

Article:

Finanskrisen og oppslutningen om velferdsstaten i Europa / Henning Finseraas

(POSTPRINT – final accepted version: RoMEO green/Green open access):

This document is the author's postprint (final accepted version). The document belongs to/is archived in the institutional archive of Institute for Social Research. The final publication is available in:

Tidsskrift for velferdsforskning  
2013, 16 (4), 260-271



## **Finanskrisen og oppslutningen om velferdsstaten i Europa\***

Henning Finseraas

Forsker

Institutt for samfunnsforskning

Postboks 3233 Elisenberg

0208 Oslo

E-post: [henninfi@samfunnsforskning.no](mailto:henninfi@samfunnsforskning.no)

\* Jeg vil takke Axel West Pedersen, to anonyme konsulenter og redaktørene for nyttige kommentarer.

## **Sammendrag**

De siste årene har de fleste OECD-landene vært rammet av en kraftig økonomisk krise som setter velferdsstaten i et krysspress mellom økte sosiale behov og voksende finansieringsproblemer. Har krisen påvirket oppslutningen om velferdsstaten? I denne artikkelen diskuterer jeg hvordan oppslutningen om velferdsstaten kan tenkes å variere med økonomiske konjunkturer. Jeg fokuserer særlig på svingninger i arbeidsledighet og økonomisk vekst, og skiller mellom oppslutning om velferdsstaten som omfordelingsmekanisme og som forsikringsordning. Deretter bruker jeg longitudinelle data fra tverrnasjonale surveyundersøkelser (European Social Survey og International Social Survey Program) som går helt frem til 2010 for å undersøke hvorvidt nivået på oppslutning om velferdsstaten varierer med svingninger i arbeidsledighet og økonomisk vekst. Den overordnede konklusjonen er at oppslutningen er overraskende stabil på tross av kraftig turbulens i økonomien.

## **The Financial Crisis and Support for the Welfare State in Europe**

### Abstract

Most OECD countries have over the last years experienced a severe economic crisis with serious social and political consequences. To what degree have the crisis influenced support for the welfare state? In this article I discuss theoretical arguments for how support for the welfare state might co-vary with the business cycle. I put emphasis on the role of changes in the unemployment rate and economic growth, and I distinguish between support for the redistributive and the social insurance aspects of the welfare state. Next I analyze longitudinal cross-national survey data (the European Social Survey and the International Social Survey Program) including data up to 2010 to study whether support for redistribution and social insurance co-varies with the unemployment rate and economic growth. The main conclusion is that welfare state support is surprisingly stable in light of the severity of the economic crisis.

## **Innledning**

Den økonomiske krisen i Europa startet med uro i finansmarkedene, men etterhvert fikk ustabiliteten i finansmarkedene konsekvenser for realøkonomien. I EU som helhet steg arbeidsledigheten fra sju prosent i midten av 2008 til nesten 10 prosent i midten av 2010. Noen land hardere truffet enn andre, i Spania økte arbeidsledigheten med over åtte prosentpoeng, mens den var stabil i Tyskland. Den økonomiske krisen har ført til sosial uro, politisk ustabilitet og fremvekst av anti-demokratiske krefter.

I denne artikkelen skal jeg studere hvorvidt finanskrisen har påvirket oppslutningen om velferdsstaten i Europa. Har finanskrisen ført til en styrket oppslutning som en konsekvens av at flere opplever eller frykter tap av jobb og inntekt? Eller er oppslutningen svekket som konsekvens av frykt for statsgjeldsproblemer og kostnadene knyttet til en omfattende velferdsstat? Som Castles (2010) nylig har påpekt har vi relativt begrenset kunnskap om hvordan kriser påvirker velferdsstaten. Å forstå hvordan opinionen reagerer er, ut fra massepolitikkmodellen i statsvitenskap, et essensielt første skritt for å forstå de politiske partienes handlingsrom, og vil derfor bidra til å forstå hvordan den faktiske politikken kan utvikle seg.<sup>1</sup>

Helt konkret vil jeg konsentrere meg om hvordan to lett målbare indikatorer på den økonomiske situasjonen—arbeidsledighet og økonomisk vekst—henger sammen med oppslutningen om henholdsvis inntektsomfordeling og arbeidsledighetstrygd. Jeg skal kun studere oppslutningen i befolkningen, jeg vil ikke si noe om hvordan de politiske partienes

---

<sup>1</sup> Se Finseraas (2009) for en diskusjon om ulike modeller for å forstå sammenhengen mellom opinion og politikk.

velferdspolitiske prioriteringer har endret seg eller hvorvidt implementert velferdspolitik har blitt påvirket av krisen.<sup>2</sup>

Den første delen av artikkelen er viet en diskusjon av hvilke teoretiske forventninger jeg har for hvordan arbeidsledighet og økonomisk vekst vil påvirke oppslutningen om henholdsvis omfordeling og arbeidsledighetstrygd. Jeg tar utgangspunkt i økonomiske («rational choice») modeller for velferdspreferanser. Noen vil oppfatte dette rammeverket som snevert, men jeg diskuterer også hvordan sympati med de som rammes av arbeidsledighet og inntektstap kan spille en rolle innenfor dette rammeverket. Disse modellene er nyttige fordi de tydeliggjør hvilke avveininger personer må gjøre under en lavkonjunktur. Gitt de antagelsene dette rammeverket bygger på, er det grunn til å forvente at økt arbeidsledighet vil øke oppslutningen om både omfordeling og arbeidsledighetstrygd, mens den typen fall i økonomisk vekst vi typisk ser i lavkonjunkturer vil redusere støtten til arbeidsledighetstrygd, men øke støtten til omfordeling.

