

Strukturledighed – et barn af økonomiske ideer?

Lektor Christian Albrekt Larsen og professor Jørgen Goul Andersen
Center for Komparative Velfærdsstudier (CCWS), Institut for Økonomi,
Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet,
albrekt@epa.aau.dk og goul@epa.aau.dk

Et nøgleeksempel på ideers rolle i dansk politik er skiftet fra et konjunktur- til et strukturparadigme i synet på arbejdsløsheden, der skete fra 1988 til 1992. Det nye syn på ledigheden, der blev et omdrejningspunkt i den økonomiske politik, blev hurtigt fælles tankegods for beslutningstagere på tværs af politiske skel. Artiklen analyserer, hvorfor dette skifte i Danmark kunne ske så hurtigt og stilfærdigt. Desuden påpeges det, at paradigmet nok udgjorde en begrænsning, men samtidig var konsistent med flere mulige policy spor. Endelig argumenteres for, at det er et godt eksempel på ideers *selvstændige* rolle i politik.

I politologisk forskning har der været stigen- de interesse for, hvorledes ideer – herunder specielt økonomiske ideer – påvirker politiske beslutninger. Et klassisk studium er Peter Halls beskrivelse af skiftet fra keynesianisme til monetarisme i den økonomiske politik i 1980'ernes Storbritannien under den konservative »jernlady« Margaret Thatcher (Hall 1993). Med henvisning til Kuhns (1962) teori om videnskabelige revolutioner beskrev Hall overgangen som et paradigmeskifte, dvs. som en overgang fra én grundlæggende forståelsesramme til en ny, der opererer med helt nye problemforståelser, målsætninger og løsninger. I Danmark skete der også et politisk skifte til en konservativt ledet regering i 1982, fulgt af betydelige ændringer af mål og prioriteringer i den økonomiske politik (stram finanspolitik og lavvækst i offentligt

forbrug, opgør med devalueringer, afskaffelse af dyrtidsreguleringen mv.). Men det blev ikke ledsaget af et fundamentalt opgør med den hidtidige forståelse af økonomiske sammenhænge og herunder specielt ledigheden. Større efterspørgsel efter arbejdskraft var stadig midlet til at nedbringe arbejdsløsheden. Det skulle blot ske via bedre konkurrenceevne og vækst i den private sektor.

Selve paradigmeskiftet i synet på ledigheden kom senere, nemlig i perioden 1988-92. Det gik delvist i samme retning som i Storbritannien under Thatcher, men de politiske følger var anderledes. De danske policy-instrumenter var forskellige, og det kom ikke til en dramatisk konfrontation. Det hænger sammen med, at det nye paradigme først rigtigt blev omsat i praktisk politik efter 1993, under socialdemokratisk ledede regeringer. Men også i Danmark fik det økonomiske paradigmeskifte stor betydning, fordi det udpegede nye problemer som afgørende. Det var ikke nok at øge den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft. Arbejdsløsheden blev set som overvejende strukturel – og en løsning krævede strukturelle reformer. Denne opfattelse satte sig også tydelige spor hos Socialdemokraterne.

I det følgende vises det, at der i årene om-

kring 1990 skete en »stille revolution« i synet på ledighed – både blandt økonomer og politiske beslutningstagere. Det førte til betydelige ændringer af arbejdsmarkedspolitikken, og bekymring for strukturledigheden blev et omdrejningspunkt for den økonomiske politik, uanset regeringens partifarve. I lighed med Halls (1993) analyse vises det, hvor stor betydning den sociale konstruktion af økonomiske problemer har for den økonomiske dagsorden og for de løsningsmuligheder, der står til rådighed. Men i modsætning til Halls antagelser fremgår det, at et paradigmeskifte kan ske fredeligt og næsten umærkeligt; det kan ske uden et totalt opgør med den hidtidige forståelse; og der er ikke kun én, men flere forskellige handlemuligheder inden for de rammer, som et nyt økonomisk paradigme afstikker.

Efter en kort diskussion af paradigmebegrebet og tilhørende principielle forståelser af ledighed beskrives det, hvorledes de nye økonomiske ideer kunne omsættes til et nyt grundlag for den økonomiske politik i Danmark. Herefter stilles spørgsmålet om, hvorfor der på tværs af politiske skel kunne opstå enighed om at opfatte ledigheden som overvejende et strukturproblem – i øvrigt nogle år før lignende opfattelser blev doceret internationalt af navnlig OECD (1994). Endelig problematiseres strukturdiagnosen. Ikke for at vise, at den er forkert, men for at kunne vise, at ideer – den *sociale konstruktion* af de økonomiske problemer – netop havde selvstændig betydning. Det forudsætter, at disse ideer principielt var én af flere *mulige* fortolkninger, ikke blot udtryk for større erkendelse (sådan som ideer, der sejrer, altid vil fremstille sig selv). Afslutningsvist diskuteres det kort, om de nye ideer fik regering og Folketing til at træffe beslutninger, som ikke blot kan forklares ud fra en klassisk interesse-synsvinkel (for uddybning heraf, se Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2009).

Paradigmeskifte:

Ledigheden som et strukturproblem

Flere studier har vist, hvordan der skete et skift i den økonomiske problemopfattelse blandt danske politiske beslutningstagere fra 1988 til 1992. Fra (implicit) at have set ledighed som et konjunkturproblem skiftede man til at opfatte ledighed som overvejende et strukturproblem, der skyldtes mere varige mismatchproblemer på arbejdsmarkedet (Goul Andersen, 1993: 295-301, 2002; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2003, 2004; Torfing 2004; Asmussen, 2007). Med henvisning til Peter Halls britiske studie kan man tale om et skifte fra et konjunktur- til et strukturparadigme.¹ Ifølge Hall er det kendetegnende for et policyparadigme, at det »er indlejret i selve den terminologi, igennem hvilken de politiske beslutningstagere kommunikerer ... og det er netop så indflydelsesrigt, fordi så meget bliver taget for givet og generelt er lukket overfor nærmere undersøgelse« (Hall, 1993:279).

