

Den danske socialpolitiske forskningstradition

Niels Kærgård

Institut for Økonomi, Skov og Landskab, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

SUMMARY: Social policy is the branch of economics which deals with the regulation of income distribution, which normally favours the poorer elements in the population. This article contains a survey of the debate within this research area on definitions and on research area organisation. The article also documents the fact that while teaching and research in social policy were a central area in the study of economics during the 1940s and 1950s, these topics have since gradually disappeared from the programme in economics departments of the main internationally-oriented universities. Finally, a problem of special importance for this area, namely the distinction between objective social science on the one hand and political discussion and decision-making on the other, is given careful consideration.

1. Indledning

Når man taler om socialpolitik, er det første problem rent sprogligt. Ordet kan have to betydninger. Ligesom økonomi og landbrugspolitik kan ordet både betyde det pågældende område og det fag, der analyserer området. Vi har ikke den sproglige sondring svarende til engelsk »economy« og »economics« eller norsk »økonomi« og »økonomikk«. ¹ Det, der er emnet for denne artikel, er fagets afgrænsning og historie.

Det næste sproglige problem er efternavnet »politik«. Det vil i dag nærmest henvise til politologi, men det er ikke dets rødder. I hvert fald i Danmark har faget sine rødder inden for nationaløkonomien. ² Her sondrede man i gamle dage mellem nationaløkonomiens teori og politik. Ely's berømte lærebog i nationaløkonomi (som i de 50 år før 1947 havde en lignende udbredelse som Samuelsons har haft i de 50 år efter) taler således om nationaløkonomiens teori, der

Forfatteren er formand for Det Offentlige Forskningsudvalg for Velfærdsforskning, men artiklens synspunkter står helt for forfatterens egen regning.

1. På Landbohøjskolen forsøgte professor Niels Lindberg at introducere »økonomik« defineret som læren om økonomi, men det slog aldrig igennem og er faktisk også ved at dø ud på norsk.

2. Hele denne artikel er set fra en økonomisk synsvinkel, men det forekommer ikke urimeligt i Danmark. Her i landet har de store socialpolitiske navne været økonomer, og det har præget fagets begrebsapparat og metode. Dette er imidlertid ikke en generel tendens. I Tyskland har retsfilosoffer haft stor indflydelse, mens socialpsykologer har spillet en betydelig rolle i USA, se Rold Andersen, (1971, side 29 og 226).

Den danske socialpolitiske forskningstradition

Niels Kærgård

Institut for Økonomi, Skov og Landskab, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

SUMMARY: Social policy is the branch of economics which deals with the regulation of income distribution, which normally favours the poorer elements in the population. This article contains a survey of the debate within this research area on definitions and on research area organisation. The article also documents the fact that while teaching and research in social policy were a central area in the study of economics during the 1940s and 1950s, these topics have since gradually disappeared from the programme in economics departments of the main internationally-oriented universities. Finally, a problem of special importance for this area, namely the distinction between objective social science on the one hand and political discussion and decision-making on the other, is given careful consideration.

1. Indledning

Når man taler om socialpolitik, er det første problem rent sprogligt. Ordet kan have to betydninger. Ligesom økonomi og landbrugspolitik kan ordet både betyde det pågældende område og det fag, der analyserer området. Vi har ikke den sproglige sondring svarende til engelsk »economy« og »economics« eller norsk »økonomi« og »økonomikk«. ¹ Det, der er emnet for denne artikel, er fagets afgrænsning og historie.

Det næste sproglige problem er efternavnet »politik«. Det vil i dag nærmest henvise til politologi, men det er ikke dets rødder. I hvert fald i Danmark har faget sine rødder inden for nationaløkonomien. ² Her sondrede man i gamle dage mellem nationaløkonomiens teori og politik. Ely's berømte lærebog i nationaløkonomi (som i de 50 år før 1947 havde en lignende udbredelse som Samuelsons har haft i de 50 år efter) taler således om nationaløkonomiens teori, der

Forfatteren er formand for Det Offentlige Forskningsudvalg for Velfærdsforskning, men artiklens synspunkter står helt for forfatterens egen regning.

1. På Landbohøjskolen forsøgte professor Niels Lindberg at introducere »økonomik« defineret som læren om økonomi, men det slog aldrig igennem og er faktisk også ved at dø ud på norsk.

2. Hele denne artikel er set fra en økonomisk synsvinkel, men det forekommer ikke urimeligt i Danmark. Her i landet har de store socialpolitiske navne været økonomer, og det har præget fagets begrebsapparat og metode. Dette er imidlertid ikke en generel tendens. I Tyskland har retsfilosoffer haft stor indflydelse, mens socialpsykologer har spillet en betydelig rolle i USA, se Rold Andersen, (1971, side 29 og 226).

har til opgave at beskrive de økonomiske fænomener og finde den lovmæssighed, der behersker dem; den søger fordomsfrit at konstatere hvad der er [Ely, 1935, side 8].

og om nationaløkonomiens politik, der

undersøger, hvorledes man har foretaget eller kunne tænke sig at foretage bevidste organiserede indgreb i den økonomiske udvikling med det formål at gennemføre visse social-etiske idealer; den spørger altså hvad der kan blive [Ely, 1935, side 8].

