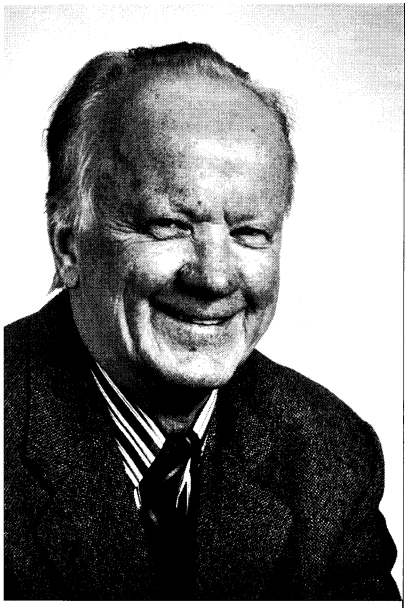
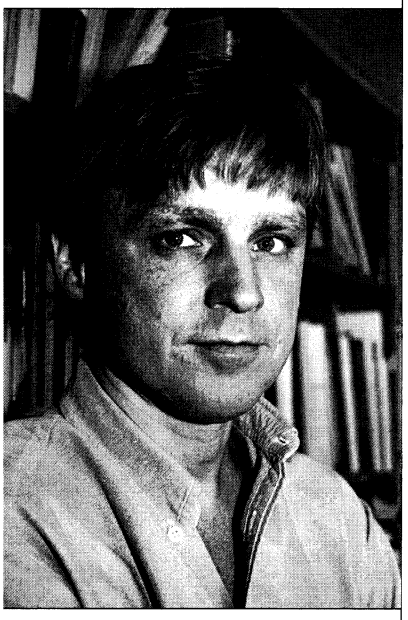


Walter Korpi är professor i socialpolitik vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.



Joakim Palme är vd för Institutet för framtidsstudier och adjungerad professor vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.

Klasspolitik och "nypolitik" under knapphet och globalisering: Åtstramning av välfärdsstater i 18 länder 1975-1995*

av Walter Korpi och Joakim Palme

** Denna artikel är en översättning av "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95" som publicerats i American Political Science Review (vol. 97, No. 3, 2003, s 425-46). Några smärre förändringar har gjorts. Författarnas namn står i alfabetiska ordning och ansvaret för artikeln delas lika mellan dem. Tidigare versioner av manuskriptet har presenterats på årskonferenser för Nordic Political Science Association i Aalborg 2002, American Political Science Association i San Fransisco 2002, International Sociological Association RC 28 i Mannheim 2001 och RC 19 i Tilburg 2000, American Sociological Association i Washington, DC 2000 samt vid olika seminarier. För konstruktiva kommentarer på olika versioner av manuskriptet vill vi tacka Rainer Lepsius, Anders Lindblom, Ingalill Montanari, John Myles, Michael Shalev, Sheila Shaver, Robin Stryker samt övriga deltagare i dessa konferenser. Vi tackar också Olof Bäckman, Stefan Englund, Ingfrid Esser, Helena Höög, och Annita Näsström för mycket värdefull hjälp samt Dennis Quinn för hans data om internationella avregleringar. Vi tackar också tre anonyma kommentatorer från American Political Science Review för noggrann läsning. Denna artikel ingår i forskningsprogram som stötts av Riksbankens Jubileumsfond och föregångarna till Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.*

Vilken betydelse har samhällsklass och klassrelaterade partier för utformningen av regeringspolitik i västvärldens demokratier? Under åtminstone ett halvt sekel har den frågan skapat intensiva debatter inom statsvetenskap och sociologi. I

backspegeln kan vi se ett cykliskt mönster när det gäller den vikt samhällsforskarna här har tillmätt klass. Ett sådant cykliskt mönster framträder också när det gäller utvecklingen av välfärdsstaten, som ju är ett av politikens centrala områden.

Under de första decennierna efter det andra världskriget trängdes betydelsen av klass och klasspolitik undan när samhällsforskarna proklamerade ideologiernas död och arbetarklassens förborgerligande samtidigt som man enligt "industrialismens logik" såg välfärdsstatens utveckling som en funktionell nödvändighet i industrialismens framväxt.[1] Sådana tolkningar av samhällförändring mötte såväl empiriskt som teoretiskt motstånd från forskare som menade att klassanalysen fortfarande var relevant.[2] Inom välfärdsstatsforskningen hävdade vad som blivit känd som maktresursansatsen det fruktbara i att se välfärdspolitiken som utfall av och arenor för konflikter mellan klassrelaterade intressegrupper och att i dessa intressekonflikter kan regeringarnas partipolitiska sammansättning ha en viktig roll.[3] Som noterats av Paul Pierson (2000, s 793) skapad maktresursansatsen "den mest framträdande forskningen om välfärdsstaten under 1980-talet."

Under 1990-talet minskade dock återigen forskarnas betoning av klass och klassrelaterade partier.[4] Medan t ex Lipset (1960) en gång sett val som uttryck för "den demokratiska klasskampen" har han nu hävdat att "klassanalysen har blivit allt mer otillräcklig under senare decennier, när traditionella hierarkier har minskat i betydelse och nya sociala skillnader har framträtt" (Clark och Lipset 1991, s 397). Och enligt Inglehart (1997, s 237) har "skiftet mot postmoderna värderingar lett till ett skifte i alla utvecklade industriländer, ... ett skifte från politiska motsättningar baserade på samhällsklass till motsättningar baserade på frågor om kultur och livskvalitet." Några forskare har t o m ställt en diagnos om "The Death of Class" (Pakulski och Waters 1996). Dessa cykliska mönster i samhällsforskarnas synsätt på vilken roll klassintressen har för regeringspolitik tyder på att det finns olösta teoretiska och empiriska problem i forskningen om klass.

I den här artikeln analyserar vi relevansen av klasspolitik i västvärldens demokratier genom att fästa blicken på dess betydelse för åtstramningen av välfärdsstaterna under senare årtionden. Också här har det klasspolitiska perspektivet trängts undan, ofta med ovan diskuterade argument som kompletterats med att globalisering nu blivit en faktor som begränsar utrymmet för omfördelande politik. Klassanalysens minskande roll har också antagits återspegla att välfärdsstaten själv förändrat politikens kontext och baserna för intressegruppsbildning.

I en serie av viktiga och stimulerande arbeten har Pierson (1994, 1996, 2000, och 2001) hävdat att medan maktresursansatsen var fruktbar i analysen av välfärdsstatens expansion kan den inte förklara åtstramningen efter mitten av 1970-talet. Detta beror på att åtstramningen kan antas vara en särpräglad process som återspeglar vad som kallats "nypolitiken" kring välfärdsstaten, en nypolitik som antas följa nya regler och dra in andra typer av intressegrupper än dem som verkade under den långa expansionsperioden. Enligt ett sådant nypolitiskt perspektiv kan de krafter som driver på åtstramningen främst härledas till

utvecklingen av ett postindustriellt samhälle som skapar permanent ekonomisk knapphet. Fastän permanent knapphet är en universell kraft som kräver åtstramning har politiken fortfarande en viktig roll men nu med de tidigare huvudaktörerna — främst politiska partier och fackföreningar — ersatta av nya starka intressegrupperingar bland välfärdsstatens klienter.

Talesmännen för denna nypolitiska ansats för förståelse av välfärdsstatens utveckling har fört fram tre typer av argument för att ifrågasätta betydelsen av samhällsklass och av maktresursansatsens relevans i åtstramningsperioden. En typ av argument går ut på att maktresursansatsen har sett relationerna mellan anställda och arbetsgivare som en nollsummekonflikt och har underskattat arbetsgivarnas positiva roll för välfärdsstatens utveckling (Pierson 2000, se också Pontusson och Swenson 1996). En annan typ av argument är att under åtstramningsfasen har den politiska kontexten och politikernas mål märkbart förändrats.

Medan politikerna under expansionsfasen kunde genomföra allmänt populära reformer är åtstramningen impopulär och politikerna måste handskas med den "negativitetsbias" som skapas bland väljarna, som på det hela taget har kommit att understöda existerande välfärdsprogram. Politiken blir därför nu en "skuldundvikandets" konst där politiska ledare försöker att undgå väljarnas vrede när impopulära åtgärder måste genomföras. För det tredje har välfärdsstaterna genom sin blotta existens skapat nya och starka intressegrupper bland sina egna klienter av bidragsmottagare, som pensionärer, handikappad, och sjukvårdskonsumenter men också bland välfärdsstatens anställda.

Framväxten av dessa nya grupper har antagits "göra välfärdsstaten mindre beroende av de politiska partier, sociala rörelser och fackliga organisationer som den gång drev på de sociala programmens expansion," något som förklarar "varför det synes vara föga samband mellan nedgången i vänsters maktresurser och storleken på nedskärningarna" (Pierson 1996, ss 147 och 174). Ett resultat av dessa faktorer är att åtstramningen kan antas bli relativt begränsad.[5] I en komparativ studie kom Pierson (1996, s 150) fram till slutsatsen att "det slående är hur svårt det är att finna radikala förändringar i de utvecklade välfärdsstaterna."

Vi menar att maktresursperspektivet med sin fokusering på de socioekonomiska klasserna roll i fördelningskonflikter fortsätter att vara relevant också under åtstramningsfasen. Genom att använda ett oteoretiskt begrepp för den beroende variabeln — välfärdsstaten — och genom att ta social utgifter som dess främsta operationalisering har tidigare analyser av nedskärningar kommit till förhastade slutsatser när det gäller omfattningen av åtstramningen i välfärdsstaterna och den roll som klassanalysen spelar i detta sammanhang.

Vår teoretiska diskussion riktas in på begreppet välfärdsstat, grunderna för vår hypotes om klassanalysens fortsatta relevans i västländernas demokratier, arbetsgivarnas roll, skillnaderna mellan politikens förutsättningar under expansions- respektive åtstramningsfaserna och på den roll som välfärdsstaternas institutioner spelar för åtstramning. Den empiriska analysen behandlar också kontextuella faktorer som konstitutionernas

utformning, ekonomiskt tryck på regeringarna och indikatorer på globalisering men däremot diskuterar vi bara kortfattat frågor relaterade till den specifika ekonomiska och politiska integrationen i Europa. Den empiriska analysen för in en ny typ av beroende variabler, nämligen indikatorer som kvantifierar nyckelaspekter av medborgarnas sociala rättigheter. Analysen omfattar 18 länder med obruten politisk demokrati efter det andra världskriget, nämligen Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Österrike.

Välfärdsstat och klass

En analys av bakgrunden till och omfattningen av åtstramningar i välfärdsstaterna måste börja med en diskussion av den beroende variabeln, välfärdsstaten. Alltsedan slutet av 1800-talet och *Verein für Sozialpolitik* i det kejserliga Tyskland har vetenskapliga publikationer om socialpolitik definierat sitt område i vida termer som vid sidan av socialförsäkringar och social service också omfattar arbetsmarknaden, arbetspolitik och aspekter av relationerna mellan anställda och arbetsgivare.[6] I en markant skillnad till denna vida definition har den komparativa välfärdsstatsforskningen kommit att använda storleken av de offentliga sociala utgifterna som andel av BNP, "välfärdssatsingen," som sin centrala beroende variabel.[7] Detta mått är av relevans men som många insett är den förknippad med allvarliga problem, och ingen synes ha hävdat att den utgör den bästa eller hela definitionen av begreppet välfärdsstat. I stället är det lätt tillgängliga data från ILO och OECD som frestat forskarna att använda detta oteoretiserade mått. Men för att analysera välfärdsstatens utveckling och dess orsaker behöver vi en teoretiskt baserad definition av den beroende variabeln. Maktresursansatsen erbjuder ett ramverk för att begreppsbestämma välfärdsstaten och öppnar för att använda klassanalys när det gäller dess utveckling.

Maktresursansatsen riktas in på de resurser som olika aktörer för med sig till fördelningskonflikter och som de, om det behövs, kan använda för att hävda sina intressen.[8] Inom det ramar som institutionerna bildar kommer fördelningen av maktresurser bland aktörerna att bestämma aktörernas möjligheter och de begränsningar de möter. I västländerna utgör arbetsmarknaden den viktigaste arenan som strukturerar fördelningskonflikter. De resurser som aktörerna kontrollerar i anställningsförhållanden och på arbetsmarknaden spelar en nyckelroll för deras positioner i och utfallet av sådana konflikter. För att beskriva och sammanfatta huvuddragen av resursfördelningen på arbetsmarknaden kan vi använda begreppet klass, ett klassiskt begrepp när det gäller att förstå och förklara fördelningskonflikter och mönstren i deras utfall. Klassbegreppet är dock kontroversiellt och har getts olika innehåll.[9] Det förstås ofta i termer av grupper med vilka individerna identifierar sig och dessa gruppers specifika normer och subkulturer. Inom europeisk sociologi är dock den nu dominerande ansatsen att definiera klasser i nominella termer som kategorier av individer med förhållandevis likartade positioner, eller situationer, på arbetsmarkanden och i anställ-

ningsförhållanden (Goldthorpe 2000). Sådana socioekonomiska avgränsningar definierar likheter i möjligheter och begränsningar, likheter som skapar vad man kan kalla "situationens logik" som karakteriserar socioekonomiskt avgränsade klasser.[10] Under antagande av begränsad rationalitet kan en sådan situationslogik antas påverkas individernas handlingsmönster.[11] Det blir då en empirisk fråga i vilken utsträckning och i vilka former sådana likheter i möjligheter och begränsningar resulterar i kollektivt handlande, gruppidentifiering och ojämlikhet i utfall.

Vår hypotes om den fortsatta relevansen för socioekonomisk klass vilar på två omständigheter. Den ena handlar om skillnader i arten av de resurser som aktörerna kontrollerar på arbetsmarknaden och i anställningsrelationer, skillnader som kan antas strukturera aktörernas potentiella nytta av kollektivt handlande. Den andra handlar om de asymmetriska effekterna som den politiska demokratin skapade för olika socioekonomiska klasser när det gäller situationens logik på marknaderna och i politiken.

På arbetsmarknaden och i anställningsförhållanden finns det stora skillnader i situationens logik mellan arbetsgivare och anställda, men också bland anställda, skillnader som skapar potentiella konfliktlinjer. Anställningsförhållanden karakteriseras i allmänhet av positivsummekonflikter och inbegriper två typer av maktresurser — ekonomiska tillgångar och arbetskraft eller humankapital. Medan ekonomiska resurser som till exempel aktier kan koncentreras till enskilda individer eller små grupper av individer är humankapitalet mycket svårare at koncentrera på individnivå. Enskilda anställda som bara kan stödja sig på sitt humankapital är därför i regel underordnade arbetsgivaren, vars makt grundas på ägande av olika former av kapital. Under antagande om att aktörerna är begränsat rationella kommer kollektivt handlande att kunna förbättra effektiviteten såväl hos ekonomiska resurser som hos arbetskraft, men den potentiella nyttan av kollektivt handlande kan antas vara större för de anställda än för arbetsgivarna. Men de anställda bildar inte något homogen kategori. Positionerna på arbetsmarknaden och i produktionsenheter är differentierade med avseende på arbetskraftens specialiseringsgrad, men också i fråga om arbetsgivarnas möjligheter att övervaka arbetsprocessen (Goldthorpe 2000).[12] Dessa förhållanden är av betydelse för individernas förhandlingsstyrka i förhållande till arbetsgivarsidan men också anställda emellan.

I välfärdsstatens fortsatta utveckling har arbetsgivarna föredragit institutionella former som lämnar stort utrymme för marknadslösningar.

