

RATIO

Ratio

The Swedish model
Rapport nr. 9

**Lättare sagt än gjort?
En översikt av
politiska svårigheter
vid välfärdsstats-
reformer**

Av Peter Santesson
Wilson

Förord

Inom ramen för Ratios välfärdsstatsprojekt lades i slutet av 2005 ett antal utredningsuppdrag ut på externa författare. Syftet med dessa var att sammanfatta kunskapsläget på ett antal områden av hög relevans för diskussionen kring den svenska välfärdsstaten och den svenska modellens framtid.

Följande rapporter ingår i projektet:

Rapport	Författare
Vad är den svenska modellen?	Miriam Nordfors
Reformerna som förändrade Sverige.	Dennis Josefsson
Svensk skattepolitik: Från Pomperipossa via århundradets skattereform till värnskattens utdragna avskaffande	Åsa Hansson
Insider-outsider fenomen och det nya utanförskapet	Kajsa Helmbring
Arbetsmarknadspolitikens undanträngningseffekter	Martin Nordin
Det svenska företagsklimatet – Himmel eller helvete?	Erik Wengström
Globaliseringen och det ökade förändringstrycket – Vad säger forskningen?	Pontus Rendahl
Avregleringar, entreprenadupphandlingar, kundvalsmodeller och vouchersystem	Henrik Jordahl
Lättare sagt än gjort? En översikt av politiska svårigheter vid välfärdsstatsreformer	Peter Santesson Wilson

Författarna svarar själva för analysen i rapporterna, som samtliga finns tillgänga på www.ratio.se. Kontaktperson för Ratios välfärdsstatsprojekt är Andreas Bergh, andreas.bergh@ratio.se.

Do not go gentle into that good night,
Old age should burn and rave at close of day;
Rage, rage against the dying of the light.

Dylan Thomas

Inledning

Under senare decennier handlar välfärdsstatsreformer om försök att ompröva och omförhandla det offentliga roll och åtaganden för individens välfärd – inte göra nytt, utan göra annorlunda och ofta göra mindre än tidigare.¹ För drygt fyrtio år sedan kunde en läsare av *American Political Science Review* delges en bild av politikens natur som gick ut på att:

Since everyone is 'doing better' year by year, though with different rates of improvement, the stakes are not so much in terms of gains or loss, but in terms of size of gain – giving government more clearly the image of a rewarding rather than a punishing instrument (Lane 1965: 893).

Titeln? ”The Politics of Consensus in an Age of Affluence”. Det har gått några år sedan dess, och dagens välfärdsstatsreformer är av annan art. Det handlar om reformer som skapar tydliga förlorare, det som fördelas är därmed (till övervägande del) negativa resurser.² Det brukar hävdas att denna negativa välfärdspolitik skiljer sig väsentligt från den traditionella positiva, att det handlar om någonting annat än klassisk välfärdspolitik med nya förtecken och ändrad riktning och att det nu råder en ”New Politics of the Welfare State” med annan dynamik än den gamla (Pierson 1996; 2001). Den här översikten förklarar varför.

Av vilken anledning skulle det vara ovanligt svårt att fatta politiska beslut om negativ resursfördelning, beslut om neddragningar och nedläggningar? Varför anses över huvud taget vissa politiska beslut vara mer ”obekväma” än andra? Om vissa förutsättningar vore uppfyllda skulle inget politiskt beslut vara obekvämare än något annat:

- Tillkomsten av en policy förändrar inte i sig det politiska styrkeläge som gör att policyn kommer till världen – det råder ett politiskt *ceteris paribus* i maktfördelning när man bygger upp offentlig verksamhet.
- Alla politiska intressen har en potential att mobiliseras och organiseras politiskt som står i proportion till hur många som delar intresset och hur stort deras intresse är, och denna potential realiserar till fullo när intresset hotas.
- Som individer reagerar och mobiliseras människor i proportion till de värden som står på spel i ett beslut, utan hänsyn till om det gäller potentiell vinst eller potentiell förlust. Man kämpar lika hårt och är beredd till lika stora risker för att vinna en tusenlapp som för att undvika förlust av en tusenlapp.
- De politiska institutionerna gynnar inte status quo-beslut i förhållande till ändringsbeslut. Offentliga program behöver lika starkt aktivt politiskt stöd för att kunna fortleva som för att en gång komma till världen.

¹ Se Pierson (2001b) för en av många översikter av det ekonomiska och demografiska förändringstrycket på moderna välfärdsstater, för kritik se t.ex. Hay (2005). Se dock Lindblom (2001) för ett ifrågasättande av hur mycket den svenska välfärdsstaten egentligen förändrades under 1990-talet.

² Begreppen ’negativ’ och ’positiv resursfördelning’ är vanliga men besvärliga att arbeta med. Eftersom en välfärdspolicy närmast definitionsmässigt omfördelar resurser mellan individer eller över livscykeln skapar den noga räknat lika mycket positiv som negativ resursfördelning – även om den finansieras med lån, som innebär att kommande skattebetalare drabbas av negativ resursfördelning. Termerna skall tolkas som subjektiva marginalförändringar: hur många som upplever sig få det hur mycket sämre resp. bättre i och med en reform, dvs. i termer av vinnare och förlorare. Negativ resursfördelning är beslut som stadfäster och handskas med sämre eller annorlunda tider – beslut som skapar fler och större förlorare än vinnare, men som likväl är nödvändiga eftersom ett status quo-beslut skulle skapa ännu fler och större förlorare.

