



*Det norske Arbeiderparti*

Trond Bergh

## Velferdspolitik og sosialdemokrati etter 1945

- gikk det annerledes enn tenkt?

### Hvordan forklare velferdsstaten?

Velferdsstaten er i dag et hett politisk tema som skaper skillelinjer både mellom og innad i de politiske partiene. Samtidig er det et av de samfunnsspørsmål som blir gjenstand for særlig stor forskerinteresse. Ett spørsmål som i de siste årene har vært viet stor oppmerksomhet blant både historikere og samfunnsforskere er drivkreftene og ideologien bak fremveksten av velferdsstaten i de nordiske landene. Det foreligger etter hvert en omfattende litteratur om dette emnet.<sup>2</sup> Ulike skoler eller retninger har utviklet seg som legger vekt på til dels høyst ulike typer forhold og forklaringsmåter.

En viktig retning i forskningen ser arbeiderbevegelsen eller «den sosialdemokratiske massemobilisering» som den grunnleggende forutsetning for den skandinaviske varianten av velferdsstaten. Med sin vekt på styring på tvers av markedskreftene og på offentlige og universelle velferdsordninger sies den skandinaviske velferdsstaten å skille seg klart ut fra andre versjoner. Dette må, hevdes det, forklares med arbeiderbevegelsens eller arbeiderklassens sterke stilling i disse landene.<sup>3</sup>

En annen retning understreker også betydningen av de politiske faktorer, men ser velferdsstaten først og fremst som bæreren av etterkrigstidens nye brede politiske tilnærming og som det samlede uttrykk for en kompromiss- og felleskapsideologi med røtter i mange leire og tradisjoner. I denne «konsensus-teorien» er det de nasjonale, historiske og egalitære tradisjoner og normer som fremheves.

Nok en retning neddemper den politiske analysen og legger hovedvekten på sosiale og økonomiske utviklingstrekk. Oppmerksomheten rettes ikke mot de nasjonale og politiske forskjellene og variantene, i stedet ses utviklingen av alle de vestlige velferdssystemene som en funksjon av industrialisering og økonomisk vekst. Til grunn ligger den «konvergens-teori» som innebærer at velferdssystemene vil ligne mer og mer på

*Drømmen om en ubrutt vekst og en stadig velstandsøkning var ennå levende ved inngangen til 1960-årene. Valgplakat tegnet av Borghild Rud til stortingsvalget i 1961.*

hverandre etter hvert som forskjellene mellom landenes økonomiske utviklingsnivå blir mindre.<sup>4</sup>

De strukturelle og de politiske forklaringer utelukker selvsagt ikke hverandre. I den norske forskningen synes utviklingen å gå i retning av å legge økende vekt på de politiske og ideologiske forhold, og det er disse som vil bli tatt opp her.

Den rådende norske oppfatning er at velferdsstatsideologien ble «endelig» utformet, begrunnet og utmeislet i praktisk politikk på 1950- og særlig på 1960-tallet. De prinsipper og retningslinjer som da ble lagt til grunn, særlig innen sosialpolitikken, har senere i store trekk vært videreført. Dette velferdspolitiske byggverket ble i all hovedsak reist da Arbeiderpartiet hadde makten fram til midten av 1960-tallet. Det hadde følgelig et klart sosialdemokratisk innslag. Men først og fremst er velferdsstaten blitt beskrevet som et produkt av en bred politisk kompromiss- og konsensuspolitikk - i en noe uklar blanding - men med sosialdemokratiske og sosialliberale bestanddeler som hovedingredienser.<sup>5</sup>

### **Historiske myter?**

Det har vært reist forholdsvis lite opposisjon i Norge mot denne politiske konsensus- eller kompromissteorien som en hovedforklaring på etableringen av velferdsstaten. Få, om noen, har fremstilt den norske eller nordiske velferdsstaten som et rent sosialdemokratisk produkt, slik f.eks. Gøsta Esping- Andersen, Walter Korpi og andre synes å gjøre.<sup>6</sup> Den sosialdemokratiske mobiliseringsteorien har stått svakt i norsk forskning.

Snarere synes de avvikende røster som har latt seg høre, å gå i den stikk motsatte retning: Den velferdsstaten vi fikk på 1950- og 1960-tallet var, har det vært hevdet, slående fri for den opprinnelige eller egentlige sosialdemokratiske velferdspolitiske tenkning og ideologi. Det mest karakteristiske er, hvis vi følger Arbeiderpartiets vei, snarere hvordan «så mye gikk anderledes enn tenkt».<sup>7</sup> Historien om velferdstaten blir i denne versjon historien om de sviktete eller urealiserte idealer og visjoner. Det politiske kompromiss bekreftes, men det sosialdemokratiske element minimaliseres og reduseres til historiske myter.

Denne oppfatningen at Arbeiderpartiets sviktet eller ikke maktet å realisere sin egen velferdsstatsideologi er ikke av ny dato, men har nylig blitt tatt fram igjen av historikeren Trond Nordby. Nordbys utgangspunkt er det ideologiske byggverk Arbeiderpartiet reiste like før, under og i de første årene etter

den annen verdenskrig. Dette byggverk hadde, sier han, to grunnleggende fundamentet som senere forsvant. Det ene er likhets- eller utjevningssideologien. Likhetstanken hadde stått sterkt også i andre partier, særlig Venstre. Men «den sosialdemokratiske likhetsideologien lå likevel på et høyere ambisjonsnivå».<sup>8</sup> Denne likhets- og utjevningsslinje ble imidlertid etter Nordbys oppfatning oppgitt eller sterkt modifisert på 1950- og -60-tallet.

