

Klassekamp og sociallovgivning

En begrebsramme for en empirisk undersøgelse af sammenhængen mellem klassernes styrke og den sociale lovgivning

Iver Hornemann Møller

Nærværende artikel er den første i en række af artikler, hvis formål det er at give en historisk redegørelse for mulige årsagsforbindelser mellem befolkningsklassernes styrke og centrale dele af sociallovgivningen, især på sygdomsområdet. Her i den første artikel præsenteres undersøgelsens hovedhypotese om forbindelse mellem klassestyrke og sociallovgivning, og der gøres rede for, hvad der har inspireret til undersøgelsen.

1. *Undersøgelsens hovedhypotese*

Det er meningen, at denne artikel skal udgøre den begrebsmæssige ramme om en historisk undersøgelse af mulige årsagsforbindelser mellem på den ene side omfanget og indholdet af udvalgte (og centrale) dele af den danske sociallovgivning, især på sygdomsområdet, og på den anden side det indbyrdes styrkeforhold mellem befolkningsklasserne. Formålet er altså at klarlægge, hvor langt man ved hjælp af begreberne klasser og klassekamp kan komme i forklaringen på iværksættelse og udformning af en af dansk socialpolitik's vigtigste dele, nemlig hjælp i tilfælde af sygdom m.v. Eller udtrykt på en anden måde: I hvilket omfang er det nødvendigt at inddrage andre forhold i forklaringen af sygdomslovgivningens udformning, historisk og aktuelt.

En sådan undersøgelse må ganske indlysende støtte sig til hypoteser om, hvilke motiver og bevæggrunde der ligger bag socialpolitisk indsats. Det betyder igen, at det ikke er tilstrækkeligt blot at konstatere, at der foreligger disse og hine officielle socialpolitiske målsætninger¹). Vi må gå skridtet videre og opstille antagelser om, hvilke klasser, fraktioner, lag og sociale kategorier, der bestemmer de dominerende og reelle socialpolitiske målsætninger, og om hvilke motiver der ligger bag disse og om motivernes varierende betydning over tiden.

En historisk orienteret undersøgelse af sammenhængen mellem klassernes indbyrdes styrke og centrale dele af sociallovgivningen forudsætter et temmelig godt kendskab til et lands økonomiske, politiske og sociale struktur – historisk og aktuelt.

Dette forklarer, hvorfor undersøgelsen begrænser sig til Danmark. Hvor ikke andet er anført, vedrører fremstillingen altså kun danske forhold. Ganske vist mener Westergaard og Resler (1975), at dette, at lande er kapitalistiske, bevir-

1. Jf. blandt andre Lewins (1944) og Etzionis (1960) sondring mellem de officielle (= stated goals) og de faktiske motiver for handlinger (= real goals).

ker, at de har mere til fælles i henseende til både klassedeling og sociallovgivningens struktur/effekter end, hvad der skiller dem. I konsekvens heraf må det altså antages, at danske resultater i vid udstrækning har gyldighed for de øvrige vesteuropæiske lande. Dette perspektiv er vigtigt at holde sig for øje. Og det selvom vi som følge af den store vægt, der lægges på undersøgelsens empiriske forankring og vor begrænsede viden om andre lande, alligevel vælger alene at beskæftige os med Danmark.

2. *Tre inspirationskilder*

Inspirationen til undersøgelsen kommer tre steder fra. I Jørgen S. Dichs meget debatterede bog »Den herskende klasse« (1973) redegøres der i et historisk afsnit for teorien om de herskende klassers interesser som altafgørende for den socialpolitiske udvikling. Vi skal nedenfor resummere og diskutere Dich historiske fremstilling.

Statsapparaterne er i en noget slagordsagtig formulering ofte blevet betegnet som »kapitalens forlængede arm«. Hovedansvaret for denne unuancerede og derfor også delvis fejlagtige etikettering må nok placeres hos grene af den kapitallogiske skole samt hos stamokap-folkene. Tilbage er imidlertid stadig spørgsmålet, i hvilken grad statsapparaternes handlinger er et politisk produkt af kapitalistklassens og andre klassers fundamentale og egentlige interesser. Dette spørgsmål leder os direkte frem til Poulantzas-Miliband debatten og den efterfølgende diskussion om statsapparaternes relative autonomi og om sammenhængen mellem det politiske og det økonomiske niveau. Denne diskussion, som er undersøgelsens anden inspirationskilde, vil blive nærmere omtalt nedenfor.

Betydningen af at undersøge sammenhængen mellem klassernes indbyrdes styrkeforhold og dele af den sociale lovgivning (samtlige love og bestemmelser, der yder sikring i forbindelse med sygdom og de med sygesikringsloven beslægtede love) understreges endelig af den udbredte antagelse, at de socialpolitiske love (og de fleste andre love indeholdende formelle fordelingspolitiske målsætninger) ikke har skabt væsentlige ændringer i den ulighed, som kendetegner kapitalismen. Også denne baggrund for undersøgelsen vil blive uddybet nedenfor.

3. *Dich's herskende klasser*

Lad os i et forsøg på at resummere Jørgen S. Dichs overvejelser om de herskende klassers bevæggrunde for iværksættelse og udformning af socialpolitikken nøje holde os til hans egne formuleringer og ordvalg for så i et efterfølgende afsnit (4) at knytte vore egne bemærkninger hertil.

Allerede i sin indledning fastslår Dich, at en analyse af politik er at søge

efter de klasseinteresser, der står bag. Han siger videre, at under demokratiske forhold kan socialpolitikken være et middel til at opnå andre og for den herskende klasse mere afgørende mål. Dich gennemgår herefter hovedtræk af socialpolitikken historie og forklarer, hvorledes den skal forstås som et udslag af de herskende klassers altdominerende interesser.

Allerede ved fattigdomsforordningen af 1792 blev det første gang klart udtalt, at det var byernes og fattigvæsenets pligt at understøtte samtlige byens fattige. I forordningerne af 1802 og 1803 for købstæderne og landdistrikterne blev denne ret til underhold udformet endnu kraftigere. Men, når Danmark på så tidligt tidspunkt har lovsikret denne ret til eksistens, er det ikke ud fra en særlig menneskekærlig ideologi, siger Dich, men fordi den herskende klasse af godsejere i virkeligheden heri har givet udtryk for en tilstand, der rent faktisk har eksisteret blandt landets indbyggere. Bestemmelsen om, at understøttelsen til de fattige skulle fastsættes som »det som til føde, husly og varme er uundværlig for at vedligeholde liv og helse«, blev senere optaget i Grundloven af 1849. De herskende klasser var på dette tidspunkt godsejerne og det velhavende borgerskab i byerne, siger Dich. Ingen af disse klasser var direkte interesseret i den hjælp, der kunne være tale om, og ingen var politisk afhængig af dem, som kunne komme i nød. »Men traditionens magt har været afgørende, og mange har været betænkelige, hvis det nye demokrati skulle vise sig mere reaktionært i den aristokratiske enevælde.«

1860'erne bragte imidlertid økonomisk dårlige tider, og snart rejste stærke røster sig, især blandt småborgerskabet, herunder særlig bønderne, for at blive frigjort fra de økonomiske konsekvenser af grundlovens bestemmelse om hjælp til trængende. I virkeligheden, siger Dich, må sociallovgivningen i forrige århundrede og op til 1929 hovedsagelig ses som et resultat af bøndernes bestræbelser for at lette sig for fattigudgifterne og derigennem få nedsat først hartkornsskatterne og senere andre skatter.

Bønderne argumenterede med, at der skulle vises barmhjertighed over for de fattige. Og det var så heldigt, at netop ved at understrege pligten til barmhjertighed kunne man begrunde, at staten skulle overtage udgifterne og således aflaste sognekommunerne og dermed hartkornsejerne for skatter.

Baggrunden for den nye opfattelse af statens opgave som barmhjertighedens vogter lå ikke blot på skattesiden, men også på indtægtssiden. Kornpriserne faldt i 70'erne og den dermed følgende overgang til intensivt kvæghold krævede mere arbejdskraft. Dette skete samtidig med, at bortvandringen fra landbruget til Amerika og til industrien blev stærkere. For at holde på arbejdskraften måtte de sociale forhold på landet forbedres. Heri var særlig storbønderne og godsejerne interesseret.

Der var nu basis for et forlig mellem bønderne, hvis interesser i høj grad blev kanaliseret gennem partiet Venstre og storgodsejerne, hvis interesser i nogen grad kom til udtryk via partiet Højre. Statens hjælp til de fattige bliver

et middel til at nedsætte hartkornsskatter og til at sikre arbejdskraftens forbliven i landdistrikterne.

