

Carsten Jensen, Seonghui Lee, Christoph Arndt og
Georg Wenzelburger

Hvordan reagerer vælgerne på velfærdsreformer?

I velfærdsstatslitteraturen diskuteres det, om reformer påvirker opbakningen til den siddende regering. Vi har indsamlet årligt data på velfærdsreformer af pensions- og arbejdsløshedsområderne og meningsmålinger i Storbritannien helt tilbage til 1946. Det giver os mulighed for at teste statistisk, hvorvidt velfærdsreformer påvirker regeringens folkelige opbakning. Det viser sig, at det gør de. Nedskæringer fører til lavere støtte, men ekspansion fører til højere støtte. Ikke mindst det sidste er interessant, fordi man i litteraturen ofte fokuserer på nedskæringer. Vores analyse tyder på, at der er et næsten symmetrisk forhold, således at effekten af nedskæringer og ekspansion er nogenlunde lige stor, men altså i forskellige retninger.

Velfærdsstaten er i alle vestlige lande stor og populær blandt befolkningen. De 34 OECD lande, der tilsammen udgør kernen blandt de vestlige demokratier (OECD, 2014), bruger i gennemsnit 22 pct. af bruttonationalproduktet (BNP) på velfærd. Det er desuden veldokumenteret, at befolkningen generelt enten ønsker mere eller den samme mængde velfærd som hidtil (se nedenfor). På den baggrund forudså Pierson (1994) allerede for 20 år siden, at det kan være farligt for politikere at skære i velfærdsstaten.

Siden Piersons banebrydende arbejde har flere forskere forsøgt at finde ud af, om det vitterligt er farligt for politikerne at skære ned. Armingeon og Giger (2008), Giger (2011) og Giger og Nelson (2011) undersøger eksempelvis, om ændringer i befolkningens sociale rettigheder i en valgperiode medfører ændringer i tilslutningen ved det næste valg. Der viser sig ikke at være nogen sammenhæng eller i hvert fald kun en meget betinget én. Særligt disse studier er i litteraturen blevet set som et opgør med Piersons forudsigelse, mens andre studier modsat viser, at der kan være negative effekter (Arndt, 2013; Elmelund-Præsterkær, Klitgaard og Schumacher, 2015). Det er altså uklart, hvorvidt det er farligt for politikere at skære i velfærdsstaten.

Der er flere problemer ved den eksisterende litteratur. For det første måler Giger og hendes kollegaer faktisk slet ikke velfærdsnedskæringer men sociale rettigheder, hvilket er noget helt andet, som vi forklarer nedenfor. Et andet problem er, at de anvender hele valgperioder som deres tidsenhed. Det er en meget aggregeret tidsenhed til denne type analyser, fordi en ændring i det

første år af en måske fire eller fem år lang valgperiode så forventes at skulle kunne ses ved valgperiodens slutning. Mange ting påvirker en regerings popularitet i både positiv og negativ retning, og hvis vi vil isolere effekten af velfærdsnedskæringer, må vi anvende kortere tidsintervaller. Det er der faktisk også et par studier der har, fx Arndt (2013) og Elmelund-Præstekær, Klitgaard og Schumacher (2015), men disse studier lider til gengæld under et begrænset antal observationer.

Vores artikel forsøger at løse disse problemer. Vi har indsamlet årlige data på velfærdsreformer af pensions- og arbejdsløshedsområderne og meningsmålinger i Storbritannien helt tilbage til 1946. Det giver os mulighed for at teste statistisk – i en tidsserieregression med en række relevante kontroller – om velfærdsreformer påvirker opbakningen til regeringen. Det viser sig, at det gør de. Nedskæringer fører til lavere støtte, men ekspansion fører til højere støtte. Ikke mindst det sidste er interessant, fordi man i litteraturen ofte fokuserer på nedskæringer. Vores analyse tyder på, at der er et næsten symmetrisk forhold, således at effekten af nedskæringer og ekspansion er nogenlunde lige stor, men altså i forskellige retninger.

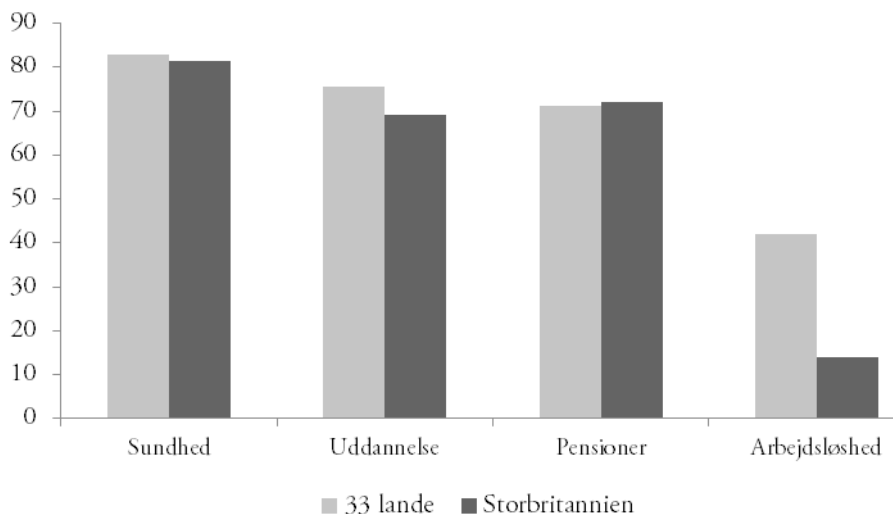
I næste afsnit diskuterer vi den eksisterende litteratur og konstaterer, at vi har behov for bedre og mere omfattende data både på den afhængige og den uafhængige variabel. Dernæst præsenterer vi artiklens datagrundlag, statistiske model og de kontroller vi inkluderer. Til sidst gennemgår vi resultaterne, opsummerer og perspektiverer dem.

