

Lars Nørby Johansen

## Den skandinaviske velfærdsstatsmodel under pres<sup>1</sup>

Gennem en beskrivende analyse af udviklingen i de skandinaviske velfærdsstater fra 1970 til 1980 undersøges tre påstande, som tilsammen beskriver hovedtrækkene i den såkaldte "skandinaviske velfærdsstatsmodel": 1) de skandinaviske velfærdsstater udgør en homogen gruppe af velfærdsstater; over tid vil disse tre velfærdsstater konvergere mod hinanden, 2) "Den skandinaviske velfærdsstatsmodel" er et produkt af efterkrigstidens økonomiske høj-vækst periode, og 3) den politik-institutionelle drivkraft bag den "skandinaviske model" skal søges i den socialdemokratiske arbejderbevægelses organisatoriske og politiske styrke. Analysen munder ud i, at der må rejses tvivl om alle tre påstande.

### Indledning

I det omfang den danske stat har tiltrukket sig opmærksomhed i den internationale faglitteratur, er det først og fremmest i betydningen velfærdsstat. Denne opmærksomhed skyldes imidlertid ikke, at den danske velfærdsstat opfattes som særlig interessant i sig selv, men derimod at Danmark tilhører den lille, eksklusive gruppe af velfærdsstater, der går under betegnelsen "den skandinaviske velfærdsstatsmodel".

Påstanden om eksistensen af en specielt "skandinavisk model" er søgt underbygget på forskellig vis. Nogle peger på det relativt høje niveau for sociale udgifter i de skandinaviske lande og ikke mindst på de, komparativt set, meget høje vækstrater, der karakteriserer udviklingen i de skandinaviske lande fra omkring 1960 (Cameron, 1978). Andre ser "den skandinaviske models" særtræk i sammensætningen af de offentlige og de sociale udgifter, idet det offentlige forbrug og udgifterne til serviceydelser udgør en større andel af de samlede offentlige udgifter i de skandinaviske lande i forhold til andre OECD-lande (Kohl, 1981). Atter andre hævder, at det slet ikke er disse kvantitative udgiftsstørrelser, der er afgørende for "den skandinaviske model", men derimod hvad man kunne kalde de skandinaviske velfærdsstaters institutionelle profil. Således fremhæver Esping-Andersen & Korpi (1982:6-7), at "den skandinaviske velfærdsstatsmodel" adskiller sig fra andre moderne velfærdsstater i kraft af følgende tre institutionelle træk: 1) omfanget og rækkevidden af de statslige interventioner, der sigter mod at stille sociale ydelser og "velfærd" til borgernes rådighed, 2) institutionaliserede sociale rettigheder, og 3) et socialt sikringssystem baseret på universel dækning og solidaritet. Denne karakteristik af "den skandinaviske model" minder på sin vis dels om den ene af Titmuss's klassiske modeller for socialpolitik, "den institutionelle omfordelingsmodel" (Titmuss, 1974; Pinker, 1971; Mishra, 1977) dels om Marshall's ideer om det "sociale statsborgerskab" (Marshall, 1965).

Lars Nørby Johansen

## Den skandinaviske velfærdsstatsmodel under pres<sup>1</sup>

Gennem en beskrivende analyse af udviklingen i de skandinaviske velfærdsstater fra 1970 til 1980 undersøges tre påstande, som tilsammen beskriver hovedtrækkene i den såkaldte "skandinaviske velfærdsstatsmodel": 1) de skandinaviske velfærdsstater udgør en homogen gruppe af velfærdsstater; over tid vil disse tre velfærdsstater konvergere mod hinanden, 2) "Den skandinaviske velfærdsstatsmodel" er et produkt af efterkrigstidens økonomiske høj-vækst periode, og 3) den politik-institutionelle drivkraft bag den "skandinaviske model" skal søges i den socialdemokratiske arbejderbevægelses organisatoriske og politiske styrke. Analysen munder ud i, at der må rejses tvivl om alle tre påstande.

### Indledning

I det omfang den danske stat har tiltrukket sig opmærksomhed i den internationale faglitteratur, er det først og fremmest i betydningen velfærdsstat. Denne opmærksomhed skyldes imidlertid ikke, at den danske velfærdsstat opfattes som særlig interessant i sig selv, men derimod at Danmark tilhører den lille, eksklusive gruppe af velfærdsstater, der går under betegnelsen "den skandinaviske velfærdsstatsmodel".

Påstanden om eksistensen af en specielt "skandinavisk model" er søgt underbygget på forskellig vis. Nogle peger på det relativt høje niveau for sociale udgifter i de skandinaviske lande og ikke mindst på de, komparativt set, meget høje vækstrater, der karakteriserer udviklingen i de skandinaviske lande fra omkring 1960 (Cameron, 1978). Andre ser "den skandinaviske models" særtræk i sammensætningen af de offentlige og de sociale udgifter, idet det offentlige forbrug og udgifterne til serviceydelser udgør en større andel af de samlede offentlige udgifter i de skandinaviske lande i forhold til andre OECD-lande (Kohl, 1981). Atter andre hævder, at det slet ikke er disse kvantitative udgiftsstørrelser, der er afgørende for "den skandinaviske model", men derimod hvad man kunne kalde de skandinaviske velfærdsstaters institutionelle profil. Således fremhæver Esping-Andersen & Korpi (1982:6-7), at "den skandinaviske velfærdsstatsmodel" adskiller sig fra andre moderne velfærdsstater i kraft af følgende tre institutionelle træk: 1) omfanget og rækkevidden af de statslige interventioner, der sigter mod at stille sociale ydelser og "velfærd" til borgernes rådighed, 2) institutionaliserede sociale rettigheder, og 3) et socialt sikringssystem baseret på universel dækning og solidaritet. Denne karakteristik af "den skandinaviske model" minder på sin vis dels om den ene af Titmuss's klassiske modeller for socialpolitik, "den institutionelle omfordelingsmodel" (Titmuss, 1974; Pinker, 1971; Mishra, 1977) dels om Marshall's ideer om det "sociale statsborgerskab" (Marshall, 1965).

Forestilligen om en særegen "skandinavisk velfærdsstatsmodel" bygger dog på andet og mere end beskrivende elementer. Til modellen knytter sig også en teori, eller snarere en generel forklaringshypotese og en bestemt periodisering.

Kernen i forklaringshypotesen er en påstand om, at arbejderklassens politiske mobilisering og organisering spiller en helt central rolle som drivkraft bag velfærdsstatens udvikling og ekspansion (Wilensky, 1975). Selv om de efterhånden talrige forsøg på at understøtte tesen empirisk afviger fra hinanden med hensyn til begrebsdannelse, forskningsdesign, operationalisering m.v., og selvom resultaterne på ingen måde er entydige, kan følgende konklusion identificeres: Når de skandinaviske velfærdsstater adskiller sig fra andre moderne velfærdsstater, hænger det sammen med, at arbejderklassens organisatoriske og politiske styrke er nået længere i de skandinaviske lande end andre steder. Mere konkret er det kombinationen af et parlamentarisk og regeringsmæssigt stærkt socialdemokrati og en dermed forbundet enhedsfagbevægelse, der er dynamoen bag den skandinaviske model (Castles, 1978; Logue, 1979; Korpi, 1981).

Med hensyn til periodisering gælder, at udviklingen af "den skandinaviske model" er et efterkrigstidsfænomen. Selv om de første skridt blev taget med udformningen af de socialdemokratiske kriseløsningsstrategier i 1930'erne, er det først i tiden efter 2. verdenskrig, nærmere betegnet fra sidst i 1950'erne, modellen for alvor tog form. Det gælder ikke blot væksten i de sociale udgifter; det gælder også – og nok så meget – den institutionelle profil (Esping-Andersen & Korpi, 1982).

