Välfärdsstat och ideologi. Den välfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet [1]

av Mikael Nygård

Mikael Nygård är politices doktor och fungerar som lektor i socialpolitik vid Åbo Akademis samhällsvetenskapliga institution i Vasa. Till hans forskningsområden hör främst välfärdsstatens förändringar och politisk retorik.

DET FINLÄNDSKA VÄLFÄRDSSYSTEMET kategoriseras ofta som ett nordiskt system, med vilket man avser en välfärdsmodell som bygger på medborgarbaserade och skattefinansierade enhetsförmåner, universella social- och hälsovårdstjänster samt inkomstrelaterade system som täcker hela den arbetande befolkningen (Anttonen & Sipilä 2000). Under det senaste decenniet har den finländska välfärdsmodellen genomgått flera former av omvandling, vilket kan ses som en slags anpassningsprocess förorsakad av bland annat hög arbetslöshet, statliga finansieringsproblem, ekonomisk recession, en allt öppnare ekonomi och ökade anpassningsbehov till EU (Timonen 2003: 29). Denna artikel visar hur denna omvandling tolkades och motiverades av den politiska eliten.

Den socialpolitiska utvecklingen i Finland efter andra världskriget har i stort kännetecknats av att staten tagit en allt större del av ansvaret för välfärdfrågor. Välfärdsstatens expansion möjliggjordes av en relativt stabil ekonomisk tillväxt, en någorlunda hög sysselsättningsnivå och en utbredd politisk konsensus (Haatanen 1992). I slutet av 1980-talet ändrades emellertid inställningen

till den expansiva välfärdspolitiken. Kritiken mot välfärdsstaten tilltog och intensifierades i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Detta ledde till en rad omfattande försämringar av de sociala utkomstförmånerna, såsom inom pensionsskyddet, arbetslöshetsskyddet och sjukförsäkringen (Kosunen 1997). Överlag stärktes reciprocitetsprincipen i fråga om de inkomstrelaterade välfärdssystemen samtidigt som de universella sociala förmånernas betydelse minskade. Också de behovsprövade sociala förmånerna fick en allt större roll tillika som rätten till dessa gjordes allt mer beroende av deltagande i olika aktiveringsprogram (Timonen 2003).

den innovative ideologen strävar efter att manipulera

Vilka var orsakerna till dessa förändringar? För det första handlar det knappast om en enda orsak utan om flera olika sammanhängande orsaker. Viktiga förklaringar är bland annat den ekonomiska recessionen och anpassningen till EU. För det andra måste man även beakta de politiska faktorernas betydelse, eftersom en omstrukturering av välfärdssystem alltid är resultat av politiska beslut (jfr Taylor-Gooby 2003). Här infinner sig en intressant fråga: hänger ovannämnda förändringar av välfärdssystemet samman med förändrade socialpolitiska preferenser bland de politiska partierna? I denna artikel studeras denna fråga närmare.

Syftet med artikeln är att belysa de förändringar som skett i fyra finländska partiers uppfattningar om välfärdsstaten under 1990-talet samt att beskriva hur man retoriskt gått till väga för att rättfärdiga dessa förändringar.[2] Annorlunda uttryckt kan studien sägas fokusera på olika språkliga konstruktioner av välfärdsstaten inom en välfärdsideologisk diskurs.[3] En viktig aspekt i detta sammanhang är vilka förändringar som skett i dessa konstruktioner. Dels kan man förvänta sig att det skett förändringar i partiernas välfärdsideologiska ställningstaganden under den aktuella perioden, dels kan man förvänta sig att dylika förändringar är förknippade med stora risker för partiernas trovärdighet bland väljarna, eftersom det ju i praktiken handlat om försämringar av väljarnas sociala rättigheter.