I begyndelsen af dette århundrede fik socialdemokraterne og de radikale større indflydelse, og for deres vedkommende, siger Dich, har motiverne til sociallovgivningen blandt andet været af vælgerhensyn at begrænse fattighjælpvirkningerne (tab af borgerlige rettigheder). Sammenfattende karakteriserer Dich dog perioden fram til omkring 1929 som en periode, hvori de gennemførte socialpolitiske foranstaltninger alle er udtryk for biprodukter ved gennemførelsen af andre og for de herskende klasser mere væsentlige foranstaltninger. Blandt disse har kommunernes og navnlig sognekommunernes fortsatte bestræbelser for at aflaste sig for fattigudgifterne været den drivende kraft.

I 1933 blev socialreformen vedtaget. Den internationale økonomiske krise var den egentlige baggrund for reformens gennemførelse. Borgerskabet og bønderne havde brug for skattelettelse, rentenedsættelse og devalueringen, så socialdemokratiet, hvis officielle ideologi var (og er) lighed, kunne stille socialreformens vedtagelse som en betingelse for sin medvirken hertil. Socialpolitikken, siger Dich, blev således atter gennemført som et biprodukt af hjælpeforanstaltninger, som den herskende klasse af borgere og bønder så stærkt havde brug for, fordi krisen havde svækket deres økonomi.

I slutningen af 30'erne fik de radikale og socialdemokratiet også flertal i Landstinget. Men modstanden mod socialpolitisk lovgivning lå også både under og umiddelbart efter krigen i socialdemokratiet, siger Dich, fordi ledende socialdemokrater i hele deres livsindstilling var puritanske og konservative.

Dich afslutter sin historiske gennemgang af forklaringerne på socialpolitiske foranstaltninger med en omtale af grænsevælgernes store indflydelse efter 2. verdenskrig. Grænsevælgerne udviser den hidtidige klare klassestruktur, siger han, og de politiske partier bruger blandt andet socialpolitikken til at konkurrere om grænsevælgernes gunst.

Sammenfattende kan det siges, at for Dich er de socialpolitiske foranstaltninger et resultat af de herskende klassers interesser, således som disse kommer til udtryk gennem de af parlamentet vedtagne love. Parlamentets handlinger afspejler således de herskende klassers ønsker og motiver. Dette gælder frem til omkring slutningen af 40'erne og begyndelsen af 50'erne. Fra dette tidspunkt er socialpolitikken i højere grad et resultat af de politiske partiers kamp om de store mængder af nye grænsevælgere, som har udvisket det gamle samfunds klare klassekonturer.

4. *Kommentarer til Dich*

Jørgen S. Dich's betragtninger, der kun er summarisk gengivet, har både været inspirerende for denne undersøgelse og er af stor almen betydning. Først og fremmest fordi han er den første danske socialpolitiske professor, der rejser

spørgsmålet om de egentlige motiver bag de folkevalgte repræsentanternes officielle udtalelser²). Dich's hovedtese er »teorien om den herskende klasses interesser som bestemmende for den politiske udvikling«, og han forsøger herved et opgør med den gængse socialpolitik, hvor man »ved forklaringen af udviklingen på det socialpolitiske område helst ville holde interesser og politik uden for billedet og give indtryk af, at fremskridtet har været bestemt af humanismens udvikling, og det udslag den har givet sig i en stigende følelse og forståelse for de dårligst stillede kår«.

En anden årsag til at Dich's redegørelse tiltrækker sig betydelig opmærksomhed er, at hans analyser støtter sig til historiske undersøgelser.

Ingen er dog ufejlbarlig, og der kan selvfølgelig også rejses indvendinger mod Dich's analyse. Det virker således umiddelbart utilfredsstillende, at Dich mangler en egentlig klasseanalyse. Der gøres intet sted i hans fremstilling noget forsøg på at kortlægge de mest betydende klasser og lag m.v. – hverken historisk eller aktuelt. Dich omtaler alene den (de) herskende klasser.

Af andre begrebsmæssige indsigelser springer en manglende afgrænsning og diskussion af magtbegrebet umiddelbart i øjnene.

Herudover virker antagelsen om grænsevælgernes afgørende betydning for udformningen af den nyere sociale lovgivning ikke overbevisende. Eller udtrykt på en lidt anden måde: Forrige århundredes klassesdelinger er med de mange mellemlags kraftige vækst og småborgerskabets tilbagegang ganske rigtigt blevet væsentligt forskellige fra nutidens (vi skal senere kort omtale de forskellige klasser, lag m.v., men henviser for en mere detaljeret gennemgang til en efterfølgende artikel herom). Men hermed er jo ikke sagt, at der ikke længere er klasser, som er herskende eller mere herskende end andre – et synspunkt, der iøvrigt støttes af Dich's egen historiske redegørelse, ifølge hvilken magten – uden at det dog udtrykkes eksplicit – ikke er afledt af antallet af folketingsvælgere, men snarere af ejendomsbesiddelse, anden økonomisk formåen, uddannelse og position.

Den væsentligste svaghed i Dich's begrebsapparat er dog nok antagelsen om de herskende klasser som eneafgørende for parlamentets beslutninger om om-

2. Også professor Jørn Henrik Petersen berører i sin bog om socialpolitisk teori (1972) årsagerne til socialpolitisk indsats. Men desværre begrænses hans fremstilling af, at han alene benytter nationaløkonomiske metoder. Han tager ganske vist udgangspunkt i en model, der illustrerer »grundlæggende interessemodsatninger samt muliggør en analyse af indkomstfordelingsproblematikken« og anfører »... at bestemmelsen af de offentlige goders omfang og skatternes fordeling foregår i et samspil mellem forskellige grupper, der hver har sine interesser at varetage«, men meget længere kommer han heller ikke. For når han skal bestemme fordelingsløsninger inden for det såkaldte »paretoforetrukne område«, afhænger disse af »parternes forhandlingspositioner, magtpositioner etc.« Og så er vi jo lige langt.

Danmarks tredje socialpolitiske professor Bent Rold Andersen beskæftiger sig desværre ikke med spørgsmålet om de mere basale årsager til det offentlige socialpolitiske indsats. Rold Andersen (1971) giver en dybtgående og omfattende fremstilling af de officielle socialpolitiske målsætninger, men han stiller ikke spørgsmålet om, hvem der træffer beslutning om, hvilke målsætninger der skal være dominerende. Han spørger heller ikke efter motiverne til målsætningerne. ■

fang og indhold af sociallovgivningen. Han synes nemlig, måske med socialreformen i 1933 som eneste undtagelse (se side 369), at have overset påvirkninger og hermed indflydelse fra de øvrige samfundsklasser og lag, herunder de herskede og undertrykte. Naturligvis er disse klassers indflydelse mindre end de dominerende klassers og lags. Men uligheden i magt de forskellige klasser og lag imellem har ikke været den samme i alle historiens mange epoker. Og selve kampen mellem de forskellige samfundsklassers synspunkter har heller ikke været lige ulig. *I stedet for at lægge vægt alene på de herskende klassers indflydelse tillægges i denne artikel, og i de efterfølgende artikler, som tilsammen vil udgøre undersøgelsen, kampen mellem de forskellige klasser og lag den afgørende betydning for forståelse af årsagerne til parlamentets socialpolitiske foranstaltninger.* Hermed tilføjes en dialektisk dimension, og socialpolitiske love som ikke i alle enkeltheder er sammenfaldende med de herskende klassers interesser, og som Dich også har lidt svært ved at forklare (se fx citatet side 368), bliver herved også lettere forståelige.

Vi antager således, at ikke alle socialpolitiske foranstaltninger udelukkende kan forklares ud fra de mest indflydelsesrige klassers motiver (fx arbejdskraftens reproduktion og ønsket om at sikre sig den størst mulige andel af samfundets goder), således som Dich og grupper blandt kapitallogikere (se fx Marklund 1975) forsøger at gøre. Det antages, at vi i de historiske undersøgelser også vil støde på indkomstudlignende og magtudlignende socialpolitiske love (og administrative bestemmelser), der i overvejende grad må forklares ved de undertrykte klassers forholdsvis større magt i klassekampen på det tidspunkt, hvor ordningerne blev gennemført. Og som vi i de historiske undersøgelser skal vise, er der en tendens til, at vedtagne foranstaltninger ikke afskaffes, men til gengæld ofte i vid udstrækning forringes, når styrkeforholdet igen ændres.

