

Att spå framtiden i backspegeln

Castles, Francis G.: The Future of the Welfare State. Crisis, Myths and Crisis Realities. Oxford: Oxford University Press. 2004, 182 s.

Befinner sig välfärdsstaten i kris? Och hur ser framtiden ut; är vi på väg mot en ökad konvergens mellan olika länders välfärdssystem? Det finns ett ökande intresse för denna problematik, vilket inte minst framgår av den ganska så imponerande mängd böcker som nyligen publicerats om välfärdsstatens påstådda kris och globaliseringens effekter på världens välfärdssystem

En av dessa böcker är Castles *The Future of the Welfare State*. Såsom titeln antyder, är den bakomliggande idén med boken att försöka dekonstruera de myter av välfärdsstaten som skapats under drygt 40 år av komparativ forskning samt att försöka erbjuda några alternativa beskrivningar baserade på realiteter. Syftet med boken är att med hjälp av OECD:s databas över sociala utgifter (SOCX) försöka testa relevansen i de antaganden som gjorts om att västvärldens välfärdsstater sakta men säkert håller på att konvergera till följd av trycket från avtagande tillväxttal, den globaliserade ekonomin och de postindustriella förändringarna.

Eftersom författaren är kritisk till användningen av aggregerade kompara-

tiva tidsserieanalyser används istället en enklare longitudinell komparationsmetod där 21 länders sociala utgiftsmönster studeras mer i detalj. Boken omspannar en period på drygt 20 år och granskar vilka förändringar som skett i välfärdssystemen mellan 1980 och 1998 samt vilken grad av konvergens som skett dem emellan. Trots att forskningsintresset varken är speciellt revolutionerande eller metoden speciellt nydanande, menar författaren att denna design är lockande genom att den: a) förmår bringa teori och empiri närmare varandra, b) kan föra den teoretiska utvecklingen framåt genom att testa komparativt genererade hypoteser. Dessutom finns det, som bokens titel antyder, en underliggande ambition att på basis av analysen skapa grund för relevanta förutsägelser av den framtida utvecklingen för välfärdsstaten.

Boken är uppbyggd kring sex temaområden. I kapitel två (s. 21-46) testas hypotesen om att det skett ett s.k. *race to the bottom* bland de 21 undersökta länderna. Enligt författaren har denna tes kraftigt överdrivits och han visar med hjälp av statistisk analys att antagandet om en *'race to the bottom'* snarare är en krismyt än en realitet, eftersom den genomsnittliga utgiftsnivån (mätt på olika sätt) antingen stigit eller hållits konstant under den undersökta tidsperioden.

I kapitel tre (s. 47-72) tar sig författaren an en mer detaljerad analys av de sociala utgiftsmönstren. Eftersom aggregerade utgiftsnivåerna (t.ex. den sociala utgiftsnivån i relation till BNP) tenderar vara allt för grova mått för att kunna studera bokens frågeställningar, görs ett försök att istället studera hur själva strukturen för den offentliga sociala välfärdsfördelningen förändrats över tid. Här laborerar författaren med olika skalor som representerar olika typer av sammansatt välfärdspolitik i syfte att åstadkomma en mer detaljerad mätning av förändring och en eventuell konvergens. Dessutom mäts vilken typ av socialpolitisk inriktning de olika systemen har, dvs. om de inkomstersättande, fattigdomslindrande eller serviceinriktade. Även här tvingas författaren dra slutsatsen att det inte finns mycket som tyder på att välfärdssystemen skulle vara stadda i förvandling, snarare tvärtom.

I kapitel fyra (s. 73-92) görs ett försök att med utgångspunkt i gällande teorier om olika välfärdsstatstypologier testa huruvida det utkristalliserats en typisk europeisk välfärdsmodell. Dessutom testas huruvida de europeiska välfärdsstaterna håller på bli mer lika varandra än tidigare, genom att analysera välfärdssystemets utgiftsstruktur, dess generositetsgrad samt dess inriktning. De slutsatser som författaren gör är att det, med vissa undantag, är svårt att urskilja något som skulle kunna tolkas som en europeisk modell. På frågan om konvergens, svarar han både ja och nej. Sett rent allmänt finns det tecken på en viss konvergens, t.ex. genom att de aggregerade utgiftsnivåerna närmar sig varandra i en slags ”up-ward harmonization” (Alber & Standing 2000).

