

Før velferdsstat og mot nasjonalstat - en selvmotsigende kombinasjon?

Professor emeritus Sigurd Skirbekk; ISS/UiO

Trykt i Minervas Kvartalskrift nr. 1, 2007 og i forkortet utgave i Klassekampen

Meninger – basert på identitet eller analyse

For en sosiolog er det nærliggende å se på folks valg av politiske meninger som uttrykk for deres politisk identitet og dessuten som inngangsbilletter til sosial tilhørighet, like mye som uttrykk for individuelle og rasjonelle analyser. Samfunnsdannelser er basert på sosial tilhørighet. ”Meninger” gir signaler om slik tilhørighet, liksom omgangsformer, klær og språkformer.

Likefullt hadde det vært grunn til å vente at i alle fall politiske talspersoner, eliter om vi vil, ville ha tenkt gjennom holdbarheten av meninger som forutsettes å underbygge hverandre og som ellers utgis for å være fornuftige og framtidsrettet. Men dette er ikke alltid tilfelle.

Et slikt sett med populære, men likefullt selvmotsigende meninger er oppslutning om maksimale offentlige velferdsytelser sammen med en minimal støtte til nasjonalstaten og dens forutsetninger. Det er ikke minst på den politiske venstreside at det i våre dager oppfattes å være moralsk riktig å signalisere oppslutning om velferdsstaten og motstand mot nasjonalstaten¹.

Det er ikke særlig vanskelig å nøste opp begrunnelsene for et slikt sett med meninger. Velferdsstaten forbindes dels med solidaritet med svakstilte grupper, dels med rettferdighet og sosial utjevning - altså med noe godt. Nasjonalstaten assosieres dels med en nasjonalisme som binder den enkeltes frihet, dels med noe som markerer forskjeller mellom folkegrupper og som dessuten kan føre til konflikter og krig - altså noe ondt.

¹ Ole Jørgen Stefferud Ranglund 2002: *Mer velferd – mindre nasjonalisme. En selvmotsigende utvikling?* Hovedoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UiO

En rasjonell analyse av de størrelsene vi her står overfor hadde kunnet vise at disse assosiasjonene ikke er særlig gjennomtenkte. En omfattende velferdspolitikker bygger på prinsippet om at den enkelte har en moralsk plikt til å bidra med skattemessige overføringer til mennesker som den enkelte ikke kjenner personlig. Dette forutsetter at det foreligger et sterkt moralsk fellesskap mellom ytere og mottakere. Nasjonalstatene er bygd opp for å fremme et slikt moralsk fellesskap.

Velferdsstaten - en følge av nasjonalstaten

De fleste stater opp gjennom historien har ikke vært nasjonalstater. Ofte har det vært snakk om krigerske røverstater, basert på makt til visse herskere og visse stammer. Lovregulerte stater kan ha vært mer fredelige. Men lojaliteten i slike stater har i stor utstrekning vært basert på lojalitet med og avhengighet av dynastiske slekter. Folket har vært undersåtter, om enn med en del lovregulerte rettigheter.

I dette beddet kan nasjonalstaten framstå som en sjelden blomst. Det var først på 1700-tallet at den nasjonalstatlige tenkning fikk betydelige talsmenn. Staten ble sett som et politisk uttrykk for et folks ånd eller kultur, slik dette kom til uttrykk blant annet i språket. I tradisjonen fra Herder ble det mer og mer vanlig å hevde at de stater fungerer best der de kulturelle og politiske grenser falt sammen. Med et moralsk fellesskap på det nasjonale plan ville et folk kunne holde sammen uten for mye militærmakt og politikontroll. Utviklingen av nasjonalstaten ble sett som et moralsk framskritt, som en forutsetning for representative styreformer og som en forutsetning for fredelige løsninger av mellomstatlige konflikter².

Attenhundretallet, eller egentlig de hundre år fra Napoleonskrigenes slutt til første verdenskrig, kan ses som det mest nasjonalstatlige århundre i vår historie. Dette århundre er også det fredeligste i europeisk historie, i alle fall hvis vi fokuserer på Europa. Det foreligger her en sammenheng som er mer enn tilfeldig.