Även om de är välkända måste vi här erinra om de asymmetriska effekter som genombrottet för den politiska demokratin fick för olika socioekonomiska kategorier. I den politiska sfären nollställde demokratin den traditionella korrelationen mellan rösträtt och klass, men i marknadsrelationer förblev de ekonomiska resurserna inte bara ojämnt fördelade utan också klart korrelerade med klass. Dessa asymmetriska effekter på det socioekonomiska mönstret av begränsningar och möjligheter skapade viktiga

skillnader mellan olika klasser med avseende på situationens logik i politiken och på marknaderna. Aktörer som i första hand kan förlita sig på ekonomiska resurser kan väntas föredra fördelning via marknadsprocesser, medan särskilt kategorier som är relativt sett sämre ställda i fråga om ekonomiska resurser kan väntas försöka sluta sig samman i den politiska sfären för att påverka utfallet av och betingelserna för marknadens fördelningsprocesser.[13]

Nittonhundratalets välfärdsstater kan till stor del ses som utfall av sådana försök. I de avgöranden som påverkat välfärdsstaternas utveckling har alla stora intressegrupper medverkat, och deras konfliktstrategier kan väntas ha förändrats med förändringar i maktförhållanden och i välfärdsstaten. På grund av sitt större beroende av numerär och av kollektivt handlande kan vi vänta oss att partier och intresseorganisationer som har sitt främsta stöd bland arbetare, lägre tjänstemän och de delar av arbetskraften som är relativet sett missgynnade med avseende på ekonomiska resurser kommer att bli de mest engagerade i välfärdsstatlig politik.

Maktresursansatsen leder till en definition av välfärdsstaten i termer av politik som påverkar betingelserna för och utfallen av fördelningskonflikter på marknaderna i syfte att minska ojämlikhet och/eller fattigdom. Mot denna bakgrund blir givetvis lagstiftning om socialförsäkringar och sociala tjänster viktiga, eftersom de förändrar utfallen av marknadsfördelning och bildar vad T.H. Marshall (1950) har kallat sociala medborgarrättigheter. När det gäller att modifiera betingelserna för fördelningsprocesser på marknaderna har åtgärder som påverkar medborgarnas möjligheter att delta i stratifieringsprocesserna på arbetsmarknaden stor vikt. Här har nivån på arbetslösheten en nyckelroll i två avseenden. Den är dels av betydelse för utfallet av fördelningskonflikter, som lönenivå och grad av ojämlikhet. Studier av den s k lönekurvan har visat att det oftast finns ett negativt samband mellan nivåerna på löner och på arbetslöshet. På arbetsmarknader med låg arbetslöshet tenderar lönerna att vara högre än på arbetsmarknader med hög arbetslöshet (Blanchflower och Oswald 1994). Därtill kommer att arbetslösheten i sig delvis kan ses som ett utfall av fördelningskonflikter och som ett "arbetardisciplinerande verktyg" (Shapiro och Stiglitz 1984).

Vi kan också anta att arbetslöshet påverkas av politiska åtgärder. Full sysselsättning stärker de anställdas ställning, som kan väntas bli bättre vid låg än med vid arbetslöshet (Korpi 2002). För efterkrigstidens Europa satte den liberale engelske socialreformatorn William Beveridge (1944) målet för "full sysselsättning i ett fritt samhälle" till en arbetslöshetsnivå under tre procent. Fast rätten till anställning aldrig blivit lagfäst kom full sysselsättning i denna bemärkelse i flertalet västländer utanför Nordamerika att under decennierna efter det andra världskriget bli vad man kan kalla en social protorättighet i den bemärkelsen, att regeringarna riktade in sin politik för att bevara en mycket låg arbetslöshetsnivå. Särskilt i Västeuropa kom vad man kan kalla ett samhällskontrakt att omfatta väl utbyggda socialförsäkringar och sociala tjänster i kombination med full sysselsättning, en kombination som man såg som en enhet, den Keynesianska välfärdsstaten.

Den oteoretiska konventionen att definiera välfärdsstater i termer av sociala utgifter har lämnat stora områden av socialpolitik och ekonomisk politik utanför forskarnas blickfält. I analysen av nedskärningar är arbetslöshetsnivån i sig av central betydelse som mått på åtstramning.[14] I denna artikel kan vi dock bara kort diskutera arbetslöshet som åtstramning men riktar i stället in oss på den relevans arbetslöshetens ökningen har haft för offentliga budgetbalanser, som den näraliggande orsaken till knapphet och som en endogen riskfaktor när det gäller nedskärningar i sociala medborgarrättigheter.

Arbetsgivare, arbetslöshet och knapphet

Som ovan noterats har kritikerna anklagat maktresursansatsen för att se anställningsförhållandet som en nollsummekonflikt och för att inte ha analyserats arbetsgivarsidans positiva roll i välfärdsstatens utveckling. Den första delen av kritiken är helt enkelt fel.[15] Den andra delen för in på komplexa frågor. Uppbackade av vad som kan anses vara de starkaste maktresurserna i västvärldens demokratier kan näringslivets företrädare givetvis väntas påverka välfärdsstatens utveckling. Men eftersom deras makt i huvudsak är baserad på kontroll över ekonomiska resurser och inte på röster kan dessa företrädare väntas motsätta sig ingrepp i marknadsprocesserna genom demokratisk politik.

I diskussionen om vilken roll näringslivsintressena har spelat i välfärdsstatsutvecklingen är det därför viktigt att skilja mellan uppkomsten av välfärdsprogram och deras senare utveckling (Pierson 2000; Skocpol och Amenta 1986) och att begrunda arbetsgivarsidans taktiska och strategiska val i samband med förändringar i maktresursfördelningen. Det är också fruktbart att skilja mellan olika aspekter av välfärdsstater och deras institutionella utformning, där vissa aspekter och former har varit lättare att acceptera än andra. Arbetsgivarsidans attityder till olika införda välfärdsstatsprogram blir därför komplexa (Mares 2000; Swank och Martin 2001; Thelen 1999).

Arbetsgivarnas inflytande på välfärdsstatens utveckling återspeglas t ex i den tidsordning i vilken de stora socialförsäkringsprogrammen infördes i västländerna (Väisänen 1992). Arbetsskadeförsäkringen, som befriade arbetsgivarna från dyra domstolsprocesser och avskaffade en problematisk form av konkurrens, var i flertalet länder den första typ av socialförsäkringsprogram som infördes. Däremot var arbetslöshetsförsäkringen med dess betydelse för de anställdas reservationslöner och för lönesättning i allmänhet den försäkringsform som infördes sist.

I välfärdsstatens fortsatta utveckling har arbetsgivarna vanligen föredragit institutionella former som lämnar ett stort utrymme för marknadslösningar. Därför synes en ganska begränsad form av välfärdsstat vara arbetsgivarsidans förstahandsval. Men det finns också skillnader mellan arbetsgivare, t ex i små och stora företag (Martin 1998), och under förändrade konstellationer av maktfördelning i olika samhällen har näringslivets företrädare lärt sig att leva med sina andrahandsval eller till och med lägre rangordnade valalternativ, något som skapat "varianter av kapitalism" (Hall och Soskice 2001).

Välfärdsstaten utveckling kan alltså också ses som en aspekt av positivsummekonflikterna mellan arbetsgivare och anställda.

Ändå har sådana program varit mindre lockande för arbetsgivarna än för de anställda. Vi understöder därför varningen från Pierson (2000, s 795) för "föreställningen att välfärdsstater egentligen har byggts av arbetsgivarna och för arbetsgivarna."

Den fulla sysselsättningen ankomst innehåller, likaväl som dess försvinnande, viktiga inslag av klasskonflikt och partipolitik.

Fastän näringslivets företrädare ofta har försökt att påverka pågående socialpolitiska reformer återspeglas deras specifika roll i välfärdsstatens utveckling av att det är svårt att finna viktiga socialpolitiska reformer som de initierat eller vars förkämpar de varit. Här kan man nog se USA som ett relevant testfall. I frånvaro av stora vänsterpartier av den typ som funnits i Europa och utan starka, centraliserade fackföreningar är USA det land där vi kan vänta oss att arbetsgivarsidans förstahandsval har haft de största möjligheterna att förverkligas.

Efter det första världskriget initierade arbetsgivarna där försäkringar och tjänster för sina anställda till något som ibland har kallats "välfärdskapitalism." Men som känt är beskrivs USA i den komparativa välfärdsstatsforskningen ofta som en "eftersläntrare." De grundläggande delarna av socialförsäkringarna — ålderspensioner, arbetslöshetsförsäkring och socialhjälp till barnfamiljer — infördes i mitten av 1930-talet mot bakgrund av den stora depressionen och i en av de ovanliga perioder, då majoriteten i kongressens båda kamrar och presidentposten hölls av demokrater från nordstaterna (Amenta, Bonbastia och Caren 2001; Hacker och Pierson 2002; Hicks 1999; Quadagno 1994; Skocpol 1992).

Här hävdar Skocpol och Amenta (1985, s 272.73) att "omkring 1934–35 var så gott som alla politiskt aktiva företagsledare och organisationer starka motståndare till pensioner och socialförsäkringar på federal eller delstatlig nivå" och att "hade någon form näringslivsinflytande verkligen varit avgörande i kongressen skulle [1935 års lag om ålderspensioner och arbetslöshetsförsäkring] aldrig ha kommit till."

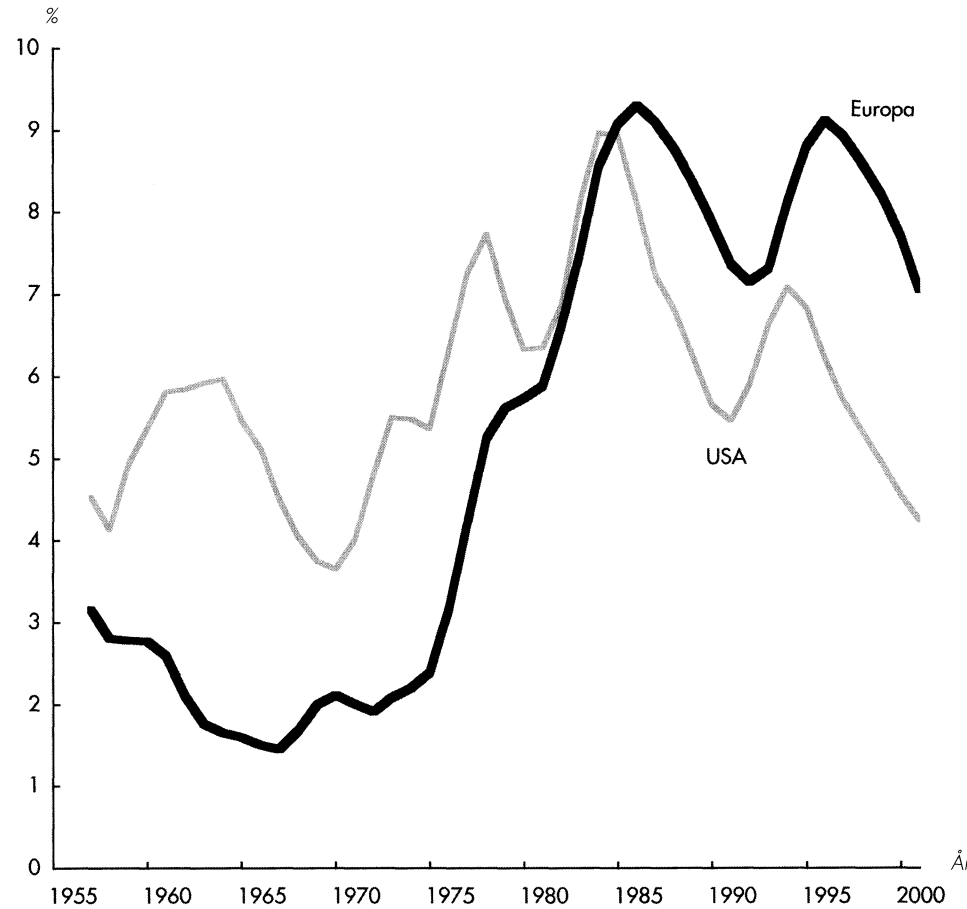
Maktresursansatsen pekar på att utifrån sitt intresse för vinster och kontroll över de anställda kommer arbetsgivarna att särskilt motsätta sig full sysselsättning med dess återverkningar på förhandlingsstyrka och lönenivåer samt på fackföreningarnas ställning i den politiska processen. I västländerna har den fulla sysselsättningen en kort historia med intressanta skillnader mellan länder. Massarbetslöshetens långa historia före det andra världskriget bröts tvärt när nästan alla av våra 16 länder utanför Nordamerika fick full sysselsättning. Den fulla sysselsättningen blev här grundbulten i vad man kan kalla efterkrigstidens samhällskontrakt.

Under 1955–73 var den genomsnittliga arbetslösheten i dessa länder 2,1%. I USA hade samhällskontraktet andra konturer och arbetslösheten förblev mer än dubbelt så högt, 4,9%.[16] Dessa skillnader i existerande verklighet kom att påverka uppfattningen om välfärdsstaten.

I Europa sågs full sysselsättning i Beveridges bemärkelse allmänt som en grundläggande del av välfärdsstaten, men i USA kom full sysselsättning att bara spela en mera marginell roll. Under efterkrigstiden har arbetslösheten i USA närmast visat trendlösa förändringar (Figur 1).

I skarp relief framträder däremot utveckligen många eurpoeiska länder, där arbetslösheten ökar sexfaldigt under de två decennierna efter 1973. I USA var ökningen blygsam, bara 1,6 procentenheter, och under 1990-talet minskade arbetslösheten där märkbart mer än i Europa. Sedd mot bakgrund av den verklighet med full sysselsättning som fanns utanför USA måste

Figur 1: Arbetslöshet i sex europeiska länder och i USA, 1995-2000*



* *Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbrittanien (3-års glidande medelvärden).*

massarbetslöshetens återkomst efter 1970-talet ses som ett stort återtåg för välfärdsstaten, sönderfallet för ett av dess hörnstenar. De orsaker och processer som ligger bakom dessa förändringar är mycket komplexa men man kan hävda att den fulla sysselsättningen ankomst likaväl som dess försvinnande innehåller väsentliga element av klasskonflikt och partipolitik (Korpi 2002).[17]

Den avgörande aspekten av denna utveckling för den empiriska analysen här är att massarbetslöshetens återkomst fick viktiga konsekvenser för ländernas offentliga budgetbalanser. Av politiska skäl försökte regeringarna i flertalet europeiska länder att ta hand om de växande arméerna av arbetslösa genom att släppa efter på villkoren för ersättningar från invaliditetspensioner, förtidspensioner och arbetsskadeförsäkring.[18] Detta ledde till att statsutgifterna ökade medan skattebasen minskade. Dessa två förändringar skapade ett starkt tryck på budgetbalansen. Som ovan noterats menar man i det nypolitiska perspektivet att den permanenta knapphet i form av offentliga budgetunderskott som driver fram åtstramningar i välfärdsprogrammen främst orsakas av exogena faktorer.

Pierson (2001, kap 3) argumenterar mot mångas tolkning att denna permanenta knapphet orsakas av globalisering. Han pekar i stället på fyra grundläggande postindustriella förändringar som frestat på offentliga budgetbalanser i de utvecklade industriländerna, nämligen nedgången i ökningen av produktivitet och BNP sammanhängande med skiftet från tillverkningsindustri till tjänsteproduktion, den gradvisa utvidgningen och mognaden av offentliga sociala åtaganden, den ökande andelen av de äldre i befolkningen och den ökande andelen kvinnor i den offentliga tjänstesektorn.