I den andre delen av artikkelen analyseres sammenhengen mellom arbeidsledighet og oppslutning om velferdsstaten empirisk. Jeg benytter meg av data fra to tverrnasjonale spørreundersøkelser, henholdsvis International Social Survey Program (ISS) og European Social Survey (ESS). Ut fra individdataene lager jeg aggregerte mål på oppslutning om omfordeling og støtte til arbeidsledige i befolkningen og lager et paneldatasett hvor land er enhetene som følges over tid. Jeg vil se først på utviklingen over tid i noen utvalgte land hvor finanskrisen hadde ulik effekt på realøkonomien—Norge, Tyskland, Frankrike og Spania— før jeg estimerer sammenhengen mellom arbeidsledighet, økonomisk vekst og oppslutning om velferdsstaten ved hjelp av enkle paneldatateknikker.

---

<sup>2</sup> Se Vis, van Kersbergen og Hylands (2011) for en studie av utviklingen i velferdspolitikken i seks OECD-land.

Resultatene viser i tråd med forventningene at oppslutningen om både omfordeling og arbeidsledighetstrygd øker med arbeidsledigheten, men koeffisientene er ikke alltid statistisk signifikante. Resultatene for økonomisk vekst er mindre konsistente med forventningene og varierer mer mellom de empiriske modellspesifikasjonene. Det generelle bildet er at oppslutningen er relativt stabil over tid og ikke veldig påvirket av hvor kraftig landet er rammet av finanskrisen.

### **Økonomiske konjunkturer og oppslutning om velferdsstaten**

Jeg operasjonaliserer finanskrisen som et sjokk i arbeidsledighet og økonomisk vekst fordi disse variablene representerer de realøkonomiske konsekvensene av krisen som påvirket befolkningen mest direkte. Videre skiller jeg mellom oppslutning om velferdsstaten som en forsikringsordning og velferdsstaten som en omfordelingsmaskin (se for eksempel Barth, Moene og Wallerstein 2003). Fremveksten av velferdsstaten kan forstås som et resultat av at befolkningen ønsker et offentlig drevet forsikringsystem mot inntektstap grunnet skade, sykdom, aldring og arbeidsledighet, på samme måte som man ønsker å forsikre seg mot andre typer risiko. I tillegg omfordeler velferdsordningene inntekt nedover i inntektsfordelingen, for eksempel ved at kompensasjonsgradene og finansieringsbyrden varierer med inntekten. Som vi skal se trenger ikke oppslutningen om sosialforsikring og omfordeling nødvendigvis å bevege seg i samme retning til enhver tid.

#### *Oppslutning om arbeidsledighetstrygd*

Markussen (2008) presenterer en teoretisk modell, basert på Moene og Wallerstein (2001, 2003), for hvordan arbeidsledighet og økonomisk vekst kan påvirke etterspørselen etter arbeidsledighetstrygd. I Markussens modell har personer preferanser over skatterater som er basert på en avveining av nytten av nettoinntekten i dag (som er høyere ved en lav skatterate)



mot nytten av å ha en inntekt hvis man mister jobben (som blir høyere ved høy skatterate). Statens skatteinntekter brukes til å finansiere en arbeidsledighetstrygd, som i hans modell er forenklet til å være en utbetaling som er lik for alle arbeidsledige (de totale skatteinntektene delt på antall arbeidsledige). En viktig antagelse i modellen er at folk har en så sterk aversjon mot risikoen for inntektstap at de er villige til å øke innbetalingen til trygdeordningen mer enn økningen i det forventede inntektstapet tilsier.<sup>3</sup> Denne antagelsen kan fremstå uskyldig, og de fleste arbeidsmarkedsøkonomer anser den som rimelig (se for eksempel Moene and Wallerstein 2001, 2003, Wright 1986), men den påvirker flere av resultatene i modellen og det er derfor viktig å være klar over den.<sup>4</sup>

Sannsynligheten for å miste jobben, arbeidsledighetsraten, eget lønnsnivå og gjennomsnittslønnen er de parameterne i Markussens modell som er relevante for effektene av arbeidsledighet og økonomisk vekst på oppslutningen om arbeidsledighetstrygd. Et sjokk i etterspørselen etter arbeidskraft påvirker i første omgang to av parameterne i modellen: Sannsynligheten for å miste jobben og arbeidsledighetsraten. En lavkonjunktur vil for deler av befolkningen øke sannsynligheten for å miste jobben, noe som vil øke etterspørselen etter arbeidsledighetsforsikring. At risiko for å miste jobben er korrelert med støtte til sosialforsikring er ukontroversielt og veldokumentert (Rehm 2009).

---

<sup>3</sup> Teknisk er antagelsen at den relative risikoaversjonen er større enn 1.

<sup>4</sup> I (særlig den statsvitenskapelige) litteraturen om velferdspreferanser ser man ofte at denne antagelsen ansees som urealistisk på bakgrunn av at man empirisk finner en negativ korrelasjon mellom inntekt og velferdspreferanser (se Cusack, Iversen og Rehm 2006: 367, Iversen og Soskice 2009: 444). Dette motargumentet hviler imidlertid på en annen urealistisk antagelse, nemlig at disse empiriske studiene effektivt kontrollerer for all risiko for inntektstap (se diskusjon i Barth, Finseraas og Moene 2012).