Denne præcise sondring gik dog efterhånden i glemmebogen. Men fagbetegnelserne blev stående, i hvert fald ved økonomistudiet i København, nu i betydningen anvendelsesorienterede og policy-rettede fag. De valgfri fag landbrugspolitik, socialpolitik, skattepolitik, arbejdsmarkedspolitik, udenrigshandelspolitik, finansvidenskab, kreditvæsen m.fl. blev derfor til op i 1970'erne omtalt som »politikfag«.

Ordet socialpolitik er altså et gammelt ord for det, vi i dag ville kalde velfærdsforskning. Om der er forskel i betydning af socialpolitik og velfærdsforskning kan diskuteres.

2. Hvordan defineres faget socialpolitik?

Selv om ordets rødder således er afdækket, er der langt fra enighed om, hvordan fagets indhold skal defineres. Faktisk har alle de store navne haft hver sin definition, og der har været en række debatter om, hvordan faget skal afgrænses.³

Den første professor i faget her i landet, Frederik Zeuthen, Københavns Universitet, definerer socialpolitik:

Socialpolitikken drejer sig om Indgreb i eller Bestræbelser for at foretage Indgreb i Forholdet mellem Klasseme, og Socialpolitik i den snævrere og almindeligt anvendte Betydning, hvori Begrebet her skal tages, drejer sig om Indgreb over for daarligere stillede Klasser og over for disses Forhold til det øvrige Samfund [Zeuthen, 1939, side 29].

Her lægges altså vægt på forholdet mellem samfundsklasserne, men dette modificerer Zeuthen selv senere:

Der er i øvrigt næppe Grund til i Overensstemmelse med de oprindelige Ideer at lægge for megen Vægt på, at det skal dreje sig om sammenhængende Klassegrupper. Det vil også være naturligt i Socialpolitikken at behandle det betydelige Antal af mere isolerede Personer, som er ude for de samme økonomiske Vanskeligheder og alene herved kan siges at dan-

3. For grundigere oversigter, se f.eks. Dich (1964), Rold Andersen (1971) og Petersen (1972). Se også anmeldelserne Dich (1964a) og Rold Andersen (1964) og debatten Petersen (1971), Rold Andersen (1972).

ne, om ikke en sammenhængende Klasse, saa dog en i nogle Retninger ensartet Gruppe. [Zeuthen, 1939, side 29].

Den tyske socialteoretiker Elisabeth Liefmann-Keil (der også har spillet en vis rolle i den danske debat) taler tilsvarende om socialpolitikken som et system af indgreb med det fælles formål at korrigere for uretfærdigheder i indkomstfordelingen (se Liefmann-Keil, 1961, side 1-2).

Jørgen S. Dich fra Aarhus Universitet er en anden dansk hovedaktør i debatten. Han lægger vægt på tilskudselementet:

Ud fra de foran anførte overvejelser kan man betragte socialpolitikken som en økonomisk disciplin, der analyserer virkningerne af offentlige tilskud, herunder også de statistisk påviselige virkninger, der falder ind under andre rationelt afgrænsede samfundsvidenskaber. De offentlige tilskud omfatter de offentlige eller offentligt påbudte egentlige og uegentlige tilskud samt prisnedsættelser på offentlige ydelser, der på personlige eller upersonlige tildelelseskriterier ydes til individer og til sociale samfundsorganer. Endvidere omfatter socialpolitikken de interne tilskud, der indtræder ved ikke-risikodifferentierede præmier i tvangsforsikringer. [Dich, 1964, side 34-35].

Dich's definition er jo ganske bred; han medtager som en konsekvens af definitionen f.eks. landbrugsstøtten under socialpolitik.

Der er heller ingen tvivl om, at samfundsudviklingen har vanskeliggjort en skarp afgrænsning. Der er mange offentlige tilskud, der vanskeligt kan siges at være rettet mod specielle klasser eller sigter på opretning af uretfærdigheder i indkomstfordelingen: Tilskud til velstillede børnefamilier, pensionsordninger til veluddannede o.s.v. Ordet »socialpolitik« er derfor gledet mere og mere ud af debatten og er erstattet af ord som »velfærdsforskning«, »velfærdsstat« o.s.v. Man kan f.eks. se på kommissoriet for Det Offentlige Forskningsudvalg for Velfærdsforskning, hvori det hedder (i udvalget er repræsenteret 7 ministerier – hvilke fremgår indirekte af de to første linier):

Socialt orienteret velfærdsforskning omfatter de sociale, kulturelle, kriminologiske samt arbejdsmarkeds-, uddannelses-, bolig- og sundhedsmæssige faktorer i velfærdssamfundet, som har betydning for befolkningens levevilkår, de dele af velfærdsstatens organisation og styring, der har betydning herfor samt befolkningens holdninger til og målsætning for velfærdssamfundet. [Socialministeriet, 1997].