Den eksisterende litteratur

Velfærdsstaten er populær. Figur 1 viser data fra International Social Survey Programme fra 2006, hvor et repræsentativt udsnit af befolkningerne i 33 lande blev spurgt om deres holdninger til velfærdsstaten. Denne survey er indtil videre den seneste, hvor der er stillet helt enslydende spørgsmål om velfærdsstatens udgiftsniveau i en større gruppe af lande. De lysegrå søjler viser den gennemsnitlige opbakning på tværs af de 33 lande, mens de mørkegrå søjler viser opbakningen blandt den britiske befolkning, som er vores fokus i denne artikel. I figuren afrapporteres den procentdel af befolkningen, der er ”meget enig” eller ”enig” i, at det offentlige burde bruge flere penge på sundhed, uddannelse, pensioner og arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er tydeligt, at ikke mindst sundhed, uddannelse og pensioner er meget populære med store flertal, der ønsker øgede udgifter. Arbejdsløshedsunderstøttelse er mindre populært, ikke mindst i Storbritannien.

Pierson (1994) fremhæver, at velfærdsstatens popularitet alt andet lige bør betyde, at det er farligt for politikerne at skære ned, af den simple grund at

Figur 1: Pct. af befolkningen der mener, at det offentlige burde bruge mange flere eller flere penge på forskellige velfærdsprogrammer



Note: Data kommer fra International Social Survey Programme (2006). Der er anvendt en standardvejning af data for at opnå repræsentativitet.

vælgerne ikke vil stemme på politikere, der gennemfører upopulær lovgivning. Der er da også rigeligt med anekdoter, der peger på den grundlæggende logik. I Danmark kom Nyrup galt af sted med sin efterlønsreform i 1998, hvilket efter sigende førte til, at han tabte valget i 2001 til Anders Fogh Rasmussen, der havde lært så meget af Nyrups problemer, at han opfandt den berømte ”kontraktspolitik” til at berolige vælgerne. Efterløns sagen er altså et eksempel på at vælgerne straffer politikere for en nedskæring, og at politikerne selv er meget opmærksomme på, at de vil blive straffet, hvis de handler. Piersons generelle pointe er da også, at politikere primært vil holde sig fra nedskæringer af velfærdsstaten, hvis de overhovedet kan undgå det.

Piersons hypotese – at politikerne ikke vil gennemføre nedskæringer, og hvis de gør det, vil de blive straffet hårdt af vælgerne – lyder meget plausibel, men er alligevel blevet kritiseret en hel del. Første bølge af kritik fremhævede, at velfærdsstaten er blevet kraftigt beskåret, ikke mindst siden 1980’erne. Særligt arbejdsløshedsunderstøttelsen er blevet væsentligt mindre generøs end den var tidligere, men også andre velfærdsprogrammer har fra tid til anden fået med sparekniven (Green-Pedersen, 2002; Korpi og Palme, 2003; Allan og Scruggs, 2004; Clasen og Clegg, 2011; Jensen, 2014). Mængden af data, der

ret enstemmigt når samme konklusion, gør, at vi med sikkerhed kan sige, at Piersons første hypotese ikke holder.

Anden bølge af kritik bestod i, at nedskæringer ikke altid – ja, faktisk ret sjældent – fører til, at vælgerne straffer politikerne. Nogle gange sker det selvfølgelig, det vidner historiebøgerne om, men det er ikke den generelle tendens. Den fremmeste fortaler for denne udlægning er Giger og hendes kollegaer (Armingeon og Giger, 2008; Giger, 2011; Giger og Nelson 2011). I en række studier viser de, at der kun er en svag sammenhæng mellem ændringer i borgernes sociale rettigheder og regeringens tilslutning ved førstkommande parlamentsvalg. Sammenhængen er stærkest, når velfærdsstaten har stået højt på dagsordenen i valgkampen, men det er næsten en tautologi: Hvis vælgerne er så sure, at de vil straffe politikerne, ja så vil emnet typisk også være vigtigt i debatten. At adskille de to ting empirisk er stort set umuligt i hvert fald med den type meget aggregerede data, som Giger og hendes kollegaer anvender. Forskerne fremhæver selv den negative konklusion, at der overvejende ikke er nogen sammenhæng mellem nedskæringer og straf.

Det data som Giger og kollegaer anvender, er aggregeret på to måder. For det første relaterer det sig til hele valgperioder, og den empiriske analyse består grundlæggende i en korrelation mellem ændring i sociale rettigheder og regeringens vælgertilslutning fra et valg til det næste. En regerings popularitet er bestemt af en lang række faktorer, der intet har med velfærdsstaten at gøre, herunder udviklingen i økonomien og hvor lang tid regeringen har siddet (den såkaldte *cost of ruling*). Når man analyserer hele valgperioder, antager man implicit, at en nedskæring i begyndelsen af perioden vil have lige så stor effekt som en nedskæring i slutningen, men det virker ikke særlig sandsynligt. Jo tættere en nedskæring er på valget, jo nemmere vil det alt andet lige være for vælgerne at huske den, og jo færre andre begivenheder vil i mellemtiden have påvirket vælgernes opfattelse. Hvis en regering fx laver en meget upopulær nedskæring i det første år af en femårig valgperiode (valgperioden i Storbritannien), så kan et fald i vælgertilslutningen nå at blive udlignet som følge af en økonomisk fremgang inden valget. På den måde bliver effekten af nedskæringer tilsløret.