For en stor del av befolkningen vil imidlertid sannsynligheten for å miste jobben være uforandret selv i en lavkonjunktur—de jobber i bransjer som ikke rammes i særlig grad (produsenter av helt nødvendige varer eller tjenester, eksempelvis regnskapstjenester) eller som har stor jobbsikkerhet (deler av offentlig sektor). For disse er det kun økningen i den aggregerte arbeidsledigheten som slår ut. Økningen i aggregert arbeidsledighet vil øke kostnaden for et gitt nivå på arbeidsledighetstrygden—for gitt sjenerøsitet på trygden vil systemet bli dyrere—noe som trekker i retning av at man vil bruke mindre penger på sosialforsikring. Samtidig betyr økningen i aggregert arbeidsledighet at det er flere ledige og man vil få mindre utbetalt dersom man blir arbeidsledig, noe man er villig til å betale for å unngå. Gitt at man er tilstrekkelig risikoavers så vil den siste effekten være større enn den første, noe som betyr at nettoeffekten er at man vil bruke mer penger på arbeidsledighetstrygd når arbeidsledigheten øker.<sup>5</sup> Det er viktig å understreke at dette resonnementet ikke betyr at kompensasjonsgraden vil øke med arbeidsledighet, noe empirien viser at den ikke gjør (Di Tella og MacCulloch 2002). Det betyr kun at man vil bruke mer penger på arbeidsledighetstrygd, selv om «prisen» på trygden har økt.

Økonomisk vekst kan forstås som en økning i egen inntekt og/eller i gjennomsnittsinntekten.<sup>6</sup> Standard forsikringsmodeller sier at en økning i egen inntekt og i gjennomsnittsinntekten vil øke etterspørselen etter sosialforsikring, særlig hvis sosialforsikringen i utgangspunktet er beskjeden. Dette betyr at sosialforsikring er som de fleste andre goder: Vi vil ha mer av godet når inntekten øker. Fall i økonomisk vekst vil

---

<sup>5</sup> Man kan innvende at dette resultatet blir drevet av at arbeidsledighetstrygden i denne modellen er en sum som fordeles likt mellom de arbeidsledige og ikke er, mer realistisk, en rettighetsbasert andel av sluttlønnen. Til dette kan man løst si at modellen indirekte fanger opp at økt underskudd på statsfinansene var en lite aktuell løsning for de fleste land.

<sup>6</sup> Merk at modellene teknisk sett studerer velstandsnivå og ikke økonomisk vekst.

reduere gjennomsnittsinntekten og en stor del av befolkningen vil oppleve fall i egen inntekt. Dette tilsier at etterspørselen etter sosialforsikring vil avta når den økonomiske veksten reduseres, og falle hvis den blir negativ. Hvis fallet i økonomisk vekst er skjevt fordelt slik at de med lavest inntekter opplever det største fallet, vil effekten være sterkere enn hvis den er jevnt fordelt (Barth mfl. 2012).

Til nå har jeg kun diskutert hvordan konjunkturer og etterspørsel etter arbeidsledighetsforsikring henger sammen ut fra et rent egeninteresseperspektiv. Sympati med de som mister jobb og inntekt kan imidlertid også spille en rolle. Innenfor den sosialpsykologisk orienterte opinionsforskningen er det vanlig å forstå holdninger som sympati med de arbeidsledige som først og fremst del av en relativt stabil holdningsdimensjon (se for eksempel Sears og Funk 1991). Slik sett blir det dyrere å realisere ens eget «sympatinivå» når forsikringssystemet blir dyrere. Samtidig er det flere trengende og for et gitt sympatinivå er man muligens villig til å betale inn mer til systemet for å unngå at de trengendes situasjon blir veldig dårlig. I hvilken grad man er villig til å betale mer skatt av sympatigrunner er også avhengig av hvorvidt de trengende blir sett på som late eller bare uheldige (Petersen 2012). De som blir trengende som et resultat av en eksogen hendelse som finanskrisen vil sannsynligvis bli sett på som uheldige og dermed «verdige trengende» (Appelbaum 2001). Samtidig kan kraftige lavkonjunkturer gi muligheter for radikale krefter til å stemple enkelte grupper som uverdige (se for eksempel Bay, Finseraas og Pedersen (2012) for en analyse av lavkonjunkturer og holdninger til innvandrere).

### *Oppslutning om inntektsomfordeling*

Standard politisk økonomi-modeller for økonomisk omfordeling definerer (eksplisitt eller implisitt) omfordeling som inntektsoverføringer fra de med høye arbeidsinntekter til de med lave arbeidsinntekter (Meltzer og Richard 1981, Moene og Wallerstein 2001, 2003), og skiller

dette fra inntektsoverføringer fra de *med* arbeidsinntekt til de *uten* arbeidsinntekt (Moene og Wallerstein 2001, 2003). Overføringer fra de med til de uten arbeidsinntekt har også inntektsomfordeling som konsekvens, men man forstår denne typen overføringer først og fremst som sosialforsikring, mens overføringer mellom inntektsgrupper rendyrker inntektsomfordelingen.<sup>7</sup> Dette er en forståelse av inntektsomfordeling som er mer spesifikk enn det man ofte ser i den offentlige debatten, hvor de fleste offentlige overføringer forstås som omfordeling.

De viktigste variablene for å forstå preferanse for omfordeling i standardmodellene er egen arbeidsinntekt og gjennomsnittsinntekten: Dersom inntekten din er lavere enn gjennomsnittsinntekten ønsker du inntektsomfordeling. Igjen kan vi tenke på økonomisk vekst som en økning i arbeidsinntekten, men for oppslutningen om inntektsomfordeling er det viktigere hvor i inntektsfordelingen veksten skjer. Forskning på amerikanske data viser at det er lavinntektsgrupper som særlig rammes i lavkonjunkturer (Hoynes, Miller og Schaller 2012). Dette ser ut til å være tilfellet også i EU i og med at det er de med lav utdanning, kort arbeidserfaring og midlertidige arbeidskontrakter som er rammet hardest (Arpaia og Curci 2010:6). Dermed virker det rimelig å anta at inntekt og utsatthet for fall i økonomisk vekst er så sterkt negativt korrelert at flertallet av arbeidstakerne opplever at inntekten har falt relativt til gjennomsnittsinntekten. Dette betyr sterkere oppslutning om omfordeling.

