

og forståelser af verden måske de vigtigste. Selv Napoleon noterede, at: »Sejre vil en skønne dag blive vundet uden kanoner og uden bajonetter.« Spørgsmålet er, hvor tæt man kom på kanonerne og bajonetterne i krigen mellem ideologiske verdensanskuelser. Nærværende solidt dokumenterede, vel gennemarbejdede værk tilbyder væsentlige forudsætninger for at besvare spørgsmålet.

*Johnny Laursen*

GUNNAR VIBY MOGENSEN: Det danske velfærdssamfunds historie. Tiden efter 1970, bd. 1-2. København 2010, Gyldendal. 669 s. 499 kr.

Gunnar Viby Mogensen er en mand med meninger. Det bør ingen bebrejde ham, og slet ikke i forbindelse med dette værk hvori han ved systematisk og detaljeret historisk undersøgelse fremstiller grundlaget for sine synspunkter og lægger op til debat. Når man skal vurdere hans analyse, kan man dog lige så godt først som sidst gøre sig klart hvad pointen er, nemlig at den danske velfærdsmodel er i en alvorlig finansieringskrise og ikke længere bæredygtig.

Årsagerne hertil sammenfattes sidst i bogen: Sociallovene blev i periodens første del for rundhændede og adgangen til ydelserne for let. Incitamenterne til at uddanne sig og arbejde blev formindsket, og staten påtog sig opgaver som borgerne lige så godt kunne have klaret selv. Den liberale udlændingepolitik fra 1983 tiltrak nye, dyre sociale klienter der havde ringe udsigt til at komme i beskæftigelse. Velfærdsordningernes finansielle belastning forstærkes af at den offentlige sektor er arbejdskrafttung og dens produktivitet vanskelig at øge.

Konklusionen beror på grundige og velovervejede statistiske beregninger og indgående studier i den samfundsvidenskabelige litteratur samt ikke mindst rapporter og betænkninger om forskellige sider af velfærdsstaten.

Ud over den rendyrkede saglighed bygger forfatteren imidlertid på en simpelt udformet retorisk grundpille. Udviklingen af det moderne industri- og servicesamfund i den vestlige verden gennem de seneste århundreder har ikke alene skabt økonomisk vækst, men også langt større social og økonomisk lighed. Det fremhæves adskillige steder i bogen at denne udvikling intetsteds er gået så vidt som i Danmark og Sverige, som over de seneste adskillige årtier konstant har toppet listerne over samfund hvor uligheden – målt som indkomstspredning – er mindst. Da det logisk kan påvises at en fortsat udjævning af indkomstforskelle

ikke nødvendigvis er en optimal udviklingsvej, hverken økonomisk eller socialt, ligger det i luften at den skandinaviske model, om end den også har mange tiltalende træk, er blevet drevet til yderligheder. De negative konsekvenser er man først i en sen fase begyndt at besinde sig på, og det ligger åbent om en genopretning kan lade sig gøre før landet er komplet forgældet (s. 580).

Mens det teoretisk er uomtvisteligt – og empirisk godt fremstillet i bogen – at en stor, omfordelingsorienteret offentlig sektor kan være kilde til økonomiske incitament- og balanceproblemer, er det derimod efter anmelderens opfattelse et retorisk kneb – forførende mere end oplysende – at antyde at landene med den mest ligelige indkomstfordeling nødvendigvis påfører sig selv større problemer end andre lande på grund af den tilgrundliggende redistributive social- og arbejdsmarkedspolitik. Enhver given relativ indkomstfordeling kan fungere mere eller mindre adækvat i forhold til generel økonomi og konkurrence-dygtighed; derfor er det ikke *per se* en belastning at Danmark og Sverige har en større grad af økonomisk lighed end andre lande. Det modsatte er naturligvis heller ikke tilfældet. Problemet er komplekst – mere komplekst end det fremgår af dette værk hvori der ellers er udfoldet store og frugtbare anstrengelser for at få mange signifikante detaljer med.

