

Innledning 14.02.95 på Humanistisk Kollegium, Universitetet i Oslo.  
Tykt i A. Aarnes og H. Kolstad (red): Den annen front. Aschehoug, Oslo 1998.

Sigurd Skirbekk:

## **Faglig og ideologisk kritikk av velferdsstaten**

I løpet av siste uke har jeg tilfeldigvis kommet til å se på to forskjellige dokumenter som tilsammen forteller noe om utviklingen av velferdsstatens ideologi i Norge.

Det ene dokumentet var siste nummer av Arbeiderpartiets ideologiske tidsskrift, *Aktuelt Perspektiv* for 11.02.95, der LO-leder Yngve Haagenen skriver en advarsel til sitt parti mot å tukle for mye med velferdsstaten. Haagenen ser velferdsstaten som et sosialdemokratisk produkt, og han nevner tre målsetninger som bør kjennetegne en politikk som sikter mot å realisere dens ideal: Inntektsutjevning, sosial rettferdighet og nedbygging av klasseforskjeller. Etter denne oppfatning er velferdsstatens målsetning ikke å overkomme nød eller å sikre en minimumstandard for et anstendig liv, men å arbeide for sosial likhet.

Det andre dokumentet som jeg nylig leste, var noen etterlatte papirer fra min bestefar - bonde og grundvagianer, senere ordfører og arbeiderdemokrat - Gunnar Skirbekk. Når jeg trekker fram ham som interessant i forbindelse med den historiske utvikling av en velferdspolitik i Norge, er det fordi han i 1894 sto i spissen for det første 1. mai-toget på landsbygda i Norge, nærmere bestemt i Heradsbygda i Elverum. Den fanen som Heradsbygdens Arbeiderforening fikk sydd, bar påskriften *Rettferd og brød*. Det var et program som gikk lenger en til brødet og avskaffelsen av den direkte nød; det var likevel ikke noe uttalt program for sosial likhet mellom alle kategorier av mennesker. Konkret ble det talt om lovregulerte rettigheter i arbeidsdagen, om åtte timers arbeidsdag og om barnearbeid.

Noen vil tolke forskjellen mellom 1890-tallet og 1990-tallet som et uttrykk for at arbeiderne den gang ikke var kommet lengre. Andre vil si at de dengang nøyde seg med å stille krav om arbeidsforholdene, fordi symbolpolitikk for tilhørighet kunne synes som noe fjernt og kanskje unødvendig. Tilhørigheten til slekt og arbeidsfellesskap, til lokalsamfunn og nasjon og til den større kristenhet var dengang noe selvsagt, og ikke noe som skulle politiseres.

I løpet av de mellomliggende hundre år har det pågått en kontinuerlig utvikling; ikke bare av konkrete velferdsordninger, men også i oppfatningene om hva en velferdsstat bør sikte imot. Det er ikke historisk dekkende å si at denne utviklingen begynner med Arbeiderpartiets maktovertakelse på 1930-tallet. I våre dager brukes det stadig mer penger på velferdstiltak, rundt fjerdeparten av all verdiskapning her i landet går nå i en eller annen forstand til sosiale

formål. Mange flere felter enn tidligere er blitt lovregulerte som en del av velferdsstatens domene.

Det er ikke bare nye planer og nye programmer som er skyld i ekspansjonen. Folketrygdens utgifter har økt fra ca 27 milliarder 1990-kroner i 1967 - da Folketrygden, velferdsbyggets sluttsten, ble vedtatt - og til vel 120 milliarder i 1990. Denne nærmest eksplosive økning var ikke offentlig forutsett, den er kommet overraskende på både politikere og på deres rådgivere. Vi her i Norge har likevel så noenlunde klart å følge opp de ulike løfter som folk ble gitt om velferdspolitiske rettigheter, men det er fordi vi har hatt en rik tilgang på olje. I land som ikke har slike inntektskilder, har det kommet flere signaler om at velferdspolitikernes løfter vanskelig kan innfris. Folk har for alvor begynt å diskutere velferdsstatens grenser.

Den debatten bør også vi ta her i landet. Det er mange argumenter som kunne framføres i den anledning. Men for å bringe en viss orden, tror jeg det kan være formålstjenlig å inndele argumentene for velferdsstatens grenser i to faglige og tre ideologiske grupperinger. Med faglige argumenter mener jeg argumenter som nokså lett kan knytte seg til etablerte universitetsfag.