Man kan spørge, om det er muligt at definere socialpolitik i et moderne kompliceret samfund; har det nogen mening at afgrænse området? Det er imidlertid et helt generelt problem vedrørende samfundsvidenskabelige discipliner.

3. De samfundsvidenskabelige discipliner

I det foregående er det kun økonomer, der har optrådt. Men er socialpolitik en økonomisk disciplin? Er det ikke i lige så høj grad politologi, sociologi, psykologi eller socialmedicin, eller noget helt andet?

Det første, man kan sige, er, at en sådan sondring er af ny dato. De gamle koryfæer i samfundsvidenskaben tænkte ikke over, hvad de var. Adam Smith, John Stuart Mill og Karl Marx jagede sandheden, men de tænkte ikke over, om de var økonomer, sociologer eller filosoffer («Økonomiens fader» Adam Smith var f.eks. i lang tid professor i moralfilosofi). Det er sondringer, der er kommet ind med den øgede professionalisering. Med professionaliseringen er videnskaben i højere og højere grad blevet fagligt fragmentariseret.

I gamle dage skrev man bøger, der gav et helhedsbillede af samfundet. I dag er den almindeligste og mest meriterende publikationsform artikler i specialiserede internationale tidsskrifter, der er skrevet for specialisterne inden for den pågældende branche og som forudsætter branchens teorier og holdninger kendte. I forrige århundrede blev økonomien etableret som fag. Økonomistudiet »Statsvidenskab« ved Københavns Universitet blev oprettet i 1848. Nationaløkonomisk Tidsskrift kom som det første nordiske økonom-fagtidsskrift til i 1873. Derefter begyndte de enkelte deldiscipliner at etablere sig. Ser man på mit område økonometrien, blev denne disciplin udviklet i århundredets første årtier, tidsskriftet *Econometrica* blev oprettet i 1933. I dag er der på området ud over *Econometrica*, *Journal of Econometrics* (startet i 1973), *Empirical Economics* (fra 1976), *Journal of Policy Modelling* (fra 1979), *Journal of Business and Economic Statistics* (fra 1983), *Econometric Reviews* (fra 1984), *Economic Modelling* (1984), *Econometric Theory* (fra 1985), og *Journal of Applied Econometrics* (fra 1986) for kun at nævne de vigtigste. Hvert af disse tidsskrifter har sin mere eller mindre specialiserede læserkreds. Tilsvarende er udviklingen gået med den internationale mødevirksomhed. *Econometric Society* holder sine store møder for dem, der arbejder med økonometrisk teknik, *Economic Modelling* for dem, der arbejder med store samfundsøkonomiske modeller, *Applied Econometric Association* for de anvendelsesorienterede o.s.v.

Internationaliseringen betyder altså, at det ikke længere er 75 københavnske professorer fra alle mulige fag, der snakker sammen, men at det i stedet er 75 specialister fra hele verden, der beskæftiger sig med det samme område, der jævnlig har kontakt.⁴

Men virkeligheden er jo ikke disciplinopdelt. Nobelpristageren Gunnar Myrdal har selvfølgelig helt ret, når han siger:

4. Nærmere om denne udvikling, se Kærgård (1991).

I verkligheten finns självfallet ingen uppspaltning av fakta, som svarar mot våra skolastiska indelningar av samhällsvetenskaperna i olika discipliner. En realistisk analys av frågorna kan aldrig stanne inför sådana skiljelinjer [Myrdal, 1957, side 22].

Men konklusionen af dette er ikke simpel. Bent Rold Andersen har brugt citatet (Rold Andersen, 1971, side 25) som en støtte til en tværfaglighed af RUC-typen, men det er vel svært at forestille sig, at man skal forlade den dybde og præcision, som specialiseringen har medført. Den har i høj grad betinget de videnskabelige fremskridt. Men resultatet er, som det er blevet sagt, at moderne samfundsvidenskabelig litteratur hele tiden er som en fortsat roman, hvor man kun får det midterste afsnit. Specielt ved brug i en politisk beslutningsproces er dette selvfølgelig yderst utilfredsstillende.

4. Teori og virkelighed

Det er ikke kun specialiseringen, der gør moderne samfundsvidenskab problematisk for beslutningstagere. Det høje abstraktionsniveau er et andet problem. Den begyndte vel i økonomien i 1870'erne, dels som følge af fagets professionalisering og dels som følge af marginalismens matematiske tankeganges gennembrud.

