Asbjørn Wahl

VELFERDS-STATENS VEKST – og fall?



GYLDENDAL
ARBEIDSLIV

ASBJØRN WAHL

VELFERDSSTATENS VEKST – OG FALL?

GYLDENDAL
ARBEIDSLIV

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2009
1. utgave

ISBN: 978-82-05-44524-6

Omslagsdesign: Gyldendal Akademisk
Sats: Laboremus Prepress AS
Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Forfatteren har mottatt støtte fra Fritt Ord og Det faglitterære fond.

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Til Anja og Vegard

Forord

Med denne boka ønsker jeg å utfordre dominerende oppfatninger om velferdsstaten. Det gjør jeg blant annet ved å kople analysen av sosial utvikling, velferd og arbeidsliv opp mot mer grunnleggende maktforhold i samfunnet. En slik analyse har vært en mangelvare de siste tiårene. Boka er også ment som et varsku om farene som truer velferdsstatens landevinninger, dersom vi ikke klarer å slå tilbake markedskreftenes offensiv og gjenerobre og utvide demokratisk styring av samfunnet. Hvordan det kan gjøres, har jeg også prøvd å antyde noe om i boka.

På politisk nivå opplever vi at grunnleggende årsaker og drivkrefter i samfunnet er ikke-tema, mens symbol- og symptompolitikken florerer. Samfunnsforskningens kritiske potensial har beskjedne kår, mens hæren av instituttsektorens samfunnsforskere masseproduserer overflatiske beskrivelser av isolerte samfunnsmessige fenomener – til sine oppdragsgiveres store tilfredshet.

Mens jeg arbeidet med denne boka, ga Fafo ut sin jubileumsbok, *Hamskifte*, for å markere 25 års aktivt virke. Boka kom beleilig, ettersom den inneholder mange av de mytene og *mainstream* oppfatnin-

gene som dominerer debatten om velferdsstaten – uten overdreven vekt på maktanalyse og systemkritikk. Fafos jubileumsverk fikk dermed tilfeldigvis oppgaven med å være sparringspartner gjennom min skriveprosess.

Jeg hadde aldri kunnet skrive denne boka uten de vel 25 årenes erfaring jeg har samlet i norsk og internasjonal fagbevegelse. Ikke minst de siste mer enn ti årene i Norsk Kommuneforbund, Fagforbundet og den brede alliansen For velferdsstaten har vært avgjørende for de erkjennelsene jeg har vunnet om maktstrukturer og øvrige samfunnsforhold. Jeg står derfor i stor takknemlighetsgjeld til fagbevegelsen, som fortsatt er den fremste garantisten for vanlige folks rettigheter, innflytelse og verdighet i samfunns- og arbeidsliv.

Mange har bidratt med gode råd, nyttige og konstruktive kommentarer og oppmuntring under arbeidet med denne boka. Det har vært til stor hjelp. En særlig takk til Bjørn Ness, Harald Berntsen, Helene Bank, Randi Reese, Reiulf Steen og Roy Pedersen. Takk også til Roar Eilertsen i De Facto, som har assistert med mye kildemateriale og mange nyttige referanser, og til Steinar Westin, som i egenskap av forlagets konsulent ga en lang rekke konstruktive tilbakemeldinger. Gyldendals arbeidslivsredaksjon har i tillegg vært usedvanlig positiv og hjelpsom.

Sist, men ikke minst, en varm takk til Solveig, som har kommentert, støttet og oppmuntret meg fra begynnelse til slutt og bidratt til å holde inspirasjonen oppe hele veien – på tross av at arbeidet har stjålet tid fra kvelder, helger og ferier. Ansvaret for detaljene så vel som for helheten i boka, for alle svakheter og feil som måtte finnes, bærer jeg selvfølgelig selv.

