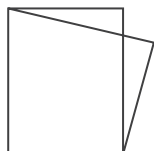


Tillid og velfærdsstaten



Christian Bjørnskov,
professor, Institut
for Økonomi, Aarhus
Universitet

Det har længe været kendt, at der er en stærk, empirisk sammenhæng mellem landes sociale tillidsniveau og omfanget af deres velfærdsstat. Flere studier har argumenteret for, at sammenhængen skyldes, at velfærdsstatsinstitutioner og omfordeling aktivt skaber tillid. I denne artikel argumenterer jeg for den modsatte kausalitet, dvs. at centrale karakteristika af de moderne velfærdsstater skyldes deres høje grad af tillid. Teoretisk er der grund til at tro, at finansiering af og vælgeropbakning til velfærdsstaten påvirkes af borgernes sociale tillid, og at ulighedforskelle også kan skyldes bl.a. ekskluderende politik. Empirisk dokumenterer flere nye studier også, at de nordiske samfunds høje tillidsniveau kan føres tilbage til tiden før velfærdspolitikens indførelse, der således ikke kan skyldes velfærdsstatens karakteristika.

Introduktion

Siden den moderne forskning i den samfundsmæssige værdi af tillid startede med Putnams (1993) banebrydende studie af regional regeringsførelse i Italien, har forskere diskuteret to hovedspørgsmål: 1) Hvordan påvirker tillid samfundets udvikling, og 2) hvor kommer de store tillidsforskelle fra? Efter 20 års international forskning i emnet er det nu et kendt forhold, at samfund med højere grader af social tillid generelt har mere velfungerende juridiske institutioner, mere effektive embedsværk, mindre korruption, bedre uddannede befolkninger og en højere grad af subjektiv tilfredshed. Fra sidst i 1990'erne har det også været kendt, at de nordiske velfærdsstater har de højeste tillidsniveauer i verden (Knack og Keefer, 1997). Mange har derfor spekuleret over, om man med velfærdsstaten har fundet et politisk system, der aktivt skaber social tillid og dermed hjælper

til at finansiere sig selv. Med andre ord er spørgsmålet i denne litteratur, om velfærdsstaten er "en gratis frokost" (f.eks. Barr, 2004)?

De seneste års forskning har svaret på dette spørgsmål med et klart nej. Som jeg viser i det følgende, er der ganske rigtigt en tydelig sammenhæng mellem landes niveau af social tillid og omfanget af velfærdsydelse i landet. Den simple sammenhæng har dog vist sig at være udtryk for den omvendte kausalitet: Tilliden er ikke skabt af velfærdsstaten, men bidrager til at understøtte dens eksistens. Jeg demonstrerer først den simple sammenhæng og diskuterer kort tillidsbegrebet, hvorefter jeg skitserer argumenterne for sammenhænge mellem tillid og velfærdsstaten. Jeg diskuterer herefter den nye evidens for, at den sociale tillid ikke skabes af velfærdsstaten, men er ældre end den, hvorefter jeg sammenfatter den nye forskning og de retningslinjer, den tegner for de kommende års indsats.