Hur man lyckas genomföra nedskärningar utan att bli utpekad som syndabock för dessa är i stort en fråga om retorisk skicklighet och det socialpolitiska beslutsfattandets institutionella utformning. Enligt Taylor-Gooby (2003: 10–11) är det betydligt lättare för regeringar i länder med direkt statsstyrda, skattefinansierade system att genomföra policyförändringar än vad det är i länder med mer korporativt styrda system. Å andra sidan är ansvaret för policyförändringar mer tydligt sammankopplat med regeringar i den förra modellen, vilket gör att förmågan att sprida eller fördunkla ansvaret för opopulära policybeslut accentueras (Pierson 1994: 181).[4]

Förutom förändringar i partiernas socialpolitiska preferenser och retorik, är det också intressant att granska huruvida det under 1990-talet skett en konvergens mellan partierna. Tidigare forskning gör gällande att det historiskt sett funnits tydliga skillnader mellan de finländska partiernas socialpolitiska preferenser. I sin

studie av de fyra största finländska partiernas välfärdsideologiska utveckling under efterkrigstiden, visar Kangas (1986) att partiernas socialpolitiska preferenser visserligen blivit allt mer homogena sedan slutet av 1940-talet, men att det trots detta funnits klara skillnader mellan partierna. I en gigantisk undersökning av partiernas politiska preferenser i 25 länder under efterkrigstiden konstaterar Budge m.fl. (2001) att högerpartier vanligtvis varit mer avogt inställd till generösa och omfattande välfärdssystem än vänstern som i regel intagit en mer position till dessa och förespråkat en högre grad av omfördelning (jfr Castles 2001).

Tidigare studier pekar även på en likriktning av partiernas välfärdsideologier i västvärlden under 1990-talet. Det har blivit allt vanligare att betona ekonomisk effektivitet och internationell konkurrenskraft framom social jämlikhet (Taylor-Gooby 2003) vilket har tvingat vänsterpartier och fackföreningsrörelsen att göra avkall på krav om jämlikhet och omfördelning (Pierson 1996). För Europas del beror denna konvergens till stor del på Europeiska unionens politik och på den allt mer genomgripande globaliseringen av ekonomin. Ett exempel på detta är de socialpolitiska värderingarna inom det spanska socialistpartiet (PSOE) som till stor del influerats av det konservativa partiets (PP) program (Guillén och Matsaganis 2000).

I en annan studie visar Schmidt (2002) hur den välfärdspolitiska diskursen i europeiska länder samt Nya Zeeland antagit överraskande likadana formationer när det gällt att legitimera omstruktureringar och nedskärningar i de olika välfärdssystemen. Ett tredje exempel är Bonolis och Paliers (1998) studie som visar på omfattande förändringar i de brittiska och franska vänsterpartiernas välfärdsprogram under 1990-talet.

På basis av detta kan ett antal förväntningar om de finländska partiernas socialpolitiska preferenser under 1990-talet formuleras. För det första kan vi förvänta oss en rad signifikanta förändringar i välfärdspolitiska ställningstaganden som ligger i linje med den ovanbeskrivna utvecklingen.[5]

Vi kan alltså förvänta oss att: a) partierna i allt högre grad börjat betona en minskning av statens välfärdsutgifter (och lägre skattenivå), b) partierna i allt högre grad under 1990-talet börjat betona andra välfärdsaktörer än staten samt c) partierna i allt högre grad börjat ifrågasätta medborgarskapsbaserade sociala rättigheter och istället lyft fram reciprocitetsprincipen i välfärdsfördelningen. För det andra kan vi förvänta oss att dylika förändringar i synsätt är sammankopplade med retoriska manövrer, t.ex. att man försökt motivera en social utgiftsnivå genom att hänvisa till nationens överlevnad (jfr Kantola 2002). För det tredje kan vi även förvänta oss att finna en konvergens mellan partiernas socialpolitiska synsätt (jfr Schmidt 2002).