Oslo, februar 2009
Asbjørn Wahl

Innhold

KAPITTEL 1 INNLEDNING 13
Frihet og likhet 16
Hvem eier velferdsstaten? 22
Makt og polarisering 25
Historieløst 29
Om boka 32

KAPITTEL 2 VELFERDSSTATENS MAKTGRUNNLAG 35
Historisk bakgrunn 36
Klassekompromisset 40
Systemkonkurransen 46
Kompromissets innhold og ideologi 48
Tøyling av markedskreftene 51
Et utvidet velferdsstatsbegrep 55

KAPITTEL 3 VENDEPUNKTET 58
Globalisering – eller markedsfundamentalisme? 59
Avregulering 62
Galskapens økonomi 64
Privatisering 74

Tre faser – tre stadier 78
Monopolisering og korrupsjon 80
Hva gikk galt? 85

KAPITTEL 4 MAKTFORSKYVNINGEN 87
Angrep på fagbevegelsen 87
Klassekompromissets endelikt 91
Maktkamp på norsk 95
Undergraving av demokratiet 97
Avregulering og privatisering 101
Organisasjons- og ledelsesformer 106
Overnasjonale avtaler og institusjoner 109
Myten om den avmektige stat 115

KAPITTEL 5 ANGREPENE PÅ VELFERDSSTATEN 120
Fattigdom og økende forskjeller 126
Omlegging av velferdsordninger 136
Pensjonsreformen 142
Avreguleringen av bolig- og energimarkedet 148
Velferd i forvandling 153

KAPITTEL 6 ARBEIDSLIVETS BRUTALISERING 159
Arbeidskraft som vare 161
Brutalisering og utstøting 165
Markedsliberalismens krav 174
Sosial dumping 181
Drivkrefter 185
Avskaff arbeidslinja! 194
Velferdstap? 200

KAPITTEL 7 SYMBOLPOLITIKKENS ELENDIGHET 206
Arbeidslinjas fiasko 208
Salige er de fattige ...? 215
Fra maktkamp til formaljuss 223

KAPITTEL 8 FINNES DET ALTERNATIVER? 230
Endringer av maktforhold 231
Politisk-ideologisk polarisering 237
Alliansebygging 241
Alternativer 248
Mer politisk fagbevegelse 251
Internasjonalisering 257
Ny kurs! 260
Frihet 271

BIBLIOGRAFI 275

KAPITTEL 1

Innledning

Mona[1] er 49 år og bor i Moss. Hun er 80 prosent uføretrygdet. Det ble hun i september 2007, etter vel tre og et halvt år som kasteball i systemet. Det er ingen hyggelig historie hun har å fortelle over kafébordet der jeg møter henne. Problemet er at jeg har hørt en god del andre, lignende historier de siste årene. Historier om folk som først sliter med helsa, så med selvtilliten og selvbildet, for til slutt å møte den kanskje hardeste kampen – i velferdsstatens hjelpeapparat.

Mona har jobbet i 30 år. Hun begynte tidlig, som sveiselærling ved det legendariske skipsveftet Nyland Vest i Oslo. Etter tre år slo ryggen seg vrang. Hun fikk en lang sykeperiode og måtte slutte i jobben. Legen anbefalte til og med at hun søkte uføretrygd, men det avviste hun. Mona ville ut i arbeidslivet igjen.

Etter nesten et år klarte hun å komme tilbake og fikk jobb i NSB, som jernbanefullmektig ved Lillestrøm stasjon. Siden holdt hun seg til jernbanen i 25 år, på ulike steder og i ulike funksjoner – sist som transport-

1. Hun har egentlig et annet navn, men her i boka heter hun Mona. Navnet er altså ikke riktig, men resten av historien er det – dessverre.

leder i godstransportselskapet CargoNet. Hele veien har hun likt arbeidet, likt kollegene og likt samholdet og miljøet hun var en del av.

Helsa ble imidlertid aldri helt topp etter ryggskaden på Nyland Vest. Mona har vært mye plaget, men hun lærte seg å leve med det, som hun sier. I 1985 fikk hun av sin faste lege stilt diagnosen Bekhterevs sykdom, og siden har hun gått til fysikalsk behandling en til to ganger i uka. Slik klarte hun å mobilisere de nødvendige kreftene til å jobbe, i mange år.

Fra omkring 2000 ble imidlertid sykefraværene hyppigere og hyppigere – og lengre og lengre. I 2004 tok det slutt. Mona tok kontakt med trygdekontoret. Aller helst ville hun prøve å jobbe videre, i 50 prosent stilling og med halv uføretrygd. Det kunne hun ikke, ifølge trygdeetaten – «det kan du bare glemme», fikk hun høre. Først måtte hun prøve attføring. Hun ble overført til Aetat. Den videre historien er for full av detaljer til at den kan gjengis her. Hovedinnholdet er slik:

Mona har fylt ut svært mange skjemaer, og de samme skjemaene svært mange ganger. Stadig måtte hun innhente nye legeerklæringer. Samarbeidet mellom de ulike offentlige etatene var ikke-eksisterende. Hennes Bekhterev-diagnose ble underkjent. Trygdeetatens medisinsk ansvarlige møtte hun aldri gjennom de tre og et halvt årene prosessen pågikk. Hun fikk imidlertid en ny diagnose, fibromyalgi, uten noen undersøkelse. Hun møtte heller aldri sin saksbehandler i trygdeetaten.