Sådana villkor har litet att göra med politiskt beslutsfattande i verkligheten. Det är på synnerligen goda grunder som negativ resursfördelning betraktas som minerad mark i politiskt beslutsfattande. Denna översikt kan ses som en genomgång av den statsvetenskapliga forskningen om varför och på vilket sätt ovanstående fyra villkor inte är uppfyllda i moderna demokratier och vad de betyder för välfärdsstatsreformer. Jag kommer först att kortfattat presentera tre forskningsfält som sysslat med frågan om negativ resursfördelning i beslutsfattande. Därefter ägnas huvuddelen av översikten åt de fyra villkoren ovan – en summering av befintlig forskning om varför villkoren inte är uppfyllda. Avslutningsvis diskuteras under vilka förutsättningar reformförsök har bäst utsikter att lyckas.

Tre forskningsvågor om negativ resursfördelning

I vid mening finns det mycket samhällsvetenskaplig forskning som på ett eller annat sätt kan sägas ha bäring på frågan om negativ resursfördelning. Om man däremot ser det som ett eget fält, handlar det om tre forskningstraditioner, eller snarare vågor, som fokuserat på frågan: i tur och ordning (1) Policy termination, (2) Cutback management och (3) New politics of the welfare state. Dessa tre fält har, trots sina snarlika fokusar, haft ont om syntetiserande dialoger mellan sig. Jag kommer först att kort presentera traditionerna som sådana, medan substansen i forskningen diskuteras mer syntetiskt i nästa del.³

(1) Policy termination

Den statsvetenskapliga forskningen om policyprocessens slutfas, nedläggningen av fullbordade eller misslyckade program, etablerades förvånansvärt sent som ett eget forskningsfält. Ofta anges ett temanummer av tidskriften *Policy Sciences* i juni 1976 samt Herbert Kaufmans monografi *Are Government Organizations Immortal?* (1976) som startskotten för forskningen om s.k. policy termination.

Policy termination innebär att en offentlig policy eller organisation läggs ned eller avslutas, och inom forskningsfältet försöker man göra generaliseringar av vad framgångs- respektive motgångsfaktorerna består i. Detta mycket sparsamma forskningsfält är genomgående inriktat på amerikanska policybeslut och sammanfattas väl av Daniels (1997).⁴ Fokus ligger huvudsakligen på tämligen tekniska program på federal nivå, och studierna består till av single-case studies av lyckade och misslyckade försök att avsluta olika federala program (t.ex. Frantz 1992). Policy termination-forskningen var huvudsakligen aktiv under sent 1970-tal och 1980-talet. Fallstudieorienteringen kombinerad med utvecklade teorier – förklaringarna byggs inte upp deduktivt från grundläggande mekanismer och principer – gör att fältet präglas av induktivistisk och anekdotisk ’visdom’ av begränsat värde: ”a disjoint and noncumulative body of literature” (Brewer & deLeon 1983: 388).⁵

³ Det kan tyckas vara överflödigt att här slösa utrymme på att presentera själva traditionerna, men utan en sådan överblick blir det förvirrande när man själv söker sig vidare i litteraturen.

⁴ Enligt Daniels summering (1997: 12) består policy termination-fältet, efter det inledande symposiet 1976, av färre än 15 publicerade manuskript, blott två monografier – båda av Kaufman (1976; 1987).

⁵ En förklaring till fallstudieorienteringen kan vara att det helt enkelt rädde brist på exempel på terminerade policies och brist på sammanställningar över vilka policies som existerar till att börja med. Kaufman granskade ett urval av 421 federala myndigheter, av vilka endast 27 stycken hade upphört sedan 1923 (1976: 35) – därav hans fråga om offentliga organisationer är odödliga. Det är regelmässigt synnerligen svårt att få en fullständig överblick över vilka statliga policies och organisationer som är verksamma. Senator William V. Roth, Jr. beskriver sina försök att få överblick över federala policies: ”As my staff and I made countless telephone calls, searched government manuals, Federal Registers, and Congressional Records, as we wrote letter after letter, and even searched the government-listings pages of public telephone books, we discovered two things: first, that it would be impossible to know exactly how many Federal programs that are in existence; and, second, that forces within the government itself did not want such a list compiled” (Roth 1997: xiii). Statskontoret har dock på

(2) Cutback management

Cutback management-forskningen handlar om problemen med att minska kostymen *inom* en avgränsad organisation, exempelvis en myndighet, ett sjukhus och dyl. Denna forskning handlar om organisationsfrågor som hur organisationens beslutsprocesser påverkas av och reagerar på finansiella bekymmer, snarare än frågan om hur man i lagstiftande organ fattar obekväma politiska beslut om övergripande omstrukturering av välfärdsstaten.

Cutback management means managing organizational change toward lower levels of resource consumption and organizational activity. Cutting back an organization involves making hard decisions about who will be let go, what programs will be scaled down or terminated, and what clients will be asked to make sacrifices (Levine 1978: 180).