Den anden måde, denne type data er aggregeret på, drejer sig om måling af nedskæringer. Giger og hendes kollegaer måler ikke nedskæringer direkte, men ser i stedet på deres effekter på dækningsgraden for arbejdsløse og gamle (den procentdel af en gennemsnitsarbejders løn som arbejdsløse eller pensionister får udbetalt). Hvis en månedsløn fx er 20.000 kr., og en arbejdsløs får 12.000 kr., er dækningsgraden for arbejdsløse 60 pct. Hvis dækningsgraden fra et valg til det næste falder fra 60 pct. til 50 pct., så er der ifølge Giger og kollegaer tale om en nedskæring. Problemet med den måde at opgøre nedskæringer på er, at

det ikke opfanger, hvis faldet skyldes, at gennemsnitarbejderens løn er steget hurtigere end arbejdsløshedsunderstøttelsen. Faldet på de 10 procentpoint kan både opstå, fordi arbejdsløshedsydelsen falder fra 12.000 til 10.000 kr., eller fordi gennemsnitslønnen stiger fra 20.000 til 24.000 kr. Begge dele er muligvis ærgerligt for den arbejdsløse, selvom det første må være værst, men helt sikkert er det, at kun faldet fra 12.000 til 10.000 kr. er en politisk beslutning, som politikerne umiddelbart kan straffes for. Det andet er en positiv udvikling i økonomien, som politikerne om noget vil blive belønnet for.

Ligeledes er det ikke muligt med denne type data at sige noget om, hvornår en evt. beslutning om at sænke ydelserne blev truffet. Det er ofte sådan, og ikke mindst på pensionsområdet, at man ikke implementerer ændringer samme år, som man vedtager dem. Nogle gange kan der endda gå årtier, før en reform får effekt. Det er et problem, fordi Piersons argument drejer sig om, at politiske beslutninger om nedskæringer giver anledning til en politisering af velfærdsstaten, der medfører, at vælgerne straffer politikerne. Som Pierson påpeger, er det svært at se, hvem vælgerne skal straffe for en nedskæring, der måske blev besluttet for ti år siden (om end det naturligvis ikke betyder, at vælgerne ikke *kan* straffe den tilfældigvis siddende regering).

Alt i alt er det tydeligt, at der er store problemer med Giger og hendes kollegers analyser, fordi analyseenheden er valgperioder, og fordi den uafhængige variabel ikke er specielt valid. Omvendt er fordelene, at det er muligt at lave statistiske analyser, hvor relevante kontrolvariable kan inkluderes, hvilket skyldes, at denne type data findes for et større antal lande tilbage til midten af 1970'erne. Det har været sværere i de få andre studier, som har analyseret effekten af velfærdsreformer på regeringens popularitet, men hvor datamaterialet har været mere begrænset.

Elmelund-Præstekær, Klitgaard og Schumacher (2015) er et af de bedste eksempler på både styrken og svagheden ved lille-N studier. De analyserer otte danske velfærdsnedskæringer fra 1993 til 2011 med særligt fokus på, hvordan partikonkurrence og politisk kommunikation betinger vælgernes reaktion. Det giver et meget detaljeret billede, men som med alle lille-N studier rejser spørgsmålet om generaliserbarhed sig. Først og fremmest er det ikke muligt at holde alle relevante tredjevariable konstant. Den økonomiske situation veksler fx markant på tværs af de forskellige otte cases. Det er heller ikke muligt at sige noget om den gennemsnitlige effekt af en velfærdsreform, idet Elmelund-Præstekær, Klitgaard og Schumacher (2015) og andre af denne type analyser netop fokuserer på konteksten eller, om man vil, på det partikulære (se fx Arndt, 2013). På den måde kan man sige, at et første og mere grundlæggende analytisk skridt bliver overset.

På ét punkt har Piersons argument haft en næsten hegemonisk effekt. I velfærdsstatslitteraturen fokuseres der stort set udelukkende på nedskæringer. En velfærdsreform forstås normalt altid som en forringelse af den eksisterende ordning. Det er da også rigtigt, at det overordnede indtryk ikke mindst på arbejdsløhedsområdet er en lavere generøsitet. Pierson (1994) formulerede det meget elegant, da han skrev, at velfærdsstatspolitik var gået fra at handle om at tage æren for populære tiltag (*credit claiming*) til at forsøge at undgå skylden for upopulære tiltag (*blame avoidance*). Vælgernes såkaldte negativitetsbias gør dette asymmetriske forhold værre endnu for politikerne. Ifølge Pierson vil vælgere typisk være meget mere interesserede i, hvad politikerne gør *imod* dem, end hvad politikerne gør *for* dem. Det betyder, at vælgere vil straffe politikerne hårdere for nedskæringer, end de vil belønne dem for ekspansioner. Spørgsmålet er imidlertid, om Pierson har ret i sin påstand om, at politikerne ikke kan vinde stemmer ved at ekspandere, og at det bedste, de altså kan håbe på, er at bevare status quo. Dette er aldrig blevet testet systematisk af de ovenfor anførte grunde.

Sammenfattende kan man konstatere, at vi i dag ved, at velfærdstaten bliver lavet om hele tiden og ofte er blevet skåret ned. Det burde teoretisk set føre til, at regeringer blev straffet af vælgerne, eftersom disse uden tvivl bakker op om en stor og generøs velfærdsstat. Det er derfor overraskende, at litteraturen indtil videre mestendels konkluderer, at regeringer normalt slipper af sted med nedskæringer. De kan dog skyldes de metodiske problemer, vi har påpeget i afsnittet her. Efter vores mening vil det være værdifuldt med en analyse, der (1) analyserer effekten af reformer over en kortere periode end hele valgperioder, (2) måler velfærdsreformer som beslutninger og ikke blander socioøkonomiske effekter ind i målet, (3) baseres på så stort et antal observationer, at der kan inkluderes relevante kontroller og (4) tager højde for, at flere reformer er ekspansive. Det er formålet med resten af artiklen.