Även om vi på många punkter kan instämma med Pierson om den långsiktiga relevansen av dessa faktorer för regeringarnas problem med budgetbalans måste vi peka på att under den här analyserade period 1975–95 har graden av offentliga budgetbalansproblem i de rika länderna haft ett starkt samband med massarbetslöshetens återkomst. Under denna period med stigande arbetslöshet finns det i flertalet länder klara korrelationer mellan arbetslöshetsnivå och offentlig budgetbalans.[19] Under den här perioden kan arbetslöshetsnivån bland länderna förklara 42% av variationen i budgetbalanserna i dessa länder (genomsnittlig korrelation = -0,65).

Medan faktorer som demografiska förändringar och omfördelning av arbetskraft mellan olika sektorer kan väntas ha långsiktiga och gradvisa effekter, har under detta kvartssekel i flertalet länder det omedelbara trycket på budgetbalansen kommit från de mycket höga nivåerna på arbetslöshet. I betydande utsträckning framstår därför ekonomisk knapphet som endogen i åtstramningsprocessen snarare än som en exogen orsak.

Negativitetsbias, välfärdsinstitutioner och drivkrafter

I det nypolitiska perspektivet framställs de tre decennierna efter det andra världskriget ofta som en ganska okomplicerad tävlan bland politikerna om att förse väljarna med allmänt uppskattade reformer, medan de åtstramningsfasen däremot drabbas av negativitetsbias när de försöker skära

ned väljarnas invanda sociala rättigheter. Fastän expansion och åtstramning skiljer sig åt i fråga om politisk dynamik måste man komma ihåg, att negativitetsbias och skuldundvikande också var av relevans under expansionsfasen. Detta beror på att reformerna måste betalas genom skatteökningar. I stället för en direkt konfrontation för eller emot sociala reformer kom partipolitiken i flertalet västländer att handla om valet mellan lägre skatter och mera reformer. Här har antagandet att "de som var för reformer bara behövde få bukt med diffusa bekymmer om skattesatserna" (Pierson 1996, s 144) inte fångat intensiteten i debatterna om skattenivåerna. I den debatten aktiverades negativitetsbias när väljarna skulle avstå från pengar i den egna plånboken mot framtida och mindre konkreta förmåner. Med ökande skattenivåer växte också statens roll markant och "Big Government" framställdes allmänt som ett hot mot frihet och demokrati, som "vägen till träldom."[20] Under den här tiden omfattade försöken till skuldunvikande bl a en övergång från direkta till indirekta skatter.

Ökningen av det totala skattetrycket fick en omfattning som knappast någon skulle ha vågat förutsäga. Från 1960 till 1980 ökade det genomsnittliga totala skattetrycket i OECD-länderna som andel av BNP med omkring 75%; i länder som Sverige och Danmark blev det en fördubbling.[21] Dessa ökningar var ett resultat av många och ofta heta valrörelser, där väljarna ställts inför valet mellan mera reformer och lägre skatteökningar. Om välfärdsstaternas expansion främst hade varit en tävlan i att genomföra populära reformer kunde vi vänta oss ganska små skillnader mellan länder och skillnader utan partipolitiska mönster, något som inte stämmer med resultaten från studier av välfärdsstatens expansion.

Som ovan nämnts är ett centralt argument i det nypolitiska perspektivet att genom återverkningar från sin egen politik har välfärdsstaterna skapat nya starka intressegrupper av klienter, främst bidragsmottagare som pensionärer, handikappade och vårdkonsumenter. Men vi måste precisera grunderna och formerna för politikåterkopplingar. Bidragsmottagande genom någon form av "betingning" kan vara en relevant bas. Men den klart största och viktigaste potentiella basen utgörs av riskskyende medborgare, som genom att på det här sättet skydda sig mot risk får nytta av socialförsäkringar även om behovet av ersättningar inte materialiserats.

Maktresursansatsen har länge pekat på betydelsen av politikåterkopplingar från välfärdsstaten och på den roll som dess institutioner har för att strukturera dessa återkopplingar (Kangas och Palme 1996; Korpi 1980a, 1980b, 2001; Palme 1990). I detta perspektiv kommer återkopplingarna inte främst genom odifferentierade grupper av bidragsmottagare. I stället kan de härledas till riskundvikande medborgare som genom välfärdsstatens institutioner strukturerats till olika slag av samfälligheter. I försöken att förklara skillnader mellan välfärdsstater i fråga om politikåterkopplingar kan en typologi över olika slag av välfärdsstater vara fruktbar. Den stora fördelen och attraktionen hos Gösta Esping-Andersens (1990) inflytelserika typologi om "the three worlds of welfare capitalism" är att den fångar upp flera signifikanta egenskaper hos välfärdsstater och dessutom, genom att ge

dem politiska beteckningar, antyder det politiska ursprunget till olika utformningar av socialpolitiken. Denna typologi blir därför användbar för allmänna beskrivande syften. Men när vi vill analysera olika konsekvenser av välfärdsstaterna blir de stora fördelarna med denna typologi problematiska genom att den blandar ihop orsaker, förmedlande variabler och utfall. Korpi och Palme (1998) möter dessa problem genom att till bas för en typologi ta välfärdsstaternas institutioner och se dem som förmedlande variabler. Denna institutionella typologi har den viktiga fördelen att den kan knytas till en omfattande teoribildning om institutioner och dessutom kan den användas för analyser och hypotesprövning om orsaker och utfall samt för mera precisa beskrivningar av skillnader mellan länder och av förändring över tid.

En grundläggande hypotes för denna institutionella typologi är att i ett samhälle där potentiella skiljelinjer som socioekonomisk skiktning, status, etnicitet, religion, näringssektor och region skapar en mosaik av korsande skiljelinjer och utgör konkurrerande baser för bildandet av medborgarnas identiteter och intressen kan välfärdsstatens institutioner användas för att framhäva vissa skiljelinjer och för att undertrycka andra. Därigenom kan institutionerna komma att avgränsa medborgarna till samfälligheter som är relativt homogena eller relativt heterogena i fråga om resurser och risker.

Den socioekonomiska skiktningen differentierar medborgarna med avseende på ekonomiska resurser och humankapital. Denna skiktning har också samband med fördelningen av här relevanta risker för inkomstbortfall. Här har bl a fattigdom och arbetslöshet båda traditionellt varit mycket vanligare bland arbetare än bland tjänstemän. Andra risker har däremot svagare samband med den socioekonomiska skiktningen. Åldrande är människans öde och risken för sjukdom är relevant i alla samhällsklasser. Vi kan anta att betydelsen av välfärdsstatens institutioner för formande av identiteter och socioekonomiskt baserade intressegrupper kommer att vara störst i fråga om ålderdom och sjukdom, risker som delas av alla. Däremot har risken för arbetslöshet, arbetsskada och fattigdom traditionellt varit social snedfördelade i sådan grad, att institutioner begränsade till dessa områden sannolikt har mindre betydelse för bildandet av bredbaserade intressegrupper.[22] Politikåterkopplingarna från välfärdsstater kan alltså inte antas vara endimensionella eller baserade på antalet bidragstagare.[23] Dessa återkopplingar kan i stället väntas återspegla välfärdsstaternas institutionella strukturer och skapa skillnader mellan länder när det gäller stödet för välfärdsstaten och motstånd mot förändringar.

Vår typologi beskriver fem idealtypiska modeller av socialförsäkringsinstitutioner och bygger på den institutionella strukturen i ålderspensioner och sjukförsäkring. Dessa modeller definieras utifrån tre aspekter av institutionella skillnader, nämligen kriterier för rättighet till ersättning, principer för nivån på ersättningar och former för styrning av programmen.[24] Den *behovsprövade modellen* ger vanligen minimiersättningar på grundval av fastställda behov. Den *frivilliga statsunderstödda modellen* organiserar ett ofta stort antal frivilliga sammanslutningar, där rättighet till ersättningar grundas på medlemskapsavgifter

men ersättningarna ofta är ganska låga. Den *statskorporativa modellen* infördes ursprungligen av Bismarck i Tyskland och innebär obligatoriskt medlemskap för den förvärvsarbetande befolkningen i yrkesmässigt segmenterade försäkringsorgan, där ersättningarna är klart relaterade till tidigare inkomst men villkor och finansiering skiljer sig åt mellan försäkringsorganen.

Till skillnad från de andra modellerna styrs de statskorporativa försäkringsorganen gemensamt av valda representanter för arbetsgivare och anställda.[25] Grundtrygghetsmodellen med William Beveridge som sin bäst kände talesman är universalistisk och inkluderar alla försäkrade i samma program men ger enhetliga ersättningar, ofta på ganska låg nivå. Den generella modellen kombinerar Bismarck och Beveridge, inkomstrelatering och universalism. Inom gemensamma institutionella strukturer ger denna modell grundtrygghet till alla medborgare samt klart inkomstrelaterade ersättningar till alla förvärvsarbetande. Dessa institutionella modeller har ofta växt fram i intensiva konflikter mellan socioekonomiska intressegrupper och olika politiska inriktningar (Korpi 2001).

Socialförsäkringsinstitutionerna kan alltså antas vara inbäddade i omfattande sociala sammanhang och maktstrukturer. Men där de existerar kan vi anta att institutionerna förmedlar och förstärker effekterna av de kontexter i vilka de är inbäddade. Vår hypotes är att på längre sikt kommer grundtrygghetsinstitutioner att skapa en splittring mellan arbetare och medelklasserna. Detta beror på att grundtrygghetsprogrammen har relativt låga ersättningsnivåer som inte räcker till för att bevara den invanda levnadsstandarden hos de bättre ställda skiktens, som därför kan väntas skaffa sig olika typer av privata lösningar. Medan arbetarna främst kommer att lita till de offentliga programmen kommer mellanskikten att skaffa sig mer eller mindre välutvecklade privata lösningar. De kan därför väntas ge ett svagare stöd till offentliga program som för dem bara är av marginell betydelse. Behovsprövade program kommer därtill att skapa en splittring inom arbetarklassen, där de fattigaste skiljs ut från de bättre ställda arbetarna.

Även om vissa ändringar i socialförsäkringarna kan ses som omstruktureringar, menar vi att de ändringar vi här observerat kan beskrivas som nedskärningar.

Med sina klart inkomstrelaterade program kommer däremot de statskorporativa och generella institutionerna att minska medelklassernas behov av separata lösningar och tenderar att pressa ut privata försäkringsformer så att såväl mellanskikten som arbetarna främst kommer att förlita sig på de offentliga programmen och därför att bilda potentiella baser för stöd till dessa program. Dessa två modeller för däremot in medelklasserna till mycket olika sammanhang. I den statskorporativa modellen ingår de försäkrade i olika typer av yrkesbaserade program, där villkor, finansiering och ersättningar är olika för olika program och varje program styrs av representanter för anställda och arbetsgivare i ett juridiskt sett privat-offentlig kontext. Därigenom kommer denna socialförsäkringsmodell att skapa separata organiserade intressegrupper kapabla och villiga att försvara

sina speciella intressen.

I den generella modellen kommer medelklasserna däremot in i ett mycket mera heterogent sammanhang i universella program som omfattar alla medborgare. I en sådan kontext måste intressen aktiveras utifrån, främst genom politiska partier. Dessa två typer av institutioner kan därför få olika roller och ha olika konsekvenser under expansion och under åtstramning.

Eftersom pensioner och sjukförsäkring täcker risker som är tämligen jämnt fördelade bland alla socioekonomiska kategorier kan vi vänta oss att den institutionella strukturen för dessa båda program kommer att vara viktigast för politikåterkoppling under välfärdsstatens utveckling. Dessa två program har samma typ av institutionell struktur i alla utom i fyra av våra länder. I dessa fyra länder (Nederländerna, Nya Zeeland, Schweiz och USA) utgår vi från pensionsprogrammen för att bestämma dominerande institutionell typ.[26]

Arbetsskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring täcker risker som traditionellt har varit koncentrerade till arbetare, men som ovan nämnts spelar dessa program olika sociopolitiska roller. Här måste man också komma ihåg att under senare decennier har arbetsskadeprogrammen i många länder samordnats med sjukförsäkringen. Genom sin relevans för reservationslöner och maktrelationer på arbetsmarknaden framstår arbetslöshetsförsäkringen som det mest troliga målet för nedskärningar. På grund av de socialt snedfördelade riskerna för arbetslöshet är arbetslöshetsförsäkringen också det program som kan väntas ha det mest begränsade samfälligheten för sitt försvar.

Vad gäller de möjliga drivkrafterna bakom åtstramningar kommer vi här att pröva kärnhypotesen i det nypolitiska perspektivet att de traditionella politiska partierna på det hela taget är utan betydelse för omfattningen av nedskärningar.[27] Samtidigt kommer vi också att beakta andra faktorer av betydelse för nedskärningar.

Av potentiell betydelse här är olika ekonomiska faktorer. Bland internt genererade faktorer för vi in arbetslöshetsnivån och offentlig budgetbalans. Flera författare har pekat på relevansen av antalet konstitutionella vetopunkter där regeringens försök att förändra socialpolitiken kan möta motstånd (Bonoli 2001; Huber och Stephens 2001; Immergut 1992) och sådana indikatorer tas med här.[28]

Utöver dessa endogena faktorer kan också faktorer med anknytning till ländernas externa relationer sätta tryck på att införa olika inrikespolitiska åtstramningar. För att fånga olika aspekter av globalisering tar vi här med indikatorer på avreglering av restriktioner för handel och för kapitalrörelser över gränserna (Quinn 1997). Andra relevanta mått på internationella ekonomiska relationer gäller handelsbalans, kapitalbalans och export-importberoende mätt som storleken av export och import i förhållande till BNP. Påminnande om evolutionärt tänkande har Flora (1986) hävdat att välfärdsstaterna kommer att möta en gräns för sin tillväxt. Detta antyder att de största nedskärningarna kan väntas komma i länder som har de mest generösa programmen. När vi testar dessa hypoteser måste vi dock komma ihåg att i komparativa analyser har vi ganska få länder och ofta starkt korrelerade oberoende variabler,

något som gör det svårt att precisera effekterna av enskilda variabler.

The Social Citizenship Indicator Program

Som ovan nämnts har de utgiftsbaserade studierna av välfärdsstaternas utveckling varit värdefulla men har samtidig allvarliga problem, som förstärks när vi ser på åtstramning. Ökande arbetslöshet kommer t ex att öka de sociala utgifterna och därmed täljaren i måttet på välfärdssatsningen samtidigt som minskande tillväxt drar ned tillväxttakten, dvs dess nämnare. Konsekvenserna av en ekonomisk kris kan då komma att framstå som en ökning av välfärdssatsningen.

Vi för här in en ny utgångspunkt för att studera åtstramning genom att belysa nedskärningar i sociala medborgarskapsrättigheter i de fyra stora socialförsäkringsprogrammen med hjälp av preliminära data från *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, en databas som är under uppbyggnad och som har krävt en massiv och långvarig arbetsinsats (se Metodologisk bilaga).[29] Dessa indikatorer beskriver innehållet i de sociala rättigheter som har lagfästs genom de stora socialförsäkringarna i 18 länder, rättigheter som här har kvantifierats i termer av nettoersättningsnivåer för typhushåll.

De följande analyserna baseras på tre socialförsäkringsprogram som ger ersättning vid kortare avbrott i arbetsinkomster, dvs sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. När vi analyserar nedskärningar har dessa tre program den stora fördelen att lagförändringar får ett ganska snabbt genomslag i regelverket för ersättningar, något som gör det lättare att studera förändringar och knyta nedskärningar till politiska beslut.[30] Dessa tre program är också centrala för kortsiktig offentlig budgetbalans och kan väntas komma i blickpunkten när underskotten ökar.

I dessa program ser vi på nedskärningar i nettoersättningsnivåer. I jämförelse med tidigare studier har vi här en mycket bättre empirisk bas med endimensionella beroende variabler, som underlättar kvantitativa jämförelser mellan länder och har klar validitet och reliabilitet.

