

Strategisk design af politiske institutioner:

Socialdemokratiet og reformer i arbejdsløshedsforsikringen

Af Michael Baggesen Klitgaard, adjunkt, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

1. Introduktion

Den konventionelle visdom om 1990'ernes danske arbejdsmarkedsreformer er, at de blev gennemført fordi de arbejdsmarkedspolitiske institutioner havde akkumuleret en række dysfunktioner, og at dansk arbejdsmarkedspolitik så at sige stod ved et *critical juncture* (jf. Krasner, 1988). Ledighedsproblemet, ledighedens pres på de offentlige budgetter og samspilsproblemerne mellem dagpengesystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik var gode indikationer herpå. De eksisterende analyser af arbejdsmarkedsreformerne tenderer således mod at se 1990'ernes forandringer af de arbejdsmarkedspolitiske institutioner som politisk og administrativ problemløsning (se f.eks. Cox, 1997; Auer, 1999; Benner & Vad, 2000; Jørgensen, 2002: chp. 7; Goul Andersen, red. 2003; Madsen & Pedersen, red. 2003; Torfing, 2004).

Påstanden i denne artikel er derimod, at arbejdsmarkedsreformerne, herunder de markedsorienterede *make work pay* reformer i dagpengesystemet, også skal forklares som et resultat af Socialdemokratiets strategiske kalkuler. Den komparative velfærdsstatsforskning fremhæver traditionelt, at den universelle velfærdsstat ikke alene er Socialdemokratiets politiske mål, men også Socialdemokratiets politiske instrument i bestræbel-

serne på at mobilisere vælgerne (Esping-Andersen, 1985, 1990; Korpi, 1981; Przeworski, 1985; Svensson, 1994). Forudsætningen for at velfærdsstatens institutioner såsom arbejdsløshedsforsikringerne imidlertid fungerer som politisk instrument, er dog, at vælgerne finder institutionerne legitime, og er villige til at deltage i kollektive handlinger indenfor institutionernes ramme.

Jeg skal derfor afprøve et teoretisk argument om, at Socialdemokratiske regeringer i 1990'erne gennemførte markedsorienterede reformer i arbejdsløshedsforsikringerne, fordi partistrategierne betragtede arbejdsløshedsforsikringens institutionelle set-up som en trussel mod velfærdsstatens legitimitet, og på den måde en trussel mod partiets magtpolitiske interesser. Men en analyse af Socialdemokratiets reformstrategier i forbindelse med omlægningen af arbejdsløshedsforsikringen i perioden 1993 – 1998 er også af mere generel interesse, idet casen er kritisk for et teoretisk argument om, at politiske institutioner er genstand for politiske aktørers strategiske handlinger. Næppe noget andet enkeltstående velfærdsprogram har i samme udstrækning bidraget til at mobilisere lønmodtagerne, dvs. en stor del af vælgerne, til at slutte op om den skandinaviske arbejderbevægelse (Rothstein, 1992). Hvis vi skal finde empirisk belæg for

en påstand om, at politiske aktører agerer strategisk, når de foretager institutionelle valg, må det derfor være i dette tilfælde. Herunder skal jeg mere fyldigt redegøre for artiklens teoretiske påstand, hvorpå jeg redegør for, hvilken metode og hvilke data der anvendes for at afprøve argumentet. Endelig afsluttes artiklen med en konklusion og nogle fremadrettede kommentarer.

2. Velfærdsstaten som politisk instrument og Socialdemokratiets strategiske handlinger

For Socialdemokratiet er det vigtigt, at vælgerne finder velfærdsstatens institutioner legitime, og er parate til at handle kollektivt i regi af disse. En legitim, dvs. socialt og økonomisk retfærdig velfærdsstat gavner Socialdemokratiets politiske opbakning, fordi vælgerne i høj grad associerer Socialdemokratiet med velfærdsstaten. I en del nyere velfærdsstatsforskning argumenteres der for, at Socialdemokratiet ligefrem ejer velfærdsstaten som politisk sagområde (Jf. Budge & Farlie, 1983; Kitchelt, 2001; Green-Pedersen, 2001; Narud & Valen, 2002).