Tilhængerne bruger ofte fysikkens resultater som forbillede:

Fysikeren er nødsaget til at anstille sine Undersøgelser over Tyngdekraftens Virkning paa Tingene under den Forudsætning, at Kraften virker uden Forstyrrelse af andre Aarsager, f.eks. ogsaa under hensyn til de Virkninger, der frembringes af en Atmosfære, der ikke alene selv har en vis Vægt, men hvis Vægtfylde endogsaa kan være større end enkelte af de Tings, der findes i den. Naar de Forudsætninger, under hvilke Lovens Virkninger er beregnede, ikke ere tilstede, bliver Resultatet naturligvis modificeret, men Lovens Gyldighed røkkes ikke det mindste derved..... Men hvad der i denne henseende gælder i Naturvidenskaben, gælder ogsaa ethvert andet Omraade, ogsaa i Nationaløkonomien [Meyer, 1891, side 416-17].

Modhistorien er beretningen om en ingeniør, en præst og en økonom i en redningsbåd på det øde hav med nogle dåser konserves, men uden redskaber. Ingeniøren prøver at løse problemet med brilleglas som brændglas, men alle er nærsynede, så det er spredelinser. Præsten beder, men heller ikke det får dåserne op. Økonomen sidder og skriver og siger pludselig: »Nu har jeg løst problemet«. De andre griber papiret og læser første sætning: »Lad os antage, at vi har en dåseåbner«. Mange beslutningstagere har følt, at økonomernes modeller var tilsvarende verdensfjerne og irrelevante for de reelle problemer.

Men den moderne samfundsvidenskabs styrke er altså dens præcision og objektivitet. Den gamle sondring fra David Hume i 1700-tallets midte mellem »er« og »bør«, hvor videnskaben aldrig må bruge »bør«, er slået igennem i økonomien.

Men heller ikke det er problemfrit. Når alle er gået over til at tale om etik og miljø, er en af grundene vel samfundsvidenskabernes angst for at gå ind i løsere moralske vurderinger, som derfor er blevet overladt mere fantasifulde forfattere.⁵

Det er imidlertid hele tiden vigtigt at holde målet for øje. Det kan næppe formuleres bedre end Hector Estrup har gjort i sin teorihistorie:

Hvordan skal samfundet indrettes, for at borgerne kan få det godt, eller for at de kan leve et godt liv? Det er det, der er sagen. Det er det spørgsmål, der så at sige definerer alt det, vi fra oldtiden til i dag kunne kalde samfundsvidenskab. Man kan måske glemme det i farten, når man prøver at orientere sig i vore dages meget specialiserede og teknisk vanskelige samfundsvidenskabelige enkeltdiscipliner som økonomi, sociologi, socialpsykologi, statskundskab m.v. Men enhver af disse videnskabsgrene ville miste deres mening, hvis de ikke, hver på sit område, kunne bidrage til belysning af hovedsagen: hvordan samfundet bør indrettes. Nok vil man i dag sige, at det er samfundsvidenskabens opgave at klarlægge, hvordan samfundet faktisk fungerer på diverse områder. Men det ville jo være helt interesseløst at undersøge, hvordan tingene faktisk er, hvis ikke netop for at belyse, om de kunne være anderledes, end de er. [Estrup, 1991, side 178].

Og de argumenter, der giver bedst gennemslag i debatten, og dem, der er videnskabeligt mest tilfredsstillende, er ikke nødvendigvis de samme. Tankevækkende er følgende afsnit, hentet fra en norsk økonomisk doktrinhistorie:

Ved århundredskiftet havde nye strømninger begynt å gøre sig gjeldende i norsk sosialøkonomi. Grensenytteteorien og et nytt syn på fagets systematikk og på grensedragningen mellom fag og politikk var blitt introdusert. Dette hadde bidratt til å gi faget en mer selvstendig stilling og lagt til rette for et bredere gjennombrudd for en sosialøkonomisk profesjon. Men samtidig var det mye som tydet på at universitetsøkonomenes innflytelse over den økonomiske politikk ble svakere enn før. Faglig sett ble de etterfølgende tiårene – frem til om lag 1930 – ikke preget av de store og grunnleggende endringer. De teoretiske og metodiske nyvinninger ble videreutviklet og etablert som selve »kjernen« i faget og i det nye statsøkonomiske studiet. Denne faglige konsolidering ga sig imidlertid ikke utslag i en tilsvarende styrkelse av sosialøkonomenes politiske innflytelse. Snarere kom faget og økonomene inn i et nesten kriseartet forhold både til politikerne og til næringslivets folk. [Bergh & Hanisch, 1984, side 100].

Kan samfundsvidenskab både være god international videnskab og politisk indflydelsesrig? Svaret er næppe helt trivielt.

5. Den jordbundne skepsis over for det moraliserende, der viser sig i det gamle jyske mundheld om, at når nogen prøver at sælge en ko i Guds navn, så er den nok 3-pattet, indeholder stadig nogen sandhed. Den mederne udgave af historien er revisorens udsagn om, at når man går over til etiske regnskaber, er det nok fordi, der er underskud på det traditionelle.

