

Anders Lindbom

Den svenska välfärdsstaten under 1990-talet. Vad kan Danmark lära av de svenska erfarenheterna?

I huvudsak är den svenska välfärdsstaten sig lik fastän reformer har gjorts på marginalen. På två områden genomfördes strukturella reformer: ålderspensionerna och bostadspolitiken. Den svenska arbetsmarknadspolitiken förmådde inte hålla arbetslösheten nere under recessionen vid 1990-talets början, men de senaste åren har en kraftig sysselsättningsökning kommit till stånd. De danska arbetsmarknadsreformerna är inte så omfattande som ofta påstås, varför det knappast är reformerna som är den avgörande förklaringen till den sjunkande arbetslösheten. Arbetsmarknadspolitik är inget undermedel mot arbetslöshet – konjunktursvängningar har fortsatt betydelse – men det finns indikationer på att arbetsmarknadspolitik på marginalen kan ha en betydelse för att minska den strukturella arbetslösheten.

Den här artikeln beskriver den svenska välfärdsstatens öden och äventyr under 1990-talet och analyserar vilka lärdomar Danmark kan dra av dessa. Först i artikeln beskriver jag översiktligt den svenska svenska välfärdsstaten i allmänhet, hur dess struktur har förändrats och vilka effekter de genomförda besparingarna har haft. Därefter går jag ganska kort igenom två politikområden där större reformer har genomförts. Först diskuteras den svenska pensionsreformen som är en internationellt sett mycket uppmärksammas framgång. Därefter behandlas ett mindre uppmärksammat politikområde – bostadspolitiken – som, sett utifrån ett nedskärningsperspektiv, är en stor framgång, men där effekterna på byggande och svaga grupper bostadskostnader varit olyckliga. Störst intresse för Danmark har nog den svenska arbetsmarknadspolitiken och därför ägnas huvuddelen av artikeln åt denna. Svensk arbetsmarknadspolitik ansågs länge vara en modell för andra länder att följa, men den fick stora problem på 1990-talet. På detta politikområde genomfördes inga egentliga reformer i Sverige, till skillnad från i Danmark. Jag argumenterar för att de danska reformerna från 1993 och framåt i hög grad har försökt att imitera den svenska politiken. Det hävdas ofta att de danska reformerna har sedan givit upphov till det danska "sysselsättningsmiraklet". De två ländernas erfarenheter möjliggör en analys av den aktiva arbetsmarknadspolitikens möjligheter och begränsningar.

Svenska välfärdsstatsreformer på 1990-talet – en översikt

Den svenska välfärdsstaten fick stora ekonomiska problem under det tidiga 1990-talet. Den totala arbetslösheten (öppet arbetslösa + arbetslösa i arbetsmarknads-politiska åtgärder) steg från 2,1 procent 1990 till 12,5 procent 1993 och BNP minskade 1991-93. Som ett resultat av dessa förändringar så minskade statens skatteintäkter och statens utgifter ökades. På bara fyra år gick därför Sverige från att ha varit det land som hade högst budgetöverskott i OECD till att vara det land

som hade störst budgetunderskott. År 1993 motsvarade budgetunderskottet 14 procent av BNP. År 1998 och därefter har staten dock åter uppvisat budgetöverskott.

Man kan med fog ställa frågan hur omsvängningen varit möjlig. Svaret är åtminstone inte att välfärdsstaten har nedmonterats. Inom socialförsäkringarna har en förändring ägt rum som har gjort systemen lite mindre generösa och lite mindre dekommodifierande. Men enligt mina beräkningar är dessa strukturförändringar inte större än, att Sverige – mätt enligt Esping-Andersens välfärdstypologi – 1998 får samma värde som Danmark hade 1980. Danmark var då näst mest "socialdemokratiskt" av de arton OECD-länder som ingick i studien. De svenska socialförsäkringarnas generositet är också genomsnittligt lika hög som den var 1980. Skola, vård eller omsorg har inte heller nedmonterats. Antalet anställda i dessa sektorer är ovanligt högt i Sverige (och Skandinavien) vid en internationell jämförelse (Lindbom, 2001a).

Om den svenska välfärdsstaten inte blivit nedmonterad under 1990-talet, vad kan då förklara den snabba förbättringen av de statliga finanserna sedan krisen i början på decenniet? Fastän de totala offentliga utgifterna var nio procent högre 1996 och 1990 (Nationalräkenskaperna, 1998; egen beräkning) har nedskärningar implementerats. Men skatter höjdes också. Normen var att besparingar och skattehöjningar vardera skulle svara för hälften av förändringen av budgetsaldot. Riksdagen höjde således skatter med mer än 50 miljarder kronor (Ringholm, 1999). Politiska åtgärder som dessa svarar för ca 2/3 av statsbudgetens förändring (Lindbeck, 1997: 68). Resten är till en stor del effekten av att den svenska industrins konkurrensförmåga lyftes av deprecieringen av kronan och att räntenivån sjönk. Det förra höjer aktivitetsnivån i samhället medan det senare sänker kostnaden för offentlig beläning.

Sammanfattningsvis visar det svenska fallet att den socialdemokratiska välfärdsstaten gör statsbudgeten mycket känslig för förändringar i konjunkturen. Detta är värt att ha i åtanke nu när världsekonomin åter ser ut att drabbas av en lågkonjunktur. De senaste knappa årtiondets goda ekonomiska förutsättningar har gjort statsbudgetarna i länder som Sverige och Danmark relativt starka, men denna situation kan alltså mycket snabbt förändras. Således kan Danmark ha en del att lära av hur Sverige hanterade sin 1990-talskris, både i termer av positiva lärdomar som manar till efterföljelse och negativa erfarenheter som man kan försöka undvika.

