

Anne-Lise Seip

NOEN BEGREPER OG FORKLARINGSTYPER I STUDIET AV SOSIALPOLITIKK

Flukten fra markedet og “Social Man”

“The more I try to understand the role of welfare
and the human condition, the more untidy
it all becomes.”

R. M. Titmuss, 1968.

Å våge seg inn i debatten om forskningsstrategier og bruk av modeller — en debatt som ikke minst finner næring gjennom vektige og viktige innlegg i Scandias spalter — er som å gå inn i lövens hule. Før eller senere blir man spist. Man kan da velge heller å kretse litt omkring i det større historiske landskap utenfor huleinngangen. Der kan man se hvordan forskning foregår i praksis. Hvilke strategier nyttes? Hvilke modeller kan vi etterspore? Studiet av andres forskning kan være en veiviser til valg. Står man selv foran en ny forskningsoppgave, er en gjennomgang av begrepsdannelser og forklaringstyper hos andre et naturlig første steg.

Modeller og strategier kan hjemføres til profesjoner, forskningsmiljøer og forskningstradisjoner. I studiet av og debatten omkring sosialpolitikk har fra første dag to grupper opptrådt: historikere og sosiologer. (Velferdsøkonomer holdes her utenfor.) Dette er et felt hvor begge har deltatt, både med synkrone studier og systemanalyser, med forklaring av historisk utvikling og endring, og med normativ teori og direktiver for handling. At feltet slik har vært gjennomtrålet av jegere fra to stammer, gir oss mulighet for å sammenlikne deres angrepsmåte og redskap. Dersom vi betrakter historien som *vår* jaktmark, må vi spørre: har inntrengerne noe å lære oss?

Går vi til forskningen omkring utviklingen av sosialpolitikk i moderne tid, finner vi at mens de fleste historikere arbeider med *konflikt* som det viktigste inntak til forståelse, legger sosiologer vekt på integrasjon, konsensus, verdifelleskap. Marx og Parsons spøker i bakgrunnen. Mens “velferdsstaten” for historikeren Asa Briggs er en stat med visse kjennetegn, er den for sosiologen T. H. Marshall et “system” holdt vedlike ved konsensus, “a social system which has ... a distinctive, comprehensible or integrated personality”.¹ Mens utviklingen fram

¹ Marshall 1961: 287.

mot denne statstype eller dette "system" for historikerne er gått gjennom alle typer av konflikt, fra klassekamp til interessenmotsetninger mellom profesjoner og økonomiske interessegrupper, har den for en sosiolog som Marshall gått gjennom en indre og nødvendig utvikling av nye strukturelle betingelser for likhet og integrasjon i det kapitalistiske system.

Felles for begge grupper er imidlertid deres oppfatning av hva sosialpolitikk, etter sitt vesen, så å si, er. Sosialpolitikk er en bevegelse bort fra markedsøkonomiens lover. Man kan se denne bevegelse som determinert; et resultat av innebygde forutsetninger i systemet. Karl Polanyis syn, som er avvist som forkastelig funksjonalisme av historikeren Asa Briggs,² er at det 19. århundres sosialhistorie er kjennetegnet ved en dobbel bevegelse: utbredelsen av markedssystemet, og begrensningen av det. "Society protected itself against the perils inherent in a self-regulating market system—this was the one comprehensive feature of the age."³ Men også Briggs, som forkaster forestillingen om det nødvendige, "necessity",⁴ som politikken utspring, ser sosialpolitikk som forsøk på å temme markeds-kreftenes spill.⁵ Om denne rammedefinisjon er der almen enighet.⁶ Sosialpolitikk er en flukt fra markedet.

Hvorfor denne flukt? Harmoni-økonomenes tro på at det selvregulerende marked ville bringe både økonomisk vekst og utjevning, syntes ikke rettferdiggjort da sosialpolitikken tidsalder begynte. Den kapitalistiske markedsøkonomi forutsatte ulikhet. Ulikhetens konsekvens var konflikt. To hovedtyper av forklaringer av flukten trer da fram.

Først: sosiallovgivning og sosialpolitiske tiltak var midler til å konsolidere markedsøkonomien ved å moderere den, og slik skjermte den borgerlige stat fra konflikt. "Integrasjon" ble et virkemiddel — og en ideologi — for de som ville bevare det bestående.

Gjennomført finner vi denne forklaringstypen hos C. B. Macpherson: Den kapitalistiske økonomi trengte visse typer regulering. Arbeidervernlover måtte komme under enhver omstendighet. Den borgerlige stat trengte ro og orden, og Bismarck og hans etterliknere sikret dette mest effektivt gjennom sosialpolitiske lover. Idet stemmeretten gav muligheter for press nedenfra, kunne pasifiseringen med fordel skje gjennom det politiske apparat. Konklusjonen for Macpherson er at den borgerlige stat konsoliderte seg selv og sitt økonomiske system med en slags

² Briggs 1972: 18. Forklaringen "at once to general and to remote".

³ Polanyi (1944) 1971: 30.

⁴ Briggs op.cit.: 18.

⁵ Briggs 1961: 228, "to modify the play of market forces".