Et skift i policy paradigme er for Hall den mest vidtgående af tre niveauer for policy-ændringer – såkaldte første-, anden- og tredjegradsændringer (Hall, 1993). Med et lån fra Kuhn (1962) beskrives forandringer af tredje grad som ændringer i policy paradigme. Det er ændringer i hele forståelsesrammen for, hvordan økonomien fungerer (begreber, årsags-virkningsrelationer osv.). Andengradsændringer henviser til skift i policy *instrumenter* inden for en given forståelsesramme, førstegradsændringer til ændringer i *indstillinger* for disse instrumenter – f.eks. ændrede satser.

Hall (1993) forbinder økonomiske paradigmeskift med regeringsskift og hård politisk konfrontation. Det stemmer med de britiske erfaringer, men forløbet i Danmark var anderledes. Regeringsskiftet i 1982 betød et markant skifte i mål og prioriteringer (»instrumenter« og »indstillinger«), men den grundlæggende makroøkonomiske forståelse

af ledigheden var ikke ændret. Både venstre- og højresiden var i 1970'erne og 1980'erne nogenlunde enige om, at problemet var utilstrækkelig efterspørgsel efter arbejdskraft. Midlerne til at øge efterspørgslen var blot forskellige. De socialdemokratiske regeringer i 1970'erne satte deres lid til politikker, der kunne stimulere indenlandsk efterspørgsel via ekspansiv finanspolitik, omlægning fra privat til offentligt forbrug mv. (se typologi over strategier i figur 1). Eller man søgte at reducere udbuddet af arbejdskraft, f.eks. med indførelse af efterlønnen under SV-regeringen. Godt nok blev det kombineret med stadig skrappe indkomstpolitik af hensyn

til konkurrenceevnen, men med regerings-skiftet i 1982 blev det erklærede mål, at den stigende efterspørgsel efter arbejdskraft primært skulle drives af eksporten og den private sektor. Uanset om man skulle forbruge eller producere sig ud af krisen, var den uudtalte forventning på begge sider, at alle kunne komme i arbejde, blot den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft var stor nok.

Denne forståelse af ledigheden skiftes imidlertid fra 1988/89 ud med et alternativt paradigme. Ifølge denne nye forståelse er en meget betydelig del af ledigheden af strukturel og således mere blivende karakter. Stigende

Figur 1. En typologi af ledighedsstrategier

	STRATEGIER OG UNDERSTRATEGIER; eksempler
Stimulere indenlandsk efterspørgsel	1. EFTERSPØRGSELSSTRATEGI: – Stimulere samlede efterspørgsel – Switch fra privat til off. forbrug
Omfordeling af arbejde	2. REDUKTION/OMFORDEDELING AF ARBEJDSUDBUD – Tidlig tilbagetrækning (efterløn, overgangsydelse) – Kortere arbejdstid, længere ferie – Orlovsordninger (f.eks. forældreorlov, uddannelsesorlov)
Konkurrenceevne/udenlandsk efterspørgsel	3. KONKURRENCEEVNE/EKSPORTSTRATEGI – Devalueringer – Løn tilbageholdenhed, indkomstpolitik – Lavere selskabsskatter/sociale bidrag/subsidier
Strukturpolitik	4. AKTIVERING/ OPKVALIFICERING – Uddannelse, omskoling, jobtræning 5. MARKEDS/INCITAMENT-STRATEGI – Lønstruktur: Lavere mindsteløn – Stærkere incitamenter til at arbejde – lavere understøttelse, afkortning af dagpengeperiode, – strengere krav for ret til dagpenge – skattefradrag/lavere skat for folk i arbejde – Mere fleksible afskedigelsesregler – Mere fleksible arbejdstidsregler 6. SUBSIDIER – Tilskud til servicearbejde (f.eks. hjemmeservice) – Lavere moms på visse serviceydelser 7. STÆRKERE KONTROL/STØRRE KRAV – Stærkere rådigheds- og mobilitetskrav – Pligt til at arbejde for understøttelsen

Kilde: Goul Andersen (2002: 65).

efterspørgsel efter arbejdskraft – selv om den er drevet af højere eksport – vil *ikke* løse problemet. I stedet for at bringe de ledige i arbejde vil efterspørgslen udløse stigende lønninger, med mindre man samtidig løser »strukturproblemerne« på arbejdsmarkedet. Det skal understreges, at begreberne »strukturledighed« og »strukturproblemer« blandt beslutningstagerne var ret uskarpe, tvetydige og rummelige – netop deri lå en del af forklaringen på deres gennemslag. Men opfattelsen bevægede sig klart i retning af den forståelse af strukturproblemer, der vandt frem i nye økonomiske teorier, og som senere blev kanoniseret i *OECD Job Study* fra 1994 (Goul Andersen, 2002; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2003; Torfing, 2004).