På den anden side må det dog understreges, at samfundets indretning med ganske bestemte økonomiske og magtmæssige strukturer sætter endog ret snævre grænser for, i hvilket omfang de undertrykte kan tilkæmpe sig socialpolitiske fremskridt i strid med de herskende klassers fundamentale interesser.

5. Statens rolle

Der er også andre forhold end klassernes indbyrdes styrkeforhold, som antages at øve indflydelse på lovgivningen om sikring i forbindelse med sygdom og beslægtede sociale love. Her tænkes først og fremmest på de statslige (og kommunale) apparater. Disse har formentlig i de forskellige historiske epoker øvet en større eller mindre selvstændig indflydelse på, hvornår og hvordan lovgivningen skulle udformes (samt fortolkes og administreres).

Denne antagelse stemmer overens med Poulantzas teori om de statslige (og kommunale) apparaters relative autonomi (Poulantzas 1973 og 1975)³). Det betyder dog ikke, at vi ukritisk antager hverken Poulantzas statsbegreber eller

statsanalyser. Blandt andet er vi uenige med ham i, at staten kun kan defineres ved sine funktioner (om disse funktioner, se nedenfor). I stedet opfatter vi staten som identisk med statsapparaterne. Og det er gennem disse apparater, at statens magt udøves. Statsapparaterne deles op i administrative apparater (ministerier, direktorater, kommunale forvaltninger m.v.), repressive apparater (politi, militær, retsvæsen, efterretningsvæsen m.v.) og ideologiske apparater (uddannelses- og kommunikationsapparaterne).

Folketinget er en politisk institution og et statsapparat. I overensstemmelse med både liberalistiske politologer (fx Fivelsdal 1971) og marxister (fx Martinussen 1974 og 1975) antages det, at der i de seneste årtier er sket en forskydning i indflydelse mellem de forskellige statsapparater. Den væsentligste politiske magt ligger således ikke længere i parlamentet, men i de udøvende statsapparater (en del af de administrative statsapparater), fordi det kun er gennem administrationens organisering af de materielle og sociale forholds reproduktion, at staten kan fungere som sammenholdsfaktor, jf. nedenfor om statens opgaver. Den lovgivende magt (regering, parlament og politiske partier) spiller altså en mindre væsentlig rolle i forhold til de udøvende statsapparater. Parlamentet og de politiske partier har i stedet og i stigende grad fået til opgave at legitimere de statslige interventioner over for de undertrykte klasser.

Den nævnte magtforskydning må dog ikke forlede til den antagelse, at parlamentet er uden indflydelse. Dets legitimeringsfunktion er ikke nogen uvæsentlig funktion. Det drejer sig nemlig om produktion af ideologi, der fremstiller de statslige interventioner som værende i overensstemmelse med folkets/nationens interesser på en sådan måde, at de accepteres af de undertrykte klasser.

Baggrunden for magtforskydningen inden for statsapparaterne skyldes, at de herskende klasser ikke har kunnet få organiseret reproduktionen og deres øvrige motiver for socialpolitiske foranstaltninger (se herom senere) gennem parlamentet og de politiske partier. Samtidig betyder den større magt til de udøvende statsapparater, at det i stigende grad bliver betydningsfuldt, hvilke personer der indtager de centrale poster her indenfor. Den kamp, som foregår om besættelse af disse poster, er altså væsentlig. Ingen tvivl herom. Men den har også sine begrænsninger. Eksempelvis vil såvel et arbejdsflertal i parlamentet som et ministerium eller direktorat, hvis ledende poster er besat med arbejdere eller arbejdersympatisører (socialdemokrater) være begrænset i sit dispositionsområde af de rammer, som den kapitalistiske økonomi afstikker. Der kan ikke træffes beslutninger, som er i strid med almenkapitalens interesser, eller med de hegemoniske kapitalfraktioners. Men altså godt med mindre indflydelsesrige enkeltkapitalers.

Vi placerer os altså et eller andet – desværre ikke særlig præcist – sted mel-

3. Ved relativ autonomi forstås en forholdsmæssig uafhængighed af specifikke kapitalistklasse-medlemmer og ditto interesser. Relativ autonomi betyder derimod ikke at statsapparaterne på nogen måde er selvstændige i forhold til den kapitalistiske økonomis strukturelle krav.

lem Poulantzas og Miliband⁴). Når vi ikke har kunnet gøre positionen klarere, skyldes det primært det forholdsvis abstrakte niveau, hvorpå diskussionen hidtil har foregået. Samtidig er det dog vort håb, at vi med den kommende historiske redegørelse vil kunne medvirke lidt til afklaringen af, i hvilken grad strukturerne begrænser handlingsmulighederne for de personer, som besidder de statsapparatlige (top)positioner.

For den mere ortodoxe marxisme er der en enkelt sammenhæng mellem institutionerne på det politiske niveau og det økonomiske niveau, hvorfra klasserne er en del. De politiske strukturer og begivenheder er nemlig direkte bestemt af den økonomiske struktur og begivenhederne her indenfor. Det politiske opfattes som et udtryk for klassekampen og den øvrige økonomiske udvikling. De politiske kampes natur og resultater er bestemt på forhånd af produktivkræfternes udvikling.

Denne ortodox opfattelse af marxismen synes imidlertid at passe mindre godt på de historiske erfaringer (se fx *Herst*' redegørelse herfor 1977). I stedet støtter vi os til Poulantzas' og Althusser's foranførte teori om statsapparaternes relative autonomi. Althusser opfatter den marxistiske totalitet som et komplekst hierarki af relativt autonome niveauer, nemlig det økonomiske, det politiske og det ideologiske niveau. Dette hierarki bliver dog »i sidste instans« bestemt ved økonomien, kort sagt den kapitalistiske produktionsmåde.

Det politiske niveau, som således er en del af dette hierarki, er relativt autonomt og begrænses kun af, at det eksisterer inden for rammerne af den kapitalistiske produktionsmåde. Det politiske niveau repræsenterer de sociale klasser, som eksisterer på det økonomiske niveau, men det er for Althusser vigtigt at understrege, at denne repræsentation opfattes som mere end bare en simpel refleksion eller udtryksform. Der eksisterer således muligheder for en diskrepans mellem klasserne på det økonomiske niveau og kræfterne, der virker på det politiske. Det kniber dog for både Althusser og Poulantzas at bestemme denne diskrepans og dens betingelser præcist.

Poulantzas kommer dog et pænt skridt på vejen, når han siger, at den klasse eller fraktion, som behersker de statslige apparater, kan være en anden end den eller de klasser eller fraktioner heraf, som udgør de herskende klasser. Eksempelvis er det i udpræget grad sociale kategorier inden for de såkaldte »mellemlag« samt lag knyttet til kapitalistklassen, som i Danmark beklæder de øverste poster inden for de statslige apparater, uanset at storkapitalen besidder den politiske hegemoni. Men det betyder, at mange mennesker forledes til at tro, at de fraktioner, som sidder i statsapparatets top, også er de herskende. Det var den fejl, som blandt andre *Dich* begik, da han udnævnte de statslige administratorer og planlæggere til at være nutidens herskende klasse. Andre fx

4. Jf. diskussionen således som den blandt andet er opsummeret hos Laclau i »*Economy and Society*«, vol. 4, 1975.

Busch m.fl. er i deres historiske redegørelse for klassestrukturer i Danmark (1974) fuldt opmærksom herpå, jf. følgende citat: »I denne nationalliberale æra (1849–1864, I.H.M.) spillede agrarbourgeoisiet ikke direkte politisk nogen fremtrædende rolle, men måtte primært lade sig repræsentere af intelligensen; et eksempel på, at der også altid vil være en tilbøjelighed til modsætning mellem bourgeoisiet og dets politiske repræsentanter. Under indtryk af den nationale krise i 1864, hvor de nationalliberale spillede fallit, tog agrarbourgeoisiet selv direkte magten, repræsenteret af ledende godsejere som grev Frijs og Estrup. 1866-grundloven betegnede godsejernes triumf, som sikrede dem kontrollen med statsmagten de næste 35 år, dvs. et egentligt bourgeoisistyre«.

De vigtigste politiske, herunder statslige funktioner i samfundet optages ifølge Poulantzas dog ikke af den hegemoniske klasse (fx storkapitalen) alene. Der er snarere tale om en gruppe af de mest indflydelsesrige klasser eller fraktioner, som i et indbyrdes samspil udøver de væsentligste dele af den politiske magt, og det er vigtigt at være opmærksom på, at der er en række indbyrdes modsætninger mellem disse klasser eller fraktioner. (Et nutidigt eksempel på (økonomiske) modsætninger mellem forskellige kapitalfraktioners interesser er Dansk Arbejdsgiverforenings repræsentantskabs forkastelse af det af samme organisations forhandlingsudvalgs godkendte og anbefalede mæglingsforslag af 1977. De delkapitaler – hjemmemarkeds- og storindustri – som havde forhandlet sig frem til mæglingsforslaget, fik ikke støtte hos eksportindustrierne, småindustrierne og handelskapitalen).

