

Skiftende forestillinger om velfærdsstatens kriser

Mads Meier Jæger, Jon Kvist

First published in Nordisk Sosialt Arbeid, 2000, Vol. 20, No. 4, pp. 218-226

Reprint 1:2001



Reprint

*Socialforskningsinstituttet
The Danish National Institute of Social Research*

Skiftende forestillinger om velfærdsstatens kriser

REFEREEREDØMT
Antaget
til publicering
september 2000



Mads Meier Jæger
Bac.scient.soc
forskningsassistent

Adresse:
Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade
11, DK-1052
København K.
Tlf. +45 3348
0800
Fax +45 3348
0833
e-mail:
mads@sfi.dk
Hjemmeside:
www.sfi.dk



I nyere tid har diskussionen om velfærdsstatens formodede kriser stået centralt både i den akademiske og offentlige debat. Men hvad implicerer forestillingen om velfærdsstatens krise, og hvordan kan man overhovedet tale om en krise når velfærdsstaten tilsyneladende lever videre i bedste velgående? Artiklen præsenterer og diskuterer en række centrale forestillinger om velfærdsstatens kriser og forsøger på baggrund heraf at give et bud på hvordan velfærdsstatens nylige udvikling og forandringer kan forstås.

Det er ganske vist – nu er den gal igen med den nordiske velfærdsmodel: Den er for dyr, for stor, for passiviserende, for bureaukratisk og for ineffektiv i løsningen af sociale problemer, og den kan ikke overleve i en globaliseret verden. Siden begyndelsen af 1970'erne er ethvert tænkeligt bibelsk onde i menneske og samfund blevet formuleret som en kritik af velfærdsstaten – og ikke mindst den nordiske velfærdsmodel. Trods dommedagsprofetier ser velfærdsstaten alligevel ud til at bestå med en vis succes. Men hvad er der egentligt blevet sagt om 'velfærdsstatens krise', hvordan og hvorfor?

Det mest karakteristiske for diskussionen om 'velfærdsstatens krise' er, at der ikke er nogen systematik i brugen af begrebet "krise". Krise kan vedrøre økonomiske, politiske, kulturelle og sociale aspekter af velfærdsstatens institutionelle indretning og virkemåde, og kun ganske få kritikere gør sig overvejelser om, hvad udfaldet af krisen i givet fald kunne blive for velfærdsstatens fremtid. Med udgangspunkt i denne uklarhed søger vi her at præsentere de forestillinger om krise, der gennem tiden er identificeret i forhold til vel-

færdsstaten, ligesom vi forsøger at beskrive de ideer om samfund og stat, der ligger bag de forskellige "kriseanalyser". Det er nemlig vores antagelse, at der i et vist omfang er en systematik i måden at opfatte velfærdsstatens problemer på, der kan tilskrives bl.a. analysens opfattelse af krisebegrebet, det tidspunkt hvori analysen er skrevet, samt forfatterens teoretiske syn og politiske hensigt med at kritisere velfærdsstaten.

'Krise' – et elastisk begreb

Begrebet "krise" er en svært håndterbar størrelse. Der hersker ikke i samfundsvidenskaben nogen entydig og alment accepteret definition af, hvad en "krise" helt præcist implicerer, herunder hvorfor den opstår, hvilken udformning og konsekvenser den har, samt hvordan den eventuelt kan afværges.

Der er heller ikke nogen entydig brug af begrebet i den offentlige debat. Fx har de to nordmænd, Liv Solheim og Stein Kuhnle (1991), i en undersøgelse af, hvad man skal forstå ved krise i relation til velfærdsstaten, påpeget, at man i den gængse brug af begrebet i den offentlige debat og den samfundsvidenskabelige litteratur kan skelne mellem om krisebegrebet bliver brugt til at karakterisere:

- et vendepunkt,
- et eksternt chok,
- en langvarig modsigelse, eller
- ethvert større eller langstrakt problem.

Kynisk kunne man fristes til at sige, at krisebegrebet bliver brugt i flæng, når journalister søger at aflive myter, eller når det passer ind i politikeres og andre interessegruppers kram. Mere konstruktivt kan man iagttage en vis enighed om, at en krise grundlæggende vedrører *en tilstand af ubalance i et socialt system*, der:

(...) opstår når strukturen i sociale system er trua. Dette sker når kapaciteten til å løyse konflikter i det sociale systemet ikkje er så stor som nødvendig for å opretthalde systemet. Ein talar

om krise når balansen i et socialt system bliver forstyrret og en ikke klarer at oprette stabilitet igen (Kuhnle og Solheim 1991, side 22)

En krise er altså en ukontrollabel tilstand af ubalance eller disharmoni, hvor det sociale system er i en forandringsproces eller står over for en potentiel omvæltning. For at gøre dette krisebegreb mere anvendeligt kan man se på krisens modsætning; nemlig social orden og integration. I sociologien skelner man her ofte, med inspiration fra den engelske sociolog David Lockwood, mellem to typer af integration: *systemintegration* og *social integration* (Lockwood 1964). *Systemintegration* vedrører samspillet mellem de overordnede, samfundsmæssige sfærer eller "systemer": det økonomiske, det politisk-administrative og det socio-kulturelle system. I figur 1 er principperne for systemintegrationen i forbindelse med velfærdsstaten forsøgt gengivet.