Besparingarna har huvudsakligen genomförts dekrementellt, det vill säga efter oshyvlsprincipen snarare än i form av tydligare prioriteringar mellan olika välfärdsområden. Vilka har då varit 1990-talets "förlorare" i Sverige? Det nyligen genomförda "Välfärdsbokslutet" har systematiskt gått igenom utfallet av välfärdspolitiken i Sverige. Resultatet är att ensamstående mödrar, invandrare, unga samt barnfamiljer är de grupper som har drabbats värst (SOU 2001:79). Mot bakgrund av hur nedskärningarna genomförts, är detta inte särskilt förvånande. Dekrementella nedskärningar slår särskilt hårt mot dem som får bidrag från flera olika system och om de också utnyttjar välfärdsstjänster med brukaravgifter. Att ensamma mödrar och barnfamiljer drabbas är därmed nästan givet. Förutom att de drabbas av samma besparingar som de flesta andra i givna situationer av arbetslöshet och sjukdom, så slår sänkta

barnbidrag, sänkt ersättningsnivå i föräldraförsäkringen, höjda brukaravgifter i barnomsorgen och ökade bostadskostnader (som inte kompenseras genom ökade bostadsbidrag) extra hårt mot dessa grupper.

De – särskilt de ensamstående mödrarna – har vidare i mindre utsträckning än andra grupper kunnat ta del av de ökade reallönerna. Reallönerna för de svenska löntagarna har nämligen stigit mer än på många årtionden. Men grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden – främst unga och invandrare, vilka i betydligt högre grad än andra grupper drabbats av arbetslöshet – har inte kunnat ta del av denna utveckling. Barnfamiljer har också tagit del i mindre utsträckning än andra genom att föräldraledighet och/eller deltidarbete är vanligt förekommande inom denna grupp. Pensionärerna har dock klarat sig förhållandevis gott genom att inga större ingrepp har gjorts i pensionssystemet på kort sikt.

Besparingar enligt osthyvelsprincipen slår alltså extra hårt mot vissa grupper, trots att de vid första anblicken är "rättvisa" genom att de flesta välfärdsprogram genomgår nedskärningar av någorlunda samma omfattning. Frånvaro av protester betyder inte nödvändigtvis att besparingar har rimliga effekter. Detta accentueras i än högre grad av de *blame-avoidance* strategier som använts och som yttrat sig, att bidragsbelopp inte har räknats upp med inflationen/löneutvecklingen eller i att besparingar gjorts på områden där följderna inte kan konstateras omedelbart utan först på sikt (se vidare Lindbom, 2001b).

Pensionsreformen

Även om den huvudsakliga bilden av den svenska välfärdsstaten alltså således är en av en förvånansvärt hög stabilitet så har några större strukturreformer genomförts. Det svenska pensionssystemet har genomgått en kraftig strukturförändring (Lindbom, 2001c). Under 1990-talet arbetade de borgerliga partierna och socialdemokraterna gemensamt fram en pensionsreform. Detta är mycket anmärkningsvärt mot bakgrund av tidigare beslut på området. ATP-striden på femtiotalet var en av de största politiska konflikterna i Sverige under 1900-talet. De relativt långvariga perioder med låg ekonomisk tillväxt som Sverige haft sedan 1970-talets mitt hade emellertid uppenbart att det gamla pensionssystemet måste göras följsamt gentemot den ekonomiska tillväxten – annars skulle det riskera att kollapsa. Principen för det nya systemet är att varje generation bör betala till systemet i förhållande till vad den förväntas få tillbaka. Detta har föranlett en övergång från en förhandsbestämd ersättningsnivå (*defined benefits*) till ett system med förhandsbestämd avgiftsnivå (*defined contributions*). Till skillnad från tidigare är nivån på framtidens pensioner därför oklar den beror på den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen av medellivslängden. Vidare förstärktes kopplingen mellan vad en individ betalar i pensionsavgifter och vad denne får i framtida pension genom införandet av den så kallade livsinkomstprincipen.

En förändring av speciellt intresse för Danmark är omvandlingen av folkpensionen, som i vissa avseenden är parallell till den danska utvecklingen. I framtiden ges grundpension endast till dem, vars ATP inte når upp till en miniminivå. Ingen politisk konflikt rådde kring förändringen som ansågs vara av en teknisk karaktär. Förändringen har för den enskilde inte någon negativ effekt, om något har nivån

för de sämst ställda pensionärerna höjts (Palme och Wennemo, 1997: 21). Många forskare menar dock att förändringen har en principiell karaktär genom att universalismen är lägre i det nya systemet än i det gamla. En hypotes är därför att medelklassen på sikt förlorar intresset för att värdesäkra nivån på grundpensionen eftersom den inte får någon sådan pension. Samtidigt skall påpekas att denna förändring var på gång också med ett oförändrat pensionssystem. I takt med den ekonomiska utvecklingen hade folkpensionens relativa värde minskat, vilket har lett till införandet av ett behovsprövat tillskott som 2001 kan motsvara 37 procent av en pensionär utan ATP:s totala pension och som med säkerhet hade ökat i framtiden.

Det framtida svenska pensionssystemet är i många avseenden en vidareutveckling av ATP. Det är fortsatt obligatoriskt, administrerat av staten och ger en inkomstrelaterad ersättning (upp till ett "tak"). Därmed tränger det fortsatt ut en stor del av det privata pensionssparande som annars förmodligen skulle komma till stånd (jfr Danmarks avtalspensioner). Emellertid har något nytt införts i det nya pensionssystemet: den så kallade premiereserven som är individuell, fonderad men obligatorisk. I den internationella litteraturen brukar denna typ av förändring, från ett *pay-as-you-go* system mot ett fonderat pensionssystem, sägas vara närmast omöjlig, men inte desto mindre har den genomförts i Sverige. Problemet är att de existerande pensionsåtagandena måste respekteras, allt annat är politiskt självmord. Därmed måste pensionsavgifterna huvudsakligen användas till att täcka de löpande utgifterna i systemet. Man kan höja avgifterna och därmed skapa ett utrymme för en premiereserv, men detta betyder att en generation får betala två gånger. I Sverige fanns emellertid AP-fonderna¹ och dessa kunde användas till att delvis finansiera övergången. I dag avsätts 2,5 procentenheter av de totalt 18,5 procent av lönesumman till premiereserven.