Bogens titel holder hvad den lover. Derimod skuffes man hvis man fuldt ud fæster lid til forfatterens bemærkning (s. 9) om at bogen er en ajourføring af værket *Dansk Socialhistorie*, afsluttet i 1984. Feltet socialhistorie er bredt og omfatter efter traditionel standard den sociale lagdeling, befolkningsgruppernes levevilkår, centrale træk af hverdagslivet i hjemmet, på arbejdet og i fritiden, samt forbindelsen mellem disse sfærer og samfundets politiske og økonomiske institutioner. Denne definition levede *Dansk Socialhistorie* op til. Det foreliggende værk kommer kun ind på social lagdeling og hverdagslivet og dets rammer i det omfang det er relevant for forståelsen af velfærdsapparatet. Viby Mogensens står ikke alene i dette valg; tværtimod er en betydelig opmærksomhed på offentlige velfærdsordninger symptomatisk for de seneste års forskning i »sociale« emner.

Er man i det pessimistiske hjørne, kan man se dette som en diskursiv bekræftelse på at vi er blevet kollektivt afhængige af skidt og ensidigt foretrækker at betragte vores liv og verden gennem »velfærdens« spejl. Tendensen kan også – mere kynisk – læses som en rituel celebrering af velfærdssamfundets deroute og forestående kollaps, hvor forskellige sociale og ideologiske interessentgrupper med historien som medie

disputerer om den rette fordeling af arv og gæld. Dette er et legitimt forehavende og ofte, som i denne bog, interessant at følge. Men forsømmelsen af forskning i den bredere sociale udvikling i kølvandet på afindustrialisering, globalisering, teknologiskift, samt middelklassens historiske triumf og aktuelle krise kan styrke en illusion om at samfundets dynamik, kulturens fylde og det levede liv har den offentlige velfærd som universel målestok.

Bogens åbningsanslag er bredt. Først kommer en veloplagt og perspektivrig drøftelse af velfærdssamfundet som begreb. Også den efterfølgende introduktion til de lange linjer i økonomisk udvikling, levestandard og indkomstfordeling er stimulerende læsning, men giver anledning til et par forbehold. Viby Mogensen anfører (s. 33) at moderne økonomiske historikere identificerer tre hovedårsager til at den økonomiske vækst er højere i nogle lande eller områder end andre. Der savnes henvisning til disse økonomiske historikere; i den tilhørende note nævnes alene Angus Maddisons statistiske arbejde samt debatten herom, ikke værker om de makrohistoriske årsager til øget økonomisk vækst.

Viby Mogensen opregner selv tre basale årsager, nemlig rigdom på naturressourcer, stor udenrigshandel og institutionel dynamik. Sidstnævnte udpeges som det vigtigste for Vestens langvarige monopol på højvækst. Hovedfaktoren defineres indledningsvis meget bredt som »[åbenhed] over for ændringer i eget samfundssystem« (s. 38). I den efterfølgende uddybning nævnes teknologiens betydning som det første: De vestlige samfund »gav plads« til nye metoder og redskaber og lod borgernes virketrang og innovationsevne få frit spil. Moderne institutioner lempede det traditionelle samfunds opdæmning af teknologiens frie flow, må vi forstå. Viby Mogensen betoner specielt at adskillelsen mellem kirken/religionen og andre institutioner/sfærer styrkede åbenheden (s. 38, 58, 91).

Dette isoleret set rimelige statement får lov til at overskygge at vigtige teknologiske innovationer og systemer stammer fra europæisk middelalder, altså før de moderne institutioner vandt frem. Viby Mogensen kommer med andre ord ikke ind på muligheden af at teknologien har egne udviklingsspor som ikke i et og alt er betinget af institutionelle forhold. Ej heller svares der klart på *hvorfor* vestlige institutioner udviklede sig i en heldig retning. Det er vel tænkeligt at de i større eller mindre grad var historisk determineret af netop dén europæiske præmodernitet, der ellers – ifølge Viby Mogensen – holdt udviklingen tilbage.