⁶ Jfr. Fraser 1973: 1 ff., sosialpolitikk svaret på "cash nexus" samfunnet. Perrin 1967 og Wilensky 1965: 31, 66, 67, 83 og passim ser sosialpolitikk som svar på industrialismens virkninger. Rold Andersen 1971: 148 ff. ser med støtte i Walter Galenson: Social Security and Economic Development, 1968, sosialpolitikk også som et middel til å tilpasse individene til hurtig sosial forandring og gjøre dem mer funksjonsdyktige i samfunn med hurtig økonomisk vekst. Jeg ser dette som en variant av markedsøkonomi-forklaringen.

naturnödvendighet: "The liberal state fulfilled its own logic. In so doing, it neither destroyed or weakened itself, it strengthened both itself and the market society."⁷ Samme resonnement, men gitt mindre omfattende rekkevidde, finner vi hos Marshall når han peker på at både skolelover og fattiglover i det 19. århundre var støttetiltak for en kapitalistisk økonomi, "an aid, not a menace, to capitalism".⁸

Sosialpolitiske lover får etter en slik forklaring en dobbel karakter. Dels blir de, utilsiktet, strategiske virkemidler for å tilpasse markedsmekanismen. Dels blir de "blöte" maktmidler til bevisst sosial kontroll og samfunnsforsvar. Den siste forestillingen treffer vi hyppigst, ja så hyppig at det nesten ikke er verd å belegge den.⁹ Den belegger seg jo best selv i kildene. "Sosial-lovgivning" sa Arthur Balfour, "er sosialismens mest effektive motgift".¹⁰

Etter en slik forklaring har sosialpolitiske lover en aktiv funksjon. Men de kan også tolkes som et slags etterslep. Sosialpolitiske lover kan forklares som post hoc justeringer av tilpassning til nye forhold som allerede har funnet sted i praksis. Særlig arbeidervernlover har vært gjenstand for slik tolkning. Lars Olsson har sett lovene som regulerte barnarbeid dels som en slags forsinket konsesjon etter at barnarbeidet av teknologiske grunner hadde mistet sin økonomiske betydning,¹¹ eller muligens som et strukturrasjonaliseringstiltak; Vilhelm Aubert har sett lover om arbeidstidsforkortelse som en "formalisering av ordninger som allerede er vokst fram" på grunn av ny teknologi og endret styrkeforhold mellom partene i arbeidslivet.¹² I begge disse forklaringstypene spiller strukturelle endringer en hovedrolle. Loven er en virkning, ikke en årsak.

Denne forklaringstypen synes mer anvendbar for kontraktreguleringslover enn overfor lover med klarere tilbudspreget. Problemet kan belyses ved en undersøkelse av Kersti Ericsson, som setter utviklingen av norsk sinnsykevesen inn i en marxistisk tolkningsramme: "De grunnleggende drivkreftene bak sinnsykevesenets utvikling må vi lete etter i samfunnets materielle basis."¹³ Ericsson opererer med

⁷ Macpherson 1969: 11.

⁸ Marshall 1970: 35.

⁹ Briggs 1961: 249, Bismarck ønsket å hindre "class-war", Born 1957: 23, sosialpolitikken under Bismarck "die positive Ergänzung der Unterdrückungspolitik die Sozialdemokratie", Gilbert 1973: 19, "the defence against socialism was social legislation", Samuelsson 1973: 313, det uttalte formålet med lovgivningstiltak i Riksdagen i 1880-årene å unngå "samhällsfiendtligt missnöje", Ericsson 1975: 7, sosialpolitiske tiltak styrt av "den herskende klasses interesser". Jfr. Eklunds definisjon av klasselov: "sådan lag som en samhällsklass tillgriper för att vinna, stärka eller vidmakthålla en maktställning över en annan samhällsklass", cit. Aubert 1976: 67. Aubert avviser definisjonen fordi den gjør praktisk talt all lovgivning til klasselovgivning ut fra Eklunds eget perspektiv.

¹⁰ Cit. Fraser 1973: 129.

¹¹ Olsson 1974: 241.

¹² Aubert 1976: 90. Aubert ser imidlertid arbeiderklassens medvirkning i praksis som viktig.

¹³ Ericsson 1975: 7. Anmeldt av Einar Kringlen i "Nordisk Psykiatrisk Tidsskrift" 1975: 408—409, som anfører kritikk på de samme premisser.

“den herskende klasses interesser”, “den økonomiske nødvendighet” og med et “behov for kontroll med sosial uro”¹⁴ som motiv for ny lovgivning og asylbygging. At en slik forklaringstype er vanskelig å gjennomføre framgår av at hun må trekke inn en støtte- forklaring av mer idealistisk type. Helsepersonellet blir bærere av den terapeutiske ide: “en humanitær bevegelse mot mishandling av sinnssyke, og for helbredelsesmuligheter”.¹⁵ Siden den herskende klasse styrer både vitenskap og ideologi-produksjon,¹⁶ blir dette element i forklaringen stående nokså uformidlet. Det blir også uforklarlig at asylbyggingen gikk så tregt. Et problem kan formuleres: krever tilbuds- eller ressurslover en annen type forklaring enn kontraktregulerings- og tvangslover?¹⁷

Felles for disse forklaringstyper, enten de ser sosialpolitiske tiltak som aktive virkemidler eller som sene justeringer, er imidlertid at de ikke ser dem som instrumenter til kvalitativ samfunnsforandring, men snarere som redskaper for å bevare en eksisterende struktur i sine hovedtrekk. I siste instans trekker den herskende klasse alltid trumf.

Det er imidlertid en annen måte å tolke flukten fra markedet på. Vi kommer nå til den annen hovedforklaringstype. Man kan se sosialpolitikk som de undertryktes vei mot et nytt system, et system hvor de ikke var prisgitt markedets lover. Alle de som flykter har altså ikke samme mål. De som vil konsolidere, tar sikte på å skape trygghet innenfor markedet, og på dets egne premisser — selvhjelp og forsikring. De vil nok ha integrasjon, men med akseptering av ulikhet. De som vil forandre vil bort fra markedet, de vil skape trygghet ved å oppheve det. De ønsker integrasjon og likhet.

Den mest konsekvente tolkning av den sosialpolitiske utvikling som en utvikling mot integrasjon og likhet gir T. H. Marshall. Veksten i det han kaller sosiale rettigheter, “social rights”, i det 20. århundre er en vekst innenfor det kapitalistiske system av typer av rettigheter som strider mot et av systemets grunnprinsipper, ulikhet. “Class-abatement is still the aim of social rights, but it has acquired a new meaning. . . . It has assumed the guise of action modifying the whole pattern of social inequality.”¹⁸ Sammenhengen mellom denne utviklingen og arbeiderklassens egne sosialpolitiske målsettinger og krav er imidlertid svakt betonet hos Marshall, selv om den er der.¹⁹

Langt mer inngående finner vi denne sammenhengen drøftet i mer tradisjonelt

¹⁴ Op.cit.: 200.