Välfärdsideologier, språkhandlingar och retorik

Denna artikel handlar om fyra finländska partiers socialpolitiska preferenser i tider av ekonomisk recession och globalisering, så som de kommit till uttryck i olika välfärdsideologiska ställningstaganden. Detta innebär att det politiska språket (Heradstveit & Bjørgo 1992: 11–12) är centralt

i artikeln. Man kan emellertid närma sig frågan om språkets funktion i välfärdsideologierna på olika sätt. Dels kan man fokusera på språkets förmedlande eller beskrivande funktion, dels kan man fokusera på dess performativa funktion, dvs. vad det *gör* förutom att beskriva (Sigrell 2001: 47). Denna studie fokuserar på båda dessa dimensioner. Den beskrivande dimensionen aktualiseras i samband med partiernas beskrivning av hur de vill att välfärdspolitiken ska var utformad och vilka förändringar de vill åstadkomma i de rådande förhållandena. Språkets performativa betydelse framhävs däremot i samband med partiernas strävanden att övertyga andra om det goda och rättmätiga i ställningstaganden som framförs. Detta innebär att en studie av partiernas välfärdsideologiska diskurser dels kräver en beskrivning av *vad* som sägs, dels en beskrivning och analys av *hur* det sägs, dvs. hur man retoriskt framställer sitt budskap så att det skall verka trovärdigt (Johannesson 1998).

Den retoriska aspekten av partiernas välfärdsideologiska diskurser kan studeras på många olika sätt. Det existerar idag en mångfald metodologiska perspektiv som kan användas för detta ändamål.[6] I denna artikel analyseras de enskilda språkhandlingar (terminologiska manövrer) och den argumentation som använts i de välfärdsideologiska texterna. Utgångspunkten är att den vokabulär som partierna väljer att använda, och de eventuella förändringar som sker däri, kan ha en retorisk effekt. Man kan exempelvis välja att tala om "anpassningsåtgärder" istället för "nedskärningar", för att på så sätt avleda mottagarens uppmärksamhet på själva ansvaret för beslutet. Men man kan även ty sig till avledande argumentation och hävda att negativa beslut måste göras för att trygga välfärdsstatens framtid, vilket ger vid handen att man agerar i allas bästa, inklusive de som drabbas av beslutet (jfr Kantola 2002). Detta, som Pierson (1994) kallar tekniker för "blame avoidance", spelar en stor roll för huruvida en aktör som föreslagit nedskärningsåtgärder klarar sig undan väljarnas bestraffning i nästa val.

Den terminologiska förändringen studeras med hjälp av *Quentin Skinners* teori om politiska termers språkhandlingspotential (Skinner 1988a; 1988b). Det centrala här är de s.k. illokutiva språkhandlingarna, dvs. de intentioner som en politisk aktör har med valet av termer (Palonen 1996: 144). Skinner åskådliggör sina idéer om de politiska termernas performativa funktion och deras koppling till ideologisk legitimering genom resonemanget om den *innovativa ideologen*. Han beskriver ett antal olika strategier, taktiker och tekniker som en aktör kan använda för att påverka termernas performativa funktion (Skinner 1988a; Skinner 1988b). Den innovativa ideologen, strävar alltså efter att manipulera sättet på vilket mottagaren uppfattar de termer som används.[7]

En "innovativ ideolog" som vill förändra termernas betydelse med avsikten att legitimera en politisk handling eller ett förhållande, kan använda två huvudtyper av strategier. För det första kan han försöka förändra termernas vedertagna språkaktspotential, det vill säga deras värdeladdning (*range of attitudes*), vilket utmanar motståndarna att ompröva sin egen uppfattning om termens värdeladdning och således även sin inställning till den handling

eller det förhållande som aktören beskriver (Skinner 1988a: 113). För det andra kan han försöka förändra applikationskriterierna (*range of reference*) för vissa etablerade och positivt laddade termer, så att dessa även inrymmer den handling eller det förhållande som aktören vill legitimera. På detta sätt överförs den etablerade och positiva värdeladdningen till aktörens handlingar (Skinner 1988a: 115). En manipulering av termernas språkhandlingspotential kan även förhindra att nya sätt att beskriva ett tillstånd eller en handling får fotfäste och hotar den existerande ordningen (Skinner 1973: 302).