Denne periodisering indebærer således også, at dannelsen af den skandinaviske model er tæt forbundet med den økonomiske højvækst periode, som netop satte ind sidst i 1950'erne, og som stort set varede ubrudt frem til den internationale oliekrises gennemslag i 1973/74.

Forestillingen om en "skandinavisk velfærdsstatsmodel" bygger på tre sammenhængende påstande: 1) de tre skandinaviske velfærdsstater udgør en homogen gruppe, hvis medlemmer konvergerer i henseende til såvel udgiftsstrukturer som institutionel profil, men som udadtil adskiller sig fra andre moderne velfærdsstater, 2) udformningen af "den skandinaviske model" hænger snævert sammen med den socialdemokratiske arbejderbevægelses styrke, og 3) modellen har først taget form i efterkrigstiden, nærmere betegnet i sammenhæng med 1960'ernes økonomiske høj-konjunktur.

Formålet med denne artikel er at undersøge holdbarheden af disse påstande, eller snarere, en del af grundlaget bag påstandene. Metoden hertil er enkel og ligetil: en beskrivende analyse af udviklingen i de tre skandinaviske velfærdsstater fra 1970 til 1980. Denne analyse omfatter ikke blot udviklingen i forskellige udgiftsstørrelser, spændende fra udgiftsmål på et højt aggregeringsniveau til individuelle, sociale ydelser, men også eventuelle ændringer i den institutionelle profil.

En sådan analyse vil umiddelbart kunne fortælle, om der er noget hold i påstanden, om at de tre skandinaviske lande udgør en homogen gruppe af velfærdsstater. Analysen vil også kunne give svar på spørgsmålet, om hvorvidt de tre velfærdsstater konvergerer med hinanden i løbet af 1970'erne. Derimod vil den anden del af den førstnævnte påstand – at de skandinaviske velfærdsstater adskiller sig væsentligt fra andre velfærdsstater – selvsagt ikke kunne belyses uden en bredere komparativ analyse.

Analysen er imidlertid også relevant for de to andre påstande. Hvis man nemlig accepterer, at "den skandinaviske model" det økonomiske produkt af socialdemokratisk styrke og efterkrigstidens høj-konjunktur, ikke mindst i 1960'erne, indebærer 1970'ernes markante brud på begge betingelser. Oliekrisen i 1973/74 betød økonomisk stagnation, lavvækst og deraf følgende balanceproblemer. Og sammenlignet med den forudgående periode blev socialdemokratiernes styrke reduceret i løbet af 1970'erne. Omend der er forskelle mellem de skandinaviske lande, kan 1970'erne generelt set karakteriseres ved svage socialdemokratiske mindretalsregeringer eller borgerlige regeringer.

På denne baggrund må man forvente, at "den skandinaviske model" blev udsat for væsentlige ændringer, eller i det mindste, ændringspres i 1970'erne.

Hvis det på den anden side kan konstateres, at de skandinaviske velfærdsstater ikke i nævneværdig grad blev påvirket af disse for modellen centrale betingelser, ja så må man sætte spørgsmålstegn ved hele det tankesæt, der er sammenfattet under betegnelsen "den skandinaviske velfærdsstatsmodel".

Spørgsmålet om den økonomiske væksts betydning for velfærdsstatens udvikling kan i denne sammenhæng gives en særlig drejning. Den økonomiske recession slog ikke igennem med samme styrke i de skandinaviske lande. Danmark og Sverige blev ramt øjeblikkeligt og hårdt. Hvor den gennemsnitlige, årlige realvækst for perioden 1967-1973 var 4 pct. i Danmark og 3,6 pct. i Sverige, faldt den økonomiske vækst drastisk til 1,6 pct. i Danmark og 1,8 pct. i Sverige for perioden 1973-1980. Norge, derimod, kunne ikke blot opretholde vækstraten fra før 1973. Den økonomiske vækst i Norge steg i perioden 1973-1980 til 4,7 pct. sammenlignet med 3,6 pct. for perioden 1967-1973.

Hvis der er noget hold i påstanden om en sammenhæng mellem økonomisk vækst og velfærdsstatens ekspansion, må det derfor forventes, at den norske velfærdsstat – i modsætning til den danske og den svenske velfærdsstat – oplevede fortsat ekspansion og vækst i løbet af 1970'erne.

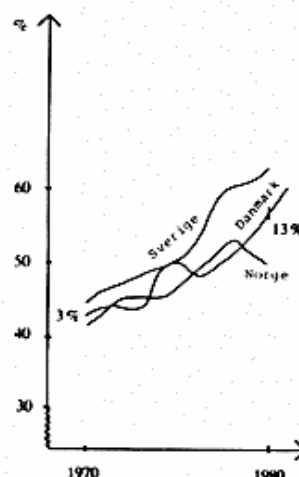
### Offentlige udgifter

Traditionelt opgøres den offentlige sektors "størrelse" ved de samlede offentlige udgifters andel af bruttonationalproduktet (BNP). Således målt, gennemgik de skandinaviske velfærdsstater som nævnt en komparativt set særdeles hastig vækst i 1960'erne. Af figur 1A fremgår, at denne vækst på ingen måde er hverken standset, stagneret eller blot reduceret i løbet af 1970'erne. Den offentlige sektors vækst er fortsat i mindst samme tempo som i 1960'erne.

I løbet af 1970'erne voksede de offentlige udgifters andel af BNP med 18 pct. point i Sverige, 14 pct. point i Danmark og 8 pct. point i Norge. Disse forskelle i væksttempo betyder, at de skandinaviske lande så at sige er vokset fra hinanden med hensyn til den offentlige sektors "størrelse". Hvor forskellen mellem Norge og Sverige i 1970 var 3 pct., voksede denne forskel til 13 pct. ved periodens slutning.

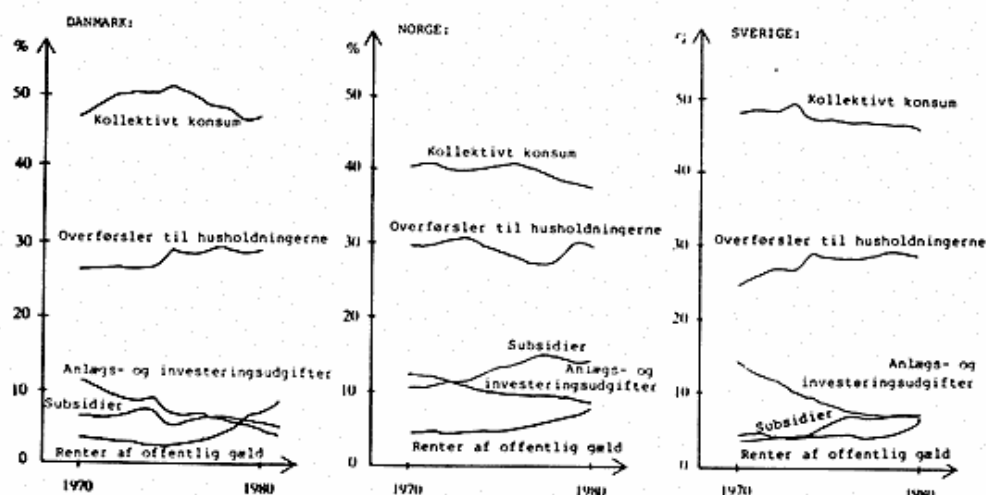
Disse forskellige udviklingsforløb er naturligvis påvirket af de omtalte forskelle i økonomisk vækst mellem de skandinaviske lande. Når væksten i den offentlige sektor tilsyneladende er langsommere i Norge end i de to broderlande, og oveni-

**Figur 1A-D:** Samlede offentlige udgifter som procentandel af BNP, 1970-1980



købet er negativ ved periodens slutning, er det en afspejling af den stærke økonomiske realvækst i Norge. Men heri ligger jo også, at den offentlige sektors ekspansion i Norge i langt højere grad er understøttet af en realøkonomisk vækst end det er tilfældet i Danmark og Sverige.