De politiske og økonomiske modsætninger kommer imidlertid sjældent frem på overfladen, fordi staten næsten altid udtrykker en indre enhed, nemlig den hegemoniske klasses eller fraktions magtenhed. Dette udtrykker Althusser på følgende måde: »... to my knowledge, no classe can hold state power over a long period without at the same time exercising its hegemony over and in the state ideological apparatuses«. Og så er vi nået frem til kernen i statens rolle, dvs. dens samfundsmæssige placering og funktioner. Først noget om statens placering.

De forhold, som danner de enkelte klasser, (bl.a. den kapitalistiske produktionsform og varedistributions gennemtrængen i de enkelte erhvervsgrene, ejendomsforholdene og den teknologiske udvikling. For en mere udførlig omtale henvises til den efterfølgende artikel om klasserne i Danmark.) er samtidig medbestemmende for statens rolle. Staten bliver hermed et instrument, der i et vist omfang afspejler magt- og undertrykkelsesforholdene i samfundet, og kampen mellem klassernes interesser kommer bl.a. til udtryk i den *politiske kamp* om statsapparaterne og statsmagten, jf. nedenfor. Der foregår med andre ord en klassekamp inden for statsapparaterne om besættelse af posterne, udformning af statslige foreskrifter og igangsættelse af foransaltninger. Det er dog ikke statsapparaterne og statsmagten, der styrer klassekampen. Det er derimod klassekampen inden for klassekampfeltet, som har en væsentlig indflydelse på

statsmagten og statsapparaterne (der dog også besidder en vis mængde autonomi, jf. ovenfor).

Klassekampfeltet omfatter klassernes praksis – altså klassernes indbyrdes kamp og samarbejde på det ideologiske, politiske og økonomiske niveau. (Klassekampfeltet udgør selvfølgelig kun en del af hele samfundets struktur, der som nævnt også betragtes som delt op i et økonomisk, politisk og ideologisk niveau). En del af klassekampen finder sted inden for organisationsmæssige og/eller institutionaliserede rammer i det såkaldte organisationsfelt. Organisationsfeltet udgør altså en del af klassekampfeltet og klassekampen udspilles her på en økonomisk, politisk og ideologisk scene. (Distinktionen mellem klassekampfelt og organisationsfelt bygger på distinktionen mellem klassen og dens repræsentant, en sondring som vi finder både hos Marx og Lenin. For en nærmere diskussion af afgrænsningen mellem organisationsfelt og klassefelt, se Tetzschner 1976).

På organisationsfeltets økonomiske scene indgår bl.a. arbejdernes økonomiske organisering i fagforeninger samt kapitalens og småborgerskabets organisering i arbejdsgiverforeninger. En anden del af klassekampens økonomiske praksis udgøres af arbejdskampe uden om de faglige organisationers kontrol og hermed uden for organisationsfeltet. Blandt andet de frie (vilde) strejker, slow downs, fysiske blokader og nogle af de politiske massestrejker.

Inden for organisationsfeltets økonomiske scene falder de aktiviteter, som udfoldes af fx Lejernes Landsorganisation og de enkelte lejerforeninger, det vil sige henvendelser og protester til regering, folketing og offentligheden, respektive henvendelser og sagsanlæg mod den enkelte husejer, mens boligbevægelserne (fx slumstormerne, Røde Rose, Nørrebro- og Vesterbros Beboeraktion, bevægelser for huslejeboycot i højrentebyggeriet) med deres løse eller slet ingen organisering befinder sig uden for organisationsfeltet eller på grænsen hertil.

På organisationsfeltets politiske scene mødes klasserne i deres organiserede udtryk først og fremmest i form af de politiske partier, men også den klassekamp, der finder sted inden for statsapparaterne, bl.a. om besættelse af posterne i apparaterne, udgør en del af organisationsfeltets politiske scene. Blandt de mest kendte aktiviteter på klassekampfeltets politiske niveau, men uden for organisationsfeltets politiske scene, eller på grænsen hertil, er marcherne mod atomvåben, vietnam-bevægelserne og -komiteerne samt Organisationen til oplysning om Atomkraft (OOA).

På organisationsfeltets ideologiske scene finder klassekampen blandt andet sted inden for radio og fjernsyn omkring programmernes indhold, sendetiden og ansættelsespolitikken og på uddannelsesinstitutionerne omkring studiernes indhold og form, læseplaner, ansættelse af lærerkræfter, undervisningsformen m.v. Det er karakteristisk for de ideologiske statsapparater, at de i almindelighed har en større grad af autonomi end de administrative og repressive. At autonomien er begrænset, ses dog tydeligt af de stramninger, der i 70'ernes

Danmark er foretaget over for universiteter og højere læreanstalter. En del af den ideologiske kamp finder sted i organisationsfeltet, en del foregår i det øvrige klassekampfelt.

Som en institution på det politiske niveau fungerer staten »i sidste instans« på de betingelser, som produktivkræfterne og produktionsforholdene sætter. Det er således statens vigtigste opgave at sikre opretholdelsen af kapital- og lønarbejderforholdet og i det hele taget at være garant for det kapitalistiske system.

Denne mere generelle statsfunktion kan herefter groft klassificeres i to. Dels som en institution, der skaber gunstige forhold for den kapitalistiske produktion, og dels som det organ, der skaber sammenhæng – en art ligevægtssituation – mellem de forskellige dominerende klasser og fraktioner.

Opgaven med gennem aktivitet som mægler at skabe sammenhæng danner samtidig basis for statsapparaternes relative autonomi i forhold til de herskende klasser og fraktioner. Denne autonomi støttes yderligere af statens dobbelte funktion i styringen af klassekampen: Dels er det statens opgave at skabe politisk enhed – at være mægler – blandt de dominerende klasser og fraktioner (og med efterfølgende accept fra de undertrykte klasser) og dels har den til opgave at sikre, at arbejderklassen ikke organiserer sig i et af staten og de herskende klasser uafhængigt parti.

Klassekampen er med andre ord en scene, hvor staten har til opgave at skabe sammenhæng og enhed (dog ikke indenfor arbejderklassen, hvor den tværtimod skal forhindre enhed) og det er denne funktion, som giver staten en relativ autonomi i forhold til de dominerende klasser og fraktioner⁵).

Statens relative autonomi styrkes yderligere, siger Poulantzas, ved at de statslige apparater ofte selv videreudvikler deres egen selvstændighed og derfor ikke direkte afspejler nogen speciel classes eller fraktions interesser.

Ifølge teorien om de statslige apparaters relative selvstændighed vil der således ikke kunne findes en perfekt sammenhæng mellem klassernes indbyrdes styrke (på det økonomiske og politiske niveau) og indholdet af loven om sygesikring (og beslægtede love). De statslige, udøvende apparater øver en for stor selvstændig indflydelse på lovgivningen. Poulantzas' teori om de statslige apparaters relative autonomi trænger imidlertid både til udbygning og klarificering, se fx også Curt Sørensens understregning heraf (1976) samt til yderligere empirisk efterprøvning, og det er naturligt i denne forbindelse at pege på behovet for et grundigt historisk studium af de statslige apparaters selvstændige indflydelse på udformningen af sygesikringsloven og beslægtede love.

6. *Ulighedens stabilitet*

Betydningen af en historisk orienteret, empirisk analyse af sammenhængen mel-

5. Denne statsfunktion får Poulantzas til ensidigt at koncentrere sig om statens politiske rolle, mens dens økonomiske funktioner negligeres (se fodnote side 373).

lem klassernes indbyrdes styrkeforhold og den sociale lovgivning og praksis skal som nævnt findes i Dich's arbejde, i mine kommentarer hertil og i problemstillingen om de statslige opapraters relative autonomi. Herudover har det været væsentligt for undersøgelsens igangsættelse at yde et bidrag til at få efterprøvet den ret udbredte antagelse, *at i hvert fald de seneste årtiers socialpolitiske love og andre love med formel fordelingspolitisk målsætning ikke på afgørende måde har skabt ændringer i den ulighed, som kendetegner kapitalismen*. Dette antages at gælde for Danmarks vedkommende, og det formodes at gælde for de fleste vesteuropæiske lande, som fremhævet af Westergaard (1965), at det såkaldte velfærdssamfund ikke har medført væsentlige ændringer i det kapitalistiske samfunds fordelinger. Westergaard og Resler (1975) udtrykker det på følgende måde: »As we try to show, the framework of inequality has remained remarkably constant for many years«.