5. Det social-etiske grundlag

Hvis socialpolitisk videnskab skal have politisk indflydelse, hvad skal den så arbejde for? Det lå allerede i en række af definitionerne af socialpolitik i afsnit 2, at »en mere retfærdig indkomstfordeling« opnået ved »offentlige tilskud« til »de svageste klasser« var det overordnede mål for næsten alle de ældre socialpolitiske forfattere.

Men sådanne synspunkter fører meget hurtigt bort fra objektiv videnskab og over i følelseladede holdninger. Der er dog nok enighed om, at en lige indkomstfordeling bliver betragtet som et gode. Vi synger alle med på Grundtvigs »Og da har i rigdom vi drevet det vidt, når få har for meget og færre for lidt«. For at begrunde dette behøver man ikke tillægge menneskene næstekærlige og uegennyttige motiver. Mange begrundede lighedsidealene inden for traditionelle økonomiske modeller med egoistiske agenter, der maksimerer deres egen nytte. Også i en sådan model er der gode argumenter for en udjævning af indkomsterne.⁶

Det mest oplagte argument er et forsikringsargument. Ingen ved, hvad fremtiden bringer for en selv, og da slet ikke for ens måske mindreårige eller ufødte børn. En velfærdsstat med en effektiv social sikring og en betydelig indkomstudligning er en garanti for, at en selv og ens familie er sikret en nogenlunde økonomisk levestandard, selv om ulykken skulle ramme. Alternativt måtte man sikre sig ved tegning af private forsikringer mod ulykker, sygdom og arbejdsløshed og spare individuelt op til alderdommen. Sådanne forsikringer ville let blive uhensigtsmæssigt dyre, idet truede grupper først og fremmest ville være dem, der lader sig forsikre. Og forsikringsselskaberne kan ikke eller kun meget vanskeligt differentiere mellem truede og ikke truede grupper (mange ville måske endda anse det for umoralsk, hvis de prøvede). En tvungen »forsikring« i form af en velfærdsstat er derfor en relativt billig ordning for gennemsnitsborgeren.

Det er også klart, at en nogenlunde lige indkomstfordeling fremmer et stabilt og fredeligt samfund. Meget fattige grupper kan blive tvunget ud i en eksistenskamp, hvor forbrydelser og optøjer forekommer at være en nærliggende mulighed. Man talte i forrige århundrede om fortvivlelsens selvhjælp. Revolutioner er altid forekommet som resultater af store indkomstforskelle, og at der er flere forbrydelser i slumkvarterer end i en velfærdsstat er også velkendt.

Hvor langt man vil gå i retning af mere filosofiske begrundelser for udligning er lidt af en smags sag. I grænsenytteteorien ungdom var man ikke så forsigtig med interpersonelle nyttesammenligninger, og da var det et ofte brugt argument, at man fik større samlet nytte ved at flytte en krone, f.eks. via beskatningen, fra en rig til en fattig, fordi nytten af en krone ekstra er større hos en fattig end hos en rig på grund af pengenes aftagende grænsenytte.

6. De følgende argumenter er hentet fra Kærgård og Andersen (1997).

I nyere tid har man ofte brugt Rawls samfundsfilosofi, ifølge hvilken en situations rimelighed skal vurderes »gennem uvidenhedens slør«. Det vil sige, at man i princippet skal søge en indkomstfordelings retfærdighed fastlagt, uden at agenterne ved, hvilken plads de selv har i fordelingen. Også det skulle føre til en betydelig lighed. Når man fordeler en kage uden selv at vide, hvilket stykke man selv får, bliver stykkerne relativt ens (se Rawls, 1971).

Men hvem de svage, der skal støttes, er, kan diskuteres. Det økonomiske Råds formandskab har f.eks. ved flere lejligheder talt om dem uden for arbejdsmarkedet:

Der er grupper, som er meget vanskelige at opkvalificere via uddannelsessystemet i tilstrækkelig grad til, at deres arbejdskraft efterspørges til det gældende lønniveau. For disse personer bør der sikres en indgang til arbejdsmarkedet, som med tiden muliggør, at de får erhvervs erfaring og dermed en større indkomst. Dette kan opnås med en højere lønspredning, som svarer til spredningen i kvalifikationerne [Det økonomiske Råds formandskab, 1996, side 152].

Modsat argumenterer den kendte socialdemokratiske politiker, minister og senere nationalbankdirektør C.V. Bramsnæs på en måde, der ikke giver de marginaliserede mange muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet via en eller anden form for indslusningsløn, men klart ser det fra de beskæftigede lavtlønnedes synspunkt. Han var Københavns Universitets første lektor i socialpolitik i 1920'erne. I sine erindringer skriver han:

Jeg forsøgte at give socialpolitikken en plads i samfundets almindelige økonomi, ikke alene som en udgift på statens og kommunernes regnskaber, men som en nyttig foranstaltning for at bevare den egentlige produktionsfaktor – den menneskelige arbejdskraft. Jeg gennemgik også med studenterne fagforeningers og arbejdsgiverforeningers udviklingshistorie og belyste, at en overenskomst om en løntarif ikke alene var til fordel for arbejderne, men også kunne være det for arbejdsgivere, der derved skærmedes mod usund lav-løns konkurrence fra mindre dygtige kollegers side [Bramsnæs, 1965, side 92].