På den anden side kan det ikke på forhånd udelukkes, at de skandinaviske velfærdsstater har nærmet sig hinanden med hensyn til sammensætningen af de offentlige udgifter. For at undersøge dette nærmere er fordelingen på realøkonomiske kategorier vist i figur 1B-1D.



Ser vi først på fordelingen mellem transfereringer og offentligt forbrug, viser det sig, at det offentlige forbrug ligger på ca. 50 pct. af de samlede offentlige udgifter i Danmark og Sverige mod mindre end 40 pct. i Norge. Sondringen mellem transfereringer og offentligt forbrug er vigtig, fordi det offentlige forbrug egentlig er en bedre indikator på den offentlige sektors reelle "størrelse" end de samlede offentlige udgifter. Hvor det offentlige konsum er udtryk for det offentli-

ges reelle beslaglæggelse af samfundets økonomiske ressourcer, udtrykker transferinger for så vidt blot en omfordeling af eksisterende ressourcer formidlet gennem den offentlige sektor. I den forstand er forskellen mellem på den ene side Danmark og Sverige og på den anden side Norge væsentlig. Og denne forskel er ikke blevet mindre i løbet af 1970'erne. Snarere tværtimod. Nok er der en generel tendens til en reduktion af det offentlige forbrugs andel af de samlede offentlige udgifter, men denne tendens er stærkere i Norge.

Nu dækker transferinger over kontantoverførsler til forskellige sektorer og/eller grupper. Den væsentligste del går til husholdningerne. Det er imidlertid ikke her, der er forskel mellem de skandinaviske lande. Overførslerne til husholdningerne udgør lidt under 30 pct. af de samlede offentlige udgifter i alle tre lande. Det skal dog bemærkes, at den økonomiske krises gennemslag i Danmark slår igennem i form af en brat stigning i 1973/74 (arbejdsløshedsdagpenge).

Den mest markante forskel mellem de skandinaviske lande ligger i de offentlige subsidier. Den norske subsidieandel er forholdsvis dobbelt så stor som den danske og svenske, og den har derudover været stigende gennem perioden. Det er også slående, at det offentlige subsidieandel i Sverige stiger markant i 1975, for herefter at holde sig på dette niveau. I modsætning hertil er subsidieandelen i Danmark både af beskedent omfang og ret stabil.

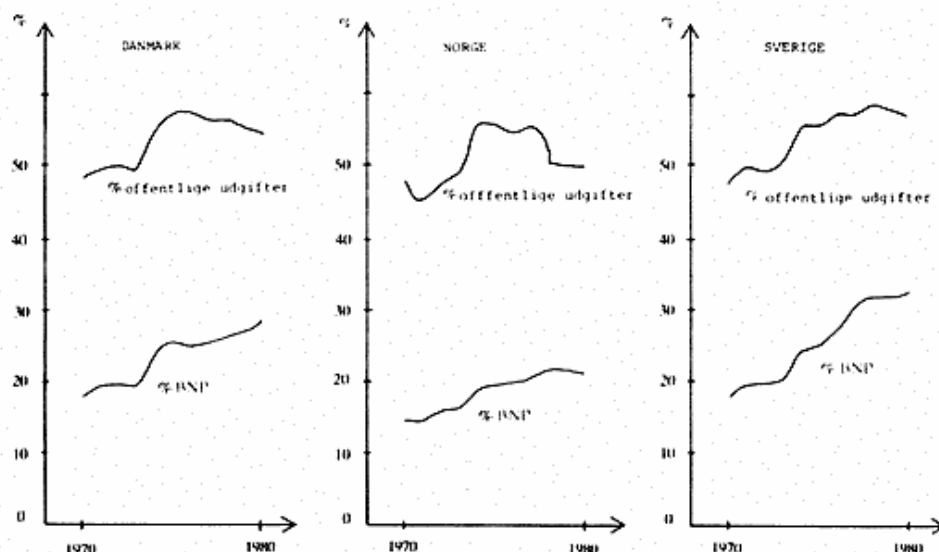
Selvom disse relative fordelinger af de offentlige udgifter er ret grove indikatorer, signalerer de ikke desto mindre centrale forskelle i den måde, hvorpå den offentlige sektor har reageret på den økonomiske krise i de tre lande – eller forskelle i de statslige kriseløsningsstrategier, om man vil. Norge, og fra 1975 også Sverige, har forsøgt at afbøde de hjemlige virkninger af den økonomiske krise gennem subsidier og andre støtteforanstaltninger til såvel private som offentlige virksomheder. I modsætning hertil har Danmark fulgt en mere traditionel, liberalistisk markedsstrategi. Denne forskel cementeres yderligere af den rolle, de offentlige investeringer spiller i de tre lande. Som i alle OECD-lande formindskes også i de skandinaviske lande den relative betydning af de offentlige anlægsudgifter. I denne sammenhæng er det imidlertid mere interessant, dels at det danske niveau ligger noget lavere end, hvad der er tilfældet i Norge og Sverige, dels at nedgangen har været stærk i Danmark – især i forhold til Norge.

Disse forskelle i sammensætningen af de offentlige udgifter i de skandinaviske lande afspejler en forskel i statens rolle i forsøgene på at modvirke eller overvinde den økonomiske krise. Således har staten i Norge, og i et vist omfang også Sverige, antaget en betydelig mere aktiv rolle gennem tildeling af subsidier til virksomheder og gennem offentlige investeringer sammenlignet med den danske stat. Hermed er også antydning, at grænserne mellem socialpolitik, industripolitik, regionalpolitik og økonomisk politik er ganske flydende. Pointen er, at dette gælder i mere udtalt grad for Norge og Sverige end for Danmark.

### **Sociale udgifter**

Ligesom "størrelsen" af den offentlige sektor traditionelt måles ved de samlede offentlige udgifters andel af BNP, måles den del af den offentlige sektor, der kaldes velfærdsstaten, ved de samlede sociale udgifters andel af BNP.

Figur 2A-C: Sociale udgifter som procentandel af BNP og som procentandel af de løbende, offentlige udgifter, 1970-1980



Som det fremgår af figur 2A-C er de sociale udgifters andel af BNP vokset betydeligt i alle de tre skandinaviske lande fra 1970 til 1980: I Sverige næsten fordobledes den andel af de samlede økonomiske ressourcer, der allokeres til sociale formål (fra 17 til 32 pct. af BNP); I Danmark steg denne andel fra 18 til 28 pct. og i Norge fra 14 til 21 pct. Forskellen mellem på den ene side Danmark og Sverige og på den anden side Norge, afspejler forskellene de tre lande imellem i henseende til økonomisk vækst.

Det er imidlertid nok mere interessant at iagttage, hvilket også fremgår af figur 2A-C, at de sociale udgifters andel af de samlede offentlige udgifter i alle tre lande falder mod slutningen af perioden. Udtrykt noget firkantet kan man sige, at velfærdsstaten, målt ved de sociale udgifter, mod slutningen af 1970'erne, kommer til at udgøre en stadig mindre del af en iøvrigt stærkt ekspanderende offentlig sektor. Der kan være grund til at dvæle en smule ved denne udvikling, dels fordi den er ny og måske varsler et strukturelt skift i den offentlige sektors sammensætning, dels fordi den tilsyneladende ens udvikling i de tre skandinaviske lande dækker over forskellige bagvedliggende forhold.