Datagrundlag og metode

Artiklens empiriske analyse er baseret på en kodning af alle velfærdsreformer inden for pensions- og arbejdsløhedsområdet i Storbritannien fra 1946 til 2014, altså 69 år i alt. Storbritannien er valgt af flere grunde. For det første fordi litteraturen efterhånden læner sig mod den konklusion, at reformer typisk ikke fører til en reaktion fra vælgerne. Da Storbritannien er en såkaldt liberal velfærdsstat, dvs. mindre generøs og mere behovsprøvet end de skandinaviske velfærdsstater, forventes befolkningens opbakning til velfærdsstaten normalt også at være lavere her end i andre lande (jf. arbejdsløshedsunderstøttelse i figur 1). Hvis vi kan finde en effekt af velfærdsreformer på vælgertilslutningen

til regeringen, er der altså tale om en *least likely case*, hvilket alt andet lige vil indikere, at vores resultater kan generaliseres til andre lande også. Derudover er Storbritanniens velfærdspolitik meget centraliseret, hvilket vil sige, at det giver mening at forvente, at vælgerne vil holde regeringen ansvarlig. I USA er megen velfærdspolitik fx udlagt til delstaterne, hvilket gør det mindre oplagt, at vælgerne skulle holde præsidenten eller kongressen ansvarlig i hvert fald på arbejdsløhedsområdet, som siden 1996 har været overvejende decentraliseret.

Vi har valgt at se på pensions- og arbejdsløshedsområderne af tre grunde. For de første nyder de meget forskellig opbakning fra befolkningen (se figur 1). Det skyldes, at pensionister almindeligvis opfattes som mere fortjenstfulde end arbejdsløse, der ofte ses som dovne og medansvarlige for deres egen situation (van Oorschot, 2006). For det andet har der som sagt været mange flere nedskæringer på arbejdsløhedsområdet end af pensionerne, og det er godt at få variation i reformdynamikkerne. For det tredje er begge overførselsindkomster, hvilket betyder, at vi kan kode de samme reformbegivenheder på begge områder, jf. nedenfor. Uden det ville sammenligneligheden på tværs af områder være ringe.

Velfærdsreformerne er kodet på baggrund af en omfattende søgning i den britiske velfærdsstatslitteratur, der (heldigvis). Vi ser udelukkende på, om en reform er en reduktion, bevarer status quo eller er en ekspansion. Analyseenheden er en enkelt reformbegivenhed, hvilket defineres som en ændring i af et af følgende aspekter ved den eksisterende politik:

1. Kvalifikationsperiode (hvor lang tid tager det at blive kvalificeret?)
2. Bidragsperiode (hvor lang tid skal man bidrage for at være kvalificeret?)
3. Bidragsniveau (hvor meget skal man bidrage?)
4. Karensdage (hvor lang tid efter en indtruffen hændelse skal der gå, før man er kvalificeret?)
5. Aldersgrænse (hvor gammel skal man være for at være kvalificeret?)
6. Behovsprøvning (er der krav om behovsprøvning?)
7. Ydelsesperiode (hvor lang tid kan man være på ordningen?)
8. Ydelsesniveau: nominel værdi (hvor meget får man?)
9. Ydelsesniveau: indekseringsregel (hvordan indekseres ydelsen?)
10. Ydelsesniveau: beregningsregel (hvad er basis for ydelsesberegningen?)
11. Arbejdsduelighed (er der krav om/mulighed for deltagelse i kurser osv., der øger arbejdsdueligheden?)
12. Sundhedsdokumentation (er der krav om lægeerklæring eller lignende?)
13. Ophold (er der krav til, hvor og hvordan man opholder sig?)

En reformbegivenhed er altså en ændring i en af disse 13 aspekter (eller policy-instrumenter som litteraturen kalder dem). Sammenlagt har vi kodet 215 reformbegivenheder siden 1946 samt om de var en reduktion, status quo eller ekspansion af den enkelte borgers sociale rettigheder. Alle kodninger er først foretaget af en studentermedhjælper og dernæst kontrolleret af en forsker – samtlige kodninger er altså dobbelttjekket. Læg mærke til, at vores mål rent faktisk indfanger de rettigheder og pligter, en borger har, og ikke, som Giger og kollegaers data, de sociale rettigheders effekter i form af dækningsgrader. Vores data er altså meget tættere på den teoretiske forestilling om sociale rettigheder som, fx Marshall (1950) har udviklet. Læg også mærke til, at fordi vi ser på borgernes sociale rettigheder, inkluderes ikke administrative ændringer, altså forhold som ikke direkte påvirker borgernes rettigheder og pligter.

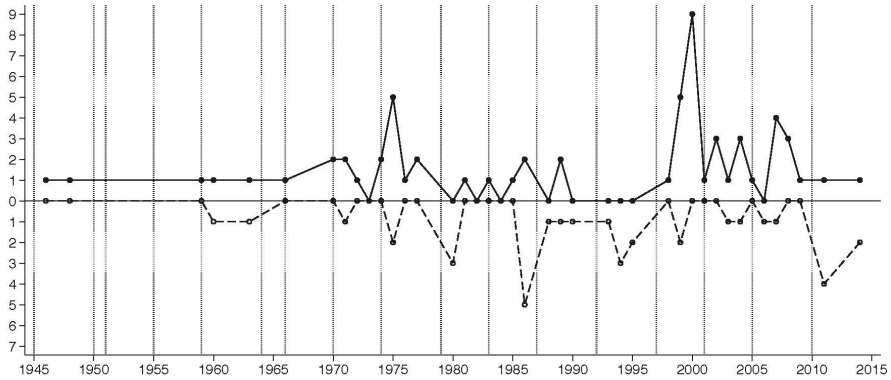
For hvert år tæller vi sammen, hvor mange reformbegivenheder der har været, og hvilken retning de trækker i. Nogle år er der nul, andre år er det et par stykker, og nogle enkelte år er der syv til ni begivenheder. Det er dette tal – antal reformbegivenheder per år – som er vores to uafhængige variable: Én variabel måler positive reformbegivenheder (ekspansion), og en anden måler negative reformbegivenheder (reduktion). Hvis en velfærdsordning bliver oprettet eller nedlagt, tælles den også med men kun én gang, da hver ny ordning ellers ville blive kodet som mange reformbegivenheder, hvilket ikke virker rimeligt. Der er dog overordnet set ikke tale om specielt mange tilfælde i datasættet, og de efterfølgende resultater er ikke påvirkede af, om vi har dem med eller ej.