Det empiriske billede – tillid og velfærdsstaten

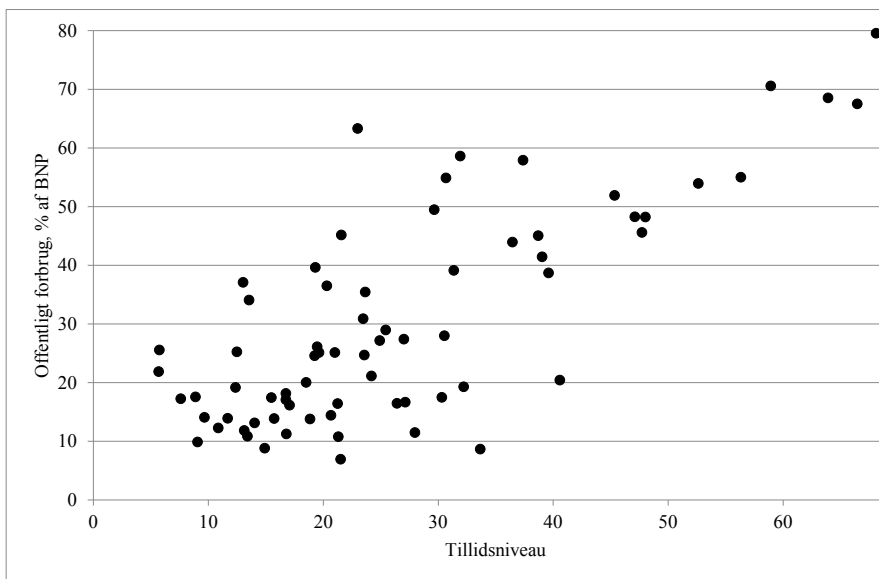
Som et første skridt mod at forstå sammenhængene må man definere tillid. Begrebet, der opfanges, når man stiller standardspørgsmålet: "Generelt, mener du, at man kan stole på andre mennesker, eller skal man være forsigtig?" kunne i princippet dække over mange forhold, da det ikke defineres, hvilke mennesker der spørges om. Forskningen viser dog, at det begreb, der måles gennem spørgsmålet, ikke er tillid til ens venner, familie eller kolleger eller til samfundets institutioner såsom retsvæsen og embedsværk eller til politiske partier (Naef og Schupp, 2009). Den tillid, man måler gennem det almindelige tillidsspørgsmål, er derimod tilliden – den *sociale* tillid – til andre

mennesker generelt i ens land (Uslaner, 2008). Mens tillid til politikere og partier i særdeleshed kan variere meget kraftigt over tid, er social tillid bemærkelsesværdigt stabil over tid. Den påvirkes generelt heller ikke af ny information om bestemte mennesker, såsom politikeres opførsel eller skandaler i politiet, men er nærmere en del af vores generelle syn på andre mennesker.

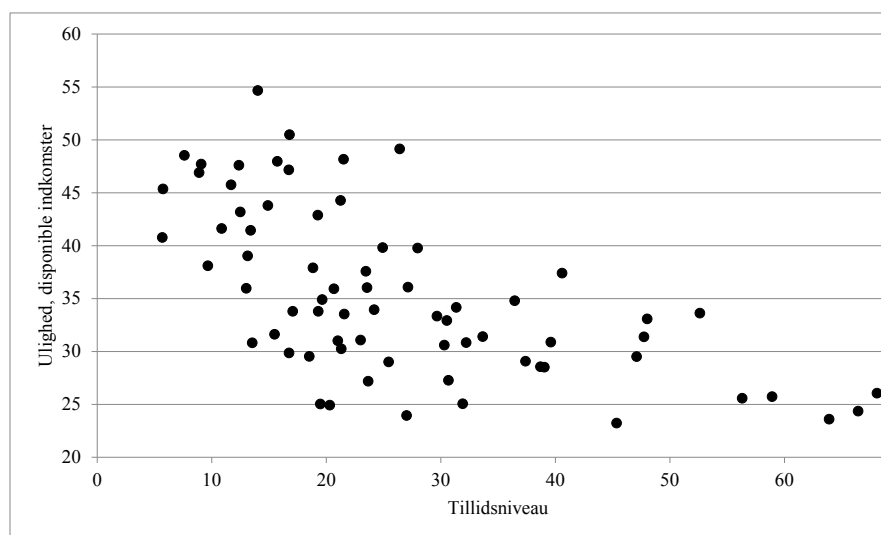
Tillidsspørgsmålet er foreløbig stillet i flere end 130 samfund på tværs af verden og viser, i hvor høj grad social tillid varierer. De tydeligt mest tillidsfulde samfund er de tre skandinaviske monarkier – Danmark, Norge og Sverige, hvor næsten 70 % erklærer sig tillidsfulde – med Finland (59 %) på en fjerdeplads og Holland (56 %), New Zealand (52 %) og den engelsktalende del af Canada (50 %) blandt de områder, der kommer tættest på. I bunden af fordelingen finder man lande som Brasilien, Trinidad og Tobago (begge 5 %) og Peru (9 %). Der er således