Det centrale er altså, at de velfærdsstatslige institutioner formår at løse de kollektive handlingsproblemer, som ifølge Elinor Ostrom er det mest fundamentale af alle samfundsmæssige problemer (Ostrom, 1998). Men under hvilke forudsætninger er medborgere parate til at handle kollektivt i velfærdsstatens regi, og hvornår er de netop ikke parate hertil? Margaret Levi har peget på, at viljen til kollektive handlinger ikke udelukkende kan forklares ved, at handlingen er økonomisk rationel. Ifølge Levi er borgerne villige til at samarbejde blot på den betingelse (contingent consent), at de ikke udnyttes af andre, som prøver at free-ride (Levi, 1997: 19). Reciprocitet og tillid til at andre også vil agere kollektivt er med andre ord en afgørende betingelse for den enkelte, hvilket vil sige, at det enkelte individs kollektive handlingsvilje beror på en forventning om, hvad andre

gør. Vil de samarbejde eller vil de free-ride (jf. Putnam, 2000: 19-28)? Hvis ikke betingelsen er opfyldt, undermineres viljen til kollektive handlinger og dermed legitimiteten om de institutioner, der skulle samarbejdes omkring. Ifølge Levi materialiseres denne institutionelle illegitimitet ydermere i de-legitimering af den politiske aktør, som associeres med det institutionelle arrangement (Levi, 1990; 1998: 88). Manglende legitimitet om den universelle velfærdsstats institutioner kan derfor forventes omsat i mistillid til Socialdemokratiet.

Bo Rothstein har appliceret Levis pointer om politiske institutioners legitimitet i en analyse af netop den universelle velfærdsstat. Ifølge Rothstein fremmer den universelle velfærdsstat faktisk medborgernes vilje til at optræde som contingent consenters, agere kollektivt og samarbejde med hinanden om løsningen af sociale problemer. Rothstein argumenterer for, at universelle velfærdsstater indeholder specielle legitimitetsmekanismer, som vi bør se nærmere på her. Vi kan nemlig forvente, at truslen mod disse kan anspore Socialdemokratiet til at gennemføre institutionelle reformer, herunder markedsorienterede reformer i centrale velfærdsprogrammer, hvis det kan eliminere truslen.

Den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Det er som nævnt afgørende, at kollektive institutioner understøtter den enkelte borgers tillid til, at andre borgere bakker op om velfærdssystemet, og afstår fra at free-ride, dvs. at borgerne har tillid til, at velfærdsstaten er substantielt og procedurelt retfærdig (Rothstein, 1998). Velfærdspolitikken substantielle retfærdighed refererer til den generelle politiske legitimitet om målene. Når den universelle programorganisering inkluderer de fleste borgere, udvikles en tendens til at søge løsninger, som de fleste borgere bakker op og dermed tendens til udvikling af bredt funderet substantiel legitimitet. Den univer-

selles programorganisering bevirker, at det socialpolitiske spørgsmål handler om, hvordan vi løser vores problem, hvormed politiske konflikter mellem forskellige sociale grupper (os og dem) elimineres.

Når velfærdsydelserne organiseres som universelle sociale rettigheder, kan adgangskriterierne ydermere formuleres ganske simpelt. F.eks. at alle over en bestemt alder har ret til folkepension, eller at alle ledige medlemmer af a-kassen har ret til en bestemt ydelse. Adgangskriteriet til velfærdssystemet beror på objektive parametre, hvormed procedurene ofte kan automatiseres. Staten gør i relativt mindre grad borgerne til klienter, samtidig med at borgerne har færre muligheder for, og incitamenter til, at tilbageholde informationer og overdrive de konkrete sociale problemer med henblik på at opnå ret til en social ydelse. Det skaber legitimitet om procedurerne, og fremmer den generelle vilje til at handle kollektivt, fordi der er tillid til, at borgernes skattekrone anvendes til de rette formål, og ikke forsvinder i bureaukrati og gives til andre borgere på falske forudsætninger.

Høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager endelig, at universelle velfærdsstater er i stand til at løse det måske mest centrale kollektive handlingsproblem af alle: Finansieringsproblemet. Høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager et spill-over til accepten af skatterne, idet den enkelte borger accepterer en høj skat, fordi den enkelte borger har tillid til, at andre borgere også accepterer skatten, bærer en fair andel af byrderne, og afstår fra at free-ride (Rothstein, 1998: 157-166).

Pres på legitimitetsmekanismer – et SD magtproblem

Når Rothstein på den måde udpeger den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, udpeger han samtidig, om end indirekte, hvad der kan skabe illegitimitet om den universelle velfærdsstat, og forårsage mistillid

til Socialdemokratiet. Indirekte får vi altså udpeget nogle situationer, hvor Socialdemokratiet kan ventes rede til at gennemføre markedsorienterede reformer for at afhjælpe problemer, partistrategerne opfatter som en trussel mod legitimitetsmekanismerne. Spørgsmålet er så, hvornår og hvordan mekanismerne er kommet under pres?