¹⁵ Loc.cit.

¹⁶ Op.cit.: 8.

¹⁷ Distinksjonen støtter seg på *Aubert* 1976: 89, 90, hvor han skiller mellom ressurslov og tvangslov. *Aubert* knytter rettens funksjon i velferdsstaten til fordeling av ressurser og verdier, og framholder rettens “ressursaspekt”, op.cit.: 43. Ressursaspektet må sees sammen med fordelingsaspektet, og dermed med klasse- og interesseløstninger i samfunnet, op.cit.: 54.

¹⁸ *Marshall* 1950: 47.

¹⁹ Op.cit.: 43, 44.

historiske framstillinger. Vekten blir lagt på presset nedenfra. Sett i et slikt perspektiv blir oppkomsten av parti-systemet av avgjørende betydning. Sosialpolitiske lover sees som kompromiss mellom klasseinteressene, hvor begge parter har hatt tap og gevinst. Gjennom partiene formuleres tilbud og overbud. Sosialpolitikk blir selv en "vare" på det politiske marked.²⁰ Går man inn på slike forklaringer — og det gjør mange — blir det viktig å analysere lovene ut fra et dobbelt utspring: både som uttrykk for forsøk på å konsolidere det bestående, og som forsøk på å omforme det. En av dem som har gjort dette, og som sterkt har framhevet arbeiderbevegelsens egen sosialpolitiske innsats i dette spillet mellom politiske motparter er Arthur Marwick, som gjennom å studere ikke bare parlamentskompromisser, men vedtak og krav i andre parti-instanser, finner at en rekke viktige prinsipper for moderne sosialpolitikk i England først ble utformet som underklassens politiske krav.²¹ Sosialpolitiske lover, som hos noen forklares som klasseslover, kan av andre forklares som arbeiderklassens lover.

Ved siden av eller underordnet slike mer omfattende forklarings typer, finner vi forklaringer på mindre generaliserende nivå, det vi kan kalle delforklaringer. De kan ta utgangspunkt i visse tidsbestemte betingelser som trekkes fram som særlig viktig forklaringsfaktor; Friedlander bruker befolkningsutviklingen, Montgomery og Myrdal bruker det økonomiske ressursnivå (mer som rammebetingelse enn som forklaring riktignok), Titmuss og andre bruker krigen, Briggs og Winch bruker arbeidsløsheten, og alle bruker politisk konflikt og strid mellom profesjonsinteresser.²² Ingen av disse forklaringene rekker imidlertid til å gjøre forståelig utviklingsbevegelsens retning. Her er det en ideologisk forklaringstype kommer inn.

En funksjonalistisk variant av den ideologiske forklaringstypen finner vi hos Marshall, som viser hvordan endring skaper endring, altså hvordan normsystemer og samfunnssystemer utvikles innenfra gjennom endogene faktorer. Marshall bygger opp en utviklingsmodell omkring veksten i rettigheter, "rights". Borgerrett, "civil rights", skapte i det 18. århundre en type likhet som var nødvendig for markedsøkonomien, "necessary to the maintenance of that particular form of inequality".²³ Men likhet skapte ny likhet. Av borgerrett vokste politiske rettig-

²⁰ Særlig gjennomført er dette hos *Kjeld Philip* 1947, som ser dette som en hovedforklaring på fremveksten av sosialpolitikken etter 1870.

²¹ *Marwick* 1967.

²² Jfr. *Friedlander* 1962, som ser befolknings situasjonen som viktigste forklaringsfaktor ved framveksten av fransk sosialpolitikk, særlig dens form; *Montgomery* 1951: 31, svake ressurser og sterk befolkningsvekst gjorde effektive hjelpetiltak umulige, problemene ble løst ikke ved sosialpolitiske tiltak men ved økonomisk vekst; *Myrdal* 1958: 13 taler om "the increase of productivity and economic resources which allowed a greater social generosity". *Titmuss* 1950 analyserer sammenhengen mellom warfare—welfare i stor detalj. Om arbeidsløshet jfr. *Briggs* 1967: 227 og *Winch* 1969: 20. Profesjonsinteresser er framholdt av *Wilensky* 1965: 284, 325 og passim.

²³ *Marshall* 1950: 33.

heter, av individets kontraktfrihet ble den kollektive forhandlingsrett avledet. I det 20. århundre utviklet likhetskravet seg slik at det kom i motsetning til kapitalismen. "Social rights", sosiale rettigheter, var nettopp et krav om kontroll med markedet, om trygghet uten konkurranse, om redistribusjon gjennom kollektive goder, om minimumsstandarder uavhengig av markedsverdien av arbeidskraften. Vi har vel her en klart funksjonalistisk orientert tenkemåte, hvor noe som på en tid var funksjonelt for systemet, utvikles til en dysfunksjon som endrer dette. Systemet bærer i seg både strategier for sin egen konsolidering og spirer til sin egen endring.