Den første type faglige argumenter for at velferdsstaten må ha andre grenser enn det noen vil definere som folks "behov", er av økonomisk og økologisk art. Det er grenser for hvor store trykdebudsjetter og hvor mange sosialutgifter samfunnet kan tåle, i alle fall så lenge vi baserer vår økonomi på konkurranse og internasjonal åpenhet. Hvis vi priser ut varene våre, får vi ikke solgt dem. Hvis vi skatter ned inntektene vesentlig mer enn andre, vil vi risikere en brain drain, at dyktige folk reiser til andre land. Nøyaktig hvor grensene for velferdsoverføringene går, våger ikke jeg å gi meg inn på. Jeg vil nøye meg med å si at det er grenser for hvor mye en stat kan ofre på velferdsutgifter, når den samtidig har en rekke andre oppgaver den skal løse.

Teoretisk kunne nok Norge, isolert sett, klart seg rent økonomisk ved stadig å øke utvinningen av olje og gass. Men her kommer vi opp i et dilemma: Ved å pumpe opp store mengder olje bidrar vi til å holde oljeprisene nede og olje-konsumet oppe. Dette gjør det relativt ulønnsomt å utvikle alternative energi-kilder; samtidig som vi bidrar til at det som skulle vært vårt viktigste råvare-grunnlag for framtidig industri, brukes som brensel. Indirekte blir vi medskyldige i et raskt forbruk av fossilt brennstoff og dermed av forurensingsproblemene på verdensbasis. Ikke minst for et land med Norges rykte på miljøfronten blir dette et dilemma.

En annen type faglig innvendinger mot velferdsstatens ekspansjon er de sosio-logiske argumenter for differensieringens nødvendighet. Modernitet består blant annet i nye former for differensiering og nye former for integrasjon. Differensiering betyr ikke bare at folk har flere forskjellige yrker enn tidligere. Samfunnets organisering i stort må også deles opp i forskjellige sfærer med ulike funksjoner. - Familie og arbeidsliv, politikk og religion, undervisning og forskning blir ulike livsområder som må reguleres av delvis ulike normer. Det som kan være riktig i en familiesammenheng, er ikke uten videre riktig i en politisk eller i en økonomisk sammenheng. Det kan gis strukturelle argumenter for at ulike "institusjoner" må være regulert av ulike normer og mellommenneskelige relasjoner for å kunne fungere etter sin hensikt. Dette betyr blant annet at det gis strukturelle grunner for at sosialpolitikken ikke er egnet til alle slags oppgaver, uansett hva vi måtte ha å sette inn av ressurser.

Vi vet alle at offentlige velferdsetater har overtatt mange oppgaver som tidligere lå til familien, så som sykepleie og aldersomsorg, opplæring og konfliktløsning. Langt på vei er

også barndommen overtatt av offentlig regulerte barnehagetilbud. Flere pedagoger mener at barnehager kan være positive for barns utvikling, som et tillegg til familiekontakten. Men om noe er bra, er ikke enda mer nødvendigvis enda bedre. Sosiologer mener å vite at primærsosialiseringen av barn krever spesielle forhold mellom barnet og de barnet identifiserer seg med. De kaller disse relasjonene for "partikularistiske". Det vil si de må være partikulære eller spesielle. En mor skal skille mellom egne barn og andres unger; det enestående i relasjonen er viktig for utviklingen av en enestående identitet. Barnehagetanter kan også vite dette, men de vil ha strukturelle vansker med å kunne praktisere slike relasjoner. Samholdet i en barnehage krever opplevd rettferdighet, det vil si at alle skal behandles likt og etter de samme normer, relasjonene må her være tilnærmet "universalistiske". Partikularistiske relasjoner lar seg ikke praktisere i institusjoner som er bygd over universalistiske prinsipper. Dette betyr i klartekst at vi ikke kan vente at barnehager kan overta familiens roller.

Andre viktige oppgaver der velferdsordninger kommer til kort er befolkningsreproduksjonen, den motiverende mening for innsats ut over egen egoisme og det som skaper følelse av integrasjon og tilhørighet. Jeg vil illustrere det siste med et eksempel:

For en del år siden, i 1961, var jeg tilstede på et nordisk møte i den finske skjærgården. Der var også den unge naturaliserte svenske professoren Knut Sveri og flere finske, danske og norske akademikere. Sveri forsøkte å overbevise sine nordiske kolleger med at de burde ta etter svenskene i deres arbeid med den nye almämma tjänstemannspensionen (ATP). Han talte varmt for hvilket store gemenskap Sverige var i ferd med å realisere. Da var det en av de eldre finske professorene tok ordet, så svensken i øynene og sa med tung røst: Ni vet inte vad gemenskap är; ni har aldrig gråtit sammans! Det han tenkte på rent konkret var den finske vinterkrigen, og det forhold at svenskene aldri hadde opplevd noe fellesskap i krig. Mer allment uttrykte hans replikk en påminnelse om at fellesskap er noe som utvikles historisk, gjennom at et folk deler skjebne i motgang og medgang. - Nasjonalkjensle er ikke noe som kan konstrueres og dekonstrueres, slik enkelte overteoretiske postmodernister later til å tro. (I parentes bemerket, her kan vi også finne grunnene til at en innfødt befolkning ikke uten videre anerkjenner fullt fellesskap med "nye landsmenn", bare fordi disse har fått et juridisk statsborgerskap av et politisk byråkrati.)

Det kunne sies mer om sosialpolitikken og planleggingens grenser. En totalitær velferdspolitik er like misforstått som andre forsøk på å forme moderne samfunn etter én idé og ett normsett. Totalitære partidiktaturer kjenner vi. En total religiøs ledelse kan ende i noe som ligner det vi kjenner som politisk fundamentalisme. Omfattende forsøk på å la familiære normer prege mest mulig av samfunnet ender lett i partikulære mafiarelasjoner. En altomfattende økonomisk markedstenkning kan føre til at også mennesker får sin pris og til at mellommenneskelig lojalitet begrenses til det lønnsomme i "cost/benefit"-kalkyler.

Sosiologer kan være uenige om mye, men at moderne samfunn må preges av institusjonell differensiering, derom er det knapt tvil blant de som kan sitt fag.

I tillegg til denne type argumenter, som jeg altså har kalt faglige, kan vi finne en del andre innvendinger mot velferdspolitikken slik vi har lært å kjenne den. Jeg vil kalle disse innvendingen ideologiske, de henger gjerne sammen med mer omfattende ideologiske grunnsyn.

For det første vil jeg nevne de marxistiske innvendinger mot sosial-demokratisk velferdspolitik. På dette hold hevdes det gjerne at velferds-ordningene tjener til å passivisere

folk og til å få det til å akseptere samfunnsforhold som egentlig burde forandres. I mer ytterliggående form kan det bli sagt at velferdsordningene tjener til å gjøre det urettferdige utholdelig, og til å hindre folk fra å gjøre revolusjon.

Det er mulig denne type argumenter hadde noe for seg når det gjaldt Bismarcks takling av die Soziale Frage i Tyskland i forrige århundre. Jeg tror imidlertid ikke argumentet er særlig dekkende for norske tilstander i dag; hvis vi da ikke lar det gjelde på andre felter enn der det var tiltenkt. Det er jo mulig at f.eks. sosialpolitiske tiltak for å avdramatisere skilsmisenes virkning på barn har en dobbelt virkning, dels å mildne en smertefull situasjon for de det gjelder, dels å normalisere samlivsbruddene i stedet for å gjøre noe med årsakene til at så mange par går fra hverandre.

En annen type ideologiske innvendinger mot velferdstenkningen er de som jeg vil kalle liberalistiske. Det kan bli sagt at velferdsstatens byråkrater og utøvere får en egeninteresse i å definere folk som klienter for å opprettholde sine egne yrker. Ethvert byråkrati har imidlertid sine omkostninger ved at staten blir sterkere og individene svakere. Velferdsordninger ut over et visst minimums-nivå ses som en trussel mot individenes frihet.

For egen del er jeg ikke overbevist om at den liberalistiske kritikk treffer livsstilssjonesen til så veldig mange. Selv om en del sikkert ergrer seg over firkantete byråkratiske ordninger, vil jeg tro at de aller fleste har fått mer frihet ved velferdsordningene enn de ellers ville hatt. Men det betyr ikke at alt er bra. Det kan bli for mye frihet også.

En tredje type av ideologisk kritikk mot velferdsstatens omfang dreier seg nettopp om følgene at folk får mye frihet til å velge livsform, men lite moralsk veiledning i hvordan de bør velge, samtidig som offentlige etater forsøker å ufarliggjøre konsekvensene av alle livsvalg. Folk stiller i prinsippet likt til alle servicetilbud enten de har valgt en happy-go-lucky-livsstil og slått seg på rusmidler eller de arbeider seriøst med helse og informasjons-tilgang. Om folk velger å inngå i et forpliktende forhold til et annet menneske eller de bare surrer fra blomst til blomst, så blir de i prinsippet likestilt når det gjelder de rettigheter de kan gjøre krav på. En politisk byråkratisk velferdsstat kan bidra til en moralsk oppløsning av personlig ansvar og mellommenneskelig moral, ikke minst hvis den kombineres med en liberalistisk kulturpolitikk.