Konkretisert på trykkesystemet ser Nordby f.eks. en utvikling gjennomsyret av prestasjonstenkning, hvor både syke og gamle ikke får mer enn de har gjort seg fortjent til gjennom egen arbeidsinnsats målt gjennom størrelsen på lønningsposen. Tilsvarende tendenser ser han etter hvert i boligpolitikken, som etter en egalitær og utjevningende fase like etter krigen, gradvis kom til å bidra til øke snarere enn å minske de sosiale forskjeller. Selv helsesektoren, hvor behandlingstilbudet er blitt radikalt forbedret for hele befolkningen, blir plassert innen det samme mønster. Utbyggingen av det kurative offentlige helsearbeide har kommet svært langt, men idealet, slik det ble formulert av helsedirektør Karl Evang, innbefattet også et «utvidet helsebegrep» som understreket betydningen av den psykologiske og sosiale velvære. I dette lå en kvalitativ videreutvikling av livsmiljøet både på arbeidsplassen og i andre sosiale sammenhenger som ikke ble fulgt opp.<sup>9</sup>

Det andre hovedfundamentet som Nordby mener sviktet knyttes først og fremst til begrepet «den sosialdemokratiske stat». Nordby ser tre hovedelementer i dette begrepet, som har det samme historiske utspring som «velferdsstaten»: materiell velstand, utjevning og statlig styring. Han er særlig opptatt av ambisjonen om å etablere en særegen «korporativ styringsstat».<sup>10</sup> Idealet var, heter det, et sterkt og sentralisert økonomisk styringsapparat gjennom en kombinasjon av direkte detaljreguleringer, sosialisering og et system av korporative styringsorganer. Men i stedet utviklet den økonomiske politikk seg bort fra både styring, plan og korporatisme over mot en mer liberalistisk markeds- og konkurranseorientert politikk. Følgen var at den sentrale myndighet forvitret og gav på den måte et tungt bidrag til dagens styringskrise.

Oppgivelsen av planøkonomien hadde, ifølge Nordby, konsenkvenser både for den økonomiske politikk og for sosialpolitikken. Likhets- og utjevningsspolitikken forutsatte en sentralisert planpolitikk og gikk følgelig med i det samme fallet. De sosialdemokratiske idealene var likhet, utjevning og

planøkonomi, resultatet ble ulikhet, prestasjonsvelferd og konkurranseøkonomi. Både gjennom utformingen av velferdstatens reformer og gjennom dens praksis mener Nordby å kunne konstatere at det «mangler mye på at visjonene fra de første etterkrigsårene er gjennomført». Snarere ble det heller slik at «Arbeiderpartiet etter hvert oppgav målene fra gjenreisningstiden».<sup>11</sup>

Påstander om sosialdemokratiets svik eller svikt overfor egne idealer på 1950- og -60-tallet er, som nevnt, ikke noe nytt. Edvard Bull d.y. kan f.eks. plasseres i denne tradisjonen, når han beskriver den økonomisk-politiske omstillingen på 1950-tallet som en omstilling fra produksjon for behov til produksjon for profitt.<sup>12</sup> Også Jens Arup Seip synes å se et lignende mønster i sin beskrivelse av Arbeiderpartiets politiske utvikling etter krigen.<sup>13</sup>

En drøftelse av sosialdemokratiet og velferdspolitikken på 1950- og -60-tallet krever at det politisk-ideologiske utgangspunktet klargjøres. Det i seg selv er en vrien oppgave. Heller ikke spørsmålet om hva som senere endret seg, og hvorfor, er helt enkelt. At praktisk-politiske endringer og omstillinger fant sted er det ingen tvil om. Det interessante spørsmålet er imidlertid om eller i hvilken forstand slik endring eller glidning i politikk også innebar en omstilling eller oppgivelse av gammel ideologi, eller om vi heller har å gjøre med et eksempel på ideologisk konsistens gjennom praktisk-politiske tilpasninger.

På det ideologiske plan foregikk det en betydelig gjennomtenkning og reformulering i norsk arbeiderbevegelse under og etter krigen. I så måte er tiden rundt 1945 et fruktbart utgangspunkt, selv om det går sterke og klare linjer til 1930-årene. Den reformistiske ideologi og politikk Arbeiderpartiet hadde slått inn på før krigen fikk nytt og mer konkret innhold og ble kledd opp i en ny og mer moderne og mindre provoserende språkdrakt. Arbeiderpartiets nye prinsippprogram fra 1949, «Grunnsyn og retningslinjer» er et illustrerende sluttprodukt av denne ideologiske moderniseringen.

En slik ideologisk fornyelse i sosialdemokratiet fant sted i mange land, ikke minst i de andre nordiske. Mye av tankegodset var felles og fløt fritt mellom landene. Mens Haakon Lie, fra 1945 mektig sekretær i Arbeiderpartiet, under krigen satt i London og skrev programskriftet «Framtidens Norge» eller «blåboka», forfattet Jens Otto Krag «Fremtidens Danmark» og svenskene sitt «Arbetarrørelsens etterkrigsprogram. De 27 punktarne».



*På Arbeiderpartiets landsmøte i 1949 ble det vedtatt et nytt prinsippprogram, «Grunnsyn og retningslinjer». Programmet kan ses på som et sluttprodukt av den ideologiske modernisering som foregikk i norsk arbeiderbevegelse under krigen og i de første etterkrigsårene.*

Disse programmene var på mange punkter til forveksling like. Men siden det norske politiske system nærmest var suspendert under det meste av krigen, ble det muligens mer tid til ideologisk og langsiktig tenkning enn f.eks. i Sverige og Danmark. Derfor er det all grunn til å legge betydelig vekt på de ideer og programmer som ble til i Norge i denne fasen. Sjelden har det blir tenkt så mye langsiktig og prinsipielt og forfriskende nytt i norsk politikk. Og sjelden har det vært gjort så djerve framstøt som i de første etterkrigsårene på å omsette de nye ideer i praktisk politikk. Spørsmålet er om Arbeiderpartiet allerede på 1950-tallet orienterte seg bort fra de nye ideene.