Hos Marshall er normsystemet den dynamiske faktor, det som driver utviklingen. Andre, som er langt borte fra funksjonalismen, har imidlertid også pekt på betydningen av ny normorientering. Briggs peker på den konvertering av verdier som skjedde i slutten av det 19. århundre mellom arbeiderklassen og de øvrige klasser. Arbeiderne aksepterte ideen om et dynamisk samfunn og mobilitet, overklassene i noen grad ideen om trygghet.²⁴ Vilhelm Aubert har pekt på den stabiliseringseffekt sosialpolitiske lover har. Det er en slags "bordet fanger"-teori: arbeiderklassen aksepterer i stigende grad statens rettssystem fordi den selv blir beskyttet ved lovene. Denne "appellen til legaliteten"²⁵ har samfunnsomdannende konsekvens, arbeiderne borgerliggjøres. Dette er også en form for norm-konvertering. Hvordan en slik normvekst skjer viser Kurt Samuelsson, som har tatt for seg de offisielle verdipremisser som har ligget til grunn for sosialpolitisk handling i Sverige de siste hundre år. Samuelssons forklaring på hvordan utviklingen av de seks hovedvurderinger som han arbeider med, humanitetstanken, resosialiseringstanken, integrasjonstanken, solidaritetstanken, likhetstanken og trygghetstanken, er skjedd, ligger vesentlig på det politiske plan. Sosialdemokratiet kom på offensiven og omformet den borgerlige integrasjonsideologi og gav den et offensivt preg.²⁶ Også her skjer det en norm-konvertering. Analyser av ideologisk endring munner alle ut i den samme konklusjon: sosialpolitiske tiltak ble i sin form påvirket av rådende og ofte stridende ideologier. I prosessen ble samfunnets totale normsystem endret. Forholdet mellom denne endring og endringer i basis er ofte skissemessig antydning, men nettopp del-forklaringer av typen krig, arbeidsløshet, befolkningsutvikling blir gjerne nyttet her.

Tiltross for ideologiske og praktiske kompromisser, eksisterer fortsatt konflikt, konflikt som må forklares. Konflikten er nettopp knyttet til vurderingen av markedsøkonomiens rolle. I sitt syn på denne konflikten nærmet Marshall seg i 1950 en forklaring som tok utgangspunkt i klasseforholdene. Mot anklagen om at det var selvmotsigende å opprettholde markedsmekanismen på den ene side

²⁴ Briggs 1961: 241. Briggs peker også på andre elementer: ny holdning til staten, op.cit.: 239, og religiøse verdier, op.cit.: 251.

²⁵ Aubert 1976: 91.

²⁶ Samuelsson 1973: 315.

f. eks. gjennom lønssystemet, og å begrense det på samme tid gjennom andre tiltak, f.eks. prisregulering, svarte han at nettopp denne motsigelsen holdt systemet i balanse, og at den var en naturlig konsekvens av utviklingen: "this conflict of principles springs from the very roots of our social order in the present phase of the development of democratic citizenship".²⁷ Marshall så status presens 1950 som "a compromise", et midlertidig balansepunkt, og han ventet at konflikter i det sosiale system ville forrykke det. I denne tolkning ligger både en erkjennelse av at sosial konflikt er en drivkraft i utviklingen av normsystemene selv, og en tolkning av den foregående utvikling som en kamp mellom grupper med ulike normsystemer. Klassene, og partiene, finnes hos Marshall, godt innpakket.

Sosialpolitikk har inntil nå ikke vært definert på annen måte enn ved et løst formular: flukten fra markedet. Denne oppfatningen av sosialpolitikken "vesen" bekreftes ved de definisjoner og periodiseringer vi finner både i kilder og litteratur. Dette blir særlig klart hvis vi går omvendt kronologisk tilverks, og tar for oss ikke sosialpolitikk, slik den ble oppfattet omkring århundreskiftet, men velferdsstaten, det foreløpige slutt punkt.

Den mest begrensede, og samtidig mest vidtgående definisjon er Marshalls system-definisjon. Han etablerer som utgangspunkt en ideal-type av et sosialpolitisk subsystem. Det er kjennetegnet ved at det ikke har noen av markedsmodellens trekk, det er en anti-markedsmodell. Ideal-typen er et system bygd på likhet, på ikke-konkurrans. Det har ingen spesiell målgruppe, hverken utenfor markedet, slik som de fattigunderstøttede, eller innenfor, slik som lønnsarbeiderne. Det tar for seg "the normal needs of all"²⁸ og yter til alle etter ens prinsipper. Det er altså utenfor klassesystemet, har "nothing to do with class relations".²⁹ Denne ideal-typen finner Marshall materialisert i helsevesenet i England, og det er derfor selve symbolet for velferdsstatens idé, "the true symbol of the Welfare State".³⁰ Velferdsstaten som sosialt system, gjenkjennelig og avgrenset i historien, er et system hvor staten prøver å realisere, helt eller delvis, de prinsipper som ligger til grunn for ideal-typen, hvor staten nytter en rekke midler for å kontrollere, påvirke og avskaffe virkningene av markedsmekanismen med det formål å maksimere alle samfunnsmedlemmenes velferd.³¹ Som ethvert system er det pr. definisjon avhengig av konsensus. Da Marshall skrev, så han tilbake på det sosialpolitiske system som var etablert i England under og etter 2. verdenskrig som velferdsstatens klassiske epoke. Den konsensus krigen skapte

²⁷ Marshall 1950: 84.

²⁸ Marshall 1961: 296.

²⁹ Op.cit.: 298.

³⁰ Loc.cit.