Standardmodellene er mindre opptatt av hvordan arbeidsledighet vil slå ut i oppslutning om omfordeling. Det mest nærliggende resonnementet er at også omfordeling innad blant arbeidstakere har et visst forsikringselement (Rehm 2009), og at flere

---

<sup>7</sup> Merk at jeg diskuterer oppslutning om sosialforsikring og omfordeling som størrelser som er helt uavhengig av hverandre, mens en mer realistisk tilnærming er å anse graden av omfordeling og sosialforsikring som beslutninger som tas samtidig (Moene and Wallerstein 2001).

arbeidstakere vil frykte at egne lønninger blir presset nedover som et resultat av økningen i arbeidsledigheten. Generelt kan endringer i arbeidsmarkedet sees på som inntektssjokk (Brunner, Ross og Washington 2011), og inntektsfall eller økt usikkerhet om egen fremtidig inntekt vil øke omfordelingsstøtten blant sysselsatte (Moene og Wallerstein 2001, Brunner mfl. 2011).<sup>8</sup>

For å oppsummere så er det rimelig å tro at oppslutningen om omfordeling vil øke i perioder med lavere økonomisk vekst, og, men kanskje i svakere grad, øke med arbeidsledigheten. Dersom folk har sympati med lavlønsgrupper kan man, analogt med diskusjonen i forrige avsnitt, tenke seg at de positive effektene er sterkere siden antallet lavlønsmottakere vil øke i en lavkonjunktur (se for eksempel Brunner mfl. 2011).

Tabell 1 oppsummerer forventningene for hvordan oppslutning om sosialforsikring og omfordeling varierer med arbeidsledighet og lønnsveksten i lav og midtinntektsgruppene.

[TABELL 1 OMTRENT HER]

### *Tidligere empirisk forskning*

Det er en omfattende litteratur som studerer oppslutning om velferdsstaten, men dette er i stor grad tverrsnittstudier. Jeg vil ikke gå gjennom denne forskningen, men heller trekke frem de få studiene som direkte estimerer sammenhengen mellom økonomiske konjunkturer og oppslutning om omfordeling med tverrnasjonale, longitudinelle data.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> At omfordelingsviljen øker når arbeidsledigheten øker (som tilsier negativ inntektsmobilitet) er konsistent med at *positiv* inntektsmobilitet reduserer støtten til omfordeling (Alesina og Giuliano 2009).

<sup>9</sup> Det er noen flere studier som studerer oppslutning om omfordeling over tid (Kenworthy og McCall 2008, Aalberg 2003), men disse studiene er opptatt av sammenhengen mellom

Blekesaune (2007) studerer oppslutning om inntektsomfordeling i 39 land (to-tre observasjoner per land) med data fra World Values Survey. Han finner at et fall i sysselsettingsraten er assosiert med økt oppslutning om omfordeling, men størrelsen på koeffisienten er beskjeden. Han finner ingen signifikant sammenheng mellom oppslutning om omfordeling og det vi kan anse som et proxy på økonomisk vekst (andelen i befolkningen som er fornøyd med sin økonomiske situasjon).

Jæger (2011) studerer oppslutning om inntektsomfordeling i 31 europeiske land (to-fire observasjoner per land) med data fra European Social Survey. Han finner ingen sammenheng mellom omfordelingsvilje og arbeidsledighet, men finner en svak negativ sammenheng for brutto nasjonalprodukt (BNP).

Jakobsen og Listhaug (2012) studerer (blant annet) oppslutningen om å bruke mer offentlige penger på arbeidsledighetstrygd i 23 OECD-land (to-fire observasjoner per land) over perioden 1985-2007. De finner en positiv, men ikke signifikant sammenheng mellom størrelsen på arbeidsledigheten og nivået på oppslutningen om arbeidsledighetstrygd. Sammenhengen er sterkere dersom det er venstrepartier som sitter med makta.<sup>10</sup>

## **Data og metode**

Jeg benytter meg av data fra to ulike datasett for å måle oppslutningen om sosialforsikring og omfordeling. For å måle oppslutning om omfordeling bruker jeg respondentenes svar på spørsmålet «Myndighetene bør redusere inntektsforskjellene». Dette er et spørsmål som er

---

økonomisk ulikhet og omfordelingsvilje, samt baserer seg utelukkende på deskriptive analyser av data og estimerer ikke sammenhengen mellom arbeidsledighet eller økonomisk vekst.

<sup>10</sup> Forfatterne mener at dette skyldes at velgernes preferanser påvirkes av hva som er på den politiske agendaen og at arbeidsledighet kommer høyere på den agendaen—og med et venstreorientert fokus som velgerne påvirkes av—når venstrepartier sitter med makta.

stilt i alle fem rundene av European Social Survey (ESS), det vil si annet hvert år i perioden 2002-2010, og er et mye brukt mål på oppslutning om omfordeling (se for eksempel Rehm 2009 og Jæger 2011).<sup>11</sup> Respondentene får svaralternativene «svært enig», «enig», «verken enig eller uenig», «uenig», «svært uenig» og «vet ikke».<sup>12</sup> Jeg slår sammen kategoriene «svært enig» og «enig» og tolker dette som andelen som ønsker inntektsomfordeling.<sup>13</sup>