Det kommer for Danmarks vedkommende til udtryk ved, at der ikke i 50'erne og 60'erne har været tendenser til *indkomstudligning* (Hillestrøm (1974) og Geckler (1974)). Ja, selv Det økonomiske Råd nævner (1967), at det er »tvivlsomt, om man kunne iagttage en tendens til fortsat indkomstudjævning, såfremt det var muligt at analysere udviklingen i indkomstfordelingen ved anvendelse af et indkomstbegreb, hvori kapitalgevinster og kapitaltab indgår«.

Også på *boligområdet* er der lignende resultater. Fx finder Kjerkegaard (1975) på grundlag af de to officielle boligtællinger i 1960 og i 1970, at intet tyder på, at der er sket ændringer i boligfordelingen klasserne imellem. Og den boligpolitiske hvidbog, udarbejdet af LO, flere boligforeninger, Det kooperative Fællesforbund og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1976) når frem til, at »selv om alle befolkningsgrupper har opnået en forbedret boligsituation (siden 1960, I.H.M.), så har udviklingen *ikke* medført en mere ligelig fordeling end tidligere«.

På *uddannelsesområdet* finder vi tilsvarende konklusioner (Hansen 1973). Rekrutteringen til de gymnasiale uddannelser og til HF viser, at samtidig med 60'ernes generelle ekspansion i søgningen hertil er der sket en øget ulighed, derved at de hovedsageligt er småborgerskabet og de bedre stillede dele af mellemlagene, der har haft den største rekrutteringsmæssige gevinst af ekspansionen i disse uddannelser.

Det viser sig også, at med hensyn til *indflydelsesfordelingen* på virksomhederne giver to undersøgelser af større virksomheder til resultat, at hverken samarbejdsudvalgene (Martini 1970) eller medarbejderrepræsentationen i aktieselskabsbestyrelserne (Westenholz 1976) har medført mærkbare ændringer heri.

Formodningen om, at det socialpolitiske system særlig i de sidste årtier ikke har skabt væsentlige fordelingsmæssige ændringer, og tilmed ofte har betydet en større gevinst for de herskende klasser, de hertil knyttede lag og grupper blandt mellemlagene og mindre udbytte for arbejderklassen, er dog ikke noget nyt. Denne antagelse er flere gange blevet påpeget fx af Titmuss (1963 og 1974),

som i denne sammenhæng henviser ikke alene til engelske forhold, men også til, at sociale systemer i en række latinamerikanske lande, Sovjetunionen og Vesttyskland er således opbygget, at de virker som »multipliers of inequality – they transfer resources from the poor to the rich« (1974). Også undersøgelsen af det svenske folks levevilkår, den såkaldte »låginkomstutredningen« viste, at socialpolitikken indkomstudlignende effekter er ubetydelige (SOU 1970:34).

Der arbejdes i nærværende undersøgelse også med antagelsen, at socialpolitiske love og en del af de øvrige love med formelle fordelingsmæssig målsætninger ikke i væsentlig grad har påvirket uligheden. Der formuleres i tilknytning hertil den antagelse, at de herskende klasser har evnet at indrette de socialpolitiske love (og andre »fordelingspolitiske love«) således, at de ikke har medført fundamentale og dybtgående ændringer i fordelingen af samfundets økonomiske, sociale og andre goder de forskellige befolkningsklasser imellem. Denne antagelse er ikke uforenelig med undersøgelsens hotedtese om en sammenhæng mellem sygesikringsloven og beslægtede loves indretning og klassernes indbyrdes styrke, men er en præcisering heraf. Det skal forstås sådan, at selv om vi ikke som nogle kapitallogikere (se fx Marklund op. cit.) antager, at de socialpolitiske bestemmelser indtil mindste detalje er fastsat af de herskende klasser, og selv om vi i den historiske undersøgelse også forventer at finde indkomst- og velfærdsudlignende love, er vor formodning dog, at de skiftende magtgrupperinger (magtblokke) inden for den herskende klasse i næsten alle historiens epoker stort set har evnet at fastholde deres økonomiske og andre velfærdsmæssige positioner.

Der arbejdes således med den hypotese, at de herskende klassers interesser har været, og stadig er, mest afgørende for afgrænsningen af, hvem der er sociale klienter, og hermed for, hvem der modtager ydelser i det socialpolitiske system. Hypotesen skal understøttes af et enkelt eksempel. Der tænkes på de områder af lovgivningen, hvor der opstilles fattigdomsgrænser – de såkaldte »poverty lines« – dvs. en afgrænsning målt i kroner og ører af, hvem der er fattige, og hvem der ikke er det. De personer, som ligger under grænsen, kan herefter modtage sociale tilskud eller blive genstand for andre socialpolitiske foranstaltninger. Ofte vil fastlæggelsen af fattigdomsgrænser tage udgangspunkt i målinger af en ernæringsmæssig minimumstandard omsat til et monetært mål. I USA fastlægges et såkaldt »Social Security Administration Poverty Index« på grundlag af en gennemgang af madudgifter for forskellige familietyper, under forudsætning af, at de følger en af eksperter fastsat, billig, men ernæringsrigtig mad. I Danmark er det bedste eksempel på den politiske fastsættelse af fattigdomsgrænser de normbeløb for behovstilpasset social bistand – bistandslovens forbigående hjælp – som fastsættes med folkepensionens grundbeløb som udgangspunkt og med adgang til tillæg bestemt af trang (fx antal børn, huslejens højde, de faste afdrags størrelse osv.). Bistandslovens varige hjælp åbner derimod ikke mulighed for individuelt behovstilpassede ydelser, men består alene

af folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg. Disse normbeløb synes i høj grad at være et udtryk for de herskende klassers opfattelse af, hvad der er den minimalt accepterede indtægtsmæssige behovstilfredsstillelse, (jf. nedenfor, hvor det nærmere omtales, hvordan den forbigående hjælp fastsættes til at være lidt lavere end arbejdsindtægten, mens den varige hjælp lægges på et niveau, som er væsentligt under den forbigående hjælp).

Det socialpolitiske system har ofte stor betydning for det enkelte menneske og den enkelte husholdning i nød. Dette forhold bør ikke overses eller forklejnes. Men det antages, at dets totale virkninger ikke indebærer nogen omstrukturering af velfærden i samfundet. Dette har dog heller aldrig være de herskende klassers mål. Tværtimod, deres socialpolitiske målsætninger synes at bestå i at sikre arbejdskraftens reproduktion og herved at opretholde (evt. forøge) deres andel af samfundets goder (jf. nedenfor om klassernes motiver for socialpolitisk indsats). Der opstilles den hypotese, at de herskende klasser til at opfylde disse formål har fået gennemført, at de sociale ydelsers størrelse ofte er knyttet til arbejde og indkomster, dvs. kræver deltagelse i produktionen eller en vis indkomst (socialforsikringsordningerne, ATP, boligsikringen, parcelhustilskuddet, bistandslovens midlertidige hjælp etc.). Hertil kommer, at sandsynligheden for at blive syg, arbejdsløs eller erhvervsskadet varierer systematisk med arbejdsforholdene og dermed med klassetilhørsforholdet. (De herskende klasser og mellemlagene har generelt væsentlig lavere sandsynligheder end arbejderklassen). På disse forhold bygger den udbredte antagelse, at det socialpolitiske system og andre love med fordelingspolitiske målsætninger ikke medfører nogen væsentlig fordelingspolitiske ændringer.

Ved alene at fokusere på socialpolitikken og samtidig afgrænse denne forholdsvis snævert (fx ved at holde parcelhustilskuddet, landbrugstilskuddene og uddannelsesstøtten udenfor), når nogle forfattere frem til en lidt anden, men dog beslægtet konklusion (se fx Bent Hansen (1969) og Sjöström (1974)). De hævder således, at via sociallovgivningen er en del af samfundets velstand blevet overført til de dårligst stillede grupper, men samtidig er der gået en strøm af rigdom fra mange andre kanaler til de privilegerede, således at der som slutresultat ikke er sket nogen ændring i den samlede fordeling.

7. *Undersøgelsens nærmere afgrænsning*

Når lovgivningen omkring sikring i forbindelse med sygdom (samtlige love og bestemmelser der yder bistand i forbindelse med sygdom) er udvalgt blandt de mange sociale love, skyldes det, at (privat) sygesikring kendes så langt tilbage i historien som til den tidligere middelalder. Det spiller også en rolle, at sygekasseloven af 1892 var blandt de første danske socialforsikringslove, og at dens principper blev fastlagt på grundlag af en række forudgående historiske begi-

venheder, der i betydeligt omfang havde sine rødder helt tilbage i den seneste del af middelalderen.