Det er de kommet i en periode, hvor OECD-økonomiernes mest påtagelige problem har været høj ledighed. Ifølge Esping-Andersen er der intet som arbejdsløshed, der kan svække solidariteten i velfærdsstaten og dermed Socialdemokratiets magt og legitimitet (Esping-Andersen, 1985: 247). Ved høj ledighed øges risikoen for, at de beskæftigede udvikler en opfattelse af, at den kollektive handlingsbetingelser ikke opfyldes, fordi en stor gruppe »free-ridere« modtager skattefinansierede ydelser uden at yde et bidrag til gengæld – reciprocitetsprincippet er kommet under pres. De beskæftigede kan derfor udvikle præferencer for at bryde med free-riderne, hvilket vil være et problem for den strategiske solidaritet. Vedvarende høj ledighed, hvor relativt mange lever af overførselsindkomster indebærer kort sagt en risiko for, at solidariteten i den universelle velfærdsstat brister (Rothstein, 2003: 31). Overfor sådanne free-rider problemer kan markedsreformer være en mulig løsningsstrategi. Free-riderne skal i højere grad gøres individuelt ansvarlige for at kompensere for mistet arbejdsindtægt og i mindre grad belaste kollektivet. Sådanne indgreb behøver ikke blive fremstillet, så de udelukkende fremstår som en straffeaktion overfor de ledige. De kan frames så de i højere grad fremstår som progressive forsøg på at løse ledighedsproblemet. Men det er alligevel vigtigt at sende et politisk signal til de beskæftigede om, at free-ridere ikke accepteres. Signaler som er vigtige for at opretholde den fortsatte skattevilje og den kollektive handlingsbetingelser.

Lige så vel som socialdemokraternes »politics against markets« strategier under velfærdsstatens ekspansionsfase kan forklares som magtpolitiske handlinger (jf. Esping-Andersen, 1985), er der altså gode argumenter for, at »markets against politics« strategierne i 1990'erne også kan forklares hermed. Partiet antages kort sagt at agere strategisk og relativt rationelt både ved tidspunktet t_1 og t_2 , men det der var legitimt ved t_1 , kan være illegitimt ved t_2 , hvormed reformer kan være påkrævede for at efterleve de politiske ambitioner.

3. Metode og data

Spørgsmålet er så, hvordan vi undersøger et partis politik, og hvordan vi afgør, om reformerne blev gennemført som strategiske handlinger eller af andre årsager? En mulighed er at kaste sig over partiets programerklæringer og partistrategernes ytringer i en bestræbelse på at belyse, hvordan partiet har begrundet og legitimeret den førte politik (jf. Tøgeby, 1974). Problemet med den tilgang er dog, at sådanne ytringer ikke nødvendigvis dækker over reelle præferencer. Derfor kan man i stedet se på hvad der er nok så vigtigt, nemlig partiets handlinger. Hvordan er partiets formodede præferencer blevet omsat i forsøg på at gennemføre institutionelle reformer (jf. Nørgaard, 2002)? Bagdelen ved den metode er, at vi ikke får meget at vide om bagvedliggende motiver, og ej heller sættes i stand til at forbinde handlingerne med eventuelle bagvedliggende strategiske kalkuler. Givet disse fremgangsmåders forskellige fordele og ulemper, forekommer det velvalgt at kombinere metoderne, hvilket jeg har tænkt at gøre. Først kortlægges derfor partiets præferencer og ytringer på den overordnede reformagenda gennem analyse af partiets og partistrategernes publikationer. Formålet er at analysere, om Socialdemokratiets reformmotiver vitterligt er forbundet med bekymringer for den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, hvormed den teoretiske forventning er, at Socialdemokratiet eksplícit

henviser til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, når reformpolitikken skal forklares.

Dernæst analyseres reformhandlingerne med baggrund i en antagelse om, at hvis Socialdemokratiet bekymrer sig om legitimitetsmekanismerne, afspejler det sig ved, at partiet vælger at reformere arbejdsløshedsforsikringerne på ganske bestemte måder, dvs. udfører reformaktiviteten på nogle af programmets aspekter, og samtidig friholder andre. Det er en rimelig antagelse, at partiets strategiske bevidsthed viser sig i det moment, hvor partiet konkret foreslår reformer. Med baggrund i det teoretiske postulat må vi således formode, at partiet undgår reformtiltag, som kan svække medborgernes vilje til at handle kollektivt i regi af velfærdsstatens institutioner, til fordel for tiltag som øger free-ridernes individuelle ansvar for at imødegå sociale risici, men uden at sætte den kollektive handlingslogik over styr.