Detta gäller också i stort ländernas allmänna välfärdsnivåer. Däremot finns det tecken på att de europeiska länderna blir mer olika varandra beträffande sin struktur, och speciellt hur mycket pengar de satsar på social trygghet, fattigdomsåtgärder och hälsovård.

Kapitel fem (s. 93-115) ägnas åt att finna förklaringar till variationen i länders utgiftsnivåer genom att för det första värdera vilket samband det finns mellan länders utsatthet/öppenhet för den internationella ekonomin och deras sociala utgiftsnivåer, och för det andra, att testa vilken förklaringskraft dessa oberoende variabler har när man kontrollerar för en rad andra ekonomiska, institutionella och politiska bakgrundsvariabler. Resultaten antyder att globaliseringens effekter på nationella välfärdsstater är allt annat än entydiga. Däremot visar analysen att tidpunkten för etableringen av välfärdssystemen och graden av ekonomisk tillväxt, graden av de-industrialisering samt den politiska vänsterns styrka spelar en stor roll för utgiftsnivåerna, så att de båda första har en negativ och de två senare en positiv effekt.

I kapitel sex (s. 117-139) behandlas de effekter som den åldrande populationen har för de nationella välfärdsstaternas finanser. Studien visar att det inte variationen i åldersstrukturen som sådan som haft den största effekten på ländernas utgiftsnivåer, utan denna roll spelas snarare av variationen mellan nationella pensionssystemens generositetsgrad. Detta betyder att det inte i första hand är fråga om att OECD-länderna i allmänhet går en pensionsbomb till mötes, utan att det snarare är fråga om att vissa länder kommer att tvingas till större nedskärningar än andra pga.

väl tilltagna pensionsrättigheter och ogynnsamma demografiska prognoser.

En annan infallsvinkel på de demografiska faktorerna ges i kapitel sju (s. 141-166) där författaren ställer frågan vilken betydelse den minskande fertiliteten har för den sociala utgiftsnivån. Här finner vi ett av bokens mer intressanta resultat; studien visar nämligen att det tycks finnas starka samband med hur många barn det föds i ett land och hur omfattande landets satsningar på familjepolitik är.

De huvudkonklusioner som görs i boken är, för det första, att globaliseringsprocessen haft en viss inverkan på välfärdsstaternas utgiftsnivåer, och att det förefaller sannolikt att detta kommer att leda till nedskärningar i välfärdsprogram för att stärka landets internationella konkurrenskraft, samt att man tvingas till begränsningar av pensionsrättigheter som en följd av den ogynnsamma demografiska utvecklingen. Resultaten stöder sålunda långt de resonemang som Paul Pierson (2001) anför, men går även emot dessa, genom att visa att t.ex. politiska faktorer såsom vänsterpartiers styrka fortfarande har en viktig betydelse för välfärdsstatens förändring. För det andra konstateras att det håller på att ske en viss konvergens mellan de 21 länder som undersökts. Denna konvergens kännetecknas kanske mest av att eftersläntrande länder kommit allt mer i kapp sådana storspenderande länder som de nordiska. Eftersom det tycks finnas en trend mot en saka men säkert växande genomsnittlig utgiftsnivå kanske man kunde säga att resultaten stöder en uppåtgående konvergens.

Som helhet är boken ett mycket intressant och välavvägt bidrag till den

komparativa välfärdsstatsforskningen. De resultat som framkommer i boken är kanske inte revolutionerande, men det är kanske inte heller att vänta med tanke på dess frågeställningar och undersökningsdesign. Det är helt enkelt mycket svårt att på ett ändamålsenligt sätt mäta graden av konvergens i välfärdspolitiken. Och detta blir inte lättare av att man är hänvisad enbart till uppgifter om länders välfärdsutgifter. Att använda utgiftsnivåer och utgiftsstrukturen för att kartlägga välfärdsstatsförändring är både ett gammalt och välprövat gebit, men tyvärr är denna ansats behäftad med vissa validitetsproblem, eftersom sociala utgifter inte säger allt om ett lands välfärdspolitiska system. Välfärdsstaten är allt för mångfacetterad för att kunna fångas upp på detta sätt. Här borde man sträva till en mer nyanserad ansats där man måhända kunde kombinera dylika ansatser med kvalitativa sådana för att få en rikare bild av välfärdsstatens förändring.