Endelig har det været af betydning, at disse principper samtidig havde megen indflydelse på de væsentligste og fleste af de senere sociale love. I undersøgelsens empiriske dele vil der blive foretaget en gennemgang og analyse af den historiske udvikling i sygekasselovgivningens og beslægtede loves indhold.

Samtidig med at samfundets produktionsform øver væsentlig indflydelse på klassestrukturen, bestemmer den i høj grad rammerne inden for hvilke klassekampen finder sted. Rammerne, der blandt andet består af ejendomsforholdene, produktionsmåden herunder den teknologiske udvikling i de forskellige erhvervsgrene, kapitalkoncentrationen og virksomhedernes størrelse, fyldes ud af forhold som klassernes organisationsformer, de sociale relationer mellem de forskellige persongrupper, sammenholdet i de enkelte klasser og disses samfundsmæssige, især klassemæssige bevidsthed.

Hvilke befolkningsklasser har så været de mest betydningsfulde, og hvad har været deres motiver for at iværksætte en socialpolitisk lovgivning? Som det vil fremgå af undersøgelsens empiriske dele, er der ikke tale om, at en enkelt befolkningsklasse gennem hele den omhandlede periode fra omkring 1850 til 1970'erne har domineret den økonomiske, politiske og ideologiske arena. Den internationale og danske økonomiske udvikling har tilsammen medført ganske betydelige ændringer i befolkningsklassernes sammensætning, størrelse og styrke i løbet af disse mere end hundrede år.

Endnu ved indgangen til det 19. århundrede var Danmark i høj grad et feudalsamfund, dvs. at den dominerende agrare produktion ikke fuldt ud var underkastet markedsøkonomien, og at der kun i ringe omfang eksisterede et kapital-lønarbejderforhold. De store jordbesiddere måtte dog dele deres dominerende indflydelse med byernes store handelshuse. Landarbejdere, tyende og medhjælpere udgjorde den helt overvejende del blandt de udbyttede befolkningsgrupper.

I løbet af det 19. århundrede voksede småborgerskabet sig stærkt. Først og fremmest bondebruget, men også småhåndværket og de mindre handlende. Samtidig var landbruget ude i en affeudaliseringstid, og fra slutningen af århundredet gjorde industrialiseringen sig for alvor gældende. Landproletariatet udgjorde i hele det 19. århundrede hovedparten af den danske arbejderklasse. Gennem det 19. århundrede måtte storgodsejerne se deres indflydelse blive grundigt reduceret, først og fremmest gennem væksten i gårdmandsbrugene (og i mindre grad husmandsstederne). Den egentlige industrikapitalisme var endnu ikke en dominerende faktor. Det var derimod handelskapitalen og finanskapitalen – begge opstået på grundlag af de gamle handelshuse.

Industrialiseringen fortsætter sin kraftige vækst i det 20. århundredes første del, og gradvist overtager industri-, handels- og finanskapitalen sin nuværende position som den herskende klasse. Nogle årtier ind i århundredet kommer der

for alvor gang i afvandringen fra landbruget, og samtidig vokser nye mellem-lagsgrupper frem skabt af ekspansionen i handel, administration og service-erhvervene. Industriarbejderklassen er jævnt voksende til henimod århundredets midte, hvorefter stagnationstendenser viser sig. (En mere detaljeret historisk og nutidig gennemgang af klasserne i Danmark vil ske i den efterfølgende artikel).

Når der således både under feudalismen, i affeudaliserings- og den begyndende industrialiseringsperiode samt efter den kapitalistiske produktionsmådes gennemslag i det 20. århundrede kan tales om to hovedklasser: en arbejderklasse og en kapital- (jord-) besiddende klasse, må man selvfølgelig ikke forledes til at tro, at der er tale om to lige stærke klasser. Der er, som tidligere anført, en række økonomiske og andre magtmæssige strukturer, der sætter forholdsvist snævre grænser for, hvad de udbyttede klasser og lag kan tilkæmpe sig af socialpolitiske fordele i strid med de herskende klassers interesser. Det er således ikke muligt, at arbejderklassen over længere tidsrum kan være stærkere end de kapitalbesiddende klasser uden at dette medfører en kvalitativ ændring af det bestående samfund.

I den tredje artikel vil der i detaljer blive redegjort for, hvordan klassernes styrke vil blive målt. Kapitalistklassens, arbejderklassens og småborgerskabets styrke vil blive målt ved hjælp af sekundærkilder, hvilket vil sige andre forfatters vurderinger.

Herudover vil der blive benyttet en række primære mål for arbejderklassens styrke, nemlig omfanget af strejker og antallet af fagorganiserede arbejdere, mens arbejderklassens og kapitalistklassens (småborgerskabets) indbyrdes styrkeforhold vil blive udtrykt ved hjælp af ændringer i pengelønnen og reallønnen.

Den egentlige hypoteseafprøvning vil finde sted ved epoke for epoke at sammenholde lovgivningen med klassernes relative styrke i perioden fra omkring 1850 til 1970'erne.

Kampen mellem de forskellige klasser kommer på det *politiske niveau* blandt andet til udtryk i kampen om statsapparaterne og hermed om hvordan apparaternes *relative autonomi* skal udøves, mens den på det *økonomiske niveau* blandt andet og især kommer til udtryk i modsætningerne mellem fagbevægelsen og kapitalistklassens organisationer samt på de enkelte arbejdspladser som en kamp mellem virksomhedsledelsen (og kapitalbesiddelser) og arbejderne. Fagforbundene (og LO) opfattes i denne undersøgelse således ikke som hos både Althusser og Poulantzas alene som en del af statsapparaterne, men dels som klasseorganisationer og dels som organer, der siden det 20. århundredes begyndelse i stadig stigende grad har ført en classesamarbejdspolitik i forholdet til kapitalistklassen.

Samtidig, men uden væsentlig forbindelse med, at fagbevægelsen fra omkring århundredeskiftet stadig mere benytter sig af samarbejde med arbejdsgiverorganisationerne som et »løsningsmiddel« i konflikterne mellem kapital og ar-

bejde, vokser korporatismetendenserne for, for alvor at slå igennem i perioden efter den anden verdenskrig. Det vil sige, at de forskellige klassers og fraktioners økonomiske organisationer: arbejdsgiverforeninger (herunder Dansk Arbejdsgiverforening), arbejdernes faglige organisationer (særlig fagforbundene og LO-toppen), håndværkerforeninger (herunder Håndværkerrådet), handelsforeninger (herunder Provinshandelskammeret og Grossererersocietetet), landbrugsorganisationer (herunder Landbrugsrådet) osv. udvikler sig til at blive organisationer af en offentlig eller halvoffentlig karakter.

Korporatismen kan noget summarisk kendetegnes ved en relativ integration mellem de økonomiske klasseorganisationer og de statslige apparater. Dens væsentligste funktion er at virke konfliktdæmpende.

For fagforbundene og LO-toppen betyder det, at de via et samspil med de statslige apparater i stigende grad kommer til at deltage i statsapparaternes udøvende og lovgivende funktioner gennem medlemskab af råd, komiteer, forskellige høringsformer, større uformelle rådslagninger og andre ikke formaliserede kontakter. Samtidig søger de at holde styr på arbejderne ved at indpasse dem i det kapitalistiske samfund, hvor deres økonomiske stilling »beskyttes« af fagbevægelsen. Det korporative system har således en konfliktdæmpende funktion, og denne er en del af det, som Fivelsdal (1969) så betegnende har kaldt fagbevægelsens udvikling fra folkebevægelse til tariffunktion.

Baggrunden for korporatismen skal bl. a. søges i den stigende betydning, som de herskende klasser i 50'erne og 60'erne tillagde en statslig konjunkturpolitik. Den keynesianske nationaløkonomis voksende betydning forøgede behovet for kontakt mellem de herskende klasser, de undertrykte klassers formelle ledere og statsapparaterne, fordi de forskellige typer af økonomiske indgreb havde (og har) væsentlige konsekvenser for alle klasser.

Den korporative udvikling har dog sin rod i de kapitalistiske produktionsforhold og ikke i hverken de faglige leders »klasseforræderi« eller i organisationernes selvstændiggørelse i forhold til medlemmerne (se en diskussion heraf hos Tetzschner 1976). De kapitalistiske produktionsforhold betyder nemlig, at en af statens vigtigste funktioner er at sikre, at arbejderklassen ikke organiserer sig i et af staten og de herskende klasser autonomt politisk parti. Samtidig understreger den korporative udvikling med dens fremhævelse af sine »løsende« og konfliktdæmpende funktioner, Poulantzas' opfattelse af statsapparaternes funktioner som udøvelsen af en sammenholds- og samordningsfunktion.