³¹ Op.cit.: 288.

var da alt i oppløsning. Klasseløse sosialpolitiske systemer lot seg ikke lenger lett etablere. I Tyskland og Frankrike hadde velferdsstaten aldri vært realisert.³²

Sosiologen Marshalls definisjon knytter begrepet velferdsstat til tiltak som tar sikte på å oppheve markedet. Historikeren Briggs gjør indirekte det samme, ved at han ser som et kjennetegn ved velferdsstaten at den etablerer klasseløshet, universalitet, i deler av det sosialpolitiske system: “ensuring that all citizens without distinction or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services”.³³ Det er nettopp dette siste kriterium som for Briggs skiller velferdsstaten fra det han kaller ‘sosialhjelp-staten’ (“the social service state”). Briggs er her inne på en periodisering, hvor altså introduksjonen av klasseløse systemer betegner en ny fase. Den samme inndeling finner vi hos Perrin, som har betegnet denne fasen som “le système de sécurité”, mens den foregående blir kalt forsikringsfasen. Det som preger siste fase er tillem্পning av prinsipper som universalité og unité, altså ytelse til alle og likhet i ytelser.³⁴

De definisjonene vi her har trukket fram er bygd på visse formtrekk. Det er formtrekk som ikke er almene i Vest-Europa og Amerika — men som kjenner seg ut i systemene i England, Canada, New Zealand, Island og Skandinavia. Det er formtrekk som er realisert i samfunn med relativt egalitær struktur, en egalitet som systemene selv antas å fremme. Det er en velferdsstatsdefinisjon for sosialdemokratiene, en definisjon som bygger på sosialdemokratisk normorientering: integrasjon gjennom likhet. Med denne begrensning gir de likevel innsikt i et viktig trekk ved utviklingen av sosialpolitiske tiltak rent alment, nemlig utvidelsen av sosialpolitikk fra å være bundet til en bestemt målgruppe, en klasse eller grupper innen klassen, f. eks. lønnsarbeiderne, til å være en politikk for alle; og etableringen av systemer hvor markedet ikke fungerer. Alle land i det område vi har nevnt har noe av dette. Men mens engelske definisjoner legger vekt på markedsløshet, legger tyske vekt på markedsregulering. Velferdsstat i Vest-Tyskland er realisering av “des Programmes der Sozialen Marktwirtschaft”. Man tar avstand fra “Dirigismus”,³⁵ men avskjermer fra markedets skadevirkninger, slik at markedsøkonomien i virkeligheten forbedres.³⁶ Forskernes egne holdninger til markedsmekanismens fortrefelighet eller skadelighet kommer vel her inn i bildet. At våre utvalgte engelske forskere står Labour nær, er sikkert.

Sosialpolitikk er altså oppfattet som en side ved markedsøkonomien, og samtidig som en markedsfri enklave innen denne. Hvordan skal vi tolke menneskelige handling i to så ulike kontekster? I markedet handler det økonomiske men-

³² Op.cit.: 300.

³³ Briggs 1962: 228.

³⁴ Perrin 1967: 311. Perrin er influert av engelske arbeider.

³⁵ Lütge 1960: 497.

³⁶ Albrecht 1955: 45.

nesket, det foretar sine frie og forutsetningsvis rasjonelle valg. Gir det noen mening å operere med "economic man" i et system hvor markedet er opphevet?

"Economic man" er et postulat. Ut fra dette trekker man slutninger om hvorfor folk flytter, hvorfor de velger jobber i industri framfor jordbruk, hvorfor de produserer korn og ikke kjøtt. Men hvorfor gir folk bort en halv liter blod gratis hver måned? Gjennom studiet av dette siste fenomen er Titmuss kommet nærmere inn på motivasjonsproblemet i sosialpolitikken enn noen annen forsker.³⁷ Som en motpol til "economic man" har han introdusert "social man" — det sosiale mennesket. Har vi bruk for dette begrep?

"Social man" har andre kjennetegn enn "economic man". Rasjonalitet får liten, eller iallfall fjernere betydning, men altruisme får stor. Valg ut fra egeninteresse viker for såkalte moralske valg, nyttemaksimering avløses av verdirealisering. "Social man" handler på grunnlag av et helt annet sett impulser.

Et sted må disse være forankret i personligheten. Titmuss opererer med et par forutsetninger her: at det eksisterer et biologisk behov for å hjelpe,³⁸ en "creative altruism", et sett "ultra obligations" which derive from our own characters and are not contractual in nature".³⁹

Dette er en teori om individuell motivasjon. Den bygges ut til en teori om sosialt rettet atferd. Bakgrunnen for individets handlemåte er ikke et behov for "ren" altruistisk handling, men for altruistisk rettet handling som fører til sosial integrasjon, en følelse av fellesskap: "some feeling of 'inclusion' in society; some awareness of need and the purpose of the gift".⁴⁰ Slik sosialt rettet handling ser Titmuss som en variant av det Mauss og Levy Strauss kaller "the theme of gift". Det er en variant hvor atferden vel kan sies å være rasjonell, men hvor det kalkulerende "bytte-elementet" i transaksjonen er svakt fordi mottakeren er anonym og "gjengaven" usikker, og hvor gaven kan innebære risiko eller ulemper for giveren. Bakgrunnen for gaven kan derfor ikke søkes i forventning om direkte gjensidig ytelse, men i følelsen av gjensidighet i betydningen sosialt fellesskap, integrasjon.

Begrepet "social man" er ikke bygd opp på grunnlag av studier av individuell atferd, men av kollektive handlingsmønstre. Innenfor moderne sosialpolitikk fant Titmuss en rekke handlingstyper som impliserer frivillig gave uten direkte gjengave. Blodgivning er bare en av dem. I samfunn av "gesellschaft"-typen eksisterte altså en rekke relasjoner som Tönnies, da han formulerte sin tese om at dette samfunnet bygde på et do ut des-prinsipp, ikke hadde sett, relasjoner som ikke var ledet av forventning om å få noe tilbake. Ved å analysere svar fra et utvalg

³⁷ Titmuss 1970, særlig kap. 12.

³⁸ Op.cit.: 211, "the biological need to help".

³⁹ Op.cit.: 212.

⁴⁰ Op. cit.: 238.

frivillige blodgivere om hva som motiverte dem, fant han at 80 % refererte enten til altruistiske motiver eller gjensidighet, solidaritet.⁴¹

Rammebetingelsen for at slike handlinger skal kunne finne sted, er at markedet er opphevet. Titmuss studerte blodgivning komparativt, og fant at i samfunn med private kommersielle blodgivningssystemer kunne man vente større følelseskulde, “a decline in the spirit of altruism”, og, på grunn av prismekanismen, polarisering og konflikt, “hostility and social conflict”.⁴² En medvirkende årsak var at slike systemer fungerte dårlig også ut fra teknisk/økonomiske kriterier.