Bostadspolitiken

Också den svenska bostadspolitiken har genomgått en dramatisk förändring där tidigare årliga nettosubventioner av byggande och boendekonsumtion på ca 30 miljarder kronor årligen har förvandlats till en mjölkko för staten som ger nettointäkter på ca 30 miljarder kronor per år (Lindbom, 2001b). Det är framför allt stödet till bostadsbyggande som har sänkts dramatiskt. Dessa utgifter har minskat från 32 miljarder kronor per år 1992/93 till sju miljarder kronor år 1999.

Den borgerliga regeringen, som tillträdde 1991, hade en ovanligt tydlig reformvilja på det bostadspolitiska området. Bland det första man gjorde efter maktövertagandet var att lägga ned bostadsdepartementet (jfr den danska VK-regeringen). Liberala tankesmedjor hade utarbetat långtgående förslag om att låta marknads-ekonomiska principer slå igenom också inom vad de såg som det mest utpräglade exemplet på planekonomi i Sverige. Det skulle sänkas subventioner, avregleras och särintressenas betydelse skulle minskas. Många av dessa förslag genomfördes också, bland annat sänktes stödet till byggande dramatiskt. Men i en fråga vågade man ej driva sin politik: man kom aldrig med något egentligt förslag om att införa marknadshyror.

Socialdemokraterna motsatte sig i opposition de flesta av reformerna, men väl i regeringsställning kom budgetsaneringen högst på dagordningen. Som resultat

av de borgerliga reformerna minskade utgifterna med 15 miljarder kronor per år mellan 1994 och 1998. Men istället för att kompensera de svagaste grupperna på bostadsmarknaden för de starkt ökade bostadskostnaderna *sänkte* socialdemokraterna istället bostadsbidragen. Vidare har intäkterna från beskattningen av bostadsmarknaden ökat kraftigt under socialdemokraternas tid vid makten. Detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att de nyliberala tankemedjorna hade tänkt höja bostadsbidragen och förstås sänka skatterna.

Det är mycket svårt att föreställa sig att dessa förändringar hade kunnat genomföras om det inte hade varit för att bostadspolitiken skiljer sig från andra delar av välfärdsstaten i vissa avseenden. Den är synnerligen tekniskt komplex och det är svårt för vanliga människor att se sambanden mellan de politiska besluten och ökade bostadskostnader. Vidare får delar av besluten synbara effekter först på sikt. Minskade subventioner till bostadsbyggande påverkar på kort sikt mängden tillgängliga bostäder bara på marginalen. Effekterna av reformerna har varit omfattande. Bostadskostnaderna har ökat dramatiskt för de flesta hushållen, särskilt för ensamstående föräldrar och ensamstående låginkomsttagare.² Nybyggnationen har vidare minskat kraftigt och vi har en betydande bostadsbrist i tillväxtorterna och framför allt i Stockholm.

De bostadspolitiska reformerna under 1990-talet kan beskrivas som omfattande, men på sitt sätt ändå halvdana. Marknadsliberala reformer som minskade subventioner och avregleringar kom att kombineras med kraftigt höjd skattebelastning och kvarstående hyresreglering. Resultatet är en bostadspolitik som inte hänger ihop. Bruksvärdesystemets syfte är till exempel att vid bostadsbrist hålla nere hyrorna jämfört med marknadspriser. I marknadstermer innebär detta dock att efterfrågan på bostäder överdrivs, eftersom konsumenternas efterfrågan är en återspeglning av ett artificiellt lågt pris. Samtidigt minskar incitamenten att bygga till marknadskostnad eftersom hyrorna och därmed fastighetsägarens framtida vinst hålls nere. Resultatet blir enorma bostadsköer om inte byggsubventioner används. Den svenska bostadspolitiken står i dag vid en skiljeväg: antingen väljer man att fullfölja omvandlingen av bostadspolitiken i marknadsliberal riktning och att ta bort stora delar av bruksvärdesregleringen, eller så måste staten återinföra delar av subventionerna av bostadsbyggandet (Lindbom och Turner, 2001).

Danska lärdomar av de svenska erfarenheterna av reformer på de två välfärdsområdena gäller främst effekterna av olika beslutsprocesser. Den breda överenskommenheten om partisystemet har skapat ett sammanhängande system som i alla fall i dagsläget ser ut att kunna vara ganska stabilt framöver. Bostadspolitikens mer konfliktorienterade beslutsprocess gav upphov till sekvensiella beslut och ett system som i alla fall i dagsläget inte hänger samman.

Den svenska arbetsmarknadspolitikens historiska framväxt

Den välfärdssektor som är intressantast att diskutera vid en jämförelse mellan Danmark och Sverige under 1990-talet är utan tvekan arbetsmarknadspolitiken. Den svenska arbetsmarknaden framstod särskilt under 1970- och 1980-talen som osedvanligt väl fungerande. Arbetslösheten låg i Sverige på kring två procent medan den i andra OECD-länder inte sällan låg på kring tio procent. Detta förhållande

tillskrevs ofta den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken, som kanske var den del av den svenska "modellen" som rönste störst internationellt intresse.

Tabell 1. Arbetslöshet som procent av den totala arbetskraften, femårsgenomsnitt

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84
OECD	2,4	2,8	5,2	7,8
Sverige	1,6	1,8	1,9	2,9

Källa: Rothstein (1996: 75, tabell 3).

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har en lång historia. Redan under första världskriget infördes en form av statligt finansierad sysselsättning genom de så kallade nödhjulsarbetena. Därigenom testades den arbetslöses arbetsvilja samt gavs en försörjning, men ersättningen till deltagarna var låg. År 1933 kom dock deltagande i beredskapsarbete att ersättas med marknadslöner. Så småningom kom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, tillsammans med en restriktiv finanspolitik och en solidarisk lönepolitik, att bli en del av den så kallade Rehn-Meidnermodellen som var den svenska arbetarrörelsens ekonomiska ledstjärna under lång tid. Arbetsmarknadspolitiken fick därmed en central roll i den ekonomiska politiken. Den skulle nämligen bekämpa den arbetslöshet som uppstår som konsekvens av dels den restriktiva finanspolitiken som håller nere den allmänna nivån på efterfrågan och dels den solidariska lönepolitiken som håller lönen uppe för arbetare i lågproduktiva företag och branscher och därmed tvingar fram en ekonomisk rationalisering. Arbetsmarknadspolitiken skulle medverka till att flytta arbetare från de företag och branscher som inte klarade omvandlingstrycket till expansiva företag, branscher och regioner.

