILO, 2000, 148 s., £17.95.

Michael Klitgaard

http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0033-PDF/po_0033_92774.pdf

pdf genereret den : 23-1-2006

gen Gerhardsens (kortvarige) afgang. Artiklen fokuserer ikke på de politiske, men på de administrative konsekvenser, hvor der blev sat fokus på de uklare ansvarsforhold knyttet til den statslige minedrift.

Den norske udvikling af centraladministrationen i efterkrigstiden er i sine grundtræk ikke væsensforskellig fra den danske. Også i Danmark har vi set den omtalte form for politisering. Vi har også et par danske bidrag til belysning af perioden, der peger i den retning. Vi har dog endnu en samlet, solid fremstilling til gode.

Peter Munk Christiansen
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Peter Auer, *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneve: ILO, 2000, 148 s., £17.95.

International Labour Office (ILO) er et internationalt analyseinstitut, som bidrager med løsningsforslag til politiske problemer; forslag der adskiller sig en del fra for eksempel OECD's. ILO er organiseret som et dialogforum for arbejdsgivere, arbejdstagere og nationale regeringer og anbefaler dialog mellem parterne og staten, udbygning af sociale standarder, aktive programmer og stabil økonomisk politik, frem for dagpengereduktioner, lavere mindstelønninger og større lønspreddning, når arbejdsløshedsproblemer skal bekæmpes. Det er også i den kontekst, bogen skal læses. Auer er nemlig leder af ILO's Labour Market Team.

Afsættet er, at fire små-stater – Østrig, Holland, Danmark og Irland – har nedbragt arbejdsløsheden, opnået høje beskæftigelsesrater og haft vækst i beskæftigelsen (ikke Østrig) (p. 33). Dermed skriver Auer sig ind i tidens bølge af "mirakellitteratur", hvis pointe er, at arbejdsløshedskriser i Vesteuropa er løst uden at nedrive velfærdsstaten. I det perspektiv er bogen forfriskende, fordi økonomernes yndlingsteorier om lavere mindstelønninger og sociale overførselsproblematikseres. Det er ingen hemmelighed, at det har været noget besværligt at finde effekter heraf. At de fire caselande har haft relativ succes, underbygger Auer i kapitel 2, og formålet er efterfølgende at finde de uafhængige variable.

Når vidtgående markedsreformer ikke er gennemført, forventer Auer at finde forklaringerne i triaden af henholdsvis 1) makroøkonomisk politik, 2) korporatisme eller *social dialogue* samt 3) passive og aktive arbejdsmarkedspolitikker (pp. 35-36). Hvordan argumenteres det så igennem?

Makroøkonomisk er landene kategoriseret som "small states in world markets" – som åbne og afhængige økonomier uden muligheder for at påvirke omgivelserne. Ligeledes har alle siden begyndelsen af 1980'erne bundet nationalvalutaen til først D-marken og siden ØMU'en (p. 36). Auer pointerer, at økonomisk vækst er forudsætningen for succes, men at væksten i tre af landene har været beskæftigelsesintensiv. Beskæftigelsesintensiteten findes ved at dividere beskæftigelsesvæksten med den økonomiske vækst. Og nok er beskæftigelsen vokset, men i perioden 1994-1997 er kun Danmark og Holland over USA, og i perioden 1985-

gen Gerhardsens (kortvarige) afgang. Artiklen fokuserer ikke på de politiske, men på de administrative konsekvenser, hvor der blev sat fokus på de uklare ansvarsforhold knyttet til den statslige minedrift.

Den norske udvikling af centraladministrationen i efterkrigstiden er i sine grundtræk ikke væsensforskellig fra den danske. Også i Danmark har vi set den omtalte form for politisering. Vi har også et par danske bidrag til belysning af perioden, der peger i den retning. Vi har dog endnu en samlet, solid fremstilling til gode.

Peter Munk Christiansen
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Peter Auer, *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneve: ILO, 2000, 148 s., £17.95.

International Labour Office (ILO) er et internationalt analyseinstitut, som bidrager med løsningsforslag til politiske problemer; forslag der adskiller sig en del fra for eksempel OECD's. ILO er organiseret som et dialogforum for arbejdsgivere, arbejdstagere og nationale regeringer og anbefaler dialog mellem parterne og staten, udbygning af sociale standarder, aktive programmer og stabil økonomisk politik, frem for dagpengereduktioner, lavere mindstelønninger og større lønspreddning, når arbejdsløshedsproblemer skal bekæmpes. Det er også i den kontekst, bogen skal læses. Auer er nemlig leder af ILO's Labour Market Team.