Men fast våra beroende variabler är centrala täcker de givetvis inte alla relevanta områden där nedskärningar kan förekomma. I dessa tre program tar vi t ex inte med förändringar i regler om karensdagar, varaktighet, villkor för ersättningar osv. Ändå viktigare är att vi inte ser på områden som sociala tjänster, sjukvård, familjepolitik och behovsprövad socialhjälp. Även om vissa ändringar i socialförsäkringarna kan ses som omstruktureringar menar vi att de som vi här observerat kan beskrivas som nedskärningar.[31]

Den sociala rättighetsnedskärningens konturer

I vilken utsträckning har det gjorts nedskärningar i sociala rättigheter i våra länder när det gäller nettoersättningsnivåer i sjuk- ,arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna? Vi har beräknat ersättningsnivåer netto (alltså efter skatter och sociala avgifter) för löner på en nivå motsvarande genomsnittliga industriarbetarlöner.

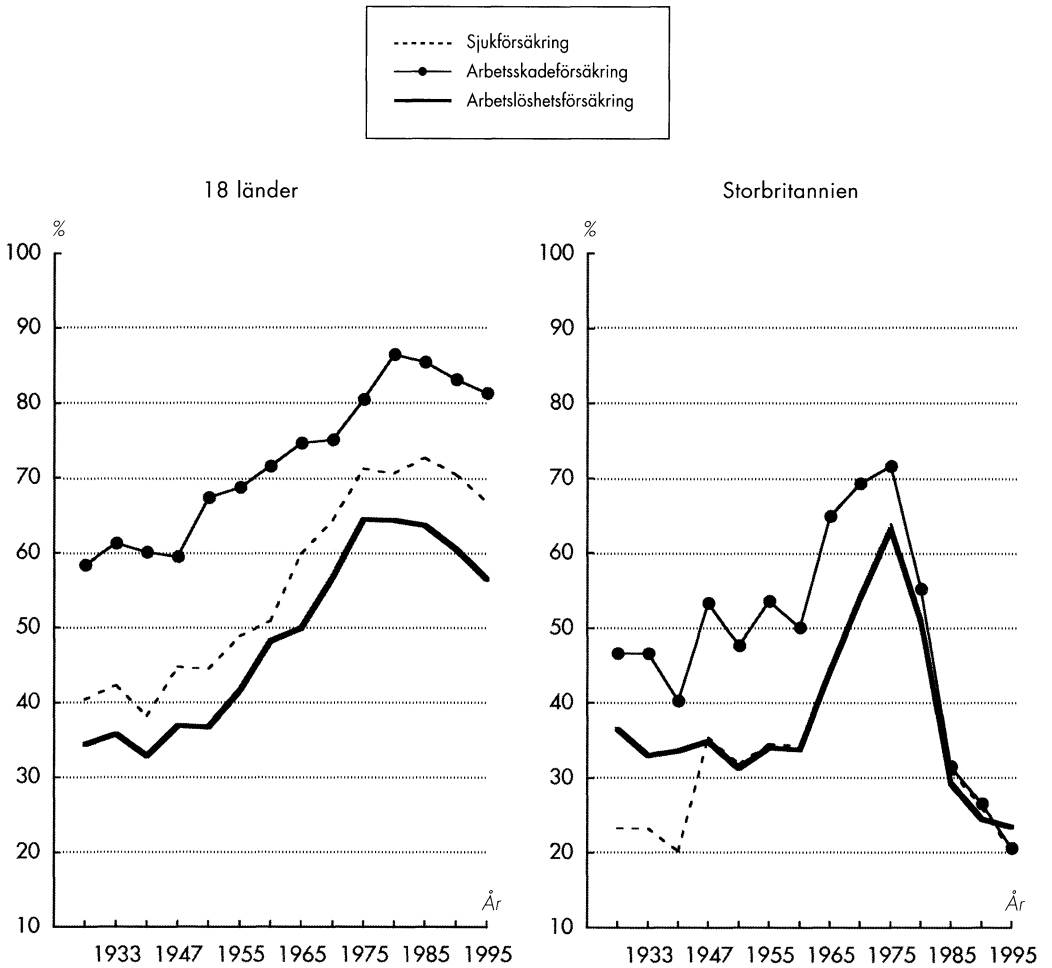
Nettonivåer har beräknats för två typer av hushåll — en ensamstående person och en familj med fyra personer (med en förvärvsarbetande, en hemarbetande och två minderåriga barn). Dessa nivåer har beräknats för två varaktigheter, en kort period (den första veckan efter karensdagar) och en längre period (ett år bestående av 26 veckors ersättning och 26 veckors normala arbetsinkomster). För vart och ett av de tre programmen ser vi här på ett årsgenomsnitt av dessa fyra indikatorer (se Metodologisk bilaga). Minskningar i nettoersättningsnivåer återspeglar åtminstone tre slag av faktorer, nämligen (1) politiska beslut att minska ersättningsnivån, (2) politiska "icke-beslut", dvs. underlåtenhet att höja ersättningen och ersättningstaken för att kompensera för ökningar i löner, samt (3) införande av beskattning på ersättningarna. Här måste vi dock också komma ihåg att nettoersättningsnivån också kan påverkas av förändringar i nämnaren, dvs. i löner och i beskattning av inkomster.

För att sätta in dessa nedskärningar i ett långt tidsperspektiv börjar vi här med att se på utvecklingen av nettoersättningsnivåerna i sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringen under perioden 1930 till 1995. Tar vi ett genomsnitt av existerande program i våra 18 länder ser vi i stort sett samma utvecklingstendens fast på olika nivåer i de tre programmen. Delvis till följd av dess specifika roll i klasstrukturen har arbetslöshetsförsäkringen de lägsta ersättningsnivåerna, medan arbetsskadeförsäkringen har de klart högsta nivåerna och sjukförsäkringen kommer däremellan (Figur 2, vänster). Från 1930 års utgångsnivåer på 35% för arbetslöshet, 40% för sjukdom och nästan 60% för arbetsskada kommer en lång ökningsperiod fram till 1975–85 upp till omkring 65% för arbetslöshet, 70% för sjukdom och 85% för arbetsskada. Därefter vänds ökningen till en nedgång med nästan 10 procentenheter för arbetslöshet och omkring 5% för sjuk- och arbetsskada.

Dessa genomsnittliga förändringar döljer dock stora skillnader mellan länderna. Detta kan illustreras med Storbritannien, som haft en lång period av konservativt styre inriktad på marknadsliberal politik. Under 1930-talet hade Storbritannien en genomsnittlig nettoersättningsnivå i sjukförsäkringen något över 20%, i arbetslöshetsförsäkringen på 35% och i arbetsskadeförsäkringen på omkring 45% (Figur 2, höger). Införandet av välfärdsstaten med grundtrygghet enligt Beveridges modell ökade ersättningsnivåerna i sjuk och arbetsskadeförsäkringen med ungefär 10 procentenheter.[32] Som ett resultat av inkomstrelaterade ersättningar och ökade familjetillägg hade ersättningsnivåerna 1975 stigit till något över 60% i sjuk- och arbetslöshetsförsäkring och till över 70% i arbetsskadeförsäkring. Efter den konservativa Thatcher-regeringens tillträde 1979 föll ersättningsnivåerna drastiskt fram till 1985 och sedan gradvis fram till 1995. I arbetsskadeförsäkringen var ersättningsnivån 1995 på 20%, dvs. mindre än hälften av nivån 1930. I arbetslöshetsförsäkringen med 24% var ersättningsnivån omkring två tredjedelar av 1930 års nivå, medan sjukförsäkringen med 20% var nere på ungefär samma nivå som 1930.

Enligt de mått vi här visat har hade den brittiska välfärdsstaten rullats tillbaka till en nivå

Figur 2: Ersättingsnivåer (netto) i sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkring 1930-1995 i 18 länder och i Storbritannien



före efterkrigstidens stora reformer, till samma eller lägre nivåer än som gällde 1930. Detta pekar på en radikal förändring av en utvecklade välfärdsstat, en förändring genomförd av en konservativ regering inom en konstitutionell ram med få vetopunkter och i en omgivning med en märkbart försvagade Labour och en starkt tillbakapressad fackföreningsrörelse. Nedskärningarna i socialförsäkringarna i kombination med massarbetslöshetens återkomst pekar på att när Pierson (1994, s 161) drog slutsatsen att "fastän tillbucklad förblir den brittiska välfärdsstaten intakt" var den klart förhastad när det gäller socialförsäkringarna och arbetslösheten även om de kunde detta gälla för den offentliga hälsovården. Piersons förhastade slutsats återspeglar

ett pionjärstadium in åtstramningsanalyserna med problematiska empiriska data och en snäv definition av välfärdsstat.[33]

De data vi ovan redovisat avser nettoersättningsnivåer för åren 1975, 1980, 1985, 1990 och 1995 i vart och ett av de tre olika socialförsäkringsprogrammen. I de kausala analyserna sammanfattar vi i det följande för varje land ersättningsnivåernas förändringar i dessa program med tre olika indikatorer som avspeglar olika aspekter av nedskärningar. Dessa indikatorer avser (1) minskning i de tre programmen som nedgång fram till 1995 från toppnivån under något av observationsåren 1975–90, (2) minskning i *vart och ett* av de tre programmen definierad som en händelse mellan två på varandra följande observationsår, och (3) minskning i *åtminstone ett av de tre* programmen definierad som en händelse mellan två på varandra följande observationsår. Den tredje indikatorn kommer att användas för händelsehistorisk analys. I Australien, Kanada och USA är ersättningarna i arbetsskadeförsäkringen bestämda på delstatlig nivå. Förändringar i dessa program är därför svåra att sätta i samband med beslutsfattandet på nationell nivå och utesluts därför från kausalanalyserna. I USA bestäms också nivån i arbetslöshetsförsäkringen på delstatlig nivå men beslut om beskattningar av ersättningarna har tagits på federal nivå. USA saknar också ett nationellt program för sjukpenning. För USA:s del kan vi här därför bara ta med arbetslöshetsförsäkringen.

För en första översikt av nedskärningar i nettoersättningsnivåer från 1975 fram till 1995 visar vi i Tabell 1 utfallet för vår första indikator, dvs. minskning fram till 1995 från föregående toppnivå i vart och ett av de tre programmen efter landets typ av dominerande socialförsäkringsinstitutioner.[34] I medeltal har de största nedskärningarna kommit i länder som domineras av grundtrygghetsinstitutioner. Här leder Storbritannien, följd av en grupp länder bestående av Irland, Nya Zeeland och Danmark.[35] Också Nederländerna har gjort avsevärda nedskärningar i alla tre program medan Kanada har gjort nedskärningar av samma storlek i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. I USA gjordes en stor nedskärning i arbetslöshetsförsäkringen genom ett federalt beslut att beskatta ersättningarna. I Schweiz finner vi inga nedskärningar, delvis till följd av att införda nedskärningar kompenserats med höjningar fram till 1995. I behovsprövade Australien har ersättningarna minskat betydligt i de två program vi här ser på, alltså sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen..

I de statskorporativa länderna ser vi ett distinkt mönster. Frankrike, Italien, Tyskland och Österrike visar inga eller bara begränsade nedskärningar i sjuk- och arbetsskadeersättningarna medan arbetslöshetsersättningen har skurits ned. I Belgien gjordes nedskärningar inte bara i arbetslöshetsförsäkringen utan också i sjukförsäkringen. Nedskärningarna i arbetslöshetsersättningen var stora också i Italien men mindre i Frankrike, Tyskland och Österrike. I Japan har alla tre program varit praktiskt taget oförändrade. Bland länderna med den generella modellen finner vi ganska stora nedskärningar i Sverige och Finland medan Norge bara har dragit ned arbetslöshetsersättningen. Nedskärningarna i Sverige är av ungefär samma storleksordning som i Nederländerna.

Tabell 1: Nettoersättingsnivåer (%) 1975 och största nedgång (i procentenheter) fram till 1995 från tidigare toppnivå i sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkring i 18 länder efter dominerande typ av socialförsäkringsinstitutioner.

Dominerande typ av socialförsäkringsinstitution	Land	Socialförsäkringsprogram					
		Sjukdom		Arbetsskada		Arbetslöshet	
		Nivå	Nedgång	Nivå	Nedgång	Nivå	Nedgång
Behovsprövad	Australien	48.4	-10.1[a]	–	–	48.4	-10.1[a]
Grundtrygghet	Kanada	62.9	-15.4[a]	–	–	72.7	-13.1[a]
	Danmark	74.7	-21.4[b]	74.7	-21.4[b]	81.9	-24.5[a]
	Irland	56.3	-33.5[c]	64.0	-31.5[c]	56.3	-34.9[c]
	Nederländerna	84.7	-14.7[b]	84.7	-14.7[b]	81.6	-13.2[b]
	Nya Zeeland	57.5	-34.7[c]	94.3	-16.0[a]	57.5	-25.0[a]
	Schweiz	77.4	0.0	80.3	0.0	55.7	0.0
	Storbritannien	63.4	-43.1[a]	71.6	-51.3[a]	63.4	-39.9[a]
	USA	–	–	–	–	59.8	-12.8[a]
Statskorporativ	Österrike	99.2	-4.6[c]	100.0	-3.4[c]	47.4	-10.1[c]
	Belgien	91.9	-9.3[a]	100.0	-3.7[a]	76.0	-28.1[b]
	Frankrike	55.7	-6.8[a]	66.8	0.0	41.1	-7.2[c]
	Tyskland	100.0	0.0	100.0	0.0	74.3	-6.4[a]
	Italien	68.1	0.0	74.1	0.0	66.8	-23.8[b]
	Japan	68.9	0.0	68.9	0.0	67.1	-1.0[c]
Generell	Finland	86.1	-10.3[d]	100.0	0.0	59.1	-5.0[d]
	Norge	55.0	0.0	55.0	0.0	73.5	-10.0[a]
	Sverige	90.3	-13.8[c]	92.6	-21.8[c]	77.1	-7.3[d]

Toppnivå: a= 1975, b= 1980, c= 1985, d= 1990

I analysen av potentiella orsaksfaktorer börjar vi med att använda vår andra indikator som mäter nedskärningar som händelser inom vart och ett av de tre programmen. Med utgångspunkt i nettoersättningsnivåerna i varje land och för varje år har vi definierat *händelser som nedskärningar* mellan två på varandra följande observationsår. Utifrån tillgänglig information har vart och ett av dessa händelser bestämts till ett visst år och till en viss regering. Vi är här intresserade av nedskärningar i ersättningsnivåer som bottnar i politiska beslut men som ovan nämnts påverkas nettoersättningsnivåerna också att förändringar i löner och i beskattning av löner samt av mätfel. Därtill kommer att mindre förändringar är svåra att härleda till politiska beslut.

Vi kommer därför här att fokusera på händelser som innebär åtminstone 10 procentenheters fall i ersättningsnivåer och som därför kan ses som stora nedskärningar. För alla tre program och alla 18 länder får vi på det sättet sammanlagt 37 stora nedskärningar. Dessa händelser har kopplats till olika kategorier av de oberoende variablerna med avseende ekonomisk kontext, välfärdsstatliga institutioner, konstitutionella vetopunkter och globalisering. Antalet land-år under risk i vart och ett av dessa kategorier har beräknats. Eftersom observationerna här avser länder kan de inte betraktas som oberoende och de potentiella orsaksfaktorerna kan antas vara ganska starkt korrelerade. Vi har därför valt att analysera data i termer av antalet nedskärningar per 100 land-år under risk i vart och ett av dessa kategorier i alla 18 länder.

