

Michael Baggesen Klitgaard

Når forandringer stabiliserer: skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne

I 1990'erne blev svenske og danske arbejdsløshedsforsikringer reformeret i overensstemmelse med markedsorienterede principper. Reformindholdet afviger imidlertid mellem de to lande, hvilket er overraskende i lyset af teorierne om, at socialdemokratiske velfærdsstatsregimer følger samme spor. Denne artikel forklarer variationerne som resultat af forskelle i forsikringssystemernes formative momenter og forskelle i den *policy*-arv, de respektive reformer havde udgangspunkt i. Argumentet trækker således på historisk-institutionelle teser om, at initiale politiske valg funderer en institutionel arv og kontekst, der former efterfølgende beslutninger.

Der er flere argumenter for, at skandinaviske velfærdsstater er svære at indskrænke. For det første rubricerer forskningen i formelle institutioner de skandinaviske lande som konsensusdemokratier, hvor mange aktører har andel i magten. Den konventionelle sandhed er, at mange vetopoints og stor magtspredning vanskeliggør ændringer af *status quo* og presser de offentlige udgifter i opadgående retning (Tsebelis, 1995; Crepaz og Birchfield, 2000). For det andet er velfærdsprogrammerne i Skandinavien relativt generøse og organiseret efter universelle principper. En sådan programstruktur giver relativt mange borgere økonomiske incitamentter til at støtte velfærdsprogrammerne (Kitchelt, 2001). Med mere end 20 pct. af en velorganiseret arbejdsstyrke ansat i velfærdsstaten mødes politiske nedskæringsambitioner, for det tredje, normalt af hård, professionsorienteret og vidensstærk modstand. Bredt defineret som opsætningen af en række markedsmodificerende politiske programmer, der har til formål at udligne økonomiske og sociale uligheder, er velfærdsstaten kort sagt i stand til at skabe sin egen opbakning (Pierson, 1993, 1996).

Teoretiske argumenter er én ting, men virkeligheden er undertiden en anden. I 1990'erne er der faktisk gennemført markedsorienterede reformer i en af velfærdsstatens hovedsøjler i Sverige og Danmark; arbejdsløshedsforsikringerne. De svenske og danske reformer er substantielt forskellige og afviger derfor fra traditionelle forventninger om, at skandinaviske regimer følger identiske spor (Esping-Andersen, 1990, 1999). I denne artikel diskuteres årsagerne bag den skandinaviske variation i 1990'erne med det formål at udpege faktorerne bag *similar systems'* forskellige svar på tilsyneladende ensartede problempres. Den grundlæggende påstand er, at arbejdsløshedsforsikringernes formative momenter var præget af forskellige politiske rationaler. Det dannede grundlag for, at centrale politiske aktører udviklede varierende perceptioner af tilsyneladende objektive problemer og formulerede varierende reformpræferencer. Inden teori, analyse og konklusioner udfoldes nærmere, bør vi imidlertid se nærmere på den virkelighed, vi søger forklaringer på.

Strukturarbejdsløshed og reformer i arbejdsløshedsforsikringerne i 1990'erne
Siden midten af 1970'erne har massearbejdsløsheden været et af OECD-økonomiernes største problemer og er siden begyndelsen af 1980'erne forklaret som strukturelt forårsaget (Esping-Andersen, 1996). Den problemopfattelse har rødder i neoklassiske betragtninger om velfærdsstaten som årsag til ledigheden, idet sociale ydelser reducerer incitamenterne til at (gen)indtræde på arbejdsmarkedet. Den tænkning har OECD-økonomer repræsenteret i en længere årrække (OECD, 1990). Arbejdsløshedsforsikringerne er i forbindelse hermed udpeget som problemkilde, fordi generøse ydelser, som oppebæres i lang tid, menes at generere høje reservationslønninger og reducere forsikrede lediges økonomiske incitament til at søge beskæftigelse. OECD har derfor anbefalet, at velfærdspolitiske lighedsmålsætninger efterstræbes med færre skader på arbejdsmarkedet som følgevirkning og foreslået reduktioner i både dagpengesystemernes kompensationsgrad og ydelsesperiode (Larsen og Stamhus, 2000; OECD, 1998). På forskellig vis ser Sverige og Danmark ud til at følge OECD's anbefalinger. Reformprocesserne i dagpengesystemerne blev påbegyndt i 1993, hvor ledigheden var usædvanlig høj og forstået som strukturproblem i både Sverige og Danmark (Det Økonomiske Råd, 1992; SOU 1993: 16; Udredningsudvalget, 1992). De konkrete initiativer over for problemet varierer imidlertid.

I Sverige er kompensationsgraden løbende blevet ændret. Første gang i 1993, hvor ydelsen blev reduceret fra maksimalt 90 pct. til 80 pct. af tidligere indkomst. Anden gang i 1996, hvor kompensationsgraden blev yderligere reduceret til 75 pct. Disse reduktioner skal ses i sammenhæng med den generelle budgetsanering, som fulgte i forlængelse af den økonomiske nedsmeltning i begyndelsen af 1990'erne. Mellem 1990 og 1993 blev et budgetoverskud på 4,2 pct. vendt til et underskud på 12,3 pct. af BNP (Scharpf og Schmidt, 2000: Vol. 1, tabel A.22), arbejdsløsheden voksede fra et lavpunkt på 1,6 pct. til 10,4 pct., mens udgifterne til arbejdsløshedsforsikringerne voksede fra 6,6 til 36,6 mia. svenske kroner (SOU 1996: 51). Da budgetterne atter var under kontrol og arbejdsløsheden faldende, blev kompensationsgraden i 1997 hævet til 80 pct. Dagpengeperiodens længde er derimod uforandret og relativ kort med maksimalt 300 dage. De første 100 dage er dagpengene på maksimalt 680,- SEK, mens de derefter falder til maksimalt 580,- SEK (<http://www.ams.se/rdfs.asp?A=266&l=97>). Ledige, som står over for at miste dagpengeretten, har imidlertid ret til aktivering eller støttet beskæftigelse med mulighed for at genoptjene nye 300 dage. I praksis er systemet derfor uendeligt, hvilket foranledigede en politisk betændt diskussion om *rundgangen* mellem aktivering og dagpenge i 1990'erne (Bjørklund, 2000).

Danske dagpengereformer i 1990'erne har ikke rokket ved maksimalydelsen på 90 pct. af tidligere indkomst. Derimod er dagpengeperioden afkortet betragteligt. Reformerne blev indledt med arbejdsmarkedsreformen i 1993, hvor ledigheden nåede et hidtil uset niveau på 12,1 pct. (Scharpf og Schmidt, 2000: Vol. 1, tabel A.4). Til gengæld var de økonomiske nøgletal, dvs. budgetter, betalingsbalance samt løn- og prisudvikling generelt i balance efter "genopretningspolitikken" i 1980'erne. 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer indvarslede først og fremmest den nye aktiveringsstrategi, men introducerede også nye orlovsmuligheder og

dagpengereformer (Cox, 1998). Indledningsvist markeredes en endelig grænse i dagpengesystemet på syv år med mulighed for to års forlængelse via orlov. Formelt var dagpengeperioden kun fire år. De resterende tre indebar ret og pligt til aktivering eller jobtræning. I 1995 blev perioden beskåret til fem år med ret og pligt til aktivering efter to års ledighed. Endelig blev dagpengeperioden afkortet til maksimalt fire år i 1998, hvor aktiveringspligten samtidig blev fremrykket til efter et års ledighed. Men der er den betydelige forskel på ret og pligt aktivering i Danmark og Sverige, at i Danmark blev retten til at genoptjene nye dagpenge via aktivering eller subsidieret beskæftigelse elimineret i 1993. I Danmark er dagpengeperioden således endelig med en dagpengesats på maksimalt 588 DKK (2001-niveau). Derudover blev arbejdskravet for kvalifikation til førstegangsydelse øget fra 26 ugers til 52 ugers ordinær beskæftigelse med reformen i 1995.