Nogle sider længere fremme (s. 42) foreslås at det var transatlantisk handel der skabte et politisk handlekraftigt borgerskab og derved fremmede ikke-feudale institutioner – dog gjaldt dette kun England og Nederlandene. Straks efter kommer et nyt bud, nemlig at den vestlige »statsmagt« i almindelighed gav borgerne retssikkerhed og gjorde dem driftige. Endelig nævnes helt kort patentlovgivningen som et vigtigt led i en væksthæmmende incitamentstruktur. Forskellige abstraktions- og generaliseringsniveauer og skiftende historiske subjekter blandes her planløst med hinanden. Viby Mogensen synes at være faldet for fristelsen til – hastigt og uden ordentlige referencer – at forklare hvorfor Occidenten var kvikkere end Orienten og England kvikkere end Spanien når det gælder økonomisk vækst. En jævn og enkel fremstilling – historisk eksemplificeret, men uden komparativt sigte – af årsagerne til økonomisk vækst havde nok givet større klarhed.

I forbindelse med den historiske udvikling i social ulighed, kommer Viby Mogensen ind på de danske landboreformer. Det hedder at »... regeringen med de store landboreformer herhjemme i 1780'erne skabte en helt ny og talstærk klasse af middelstore gårdmænd ...«, og at »... det offentliges bestræbelser på at beskytte denne nye klasse bl.a. gennem begrænsninger i mulighederne for udstykning [medførte], at nogle af gårdmændenes mange børn blev tvunget ud i en tilværelse som landarbejdere – « (s. 49). Heller ikke denne markante fortolkning er forsynet med henvisninger. Det er en skam, eftersom man hos periodespecialisten Ole Feldbæk – f.eks. i *Danmarks økonomiske historie 1500-1840* (1993) – erfarer at omlægningen af landbruget i væsentlig grad skete nedefra, ikke med regeringen, men med godsejere og bønder som hovedaktører.

Endnu mere problematisk er dog den betydning der bliver tillagt udstykning. Hvilken udstykning? Læseren får det indtryk af den citerede passage at landsbyfællesskabets gårdmænd tidligere kunne begunstige flere af deres børn ved at dele jorden op, og at stigningen i antallet af landarbejdere skyldtes denne muligheds ophør. Men gårdmændene var ganske stabile i antal og størrelse, både før og efter udskiftningen, og generationsskiftet gik typisk fra én til én person. Det 19. århundredes problemer med fattige og underbeskæftigede og trykkede lønninger skyldtes ikke en pludseligt svigtende mulighed for udstykning til middelstore gårdmænds arvinger, men stigende befolkningspres. De periodevise bølger med etablering af husmandssteder skete netop som en reaktion på dette.

Den almindelige gennemgang af ulighedens udvikling før og hen over industrialiseringen er derimod sikker nok. Viby Mogensen gør rede for den såkaldte Kuznets-kurve, der viser stigende ulighed i de første faser af den økonomiske modernisering og industrielle vækst, men herefter tiltagende lighed i indkomstfordelingen som hovedtendens. Det er fortjenstfuldt at centrale forskningsresultater fra dette kilde- og beregningsmæssigt vanskelige område opsummeres og sammenholdes. Resultaterne fra England frem til hen mod midten af det 19. århundrede er ikke ganske entydige og samstemmende; først efter dette tidspunkt er bevægelsen mod mindre ulighed uomtvistelig.

Det unge britiske industrisamfund oplevede nemlig ikke kun økonomisk vækst, men også konjunkturkriser, strukturelle tilpasningsvanskeligheder og klemte grupper. Man kan på den baggrund godt undre sig over at Viby Mogensen finder det rimeligt (s. 50, 57) at latterliggøre Friedrich Engels' påstande om forringede sociale kår for arbejderklassen i klassikeren *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* fra 1845 – noget uforsigtigt citeres teksten mangelfuldt og på anden hånd. Måske skyldes det irritation over denne fremtrædende socialistiske skribents historiske medskyld i at Danmark senere blev bragt i økonomisk uføre på grund af velfærdsudskejelserne.