Dessverre har ESS spørsmål om støtte til sosialforsikring på kun ett tidspunkt, derfor bruker jeg data fra tre moduler av International Social Survey Program (ISSP) for å måle denne dimensjonen.<sup>14</sup> Noen moduler av ISSP inneholder et spørsmål om hvorvidt man ønsker å bruke mer offentlige penger på ulike trygdeordninger. Dette er et ideelt spørsmål for mitt formål, men dessverre er ikke dette spørsmålet stilt i noen av modulene etter 2006. Jeg er derfor tvunget til å bruke et proxy for oppslutning om arbeidsledighetstrygd. Det er kun ett spørsmål som kan brukes, nemlig «myndighetene bør sørge for en anstendig levestandard for de arbeidsledige». Dette spørsmålet er stilt i 2009, 2006 og 1996. Svaralternativene i 1996 og 2006 var «definitivt», «sannsynligvis», «sannsynligvis ikke» og «definitivt ikke», mens i 2009 var alternativene en Likert-skala (fra «svært enig» til «svært uenig»). Jeg slår sammen de kategoriene som gir støtte til at myndighetene bør sørge for en anstendig levestandard («definitivt» og «sannsynligvis» i 2006 og «svært enig» og «enig» i 2009) og tolker dette som andelen som ønsker offentlig arbeidsledighetstrygd.

Dataene jeg benytter meg av er gjentatte tverrsnittundersøkelser på individnivå. Jeg aggregerer støtte til omfordeling og arbeidsledighetstrygd opp på landnivå, noe som gir meg

---

<sup>11</sup> Dataene kan lastes ned på <http://www.europeansocialsurvey.org/>

<sup>12</sup> De som svarer «vet ikke» klassifiseres som manglende observasjoner.

<sup>13</sup> Konklusjonene er de samme om jeg isteden tolker variabelen som kontinuerlig og bruker gjennomsnittsverdiene som avhengig variabel.

<sup>14</sup> Dataene kan lastes ned på <http://www.issp.org/>

et paneldatasett hvor land følges over tid. Jeg kobler datasettet om velferdsstatsopplutning til data om arbeidsledighet og økonomisk vekst på de samme tidspunktene. Arbeidsledighet måles som den årlige harmoniserte arbeidsledighetsraten, mens økonomisk vekst er den årlige vekstraten i prisjustert BNP. Dataene er hentet fra OECD Stats.<sup>15</sup> Beskrivende statistikk er presentert i Appendiks.

Jeg estimerer lineære paneldatamodeller. Jeg inkluderer konsekvent landfaste effekter for å kontrollere for tidskonstante variabler som er korrelert med nivå på velferdsstatsopplutning, arbeidsledighet og økonomisk vekst (eksempelvis politiske og økonomiske institusjoner, «kultur» og type velferdsregime). Dette betyr i praksis at jeg studerer sammenhenger mellom avvik fra enhetenes gjennomsnitt over perioden. I noen modeller inkluderer jeg også årsfaste effekter for å kontrollere for underliggende trender i variablene som er felles for alle land (eksempelvis på grunn av EU-integrasjon eller økonomisk globalisering). Jeg estimerer t-verdier som er justert for heteroskedastisitet og for korrelasjon mellom observasjoner fra samme land (såkalte «robuste t-verdier»).

## **Resultater**

Jeg vil først se på beskrivende figurer fra noen utvalgte land. Motivasjonen for å se på beskrivende statistikk fra et utvalg land er først og fremst for å illustrere på en transparent måte nivået på opplutningen og utvikling i opplutningen over tid for et sett av land hvor finanskrisen slo ut veldig forskjellig. Figur 1 og 2 viser utviklingen i henholdsvis andelen som ønsker å bedre de arbeidslediges levestandard og andelen som ønsker at myndighetene skal redusere inntektsforskjellene. Figur 2 viser at støtten til å bedre de arbeidslediges levestandard er gjennomgående veldig høy i alle land, men på sitt laveste nivå i 2010 i alle landene. Vi ser også at i de fleste landene var det en nedadgående trend også før finanskrisen. Videre er det

---

<sup>15</sup> Dataene kan lastes ned på <http://stats.oecd.org/>



interessant å se hvor lik både nivå og utvikling over tid er i Norge—som i stor grad har vært forskånet for finanskrisen—og i Spania—som har blitt hardt rammet. I både Norge og Spania er oppslutningen veldig høy både i 1995 og i 2006, mens det er et markert fall fra 2006 til 2010. Disse figurene gir åpenbart ingen indikasjon på at finanskrisen har vært viktig for oppslutningen om de arbeidslediges levekår.

[FIGUR 1 OG 2 OMTRENT HER]

Når det gjelder oppslutningen om omfordeling ser vi at også den er høy, og at over 50 prosent ønsker ytterligere omfordeling i alle land på alle tidspunkt. Det er to av disse landene som skiller seg ut i den forstand at de har en tydelig trend over tid. I Norge er det et veldig kraftig fall i oppslutningen om omfordeling, dette på tross av at arbeidsledigheten har vært stabil og at Norge ikke har blitt særlig rammet av finanskrisen. Derimot har det vært et fall i den økonomiske veksten. Samtidig har lønnsulikhetene økt i denne perioden, noe som isolert sett peker i retning av sterkere oppslutning om omfordeling (Meltzer og Richard 1981). Tyskland har en markant positiv trend i oppslutningen om omfordeling, i en periode med god økonomisk vekst (bortsett fra i 2008) hvor arbeidsledigheten steg i starten av perioden, men faktisk falt noe under finanskrisen. I Spania er oppslutningen stabilt høy, og den voldsomme økningen i arbeidsledighet fra 2008 (11 prosent) til 2010 (20 prosent) vises ikke i oppslutningen om omfordeling. Heller ikke disse figurene gir inntrykk av at finanskrisen har påvirket oppslutningen om omfordeling i særlig grad.