En annan problematik som kommer fram i boken, och som också ligger nära den komparativa välfärdsstatsforskningens kärnproblematik, är att bristen på tillgängliga och komparativa data ofta gör att de resultat man får fram inte förmår säga mycket om nuläget och ännu mindre fungera som någon tillförlitlig bas för förutsägelser om den framtida utvecklingen. Detta är något även kommer fram tydligt i Castles bok. Att globaliseringens effekter inte syns speciellt tydligt i resultaten kan bero på många saker. Dels kan det tänkas att globaliseringen inte haft den verkan som många gånger påstått, dels kan det hända att de kanaliseras via ett svårgripbart nät-

verk av olika mellanliggande variabler som gör att de blir svåra att urskilja. Dessutom kan det vara att man, som i bokens fall, kanske inte förmår belysa effekterna i deras fulla kraft med hjälp av statistik som sträcker sig fram endast till år 1998. Därför blir också den framtid som författaren spår i historiens backspegel väldigt spekulativ och något allmängiltig, fastän han har helt rätt i att alla välfärdsstaters är unika, inte minst beträffande deras kapacitet att motverka globaliseringen och att man därför kan spå aningen divergerande scenarios för olika länder beroende på vilken välfärdsmodell de anses tillhöra. Frågan kvarstår dock hur pass teoriutvecklande bokens bidrag egentligen är och hur många myter den i själva verket lyckas avliva. Det kan inte stickas under stol med att boken utgör en av de mer koherenta och mångsidiga analyser av sociala utgifter som gjorts, men samtidigt verkar dess resultat mera fungera som en avstämning av vad vi redan visste från tidigare. Trots detta är boken värd att läsa för envar intresserad av komparativ socialpolitik och kan, tack vare sin väl strukturerade helhet och läsarvänlighet, varmt rekommenderas som akademisk kurslitteratur.

Mikael Nygård

Källor

- Alber, Jens & Standing, Guy (2000) Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context. *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 99-119.
- Pierson, Paul (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Sosiaali- ja terveystalvelujen lyhyt oppimäärä

Heikkilä, Matti & Roos, Milla (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino. 2004, 212 s.

Stakesin julkaisema Sosiaali- ja terveydenhuollon Palvelukatsaus ilmestyy viidennen kerran. Palvelukatsaus jatkaa edeltäjiensä linjoilla, eli kyseessä on raportinomainen tietopaketti sosiaali- ja terveydenhuollon viimeaikaisesta kehityksestä. Edellisten palvelukatsauksien tapaan osa artikkeleista keskittyy kuvailemaan sosiaali- ja terveydenhuollon osa-alueita ja osa vastaavasti tiettyjä vaihtuvia erityiskysymyksiä. Pääpaino on luonnollisesti viimeisimmässä merkittävässä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa kysymyksissä.

Perinteiset neljä palveluiden osaluuetta, joiden kehitystä kirjassa tarkastellaan, ovat lapset ja lapsiperheet, ikääntyneet, mielenterveys- sekä päihdepalvelut. Näiden kohdalla Palvelukatsaukset muodostavatkin eräänlaisen barometrin, jossa uusin versio päivittää edellisten tietoja. Sirpa Taskisen artikkeli Lasten ja lapsiperheiden palvelut on tietopaketti palveluiden määrällisistä muutoksista. Artikkelin antaa lukijalle paljon tilaa tehdä omia päätelmiä lasten ja lapsiperheiden palveluissa tapahtuneiden muutosten merkittävytydestä tilastotiedon perusteella. Olen nain sin viesti tuodaan selkeästi esiin: lasten ja perheiden palveluita ei tulisi ajatella kuluna, vaan investointeina tulevaisuuteen. Sama määrällinen tarkastelunäköku lma löytyy myös Marja Vaaraman, Päivi Voutilaisen ja Sari Kauppisen artikkelista Ikääntyneiden hoivapalvelut. Tar-