### Fra planøkonomi til konkurranseøkonomi?

Begreper som plan og styring var helt vesentlige trekk ved den moderniserte sosialdemokratiske ideologi slik den fremsto like etter krigen. I kjølvannet av Keyensianismen og de økonomiske planleggingsteknikker som var under utvikling, var det en utbredt oppfatning at det var mulig å styre den økonomiske utviklingen på tvers av markedskreftene. Planøkonomien var midlet som skulle overflødiggjøre tradisjonell sosialisering og som skulle gjøre det mulig å realisere de politiske hovedmålene. Sosialisering som almann strategi var således ikke aktuell politikk etter krigen.

De første etterkrigsårenes plan- og styringspolitikk var en utpreget reguleringspolitikk med basis i vide fullmakter for regjering og forvaltning til å detaljregulere det økonomiske liv. Ved siden av disse reguleringene ble et «korporativt» samarbeidssystem etablert. Nye samarbeidsorganer mellom myndighetene og arbeids- og næringslivet ble opprettet og søkt trukket inn i både utformingen og realiseringen av den nye planpolitikken.

Som et overgangssystem fra krig til fred var det bred enighet om behovet for både reguleringer, fullmakter og nye og uortodokse samarbeidsformer. Med det brøt snart ut ideologisk strid om både reguleringsøkonomien og samarbeidssystemet. Fra borgerlig hold ble Arbeiderpartiet beskyldt for å drive «sniks sosialisering» og for å ha ambisjoner om å gjøre reguleringsystemet permanent. Det ble også beskyldt for å bruke samarbeidsorganene til å gjøre næringslivet medansvarlig for en økonomisk politikk det egentlig var motstander av. Fra rundt 1947 brøt det ut en heftig ideologisk debatt i Norge med utgangspunkt i Arbeiderpartiets nye planpolitikk.



*Planøkonomien gjorde sitt virkelige inntog i norsk politikk i de første etterkrigsårene. Det ble innført årlige nasjonalbudsjetter og 4-årlige langtidsprogrammer. Illustrasjonene er hentet fra brosjyren «Vår 4 års-plan», utgitt av Arbeidernes Opplysningsforbund i 1949.*

**Full beskjeftigelse og full utnyttning av landets rikdommer. Nasjonal planlegging til gagn for folket i sin helhet. Frihet for alle - også til å leve et lykkelig liv fri for nød og frykt.**

**ARBEIDSPLANEN**

**INDUSTRIREISING**  
Landet vårt trenger ny industri og en omfattende modernisering og mekanisering, om levestandarden skal kunne økes og arbeidsdagen lettes. Regjeringen har vist vei ved å reise Jernverket i Mo i Rana, Aluminiumfabrikken i Årdal og ved å fremme planene om en 3-dobling av skipsbyggingen i løpet av 5 år. Samtidig øker den elektriske kraftbyggingen med stormskritt. Grunnlaget legges også for et industrielt demokrati gjennom opprettelsen av produksjonsutvalg og bransjeråd.

**BOLIGREISING**  
I løpet av 4 år skal det reises 100.000 boliger. Samtidig vil finansieringen gjennom Statens Husbank sørge for at husiene blir holdt på et sosialt forsvarlig grunnlag. Også folk med beskjedne inntekter skal ha råd til å bo i de nye boligene.

**I JORDBRUKET**  
Vi vil bedre arbeidsvilkårene, men ikke utelukkende gjennom prisforhøyelser, som vil gi de velstående bønder enda mer på andres bekostning. Oppgaven er å bedre fønnsheten for de små bruk ved å skaffe dem tilskottjord, kulturbelger, maskiner og redskap, trygd på potedyrking m. m. Vi tar sikte på de 80 % av jordbrukerne i Norge som trenger hjelp, ikke på storbøndene.

**BARNETRYGD OG UTBEDRET SOSIALLOVGIVNING**  
Arbeiderregjeringen har sikret Barnetrygden, som vil gi en konstant trygd på kr. 200,- pr. barn fra og med det annet barn. Det er hjelp som teller i barne-rike familier! Den har også bedret satsene for alderstrygden, ulykkestrygden, syketrygden, arbeidsløshetsstrygden m. m. uten å øke premieinnskuddene. Nå tar vi sikte på en omfattende revisjon av alle trygder med sikte på å skape

**sosial trygghet i Norge.**

**VI BYGGER FRAMTIDENS NORGE**      **MEN VI TRENGER DIN HJELP...**

«Nasjonal planlegging til gagn for folket i sin helhet» var et av slagordene som ble brukt i denne brosjyren om «Arbeidsplanen», utgitt av Arbeiderpartiet i 1946.

Det spesielle økonomisk-politiske system fra gjenreisningsårene ble ikke videreført. Vi kan uten videre konstatere at en omfattende omlegging av økonomisk-politiske virkemidler ble gjennomført tidlig på 1950-tallet. Deltaljreguleringene, som hadde vært langt mer omfattende i Norge enn i Danmark og Sverige, ble erstattet av et system basert på generelle penge- og finanspolitiske virkemidler. Markedet ble mer aktivt og bevisst tatt i bruk som styringsmekanisme. Samtidig ble norsk økonomi bl.a. gjennom Marshall-hjelpen, intergrert i et internasjonalt frihandelssystem som medførte at mye av reguleringen av utenriksøkonomien ble avvirket.