Man bör, för vår del, känna till forskningsinriktningens existens närmast för att kunna undvika att slösa tid på den.⁶ Viktiga verk i genren är Levine et al. (1981) och bidragen i ett symposium i julinumret av *Public Administration Review* 1978.

(3) New Politics of the Welfare State

Statsvetenskaplig policyforskning tenderar att följa de ekonomiska och politiska konjunkturerna mycket väl. Under 1960-talet och tidiga 1970-talet inleddes implementeringsforskningen om svårigheterna med att bygga upp och genomföra stora politiska program. Under krisåren i slutet av 1970-talet uppstår policy termination-forskningen om svårigheterna med att genomföra besparingar. Denna typ av forskningsfrågor får sedan ett uppsving under 1990-talet, men nu med ett mer uttalat fokus på välfärdsstatens program och besparingar i dessa. Detta förnyade intresse för nedskärningspolitik går under samlingstermen *New Politics of the Welfare State*, myntat av Paul Pierson (1994; 1996). Forskningsinriktningen uppvisar högre grad av teoretisk stringens än tidigare vågor och kan närmast sorteras in under *Institutional Rational Choice*, men med starka behavioristiska inslag i form av *Prospect Theory* (om man nu finner dylika etiketteringsexerciser informativa). Vågen inleddes som en kritik av Esping-Andersens *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) men har sedan utvecklats till ett självständigt forskningsprogram, som numera all besparingslitteratur förhåller sig till. Till nyckelverken hör Pierson (1994; 1996; 2001) samt en tidigare artikel av Weaver (1986).

Tre hinder för välfärdsreformer

Policy feedback och intresseorganisering

Vissa politiska beslut är kritiska vägval som skapar s.k. stigberoende (path dependence). Sådana beslut förändrar i sig själva det strategiska läge som de fattas i, en feedback som förändrar uppsättningen av kostnader och politiska maktrelationer och som därmed gör det sannolikt att man i framtiden kommer att fortsätta att vandra en viss väg när man väl slagit in

regeringens uppdrag kunnat fastställa antalet statliga myndigheter i Sverige, beroende på definition, till 552 stycken den 31 maj 2005 (Statskontoret 2005). Underlaget bygger till stor del på sökningar i regleringsbrev i Rixlex (!) (Statskontoret 2005: 87). Det är talande att regeringen finner det nödvändigt att ge en expertmyndighet i särskilt uppdrag att ta fram en sådan översikt, som uppenbarligen saknats i regeringskansliet. I Sverige är offentliga myndigheter långt ifrån odödliga. Mellan 1990 och 2005 minskade antalet statliga myndigheter, utan alltför mycket klagan, med ca 60 % – däremot har antalet statligt sysselsatta legat stabilt, bortsett från bolagiseringarna under tidigt 1990-tal (Statskontoret 2005: 27). Man måste med andra ord skilja mellan å ena sidan organisationer och faktiska policies, å andra sidan den formella myndighetsstrukturen när man diskuterar policy termination.

⁶ Förstå min elakhet rätt: Cutback management är säkerligen en utmärkt litteratur, men är inte av relevans för oss här, även om det är lätt att luras till den föreställningen. Jag slösade själv ett antal dagar på denna lektyr innan jag kom till insikt.

på den. Det mest utslitna icke-politiska exemplet är tveklöst valet av QWERTY-standard. Politiska exempel på samma fenomen är en stats val av konstitutionell design och grundläggande utformning av ett pensionssystem (jfr Pierson 2004: 160–162).⁷ I synnerhet Paul Pierson har argumenterat för att stigberoende är framträdande i den moderna välfärdspolitiken och att den i grunden gör vägen ut ur en välfärdspolicy mycket svårare än vägen in i den (1993; 1994; 1996; 2001c: 414–419; jfr 2004).

Stigberoendet skapas av två faktorer: resurser hos de implementeringsorgan som skapas samt effekter på organiseringen av intressen i samhället. Normalt konstrueras offentliga organisationer för att vara varaktiga och handlingskraftiga. För att kunna lösa sina ordinarie uppgifter har välfärdsstatens genomförarorganisationer ofta försetts eller försett sig med betydande resurser i form av personal, expertis och olika slags politiska kontakter. Varje offentlig organisation kan förväntas vara övertygad om och förstärka bilden av sin egen nödvändighet, eftersom det är deras *raison d'être*. ”If one knows what’s right and will work best to solve problems, why build institutions that allow for doubt and consequent failure to realize ambitions? Institutions, therefore, come to embody certainty about successful solutions to problems or at least our attempts to minimize uncertainty” (Brewer & deLeon 1983: 398). De är uppbyggda för att lösa problem, och ett politiskt termineringshot blir blott ännu ett policyhinder att ta sig förbi och reagera på.

”Political strategies opposing termination are different than ones found in policy and program startups. A main reason is that an entrenched bureaucracy has ‘easy and regular access to powerful governmental and other allies’. Once an organization has time to cultivate clients and supporters, who can be mobilized in its defence, termination becomes a very difficult political act. Some outsiders have their own bases of political support which, when called on, effectively multiply the political assets within the threatened agency” (Brewer & deLeon 1983: 401).