Uanset hvem de svage er, så betyder socialpolitikken støtte til dem ikke, at socialforskning skal blive til partsforskning. Den skal rimeligt objektivt søge at kortlægge problemerne og svare på, hvad der »kan blive«, jf. indledningen. Det betyder, at man også skal kunne komme med resultater, der møder modstand hos de svage stillede, f.eks. var de unge langt fra begejstrede over de stramninger i retten til arbejdsløshedsdagpenge, der var resultatet af finanslovsforliget i 1995. Men stramningerne har stort set udryddet ungdomsarbejdsløsheden og har utvivlsomt på langt sigt været til gavn for de svage unge. Socialpolitisk forskning skal også kunne påvise, hvornår der må stilles krav til de svageste.

6. Socialpolitikens historie i Danmark

Når man ser på de centrale personer i faget socialpolitik, har det her i landet historisk været økonomer. Og økonomer, der forbandt teori og praksis. I bilag 1 er en liste over nogle af nøglepersonerne. Socialministeriets (tidligere Arbejds- og Socialministeriet) rolle i historien bl.a. som læreplads for de store navne er imponerende. Ministeriet oprettede i 1921 en stilling som statsvidenskabelig konsulent, der blev besat med Frederik Zeuthen, som i 1930 blev professor ved Københavns Universitet og opbyggede faget socialpolitik dér.⁷ Hans efterfølger som konsulent i Socialministeriet blev Jørgen S. Dich, der blev professor i Aarhus, og som opbyggede Socialpolitisk Institut. Hans afløser i Socialministeriet blev Henning Friis, der blev Socialforskningsinstituttets første direktør.

Det er karakteristisk for alle disse personer, at de kombinerede teori og kendskab til virkeligheden. Zeuthen bliver stadig citeret både for sine indkomstfordelingstal (se f.eks. Viby Mogensen, 1974) og for sin matematiske løsningsprocedure og sit ligevægtsbegreb vedrørende en generel ligevægtsmodel for en abstrakt fuldkommen konkurrenceøkonomi (se Koopmans, 1951, og Brems, 1986).

Da Socialforskningsinstituttet blev oprettet i 1958, fordi man syntes socialforskningen skulle styrkes, var Frederik Zeuthen professor i økonomisk teori og socialpolitik ved Københavns Universitet, og Jørgen S. Dich var professor i socialpolitik ved Aarhus Universitet. Nu 40 år efter er der ingen heltidslektorer eller professorer i socialpolitik ved de store gamle internationalt orienterede universiteter. Ind imellem har en fast medarbejder taget sig af faget, men aldrig som permanent hovedbeskæftigelse. Socialpolitik er dermed blevet et fag for de mindre provinsuniversiteter. Jorn Henrik Petersen har siden 1974 været professor i Odense. Ved Roskilde Universitetscenter var Bent Rold Andersen professor i arbejdsmarkeds- og socialpolitik 1972-75, og Jesper Jespersen er i 1996 blevet professor i velfærdsstaten, og i 1997 har Bent Greve fået et Jean Monnet-professorat inden for området. Aalborg Universitetscenter har et institut for sociale studier, hvor Tore Hegland har været professor i sociologi siden 1977. Der er altså socialpolitisk forskning ved de mindre universiteter og sektorforskningsinstitutterne, men de gamle universiteter, der skulle sikre det teoretiske fundament, har i betydelig grad meldt sig ud.

7. Hvor ligger behovene for socialpolitisk forskning?

Verden ser selvfølgelig meget anderledes ud idag, end på Zeuthens og Dichs tid. Men der er nok alligevel en hel del at lære af de gamle.

7. Harald Westergaard var professor 1883-1924. Han havde betydelige sociale interesser, men et egentligt fag i socialpolitik eksisterede ikke i hans tid. C.V. Bramsnæs blev jf. forrige afsnit ansat til at opbygge faget, men blev finansminister allerede i 1924, så han fungerede kun meget kort tid ved universitetet.

For det første er det nok vigtigt ind imellem at forsøge at give et mere samlet billede af velfærdsstatens problemer. Moderne forskning er meget fragmentariseret, som en detaljeret kortbog over en storby – men en sådan kortbog kan ikke bruges uden oversigtskort. De enkelte socialpolitiske undersøgelser må også bindes sammen til et billede af velfærdsstatens hovedproblemer, uden hvilket prioriteringer er umulige.