– Hos Aetat ble jeg godt mottatt. De var hjelpsomme, vennlige og støttende. Den helsemessige situasjonen forverret seg imidlertid. Jeg fikk en 20 prosent stilling i Moss, den var veldig fleksibel, og det gikk bra. Aetat anbefalte meg til slutt å søke om uføretrygd for de resterende 80 prosent. Så ble selskapet jeg jobbet for, lagt ned, forteller Mona.

Dermed sto hun uten jobb, og attføringspengene tok slutt. Hun ba trygdekontoret om råd om hva hun skulle gjøre. Økonomisk rådgivning kunne hun få i banken, mente de, og så fikk hun kontakte sosialkontoret for penger til livsopphold. Det gjorde hun ikke.

– Jeg trodde det bare skulle dreie seg om et par måneder, så gubben og jeg ble enige om at vi skulle klare oss med oppsparte midler og hans inntekt. Vi visste jo også at fra sosialkontoret ville det komme krav om å selge unna det vi har. I tillegg har jeg, som de fleste andre, sperre mot å gå dit.

Det ble lenger enn Mona trodde, for på trygdekontoret tvilte de fortsatt på hennes diagnose – først Bekhterev og så fibromyalgi – fordi diagnosen var så diffus. Det ble en runde med rehabilitering, et opphold ved Jeløy Kurbad som gjorde vondt verre, og en siste kamp for å få trygdekontoret til å hente fram søknaden hennes om uføretrygd, som de hadde henlagt uten hennes godkjenning. Etter nye fem måneder fikk hun så innvilget 80 prosent uføretrygd – i september 2007.

– Det er ille å bli behandla på denne måten. Det verste er å bli så mistenkeliggjort hele tida. De gjør folk små, sier Mona. De fikk meg til å begynne å tvile på meg selv. Det virker ikke som om de skal hjelpe, men avsløre og motarbeide folk. Det er sårbare mennesker de møter. Vi trenger hjelp, støtte og trøst. Bare dette at jeg ikke møtte saksbehandleren min ansikt til ansikt en eneste gang …

Det er slitsomt nok med sykdommen. Kroppen er stiv. Jeg har vondt i skjelett og muskler. Jeg hovner opp i leddene. Jeg har smerter 24 timer i døgnet. Mange ganger er det vanskelig å komme opp om morgenen. Så kommer i tillegg nederlaget ved at du ikke kan jobbe lenger. Har du ikke jobb, så er du ikke noe. Du blir isolert. I manges øyne er det å være trygdet det samme som å være en snylter. Du merker det fort.

Jeg anser meg for å være ressurssterk. Likevel har jeg måttet jobbe mye med å holde psyken i orden i denne perioden. Ofte lurer jeg på hvordan folk med mindre ressurser enn meg klarer seg gjennom dette. Hvis noen tror det er lett å få trygd, så må de tro om igjen. Det nåløyet der er det ikke lett å komme gjennom. Det kan ta knekken på hvem som helst, sier Mona.

Ta knekken på hvem som helst? Snakker vi ikke om den norske velferdsstaten? Jo da, Mona fikk 80 prosent uføretrygd – etter vel tre og et halvt års kamp. Det er nettopp det velferdsstatens inntektssikring er til, når man får problemer. Men velferd er vel noe mer enn kjølig økonomisk rasjonalitet, og noe annet enn mistenkeliggjøring? Var det ikke noe med verdigrunnlag, solidaritet, omsorg og livskvalitet – særlig for dem som trenger det mest?

Jeg snakket mer med Mona. Om hva det kan skyldes. Er det folkene som jobber på disse kontorene, er det byråkratiets upersonlighet, eller skimter vi politikken bak? Hun mente nok det var en kombinasjon. Det er et skjevt maktforhold mellom systemet og deg som klient. Du tvinges til å bli positiv, ydmyk og underdanig. Du må gjøre som de sier, hvis ikke kan du risikere å miste stønaden.

