

Bog anmeldelser

Henrik Liebetrau, *Dansk socialpolitik 1974-1982*, København: Socialistiske Økonomers Forlag, 1983. 240 sider, 125,00 kr.

Ideen med Henrik Liebetraus bog er oplagt god: at undersøge, om der er et sammenhængende mønster i den strøm af socialpolitiske ændringer, der har fundet sted siden den økonomiske krises gennemslag i 1973/74. Den er god af mindst to grunde. For det første fordi der eksisterer et udtalt behov for en samlet og så vidt mulig udtømmende oversigt over de mange ændringer i social- og arbejdsmarkedslovgivningen, regering og folketing har gennemført i årene siden 1974. For det andet fordi "kriseperioden" nu er ved at være så lang – og erfaringsgrundlaget så righoldigt –, at det giver mening at undersøge, om de mange enkeltstående tiltag udtrykker en bestemt økonomisk-politisk krisestrategi.

Bogen giver rent faktisk en nyttig oversigt over den socialpolitiske lovgivning siden 1974. Det gælder ikke mindst bilag 1, hvor der præsenteres en dateret og lovnummereret oversigt over ændringer i den socialpolitiske lovgivning siden 1974. Men også de mere beskrivende dele af selve fremstillingen er ganske nyttige.

Hvad angår det teoretisk og analytisk langt væsentligere spørgsmål, om der er et mønster i periodens socialpolitik, og om dette mønster i givet fald er udtryk for en bestemt økonomisk-politisk krisestrategi, er bogen en fæl, ja irriterende skuffelse. Før den påstand begrundes nærmere, skal bogen kort refereres.

Der sondres indledningsvis mellem systemoverskridende og ikke-systemoverskridende strategier. Førstnævnte "bygger i al væsentlighed på Karl Marx' økonomisk-politiske teorier, som de kommer til udtryk i *Das Kapital*" (s. 23). Men det er de ikke-systemoverskridende strategier, der gøres mest ud af i fremstillingen, omend det angiveligt sker på et historisk-materialistisk, d.v.s. systemoverskridende grundlag! Der præsenteres to ikke-systemoverskridende krisestrategier, markedsvejsstrategien og socialkontraktstrategien.

"Markedsvejsstrategien indikerer et afgørende brud med keynesiansk teori og de heraf følgende konklusioner for den økonomiske politik" (s. 24). Teoretisk set er strategien inspireret af neoklassisk økonomisk teori, hvilket bl.a. kommer til udtryk i den fremtrædende rolle, man tillægger økonomiens "selvregulerende" mekanismer, samt en accept af en vis arbejdsløshed som noget naturligt og nødvendigt" (s. 24). Men også monetaristiske træk samt nyere mikroteori indgår i strategien. Selve strategien er udviklet i OECD-regie gennem de sidste 6-7 år. Forfatteren mener at kunne konstatere, at OECD's analyser og anbefalinger har bevæget sig væk fra en traditionel keynesianisme til en økonomisk liberal holdning med vægt på det frie marked som reguleringsmekanisme og en begrænsning af den offentlige sektors aktiviteter. Som sådan indebærer markedsvejsstrategien et frontalangreb på velfærdsstaten. Dette angreb sammenfattes i fem punkter: 1) det

Bog anmeldelser

Henrik Liebetrau, *Dansk socialpolitik 1974-1982*, København: Socialistiske Økonomers Forlag, 1983. 240 sider, 125,00 kr.

Ideen med Henrik Liebetraus bog er oplagt god: at undersøge, om der er et sammenhængende mønster i den strøm af socialpolitiske ændringer, der har fundet sted siden den økonomiske krises gennemslag i 1973/74. Den er god af mindst to grunde. For det første fordi der eksisterer et udtalt behov for en samlet og så vidt mulig udtømmende oversigt over de mange ændringer i social- og arbejdsmarkedslovgivningen, regering og folketing har gennemført i årene siden 1974. For det andet fordi "kriseperioden" nu er ved at være så lang – og erfaringsgrundlaget så righoldigt –, at det giver mening at undersøge, om de mange enkeltstående tiltag udtrykker en bestemt økonomisk-politisk krisestrategi.

Bogen giver rent faktisk en nyttig oversigt over den socialpolitiske lovgivning siden 1974. Det gælder ikke mindst bilag 1, hvor der præsenteres en dateret og lovnummereret oversigt over ændringer i den socialpolitiske lovgivning siden 1974. Men også de mere beskrivende dele af selve fremstillingen er ganske nyttige.