² Jfr. John Stuart Mill. *Considerations on Representative Government* (1861)

Nasjonalitetsprinsippet kunne legitimere at en stat gikk til grensekriger der en fremmed stat styrte over egne folk, men det samme prinsippet ble en sterk hindring mot å gå til krig bare fordi dette hadde vært økonomisk lønnsomt. Bismarcks politikk kan illustrere begge disse sidene av en nasjonalstatlig regulering. Han gikk til krig mot nabostater som styrte over store tyske folkegrupper, men han avsto fra en ekspansjonspolitik mot sør og øst, til tross for at dette hadde vært mulig rent militært sett. Alt i alt synes nasjonalitetsprinsippet å ha virket mer krigshemmende enn krigsfremmende.

Det var også under nasjonalstatens regime at vi fikk de første velferdstatene, basert på et prinsipp om at borgerne ikke bare skulle beskyttes med formale friheter, men at den enkelte også hadde positive rettigheter i forhold til fellesskapets kasse. Bismarck ble en foregangspolitiker for tysk velferdspolitik. I Norge får vi en rask vekst av velferdslovgivning fra 1890-tallet og utover.

Etterkrigstid og antinasjonalisme

Det finnes mange forklaringer på utbruddet av de to verdenskrigene i forrige århundre. Respekt for nasjonalitetsprinsippet inngår ikke i dette forklaringsarsenalet. Første verdenskrig ble utløst av at det flernasjonale Østerrike-Ungarn ikke ville respektere utviklingen av en serbisk nasjonalstat. Annen verdenskrig ble utløst av at Hitler ikke ville respektere den polske nasjonalstat.

Perioden etter siste verdenskrig har vært preget av overnasjonale ordninger både på det politiske, økonomiske og kulturelle området³. I en slik ramme er nasjonalitetsprinsippet blitt oppfattet som brysomt, og av mange fordømt som utidig og uønsket. I kulturlivet er assosiasjonene mellom nasjonalisme og krig blitt vel innarbeidet, ofte med annen verdenskrig som referanse.

Dette assosiasjonsmønsteret holder likevel ikke analytiske tester. Både den tyske historikeren Peter Alter og den engelske historikeren Anthony D. Smith har

³ Øyvind Østerud: *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Ad Notam, Gyldendal 1999

framholt at Hitlers politikk på 1940-tallet ikke kan kalles nasjonalistisk, men imperialistisk⁴. En annen sak er at Hitlers form for nasjonalisme på 1930-tallet fikk et sterkt rasistisk preg, og at denne form for statslegitimering lot seg lettere lede over i en imperialistisk ekspansjonspolitikken enn hva en nasjonalkulturell legitimering ville ha gjort⁵.

I Norge kom nasjonsbygging og demokratibyggning til å gå parallelt, begge med sterk folkelig forankring. Norsk nasjonsbygging kan ikke forklares som et eliteprosjekt med front mot en folkelig demokratisk politikk. Hos oss ble nasjonsbygging og demokratibyggning to parallelle prosjekter utover attenhundretallet og inn i det nittende århundre. Heller ikke krigen endret dette. Motstandskampen ble dels demokratisk begrunnet, dels nasjonalt. I 1945 var den nasjonale begeistring avgjort mer synlig enn den demokratiske.

Like etter krigen ble det gitt ut bøker som skulle vise at de demokratiske nasjonalstatene hadde hatt et flerdimensjonalt utgangspunkt. Historikeren Arne Bergsgård listet han opp fem dimensjoner som sentrale for nasjonal identitet og lojalitet: •Målet eller språket. •Tro og religiøs tilhørighet. •Ætt og tilknytning til foregående og kommende generasjoner. • Identifikasjon med landet /fedrelandet. • Tilhørighet med en felles politisk historie⁶.

I gjenreisingsperioden gikk en tverrpolitisk nasjonal solidaritet sammen med en fornyet utvikling av velferdspolitikken. I 1967 ble de mange nye velferdsordninger søkt samordnet i Folketrygden, omtalt som ”sluttsteinen i velferdsbygget”.

Paradoksalt nok er det særlig fra denne tid at velferdsutgiftene sprenger alle prognoser, samtidig som internasjonal påvirkning av mange slag uttynner

⁴ Anthony D. Smith: *Theories of nationalism*, Holmes & Meier, N.Y. 1983
Peter Alter: *Nationalism*. Edw. Arnold, London 1985 (s. 50f).

⁵ Richard Weikart: *From Darwin to Hitler: Evolutionary Ethics, Eugenics, and Racism in Germany*. Palgrave/MacMillan, New York 2004.