I Danmark, hvor vendingen kommer tidligst, allerede fra 1975, skal reduktionen af de sociale udgifters andel af de samlede offentlige udgifter først og fremmest ses på baggrund af den eksplosive vækst i renterne af den offentlige gæld (se i øvrigt figur 1B). Denne eksponentielle vækst i rentebyrden skal igen ses på baggrund af den underskudsfinansiering, som Danmark for alvor slog ind på fra 1975, hvor såvel den offentlige bruttoopsparing som netto fordringserhvervelsen (den offentlige gældsætning) var negativ for første gang i efterkrigstiden – bortset fra de allerførste og atypiske efterkrigsår. Siden 1975 er underskudsfinansieringen taget til, den samlede offentlige gæld steget kraftigt og de løbende offentlige renteudgifter eksploderet.

Uden at gå ind i en politik-økonomisk vurdering af årsagerne til og konsekvenserne af denne underskudsfinansiering kan det umiddelbart slås fast, at selve finansieringsomkostningerne ved opretholdelse og/eller udvidelse af velfærdsstaten er kommet til at spille en central rolle for den offentlige sektors indre struktur.



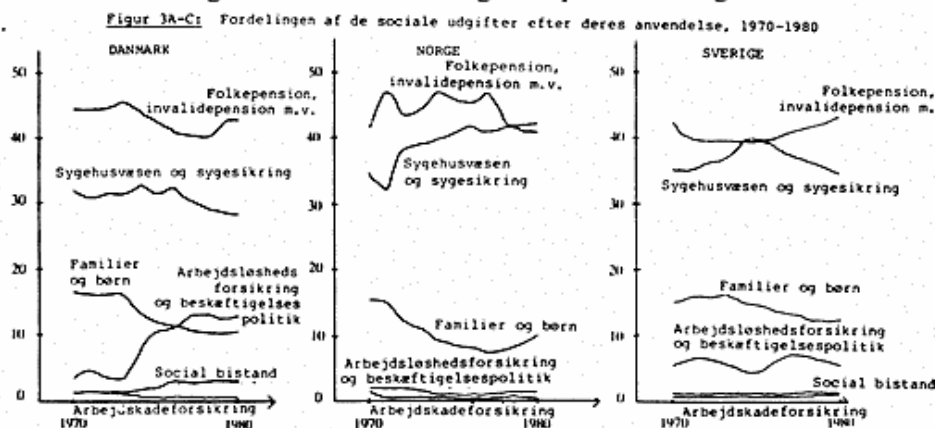
Der er noget paradoksalt ved denne udvikling. De stigende omkostninger i forbindelse med finansieringen af velfærdsstaten i form af renter af den offentlige gæld betyder jo, at der så at sige bliver "mindre plads" til velfærdsstatens kerneydelser. På grund af finansieringsomkostningerne presses og indsnævres velfærdsstaten indenfor rammerne af en i øvrigt ekspanderende offentlig sektor.

Finansieringsproblemerne og rentebyrden har også på anden vis afgørende betydning for velfærdsstaten. Selvom det er et meget komplekst spørgsmål og forbundet med store måleproblemer at opgøre den samlede fordelingsmæssige effekt af velfærdsstatens ydelser, er det en rimelig arbejdshypotese, at den samlede effekt er svagt progressiv. Derimod er det hævet over enhver tvivl, at de fordelingsmæssige virkninger af det offentlige gældsforpligtigelser er regressiver. Det er i denne forstand, at underskudsfinansiering og accellererende finansieringsomkostninger udgør en dobbelt trussel mod velfærdsstaten.

Den svenske udvikling kommer senere, er svagere, og ikke kun begrundet i stigende rentebyrde, men også i stigende udgifter til subsidier.

De sociale udgifters faldende andel af de samlede offentlige udgifter i Norge skal især ses på baggrund af de stigende udlæg til subsidier, men også i nogen grad renter af offentlig gæld. På den anden side skal man ikke glemme, at den norske gældsætning blev foretaget på baggrund af forventningerne om enorme afgifter til staten fra olieeventyret.

Lad os herefter undersøge, om der på baggrund af udviklingen i fordelingen af de sociale udgifter kan iagttages forskellige prioriteringer i de skandinaviske velfærdsstater. Fordelingen af de sociale udgifter på forskellige formål er vist i figur 3A-C.



Som i de fleste velfærdsstater går hovedparten af de sociale udgifter til pensioner af forskellig slags. Det er mere bemærkelsesværdigt, at det svenske udviklingsforløb adskiller sig fra det danske og norske: Hvor udviklingen i perioden igennem peger mod en faldende pensionsandel i Norge og Danmark, stiger denne andel i Sverige. Dette skyldes sandsynligvis de akkumulerende virkninger af det efterhånden modne og generøse ATP-system i Sverige.

En anden vægtig udgiftspost udgøres af sundhedsudgifter. Her er det Norge, som skiller sig ud i form af stærkt stigende andel af de sociale udgifter, som allokeres til sundhedssektoren. Det må i den forbindelse huskes, at Norge i forhold til Danmark og Sverige er en efternøler med hensyn til ikke mindst hospitalsvæsenets udbygning. I en vis simpel forstand kan man sige, at der har været



"plads" for ekspansion af den norske sundhedssektor i forhold til de mere modne sundhedssystemer i Sverige og Danmark (Heidenheimer & Elvander, 1981).

Den mest slående forskel mellem de skandinaviske lande skal imidlertid søges i forbindelse med udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. I Danmark steg andelen af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse fra 3,5 pct. i 1973 til 13 pct. sidst i 1970'erne.

I modsætning hertil var andelen af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse i Norge og Sverige ikke blot på et betydeligt lavere niveau (især i Norge), men også ret stabil gennem perioden. Men det er just i denne sammenhæng, at påstanden om de flydende grænser mellem industripolitik, regionalpolitik og socialpolitik viser sin berettigelse. Påstanden kan nu præciseres derhen, at især Norge, men også i nogen grad Sverige, bevidst har reduceret den nominelle arbejdsløshed og dermed behovet for arbejdsløshedsunderstøttelse gennem udpumpning af subsidier til virksomhederne – subsidier som også er fordelt og begrundet ud fra industripolitiske og regionalpolitiske overvejelser. Det er i denne forstand Danmark har opretholdt en mere vandtæt grænse mellem en traditionel socialpolitik på den ene side og en i øvrigt liberalistisk industripolitik på den anden side.

Som et supplement til de ovenfor anvendte relative mål, skal opmærksomheden nu rettes mod den absolutte realvækst i de sociale udgifter.

Før væksten i de sociale udgifter nedbrydes i enkeltdele, må det slås fast, at realvæksten for de samlede sociale udgifter i alle tre lande har været særdeles stærk i perioden; 124 pct. i Norge, 111 pct. i Sverige og 88 pct. i Danmark. Dette er således udviklingen i de kriseramte 1970'ere; mere end en fordobling af de reale udgifter, korrigeret for pris- og lønstigninger, i Norge, en fordobling i Sverige og en næsten-fordobling i Danmark. Denne forskel mellem de tre skandinaviske lande kan kædes sammen med den indledningsvis omtalte forskel i den realøkonomiske vækst: Når realvæksten i de sociale udgifter har været størst i Norge, kan det ikke afvises, at det skyldes den stærke økonomiske realvækst der.

Realvæksten i de sociale udgifter er imidlertid forskelligt fordelt på forskellige typer af sociale ydelser. Således er den svenske totalvækst sammensat af en rekordhøj vækst i udgifter til kontantydelse på 194 pct. og en betydelig mindre vækst i udgiften til sociale serviceydelser på "kun" 40 pct. I Norge, derimod, er det især en høj vækst i institutionsydelserne, der trækker den samlede vækst op. I Danmark er væksten stort set ligeligt fordelt på kontantydelse og natura ydelser.