Når to socialdemokratiske velfærdsstatsregimer gennemfører markedsorienterede reformer, er det interessant, fordi denne type velfærdsstater historisk er kendetegnet ved en politisk logik, som sigter mod at kontrollere markeds kræfterne (Cameron, 1978; Esping-Andersen, 1985, 1990; Huber, Ragin og Stephens, 1993; Korpi, 1981). Derudover har en stærk skandinavisk fagbevægelse som vetospiller særlige interesser i et generøst dagpengesystem (Rothstein, 1992), men har tilsyneladende ikke obstrueret reformerne i dette tilfælde. Økonomisk højkonjunktur og øget arbejdskraftefterspørgsel senere i 1990'erne har mindsket reformernes umiddelbare sociale effekter; maksimalt 6000 ledige er for eksempel faldet ud af det danske system efter 1995 som følge af ændringerne (Arbejdsdirektoratet, 2000). Alligevel indeholder særligt de danske reformer elementer af *creeping disentanglement*, dvs. at reformerne måske ikke har tydelige her-og-nu-virkninger, men kan få betydelige konsekvenser i perioder med lavkonjunktur og lav arbejdskraftefterspørgsel, medmindre beslutningerne omgøres, naturligvis (Kersbergen, 2000: 26-27; Kitchelt, 2001: 300). Svenskerne fulgte en mere uklar kurs, hvor dagpenge-niveauet først blev sænket, derpå sænket yderligere for så at blive hævet igen, men slutter alligevel 10 procentpoint under niveauet fra før 1993.

Den synlige forskel er, at danskerne indføjede en endelig grænse i dagpengesystemet i 1993 og gradvist skærpede risikoen for at miste dagpengeretten, mens den såkaldte *bortre parentes*, dvs. endelig grænse for dagpenge i svensk jargon, var genstand for en hed politisk diskussion i Sverige gennem flere år, men ikke gennemført til dato. Den forskel vies eksplicit interesse i denne artikel. Spørgsmålet er, hvordan vi forklarer den?

Retrenchment og socialdemokratiske velfærdsstater

På den ene side kan vi måske imødekomme globaliseringstesens påstand om, at integrationen mellem stærkt internationaliserede markedsøkonomier presser nationale velfærdssystemer ud i et *race to the bottom* i bestræbelserne på at tiltrække frit flydende *off-shore* kapital. På den anden side finder kvantitative analyser kun moderate tilbagerulninger, i det omfang de overhovedet kan observeres (Stephens et al., 1999), og der er ingen empirisk støtte til ideen om, at statens kapacitet til at forfølge tidligere formulerede velfærdsmål er udhulet (jf. Strange, 1995; Scharpf og Schmidt, 2000; Crepaz, 2002). Frem for at etablere lange og lidt

søgte forklaringskæder mellem globaliseringen og skandinaviske dagpengesystemer vendes blikket derfor mod interne faktorer.

Disse har for eksempel Paul Pierson peget på som afgørende for, at end ikke neoliberale frontløbere som USA og Storbritannien gennemløb revolutioner i velfærdsstaten i 1980'erne. Velfærdsstatens udvikling er generelt karakteriseret ved en påfaldende stabilitet (Pierson, 1994: 5). Det skyldes hovedsageligt, at velfærdsstatens ekspansion har etableret nye rammer for den politiske proces, idet nye aktører og interesser er knopskudt omkring de forskellige programmer og har materielle interesser at forsvare (Pierson, 1993, 1994, 1996). Retrenchment er således politisk forskelligt fra ekspansion, fordi ekspansion handler om at "give" vælgerne og er velegnet til politisk *credit claiming*, mens indskrænkninger handler om at "tage" og må foregå under dække af *blame avoidance* teknikker (jf. Pierson, 1994, 1996).

Pierson viser altså, at hverken Reagan eller Thatcher indskrænkede velfærdsstaten i stort omfang på trods af politiske præferencer herfor. Præferencerne gik ikke blot på at reducere de offentlige udgifter til sociale formål, men at skabe et socialt sikkerhedsnet baseret på behovsprøvninger og derudover lade markedet skabe samfundets sociale stratifikationsmønstre (Pierson, 1994: 15). Reagan og Thatcher var eksponenter for 1980'ernes neoliberale bølge i liberale velfærdsstater. Velfærdsstaten blev forbundet med lige så mange dårligdomme, som den traditionelle socialdemokratisme forbinder med det uregulerede marked. Den alternative politiske vej lå lige for: Rul staten tilbage og markedet frem.

Det er mere tvivlsomt, at socialdemokratiske regeringspolitikere i Skandinavien havde lignende præferencer i 1990'erne. Velfærdsstaten er Socialdemokratiets vigtigste politiske våben i kampen om vælgerne og magten (Jahn, 2001), hvorfor partiets præferencer nærmere kan antages at handle om stabilisering og beskyttelse af velfærdsstaten. Herved søger man at vedligeholde vælgerkorpsets kollektive erindring om Socialdemokratiet som velfærdsstatens ingeniør, bygherre og fremmeste forsvarer. Kollektiv erindring skal i den sammenhæng forstås som en interessebestemt strategisk skabt konstruktion af historien og virkeligheden, politikere kan bruge i bestræbelserne på at opfylde deres mål og ambitioner (Bryld, 2001: 196; Rothstein, 2001: 24). Det udelukker naturligvis ikke, at Socialdemokratiet kan foretage budgetmæssige omposteringer af samfundsøkonomiske hensyn, men kan sådanne sidestilles med en generel udvikling af *retrenchment*-præferencer, som realiseres gennem en udnyttelse af partiets ejerskab over velfærdsstaten via en *Nixon goes to China*-strategi (jf. Green-Pedersen, 2000; Kitchelt, 2001)? Det forekommer at være en spekulativ antagelse, eftersom argumentet indebærer den påstand, at partiet havde onde hensigter på velfærdsstatens vegne og er parat til at ofre denne på samfundsøkonomiens alter. Men tilbagerulning af velfærdsstaten er i virkeligheden ensbetydende med tilbagerulning af socialdemokraternes hovedvåben i kampen for at maksimere politisk og institutionel kontrol (Andersen et al., 1999; Nørgaard, 1997). Derudover vil en sådan strategi sandsynligvis kun være brugbar i et særdeles begrænset omfang, for hvor længe kan et oplyst og sensibelt vælgerkorps i et udviklet demokrati i virkeligheden narres? Med en analogi til argumentets egen grundide kunne vi hævde, at Nixon ikke blev

beskyldt for skabskommunisme på grund af et enkelt besøg i Kina, men det havde givetvis forholdt sig anderledes, hvis Nixon var emigreret til Kina.