demokratier i både top og bund – fordelt omkring et gennemsnit på knap 30 %. Figur 1 og 2 illustrerer emnet i denne artikel: De statistiske sammenhænge mellem den sociale tillid og henholdsvis størrelsen af velfærdsstaten, målt ved det samlede offentlige forbrug (inklusive overførsler), og uligheden i personindkomster efter skat og overførsler. Figurerne viser de nyeste data for størrelsen af det offentlige forbrug som procent af nationalindkomsten, taget fra CIAs *World Factbook*, og uligheden som Gini-koefficient fra SWIID-databasen; de dækker 73 samfund med vestlige politiske institutioner i Europa, Asien og Nord- og Sydamerika (CIA, 2015; Solt, 2014).

Figurerne illustrerer de stærke korrelationer mellem tillid og to aspekter, der normalt opfattes som centrale for moderne velfærdsstater: Omfanget af den offentlige sektors aktiviteter og den økonomiske lighed i objektiv levestan-



Figur 1. Tillid og offentligt forbrug



Figur 2. Tillid og ulighed

ard. Korrelationen mellem social tillid og størrelsen af det offentlige forbrug er 0,76, mens korrelationen med indkomstligheden er -0,62. Mens man kunne mistænke andre forhold for at spille ind på sammenhængen, viser flere tidligere studier, at den er robust og ganske stærk på tværs af demokratiske samfund (f.eks. Bergh og Bjørnskov, 2011). Det grundlæggende spørgsmål er derfor, hvordan man fortolker den – er sammenhængen udtryk for en virkning af velfærdsstaten på tilliden eller for en virkning af tillid på velfærdsstaten?

Argumenter for og imod effekter af velfærdsstaten

Litteraturen om social tillid har siden Knack og Keefers (1997) oprindelige arbejde antaget, at sammenhængen mellem tillid og økonomisk ulighed er udtryk for en kausalvirkning af ulighed.¹ Argumenterne bag denne fortolkning blev yderligere ekspliciteret og udbygget af blandt andet Rothstein og Uslaner

(2005), som også drog videre paralleller til andre velfærdsstatspolitikker. Rothstein og Uslaner argumenterede på baggrund af traditionel, sociologisk konfliktteori for, at to forhold i et samfund påvirker tilliden: Lighed i indkomster og lighed i muligheder.

Hovedargumentet i denne del af litteraturen er, at jo større forskellene i indkomster er mellem rige og fattige i et samfund, jo sværere bliver det for forskellige grupper at sætte sig i hinandens sted og forstå hinandens kontekst og handlingsmotive. Disse problemer indebærer, at man vil opleve en større risiko ved at agere sammen med mennesker fra andre grupper i samfundet og dermed nære mindre tillid til andre generelt. De indebærer også en forøget risiko for mytedannelse internt i samfundets grupper, som også kan underminere tilliden på tværs af forskellige samfundssegmenter. Implikationen hos Rothstein og Uslaner er, at politisk omfordeling, der udligner forskelle på rige og fattige og mere

generelt indkomstforskelle på tværs af samfundet, også vil udjævne de underliggende problemer og dermed hæve folks generelle tillidsniveau.

Rothstein og Uslaner understreger videre, at lignende forhold gælder lighed i muligheder, som ikke nødvendigvis skyldes lighed i disponible indkomster. De argumenterer for eksempel, at en korrupt embedsstand betyder, at bestikkelse og politiske kontakter bliver betydende for, om ens børn får adgang til gode skoler, videre uddannelse, og attraktive jobs. Ligheden i muligheder kan derfor reflektere forhold som korruption, som de antager underminerer folks tillid til hinanden. Dele af deres nyere arbejde drejer sig således også om adgangen til uddannelse, hvor teorien er, at udbredt statslig uddannelse er en vigtig forklaring på, hvorfor nogle lande som Sverige allerede tidligt brød med en korruptions-tradition.