Den *social integration* derimod drejer sig om integration på *individniveauet*; dvs. at den formes af individers indbyrdes interaktion og handlen. De to former for integration er ifølge Lockwood gensidigt afhængige for en harmonisk, overordnet samfundsmæssig integration: Systemerne sætter rammerne for aktørernes handlingsmuligheder, mens aktørerne på samme tid konstant påvirker og omformer systemerne. De handlende aktører kan således opfattes som "motoren" i systemet.

I figur 1 kan man se de funktioner, som de samfundsmæssige systemer udøver i forhold til hinanden. Det er det økonomiske system eller markedet, der tilvejebringer ressourcerne til det politiske system og staten, primært igennem skatter og afgifter, og til den enkelte arbejder i det socio-kulturelle system typisk som løn og frynsegoder. På samme tid fastlægger det politiske system den overordnede styring med markedet gennem dets økonomiske politik, mens det politiske system gennem forskellige velfærdsordninger kanaliserer ressourcer til civilsamfundet – her kaldet det socio-kulturelle system – hvor arbejdsmarkeds- og socialpolitikken spiller en stor rolle. Systemintegrationen vedrører altså samspillet mellem de tre overordnede samfundsmæssige systemer. Den sociale integration kan på den anden side opfattes som den omstændighed, at systemerne bliver "fyldt op" med handlende individer, der hele tiden agerer i forhold til og forandrer systemerne.

Modellen kan være et udgangspunkt til at forstå velfærdsstatens krise. Krise kan da for-

stås som de situationer, hvor der ikke længere er overensstemmelse mellem systemintegrationen og den sociale integration; fx når et af de sociale systemer bliver bragt ud af balance. I et sådant tilfælde kan ubalancen i et system få konsekvenser for både de andre sociale systemer, men også for den sociale integration på individniveauet. Et eksempel kunne være en økonomisk krise, fx en oliekrise eller høj inflation, der leder til politisk uro i forhold til hvordan krisen skal håndteres, samtidig med at individerne på aktørniveauet begynder at kæmpe indbyrdes om de knappe ressourcer, fx når oliepriserne stiger. Den aktuelle situation i det tidligere Sovjetunionen er et godt eksempel på en økonomisk og politisk krise, der har bredt sig til både det sociale og kulturelle system, men som også har store konsekvenser på aktørniveauet.

Lockwoods model giver med andre ord et analytisk udgangspunkt for at håndtere krisebegrebet i relation til velfærdsstaten, fordi den gør os i stand til at specificere (1) at en krise udspiller sig i et *specifikt*, samfundsmæssigt delsystem (det økonomiske, det politisk-administrative eller det socio-kulturelle) men ikke i et andet, (2) at en krise i ét system kan påvirke integrationen i de andre systemer og kan føre til kriser heri, og (3) at der er en sammenhæng mellem kriser på det systemiske niveau og på individniveauet; dvs. at en disharmoni i *systemintegrationen* kan have effekter for den *social integration* (og omvendt).

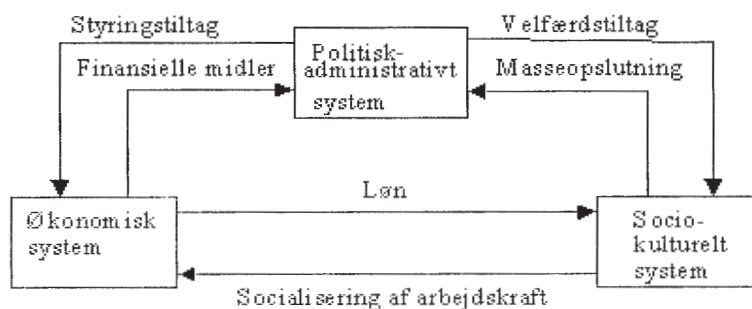
En sidste vigtig skelnen går på, om man betragter krisen som noget, der har udspring i velfærdsstaten selv, såkaldt *endogene* kriser, eller noget, der påvirker velfærdsstaten udefra, såkaldte *eksogene* kriser.



Jon Kvist
ph.d, seniorforsker

Adresse:
Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade
11, DK-1052
København K.
Tlf. +45 3348
0800
Fax +45 3348
0833
e-mail: jk@sfi.dk
Hjemmeside:
www.sfi.dk

Figur 1: System integration



Kilder: Kuhnle og Solheim 1991: 23

Sammenfattende kan vi nu stille en række spørgsmål til, hvordan man forstår krisebegrebet:

- Hvordan er krisen opstået og hvori består den? Herunder om krisen opfattes som et vendepunkt; et eksternt chok; en 'langvarig modsigelse' eller ethvert større eller langstrakt problem
- Er krisen *eksogen* eller *endogen* i forhold til velfærdsstaten (dvs. udefra påført eller (system)internt genereret)?
- I hvilket samfundsmæssigt system lokaliseres krisen i udgangspunktet (det økonomiske, politiske eller det socio-kulturelle), og hvilke konsekvenser har krisen for 1) systemernes indbyrdes samspil (systemintegrationen), 2) integrationen mellem systemniveau og aktørniveau (evt. reciprociteten) og 3) aktørniveauet isoleret set (den sociale integration)?