Det nye var, at den »naturlige ledighed« ikke blev skønnet til at være 2, 3 eller 4 procent, men tæt på den eksisterende ledighed i omegnen af de 10 procent. Skulle man længere ned, krævede det reformer, der kunne løse »strukturproblemerne« på arbejdsmarkedet. Strukturproblemer kunne være af flere slags. OECD (1994,1997) fremhævede de høje mindstelønninger i forhold til de svageste gruppers kvalifikationer. Dernæst kunne langvarige og generøse ydelser for de ledige begrænse jobsøgningen eller få de ledige til at sætte en for høj »reservationsløn« – den mindste løn, de ville acceptere for at komme i beskæftigelse. Utilstrækkelig faglig og geografisk mobilitet kunne – igen sammen med generøse ydelser – give andre matchingproblemer (»flaskehalsproblemer«), hvor mangel på arbejdskraft på nogle områder sameksisterer med høj ledighed på andre.

Samtlige disse mekanismer bidrager til, at arbejdsgiverne allerede på et højt ledighedsniveau begynder at konkurrere om den arbejdskraft, de har brug for, ved at byde lønningerne op. Der udløses således store lønstigninger allerede ved en temmelig høj ledighed. Og strukturel ledighed defineres af f.eks. OECD netop som den laveste ledighed, der er

forenelig med uændret lønstigningstakt.² Det er den »naturlige ledighed«, som man ikke kan komme under – uden at ændre på strukturerne.

Forskellige beregninger frem til midten af 1990'erne anslog typisk den strukturelle ledighed til 8-10 pct., i et enkelt tilfælde 11 pct. (Finansministeriet, 1996: 86). Dvs. en højkonjunktur ville kun reducere ledigheden til dette niveau. Faldt ledigheden yderligere, ville det føre til stærkt forhøjede lønstigninger, der ville kvæle opsvinget. Denne problemforståelse indebar, at arbejdsmarkedspolitik blev et afgørende element i den generelle økonomiske politik.

Inden for økonomisk teori har man altid kunne finde en skole, der hævdede, at ledigheden var mere betinget af udbudsproblemer end efterspørgselsproblemer (jf. Asmussen i dette nr.), men »udbudsskolen« lå i årtier underdrejet og blev knapt respekteret. Det interessante er, hvorledes denne forståelse pludselig blev revitaliseret og formåede at etablere en betydelig konsensus blandt danske policy eliter omkring problemets »natur«.

Fra økonomisk teori til policy muligheder

I de officielle udredninger starter strukturledighed med at blive italesat i Det Økonomiske Råds forårsrapport fra 1988 (Det Økonomiske Råd, 1988), dog i lidt forsigtige termer. Rådet havde bl.a. hentet inspiration i nye diskussioner om ledighedens »hysteresis« (Blanchard og Summers, 1986) – tendensen til, at høj ledighed bliver vedvarende bl.a. pga. tab af kvalifikationer – og i »insider/outsider teori« (Lindbeck og Snower, 1988), der beskrev muligheden for, at stabilt beskæftigede kunne opnå lønforbedringer trods stor ledighed pga. mekanismer og reguleringer, der afskærer de ledige fra de beskæftigedes arbejdsmarked og dermed også for muligheden for at underbyde de allerede beskæftigede lønmæssigt.

Et år senere – i forbindelse med fremlæggelsen af KVR-regeringens store økonomiske plan – fulgte regeringen (1989) op med en »Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer«. Det kom der ikke noget ud af. Men i december 1991 besluttede et enigt Folketing så at nedsætte 'Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer' – også kaldet Zeuthen-udvalget – hvor hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet blev repræsenteret sammen med Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Udvalget indeholdt også 8 uafhængige sagkyndige og blev betjent af et større sekretariat ledet af Finansministeriet, som undervejs fik bistand fra et betydeligt antal medarbejdere i en række ministerier.

I dette hurtigt arbejdende udvalg (arbejdet startede 22. januar, og rapporten forelå i juni 1992) nåede organisationerne til enighed om at forstå ledigheden som (overvejende) strukturel:

»Vanskelighederne med at nedbringe ledigheden har ført til synspunktet om, at ledigheden på længere sigt bestemmes af strukturelle forhold i økonomien, herunder strukturen på arbejdsmarkedet. Hvis det ved økonomisk-politiske indgreb søges at bringe ledigheden ned under det niveau, der bestemmes af strukturelle bindinger i økonomien, herunder på arbejdsmarkedet, vil det føre til højere lønstigninger. Det vil resultere i tab af arbejdspladser, og ledigheden vil derfor på længere sigt vende tilbage til det strukturbestemte niveau

... Størrelsesordenen af den strukturbestemte ledighed er usikker, men det kan anføres, at det økonomiske opsving i midten af 80'erne førte til højere lønstigninger og dårligere konkurrenceevne ved et ledighedsniveau på 7-8 pct. af arbejdsstyrken:« (Udredningsudvalget, 1992: 8-9).

På ét punkt var der også enighed om løsninger: En aktiv arbejdsmarkedspolitisk indsats i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, orienteret mod regionale behov. Nogenlunde samtidig arbejdede den såkaldte Socialkommission (1991-1993), der blev udpeget i au-

gust 1991. Strukturledighed og »hysteresis« (kaldt ledighedens »skraldeeffekt«) var ét af de vigtige omdrejningspunkter, som også blev direkte koblet til en socialpolitisk målsætning. Her kritiserede man arbejdsløshedsfælden ved langvarig forsørgelse og talte for at se på mindsteløn eller »indslusningsløn«. Endelig blev diagnosen om strukturproblemer bekræftet af Velfærdskommissionen (1995), der bl.a. pegede på lønsubsidier til »hjemmeservice« som løsning. I forhold til litteraturen om policy paradigmer er det samtidig interessant at konstatere, at en (nogenlunde) sammenfaldende problemforståelse af de tre kommissioner blev kombineret med temmelig forskellige løsningsmuligheder (jf. også figur 1).

Hvorfor blev strukturparadigmet bredt accepteret af beslutningstagerne?