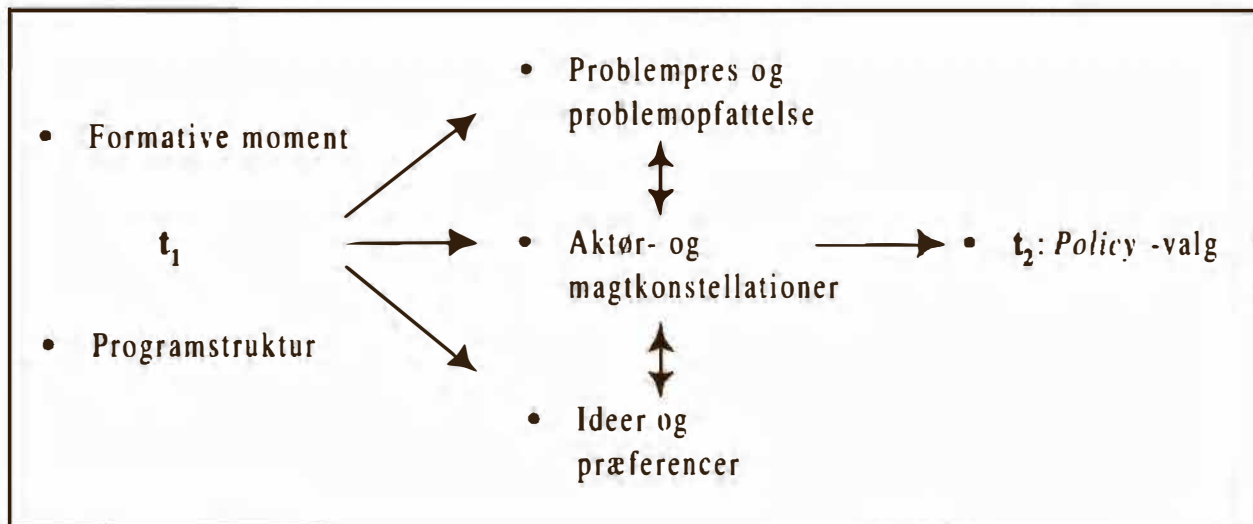
Policy-arv, institutioner og politik

Denne artikels forklaring på de forskellige reformer af arbejdsløshedsforsikringen i Danmark og Sverige støtter sig til et historisk institutionelt perspektiv (Premfors, 1998; Steinmo, Thelen and Longstreth, 1992; Thelen, 1998). Hverken politik, institutioner, interesser eller ideer postuleres som *den* altafgørende forklaringsvariabel. Historiske institutionalister er som regel mere interesseret i at belyse, hvordan politiske institutioner strukturerer det politiske liv og derigennem påvirker *outcomes*. Udgangspunktet er normalt et konkret empirisk fænomen, som afviger fra vore umiddelbare forventninger og efterfølgende kortlægges teoretisk og empirisk (Pierson og Skocpol, 2000).

Historiske institutionalisters grundtese er, at politiske institutioner er centrale i samfundets forandringsprocesser. Institutioner vil først og fremmest sige staten, defineret som formel organisation eller et system af love og en række offentlige programmer (Premfors, 2000). Men også uformelle regler, procedurer og ideer indeholdes i et forholdsvis bredt institutionsbegreb. Det antages, at historisk aflejrerede institutioner betyder noget, fordi sekvensen eller det formative moment (t_1), hvor en politisk institution skabes, samtidig etablerer rammen for efterfølgende udviklinger og forandringer (t_2) (Pierson, 1998). En analyse af reformer i arbejdsløshedsforsikringerne i 1990'erne må derfor kortlægge, hvilke problemer programmet oprindeligt var udset til at løse, hvilke ideer og kausalforståelser programmet indeholder, og hvilke materielle interesser, der er nedarvet i programmet. Faktorer, som alle kan ventes aktiveret under efterfølgende reformprocesser. Derudover må vi antage, at programmer som arbejdsløshedsforsikringer interagerer med andre elementer i såvel arbejdsmarkeds- som velfærdsstatspolitikken generelt. Velfærdsstatens og forsikringssystemernes indretning i Sverige og Danmark er umiddelbart meget sammenlignelige, men de formative momenter var ikke identiske, hvorved forskelle i *feedbacks* og *policy-arv* kan medføre varians ved senere forandringsprocesser.

Sådanne faktorer er strukturerende men ikke determinerende: Det politiske liv består også af aktører. Historisk institutionelle forklaringer har længe været nærmest synonyme med *path dependency*-begrebet. Men politik er grundlæggende en konflikt mellem grupper med forskellige interesser, og det er ikke givet hvilken sti, altså *path*, der vælges og hvilken arv, der skabes. Vi bør derfor være opmærksomme på spilteoretiske indsigter, hvor folk-teoremet og teorierne om gentagne spil understreger, at rationelle strategier ikke nødvendigvis resulterer i én, unik ligevægtstilstand. I en række situationer, præget af strategisk interaktion, kan flere *outcomes* principielt resultere i en form for spilteoretisk ligevægtstilstand (Axelrod, 1984; Goldstein og Keohane, 1993). Såvel etablering som vedligeholdelse og forandring af institutioner involverer strategiske aktørers handlinger, og hvis velfærdsstaten følger en specifik sti, kan det ikke forklares med intetsigende udsagn om, at "historien betyder noget". Politologer må insistere på at forklare det som et resultat af institutionelle *feedbacks*, bestemte aktører har interesser i at beskytte.

Figur 1.



Modellen i figur 1 er inspireret af Weir og Skocpol (1985) og sammenfatter den teoretiske pointe, at politiske valg i t_1 får konsekvenser for politiske valg i t_2 på grund af et dynamisk og gensidigt afhængigt forhold mellem politik, politiske institutioner og *policy*.

Reformer i 1990'erne i Sverige

Sammenlignet med andre vesteuropæiske lande etablerede svenskerne et forsikringsprogram relativt sent. Flere hårde politiske kampe om forskellige forslag udspandt sig gennem 1920'erne, men først i 1934 blev der indgået forlig. En årsag er politiske uenigheder mellem borgerlige partier og et støt voksende socialdemokrati med tætte relationer til fagbevægelsen. En anden, at der allerede i 1918 blev oprettet deciderede arbejdsleje som en form for aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor ledige fik mulighed for at tjene til forsørgelsen (Rothstein, 1992: 46). Endelig var det svenske udredningsvæsen allerede dengang en uomgængelig del af det politiske system. Her granskes større spørgsmål analytisk inden eventuel beslutning, og dengang var videnskabelige analyser af arbejdsløshedens årsager fæstnet i Says lov om, at udbuddet skaber sin egen efterspørgsel. Keynesiansk orienterede forståelser af manglende efterspørgsel og lav samfundsøkonomisk aktivitet havde endnu ikke vundet fodfæste, og statssubsidierede forsikringer mod indkomstbortfald forventedes at hæve reservationslønningserne og blev betragtet som en offentlig udgift, der ville forværre ledigheden (Heclø, 1974: 66-67). Det var opfattelsen blandt konservative og liberale politikere, men prægede ligeledes Socialdemokratiet.