Kumlin og Rothstein (2005) præsenterer en anden teori for, hvordan den moderne velfærdsstat kan skabe tillid, som nogle gange formuleres som "Fisk rådner fra hovedet". Hovedideen er, at de fleste danner en forventning om, hvor troværdige andre mennesker er, ved at se på bestemte 'signaler' om uærlig opførsel i samfundet. En bærende ide i Rothsteins arbejde om tillid er således, at embedsværket og politikere sender disse signaler. Hvis dele af embedsværket er kendt for at tage imod bestikkelse, eller hvis politikere opfører sig utroværdigt overfor offentligheden eller politiske modstandere, siger teorien, at almindelige menneskers sociale tillid vil dale. Rothsteins forklaring på den høje nordiske tillid er således, at embedsværk og politikere i de nordiske lande historisk har været ubestikkeligt og troværdigt, og denne troværdighed har forplantet sig til

De tydeligt mest tillidsfulde samfund er de tre skandinaviske monarkier.



befolkningen. I sit arbejde med Kumlin udvider Rothstein mekanismen til også at omfatte, hvad det offentlige aktivt gør. Denne del af hans teorikompleks består i, at lige og uhindret adgang til *universelle* offentlige ydelser også vil skabe tillid, da det vil opfattes som unfair, at kun nogle mennesker kan få adgang til ydelserne. Omvendt argumenteres det, at hvis man enten behovs- eller indkomsttester offentlige ydelser, så man skal være enten relativt ubemidlet eller kunne dokumentere et behov, vil den sociale tillid falde, da kravet kan opfattes som unfair behandling. Med andre ord mener Kumlin og Rothstein, at tilliden skyldes ens behandling i interaktioner med det offentlige og en mere generel fornemmelse for, at processer i samfundet er 'fair'.

Uanset hvilken specifik del af teoriapparatet, der bruges i denne del af litteraturen om social tillid, har det samme overordnede implikation: Det er den skandinaviske velfærdsstat, der har skabt den særlige, nordiske tillid. Den kan således udbygges med yderligere statslig involvering, mens de senere års reformer af offentlige ydelser og den generelle trend mod større indkomstu-

lighed forventes at føre til mindre tillid. I denne optik er offentlig politik, og særligt velfærdsstaten, central for at forstå og bevare den nordiske tillid.

Som flere forskere har angivet, er problemet med denne fortolkning af det overordnede billede dog, hvordan man forklarer de skandinaviske landes succes før velfærdsstatens eksistens? Tager man f.eks. udgangspunkt i det såkaldte Madison-datasæt over historiske nationalindkomster, var Danmark i midten af 1930'erne verdens fjerderigeste land, mens Sverige var nummer 8 af de 54, datasættet dækker. En lang række andre indikationer, der var kendte i 1930'erne, placerede også de nordiske lande blandt de allerrigeste i verden.²

En række studier har derfor bemærket, at tilliden i stedet for kan betragtes som en forudsætning for opbygningen og den fortsatte eksistens af omfordelende velfærdsstater. I sin oversigtsartikel om moderne tillidsforskning noterede Nannestad (2008, s.18) således, at "det er fristende at foreslå, at det er deres [de skandinaviske velfærdsstaters] høje grad af social tillid, der har muliggjort for dem at løse det kollektive handlingsproblem skabt af deres velfærdssystem".

Bergh og Bjørnskov (2011) skitserer tre potentielle problemer i velfærdsstater. Det første er den centrale udfordring i ethvert kollektivt handlingsproblem, der kendes som gratisproblemet eller 'free-riding'. I det moderne velfærdsstater tilbyder universelle goder og service til en pris nær nul, har mange et incitament til at gøre brug af dem uden enten at have konkret behov eller muligvis være formelt kvalificeret. Gratisproblemet afhjælpes til en vis grad af, at både direkte socialt bedrageri og overforbrug af offentlige ydelser anses som normativt forkert i langt de fleste lande. Om man alligevel gør det afhænger af ens tiltro til, at andre mennesker følger de fælles normer: En større grad af tillid til andre begrænser ens egen tendens til at bryde normerne (Algan og Cahuc, 2009). Dermed vil der generelt være færre, der snyder med ydelser eller begår socialt bedrageri i lande med høj tillid. Omvendt vil omkostningerne ved offentlige ydelser blive væsentligt større i lande med lav tillid, når flere gør brug af dem uden egentlige behov.