Ud fra ovenstående kronologi tegner der sig således et billede af, at skiftet fra et konjunktur- til et strukturparadigme udspringer af den stigende interesse for udbudssiden inden for den økonomiske videnskab – krydret med stigende socialpolitisk bekymring. Der er heller ikke tvivl om, at hovedstrømmen i økonomisk teori drejede væk fra keynesiansk teori på makroniveau over mod en større vægt på neoklassisk inspireret teori på mikroniveau. Men det kan ikke i sig selv forklare skiftet blandt beslutningstagerne. Blandt politologer er politikere og interesseorganisationer kendt for i vid udstrækning at tage det, de kan bruge politisk, og udelade resten. Det er da også sigende, at den borgerlige regerings fokus på arbejdsmarkedets strukturproblemer, starten med Hvidbogen fra 1989, faldt sammen med bekymring over udviklingen i meningsmålingerne, som statsministeren mente, måtte forbedres ved at »genskabe ånden fra 1982«.

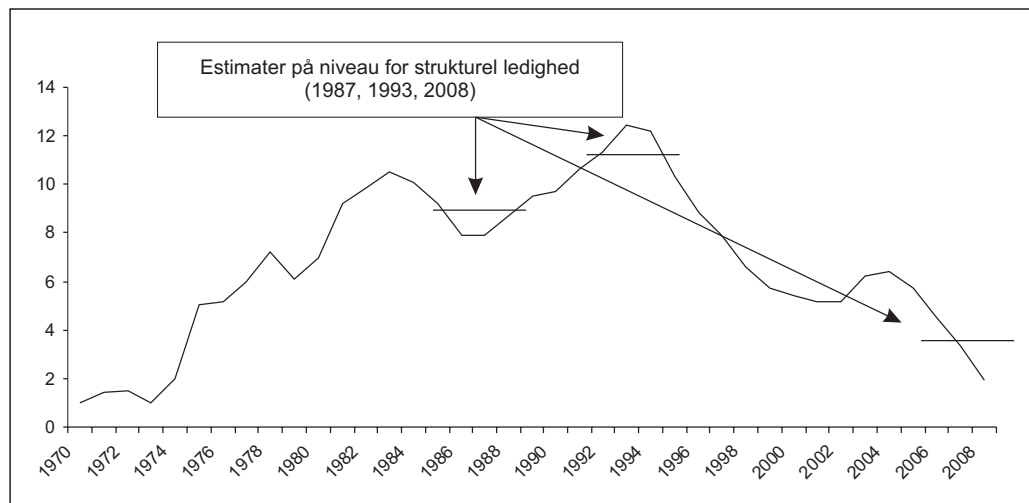
Omvendt er taktiske interesser eller legitimering dog ikke hele forklaringen. Man kan yderligere pege på tre forhold, der har været centrale forudsætninger for, at ideen om strukturel ledighed så hurtigt blev fælles tan-

kegods for hele den danske policy elite: Strukturparadigmet gav en forklaring på en anomali med høje lønstigninger i 1987, det kunne forenes med parternes interesser, og det muliggjorde en sammenkædning af økonomiske og socialpolitiske hensyn.

For det første er det en klassiker, at beslutningstagere ikke blot kæmper om interesser, men også prøver at finde ud af, hvordan verden ser ud. Med Heclos berømte udtryk »Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do ... Governments not only 'power' ... they also puzzle« (Heclo 1974: 305-6). Derfor er nye ideers gennemslag ofte styret af, at beslutningstagerne har *behov* for nye ideer, som kan forklare anomalier og reducere usikkerhed (Blyth, 2002: 11) – og det giver en særlig gennemslagsmulighed for de paradigmer, der netop på dét tidspunkt er til rådighed (Weyland, 2005; Béland, 2006).

Strukturparadigmet gav en plausibel forklaring på, at alle hidtidige strategier til bekæmpelse af ledigheden var slået fejl, og i særdeleshed på den uventede afbrydelse af midtfirsernes højkonjunktur i 1987. At ledigheden var faldet til et niveau, der lå under det strukturelle niveau, gav en fremragende forklaring på, at lønningerne begyndte at stige kraftigt i 1987 trods en høj ledighed på 8 pct. Peter Birch Sørensen (i 1992 medlem af Zeuthenudvalget og Personskatteudvalget, senere formand for Det Økonomiske Råd) bemærker 20 år senere (*Berlingske Tidende*, 25.8.2008), at de høje lønstigninger netop var en »øjeblikkelig« både »for økonomer, politikere og parterne på arbejdsmarkedet ... [At] lønningerne eksploderede selv i en situation med høj ledighed og beherskede prisstigninger (...) fik mange til at konkludere, at der var noget galt med strukturerne på arbejdsmarkedet, og begrebet 'strukturledighed' fik sit gennembrud.« Lønstigningerne i 1987 blev selve symbolet på strukturledigheden og et

Figur 2: Dansk ledighed fra 1973 til 2008 og estimater for strukturel ledighed



Kilde: Registeret baseret ledighed fra Danmarks Statistik. Estimer for strukturel ledighed baseret på Finansministeriet (1996:86; 2008:132).

fast referencepunkt i rapporter og redegørelser mv.