I begyndelsen af 1930'erne udviklede Stockholm-økonomerne Keynes-lignende ideer, der hurtigt blev overtaget af socialdemokratiske ledere og strateger. En del unge økonomer blev præget af denne tænkning og fik samtidig beskæftigelse i udredningsvæsenet samt krigs- og mellemkrigstidens arbejdsmarkedspolitiske kommissioner, der kraftigt influerede efterkrigstidens svenske arbejdsmarkedspolitik. Stockholm-økonomernes landvindinger i begyndelsen af 1930'erne gjorde det muligt at betragte offentlige udgiftseksansioner som modtræk mod ledigheden. Allerede i 1932 foretog svenskerne således en finanspolitisk lempelse efter

keynesiansk mønster for at stimulere den økonomiske aktivitet (Weir og Skocpol, 1985). Det var fire år før, Keynes lancerede sit indflydelsesrige hovedværk, og innovationerne i den økonomiske tænkning var medvirkende til, at der i 1934 blev opnået enighed om at etablere et offentligt subsidieret forsikringssystem organiseret efter Ghent-princippet. Dvs. statsstøttede forsikringer, administreret og implementeret af formelt selvstændige a-kasser, som i realiteten var tæt forbundne med fagforeningerne. Dette institutionelle design viste sig senere som fagbevægelsens vigtigste våben i bestræbelserne på at organisere arbejdskraften og eliminere *free-rider* problemer (Rothstein, 1992).

Isoleret betragtet er arbejdsløshedsforsikringer et *passivt* led i arbejdsmarkedspolitikken og i udgangspunktet udelukkende et forsørgelsesgrundlag for de ledige. Men i Sverige blev forsikringerne formuleret i afhængighed af en allerede eksisterende *aktiv* arbejdsmarkedspolitisk arv. Ydelsesperioderne uden krav om deltagelse i arbejdsmarkedspolitiske programmer var korte, rådighedsforpligtelserne over for arbejdsmarkedet stramme, og krav om pendling eller flytning efter beskæftigelse vidtgående. *Arbejdslinjen* blev hævdet både før og efter 1934 (Jensen, 1989), og forsikringernes funktion var ud over at forsørge ved ledighed at understøtte arbejdsmarkedets omstillingsprocesser.

Det ændrede Rehn-Meidner modellen ikke på. Modellen blev udviklet af LO-økonomerne Gösta Rehn og Rudolf Meidner i begyndelsen af 1950'erne og implementeret i løbet af 1960'erne. Modellen var en makroøkonomisk styringsmodel, som inkluderede velfærdspolitiske begrundelser og byggede på den ide, at fagbevægelsen skulle føre solidarisk og centralt forhandlet lønpolitik. Det betød, at ikke-rentable virksomheder blev udkonkurreret af lønpresset, mens rentable blev sikret rum for nye ekspansioner. Politikken stimulerede arbejdsmarkedets løbende strukturrationaliseringer samtidig med, at den skabte stadigt bedre og mere vellønnede jobs. Periodisk arbejdsløshed, som var et uundgåeligt resultat af struktur-rationaliseringerne, skulle afhjælpes med selektiv og aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor ledige fra økonomisk svage brancher blev flyttet til beskæftigelse i ekspansive (Ettarp, 1976: 53-54; Meidner og Niklasson, 1973). I den sammenhæng sørgede forsikringssystemet for, at perioder med arbejdsløshed, uddannelse eller jobtræning ikke fik katastrofale sociale eller økonomiske følger for den enkelte. Rehn-Meidner modellen blev en hjørnesteen i socialdemokratiets efterkrigsstrategi og "kronjuvelen" i den svenske model (Lewin, 1988). Modellen var stærkt medvirkende til, at internationale observatører eksponerede Sverige som efterstræbelssværdig model frem til begyndelsen af 1990'erne. I en kontekst af skærpet international konkurrence kombinerede svenskerne på imponerende vis økonomisk vækst, lav arbejdsløshed og lav inflation med stabil vækst i lønningerne og en meget omfattende ekspansion af velfærdsstaten.

Højt at flyve dybt at falde. Sverige blev ramt af en økonomisk nedsmeltning i begyndelsen af 1990'erne, hvor en medfølgende historisk høj ledighed blev fortolket som et strukturproblem. Det blev slutsatsen i Lindbeck-kommissionens udredningsarbejde fra 1993, der forklarede 1990'ernes krise med manglende strukturreformer i 1980'erne. Kommissionen hævdede, at der var "nya villkor för ekonomi och politik", og at gennemgribende reformer måtte gennemføres i bestræ-

belserne på at møde videnssamfundets udfordringer (Lindbeck et al., 1994; SOU 1993: 16, bilag 1).

Den borgerlige regering mellem 1991 og 1994 signalerede samme opfattelse med nedsættelsen af den arbejdsmarkedspolitiske komité fra 1993, hvis mandat indikerede en udfordring af den socialdemokratiske model. Sigtet var blandt andet at finde arbejdsmarkedspolitikens grænser samt udrede indflydelsen af arbejdsløshedsforsikringernes erstatningsniveau og varighed på individets arbejdsmarkedsafærd (Direktiv 1993:132: 2). Uafhængigt af dette udredningsarbejde blev erstatningsniveauet, grundet budgetkrisen, reduceret fra 90 pct. til 80 pct. i 1993 (Bjørklund, 2000; SOU 1996: 51). Komitéen afleverede sine forslag i 1996 (SOU 1996: 34). I mellemtiden havde socialdemokraterne med en overbevisende valgsejr i 1994 genvundet regeringsmagten og ændret udredningskommissoriet. Opgaven var ikke at finde arbejdsmarkedspolitikens grænser, men at styrke og forbedre arbejdsmarkedspolitikken (Direktiv 1995: 33). Mens den borgerlige regering byggede op til et politisk-økonomisk paradigmeskift (jf. Hall, 1993), foreslog socialdemokraterne forandringer inden for den eksisterende ramme. Men det hindrede ikke socialdemokraterne i at reducere kompensationsniveauet til maksimalt 75 pct. i 1996 – fortsat med henvisning til de offentlige budgetter (Bjørklund, 2000).

Socialdemokraternes synspunkt er, at den aktive arbejdsmarkedspolitik skal løse problemerne og fremhæver bærende elementer i Rehn-Meidner modellen. Partiet mener, at når individet beskyttes mod overgang til socialhjælp, fastholdes individet i det samfundsmæssige fællesskab, hvilket opmuntrer den enkelte til at tage de selvstændige initiativer, som skaber fleksibilitet på arbejdsmarkedet (Proposition 1995/96:207: 31). Den socialdemokratiske regering mener således ikke, at arbejdsløsheden skyldes fejl i den traditionelle model, men at modellen er misligholdt, hvorfor arbejdslinjen tilføjes en *kompetencelinje* (Proposition 1995/96:207: 28-31). Problemerne skal bekæmpes med en velfærdsorienteret strategi, hvilket kommer til udtryk ved, at forsikringsydelsen kort efter reduktionen i 1996 foreslås hævet fra 75 til 80 pct. af tidligere indkomst. I forslaget angiver regeringen, at baggrunden for sænkningen var den finansielle situation, og at en tilbagevenden til de 80 pct. skal finansieres ved, at statens finansiering af dagpengesystemet og arbejdsmarkedspolitikken omlægges. Satsforhøjelsen på fem pct. blev således finansieret af en forhøjet finansieringsafgift på a-kasserne (Proposition 1996/97:107).