Det sentrale spørsmål er om denne omleggingen betydde at den økonomisk styring og kontroll ble mindre eller at man oppgav gjenreisningsårenes styringsambisjon? Mye tyder på at det er ukorrekt eller alt for forenklet å sette likhetstegn mellom detaljreguleringene etter krigen og den planøkonomiske ambisjon. Den rådende holdning blant dem som utformet den nye økonomiske politikken var langt mer pragmatisk. Det fantes ingen ferdig teori for økonomisk styring i den blandingsøkonomien en befant seg i. Troen på detalj-

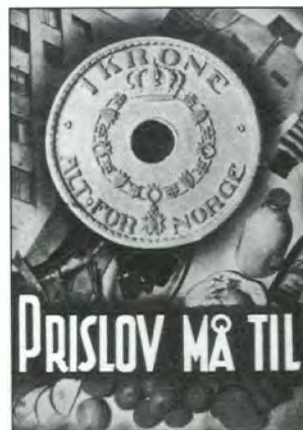
reguleringene som et permanent styringssystem var lite utbredt, man var innstilt på å prøve seg fram.<sup>14</sup>

Og mange erfaringer ble høstet under gjenreisningen. Detaljreguleringer viste seg ikke å være noen uproblematisk vei til økonomisk styring og kontroll. Det er ikke gitt at en videreføring av detaljstyringen ville ha økt mulighetene for å styre norsk økonomi. Det som snarere trer klart fram er hvor problematisk slik detaljstyring viste seg å være i praksis og hvor mye som gikk anderledes nettopp i gjenreisningsperioden da en sentralisert planstyring ble forsøkt. Forbruket var i stor grad ute av kontroll, et stor svart forbruksvaremarked oppstod, også styringen av investerings- og næringsutviklingen ble svært mangelfull. Ekspornnæringene ble gitt prioritet, men det var hjemmemarkedsindustrien som ekspanderte. Svikt i oversikt og kontroll over valutabruken førte landet inn i en valutakrise i 1947, som kunne ha skapt store vansker for gjenreisningen, hvis ikke Marshall-hjelpen hadde kommet til unnsetning. Prisene ble riktignok holdt stabile, men bare gjennom enorme prissubsidier. I 1950-51 brast den demningen, i 1951 ble det en prisstigning på over 15 prosent.

Erfaringene med en sentralisert planøkonomi var altså blandede. Omleggingen på 1950-tallet ble derfor, selv om den i noen grad ble påtvunget eller fremskyndet, ikke ensidig opplevd som en oppgivelse av plan- og styringsambisjonen. Den rådende oppfatning ble snarere etter hvert at ambisjonsnivået økte på 1950-tallet og senere også på 1960-tallet. Styringsmodellene ble bedre, det statistiske grunnlaget bedre, styringen mer omfattende, målene flere og mer raffinerte. Langtidsplanleggingen ble videreutbygget, blant annet gjennom et meget omfattende langtidsprogram for perioden 1954-1957, likedeles styringsapparatet rundt statsbudsjettene. Og i praksis ble det bedre samsvar, om enn langt fra fullt sammenfall, mellom mål og faktisk utvikling.<sup>15</sup>

Mye av debatten på dette punkt har dreidd seg om den tilsynelatende helomvending som Arbeiderpartiet foretok i 1952-53 i den ytterst heftige debatten som da foregikk om en eventuell permanent pris- og reguleringslovgivning som skulle gi regjering og forvaltning vide fullmakter til detaljinngrep i økonomien. Partiet besluttet til sist å legge spørsmålet om en reguleringslov på is, noe som vanligvis blir beskrevet som en politisk retrett nødvendiggjort av politisk press fra opposisjonen og næringslivet, som drev en voldsom kampanje mot en slik reguleringsfullmakt.

Dette reiser spørsmålet om årsakene til de økonomisk-



*Prisutviklingen var en viktig og problematisk side ved forholdet mellom regjeringen og fagbevegelsen. I 1947 gikk Arbeiderpartiet og LO sammen om en opplysningskampanje om den nye prisloven, og i denne brosjyren blir det redegjort for bakgrunnen for regjeringens forslag til ny prislov.*



*For å sikre levestandarden og legge grunnlaget for en økt velstandsutvikling kreves det økte investeringer i produksjonslivet, begrenset forbruk, høy oppsparing og økt produksjon, leser vi i denne brosjyren, utgitt av Sentalkomiteen for økt arbeidseffektivitet i 1948.*

politiske omleggingene. Kritikere av den sosialdemokratiske «myte» opererer med to-tre hovedforklaringer. Det forholdet som de mest direkte mener belyser svikten i den økonomiske plan- og styringspolitikken, går på Arbeiderpartiets makt og avmakt i den politiske system. Nordby har formulert det slik: Arbeiderpartiet hadde «verken...tilstrekkelig makt eller vilje til å sette seg ut over de føringene som lå i det politiske systemet».<sup>16</sup> Han klargjør ikke ytterligere hva slags føringer det skal være tale om. Men ett poeng må være at den politiske flertallsmakt i seg selv ikke var tilstrekkelig for å gjøre virkelighet av visjonene. Snarere ble partiet, på tross av sin flertallsmakt, presset til politisk retrett og til å gi avkall på sitt prioriterte styringssystem.

Sentrale ledere og planøkonomer i Arbeiderpartiet kunne nok i debatten om reguleringslovene ha tenkt seg en fullmaktslov som en slags reserve til bruk i helt spesielle situasjoner. Men i all hovedsak var detaljreguleringer allerede lagt til side som hovedstrategi. Det kostet derfor ikke så mye å la seg presse.