⁶ Arne Bergsgård: *Nasjonaliteten i europeisk historie*, Aschehoug 1946.

oppslutningen om det nasjonale. Liknende tendenser kan vi også finne i flere andre nærstående land. Her har dette forholdet ført til velferdspolitiske innstramninger og til debatter om velferdstatens grenser, begrunnet både i landenes økonomisk yteevne og i skattebetalernes lojalitet. I Norge har vi langt på vei unngått denne debatten, takket være oljen. Men ingrediensene til framtidige kriser ligger der like fullt.

Velferdutgifter ute av kontroll?

På begynnelsen av 1960-tallet er det beregnet at de offentlige utgifter i Norge utgjorde rundt 30 prosent av BNP. På begynnelsen av 1990-tallet var andelen økt litt over 50 prosent. Ser vi på helseutgiftene spesielt, så var de totale helseutgiftene kommet opp i 121 milliarder kroner i 2002, etter å ha ligget på omkring 40 milliarder i 1990 og vel 73 milliarder i 1998, etter samtidens pengeverdi. I perioden 1990 til 1998 var den gjennomsnittlig årlig veksten ca. 8 prosent. Korrigert for prisstigningen var den reelle veksten i de totale utgiftene 4,4 prosent i gjennomsnitt pr. år. Dette er en årlig vekstrate som er langt større enn hva politikerne forestilte seg på slutten av 1960-tallet, da folketrygden ble opprettet.

Endringer i alderssammensetningen kan forsterke inntrykket av at vi står overfor en utvikling som partiene ikke har kontroll over. Vi får flere eldre samtidig som antallet unge i yrkesaktiv alder (16-67 år) reduseres. Ifølge nyere beregningen fra SSB er antallet personer over 67 år forventet å øke fra 610.000 personer i 2002, til mellom 1,1 og 1,4 millioner i 2050. Andelen over 67 år anslås å øke fra dagens 14 prosent til mellom 19 og 22 prosent. Tallet på personer over 90 år er beregnet å bli mellom 80.000 og 162.000 i 2050, mot 27.000 personer i 2002.

Andelen unge i yrkesaktiv alder øker ikke i takt med andelen pensjonister. Fra 1972 til 2001 steg antall sysselsatte med ca 650.000, mens antallet alderspensjonister økte med omtrent 280.000. Mot år 2050 forventes tyngdeforholdet å bli omvendt. Antallet alderspensjonister antas å øke med 650.000 mot midten av århundret, mens antall unge yrkesaktive sannsynligvis bare vil øke med 300.000. Dette peker tydelig i retning av at velferdsforpliktelsene blir en større byrde på de som arbeider. Hvor

stor belastning som blir politisk akseptabel vil være avhengig både av rent økonomiske forhold og av de yrkesaktives villigheten til å betale høye skatter og avgifter.

Den type utviklingstrekk har som nevnt fått mange forfattere i andre land til å skrive om velferdstatens krise, På svensk hold har fire samfunnsforskere nylig gitt ut et skrift med tittel *Exit Folkhemsverige*, der de hevder at den velferdsmodellen som ble bygd opp på 1950-, 60- og 70-tallet er ved å gå i oppløsning, ikke minst på grunn av en innvandring som har falt atskillig dyrere enn tidligere antatt.⁷ På dansk hold har tyrkiskfødte Thomas Gür hevdet at ”velfærdsstaten vil dø. Ikke ideen om velfærd, men staten som velfærdsordningenes garant.”⁸

Mangfold og manglende enhet

I februar 2004 startet redaktøren av det engelske magasinet *The Prospect* en debatt der han spurte om det forente kongeriket var blitt for mangfoldig til å kunne opprettholde den gjensidige moralske forpliktelser som er nødvendig for et godt samfunn og for en omfattende velferdsstat⁹. Etter tre århundrer med homogenisering gjennom industrialisering, urbanisering, nasjonsbygging og kriger hadde landet i et halvt århundre med fred, velstand og mobilitet dyrket variasjon i verdier og livsstiler. Til denne idealisering av kulturvariasjon kom så en etnisk variasjon, først og fremst gjennom to store bølger av immigrasjon, på 1950- og 60-tallet og senere på 1990-tallet. Etter hvert som det britiske samfunnet var blitt mer mangfoldig og heterogent, hevdet Goodhart, så hadde mye av limet ved en felles kultur smuldret bort. Han skrev videre at venstresidens forkjærlighet for mangfoldet kunne komme i konflikt med andre verdier og også med interessene til

⁷ Ingrid Björkman, Jan Elfverson, Jonathan Friedman og Åke Wedin, 2005, *Exist Folkhemsverige. En samhällsmodells sönderfall*. Cruz del Sur, Torsby.