Den anden mekanisme, der forbinder tillid og velfærdsstaters økonomiske bæredygtighed, er, at store offentlige sektorer

En større grad af tillid til andre **begrænser** ens egen tendens til at **bryde normerne**.



og en høj grad af omfordeling kræver et stort embedsværk. Dette forudsætter et effektivt og relativt bestikkesfrit embedsværk, hvis ikke de administrative omkostninger skal stige ukontrollabelt. Her viser en række studier siden Knack og Keefer (1997) også, at tillid er forbundet med renere, mere effektive og politisk uafhængige embedsværk og juridiske institutioner. Endelig peger Bergh og Bjørnskov (2011) på, at graden af skattesnyd kan være påvirket af tillid af samme grund som andet bedrageri. Dette særlige problem forstærker de to første, hvis en lav grad af tillid indebærer, at de særligt høje udgifter kombineres med en svækket statslig evne til at opkræve skat eller virksomheder vælger at operere i den sorte økonomi for at undgå skat (jf. D'Hernoncourt og Méon, 2011). Nyere studier peger også på, hvordan social tillid påvirker folks adfærd i stemmeboksen. Først og fremmest viser de, at vælgere med tillid til andre mennesker er mere tilbøjelige til at stemme for omfordelende politik (Pitlik og Kouba, 2015). Mere generelt finder Daniele og Geys (2015), at der er mere generel vælgerstøtte til velfærdsstaten i højtilslande. Begge studier fortolker dette

som evidens for, at folk kun stemmer for omfordeling og universelle ydelser, der primært udbredes til andre mennesker, når de har en vis grad af tillid til, at disse mennesker ikke misbruger muligheden og faktisk har behov. Studierne argumenterer derfor, at sammenhængen mellem tillid og velfærdsstat ikke kun skyldes, at tillid *muliggør*, at man kan finansiere den, men også at tillid skaber et vælgerønske om at have en vis velfærdsstat.

Den nye evidens

Der er således gode teoretiske argumenter for begge kausalitetsretninger. Det basale problem med at vise, hvilken vej virkningen mellem tillid og velfærdsstat går, er, at der ikke findes tillidsundersøgelser fra før moderne velfærdsstater og omfordeling blev indført. Det er dermed umuligt at undersøge direkte, om en ændring i velfærdsstat bliver efterfulgt af en ændring i tillidsniveauet. Standardløsningen i nationaløkonomi og statskundskab er at bruge såkaldte instrumentvariable (IV) til at afhjælpe problemet. En brugbar IV er et forhold, der i dette tilfælde påvirker tilliden, men ikke direkte har nogen påvirkning på graden af velfærdsstat, som man bruger

til at forudsige tillid. Den forudsagte (estimerede) tillid kan derfor ikke være påvirket af velfærdsstaten og kan således bruges til at vurdere virkninger af tillid på velfærdsstaten. Løsningen er enkel i princippet og bredt brugt i tillidslitteraturen, men kritiseres ofte, da det kan være ganske svært i praksis at finde gode IV (se f.eks. Morck og Yeung, 2011). Eric Uslaner fik i starten af 00'erne i stedet den ide, at man kunne bruge erfaringer med USA's tredjegerationsindvandrere som et 'naturligt' eksperiment, der kan løse det grundlæggende problem. Hans ide var, at hvis institutioner, demokrati og politik former folks sociale tillid, burde deres tillid ændre sig grundlæggende, når de flytter til et andet land med anderledes politik og institutioner. Hvis kausalvirkningen derimod går den anden vej, burde folks tillid ikke tilpasse sig til det nye lands institutioner. I det tilfælde vil en sammenhæng som i Figur 1 være udtryk for en kausalvirkning af tilliden. I Uslaner (2008) viste han, at grupper af tredjegerationsindvandrere i USA netop har en stærk tendens til at have samme tillidsniveau som eksisterer *i dag* i de lande, deres bedsteforældre udvandrede fra – i gennemsnit cirka 70 år efter