Måltavlans möjlighet att organisera motstånd medför att snabbhet och överraskning är viktigt för framgångsrik terminering – försöksballonger, långa utredningar och segdragna förhandlingar bör undvikas (Behn 1978). Ju längre en termineringsfrågan drar ut på tiden, desto större är möjligheterna för måltavlans att bilda en motståndskoalition. Detta innebär att ett termineringsbeslut (om det skall vara framgångsrikt) påminner om beslutsfattande under kris: man har inte möjlighet att överväga och utreda alla alternativ och detaljer, varför det finns stor osäkerhet om effekterna när beslutet fattas (Brewer & deLeon 1983: 401).⁸

Brewer & deLeon talar om en ”motståndskoalition”, men en koalition med vem? Stigberoendets andra ben består i att välfärdspolicies till del skapar sin egen politiska bas. Grupper med gemensamma intressen kommer som bekant inte per automatik att organisera sig för att tillvarata dessa (Olson 1964). Diffusa intressen, där många delar ett begränsat intresse, är betydligt svårare att organisera än ett koncentrerat intresse där mycket står på spel för ett fåtal – Sveriges åkerier är mer välorganiserade än fotgängarna, Sveriges spannmålsodlare är mer välorganiserade än brödköparna. De policies som byggts upp i välfärdsstaten innebär att nya koncentrerade intressen skapas, såväl i form av mottagargrupper som i form av grupper av anställda i programmen. Pensionärer existerade inte som intressegrupp före pensionssystemen, exempelvis. Samtidigt förblir skattebasen för dessa policies ett relativt diffust intresse.

⁷ Det är besvärligt att gå från ett pay-as-you-go-system till ett system med individuellt sparande, eftersom övergångsperioden fordrar dubbel betalningsbörda om man inte tänkt sig att innevarande pensionärer skall stå utan ersättning.

⁸ Svenska försvarsbeslut är goda exempel på det slags beslutsprocesser som Brewer & deLeon syftar på.

[M]aturing social programs develop new bases of organized support that have substantial autonomy from the labor movement. ... It is clear that the weakening of the labor movement does not translate automatically into a commensurate weakening of the welfare state. Analysis of the contemporary welfare state's supporters must shift from organized labor to the more varied constituencies of individual programs. Interest groups linked to particular social policies are now prominent political actors ... Interest groups did not build the welfare state, but the welfare state contributed mightily to the development of an "interest-group society" (Pierson 1994: 29–30).

Det har på ett övertygande sätt hävdats att Piersons argumentation här främst är giltig för USA och Storbritannien, medan fackförenings- och arbetarrörelsen i stort alltså spelar en nyckelroll i central- och nordeuropeisk välfärdspolitik (Anderson 2001; Scarbrough 2000). I Skandinavien har arbetarrörelsen blivit en paraplyintresse för välfärdsprogrammen på ett sätt som saknar anglosaxisk motsvarighet, där dessa intressen istället är pluralistiskt uppdelade i separata organisationer.

[T]he political importance of organized labor in retrenchment politics depends on the relationship between welfare-state programs and interest group structure. ... Pierson's conclusion about the declining importance of organized labor in retrenchment politics is largely based on his selection of two countries characterized by segmented, pluralist, interest group structure (Anderson 2001: 1088).

Kärnan i kritiken består i att uppvärdera den traditionella arbetarrörelsens fortsatta betydelse i europeisk välfärdspolitik, inte att spårbundenheten här skulle vara frånvarande. Samtidigt är inte intressegruppstrukturen ointressant för möjligheten att bedriva en ansvarsfull åtstramningspolitik, eftersom ett mer fragmenterat, pluralistiskt intressegruppsystem leder till svårare fångarnas dilemma-situationer – mer om det senare.

Hur det än må vara med arbetarrörelsens betydelse, kan man konstatera att kostnaden för en nedskärning brukar vara koncentrerad så till vida att den drabbar en tydlig, avgränsad grupp, medan vinsten för nedskärningen är diffus så till vida att den kommer hela samhällsekonomin till godo. Det är därför betydligt mer sannolikt att den förlorande sidan är politiskt välorganiserad och kan mobilisera motstånd än den vinnande sidan kan organisera motsvarande stöd.

Negativitetsbias

Det kanske största problemet dagens välfärdsreformatorer stöter på är väljarna. Även om väljarnas attityder till välfärdsstatens institutioner samvarierar med individens ekonomiska position (i synnerhet i Sverige, se Svallfors 2004, 1997), kan man konstatera att medianväljaren i västerländska demokratier tenderar att uttrycka stöd för det egna landets befintliga system och tveka inför såväl konkreta nedskärningar som utökningar (Kitschelt 2001: 269–273; Pierson 1994: 146–149; Linos & West 2003).⁹

Beslut om nedskärningar och terminering har vissa karaktäristika som skapar problem när politikerna skall söka väljarnas stöd. Det första problemet är rent kommunikativt: besparingens negativa effekter är som regel konkreta och känslöväckande, medan dess positiva effekter är svåra att uttrycka annat än som avlägsna ekonomiska abstraktioner. Arbetslöshet kan orsaka sömnsvårigheter, depression, självmordstankar och förkortad

⁹ Här bör påminnas om Tocquevilles gamla argument om att en medianväljare med en inkomst som understiger medelinkomsten kommer att leda till en växande offentlig sektor (Hood 1991: 48–49).

förväntad livslängd. Det är svårt att effektivt förmedla hur höga marginalsatser och låg tillväxt kan ha motsvarande effekter på individens välbefinnande (jfr Pierson 1994: 17 – 19).