Disse udviklingsmønstre peger mod konvergens mellem de skandinaviske velfærdsstater; Norges højere vækstrate trækker Norge op mod det socialudgiftsniveau, der er gældende i Danmark og Sverige. Og ikke nok med det. Det differentielle væksttempo mellem kontantydelse og naturalydelser gør at Norge også nærmer sig det tunge islæt af institutionsydelser, der er kendetegnende for de danske og svenske velfærdsstater.

Vi kan gå et skridt videre i dekomponeringen af væksten i de sociale udgifter. Det viser sig, at den stærke norske vækst i institutionsydelserne i overvejende grad skyldes en relativ høj vækst i udgifterne til hospitalssektoren (109 pct. mod 25 pct. i Danmark og 19 pct. i Sverige).

Den svenske vækst i udgifterne til kontantydelse hænger snævert sammen med en ulige høj vækst i udgifter til alderspension. Som tidligere nævnt, er det de

akkumulerende virkninger af den svenske ATP-ordning, der er ved at slå igennem. Det betyder samtidig, at den svenske velfærdsstat er ved at skifte profil – væk fra den serviceorientering, der for Gunnar Myrdal var velfærdsstatens *raison d'être*, og i retning af en kontinental præget velfærdsstat med vægt på transfere-ringer.

Den danske vækst i de sociale udgifter i almindelighed og i udgifterne til kontantydelse i særdeleshed er tæt forbundet med en eksplosionsagtig vækst i udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge (en realvækst på 710 pct. i løbet af perioden!). Denne vækst skjuler i nogen grad, at væksten i udgifter til forskellige typer af serviceydelser også har været ganske stor. Således er det karakteristisk, at væksten i udgifter til daginstitutioner og plejehjem er betydelig stærkere end i væksten i udgifter til henholdsvis børnepenge og folkepension. Når det erindres, at udgifterne til børnepenge er det eneste område, hvor det i løbet af 1970'erne er lykkedes ikke blot at begrænse væksten, men også at reducere udgifterne, er det påfaldende, at udgifterne til institutionsydelser for den samme personkreds er steget kraftigt. I øvrigt er både niveauet og væksten for udgifter til institutionsydelser på børne- og familieområdet og på aldersområdet højere i Danmark end i Sverige. Per capita-udgiften i Danmark til disse institutionsydelser er næsten dobbelt så høj som i Sverige, og den danske institutionsdækning er uovertruffen høj.

Det turde nu være demonstreret, at 1970'erne er en periode, hvor de skandinaviske velfærdsstater fortsat ekspanderede. Alle de anvendte mål og indikatorer peger i samme retning: Fortsat og i visse henseender ligefrem accellererende vækst. På den anden side er alle disse mål og indikatorer, trods deres indbyrdes forskellighed, udtryk for aggregerede udgiftsstørrelser. Det kan derfor ikke på forhånd udelukkes, at situationen for den enkelte modtager af sociale ydelser er blevet forringet i løbet af perioden. At efterspørgslen efter sociale ydelser med andre ord er vokset mere end de sociale udgifter, med det resultat, at den enkeltes situation er blevet forværret.

Hvis man vil undgå at bruge efterspørgselsbegrebet metafysisk, er den enkleste indikator antallet af modtagere af sociale ydelser, eventuelt opdelt på forskellige typer af sociale ydelser. Hverken mere eller mindre. Spørgsmålet bliver derfor, om væksten i de aggregerede udgiftsmål blot er "forårsaget" af et stigende antal modtagere af sociale ydelser med det resultat til følge, at den enkeltes vilkår er blevet forringet i forhold til de erhvervsaktive. Dette spørgsmål kan undersøges på to måder: Dels ved at beregne den gennemsnitlige realydelse per modtager og sammenligne denne gennemsnitsydelse med f.eks. udviklingen i reallønnen for industriarbejdere, dels ved de såkaldte kompensationsgrader, der viser hvor stor andel en given social ydelse udgør af gennemsnitslønnen for en industriarbejder (efter skat).

Undersøgelser, der bygger på begge fremgangsmåder, viser for de vigtigste kontantydelsers vedkommende, at der ikke er indtrådt forringelser for den enkelte modtager i løbet af 1970'erne. Tværtimod er der for så godt som alle ydelseskategorier og i alle de tre lande tale om forbedringer i forhold til den erhvervsaktive befolkning. Det skal dog nævnes, at visse sociale ydelser i Danmark – arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge – er marginalt forringet ved periodens slutning og ind i 1980'erne.

Med hensyn til intra-skandinaviske forskelle skal det fremhæves, at Danmark giver folkepensionisterne relativt dårlige kompensationer. Her skal det imidlertid ikke glemmes, at Danmark samtidig er velforsynet med serviceydelser for pensionisterne. Til gengæld overgår den danske arbejdsløshedsunderstøttelse ikke af de to andre lande – og formentlig ikke af noget andet land. Den norske sygelønsordning med 100 pct. kompensation er unik. Og de svenske kompensationsgrader for forskellige pensioner er relativt set høje.

Det må nu gå an at fastslå, at de skandinaviske velfærdsstater har været modstandsdygtige over for det pres, der skabtes af den økonomiske krise fra midten af 1970'erne. Hverken reduktioner i de sociale udgifter eller blot reduceret vækst har været taget i anvendelse som led i de almindelige økonomiske kriseløsningsstrategier. Uanset hvilke indikatorer og mål, der er bragt i anvendelse, vidner 1970'erne om fortsat og accelererende vækst.

Og alligevel vil det være forhastet at slutte på dette grundlag, at de skandinaviske velfærdsstater ikke har gennemgået væsentlige ændringer i løbet af perioden. Velfærdsstaten er andet og mere end udgiftskategorier og kvantitative mål. Den er også forankret i et værdimæssigt grundlag og er samtidig udtryk for et system af medborgerrettigheder. Den har med andre ord en egen institutionel profil. Og det kan ikke udelukkes, at de ændrede økonomiske og politiske forhold i 1970'erne har ændret netop den institutionelle profil.

### **Institutionelle ændringer**

Hvis det som udgangspunkt accepteres, at den institutionelle profil for de skandinaviske velfærdsstater beskrives af de i indledningen nævnte træk (se s. 1), vil institutionelle ændringer kunne beskrives som ændringer eller afvigelser fra disse træk. Interessen er med andre ord knyttet til følgende tre sæt institutionelle ændringer: 1) Brud på princippet om universel dækning. Sådanne brud vil konkret kunne iagttages i form af ændringer i den sociale lovgivning, som er baseret på en mere selektiv afgrænsning af personkredsen eller ændringer, som er målrettet mod "løsningen" af bestemte problemer for bestemte problem- eller marginalgrupper. 2) De-institutionalisering af sociale rettigheder. Sociale rettigheder i den "skandinaviske model" er angiveligt frigjort eller løsrevet fra markedet og markedsbestemte kriterier. Tilfredsstillelsen af sociale behov er hverken baseret på familien eller gennem "merit, work performance and productivity", som Titmuss har udtrykt det, men de sociale rettigheder knytter sig til individernes status som medborgere (citizenship) i samfundet. Disse sociale rettigheder er således båret af princippet om lige og almen adgang til social sikkerhed. Men tankegangen rækker videre endnu. De sociale rettigheder er nemlig ikke blot adskilt fra individernes markedsmæssige tilknytning og dermed markedets logik; de sigter også mod at bryde eller i det mindste modificere markedets logik. Det er netop i denne sammenhæng, omfordelingsaspektet i Titmuss' model kommer ind. Konkret vil interessen derfor samle sig om ændringer i socialpolitikken som etablerer eller strammer en allerede etableret sammenhæng mellem deltagelse på arbejdsmarkedet og tildeling/udmåling af sociale ydelser: private og dermed markedsmæssige sociale forsikringsordninger, nye betalingsordninger, som indebærer en højere grad af

"selvfinansiering" for den enkelte o.l. 3) Afsvækkelse af statens rolle som garant for social sikring og velfærd. Her tænkes på ændringer i retning af privatisering af større eller mindre dele af de sociale ordninger, skift fra institutionsydelser til transfereringer, reduktion af omfanget af institutionsydelser, tiltag som stimulerer private eller halv-private sociale organisationer og egentlige forringelser af sociale ydelser.