I tabell 2 og 3 presenteres resultatene av regresjonsanalysene hvor så mange europeiske land som mulig er inkludert. Analysene er basert på henholdsvis 41 observasjoner fra 15 land og 91 observasjoner fra 21 land. Dette er få observasjoner, men dessverre er dette

per i dag det som finnes av data for å gjøre tverrnasjonale, longitudinelle analyser. Strukturen i de to tabellene er den samme: I kolonnene 1 og 2 estimeres effekten av arbeidsledighet og økonomisk vekst alene, i kolonne 3 inkluderes de to variablene samtidig, i kolonne 4 inkluderes tidsfaste effekter (indikatorvariabler for år, med 2006, den siste observasjonen før finanskrisen, som referansekategori), mens i kolonne 5 estimeres effekten av logaritmen av arbeidsledighet for å tillate en ikke-lineær sammenheng mellom arbeidsledighet og velferdsstatsopplutning. Robuste t-verdier presenteres i parenteser. En t-verdi større enn 1.96 betyr at koeffisienten er statistisk signifikant på 5-prosentnivået. 1.68 er grensen for 10-prosentnivået, et nivå som ofte refereres når man har såpass små utvalg som her.

Tabell 2 presenterer resultatene for konjunktorenes sammenheng med støtte til at myndighetene bør sikre en anstendig levestandard for de arbeidsledige. Som forventet ut fra den teoretiske diskusjonen er det en positiv sammenheng mellom arbeidsledighet og opplutning om sosialforsikring, men effekten er veldig liten—i henhold til punkttestimatet i kolonne 4 medfører ett prosentpoengs økning i arbeidsledighet en økning i opplutningen om sosialforsikring på 0,71 prosentpoeng—og kun statistisk signifikant (på ti prosentnivået) uten kontroll for tidstrenden. Både estimatene av tidseffektene i kolonne 4 og grafene i figur 1 tilsier imidlertid at man bør kontrollere for den negative trenden i opplutning om sosialforsikring. Kolonne 5 viser imidlertid at dersom vi isteden studerer effekten av logaritmen av arbeidsledigheten er sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosialforsikring statistisk signifikant på fem prosentnivå. Effekten er imidlertid fortsatt veldig liten siden punkttestimatet tilsier at en økning i arbeidsledighet fra sju til åtte prosentpoeng (dette er en økning rundt gjennomsnittlig arbeidsledighet i utvalget) tilsier en økning i opplutningen om sosialforsikring på cirka ett prosentpoeng.

[TABELL 2 OG 3 OMTRENT HER]

Når det gjelder effekten av økonomisk vekst viser analysene uten tidsfaste effekter en positiv sammenheng mellom økonomisk vekst og oppslutning om sosialforsikring. Dette er i tråd med de teoretiske forventningene. I likhet med arbeidsledighet er koeffisienten signifikant på ti prosentnivå, men størrelsen på effekten er helt ubetydelig da punkttestimatet tilsier at ett prosentpoengs økning i økonomisk vekst øker oppslutningen med et halvt prosentpoeng. Videre ser vi at tegnet på koeffisienten snur til negativt når jeg korrigerer for den tydelige negative trenden i støtten til å bedre de arbeidslediges levekår.

En nyttig test på hvorvidt den statistiske modellen passer dataene fra noen land bedre enn andre er å gjennomføre en såkalt kryss-validering av modellen. I tråd med Beck og Katz (2001) gjør jeg dette ved å droppe ett land fra analysen, re-estimere modellen og deretter predikere velferdsstatsopplutning i alle land, inkludert det landet som ble droppet, med de nye koeffisientestimatene. Hvis modellen predikerer et helt annet nivå eller utvikling i oppslutningen enn det faktiske, indikerer dette at konjunktorene påvirker oppslutningen på en ulik måte i dette landet sammenlignet med den generelle sammenhengen. Etter å ha gjennomgått denne prosedyren for alle land finner jeg at modellen bommer mest på utviklingen over tid for Tsjekkia og Ungarn, hvor modellen predikerer en nedgang i oppslutningen, men vi observerer en økning. Det er ikke lett å forklare hvorfor akkurat disse landene avviker fra det generelle bildet. Muligens kunne man konstruere en post-hoc forklaring basert på at begge land er post-kommunistiske land, men dataene tyder ikke på at det er et generelt mønster i at modellen passer dårligere for de post-kommunistiske landene.

Tabell 3 viser resultatene for oppslutning om omfordeling. Vi finner igjen en positiv sammenheng med arbeidsledighet, og denne sammenhengen er statistisk signifikant målt i sitt naturlige nivå (kolonne 1, 3 og 4), men ikke i logaritmisk form (kolonne 5). Størrelsen på effekten er imidlertid liten, i og med at ett prosentpoengs økning i arbeidsledigheten øker

oppslutningen om omfordeling med under et halvt prosentpoeng. Sammenhengen med økonomisk vekst er positiv, men ikke signifikant i noen av modellene. Det er også verdt å merke seg at årsindikatorene ikke er signifikante, noe som indikerer at det ikke er noen sterk generell, underliggende trend i omfordelingsvilje i Europa. Modellen bommer mest på utviklingen over tid i Norge, Tyskland og Tsjekkia. I alle disse landene predikerer modellen stabilitet, mens vi observerer en trend (fallende oppslutning i Norge, stigende i Tyskland og Tsjekkia).

## **Konklusjon**

Finanskrisen har ført til en omfattende debatt om hvordan økonomiske kriser påvirker befolkningens syn på de politiske lederne, innvandrere og statens rolle vis-a-vis markedet. Motivert av denne debatten har jeg diskutert teoretiske forventninger for hvordan økonomiske konjunkturer, forstått som arbeidsledighet og økonomisk vekst, vil påvirke oppslutningen om velferdsstaten. Jeg har fremhevet at det analytisk er fornuftig å skille mellom oppslutning om sosialforsikring og omfordeling.