En anatomi over velfærdsstatens kriser

Hvis vi igen bruger Lockwoods model til at indkredse, hvordan man kan beskrive velfærdsstatens kriser som relateret til hvert af de forskellige samfundsmæssige systemer, kan man i hovedtræk opdele opfattelserne af kriserne i tre grupper. Disse er skematisk gengivet i tabel 1.

Tabel 1. Kriser i vestlige industrialiserede velfærdssamfund opdelt efter system

System	Krise	Eksempler
Økonomisk	Finansiering	Oliekriser Høj og permanent arbejdsløshed
	Konkurrenceevne	EU vs. Japan og USA EU vs. tidligere Østeuropa og NIC
	Fordeling	Middelklassens velfærdsstat Øget ulighed Fattigdom
Politisk-Administrativt	Styring	Regeringsskift Ændringer i partistruktur Bureaukrati
	Incitament	Interesseorganisationer Government overload Ineffektivitet
	Legitimitet	Formynderi Manglende folkelig opbakning Ikke-deltagelse
Socialt	Motivation	Nye normer og livssyn
	Social disintegration	Socialt udstødte
	Forventning	Kravsinflation (Uholdbare) høje forventninger Ydelser og arbejde/opsparing Skattetryk og arbejde- samt betalingsvillighed

Kilde: Udarbejdet efter Kuhnle og Solheim (1991), Ploug og Kvist (1994).

Tabel 1 giver også nogle af de eksempler på kriser, som vi har hørt så meget om de seneste godt 25 år. I resten af artiklen vil vi søge at beskrive baggrunden for de forskellige udlægninger af velfærdsstatens krise, og diskutere hvad vi kan lære af historien.

Baggrunden for kriseanalyserne

Som nævnt implicerer en krise i et socialt system, at en normal- eller idealtilstand brydes og at systemet bliver bragt ud af balance. For at komme over krisen må det sociale system enten tilpasse sig, eller, i yderste konsekvens, gå til grunde. Den "normaltilstand", der historisk lå forud for velfærdsstatens formodede krise, omfatter perioden fra slutningen af den anden verdenskrig og frem til slutningen af 1960'erne, hvor betingelserne for velfærdsstatens vækst var særlig gode. Denne periode omtales derfor også ofte som "velfærdsstatens guldalder" (se fx Esping-Andersen 1996). Over det meste af Europa var der en fælles optimisme på velfærdsstatens vegne og en udbredt tro på solidaritet og sociale fremskridt.

Velfærdsstatens guldalder var kendetegnet ved et boom i den globale økonomi med historisk høje vækstrater og en stærk politisk vilje til at udvide velfærdsstatens sociale sikring til at omfatte stadig større dele af befolkningen med stadig flere og bedre ydelser. I 'de glade 1960ere' undergik Danmark sande revolutioner i alle tre sociale systemer, nemlig arbejdsmarkedet, familien og den offentlige sektor. Arbejdsmarkedet gav arbejde til alle, også til kvinderne, der populært sagt 'trådte ud' af familien. Familien overgik dermed fra at bestå af én mandlig hovedforsørger til to udearbejdende, som endvidere ikke reproducerede sig selv i samme omfang som deres forældre, hvilket betød at antallet af børn per familie faldt. De omsorgsopgaver, der før lå i familien, blev delvis overtaget af den offentlige sektor, som blev kraftigt udbygget, bl.a. på det sociale område med omsorg for ældre og børn.

Guldalderen fik dog en ende. Fra omkring 1970, med en række svingninger i den globale økonomi – den første oliekrise fra 1973 er den måske mest berømte og berygtede – begynder de voldsomme vækstrater at tage af, og med dem også det økonomiske grundlag for fortsat udvidelse af velfærdsstaten. Den politiske og ideologiske samhörighed og konsensus omkring den "store" velfærdsstat som entydig god og ønskværdig begynder samtidigt at krakelere. I Danmark er det bedste ek-

sempel her på jordskredsvalget i 1973, hvor det gamle fire-partisystem falder sammen med Glistrups indmarch i Folketinget med 28 mandater (ud af 179 mulige); et utvetydigt folkeligt mistillidsvotum til det etablerede politiske system og til det socialdemokratiske velfærdsstatsprojekt.

Andre litterære eksempler er Bent Hansens "Velstand uden velfærd" og Jørgen Dichs "Den herskende klasse", som begge satte spørgsmålstejn ved velfærdsstatens evne til at løfte alle ud af social armød (Hansen 1973, Dich 1973). Økonomerne – og med dem de fleste vesteuropæiske politikere – fokuserede imidlertid hovedsagligt på makro-økonomiske forhold og forsøgte stadig med traditionelle keynesianske virkemidler at sætte gang i samfundet (for Norden se Mjøset 1986). Der går faktisk cirka 10 år før OECD, de "rige landes" samarbejdsorganisation og talerør, definerer *velfærdsstatens krise* som et reelt, samfundsmæssigt problem (OECD 1981). Fra 1980'erne og frem til i dag er kriseforestillingerne, i forskellige retoriske og forståelsesmæssige udformninger, et gennemgående og vedvarende emne i den offentlige debat og socialpolitiske diskurs. Disse kriseforestillinger er emnet for de følgende afsnit.