Med hensyn til reformer af arbejdsløshedsforsikringerne må Socialdemokratiet derfor ventes at afvise ethvert alternativ til Ghent-organiseringen, fordi det er en væsentlig kilde til, at fagbevægelsen i Danmark har formået at løse et kollektivt handlingsproblem mellem lønmodtagerne (Rothstein, 1992). Til gengæld formodes partiet at reformere arbejdsløshedsforsikringernes indhold uden dog at reducere kompensationsgraden. Det vil også ramme de korttidsledige, som ikke udgør et free-rider problem og desuden reducere forsikringssystemet bidrag til den såkaldte flexicurity strategi (Auer, 1999). Til gengæld ventes Socialdemokratiet at ville reducere dagpengeperioden, fordi det målrettet rammer de langvarigt ledige, der først og fremmest udgør et free-rider problem. Af samme årsag forventes også forslag om øgede aktiveringskrav for at opretholde dagpengereetten, samt forslag om øget arbejdskrav for at opnå dagpengen, selvom det næppe er Socialdemokratiets primære præference.

Free-rider problemet består ikke i, at ledige overhovedet opnår dagpengeret, men problemet opstår hvis ledige opholder sig i dagpengesystemet i lang tid. Endelig ventes der ingen forslag om reformer på finansieringssiden, eftersom højere egenbetaling på dagpengeområdet kan gøre private løsninger konkurrencedygtige og stimulere et brud med velfærdsstatens, eller i dette tilfælde, fagbevægelsens institutioner. For denne del af undersøgelsen består kildematerialet primært af Folketingstidende.

Boks 1: *Hypoteser om socialdemokratisk reformpolitik*

Den overordnede reformagenda

- Socialdemokratiet begrunder markedsreformer i den universelle velfærdsstat med henvisninger til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Socialdemokratiets reformhandling på A-forsikringen

- Ingen præferencer for at reformere på producentaspektet – Ghent-princip fastholdes
- Afkortning af ydelsesperioden, aktiv arbejdsmarkedspolitik og øget arbejdskrav frem for reduceret kompensationsgrad.
- Ingen præferencer for at reformere finansieringsaspektet.

4. Socialdemokratiets reformstrategier i arbejdsløshedsforsikringen, 1993-98

Reformagendaen

I slutningen af 1980'erne skærpedes de politiske uenigheder om at løse et mangeårigt ledighedsproblem i Danmark. I 1988 påbegyndte Socialdemokratiet en diskussion om velfærdsstatens fornyelse, som primært fokuserede på ledighedsproblemet. På partikongressen samme år vedtog Socialdemokratiet et arbejdsprogram, som lægger op til vel-

færdssamfundets fornyelse, og betegner i den forbindelse kampen mod arbejdsløsheden som hovedopgaven (Socialdemokratiet (herafter SD), 1988: 3). Den daværende formand fastslog i den forbindelse, at partiet ikke skal glemme, »at velfærdssamfundets politiske fundament har været en stærk alliance med den skattebetalende middelklasse, som ud over den sociale solidaritet med de svageste grupper opnåede adgang til gode skoler, sygehuse, veje, daginstitutioner, og ret til dagpenge og pension« (Auken, 1988: 27). Ledighedsbekæmpelsen bliver også set som et led i at indfri socialdemokraternes magtpolitiske ambitioner (Auken, 1988: 40). Høj beskæftigelse betegnes som lønmodtagernes vigtigste modmagt overfor arbejdsgiverne, fordi det er forudsætningen for at skabe politisk tilslutning til at opretholde generøse sociale ydelser for dem, der står udenfor arbejdsmarkedet (Auken, 1988: 39). Partiledelsen er altså bevidst om betydningen af de institutionelle mekanismer, der former velfærdsstatens substantielle legitimitet, og opretholder skatteborgernes vilje til at løse finansieringsproblemet kollektivt.