För att specificera betydelsen av konfessionella partier samt den statskorporativa och den generella modellen, alla koncentrerade till Europa, ser vi också på resultaten för de 13 europeiska länderna.

För att karakterisera den ekonomiska kontext där regeringarnas beslutsfattande äger rum har vi använt variabler som direkt eller indirekt fångar interna och externa ekonomiska tryck på regeringarna (se ovan). Eftersom risken för nedskärningar kan antas vara påverkad inte bara av den ekonomiska situationen under det år då beslutet fattas utan också av situationen under de närmast föregående åren ser vi här på treårs vägda medelvärden (Tabell 2A).[36]

I alla 18 länder och i Europa är en ökande arbetslöshet kopplad till en klart ökande risk för nedskärningar.[37] Budgetbalanserna har varit negativa under fyra femtedelar av land-åren men dock i mindre utsträckning under vänsterregeringar, något som troligen återspeglar skillnader i nivån på arbetslöshet. Medan land-år med de allra bästa budgetbalanserna klart har haft den lägsta risken för nedskärningar är denna risk högst för år med en mellannivå av budgetbalansproblem.

Återigen ser vi tecken på att de olika typerna av dominerande socialförsäkringsinstitutioner har olika risker för nedskärningar. Ser vi på de tre vanligaste typerna av institutioner finner vi den högsta risken för grundtrygghetsinstitutioner medan den generella modellen bildar en mellankategori och de lägsta riskerna kommer i den statskorporativa modellen. I behovsprövade Australien har man som ovan noterats gjort nedskärningar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen men inte så att de här definieras som stora nedskärningar. Den potentiella relevansen

Tabell 2: Antal strora nedskärningar i ersättningsnivåer per 100 land-år under risk i tre socialförsäkringsprogram 1975-1995 i 18 länder och i Europa efter ekonomiska, institutionella och politiska förhållanden.

Panel A			
Oberoende variabler och kategorier		18 länder	Europa
Arbetslöshetsnivå [a]	Låg	0.3	0.4
	Medel	4.1	3.7
	Hög	6.9	7.8
Offentlig budget-	Bäst	1.0	0.9
balans [a]	Medel	6.8	7.1
	Sämst	4.7	5.6
Institutionell typ	Behovsprövad	0.0	–
	Grundtrygghet	6.2	6.7
	Statskorporativ	1.4	1.7
	Generell	3.3	3.3
Konstitutionella	Ingen	6.9	7.0
vetopunkter	Medel	2.1	2.5
	Hög	1.4	0.8
Avreglering	Låg	0.8	1.4
kapitalrörelse [a]	Medel	4.3	3.8
	Hög	5.2	5.5
Avreglering	Låg	2.7	3.2
handel [a]	Medel	4.1	4.7
	Hög	4.4	4.1
Export/Import som	Låg	1.4	1.8
% av BNP [a]	Medel	4.6	4.7
	Hög	4.7	4.4
Regeringens	Vänster	1.6	1.2
sammansättning	Konfessionell	4.0	4.0
	Sekulär center-höger	5.2	7.0
Ersättningens	Låg	5.6	4.6
utgångsnivå	Medel	2.7	4.6
	Hög	2.8	3.0

Tabell 2 : Panel B			
Oberoende variabler och kategorier		18 länder	Europa
Typ	*Regeringens sammansättning*		
Behovsprövad och grundtrygghet	Vänster	3.0	2.0
	Konfessionell	5.9	5.9
	Sekulär center-höger	6.9	9.9
Statskorporativ	Vänster	0.7	0.7
	Konfessionell	1.9	1.9
	Sekulär center-höger	1.7	3.0
Generell	Vänster	1.1	1.1
	Konfessionell	12.3	12.3
	Sekulär center-höger	5.8	5.8
Offentlig budgetbalans[a]	*Regeringens sammansättning*		
Bäst	Vänster	0.9	0.9
	Konfessionell	0.6	0.6
	Sekulär center-höger	1.2	1.0
Medel	Vänster	1.3	1.4
	Konfessionell	4.4	4.4
	Sekulär center-höger	13.0	17.7
Sämst	Vänster	3.0	1.3
	Konfessionell	5.1	5.1
	Sekulär center-höger	5.5	9.7
Arbetslöshetsnivå[a]	*Regeringens sammansättning*		
Låg	Vänster	0.2	0.2
	Konfessionell	0.8	0.8
	Sekulär center-höger	0.3	0.6
Medel	Vänster	3.2	1.7
	Konfessionell	1.8	1.8
	Sekulär center-höger	6.2	7.5
Hög	Vänster	1.9	2.6
	Konfessionell	7.4	7.4
	Sekulär center-höger	9.3	10.9
Konstitutionella vetopunkter	*Regeringens sammansättning*		
Inga	Vänster	2.3	1.0
	Konfessionell	9.7	9.7
	Sekulär center-höger	9.8	11.4
Medel	Vänster	1.4	1.4
	Konfessionell	2.4	2.4
	Sekulär center-höger	2.7	4.0
Hög	Vänster	0.5	0.9
	Konfessionell	0.6	0.6
	Sekulär center-höger	2.1	1.1
Ersättningens utgångsnivå	*Regeringens sammansättning*		
Låg	Vänster	2.5	1.1
	Konfessionell	6.5	6.5
	Sekulär center-höger	7.2	10.2
Medel	Vänster	1.6	1.7
	Konfessionell	3.6	3.6
	Sekulär center-höger	2.8	3.9
Hög	Vänster	0.9	0.9
	Konfessionell	2.6	2.6
	Sekulär center-höger	5.3	6.4

Tabell 2 : Panel C			
Oberoende variabler och kategorier		18 länder	Europa
Avreglering av kapitalrörelser [a]	*Regeringens sammansättning*		
Låg	Vänster	1.2	1.3
	Konfessionell	0.0	0.0
	Sekulär center-höger	0.6	1.8
Medel	Vänster	1.5	0.4
	Konfessionell	4.7	4.7
	Sekulär center-höger	7.3	7.5
Hög	Vänster	2.3	2.3
	Konfessionell	3.6	3.6
	Sekulär center-höger	7.4	8.8
Avreglering av handel [a]	*Regeringens sammansättning*		
Låg	Vänster	0.5	0.5
	Konfessionell	5.0	5.0
	Sekulär center-höger	2.8	4.7
Medel	Vänster	3.0	2.3
	Konfessionell	7.9	7.9
	Sekulär center-höger	4.4	7.2
Hög	Vänster	0.0	0.0
	Konfessionell	1.2	1.2
	Sekulär center-höger	7.4	8.7
Export/Import som % av BNP [a]	*Regeringens sammansättning*		
Låg	Vänster	0.4	0.6
	Konfessionell	1.3	1.3
	Sekulär center-höger	1.9	3.3
Medel	Vänster	1.1	1.1
	Konfessionell	1.8	1.8
	Sekulär center-höger	7.9	8.7
Hög	Vänster	3.0	1.6
	Konfessionell	5.5	5.5
	Sekulär center-höger	5.9	6.6

[a] Vägd lag (t = 1; t-1 = 0.5; t-2 = 0.25)

av konstitutionella vetopunkter indikeras av att den klart högsta risken för nedskärningar finns i länder utan vetopunkter. Dock har länder med det högsta antalet vetopunkter bara något lägre risker än länderna på mellannivån.

När det gäller globalisering och yttre ekonomiskt tryck finner vi de lägsta riskerna för nedskärningar för låga nivåer i fråga om avreglering av kapitalrörelser och handel men små skillnader när det gäller mellan och höga nivåer. Nivåerna på handelsbalans och kapitalbalans visar inga urskiljbara trender och är därför inte med i tabellerna. Där beroendet av export och import är lågt är risken för nedskärning lägst men vi ser inga skillnader när det gäller mellan och höga nivåer.

För att pröva den nypolitiska kärnhypotesen att nedskärningarna på det hela taget inte påverkats av partipolitik undersöker vi sambandet mellan regeringarnas politiska sammansättning och riskerna för nedskärningar. Här skiljer vi på tre traditionella partikategorier, nämligen vänster, konfessionella och sekulära center-höger partier. Eftersom många länder haft koalitionsregeringar har vi också sett på betydelsen av statsministerns partitillhörighet, men får liknande resultat som i de här redovisade tabellerna. Dessa data visar att deltagandet i stora nedskärningar har varit klart lägst för vänsterpartier och högst för sekulära center-höger partier med de konfessionella partierna någonstans däremellan.

Eftersom vi här definierar nedskärningar i absoluta termer kan stora nedskärningar statistiskt sett väntas komma oftare i länder med höga än i länder med låga utgångsnivåer. Denna omständighet för in en potentiell komplikation i prövningen av några av våra hypoteser. Som ovan nämnts kan vi enligt hypotesen om en tillväxtgräns för välfärdsstater vänta oss mera nedskärningar i länder med de högsta utgångsnivåerna än i länder med redan låga nivåer. Dessutom kommer de statskorporativa och generella modellerna att ha högre utgångsnivåer än grundtrygghetsmodellen och den behovsprövade modellen. Samtidigt är konfessionella partier och vänsterpartier vanligen kopplade till högre utgångsnivåer än sekulära center-högerpartier.[38] För att belysa betydelsen av skillnader i utgångsnivåer har vi trikotomiserat utgångsnivåerna för de olika åren 1975–90 i hög, medel respektive låg nivå. Mot förmodan visar det sig att i alla 18 länder är risken för nedskärningar högst i länder med de lägsta utgångsnivåerna och att i Europa har medel och låga utgångsnivåer något högre risk än den högsta utgångsnivån. Hypotesen om en ökningsgräns får alltså inte stöd. Resultatet pekar på att om initialnivåerna har någon betydelse kommer de snarast att minska sambanden vid prövningen av hypoteserna om effekterna av socialförsäkringsinstitutioner och politiska partier.

När vi ser på samspelet mellan dominerande socialförsäkringsinstitutioner och regeringssammansättning finner vi såväl i alla 18 läder som i Europa att oberoende av institutionell modell har vänsterpartierna de lägsta riskerna för nedskärning (Tabell 2, B) För alla tre partityper tenderar den statskorporativa modellen att ha de lägsta riskerna. Särskilt i Europa tenderar de sekulära center-högerpartierna att ha högre risk för nedskärningar i sammanhang med grundtrygghetsinstitutioner än när de finns inom i den generella modellen. I både Finland och Sverige

förde de drastiska ökningarna i arbetslöshet och krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet till att olika regeringar gjorde nedskärningar, men nedskärningar större än 10% gjordes bara av center-höger koalitioner (Kautto 2000; Palme och Wennemo 1998). I Europa har de konfessionella partierna haft höga risker i samspel med grundtrygghetsinstitutioner, men den största risken i samband med generella modellen. Den senare observationen återspeglar att i de tre nordiska länderna med den generella modellen har de små konfessionella partierna bara regerat i koalition med sekulära center-högerpartier.

Samspelet mellan regeringssammansättning och offentlig budgetbalans visar att alla partier har haft de lägsta riskerna vid positiva balanser. I alla 18 länder är vänsterpartiernas risk för nedskärningar något högre där budgetbalansen har varit sämst, men i Europa ser vi inte ett sådant samband. Sekulära center-högerpartier har högre risker vid de sämsta budgetbalansen men den högsta riskerna vid en mellannivå i fråga om budgetbalanser.[39] Också konfessionella partier har högre risker när obalansen är hög eller på en mellannivå men skillnaden mellan dessa två nivåer är liten. När arbetslöshetsnivån är låg ser vi inga större skillnader mellan partierna. Med hög arbetslöshet har sekulära center-högerpartier de högsta för nedskärningar för nedskärning medan vänsterpartierna har de lägsta riskerna.

På mellannivåer av arbetslöshet är skillnaderna mellan konfessionella och vänsterpartier små medan sekulära center-högerpartier åter visar de högsta riskerna. I samspelet mellan vetopunkter och partifärg har både konfessionella partier och center-högerpartier de klart högsta riskerna för nedskärningar där det saknas vetopunkter, men för vänsterpartierna finns det inga klara samband med antalet vetopunkter. När det gäller utgångsnivåer på ersättningarna ser vi att på alla nivåer har vänsterpartierna klart lägre risk för nedskärningar än konfessionella partier och särskilt center-högerpartier.

Går vi över till att se på samspelet mellan regeringssammansättning och avregleringar av handel och av kapitalrörelser finner vi för alla partier låga risker vid låga nivåer på avreglering (Tabell 2, C). För vänsterpartierna förblir risken låg också vid ökande avreglering. Vid medel och hög avregleringsnivå för kapitalrörelser ökar risken för nedskärning för konfessionella partier och särskilt för sekulära center-högerpartier. Ökande avreglering av handel har små effekter för vänsterpartier men ökar risken för sekulära center-högerpartier medan de konfessionella partierna har de högst riskerna vid en medelnivå på avreglering. När det gäller export-importberoende finns det återigen föga samband för vänsterpartier medan sekulära höger-vänsterpartier hade de högsta riskerna på medelnivå och de konfessionella partierna på en hög nivå av beroende.

En händelsehistorisk analys kan användas för att ytterligare belysa de här använda oberoende variablernas samband med risken för nedskärningar. Återigen kommer vi att begränsa antalet oberoende variabler och använda regressionsresultaten främst för att se på riktningen av samband och sannolikheten att de avviker från noll. Ganska ofta har beslut om nedskärningar gällt mer än ett av våra tre program. Som beroende variabel tar vi nu vår tredje indikator, som

Tabell 3: Estimat från intensitetsregressioner av risker för stora nedskärningar i nettoersättningsnivåer 1976-1995 i 18 länder och i Europa.