Krise i det økonomiske system

Den del af kriseanalyserne, der mest indgik har forbundet velfærdsstatens krise med det *økonomiske* system, eller måske mere præcist: den kapitalistiske markedøkonomis integration i og indflydelse på velfærdsstaten, har overvejende været *marxistisk* inspireret. Det er forståeligt, da den marxistiske samfundsanalyse traditionelt giver de økonomiske og produktionsmæssige forhold en forklaringsmæssig forrang (O'Connor 1973, Gough 1979, Offe 1984). Fænomenet velfærdsstaten er ingen undtagelse herfra. Tidsmæssigt fremkommer de økonomiske kriseanalyser i kølvandet på den førnævnte destabilisering i den globale økonomi, der indtraf fra slutningen af 1960'erne, og som satte spørgsmål om velfærdsstaternes finansielle grundlag på dagsordenen.

En central tankegang i disse hovedsageligt marxistiske kriseanalyser (O'Connor, Gough, Offe) er, at velfærdsstaten er, og altid vil komme, i en *fiskal* krise, dvs. en krise hvor de økonomiske ressourcer ikke slår til, og hvor velfærdsstatens udgifter konstant vil være større end dens indtægter. En sådan krise kan

give sig udslag i fx en manglende evne til at finansiere de sociale ydelser, forringelser af konkurrenceevnen samt en række fordelingsmæssige problemer.

Disse analyser bygger på teorien om, at den moderne, *kapitalistiske* velfærdsstat skal opfylde to grundlæggende og gensidigt afhængige funktioner: (*kapital*)akkumulering og (*social*) legitimering. På den ene side skal staten skabe og opretholde betingelserne for en fortsat gunstig akkumulation af kapital, der kan tilvejebringe de nødvendige økonomiske ressourcer for sin egen opretholdelse. Staten går altså kapitalens ærinde. På den anden side skal staten samtidig sikre sin egen og kapitalismens legitimitet; dvs. folkets anerkendelse og accept af velfærdsstaten som en ønskværdig social institution. Staten søger at undgå et socialt oprør ved at tage vare om kapitalens bivirkninger, fattigdom og social udstødelse:

A capitalist state that openly uses its coercive forces to help one class accumulate capital at the expense of other classes loses its legitimacy and hence undermines the basis of its loyalty and support. But a state that ignores the necessity of assisting the process of capital accumulation risks drying up the source of its own power, the economy's surplus production capacity and the taxes drawn from this surplus (and other forms of capital) (O'Connor 1973, side 6)

I denne kriseopfattelse kan og vil de to mekanismer komme i spænding med hinanden, fordi de, så at sige, søger at opfylde modsatrettede funktioner. I velfærdsstaten står de to funktioner derfor i et *permanent modsætningsforhold*. Velfærdsstatens økonomiske krise består således i et "balanceproblem", fordi de to forskellige funktioner i praksis har en "indbygget" tendens til at underminere hinanden. Dilemmaet er klart. En intensivering af den ene funktion medfører uundgåeligt en svækkelse af den anden. Velfærdsstaten vil gradvist udhule det finansielle grundlag for sin egen eksistens. Velfærdsstatens krise er i denne opfattelse overvejende endogent betinget og – så at sige – "indbygget" i velfærdsstatens grundlag; den er en "strukturel modsigelse" og kan kun overkommes ved en radikal forandring af velfærdsstaten.

En mindre radikal udgave af denne teori går på, at velfærdsstaten både skaber goder og onder (Gough 1979). På den ene side er det rigtigt, at velfærdsstaten løber kapitalens ærinde, at den fx gennem uddannelsessyste-



De økonomiske kriseanalyser bygger på en forestilling om, at velfærdsstatens vækst er årsag til uholdbare økonomiske kriser

met socialiserer og disciplinerer den fremtidige arbejdsstyrke efter 'kapitalens' behov. Men på den anden side er velfærdsstaten også en institution, der skaber sociale fremskridt; bedre social sikring og et mere udbygget socialt medborgerskab. Når velfærdsstaten alligevel går hen og får økonomiske problemer i nyere tid skyldes det hovedsageligt, at staten på det politiske niveau i sine bestræbelser på at servicere den kapitalistiske økonomi har en tendens til at overregulere markedet, dvs. at blande sig for meget i markedssfærens egenlogik (Offe 1984). I alle tilfælde medfører dette, at markedets konkurrenceevne og "output" (fx gennem skatter) til velfærdsstaten forringes, og dermed også velfærdsstatens finansielle grundlag.

Paradoksalt blev marxisternes konklusioner fulgt op af en række fremtrædende makro-økonomer i 1970'erne. Under termer som 'crowding-out' argumenterede de for, at en stadig større del af de ressourcer, der blev kanaliseret gennem den offentlige sektor mindskede rummet for mere produktive investeringer i den private sektor (for en oversigt se Lindbeck 1993). Dagens økonomer taler mere om mikro-økonomiske aspekter, som vi vil komme tilbage til.