Men retorik handlar som sagt inte enbart om terminologiska omformuleringar, utan sker även i sammansatt form inom ramen för en argumentation. En användbar teori i detta sammanhang är *Chaïm Perelmans* nya retorik (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971). Perelman menar att argumentationen kan vara en form av förnuftsmässigt präglad kommunikation samtidigt som den även kan ha en påverkande funktion (Rosengren 1998: 92). Den utgår från att rationella (*rational*) och förnuftiga (*reasonable*) element flätas samman med manipulativa argument i en oupplöslig väv som utgör argumentation (Perelman 1996: 18–20; Rosengren 1998: 101–113). Teorin omfattar därmed i princip allt språkbruk utom rent formallogiska resonemang och kan således användas för att studera olika former av kommunikation.

Hur sker då själva argumentationen enligt Perelmans modell? Själva utgångspunkten för argumentationen är premisserna. Om läsaren håller dessa för sanna eller rimliga, skapas en grund för argumenten (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971: 112). En form av premisser är de *kvantitativa*. Dessa hänvisar vanligen till mängdens legitimerande funktion och som baserar sig på mängdjämförelser eller storleksbedömningar (t.ex. "majoritetens åsikt", "det sunda förnuftet", "den allmänna opinionen" osv.). Andra premisser är de *kvalitativa* som utgår från det unika eller specifika.

Själva argumentationsteknikerna kan sorteras in i två huvudkategorier; de associativa och de dissociativa. De *associativa* teknikerna går ut på att sammankoppla premisser med slutsatser, för att överföra ett accepterande från de förra till de senare (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971: kap. 3). De *dissocativa* teknikerna går däremot den motsatta vägen. Genom att ta något som anses vara enhetligt och genom olika distinktioner försöka visa på konflikter eller motsatsförhållanden, kan man skapa nya betydelser eller förändra meningsinnehållet (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971: 415–419).[8]

Välfärdsideologiska texter kan med utgångspunkt i detta tolkas som en retorisk verksamhet där argument framläggs för att göra teser accepterade och där ordvalet kan manipuleras så att det legitimerar de handlingar man föreslår.

Metod och datamaterial

I artikeln behandlas förändringar i de fyra största finländska partiernas syn på välfärdspolitiken under 1990-talet och hur dessa förändringar har legitimerats retoriskt. De partier som studerats är Demokratiska förbundet för Finlands folk (DFFF)/Vänsterförbundet, Finlands socialdemokratiska parti (SDP), Centern och

Samlingspartiet. Det datamaterial som analyserats består av välfärdsideologiska dokument från perioden 1985–2000.[9] Med välfärdsideologiska dokument avses här partiprogram, socialpolitiska program, officiella ställningstaganden om välfärdspolitik och liknande officiella texter av programnatur.[10]

Den metod som använts kan beskrivas som kvalitativ innehållsanalys med vissa inslag av retorisk analys. Analysen av texterna har två olika infallsvinklar; den första fokuserar på välfärdsideologiska ståndpunkter medan den andra fokuserar på legitimeringens problematik. Utgångspunkten är att partierna uttrycker ställningstaganden om socialpolitiken och att dessa ställningstaganden tenderar förändras som en följd av förändringar i den samhälleliga kontexten och partiets preferenser (Ball 1988: 17). Men välfärdsideologiska texter kan även tolkas som språkliga handlingar, varigenom partierna strävar efter att skapa den legitimitet som krävs för att läsaren ska ta till sig det som sägs (jfr Boréus 1994).[11]

Först har en allmän genomläsning av textmassan gjorts för att få en överblick av dess tematik och struktur. Därefter har en djupare analys gjorts av de ställningstaganden som partierna gjort i fråga om de tre ovannämnda dimensionerna av välfärdspolitik. Förutom att analysera vilket inställning man haft i dessa frågor har ställningstagandena kontrasterats mot den parlamentariska och allmänpolitiska kontext inom vilken uttalandena är gjorda. För det tredje har en analys av eventuella retoriska element i partiernas texter gjorts. Här bör påpekas att förekomsten av retoriska element vanligtvis är knuten till graden av förändring i de ställningstaganden som görs. Frekvensen av retoriska inslag torde vara högst i de delar av partiernas välfärdsideologiska budskap där det förekommer omfattande förändringar av partiets ståndpunkt och där dessa förändringar kan anses upplevas som kontroversiella eller direkt anstötliga av väljarna (jfr Boréus 1994: 243–244). Därtill skall de tolkningar av retoriska manövrer som görs i artikeln betraktas som tentativa tolkningar av vad partierna med sannolikhet avsett med sina uttalanden, inte som faktiska sanningar i sig.