Panel A				
Modell	18 länder		Europa	
	Relativ risk	t	Relativ risk	t
Arbetslöshet [a]	1.108	2.99**	1.149	2.67**
Konstant	0.002	-11.0	0.000	-7.69
Landets budgetbalans [a]	0.693	-1.93*	0.623	2.31**
Konstant	0.020	-7.4	0.029	-6.5
Institutionell modell	0.444	-1.71	0.365	-1.95*
Konstant	0.010	-15.9	0.014	-12.0
Vetopunkter	0.581	-1.74	0.642	-1.14
Konstant	0.011	-14.41	0.011	-13.0
Avreglering kapital [a]	0.959	-1.11	0.970	-0.73
Konstant	0.007	-21.5	0.008	-18.5
Avreglering handel [a]				
Konstant	1.060	0.44	0.958	-0.31
	0.003	-3.42	0.013	-2.59
Export/Import andel [a]				
Konstant	1.019	2.25*	1.016	1.54
	0.002	-10.5	0.003	-7.98
Utgångsnivå i ersättningar				
Konstant	0.814	-0.74	0.638	-1.47
	0.010	-7.96	0.021	-5.85
Vänster i regeringen				
Konstant	0.136	-2.33*	0.045	-2.59**
	0.011	-16.9	0.017	-13.87
Konfessionella i regeringen				
Konstant	1.342	0.38	0.988	-0.01
	0.007	-17.7	0.008	–13.9
Sekulär center-höger i regeringen				
Konstant	3.229	2.09*	7.141	2.91**
	0.004	-13.2	0.003	-12.3

Tabell 3: Panel B				
Modell	18 länder		Europa	
	Relativ risk	t	Relative risk	t
Vänster i regeringen	0.172	-2.04*	0.069	-2.18*
Arbetslöshet [a]	1.092	2.56**	1.074	1.82
Konstant	0.003	-9.55	0.006	-7.51
Vänster i regeringen	0.144	-2.19*	0.046	-2.39*
Landets budgetbalans [a]	0.732	-1.65	0.690	-1.78
Konstant	0.027	-6.7	0.044	-5.5
Vänster i regeringen	0.156	-2.17*	0.052	-2.39*
Institutionelll modell	0.521	-1.42	0.534	-1.21
Konstant	0.015	-13.6	0.023	-10.1
Vänster i regeringen	0.114	-2.59*	0.049	-2.64**
Vetopunkter	0.510	-2.19*	0.605	-1.40
Konstant	0.021	-11.33	0.023	-10.29
Vänster i regeringen	0.134	-2.28*	0.043	-2.58**
Avreglering kapital [a]	0.966	-0.87	0.974	-0.61
Konstant	0.011	-16.9	0.016	-13.7
Vänster i regeringen	0.136	-2.32*	0.042	-2.63*
Avreglering handel [a]	1.005	0.04	0.915	-0.68
Konstant	0.011	-2.91	0.050	-1.89
Vänster i regeringen	0.112	-2.43*	0.044	-2.58**
Export/Import andel [a]	1.019	2.40*	1.014	1.38
Konstant	0.004	-9.93	0.007	-6.91
Vänster i regeringen	0.141	-2.26*	0.051	-2.46*
Utgångsnivå i ersättningar	0.930	-0.25	0.758	-0.90
Konstant	0.013	-7.43	0.029	-5.31

Not: I 18 länder 360 land-år. Antal nedskärningar = 19. I Europa 260 land-år,

Antal nedskärningar = 15

Signifikans nivå: *p< 0.05, **p< 0.01 (Alla konstanter signifikanta)

[a] Vägd lag (t= 1; t-1= 0.5; t-2= 0.25)

återspeglar stora nedskärningar i åtminstone ett av de tre programmen mellan två observationsår. Antalet stora nedskärningar blir nu 19 i alla våra 18 länder och 15 i de europeiska länderna. Vi estimerar intensitetsregressioner för upprepade händelser baserade på en exponentiell modell med konstant risknivå.[40]

För alla 18 länder ökar riskerna för nedskärningar med stigande arbetslöshetsnivå och är signifikant på konventionella signifikansnviåer (Tabell 3, A). Med bättre balans i den offentliga budgeten minskar riskerna för nedskärningar signifikant. Effekterna av dominerande socialförsäkringsinstitutioner (enligt resultaten i Tabell 2 trikotomiserade som statskorporativa, generella eller övriga modeller) visar förväntad riktning på sambanden med de lägsta riskerna för den statskorporativa och generella modellerna men skillnaderna är signifikanta bara i Europa. Vetopunkter har förväntade negativa effekter men de är inte signifikanta. Effekterna av globalisering avseende avreglering av kapitalrörelser och handel är svaga och går i olika riktningar. Bland alla 18 länder har export-importberoendet en förväntad negativ effekt men den är inte signifikant i Europa. Utgångsnivåerna på ersättningarna har inte signifikanta effekter och ett oväntat negativt tecken. Vänsterpartier i regeringarna har de förväntade negativa effekterna och de är signifikanta i alla 18 länder och i Europa. Sekulära center-högerpartier har en förväntad positiv effekt på risken för nedskärningar som också är signifikanta i båda länderkategorierna. Koefficienten för konfessionella partier är nära noll, vilket betyder att dess effekter ligger någonstans mellan effekterna för vänsterpartier och center-högerpartier.

När vi kombinerar vänsterpartier i regeringen med arbetslöshet, förblir vänsterns koefficienter negativa och signifikanta i båda länderkategorierna och arbetslösheten har kvar sitt positiva tecken men är inte signifikant i Europa (Tabell 3, B). Med regeringarnas vänsterandel och budgetbalans i ekvationerna behåller båda sitt positiva tecken men bara vänsterfaktorn är signifikant. Detta gäller också när vi ser på vänsterpartier i regeringarna tillsammans med socialförsäkringsinstitutioner. Tillsammans med vetopunkter förblir effekten av vänster i regeringarna signifikant i båda länderkategorierna medan vetopunktsvariabeln bara är signifikant bland alla 18 länder. När vi kombinerar vänster i regeringar med de två indikatorerna på globalisering förblir den politiska variabeln signifikant medan effekterna av avreglering är svaga och har olika tecken. Tillsammans med export-importberoende förblir effekten av vänsterregering signifikant medan den positiva effekten av beroende bara är signifikant bland alla 18 länder. När vi kombinerar vänsterregering med ersättningarnas utgångsnivå förblir den politiska variabeln signifikant negativ medan utgångsnivåerna tycks ha föga betydelse.

Diskussion

Genom fokusering på deras roll för åtstramningar i välfärdsstaten har vi här belyst den övergripande frågan om vilken betydelse socioekonomisk klass och klassrelaterade partier har i de västliga demokratiernas fördelningsprocesser. Debatten om klassanalysens relevans har ofta fördunklats av skillnader i uppfattningen av begreppet

klass. För många samhällsforskare för termen klass in tankarna på öppna konflikter mellan indragna klassmedvetna kollektiva aktörer, ofta arbetare, med en intern sammanhållning baserad på normer och värderingar. När man inte kan se sådana öppna konflikter ligger diagnosen om klassernas död nära till hands. Här har vi i stället använt klassbegreppet för att beteckna individernas positioner i anställningsförhållanden och på arbetsmarknaden i syfte att avgränsa kategorier av positioner som är relativt lika med avseende på de resurser och möjligheter positionerna erbjuder samt de begränsningar de sätter för aktörerna i intressekonflikter. I det här perspektivet blir det en empirisk fråga i vilken utsträckning skillnaderna i situationens logik hos dessa olika kategorier leder till konflikter, specifika normer och värderingar eller skillnader i livschanser. Likaväl som vi knappast kan tolka frånvaron av starka feministiska rörelser i länder som Saudiarabien som tecken på att i dessa länder saknar genus relevans för strukturering en av livschanserna för män och kvinnor, lika litet kan de relativt fridfulla gatorna i västländernas huvudstäder ses som tecken på att klass, definierad på det här sättet, har förlorat sin betydelse i fördelningskonflikter.

Forskning om åtstramning med utgångspunkt i det nypolitiska perspektivet har öppnat upp viktiga områden för undersökning av klassiska samhällsvetenskapliga problem om partipolitikens grunder. Vi har pekat på problematiska aspekter när det gäller hur man i det perspektivet har definierat begreppet välfärdsstat och de empiriska mått man har använt, och också fört in klart förbättrade data för att analysera åtstramning i ett större antal länder. I den här använda ansatsen kan den nuvarande åtstramningen av välfärdsstaten såväl som dess tidigare expansion ses som utfall av fördelningskonflikter under skiftande fördelning av maktresurser mellan de stora intressegrupperna i samhället. Här har nivån på arbetslösheten en nyckelroll, både som ett utfall av fördelningskonflikter och som en "riskfaktor" för nedskärningar i socialförsäkringsprogrammen.

Våra empiriska data gör det möjligt att analysera åtstramning med utgångspunkt i utvecklingen av några kärnaspekter i sociala medborgarrättigheter, dvs. lagfästa ersättningar i tre socialförsäkringsprogram som ger skydd mot kortvariga inkomstbortfall. Därigenom får vi en endimensionell beroende variabel som är väl lämpad för komparativa och kausala analyser. I försöken att åtskilja de olika effekterna av institutioner, partier, konstitutionella vetopunkter, ekonomisk knapphet och globalisering möter vi dock de svåra problem i landjämförelser, som orsakas av de ofta kraftiga korrelationerna mellan olika oberoende variabler. Den långsiktiga utvecklingen av nettoersättningsnivåer i dessa tre program visar, att den långvariga gradvisa ökningen fram till mitten av 1970-talet inte bara stannat av utan har vänts till en nedgång. Denna ändrade riktning av utvecklingen kan inte tolkas så att utvecklingen nått sina naturliga gränser eftersom de största nedskärningarna vanligen kommit i länder med de redan lägsta ersättningsnivåerna. I stället måste nedgången ses om en klar nedskärning. Men i motsats till den allmänna avvecklingen av den fulla sysselsättningen som var en viktig del av efterkrigstidens välfärdsstat,

kan nedskärningarna i socialförsäkringarna inte beskrivas som ett allmänt återtåg. Här finns det stora skillnader mellan länderna och i några av dem har nedskärningarna fått en omfattning som tyder på en kraftig åtstramning. I Storbritannien har tillbakarullningen varit så kraftig, att ersättningsnivåerna nu nått eller passerat bortom trettiotalsnivån. Också på Irland, i Danmark och i Nya Zeeland ser vi stora nedskärningar och något mindre betydande i Belgien, Nederländerna och Sverige. Dessa resultat motsäger klart tidigare analyser som kommit fram till att neddragningarna varit få eller betydelselösa.

Som ovan visats har de fulla sysselsättningens försvinnande och nedskärningarna i socialförsäkringarna varit nära relaterade, och kan ses som två aspekter av fördelningskonflikter i omvandlingen av efterkrigstidens samhällskontrakt. I många länder mötte regeringarna av politisk skäl massarbetslöshetens återkomst med försök att bevara en minimistandard bland de arbetslösa genom att underlätta för dem att få ersättningar från försäkringar för arbetslöshet, sjukdom och invaliditet eller genom förtidspensioneringar. I länder som Belgien, Danmark och Nederländerna krävde sådana lösningar någon form av omstrukturering men denna omstrukturering behövde inte nödvändigtvis inbegripa nedskärningar i ersättningsnivåer av det slag vi här tagit som mått på åtstramning.

Globalisering och postindustriell utveckling har påverkat många av de ramar inom vilka fördelningskonflikterna äger rum. Men i en klar kontrast till den nypolitiska hypotesen om de politiska partiernas marginella roll i åtstramningsfasen visar analysen här att sannolikheten för nedskärningar i signifikant utsträckning har varit förbunden med regeringarnas partipolitiska färg. Risken för stora nedskärningar har varit klart lägre med vänsterpartierna representerade i regeringarna medan motsatsen gäller för de sekulära center-högerpartierna. I analyser av välfärdsstatens expansionsfas har många sett konfessionella partier som jämställda med vänsterpartier när det gäller utökade sociala rättigheter för medborgarna. Här ser vi att de konfessionella partierna snarast har en mellanställning, i Europa med risk för nedskärningar mellan vänsterpartierna och de sekulära center-högerpartierna.

Bland ekonomiska faktorer synes de offentliga budgetunderskotten och nivån på arbetslöshet vara relevanta, dock inte till den grad att de överskuggar betydelsen av regeringssammansättning. Som ovan diskuterats har budgetunderskotten varit ganska nära korrelerade med ökningen i arbetslösheten. I åtstramningsprocessen synes ekonomisk knapphet därför vara en endogen faktor, en del av själva processen. Tolkningen av export-importberoendets betydelse kompliceras av att ett lågt beroende främst kännetecknar vår åtta största länder, dvs. Australien, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. Som bekant finns det en ganska stark korrelation mellan invånarantal och graden av export-importberoende.

Genom att främst rikta in sig på dem som får ersättningar har den nypolitiska ansatsen förbisett de viktiga politikåterkopplingar som kommer från de mycket större kategorierna av riskskyende medborgare, för vilka socialförsäkringarna främst är av betydelse därför att de minskar riskerna

för ekonomiska problem om man drabbas av inkomstbortfall. Politikåterkopplingar från välfärdsstaten kan förväntas återspegla interaktionen mellan institutioner och den socioekonomiska fördelningen av risker och resurser bland medborgarna.

Vad vi här har kallat dominerande socialförsäkringsinstitutioner kan väntas sätta en mall över potentiella skiljelinjer och baser för intresse och identitetsbildning bland medborgarna och därigenom påverka mönstret för deras mobilisering för kollektivt handlande. Detta institutionella perspektiv flyttar fokus från "klasslösa" mottagare av ersättningar till institutioner av relevans för att strukturera medborgarnas definitioner av sina intressen och identiteter längs socioekonomiska linjer. Även om ersättningsmottagande är av relevans, och pensionärer utgör en betydande väljarkategori som, med USA som det främsta exemplet, ofta är representerade av organiserade påtryckningsgrupper, har klienter i andra program varit mycket svåra att organisera, något som är tydligast när det gäller de arbetslösa och mottagare av behovsprövade bidrag.

Vår ansats här uppmärksammar betydelsen av det sätt på vilken välfärdsstatens institutioner strukturerar intressen bland riskundvikande individer. Typologin baserad på välfärdsstatliga institutioner kan bidra till att förklara — i stället för att bara etikettera — strukturella differenser bland länder. Resultaten här pekar på det fruktbara i att belysa effekterna av dessa institutionella skillnader. De statskorporativa välfärdsstaterna har beskrivits som "frusna" (Palier 2000), med undantag av arbetslöshetsförsäkringen en på det hela taget riktig etikett. Inriktningen på institutionella strukturer pekar på att ett sådant motstånd mot förändringar i stor utsträckning kan antas återspegla att man där organiserat den förvärvsarbetade befolkningen inom separata och självständigt styrda försäkringsinstitutioner baserade på yrkeskategorier och med olika villkor och ersättningar. Dessa yrkesmässigt segmenterade program för alltså samman medborgarna i separata kategorier med relativt homogena intressen, som på grund av deras självständiga administration är ganska lätta att mobilisera till självförsvar.

Under decennierna efter det andra världskrigets slut visade de statskorporativa institutionerna sin uthållighet genom att på det hela taget motstå försök av vänsterpartierna att förändra dem i universell riktning (Korpi 2001). I samband med åtstramningsperioden har i länder som Frankrike, Tyskland och Italien regeringsförslag om nedskärningar mötts av strejker och demonstrationer, som ofta initierats av de fackföreningar som medverkar i administrationen av de olika självständiga organ inom de statskorporativa systemen. Aktörerna där har inte varit mottagare av ersättningar utan i ställer i redan organiserade samfälligheter av risksky-ende medborgare som försvarat sina särskilda sociala rättigheter.

Den generella modellen för däremot in mellanskikten tillsammans med alla andra medborgare under samma tak. Om den institutionella strukturen i statskorporativa välfärdsstater skapar något som liknar välorganiserade regementen som kan mobiliseras med kort varsel, liknar medborgarna inom den generella modellens institutioner snarare en brokig samling civilister

som behöver externa aktörer, främst politiska partier, för att aktiveras.[41]

Under välfärdsstaternas expansionsperiod verkade politiska partier som externa aktörer. Ett resultat av detta var att i jämförelse med den statskorporativa och andra institutionella modeller kännetecknades den generella modellen av i genomsnitt förhållandevis höga ersättningsnivåer och täckningsgrader (Korpi och Palme 1998). Under åtstramningsfasen kan den generella modellens beroende av politiska partier få andra konsekvenser. I den statskorporativa modellen är det relativt lätt för de olika självständiga försäkringsorganen att externalisera trycket från offentliga budgetunderskott. I den generella, modellen som innesluter alla intressegrupper inom samma institutioner, är en sådan externalisering inte möjlig. Dessa två typer av institutioner kan därför få olika motstånd mot nedskärningar.

"ryktet om klassanalysens död är avsevärt överdriven"

I det här sammanhanget måste vi dock peka på problemen med kausala tolkningar som skapas av sambanden mellan välfärdsstatens institutioner, partier och konstitutionella vetopunkter. Så är exempeltvis i Europa den statskorporativa modellen klart förbunden med starka konfessionella partier. Med undantag av arbetslöshetsersättningen har den statskorporativa modellen haft den lägsta risken för stora nedskärningar. I de två länder som har grundtrygghetsmodellen men starka konfessionella partier — Irland och Nederländerna — har regeringar dominerade av konfessionella partier genomfört stora nedskärningar i alla program. Detta mönster kan peka på att institutionerna har större betydelse än partierna. Men i Belgien, ett av de statskorporativa länderna, har koalitionsregeringar med konfessionella statsministrar gjort stora nedskärningar inte bara i arbetslöshetsersättningarna utan också betydande neddragningar i andra program, delvis genom att förbigå parlamentet och regera genom dekret. Detta undantag kan återspegla både strukturella och politiska faktorer. I Belgien sammanföll den dramatiska ökningen i arbetslöshet efter mitten av 1970-talet med starkt ökande regionala och språkliga konflikter samt motsättningar mellan fackföreningar och arbetsgivareorganisationer. Ett utfall av dessa spänningar var långvariga och extremt höga offentliga budgetunderskott samt ökande arbetskraftkostnader i förhållande till landets viktigaste handelspartner.