Sammenfattende kan man for de økonomiske kriseanalyser sige, at de hovedsageligt bygger på en forestilling om, at velfærdsstatens vækst har gjort den til en økonomisk struktur, der på længere sigt er årsag til uholdbare økonomiske kriser og underskud i statskassen. De økonomiske kriseanalyser varsler velfærdsstatens endeligt.

Krise i det politiske system

På samme måde som de marxistiske velfærdsstatskritikere fik vind i sejlene i tiden efter 1970, så fik også en række højreorienterede forfattere – også kendt som "the New Right" – en fornyet opmærksomhed. Det er interessant, at de marxistiske og de neo-liberale forfattere langt hen af vejen ser de samme symptomer på velfærdsstatens krise, men at de er voldsomt uenige om årsagerne til krisen, samt hvordan denne afværges. En central forskel er, at hvor marxisterne opfatter velfærdsstatens krise som overvejende funderet i det økonomiske system, så mener en række af de neo-liberale kritikere i stedet, at krisen hører hjemme i det politiske system. Man kan sammenfatte de politiske kriseanalyser i fire hovedargumenter.

Velfærdsstatens vækst. Et centralt argument i den neo-liberale forståelse af velfærdsstatens krise er, at velfærdsstaten i efterkrigstiden gradvist har ekspanderet sit 'ressortområde' til at omfatte større og større dele af borgernes sociale liv. Dette skal forstås sådan, at velfærdsstaten politisk har udvidet opfattelsen af, hvad der anses som statens sociale ansvar. Den socialdemokratiske parole om social sikring "fra vugge til grav" opfattes af de neo-liberale kritikere som en paternalistisk og uønsket intervention i individets personlige frihed (Kristol 1978). Det er imidlertid ikke altruisme og gode intentioner om en forbedret social velfærd, der har drevet denne ekspansionsproces, men snarere de utilsigtede konsekvenser af demokratiet.

For de neo-liberale kritikere karakteriseres denne politiske styreform af en høj grad af konkurrence om vælgernes gunst, og i denne proces er der en tendens til, at velfærdsstatens sociale rækkevidde – i hvert fald på det politiske og retoriske plan – udvides. En konsekvens heraf er, at *forventningerne* til, hvad velfærdsstaten kan og bør levere gradvist er steget til et urealistisk niveau, hvor politikerne ikke er i stand til at indfri de løfter, som de har givet vælgerne (under valgkampen).

Et andet vigtigt argument i tesen om velfærdsstatens vækst vedrører statens tiltagende *bureaukratisering*. Her pointerer de neo-liberale kritikere, at velfærdsstatsapparatet i sig selv har vokset sig stort og har udviklet egne "interesser" som en selvstændig organisation, og at det ikke længere kan siges hverken at fungere rationelt eller objektivt at tjene det fælles bedste eller den "offentlige interesse" (Dich 1973, Niskanen 1971). Af samme grund er en reduktion af det bureaukratiske apparat en umådelig svær opgave, fordi bureaukratiet selv altid vil kæmpe imod en sådan. Velfærdsstaten er således blevet bureaukraternes og "skrankepavernes" levebrød, som de ikke frivilligt giver slip på.

Et tredje område, hvor neo-liberale kritikere påpeger en krisetendens er velfærdsstatens *vedvarende fiaskoer*. Her påpeges det, at skønt velfærdsstaten har "udvidet" i et hidtil uset omfang, så har resultaterne heraf, forstået som kollektive sociale fremskridt (dvs. formindsket ulighed med hensyn til indkomst, uddannelse, arbejde osv.), generelt været beskedne. Krisen opfattes her som en slags politisk 'uoverskuelighedens krise', fordi ingen i realiteten har kunnet forudsige konsekvenserne af de mange velfærdsreformer (King

1975). En række uforudsete og ikke-intenderede 'eksternaliteter' har gjort, at de velmenende velfærdstiltag har haft suboptimale og endda skadelige konsekvenser for velfærdsstatens 'output'.

Endelig påpeges det, at *fejlslagne velfærdspolitikker*, og her er både de venstre- og højreorienterede kritikere slående enige, har skabt en alvorlig *legitimitetskris*e for velfærdsstaten (Habermas 1976). Den neo-liberale opfattelse er her, at velfærdsstaten, set fra et liberalt, markedøkonomisk synspunkt, på grund af sine fiaskoer er uøkonomisk og ineffektiv (Friedman og Friedman 1980). Hvorfor betale høje skatter når udbyttet heraf i form af social sikring ikke er modsvarende? Hvorfor foretage investeringer, når den frie økonomi er hæmmet af statslig indgriben, og hvor afkastet ikke står mål med investeringen? Legitimitetskrisen kan også fortolkes mere konservativt i den forstand, at solidariteten i samfundet ses som værende på tilbagetog, og at folk ikke i så høj grad som tidligere er villige til at betale til andres sociale underhold, og at troen på ideen om en 'stor' velfærdsstat nu er på retur (Zijderveld 1999).

Kombinationen af de ovenfor diskuterede tendenser: velfærdsstatens vækst, bureaukratisering, manglende politiske gennemslagskraft og planlægningsmæssige fiaskoer har medført, at kritikerne opfatter velfærdsstaten i efterkrigstiden som i en alvorlig, politisk krise. Krisen har sit udspring i en række endogene modsætninger i det politiske system: staten og demokratiet, men konsekvenserne af denne krise breder sig både til det økonomiske og det sociale system.