at deres bedsteforældre udvandrede. Uslaner var derfor pioneren bag den metode til at dokumentere kausalvirkninger, der ofte kaldes "historisk identifikation" efter brugen af en historisk forbindelse. I forbindelse med sammenhængen mellem velfærdsstatens omfang og tillid bruger Bjørnskov og Svendsen (2013) Uslaners metode, idet de benytter tillidsniveauer blandt amerikanske indvandrergupper som IV. Disse tal giver et relativt godt indtryk af tilliden på tværs af lande i 1930'erne og 40'erne, dvs. tiden før indførslen af moderne velfærdsstatsforhold og uddannelse. Med denne metode viser de, at tilliden også kausalt påvirker størrelsen af velfærdsstaten, og at der ikke synes forskel på simple og IV-estimer. Da de også viser, at den nordiske tillid er stort set uændret siden 1930'erne, bortset fra et enkelt forhold, peger deres studie også utvetydigt på, at velfærdsstatens indførsel ikke kan have påvirket tilliden i de nordiske lande. Bergh og Bjørnskov (2014) når til samme konklusion ved at bruge en anden type statistisk teknik, der tillader at estimere begge kausalretninger, men kun viser klar evidens for en virkning af tillid på graden af økonomisk ulighed. De spekulerer derfor, at høj ulighed i den vestlige verden ofte kan skyldes ekskluderende offentlig politik og særinteressers rent-seeking, der generelt er begrænset i lande med høje tillidsniveauer. Berggren og Bjørnskov (2011) fører det oprindelige argument om historisk stabilitet et skridt videre. De bemærker, at hvis social tillid er ekstremt stabil over tid, burde det kunne lade sig gøre at beregne det generelle tillidsniveau for hver amerikansk stat. Beregningen ville 'blot' bestå af et vægtet gennemsnit af tillid i de lande, en stats befolkning oprindeligt kom fra, med andelen af hver

stats befolkning, der angiver et bestemt land som deres families oprindelse som vægte. Da de fleste amerikanske familier kan spore deres historie til indvandring i sidste halvdel af 1800-tallet, beror en sådan beregning på en ganske betragtelig grad af historisk stabilitet. Berggren og Bjørnskov viser dog, at et sådant vægtet gennemsnit er forbløffende stærkt korreleret med de faktiske tillidsforskelle på tværs af de amerikanske stater. De noterer derfor, at dette kun er logisk muligt, hvis en kerne af tillid er så stabil, at den overlever i familien i cirka seks generationer, selvom den er i et anderledes institutionelt og politisk miljø. På denne baggrund bliver det endda svært at argumentere for, at statslig omfordeling, der først indførtes i 1930'erne i større omfang, kan have påvirket tillidsforskellene væsentligt. De store forskelle i indkomstulighed i den vestlige verden må derfor – ligesom andre forskelle i velfærdspolitik – primært skyldes andre forhold, og deriblandt tillidsforskelle.

Sammenfatning

Diskussionen om forholdet mellem social tillid og karakteristika i moderne velfærdsstater er lige så gammel som de første moderne tillidsstudier, men teoretisk tvetydig, da der er gode argumenter for begge virkningsmønstre. Konklusionen fra nye studier, der benytter sig af historisk identifikation er dog klar: Den nordiske tillid er ganske enkelt *ældre* end velfærdsstaten. Det er derfor logisk svært at argumentere, at velfærdsstaten skulle have skabt tilliden. Fundene har dog vist sig at være politisk upopulære, da de afviser tidligere politiske implikationer. Det er f.eks. usandsynligt, at man kan omfordele sig til højere tillid i befolkningen. Den blanke afvisning af, at en moderne velfærdsstat

aktivt skaber tillid indebærer også, at velfærdsstaten som samfundssystem ikke kan eksporteres. Forsøger man alligevel, risikerer man at ens land ender som Grækenland i stedet for Sverige. Overordnet peger de nye studier i retning af, at visse samfundsformer måske forudsætter visse kulturtræk. Højtillids-samfund har adgang til nogle muligheder, mens andre samfund må tage andre udviklingsruter. Som Bergh (2013) også diskuterer, peger flere forhold på, at tilliden også faciliterer nødvendige reformer, som afhjælper finansieringsproblemer i skandinaviske velfærdsstater. Et åbent spørgsmål er dog, hvordan politik mere præcist er anderledes i højtillidslande, og hvilke omstændigheder der skal være til stede, før man kan se tillidsvirkninger. Brugen af historisk identifikation rejser lige så mange spørgsmål, som den giver svar på. ♦