På den annen side tyder mye på at dette og en rekke andre kompromisser og politiske tilnærminger senere på 1950-tallet illustrerer hvordan selv en flertallsregjering vanskelig kan eller vil leve i krigstilstand med næringslivet og heller ikke med en tilsynelatende avmektig parlamentarisk mindretallsopposisjon. Det kunne snarere være fristende å fremsette den påstand at den parlamentarisk flertallsposisjon Arbeiderpartiet hadde på 1940- og -50-tallet hadde en tendens å forplikte mer i retning av en nasjonal kompromiss- og forsoningspolitikk enn en mindretallsposisjon ville ha gjort. Arbeiderpartiets flertallsmakt var i den forstand en upreget «bundet flertallsmakt», mens det i mindretallsposisjon lettere kunne forlange ansvarlighet også av opposisjonen. Typisk nok slo partiet inn på en renere partilinje og forlangte mer medansvar av de borgerlige partiene etter at det mistet stortingsflertallet i 1961.<sup>17</sup>

Nordbys andre hovedforklaring på omleggingen er de føringer som lå i landets åpne økonomi, Norges bevisst valgte avhengighet av omverdenen. Dette er en variant av en tredje forklaringsfaktor, nemlig den økonomiske vekstpolitikken. En mer isolasjonistisk politikk ville gitt økt styring, sies det, men mindre vekst og velstand.<sup>18</sup> I en slik situasjon trakk vekstideologien det lengste strået. I den forstand fikk vekstpolitikken prioritet når den kom i konflikt med andre sentrale målsettinger.

Forholdet mellom vekst og styring var neppe så enkelt. Ved å stille opp vekst og styring som uforenlige kan det være fare for å se motsetninger hvor de kanskje ikke fantes, eller hvor eventuelle motsetninger ikke ble opplevd som særlig problematiske. Det sentrale spørsmålet må være: Hvordan skal vi forstå den enorme betydning Arbeiderpartiet tilla økonomisk vekst som overordnet mål? Det er riktig at mange sentrale aktører mistet sine betenkeligheter f.eks. ved norsk deltakelse i den internasjonale økonomiske liberalisering som Marshall-hjelp-programmet utløste, da man så at det økonomiske vekstpotensialet ikke gikk tapt. Snarere var erfaringen at markedstilpasningen løste mange av de strukturproblemene som man ikke hadde maktet å løse med detaljreguleringene. Markedet fungerte rett og slett mer effektivt som virkemiddel i vekst- og planpolitikken.

Vekstpolitikkenes overordnede rolle var klart formulert i 1945, som det grunnleggende virkemiddel i velferdspolitikken. Produksjonen var, som det het, veien til velstand og brua til sosialismen. Og denne linjen ble videreført med stor konsekvens. Virkemiddelbruken i den økonomiske politikken ble tilpasset dette hensynet. Derfor ble den utenriksøkonomiske liberaliseringen eller avviklingen av detaljreguleringer på andre områder ikke nødvendigvis opplevd som noen ideologisk retrett eller som noen avvikling av styringsambisjonen. Her tilsa nettopp den sosialdemokratiske ideologi en pragmatisk grunnholdning.

Vekststrategien fra 1945 av hadde et klart langsiktig perspektiv, i motsetning til styringssystemet, som mange allerede i 1945 mente måtte tilpasses situasjon og innhøstete erfaringer. I den forstand var det konsekvens og kontinuitet i politikken. Det slående er nettopp hvor sterkt vekstpolitikken sto og hvor lite opposisjon det var mot den, selv når den krevde såkalte pragmatiske tilpasninger som lett kunne bli oppfattet som høyredreininger eller knefall for liberalistisk politikk. Den mer tradisjonelle anti-kapitalisme hadde slående få tilhengere som motstrategi til vekst- og velferdsideologien.

Reguleringsøkonomien ble lagt til side uten store prinsipielle og ideologiske betenkeligheter. Ideologisk sett ble det antagelig opplevd som mer problematisk at den korporative styringsmodellen som ble utviklet etter krigen måtte oppgis. Den korporative rådstradisjonen hadde sterke røtter i arbeiderbevegelsen, og ble etter krigen søkt integrert i den nye planøkonomiske styringssystemet sammen med et sterkt statlig planapparat. Tanken var på en nærmest konstitusjonell



Plakat fra kommunevalget i 1959. Fremdeles var økonomisk vekst et overordnet mål i Arbeiderpartiets politikk.

måte å integrere organisasjonssamfunn og stat i planprosessen.

Men heller ikke her var bildet entydig. Mange av partiets planøkonomer så f.eks. med skepsis på det korporative element som et unødig kompliserende element. For dem var det ikke noe stort nederlag å oppgi rådssystemet, da det rundt 1950 viste seg at de konsensuskappende elementer i det norske samfunnet ble overvurdert og samarbeidsrådene mer ble organer for strid enn samarbeid.

### **Fra likhet til ulikhet?**

I Arbeiderpartiet har planpolitikk og styringssystem først og fremst vært oppfattet som et virkemiddel for å oppnå andre og mer overordnede mål. Økonomisk vekst og materiell velstand har vært et slik mål, likhet et annet. Økonomisk vekst og likhet er mål som kan komme i konflikt, særlig på kort sikt. Det er imidlertid grunn til å spørre om det ikke er en urimelig forenkling, slik Nordby synes å gjøre, ensidig å vektlegge normkonflikten og det motsetningsfylte mellom vekst og likhet. Han forklarer f.eks. den påståtte oppgivelsen av likhetspolitikken på 1950- og -60-tallet ut fra de «ideologiske spenninger mellom sosiale verdier på den ene siden og økonomiske på den andre. I situasjoner der kravene til trygghet og velvære kolliderte med omsynet til effektivitet og økonomisk vekst, trakk som regel vekstpolitikkerne det lengste strået.»<sup>19</sup>