Krise i det sociale og kulturelle system

Man kan sige, at hvor den *økonomiske* krisebetragtning var mest udtalt blandt de marxistisk inspirerede kritikere, og at den politiske var et overvejende *liberalt* interesseområde, så er de sociale og kulturelle kriseanalyser i mange tilfælde funderet i en *konservativ* tankegang. Alligevel er der en tæt sammenhæng mellem de liberale og de konservative "New Right"-argumenter, idet de konservative kritikere netop tager udgangspunkt i konsekvenserne af velfærdsstatens politiske kriser (udbygning, bureaukratisering osv.) for (civil)samfundets sociale sammenhængskraft og for den sociale integration.

Det er en konservativ opfattelse, at vel-



FOTO: FIE JOHANSEN/BILLEDHUSET

færdsstaten, specielt gennem udbredelsen af medborgerskabet og den direkte relation mellem individ og stat, gradvist har undergravet civilsamfundet, lokalsamfundene og traditionelle hierarkiers velfærdsfunktioner (Bell 1979). Hvor det tidligere var familien, slægten eller tilhørsforholdet til et lokalsamfund eller en bestemt professionsgruppe, der tilvejebragte og regulerede en række velfærdsmæssige ydelser (tænk fx på børnepasning, ældreomsorg, sygdoms- og ulykkesforsikring osv.), så er det nu velfærdsstatens institutioner, der har overtaget og professionaliseret disse funktioner.

Der er således ifølge de konservative kritikere blevet skabt et moralsk og autoritetsmæssigt "vakuum", fordi de autoritative, samfundsmæssige institutioner, der traditionelt har dikteret moralske og værdimæssige retningslinier (fx kirken, familien), dels som en konsekvens af samfundsudviklingen og "individualiseringen" generelt, men i særdeleshed i forbindelse med velfærdsstatens vækst i efterkrigstiden, ikke længere har nogen betydning (Zijderveld 1999). Velfærdsstatens krise kan derfor ses som en langstrakt proces mod social og kulturel opløsning:

The dissolution of traditional community networks liberates individual aspirations from limiting group controls, thus triggering off hedonistic welfare demands. The process of mobilization and democratization help to channel

”
Velfærdsstatens institutioner har overtaget og professionaliseret traditionelle velfærdsfunktioner og skabt et moralsk og autoritetsmæssigt "vakuum"

these demands effectively into the political system (Alber 1988, side 183)

En konsekvens heraf er, som tidligere nævnt, forøgede forventninger til velfærdsstatens ydeevne. De konservative kritikere ser den "universalistiske velfærdsmodel" med sine høje sociale ydelser som en bombe under først og fremmest individets incitament til at arbejde og deltage i samfundslivet, men også den moralske ansvarsfølelse over for kollektivet undermineres (se fx Mead 1986). I stedet skabes en stadig voksende afhængighedskultur, i hvilken dovne og egoistiske personer snylter samvittighedsløst på de sociale systemer.

Ifølge disse kritikere er velfærdsstatens krise både endogen og eksogen: Samfundsudviklingen og opløsningen af de traditionelle fællesskaber ligger forud for den moderne velfærdsstat, men disse (for de konservative negative) udviklingsstræk *forstærkes* i velfærdsstatsinstitutionen. En løsning på velfærdsstatens sociale og kulturelle krise indbefatter for de konservative kritikere en moralsk 'genrejsning', at vi må begynde at tage ansvaret for hinanden og være villige til at yde for at kunne nyde.

Velfærdsstatens kriser historisk set

Med alle disse dommedagsprofetier fra venstre og højre, og diverse faglige discipliner og politiske observanser kan det ikke undre, at nogle mod slutningen af 1980'erne begyndte at undre sig over, at velfærdsstaten tilsyneladende havde det så godt. Der var nemlig ikke mange tegn på, at velfærdsstatens nyere udvikling var kendetegnet ved at være en lineær tilbagerulning mod fordums tiders social- og arbejdsmarkedspolitik som hævdet af fx Ramesh Mishra (1990). Hvorfor vaklede velfærdsstaten ikke mere i sit fundament? Som den engelske forsker Michael Moran sagde 'i stedet for at spørge hvorfor velfærdsstaten er i krise, må vi spørge, hvorfor den undgår at komme i krise?' (Moran 1988, side 412). Samtidigt blev den "akademiske", ideologiske diskussion om velfærdsstatens kriser afløst af en forestilling om, at velfærdsstaten i stedet var i færd med en omstillingsproces til nye tider.

De nye tider handler især om globalisering, fx en verdensomspændende økonomi, et overnationalt politisk system, fx europæisering af socialpolitikken, og en række nye sociale problemer og behov, fx nye familieformer og et

postindustrielt arbejdsmarked. I den komparative velfærdsforskning taler man i dag derfor sjældent om velfærdsstatens kriser og endeligt, men snarere om dens udfordringer og tilnærmelser mellem forskellige typer af velfærdsmodeller.