REFERENCER

Algan, Yann og Pierre Cahuc (2009): Civic virtue and labor market institutions. *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 1, 111-145.

Barr, Nicolas (2004): *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

Berggren, Niclas og Christian Bjørnskov (2011): Is the importance of religion in daily life related to social trust? Cross-country and cross-state comparisons. *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 80, 459-480.

Bergh, Andreas (2013). *Den Kapitalistiska Velfärdsstaten*. Studentlitteratur AB, Lund.

Bergh, Andreas og Christian Bjørnskov (2011): Historical trust levels predict the current size of the welfare state. *Kyklos*, vol. 64, 1-19.

Bergh, Andreas og Christian Bjørnskov (2014): Trust, welfare states and inequality: sorting out the causality. *European Journal of Political Economy*, vol. 25, 183-199.

Bjørnskov, Christian og Gert Tinggaard Svendsen (2013): Does social trust determine the size of the welfare state? Evidence using historical identification. *Public Choice*, vol. 157, 269-286.

Boix, Carles og Daniel N. Posner (1998): Social capital: explaining its origins and effects on government performance. *British Journal of Political Science*, vol. 28, 686-695.

Daniele, Gianmarco og Benny Geys (2015): Interpersonal trust and welfare state support. *European Journal of Political Economy*, vol. 39, 1-12.

D'Hernoncourt, Johanna og Pierre-Guillaume Méon (2011): The not so dark side of trust: does trust increase the size of the shadow economy? *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 81, 97-121.

Knack, Stephen og Philip Keefer (1997): Does social capital have an economic pay-off? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, 1251-1288.

Kumlin, Staffan og Bo Rothstein (2005): Making and breaking social capital: the impact of welfare-state institutions. *Comparative Political Studies*, vol. 38, 339-365.

Morck, Randall og Bernard Yin Yeung (2011): Economics, history, and causation. NBER working paper 16678.

Naef, Michael og Jürgen Schupp (2009): Measuring trust: experiments and surveys in contrast and combination. SOEP working paper 167, DIW Berlin.

Nannestad, Peter (2008): What have we learned about generalized trust, if anything? *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 413-436.

Pitlik, Hans og Ludek Kouba (2015): Does social distrust always lead to a stronger support for government intervention? *Public Choice*, vol. 163, 355-377.

Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Rothstein, Bo og Eric M. Uslaner (2005): All for all: equality, corruption, and social trust. *World Politics*, vol. 58, 41-72.

Solt, Frederic (2014): The Standardized World Income Inequality Database. Online database, tilgængelig på <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html>.

Uslaner, Eric M. (2008): Where you stand depends on where your grandparents sat: the inheritability of generalized trust. *Public Opinion Quarterly*, vol. 72, 725-740.

ENDNOTES

¹ Det må retfærdigvis bemærkes, at Knack og Keefer selv var meget åbne omkring muligheden for andre kausalitetsforhold. Deres bemærkelsesværdige studie fra 1997 er i højere grad et rigt idekatalog og en første afsøgning af de empiriske forhold, mere end det er et egentligt kausalstudie.

² Lignende konklusioner nås, hvis man i stedet ser på en række alternative indikationer på velfærd. Den danske Statistisk Årbog fra sidst i 1930'erne omfatter således en lang række internationale sammenligninger på tværs af verdens rige lande. Her havde kun USA flere radiolyttere per indbygger end Danmark, kun New Zealand havde flere telefonsamtaler, og i Europa havde kun Storbritannien og Frankrig flere personbiler og Holland og Sverige flere luftfarts-passagerer.