For det andet var diagnosen strukturledighed nogenlunde forenelig med både politiske interesser og ideer hos de vigtigste politikere og interesseorganisationer. Dels tillod diagnosen som omtalt flere forskellige strategier (markedstilpasning, aktivering/opkvalificering, lønsubsidier/hjemmeservice), dels var begrebet og diagnosen så tilpas upræcis, at den også var forenelig med elementer af tidligere tankegods hos de samme aktører. Som en centralt placeret fagforeningsmand udtalte:

»Det (strukturledighed) var jo bare et ord. Dets indhold var meget diffust, men det var ligesom noget, man kunne samles omkring. Og så kunne arbejdsgiverne sige, at der var noget galt med dagpengesystemet – med rådighedskontrollen og dagpengenes størrelse. Vi andre kunne sige, at der manglende kvalifikationstilpasning, og at man skulle sætte ind med aktiv uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik« (citater fra Torfing, 2004: 248).

Arbejdsgiverne ville gerne knytte strukturledighed til en markeds/incitaments-strategi, mens arbejderstagerne knyttede diagnosen til en aktiverings/opkvalificeringsstrategi (jf. figur 1). Begge fløje kunne tilslutte sig skrappe kontrol/større krav til de ledige – lønmodtagerens i bevidsthed om at have indflydelse på implementeringen. Termen »strukturledighed« var så tilpas rummelig, at man med lidt god vilje også kunne indlæse nogle af de problemer, navnlig fagbevægelsen tidligere havde kaldt strukturelle. Nogle beslutningstagere havde næppe helt forstået den nyere fagøkonomiske betydning. Snarere blev »strukturproblemer« (ligesom »globalisering« nogle år senere) en ritualiseret henvisning, der skulle udtale for at få adgang til det gode selskab.

For det tredje kunne diagnosen strukturledighed også knyttes til socialpolitiske diskurser om, at den hidtidige indsats var utilstrække-

lig. Det gjorde det hele mere spiseligt for traditionelle socialdemokrater. Hos Det Radikale Venstre var det en kærkommen lejlighed til at mane baglandets borgerlønstanker endegyldigt i jorden. Marianne Jøved startede en diskurs om »forsørgerkultur« (*Ugebladet Mandag Morgen* 4.12.1995) – et begreb, der ad omveje må have sin oprindelse i den angelsaksiske diskussion om »afhængighedskultur« (Murray, 1984). Tidligere tiders fokus på at sikre de lediges økonomiske tryghed blev italesat som »passiv forsørgelse«. Hvis ledigheden var strukturel, måtte den socialpolitiske indsats handle om mere end økonomisk tryghed. Per definition ville en kommende højkonjunktur jo ikke fjerne strukturledigheden. Tværtimod var der til strukturparadigmet knyttet en opfattelse af en ond cirkel (»hysteresis«), hvor ledighed avler mere ledighed pga. tab af kvalifikationer.

Kombineret med endnu en delvist ny forståelse af, at arbejde var den vigtigste kilde til inklusion i samfundet, ledte sidstnævnte ræsonnement nærmest til en opfattelse af, at et hvilket som helst arbejde er bedre end intet arbejde – og en hvilken som helst aktivering bedre end ingen aktivering. At stå helt udenfor arbejdsmarkedet blev set som en uundgåelig vej til social marginalisering. I hovedparten af 1990'ernes mange analyser og rapporter skelnede man overhovedet ikke mellem marginalisering på arbejdsmarkedet og social marginalisering (Goul Andersen, 1996). Det er således iøjnefaldende, hvordan ideerne om strukturledighed også bliver indbygget i socialpolitikken, og hvorledes dette ledsages af nye italesættelser.

Objektiv virkelighed eller socialt konstrueret problemopfattelse?

Det ligger i paradigmebegrebet, at ideer tildeles en vigtig selvstændig rolle. I opposition til en sådan fortolkning kunne man enten hævde, at de nye ideer mest afspejlede aktørers interesser, eller at de nye tanker simpelt hen var udtryk for en erkendelse af de

problemer, som 1990'ernes politikere stod overfor. I alt fald tidligere ville politologer ofte hælde til det første, økonomer til det sidste. Skal ideer tillægges en selvstændig rolle, må det sandsynliggøres, at ideerne faktisk får aktører til at handle anderledes, end de ellers ville have gjort ud fra deres interesser. Samt at det nye paradigme ikke blot er selvindlysende afspejling af den objektive virkelighed – at andre tolkninger var mulige.

For at starte med det sidste så ville datidens aktører formentlig *selv* pege på, at reformerne var foranlediget af nye problemer (f.eks. som følge af globaliseringen, jf. Velfærds-kommissionen, 1995) og/eller af bedre problemmerkendelse – efter at alle hidtidige strategier var slået fejl. Sådan oplevede aktørerne det. Men den nye problemmerkendelse var ikke så selvindlysende, at den var den eneste tænkelige. Både forestillingen om ledigheden som overvejende et strukturproblem og forestillingen om »passiv forsørgelse« som kilde til social marginalisering hvilede på et relativt spinkelt grundlag.

I nyere policy teori er det en standardpointe, at et problem først bliver et problem, når nogen *definerer* eller *italsætter* det som et problem. Derfor er der stigende forskningsfokus på den del af den politiske proces, hvor problemer »frames« eller italesættes, og hvor den politiske dagsorden sættes. Processen, hvor beslutningstagere udvælger, hvilke problemer, der er vigtige og »behandlingskrævende«, og hvor de danner kausalforståelse af problemernes beskaffenhed, foregår ikke i den blå luft. Men den er heller ikke uafhængig af, hvilke briller man ser med: Sådanne perspektiver eller paradigmer udpeger nogle problemer som særligt vigtige og nogle årsagsforståelser som særligt indlysende.