Før kortlægningen af sådanne ændringer foretages, må man minde om, at 1970'erne også vidner om en serie sociale reformer, der kan betragtes som udbygninger af de skandinaviske velfærdsstater.

Den svenske socialforsikringsreform i 1974 indebar a) en tandforsikringsordning, som gav 50 pct. refusion, organiseret inden for den almindelige sygesikring, b) satsen for sygedagpenge blev forhøjet til 90 pct. af bruttolønnen (sygedagpengene blev samtidig gjort skattepligtige), c) som en del af familiepolitikken, men inden for rammerne af sygesikringen introduceredes en forældreforsikring i forbindelse med graviditet og fødsel, der gav dagpenge svarende til sygedagpenge de første 210 dage, d) arbejdsløshedsforsikringen blev ændret så understøttelsen blev gjort skattepligtig, men samtidig forøget (målet var 90 pct. som dog ikke blev nået): Varighedsperioden blev forlænget fra 150 til 300 dage, og e) som supplement til arbejdsløshedsforsikringen indførtes en kontant arbejdsmarkedsstøtte til arbejdsløse, som ikke er medlemmer af arbejdsløhedskasserne eller som endnu ikke er blevet berettigede til støtte.

Socialreformen i Danmark dækker over en serie af reformer: a) dagpengereformen fra 1972/1973 som bl.a. medførte en forøgelse af dagpengene til et niveau på 90 pct. af tidligere indkomst, ophævelse af karenstage, og en eliminering af de tilbageværende forsikringselementer, b) bistandsloven fra 1976, og c) diverse administrative forenklinger herunder, indførelsen af det såkaldte enstrengede system og opgaveomlægningen fra stat til kommuner.

I Norge var den mest vidtgående reform givetvis indførelsen af en egentlig sygelønsordning i 1976, dvs. fuld løn under sygdom.

Når disse reformer må betragtes som udvidelser af den skandinaviske velfærdsstatsmodel, hænger det sammen med, at de afspejler dels en yderligere institutionalisering af de sociale rettigheder, dels en udvidelse af statens rolle. Eksempelvis er dagpengereformen i Danmark (1972/1973), og Sverige (1974) og sygelønsordningen i Norge (1976) udtryk for, at bindingen mellem (arbejds)markedet og sociale ydelser svækkes. Når midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet – her i tilfælde af sygdom – ikke medfører noget nævneværdigt besvær eller økonomiske omkostninger for den enkelte, kan man vel næppe påstå, at de sociale ydelser er bestemt af markedets "behov"?

Det er slående, at disse reformer blev udtænkt og planlagt i 1960'erne – i hvert tilfælde før den økonomiske krise slog igennem. De er præget af en opfattelse af, at den økonomiske vækst og fulde beskæftigelse ville fortsætte. Kriser ville derfor – såvel for samfundet som for den enkelte – være af kortvarig og forbigående karakter. Ironisk nok blev disse reformer gennemført under en krise, der med bagklogskabens øjne må betragtes som en af de mere seje og langstrakte.

### **Selektivitet**

I Danmark har der været flere socialpolitiske ændringer, som kan tolkes som udtryk for en selektiv orientering. For det første er de oprindeligt universelle og ensartede familieydelser (børnepen­ge) gjort indkomstafhængige: Personkredsen af modtagere er indsnævret ved flere lejligheder i løbet af 1970'erne. I modsætning hertil er familieydelserne universelle og ens for alle i både Norge og Sverige. For det andet afspejler socialindkomsten en stramning af relationen mellem indkomst og sociale ydelser. Hensigten med socialindkomsten var angiveligt at etablere et mere "retfærdigt" indkomstgrundlag for udmålingen af sociale ydelser end den fradragsafhængige skattepligtige indkomst. Dertil kommer imidlertid, at socialindkomsten blev brugt til en egentlig stramning af tildelingskriterierne. I øvrigt er det et generelt træk ved den danske velfærdsstat i forhold til den svenske og norske, at indkomstafhængige sociale ydelser spiller en mere dominerende rolle.

### **De-institutionalisering af sociale rettigheder**

Det vægtigste eksempel på en direkte sammenhæng mellem arbejdsmarkedsdeltagelse og sociale ydelser er de norske og svenske ATP-ordninger. Omfanget og opbygningen af disse ATP-ordninger trækker pensionssystemerne i Norge og ikke mindst i Sverige i retning af en kontinental model: Pensionssystemet er opbygget som en social forsikring, baseret på medlemsbidrag og med selve pensionerne udmålt efter indbetalinger og dermed afhængige af modtagerens anciennitet og tidligere status på arbejdsmarkedet. Givet pensionssystemet placering, og stadig mere central betydning, i det samlede sociale sikkerhedssystem, kan det hævdes, at pensionssystemerne i Norge og især i Sverige udgør centrale afvigelser fra grundtrækkene i den "skandinaviske velfærdsstatsmodel". I så henseende harmonerer det danske pensionssystem mere med modellens forudsætninger: Finansieret gennem generelle skatter (og ikke gennem medlemsbidrag), universelle og med et væsentligt grundbeløb, der er fælles for alle. Hertil kommer dog diverse indkomstafhængige tillæg og det ikke uvæsentlige forhold, at den danske folkepension giver ringere kompensation end de norske og svenske pensioner. Det danske ATP-system er i denne sammenhæng uinteressant.

Danmark har imidlertid andre arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger. Der er ikke mindst tjenestemandspensionen. Og de overenskomstansatte i den offentlige sektor har som hovedregel favorable pensionsordninger, der er baseret dels på medlemsbidrag dels på fyldige bidrag fra de offentlige arbejdsgivere. En del private virksomheder har etableret private pensionsordninger som en slags frynsegoder – især for forskellige funktionærgrupper. Endelig er omfanget af private pensions- og opsparingsordninger vokset stærkt i løbet af 1970'erne. Disse private ordninger er subsidieret af det offentlige gennem fradragsmuligheder og andre skattebegunstigelser. Udbredelsen af disse arbejdsmarkedsrelaterede og private pensionsordninger har nu nået et sådant niveau, at man med en vis ret kan tale om et dobbelt pensionssystem i Danmark: På den ene side det offentlige, skattefinansierede og universelle pensionssystem og på den anden side det ar-

bejdsmarkedsafhængige og private (eller – halv-private) pensionssystem (Vesterø Jensen, 1982).

Som nævnt kan der ligge en binding til markedet i kraft af bestemmelser, der gør et midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet – for eksempel i form af sygdom eller arbejdsløshed – til en bekostelig affære for den enkelte. Det kan dreje sig om karenstage, længden af den støtteberettigede periode, eller andre rettighedsbegrænsninger. Komparativt set er de skandinaviske velfærdsstater lidet restriktive på disse områder. Visse indskrænkninger er dog gennemført gennem de seneste år. Den borgerlige regering i Danmark indførte en karenstage i forbindelse med sygdom i 1982. Året før indførte den svenske borgerlige regering en karenstage, som dog er blevet taget af bordet igen af den efterfølgende socialdemokratiske regering. Spørgsmålet om en eller flere karenstage, har også været på den politiske dagsorden i Norge, men Højre-regeringens forslag er indtil videre blevet afvist.