I 1992 fornyes arbejdsprogrammet »På menneskets vilkår«, hvor partiet peger på, at der er opstået nye klasseskel mellem dem, der er indenfor i sikre jobs, og dem der er udenfor i arbejdsløshed (SD, 1992: 5). Fastholdelsen af solidaritet mellem de enkelte befolkningsgrupper blev beskrevet som en overordnet politisk målsætning (SD, 1992: 6, 10). Socialdemokratiets analyse af ledighedsproblemet som en insider-outsider problematik er første skridt i erkendelsen af, at ledighedsproblemet indeholder potentialet til at generere et solidaritetsbrud, fordi det socialpolitiske spørgsmål om hvordan vi løser vores problemer, bliver til, hvordan vi løser problemerne for dem. Partiet tilstræber at fastholde solidariteten mellem befolkningsgrupperne, og frygten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten fremtræder direkte i 1992 programmet, idet partiet peger på, at en af 1990'ernes

politiske opgaver bliver at undgå en cementering af »2/3-samfundet« eller insider-outsider problemet (SD, 1992: 10).

Insider-outsider debatten og diskussionen om et solidaritetsbrud i velfærdsstaten kom især på dagsordenen med rapporterne fra den såkaldte Socialkommissionen (se f.eks. Berlingske Tidende, Det fri Aktuelt, Information, Jyllands Posten og Politiken d. 17/11, 1992), og problemets betydning for socialdemokraternes arbejdsmarkedspolitiske strategier i 1990'erne fremgår tydeligt af en bog, den socialdemokratiske finansminister Mogens Lykketoft udgiver i 1994. Lykketoft skriver bl.a., at socialpolitiske fordelings-systemer, som indrettes med henblik på at opkræve store dele af folks indtægter og uddele midlerne til andre, løbende skal vedligeholdes for at fastholde dets funktioner og genoprette samfundsmoralen ved at bevise, at alle bidrager til fællesskabet (Lykketoft, 1994: 157). Den daværende socialdemokratiske finansminister var den centrale arkitekt bag 1990ernes reformpolitik og han havde tilsyneladende fuld forståelse for betingelserne bag velfærdsstatens substantielle og procedurale legitimitet.

Et yderligere bidrag til at skærpe Socialdemokratiets bevidsthed omkring problemerne med overførselsindkomsterne var diskussionen om en såkaldt borgerlønstrategi i ledighedsbekæmpelsen. Efter mange år med høj ledighed havde de sociale overførsler efterhånden fået en varig karakter. Overførselsindkomsterne er i udgangspunktet midlertidige foranstaltninger, men fik i tiltagende grad præg af borgerløn, fordi der kunne registreres samspilsproblemer mellem ydelsessystemerne (Christensen, 2000: 286). I 1995, dvs. efter regerings-skiftet i 1993, udgiver partiet et debatoplæg om velfærdssamfundets fornyelse, hvor princippet om at pligter og rettigheder følges ad, lanceres som grundpillen i velfærdsstatsvisionen. Her stadfæster partiet, at det aldrig har tilsluttet sig borgerlønstanken, fordi rettigheder

uden pligter strider mod det fundament partiets politik bygger på (SD, 1995: 8). Afsluttende hedder det, at de fleste danskere ønsker at bevare et solidarisk samfund »...men det kræver, at mennesker føler, at de betaler en fair del af regningen, og at naboen også gør det. Og det kræver, at der er sammenhæng mellem pligter og rettigheder, og at de offentlige kasser ikke drænes af folk, der kunne klare sig selv« (SD, 1995: 30).

Reformhandlinger

I perioden mellem 1993 og 1998 fremsætter de socialdemokratiske ledede regeringer ikke forslag, som kan røkke ved Ghent-organiseringen. Til gengæld undgik kompensationsgraden ikke helt regeringens opmærksomhed. F.eks. indeholdt arbejdsmarkedsreformen i 1993 forslag om, at sænke kompensationsgraden for de der modtager supplerende dagpenge (Folketingstidende (herefter FT), Tillæg A, 1992/93: sp. 8900). Derudover aftrappede regeringen løbende de orlovsordninger, som blev etableret med arbejdsmarkedsreformen i 1993, ved bl.a. at reducere kompensationsgraden ved benyttelsen af orlovsordningerne (Folketingets årbog, 1994/95: 97), ligesom unge under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse får pligt til jobtræning eller uddannelse efter 6 måneders ledighed på en sats svarende til 50 pct. af højeste dagpenge i 1996 (FT, Tillæg A, 1995/96: 140, 144-145). Denne såkaldte ungeindsats foreslås i 1998 udvidet til også at gælde unge med erhvervskompetencegivende uddannelse (FT, Tillæg A, 1998/99: 495). Der er således eksempler på, at den socialdemokratiske ledede regering foreslog ændringer på a-forsikringens kompensationsgrad, men forslagene er ikke rettet mod den ordinære del af dagpengesystemet, som har vælgernes primære bevågenhed. Det gjaldt ordninger, som i større eller mindre udstrækning er tilgængelige, uden at den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet, ligesom indsatsen primært rammer mindre afgrænsede grupper.