– Det er mennesker der som ikke burde vært der, mener Mona. – Men jeg har også merket meg diskusjonen og de politiske utspillene om at fravær og uføretrygding skal ned. Som om man kan vedta at det skal bli mindre sykdom og helseplager. Sånn sett speiler nok situasjonen også det politiske presset, sier hun.

Frihet og likhet

Betyr Monas historie, og hennes avsluttende antydning, at det er et politisk press for å svekke velferdsstaten i dagens Norge? Hvordan skjer det i så fall – og hvorfor? Det skal jeg drøfte inngående i denne boka. For at drøftingen skal bli meningsfull, må vi imidlertid gå dypere inn i materien. Vi må se nærmere på hva velferdsstaten er, dens framvekst, innhold, utvikling og aktuelle situasjon. Hvilke ulike interesser kan vi identifisere, knyttet til kampen om velferdsstatens utvikling?

Debatten har allerede pågått lenge. Utallige verk er skrevet om velferdsstaten, eller om de ulike velferdsmodellene – for velferdsstaten

opptrer i flere varianter. I EU diskuteres *den europeiske sosiale modellen*, mens vi i Norge ofte fokuserer på *den nordiske modellen*, som verden over blir sett på som den mest avanserte versjonen av denne samfunnsmodellen.

> Både den europeiske sosiale modellen og den nordiske modellen blir brukt som fellesbetegnelser på velferdsstatene som utviklet seg i henholdsvis Vest-Europa og Norden, særlig etter andre verdenskrig. Det er imidlertid viktig å merke seg at det er mange ulikheter innenfor disse modellene. De utviklet seg innenfor rammen av sterke nasjonalstater. De var nasjonalt heller enn europeisk/nordisk basert – med sine egne tradisjoner og særegenheter. I Spania og Portugal overlevde til og med fascismen til langt inn på 1970-tallet. På den andre sida hadde selvfølgelig disse modellene også mange likheter når det gjaldt historie, globale maktforhold og kulturelle trekk.

Velferdsstaten er et tema som splitter ideologisk, først og fremst mellom høyre og venstre. La oss derfor ta en rask titt på det store ideologiske skismaet, og på problemene med argumentasjonen på begge sider.

Velferdsstaten representerte i si tid store framskritt i folks leve- og arbeidsforhold, uten sidestykke i menneskehetens historie. Folkehelsa, levealderen og den sosiale sikkerheten utviklet seg enormt i løpet av en relativt kort periode, i takt med at velferdsstaten vokste fram i det forrige århundret. Og kanskje enda viktigere: Den gjorde det mulig for folk å rette ryggen. Etter hvert som ydmykende veldedighet ble avløst av universelle, sosiale rettigheter, slapp folk å stå med lua i hånda når ulyk-

ker, sykdom og kapitalismens kriser meldte seg. Slik ble individuell risiko gjort kollektiv – med en økonomisk trygghet og en sosial sikkerhet som ingen generasjon før hadde opplevd. Dermed fikk da også velferdsstaten usedvanlig sterk oppslutning blant folk flest.

Fra liberalistene hører vi ofte at individuell frihet og kollektiv trygghet står i motsetning til hverandre. De setter individ mot kollektiv, frihet mot likhet – i meningsløse, ideologiske konstruksjoner. For den kjempende arbeiderbevegelsen var frihet og likhet ett, bundet sammen av den gjensidige solidariteten. Frihet, trygghet og solidaritet utgjorde et organisk hele. Gjennom arbeiderbevegelsens dyrekjøpte historiske erfaringer har det også blitt klart; ingen frihet uten trygghet, og ingen trygghet uten frihet. Uten solidaritet oppnådde man ingen av delene. Det utrygge og engstelige mennesket har ingen mulighet til å oppnå frihet.

At den enorme konsentrasjonen av makt i hendene på en liten gruppe kapitaleiere ikke utgjør noe problem for liberalister, mens arbeidernes organisering og kollektive kamp for å stå imot noe av denne maktkonsentrasjonen skal utgjøre en trussel mot friheten, må jeg erkjenne ligger utenfor min fatteevne. Så vidt jeg ser det, har ingenting gjennom det siste århundret bidratt så mye til individets frihet som arbeiderbevegelsens kollektive kamp. Fattigdom, nød og elendighet er frihetens motpoler, like mye som politisk, kulturell og annen undertrykkelse. Arbeiderbevegelsen førte kampen på begge fronter.