Snarere enn å bli oppfattet som et fundamentalt valg eller spenningsfelt mellom sosiale og økonomiske verdier og mål, har Arbeiderpartiets vekstideologi nettopp bygd på vekst som en helt nødvendig forutsetning for en effektiv likhetspolitikk. Det forhold at enkelte likhetsskappende trygdereformer f.eks. i den første etterkrigstiden ble utsatt ut fra vekstpolitiske betraktninger, står ikke i motsetning til en slikt syn. Reformene kom på 1950-tallet, da det økonomiske grunnlaget var lagt. Det er i denne sammenheng også grunn til å påpeke at nettopp i de første etterkrigsårene tok det norske samfunn gjennom andre utjevningspolitiske tiltak enn dyre trygdereformer de kanskje aller største skrittene i dette århundre mot større økonomisk likhet. Lønns- og inntektspolitikken hadde f.eks. en utpreget lavtlønnsprofil, det samme gjaldt pris- og skatte- og avgiftspolitikken.

Mer interessant enn å sette opp en mer eller mindre kunstig eller «uhistorisk» normkonflikt mellom vekst og likhet kan det være å se nærmere på hvordan likhetsbegrepet er blitt

oppfattet i Arbeiderpartiet. Ideologiske formuleringer og prinsipielle mål er gjerne vage og unyanserte. Det er derfor ikke uproblematisk å danne seg et bilde av hva som mentes med et begrep eller honnørord som likhet, slik det ble brukt den første etterkrigstiden og senere. Kompliserende er det også at likhetsbegrepet gjerne har vært sammenstilt med andre og beslektete og like mangetydige begreper, som f.eks. «trygghet» og «frihet».

Noe entydig bilde av det rådende likhetstenkning i Arbeiderpartiet er vanskelig å lese ut av programmene fra tiden rundt 1945 eller av den politiske praksis. De to mest interessante likhetsprinsippene er «økonomisk likhet» og «sosial likhet». På den ene side sto rettighetstenkningen, som kla-



*Oppslag fra DNA-brosjyre utgitt til kommunevalget i 1955. Partiets slagord ved dette valget var «Resultatene er det som teller», og brosjyren presenterte resultatene av «20 års arbeiderstyre».*

rest kan knyttes til prinsippet om sosial likhet, spesielt sterkt på denne tiden. De mange nye fremstøt for et utvidet demokrati som ble planlagt, f.eks. gjennom industrielt og økonomisk demokrati, er eksempler på dette. Større likhet i deltakelse, makt og innflytelse var en av de viktigste ambisjonen som kom ut av den ideologiske nytenkningen under krigen. På den annen side var det samtidig en helt overordnet målsetting å utjevne de økonomiske forskjeller i samfunnet. Arbeiderbevegelsens nye og positive holdning til vekst- og produksjonsideologien og viljen til samarbeid med næringslivet bygde nettopp på en slik forutsetning.

Nordby bruker først og fremst sosial- og trygdepolitikken som utgangspunkt for sin analyse av likhetsproblemet. Belegget for at likhetsideologien sto spesielt sterkt innen dette området finner han særlig i den store folketrygdmeldingen fra 1948, hvor regjeringen holdt fast ved behovsprøving av de varige trygdene, altså et utpreget utjevningsspolitisk tiltak. Denne meldingen utgjorde sammen med prinsippprogrammet «Grunnsyn og retningslinjer» fra 1949, i Nordbys ord, «et storlått ideologisk byggverk».<sup>20</sup>

På den annen side skulle enkelte av trygdene, de såkalte korttidstrygdene for midlertidig inntektsbortfall, som Nordby også nevner, bygge på prinsippet om inntektssikkerhet. Og den eneste større trygdereformen like etter krigen, barnetrygden fra 1946, var universell og som sådan et allment rettighetsiltak som fremmet sosial likhet. Alle fikk utbetalt det samme beløpet pr.barn.

Bildet er altså mer tvetydig enn entydig. Det er imidlertid riktig at mye av denne tvetydigheten mellom behovsprøving og universalitet ble borte på 1950-tallet. En ideologisk avklaring fant sted. Men det er ikke uproblematisk ensidig å se denne avklaringen som et avvik fra linjen fra den første etterkrigstiden. Snarere taler mye for at det var en grunnleggende kontinuitet også på dette området.

Prinsippet om standardtrygghet gjennom innteksrelatert tilleggspensjon i folketrygden er gjerne paradeeksemplet på at likhet- og utjevningsspolitikken ble oppgitt. Og at den innteksrelaterte tilleggspensjonen satte grenser for utjevningen over trygdesystemet er utvilsomt riktig. Men hvorfor gikk arbeiderbevegelsen inn for tilleggspensjon og standardtrygghet? En sannsynlig hovedforklaringer kan være at det store flertallet av de LO-organiserte etter hvert var blitt en av de få grupper som ikke hadde en eller annen form for tilleggspensjon. På den måte fremsto tilleggspensjon til fagorganiserte

i seg selv som et utjevningstiltak, som kunne bringe dem på linje med andre lønnstakergrupper. En avtale med Arbeidsgiverforeningen i 1960 om en tariffestet pensjon hadde nettopp en slik bakgrunn. I den forstand var det en likhets- og utjevningsskamp som førte arbeiderbevegelsen over i den inntektsgraderte tilleggspensjonen.