For det andet er det vigtigt at holde sig for øje, at samfundsvidenskabs endemål er at forbedre beslutningsgrundlaget for de relevante myndigheder. Hvis samfundsvidenskab ikke kan hjælpe beslutningstagerne, er den irrelevant.

For det tredje kan ingen videnskab give køb på objektivitet og vederhæftighed. Socialpolitik skal arbejde for lighed og retfærdig indkomstfordeling, men den skal ikke baseres på politiske holdninger og følelser.

For det fjerde er det vigtigt for samspillet mellem teori og praksis, at de gamle eliteuniversiteters samfundsvidenskabelige institutter med deres internationale ry og kontakter igen kommer til at spille en rolle inden for det socialpolitiske område.

For det femte gælder det for alle videnskabelige miljøer, at det tager lang tid at opbygge et miljø af høj kvalitet. For ethvert fag må man derfor ønske en langsom sej vækst og ikke et hurtigt modepræget boom. Mange fag, der for ti år siden var modefag, har i dag ikke efterladt sig anvendelige spor; man kan blot tænke på, hvor lidt der er tilbage af marxistisk økonomi fra 1970'erne eller af 1960'ernes vækstteori.

Litteratur

- Bergh, Trond og Tore J. Hanisch. 1984. *Viten-skap og Politikk – Linjer i norsk social-økonomi gennem 150 år*. Oslo.
- Bramsnæs, C.V. 1965. *Erindringer – en bro-get tilværelse*. København.
- Brems, Hans. 1986. *Pioneering Economic Theory 1630-1980 – A Mathematical Re-statement*. Baltimore.
- Det økonomiske Råds formandskab. 1994. *Dansk økonomi, juni 1994* (specielt kapitel III: Mindsteløn og beskæftigelse, side 81-140), København.
- Det økonomiske Råds formandskab. 1996. *Dansk økonomi, efteråret 1996* (specielt kapitel IV: Indkomstulighed og indkomstmobilitet, side 91-154), København.
- Dich, Jørgen S. 1964. *Socialpolitikken Teori*. København.
- Dich, Jørgen S. 1964a. Anmeldelse af Bent Rold Andersen. 1963. Nyere Målsætninger i Socialpolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 102:102-4.
- Ely, R.T. m.fl. 1936. *Nationaløkonomien i Grundtræk*. (Oversat af Carl Iversen). 3. udg., København.
- Estrup, Hector. 1991. *Nogle grundtræk af den økonomiske teoris udvikling*. København.
- Koopmanns, T., red. 1951. *Activity Analysis of Production and Distribution*. New York.
- Kærgård, Niels. 1991. Fagdiscipliner, tværfaglighed, videnskabelige trends og økonomisk historie. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 129:339-46.
- Kærgård, Niels og Peder Andersen. 1997. Velfærd og lønspredning, *Økonomi og politik* 70:27-33.
- Liefmann-Keil, Elisabeth. 1961. *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin.
- Meyer, Emil. 1891. Nogle Bemærkninger om Økonomiens Methode, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 29:401-27.
- Myrdal, Gunnar. 1957. *Rika och fattiga Län-der*. Stockholm.
- Petersen, Jørn Henrik. 1971. Et indlæg i dis-

For det første er det nok vigtigt ind imellem at forsøge at give et mere samlet billede af velfærdsstatens problemer. Moderne forskning er meget fragmentariseret, som en detaljeret kortbog over en storby – men en sådan kortbog kan ikke bruges uden oversigtskort. De enkelte socialpolitiske undersøgelser må også bindes sammen til et billede af velfærdsstatens hovedproblemer, uden hvilket prioriteringer er umulige.

For det andet er det vigtigt at holde sig for øje, at samfundsvidenskabs endemål er at forbedre beslutningsgrundlaget for de relevante myndigheder. Hvis samfundsvidenskab ikke kan hjælpe beslutningstagerne, er den irrelevant.

For det tredje kan ingen videnskab give køb på objektivitet og vederhæftighed. Socialpolitik skal arbejde for lighed og retfærdig indkomstfordeling, men den skal ikke baseres på politiske holdninger og følelser.

For det fjerde er det vigtigt for samspillet mellem teori og praksis, at de gamle eliteuniversiteters samfundsvidenskabelige institutter med deres internationale ry og kontakter igen kommer til at spille en rolle inden for det socialpolitiske område.

For det femte gælder det for alle videnskabelige miljøer, at det tager lang tid at opbygge et miljø af høj kvalitet. For ethvert fag må man derfor ønske en langsom sej vækst og ikke et hurtigt modepræget boom. Mange fag, der for ti år siden var modefag, har i dag ikke efterladt sig anvendelige spor; man kan blot tænke på, hvor lidt der er tilbage af marxistisk økonomi fra 1970'erne eller af 1960'ernes vækstteori.