Av sin undersøkelse trekker Titmuss to konklusjoner av normativ art: at individet har “rett” til å få tilfredsstilt sitt behov for altruisme og sosial integrasjon, og at samfunnet har plikt til å organisere sosialpolitiske systemer slik at dette kan skje: “If it is accepted that man has a social and biological need to help then to deny him opportunities to express this need is to deny him freedom to enter into gift relationship.”⁴³ Samfunnet må skape mulighet for integrasjon, “integrative systems”, som fremmer individets følelse av egen identitet, deltakelse og fellesskap og motvirker følelsen av fremmedgjøring.⁴⁴ Vi ser her at Titmuss knytter sitt begrep “social man” til Marshalls begrep “social right” — og erkjenner arven fra mellomkrigstidens teoretiker R. H. Tawney, som med sin bok “Equality” fra 1931 la et innflytelsesrikt ideologisk fundament under ideen om retten til klasseløse og like goder, til “fellowship”, realisert gjennom bl. a. sosialpolitikken.⁴⁵ At Titmuss ikke vil nøye seg med å påvise “social man”, men også kjempe for hans rett til eksistens, har han vist ved å delta aktivt i utformingen av Labours sosialpolitikk.⁴⁷

Dersom “economic man” teller blandt sine forfedre James Mill og Ricardo, kan “social man” kanskje regne Marx blandt sine aner. Men han må være et uekte barn — og Marx tok seg som kjent ikke så godt av uekte barn. Det er

⁴¹ Op.cit.: 226 ff.

⁴² Op.cit.: 198, 199.

⁴³ Op.cit.: 243.

⁴⁴ Op.cit.: 224, samfunnet må skape “processes, transactions and institutions which promote an individual’s sense of identity, participation and community and allow him more freedom of choice for the expression of altruism, and which, simultaneously, discourage a sense of individual alienation.”

⁴⁵ Op.cit.: 242.

⁴⁶ Loc. cit.

⁴⁷ *Crossman* II: 135, nov. 1966, om “the Titmuss group”, som bl.a. inkluderer Peter Townsend og Brian Abel-Smith, og dens sterke kritikk av Labour-regjeringens politikk overfor fattighedsproblemet, og op.cit.: 251 ff. febr. 1967, om hvorledes Crossman med Abel-Smith og Titmuss som pressgruppe kjempet mot Callaghans plan om å fravike universalitetsprinsippet i ny pensjonslov: “He [Callaghan] was pretty vulgar and the speech was dreadful, with the fatal mistake of frankly stating that he was against the whole principle of universality . . . I . . . said that . . . the issue was universality and this episode was a watershed . . . and what the Chancellor was saying was verbatim what the Tories were saying.” Crossman fikk flertallet med seg.

tvilsomt om han ville anerkjent “social man”. Titmuss mener nei. Marx hadde ikke noen teori for det gode samfunn: “One of the fundamental omissions in his critique of capitalism was the absence of any formulation of a morality for a socialist society.”⁴⁸ Man kan nok synes denne dommen er noe hård, ettersom Marx’ klasseløse samfunn vel må forutsettes å skulle realisere nettopp Titmuss’ rammebetingelser for etisk handling: likhet og fravær av marked. Det synes som om Titmuss tviler på dette også. Men Marx hadde jo ikke Titmuss’ visjon om sosialpolitikk som et redskap i klassekampen.

Titmuss’ begreper inngår som elementer i en normativ velferdsteori. Men de er samtidig noe mer. De innebærer en tolkning av fortiden. “Social man” fungerer ikke bare innenfor gitte rammebetingelser, han skaper selv disse betingelsene. Den sosialpolitiske utvikling blir derfor historien om menneskenes bevisste forsøk på å skape og gjenskape *gemeinschaft*verdier eller “community”-verdier: “an endeavour . . . to renew and also restore the social reality of community in the context of advanced industrial societies. Social services are contrived forms of mediation between individuals and social groups”.⁴⁹ Ettersom Titmuss eksplisitt inkluderer maktkamp på alle plan i sin tolkning av sosialpolitikken historie, og eksplisitt tar avstand fra det han kaller “the placid, conventional, textbook account of historical romance of “Welfare Statism””,⁵⁰ kan vi ikke avvise hans forklaring som en ny form for “idealistisk” eller “humanitær” forklaring. Vi må se den som et forsøk på å bygge ut en forklaring som tar sitt utgangspunkt i klassemotsetninger med en komplementær forklaring på hvorfor og hvordan disse heves. Denne forklaring innebærer en dualisme: den forutsetter at mennesket styres av to typer av motivprosesser, en styrt av interesser, en av altruisme. I hver av oss lever “economic man” og “social man” side om side. Somme tider sloss de om overtaket. Skal “social man” ha en sjanse til å vinne, må han ut av markedet.

Titmuss’ begrepsdannelse og forklaring må sees som et bidrag til reformismens teori. Innenfor denne er et av hovedproblemene hvordan man skal sette markeds-mekanismen ut av spillet, dvs. hvordan man i samfunn med ulikhet i utgangspunktet skal skape typer av likhet som ikke reproducerer ulikhet.⁵¹ Dette er et kjernepunkt i moderne sosialpolitikk. Ettersom sosiallovgivning etter sitt vesen er reformisme,⁵² synes det klart at forståelse av reformismens teori bidrar til for-

⁴⁸ Titmuss 1970: 195.

⁴⁹ Titmuss 1968: 21.

⁵⁰ Gilbert 1973: 8 (forord ved Titmuss).