Det är välbelagt att individer reagerar på och värderar möjliga förluster annorlunda än möjliga vinster i en beslutssituation. En individ är beredd till större risker och umbäranden för att undvika en förlust än för att göra en motsvarande vinst (Tversky & Kahneman 2000). Besparingspolitikens negativa effekter är normalt säkrare än dess positiva effekter. Det är enkelt för den politiske reportern att räkna upp höstbudgetens ”förlorare”, medan det är svårt att se några ”vinnare” utöver det fåtal grupper som får direkta, riktade skattelättnader eller höjda bidrag. Vinsterna är osäkra medan förlusterna är vissa, förlorarna är organiserade medan vinnarna är oorganiserade, och den kausala kopplingen mellan politiskt beslut och effekt på individens livssituation är tydlig för förlorarna medan den är oklar för vinnarna (vad ligger bakom tillväxten?). Detta får betydande konsekvenser även för en måttligt röstmaximerande politiker som överväger de elektoral effekterna av en välfärdsåstramning:

Persons who have suffered losses are more likely to notice the loss, to feel aggrieved and to act on that grievance, than gainers are to act on the basis of their improved state. In short, voters are more sensitive to what has been done *to* them than to what has been done *for* them. Thus the concentrated losses to constituents need not outweigh benefits for a policymaker to have strong blame-avoiding incentives; it is enough that those costs are substantial. When this situation arises, policymakers will probably attempt not to maximize credit claiming net benefits but to minimize blame generating losses (Weaver 1986: 373).

Weaver hävdar att rationella politiker således tvingas till att koncentrera sig på “blame avoidance” istället för “credit claiming”. Valmanskåren är en krävande älskarinna. Hon ger högre utdelning till den politiker som fokuserar på att undvika skuld för obehagligheter än till den politiker som fokuserar på att kunna få äran till framgångsrika policies. Jag kommer nedan att redogöra för hur sådana skuldflyktsstrategier kan se ut.

Institutioner och vetopunkter

Hur ser sambandet ut mellan de politiska institutionerna och möjligheten att genomföra nedskärningar? Normalt är välfärdsolicies utformade på så sätt att ett icke-beslut, dvs. status quo, innebär att policyn lever vidare på en intakt eller möjligen ännu högre kostnadsnivå (högre i och med socio-ekonomiska förändringar, åldrande befolkning etc.). Därför riktas fokus naturligt mot vilka möjligheter de politiska institutionerna ger till att *blockera* politiska beslut – sådana möjligheter kallas för ”veto points” i litteraturen (Tsebelis 1995). A priori kan man förvänta sig att intressegruppers negativa inflytande ökar ju fler vetopunkter som konstitutionen erbjuder (för belägg, se Tsebelis & Chang 2004). Med negativt inflytande avser jag förmågan att blockera beslut och försvara status quo, vilket beroende på situationen kan innebära såväl att hindra ett begränsat välfärdssystem från att växa som att hindra ett omfattande välfärdssystem från att krympa. Koncentrationen av politisk makt är högre i parlamentariska system än i presidentiella, högre i enkammarparlament än i tvåkammarparlament, och normalt högre i system med enmansvalkretsar än i flermansvalkretsar tack vare starkare regeringsunderlag (Bonoli 2001: 240–243). Det sistnämnda är dock ett samband som är tveksamt, eftersom ledamöterna kan uppnå en större självständighet när de har ett eget, tydligt politiskt mandat vid sidan av sitt parti).

De konstitutionella variabler som Bonoli nämner påverkar sammantaget den makt som koncentreras hos en exekutiv som vill genomdriva impopulära besparingsförslag och den möjlighet de har att övervinna vetoförsök från omgivningen. Samtidigt är inte maktkoncentration enbart en fördel för exekutiven – utöver makt koncentreras nämligen också

det politiska ansvaret, och därmed de politiska kostnaderna för åtgärderna. Bonoli argumenterar för att ansvarseffekten är större ju trovärdigare politisk opposition som exekutiven konkurrerar med, mindre i proportionella valsystem än i enmansvalkretsar eftersom valvindarnas svängningar då inte ger samma dramatiska effekter på resultatet, samt mindre i början av en mandatperiod än i slutet och därmed mindre ju längre mandatperioderna är (Bonoli 2001: 244–245).

Overall, the importance of the accountability effect seems to be stronger in the United States than in most European countries ... [W]e can expect that most of the time in most European countries, the impact of power concentration on policy making will be felt more strongly than the accountability effect (Bonoli 2001: 245).

När lyckas det?