Optakten fortsætter med to kapitler om »Det danske velfærdssamfunds udvikling til omkring 1970«, samt »Årsager til væksten specielt i den offentlige velfærd i de rige lande til omkring 1970«. Det fremhæves at udviklede velfærdsforanstaltninger har dybe historiske rødder i Danmark, og at allerede perioden 1956-1970 så en udvidelse og intensivring af området, uden at det dog i samtiden gav anledning til megen kritik og debat.

Derefter kommer en større selvstændig sektion om »Velfærdssamfundenes verden efter 1970«, nærmere betegnet om levestandard, fordeling og indkomstmobilitet. Ikke kun velfærdssamfundene, men også udviklingslandene berøres. Emnekredsen er stor og pladsen beskeden, men det lykkes langt hen Viby Mogensen at give et oplysende og inspirerende indblik i globale socioøkonomiske udviklingstendenser. Enkelte vurderinger og formuleringer kan undre: »Frigørelsen fra den europæiske (og i øvrigt den japanske) kolonialisme gav ikke *helt* så stor en fremgang som forudset« (s. 106, GVM's kursivering). Nej det tør siges: *helt* burde nok have været erstattet med *langtfra* eller endnu stærkere udtryk, medmindre det skal forestille ironi. I store dele af Afrika gik den økonomiske udvikling i stå eller ligefrem tilbage efter afkoloniseringen.

Viby Mogensen mener at Sovjetunionen var »[d]et eneste større forsøg på at udvikle en form for velfærdssamfund i et relativt fattigt land« (s. 105). Det havde vel været rimeligt – trods afhængigheden af netop USSR – også at nævne Cuba, og måske Uruguay.

Værkets to hoveddele om Danmark efter 1970 skildrer hver sin periode: 1970-1993 og tiden fra 1993 frem til ca. 2009. Hver del er ensartet opdelt i kapitler om befolkningsudviklingen; sundhed, bolig og uddannelse; erhvervsudvikling, arbejdsmarked og offentlige finanser; indvandring og integration; indkomstfordeling og -mobilitet; samt det socialpolitiske system. Disse analyser rummer naturligvis ikke alt, og de følger en særlig faglig synsvinkel og ideologisk tendens, som bemærket i denne anmeldelses indledning. Så meget desto stærkere må det fremhæves at Viby Mogensen fremlægger en både detaljeret, nuancerig, sammenhængende og meningsfuld fremstilling af det danske velfærdssystem. De ideologiske aspekter står temmelig stærkt i retorikken, men i hovedsubstansen er forfatteren saglig og objektiv og fuldt ud i stand til at inkorporere standardpræmissen om at »velfærd« leveret af det offentlige er eller kan være en god ting.

Netop på grund af sagligheden og nuancerne vil inkarnerede modstandere af Viby Mogensens budskab formentlig få svært ved på lignende vis – ved hjælp af kendsgerninger og sammenhængende argumenter – massivt at dementere hans påvisning af at velfærdssektoren i større eller mindre grad er dyr, oppustet, ineffektiv, ødsel og omgærdet af illusioner. Enhver må acceptere at forfatteren peger på økonomiske og politiske problemer der kræver aktiv håndtering. Forfatteren medgiver på sin side at der trods den kritiske pessimisme han lægger for dagen, er indtrådt en vis reformvilje i velfærdspolitikken.