Figur 2 viser udviklingen over tid for pensioner, og figur 3 for arbejdsløshedsunderstøttelse. Flere velkendte fænomener træder tydeligt frem. For det første ses den markante nedskæring af arbejdsløshedsunderstøttelsen fra Thatchers første regeringsperiode i 1979 og fremefter. Det er også tydeligt, at De Konservative har stået bag langt flere nedskæringer end Labour, om end sidstnævnte faktisk også har gennemført et par stykker under Tony Blair og Gordon Brown i perioden 1997-2010. Begge observationer passer fuldstændigt med tidligere forskning (Korpi og Palme, 2003; Allan og Scruggs, 2004; Clasen og Clegg, 2011; Jensen, 2014). Ligeledes er det klart, at pensionsområdet dels har oplevet færre nedskæringer, hvilket også stemmer fint overens med litteraturen, dels faktisk er blevet udvidet. Det skal understreges, at det ikke fortæller os noget om, hvordan den samlede generøsitet har udviklet sig over årene, men ser vi på data indsamlet af Scruggs, Jahn og Kuitto (2014), har generøsiteten faktisk været stabil de sidste 25-30 år på pensionsområdet. Det er netop et udtryk for, at reduktionerne er blevet opvejet af ekspansioner. Fra vores perspektiv er det centrale dog, at der har været ekspansive episoder i den britiske velfærdsstats

nyere historie, som muligvis, da de forekom, havde en selvstændig effekt på regeringens popularitet.

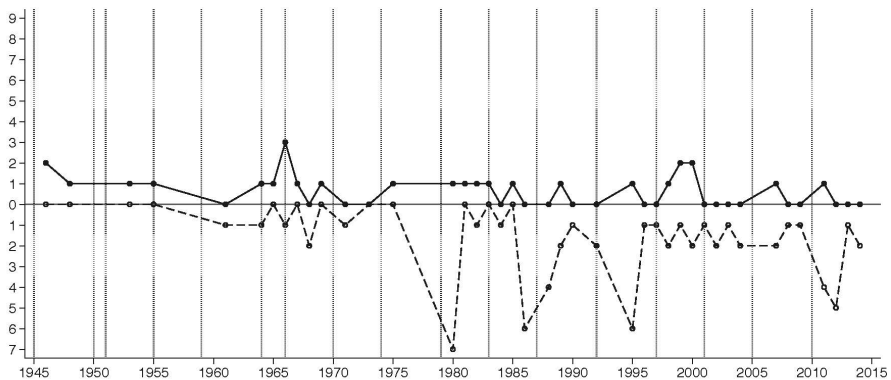
Tilslutningen til regeringen bliver målt ved hjælp af meningsmålinger foretaget af Gallup (for perioden 1946-2001) og YouGov (2001-2014), der alle spørger respondenterne om, hvilket parti de ville stemme på, hvis der var valg

Figur 2: Pensionsreformer 1946-2014



Note: De sorte cirkler på den fuldt optrukne linje repræsenterer positive reformbegivenheder, mens de tomme cirkler på den stiplede linje repræsenterer negative reformbegivenheder. På den vertikale akse ses antal reformbegivenheder. De svagt stiplede vertikale linjer viser valgår.

Figur 3: Reforme af arbejdsløshedsunderstøttelse 1946-2014



Note: Se figur 2.

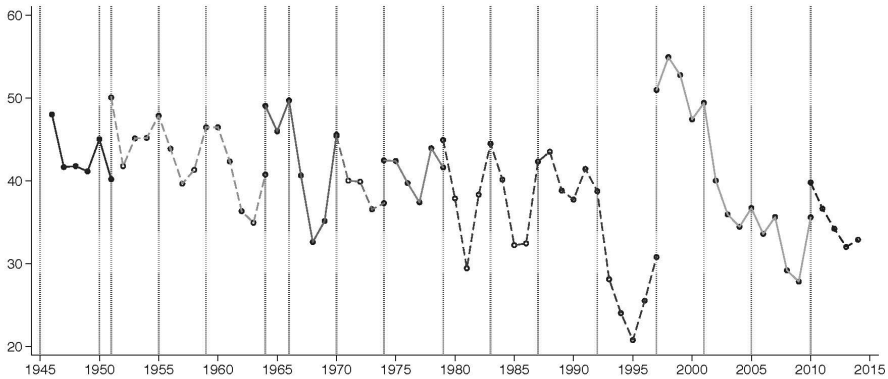
i morgen (ordlyden kan variere en lille smule, men går altid direkte på stemmeintention). Da der altid er flere meningsmålinger per år, har vi taget et gennemsnit. Vi har valgt, at analyseenheden skal være et år, fordi det på den ene side er væsentligt kortere end en hel valgperiode, men på den anden side så lang tid at vi kan tale om at evt. effekter har en vis permanens. Det er således ofte et problem i holdningsforskning, at de fundne effekter forsvinder igen efter kort tid, givetvis fordi befolkningens holdninger til de fleste af livets forhold er ret plastiske. Hvis vi kan vise, at vælgerne reaktion eksisterer et år efter reformbegivenheden, øger det selvsagt relevansen af vores resultater.

Figur 4 viser udviklingen i regeringstilslutning som en procentdel af alle stemmer. Vi tæller ikke "ved ikke" med, da disse i sagens natur ikke tæller med ved de rigtige parlamentsvalg. Den britiske specialitet, at de færreste regeringer har et flertal af vælgerne bag sig, ses tydeligt i figuren. Tony Blairs første regering er i den forbindelse unik. Et andet fænomen er også nemt at få øje på, nemlig den såkaldte regeringsomkostning (cost of ruling). Over tid bliver alle regeringer mindre populære, også selvom de kan kæmpe sig tilbage og genvinde regeringsmagten, som fx Thatcher og senere hendes efterfølger, Major, gjorde.