Diskussionerne om dagpengesystemet fortsatte frem til 1997. I løbet af perioden blev der gennemført en række småjusteringer og en større reform i 1997, som foruden satsforhøjelsen på fem pct. inkluderede organisatoriske omlægninger og indeholdt en passus om at nedsætte en udredningskommission, der skulle afgive forslag om en endelig grænse for dagpengenes varighed, der skulle indføres i 1999. Dvs. *efter* riksdagsvalget i 1998. Noget kunne således tyde på, at socialdemokraterne var begyndt at flirte med ideen om en endelig grænse kaldet *bortre parentes* i Sverige.

En af årsagerne til, at forslaget i første omgang blev udskudt, var, at Vänsterpartiet, som socialdemokratiets parlamentariske grundlag, kraftigt vendte sig mod en endelig grænse i forsikringssystemet. Partiet påpegede, at socialdemokraternes flirt hermed påvirkede fagbevægelsens tillid til det politiske niveau (Motion 1996/

97: A40). Vänsterpartiet samler op mod 15 pct. af LO's medlemmer, og dets strategi består blandt andet i at artikulere faglige krav for at gøre indhug i det socialdemokratiske vælgerkorps. Sandsynligvis ønskede socialdemokraterne derfor ikke en konfrontation med Vänsterpartiet på spørgsmålet op til valget i 1998. Vänsterpartiets advarsel om fagbevægelsens tillid til det politiske system synes dog ikke at have bekymret LO. Regeringsudspillet af 1999 med forslag om en *bortre parentes* var faktisk forhåndsforhandlet med LO (*Dagens Nyheter*, 13.02.1997). Anders Björklunds (2000) hovedforklaring om, at LO-modstand har forhindret gennemførelsen af en *bortre parentes* i 1990'erne, er derfor ikke plausibel: Organisationen var selv med til at foreslå en mulig indførelse heraf. På Socialdemokratiets partikongres i september 1997 sattes temaet imidlertid til afstemning blandt de delegerede, hvilket siger noget om emnets centrale placering på den politiske dagsorden. Det endte med at blive afvist (*LO-Tidningen*, 19.09.1997). Det græd LO-forhandleren tørre tårer over, idet hun anså en endelig grænse for et overflødigt indgreb (*LO-Tidningen*, 19.09.1997).

Der blev flirtet med tanken om en endelig grænse, men også understreget, at overgang til socialhjælp ikke er et alternativ. Den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvor forsikringerne medvirker til kontinuerlige omstillinger, vedblev at være det politiske hovedgrundlag. En endelig grænse i forsikringsperioden blev diskuteret intensivt på politisk niveau og analytisk i udredningsvæsenet. LO var indblandet, ligesom en "neoliberalt" oprustet arbejdsgiverforening ved flere lejligheder blandede sig (SAF, 1994, 1997). To forskellige problemopfattelser og løsningsstrategier stod altså over for hinanden, men socialdemokraternes traditionelle opfattelse – blandt andet udtrykt ved flertallet på partikongressen i 1997 – endte med at dominere. Årsagen er parlamentariske styrkeforhold, hvor socialdemokraterne dominerede perioden. Borgerlige regeringer var ved magten mellem 1991 og 1994, men blev bremset af institutionelle faktorer i det politiske system som for eksempel udredningsvæsenet. Udrederne nåede ikke at aflevere forslag, inden socialdemokraterne igen havde overtaget regeringsmagten i 1994 og ændret udredernes kommissorium. Desuden opererede de borgerlige på baggrund af en *policy*-arv, som grundlæggende fortolkes som en succes. Ikke kun Socialdemokratiet selv, men også internationale observatører udpegede frem til krisen i 1990'erne den svenske model som eksempel til efterlevelse (Scharpf og Schmidt, 2000). Krisen nåede et klimaks under den borgerlige regering, og Moderaterne havde svært ved at skabe forståelse for, at en mangeårig socialdemokratisk succes var problemernes årsag, og at Socialdemokratiet var ude af stand til at løse problemet på grund af historiske og ideologiske bindinger til en utidssvarende samfundsopfattelse (Motion 1996/97:A277: 1). Moderaterne forsøgte at skabe grobund for forandringer med den arbejdsmarkedspolitiske kommission i 1993 altså med udgangspunkt i Lindbeck-kommissionens advarsel om de nye vilkår for politik og økonomi.

Endeligt lå problempresset i Sverige først og fremmest på budgetterne. Nedsættelse af kompensationsniveauer er i den situation mest effektivt og har synlige virkninger umiddelbart. Derimod forårsagede strukturproblemerne på arbejdsmarkedet ikke stor panik på grund af tidligere gode erfaringer med at løse disse. At problemets omfang aftog med faldende ledighed fra 1995/96 bidrog sikkert til, at

der igen blev fæstnet lid til den Rehn-Meidner inspirerede politik. Dagpenge-reformerne var først og fremmest budgetmæssigt begrundet (SOU 1996: 51), mens strukturproblemerne blev søgt løst med aktiv arbejdsmarkedspolitik. Forsøg på afvigelser fra den historiske sti blev kort og godt afværget.

Reformer i 1990'erne i Danmark

I Danmark blev Ghent-organiserede statsstøttede arbejdsløshedsforsikringer etableret af Venstreregeringen i 1907 på forslag fra en parlamentarisk kommission nedsat i 1906. De socialdemokratiske medlemmer af kommissionen var samtidig fagforeningsfolk og havde oplagte interesser i Ghent-systemet. Officielt var der intet krav om dobbelt medlemskab af fagforening og a-kasse, men alle var klar over, at a-kasserne ville blive kontrolleret af fagbevægelsen. Det var ikke noget problem for bondepartiet Venstre, fordi der stort set ikke var fagforeninger i land-distrikterne, hvorfor fattige landarbejdere ikke fik adgang til ydelser, der kunne presse lønningerne op. Højre (senere Konservative) var nødt til at støtte et forslag, som hjalp arbejdsløse i byerne og ville primært undgå arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger. Derfor støttede de det forslag, der samlede opbakning hos både Venstre og Socialdemokratiet (Nørgaard, 1999: 42; Rothstein, 1992: 46). Arbejdsløshedsforsikringernes formative moment har derfor ikke været under indflydelse af keynesianske ideer, men var overvejende en socialt motiveret forsørgelsespolitik uden for de herskende økonomiske doktriners forskrifter.