Så långt har redogörelsen gällt svårigheterna med att fatta beslut om åtstramningar i välfärdssystemen. En kritik som riktats mot den Pierson är, som vi sett, att den bara är tillämplig på anglosaxiska politiska system. En annan kritik mot den är att teorin egentligen bara förmår förklara frånvaron av åtstramningar, men säger mycket litet om de välfärdsförändringar som faktiskt genomförs. Vad kan sägas om de förutsättningar som underlättar och möjliggör sådana beslut? Jag kommer här att ta upp tre områden – två medvetna strategier och samt frågan om vilka partipolitiska förutsättningar som underlättar beslutet.

Teknik 1: Skuldflykt och konfliktbegränsning

Som framkommit ovan måste en reformpolitiker övervinna eller på något sätt hantera valmanskårens negativitetsbias. Om väljarna reagerar asymmetriskt på vinster och förluster blir det en strategiskt viktig uppgift för röstmaximerande politiker att utforma besluten så att ansvaret för negativa effekter görs så oklart som möjligt. Weaver föreslår åtta strategier till skuldflykt (1986: 385):

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 1. Agenda Limitation | Prevent blame-generating by keeping potentially costly choices from being considered. |
| 2. Redefine the issue | Prevent blame-generating by developing new policy options which diffuse or obfuscate losses. |
| 3. Throw good money after the bad | Prevent or delay blame generating by providing resources to prevent constituencies from suffering losses. |
| 4. Pass the buck | Deflect blame by forcing others to make politically costly choices. |
| 5. Find a scapegoat | Deflect blame by blaming others |
| 6. Jump on the bandwagon | Deflect blame by supporting politically popular alternative. |
| 7. Circle the wagons | Diffuse blame by spreading it among as many policymakers as possible. |
| 8. 'Stop me before I kill again' | Prevent blame-generation by keeping credit-claiming opportunities that conflict with policy preferences from being considered. |

Ett exempel på pass the buck-strategin är att utforma nedskärningar så att de i praktiken och i sina detaljer skall genomföras på lägre politiska nivåer ute i kommunerna (t.ex. Mattila & Uusikylä 1997: 161). Pierson erbjuder en liknande lista över lämpliga strategier, men reducerar den till tre huvudtekniker: ”obfuscate, divide, compensate”. Av dessa tre är

obfuscation den viktigaste strategin och syftar till att minska och grumla informationen om nedskärningen och dess effekter. Detta kan ske exempelvis genom att man gör den kausala kedjan mellan beslutet och dess slutgiltiga effekter så lång, komplex och indirekt som möjligt, delegera ansvaret till andra och fördröja implementeringen genom att göra besparingen gradvis och automatisk över tiden utan att nya beslut behöver fattas (1994: 19–22).¹⁰ Division-strategier handlar om att rikta nedskärningarna så att de inte drabbar organiserade grupper på ett enhetligt sätt. ”Where retrenchment is widely anticipated, targeting cutbacks on particular subgroups within a beneficiary population will minimize the size of the potential opposition to proposed reforms. Benefit recipients who are spared the axe may feel quietly grateful that the burden has fallen on someone else” (1994: 23). Compensation-strategin, slutligen, handlar om att erbjuda särskilt välorganiserade grupper en riktad och möjligen symbolisk olika former av ersättning för neddragningen, substitut och övergångsregler, för att istället låta bördan bäras av sämre organiserade grupper eller framtida bidragstagare (1994: 23).

Politik handlar i grund och botten om konflikter. En förutsättning för att kunna vinna en strid är att kunna avgränsa den från omgivningen när man väl har fått övertaget. En konflikt har potential att expandera – så länge vi talar om annat än världskrig är den största gruppen i varje strid *åskådare*, som givet incitament *kan* ge sig in i konflikten men hittills avstått. Det som gör åskådarna till en strategiskt viktig faktor är att en expanderande konflikt inte nödvändigtvis, eller ens sannolikt, expanderar symmetriskt i förhållande till styrkeförhållandena mellan de ursprungliga aktörerna. Därför har en part i underläge som regel mycket att vinna på att expandera konflikten, medan en part i överläge strävar efter att hålla den intakt och åskådarna passiva (Schattschneider 1960: kap. 1).

Välfärdsreformatorns uppgift blir att begränsa konflikten, att motverka att fler grupper än nödvändigt mobiliseras. Ett sätt att göra detta är att beskriva förändringarna som tekniska justeringar, korrigeringar på marginalen av en mycket större värdegrund som ligger trygg och fast. Budskapet är att de föreslagna förändringarna inte har någon betydelse för andra grupper än de direkt berörda. Grupper som försöker expandera konflikten kommer istället att argumentera på motsatt vis – de aktuella förslagen är blott första stegen på en principiell väg som i sin förlängning leder fram till att långt större intressen hotas och långt fler berörs (Baumgartner 1987; jfr Baumgartner & Jones 1991).

Teknik 2: Retorik

Vi rör oss här in på frågan om betydelsen av politikens inramning: i vilken utsträckning avgörs möjligheterna till förändring av hur förslagen läggs fram snarare än deras faktiska substans? Litteraturen om sådan s.k. framing av politiken är omfattande och svår att sammanfatta. Grundtanken är dock enkel och består i att ett politiskt budskap innehåller en kognitiv ram som anger vilken ’typ’ av fråga det gäller, vilka värden som står på spel, vilken expertis som är relevant och hur politiskt ansvar skall utkrävas.¹¹ Valet av ram blir ett politisk-strategiskt verktyg då det dels finns betydande handlingsfrihet för den fiffige politikern och dels påverkar hur mottagaren uppfattar och reagerar på budskapet (Nelson 2004; Iyengar 1991; Stone 1989).