Vores tidsserier strækker sig over 69 år, hvilket er lang tid nok til at lave multivariat tidsserieanalyse. Når vi specificerer vores regressionsmodel, skal vi være opmærksomme på flere forhold. Allermest grundlæggende er det, at vi ser på betydningen af antal reformbegivenheder på regeringstilslutning. Antal reformbegivenheder er, som man også kan se i figur 1 og 2, uafhængige over tid, hvilket også giver mening teoretisk. Der er ingen grund til at tro, at bare fordi man har mange/få reformbegivenheder et år, vil man også have mange/få reformbegivenheder det næste år. Regeringstilslutningen er, på den anden side, ikke uafhængig over tid netop pga. regeringsomkostningen: Næste års tilslutning vil "automatisk" være lavere end dette års – men kun inden for hver enkelt regeringsperiode. Set over den samlede periode på 69 år er regeringstilslutningen det, man kalder stationær. For at håndtere denne dobbelthed inkluderer vi en regeringsomkostningsvariabel i regressionsmodellen, der tæller antal år fra regeringen kom til magten, og til en ny kom til (den tæller altså ikke valgperioder, men antal år fx Labour var ved magten fra 1997 indtil 2010).

En anden statistisk pudefind ved vores data er, at De Konservative har gennemført flere nedskæringer end Labour, der til gengæld har lavet flere ekspansioner. Det er naturligvis sådan, virkeligheden er, og man kan endda med nogen rimelighed forvente, at vælgerne har valgt de forskellige regeringer på baggrund af forventninger til deres adfærd på velfærdsområdet. Vi har ikke mulighed for her at gå ind i en analyse af partieffekter, men vi bør sikre os, at vores regressionsmodel kan håndtere, at de estimerede standardfejl er systema-

Figur 4: Opbakning til regeringen som pct. af alle partistemmer



Note: De sorte cirkler på den fuldt optrukne linje repræsenterer Labour, mens de tomme cirkler på den stiplede linje repræsenterer De Konservative. Den vertikale akse viser procentdelen af de adspurgte, der siger, de vil stemme på regeringen. De svagt stiplede vertikale linjer er valgår.

tisk forskellige, når De Konservative og når Labour har regeringsmagten. Det gør vi ved at estimere vores regressionsmodel med klyngerobuste standardfejl med partierne som enhed.

En stor fordel ved at have en lang tidsserie er, at det er muligt at inkludere relevante kontrolvariable, om end vi dog har det luksusproblem, at vores tidsserie er så lang, at vi på flere af de relevante variable kun kan komme tilbage til henholdsvis 1971 og 1961. Ud over regeringsomkostningsvariablen, som findes for hele perioden, da vi selv konstruerer den, fokuserer vi på makroøkonomiske kontroller, da en stor litteratur viser, at udviklingen i økonomien kan have stor betydning for en regerings popularitet (Duch og Stevenson, 2008) men også kan påvirke sandsynligheden for en reform (Amable, Gatti og Schumacher, 2006; Jensen og Mortensen, 2014). Det er netop i sådan et tilfælde, at man bør inkludere en kontrolvariabel. Vi læner os op ad litteraturen og inkluderer arbejdsløshedsraten (pct. af arbejdsstyrken, data fra ILO dækkende perioden siden 1971), inflation og real BNP-vækst (data fra World Development Indicators, dækkende perioden siden 1961). Det skal bemærkes, at der findes data på arbejdsløshed og BNP-vækst helt tilbage til 1946, men det er i forskellige dataserier, der ikke egner sig til at indgå i en samlet analyse, da de ældste data er opgjort på en anden måde, end ILO og World Development Indicators har gjort.

Den uafhængige variabel er lagged med et år, hvilket vil sige, at vi ser på effekten af reformbegivenheder et år på regeringstilslutningen det næste år. Alle de øvrige kontroller undtagen regeringsomkostningen er også lagged med et år. Da vi anvender lagged uafhængige variable, kan vi ikke inkludere valgår i den statiske model, da det ville betyde, at vi blandede effekterne af én regerings beslutninger sammen med en ny regerings popularitet. Det reducerer antallet af observationer med 14.

Resultaterne

Tabel 1 starter med at præsentere resultaterne for pensionsområdet. Model 1 viser resultaterne, når vi alene inddrager regeringsomkostningsvariablen sammen med antal ekspansioner og reduktioner. Gennemsnitligt set falder britiske regerings popularitet med næsten to procentpoint, hvert år de har regeringsmagten, men det var som sagt også en tendens, man kunne se med det blotte øje i figur 4. I model 1 ser man også, at ikke mindst reduktioner af pensionisternes rettigheder kan få vælgerne op af stolen og skifte parti. En enkelt reformbegivenhed i negativ retning koster ca. 1,8 procentpoint i opbakning. Både estimatet af regeringsomkostningen og negative reformbegivenheder er statistisk set meget præcist med en p-værdi på mindre end 0,001 pct. Effekten af positive reformbegivenheder er mindre, kun 0,8 procentpoints stigning, men stadigvæk med en p-værdi mindre end 5 pct.

Model 2 er magen til model 1 med den undtagelse, at real BNP-vækst og inflation nu er taget med, hvilket betyder, at perioden indsnævres til 1961-2014. Regeringsomkostningen falder lidt, men er stadigvæk 1,7 procentpoint om året. Effekten af negative reformbegivenheder falder også, men er dog fortsat ca. 1,3 procentpoints nedgang per begivenhed. Ekspansive reformbegivenheder betyder på en anden side mere med hele 1,1 procentpoints stigning i tilslutning per begivenhed. Endelig har inflationen overraskende nok en positiv effekt, men det skyldes nok mest, at høj inflation ofte går hånd i hånd med høj vækst (med de inflationsplagede 1970'ere som den triste undtagelse). I model 3 inkluderes arbejdsløshedsraten, hvorved perioden yderligere indsnævres til 1971-2014, hvilket ikke ændrer det store, ud over at ekspansion nu er lidt mere betydningsfuld end reduktion (1,3 versus 1 procentpoint), og begge meget præcist estimeret med p-værdier mindre end 0,001. Model 4 ser på perioden 1971-2014 uden de makroøkonomiske kontroller og viser, at de estimerede effekter ikke er påvirket af deres inklusion.