I begyndelsen af 1990'erne var dagpengeperioden i praksis uendelig, og ledige kunne kvalificere sig til dagpenge ved at opfylde et arbejdskrav på 26 ugers måske endog offentligt støttet beskæftigelse (Jf. Rosdahl, 2003). Hvis Socialdemokratiet frygter et solidaritetsbrud i velfærdsstaten pga. de offentlige ydelsers indretning i en periode med høj ledighed, var der god grund til at fokusere på dagpengeperioden. Periodens længde kunne opfattes som en direkte udfordring af de beskæftigedes vilje til at være solidariske med de langtidsledige. Med arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev dagpengeperioden foreslået opdelt i en første delperiode på 4 år, dagpengeperioden, mens anden delperiode på tre år blev betegnet aktivperioden. I aktivperioden blev ledige givet en indtægtsgaranti på niveau med dagpengene (FT, Tillæg A, 1992/93: sp. 8884-8887), men til forskel fra tidligere kunne hverken aktiv arbejdsmarkedspolitik eller uddannelse kvalificere til en ny periode (FT, 1992/93: Tillæg A: sp. 8886), ligesom ydelse fra a-kassen i anden delperiode var forbundet med ret og pligt til aktivering.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 1996 foreslår regeringen yderligere at afkorte delperiode 1 til 2 år og fremrykke delperiode 2 tilsvarende, hvormed dagpengeperioden afkortes til sammenlagt 5 år. Retten til at følge ordinære uddannelsesforløb på dagpenge skal også ophøre, ligesom regeringen intenderer at opstramme a-kassernes administration med en tilsynsenhed i Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringer, som skal føre tilsyn med a-kassernes administration af reglerne. Regeringen synes altså også bekymret for den procedurelle legitimitet (FT, Tillæg A, 1995/96: 140-151, 152-167). Den afsluttende del af reformarbejdet foreslås på grundlag af et forlig mellem arbejdsmarkedets parter, og ender som en del af finanslovsforhandlingerne for 1999. Arbejdsmarkedsreform III fremsættes af arbejdsministeren i oktober 1998, og indebærer forslag om, at delperiode 1 afkortes med yderligere 1 år og en tilsvarende fremrykning af delperiode

2, hvormed den samlede dagpengeperiode intenderes afkortet til 4 år. Den såkaldte ungeindsats styrkes yderligere, idet aktivperioden, eller delperiode 2, foreslås fremrykket til efter 6 mdr. for alle unge under 25 år, mens den forlængede dagpengeret skulle afskaffes gradvist for alle 50-54 årige (FT, Tillæg A, 1998/99: 492-502). Dagpengeperioden og væsentlige skærpelser af aktiveringskravet er altså i centrum for Socialdemokratiets arbejdsmarkedspolitiske reformstrategier, mens der ikke foreslås stramninger i arbejdskravet. Det blev dog øget fra 26 til 52 ugers ordinær beskæftigelse i forbindelse med finanslovsforliget for 1996 men på et krav fra det Konservative Folkeparti.

Hverken arbejdsmarkedsreformen i 1993 eller de efterfølgende i 1995 og 1998 indeholdt finansieringsforslag. Derimod fremlægger regeringen i 1993 forslag til en skattereform, hvor det bærende element var en omlægning af personskatterne. Indkomstskatten skulle ned og erstattes af et arbejdsmarkedsbidrag på 5 pct. ved indførelsen, som gradvist skulle stige til 8 pct. Arbejdsmarkedsbidraget skulle opkræves til specifikke arbejdsmarkedspolitiske udgifter, hvormed regeringen mente at kunne inddrage arbejdsmarkedets parter mere i finansieringen (FT, Tillæg A, 1992/93: sp. 9346-9347; Thomsen, 1993: 11-28). En af begrundelserne for at indføre arbejdsmarkedsbidraget var at stimulere en bestemt adfærd blandt arbejdsmarkedets parter. Synliggørelse af arbejdsmarkedsudgifterne skulle stimulere parterne til at udvise løntilbageholdenhed i perioder med høj ledighed af hensyn til beskæftigelsen. Jeg har ikke teoretiseret, at finansieringsreformer kan gå gennem skattereformer. Men sammenholder vi regeringens forslag med de generelle teoretiske argumenter om, hvad Socialdemokratiet vil gøre henholdsvis ikke gøre på baggrund af logikken om at sikre viljen til kollektive handlinger kan forslaget tolkes på to måder. Fondskonstruktionen og øremærkningen af en del af skatten skulle give insiderne