Ut fra rene egeninteressebaserte modeller kan vi forvente at arbeidsledighet vil øke oppslutningen om både sosialforsikring og omfordeling. Hvis befolkningen i tillegg har sympati med arbeidsledige vil oppslutningen naturlig nok øke utover den rent egeninteresseinitierte økningen. Når det gjelder redusert økonomisk vekst, forstått som fall i lønninger og i gjennomsnittsinntekten, så vil dette redusere støtten til sosialforsikring. Hvis den reduserte veksten i særlig grad rammer de med lave inntekter, noe det er rimelig å tro at finanskrisen gjorde, vil imidlertid støtten til omfordeling øke.

De empiriske analysene av oppslutning om velferdsstaten med data fra ESS og ISSP viser, i tråd med forventningene og tidligere empirisk forskning, en positiv sammenheng mellom arbeidsledighet og oppslutning om både sosialforsikring og omfordeling. Den

substansielle betydningen av arbeidsledighet er imidlertid svak og koeffisienten er ikke statistisk signifikant i alle modeller. Dataene gir imidlertid ingen støtte til forventningen om at økonomisk vekst skal være positivt korrelert med støtte til sosialforsikring og (gitt at finanskrisen særlig rammet lavinntektsgrupper) negativt korrelert med støtte til omfordeling.

Det er viktig å understreke at de empiriske analysene er basert på et veldig lite datamateriale. Det generelle bildet fra analysene er at støtten til velferdsstaten i aggregert form er overraskende svakt korrelert med økonomiske konjunkturer. Oppslutningen om velferdsstaten er sterk på tvers av Europa og fremstår som fenomener som beveger seg sakte over tid, saktere enn man får inntrykk av både fra teori og fra den offentlige debatten i media.

Samtidig som oppslutningen er stabil, har presset for å gjennomføre kostnadsbesparende kutt økt kraftig i mange land. Politikere som ønsker eller er presset til å gjennomføre kutt står da i en vanskelig situasjon. Imidlertid er det strengt tatt ingenting nytt ved denne situasjonen. Velferdsstatsforskere har i mange tiår skrevet om et tilsynelatende stadig økende press for å kutte i velferdsordningene, uten at velferdsstaten har blitt dramatisk svekket. Piersons (1996) tese om «the new politics of the welfare state» fremhever nettopp velgernes sterke oppslutning om velferdsstaten som et effektivt bolverk mot presset for nedskjæringer. Det gjenstår å se om presset som er skapt av finanskrisen er kraftigere enn det presset man har opplevd tidligere. Bolverket er i alle fall intakt.

## **Referanser**

Aalberg, T. (2003) *Achieving justice: Comparative public opinion on income distribution*, Leiden: Brill.

Alesina, A. og P. Giuliani (2009) Preferences for redistribution, *NBER Working Paper No. 14825*, March 2009.

Arpaia, A. og N. Curci (2010) EU labour market behaviour during the Great Recession, European Commission Economic Papers 405, February 2010.

Applebaum, L. D. (2001) The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decisions Regarding Aid to the Poor, *Political Psychology*, 22(3):419-442.

Barth, E., K. Moene og M. Wallerstein (2003) *Likhet under press*, Oslo: Gyldendal.

Barth, E., H. Finseraas og K. Moene (2012) Political Reinforcement: How Rising Inequality Curbs Manifested Welfare Generosity, *ESOP Working Paper*.

Bay, A.-H., H. Finseraas og A. W. Pedersen (2012) "When poverty comes in at the door": *Mass unemployment and anti-immigration attitudes*, Upublisert paper.

Beck, N. og J. N. Katz (2001) Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the Past Few Years?, *Annual Review of Political Science*, 4:271-293.

Blekesaune, M. (2007) Economic conditions and public attitudes to welfare policies, *European Sociological Review*, 23(3): 393-403.

Brunner, E., S. L. Ross, og E. Washington (2011) Economics and Policy Preferences: Causal Evidence of the Impact of Economic Conditions on Support for Redistribution and Other Ballot Proposals, *Review of Economics and Statistics* 93(3): 888-906.

Castles, F. G. (2010) Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State European, *Journal of European Social Policy*, 20(2): 91-101.

Cusack, T., T. Iversen og P. Rehm (2006) Risks at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3): 365-389.

Di Tella, R. og R. J. MacCulloch (2002) The Determination of Unemployment Benefits, *Journal of Labor Economics*, 20(2): 404-434.

Finseraas, H. (2009) Pensjonsreform: Opinion og politikk i komparativt perspektiv, i Bay mfl. (red), *Når velferd blir politikk*, Oslo: Abstrakt.

Hoynes, H., D. L. Miller og J. Schaller (2012) Who Suffers During Recessions?, *NBER Working Paper No. 17951*, March 2012.

Iversen, T. og D. Soskice (2009) Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century, *World Politics*, 61(3): 438-386.

Jakobsen, T. G. og O. Listhaug (2012) Issue Ownership, Unemployment and Support for Government Intervention, *Work, Employment and Society*, 26(3): 396–411.

Jæger, M. M. (2011) *Macroeconomic and Social Change and Popular Demand for Redistribution*, Upublisert paper.

Kenworthy, L. og L. McCall (2008) Inequality, Public Opinion, and Redistribution, *Socio-Economic Review*, 6(1):35-68.

Markussen, S. (2008) How the left prospers from prosperity, *European Journal of Political Economy*, 24(2): 329-342.

Meltzer, A. H. og S. F. Richard (1981) A rational theory of the size of government, *Journal of Political Economy*, 89(5): 914-927.

Moene, K. O. og M. Wallerstein (2001) Inequality, Social Insurance, and Redistribution, *American Political Science Review*, 95(4):859-874.

Moene, K. O. og M. Wallerstein (2003) Earnings Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis, *World Politics*, 55(4): 485-516.