Undersökningens resultat

Vilken åsikt har partiernas haft om de tre ovannämnda dimensionerna av välfärdspolitik under 1990-talet, vilka centrala förändringar har skett och hur har dessa legitimerats? I det följande presenteras resultaten av innehållsanalysen och den retoriska analysen.[12]

Välfärdspolitikens finansieringsdimension. Resultaten visar att det skett en märkbar förändring i uppfattningen om vad välfärden får kosta och vem som ska betala för den. I alla undersökta partier har man under 1990-talet gått in för att välfärdsutgifterna bör minskas och hållas ajour med de ekonomiska förutsättningarna. Resultatet ligger därmed i linje med tidigare forskningsresultat (t.ex. Taylor-Gooby 2003) och med de förväntningar som inledningsvis formulerades. Denna tematik kulmineradeunder lågkonjunkturen i början av 1990-talet och var till stor del parlamentariskt betingad. Partiets regeringsposition har vanligen

betingat en striktare kostnadskritisk hållning än en oppositionsposition. Som motivering till utgiftsminskningar och nedskärningar i socialskyddet har man oftast använt den ekonomiska krisen, men det skymtar även fram motiveringar av systemkritisk karaktär, såsom att välfärdssystemet bör effektiveras.

Det är speciellt Samlingspartiet, men även i viss mån Centern, som mest betonat vikten av utgiftsminskningar och effektivitetshöjningar.[13] Partierna har ansett att den sociala utgiftsnivån bör sänkas ifall välfärdsstaten ska kunna räddas och därtill bör finansieringsstrukturen ändras så att de försäkrade själva bär ett större ansvar. I Samlingspartiets fall ses en anpassning av kostnadsnivån som det viktigaste sättet att säkra välfärdsstatens framtid.

> [H]oten mot välfärdssamhället uppstår inte i samband med insbesparingarna i statsekonomin, utan av att man lämnar dessa ogjorda. (*Samlingspartiets mål för valperioden 95–99*, 1995: 3)

Samlingspartiet har betonat vikten av besparingar inom hela den offentliga sektorn; personalminskningar, nedskärningar i de sociala förmånerna samt en överföring av en stor del av välfärdsansvaret från staten och kommunerna till individen själv. Partiet har betonat jämnstora nedskärningar i alla typer av sociala förmåner; pensioner, socialservicen, arbetslöshetsunderstödet osv. Därtill har man föreslagit rationaliseringar av statens centralförvaltning och förvaltningen på mellaninstansnivå.[14]

Under 1990-talets början, när partiet befann sig i regeringsställning, kännetecknades Centerns hållning av att man såg en minskning av de sociala utgifterna som en ödesfråga för den finländska välfärdsstatens framtid. Partiet vädjade till allmänheten om stöd för de smärtsamma beslut som måste fattas för allmänhetens "bästa". Finländarna uppmanades vara beredda att pruta på levnadsstandarden samtidigt som de förväntades stöda regeringens strävanden för att få landet "tillbaks på fötter".

> Den valda strikta budgetlinjen kräver ett brett samförstånd i riksdagen för att inbesparingarna ska kunna förverkligas (...) Det finns inget alternativ till dessa lösningar, om man åter vill få Finland tillbaks på fötter. (*Centerns partistyrelse, ställningstagande*, 19.9.1991).

Centern har betonat att nedskärningarna inte får gälla universella förmåner, såsom folkpensionsförmåner eller barnbidragen, utan bör koncentreras till statsförvaltningen och de inkomstrelaterade socialskyddsförmånerna. Speciellt arbetspensionsförmånerna har utsatts för kritik eftersom de ansetts vara för höga i relation till folkpensionsförmånerna.