Ligeledes antager man, at selve politikken om velfærd har skiftet karakter. Fra at handle om at tage ære for udvidelser og forbedringer af sociale ordninger, søger dagens politikere at sløre deres ansvar for initiativer, som ikke blot medfører forbedringer, men også forringelser for visse grupper i befolkningen (Pierson 1996). Og det er måske en af forklaringerne på, hvorfor velfærdsstaten ikke er blevet afmonteret trods de mange, skiftende bud på velfærdsstatens kriser og krav om fundamental reform. Gradvis omstrukturering snarere end afvikling er kendetegnende for forandringer af velfærdsstaten.

Hvorom alting er, så synes forestillingen om "krise" stadig at stå stærkt i den offentlige diskurs og i folks bevidsthed. Krisemetaforen har tilsyneladende en stærk appel for de fleste når velfærdsstaten er på dagsordenen. Den giver forsider for journalister, og et rationale for politiske aktører til at forandre det bestående. Som Poul Nyrup og Mogens Lykketoft sikkert vil bevidne, giver deres kampagne 'Danmark som foregangsland' hverken applaus eller vælgertække.

Som vi nu har set, er der næsten ingen ende på de fortrædeligheder, som velfærdsstaten er set at være årsag til og genstand for. Tabel 2 på neste side giver et overblik over dominerende forestillinger om velfærdsstatens krise igennem de sidste 40 år.

Tabel 2 viser hvordan forestillingen om velfærdsstatens væsentligste kriser er skiftet over tid. Fra at være primært forbundet med velfærdsstaten som årsag til en række problemer, er der en tendens til, at den i stigende omfang bliver set som værende udsat for en række udfordringer, som kræver tilpasning eller afvikling af velfærdsstaten, som vi kender den. I 1960-80'erne var velfærdsstaten en institution i det politiske-administrative system, der forårsagede problemer i de øvrige systemer, først i markedet og siden også i det socio-kulturelle system. Siden starten af 1990'erne har udviklinger i økonomien, især globaliseringen af markederne, skabt en disharmoni mellem velfærdsstaten og markedet. Også forandringer i det socio-kulturelle system, herunder social udstødning og ændrede familiestrukturer, skaber en social ubalance

”
Gradvis omstrukturering snarere end afvikling er kendetegnende for forandringer af velfærdsstaten

Tabel 2. Forestillinger om velfærdsstatens kriser historisk set opdelt efter system

System	1960erne	1970-1980erne	1990erne-
Marked	Skaber inflation Hæmmer økonomisk vækst Formår ikke at skabe lighed	Stagflation Arbejdsløshed	Globalisering Rigiditeter Uligheder
Socio-kulturelt		Post-materialisme	Social udstødning Familier er ustabile eller i opløsning
Politisk-administrativt	For bureaukratisk	Styringskrise (government overload)	

Udarbejdet efter Esping-Andersen (1999), side 2.

med velfærdsstaten som nøgleinstitution i det politiske-administrative system. Sagt på en anden måde går vi fra, at forestillingerne om velfærdsstatens kriser fra at have været endogene nu opfattes som eksogene af natur. Kort sagt, bliver velfærdsstaten i dag mindre end tidligere portrætteret som kilden til sociale og økonomiske problemer, og mere som et tidssvarende system i en ny verden.

Og hvad kan vi så lære af det?

Vi kan lære tre ting af denne gennemgang af forestillingerne om velfærdsstatens kriser i de sidste 25 år. For det første, at velfærdsstaten tilsyneladende altid er i krise. For det andet, at velfærdsstatens kriser altid forsvinder på den ene eller anden måde. Det er blot et spørgsmål om tid, før man holder op med at diskutere en type af problemer og går over til en ny. Sidst, og ikke mindst, at velfærdsstatens kriser eller udfordringer ændrer karakter. Hvor forestillingerne om kriser i starten især var endogene, dvs. at velfærdsstaten var problemskaber om nogen, så er de nye 'kriser' eksogene, dvs. kendetegnet ved at være udenfor velfærdsstaten som institution.

Det store spørgsmål er nu derfor om velfærdsstaten i dag med samme succes som tidligere kan ryste sine "kriser" af sig og bestå som en nøgleinstitution i vores velfærdssam-

fund. Erfaringerne fra den nordiske velfærds-politik i 1990'erne, hvor Finland og Sverige trods svære økonomiske problemer i starten af årtiet stadig er at regne blandt lande med en nordisk velfærdsmodel, tyder på at dette kan lade sig gøre. Samtidigt ser det på mange områder ud som om, at den nordiske velfærdsmodel er bedre rustet til at imødekomme mange af dagens udfordringer end modellerne i landene syd og vest for os. De nordiske lande er generelt kommet længere med udbygning af omfattende børne- og ældrepassning, uddannelse til alle, aktiv arbejdsmarkedspolitik m.v. Disse ordninger kan ses som investeringer i menneskelige ressourcer, der giver hovedparten af befolkningerne mulighed og evner for at deltage på arbejdsmarkedet, også i et globalt konkurrencesamfund, og hvor de individuelt kan vælge deres familietype uden at dette resulterer i fattigdom, social udstødning eller fravalg af arbejde.