Hvad angår det teoretisk og analytisk langt væsentligere spørgsmål, om der er et mønster i periodens socialpolitik, og om dette mønster i givet fald er udtryk for en bestemt økonomisk-politisk krisestrategi, er bogen en fæl, ja irriterende skuffelse. Før den påstand begrundes nærmere, skal bogen kort refereres.

Der sondres indledningsvis mellem systemoverskridende og ikke-systemoverskridende strategier. Førstnævnte "bygger i al væsentlighed på Karl Marx' økonomisk-politiske teorier, som de kommer til udtryk i *Das Kapital*" (s. 23). Men det er de ikke-systemoverskridende strategier, der gøres mest ud af i fremstillingen, omend det angiveligt sker på et historisk-materialistisk, d.v.s. systemoverskridende grundlag! Der præsenteres to ikke-systemoverskridende krisestrategier, markedsvejsstrategien og socialkontraktstrategien.

"Markedsvejsstrategien indikerer et afgørende brud med keynesiansk teori og de heraf følgende konklusioner for den økonomiske politik" (s. 24). Teoretisk set er strategien inspireret af neoklassisk økonomisk teori, hvilket bl.a. kommer til udtryk i den fremtrædende rolle, man tillægger økonomiens "selvregulerende" mekanismer, samt en accept af en vis arbejdsløshed som noget naturligt og nødvendigt" (s. 24). Men også monetaristiske træk samt nyere mikroteori indgår i strategien. Selve strategien er udviklet i OECD-regie gennem de sidste 6-7 år. Forfatteren mener at kunne konstatere, at OECD's analyser og anbefalinger har bevæget sig væk fra en traditionel keynesianisme til en økonomisk liberal holdning med vægt på det frie marked som reguleringsmekanisme og en begrænsning af den offentlige sektors aktiviteter. Som sådan indebærer markedsvejsstrategien et frontalangreb på velfærdsstaten. Dette angreb sammenfattes i fem punkter: 1) det

stadige finansieringsbehov, 2) det høje beskatningsniveau, 3) den voksende ulyst mod at arbejde, spare og investere, 4) det voksende antal (uproduktive) offentligt ansatte og 5) den øgede statslige deltagelse i den sociale og arbejdskraftmæssige reproduktion (s. 34). Med udgangspunkt heri formuleres strategiens forslag til løsning af den økonomiske krise: For det første nedskæringer, d.v.s. et mindre offentligt engagement. Mere konkret foreskriver strategien en medicin, der består af mindre offentlige udgifter, mere direkte betaling for sociale ydelser, besparelser der ikke umiddelbart på kort sigt er til skade for reproduktionen af arbejdskraft, øget respekt for den markedsdækkende fastsatte indkomstfordeling – nedtoning af sociale behov og selvhjælpsideologi. For det andet en grundlæggende omstrukturering af velfærdsstaten på følgende områder: tilpasning af arbejdskraftudbuddet til "selv at gøre noget" for at komme i arbejde, øget kontrol med destabiliserende grupper, yderligere individualisering af sociale behov/problemer, produktivitet fremgang indenfor den offentlige sektor og "reprivatisering" af dele af velfærdsstaten (s. 43).

Hvor markedsvejsstrategien betegner et brud med Keynes, kan socialkontraktstrategien betragtes som et forsøg på at videreudvikle keynesianismen. Strategien advokerer således en aktiv rolle for staten i pris- og løndannelsesprocesserne og øget medarbejderdeltagelse i beslutningsprocesserne ikke blot i virksomhederne, men også – gennem trepartsforhandlinger – i den nationale politik. Strategien er ikke blind for traditionelle økonomiske problemer som inflation, betalingsbalanceunderskud, underskud på statsfinanserne, lav økonomisk vækst m.v., men satser som løsningsmodel primært på pris- og indkomstpolitik, planlægning og styring. Socialkontraktstrategien lægger med andre ord vægt på forhandlingsløsninger, politik og hierarkier – og ikke på markedet. Specielt med henblik på velfærdsstaten stiller strategien krav om større social og økonomisk lighed, øget compensation over for de, der rammes af den økonomiske udvikling.