Tabel 2 viser resultaterne for arbejdsløshedsunderstøttelse og er bygget op på samme måde som resultaterne for pensionsområdet. Model 1 viser sammenhængen helt tilbage til 1946, og det er slående, at effekten af positive reformbe-

Table 1: Regressionsmodel med pensionsreformer

	Model 1 (1946-)	Model 2 (1961-)	Model 3 (1971-)	Model 4 (1971-)
Regeringsomkostning	-1,999*** (0,366)	-1,708*** (0,158)	-1,412** (0,546)	-1,566** (0,546)
Ekspansion	0,824* (0,394)	1,141* (0,459)	1,305*** (0,361)	1,305** (0,474)
Reduktion	-1,830*** (0,155)	-1,253*** (0,006)	-1,053*** (0,054)	-1,090*** (0,051)
Real BNP-vækst		0,788 (0,672)	0,869 (0,760)	
Inflation		0,284*** (0,003)	0,303*** (0,050)	
Arbejdsløshedsrate			0,034 (0,064)	
Konstant	42,626*** (0,302)	36,322*** (0,198)	34,356*** (2,349)	38,865*** (0,265)
Antal observationer	55	42	36	36
R ²	0,268	0,334	0,335	0,268

Note: Standardfejlene er rapporteret i parenteserne. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

givenheder er dobbelt så stor som effekten af negative reformbegivenheder: 2,2 procentpoint mod 1,1 procentpoint. Begge effekter har en p-værdi på mindre end 0,001 pct. Her er det vigtigt at huske på, at der er langt færre positive end negative reformbegivenheder, så i det store billede er de 1,1 procentpoints tab ved nedskæringer nok så interessant. Går vi videre til model 2, hvor real BNP-vækst og inflation er inkluderet, ses det samme mønster, om end forskellene mellem positive og negative reformbegivenheder nu er øget.

Model 3 inkluderer også arbejdsløshed, der er stærkt signifikant i modsætning til regressionsmodellerne med pensionsreformer. Effekten af positive begivenheder er nu ti gange så stor som effekten af negative begivenheder, men det er væsentligt her at notere sig, at estimatet er blevet markant ringere, og kun lige sniger sig under en p-værdi på 5 pct. Modsat er den negative effekt på 0,4 procentpoint ved en nedskæring stærkt signifikant – og modsat de positive reformbegivenheder er der mange af de negative, så effekten akkumulerer sig.

Table 2: Reformer af arbejdsløshedsunderstøttelse

	Model 1 (1946-)	Model 2 (1961-)	Model 3 (1971-)	Model 4 (1971-)	Model 5 (1971-)
Regerings- omkostning	-1,961*** (0,372)	-1,585*** (0,124)	-1,700** (0,650)	-1,749*** (0,460)	-1,703*** (0,293)
Ekspansion	2,242*** (0,573)	3,045** (0,932)	4,338* (2,012)	4,269* (2,152)	5,284*** (1,069)
Reduktion	-1,123*** (0,014)	-0,486*** (0,091)	-0,447*** (0,016)	-0,722* (0,324)	-4,546*** (0,618)
Real BNP-vækst		0,883 (0,714)	0,798 (0,669)		
Inflation		0,272*** (0,012)	0,208*** (0,013)		
Arbejdsløshedsrate			-0,511*** (0,027)		-1,044*** (0,140)
Reduktion \times arb. løshedsrate					0,461*** (0,067)
Konstant	42,528*** (0,645)	35,619*** (1,474)	39,542*** (3,376)	39,475*** (0,022)	47,023*** (1,862)
Antal observationer	55	42	36	36	36
R ²	0,280	0,313	0,348	0,258	0,357

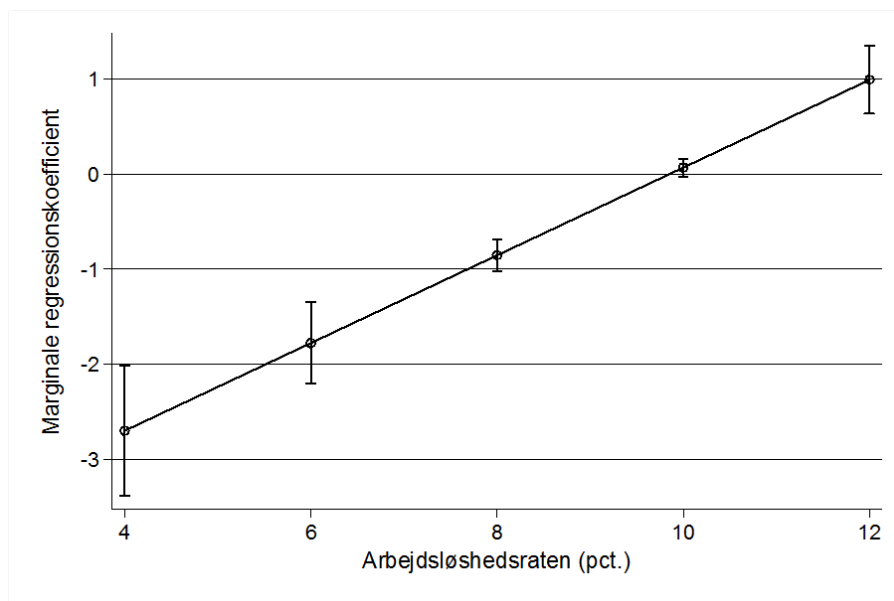
Note: Standardfejlene er rapporteret i parenteserne. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

Model 4 ekskluderer de makroøkonomiske variable, og nu bliver effekten af de negative reformbegivenheder også mere upræcis, men det er vigtigt at holde sig for øje, at grunden til, at vi har disse faktorer med, netop er, at vi dermed opnår en mere præcis beregning af effekten af reformbegivenheder.