Fagforbundenes og LO-toppens udvikling mod korporative organer indebærer dels en udbygning af det samarbejde med kapitalejernes organisationer, som blev indledt og videreført de første årtier efter århundredskiftet – dengang næsten helt uden om statsapparaterne, og dels en indførelse af nye stats- og samfundsunderstøttende funktioner. Samtidig betyder korporatismens udvikling, at klassekampfeltet, hvori modsætningerne mellem fagbevægelsen og kapitalistklassen traditionelt kommer til udtryk, bliver ændret mærkbart. Den

økonomiske kamp mellem kapitalisterne og arbejderklassen kommer således i mindre grad end tidligere frem ved en kamp mellem organisationerne (den del af klassekampfeltet, som består af organisationsfeltet bliver i langt højere grad præget af samarbejde). Omvendt synes modsætningerne og kampen på de enkelte arbejdspladser at tage til i betydning, bl.a. ved arbejdspladsernes protester mod fagbevægelsens snævre samarbejde med arbejdsgiverorganisationerne, fx ved tillidsmandsaktionerne i 1972, ved formandsinitiativet og ikke mindst ved en stigende apati i forholdet til de faglige ledere og deres aktiviteter (fx arbejdernes lave deltagelse i fagforeningsmøder, ligegyldigheden overfor samarbejdsudvalgene og medlemskabet af aktieselskabsbestyrelserne). Samtidig hermed synes det som om, at ny fraktioner af arbejderklassen, fx butiksfunktionærer m.v. tillægger kampen uden om organisationsfeltet stigende betydning (Mortensen 1977).

8. *Motiverne bag sociallovgivningen*

Til en fastlæggelse af undersøgelsens begrebsramme hører også et afsnit om klassernes motiver for at iværksætte og udforme socialpolitiske foranstaltninger. Afsnittet vil blive kort, fordi denne artikels formål »kun« er at »præsentere« de centrale begreber. Og fordi spørgsmålet om klassernes forskellige bevæggrunde og sammenhængen herimellem vil blive behandlet mere udførligt, når analysen af forbindelser mellem klassestyrke og sociallovgivning er gennemført. Der vil nemlig som et led i den empiriske analyse blive foretaget en kortlægning af de enkelte klasser og lags socialpolitiske motiver. De efterfølgende afsnit er derfor overvejende af deduktiv karakter.

De herskende klassers hovedmotiv bag indførelse af socialpolitiske foranstaltninger er ønsket om at sikre sig den størst mulige andel af samfundets økonomiske, sociale og andre goder. Det er midlertid sjældent, at disse socialpolitiske gevinstmaksimeringssynspunkter træder tydeligt frem på overfladen. Langt oftere udtrykkes ønsket om dels at sikre en rolig og stabil udvikling af samfundet og dels at sikre lønarbejdernes motivation for en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Disse to motiver skal begge ses som delmotiver (eller delmålsætninger) afledt af de herskende klassers overordnede mål om at ændre den eksisterende fordeling af goderne til egen fordel.

En forudsætning for at de herskende klasser kan forskyde den eksisterende fordeling af økonomiske, sociale og andre goder til egen fordel er, at selve det økonomiske og politiske system ikke anfægtes. At der ikke stilles spørgsmål om rimeligheden af de fundamentale, økonomiske, politiske og ideologiske samfundsstrukturer. Det leder frem til den antagelse, at de herskende klasser benytter sociallovgivningen til at dæmme op for social uro. Dette delmotiv benævnes ofte »revolutionsforsikring« – opkaldt efter motiverne bag Bismarcks socialpolitiske foranstaltninger i slutningen af forrige århundrede.

Den anden delmålsætning om at sikre lønarbejdernes motivation for en fast tilknytning til arbejdsmarkedet søges opfyldt ved i økonomiske kriseperioder at gennemføre hjælpeprogrammer, som formindsker arbejdsløsheden, og ved at de sociale ydelser altid holdes på et niveau, som ligger under arbejds lønnen. Tilknytningen til arbejdsmarkedet sikres yderligere ved, at de sociale ydelser til erhvervsaktive lønarbejdere (arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge, dagpenge i forbindelse med arbejdsulykker m.v.) er væsentligt højere end ydelser til de personer, som definitivt har sluppet tilknytningen til arbejdsmarkedet eller aldrig har haft den (folkepensionister, invalidepensionister, førtidspensionister, enkepensionister, hjemmegående husmødre, børn, fængselsklienter, ungdomsarbejdsløse osv.).

Der formuledes yderligere den antagelse, at arbejdskraftens fysiske reproduktion er et middel for de herskende klasser til at sikre den eksisterende sociale orden – altså modvirke »revolutionen«. At sørge for arbejdskraftens fysiske reproduktion er altså det samme som at fremme forsikringen mod »revolutionen«. Arbejdskraftens reproduktion sikres først og fremmest gennem lønnen, som må være tilstrækkelig til at vedligeholde lønarbejderens arbejdskraft, dvs. til at sikre ham og hans familie mad, bolig og tøj⁶). Også socialpolitiske foranstaltninger medvirker til at sikre arbejdskraftens reproduktion: det er i de herskende klassers interesse at sørge for, at arbejdskraften beskyttes mod for hurtig nedslidning, at den med arbejdet forbundne ulykkesrisiko ikke er så stor, at den truer reproduktionen, at syge lønarbejdere får mulighed for hurtigt at vende tilbage til arbejdspladsen, og at midlertidigt ledige bibeholder deres arbejds-evne i arbejds-løshedsperioder.

Ud over den fysiske reproduktion af arbejdskraften er det vigtigt for de herskende klasser at sørge for, at lønarbejderne har de for arbejdets udførelse bedst mulige kvalifikationer. Den kvalifikationsmæssige reproduktion gennemføres ved at sørge for smidighed i alle forgreninger af uddannelsessystemet. Uddannelsessystemet – og herigennem arbejdskraftens kvalifikationer – skal hele tiden tilpasse sig de forskellige erhvervsgrenes behov.

6. Der er selvfølgelig ikke tale om et biologisk bestemt eksistensgrundlag (eller eksistensminimum), men om et historisk, dvs. det grundlag, som er resultatet af tidligere tiders klassekampe, ført blandt andet gennem fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne. Der er heller ikke tale om, at hverken den enkelte arbejdsgiver, arbejder eller nogle af deres organisationer foretager overvejelser over, hvad der er eksistensgrundlag, og fastsætter lønnen af hensyn til reproduktionen i overensstemmelse hermed. *Der er derimod tale om historisk betingede behov, som er resultaterne af de hidtidige klassekampe.*

Det betyder, at eksistensgrundlaget kan undergå mindre forringelser, uden at reproduktionen af lønarbejderen og hans familie alvorligt trues. Der er bl.a. eksempler herpå i flere af de finanspolitiske og indkomstpolitiske forlig, som er gennemført under 70'ernes krise.