De konstitutionella vetopunkterna förefaller relevanta men på grund av deras samband med de välfärdsstatliga institutionerna och regeringssammansättningen måste deras specifika roll närmare belysas. Ett exempel är att bland de sex länder som saknar konstitutionella vetopunkter har fyra — Danmark, Irland, Nya Zeeland och Storbritannien — gjort de största neddragningarna men de har också alla en grundtrygghetsmodell. De återstående två, Norge och Sverige, har båda grundtrygghetsmodellen och har gjort färre nedskärningar än de förstnämna fyra länderna.

För att ytterligare komplicera tolkningarna

har alla länder med den statkorporativa modellen också konstitutionella vetopunkter, men bland dem har endast Tyskland med både federalism och tvåkammarsystem mer är en vetopunkt. Det klart högsta antalet vetopunkter finns i Schweiz och USA som delar grundtrygghetsmodellen, något som kan ha varit av betydelse i expansionsfasen, i Schweiz möjligen också för att man senare inte gjort stora nedskärningar.

Man bör notera att vi här inte hävdar att de olika formerna av nypolitik saknar relevans. Det återstår dock för dem som föreslår långtgående tolkningar om åtstramningsfasen att ta fram jämförbara indikatorer på sina viktigaste variabler och att använda dem för att testa sina hypoteser också bortom de fallstudier som hittintills har tjänat som deras främsta empiriska baser. För samhällsforskningen är deras hypotes om klasspolitikens död en kärnfråga.

Vår hypotes om den fortsatta relevansen av klass i demokratisk politik inom västländerna grundas på två överväganden. Det ena handlar om skillnader i arten av de maktresurser som aktörer med olika positioner på arbetsmarknaden har tillgång till, särskilt med avseende på i vilken utsträckning deras resurser kan koncentreras till några få aktörer eller kräver brett baserat kollektivt handlande för att öka sin effektivitet. Det andra handlar om de asymmetriska effekter som den politiska demokratin haft för situationens logik i olika socioekonomiska klasser, där den allmänna och lika rösträtten innebar en omvälvning i situationens logik inom politiken men bara modesta förändringar i den logik som råder inom marknadssfären. Välfärdsstater kan ses som utfall av försök att använda politiken för att påverka utfallet av och betingelserna för fördelningen genom marknaderna. Våra empiriska data pekar på att sådana klasskillnader i situationernas logik blir synliga i regeringarnas politik och förblir relevanta också under välfärdsstatens åtstramning.

Den klassrelaterade politiken skulle kunna upplösas genom förändringar i relationerna mellan klass och parti eller genom förändringar i klasstruktur och människornas värderingar, medan här absolut levnadsstandard framstår som mindre relevant. Som länge påpekats kan förändringar i partiernas strategier och politik ha större effekter på graden av klassröstning än vad förändringar i klasstrukturen har (Korpi 1983, s 107–09; Sartori 1969). Evans (1999b) hävdar att det är svårt att finna belägg för drastiska förändringar i klassröstning i västländerna. Men om t ex globaliseringen av kapitalrörelser leder till en minskning av regeringarnas kapacitet att handskas med ekonomiska problem inom länderna kan detta minska rationaliteten i röstning. I Europa kan den ökande betydelsen av övernationella institutioner som den Europeiska monetära och ekonomiska unionen (EMU) samt Maastrichtpakten om ekonomisk stabilisering komma att få liknande konsekvenser.

Om socioekonomisk klass skall förlora sin potentiella roll för att strukturera fördelningskonflikter och deras utfall måste relevansen av arbetslivet och av medborgarnas positioner i anställningsrelationer undermineras genom en utslätning av klasskillnader i resurser eller överskuggas av icke-materiella livsvärden. Jämförande studier av långsiktiga förändringar i social rörlighet pekar dock inte på klart ökande tendenser i

social fluiditet mellan socioekonomiska klasser (Erikson och Goldthorpe 1992).

Också med ökande materiell standard kan relativa positioner fortfarande vara viktiga. Mot bakgrund av de senaste decenniernas drastiskt ökande arbetslöshet och i många länder också starkt ökande inkomstojämlikhet är det troligt, att den materiella livsbasen förblir central för flertalet medborgare. Talesmännen för postmaterialism har hävdat att det nu sker viktiga värderingsförändringar. Men arbetslivet är viktig inte bara för materiella värden. I arbetslivet skiktas medborgarna också med avseende på faktorer som prestige, status och möjligheter till självförverkligande, värden som ofta ses som postmoderna. Därför synes fördelningskonflikter skapade på arbetsmarknaden och i anställningsrelationer fortfarande vara grundläggande för flertalet medborgare. Med en parafras på ett uttalande av en stor amerikansk författare, Mark Twain, drar vi slutsatsen att — återigen — är ryktet om klassanalysens död avsevärt överdriven.

Metodologisk bilaga

Den databas vi använt, *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, är under uppbyggnad på Institutet för social forskning vid Stockholms universitet. I datainsamlingen strävar vi efter hög standard med avseende på jämförbarhet mellan länder och över tid. Dataarkivet innehåller information of arten av de sociala medborgarrättigheterna inom fem stora socialförsäkringsområden — ålderspensioner, sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och familjebidrag — i 18 länder med 14 observationsår under perioden 1930–95. Som en indikation på vilken insats detta arbete kräver kan här nämnas, att en OECD-rapport med en tabell på nettoersättningar i medlemsländerna i ett program (arbetslöshetsförsäkring) för en tidpunkt krävde inte mindre än 332 sidor av text för att förklara vilka källor och vilka beräkningssätt som använts för att få fram dessa siffror (OECD, 1999).

Alla OECD-länder ingår inte i vår databas som däremot täcker fem program och 14 tidpunkter. Att här multiplicera med 70 anger dock inte omfattningen av arbetet, eftersom bestämning av förändring över tid skapar stora problem när det gäller att få jämförbara informationer för olika år och vi eftersom vi också samlar in åtskilliga andra uppgifter utöver ersättningsnivåerna. I färdigt skick kommer arkivet att omfatta över 200 000 datapunkter med information som bokstavligen har varit spridda över hela västvärlden och ofta svåra att finna och kodifiera.

För att möjliggöra datainsamling av det här slaget har International Sociological Association (ISA) fastställt följande etiska riktlinjer: "Databaser bör inte betraktas som offentliga innan de forskare som har sammanställt dem har specificerat källorna till dessa data och de metoder med vilka de konstruerats. /.../ Interimistiska datauppsättningar bör vara tillgängliga för inspektion av andra forskare för kontroll av deras tillförlitlighet" (International Sociological Association Bulletin Nr. 72, 1997).

Genomsnittlig ersättningsnivå

I sjuk- arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringen

har vi använt de rättigheter till kontantersättningar vid inkomstbortfall som gäller vid en genomsnittlig lön för industriarbetare. Här använder vi en indikator som anger nettoersättning som genomsnitt av fyra komponenter, dvs. för en ensamstående person och en familj på fyra personer (med en förvärvsarbetande och två minderåriga barn) samt för en kort period (den första veckan efter karensdagar) och för en länge period (26 veckors inkomstbortfall). I vissa länder har ersättningarna varit beskattade under en längre tid, i andra länder har beskattning införts ganska sent. Där ersättningen är obeskattad har nettoersättningen för den korta perioden beräknats som kvoten mellan bruttoersättning/bruttolön (med antagandet att en veckas ersättning inte avsevärt påverkar beskattningen).

Eftersom beskattning alltid beräknas för en ettårsperiod har vi för den längre ersättningsperioden tagit hänsyn till beskattningen genom att beräkna utfallet för ett år som består av 26 veckor med ersättning och 26 veckor med normal arbetsinkomst. Här använder vi ett index bestående av tre komponenter: (a) nettoinkomst under ett år bestående av 26 veckors ersättning och 26 veckors arbetsinkomst, (b) nettoinkomst bestående av ett år med 52 veckors arbetsinkomst, och (c) nettoinkomst bestående av ett år med 26 veckors arbetsinkomst. Indexet definierar nettoersättning under den längre perioden lika med (a–c) / (b–c).

Definition av stora nedskärningar

Som en indikation av tidpunkten för de 37 nedskärningarna på minst 10 procentenheter i olika länder och deras karaktär kan nämnas att 16 av dem är direkta sänkningar av ersättningar medan 12 avspeglar införande av beskattning och nio frysning eller sänkning av tak för ersättningar. Om vi betecknar arbetslöshet med U, sjukdom med S och arbetsskada med W finner vi följande mönster. *Direkta sänkningar* av ersättning skedde i Finland (S, 1992), Irland (U,S,W 1988), Nederländerna (U, 1985), Nya Zeeland (U,S, 1991), Sverige (U,S,W, 1993), och Storbritannien (U,S,W, 1980, och U,S,W, 1984). *Beskattning* ledde till sänkningar i Belgien (S,W, 1977 och U, 1985), Irland (U,S,W 1993), Nya Zeeland (U,S, 1990), Storbritannien (U,S,W 1982) och USA (U, 1980). *Frysning* eller sänkning av ersättningstak observerades i Kanada (U, 1980), Danmark (U,S,W, 1982), Finland (U,S, 1980), Italien (U, 1990 och U, 1995), och Schweiz (S, 1980). Ackumulerade nedskärningar som genererats genom frysning av ersättningstaken har hänförts till året för besluten. I en del länder har mer än en form av nedskärning gjorts samtidigt.

Regeringarnas sammansättning

År med koalitionsregeringar och år med regeringsskiften har vägts med andelen ministrar för de olika regeringspartierna och med andelen dagar under året som regeringen fanns. Vänsterpartier definieras som de traditionella socialdemokratiska partierna och partierna till vänster om dem. De konfessionella partierna inkluderar de europeiska kristdemokratiska partierna och deras protestantiska brödrapartier. På grund av den traditionellt mycket starka ställning som den

katolska kyrkan haft på Irland för vi här in de två största partierna, Fianna Fáil och Fine Gael, till den konfessionella kategorin. Resultaten blir i stort sett oförändrade när åren vägs med andelen nedskärningar för respektive år.

Konstitutionella vetopunkter, ekonomiska indikatorer och globalisering

Variabeln om konstitutionella vetopunkter kommer från Huber, Ragin och Stephens (1998) Comparative Welfare States Data Set (http://www.lisproject.org/publications/welfaredata/welfareaccess.htm). Data om avregleringar av handel och kapitalrörelser beskrivs av Quinn (1997) och har lämnats av honom. Data om handelsbalans och export-importberoende som procent av BNP kommer från OECD (1999) medan indikatorn om kapitalbalans har hämtats från IMF (olika år) Balance of Payments Yearbook.

Abstract

The relevance of socio-economic class and of class-related parties for policy making is a recurring issue in the social sciences. The "new politics" perspective holds that in the present era of austerity, class-based parties once driving welfare state expansion, have been superseded by powerful new interest groups of welfare state benefit recipients able to largely resist retrenchment pressures emanating from post-industrial forces.

We argue that retrenchment can fruitfully be analyzed as distributive conflict involving a remaking of the early postwar social contract based on the full employment welfare state, a conflict in which partisan politics and welfare state institutions are likely to matter. Pointing to problems of conceptualization and measurement of the dependent variable in previous research, we bring in new data on the extent of retrenchment in social rights and show that significant retrenchment has taken place in several countries. Our analyses demonstrate that partisan politics remains significant for these kinds of reversed changes, even when we take account of contextual factors, such as constitutional structures, economic factors and globalization.

★ Noter

[1] Se t ex Bell (1957) och Kerr m fl (1960).

[2] Se t ex Alford (1963) och Goldthorpe m fl (1971).

[3] Maktresursansatsen formulerades ursprungligen i debatter om betydelsen av relativ deprivation för öppna konflikter (Korpi 1974), utgör ett alternativ till de olika aspekter av "maktens ansikten" förts ram i debatten om makt (Korpi 1985) och har använts för att belysa välfärdsstatens utveckling (Korpi 1978, 1983, 1989, 2001). För parallella och kompletterade arbeten se t ex Esping-Andersen (1985, 1990), Huber, Ragin och Stephens (2001), Kangas (1991, 1994), Myles (1984), Palme (1990) och Stephens (1979).

[4] Exempel på analyser och debatter finns i Clark och Lipset (2001) och Evans (1999a).

[5] En diskussion och översikt av studier om åtstramning i Västeuropa finns i Korpi (2003).

[6] Exemplen inkluderar Elmér (1958) och Kuusi (1964).

[7] Användningen av välfärdssatsningen, "the welfare effort," som storleken på sociala utgifter i förhållande till BNP, går tillbaka till ett pionjärarbete av Wilensky (1975).

[8] Maktresurser kan definieras som en aktörs förmåga att belöna eller bestraffa andra aktörer.

[9] Färska diskussioner finns i Goldthorpe (2002) och i Grusky och Weeden (2002).

[10] Vi har lånat termen situationens logik, "the logic of the situation," av Goldthorpe (2002) som leder dess ursprung till arbeten av Karl Popper.

[11] Termen begränsad rationalitet indikerar att individerna är satisfierande snarare än maximerande, har begränsad information och kapacitet att använda information samt att de också kan ta hänsyn till värden som inte är materiella.

[12] Goldthorpe (2001, kap 10) baserar sitt klasschema på två dimensioner, nämligen dels graden av arbetskraftens specialiseringsgrad och dels arbetsgivarnas möjligheter att övervaka arbetsprocessen. Vid sidan av blandade kategorier skapar detta schema två motsatta poler. Yrken som kombinerar hög specialisering med små kontrollmöjligheter för arbetsgivaren bildar en "förtroenderelation" ("service relationship") som karakteriserar topptjänstemän, akademiker, och chefer medan lätt övervakade yrken med låg specialiseringsgrad leder till ett arbetskontrakt som karakteriserar kroppsarbetare.

[13] Här måste vi naturligtvis erinra om de svårigheter för kollektivt handlande som Mancur Olson (1965) påpekat. Betydelsen av dessas svårigheter kan förväntas öka med antalet berörda aktörer.

[14] Detta har ofta förbisetts i tidigare studier. Castles (2001) samt Huber och Stephens (2001) hör till de få som diskuterat arbetslöshetens roll för åtstramningar. Det är dock nödvändigt att se massarbetslöshetens återkomst som i sig en viktig del av åtstramningarna (Korpi och Palme 2000).

[15] Ett exempel på motsatsen är att i en tidig framställning av maktresursansatsen beskrivs den "historiska kompromissen" mellan kapital och arbete under senare halvan av 1930-talet som delvis "en ekonomisk tillväxtstrategi i klassmotsättningarna syftande till att öka nationalprodukten så att 'nollsummekonflikter' kunde vändas till 'positivsummekonflikter.' Båda parter kunde därigenom dra nytta av den ökande totala produktionen även om deras relativa andelar inte nämnvärt förändrades" (Korpi 1978, s 83).

[16] "American exceptionalism" i dessa avseenden diskuteras av bl a av Weir (1987). Fram till början av 1980-talet följde Kanada i stort sett mönstret i USA.