Afsættet er, at fire små-stater – Østrig, Holland, Danmark og Irland – har nedbragt arbejdsløsheden, opnået høje beskæftigelsesrater og haft vækst i beskæftigelsen (ikke Østrig) (p. 33). Dermed skriver Auer sig ind i tidens bølge af "mirakellitteratur", hvis pointe er, at arbejdsløshedskriser i Vesteuropa er løst uden at nedrive velfærdsstaten. I det perspektiv er bogen forfriskende, fordi økonomernes yndlingsteorier om lavere mindstelønninger og sociale overførselsproblematikeres. Det er ingen hemmelighed, at det har været noget besværligt at finde effekter heraf. At de fire caselande har haft relativ succes, underbygger Auer i kapitel 2, og formålet er efterfølgende at finde de uafhængige variable.

Når vidtgående markedsreformer ikke er gennemført, forventer Auer at finde forklaringerne i triaden af henholdsvis 1) makroøkonomisk politik, 2) korporatisme eller *social dialogue* samt 3) passive og aktive arbejdsmarkedspolitikker (pp. 35-36). Hvordan argumenteres det så igennem?

Makroøkonomisk er landene kategoriseret som "small states in world markets" – som åbne og afhængige økonomier uden muligheder for at påvirke omgivelserne. Ligeledes har alle siden begyndelsen af 1980'erne bundet nationalvalutaen til først D-marken og siden ØMU'en (p. 36). Auer pointerer, at økonomisk vækst er forudsætningen for succes, men at væksten i tre af landene har været beskæftigelsesintensiv. Beskæftigelsesintensiteten findes ved at dividere beskæftigelsesvæksten med den økonomiske vækst. Og nok er beskæftigelsen vokset, men i perioden 1994-1997 er kun Danmark og Holland over USA, og i perioden 1985-

1995 ligger USA på mere end det dobbelte af Irland, der rangerer højest af de fire lande i perioden (pp. 38-39). Auer påpeger, at væksten blandt andet er resultatet af stram pengepolitik kombineret med finanspolitiske ekspansioner, som *ikke* har "out-crowded" private investeringer (p. 51). Nøglen til, at stram pengepolitik og finanspolitiske ekspansioner medfører flere jobs, er løntilbageholdenhed. Derfor påpeger Auer *social dialogue* mellem parterne og staten som afgørende, hvorved der spores tendens til, at fagbevægelserne udråbes til spillets helte. Desværre skriver Auer ikke meget om, hvordan landenes økonomiske politik adskiller sig fra andre sammenlignelige lande, for eksempel Belgiens, hvor arbejdsløshed fortsat er et problem. Det handler først og fremmest om at argumentere for, at vejen ikke har været neo-liberal.

Auer er ikke ene om at bidrage til rehabilitering af korporatismen i disse år. Han hævder, at "an insufficiently developed social dialogue contributed to the employment crisis in the early 1980s", men bidrog til succes, da den blev "oriented towards problem solving" (p. 53). Som eksempel på *problem-solving* nævnes hollændernes Wassenaar-aftale, reformer i hollandske invalidepensioner og danske arbejdsmarkedsreformer. Auers pointe er, at korporatisme i reformtiltagene betyder, at der ikke gæes på kompromis med lighedsbestræbelserne, idet han hævder, at "it is certain that there is no better instrument for achieving acceptable results for as many as possible than a developed form of corporatist governance" (p. 66). Nu står det ikke klart, hvor mange *as many as possible* er, men den østrigske fagbevægelse er for eksempel aldrig gået forfærdeligt meget op i indkomstfordeling. Nok kan Auer med gini-koefficienter vise, at ligheden generelt er høj i Østrig, men han kunne også have set på *ILO Employment and Training Paper*, nr. 48 1999, der viser stor ulighed i de østrigske indkomster. Måske er det ikke først og fremmest korporatismen og en solidarisk fagbevægelse, der ligger bag ligheden.