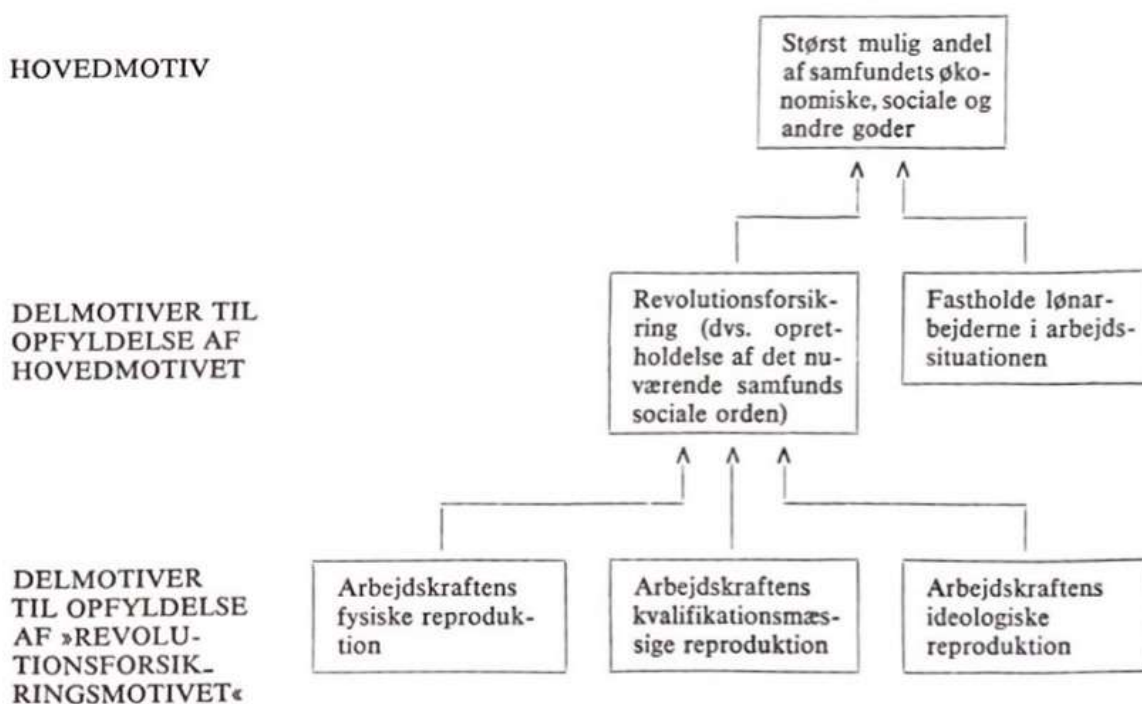
En anden konsekvens af det historisk bestemte eksistensgrundlag er, at de statslige og kommunale socialudgifter (og andre offentlige udgifter) samt stigninger heri ikke alene (kan) finansieres ved skatteopkrævning af merværdien hos kapitalejerne, småborgerskabet og de lønarbejdere, der ikke udfører produktivt arbejde, og hvis lønninger finansieres af merværdien, men også hos de merværdiproducerende arbejdere.

Samtidig med at de ideologiske statsapparater sikrer arbejdskraftens kvalifikationsmæssige reproduktion, søger de også for den ideologiske reproduktion. Hermed tænkes på, at både uddannelsessystemet og massekommunikationsmidlerne til stadighed arbejder for, at den nuværende sociale orden – den nuværende tingenes tilstand – opfattes som noget naturligt og selvfølgeligt af de undertrykte klasser og lag. Eller udtrykt lidt anderledes: der stilles ikke spørgsmål om rimeligheden af den eksisterende fordeling af økonomiske, sociale og andre goder (jf. også Althusser 1972).

Også arbejdskraftens kvalifikationsmæssige og ideologiske reproduktion antages at være et middel for de herskende klasser til at sikre den eksisterende sociale orden, til at fremme forsikringen mod »revolutionen«.

De herskende klassers bevæggrunde for socialpolitisk indsats kan herefter, omend noget skematisk, resumeres i nedenstående figur, hvor pilene viser antagelser om de enkelte motivers sammenhæng.

Figur 1. Summarisk fremstilling af de herskende klassers socialpolitiske motiver



I tilknytning til ovenstående figur formuleres den komplementære hypotese, at det for de herskende klasser har været og stadig er væsentligt at minimalisere og effektivisere reproduktionsomkostningerne og omkostninger ved at fastholde arbejdskraftens tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder at sikre en konjunkturmæssig udligning. En af metoderne hertil har været og er at statsliggøre reproduktionen m.v., dvs. at flytte omkostningerne fra kapitalisterne, småborgerskabet og lønarbejderfamilierne over på staten og kommunerne,

Det siges ofte, at også mere humane tankegange ligger bag de herskende klassers socialpolitiske indsats. Philip (1947) nævner sådanne flere steder i sin fremstilling, mens Dich (op. cit.) mener, »at forsøg på at forklare udviklingen på socialpolitikens område med en mere positiv holdning over for de dårligst stillede klassers vilkår er en teori, som ikke giver megen støtte til forståelse af den stedfundne socialpolitiske udvikling«. Når der i nærværende undersøgelse opstilles den hypotese, at socialpolitisk lovgivning i høj grad er et resultat af de forskellige samfundsklassers indbyrdes styrkeforhold, bliver der ikke megen plads til humane motiver. Men det vil imidlertid være forkert at fornægte deres eksistens og faktiske fremtræden. Mens humane bevæggrunde og humane handlinger dog næppe spiller nogen væsentlig rolle på det samfundsmæssige niveau (social lovgivning og administration), fremtræder de nok ikke helt sjældent på individ- og gruppeniveau i de herskende klasser, fx de bedrestillede mænds og kvinders velgørende arbejde. Det vil vi vende tilbage til i den empiriske del af undersøgelsen.

Over for de herskende klassers synspunkter står særlig arbejderklassens ønsker om en større lighed i økonomisk, social og indflydelsesmæssig henseende, eller, om man vil: en større andel af samfundets økonomiske, sociale og andre goder.

Specielt vedrørende den fysiske reproduktion gælder, at lønarbejdernes interesser selvfølgelig går længere end til løn- og arbejdsforhold, som er acceptable set med de herskende klassers øjne, og deres interesse i sociallovgivningen går også længere end til en genoptræning, revalidering og sygdomshjælp, der alene tager sigte på hurtigst muligt at reetablere arbejdsevnen, og længere end til den nødtørftigste arbejderbeskyttelse. Selv om de herskende klasser og lønarbejderne begge har en fundamental interesse i arbejdskraftens reproduktion, er det undersøgelsens antagelse, at de langt fra er enige om omfanget og indholdet. For lønarbejderne udgør de socialpolitiske reproduktionsomkostninger en del af levevilkårene, som de selvfølgelig ønsker, skal være så gode som muligt. For de herskende klasser er reproduktionsomkostningerne derimod et nødvendigt onde i lighed med andre omkostninger. Og det uanset hvor stor eller lille en del af de samlede reproduktionsomkostninger, der finansieres ved beskatning af de herskende klasser. Derfor står lønarbejderne og de herskende klasser i et modsætningsforhold, i en kampsituation, både når det gælder fastlæggelse af løn- og arbejdsforhold, og når det gælder om at bestemme indhold og omfang af den sociale lovgivning om forhold, der berører arbejdsituationen.

Vi går her uden om diskussionen om, hvad der er arbejderklassens reelle interesser⁷). Vi nøjes med at fastslå, at der er en række strukturelle rammer (fx den private ejendomsret, den faglige organisering, de mange overenskomster og generelle aftaler om arbejdsforhold, hele uddannelsessystemets opbygning og

7. For en sådan, se fx. Lukes (1974).

ideologiske indhold), som er fastsat gennem forrige tiders klassekampe. Her indenfor finder den nuværende kamp mellem klasserne sted, og samtidig begrænser rammerne mulige udfald af den aktuelle klassekamp. Rammerne er svære at sprænge. Det benægtes ikke, at de undertrykte klassers reelle interesser kan strække sig længere end til målsætningerne i de aktuelle kampe på det økonomiske, politiske og ideologiske niveau, fx til et socialistisk samfund. Men spørgsmålet om reelle (– og langsigtede) interesser i ændring af de strukturelle rammer falder uden for grænserne for vor undersøgelse.

Det antages, at også de øvrige befolkningsklasser og lag har ønsket og ønsker at bruge sociallovgivningen til at sikre sig den størst mulige andel af samfundets goder. De har derfor stået og står i et politisk modsætningsforhold omkring sociallovgivningens udformning ikke alene til de herskende klasser og arbejderklassen, men også indbyrdes. Hertil kan så føjes, at også i de perioder, hvor småborgerskabet ikke har hørt til de herskende klasser (i det 19. århundredes første årtier og siden midten af det 20. århundrede), må det formodes, at de har haft fælles interesse med de herskende klasser i arbejdskraftens reproduktion, i at sikre en stabil samfundsudvikling og i at fastholde lønarbejderne i deres arbejdssituation.

Det er derimod væsentligt vanskeligere at opstille mere detaljerede antagelser om socialpolitiske motiver hos de mellemlagsgrupper, der for alvor vokser frem nogle årtier ind i det 20. århundrede. Hertil er grupperne for forskelligartede. Vi skal derfor nøjes med den mere generelle antagelse, at også disse grupperes mere overordnede motiver for socialpolitisk indsats består i at sikre sig den størst mulige andel af samfundets økonomiske, sociale og andre goder.

Det antages endeligt, at de forskellige motiver har haft varierende betydning fra den ene tidsperiode til den anden. Vægten af de enkelte synspunkter må blandt andet formodes at være afhængig af klassernes indbyrdes styrkeforhold og af de økonomiske konjunkturer, mens det som undersøgelsens hovedhypotese er klassekampens udfald, der formodes at øve den væsentligste indflydelse på det omfang, de enkelte klasser får deres motiver opfyldt.