Udviklingen inden for arbejdsløshedsforsikringen i Danmark i løbet af perioden tegner et interessant mønster. I årene umiddelbart efter krisegennemslaget i 1973/1974 ophævedes flere eksisterende restriktioner: Det blev lettere for deltidsansatte, yngre lønmodtagere med ingen eller ringe anciennitet på arbejdsmarkedet at blive berettiget til understøttelse, ligesom grænserne for den understøttelsesberettigede periode blev midlertidig ophævet. Det fremgår af begrundelserne for disse ændringer, at politikerne regnede med, at krisen ville blive af kort varighed. Efterhånden som årene afkræftede denne formodning, kan der spores en tendens til, at kriterierne for understøttelsesberettigelse strammes.

I alle de tre skandinaviske lande kan 1970'erne fremvise en del eksempler på, at borgernes "egenandel" i forbindelse med finansiering af forskellige sociale ydelser er blevet øget. I Norge introduceredes eller hævedes i 1980 "egenandelen" for lægekonsultationer, laboratorieundersøgelser, køb af medicin, fysioterapeutisk behandling, rejseomkostninger og hjemmehjælp for de ældre. Stadigvæk udgør disse direkte betalinger for sociale ydelser dog kun 2 pct. af de samlede sociale udgifter i Norge. Danmark er fortsat det eneste skandinaviske land uden direkte patientbetalinger i sundhedssektoren. Både lægebeøg og hospitalsbehandling er uden direkte, tydelige betalingsordninger. Dog er det offentliges tilskud til medicin, briller o.l. reduceret, ligesom forældreandelen af daginstitutionsomkostningerne er blevet hævet. I Sverige er der visse symbolske betalingskrav i forbindelse med hospitalsbehandling.

### *Afsvækkelse af statens rolle?*

Som fremhævet under analysen af de sociale udgifter er der ikke belæg for at påstå, at statens rolle som producent og formidler af sociale ydelser er blevet svækket i løbet af 1970'erne. Tværtom. Det offentliges tilvejebringelse af serviceydelser er taget til i alle tre lande. Den skandinaviske "womb-to-tomb protection" er blevet mere omfattende end nogensinde før.

Heller ikke transfereringerne er blevet reduceret. Hverken hvad angår de aggregerede udgifter eller hvad der, generelt set, angår de sociale kontantydelse, der stilles til rådighed for den enkelte modtager. Det betyder ikke, at der ikke kan



gives eksempler på reduktioner og "nedskæringer" af sociale ydelser. Fra Danmark kan nævnes: Indførelsen af loft over bistsydelsers (svarende til maksimum for sygedagpenge), fastlåsning af perioden for midlertidig bistand, "sultecirkulæret", den midlertidige ophævelse af pristalsreguleringen af de sociale kontantydelsers (bortset fra pensionerne) m.v. I Norge har ændrede indekseringsmetoder også været brugt som middel til at reducere udgifterne ikke mindst i forbindelse med pensionsgrundbeløbet (Kolberg, 1983). Der kunne uden al tvivl nævnes mange flere eksempler. Men det karakteristiske for disse "nedskæringer", at de i dobbelt forstand er marginale: De er marginale i forhold til de samlede sociale udgifter og de retter sig primært mod marginalgrupper.

Statens rolle er heller ikke blevet reduceret gennem den form for privatisering, der består i, at transfereringer helt eller delvis erstatter offentlige institutionsydelsers (selvforvaltning).

Som konklusion på denne korte gennemgang af institutionelle ændringer i de skandinaviske velfærdsstater må det slås fast, at de ændrede økonomiske og politiske betingelser i 1970'erne heller ikke har medført væsentlige ændringer i de skandinaviske velfærdsstaters institutionelle profil. Visse ændringer har fundet sted – tydeligst i Danmark, hvor der kan spores en tendens til selektivitet i socialpolitikken. Men selv for Danmarks vedkommende vil det være forhastet at tale om væsentlige ændringer i velfærdsstatens institutionelle profil.

## Diskussion

Det turde nu være klart, at den centrale problemstilling ikke er, *om* de skandinaviske velfærdsstater overlevede 1970'ernes økonomiske krise og politiske uro, men *hvordan*?

Som et første tentativt svar på dette spørgsmål skal følgende to hypoteser lanceres: 1) den økonomiske krise og den hermed sammenhængende økonomiske utryghed og sårbarhed i befolkningen har i sig selv skabt en ny folkelig opbakning om velfærdsstaten og 2) selve de institutionelle træk ved "den skandinaviske model" sikrer en vis modstandsdygtighed over for både økonomiske og politiske ændringspres.

Det var Glistrups indtog på den politiske scene i 1973 som bragte Danmark frem i det internationale søgelys som et nærmest arketypisk eksempel på "welfare state backlash", dvs. en folkelig reaktion mod skattetryk og velfærdsstaten (og formentlig en lang række andre ting) blev i løbet af 1970'erne vendt til en ny politisk mobilisering *for* velfærdsstaten. Det er ikke kun den gradvise eliminering af Fremskridtspartiet, der tyder på et sådant sving. Survey-analyser har også demonstreret markante ændringer i befolkningens holdninger til velfærdsstaten. I Danmark steg den andel af befolkningen, som går ind for en opretholdelse eller udvidelse af sociale reformer fra en bundrekord på 39 pct. i 1974 til 55 pct. i 1978 (Andersen, 1982). En lignende udvikling har gjort sig gældende i Norge. Her blev den del af befolkningen, som ønsker en udvidelse af socialpolitikken øget fra 20 pct. i 1973 til 42 pct. i 1977 (Kolberg & Pettersen, 1981). For Danmarks vedkommende er det slående, at denne ny politiske mobilisering omkring velfærdsstaten fandt sted på trods af, at der ikke skete væsentlige ændringer i de faktorer, der er



bragt i anvendelse til forklaring af de tidligere 70'eres anti-velfærdsstatsbølge. Det gælder skattesystemets høje grad af "visibilitet", dvs. en lille spredning på skatte-kilder – især en ringe betydning af finansiering via bidrag til sociale fonde (Wilensky, 1976) stigning i det samlede skattetryk (Wilensky, 1976), vækst i det offentlige forbrug af ressourcer til den arbejdsintensive produktion af sociale service-ydelser (Hibbs & Madsen, 1981) og en stigende forskel mellem indkomst før og efter skat (Hibbs & Madsen, 1981).

Den nye mobilisering af støtte for velfærdsstaten er især drevet frem af modtagere og producenter af sociale ydelser. Således er ansættelse i den offentlige ctr. private sektor bedre til at forklare forskellene i støtte til velfærdsstaten i forhold til mere traditionelle klassevariable eller "middle mass" begreber a la Wilensky (Andersen, 1982). Det hører med til dette billede, at antallet af producenter, dvs. antallet af offentlig ansatte samt antallet af personer, hvis væsentligste indtægtskilde er en social ydelse, nærmer sig 50 pct. af vælgerbefolkningen.

Når opslutningen om velfærdsstaten steg op gennem 1970'erne skyldes det givetvis ikke blot den økonomiske krises virkninger i befolkningen. Omfanget og ikke mindst den politiske gennemslagskraft af den mobilisering forudsætter en bestemt institutionel klangbund. Hermed er vi ved den anden hypotese.

Det universelle i tildelingen af ydelser i skandinaviske velfærdsstater betyder, at så godt som alle drager fordel af de universelle ordninger: Alle har fordel af "gratis" lægehjælp og hospitalsbehandling og alle (pensionister) har fordel af en høj offentlig folkepension. For den enkelte vil det derfor være rationelt at gå ind for en bevarelse eller udvidelse af sådanne ordninger. Det betyder igen, at der i befolkningen – og blandt de politiske partier – vil være en tendens til konsensus om opretholdelsen eller udvidelsen af universelle sociale programmer. I andre systemer, hvor de sociale ydelser er selektivt målrettet mod bestemte marginalgrupper, og hvor forskellen mellem de "ydende" og de "nydende" træder klarere frem, vil en sådan bred folkelig tilslutning være vanskeligere at mobilisere. Det gælder eksempelvis USA og Australien.