Med andre ord gør den aktive arbejdsmarkedspolitik koblet med omfangsrige serviceydelser for børn og ældre det muligt at imødekomme dagens endogene udfordringer fra familie og arbejdsmarkedet. Den nordiske velfærdsmodel kan derfor godt følge os ind i dette nye århundrede med gradvise omprioriteringer og tilpasninger snarere end afvikling eller fundamentale forandringer, om det er det, vi vil.

Litteratur

- Alber, Jens (1988) Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan, *European Sociological Review*, Vol. 4, No 3, 181-208.
- Bell, Daniel (1979) *The Cultural Contradictions of Capitalism*, London, Heinemann.
- Dich, Jørgen S. (1973) *Den herskende klasse*, København, Borgen.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996) (ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*, London, Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Flora, Peter (1987) *Growth to Limits*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Friedman, Milton & Rose Friedman (1980) *Free to Choose*, Harmondsworth, Penguin.
- Gough, Ian (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, London, MacMillan Press.
- Habermas, Jürgen (1976) *Legitimation Crisis*, London, Heinemann.
- Hansen, Bent (1973) *Velstand uden velfærd*, København, Fremad.
- King, Anthony (1975) Overload: Problems of Governing in the 1970s, *Political Studies*, Vol. 23, No. 2/3, 284-296.
- Kristol, Irving (1978) *Two Cheers for Capitalism*, New York, Basic Books.
- Kuhnle, Stein & Liv Solheim (1991) *Velferdsstaten - vekst og omstilling*, Kolbotn, Tano.
- Lindbeck, Assar (1993) *Macroeconomics and economic policy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lockwood, David (1964) Social Integration and System Integration, i: G. Zollschan og W. Hirsch (eds.) *Explorations in Social Change*, London, Routledge.
- Mead, Lawrence (1986) *Beyond Entitlement*, New York, The Free Press.
- Mishra, Ramesh (1990) *The Welfare State in Capitalist Society*, London, Harvester-Wheatsheaf.
- Mjøset, Lars (1986) *Norden dagen derpå*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Moran, Michael (1988) Crises of the Welfare State, *British Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 3, 397-414.
- Niskanen, William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Altherton.
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, MIT Press.
- O'Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press.
- OECD (1981) *The Welfare State in Crisis*, Paris.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996) The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, Vol. 48, No 2, 143-79.
- Ploug, Niels & Jon Kvist (1994) *Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk*, København, Socialforskningsinstituttet.
- Zijderveld, Anton (1999) *The Waning of the Welfare State*, New Jersey, Transaction.

Summaries

Changing conceptions of crises in the welfare state

This article analyses the changing conceptions of the welfare state crisis. Various crisis conceptions are described and discussed according to their analysis of crisis and the theoretical and political standpoints of the authors. We find that the welfare state has always been perceived as being in crisis, but that types of crisis disappear and change over time. From the 1960s through the 1980s the welfare state was portrayed as the main cause of problems for the systems of the market and the family. Since the early 1990s it has been the other way around. Globalization, new family forms and post-industrial labour markets are making new demands of the welfare state. The Nordic welfare model seems particularly well suited to meet these challenges, and gives grounds to believe that it will survive well into the next century.

Mismunandi hugmyndir um kreppu velferðarríkisins

Í greininni er skoðað hvernig hugmyndir um kreppu velferðarríkisins hafa tekið breytingum. Við flokkum kenningarnar út frá því hvernig þær greina kreppu og út frá fræðilegum og pólitískum viðmiðunum höfundanna. Meginniðurstaðan er sú að velferðarríkið hafi alltaf verið í kreppu en að kreppan hafi sérstaka birtingarmynd á hverjum tíma. Frá 1960 til 1990 var kreppu velferðarríkisins lýst sem orsakavaldi fyrir ýmsum vanda sem herjaði á markaðinn og einkahagi manna. Frá því í byrjun níunda áratugarins hefur þessu verið snúið við. Hnattvæðingin, nýjar fjölskyldugerðir og vinnumarkaður upplýsingasamfélagsins gera nýjar kröfur til velferðarríkisins. Norræna velferðarlíkanið er sérlega vel til þess fallið að mæta þessum áskorunum og því er ástæða til að halda að það eigi samleið með okkur inn í nýja öld.

Hyvinvointivaltion kriisin muuttuvat käsitteet

Artikkeli analysoi hyvinvointivaltion kriisin muuttuvia käsitteitä. Erilaiset kriisikäsitteet on kuvattu niiden kriisianalyysien ja kirjoittajien teoreettisten ja poliittisten observaatioiden mukaan. Mielestämme hyvinvointivaltion on aina ymmärretty olevan kriisissä mutta kriisin tyypit katoavat ja muuttuvat ajan myötä. 1960-luvulta 1980-luvulle asti hyvinvointivaltiota tehtiin pääsyöllinen markkinoiden ja perheen ongelmiin. 1990-luvun alkupuolelta lähtien asiat ovat olleet toisin. Globalisaatio, uudet perhemuodot ja postindustriaaliset työmarkkinat ovat asettaneet uusia vaatimuksia hyvinvointivaltiolle. Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli näyttää suhteellisen hyvin sopivan kohtaamaan näitä haasteita ja antaa perusteita uskoa sen selviytyvän hyvin seuraavalle vuosisadalle.