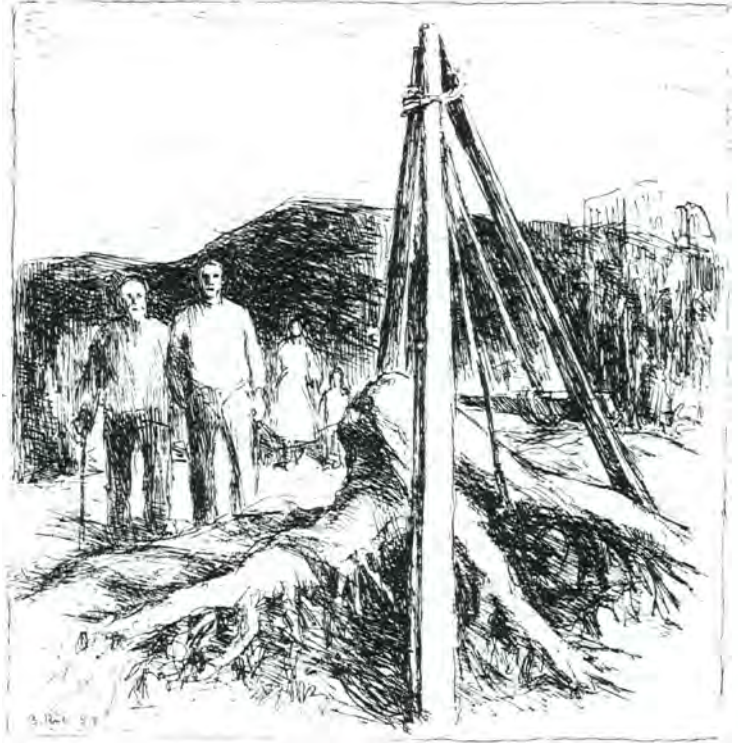
Vel så grunnleggende nytt på 1950-tallet var gjennomføringen av prinsippet om universalitet, om alles like rett til trygdeytelser. Et av de store skrittene i den retning ble tatt i 1957, da behovsprøvingen av alderstrygden ble opphevet. Var så overgangen fra behovsprøving til universalitet et skritt mot eller bort fra utjevning? Det var isolert sett utvilsomt et skritt bort fra en økonomisk utjevningsstrategi, men ble oppfattet og begrunnet som et viktig skritt mot større sosial likhet.

Begge prinsipper hadde stått sentralt i den sosialdemokratiske likhetstenkning fra 1945 av. Nå ble det på dette felt gjort et meget bevisst valg og prioritering av den sosiale likhet, av de allmenne rettigheter. Erfaringen mot slutten av 1950-tallet var at trygdene ikke var noe spesielt velegnet virkemiddel i den økonomiske utjevningspolitikken. Man ville f.eks. heller satse på tiltak som kommunale boligtilskudd o.l. som en bedre måte å hjelpe de spesielt utsatte gamle på enn alderstrygden. Neddempingen av utjevningsambisjonen knyttet til trygdene var således ikke uten videre ensbetydende med en allmenn neddemning av utjevningsambisjonen eller av prinsippet om sosialpolitisk behovsprøving.<sup>21</sup>

For å trenge nærmere inn i den allmenne likhets- og utjevningsspolitiske tenkning og politikk må en altså trekke inn en rekke felter av politikken. Sluttsummen av sosialpolitikken, skatte- og avgiftspolitikken, boligpolitikk, skole og utdanningspolitikken, rentepolitikken, distriktpolitikken, medbestemmdlespolitikken, inntektspolitikken osv. kan være vanskelig å regne ut. Men det er neppe noen dristig hypotese å påstå at Norge etter svært mange kriterier ble et mer egalitært samfunn på 1950- og -60-tallet.

Særlig interessant ut fra et fordelingspolitisk perspektiv vil det antagelig være å se nærmere på virkningene av skattepolitikken og av fagbevegelsens tariffpolitikk. Og her kan vi finne visse tegn på omlegging i den praktiske politikk, selv om det ikke dreidde seg om noen dramatisk kursendring. Skatteprogresjonen ble noe svekket tidlig på 1960-tallet, lønnsoppgjørende fikk en noe mindre markant lavtlønnsprofil enn i den første etterkrigstiden.

*Arbeiderpartiet - en stubbe-  
bryter på veien mot vel-  
ferdstaten. Borghild Rud-  
tegnning fra brosjyren  
«Det norske Arbeiderparti»,  
utgitt til kommunevalget i  
1957.*



Mye av forklaringen på disse nye tendensene ligger trolig i den allmenne velstandsveksten. Stadig flere av arbeiderbevegelsens velgere ble fanget inn av progesjonen. Viktig var også den intensiverte politiske kampen fra 1950-tallet av om den voksende middelstanden, om funksjonærene, de ansatte i de tjenesteytende næringene. Det var her den økonomiske overbudspolitikken satte inn for fullt og hvor ikke minst trykdepolitikken ble trukket inn.

### **Sosialdemokratiet, klassen og folket**

Denne kampen om «middelstanden» fører inn i det kanskje avgjørende punkt i vurderingen av den ideologiske utviklingen i sosialdemokratiet etter krigen. Arbeiderpartiet tok, særlig fra tidlig på 1950-tallet av, meget bevisst opp ambisjonen om å bli det brede folkepartiet, som kunne samle oppslutning fra et flertall av velgerne. Det skulle bli lønnskakernes parti, ikke bare arbeidernes parti. Klassegrunnlaget skulle være, slik det ble formulert i arbeidsprogrammet fra 1953, ikke «arbeidene», men alle som «lever av sitt eget arbeid».