[17] Bakgrunden och orsakerna till massarbetslöshetens försvinnande och återkomst diskuteras i Korpi (2002).

[18] I många europeiska länder har arbetskraftsdeltagandet bland män i åldersgruppen 55-65 år mer än halverats efter 1970-talet.

[19] Termen offentlig budgetbalans avser här den sammanlagda balansen för staten och motsvarigheter till kommuner och landsting. De följande korrelationer avser perioden 1970-90 men perioden 1970-95 i EFTA-länderna (Finland, Norge, Schweiz , Sverige och Österrike) där den massiva ökningen av arbetslöshet kom först under 1990-talet. Vi finner starka negativa korrelationer (-0,80 eller mer) i sju länder (Australien, Belgien, Kanada, Danmark, Finland, Frankrike, och Nederländerna, och avsevärda korrelationer (-0.50 till 0,79) i fem länder (Italien, Schweiz, Sverige, USA och Österrike)) men lägre negativa korrelationer i fem länder (Irland, Japan, Norge, Storbritannien och Tyskland) och nollkorrelation i ett land (Nya Zeeland).

[20] Under den här tiden användes böcker som Hayeks (1944) Vägen till träldom i många västländer som argument mot växande skatter och expanderande välfärdsstat.

[21] Se OECD 1998, Tabell 6.6.

[22] Frivilliga statsunderstödda arbetslöshetskassor med anknytning till fackföreningarna finns i fyra av våra länder (Belgien, Danmark, Finland och Sverige) och har antagits öka den

fackliga organisationsgraden (Rothstein 1989). Men risken för arbetslöshet har traditionellt främst drabbat arbetare och det är knappast sannolikt att arbetslöshetsförsäkringar kan mobilisera bredbaserat motstånd mot nedskärningar.

[23] Här kan vi t ex se på de arbetslösa, som under senare årtionden varit den snabbast växande gruppen av bidragstagare, men som historiskt sett varit mycket svåra att mobilisera för kollektivt handlande.

[24] En närmare beskrivning och diskussion av dessa modeller finns i Korpi och Palme (1998).

[25] Vad vi här kallar den statskorporativa modellen har sitt ursprung i den "klassiska" korporativa ideologin, som var mycket viktig i Europa fram till slutet av det andra världskriget (Bowen 1947; Durkheim [1902] 1964, Elbow 1953). Denna teori var ett försök att bemästra vad man i 1800-talets Europa kallade "arbetarfrågan." Den klassiska korporativa strategin avsåg att motverka socialistiska försök att mobilisera de anställda på grundval av klass genom att i stället skapa institutioner som segmenterade de anställda med avseende på yrke, och som förde samman anställda och arbetsgivare i förvaltningen av dessa försäkringsorgan. Denna strategi uppnådde sin blomning i det fascistiska Italien mellan de båda världskrigen. Den klassiska korporatismen har alltså helt annorlunda rötter än vad som senare kallats "liberal korporatism" eller "neokorporatism" och som framträtt i länder där arbetarrörelserna varit så starka, att de dragits in politiska trepartsförhandlingar med arbetsgivare och regeringar.

[26] Dessa fyra länder har grundtrygghetspensioner men sjukförsäkringen är statskorporativ in Nederländerna, behovsprövad i Nya Zeeland, frivilligt statsunderstödd i Schweiz och ej införd i USA. Den frivilliga statsunderstödda modellen finns t ex i den svenska arbetslöshetsförsäkringen men inte längre i några pensionssystem och vi analyserar här alltså bara fyra modeller.

[27] Denna hypotes har ifrågasatts av Green-Pedersen och Haverland (2002) och Levy (2001).

[28] Informationen hämtas från The Comparative Welfare States Data Set (Huber, Ragin och Stephens 1998). Vetopunkterna omfattar federalism, presidentstyre, tvåkammarsystem och möjligheten att använda folkomröstningar för att blockera politiska beslut.

[29] Begreppen socialt medborgarskap och social rättigheter går tillbaka till T.H. Marshall (1950). Dataarkivet inom The Social Citizenship Indicator Program är under uppbyggnad vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

[30] I studiet av nedskärningar har dessa tre program fördelar framför pensionssystemen, där lagförändringar är avsedda att påverka ersättningarna ofta ganska långt fram i tiden, och aktuella ersättningsnivåer kan återspegla politiska beslut fattade för många år sedan.

[31] Ferrera och Rhodes (2000) och Pierson (2001) diskuterar terminologi i samband med analyser av välfärdssatsförändringar.

[32] Dessa ökningar återspeglar främst införandet av familjetillägg, något som redan tidigare fanns i arbetslöshetsförsäkringen som därför i stort sett blev oförändrad.

[33] Alber (1996) har kritiserat Piersons förbiseenden när det gäller de behovsprövade programmen i USA.

[34] Vi bortser här alltså från ökningar och ser på absoluta snarare än relativa minskningar. Stora nedskärningar kan därför väntas vara mera sannolika i länder med initialt högre ersättningsnivåer. Nedgången fram till 1995 är givetvis ett grovt mått och fångar inte upp alla förändringar efter 1975. Ändå är den användbar för en första översikt och de två andra indikatorerna återspeglar alla observerade förändringar under perioden.

[35] I en global beskrivning av i termer av välfärdskapitalismens tre världar placeras Danmark in i den socialdemokratiska typen. Enligt vår typologi baserad på de institutionella dragen hos de två viktigaste socialförsäkringsprogrammen kommer Danmark, i motsats till Finland, Norge och Sverige klart in i grundtrygghetsmodellen. Vid analyser av åtstramning verkar detta vara ett fruktbart val.

[36] Följande vikter har använts: 1 för år t, 0,5 för år t-1 och 0,25 för år t-2 för arbetslöshet, budgetbalans, avreglering av kapitalöverföring, avreglering av handel, kapitalbalans, handelsbalans, och export-importberoende. Vi har också prövat ovägda "laggar" (t-1) men fått i stort sett liknande resultat.

[37] Vi har också prövat förändringar i arbetslöshetsnivån, men finner inga klara samband.

[38] Den genomsnittliga ersättningsnivån för de tre programmen under åren 1975, 1980, 1985 och 1990 var 84,2% för den generella modellen, 78,1% för den statskorporativa modellen, 57,3% för grundtrygghetsmodellen och 28,7% för den behovsprövade modellen. Under samma period var skillnaderna i ersättningsnivåer för de tre partityperna ganska små (vänster, 74.1%, konfessionella 77,8 och sekulära center-högerpartier 65,8%).

[39] Detta återspeglar det förhållandevis stora antalet nedskärningar av den konservativa regeringen i Storbritannien

men också den borgerliga regeringen in Nya Zeeland, nedskärningar som kan återspegla ideologiska preferenser.

[40] Se Blossfeld och Rohwer 1995. Estimat för periodvarierande risknivåer visar liknande resultat.

[41] Ett exempel är när efterkrigstidens första borgerliga regering i Sverige 1981 lagstiftade om nedskärningar i sjukförsäkringen men mötte motstånd från den socialdemokratiska opposition blev detta en fråga som medverkade till den socialdemokratiska segern i det följande valet.

★ Referenser

Alber, J. (1996) "Selectivity, Universalism, and the Politics of Welfare Retrenchment in Germany and the United States" Papper presenterat på årsmötet för 'the American Political Science Association' i San Fransisco.

Alford, R. R. (1963) *Party and Society*. Chicago: Rand McNally.

Amenta, E., Bonastia, C. & Caren, N. (2001) "US Social Policy in Comparative and Historical Perspective", *Annual Review of Sociology* 27:213-234.

Bell, D. (1967) *The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties*. New York: Free Press.

Blanchflower, D. & Oswald, A. (1994) *The Wage Curve*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society*. New York: W. W. Norton.

Blossfeld, H.-P. & Rohwer, G. (1995) *Techniques of Event History Modeling: New Approaches to Causal Analysis*. Mahwah, N.J.: L. Erlbaum.

Bonoli, G. (2001) "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare and State Adaptation", s238-64 i Pierson, P. (red) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Bowen, R. H. (1947) *German Theories of the Corporative State*. New York: Whittlesey House.

Castles, F. G. (2001) "On the political economy of recent public sector development" *Journal of European Social Policy* 11 (3):195-211.

Clark, T. N. & Lipset, S. M. (1991) "Are Social Classes Dying? " *International Sociology* 6 (4):397-410.

Clark, T. N. & Lipset, S. M. (red). (2001) *The Breakdown of Class Politics*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

Clayton, R. & Pontusson, J. (1998) "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies" *World Politics* 51 (October):67-98.

Durkheim, E. (1902 1964) *The Division of Labor in Society*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Duverger, M. (1954) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.

Elbow, M. H. (1953) *French Corporative Theory 1789-1948. A Chapter in the History of Ideas*. New York: Columbia University Press.

Erikson, R. & Goldthorpe, J. H. (1992) *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.

Esping-Andersen, G. (1985) *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. New Jersey: Princeton University Press.

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

Evans, G. (red). (1999a) *The End of Class Politics? Class Voting in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Evans, G. (1999b) "Class and Vote: Disrupting the Orthodoxy." s323-334 i Evans, G. (red) *The End of Class Politics? Class Voting in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Ferrera, M. and Rhodes, M. (2000) *Recasting European Welfare States*. London: Frank Cass.

Goldthorpe, J. H. (2000) *On Sociology: Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Goldthorpe, J. H., Lockwood, D., Bechhofer, F. & Platt, J. (1971) *The Affluent Worker in the Class Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Green-Pedersen, C. & Haverland, M. (2002) "The new politics and scholarship of the welfare state." *Journal of European Social Policy*, 12 (1):43-51.

Hayek, F. A. von. (1944) *The Road to Serfdom*. London: G. Routledge & sons.

Hemerijck, A., Unger, B. & Visser, J. (2000) "How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium." s 175-263 i Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (red) *Welfare and Work in the Open Economy. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Hicks, A. (1999) *Social Democracy & Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Huber, E., Ragin, C. & Stephens, J. D. (1993) "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State" *American Journal of Sociology* 99 (3):711-49.

Huber, E., Ragin, C. & Stephens, J. D. (1998) Comparative Welfare States Data Set: http://www.lisproject.org/publications/welfaredata/welfareaccess.htm

Huber, E. & Stephens, J. D. (2001) *Development and Crises of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

IMF. (Löpande årgångar) *Balance of Payments Year Book*. Washington: International Monetary Fund.

Immergut, E. (1992) *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Kangas, O. (1991) *The Politics of Social Rights. Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Kangas, O. (1994) "Regressions, Qualitative Comparisons and Welfare State Clusters in the Politics of Social Security", i Janoski, T. & Hicks, A. M. (red) *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kangas, O. & Palme, J. (1996) "The Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden: Class Politics and Institutional Feedbacks", s1-40 i Shalev, M. (red) *The Privatization of Social Policy*. London: Macmillan.

Kautto, M. (2000) *Two of a Kind? Economic Crises, Policy Responses and Well-Being During the 1990s in Sweden and Finland*. (SOU – Statens Offentliga Utredningar, 2000: 13). Stockholm: Norstedts.

Kerr, C, Dunlop, J. T., Harbinson, F. H. & Myers, C. A. (1960) *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge: Cambridge University Press.

Korpi, W. (1974) "Conflict, Power and Relative Deprivation" *American Political Science Review,* LXVIII (December): 1569-1578.

Korpi, W. (1978) *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.

Korpi, W. (1980a) "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework" *West European Politics* 3 (3):296-316.

Korpi, W. (1980b) "Approaches to the Study of Poverty in the United States: Critical Notes from a European Perspective" i Covello, V. T. (red) *Poverty and Public Policy. An Evaluation of Social Science Research*. Boston, Mass.: G.K. Hall.

Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.

Korpi, W. (1985) "Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power" *Sociological Theory* 3 (2):31-45.

Korpi, W. (1989) "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930" *American Sociological Review* 54 (3):309-28.

Korpi, W. (2001) "Contentious Institutions: An Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries" *Rationality and Society* 13 (2):235-83.

Korpi, W. (2003) "Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization" *Annual Review of Sociology* 29 (1):589-609.

Korpi, W. & Palme, J. (1998) "The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries" *American Sociological Review* 63 (5):661-87.

Korpi, W.& Palme, J. (2000) "Distributive Conflict, Political Mobilization and the Welfare State: Comparative Patterns of Emergence and Retrenchment in the Westernized Countries." Papper presenterat på årsmötet för 'American Sociological Association' i Washington D.C.

Levy, J. D. (2001) "Partisan politics and welfare adjustment: The case of France." *Journal of European Public Policy* 8(2):265-85.

Lipset, S. M. (1960) *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.

Mares, I. (2000) "Strategic Alliances and Social Policy Reform: Unemployment Insurance in Comparative Perspective." *Politics & Society*, 28(June):223-244.

Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

Myles, J. (1984) *Old Age in the Welfare State. The Political Economy of Public Pensions*. Boston: Little Brown.

OECD (1998) *Historical Statistics*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (1999) Statistical Compendium. CD-Rom. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Pakulski, J. and Waters, M. (1996) *The Death of Class*. London: Sage.

Palier, B. (2000). " 'Defrosting' the French Welfare State," *West European Politics*, 23 (2):113.

Palme, J. (1990) *Pension Rights in Welfare Capitalism. The development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Palme, J. and Wennemo, I. (1998) *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*. Stockholm: Ministry of Social Affairs.

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996) The New Politics of the Welfare State.*World Politics* 48 (2):143-79.

Pierson, P. (red). (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, P. (2000) "Three Worlds of Welfare State Research" *Comparative Political Studies* 33 (6-7, Aug-Sept): 791-821.

Pontusson, J. & Swenson, P. (1996) "Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions - the Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective" *Comparative Political Studies* 29 (2):223-50.

Quadagno, J. (1994) *The Color of Welfare*. New York: Oxford University Press.

Quinn, D. (1997) "The Correlates of Change in International Financial Deregulation" *American Political Science Review* 91(3):531-551.

Rothstein, B. (1989) "Marxism, Institutional Analysis, and Working Class Power: The Swedish Case" *Politics & Society* 18 (3):317-45.

Sartori, G. (1969) "From the Sociology of Politics to Political Sociology." s 65-100 i Lipset, S. M. (red) *Politics and the Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press.

Shapiro, C. & Stiglitz, J. E. (1984) "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device." *American Economic Review*, 74 (3, June):433-44.

Skocpol, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers. The Origins of Social Policy in the United States*. Cambrige, Mass.: Harvard University Press.

Skocpol, T. & Amenta, E. (1986) "States and Social Policies" *Annual Review of Sociology* 12:131-57.

Soskice, D. (1990) "Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies" 2003-11-06i Brunetta, R. & Dell'Aringa, C. (red) *Labour Relations and Economic Performance*. London: Macmillan.

Stephens, J. D. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.

Swank, D. & Martin, C. J. (2001) "Employers and the Welfare State The Political Economic Organization of Firms and Social Policy in Contemporary Capitalist Democracies" *Comparative Political Studies*, 34 (October):889-923.

Thelen, K. (1999) "Why German Employers Cannot Bring Themselves to Dismantle the German Model" sXX i Iversen, T., Pontusson, J. & Soskice, D. (red) *Unions, Employers and Central Banks: Wage Bargaining and Macro-Economic Regimes in an Integrating Europe*. New York: Cambridge University Press (2000).

Weir, M. (1987) "Full Employment as a Political Issue in the United States" *Social Research* 54:377-402.

Väisänen, I. (1992) "Conflict and Consensus in Social Policy Development: A Comparative Study of Social Insurance in 18 OECD Countries, 1930-1985" *European Journal of Political Research* 22 (3):307-27.