Desuden var selektiv arbejdsmarkedspolitik stort set ukendt frem til 1960'erne, hvorefter prioriteringerne fulgte skiftende politiske konstellationer. Arbejdsmarkedspolitikens udvikling fra 1960'erne bestod, med oprettelsen af statens arbejdsformidling i 1969, i udbygninger af allokering- og formidlingsfunktionerne. I takt med lavkonjunktur, oliekriser og ledighedsproblemer i 1970'erne, blev elementer som jobtilbudsordningen (senere ATB) fra 1978, efterlønsordning fra 1979, jobskabelsesordningen fra 1982 og Uddannelsestilbud (UTB) i 1985/86 også indføjet. ATB var det aktive hovedelement, men etableret omkring arbejdsløshedsforsikringerne fra 1907 som kernen. ATB tog afsæt i, at et større antal ledige stod over for at miste dagpengereetten og fik derfor mulighed for at genoptjene en ny periode via ATB (Torfing, 1998).

Historisk har der altså været bemærkelsesværdige forskelle mellem det svenske og danske forsikringssystemes relationer til den øvrige arbejdsmarkedspolitik. I Sverige understøttede de passive forsikringer en aktiv kerne, mens aktive elementer støttede en passiv kerne i Danmark. Den forskel er først og fremmest begrundet i timingen mellem introduktionen af de enkelte elementer.

I begyndelsen af 1980'erne så det dog ud til, at en ny borgerlig regerings prioriteringer kunne afstedkomme "renere" arbejdsmarkedspolitiske linjer. Prioriteringer, der blev begrundet med 1970'ernes fejlslagne efterspørgselsstimulering og halvhjertede devalueringer (SOU 1998: 141: 101), og fokus blev nu rettet mod rente og inflation (Finansministeriet, 1984). Renere linjer er altså at forstå som ambitioner om at nedtone markedsinterventionen. Reelt var forandringerne dog små. Et af de mere markante tiltag var suspenderingen af den automatiske indeksering af dagpengene i perioden mellem 1982 og 1985. Det er fristende at fortolke

den borgerlige regerings planer i begyndelsen af 1980'erne som oplæg til gennemgribende forandringer, der dog aldrig blev til mere end en række løbende justeringer (Cox, 1998).

Som følge af høje lønstigninger under overenskomstforhandlingerne i 1987 blev der i 1987/88, godt hjulpet på vej af en analyse fra Det Økonomiske Råd (1988), etableret bred enighed om, at arbejdsløsheden var et strukturproblem. Den borgerlige regerings *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer* fra 1988 (Diverse ministerier, 1989) blev kilden til de følgende års Finansredegørelser, hvor problemerne blev forklaret med reallønssstivhed, lav lønspredning og solidarisk lønpolitik (Finansministeriet, 1991: 37-39). I 1992 blev det yderligere foreslået, at overførselsindkomsterne måtte ned på et niveau, der gav flere incitament (Finansministeriet, 1992: 88). Problematiseringen af solidarisk lønpolitik, forslag om øget lønspredning og argumenter for lavere dagpenge indikerer et angreb på resterne af den socialdemokratiske politik fra 1970'erne.

Socialdemokratiet markerede sig i 1988 med anbefalinger af andre tiltag end dagpengereduktioner, lavere mindstelønninger og øget lønspredning. Socialdemokratiet mente, strukturproblemet var et resultat af manglende politisk indsats og skulle afhjælpes med en bevægelse "fra passiv tilpasning til aktiv fornyelse" (Socialdemokratiet, 1988). Ideerne gik igen i udspillet "Gang i 90'erne" (Socialdemokratiet, 1989) og senere i "Den gode cirkel" (Socialdemokratiet, 1992), hvor forslagene kædes sammen med en "skæv udvikling i velfærdssamfundet" (Socialdemokratiet, 1992: 5).

Omkring 1992 er alle tilsyneladende enige om, at strukturarbejdsløshed er samtidens største problem, hvilket arbejdsmarkedsreform 1993 blev hovedsvaret på. Den medførte en opprioritering af arbejdsmarkedspolitikens aktive elementer og en fjernelse af den genoptjeningsret, der var indeholdt i reglerne for ATB, dvs. der blev indført en endelig grænse i dagpengeperioden. Derved blev relationerne mellem de passive og aktive elementer i princippet byttet rundt, idet forsikringerne fik nye funktioner i en ny aktiveringsstrategi, selv om dagpengeperioden, komparativt set, fortsat var lang.

Skandinaviske variationer: Problempres, politik og præferencer

Figur 1 sammenfattede artiklens teoretiske ramme. Med udgangspunkt i denne forsøger vi nu at lokalisere baggrunden for variationerne. For det første havde danske reformer et arbejdsmarkedspolitisk sigte, mens de svenske var budgetmæssigt motiveret. Det hænger blandt andet sammen med forskelle i forsikringernes *formative momenter*. Svenskerne etablerede i 1934 forsikringssystemet i relation til en form for aktiv arbejdsmarkedspolitik, der senere blev finslebet med Rehn-Meidner modellen. Modellen blev i efterkrigstiden fortolket som en succes blandt både borgerlige og socialdemokratiske politikere, og frem til begyndelsen af 1990'erne så det ud til, at dette strukturpolitiske *set-up* virkede. Herefter fulgte perioden med budgetkrise og høj ledighed. Men det indbød ikke til fundamentale skift. Da de mest akutte budgetproblemer var afværget, og den høje arbejdsløshed reduceret, var det meget nærliggende for socialdemokraterne at trække på de gode erfaringer fra tidligere.

I Danmark blev der i 1907 skabt en passiv arv, idet arbejdsmarkedspolitik indtil 1960'erne var forholdsvis ukendt og efterfølgende formuleret omkring den passive kerne. Dette *set-up* viste sig virkningsløst over for problemerne i 1970'erne og 1980'erne og truede i begyndelsen af 1990'erne med at erodere den strategiske solidaritet i velfærdsstaten, idet mange passive ledige skaber *free-rider* problemer i universelle skattefinansierede velfærdsstater. I 1993 blev relationerne mellem arbejdsmarkedspolitikens elementer imidlertid byttet rundt efter 20 år med dårlige erfaringer. Økonomien var så at sige blevet genoprettet, og fokus blev rettet direkte mod arbejdsmarkedets strukturproblemer. Mens svenske forandringer således forløb inden for en ramme, som historisk har været forbundet med stor succes, var de danske ændringer en reaktion på ca. 20 års fejlslagen politisk indsats over for ledighedsproblemet. Forsikringerne blev transformeret fra at være kernen i et passivt *policy-loop* til at være støtte policy i et nyt *aktiv-loop*.

Men der var også *forskelle i problempresset*. I begyndelsen af 1990'ernes Sverige handlede det om de offentlige budgetter, mens økonomien var i balance i Danmark, hvorimod ledighedsproblemet var altoverskyggende. Svenskerne havde behov for her-og-nu-virkninger, hvorfor satsningsåttelserne blev valgt som det umiddelbart mest effektive. Derimod var problempresset i Danmark efterhånden mangearigt, og der var ingen akutte behov for her-og-nu-virkninger, men for vedvarende reduktioner i ledigheden. I den situation blev en større arbejdsmarkedspolitisk omlægning, inklusiv en endelig grænse i dagpengesystemet, opfattet som det mest effektive.