¹⁰ Exempel på sådan automatisk dekrementalism (successiva minskningar i små steg) är när man förändrar indexeringen av ett bidrag, t.ex. förändringen i det svenska studiemedelssystemet.

¹¹ HIV kan exempelvis ses som en medicinsk fråga, en fördelningspolitisk fråga (jfr Mbeki), en narkotikapolitisk fråga, eller med vissa trosföreställningar som en moralisk fråga.

Diskursiva förklaringar av detta snitt har gång efter annan förts fram som en, mestadels, kompletterande förklaring som täpper till den Piersonska svårigheten med att förklara de välfärdsförändringar som faktiskt sker (t.ex. Wilson 2000, Béland 2005). Dock är dylika förklaringar behäftade med så stora metodologiska svagheter att de förvirrar i minst samma utsträckning som de klargör. Teorier om fundamentala kausala samband saknas (vilka frames fungerar hur och varför?) och förklaringarna blir ofrånkomligt anekdotiska *just so*-övningar. Sålunda tycker sig Cox kunna slå fast att:

In Denmark, ironically, history and tradition were employed as an important justification for change. ... In a novel recasting of the terms of debate, the commission implied that the moral foundation of the postwar welfare state was inconsistent with Danish values ... In this way the commission was able to sell reform as a Danish invention and not some imported Anglo-American liberalism. The Dutch strategy was different. Rather than seeking out lost values that the postwar expansion of the welfare state had masked, Dutch opinion leaders took the postwar principles and stretched them into justifications for new reforms. Thus, wage restraint, which once was invoked to support the expansion of social security schemes, now served to justify untaxed reforms of wage compensation (Cox 2001: 496).

Man frestas konstatera att är det inte det ena, så är det minsann det andra. Jag ifrågasätter inte att möjligheten att Cox med flera diskursivt inriktade välfärdsforskare är något väsentligt på spåren, men de ger mig inte heller någon egentlig möjlighet att avgöra.

Det partipolitiska läget

Ett mer lovande komplement till Piersons teori är att låta den traditionella partipolitiken kliva in på scenen igen (Green-Pedersen 2001; Ross 2000). Åtstramningar i välfärdssystemen medför politiska kostnader, men storleken på kostnaderna är beroende av det partipolitiska läget. I en välunderbyggd och rejäl översikt gör Kitschelt (2001) en genomgång av partipolitiska faktorer som påverkar möjligheterna till åtstramningsbeslut. Kärnan i Kitschelts resonemang består i den intuitiva poängen att elektorala kostnader för impopulära beslut beror på vilka attraktiva exitmöjligheter väljarna har – finns det någon mer trovärdig försvarare av välfärdsstaten att fly till, trovärdig inte bara i ideologisk bemärkelse utan även med ett någorlunda gott ekonomiskt track record i väljarnas ögon? Marknadsliberala partier kan medverka till att föra upp åtstramningsfrågan på den politiska agendan, men möter stora svårigheter att omsätta ett eventuellt väljarmandat i faktiska beslut, eftersom ett allmänt uttryckt stöd för nedskärningar snabbt försvinner när man börjar diskutera förändringar i konkreta program (se t.ex. fallstudierna av USA och Storbritannien i Pierson 1994). Enligt Kitschelt fordras ekonomiska bakslag kombinerat med trovärdighetskriser för välfärdsförsvarens för att ett parti skall kunna driva en pro-nedskärningslinje utan att riskera alltför stora kostnader (2001: 274–275).

In most circumstances, neither social democrats nor conservatives nor market liberals could win election by promising a harsh social policy retrenchment programme ex ante. Often parties that embrace market-liberal social policy reform after the election are elected on rather moderate or even social protectionist policy platforms they subsequently abandon contingent upon their competitor's ability too take on the mantle of social protection (Kitschelt 2001: 275).

Man kan tänka sig två incitament till att göra en sådan omsvängning efter valet. Det första är att åtstramningarna förväntas leda till ett ekonomiskt uppsving under innevarande mandatperiod och därmed hinna kompensera för den initiala opinionskostnaden. Det andra är

att alternativet, ett status quo-beslut, skulle leda till ett så allvarligt ekonomiskt läge att dess opinionseffekter skulle vara ännu mer negativa än de i sig impopulära åtstramningarna.

Väljarnas exitmöjligheter på basis av nedskärningspolicies beror till del på i vilken utsträckning partierna är differentierade enligt en fördelningspolitisk höger-vänster-skala, till skillnad från exempelvis sociokulturella konfliktlinjer. Partisystem som är uppdelade efter sociokulturella konfliktlinjer och som samtidigt uppvisar en tämligen homogen syn på välfärdsstaten skapar ett allvarligare fångarnas dilemma-problem när beslut om neddragningar skall fattas. Ett parti som avviker från ett pro-välfärds-konsensus kommer att betala stora kostnader, eftersom väljarnas exitmöjligheter i frågan är goda.