⁵¹ Jfr. Hernes 1974 og 1976. Hernes skiller mellom formallikhet, ressurslikhet, kompetanse-likhet og resultatlikhet. For å oppnå det siste kreves positiv diskriminering til fordel for svake grupper. Titmuss framhever også slik positiv diskriminering som et viktig hjelpemiddel, og drøfter dette prinsipp i forhold til prinsippet om universalitet, jfr. Titmuss 1968: 129, 164.

⁵² Jfr. Aubert 1976: 67, “Lovreform med utjevning som formål er et alternativ til revolusjon.” Eklund holder i sin definisjon utjevning utenfor begrepet klasselov.

ståelsen av sosialpolitikk. Men skal vi akseptere den? Hvor alment anvendbar er Titmuss' begrep "social man", hvor sterkt står hans motivasjonsteori?

Vi har tidligere vært inne på at sosiallovgivningen beveger seg fra tvang til tilbud. De fleste lover er hverken rene tvangs- eller tilbudslover, men av blandet karakter. De har også ofte både økonomiske og sosiale virkninger. Det er vanskelig i moderne tid å skille mellom økonomisk politikk og sosialpolitikk.

Et slikt skille har Donald Winch og Titmuss forsøkt å etablere ved å se på formålet for lovene.⁵³ Lover med overveiende sosialt formål defineres som sosialpolitiske. Men for å kunne snakke om et sosialt formål må vi ha en forestilling om at handling rettet mot slike formål er styrt av noe annet enn økonomiske motiver. Ellers er vi tilbake i en sirkel. Titmuss' begreper gjør det mulig å skille ut sosiale formål og studere aktører som handler ut fra sosiale motiver, dvs. slik at de fremmer integrasjon og likhet. De gjør det også mulig å analysere tilbuds-karakteren i visse lover ut fra andre hypoteser enn interessemotiver av ulik art hos aktørene. Behovet for sosial integrasjon kan sees som en drivkraft, uavhengig av og gjerne i strid med andre interesser og behov.

Vitenskapelige teorier kan ikke bygge på uforenlige stipuleringer om mennesket, hevder Lars Olsson i sin artikkel om Historiska helhetsanalyser.⁵⁴ Mon det? Forestillingen om ett grunnmotiv for menneskelig handling, utilitaristenes hovedtese, krevde en rekke støtteteorier for å kunne opprettholdes. Å innrette sin analyse på objektive betingelser for handling slik Olsson mener marxistisk teori gjør⁵⁵ og vel at den bør gjøre, er heller ikke problemfritt. Samme betingelser utløser ikke alltid samme handling. Også denne teori har krevd sin støtte-teori i læren om klassebevisstheten.

Inntil videre synes det ikke å være uforenlig med vår viten om mennesket og historien å regne med at mennesket — innenfor de objektivt gitte rammebetingelser — drives av stridende impulser, og at en drift mot harmoni og fellesskap eksisterer side om side med egeninteresse og klasseinteresse. Ser vi det slik, blir straks sosialpolitikk som sosialt fenomen mer forståelig. Men skal ikke dette synspunkt gli over i almene og løse betraktninger om den menneskelige natur, må vi knytte forestillingen om behovet for integrasjon til en analyse av det som etter Titmuss' integrasjonsbegrep er integrasjonens betingelse, nemlig likhet. Allerede Toqueville hadde fått øye på "social man", og på den strukturelle betingelse for hans trivsel. "Den samme mann som er full av medfølelse (humanité) for sine medmennesker når disse samtidig også er hans likemenn, blir ufølsom for deres smerter såsnart denne likhet opphører. Hans mildhet skyldes likheten,

⁵³ Winch 1969: 21, 22, "useful to separate "welfarist" motives for intervention from those dictated by the needs of overall economic management." Titmuss introduserer begrepet "social growth" ved siden av "economic growth", *Titmuss* 1968: 164.

⁵⁴ *Olsson* 1976: 157.

⁵⁵ *Op.cit.*: 156.

mer enn den skyldes kultur og opplysning.”⁵⁶ “. . . les mœurs s’adouissent a mesure que les conditions s’égalisent”.⁵⁷ Det er kanskje ikke uten interesse å se sosialpolitikk som en bestrebelse fra mange kanter på å skape betingelser for at det sosiale mennesket kan eksistere. En slik tilnæringsmåte utelukker ikke økonomisk analyse og klasseanalyse, som nettopp er nødvendige betingelser for den. Men den utdyper disse med et sosialt perspektiv.

Referenser

- Albrecht, Gerhard: Sozialpolitik. Göttingen 1955.
- Aubert, Vilhelm: Rettens sosiale funksjon. Oslo 1976.
- Born, Karl Erik: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturtz. Wiesbaden 1957.
- Briggs, Asa: The Welfare State in Historical Perspective. Archiv. europ. sociol. II, 1961.
- Briggs, Asa: The History of Changing Approach to Social Welfare. I Comparative Development of Social Welfare ed. Martin, Ld. 1972.
- Crossman, Richard: Diaries of a Cabinet Minister, II. Ld. 1976.
- Eklund, Per: Rätten i klasskampen. En studie i rättens funksjoner. Stockholm 1974.
- Ericsson, Kjersti: Den tveetydige omsorgen. Oslo 1974.
- Fraser, Derek: The Evolution of the British Welfare State. Ld. 1973.
- Friedlander, Walter, A.: Individualism and Social Welfare. An Analysis of the System of Social Welfare in France. N.Y. 1962
- Gilbert, Bentley B.: The Evolution of National Insurance in Great Britain. The Origins of the Welfare State. Ld. 1966.
- Hernes, Gudmund: Om ulikhetens reproduksjon. I ‘I forskningens lys’, NAVF, Oslo 1974.
- Hernes, Gudmund: Om å revidere revisjonismen. I ‘Velferdsstatens framtid . . .’, Tidens tema. Oslo 1976.
- Lütge, Friedrich: Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Berlin 1960.
- Macpherson, C. B.: The Real World of Democracy. Oxf. 1971.
- Marshall, T. H.: Citizenship and Social Class. Cambr. 1950.
- Marshall, T. H.: The Welfare State, a Sociological Interpretation. Archiv. europ. sociol. II, 1961.
- Marshall, T. H.: Social Policy in the twentieth Century. 3. ed. Ld. 1970.
- Marwick, Arthur: Labour Party and the Welfare State in Britain. Am. Hist. Review vol. 73, 1967.
- Montgomery, Arthur: Svensk socialpolitik under 1800-talet. Stockholm 1951.
- Myrdal, Gunnar: Value in Social Theory. Ld. 1958.
- Olsson, Lars: Barn- och ungdomsarbete i svensk industri 1860—1970. Scandia 1974, 2.
- Olsson, Lars: Historiska helhetsanalyser och social förändring. Scandia 1976, 1.
- Perrin, G.: Pour une Théorie Sociologique de la Sécurité Sociale dans les Sociétés Industrielles. Rev. français Sociol. Vol. VIII, 1967.
- Philip, Kjeld: Staten og fattigdommen. Kbh. 1947.
- Polanyi, Karl: The Great Transformation. Boston 1971 (1944).