Moderne markedsliberalister har blitt mindre åpent ideologiske. Nå har det gjennom et par tiår dreid seg om effektivitet og økonomisk rasjonalitet. Høye offentlige utgifter og sjenerøse velferdsordninger svekker økonomisk vekst og innovasjonsevne, heter det. Det snakkes om å sy puter under armene på folk; om å ta vekk incitamenter folk trenger for å kunne yte sitt beste; om at vi trenger mer konkurranse og mer marked, men mindre skatt, mindre offentlig sektor, lavere skatter

og større inntektsforskjeller. De fattige må bli fattigere for å kunne spores til innsats. De rike har det, som kjent, motsatt.

La oss teste disse nyliberale mytene om velferdsstatens negative effekter ved å ta en titt på de tørre tall. Et kanadisk forskningsinstitutt (The Canadian Centre for Policy Alternatives) ga i 2006 ut en rapport som sammenligner høy- og lavskattland ut fra en rekke sosiale og økonomiske indikatorer (Brooks og Hwong 2006). Tabell 4.2 i kapittel 4 er hentet fra denne rapporten. Den viser hvordan ulike OECD-land grupperer seg med hensyn til skattenivå. I rapporten sammenlignes særlig de grupper av land som ligger i hver ende av tabellen. Hovedkonklusjonen er klar:

> Funn fra denne studien viser at land med høyt skattenivå har nådd sine sosiale mål i større grad enn land med lavt skattenivå. Og særlig interessant er det at de har oppnådd dette uten at det har svekket økonomien. (Brooks og Hwong 2006, s. 7.)[2]

Påstander fra markedsliberalistisk hold om at høye offentlige utgifter svekker økonomisk vekst og innovasjon, har altså ikke noe kunnskapsmessig grunnlag. Også fra andre kilder, deriblant ulike FN-organer, har det de siste årene kommet rapporter og målinger som bekrefter at de nordiske høyskattlandene skårer høyt, både på sosiale og økonomiske kriterier.

I den kanadiske rapporten har de sett på 50 ulike kriterier for sosial utvikling. De nordiske høyskattlandene skårer *betydelig bedre* enn de angloamerikanske[3] på 29 av dem, samt *noe bedre* på ytterligere 13. Bare på sju kriterier skårer lavskattlandene høyere, men forskjellene

---

2. Både dette og andre sitater fra dansk, engelsk og svensk i denne boka er oversatt av forfatteren.
3. Som angloamerikanske land regnes USA, Canada, Storbritannia, Irland, Australia og New Zealand.

er her ubetydelige. Sammenlignet med lavskattlandene viser funnene at de nordiske høyskattlandene skårer bedre blant annet på disse områdene:

- Andelen fattige er betydelig lavere.
- De eldre har betydelig høyere pensjoner.
- Inntektsforskjellene er betydelig lavere.
- Den økonomiske tryggheten er betydelig bedre.
- Barnedødeligheten er betydelig lavere.
- Levealderen er betydelig høyere.
- Tilliten mellom mennesker er betydelig større.
- Tilliten til offentlige institusjoner er betydelig større.
- Folk har betydelig mer fritid.

Også mange av kritikerne erkjenner at de nordiske landene, eller høyskattlandene, har bedre sosial trygghet og økonomisk utjevning, men hevder at vi betaler en høy pris for dette gjennom lavere økonomisk vekst og dårligere evne til innovasjon og fornyelse. Den kanadiske undersøkelsen, som er basert på omfattende og anerkjent internasjonal statistikk, bekrefter ikke noen slik tendens. Av 33 økonomiske indikatorer som blir undersøkt, skårer de nordiske landene høyest på 19, de angloamerikanske på 14.

Gjennom de siste 15 årene har for eksempel den økonomiske veksten vært noe høyere i de angloamerikanske landene enn i de nordiske, men forskjellene er små og avgrenset i tid. I tillegg har de angloamerikanske landene i samme periode noe større vekst i totalproduktiviteten og betydelig større vekst i sysselsettingen. På den andre sida skårer de nordiske landene noe høyere på

- brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger
- BNP per arbeidet time (altså produktivitet)