Dette at sociale rettigheder i følge modellen, er institutionaliserede, betyder med andre ord, at disse rettigheder kan opleves som velerhvervede rettigheder, der giver et legitimt krav på en given social ydelse (Bell, 1976). Sådanne rettigheder tenderer imod at være irreversible. Det gælder så meget desto mere for de skandinaviske, neokorporative systemer, hvor de sociale rettigheder hævdes og forsvares af organisationer, der som hovedregel nyder direkte adgang til de offentlige, politiske beslutningsprocesser. Heri ligger et vigtigt bolværk mod ændringer.

Statens dominerende rolle for produktionen og formidlingen af sociale ydelser, det tredje træk i modellen, bidrager på forskellig vis til mobilisering af modstand mod ændringskrav. For det første betyder selve bredden og udstrækningen af offentlige, sociale foranstaltninger, at de fleste mennesker på en eller anden måde drager fordel af et eller andet socialt program. Fordelen ved et givet socialt program vil for den enkelte være et privat gode, mens fordelene ved en eventuel besparelse vil have karakter af et kollektivt gode. Der vil derfor være en stærk tilskyndelse til opretholdelse eller bevarelse af det pågældende program (Kristensen, 1980). Dette ræsonnement er her anvendt på et bruger- eller modtagerni-

veau. Tankegangen kan, for det andet, også overføres på producentniveau. Beslutningsprocesserne i forbindelse med produktion og formidling af serviceydelser er karakteriseret ved en egen logik, der favoriserer opretholdelse eller ekspansion af eksisterende ordninger (Kristensen, 1980). For det tredje er der den, måske banale, pointe, at en omfattende produktion og formidling af serviceydelser medfører store administrative apparater. Og med selve størrelsen af disse apparater følger en tendens til rigiditet og inerti.

### Konklusion

"Den skandinaviske velfærdsstatsmodel" blev indledningsvist sammenfattet i form af tre påstande. Den første påstand gik dels på de skandinaviske velfærdsstaters profil – beskrevet både gennem kvantitative udgiftskategorier og gennem den institutionelle opbygning, dels på spørgsmålet om, hvorvidt de tre velfærdsstater har konvergeret mod hinanden i løbet af 1970'erne.

Fælles for de skandinaviske velfærdsstater i denne periode er en markant vækst i de sociale udgifter. Denne vækst signalerer en udvidelse af velfærdsstaten, som ikke står tilbage for 1960'ernes aktivitetsudvidelser. Med hensyn til forskelle de skandinaviske velfærdsstater imellem er det slående, at Norge suverænt oplever den stærkeste absolutte vækst, hvorimod Danmark og Sverige scorer højt på de relative mål, dvs. de mål, som har til hensigt at fortælle noget om velfærdsstatens "størrelse" i den samlede samfundsøkonomi. Grunden til denne forskel skal søges i Norges stærkere økonomiske vækst. Hermed er de to andre påstande berørt.

Spørgsmålet om sammenhængen mellem økonomisk vækst og velfærdsstatens udvikling kan ikke besvares éntydigt ud fra ovenstående resultater. På den ene side kan det fastslås, at en høj økonomisk vækst ikke er en forudsætning for en høj vækst i de sociale (og offentlige) udgifter. På trods af den økonomiske krises gennemslag i begyndelsen af 1970'erne i Sverige og Danmark og lavvækst i resten af perioden har der ikke været tegn på en reduceret vækst i de sociale udgifter eller institutionelle tilbageføringer af velfærdsstaten. På den anden side er det påfaldende, at den kraftigste absolutte vækst i de sociale udgifter kommer i Norge, hvor den økonomiske vækst er højst.

Den tredje påstand drejede sig om socialdemokratiets og i videre forstand arbejderklassens betydning for velfærdsstatens udvikling. Givet de skandinaviske socialdemokratiers relative svaghed i 1970'erne er det slående, at de skandinaviske velfærdsstater ikke alene overlevede den økonomiske krise, men også de ændrede politiske forhold. Det går an at konkludere, at en stærk og velorganiseret arbejderklasse ledet af et stærkt socialdemokrati ikke er en afgørende forudsætning for de skandinaviske velfærdsstaters konsolidering og fortsatte vækst. Derimod kan det ikke udelukkes, at de socialdemokratiske arbejderbevægelser har haft en afgørende indflydelse på dannelsen og opbygningen af de skandinaviske velfærdsstater. Men med dannelsen af denne type velfærdsstater er der samtidig skabt nogle politisk institutionelle mekanismer, der så at sige overflødiggør socialdemokratierne som garant for velfærdsstatens overlevelse. Det interessante ved 1970'erne er måske derfor ikke "velfærdsstatens krise" men "Socialdemokratiets krise"?

## Note

1. Artiklen er en forkortet og omskrevet version af et paper "Welfare State Regression in Scandinavia? The Development of the Scandinavian Welfare States from 1970 to 1980", som blev forlagt for en ECPR-workshop i Freiburg, 1983. Det oprindelige konference-papir indeholder blandt andet en fyldigere statistisk dokumentation samt en redegørelse for de anvendte statistiske kilder, herunder definitioner af de anvendte statistiske mål, m.v. Interesserede henvises hertil.

## Litteratur

- Andersen, J. G. (1982), "Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?", i Anckar, D., E. Damgaard & H. Valen (eds.), *Partier, ideologier, vælgere*, Åbo: Åbo Akademi.
- Bell, Daniel (1976), *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books.
- Cameron, D. (1978), "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 72:1243-1261.
- Castles, F. G. (1978), *The Social Democratic Image of Society*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Esping-Andersen, G. & W. Korpi, (1983), *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy*, Paper presented at ECPR Joint Workshops, Freiburg.
- Heidenheimer, A. J. & N. Elvander (1980), *The Shaping of the Swedish Health Care System*, New York: St. Martin's Press.
- Heidenheimer, A. J., H. Heclø & C. T. Adams (1975), *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York: St. Martin's Press.
- Hibbs, D. & H. J. Madsen (1981), "Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure", *World Politics*, vol. 33, no. 3, pp. 413-435.
- Kolberg, J. E. (1983), *Farvel til velfærdsstaten?*, Oslo: Cappelen.
- Kolberg, J. E. & P. A. Pettersen (1981), "Om velfærdsstatens politiske basis", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, vol. 22, no. 2-3, pp. 193-222.
- Kohl, J. (1981), "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America", in Flora, P. & A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development and Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London: Transaction Books.
- Korpi, W. (1980), "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework", *West European Politics*, vol. 3, no. 3, pp. 296-316.
- Kristensen, Ole (1980), "The Logic of Political Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth", *European Journal of Political Research*, vol. 8.
- Logue, J. (1979), "The Welfare State: Victim of its Success", *DAEDALUS*, vol. 108, pp. 69-87.
- Marshall, J. H. (1965), *Class, Citizenship, and Social Development*, New York: Anchor Books.
- Mishra, R. (1977), *Society and Social Policy*, London: McMillan.
- Pinker, R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, London: Heinemann.
- Titmuss, R. (1974), *Social Policy*, London: Allen and Unwin.
- Wilensky, H. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Wilensky, H. (1976), *The "New Corporatism", Centralization and the Welfare State*, Beverly Hills & London: Sage.
- Vesterø Jensen, C. (1982), *The Dual Pension System in Denmark*, mimeo, Firenze: Istituto Universitario Europeo.