⁵⁶ *Toqueville*, De la Démocratie III: 270.

⁵⁸ Op.cit.: 263. Kapitteloverskrift: “Comment les mœurs . . . osv.

- Rold Andersen, Bent, Grundprinsipper i sosialpolitikken. Albertslund 1971.
- Samuelsson, Kurt: Värderingar i svensk välfärdspolitik. I Från fattigdom till öveflöd, ed. Koblik. Stockholm 1973.
- Tawney, R. H.: Equality. Ld. 1952 (1931, 1938).
- Titmuss, R. M.: Problems of Social Policy. Ld. 1950.
- Titmuss, R. M.: Commitment to Welfare. Ld. 1968.
- Titmuss, R. M.: The Gift Relationship. Ld. 1970.
- Toqueville, Alexis de: De la Démocratie en Amérique, Vol. III. Oeuvres Complètes. Paris 1866 (1835—40).
- Wilensky, H. L. & Lebeaux, C. N.: Industrial Society and Social Welfare. N.Y. 1965 (1958).
- Winch, Donald: Economics and policy. Suffolk 1972 (1969).

Some concepts and explanations in the study of social policy

In this article the author discusses some characteristic differences between historians and sociologists in the approach to the problem of explaining the rise and growth of social policy measures in the western world, and the common conclusion they nevertheless reach as to how to define the specific character of such measures. In the course of the investigation the attention is drawn to the problem of motivation in this field of human action, and the concept "social man" as opposed to "economic man" is discussed.

While historians usually end up with *conflict* as their most useful tool in explaining social change, including the evolution of the welfare state, sociologists concentrate on the urge for *social integration* and consensus in social systems, and explain social change as a succession of adjustments within the system worked by endogene factors (Polanyi, Marshall). Common for both groups is the concept of social policy as a sort of modification or negation of the market system. Social policy is "a flight from the market".

The reason why society should start this flight is explained in different ways, according to level of generality and model of explanation. Some point to the inherent characteristics of the capitalist system and see social policy measures either as an inevitable way to strengthen the system itself, the "system fulfilled its own logic" (Macpherson), or as concessions or adjustments of the system after new technology had made old modes of production obsolete, for instance the use of children in factories (Olsson), or as consciously planned pacification of the labour class (Briggs, Born). In all these interpretations the consolidation of the market society is seen as the intended or unintended result.

On the other hand social policy has been conceived as a means the labour movement deliberately chose to modify or destroy market society. Social policy was to produce a non-competitive society, characterised by equality and social integration (Marwick, Marshall, Tawney). This explanation underpinned Marshall's definition of the welfare state as a system based on universality and which "has nothing to do with class relation". Other scholars also underline this universalist, non-competitive principle as a definitory trait of the welfare state (Briggs 1962).

Since social policy measures are seen by all as some sort of negation of the market, the motive for action usually presupposed in market systems,—rationally conceived self-interest, seems inadequate to explain conduct in non-competitive systems based on

a very remote probability of reward. The concept of "social man" as opposed to "economic man" is here introduced by R. M. Titmuss (1970): certain aspects of social policy proves that man possesses a "creative altruism" and is motivated by a "biological need to help". For the individual the ultimate purpose of this altruism is social: to obtain "some feeling of 'inclusion' in society". Collectively social policy is seen as a means to promote social integration and "community" values. The concept "social man" can thus be conceived both as a tool in the analysis of individual action, and as an explanatory model of collective behaviour in an historical perspective. Titmuss' concept is naturally an integrated part of his normative welfare theory.

It has been assumed that no analysis of historical change can be based on conflicting suppositions about human nature (Olsson). The author questions this thesis. Utilitarian theory of one basic motive for human action, self interest, needed careful handling and introduction of additional sub-theories to achieve consistency. Marxist claims that the analysis should be directed towards the objective conditions moved the problem from man to his surroundings. Still men facing the same conditions reacted unpredictably. Class consciousness was introduced to account for variation. Taking into account what we know at present about man and society, it might be just as sensible to assume that man is directed by different, sometimes competing processes of motivation, that the framework, in which he has to perform, decide or influence which one of different impulses will determine his choice, and hence, that the concept "social man" is a useful tool in the study of social policy. Using it does not exclude an analysis of interests, whether they be personal, or spring from profession or class. On the contrary, such analysis will have to be a prerequisite, since "social man" is a complementary concept, and in an analysis will have to be added to, or weighed against other concepts comprising competing hypotheses, in any investigation of the factors shaping social conditions through social policy.

If age lends dignity to a concept, we may recall Toqueville, who probably got the first modern glimpse of "social man" when he observed that compassion, "humanité", owes more to equality than to culture and reason, and put it down in a sort of evolutionary law: "... les mœurs s'adoucissent a mesure que les conditions s'égalisent".