⁸ *Jyllandsposten* 25.05.01

⁹ David Goodhart: ”Too diverse - Is Britain becoming too diverse to sustain the mutual obligations behind a good society and the welfare state?” *The Prospect*. Feb. 2004. (Svar og gjensvar i påfølgende numre)

folkegrupper som den en gang kjempet for. Her kan det bli spurt: Hvorfor skal jeg betale for folk som gjør saker og ting som jeg ikke ville gjøre?

Det som Goodhart her peker på er at oppslutningen om dyre velferdsordninger ikke bare er et spørsmål om økonomisk tåleevne i et land, men også et spørsmål om nasjonalt samhold. Liknende tanker finner vi i skrifter av Kajsa og Jonathan Friedmann i Sverige og av Karen Jespersen og Ralf Pittelkow i Danmark¹⁰.

Det er her grunn til å gå tilbake til de forskjellige oppfatninger av nasjonalitet som en forutsetning for nasjonalt samhold. Idéhistorisk kan vi finne betydelige forskjeller mellom en mer formal nasjonsforståelse blant franske filosofer og en mer substansiell tysk nasjonsforståelse. Det er lett å hevde at den franske nasjonsforståelsen er lettest å forene med en inkluderende politikk og at den derfor er mest ønskelig. Til og med skyldbetyngede tyskere, som Jürgen Habermas, har argumentert for å erstatte tradisjonen fra Herder med det som er kalte for en ”forfatningspatriotisme”, en oppslutning om lovbestemte spilleregler. Men, dette har vist seg å bli lovlig tynt som et moralsk appellgrunnlag. Jo flere ulike kulturer som søkes sidestilt i en nasjonalkultur, dess mindre blir det fellesgodset som alle må forholde seg til.

Teoretisk kunne en tenke seg at solidaritet skulle utvikles som en universell idé, uten tilknytning til nasjonale eller andre inndelinger som impliserer forskjellsbehandling av ”vi” og ”de”. Det finnes imidlertid både psykologiske og evolusjonære argumenter for at en slik idé ikke vil kunne erstatte de partikulære former for lojalitet¹¹.

Fra felles kultur til politisk korrekthet

Vestlige demokratier har vært karakterisert av at det moralske samholdet i

¹⁰ Ralf Pittelkow: *Forsvar for nationalstaten*. Lindhardt og Ringhof, København 2004

¹¹ Garrett Hardin, *The Limits of Altruism. An Ecologist's View of Survival*. Indiana University Press 1977.

samfunnet har vært basert på felles kultur og ikke bare på et maktmonopol for å opprettholde lover. Det er her grunn til å understreke at et slikt kulturelle fellesskapet ikke har betydd kulturell ensretting. Fellesbildet av norsk kultur har vært preget av både geografiske og sosiale forskjeller. Poenget her er at bildet har vært felles for alle som har gjennomgått en norsk sosialisering, jfr. Nordahl Rolfsens lesebok gjennom et halvt århundre.

Alle nordmenn har feiret jul og syttende mai på tradisjonelle måter. Og om ikke alle la det samme i feiringen, så var det anerkjent at feiringen sto for noe substansielt, som noen kunne ha mer innsikt i enn andre. Liknende ting kunne sies om forholdet til norsk språk.

Oppfatningen har vært at det foreligger bestemte kulturtradisjoner som alle som kaller seg nordmenn må forholde seg til. Derimot var det ikke meningen at alle skulle mene det samme om politikk, som kunne ses som et variabelt og interessebestemt anliggende, og der det kunne være en fordel å ha et arsenal av forskjellige fortolkningstradisjoner til å forså og møte ulike utfordringer.

En demokratisk politikk kunne bli framholdt som pluralistisk, i alle fall i prinsippet. Staten skulle støttet ulike partier og mange forskjellige aviser. Også forskjellige forskningsinstitusjoner, som ivaretok varierende vinklinger, ble sett som en styrke for en realitetsorientert politikk. Politikken var instrumentell og foranderlig. Kulturen var noe felles og foreliggende, noe som alle var preget av og som alle burde lære seg å forholde seg til.