På baggrund af model 3 og 4 er det tydeligt at arbejdsløshedsraten påvirker sammenhængen mellem især de negative reformbegivenheder og tilslutning. Model 5 udfolder denne indsigt med en interaktion mellem reduktioner og arbejdsløshedsraten. Da der kun er 36 observationer, vælger vi ikke at inkludere real BNP-vækst og inflation som kontroller, men det ændrer dog ikke afgørende på resultaterne, hvis vi gør. Interaktionen i model 5 er stærkt signifikant, så vi beregner de marginale regressionskoefficienter og rapporterer dem i figur

5. Figuren viser effekten af reduktioner i arbejdsløshedsunderstøttelse (på den vertikale akse) som en funktion af forskellige niveauer af arbejdsløshed (på den horisontale akse). Cirklene er regressionskoefficienterne, og de tilhørende linjer er 95 pct. konfidensintervaller.¹

Figur 5: Den marginale effekt på regeringstilslutning af reduktioner i arbejdsløshedsunderstøttelsen ved forskellige niveauer af arbejdsløshed



Note: Den marginale effekt er beregnet på baggrund af model 5 i tabel 2.

Når arbejdsløsheden er lav – den lavest observerede i perioden er 3,9 pct. – medfører reduktioner i de sociale rettigheder en kraftig negativ reaktion fra vælgerne, nemlig et fald på næsten 3 procentpoint i tilslutning. Når arbejdsløsheden er højere, bliver den negative reaktion tilsvarende mindre. Ved 6 pct. arbejdsløshed er straffen ”kun” 1,8 procentpoint og ved 8 pct. arbejdsløshed beskedne 0,9 procentpoint. I Storbritannien har arbejdsløshedsraten sjældent været højere end 8-9 pct. (gennemsnittet er 7,3 pct., og maksimum er 11,9 pct.), men når arbejdsløsheden er meget høj, er der en tendens til, at politikerne ikke bliver straffet men måske snarere belønnet for at foretage reduktioner. Dette er et meget interessant resultat, fordi det supplerer tidligere forskning, som har vist, at arbejdsløshedsunderstøttelsen ofte bliver skåret i perioder med økonomiske kriser (Amable, Gatti og Schumacher, 2006; Jensen og Morten-

sen, 2014). Det er umiddelbart et svært fund at få til at give mening – at politikerne skærer på det tidspunkt, hvor flest vælgere har behov for støtten – men vores resultater antyder hvorfor. Uanset at flere vælgere er i nød, er der i vælgerkorpset generelt større accept af nedskæringer, når arbejdsløsheden er høj.

Konklusion

Vores resultater kaster lys over en række debatter i velfærdsstatslitteraturen. Først og fremmest må vi konstatere, at forestillingen om, at vælgerne ikke reagere på velfærdsreformer, er forkert. Det betyder naturligvis ikke, at vælgerne altid reagerer på alle politiske tiltag, men set over en længere periode er det gennemsnitlige reaktionsmønster, som Pierson – og alle anekdoterne – forventer. Der er dog et væsentligt forbehold. Ganske vist straffer vælgerne politikere for nedskæringer, men de belønner dem også for ekspansion. Det er overraskende, fordi litteraturen ofte taler om en negativitetsbias, der gør, at vælgerne straffer hårdere, end de belønner. Det er ikke tilfældet. På den måde må man konstatere, at det faktisk er fuldt ud muligt for politikerne at tage æren for politiske beslutninger. Grunden til, at man har overset dette, er måske, at der ikke laves så mange ekspansioner, men dem, der gennemføres, har altså en klar positiv effekt på regeringens opbakning. Vælgerne tendens til at straffe politikere er også påvirket af den økonomiske kontekst i hvert fald på arbejdsløshedsområdet. Her så vi, at højere arbejdsløshed medfører en større accept af nedskæringer. Alt i alt tegner vores resultater et billede af vælgerkorpset som mere opmærksomt og, om man vil, rimeligere, end litteraturen normalt gør.

Note

1. Dette er den eneste interaktionseffekt af nævneværdi betydning mellem reform-begivenheder (både positive og negative) på pensions- og arbejdsløshedsområderne og arbejdsløshedsraten. Alle andre er enten ikke signifikante eller med meget små koefficienter.

Litteratur

- Allan, James P. og Lyle Scruggs (2004). Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science* 48 (3): 496-512.
- Amable, Bruno, Donatella Gatti og Jan Schumacher (2006). Welfare-state retrenchment: the partisan effect revisited. *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3): 426-444.
- Armingeon, Klaus og Nathalie Giger (2008). Conditional punishment: a comparative analysis of the electoral consequences of welfare state retrenchment in OECD nations, 1980-2003. *West European Politics* 31 (3): 558-580.

- Arndt, Christoph (2013). *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms: Social Democracy's Transformation and its Political Costs*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Clasen, Jochen og Daniel Clegg (2011). *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. New York og Oxford: Oxford University Press.
- Duch, Raymond M. og Randolph T. Stevenson (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- Elmelund-Præstekær, Christian, Michael Baggesen Klitgaard og Gijs Schumacher (2015). What wins public support? Communicating or obfuscating welfare state retrenchment. *European Political Science Review* 7 (3): 427-450.
- Giger, Nathalie (2011). *The Risk of Social Policy?: The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*. London og New York: Taylor & Francis.
- Giger, Nathalie og Moria Nelson (2011). The electoral consequences of welfare state retrenchment: blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? *European Journal of Political Research* 50 (1): 1-23.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jensen, Carsten (2014). *The Right and the Welfare State*. New York og Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Carsten og Peter B. Mortensen (2014). Government responses to fiscal austerity: the effect of institutional fragmentation and partisanship. *Comparative Political Studies* 47 (2): 143-170.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review* 97 (3): 425-446.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- OECD (2014). *Social Expenditure Update*. Paris: OECD Publishing.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn og Kati Kuitto (2014). *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03*. University of Connecticut & University of Greifswald.
- van Oorschot, Wim (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23-42.