Denne type kritikk vil mange kalle konservativ, i og med at den følger i forlengelsen av Gemeinschaft-samfunnets moralsk krav til folk. Vi kan ofte høre oppgitte kommentarer over at mye velferdstilbud blir misbrukt. Det kan også bli sagt at den økende tendens til at folk krever subsidierte boenheter til seg selv heller enn til sine familier, er en bivirkning av velferdspolitikernes individsentrerte behovs- og rettighetstenkning. (Mellom 1948 og 1985 ble det i Oslo bygd 143 000 nye leiligheter. Folketallet økte bare med 13 000 i dette tidsrommet. Når det likefullt var bolignød, og boligspekulasjon, hadde dette sammenheng med at svært mange flere enn nødvendig hadde bosatt seg som enslige. Den sistnevnte kategorien mennesker er forøvrig også gjennomgående mer sårbare når det gjelder behov for sosial hjelp.)

I Norge befinner foreløpig den moralsk-konservative kritikken av velferds-staten seg på indignasjonsplanet. I USA synes derimot reaksjonene å få politiske konsekvenser. Der er det ikke bare gjerrige republikanere i Representantenes Hus som vil skjære ned på velferdsrettighetene. Sjefredaktør Mortimer B. Zuckerman i US News and World Report skriver den 16.1.95 at nå ønsker så mye som 80 % av alle amerikanerne å kutte ned på

overføringene. Siden Lyndon B. Johnsons program for The Great Society i 1965 har amerikanske skattebetalere punget ut med mer enn 5 trillioner dollars (NOK 35/40 000 000 000 000) til velferdssystemene. Resultatet er likefullt blitt mer familieoppløsning, flere enslige forsørgere, mer narkotikamisbruk, mer kriminalitet og grovere vold. Zuckerman hevder at i dag sitter omkring 40 % av yngre svarte menn 17 til 35 år i fengsel eller de er under tilsyn, 2 av 5 yngre svarte kvinner sier at de er blitt tvunget til uønsket seksuell aktivitet, mellom 70 og 80 % av deres barn fødes utenfor ekteskap. Han mener kort sagt at velferdsordningene ikke har hindret familieoppløsning blant svarte og hvite velferdsnettakere, men heller bidratt til en moralsk forverring.

Jeg vil ikke se bort fra at det kan ligge politisk krutt i liknende reaksjoner også i andre land. I denne situasjonen vil samfunnsforskere gjøre mer nytte for seg ved å utarbeide systematiske studier av hva som må til for å få samfunn til å fungere moralsk, heller enn å være løpegutter for politisk korrekte meninger og forsøke å bortforklare de folkelige reaksjoner.

I stedet for bare å kreve mer penger til alle som sier de har pengers behov, burde vi kanskje spørre hva det er ved pengene som folk etterspør. I vår kultur har penger tre betydninger: De kan være et internasjonalt byttemiddel for varer og tjenester. De kan bli oppfattet som et belønningssystem for personer som har utmerket seg på et område. Og de kan bli oppfattet som et symbol på likeverdig eller ulikeverdig tilhørighet til samfunnet. Fordi vi har forkastet så mange av tilknytningssymbolene og belønningssymbolene i det tradisjonelle samfunn, har pengene fått en umulig tredobbelte funksjon i mange angivelig rasjonelle samfunn

Modernitetens program var å erstatte tradisjon med teori. Dette kan gi men-neskene en ny myndighet, men også et nytt ansvar. Vi må forstå rasjonaliteten i de tilsynelatende irrasjonelle tradisjoner, før vi eventuelt forkaster dem.

Moderniteten er et sjansespill, det er ikke til å unngå at mange velmente forsøk vil vise seg å være feilsatsninger. Under slike forhold bør vi ikke tolke alt som skjer som uttrykk for en ufravikelig utvikling eller som framskritt bare fordi intensjonene en gang var gode.

Det har skjedd store feilskjær i ideologienes og framskrittets navn. Men vi har allerede spist av kunnskapens tre og kan vanskelig finne tilbake til uskylds-tilstanden. Vårt lodd må derfor bli å utvikle bedre teorier om samfunnslivets mange sammenhenger, ikke å forkaste all intellektuell modellbygging. Selv om samfunnsforskerne langt fra vet alt som de burde vite, så vil det være min påstand at vi nok vet atskillig mer om samfunns funksjoneringsevne enn hva mange politiske ideologier har gått ut ifra.