Dette er mer og mindre blitt snudd på hodet i senere tid. Nå blir kultur framstilt som noe hvert individ kan velge etter eget forgodtbefinnende, gjerne som identitetsmerker og opplevelsestilbud, som dels staten og dels det private markedet skal sørge for at er mest mulig variert. Kunst kan bli sett som overraskende formgivning, som enhver kan legge sin egen mening i. Samtidig framhodes det at alle mennesker egentlig er like, ”uavhengig av tro, kultur, og etnisitet”.

Kulturlivets talsmenn kan snakke strengt og moralistisk om forskjellige former for totalitære trusler, men uten å balansere sine trusselbilder med anomiske utfordringer. Samfunnet kan bli sett som en sum av individer som konkurrerer om å framføre egne krav som mer berettiget for oppmerksomhet enn andres. Folkevalgt politikk er langt på vei blitt en administrering av sytende grupper, mer

enn en styring av samfunnet.

I denne forvandlingen skjer det noe med den demokratiske frihet. Vi ender ikke i anarkiet, i alle fall ikke foreløpig. Vi viker tilbake for prinsipper som ”hver mann sin religion, sin etikk og sine trafikkregler”. Noe må være felles og likt, det mener til og med Thomas Hylland Eriksen. Men hva blir så fellesskapets grunnlag i det angivelig flerkulturelle Norge?

Det er i denne sammenheng vi må forstå presset mot det politisk korrekte: Privat kan du mene og tro hva du vil, men offentlig skal du bekjenne deg til et bestemt sett av politisk riktige meninger. Det ”politisk korrekte” betyr ikke lenger bare en hensynsfull språkbruk - som ”innsatt” for ”fange” - det er blitt et en bevoktet arena av moralsk akseptable samfunnsoppfatninger. Det som kommer utenfor arenaen kan omtales som ”grums”.

Tilsynelatende kan det virke som om de politisk korrekte meninger bare er gode og allmenn, i og med at det er snakk om honnørord som demokrati, menneskeretter og frihet. Men vi skal ikke ha pirket mye bort i disse verdiene før vi oppdager at det bare er visse vinklinger på demokrati, menneskeretter og frihet som skal diskuteres. Denne begrensingen holder mange debattanter ute fra det felles ordskifte. En følge av det er at offentlige oppfatninger blir mer ensidige og ofte også mer urealistiske enn de behøvde å bli.

Ett slikt felt for urealistisk debatt dreier seg om utviklingen av rettigheter knyttet til velferdstaten. Debatten har av og til fått et preg av å være en strid mellom sjenerøse og restriktive grupperinger nå det gjelder å få vedtatt forskjellige rettigheter. Forutsetningene på sikt for at slike ordninger skal kunne opprettholdes, diskuteres lite. Vi har knapt noen diskusjon som tar opp både økonomiske, demografiske, kulturelle og økologiske forutsetninger for en langsiktig realistisk velferdspolitik.

Det er grunn til å mene at det først og fremst er den politiske venstreside som har sviktet sin oppgave for å utvikle omfattende konsekvensanalyser når det gjelder velferdspolitikken. Men heller ikke den politiske høyreside har levd opp til sine historiske forpliktelser til å ivareta moralens mange forutsetninger. Både de radikale og de konservative perspektivene er langt på vei blitt overskygget av liberale prinsipper.

En av de ting som tidligere konservative var opptatt av å formidle, var *betydningen* av å opprettholde samfunnet som en moralsk forpliktende enhet. Edmund Burke framførte i sin tid en skarp kritikk av de franske teoretikere som ville konstruere et nytt samfunn uten tradisjonenes tyngde. Han framholdt at det ikke var noen tilfeldighet at en slik løsrevet frihetsdyrking åpnet opp for et pøbelvelde og et terrorregime – les Victor Hugos ”1793” – deretter oppslutning om Napoleon som diktatoren som skulle bringe orden og imperialisten som skulle bringe ære, med et resultat i blodige kriger og et endelig nederlag for forestillingen om Frankrike som Europas ledende land.

Konservative skulle ha som oppgave å se fornuften i tradisjoner som ikke alltid er fornuftig begrunnet, og av å forutse følger av omfattende forandringer på snevre teoretiske premisser. Radikale skulle ha som oppgave å forfølge konsekvenser av meninger som flyter på å være vanebestemte eller bare politisk identitetsmerker. Det er grunn til å mene at når det gjelder velferdspolitikkenes forutsetninger og følger har ingen av partene helt levd opp til sitt mandat.