Det er med udgangspunkt i disse to krisestrategier – eller nærmere betegnet, strategiernes krav til velfærdsstaten – at analysen af den danske socialpolitik 1974-82 gribes an. Den empiriske analyse deles op i to afsnit. Det ene beskæftiger sig med den "direkte" lovgivningsmæssige socialpolitiske udvikling, d.v.s. "ændringer af socialpolitikken, der enten direkte er foretaget ved folketingsbeslutninger eller som ligger i umiddelbar forlængelse af sådanne" (s. 56). Det andet går på "indirekte" lovgivningsmæssige ændringer, d.v.s. "ikke ... direkte ændringer, men om forhold der alligevel i en eller anden forstand har undergået en væsentlig udvikling eller fået ændret betydning siden 1974" (s. 56). Hovedvægten ligger dog klart på de "direkte" socialpolitiske ændringer.

Konklusionen på den empiriske analyse er ganske klar: den socialpolitiske udvikling i Danmark siden 1974 er udtryk for markedsvejsstrategiens løsningsforslag. Selvom der er visse undtagelser – især i begyndelsen af perioden – er tendensen éntydig: udviklingen har været "domineret af socialpolitiske tiltag i overensstemmelse med markedsvejsstrategiens socialpolitiske implikationer" (s. 155). Og der er ikke blot tale om beskedne ændringer. Tværtimod, "der (er) på en lang række områder foretaget direkte og/eller indirekte nedskæringer af meget stort omfang, som både for den enkelte og for lønarbejderne i almindelighed har gjort tilværelsen betydelig mere usikker og forringet levevilkårene i væsentlig grad –

arbejderklassen og dens muligheder i klassekampen er blevet svækket af den førte socialpolitik" (s. 154-55). Og for at ingen skal være i tvivl, gentages disse konklusioner gennem en inddragelse af Tittmuss' velkendte socialpolitiske modeller. Her hævdes det, at udviklingen i socialpolitikken i Danmark har båret i retning af den "residuale" model, d.v.s. en socialpolitisk model, som karakteriserer normsættet bag fattigdomslovgivningen i liberalismens epoke i begyndelsen af det 19. århundrede – eller måske den nutidige socialpolitik i lande som USA og Australien.

Der er mange grunde til, at Henrik Liebetraus fremstilling er skuffende. For det første udtrykker fremstillingen en uhyre provinsiel måde at gribe et samfundsvidenskabeligt problem an på. Det provinsielle, eller måske bedre, snæversynede, viser sig på to måder: Den teoretiske litteratur bag bogen er snæver og énsidig. Hvad jeg har i tankerne er selvsagt ikke, at HL skulle konsultere ikke-marxistisk eller "borgerlig" teori. Det ville nok være for meget forlangt. Men der findes på fremstillingens egne præmisser mere og andet end O'Connor, Gough og Mishra, og er der andre inspirationskilder til diskussionen af begreberne "velfærdsstat" og "socialpolitik" end S. Geckler og G. Persson. På samme måde forekommer det påfaldende, at analysen af OECD-publikationerne i så høj grad bygger på én ikke-offentliggjort "prælimenær version" af B. Johnson, Ålborg. Og dog ligger problemet med det snæversynede ikke så meget i litteraturgrundlaget som i den totale mangel på komparativt udsyn og perspektiv. HL har afgrænset sit forskningsobjekt som dansk socialpolitik 1974-1983, hvilket selvsagt er helt legitimt. Problemet er, at de begreber HL anvender – markedsvejsstrategien og socialkontraksstrategien og de heraf afledte socialpolitiske implikationer –, er universelle begreber – i det mindste for så vidt angår de vestlige, kapitalistiske samfund. Og en rimelig brug af sådanne begreber forudsætter, at man på forhånd gør sig nogle overvejelser over, hvor den *case*, man beskæftiger sig med, skal tilordnes i forhold til de overordnede, universelle begreber. Hvad er den teoretiske og/eller empiriske variationsbredde i de centrale begreber og variable, og hvor er dansk socialpolitik karakteriseret i forhold hertil? Sagt på en anden måde: hvordan skal man kunne beskrive den socialpolitiske udvikling i USA, England – ja de fleste vestlige lande, når vi får at vide, at den socialpolitiske udvikling i Danmark har været ekstremt markedsvejsorienteret? Og hvad skal man – ud fra en komparativ betragtning – gøre med påstanden om, at udviklingen i Danmark afspejler klare residuale træk?