Parternes samarbejdsorientering fra midten af 1980'erne præsenteres uden som et resultat af *social pacts*. Det synes dog ligeledes noget overfolket. Wassenaar opfattes helt rigtigt som vendepunktet i Holland. Aftalen stoppede blandt andet indekseringerne af offentlige lønninger og overførselsindkomster af hensyn til de offentlige budgetter. Men aftalen blev indgået med parternes nøjagtige viden om, at et regeringsindgreb allerede var på vej. Ligeledes markerede østrigernes reformpakke i 1994 en situation, hvor regeringen gik solo for første gang siden 1950'erne. Og til påstanden om, at "the government has been very active in convincing unions and employers to begin bargaining" (p. 63), bør måske tilføjes at "unions and employers" ofte blev "convinced by power". Social dialog har nok medvirket til at reducere informations- og implementeringsproblemer, men at noget skulle implementeres overhovedet, har der ikke altid været forståelse for. Det har nationale regeringers egen vilje medvirket til at skabe.

Sidste led i forklaringerne handler om arbejdsmarkedspolitik. Med hensyn til *passive* programmer, som arbejdsløshedsdagpenge, indledes der fornuftigt med at påpege, at incitamentstrategier generelt ikke har vist megen effekt (pp. 67-73). Men flere nuancer var ønskelige. For eksempel påpeges det helt rigtigt, at afkortninger i dagpengeperioden er mere effektiv end sænkning af ydelses-

niveauer. Men Auer forklarer det ved, at ledige, som hurtigt falder ud af dagpenge-systemer med korte ydelsesperioder, samtidig falder ud af ledighedsstatistikken; en tolkning der ikke helt overensstemmer med andre analyser (jf. A. Björklund (ed.), *Labour market policy and unemployment insurance*, Oxford: Oxford University Press, 1991). Desuden påpeges, at høje ydelsesniveauer og relativt lange dagpengeperioder er med til at sikre fleksibiliteten på arbejdsmarkedsmarkedet, fordi det tillader virksomhederne hurtige personaletilpasninger under skiftende konjunkturer. Det har ikke mindst været logikken i dagpengesystemet i Danmark og er overordnet fornuftige observationer at gøre. Men afsnittet om de passive politikker har det problem ikke at komme meget videre end til at hævde, at markedsorienterede strategier ikke er praktiseret. Vi får altså ingen ny viden om, hvordan og i hvilket omfang eksisterende policyprogrammer bidrager til succes.

Hvad så med aktive programmer (pp. 76-81), der ikke mindst er opprioriteret herhjemme i 1990'erne, er det her forklaringen findes? I en enkelt tabel (p. 78) vises eksempelvis landenes procentuelle fald i arbejdsløsheden, stigning i beskæftigelsen og de lediges deltagelse i aktivering. Derved viser politikken effekt, idet aktiverede ledige ikke figurerer i statistikken over den *åbne* arbejdsløshed. Men som Auer skriver, er spørgsmålet, hvor mange der vender tilbage til ledighed efter aktiveringen? Spørgsmålet efterlades desværre ubesvaret. Ligeledes var det ønskeligt, hvis Auer brugte tal rensset for konjunktoreffekter. Kort sagt er der også problemer med argumentationen for de aktive programmers bidrag.

Auers besværligheder med at *finde* forklaringerne udgør bogens samlende problem, der fremtræder i en upræcis konklusion om, at "the interplay of these three dimensions [makroøkonomisk politik, korporatisme og social dialog samt arbejdsmarkedspolitikken] seems to have been decisive for labour market recovery" (p. 89), hvor *seems* nok er nøgelordet. Manglende analytisk grundighed tillader nemlig ikke Auer at udelukke nogle faktorer og understrege andre. Det er meget muligt, at Auer har ret, når han hævder, at velfærdsstatssystemerne ikke har hindret succes. Men forklaringsambitionerne fordrer analyser af, om x nu også forklarer y, frem for defensive argumenter om, at x ikke forhindrer y. I positivistisk forstand forbliver analysen derfor gedigent gætværk. Og når konklusionerne nærmest ender med en hyldest til korporatismen (pp. 89-97), forekommer den i indledningen beskrevne kontekst at træde tydeligt frem. Videnskæmsigt beriges vi ikke nævneværdigt.

Michael Klitgaard
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Steen Scheuer, *Social and Economic Motivation at Work*, København: Handelshøjskolens Forlag, 2000, 218 s., kr. 398,00.

Hvad er det, der får almindelige lønmodtagere til at møde på arbejde, passe deres job – ja, endda indimellem gøre mere end blot "passe" det? Er det økonomiske