Petersen, M. B. (2012) Social Welfare as Small-Scale Help: Evolutionary Psychology and the Deservingness Heuristic, *American Journal of Political Science*, 56(1): 1-16.

Pierson, P. (1996) The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, 48(2): 143-179.



Rehm, P. (2009) Risks and Redistribution An Individual-Level Analysis, *Comparative Political Studies*, 42(7): 855-881.

Sears, D. O. og C. L. Funk (1991) The Role of Self-Interest in Social and Political Attitudes i  
Mark P. Zanna (red.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Orlando,  
FL: Academic Press.

Vis, B., K. van Kersbergen og T. Hylands (2011) To What Extent Did the Financial Crisis  
Intensify the Pressure to Reform the Welfare State?, *Social Policy & Administration*, 45(4):  
338-353.

Wright, R. (1986) The Redistributive Roles of Unemployment Insurance and the Dynamics of  
Voting, *Journal of Public Economics*, 31(3): 377-399.

## Appendiks

Tabell A1: Deskriptiv statistikk

<i>Data i tabell 2 (ISSP, N=41):</i>	<b>Gjennomsnitt</b>	<b>Standardavvik</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maksimum</b>
Levestandard	76,30	12,49	44,66	93,86
Arbeidsledighet	7,98	3,46	3,00	18,02
Ln Arbeidsledighet	1,99	0,44	1,10	2,89
Økonomisk vekst	0,97	4,33	-8,23	7,60
<i>Data i tabell 3 (ESS, N=91):</i>				
Omfordeling	70,20	12,36	38,01	93,23
Arbeidsledighet	7,41	3,59	2,50	20,10
Ln Arbeidsledighet	1,90	0,45	0,92	3,00
Økonomisk vekst	2,50	1,92	-2,97	8,35

Tabell 1: Oppsummering av forventninger om sammenhengen mellom konjunkturer og oppslutning om velferdsstaten.

	Oppslutning om arbeidsledighetstrygd	Oppslutning om omfordeling
Arbeidsledighet	Øker	Øker
Redusert økonomisk vekst	Faller	Avhengig av hvor i inntektsfordelingen veksten reduseres mest

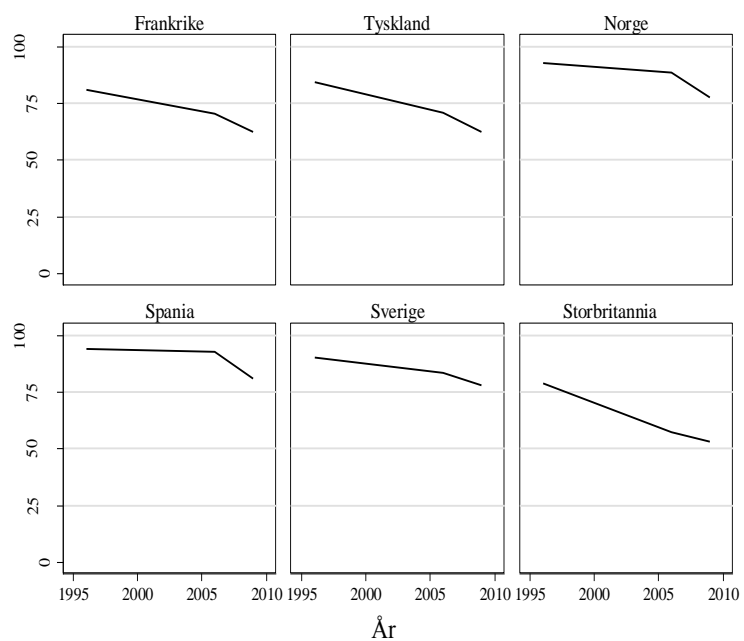
Tabell 2: Lineær regresjon med andelen som ønsker å bedre de arbeidslediges levestandard (ISSP) som avhengig variabel. t-verdier justert for heteroskedastisitet og korrelasjon innad i land i parenteser.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Arbeidsledighet	1,03 (1,36)		1,13 (1,71)	0,71 (1,00)	
Ln Arbeidsledighet					9,34 (2,56)
Økonomisk vekst		0,48 (1,56)	0,53 (1,76)	-0,63 (1,20)	-0,67 (1,27)
1996				3,06 (0,97)	2,21 (0,84)
2009				-9,37 (1,99)	-10,19 (2,16)
Landfaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Observasjoner	41	41	41	41	41
Antall land	15	15	15	15	15
Forklart varians	0,10	0,09	0,21	0,38	0,44

Tabell 3: Lineær regresjon med andelen som ønsker at myndighetene skal utjevne inntektsforskjeller (ESS) som avhengig variabel. t-verdier justert for heteroskedastisitet og korrelasjon innad i land i parenteser.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Arbeidsledighet	0,28 (1,74)		0,30 (1,93)	0,45 (2,03)	
Ln Arbeidsledighet					3,71 (1,45)
Økonomisk vekst		0,24 (1,37)	0,28 (1,53)	0,65 (1,54)	0,58 (1,37)
2002				1,71 (1,31)	1,80 (1,27)
2004				-0,36 (0,49)	-0,36 (0,48)
2008				1,73 (0,93)	1,58 (0,82)
2010				0,90 (0,66)	0,81 (0,56)
Landfaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Observasjoner	91	91	91	91	91
Antall land	21	21	21	21	21
Forklart varians	0,04	0,02	0,06	0,11	0,10

Figur 1: Andelen som ønsker å bedre de arbeidslediges levestandard (ISSP) i seks europeiske land (1995, 2006 og 2010).



Figur 2: Andelen som ønsker at myndighetene skal utjevne inntektsforskjeller (ESS) i seks europeiske land (2002-2010).