På den økonomiske side var to varianter fremtrædende i den danske policy diskussion. I én variant blev strukturledigheden forbundet med globaliseringen; i en anden lagde

man hovedvægt på incitamentsproblemer. Når det gælder globaliseringen, har man i Danmark traditionelt tilsluttet sig det økonomiske standardsvar, at mere handel er gavnligt for alle parter. Netop i starten af 1990'erne var der dog stor opmærksomhed på Asiens »tiger-økonomier« og den potentielle trussel mod produktionen og beskæftigelsen i Europa – som allerede var i dyb recession. I den bredere offentlighed var det en udbredt frygt, at det ville blive umuligt at skabe arbejde til alle. Selv blandt økonomer begyndte nogle at vakle *lidt* i troen. Frygten var, at der kunne blive en ufaglært overskudsbefolkning uden mulighed for beskæftigelse, så længe mindstelønnen var så høj – og politisk realisme tilsagde, at det sidste næppe lod sig ændre.

I den danske centraladministration udviklede spørgsmålet sig til en fejde mellem Finansministeriet og Erhvervsministeriet, hvor sidstnævnte så ledigheden som en mere langvarig effekt af den teknologiske udvikling og globaliseringen (Erhvervsministeriet, 1997). Derfor var det nødvendigt med løntilskud à la hjemmeserviceordningen, hvis man skulle have de lavtuddannede i beskæftigelse. I opposition hertil argumenterede Finansministeriet for, at overledigheden blandt de lavtuddannede mest skyldtes almindelige konjunkturudsvingninger (Finansministeriet, 1997: kap. 2), forstærket af den såkaldte 'gøgeungeeffekt', hvor lavtuddannedes jobfunktioner i perioder med høj ledighed overtages af mere veluddannet arbejdskraft.

Trods denne uenighed opfattede man dog også i Finansministeriet ledigheden som strukturel. Her var man blot mere fokuseret på de indenlandske mekanismer (Finansministeriet, 1997, kap. 2). Bl.a. blev det utilstrækkelige økonomiske incitament til at arbejde et fokusområde, styrket af flere undersøgelser, der påviste, at mange havde en temmelig begrænset økonomisk gevinst ved arbejde (Smith og Pedersen, 1995, 1998; Finansministeriet, 2002). En sådan diagnose udstak igen

et politisk handlingsrum, hvor fløjene kunne levere hver deres løsning. I en borgerlig optik var en naturlig løsning at forbedre det økonomiske incitament ved at skære i de sociale ydelser. Det var dog ikke acceptabelt for venstresiden af det politiske spektrum, hvis mere »defensive« alternativ blev strammere rådighedsforpligtigelser og øget kontrol af de ledige.³

Også denne forklaring på strukturel ledighed var dog kontroversiel. Problemet er bl.a., om den *incitamentstruktur*, der blev så grundigt beskrevet i 1990'erne, reelt genererer negative *incitamenteffekter*, som »ansvarlige« regeringer nødvendigvis må gøre noget ved. Faktisk havde empiriske studier ofte svært ved at finde en entydig sammenhæng mellem økonomiske incitamenter ledighed. På makroplanet fandt enkelte internationale studier en (svag) sammenhæng. Men selve dagpenge-niveauet syntes ikke så afgørende, og selv når det gælder beskyttelsen mod afskedigelser, var det typiske svar, at det havde ringe effekt på ledighedens omfang, men derimod indflydelse på ledighedens sammensætning (se Goul Andersen, 2003 for oversigt). Størst enighed var der om, at dagpengeperiodens længde har betydning – og det var også der, man tog fat.

Test på mikroniveau bl.a. ved hjælp af surveydata er mere sjældne og peger i forskellige retninger (Gallie og Alm, 2000). Generelt synes incitamenteffekter hyppigst bekræftet i de angelsaksiske lande, mens de har været sværere at dokumentere i Skandinavien (Eriksson, Jensen og Pedersen, 1999; Bolinder, 1998; Bach, 1999; Clement og Goul Andersen, 2006; Rosdahl, 2006). Danske studier har påvist en sammenhæng mellem økonomiske incitamenter og overgang til beskæftigelse blandt korttidsledige, men ikke blandt langtidsledige (Albrekt Larsen, 2003a; Smith og Pedersen, 2003). Kritikere har desuden anfægtet den underliggende antagelse om, at ledige frit kan vælge mellem ledighed og be-

skæftigelse, ligesom de har peget på, at kort-sigtede økonomiske incitamenter måske ikke betyder så meget i forhold til de mere lang-sigtede, navnlig ikke i et samfund med så høj indkomstmobilitet som det danske. Endelig har mere sociologisk orienteret forskning peget på betydningen af ikke-økonomiske motiver til at arbejde, som netop synes meget stærke i Skandinavien (Svallfors et al., 2001; Albrekt Larsen, 2003b).

I bagklogskabens lys tyder den markant faldende ledighed – f.eks. rundt regnet en halvering fra 1994 til 1999 – på, at niveauet for strukturledighed var overvurderet i 1990'erne. I et tilbageblik på den danske udvikling vurderer Det Økonomiske Råd, at Finansministeriets estimat for 1993 »forekommer tvivlsomt« (2002:135), og at halvdelen af ledighedsfaldet fra 1993 til 2002 formentlig blot må tilskrives de bedre konjunkturer (2002:133). Det Økonomiske Råd fastholder dog, at den resterende halvdel af ledighedsfaldet formentlig skyldes forbedrede strukturer på arbejdsmarkedet. Rådet tager mange forbehold, men i samklang med den gængse opfattelse i 1990'erne indledes argumentationen med, at »alene det faktum, at ledigheden i dag er ca. 75.000 under niveauet i 1986, samtidig med at lønstigningstakten er væsentligt lavere, tyder på, at der har været strukturforbedringer på arbejdsmarkedet« (2002:133).