En kontrovers om indholdet er dog ikke dermed reduceret til detaljer og holdninger. Anerkendelsen af bogens værdi som afgrænset analyse er ikke ensbetydende med fuldt ud at acceptere den som historieskrivning og samfundsfortolkning. Efter denne anmelders opfattelse er bogens forfatterperson – den fremstillende instans i teksten – blevet gidsel for selvsamme velfærdsstat som det er hensigten at gennemlyse og kritisere. Befolkningen fremstilles som klienter og modtagere, eller potentielle sådanne, stillet over for dels et nedre lag af social- og sundhedsarbejdere hvis interesse det er at udvide velfærdsapparatet, dels en politisk og administrativ elite som burde vide bedre, men har ladet sig korrumpere af ønsker om genvalg og karriere.

Denne vurdering af bogen kan hente næring i at det centrale kilde-materiale, ud over statistik, overvejende består af eksperters og udvalgs

betænkninger, rapporter, undersøgelser, afhandlinger og lærebøger. Der er en bias i retning mod det »neutrale« og teknokratiske, på bekostning af virkelig samfundskritik og mere filosofisk informeret refleksion – moralfilosoffen John Rawls og hans tankefigur om »uvidenhedens slør« er det eneste prominente indslag i den retning.

Analysen er nok rig på viden om sociale forhold, men det gør den ikke til socialhistorie. Det ignoreres nemlig at velfærdsforanstaltninger ikke kun eksisterer for – på den ene side – at tilfredsstille den opportunistiske borgers individuelle behov og – på den anden side – at øge samfundets funktionalitet og mindske friktionen i dets mekanik. Velfærden har også rødder i genuin social konflikt og de lidet privilegeredes politisk manifesterede ønske om en større andel i ressourcer og potentialer. Viby Mogensen er mere tilbøjelig til at se velfærdsstatens ubalancer som et produkt af uansvarlighed – en i grundtrækkene god idé der er gået for vidt på grund af alliancen mellem klienter, offentligt ansatte og politikere.

Problemet kan illustreres med et eksempel. På s. 250ff omtales først en socialdemokratisk udvalgsredegørelse, *Kravet om lighed*, fra 1973, som gik meget langt i retning af ønske om økonomisk udligning. Derefter omtales Lavindkomstkommissionen af 1976, som i sin betænkning, der udkom i 1981, opstillede noget mindre vidtgående mål og dermed udviste en »ganske vist behersket ... hensyntagen til samfundets realiteter«. Videre: En sådan hensyntagen »hæmmede ikke de tre kulturpersonligheder bag ... [bogen] *Oprør fra midten* fra 1978«. I samme kontekst nævnes endelig *U90* (også 1978), som Ritt Bjerregaard og Erik Ib Schmidt stod bag, om fremtidens lighedsorienterede uddannelsespolitik. Viby Mogensen ser i disse fire tekster kun vekslende grader af idioti. Dette giver nok en vis mening ud fra vor egen tids økonomisk-politiske situation, men det er ikke den rette målestok. Man kunne i stedet ønske en historisk indlevelse i datidens konfrontation mellem forskellige interesser og meningsuniverser. Tiden var generelt præget af tanker om lighed og opbrud, dels i samklang med en daværende teknokratisk ambition, nemlig mobilisering af human kapital fra intelligensreserven, dels i et socialt konfliktperspektiv. Socialdemokratiet forsøgte at ramme balancen mellem på den ene side sine arbejder- og lavere middelklassevælgeres krav, og på den anden side forvaltningen af makroøkonomien efter ansvarlige kriterier, noget som naturligvis også var en nødvendighed dengang. I forhold til denne efter tidens forhold forståelige og legitime klassepolitik kan *Oprør fra midten* vel tolkes som eksponent for frisindede middelklassekredsens søgen efter en model

der kunne skabe lighed i samfundet, men netop uden klassekonflikt. Hvordan dette end forholder sig, er der tale om en relevant historisk problemstilling der ikke kommer til sin ret gennem det kombineret moraliserende og teknokratiske blik som Viby Mogensen anlægger på stoffet.