Arbetsmarknadspolitiken har två beståndsdelar: 1) den passiva arbetsmarknadspolitiken som ger ekonomisk ersättning till de arbetslösa och 2) den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som ger utbildning eller tillfälligt arbete till de arbetslösa.

Den passiva arbetsmarknadspolitiken

Den svenska arbetslöshetsersättningens nivå har vid internationell jämförelse historiskt varit ganska generös. En genomsnittlig industriarbetares faktiska ersättningsnivå efter skatt har sedan 1960 vanligen legat på drygt 70 procent, en nivå som är ganska jämförbar med Danmarks, men som också är något högre än andra OECD-länder (Carroll, 1999: 140f.). Beträffande den maximala längden för hur länge ersättningen kunde utgå, utgick den danska försäkringen i princip i obegränsad tid, vilket i internationell jämförelse förstås var mycket generöst, medan den svenska utgick i 60 veckor vilket nästan motsvarade den genomsnittliga nivån för OECD-länderna (Carroll, 1999: 34).

Men ovanstående är bara några yttre formella regleringar angående arbetslöshetsförsäkringen. En annan fråga är vilka krav som ställts på den arbetslöses bete-

ende för att ersättning skall utgå. En första iakttagelse är då för Sveriges del att Esping-Andersens (1990) karakterisering av den socialdemokratiska välfärdsstatsregimen som dekommodifierande passar ganska dåligt som beskrivning av svensk arbetsmarknadspolitik. Tvärtom har politikens grundläggande målsättning varit att få så många som möjligt att ta ett förvärvsarbete, alltså en slags hyperkommodifiering snarare än en dekommodifiering.

Som jag tidigare sagt så blev den svenska arbetsmarknadspolitikerna en viktig del i den allmänna ekonomiska politiken genom den så kallade Rehn-Meidnermodellen. Detta förutsatte en hög grad av anpassningsförmåga och omställningsberedskap hos den arbetssökande. Bertil Olsson, legendarisk tidigare generaldirektör för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), vände sig därför mot en trygghetsfilosofi som innebär "garanti för arbete på den ort i vilken man bor, helst i samma yrke och om möjligt på samma arbetsplats som man vant sig vid" (citad från Furåker, 1976: 111). Det var istället arbetsförmedlingens uppgift att peka på alternativ som att flytta eller genomgå omskolning eller måhända bådadera, och om den arbetssökande inte accepterade något av detta så riskerade denne att stå utan försörjning (Furåker, 1976: 112). Klienter som mottog arbetslöshetsersättning skulle vidare dagligen besöka arbetsförmedlingen. Från och med 1967 blev frekvensen fastställd individuellt, men med en minimigräns på var fjärde vecka (Jensen, 1990: 51-53).

Det är således tydligt att den arbetssökande, för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning var tvungen att uppfylla ett antal plikter vilkas innebörd var att undersökahuruvida denne var aktivt arbetssökande. Detta gäller också under 1990-talet. Det är emellertid svårt att säga hur betydelsefull möjligen att avstånga någon från a-kassa används i praktiken. Existerande forskning tyder dock på att de flesta arbetsförmedlare skulle anmäla en person som vid upprepade tillfällen avböjer anvisning om lämpligt arbete (Regner, 2000: 92).

Det mest karakteristiska för svensk arbetsmarknadspolitik var dock inte hur den passiva arbetsmarknadspolitikerna bedrevs, utan att den i förhållande till den aktiva arbetsmarknadspolitikerna hade en så pass begränsad betydelse. Detta framträder till exempel tydligt av att år 1988 var utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige dubbelt så höga som utgifterna för den passiva politiken. Samma år var i Danmark utgifterna på aktiv politik en fjärdedel av utgifterna för den passiva politiken (Torfing, 1999: 13).

Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna

Det första centrala förvaltningsorganet för bedrivande av en aktiv arbetsmarknadspolitik var Arbetslöshetskommissionen (AK) som etablerades som ett rådgivande organ 1914, men som under 1920-talet fick verkställande uppgifter. År 1940 upprättades dock Arbetsmarknadskommissionen som senare kom att få namnet Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). AMS fick en organisering som var skraddarsydd efter den uppgift som statsmakten givit verket (Rothstein, 1996: kapitel 6). Svenska ämbetsverk (*styrelser*) har i utgångsläget en relativt stor autonomi i förhållande till regeringen, eftersom Sverige inte har ministerstyre utan självständiga ämbetsverk (jfr Lindbom 1997; Lindbom, Wockelberg och Hammargren:

2001). Men när AMS upprättades så gavs det, med hänvisning till att arbetsmarknadens snabba förändringar förutsätter initiativförmåga och handlingskraft hos den ansvariga myndigheten, ett ännu större oberoende visavi regeringen än vad andra myndigheter har. AMS skulle inte bara invänta att arbetslöshet uppstod utan antecipera en sådan utveckling och efter bästa förmåga försöka förebygga denna. Ämbetsverkets uppgifter var av allt annat än rutinkaraktär och därför skulle det inte heller vara bundet av precisa regler. Det skulle agera utifrån en substansiell målrationaltet snarare än en Weberiansk formell rationalitet. Den interna styrningen inom AMS hade samma karaktär. Ledningen för verket utövade sällan explicit formell kontroll över sina mellanchefer. Målen för verksamheten hade utvecklats över tid och etablerats i organisationen genom informella kontakter. Rothstein hävdar att mycket tyder på att personalen hade internaliserat arbetsmarknadspolitikens mål i en sådan grad att formell styrning inte var nödvändig. AMS var som organisation styrd av en ideologi snarare än formella regler.

En tydlig indikator på betydelsen av detta är de former för rekrytering av personal som användes. Medan rekryteringen till andra ämbetsverk avgjordes av de sökandes formella meriter så fick AMS andra möjligheter. De sökandes personliga karakteristika, deras praktiska kännedom om arbetslivet och deras kontakter med arbetsmarknadens organisationer skulle ha större vikt än formell utbildning. Resultatet var att de anställda i stor utsträckning kom att hämtas från LO. Chefsposter fylldes sedan nästan uteslutande via intern rekrytering. Internutbildning var mycket central för organisationen. Förutom att ge kännedom om administrativa teknikaliteter så fick aspiranterna här ideologisk utbildning om Rehn-Meidner modellen. Sammanfattningsvis var rekryteringspolicyen skapad för att garantera personalens ideologiska stöd för arbetsmarknadspolitikens mål.

En annan motivering av denna ovanliga rekryteringspolicy var behovet av att legitimera organisationens beslut. AMS arbetsuppgifter var känsliga dels därför att organisationen intervenerade på arbetsmarknaden där landets två starkaste intresseorganisationer fanns, dels därför att den enskilde klientens tilltro till besluten är mycket viktig för deras genomslagskraft. Betydelsen av att skapa sådan legitimitet var extra stor eftersom frånvaron av precisa regler annars riskerar att ge en bild av villkorlighet. AMS och dess personal hade en betydande frihet att själv bestämma användandet av medel för att nå de uppsatta målen. Baksidan av denna skönsmässighet är att individer eller lokala myndigheter inte hade några större möjligheter att överklaga besluten. De fattade besluten måste i frånvaro av en sådan formell legitimitet istället legitimeras av en tilltro till den eller dem som har fattat beslutet, bland annat genom att arbetsmarknadens parter representerades i verkets styrelse.

Arbetsmarknadspolitik under 1990-talet

Under efterkrigstiden var alltså den svenska arbetsmarknadspolitikerna en internationellt sett beundrad framgångshistoria. Vid 1990-talets början drabbades dock plötsligt Sverige för första gången sedan andra världskriget av massarbetslöshet. Massarbetslöshet hade då redan varit verklighet i 15-20 år i Danmark, som under en lång period framstod som den socialdemokratiska modellens svarta får på arbetslöshetens område. Efter en serie reformer av arbetsmarknadspolitikerna i 1990-talets

början har dock plötsligt den danska arbetslösheten sjunkit kraftigt i slutet av 1990-talet. Plötsligt talas det om ett "danskt mirakel" och utländska observatörer strömmar till landet. I det följande analyseras de två ländernas arbetsmarknads-politik och vilken betydelse den har haft för utvecklingen under de senaste åren.

Svensk arbetsmarknadspolitik

När grunddragen i den svenska arbetsmarknadspolitikerna utformades var arbetslösheten låg, vanligen låg den på knappt två procent. Under 1990-talet har situationen varit väsentligt annorlunda. Mellan åren 1990 och 1993 försvann ungefär en halv miljon arbetstillfällen eller 12 procent av sysselsättningen. AMS skulle nu för första gången hantera massarbetslöshet.

Insatserna kom därför att präglas mer av kvantitet än kvalitet för att förhindra att människor slogs ut och permanent tvingades lämna arbetskraften. Volymmålet för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna präglade politiken fram till år 1999. Detta var ett avsteg från den traditionella arbetsmarknadspolitiska prioriteringen av platstillstånd, insatser för att motverka flaskhalsar och insatser för dem som har det allra svårast att få ett arbete.

I och med att kvantitet kom att gå före kvalitet försämrades också det tidigare goda rykte som arbetsmarknadspolitikerna haft. Många arbetslösa hamnade i en rundgång mellan arbetslöshet och åtgärder. Åtgärderna ledde inte i samma omfattning som tidigare till arbete och de upplevdes därför i ökad utsträckning som meningslösa. Andelen i arbete sex månader efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning minskade till exempel från 74 procent år 1989 till som lägst 25 procent år 1993 (Prop. 1999/2000:98: 15). Den stora belastningen på arbetsförmedlingarna gjorde att förmedlarna kunde ägna allt mindre tid åt varje enskild sökande, trots kraftigt ökade personalresurser.

Effektiviteten i arbetsmarknadspolitikerna är naturligt nog lägre då det är låg efterfrågan och få lediga arbeten. Samtidigt är det sannolikt att arbetsmarknadspolitikerna har bidragit till att den mycket kraftiga sysselsättningsökningen 1998-2000 kunde äga rum utan att inflationen tog fart och alltför stora flaskhals- eller bristproblem. När konjunkturen vände uppåt så minskade antalet långtidsinskrivna kraftigt, vilket kan tyda på att de långtidsarbetslösa, bland annat tack vare arbetsmarknadspolitikerna, i stor utsträckning kunnat behålla sin anknytning till arbetsmarknaden.

Antalet sysselsatta har ökat med ca 200 000 personer sedan 1998. Andelen sysselsatta av befolkningen var ca 76 procent för åldersgruppen 20-64 år (Prop. 1999/2000:98: 17). Huvuddelen av sysselsättningsökningen har kommit till stånd inom den privata tjänstesektorn. Bland enskilda näringar noterades den största uppgången bland datakonsulter och annan företagservice.

Dessa framgångar avseende läget på arbetsmarknaden har ägt rum trots att den svenska arbetsmarknadspolitikerna under 1990-talet drabbats av allvarliga problem när det gäller styrning och kontroll och därmed åtföljande effekter för kvalitet och kostnadsutveckling. Det har varit svårt att erbjuda aktiv sysselsättning åt mängder av arbetslösa och samtidigt bidra till omvandling och utveckling på arbetsmarknaden.

Riksrevisionsverket (RRV) riktade 1998 en invändning mot AMS årsredovisning eftersom man ansåg att AMV inte uppfyllde kraven på god intern kontroll. Flera länsarbetsnämnder har enligt RRV brustit i kontrollen över sin budget och i några län skedde oacceptabla överskridanden av budgeten. Reformen som genomförts för att öka det lokala inflytandet ansågs vidare ha försvårat möjligheterna att upprätthålla en enhetlig statlig styrning av politiken (Prop. 1999/2000:98: 38). Denna kritik skall ses mot bakgrund av att AMS redan i början på 1990-talet meddelade att verket hade ett kapacitetstak på ca tre procent av arbetskraften. Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen var dock när den var som störst över fem procent av arbetskraften.

Arbetslöshet i Sverige och Danmark

Den finns likheter men också skillnader mellan hur den svenska och den danska arbetslösheten har utvecklats under 1990-talet. I båda länderna steg arbetslösheten vid 1990-talets början för att sedan sjunka igen mot slutet av decenniet. Men dels steg den svenska arbetslösheten mycket snabbare i början på 1990-talet än den danska, dels gjorde den det från en mycket lägre nivå. Vidare började den danska arbetslösheten sjunka tidigare än den svenska, men mot slutet av perioden sjönk den svenska snabbare. Summan av förändringarna är att den danska arbetslösheten år 2000 är 4,7 procent och därmed något lägre än den svenska som är 5,9 procent.

Tabell 2. Arbetslöshet (standardiserad)

	Sverige	Danmark
1990	1,7	7,7
1991	3,1	8,5
1992	5,6	9,2
1993	9,1	10,1
1994	9,4	8,2
1995	8,8	7,3
1996	9,6	6,8
1997	9,9	5,6
1998	8,3	5,2
1999	7,2	5,2
2000	5,9	4,7

Källa: Goul Andersen och Halvorsen (2001, kapitel 6: 2).

Goul Andersen och Halvorsen (2001) går lite djupare in i den danska arbetslöshetsstatistiken. De hävdar att förbättringen av arbetslöshetssiffrorna 1993-96 i hög grad var en effekt av att fler var i aktiveringsåtgärder, fler var tjänstlediga och så

vidare, men att förbättringendärefter är genuin. De gör vidare det viktiga påpekandet att sysselsättningsnivån ännu inte nått tillbaka till nivån från högkonjunkturen 1986 och att sysselsättningen främst ökat i den offentliga sektor och inte i den privata sektorn.

Den svenska standardiserade arbetslösheten år 2000 är inte längre särskilt mycket högre än den danska nivån. Eftersom en sysselsättningsökning i det privata näringslivet, som i Sverige, vidare är att föredra framför att den äger rum i den offentliga sektorn, som i Danmark, så är det svårt att argumentera för att den danska arbetsmarknaden fungerar särskilt mycket bättre än den svenska.

Dansk arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadsreformen från 1993 innehåller två element: 1) en behovsorientering av insatserna mot den enskilde arbetssökande som förutsätter att förvaltningens arbetssätt förändras från ett rättighetsbaserade till skönsbaserade erbjudanden och 2) en decentralisering av kompetens till regionerna samt ett ökat partsinflytande. Den danska arbetsmarknadsstyrelsen skulle förändra sitt arbetssätt. Medan detta tidigare präglats av en automatik i insatserna för de arbetslösa som i lag reglerades så att de inföll vid bestämda tidpunkter i arbetslösheten skulle åtgärderna situationsanpassas till den enskildes och till arbetsmarknadens behov. Men redan i lagstiftningen kom målet att kompromissas med genom att minimums-rättigheter infördes.

Också styrningsreformen blev en kompromiss. Det fanns en stark önskan om att öka partsinflytandet eftersom arbetsmarknadens parter ansågs ha den bästa kännedomen om den regionala arbetsmarknaden, samt att de också bäst skulle kunna legitimera politiken i förhållande till politikens intressenter. Mot detta stod dock principen – eller kanske man skall säga myten – om ministerstyre (jfr Lindbom, 1997). Den senare fick till följd att den ministeriella hierarkin fick en viss självständig kompetens, samt att ministern fick vissa möjligheter att gripa in mot regioner som inte lever upp till de fastställda mål- och resultatkraven (Haahr och Winter, 1996: 37-40).

Redogörelsen visar att de danska arbetsmarknadsreformerna präglades av betydande tveksamheter av organisationen av implementeringen. Det råder en viss konflikt mellan politikens proklamerade målsättning om situationsanpassning och generella regler som skall garantera minimums-rättigheter. Vidare är auktoritetsförhållandena oklara. Om implementeringsforskningen i allmänhet och Rothstein (ovan) i synnerhet har rätt angående betydelsen av arbetsmarknadsstyrelsens organisering så skall vi inte förvänta oss att de danska arbetsmarknadsmyndigheterna förmår att åstadkomma en särskilt effektiv implementering. En i grund och botten byråkratisk organisation som danska AMS kan inte förväntas vara särskilt ägnad att med skönmässiga avgöranden fatta situationsanpassade beslut.

Det är därför inte särskilt förvånande att utvärderingar av arbetsmarknadspolitik visar att de positiva effekterna är mycket begränsade. Enligt en nyligen gjord undersökning av Arbetsmarknadsministeriet så beräknas 15 procent av de aktiverade ha fått arbete som resultat av programmet (Arbetsmarknadsministeriet, 2000). Loftager (2001) hävdar att en del utvärderingar visar positiva resultat, men också

att det faktiskt finns de som visar direkt negativa utfall. Och de positiva effekterna är i varje fall klart begränsade. Också Björklunds (2000) genomgång av ett antal undersökningar som visar blandade resultat.

Inte desto mindre hävdar flera ministeriella rapporter att aktiveringspolitiken har minskat arbetslösheten. Resonemanget bygger på att arbetslösheten på senare år har sjunkit betydligt under den nivå för "strukturell arbetslöshet" som 1994 beräknades vara ca 12 procent av arbetskraften utan att lönerna började stiga dramatiskt (Albrekt Larsen, 2000). Emellertid föreligger betydande osäkerhet beträffande mätningarna av den strukturella arbetslösheten (Hofman och Pedersen, 1996; Gersing, 1996). Även om vi för resonemangets skull accepterar att den strukturella arbetslösheten har sjunkit är det ju inte säkert att det beror på arbetsmarknadspolitiken. Det är i alla fall svårt att finna entydigt positiva belegg för att aktiveringspolitiken varit någon stor framgång när det gäller att få människor tillbaka i arbete.

Det är dock möjligt att de sjunkande arbetslöshetstalen mer har att göra med att kraven på att få ta del av arbetslöshetsersättning har ökat. Traditionellt har den danska arbetsförmedlingen tillämpat kravet på att vara aktivt arbetssökande mycket liberalt: "the unemployed were not too frequently offered a job if they didn't want it" (Goul Andersen citerad i Clasen, 2000: 93; Lindbom, 1995).

Det danska finansministeriet genomförde 1998 en jämförande undersökning av hur hårda de formella kraven är på att mottagare av arbetslöshetsunderstöd skall stå till arbetsmarknadens förfogande. Undersökningen visar dels att kraven höjs i Danmark mellan 1993 och 1998, men också att de i jämförelse med andra länder (1998) inte är anmärkningsvärt hårda. Man har gått från att ha varit ett av de länder med absolut lägst krav till ett vara ganska genomsnittligt. I jämförelse med Sverige är de formella kraven 1998 fortfarande betydligt lägre. Framför allt är det kraven på att en arbetssökande skall ta jobb i andra yrken än tidigare som är mycket hårdare i Sverige än i Danmark (Finansministeriet, 1998, tabell 1 och figur 5).

Den refererade undersökningen utgår från de formella reglerna för arbetslöshetsförsäkringen, varför det förutsätts att en arbetssökande i Sverige har skyldighet att omedelbart efter arbetslöshetens början flytta eller byta yrke. Mycket tyder emellertid på att den praktiska tillämpningen är mindre strikt än de formella kraven, vilket emellertid kan vara lika sant i andra länder (jfr Ds 1999:58, kapitel 8).

Sammanfattningsvis är det emellertid inte mycket som pekar på att pressen på arbetssökande är *större* i Danmark än i Sverige. Sålunda är det svårt att argumentera för att den relativt den svenska välfungerande danska arbetsmarknaden under 1990-talet förklaras av skillnader avseende de arbetslösas ekonomiska incitament. De danska reformernas begränsade omfattning talar vidare för att dessa endast i begränsad utsträckning kan förklara den sjunkande danska arbetslösheten och den stigande danska sysselsättningsgraden.

Det kan här vara intressant att dra en parallell till den svenska sjukfrånvaron. Den svenska sjukpenningen har genomgått ett stort antal förändringar av inskränkande karaktär under 1990-talet.³ Till en början sjönk sjukfrånvaron kraftigt och många trodde nog att problemet med den höga svenska sjukfrånvaron hade funnit sin lösning (Wood, 2001: 402). Genom att öka självriskan föreföll

man kunna påverka medborgarnas beteende. Från en årlig kostnad på nästan 35 miljarder kronor år 1990 sjönk kostnaderna till knappt 14 miljarder kronor år 1997. Sedan slutet på 1990-talet har dock kostnaderna för sjukfrånvaron åter skjutit i höjden. År 2000 uppgick de till nästan 31 miljarder kronor och de blir än högre år 2001 (RFV). Orsaken till detta kan inte direkt spåras till förändringar som har gjort sjukpenningen mer generös igen, utan måste sökas utanför försäkrings-systemet. Exemplet visar att det finns stora risker med att koppla samman politiska reformer och *outcomes* även i fall som förefaller uppenbara.

Det är inte heller omöjligt att finna alternativa förklaringsfaktorer till hur den svenska och den danska arbetslösheten utvecklats under 1990-talet. Ingen förnekar att konjunkturförändringar får genomslag på arbetsmarknaden. Variationen mellan Sverige och Danmark kan då förklaras av att länderna har en ganska varierande ekonomisk struktur (Benner och Vad, 2000). Sverige har relativt sett en stor industriell sektor, men några för ett så litet land stora företag. Vidare har landet varit exportör av råvaror, under modern tid framför allt skogsprodukter. Beroendet av ganska känsliga exportmarknader och några få produkter har därmed varit relativt stort.

Sammanfattning

Vilka lärdomar kan Danmark dra av de svenska erfarenheterna under 1990-talet? Den första är att det i Sverige var möjligt att vända ett mycket besvärligt ekonomiskt läge och få statsbudgeten i ordning igen utan att nedmontera välfärdsstaten. I huvudsak är den svenska välfärdsstaten sig lik fastän reformer har gjorts på marginalen. Samtidigt visar analysen att statsbudgeten i den skandinaviska typen av välfärdsstat är mycket konjunkturberoende, varför det faktum att de två länderna har haft ett budgetöverskott på senare år inte kan tas till intäkt för att allt står väl till.

Att besparingarna genomfördes dekrementellt har i hög utsträckning gjort att alla och envar har drabbats. Men några grupper har drabbats mer än andra: 1) de som tar del av många välfärdsprogram och 2) de som har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Graden av protest är en riskabel indikator på social rättfärdighet av nedskärningarnas fördelning, den påverkas också av besparingens transparens och klienternas mobiliserbarhet. Den svenska pensionsreformen visar att ett politiskt system av skandinavisk typ – i alla fall i vissa lägen – förmår att fatta breda och sammanhängande beslut om viktiga politiska program. De bostadspolitiska reformerna påvisar risken med beslut i högre grad präglade av konflikt och sektoriell problemlösning: resultatet är inte sammanhängande.

Avsnittet om arbetsmarknadspolitik visar att den svenska arbetsmarknadspolitiken under lång tid var en framgångshistoria, men att den inte förmådde hantera problemen vid den dramatiska konjunkturedgången vid 1990-talets början trots ökade resurser. Mot slutet av 1990-talet kan eventuellt positiva resultat av åtgärderna noteras i form av den minskade långtidsarbetslösheten, givet att vi antar att det är de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som har gjort att dessa arbetslösa har behållit sin anknytning till och attraktivitet på arbetsmarknaden.

De danska reformerna är inte så omfattande som ofta påstås, i alla fall inte vid internationell snarare än historisk jämförelse. Det är i alla fall inget som talar för

att kraven på aktivt arbetsökande för att erhålla arbetslöshetsersättning är högre än i Sverige. Organiseringen av det förvaltningsorgan som skall implementera den danska aktiva arbetsmarknadspolitik är mycket tveksam, varför det inte är förvånande att utvärderingar visar implementeringsproblem och tveksamma effekter. Därför är det knappast reformerna som är den avgörande förklaringen till den sjunkande arbetslösheten, vilket talar för att problemen kan återuppstå (jfr den svenska sjukpenningen) om världsekonomin på allvar går in i en recessionsärskit som arbetsmarknadspolitikens effektivitet sjunker dramatiskt när arbetslösheten når höga nivåer.

Arbetsmarknadspolitik är inget undermedel mot arbetslöshet, den hindrar inte att konjunktursvängningar slår igenom i form av ökad arbetslöshet. Men det finns indikationer på att den på marginalen har en betydelse för att minska den strukturella arbetslösheten om än knappast i den utsträckning som ibland hävdas i Danmark.

Noter

1. AP-fonderna infördes av socialdemokraterna i samband med ATP-reformen för att genom offentligt sparande kompensera för den förväntade minskningen av det privata sparandet. Fondernas ackumulerade medel motsvarade på 1990-talet ca fem års samlade pensionsutbetalningar.
2. Undersökningar visar dock att medborgarna – på grund av politikområdets komplexitet – inte ser sambandet mellan de politiska besluten och deras bostadskostnader (Lindbom, 2001b).
3. Vid en jämförelse mellan 1990 och 2001 så kan konstateras att en karensdag införts och att ersättningsnivån sänkts från 90 procent till 80 procent. Arbetsgivarna har övertagit ansvaret för handhavandet av de första två veckornas sjukfrånvaro.

Referenser

- Albrekt Larsen, Christian (2000). "Det danske mirakel set fra jorden – en revurdering af grundlaget for aktivitetsstrategien", Aalborgs Universitet, Speciale på administrationsuddannelsen.
- Arbejdsministeriet (2000). *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København: Arbejdsministeriet.
- Benner, Mats and Torben Bundgaard Vad (2000), "Sweden and Denmark: Defending the Welfare State" pp. 399-466 in Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2, Oxford: Oxford University Press.
- Björklund, Anders (2000). "Going Different Ways: Labour Market Policy in Denmark and Sweden", pp. 148-180 in Gøsta Esping-Andersen and Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, Eero (1999). *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions. Comparative Studies on Social Policy and Unemployment Insurance*, Stockholms Universitet, Swedish Institute for Social Research:38.
- Clasen, Jochen (2000). "Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s", pp. 89-112 in Maurizio Ferrara and Martin Rhodes (eds.), *Recasting European Welfare States*, London/Portland: Frank Cass.
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete: Rättvisa och tydliga regler för arbetslöshetsersättningen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

- Finansministeriet (1998). "Availability Criteria in Selected OECD-countries", Working paper no. 6. (http://www.fm.dk/udgivelses/publikationer/criteria_oecd_1998/).
- Furåker, Bengt (1976). *Stat och arbetsmarknad. Studier i svensk rörlighetspolitik*, Stockholm: Arkiv.
- Gersing, Agnete (1996). "Strukturledigheden og den økonomiske politik – svar til Henrik Hofman og Thomas V. Pedersen", *Samfundsøkonomen*, No. 1, pp. 11-15.
- Goul Andersen, Jørgen and Knut Halvorsen (2001). "Unemployment, welfare policies and citizenship. Different Paths in Western Europe". Opublicerat manuskript.
- Haahr, Jens Henrik and Søren Winter (1996). *Det regionale arbejdsmarkedspolitik: Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Århus: Systime.
- Hofman, Henrik och Thomas V. Pedersen (1996). "Strukturledighed og målsætninger i den økonomiske politik", *Samfundsøkonomen*, No. 1, pp. 5-10.
- Jensen, Per H (1990). "Den svenske model. Forudsætninger, Funktionsmåde og Fremtidsudsigter. Del 2. 1960 til slutningen af 1970'erne", Københavns Universitet: Sociologisk Institut, Arbejds-papir nr. 9-1990.
- Lindbeck, Assar (1997). *The Swedish Experiment*, Stockholm: SNS.
- Lindbom Anders, Helena Wockelberg och Liv Hammargren (2001), "Den svenska förvaltningsmodellen", i Förslag till riksdagen 2000/01:RR14, *Anslag som regeringen disponerar och fördelar*, Stockholm: Riksdagens Revisorer.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i välfärdsstaten*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Lindbom, Anders (1997). "Ministern och makten: hur fungerar ministerstyre i praktiken?", SOU 1997:54, Stockholm: Fritze.
- Lindbom, Anders (2001a). "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 3, pp. 171-193.
- Lindbom, Anders (2001b). "Dismantling Swedish Housing Policy", *Governance*, Vol. 14, No. 4, pp. 503-526.
- Lindbom, Anders (2001c). "De borgerliga partierna och pensionsreformen", i Joakim Palme (red.), *Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*, Stockholm: Pensionsforum.
- Lindbom, Anders (red.) (2001). *Den nya bostadspolitiken*, Umeå: Borea.
- Lindbom, Anders och Bengt Turner (2001). *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt 02.07.
- Loftager, Jørn (2001). *Selectivity, Universality, and Citizenship – A Danish Miracle*. Paper for the IPSA Section on the Structure of Governance, March 30-31, Norman, Oklahoma.
- Nationalräkenskaperna 1998*. Statistiska meddelanden, serie N: Nationalräkenskaperna, Stockholm: SCB.
- Palme, Joakim och Irene Wennemo (1998). *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*, Stockholm: Socialdepartementet.
- Regner, Håkan (2000). "Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken?", SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar*, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- RFV (Riksförsäkringsverket), Socialförsäkringens utgifter för sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning och förtidspension/ sjukbidrag (<http://www.rfv.se/stat/arsstat/sjukh/utgifter.htm>)
- Ringholm, Bosse (1999). DN DEBATT 20.05.1999.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*, Pittsburg and London: University of Pittsburg Press.
- SOU 2001:79. *Välfärdsbokslut för 1990-talet*, Stockholm: Fritze.
- Torring, Jacob (1999). "Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State". *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, No. 1, pp. 5-28.
- Wood, Stewart (2001). "Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden" pp. 368-409 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.