Det sidste argument er imidlertid problematisk. Meget tyder nemlig på, at de kraftige lønstigninger i 1987 ikke primært var et symptom på et »overophedet« arbejdsmarked. Som påvist af Ibsen (1992) var lønglidingen forud for 1987-overenskomsterne ikke særlig stor, og navnlig var den ikke generel, men begrænset til enkelte sektorer. Lønstigningerne blev primært udløst ved overenskomstforhandlingerne. En alternativ tolkning er, at lønstigningerne primært må forstås som en »politisk lønfest«, der blev næret af, at 1987 var valgår, og at regeringen lige siden overenskomstindgrebet i 1985 havde

haft alvorlige problemer med vælgertilslutningen (Goul Andersen, 1988). Allerede forud for overenskomstforhandlingerne havde regeringen lovet pæne lønstigninger til offentligt ansatte, og fagbevægelsen havde hårdt brug for at vise sin eksistensberettigelse efter det ydmygende regeringsindgreb i 1985. Politisk var der således tale om en unik situation.

Alt i alt kan man dårligt tale om, at der var tvingende grunde til at acceptere strukturparadigmet. Noget lignende kan siges om det nye perspektiv på social inklusion, der understøttede strukturparadigmet: Langvarigt ledige var gennemgående ikke så socialt marginaliserede, som de ofte blev fremstillet (se f.eks. Goul Andersen 2003). Men der var gode grunde til, at det nye policy paradigme og dets iboende problemdiagnose føltes overbevisende for hovedparten af de »ansvarlige« aktører. Pointen er ikke, at man handlede »forkert«, men det forekommer rimeligt at tildele netop den »sociale konstruktion« af problemet en betydelig *selvstændig* rolle som forklaring. Man kan dårligt indkredse bestemte aktører som ophavsmænd – der var mange, og de arbejdede ikke nødvendigvis for at ændre beslutningstagernes opfattelser – men under alle omstændigheder kan det konkluderes, at nye forståelser både hos uafhængige økonomer og regeringens (især Finansministeriets) embedsmænd havde betydning.

Det kræver næppe yderligere begrundelse at konkludere, at forestillingen om strukturel ledighed har haft indflydelse på policy-udviklingen – også selv om det i årene op mod 2008 mest blev i forbindelse med bekymring for, om ledigheden nu var nået for langt ned. Syretesten er dog, om forestillingen får aktører til at opleve deres interesser anderledes og/eller til at handle imod tidligere tilkendegivne præferencer. Her bidrog forestillingen om strukturledighed utvivlsomt til at forklare, hvorfor Socialdemokratiet og fagbevægelsen i 1990'erne kunne sluge en del

kameler så som reduceret dagpengeperiode, strammere rådighedsregler og øget kontrol, selv om det må medgives, at man fik noget til gengæld, at man undgik det, der var værre (nedskæringer), og at den lavere ledighed bidrog til at mindske de sociale omkostninger.

I forhold til Halls (1993) teori om paradigmeskifte bør det dog understreges, at strukturparadigmet i Danmark ikke betød et *totalt* brud med fortidens instrumenter til bekæmpelse af ledigheden. I perioden 1989-1992 afstod man konsekvent fra traditionelle tiltag over for ledigheden (også under henvisning til andre problemer med »fine tuning« af finanspolitikken). Men både som medvirkende instrument i en »kick-start« af økonomien i 1994 og siden har man brugt finanspolitiske lempelser til at stimulere beskæftigelsen (Goul Andersen, 2002; Asmussen, 2007) – dog var der i 2004 tale om *permanente* skattelettelser. I starten af den socialdemokratiske regeringsperiode fra 1993 greb man endda midlertidigt til at reducere arbejdsudbuddet via overgangsydelse og orlovsordninger.

Der skete i Danmark et iøjnefaldende paradigmeskifte i synet på ledigheden i årene fra 1988 til 1992. Set i forhold til den internationale litteratur er det bemærkelsesværdigt, at det i Danmark skete som en »stille revolution«, og med en betydelig grad af konsensus, ikke som en altomfattende konfrontation. Det er samtidig karakteristisk, at de traditionelle makroøkonomiske instrumenter ikke blev smidt *helt* ud.

Men det nye paradigme *fik* afgørende betydning for såvel arbejdsmarkedspolitikken som den generelle økonomiske politik i Danmark, og det kom *tidligere* end i de fleste andre lande. Når det kunne lade sig gøre, skyldtes det en akkumulering af dårligere erfaringer – og i særdeleshed en kobling til de overraskende store lønstigninger i 1987 samt en mulig kobling til Socialdemokratiets arbejdsmarkeds- og socialpolitiske målsætninger. Det er i den

forbindelse også en vigtig pointe i forhold til den teoretiske litteratur, at det nye paradigme ikke dikterede én bestemt strategi. Tværtimod var det indenfor rammerne af det nye paradigme muligt at formulere flere forskellige sæt af strategier, som hver for sig var forenelige med væsentlige aktørinteresser. Endelig bør nævnes en vis vaghed i begreberne, der gjorde dem mere »rummelige« og mere forenelige med tidligere tanker.

Noter

1. Disse termer henviser mere specifikt til synet på arbejdsløsheden end Asmussens brug af termerne »keynesiansk« og »neoklassisk« paradigme i nærværende temanummer. Desuden ville mange af de aktører, der bekendte sig til strukturparadigmet, næppe vedkende sig en »neoklassisk« opfattelse.
2. »Strukturel ledighed er det niveau for arbejdsløshed, der er forenelig med konstant løninflation (non-accelerating wage rate of unemployment, NAWRU), eller konstant prisinflation (non-accelerating inflation rate of unemployment, NAIRU) under de givne økonomiske vilkår (egen oversættelse jf. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2580>).
3. Med skattelettelserne i 2003-04 tilkom en yderligere variant, nemlig at målrettede skattelettelser til de beskæftigede.