Denne praktisk-politiske omstillingen kan teoretisk sett forklares ut fra et ønsket om å holde på makten og velger-

flertallet. En annen mulig forklaring kan være at den «ansvarlighet» som partiets posisjon som regjeringsparti medførte nærmest nødvendiggjorde en svekkelse av den gamle klasseprofilen. En ansvarlig regjering må være «hele folkets» regjering. En tredje og mer sannsynlig hovedforklaring er imidlertid å se omstillingen til folkepartimodellen som en ideologisk sett naturlig og konsekvent tilpasning til en ny økonomisk og sosial virkelighet

Ut fra en slik virkelighetsbeskrivelse må spørsmålet om ideologisk forlis eller ei i velferdspolitikken og styringspolitikken til syvende og sist besvares gjennom et nytt spørsmål: Var disse bestrebelsene på omforme Arbeiderpartiet fra et klasseparti til et «folkeparti» en ideologisk nyorientering?

Arbeiderpartiet var, som nevnt, lenge et utpreget «arbeiderparti» dominert og preget av en stadig voksende industriarbeiderklasse. Tilsynelatende var overgangen fra «arbeiderparti» til «lønnstakerparti» et brudd med denne tradisjonen. Likevel kan det argumenteres for at 1950-årenes utvidelse av velger- eller klassegrunnlaget og den praktisk-politiske tilpasning som fulgte, var et forsøk på å virkeliggjøre det kanskje aller mest grunnleggende element i den sosialdemokratiske ideologi, nemlig drømmen om det integrerte samfunn uten klassemotsetninger og med arbeiderbevegelsen i en dominerende og normgivende rolle.

Her kan vi finne linjer ikke bare tilbake til «felleskapsideologien» under og etter krigen, men også til Arbeiderpartiets aller tidligste og «sosialdemokratiske» historie på 1880- og -90-tallet. Riktignok var bevisstheten om «arbeiderklassen» da et hovedelement i den sosialdemokratiske tenkemåte. Men samtidig var det også elementer i tenkemåten som pekte ut over klassen. Sosialdemokratens egenoppfatning var at de ikke bare representerte en enkelt klasse, men «hele samfunnets fornuftige interesser».<sup>22</sup> Ambisjonen og visjonen var å heve arbeiderbevegelsens politikk over klassemotsetningene, som det var borgerskapet og ikke arbeiderklassen som opprettholdt. Var det ikke nettopp den samme grunnholdning som preget etterkrigstidens sosialdemokrati, både på 1940-tallet og senere?

## Noter

1. Denne artikkelen er en noe omarbeidet versjon av et foredrag ved den nordiske konferansen «Arbeiderbevegelsen og velferdsstaten - den nordiske modell etter 2. verdenskrig», i regi av Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, København, ved Energicenteret, Nykøbing Falster, 6.-9. mai 1991.

2. En god oversikt over den norske historiske og samfunnsfaglige litteraturen er Per Haave og Trond Nordby, *Helse-, sosial- og trygde-sektoren som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, LOS-senter Notat 90/38, Bergen 1990.
3. Skandinaviske eksempler på denne retningen er Gøsta Esping-Andersen og Walter Korpi. Se f.eks. deres felles artikkel «from Poor relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy», i: Erikson, Hansen, Ringen og Uusitalo (red.), *The Scandinavian Model*, London 1987.
4. Se f.eks. H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkely 1975 og P.Flora et al., *Growth to Limits - the Western European Welfare States since World War II*, Berlin og New York 1986-87.
5. Sentrale fremstillinger innen denne tradisjonen er f.eks. Stein Kuhnle, *Velferdsstatens utvikling. Norge i komparativt perspektiv*, Bergen 1983; og Anne-Lise Seip, «Velferdsstaten Norge», i: Lars Alldén, Natalie Rogoff Ramsøy, Mariken Vaa (red.), *Det norske samfunn*, Oslo 1986.
6. Se note 3.
7. Trond Nordby, «Velferdsstaten» og «den sosialdemokratiske stat» - norske myter i historisk lys, i: *Sosiologi i dag*, 4/1990, s. 90. En lengre versjon med samme tittel er utgitt som LOS-senter Notat 90/10, Bergen 1990.
8. Nordby, *Sosiologi i dag*, 4/90, s. 95.
9. Nordby, samme sted, s. 102.
10. Nordby, samme sted, s. 89.
11. Nordby, samme sted, s. 95.
12. Edvard Bull d.y., *Norge i den rike verden. Tiden etter 1945. Norges historie bind 14*, Oslo 1979, s. 95-101. Andre, som samfunnsviterne William Lafferty og Ottar Brox, har datert det ideologiske sammenbruddet ikke til 1950-tallet, men til 1980-tallet og den markedsliberalisme og frihetsstenkning som da vant fotfeste i Arbeiderpartiet. Ifølge deres oppfatning var det 1970-tallet, ikke 1940-tallet, som var sosialdemokratiets høydepunkt.
13. Jens Arup Seip, «Fra embedsmannsstat til ettpartistat» i: *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Oslo 1963.
14. Se f.eks. Petter Jakob Bjerve, «Korfor fekk vi nasjonalbudsjettet?» i: *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 1991, s. 93-96.
15. For en sammenligning mellom planmål og utvikling i langtidsplanleggingen, se Trond Bergh, *Utviklingstendenser i norsk makroøkonomisk langtidsplanlegging*, Finansdepartementet 1976.
16. Nordby, *Sosiologi i dag*, s. 95.
17. Se Trond Bergh, *Storhetstid (1945-1965). Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 5*, Oslo 1987, s. 383-385 og s. 482-487.
18. Dette argumentet finnes også hos Bull, se hans *Norge i den rike verden*, s. 101.
19. Nordby, *Sosiologi i dag*, s. 102.
20. Nordby, samme sted, s. 95.
21. Se f.eks. Bergh, *Storhetstid*, s. 386-405.
22. Einar A. Terjesen, «Arbeiderbevegelse og politikk i 1890-årene», i: *Arbeiderhistorie 1991. Årbok for Arbeiderbevegelesens Arkiv og Bibliotek*, Oslo 1991, s. 45.