For det andet var der *forskelle i aktør- og magtkonstellationerne*. En væsentlig årsag til, at en endelig dagpengeperiode var indeholdt i det danske reformkompleks, skyldtes parlamentariske forhold. Venstre og Konservative var hovedaksen i de borgerlige regeringskonstellationer mellem 1982 og 1993 og fastholdt regeringsmagten med midterpartiernes støtte til en stram økonomisk politik. I 1992 viste betalingsbalancen rekordoverskud, og inflationen var under kontrol, mens ledigheden nåede hidtil usete højder. Det motiverede blandt andet midterpartierne til politiske omprioriteringer i retning af socialdemokraterne (Bille, 1998: 134-135). I forlængelse af den borgerlige regerings tilbagetræden i januar 1993 på grund af Tamilskandalen, dannede Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti en flertalsregering. Arbejdsmarkedsreformen var indeholdt i regeringsgrundlaget, og kompromisset var afhængigt af de borgerlige midterpartier. Under Folketingets debat om reformen understregede den radikale ordfører igen og igen, at genoptjeningsretten nu blev fjernet (Folketingstidende, 1992/93, bd. 6: sp. 8777, 8779, 8790, 8801, 8809).

Det svenske socialdemokrati havde muligheder for at samarbejde både til højre og venstre, men havde sit parlamentariske grundlag i Vänsterpartiet. Det danske Socialdemokrati havde kun mulighed for at opnå flertal ved at samarbejde ind over midten med midterpartierne i regeringen. SF var i 1993 det eneste danske venstrefløjsparti i Folketinget og var imod omlægningen af arbejdsmarkedspolitikken. Partiet opfattede i vid udstrækning aktiveringsstrategien som et overgreb på lediges sociale og demokratiske rettigheder (Garodkin, 1995: 98), hvorimod SF's svenske søsterparti, Vänsterpartiet, betragter aktiv arbejdsmarkedspolitik som en af

velfærdsstatens sokler. Det handlede med andre ord ikke kun om at tælle mandater, men også om ideologiske forskelle mellem partier med ellers nære familiære bånd.

Endelig, for det tredje, havde de centrale aktører udviklet *forskellige reformpræferencer*. De svenske socialdemokrater flirtede med ideen om en endelig grænse, men eliminerede i første omgang temaet fra den politiske dagsorden ved at sylte spørgsmålet i en udredning. De danske socialdemokrater havde derimod mere aktive interesser i en endelig grænse. Mange år med høj ledighed forårsagede i begyndelsen af 1990'erne en debat om forsørgersamfundet, som problematiserede selve velfærdssystemets virkemåde. Dagpengesystemet blev udpeget som et eksplisit problem på grund af den såkaldte "dagpengegenerator", som bestod i, at kommunerne med forsørgerpligt over for uforsikrede ledige havde udviklet den praksis at tilbyde kontanthjælpsmodtagerne få måneders støttet beskæftigelse med optjeningsret til dagpenge og kanaliserede dermed forsørgerbyrden videre til staten og a-kasserne. Mange år med høj ledighed, som kulminerede i perioden, arbejdsmarkedspolitikens passive kerne samt dagpengegeneratoren gav rygstød til systemdiskussionerne, idet en sådan situation underminerede den universelle velfærdsstats politiske logik (jf. Rothstein, 1998). I bestræbelserne på at sikre velfærdsstatens politiske og moralske legitimitet må arbejdsmarkedsdeltagelse stå uantastet som det normale, hvorfor aktivstrategien og truslen om aktivering og mistede dagpenge i høj grad er signalpolitik rettet mod forsørgerne, hvis opbakning er afgørende for, at velfærdsstaten bevarer sin legitimitet. For socialdemokraterne handlede det om at reducere et voksende *free-rider* problem, der truede med at underminere partiets vigtigste politiske våben. I Sverige var høj ledighed en ny situation, som ikke foranledigede debat om en arbejdsløshedskultur eller forsørgerkultur. Arbejdslinjen blev hævdet, og der var mangeårig tradition for aktivering af ledige, ligesom aftagende ledighed i midten af 1990'erne ikke accelererede et behov for en endelig grænse.

LO i Danmark, den potentielle vetospiller, havde ligeledes aktive interesser i indgrebet. Arbejdsmarkedsreform 1993 blev forhandlet på plads i Zeuthen-udvalget, der var nedsat af samtlige partier i Folketinget og derfor appellerede bredt, og samtidig havde arbejdsmarkedets parter som deltagere i udredningsarbejdet. Udvalgets forslag havde karakter af forhandlede løsninger, og LO havde ikke de store problemer med at fjerne genoptjeningsretten og indføre en endelig grænse for dagpengeperioden. Dagpengegeneratoren foranledigede systemdiskussioner om legitimiteten af Ghent-systemet, som fagbevægelsen har forsvaret siden 1907. Socialkommissionen, et udredningsudvalg nedsat af den borgerlige regering i 1988, foreslog for eksempel forsikringerne forandret til et helstatsligt system. LO og den øvrige fagbevægelse havde derfor særdeles gode grunde til at medvirke til ændringer af forhold, som truede legitimiteten af fagbevægelsens vigtigste institutionelle våben. En LO-konsulent fortæller således, at på grund af dagpengegeneratoren "havde vi overhovedet ikke noget imod" fjernelsen af genoptjeningsretten (...), "det var en af de ting, man kunne sælge".¹ Måske også for at undgå den større finansieringsreform af dagpengesystemet, der var indeholdt i udredningsudvalgets arbejde, som ville lægge en større økonomisk byrde på a-kasserne.

Afrunding

Velfærdsstatsforskningens dominerende konklusioner om stabilitet og *status quo* er nævnt flere steder i artiklen. Det er uproblematisk at karakterisere også socialdemokratiske velfærdsstater som stabile – globaliseringsteoretikernes mest radikale forventninger finder i det mindste ingen empirisk støtte. Men det betyder ikke, at intet er forandret. Tværtimod har vi set, at der i løbet af 1990'erne er gennemført relativt vidtgående forandringer på kerneområder i velfærdsstaten, hvilket peger i retning af, at stabilitet og forandring ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende kategorier. Institutionelle forandringer er muligvis det dynamiske element, som stabiliserer regimekonfigurationen. Stærke aktører og vetospillere forårsager måske ikke alene institutionel træghed, men kan virke befordrende for det politiske systems evne til at løse problemer. Hvis velfærdsstaten er præget af *path-dependencies*, er det ikke alene et resultat af institutionelle rigiditeter, men også af politiske aktørers aktive handlinger.

I et bredere teoretisk perspektiv kan vi pege på, at velfærdsstatsforskningen skal være forsigtig med at understrege en enkelt foretrukken variabels primat og varsom med alt for enstrengede forklaringsmodeller (Steinmo, 1993: 200). Der bør i stedet udvises sensitivitet over for interaktionen mellem politik, institutioner og aktører. Den institutionelle kontekst former og påvirker politiske beslutninger, men politiske beslutninger former og ændrer samtidig politiske institutioner.