For det andet er analysen metodisk svagt funderet. Det skinner igennem på flere områder og niveauer. Et niveau er hypotesedannelsen. Som nævnt udgør de socialpolitiske implikationer af de to krisestrategier en slags hypoteser eller forventninger, ud fra hvilke den faktiske udvikling kan beskrives. Lad gå at udgangspunktet, de økonomisk-politiske strategier i sig selv er en sammensurium af teori-brokker, handlingsanvisninger, politisk-ideologiske slagord m.v. Lad også gå, at de implikationer, der drages frem, ikke med nogen form for logik kan udledes af strategierne. Problemet ligger i, at der spilles med hel-garderinger med hensyn til udfaldet af hypoteseafprøvningen. På den ene side argumenteres der således for, at man ud fra markedsvejsstrategien må forvente nedskæringer m.v. På den anden side skal man alligevel ikke forvente nedskæringer over en bred front, da "generelle nedskæringer (vil) kunne ramme kapitalreproduktionen...." Altså: man kan

forvente nedskæringer og ikke-nedskæringer – i begge tilfælde dikteret af markedets (kapitalens) behov. I bogen kaldes dette fænomen ”en af modsætningerne i den kapitalistiske udvikling”. Efter mine begreber er det videnskabeligt (selv)be- drag. Under alle omstændigheder gør det fremstillingen kedelig, forudsigelig og blottet for intellektuel spænding.

En anden metodisk brist ligger i brugen af data i den empiriske analyse, hvor HL overskrider grænsen for vurderingers legitime indflydelse på forskningspro- cessen, som f.eks. når det påstås, at der i 1975 på daginstitutionsområdet fyredes tusindvis af pædagoger og medhjælpere (s. 60). Eller når faktiske besparelser/ned- skæringer konsekvent forveksles med besparelsesintentioner, som de kommer til udtryk ved indgåelsen af politiske forlig o.l. Eller når det påstås, at analysen retter sig mod konsekvenserne af ændringerne for modtagere af sociale ydelser, samtidig med at kildegrundlaget stort set udelukkende består af lovttekster. Eksemplerne på bias er legio.

For det tredje kan jeg ikke dy mig for at gøre opmærksom på, at fremstillingen – trods det erklærede historisk-materialistiske udgangspunkt er underlig idealistisk – og i hvert fald blottet for forståelse af klassekampens betydning for den socialpo- litiske udvikling. Således savnes en analyse af den økonomiske krises gennemslag i Danmark. Hvad er det egentlig for en økonomisk krise markedsvejsstrategien er et svar på? Det får man ikke at vide. Den socialpolitiske udvikling, således som den kommer til udtryk gennem den formelle lovgivning, står underligt alene i forhold til udviklingen i den økonomiske basis. Og hvis man skulle tro fremstillin- gen, spiller fagforeningerne, de politiske partier, professionsgrupperne, vælgerne m.v. ikke nogen rolle for den førte socialpolitik. Blot et enkelt eksempel: Den forbedring af arbejdsløshedssystemet, der fandt sted i begyndelsen af perioden, og den relative resistens over for ændringer, arbejdsløshedslovgivningen siden hen har udvist, forklares med kapitalens behov for at effektivisere arbejdskraften og dens reproduktion. Det forhold, at det stort set er lykkedes at bevare den mest generøse arbejdsløshedsforsikring i den vestlige verden (målt ved kompensations- grad) og et af de mest åbne systemer (målt ved adgangsbetinger, kontrolforan- staltninger m.v.) skyldes kapitalens behov – og ikke stærke fagforeninger støttet af et Socialdemokrati eller andre institutionelle faktorer.

Lars Nørby Johansen

Lennart Lundquist, *The Party and the Masses*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1982. 336 sider, 145,00 S.kr.

Lenins værker er gennem tiden blevet gransket ud fra mange interesser og syns- vinkler: Politiske, idehistoriske og – inden for den marxistiske tradition – teore- tiske (f.eks. statsteorien, klasseteorien, etc.). Men det er højst usædvanligt at se Lenin underkastet en organisationsteoretisk analyse, således som det sker i ”The Party and the Masses”. Baggrunden er også usædvanlig: Bogen udspringer oprin- delig af en undersøgelse af demokrati i planlægningen. Dette førte for Lundquist til en interesse for forskellige demokratibegreber, herunder såvel vestligt-liberale