Problemet med svag historicitet gør sig også gældende på et andet plan. Viby Mogensen benytter lokal – dansk – litteratur til at belyse velfærdsapparatets iboende ustyrlighed og dysfunktionalitet. Der er bestemt en værdi i på den måde at identificere de hjemlige aktører der har peget på problemerne. Det gælder både fordi deres virke er en del af historien, og fordi Viby Mogensen derved behørigt krediterer kilder han har benyttet. Man bør dog gøre sig klart at de kritiske forestillingers oprindelige kilder typisk er noget ældre og stammer fra udlandet. Blandt den benyttede litteratur leder man imidlertid forgæves efter navne på – amerikanske – pionerer som James Buchanan og Mancur Olson, der i god tid før Viby Mogensens kronologiske vandskel, 1970, havde skitseret de problemer der er forbundet med forsøg på at forbedre samfundet gennem offentlig eller kollektiv aktivitet.

Denne både tids- og stedmæssigt fjerne placering af rødderne til kritikken af velfærdsstaten er symptomatisk for arten af det problem Viby Mogensen diskuterer. Problemet besidder en universalitet som ikke fremstår klart nok i værket. Selv om Danmark (sammen med Sverige) måske var og er verdens mest lige samfund, er det ikke ensbetydende med at de problemer der relaterer sig til velfærdsstaten, er særligt dominerende her; det kommer meget an på hvordan velfærdsstatens instanser virker sammen med det øvrige samfund. Går man fra den ældre til den nyere litteratur, ser man da også at forskere i udlandet betragter Danmark som et sted hvor man i særlig grad har evnet at reformere velfærdsordningerne inden for de seneste årtier (Cox: »The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany«, *World Politics* 2001). Disse korrektioner, skal det retfærdigvis siges, står også centralt i Viby Mogensens fremstilling. Han tillægger dog ikke Danmark nogen positiv pionérrolle, men ser til stadighed pessimistisk på vor situation i forhold til steder hvor velfærds-excesserne historisk har været mindre.

Måske overdriver han dermed nogle af de negative sider ved dagens situation en anelse. Måske lægger han for megen vægt, især i bogens slutning, på finansieringsproblemet. Dette problem kan bestemt være alvorligt nok: Det er langtfra givet at velfærdssamfundet vil bestå i den form vi kender det. Men tilpasning til et noget lavere, mindre ambitiøst niveau behøver ikke udløse en total systemisk krise.



Viby Mogensen berører undervejs i sin analyse også andre problemer end selve den rundhåndede velfærd som det nu er så svært at skaffe penge og arbejdskraft til. Nok så alvorligt er at velfærdsordninger kan anfægte de vækstdrivende økonomiske incitamentstrukturer og fremme en offentlighedstung erhvervssammensætning som belaster landets internationale konkurrencedygtighed. Det er utvivlsomt rigtigt, men problemets nærmere beskaffenhed er ikke kendt. For det første er der dele af velfærdsydelse som fremmer eller kan fremme konkurrencedygtigheden, f.eks. uddannelsessektoren. For det andet er det ikke givet at Danmarks tilsyneladende noget vaklende konkurrencedygtighed og vækstperformance vil blive voldsomt forbedret selv med større ændringer i den offentlige velfærd. Måske er der andre forhold, knyttet til produktion, arbejdsmarked, human kapital og social struktur, beliggende uden for eller kun i kanten af den velfærdssamfundsdefinerede ramme, som hæmmer økonomi og samfund. Det havde været positivt om Viby Mogensen, specielt i konklusionen, havde viet større opmærksomhed til det forhold at samspillet mellem velfærdsydelser og resten af samfundslivet nok er betydningsfuldt, men trods alt ikke entydigt og ubetinget.

Bogens analyse ér imidlertid meget entydig, for ikke at sige enøjjet. Fordelen herved er på den anden side at den er meget fokuseret og giver en ganske komplet og overbevisende version af samfundsudviklingen ud fra det nu en gang anlagte perspektiv.

*Jan Pedersen*