Litteratur

- Bergh, Trond og Tore J. Hanisch. 1984. *Viten-skap og Politikk – Linjer i norsk social-økonomi gennem 150 år*. Oslo.
- Bramsnæs, C.V. 1965. *Erindringer – en bro-get tilværelse*. København.
- Brems, Hans. 1986. *Pioneering Economic Theory 1630-1980 – A Mathematical Re-statement*. Baltimore.
- Det økonomiske Råds formandskab. 1994. *Dansk økonomi, juni 1994* (specielt kapitel III: Mindsteløn og beskæftigelse, side 81-140), København.
- Det økonomiske Råds formandskab. 1996. *Dansk økonomi, efteråret 1996* (specielt kapitel IV: Indkomstulighed og indkomstmobilitet, side 91-154), København.
- Dich, Jørgen S. 1964. *Socialpolitikken Teori*. København.
- Dich, Jørgen S. 1964a. Anmeldelse af Bent Rold Andersen. 1963. Nyere Målsætninger i Socialpolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 102:102-4.
- Ely, R.T. m.fl. 1936. *Nationaløkonomien i Grundtræk*. (Oversat af Carl Iversen). 3. udg., København.
- Estrup, Hector. 1991. *Nogle grundtræk af den økonomiske teoris udvikling*. København.
- Koopmanns, T., red. 1951. *Activity Analysis of Production and Distribution*. New York.
- Kærgård, Niels. 1991. Fagdiscipliner, tværfaglighed, videnskabelige trends og økonomisk historie. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 129:339-46.
- Kærgård, Niels og Peder Andersen. 1997. Velfærd og lønspredning, *Økonomi og politik* 70:27-33.
- Liefmann-Keil, Elisabeth. 1961. *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin.
- Meyer, Emil. 1891. Nogle Bemærkninger om Økonomiens Methode, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 29:401-27.
- Myrdal, Gunnar. 1957. *Rika och fattiga Län-der*. Stockholm.
- Petersen, Jørn Henrik. 1971. Et indlæg i dis-

- kussionen mellem de videnskabelige kampaner, *Socialt Tidsskrift*, side 463-480.
- Petersen, Jørn Henrik. 1972. *Socialpolitisk Teori I*. Odense.
- Petersen, Jørn Henrik. 1976. Jørgen S. Dich som socialpolitisk teoretiker. I *Danske Økonomer*. København.
- Petersen, Jørn Henrik. 1978. *Socialpolitisk Teori III*. Odense.
- Philip, Kjeld. 1976. Socialpolitikeren Frederik Zeuthen. I *Danske Økonomer*. København.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA.
- Rold Andersen, Bent. 1964. Anmeldelse af Jørgen S. Dich. 1964. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 102: 202-06.
- Rold Andersen, Bent. 1971. *Grundprincipper i Socialpolitikken*. Albertslund.
- Rold Andersen, Bent. 1972. Nogle kommentarer til den tredje kamphane i diskussionen om socialpolitikens afgrænsning, *Socialt Tidsskrift*, side 55-61.
- Thorlund Jepsen, G. 1975. Jørgen Schneekloth Dich. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 113:361-67.
- Viby Mogensén, Gunnar. 1974. Demokrati, socialpolitik og fordelingspolitik. I Thorlund Jepsen m.fl. *Drømmen om Velfærdssamfundet*. Albertslund.
- Zeuthen, Frederik. 1939. *Arbejds løn og Arbejdsloshed – Socialpolitik I*. København.

Bilag 1. De vigtigste personer i dansk socialpolitisk forsknings historie

Statsvidenskabelig konsulent i Socialministeriet:

- F. Zeuthen 1921-30
 Jørgen Dich 1930-40
 Henning Friis 1941-58
 Niels Halck 1959-73

Socialforskningsinstitutsdirektør:

- Henning Friis 1958-79
 Jacob Vedel-Petersen 1979-89
 Jan Plovsing 1989-96
 Jørgen Søndergaard 1996-

Københavns Universitets undervisere i socialpolitik:

- (Prof. Harald Westergaard 1883-1924)
 Lektor C.V. Bramsnæs 1921-1924
 Prof. Frederik Zeuthen 1930-1959
 Ekstern lektor Per Kirstein 1960-1961
 Ekstern lektor Bent Rold Andersen 1963-1971
 Ekstern lektor Kaj Westergaard 1971-1979
 Lektor Gunnar Persson 1978
 Ekstern lektor Søren Geckler 1979-1986
 Vekslende undervisere 1987-96
 Lektor Axel Mossin 1997-

Aarhus Universitets undervisere i socialpolitik:

Prof. Kjeld Phillip 1943-1949

Prof. Jørgen S. Dich 1950-1972

Lektor Johannes Due 1973-1978

Odense Universitets professor i socialpolitik:

Jørn Henrik Petersen 1974-

Roskilde Universitetscenters professorer i socialpolitik og velfærdsstat:

Bent Rold Andersen 1972-1975

Jesper Jespersen 1996-

Bent Greve 1997-

Aalborg Universitetscenters institut for sociale studier:

Professor Tore Hegland 1977-