incitamentet til at moderere lønkravene i perioder med høj ledighed og dermed være solidariske med outsiderne. Men den modsatte effekt er også mulig. Insiderne kan udvikle præferencer for at handle individuelt, fordi insiderne hver måned får præciseret på lønsedlen, hvor meget solidariteten med outsiderne koster, og hvor meget skatteprocenten teoretisk set kunne reduceres, hvis free-riderne kunne få hænderne op af lommerne. Indtil videre har der dog ikke været tegn at spore i den henseende.

5. Konklusion

Socialdemokratiets problemopfattelser omkring ledigheden i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var nært koblet til den forståelse, at høj ledighed og større gruppers permanente belastning af arbejdsløshedsforsikringerne er et problem for den universelle velfærdsstats substantielle legitimitetsmekanismer. De undergraves, hvis arbejdsmarkedets insidere udvikler uvilje mod at medvirke til at løse finansieringsproblemet og handle kollektivt med outsiderne. De socialdemokratiske strategier frygtede, at høj ledighed og mange på overførsler skulle nedbryde betingelserne for, at de beskæftigede vil vedblive med at være solidariske med de ledige. I overensstemmelse med de teoretiske forventninger afkortes primært dagpengeperioden samtidig med at der strammes op på aktiveringskravene overfor de ledige. Derimod fremsætter regeringen ikke forslag til at skærpe arbejdskravet for at opnå dagpengen. Arbejdskravet blev dog strammet ganske væsentligt i forbindelse med finanslovsaftalen for 1996 men altså som følge af forlig med det Konservative Folkeparti. Ellers er de fremsatte forslag i overensstemmelse med teorien om, hvordan Socialdemokratiet forventes at agere, når partiet skal varetage langsigtede hensyn og bevare det politiske våbens legitimitet.

Jeg har ikke udviklet en specifik hypotese som kan støttes eller afvises med henvisning til forslaget om et arbejdsmarkedsbidrag.

Vurderes forslaget i forhold til det generelle teoretiske argument om, at Socialdemokratiet forsøger at sikre den kollektive handlingsbetingelser, giver forslaget mening på den måde, at det blev begrundet med at skulle stimulere de kollektive handlinger mellem insiderne og outsiderne. Men effekten kan også blive den modsatte og på lang sigt forårsage et solidaritetsbrud, fordi insiderne (os) hver måned kan se, hvor meget solidariteten med outsiderne (dem) koster. Jeg finder det derfor ikke muligt at foretage en konklusion i forhold til dette reformpolitiske tiltag, men noterer, at det endnu ikke i dag synes at være kilde til et solidaritetsbrud i velfærdsstaten.

Sammenfattende har den empiriske analyse således ydet en del støtte til tesen om, at Socialdemokratiets markedsorienterede reformstrategier for arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne skal betragtes som strategiske handlinger. Socialdemokratiet kan argumenteres for at handle strategisk rationelt både ved tidspunktet t_1 og tidspunktet t_2 , men det er forskellige handlinger, som er strategisk rationelle på de to tidspunkter, eftersom den institutionelle kontekst er forskellig. Men der må også anføres et par væsentlige korrektioner til teorien. For det første handlede Socialdemokratiet i vid udstrækning på baggrund af frykten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten. Da reformprocesserne blev indledt var der relativt stor vælgeropbakning til de danske arbejdsløshedsforsikringer, ligesom der ikke var sikre empiriske tegn på solidaritetsbrud mellem de ledige og beskæftigede (Goul Andersen, 1995; Klitgaard, 2004: kap. 7 og 8). For det andet kan jeg ikke afvise betydningen af f.eks. økonomisk pres som reformdrivkraft. Sammenligner vi f.eks. med de nogenlunde samtidige reformer i de svenske arbejdsløshedsforsikringer, hvor kompensationsgraden blev reduceret af socialdemokraterne i midten af 1990'erne, handlede det udelukkende om at løse et meget omfattende budgetproblem (Anderson, 2001; Klitgaard, 2002, 2004: kap. 10).