[I]t is not the strenght of social democratic or labour parties, per se, that impees social policy retrenchment ... but a partisan alignment of government and opposition parties in which competition is situated primarily on a socio-cultural dimension and all major established parties are credible defenders of the welfare state. In other words, social democrats in countries with consensual social policy appeal across the competitive spectrum may be less inclined to push for social policy rentrenchment than their counterparts in countries with a clear economic-distributive divide, even if social democrats are electorally much more powerful in the latter! (Kitschelt 2001: 281–282)

Högerspökets politiska nytta består även i nedskärningstider.

Referenser

- Anderson, Karen M. (2001) "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance" *Comparative Political Studies* 34(9): 1063–1091.
- Baumgartner, Frank R. (1987) "Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France" *Legislative Studies Quarterly* 12(1): 33–54.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1991) "Agenda Dynamics and Policy Subsystems" *Journal of Politics* 53(4): 1044–1074.
- Behn, Robert D. (1978) "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator" *Policy Analysis* 4(3): 393–413.
- Béland, Daniel (2005) "Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective" *Social Policy & Administration* 39(1): 1–18.
- Bonoli, Giuliano (2001) "Political institutions, Veto Points, and the Process of Welfare Adaptation" in Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Brewer, Garry D. & Peter deLeon (1983) *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood, Ill.: The Dorsey Press.
- Cox, Robert Henry (2001) "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany" *World Politics* 53(April): 463–498.
- Daniels, Mark R. (1997) *Terminating Public Programs: An American Paradox*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Frantz, Janet E. (1992) "Reviving and Revising a Termination Model" *Policy Sciences* 25(2): 175–189.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001) "The Puzzle of Dutch Welfare State Retrenchment" *West European Politics* 24(3): 135–150.
- Hay, Colin (2005) "Too Important to Leave to the Economists? The Political Economy of Welfare State Retrenchment" *Social Policy & Society* 4(2): 197–205.

- Hood, Christopher (1991) "Stabilization and Cutbacks: A Catastrophe for the Government Growth Theory?" *Journal of Theoretical Politics* 3(1): 37 – 63.
- Iyengar, Shanto (1991) *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky (2000) "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk" in Daniel Kahneman & Amos Tversky, eds. *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufman, Herbert (1976) *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D.C.: Brookings.
- Kaufman, Herbert (1987) *Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Kitschelt, Herbert (2001) "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?" in Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Lane, Robert E. (1965) "The Politics of Consensus in an Age of Affluence" *American Political Science Review* 59(4): 874–895.
- Levine, Charles H. (1979) "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times" *Public Administration Review* (March/April): 179–183.
- Levine, Charles H., Irene S. Rubin & George G. Wolohojian (1981) *The Politics of Retrenchment: How Local Governments Manage Fiscal Stress*. Vol. 130, Sage Library of Social Research. Beverly Hills, C.A.: Sage Publications.
- Lindblom, Anders (2001) "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?" *Scandinavian Political Studies* 24(3): 171–193.
- Linos, Katerina & Martin West (2003) "Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution: Re-Addressing the Issue of Cross-national Variation" *European Sociological Review* 19(4): 393–409.
- Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (1997) "The Politics of Scarcity: Social Welfare and Health Care Cutbacks in Finland, 1991–1995" *West European Politics* 20(4): 146–163.
- Nelson, Thomas E. (2004) "Policy Goals, Public Rhetoric, and Political Attitudes" *Journal of Politics* 66(2): 581–605.
- Olson, Mancur (1964) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Pierson, Paul (1993) "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics* 45(July): 595–628.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996) "The New Politics of the Welfare State" *World Politics* 48(2): 143–179.
- Pierson, Paul, ed. (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2001b) "Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States" in Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2001c) "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" in Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ross, Fiona (2000) "'Beyond Left and Right': The New Partisan Politics of the Welfare State" *Governance* 13(2): 155–183.

- Roth, Jr., William V. (1997) "Foreword" in *Terminating Public Programs: An American Paradox*. Mark R. Daniels. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Scarborough, Elinor (2000) "West European Welfare States: The Old Politics of Retrenchment" *European Journal of Political Research* 38: 225–259.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Reissue 1975. London: Thomson Learning.
- Statskontoret (2005) *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*. Rapport 2005:32, Dnr 2005/122-5.
- Stone, Deborah A. (1989) "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas" *Political Science Quarterly* 104(2): 281–300.
- Svallfors, Stefan (1997) "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations" *European Sociological Review* 13(3): 283–304.
- Svallfors, Stefan (2004) "Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective" *Social Policy and Administration* 38(2): 119–138.
- Tsebelis, George (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism, and Multipartyism" *British Journal of Political Science* 25(3): 289–325.
- Tsebelis, George & Eric C. Chang (2004) "Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries" *European Journal of Political Research* 43: 449–476.
- Weaver, R. Kent (1986) "The Politics of Blame Avoidance" *Journal of Public Policy* 6(4): 371–398.
- Wilson, Patrick Impero (2000) "Deficit Reduction as Causal Story: Strategic Politics and Welfare State Retrenchment" *The Social Science Journal* 37(1): 97–112.