Litteratur

- Albrekt Larsen, Christian (2003a), »Økonomiske incitamenter, søgeadfærd og integration på arbejdsmarkedet« i Jørgen Goul Andersen, red., *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, København: Frydenlund, pp. 129-73.
- Albrekt Larsen, Christian (2003a), »Arbejdsomhed eller forsørgerkultur?« i Jørgen Goul Andersen, red., *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, København: Frydenlund, pp. 214-229.
- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2003), »Konjunktur- og strukturparadigmet i 1990'ernes velfærdspolitik«, i Jørgen Goul Andersen, Jørgen, red., *Marginalisering og vel-*

færdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel. København: Frydenlund, pp. 75-98

- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2004), *Magten på Borgen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2009), »How Economic Ideas changed the Danish Welfare State. The case of neo-liberal ideas and highly organised social democratic interests«, *Governance*, forthcoming.
- Asmussen, Balder (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*, Ph.d. afhandling. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Bach, Henning Bjerregård (1999), *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 99:12.
- Blanchard, Olivier og Lawrence Summers (1986), »Hysteresis and European Unemployment,« i Stanley Fischer, red., *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, Sept., pp.15-77. Reprinted in R. Cross, red., *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*. Basil Blackwell, 1988, pp. 306-364.
- Béland, Daniel (2006), »The Politics of Social Learning: Finance, Institutions, and Pensions Reform in the United State and Canada«, *Governance*, 19(4): 559-83.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolinder, Mats (1998), *Påverkas jobbchansen av sökbeteendet?* Long-term unemployment project Working Paper # 11. Umeå: Department of Sociology, Umeå University.
- Clement, Sanne Lund og Jørgen Goul Andersen (2006), *Delrapport 5: Ledighed og incitamenter: hvad ved vi? – En forskningsoversigt*, København. Beskæftigelsesministeriet.
- Det økonomiske Råd (1988), *Dansk Økonomi. Forår 1988*. København: Det Økonomiske Råd.
- Det Økonomiske Råd (2002), *Dansk Økonomi. Efterår 2002*, København: Det Økonomiske Råd.
- Erhvervsministeriet (1997), *Erhvervsredegørelsen 1997*, København: Erhvervsministeriet.
- Eriksson, Tor Peter Jensen and Peder J. Pedersen (1999). »Søgeadfærd og dagpenge – teori og empiri«, i Hege Torp, red., *Dagpengesystemene i Norden og tilpasning på arbejdsmarkedet*. Tema

- Nord Arbeidsmarked 1999:572. København: Nordisk Ministerråd, pp. 28-63.
- Finansministeriet (1996), *Finansredegørelse 1996*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1997), *Globalisering – sammenfatning og konklusioner* i serien *Danmarks som foregangsland*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002), *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2008), *Økonomisk redegørelse, august 2008*. København: Finansministeriet.
- Gallie, Duncan og Susanne Alm (2000), »Unemployment, Gender, and Attitudes to Work«, i Duncan Gallie and Serge Paugam, red., *Welfare Regimes and the Experiences of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 28-63.
- Goul Andersen, Jørgen (1988), *Vælgermosaik*. Småartikler om valg og vælgere 1986-88. Working Paper, Center for Kulturforskning, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (1993), *Politik og samfund i forandring*. København: Forlaget Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1996), »Velfærdssystem, marginalisering og medborgerskab«. *Dansk Sociologi*, 7(1): 7-39.
- Goul Andersen, Jørgen (2002), »Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency«, i Jochen Clasen, red., *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*. Bristol: Policy Press, pp.121-38.
- Goul Andersen, Jørgen, red.(2003), »Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, Jobchancer og trivsel«, København: Frydenlund.
- Hall, Peter A. (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain«. *Comparative Politics*, 25(3): 275-96.
- Heclo, Hugh (1974), *Modern Social Policies in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Ibsen, Flemming (1992), »Efter Zeuthen-rapporten«, *Samfundøkonomen*, no.6, pp. 7-45.
- Kuhn, Thomas (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindbeck, Asser and Donald Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Unemployment*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lødemel, Iver og Heather Trickey (2001), *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- OECD (1994), *The OECD Jobs study. Part I. Labour Market Trends and underlying Forces of Change*, Paris: OECD.
- Rosholm, Michael (2006), *Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitamenter, Delrapport 4*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Smith, Nina og Peder J. Pedersen (1995), »Kan det betale sig at arbejde?«, i G. Viby Mogenssen, red., *Hvad driver værket?*, København: Spektrum, pp. 31-44.
- Smith, Nina (1998), »Økonomiske incitamenter til at arbejde«, i Nina Smith, red., *Arbejde, Incitamenter og ledighed*. Århus: Rockwool Fondens Forskningsenhed/Aarhus Universitetsforlag, pp. 179-209.
- Smith, Nina og Søren P. Pedersen (2003), »Kan det betale sig at arbejde? – Nye beregninger for 2001«, i Nina Smith m.fl., red., *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, København, pp. 70-113.
- Torring, Jacob (2004), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse af skiftet fra forsørgelse til aktivering*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Udredningsudvalget (1992), *Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer. Juni 1992*. København: Udredningsudvalget.
- Velfærdskommissionen (1995), *Velstand og velfærd – en analysesammenfatning*. København: Velfærdskommissionen (»Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder«).
- Weyland, Kurt (2005), »Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform«, *World Politics*, 57 (2): 262-95.