Forklaringen om Socialdemokratiets strategiske handlinger synes derfor, at skulle reserveres til at forklare genuine institutionelle reformer eller kvalitative forandringer frem for kvantitative forandringer. Mere fremadrettet kan der peges på, at analysen af institutionelle valg og institutionelle reformer bør gennemføres med øje for, at institutioner er politiske konstruktioner og til stadighed genstand for strategiske aktørers handlinger (jf. Knight, 1992).

Litteratur

- Anderson, Karen M. (2001). »The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State – Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance«. *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 1063-1091
- Auer, Peter (1999). *Employment Revival in Europe*. Geneve: ILO
- Auken, Svend (1988). *Vilje til forandring*. København: Socialdemokratiet
- Benner, Mats & Torben Bundgaard Vad (2000). »Sweden and Denmark: Defending the Welfare State«. I Fritz Scharpf & Vivien A. Schmidt, red. *Work and Welfare in the Open Economy vol. II*, Oxford: Oxford University Press.
- Berlingske Tidende, d. 17/11, 1992
- Budge, Ian & Dennis Farlie (1983). »Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data«. I Hans Dalder & Peter Mair, red. *West European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage Publications
- Christensen, Erik (2000). *Borgerløn: Fortællinger om en politisk ide*, Højbjerg: Hovedland
- Cox, Robert Henry (1998). »From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in Netherlands and Denmark«. *Governance*, 11 (4), pp. 397-414
- Det Fri Aktuelt, d. 17/11, 1992
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Folketingstidende, 1992/93, Tillæg A
- Folketingstidende, 1993/94, Tillæg A
- Folketingstidende, 1994/95, Årbog
- Folketingstidende, 1995/96, Tillæg A
- Folketingstidende, 1995/96, Register
- Folketingstidende, 1998/99, Tillæg A
- Goul Andersen, Jørgen (1995). »Hvordan skal arbejdsløsheden bekæmpes. Vælgeres syn på arbejdsmarkedspolitikken«. *Arbejdspapir nr. 5* fra Det danske Valgprojekt
- Goul Andersen, Jørgen, red. (2003). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). »Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, (jf. Knight, 1992) 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus«. *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 963-985.
- Jørgensen, Henning (2002). *The Policy Process in Denmark. Consensus, Co-operation and Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar
- Kitchelt, Herbert (2001). »Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies«. I Paul Pierson, red. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). »Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer«. *Politica*, 34 (2), pp. 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet de-kollektiverer den universelle velfærdsstat*. Ph.D.-afhandling. Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*. Stockholm: Tiden
- Krasner, Stephen D. (1988). »Sovereignty: An Institutional Perspective«. *Comparative Political Studies*, 21 (2), pp. 66-94
- Levi, Margaret (1990). »A Logic of Institutional Change«. I Karen Schweers Cook & Margaret Levi, red. *The Limits of Rationality*, Chicago: The University of Chicago Press
- Levi, Margaret (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Levi, Margaret (1998). »A State of Trust«. I Valerie Braithwaite & Margaret Levi, red. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation
- Lykketoft, Mogens (1994). *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*. København: Samleren
- Madsen, Per Kongshøj & Lisbeth Pedersen, red. (2003). *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet
- Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry (2001). »Partikonkurranse og sakeierskap«. *Norsk Statsvitens-*

- kaplig Tidsskrift 17 (4), pp. 395-425
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2002). »De var ikke så røde – men hvad var de så? En analyse af Socialdemokratiets velfærdspolitik i perioden 1890-1913«. I Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller, red. *Demokratisk set. Festskrift til Lise Tøgeby*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Ostrom, Elinor (1998). »A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action«. *American Political Science Review*, 92 (1), pp. 1-23
- Politiken, d. 17/11, 1992
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone
- Rosdahl, Anders (2003). »Lediges understøttelsesperiode«. I Madsen og Pedersen, red.
- Rothstein, Bo (1992). »Labour market institutions and Working class strength«. I Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, red. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matters*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- Socialdemokratiet (1988). *På menneskets vilkår*. København: Socialdemokratiet
- Socialdemokratiet (1992b). *På menneskets vilkår*. København: Socialdemokratiet
- Socialdemokratiet (1995). *Velfærd med vilje*. København: Socialdemokratiet
- Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratins dominans*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Thomsen, Finn (1993). *Skattereformen – kort og godt*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag
- Tøgeby, Lise (1974). *Revisionismens betydning for Socialdemokratiets idéudvikling fra 1890'erne til 1930'erne*. Århus: Institut for Statskundskab
- Torfin, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag