

## Giuliano Bonoli og Patrick Emmenegger Hvorfor er flexicurity mulig i Sverige, men ikke i Italien? Politik, stiafhængighed og social tillid<sup>1</sup>

Det første årti i det 21. århundrede vil måske blive husket for, at konsensus igen kom på banen i arbejdsmarkedspolitikken. Efter tre årtiers bitter politisk og ideologisk strid mellem neoliberalisme og traditionel socialdemokratisme er en ny model kommet til verden. Den kaldes flexicurity og anses for både at kunne fremme lighed og effektivitet. Flere lande har taget flexicurity til sig som en model for arbejdsmarkedsreformer, mens andre lande – hovedsagelig i Middelhavsområdet – halter klart efter. Hvorfor er det så svært for disse lande at implementere flexicurity? Denne artikel argumenterer for, at flexicurity-strategien har svære betingelser i disse lande på grund af dels manglende social tillid mellem de sociale parter og staten og dels landenes socioøkonomiske traditioner, hvor arbejdsmarkedsregulering er kilden til social beskyttelse.

Det første årti i det 21. århundrede vil måske blive husket for, at konsensus igen kom på banen i arbejdsmarkedspolitikken. Efter tre årtiers bitter politisk og ideologisk strid mellem neoliberalisme og traditionel socialdemokratisme, er en ny model kommet til verden. Den omtales med skiftende benævnelser som til social investering eller flexicurity. Den nye velfærdsstat prioriterer beskæftigelse højt og fokuserer samtidig på et effektivt, inklusivt arbejdsmarked (Kongshøj Madsen, 2002). Den promoveres af akademikere, EU, OECD og andre internationale organisationer (Jørgensen og Kongshøj Madsen, 2007) for samtidig at forbedre levestandarden for de dårligt stillede og skabe overskud til samfundet ved at reducere bistandsydelserne og øge skatterne.

Arbejdsmarkedsreguleringen, som er denne artikels fokus, har også taget den såkaldte flexicurity-model til sig. Selvom der er flere definitioner af flexicurity, identificerer de fleste af dem en tredelt strategi, hvis mål er på en gang at sikre et effektivt arbejdsmarked og økonomisk sikkerhed for arbejdstagere. Modellen er baseret på følgende elementer: (1) et meget fleksibelt arbejdsmarked, som gør det nemt for virksomheder at ansætte og fyre folk; (2) høj kompensation i tilfælde af arbejdsløshed, hvilket sikrer lønmodtagere en indkomst, hvis de mister deres job; og (3) en aktiv arbejdsmarkedspolitik (AAMP), som skal sikre, at (dyre) arbejdsløse kommer tilbage på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt (Kongshøj Madsen, 2002; Wilthagen og Tros, 2004; Viebrock og Clasen, 2007).

Modellen er simpel og effektiv. I de lande, der har bevæget sig i den retning i de sidste 10-15 år, fungerer arbejdsmarkedet over gennemsnittet. Det gæl-

der fx Danmark, Holland og Sverige; tre lande, der havde store beskæftigelsesproblemer først i 1990'erne, og som nu er førende på de fleste arbejdsmarkedsindikatorer (Tangian, 2004; European Commission, 2006). Effektivitet, bred konsensus og pres fra internationale organisationer: alle ingredienserne til et paradigmeskift i arbejdsmarkedspolitikken over hele Europa – og måske uden for – er til stede. Alligevel er billedet mere blandet. Flere lande bruger flexicurity som en model for arbejdsmarkedsreformer, mens andre lande halter klart efter. Det er specielt tilfældet i Middelhavslandene, som traditionelt har meget rigide arbejdsmarkeder (Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal og Spanien).

Hvorfor er det så svært, i en kontekst af klare incitament og policy-konsensus, for nogen lande at ændre politik og begynde at implementere flexicurity, som har været en succes i andre lande? Hvorfor er det lykkedes i nogen lande at vedtage politikker, der baner vejen for flexicurity, og mislykkedes i andre?

Det er vores argument, at implementering af en flexicurity-strategi i Middelhavslandene er besværliggjort af manglen på social tillid mellem arbejdsmarkedets parter og staten samt af socioøkonomiske traditioner, hvor social beskyttelse styres af arbejdsmarkedspolitikken ses som en del af det sociale sikkerhedsnet. Mere præcist hævder vi, at en flexicurity-strategi forudsætter svagere regulering af jobsikkerheden, her forstået som færre restriktioner på ansættelser og fyringer for at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. I Syd- og Kontinentaleuropa vil den slags tiltag imidlertid blive bremsede, da arbejdsmarkedsregulering er en form for socialpolitik (Bonoli, 2003). Forsøg på at kompensere for liberaliseringen af jobsikkerhedsreglerne ved at sørge for høj arbejdsløshedsunderstøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik er næsten dømt til at mislykkes på grund af manglende tillid mellem arbejdsmarkedets parter og staten (Rothstein, 2000). Koordinerede arbejdsmarkedsreformer er mulige på baggrund af en lang tradition for politiske forhandlinger og samarbejde mellem de sociale parter og staten, som kun tages for givet i Nordeuropa, men ikke i Middelhavslandene (Crouch, 1993).

Med hensyn til teori lægger vi vægt på socioøkonomiske traditioners rolle, stiafhængighed og social tillid. Som det bliver hævdet i næste afsnit, fokuserer vi på afgørende tidspunkter i udviklingen af arbejdsmarkedspolitikken, hvor nøglebeslutninger med indflydelse på den fremtidige udvikling er blevet taget. Målet med sammenligningen er at rekonstruere de begivenhedsforløb, der kendetegner de forskellige nationale stier og på den måde opklare gåden om, hvorfor det lykkes nogen lande at implementere en flexicurity-strategi og ikke for andre. I de følgende afsnit vil vi præsentere en parallel beskrivelse af arbejdsmarkedspolitikens historiske udvikling i Italien og Sverige fra de tidlige efterkrigsår frem til i dag. De to lande er udvalgt på grundlag af deres hyppige optræden i den videnskabelige littera-

tur. Ved siden af Danmark og Holland er Sverige et af de bedste eksempler på vellykket implementering af flexicurity-strategien, mens Italien er en af de fremmeste eksponenter for Middelhavsområdet, hvor det ikke er sket. Valget af Sverige kan virke kontroversielt, men man skal huske på, at flexicurity støttes af et socialt partnerskab gennem overenskomstforhandlinger og forhandlinger på virksomhedsniveau (Philips og Eamets, 2007: 16), og at de sociale parter i Sverige har ret til gennem forhandlinger at tilsidesætte visse elementer af en lov (Iversen og Stephens, 2008: 609). Diskussionen er bygget op om tre nøgleperioder i udviklingen af det nuværende arbejdsmarkedsregime: (1) skabelsen af et nyt reguleringssystem i de tidlige efterkrigsår; (2) reaktionerne på beskæftigelseskrisen i 1970'erne; og (3) tilpasningen til et postindustrielt arbejdsmarked i 1990'erne og 2000'erne. Det sidste afsnit diskuterer de to cases og tre nøgleperioder i et komparativt perspektiv og sammenfatter hovedresultaterne.

## Historiens rolle i reformpolitik

Sociale mekanismer har en stærk tidsmæssig dimension (Pierson, 2004). Institutionelle beskrivelser af politisk træghed og stabilitet understreger, at tidligere beslutninger kan begrænse omfanget af fremtidige reformer betydeligt ved at gøre valgmuligheder, der måske havde været der før, utiltrækkende. Set i dette perspektiv kan politiske beslutningstagere i et vist omfang vælge, hvordan de reagerer på nye problemer, men listen over valgmuligheder er begrænset af tidligere beslutninger.

I det følgende fremhæver vi tre teoretiske tilgange i komparativ politik: (1) en teori om forholdet mellem stat og samfund; (2) en teori om stiafhængighed; og (3) en teori om social tillid.

Lande følger en bestemt policy-sti på grund af de forhold mellem stat og samfund, som var dominerende på de tidspunkter, da nøglebeslutninger om social beskyttelse af borgere blev truffet (Badie og Birnbaum, 1983; Crouch, 1993; Bonoli, 2003). Den præcise timing for reformer varierer fra land til land, men falder generelt sammen med de sociale problemer, der opstod med industrialiseringen og bruddet med de førmoderne former for social solidaritet. Stater reagerede på de voksende sociale problemer ved at tilbyde social trykthed gennem de kanaler, de havde til rådighed på det tidspunkt.

I lande som det fascistiske Italien, hvor kapitalismen udviklede sig under en stærk og autoritær central stat, anvendte staten lovmæssig regulering af beskæftigelse for at give lønmodtagere social trykthed. Konflikten mellem en moderniserende stat og den katolske kirke førte til udviklingen af dominerende stater, der fyldte det politiske rum og fortrængte andre sociale aktører som kirken og fagbevægelsen (Crouch, 1993; Madeley, 2003). Ved at udfordre den moderne stat støttede den katolske kirke – tilfældigt og indirekte – ud-

viklingen af et statsapparat, der forsøgte at overtage så mange ansvarsområder som muligt (Badie og Birnbaum, 1983: 88).

Dette havde store konsekvenser for fagbevægelsen, som mødte en repressiv og utilgængelig stat, når den forsøgte at træde ind på en politisk scene, hvor der allerede foregik en kulturkamp mellem kirken og staten (Bartolini, 2000: 395-96; Crouch, 1993: 302). Resultatet var ofte en ideologisk polarisering og splittelse af fagbevægelsen, som dermed mistede magtressourcer.

Til sammenligning har kollektive forhandlinger spillet en større rolle i lande med tradition for at dele magten mellem organiserede interesser og staten, fx Sverige. Kollektive forhandlinger mellem fagforbund og arbejdsgiverforeninger sikrer arbejdstagernes lønniveau og regulerer arbejdsmarkedet. I disse lande blev fagforbundenes udvikling ikke bremset af staten (Armingeon, 1994), og derfor blev de hurtigt stærke og udfordrede arbejdsgiverne, som reagerede ved at koncentrere deres organisationer for at indgå i centraliserede forhandlinger med fagforbundene – et organisatorisk træk, som fagforbundene hurtigt kopierede (Swenson, 2002).

Disse organisatoriske træk førte til 'hovedaftaler' mellem fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne, fx decemberaftalen i Sverige i 1906. Aftalerne regulerede blandt andet arbejdsgiverens ledelsesret, og de blev grundlagt, før Sverige indførte parlamentarisme. Dette er vigtigt for at forstå de politiske partiers accept af, at arbejdsmarkedets parter førte an i arbejdsmarkedsspørgsmål. Med andre ord fyldte arbejdsmarkedets parter det politiske rum (Crouch, 1993; Pierson, 2004) og begyndte at opfatte arbejdsmarkedspolitik som 'deres' politik. Udgangspunkterne for de to lande kunne således ikke være mere forskellige. Mens Italien er kendetegnet ved en autoritær stat og en svag, splittet og marginaliseret fagbevægelse, da industrialiseringen begynder, er den svenske fagbevægelse centraliseret, omfattende og involveret i korporative forhandlinger med arbejdsgiverforeningerne, og staten spiller kun en mindre rolle.

Da de to lande først var trådt ind på en bestemt policy-sti, fik de oprindelige beslutninger enorm indflydelse på senere policy-udviklinger. I økonomiske og politiske kriser holdt politiske beslutningstagere sig til kendte og prøvede opskrifter og instrumenter, når de skulle tackle kriser (Bonoli, 2003). Man får skabt en stiafhængighed, hvilket betyder, at tidligere beslutninger låser lande fast på en bestemt policy-sti (North, 1990; Pierson, 2004). Man kan også sige, at oprindelige beslutninger øger omkostningerne ved at vælge en anden sti og giver incitamenter til at holde sig på den etablerede sti (Levi, 1997: 28). Dette betyder ikke, at andre forhold, fx sociale aktørers magtressourcer, ikke har indflydelse på policy-udviklingen, blot at deres indflydelse er begrænset af politiske institutioner.

Oprindelige beslutninger påvirker imidlertid ikke kun omkostningerne

ved at vælge en anden sti; eksisterende politikker og forholdet mellem stat og samfund former også normative holdninger om, hvad der er hensigtsmæssige policy-instrumenter og valgmuligheder under givne omstændigheder. Politiske aktører opererer i meget komplekse og uigennemsigtige sociale kontekster, og de er stærkt forudindtaget, når de filtrerer information ind i „mentale kort“ (Pierson, 2004: 38). I stedet for at vurdere alle valgmuligheder på lige fod, har politiske aktører typisk en bestemt forståelse af, hvad der er den rigtige måde at gøre tingene på. Som Wendt siger: „Sociale systemer kan blive ‘låst fast’ i bestemte mønstre af den logik, der følger af fælles viden, og det er en ekstra kilde til social træghed eller lim, som ikke ville findes i et system uden politisk kultur“ (1999: 188).

Fælles viden er ofte baseret på historiske erfaringer og politiske entreprenørers fortolkning af dem. Disse „kollektive minder“ har enorm indflydelse på omfanget af social tillid i et samfund og på, hvilke politiske valgmuligheder de politiske aktører har til rådighed (Rothstein, 2000). Uden tillid er sociale dilemmaer uundgåelige, fordi sociale aktører er ude af stand til at samarbejde om løsningen af samfundsmæssige problemer. Det klassiske eksempel er fangernes dilemma. I fraværet af social tillid vil aktører vælge en non-kooperativ strategi, idet de forventer, at modstanderen vil maksimere sit slutresultat. Scharpf siger: „Hvis den ene part handler ud fra en solidarisk holdning, mens den anden er motiveret af konkurrence, så vil den tillidsfulde part ende i den værst tænkelige situation“ (1997: 89). At have tillid bliver dermed afgørende. Kun i situationer med stor tillid kan vi forvente, at aktører arbejder for samarbejds-løsninger. Det er imidlertid præcis manglen på social tillid, der vanskeliggør udviklingen af social tillid over tid (Rothstein, 2000: 479). Konsekvensen er, at samfund fanges i situationer med lav tillid og derfor ineffektive udfald.

Der er vigtigt at bemærke, at der skal mere end social tillid til for at skabe samarbejde. Hvis en af parterne kan opnå et bedre resultat ved på kort sigt at handle egennyttemaksimerende, vil det være svært at modstå fristelsen til at forfølge en first-best policy, selvom second-best policy-valg er mest effektive på længere sigt. Denne mindre optimale strategi lagrer sig imidlertid i et samfunds kollektive hukommelse og kan vanskeliggøre fremtidigt samarbejde. Derfor er historier om vellykkede politiske aftaler vigtige for at få parterne til at acceptere second-best løsninger.

På de formative og afgørende tidspunkter, hvor policy stier vælges eller fravælges, er det i høj grad erhvervslivets og fagbevægelsens relative magt samt styrken af den sociale tillid mellem de to parter, der bestemmer udfaldet. I nærværende kontekst medfører dette, at de tre søjler i flexicurity-strategien ikke er resultatet af et stort design, men snarere konsekvensen af magtkampe mellem arbejdsmarkedets parter, som har en interesse i at indgå

kompromisser, fordi ingen af dem kan opnå deres first-best valg. Kompromisset muliggøres af tidligere politiske aftaler, som har medvirket til at skabe et tilstrækkelig højt niveau af social tillid, der har gjort det muligt at overkomme kollektive handlingsproblemer såsom fangernes dilemma. Når tillid ikke er til stede, er det sandsynligt, at arbejdsmarkedets parter forbliver fanget i et socialt dilemma, da begge parter antager, at den anden part vil være motiveret af konkurrence, og derfor selv vælger en ikke-samarbejdende strategi (Rothstein, 2000).

Stiafhængighed betyder derfor, at politiske beslutningstagere har visse valgmuligheder, når de afgør, hvordan de vil imødegå problemer, men valgmulighederne er begrænset af tidligere beslutninger. Bemærk dog, at dette argument indebærer, at når man først har valgt den „forkerte“ sti, er vejen til flexicurity fyldt med forhindringer.

### Arbejdsmarkedspolitikken stier i Italien og Sverige

Efter en hurtig gennemgang af arbejdsmarkedspolitikken udvikling i Italien og Sverige kan vi identificere tre afgørende tidspunkter i det nuværende arbejdsmarkedsregime: (1) skabelsen af et nyt reguleringssystem i de tidlige efterkrigsår; (2) reaktionerne på beskæftigelseskrisen i 1970'erne; og (3) tilpasningen til et postindustrielt arbejdsmarked i 1990'erne og 2000'erne. De to landes udvikling beskrives parallelt.

#### *Efterkrigsårene*

*Sverige:* Før 2. verdenskrig havde Sverige allerede etableret en stærk tradition for kompromisser og forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, kulminerende med Saltsjöbaden-aftalen i 1938 mellem LO og SAF. Arbejdsgiverne accepterede fagforbundenes og Socialdemokraternes præference for en stærk velfærdsstat til gengæld for fred på arbejdsmarkedet, fortsat privat kontrol over ejendom og kapitalmarkedet samt økonomisk åbenhed (Katzenstein, 1985: 141-142).

I 1948 blev der med basis i denne tradition etableret en national Arbejdsmarkedsstyrelse (AMS), som blev bemandet af repræsentanter for arbejdsgiverne og fagforbundene og havde den vigtige opgave at styre arbejdsformidlingen og således sikre, at arbejdsmarkedet fungerede gnidningsløst. Ifølge Swenson blev AMS arbejdsgivernes værktøj til rationering af arbejdet i en situation med kronisk mangel på arbejdskraft i efterkrigsårene (Swenson, 2002: 280). AMS spillede især en vigtig rolle i udviklingen af de aktive arbejdsmarkedspolitikker (Rothstein, 1985).

Det vigtigste element i den svenske efterkrigsmodel er dog formentlig Rehn-Meidner modellen, som blev introduceret i 1951 af to LO-økonomer, Gösta Rehn og Rudolf Meidner. Modellens vigtigste formål var at opnå ved-

varende fuld beskæftigelse, dvs. fuld beskæftigelse, der ikke ville skabe et umådeholdent inflationspres. Hovedingredienserne var en restriktiv finans- og pengepolitik og løntilbageholdenhed. Løntilbageholdenhed skulle gennemtvinges med en solidarisk lønpolitik, som grundlæggende betød et stærkt lighedselement i lønfordelingen. Det var meningen, at dette skulle give svenske producenter incitament til at investere i produktionsfremmende teknologi. Hvis produktiviteten haltede efter lønudviklingen, ville det gå ud over virksomhedernes konkurrenceevne. Rehn og Meidner så dette som et kraftigt skub til moderniseringen af svensk industri.

Men selvfølgelig kunne ikke alle industrier følge med tempoet i de centralt aftalte lønstigninger. Industrier med lav produktivitet skulle tvinges ud af markedet, overflødige arbejdere skulle omskoles og være til rådighed for de ekspanderende, højproduktive industrier (Benner og Bundgaard Vad, 2000: 401). Ideen kom fra fagforbundene, men den var klart acceptabel for arbejdsgiverne. Ifølge Swenson (2002: 275) var det endda sandsynligvis dem, der først kom på modellen.

Arbejdsgivernes støtte til den aktive arbejdsmarkedspolitik skal ses i lyset af fagbevægelsens voksende magtressourcer. For eksempel havde Socialdemokratiet været i regering fra 1936 til 1976, enten alene eller i koalition med andre partier (Esping-Andersen, 1985). Uden magtressourcerne til at stoppe LO's solidariske lønpolitik og det deraf følgende pres på industrier med lav produktivitet, støttede arbejdsgiverne en aktiv arbejdsmarkedspolitik for at opveje de negative konsekvenser af LO's solidariske lønpolitik. Arbejdsgivernes støtte skal derfor ikke ses som et first-best, men snarere som et second-best policy-valg (Huber og Stephens, 2001: 33; Hacker og Pierson, 2002).

Rehn-Meidner modellen fandt ikke plads til jobbeskyttelse. Tværtimod ville restriktioner på virksomhedernes frihed til at ansætte og fyre have været en hindring for den beskæftigelsesmæssige mobilitet, som modellen var baseret på. Restriktioner på ansættelse og fyring blev hovedsageligt reguleret via kollektive aftaler. Denne tradition for, at de sociale parter stod for arbejdsmarkedsreguleringen, ville også have gjort det vanskeligt at gennemføre jobbeskyttelseslovgivning. Således indeholdt Rehn-Meidner modellen allerede flere af nøgleelementerne i flexicurity: fleksibilitet i ansættelse og fyring og fokus på uddannelse.

*Italien:* Som i mange andre dele af det besatte Europa hældede Italiens magtbalance efter 2. verdenskrig stærkt mod den radikale, hovedsagelig kommunistiske, venstrefløj. Radikaliseringen af venstrefløjen var dog ikke udelukkende et resultat af 2. verdenskrig. De første tegn havde allerede vist sig i det 18. og 19. århundrede. Den katolske kirke havde udfordret den unge og moderniserende stat på især uddannelses- og socialpolitikken (Manow og Palier, 2009). Som reaktion herpå byggede den unge stat en omfattende ad-

ministration op med et stramt regelsæt og forsøgte at fylde det politiske rum. I stedet for at samarbejde med sociale og politiske aktører „blev staten ‘jaloux’ over det politiske rum, uvillig til at dele det og således eksklusiv i sit krav på suverænitet“ (Crouch, 1993: 302).

Dette havde store konsekvenser for fagbevægelsen (Bartolini 2000). Konfronteret med en dominerende stat, som ikke ville dele det politiske rum, forblev fagbevægelsen organisatorisk svag og blev radikaliseret. Der var forsøg på at forene fagbevægelsen og etablere et mere samarbejdsorienteret korporativt arbejdsmarkedssystem i efterkrigstiden, men den „internationale koldkrigspolitik kom i vejen og sendte parterne tilbage på deres velkendte stier, før forandringer kunne tage rod“ (Crouch, 1993: 305). Resultatet var, at det italienske forhandlingsystem mellem interesseorganisationerne forblev præget af stridigheder og lav tillid, og en fælles indsats for at reformere de eksisterende sociale og politiske institutioner forekom meget usandsynlig. Desuden var den italienske fagbevægelse stadig splittet i kommunistiske, socialistiske og kristen-demokratiske fagforbund, der kæmpede om medlemmerne.

De først skridt i arbejdsmarkedspolitikken blev taget meget tidligt i efterkrigstiden, og de var klart påvirket af denne magtbalance. Da krigen sluttede, blev en „national enhedskoalition“ dannet. Den blev ledet af Alcide de Gaspari, bestod af kristelige demokrater, socialister og kommunister og holdt sig ved magten indtil 1947 (Formigioni, 2003). Det var denne regering, der satte kursen for Italiens arbejdsmarkedsregime. Den lagde vægt på lovmæssig jobbeskyttelse. I 1945 blev en lov vedtaget, der indførte et moratorium på fyringer. Den forblev i kraft indtil 1947. I 1946 indførte man automatisk indeksregulering af lønninger. Endelig blev der i 1947 indført en midlertidig arbejdsløshedsunderstøttelse (Casse Integrazione) udbetalt gennem staten, der sikrer en erstatningsindkomst til arbejdstagere, der er midlertidigt arbejdsløse. Dette er en unik italiensk institution, der vedligeholder forbindelsen mellem arbejdsløse og deres sidste arbejdsgiver og dermed begrænser arbejdstagernes mobilitet voldsomt (Gualmini, 1998: 100-01). Det er slående, at nøgleelementerne i efterkrigs-Italiens regulatoriske regime allerede var på plads i 1948.

I de følgende år blev disse instrumenter forstærket, men der var også seriøse forsøg på at indføre andre instrumenter, der lå tættere på den svenske strategi med videreuddannelse og mobilitet. De italienske initiativer adskilte sig dog fra de svenske på mindst to vigtige områder: For det første blev de ikke styret af arbejdsmarkedets parter, men typisk direkte af staten, som var domineret af de kristelige demokrater og systematisk udelukkede de valgmæssigt stærke kommunister fra regeringsdeltagelse efter 1948. For det andet var de tit ekstremt tæt reguleret. Af frygt for at arbejdsgivere skulle udnytte sådanne instrumenter til at underbetale arbejdstagere, lykkedes det tit fagforeningerne



at indføre meget strenge betingelser. Resultatet var, at flertallet af de aktive og positive fleksibilitetsforanstaltninger næsten ikke blev anvendt.

Et eksempel blandt mange er arbejdsformidlingerne. I 1949, overtog staten det eksisterende arbejdsformidlingssystem fra fagforbundene. Forbundene var naturligvis imod og opnåede visse indrømmelser i form af en stramt reguleret adgangsproces til beskæftigelse. Jobsøgere blev prioriteret efter „behov“ (forsørgerstatus, alder, arbejdsløshedsperiodens varighed, anden indkomst). Arbejdsgivere havde intet valg i forhold hvem, de kunne ansætte, undtaget i visse tilfælde (lederstillinger, specialiserede arbejdere), og de gik derfor uden om arbejdsformidlingerne de første 40 år, de eksisterede (Gualmini, 1998: 103-05).

I 1950'erne og 1960'erne, to årtier som italienerne husker som 'det økonomiske mirakel', havde Italien også mangel på arbejdskraft. De voksende industrier i Norditalien havde brug for uddannet arbejdskraft. Syditalien havde stadig en kæmpe arbejdskraftreserve af ufaglært arbejdskraft. For at udligne forholdet mellem udbud og efterspørgsel blev en lov om lærepladser vedtaget i 1955. Loven indførte regler for uddannelse på arbejdspladsen og lavere løn til lærlinge. Ligesom med arbejdsformidlingerne var der også her begrænsninger på arbejdsgivernes ret til at vælge, hvem de ville ansætte, og derfor blev ordningen ikke nogen succes (Gualmini, 1998: 108).

*Opsamling:* Efter 2. verdenskrig fortsatte både Italien og Sverige ad de stier, de havde valgt flere årtier før. I Sverige blev Decembraftalen fra 1906 efterfulgt af Saltsjöbadenaftalen i 1938. Stigende lighedspres forårsaget af centraliserede lønforhandlinger blev kompenseret ved investering i aktive arbejdsmarkedspolitikker, mens arbejdsmarkedet beholdt sin høje fleksibilitet. I modsætning hertil forsøgte de politiske aktører i Italien at skifte til en alternativ sti ved at etablere korporative arbejdsmarkedsforhold og en „national enhedsregering“. Imidlertid betød gensidig mistillid, at den „nationale enhedsregering“ brød sammen allerede i 1948, og italiensk politik vendte tilbage til den oprindelige sti med „lav tillid“. De kristelige demokrater udelukkede systematisk de valgmæssigt stærke kommunister fra regeringsdeltagelse, og de italienske fagforbund kæmpede indædt mod regeringernes forsøg på at indføre fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

### *Reaktioner på beskæftigelseskrisen*

Den svenske reaktion på den økonomiske krise i 1970'erne kom på baggrund af tre centrale udviklingstendenser. For det første blev beskæftigelsen i den offentlige sektor udvidet dramatisk. Mellem 1970 og 1990 steg den offentlige beskæftigelse målt som andelen af personer i den arbejdsdygtige alder, fra 15,1 pct. til 25,7 pct. (Scharpf og Schmidt, 2000: 343). Dette var dels en utilsigtet konsekvens af, at Rehn-Meidner modellen fungerede i en mere og mere ser-

vice-orienteret økonomi. Som påpeget af flere forfattere er der grænser for, hvor meget produktiviteten kan øges i servicesektoren (Esping-Andersen, 1999; Pierson, 1998). Problemet er særlig udtalt i erhverv som catering, detailhandel, rengøring, men også i sundheds- og socialplejen. Rehn-Meidner modellen ville i stort omfang have tvunget disse servicere ud af markedet, som den gjorde det med laveffektive industrier. Samtidig kunne man ikke opnå fuld beskæftigelse i en postindustrial kontekst uden at øge beskæftigelsen på disse områder. Den eneste måde at gøre det på, set i lyset af det høje lønniveau, var ved at øge beskæftigelsen i den offentlige sektor (Iversen, 1999: 171). Det er præcis, hvad der skete fra slutningen af 1960'erne og frem.

For det andet skete der en nyorientering af AAMP. Det er bemærkelsesværdigt, at kriseårene (midt-1970'erne til sidst i 1980'erne) ikke førte til åben arbejdsløshed i Sverige. Det skyldes dels det øgede antal arbejdspladser i den offentlige sektor, dels den flittige udnyttelse af AAMP. Faktisk har AAMP gjort det muligt for Sverige at holde beskæftigelsen på det samme niveau som før krisen (Mjøset, 1987: 430) ved at tilbyde beskæftigelse til personer, der ellers var uden arbejde. Dette var helt klart en ny funktion for AAMP, som man accepterede i mangel af bedre på grund af en stagnerende økonomi med begrænset jobskabelse uden for den statslige sektor. Det betød, at AAMP bidrog til at reducere arbejdsudbuddet, og en tidlig tilbagetrækning snarere end at styrke mobiliteten og opkvalificeringen af arbejdskraften i tråd med dens oprindelige hensigt.

For det tredje begyndte Sverige – under pres fra en mere og mere magtfuld og radikaliseret fagbevægelse og en utilfreds offentlighed – at lovgive om jobbeskyttelse (Emmenegger, 2009). Nøgleelementet i Rehn-Meidner modellen, nemlig offentlighedens villighed til at acceptere mobilitet for at opnå vækst i beskæftigelsen, svækkedes på grund af sociale ændringer, fx familier med dobbelt indkomst og flere og flere husejere. Utilfredshed blandt arbejdere resulterede i ulovlige strejker og en radikalisering af fagbevægelsen. I 1960'erne forsøgte fagbevægelsen at få indført restriktioner på ledelsesretten ved hjælp af kollektive aftaler. På trods af visse indrømmelser i 1964 og 1966 (Elvander, 1983: 339, 351) blev de tvunget til at indse, at arbejdsgiverne ikke var villige til at give afkald på deres rettigheder (Pontusson, 1992: 165). Da de ikke var i stand til at opfylde arbejdernes krav alene, vendte fagforbundene sig mod den politiske arena. Som Kjellberg siger, så udgjorde „denne udvikling et væsentligt brud med den svenske samarbejdsmodel for ‘aftaler frem for lovgivning’“ (1992: 99).

Bare få måneder senere nedsatte den socialdemokratiske regering en arbejdsretskommission med repræsentanter fra både fagforbund og arbejdsgiverorganisationer. Kommissionen skulle lave et lovudkast om medbestemmelse og øge arbejdstagernes beskyttelse mod fyringer (Elvander, 1983: 354).

Arbejdsgiverne indså, at der var et klart flertal for disse reformer i Rigsdagen, og at de var nødt til at ofre noget for at få indflydelse på indholdet af reformerne. Arbejdsgivernes forhandlere brugte derfor ledelsesretten som forhandlingsobjekt (Pontusson, 1992: 168).

På baggrund af diskussionerne i kommissionen vedtog Rigsdagen flere love, som indskrænkede ledelsesretten. I denne sammenhæng er loven om jobbeskyttelse fra 1974 specielt vigtig. Blandt andet indførte den regler om fyringsbegrundelser, opsigelsesvarsel, rådslagning med fagforbund og prioriteringsregler ved fyringer. Kriterier som alder og ansættelsens varighed kunne anvendes til at identificere de ansatte, der skulle fyres (Neal, 1984).

1970'erne kan beskrives som en periode, hvor man brød med efterkrigstidens svenske model, da landet indførte mange af de policy-valg, der blev udviklet i Kontinentaleuropa: jobbeskyttelse og reducere af arbejdsstyrken. Omfanget af skiftet blev dog begrænset af, hvad der skete på andre områder, især udviklingen af et børnepasningsystem, der sendte kvinder ud på arbejdsmarkedet.

*Italien:* Sidst i 1960'erne og i 1970'erne blev fagbevægelsens og venstrefløjens indflydelse styrket. Socialistpartiet blev inviteret med i den regerende koalition i 1962. I de følgende år førte den økonomiske krise kombineret med den politiske radikaliserings til et ekstremt anspændt politisk klima kendetegnet ved hyppig uro på arbejdsmarkedet og i 1970'erne til dannelsen af terrorgruppen, De Røde Brigader. I dette klima blev der taget mange arbejdsmarkedspolitiske initiativer, som typisk styrkede den vej, der blev valgt i de tidlige efterkrigsår: social beskyttelse gennem jobbeskyttelse (Ferrera og Gualmini 2000).

Skrappere lovgivning om jobbeskyttelse var en indrømmelse til fagbevægelsen, som prioriterede jobbeskyttelse højt efter en bølge af kollektive fyringer i 1964-65. En vigtig lov er loven fra 1966 om individuelle fyringer, som introducerer begrebet „ubegrundet firing“ og giver arbejdsgiveren bevisbyrden for, at den ansatte har handlet forkert. Hvis en faglig voldgiftsret finder fyringen ubegrundet, skal arbejdsgiveren genansætte arbejderens eller betale en bøde på op til 12 måneders løn. I 1970 blev reglerne for individuelle fyringer strammet yderligere. Hvis en faglig voldgiftsret finder en firing ubegrundet, er arbejdsgiveren tvunget til at genansætte arbejderens og har ikke mulighed for at betale kompensation. Med denne lov, der giver uretmæssigt fyrede personer ret til at vende tilbage til en virksomhed, får Italien en af de strengeste jobbeskyttelseslovgivninger i OECD. For arbejdsgiverne er individuelle fyringer således en meget besværlig procedure med et usikkert udfald. Det forklarer deres præference for ikke-standardiserede, mindre beskyttende former for arbejdskontrakter (Samek-Lodovici og Semenza, 2008; Ferrera og Gualmini, 2004).

Også den midlertidige arbejdsløshedsunderstøttelse (Cassa Integrazione) blev styrket i 1970'erne. Ydelsen blev sat op til 80 pct. af lønnen, og varigheden øget til fem år, som kan forlænges under specielt svære arbejdsmarkedsforhold. I denne periode forbliver modtageren teknisk set ansat af sin oprindelige arbejdsgiver, men udfører ikke noget arbejde og modtager ingen løn ud over ydelsen. I teorien forventes modtagere af ydelsen at vende tilbage til almindelig ansættelse, når aktiviteten stiger igen. I en situation med industriel omstrukturering hvor virksomheder skærer ned, bliver dette sjældent til virkelighed (Gualmini, 1998: 115; Ferrera og Gualmini, 2000; Graziano et al., 2008).

Midlertidig arbejdsløshedsunderstøttelse er en institution, der udgør en kæmpe forhindring for flexicurity. Fyrede medarbejdere forbliver teknisk set ansat af deres gamle firma og er nok mere tilbøjelige til at vente på bedre tider end at lede efter et nyt arbejde. De politiske beslutningstagere blev opmærksomme på dette forhold og forsøgte ved forskellige lejligheder at reformere systemet. For eksempel blev midlertidig arbejdsløshedsunderstøttelse i 1977 koblet sammen med en „mobilitetsydelse“, som skulle tilskynde modtagere til at søge job andre steder. Arbejdstagere, der ønskede at udnytte denne mulighed, havde også adgang til uddannelse. Ordningen blev dog næsten ikke brugt på grund af enorme bureaukratiske krav. De fleste overflødige arbejdere blev i *Cassa integrazione* på ubestemt tid (Barbier og Fargion, 2004: 445; Gualmini, 1998: 131-132).

1970'ernes anspændte politiske klima var ikke gunstigt for udviklingen af en aktiv og fleksibel regulering af arbejdsmarkedet, hvilket kræver et vist niveau af samarbejde mellem staten, arbejdsgivere og arbejdstagere. Alligevel blev der taget initiativer i den retning, mens krisen var på sit højeste; fx blev en ny lov om erhvervsuddannelse vedtaget i 1977. Den indeholdt incitamenter for arbejdsgivere til at ansætte folk med „uddannelse/arbejdskontrakt“. Loven blev ikke nogen succes, fordi arbejdsgiverne ikke brugte den nye kontrakt, da de ikke selv kunne vælge blandt de kandidater, som blev sendt ud til dem af arbejdsformidlingen (Gualmini, 1998: 130).

*Opsamling:* I 1960'erne øgedes radikaliseringen af fagbevægelserne i både Italien og Sverige. I Italien havde fagbevægelsen succes med at få gennemført strengere lovgivning om jobbeskyttelse, og den havde held til at sabotere indførelsen af mere aktive elementer i arbejdsmarkedspolitikken, fx regler, der begrænsede arbejdsgivernes frihed til at udvælge jobkandidater. Sverige oplevede derimod noget af et stibrud. Loven om jobbeskyttelse fra 1974 var et væsentligt brud med den svenske model for aftaler frem for lovgivning. Ydermere blev den aktive arbejdsmarkedspolitik i 1970'erne brugt til at reducere arbejdsstyrken. Dog skal vi ikke overvurdere omfanget af dette stibrud. Selvom det politiske klima var spændt på det nationale niveau, var forhandlinger på virksomhedsniveau stadig kendetegnet ved samarbejde mellem par-

terne og fagforbundenes villighed til at acceptere afskedigelser af økonomiske årsager (Iversen og Stephens, 2008: 609).<sup>2</sup>

### *Et reguleringsregime for en postindustrial økonomi*

*Sverige:* Svensk arbejdsmarkedspolitik skulle ændre sig med 1990'ernes lavkonjunktur. Nedturen, som kulminerede med devalueringen af den svenske krone i 1992 (med omkring 20 pct.), efterlod ikke noget større handlerum. Regeringen havde placeret flere og flere personer i beskæftigelsesprogrammer (i 1994 6 pct. af den økonomisk aktive befolkning) (Anxo og Niklasson, 2006: 357). Til sidst måtte Sverige give slip, og den åbne arbejdsløshed steg fra 1,6 pct. i 1990 til 8,1 pct. i 1996 (Scharpf og Schmidt, 2000: 341).

Hvilken rolle spillede AAMP i disse år? Betegnelsen AAMP dækker nogle gange over helt forskellige typer indgreb. I den svenske case fra 1970'erne og frem bliver AAMP i stadig højere grad alternativ til markedsbeskæftigelse. Der tilbydes uddannelsesprogrammer, skånejobs, dvs. midlertidige jobs, ofte i den offentlige sektor. Disse jobs blev typisk brugt til at forny retten til arbejdsløshedsforsikring (i teorien begrænset til 14 måneder). I disse år foregik der et relativt skift væk fra udbudsorienterede ordninger mod efterspørgselsorienterede indgreb, dvs. jobskabelsesprogrammer (Anxo og Niklasson, 2006: 360). Evalueringer på mikroniveau påpegede, at de fleste af disse ordninger var temmelig virkningsløse i forhold til genindtrædelse på arbejdsmarkedet (Calmfors et al., 2001). Det oprindelige mål med AAMP – at opkvalificere arbejdstagerne, så de kunne klare mere produktive job – var gået tabt.

Siden midten af 1990'erne er AAMP imidlertid blevet mere hårdhændet og fokuseret på at få marginaliserede personer ind på arbejdsmarkedet igen. For eksempel er antallet af arbejdsmarkedsprogrammer øget, og der eksperimenteres også mere. Jobkravene er blevet øget, således at de, der stadig er uden job efter 100 dages arbejdsløshed, kan blive pålagt at acceptere et job hvor som helst i landet til en løn, der er op til 10 pct. lavere end arbejdsløshedsydelsen (Clasen et al., 2001: 211).

Reformen af arbejdsløshedsforsikringen i februar 2001 skærper AAMP's pro-beskæftigelsesfokus endnu mere gennem forskellige tiltag: For det første blev muligheden for at forny retten til arbejdsløshedsunderstøttelse gennem deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer afskaffet. Flere undersøgelser udpegede denne ordning som skadelig for varig ansættelse af langtidsarbejdsløse, som de facto blev opfordret til at dele deres tid mellem arbejdsmarkedsprogrammer og åben beskæftigelse. For det andet introducerede reformen en 'aktivitetsgaranti' for langtidsarbejdsløse eller personer, der risikerede at blive langtidsarbejdsløse. Garantien består af mere individualiserede aktiviteter med et klart sigte om ansættelse på almindelige vilkår (Swedish Government, 2002; Timonen, 2004).

Nogle kommentatorer har fortolket den nye retning i AAMP som en tilbagevenden til den oprindelige model (Anxo og Niklasson, 2006: 360). Det vigtige er dog, at Sverige har vendt sig mod det miks af positive og negative incitamenter i arbejdsmarkedspolitikken, der kendetegner flexicurity-strategien. Selvom det i 1970'erne og især i 1980'erne var fristende at bruge AAMP som et de facto instrument til reducere arbejdsstyrken, lykkedes det for Sverige at komme tilbage til en mere effektiv udnyttelse af arbejdsmarkedsprogrammerne. Det skete dog ikke uden vanskeligheder. For eksempel blev ordningen om, at deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer gav ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, først afskaffet i 2001.

Det politiske ansvar for nyorienteringen lå helt klart hos Socialdemokraterne, som havde været ved magten uafbrudt fra 1996 til 2006. På trods af partiets fortsatte valgsucces fandt disse reformer sted i andre omgivelser end 1970'ernes reformer. De økonomiske ændringer, der havde fundet sted siden 1980'erne, havde også styrket arbejdsgivernes position (Pontusson, 1992), og de brugte deres nyvundne styrke til blandt andet at gennemføre en grundig decentralisering af lønforhandlingerne (Pontusson og Swenson, 1996).

*Italien:* Ligesom andre steder i Europa mister venstrefløj og fagbevægelsen indflydelse i 1980'ernes Italien. Selvom Socialistpartiet var med i den regerende koalition, var dets policy-bidrag ikke så radikale som før. Partiets generelle arbejdsmarkedspolitik indeholder elementer, der i slutningen af 1990'erne bliver en del af den „Tredje Vej“. Socialistpartiets indflydelse er på sit højeste under Craxis tid som premierminister. Under overskriften deregulering er en af de vigtigste beslutninger afskaffelsen af automatisk indeksregulering af lønninger i 1982. Derudover ophævede man nogle af de besværlige bestemmelser for arbejdsformidling, som blev indført i de tidlige efterkrigsår, så arbejdsgiverne fx kunne udvælge kandidater til jobtræningskontrakter. I 1987 indførtes regionale arbejdsformidlingskontorer, som var tiltænkt en mere dynamisk rolle end de eksisterende arbejdsformidlinger (Gualmini, 1998: 143).

Lovgivning om nye former for beskæftigelse blev også påbegyndt i 1980'erne og fulgte et velkendt mønster: et nyt værktøj introduceres, men der følger så meget bureaukrati med, at det næsten ikke bliver brugt. En lov, der regulerer deltidsbeskæftigelse, blev vedtaget i 1984. Da fagforbundene var bange for, at arbejdsgiverne kunne udnytte deltidsarbejde til at underbetale ansatte på ordinære vilkår, fx ved at tilpasse arbejdstiden til skiftende efterspørgsel, kæmpede de for ekstremt stramme regler. Udfaldet var, at deltidskontrakter for det første skulle angive, hvornår i løbet af ugen den ansatte skulle arbejde (dvs. hvilke dage eller i hvilket tidsrum på dagen). For det andet måtte deltidsansatte ikke have overtidsarbejde, og virksomheder, der var afhængige af deltidsarbejde, kunne ikke ansætte fuldtidsarbejdere,

medmindre den fik erklæringer fra alle deltidsansatte om, at de ikke var interesseret i længere arbejdstid. For det tredje blev bidraget til de sociale sikringsordninger udregnet således, at to 50 pct.-ansatte ville generere samlede lønomkostninger svarende til 133 pct. af en fuldtidsansat med samme løn (Gualmini, 1998: 143; Redaelli, 2006). Med denne form for regulering blev deltidsarbejde ikke nogen succes.

Som andre steder i Kontinentaleuropa i 1980'erne er det mest anvendte værktøj i kampen mod problemer på arbejdsmarkedet begrænsninger af arbejdsstyrken, fx ved invalidepension og tidlig tilbagetrækningsordninger. For eksempel var tidlig tilbagetrækning en valgmulighed for personer, der var arbejdsløse som 55-årige (mænd) eller 50-årige (kvinder) uden nedskæring i ydelserne.

1990'erne er kendetegnet ved sammenbruddet af efterkrigstidens partisystem og fremkomsten af nye partier organiseret i koalitioner til venstre og højre for midten. Arbejdsgiverne bliver mere pågående i deres krav om liberalisering af arbejdsmarkedet. De vigtigste politiske partier er villige til at følge en sådan politik, også på grund af pres fra internationale organisationer (EU, OECD), der fremhæver den ødelæggende effekt, som den strenge arbejdsmarkedslovgivning har på Italiens arbejdsmarked. Fagforbundene er mere lydøre over for liberalisering end tidligere, men kæmper hårdt sammen med den yderste venstrefløj, hårdt for at forsvare arbejdstagernes kernerettigheder inden for folkepension og jobbeskyttelse.

Fra 1991 kan arbejdsgivere, der ønsker at ansætte en registreret arbejdsløs, udvælge kandidater baseret på behov. Andre vigtige elementer i liberaliseringen blev introduceret med arbejdsretsreformen i 1997, i Italien kendt som „Treu pakken“ efter navnet på daværende arbejdsminister Tiziano Treu. Til disse elementer hører liberalisering af reglerne om deltidsansættelse, ophævelse af statens monopol på arbejdsformidling samt nogle sociale investerings-elementer såsom etableringen af en fond, der skal betale for opkvalificering af „skæve“ arbejdstagere, og som er finansieret af en afgift på 5 pct. af den samlede bruttoarbejdsindkomst betalt af vikarbureauer samt en revideret regulering af ansættelses/uddannelseskontrakter. 1997-reformen introducerede også nogle af de mindst beskyttede former for ansættelse: tidsbegrænsede kontrakter og „projektbaserede kontrakter“, som grundlæggende behandler den person, der er ansat i en tidsbegrænset stilling, som selvstændig (Samek-Lodovici og Semenza, 2008: 169).

Den italienske vej til liberalisering af arbejdsmarkedet er klart kendetegnet af en stærk bevægelse hen imod et tvedelt arbejdsmarked. Insidere på arbejdsmarkedet nyder fortsat fuld beskyttelse som under efterkrigsmodellen, mens outsiders – især unge, kvinder og immigranter – er ansat på yderst usikre vilkår. Dualiseringen sker, fordi outsidersne ikke havde nogen stemme i

forhandlingerne mellem arbejdsgivere og fagforbund (Graziano et al., 2008). Midlertidig beskæftigelse er bestemt et bedre springbræt til ordinær beskæftigelse end arbejdsløshed, men risikoen for at blive fanget i midlertidige jobs i længere tid er høj (Samek-Lodovici og Semenza 2008).

*Opsamling:* I 1980'erne og 1990'erne blev arbejdsgiverne (endnu) stærkere og kravene om fleksibilitet i åbne økonomier tog til. Den nye politiske situation var gunstig for politiske kompromisser i et land som Sverige med høj tillid. I Sverige blev den aktive arbejdsmarkedspolitik drejet tilbage mod den oprindelige model, og fulgte dermed Wendts logik (1999: 188) om, at fælles viden og kollektive minder begrænser listen af valgmuligheder for de politiske aktører. I stedet for at betragte alle valgmuligheder som lige gode har politiske aktører en tendens til at have en speciel forståelse, som er baseret på en historisk erfaring for, hvad der er den rigtige måde at gøre tingene på. I den svenske case virkede en tilbagevendende til den vellykkede før-krise-model som det rigtige. I modsætning hertil tillod manglen på tillid i Italien ikke en samarbejdsorienteret tilpasning af det italienske arbejdsmarkedspolitik til postindustrielle behov, fx ved at ophæve lovgivningen om jobbeskyttelse og indføre en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Fagforbundene udfordrede med held de første forsøg på at indføre elementer af fleksibilitet, men med de italienske arbejdsgivers voksende indflydelse blev der dog indført visse ændringer på arbejdsmarkedet. Resultatet er en dualisering af det italienske arbejdsmarked mellem insidere, der er beskyttet af fagforbundene, og outsiders, der er tvunget til at tilpasse sig markedsvilkårene. Vi mener ikke, at dette trinvis retningskift udgør et stibrud, da de grundlæggende organisatoriske principper på det italienske kernearbejdsmarked forbliver uændrede.

## Konklusion

Formålet med denne artikel var at kaste lys over de faktorer, der fremmer eller hindrer udviklingen af et flexicurity-orienteret arbejdsmarkedsregime. Empirisk er artiklen begrænset til to lande, og selvom man selvfølgelig skal være forsigtig med at generalisere på sådan et grundlag, giver sammenligningen af de to lande os dog mulighed for at sige noget om det teoretiske argument, der blev fremført i starten af artiklen.

Relationerne mellem stat og samfund havde stor indflydelse på indretningen af den sociale beskyttelse efter 2. verdenskrig. I Italien udviklede kapitalismen sig under en stærk og autoritær stat. Staten kæmpede længe med den katolske kirke om kontrollen over social- og uddannelsespolitikken. Konflikten førte til udviklingen af en dominerende, men ikke nødvendigvis effektiv, stat, der fyldte det politiske rum og tvang andre sociale aktører ud (Crouch, 1993). I modsætning hertil spillede forhandlede tilpasninger en større rolle i lande, hvor organiserede interesser og staten delte magten, som fx i Sverige.



Disse indledende udviklingsforløb var meget betydningsfulde for fagbevægelsen. I Italien kom fagbevægelsen på banen, da kulturkampen mellem den romersk-katolske kirke og staten allerede var i gang, og mødte som følge heraf en repressiv og utilgængelig stat (Bartolini, 2000: 395-396; Crouch, 1993: 302). Det førte til ideologisk polarisering og splittelse af fagbevægelsen og dermed tab af magtressourcer. Situationen i Italien står i skarp kontrast til den svenske. I de skandinaviske lande blev fagbevægelsens udvikling ikke bremset af staten (Armingeon, 1994), og derfor blev den hurtigt stærkere og tog del i kollektive forhandlinger med arbejdsgiverne.

Med hensyn til social tillid kan forskellen mellem Italien og Sverige næsten ikke være større. Arbejdsmarkedets parter i Sverige bekræftede deres præference for korporative aftaler frem for lovgivning i Saltsjöbaden-aftalen i 1938. I modsætning hertil mislykkedes forsøg på at etablere et mere korporativt arbejdsmarkedssystem i efterkrigstidens Italien, da konflikten mellem centrum-højrekræfter (anført af de kristelige demokrater) og den radikale venstrefløj (anført af kommunisterne) blev intensiveret. Italiens første „nationale enhedsregering“ efter krigen bestod af de kristelige demokrater, socialisterne og kommunisterne, men i de efterfølgende regeringer, som alle var ledet af de kristelige demokrater, var kommunisterne udelukket på trods af deres vælgermæssige succes. Italien var således fanget i en tilstand af lav social tillid.

Sidst i 1960'erne og i 1970'erne skyllede en „rød bølge“ (Mjøset, 1987: 420) ind over de vestlige demokratier. Nye sociale bevægelser blev mobiliseret mod efterkrigstidens kapitalistiske system. I Italien reagerede staten på bølgen af arbejdskonflikter ved at vedtage social beskyttelse, der bandt ansatte til en virksomhed med jobbeskyttelseslovgivning og midlertidig arbejdsløshedsunderstøttelse. Italien forstærkede dermed den bane, der blev valgt i de tidlige efterkrigsår: social beskyttelse gennem jobsikkerhed.

I Sverige førte den „røde bølge“ til store forandringer. Utilfredshed med de aktuelle tilstande og den radikaliserede fagbevægelse satte den høje tillid på prøve. Da det ikke var lykkedes fagbevægelsen at afskaffe ledelsesretten ved hjælp af kollektive aftaler, gik fagforbundene til den socialdemokratiske regering og forlangte offentlig lovgivning, og det førte i sidste ende til en jobbeskyttelseslov i 1974 og en medbestemmelseslov i 1976. I 1970'erne blev AAMP også brugt som et værktøj til at reducere arbejdsstyrken. Imidlertid blev omfanget af skiftet begrænset af, hvad der skete på andre policy-områder, især sendte børnepasningssystemet en masse kvinder ud på arbejdsmarkedet. Desuden forblev forhandlinger på virksomhedsniveauet korporative, og under svensk lov kan man forhandle lovfæstede rettigheder væk. Disse policy-forandringer kan fortolkes som et stibrud, men som artiklen viser, blev bruddet kun midlertidigt.

Den økonomiske udvikling siden 1980'erne, især internationaliseringen

af kapitalmarkederne, gav arbejdsgiverne en stærkere position. I Sverige brugte arbejdsgiverne den genvundne styrke til at gennemføre en gennemgående decentralisering af lønforhandlingerne. I Italien fik arbejdsgiverne gennemført reformer, der gjorde det muligt at bruge ikke-standardiserede ansættelseskontrakter, mens fagforbundene fik forhindret en liberalisering af jobbeskyttelsen for fastansatte. Tilsammen førte disse ting til en stigende dualisering af arbejdsmarkedet.

I 1990'erne ændrede arbejdsmarkedspolitikken sig i både Italien og Sverige retning. I Sverige betød dette en orientering mod det miks af positive og negative incitamenters i arbejdsmarkedspolitikken, der kendetegner flexicurity-strategien. Dette kan til en vis grad fortolkes som en tilbagevenden til den oprindelige model.

Med hensyn til *politics of flexicurity* træder der interessante mønstre frem. Det lader til, at sammenhængen mellem en stærk venstrefløj og flexicurity er temmelig kompleks. En stærk og yderliggående venstrefløj ser ud til at være forbundet med fremskridt i retning af stærkere jobbeskyttelse (first-best policy-valg). Der er tre perioder, hvor den yderste venstrefløj havde stor indflydelse: Sverige i 1970'erne, Italien 1946-1948 og igen i 1970'erne. I disse tre perioder blev lovgivningen om jobbeskyttelse forstærket i de to lande.

Venstrefløjen ser ud til at vende sig mod flexicurity i de perioder, hvor den hælder mod kompromis og konsensusløsninger på beskæftigelsesproblemer. Det var tilfældet i 1950'erne og i 1990'erne i Sverige og i 1990'erne i Italien. Det vil gå for vidt i denne sammenhæng at forklare, hvorfor venstrefløjspartier indtager forskellige standpunkter i økonomisk politik. Det er imidlertid klart, at der ikke er nogen konstant sammenhæng mellem venstrefløjsmagt og flexicurity. Flexicurity er åbenbart en second-best option for venstrefløjen: et valg, den træffer, når den er ved magten, men er tvunget til at forhandle på grund af internationalt pres eller strukturelle svagheder.

Hvilken rolle spillede arbejdsgiverne? I ingen af landene støttede arbejdsgiverne lovgivning om jobbeskyttelse. Svenske arbejdsgivere hældte mere til flexicurity – i 1950'erne i form af Rehn-Meidner modellen. Men hvis vi ser tilbage på fagbevægelsens magtressourcer og de negative konsekvenser, LO's solidariske lønpolitik havde for de lavproduktive industrier, må arbejdsgivernes støtte til aktiv arbejdsmarkedspolitik ses som overvejende second-best policy-valg. Italienske arbejdsgivere synes først at komme på banen i 1990'erne. Fra 1945 til slutningen af 1980'erne er de helt klart ude af stand til at påvirke politikken. Tingene ændrer sig i 1990'erne, da de nye mindre beskyttende ansættelseskontrakter introduceres. De passer tydeligvis bedre til arbejdsgivernes præferencer, da de bliver brugt i vid udstrækning. Dog må man sige, at arbejdsgiverne generelt både i Italien og Sverige er imod jobbeskyttelseslovgivning.

Den største forskel mellem de to lande er den korporative tradition, som findes i Sverige men ikke i Italien. En årsag til, at italienske flexicurity-tiltag næsten systematisk fejler, er den manglende tillid mellem fagforbund og arbejdsgivere. Fagforbund forventer – med rette eller urette – at arbejdsgiverne vil misbruge de værktøjer, flexicurity indeholder (aktiv arbejdsmarkedspolitik, fleksible kontrakter, jobtræningskontrakter osv.), og der følger så meget bureaukrati med, at arbejdsgiverne ikke vil bruge dem. Det er meget svært at se, hvordan en flexicurity-model skal kunne introduceres under disse omstændigheder. Den selektive liberalisering, som de italienske politiske beslutningstagere har valgt, vil sandsynligvis ikke føre til, at der opbygges social tillid mellem arbejdsmarkedets parter. Når de har stået over for valget, har arbejdsgiverne klart foretrukket de nye fleksible kontrakter, hvilket på en måde bekræfter fagforbundenes synspunkt om, at strenge regler er nødvendige for at forhindre udnyttelse på arbejdsmarkedet. Således forbliver de sociale „partnere“ i Italien fanget i et socialt dilemma.

## Noter

1. Forfatterne takker Asbjørn Sonne Nørgaard og en anonym reviewer for nyttige kommentarer til en tidligere version af artiklen. Giuliano Bonoli takker for støtte fra the Swiss National Science Foundation til projektet „Adapting mature welfare states to new structures of social risks“, som udgør det empiriske grundlag for denne artikel. Også stor tak til Annette Andersen for oversættelsen af manuskriptet til dansk.
2. Tak til Ola Sjöberg for at gøre opmærksom på dette.

## Litteratur

- Anxo, Dominique and Harald Niklasson (2006). „The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?“, *International Labour Review*, Vol. 145, No. 4, pp. 339-371.
- Armingeon, Klaus (1994). *Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Badie, Bertrand and Pierre Birnbaum (1983). *The Sociology of the State*, Chicago IL/London: University of Chicago Press.
- Barbier, Jean-Claude and Valeria Fargion (2004). „Continental Inconsistencies on the Path to Activation“, *European Societies*, Vol. 6, No. 4, pp. 437-460.
- Bartolini, Stefano (2000). *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980*, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- 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. II. Diverse Responses to Common Challenges*, New York: Oxford University Press.

- Bonoli, Giuliano (2003). „Social Policy Through Labor Markets: Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage Earners“, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 9, pp. 1007-1030.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund and Maria Hemström (2001). „Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experience“, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 61-124.
- Clasen, Jochen, Jon Kvist and Wim van Oorschot (2001). „On Condition of Cork: Increasing Work Requirements in Unemployment Compensation Schemes“, pp. 198-231 in Mikke Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist and Hannu Uusitalo (eds.), *Nordic Welfare States in the European Context*, London: Routledge.
- Crouch, Colin (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press.
- Elvander, Nils (1983). „Die Gewerkschaftsbewegung in Schweden: Geschichte, Programm, politische Beziehungen“, pp. 327-402 in Hans Rühle und Hans-Joachim Vein (eds.), *Gewerkschaften in den Demokratien Westeuropas. Band 2: Grossbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden, Dänemark*, Paderborn et al.: Ferdinand Schöningh.
- Emmenegger, Patrick (2009). *Regulatory Social Policy: The Politics of Job Security Regulations*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press.
- European Commission (2006). *Employment in Europe 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Ferrera, Maurizio and Elisabetta Gualmini (2000). „Italy: Rescue from Without?“, pp. 351-398 in Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II. Diverse Responses to Common Challenges*, New York: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio and Elisabetta Gualmini (2004). *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Formigoni, Guido (2003). „De Gasperi e la crisi politica italiana del maggio 1947. Documenti e reinterpretazioni“, *Ricerche di storia politica*, Vol. 11, No. 3, pp. 361-388.
- Graziano, Paolo, Matteo Jessoula and Iliaria Madama (2008). „From Segmentation to Dualization of the Italian Labour Market: How Domestic Politics Brings About ‘Selective Learning’ from Europe“. Paper read at the workshop Politics of Flexicurity, December 12-23, at Edinburgh.
- Gualmini, Elisabetta (1998). *La politica del lavoro*, Bologna: Il Mulino.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson (2002). „Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State“, *Politics & Society*, Vol. 30, No. 2, pp. 277-325.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago IL/London: University of Chicago Press.
- Iversen, Torben (1999). *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*, Cambridge MA: Cambridge University Press.

- Iversen, Torben and John D. Stephens (2008). „Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation“, *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 4-5, pp. 600-637.
- Johnston, T.L. (1962). *Collective Bargaining in Sweden: A Study of the Labour Market and its Institutions*, London: Allen and Unwin.
- Jørgensen, Henning and Per Kongshøj Madsen (2007). „Flexicurity and Beyond: Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity“, pp. 7-35 in Henning Jørgensen and Per Kongshøj Madsen (eds.), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Social Agenda for the European Social Model*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca NY/London: Cornell University Press.
- Kjellberg, Anders (1992). „Sweden: Can the Model Survive?“, pp. 88-142 in Anthony Ferner and Richard Hyman (eds.), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford: Blackwell Business.
- Kongshøj Madsen, Per (2002). „The Danish Model of Flexicurity: a Paradise – with Some Snakes“, pp. 243-265 in Hedva Sarfati and Giuliano Bonoli (eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*, Aldershot: Ashgate.
- Levi, Margaret (1997). „A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis“, pp. 19-41 in Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckermann (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Madeley, John T.S. (2003). „A Framework for the Comparative Analysis of Church-State Relations in Europe“, *West European Politics*, Vol. 26, No. 1, pp. 23-50.
- Manow, Philip and Bruno Palier (2009). „A Conservative Welfare State Regime without Christian Democracy? The French Etat-providence, 1880-1960“, pp. 147-176 in van Kees Kersbergen and Philip Manow (eds.), *Religion, Class Coalitions and Welfare State Regimes*, Cambridge MA: Cambridge University Press, forthcoming.
- Mjøset, Lars (1987). „Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s“, *International Organization*, Vol. 41, No. 3, pp. 403-456.
- Neal, Alan C. (1984). „Employment Protection Laws: The Swedish Model“, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 33, No. 3, pp. 634-662.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- OECD (2007). *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Olsen, Gregg M. (1996). „Re-Modeling Sweden: The Rise and Demise of the Compromise in a Global Economy“, *Social Problems*, Vol. 43, No. 1, pp. 1-20.
- Philips, Kaia and Raul Eamets (2007). *Approaches to Flexicurity: EU Models*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Pierson, Paul (1998). „Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 539-560.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton NJ/Oxford: Princeton University Press.
- Pontusson, Jonas (1992). *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Pontusson, Jonas and Peter A. Swenson (1996). „Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions: The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective“, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 223-250.

- Redaelli, Monica (2006). „Il lavoro part time in Italia“. Paper read at the seminar Part-time work and new forms of employment. Ways to bring employment to more people?“, November 8-9, at Milan.
- Rothstein, Bo (1985). „The Success of the Swedish Labour Market Policy: the Organizational Connection to Policy“, *European Journal of Political Research*, Vol. 13, No. 2, pp. 153-165.
- Rothstein, Bo (2000). „Trust, Social Dilemmas and Collective Memories“, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12, No. 4, pp. 477-501.
- Samek Lodovici, Manuela and Renata Semenza (2008). „The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?“, *Social Policy & Administration*, Vol. 42, No. 2, pp. 160-176.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder CO: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt (eds.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness*, New York: Oxford University Press.
- Swedish Government (2002). *Sweden's Action Plan for Employment*, Stockholm: Ministry of Employment.
- Swenson, Peter A. (2002). *Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, New York: Oxford University Press.
- Tangian, Andranik S. (2004). „Defining the Flexicurity Index in Application to European Countries“, *WSI-Diskussionspapier* 2004(122).
- Timonen, Virpi (2004). „New Risks – Are They Still New for the Nordic Welfare States?“, pp. 83-111 in Peter Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare*. New York: Oxford University Press.
- Viebrock, Elke and Jochen Clasen (2007). „Flexicurity and Welfare Reform: a State of the Art Review“, *RECOWE Network of Excellence Working Paper*.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Relations*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Wilthagen, Ton and Tros, Frank (2004). „The Concept of ‘Flexicurity’: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets“, *Transfer* 2004, No. 2, pp. 166-186.