Noter

1. Interviewet med LO-konsulenten kan læses i sin helhed ved henvendelse til forfatteren.

Litteratur

- Andersen, Johannes et al. (1999). *Vælgere med omtanke*, Aarhus: Systime.
- Arbejdsdirektoratet (2000). *Rapport om personer hvis dagpengereget er udløbet i perioden 1. halvår 1996 til 1. halvår 1999*, København: Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Co-operation*, New York: Basic Books.
- Bille, Lars (1998). *Dansk partipolitik 1987-98*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Björklund, Anders (2000). "Going Different Ways: Labour Market Policy in Sweden And Denmark", pp. 148-180 in Gösta Esping-Andersen and Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets*, Oxford: Oxford University Press.
- Bryld, Claus (2001). *Kampen om historien*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Cameron, David (1978). "The Expansion of the Public Economy", *The American Political Science Review*, Vol. 72, pp. 1243-1261.
- Cox, Robert Henry (1998). "From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in Netherlands and Denmark", *Governance*, Vol. 11, No. 4, pp. 397-414.
- Crepaz, Markus M.L. (2002). "Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries", *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2.
- Crepaz, Markus M.L. and Vicki Birchfield (2000). "Global Economics, Local Politics. Lijphart's Theory of Consensus Democracy and the Politics of Inclusion", pp. 197-224 in Markus Crepaz et al. (eds.), *Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Dagens Nyheter, 13.02.1997.

Det Økonomiske Råd (1988). *Dansk økonomi, juni 1988*, København: Det Økonomiske Råds Formandskab.

Det Økonomiske Råd (1992). *Dansk økonomi, november 1992*, København: Det Økonomiske Råds Formandskab.

Direktiv 1993:132: *Utredning om arbejdsmarkedspolitikens roll, omfang, inriktning och avgränsning*, <http://riksdagen.se/debatt/>

Direktiv 1995:33: *Tilläggsdirektiv til Dir. 1993:132*, <http://riksdagen.se/debatt/>

Diverse ministerier (1989). *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København: Finansministeriet.

Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta (1996). *Welfare States in Transition*, London: Sage Publications.

Esping-Andersen, Gösta (1999). *The Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Ettarp, Lars (1976). *Arbetsmarknadspolitik i teori och praktik*, Stockholm: Publica, LiberFörlag.

Finansministeriet (1984). *Budgetredegørelse*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1991). *Finansredegørelse*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1992). *Finansredegørelse*, København: Finansministeriet.

Folketingstidende (1992/93). Bind 6.

Garodkin, Ib (1995). *Håndbog i dansk politik*, København: Rosinante.

Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (1993). *Ideas & Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press.

Green Pedersen, Christoffer (2000). *How Politics Still Matters*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

Hecló, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale University Press.

Huber, Evelyne, Charles Ragin and John Stephens (1993). "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State", *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 3, pp. 711-749.

Jahn, Dethlef (2001). *Programmatic Adjustment by Social Democratic Labor Parties in Sweden, Germany, the USA, and Great Britain to the Encroachment of Neo-Liberalism*, American Political Science Association, San Francisco.

Jensen, Per H. (1989). "Den svenske model", *Arbejdsblad nr. 1*, København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Kersbergen, Kees van (2000). "The Declining Resistance of Welfare States to Change?", pp. 19-36 in Stein Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.

Kitchelt, Herbert (2001). "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?", pp. 265-302 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm: Tiden.

Larsen, Flemming og Jørgen Stamhus (2000). *Active Labour Market Policy in Denmark: Labour Market Reform, Crucial Design Features and Problems of Implementation*, Aalborg: CARMA, Department of Economics, Politics & Public Administration, Aalborg University.

Lewin, Leif (1988). *Ideology and Strategy – A Century of Swedish Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lindbeck, Assar et al. (1994). *Turning Sweden Around*, Boston: MIT Press.

LO – Tidningen. www.lo.se

Meidner, Rudolf och Harald Niklasson (1973). *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik*, Lund: Studentlitteratur.

- Motion 1996/97:A39: *Med anledning av Prop. 1996/97:107 (Moderaterna)*, www.riksdagen.se/debatt/
- Motion 1996/97:A40: *Med anledning av Prop. 1996/97:107 (Vänsterpartiet)*, www.riksdagen.se/debatt/
- Motion 1996/97:A277: *En modern arbetsmarknad för flera job*, www.riksdagen.se/debatt/
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). "Korporatisme til alle tider og alle sider", pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering – Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Forlaget Systime.
- OECD (1998). *Labour Market and Social Policy – Occasional Papers no. 31*, Paris: OECD.
- OECD (1990). *Labour Market Policies for the 1990's*, Paris: OECD.
- Pierson, Paul (1993). "When Effect Becomes Cause: Policy Feed-Back and Political Change", *World Politics*, Vol. 45, No. 3, pp. 595-628.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996) "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 143-179.
- Pierson, Paul (1998). "Not Just What, But When. Issues of Timing and Sequence in Comparative Politics", Harvard, MA: Center for European Studies, Harvard University.
- Pierson, Paul and Theda Skocpol (2000). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", American Political Science Association, Washington, DC
- Premfors, Rune (1998). "Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective", *Public Administration*, Vol. 76, No. 1, pp. 141-159.
- Premfors, Rune (2000). *Den starka demokratin*, Stockholm: Agora.
- Proposition 1995/96:207. *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000*, www.riksdagen.se/debatt/
- Proposition 1995/96:222. *Proposition för halvering av arbetslösheten*, www.riksdagen.se/debatt/
- Proposition 1996/97:107. *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, www.riksdagen.se/debatt/
- Rothstein, Bo (1992). "Labour Market Institutions and Working-Class Strength, pp. 33-56 in Sven Steinmo et al. (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matter*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2001). *If Rationality Is Everything Maybe It's Nothing. If Culture Is Everywhere Maybe It's Nowhere. Collective Memories and Comparative Politics*, American Political Science Association meetings, San Francisco.
- SAF (1994). *Heliga kor*, Stockholm: SAF.
- SAF (1997). *En arbetsmarknad utan AMS*, Stockholm: SAF.
- Scharpf, Fritz and Vivien A. Schmidt (eds.) (2000). *Work and Welfare in the Open Economy Vol. II*, Oxford: Oxford University Press.
- Socialdemokratiet (1988). *Fra passiv forsørgelse til aktivfornyelse af dansk erhvervsliv og beskæftigelse*, København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1989). *Gang i 90'erne*, København: Socialdemokratiet.
- Socialdemokratiet (1992). *Den gode cirkel*, København: Socialdemokratiet.
- SOU 1993: 16. *Nya villkor för ekonomi och politik*, Stockholm: Norstedts.
- SOU 1996: 34. *Aktiv arbetsmarknadspolitik. Betänkning + expertbilag*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996: 51. *Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 1998: 141. *Slutbetänkande av utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut*, Stockholm: Fritzes.
- Steinmo, Sven (1993). *Taxation & Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, Ann Arbor: Yale University.

- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York and London: Cambridge University Press.
- Stephens, John et al. (1999). "The Welfare State in Hard Times", pp. 164-193 in Herbert Kitchelt et al. (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan (1995). "The Limits of Politics", *Government and Opposition*, Vol. 30, No. 3, pp. 291-311.
- Thelen, Kathleen (1998). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, American Political Science Association, Boston.
- Torring, Jacob (1998). *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime?*, Aalborg: CARMA, Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet, Arbejdstekst nr. 4.
- Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, pp. 289-325.
- Udredningsudvalget (1992). *Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København: Arbejdsministeriet.
- Weir, Margaret and Theda Skocpol (1985). "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", pp. 107-168 in Peter B. Evans et al. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.