> De pensionslösningar som ingår i sparpaketet, innebär ett första steg mot ett mer jämlikt pensionssystem. Att skära ner i de högsta pensionerna genom att sänka införtjäningsprocenten för höginkomsttagare fördelar ansvaret för inbesparingarna på ett rättvist sätt. (*Centerns partistyrelse, ställningstagande*, 9.4.1992).

Centerns syn på välfärdsfinansieringen förändrades inte märkbart efter att partiet miste regeringsmakten år 1995. Kostnadskritiken har fortsättningsvis präglat partiets hållning under resten av 1990-talet, men har inte varit lika från som tidigare. Värt att notera är att Centern i regel

värnat mer om det universella grundskyddet än vad Samlingspartiet gjort, trots att partierna tidvis suttit i samma regering under 1990-talet.

Retoriskt har högerpartierna motiverat utgiftsminskningarna och nedskärningarna genom att använda en ekonomisk nödvärnslogik, något som även kännetecknat vänsterpartiernas uttalanden från andra hälften av 1990-talet. Partierna har hänvisat till den unika krissituationen i Finland och vikten av att handla bestämt ifall man vill rädda välfärdsstaten. En utgiftsminskning har ansetts vara i "allmänhetens intresse" eftersom en slapp utgiftspolitik anses leda till att hela välfärdssystemet kraschar. Retoriken har så långt följt ett associativt mönster. Terminologiskt har man istället för den negativt laddade termen "nedskärningar" valt den mer neutrala termen "reform" för att avdramatisera åtgärdsförslagen.

Dessa manövrer kan till stor del förstås mot bakgrunden av den allmänna politiska och ekonomiska kontexten. Högerregeringen befann sig i början av 90-talet i en mycket trängd situation. Ekonomin var i fritt fall, de sociala utgifterna sköt i höjden och förhandlingar om ett förestående EU-medlemskap pågick för fullt. Detta förklarar långt uttalanden om vikten av att få ekonomin i "EU-skick" och att anpassa den offentliga utgiftsnivån till de rådande ekonomiska förhållandena (jfr Timonen 2003: 35). Men eftersom dylika uttalanden är riskabla för partierna har man formulerat sig på ett sådant sätt att väljarna ska förstå varför nedskärningarna behövs och acceptera dessa samtidigt som partierna söker undvika det direkta ansvaret för de försämringar i socialskydd som åtgärderna leder till (jfr Pierson 1994).

Retoriskt sett är nödvändighetsargumenten det kanske bästa exemplet på de s.k. associativa argumentationsteknikerna. Den ekonomiska "krisen" har fungerat som ett effektivt verklighetsbaserat argument för nedskärningsåtgärder (jfr Kantola 2002). Man har utgått från något som ansetts vara ett allmänt accepterat faktum för att legitimera sina egna politiska åtgärdsförslag. Å andra sidan har även dissociativa tekniker förekommit, eftersom man behövt få till stånd en omgestaltning av innebörden i själva begreppet utgiftsminskning. Eftersom följden av en utgiftsminskning vanligen upplevs vara uppsägningar av offentliganställd personal och försämringar av socialskyddet, har man omgestaltat denna handling genom att istället se minskningen av de offentliga utgifterna som ett nödvändigt medel för att få landet på fötter igen. Nedskärningarna blir därmed närmast något självklart ifall man vill landets bästa. Denna omgestaltning kan, med hjälp av Perelmans "filosofiska par"[15] (Perelman 1996: 146) uttryckas enligt följande:

TRADITIONELL GESTALTNING:		NY GESTALTNING:
Följd (I) Princip (fakta) (II)		Medel (I) Målsättning (II)
"Uppsägningar och försämrat socialskydd"	→	"Minskning av de sociala utgifterna"
"Minskning av de sociala utgifterna"		"Minska skattetrycket, öka sysselsättningen, få landet på fötter igen"

I motsats till de borgerliga partierna har Vänsterförbundet, men även delvis SDP, agerat som välfärdsstatens "försvarare" i början av 1990-talet. Socialdemokraterna har visserligen i stort delat åsikten om behovet av utgiftsminskningar, men kritiserat de borgerliga partiernas val av tilltänkta sparobjekt och det sätt på vilket inbesparingarna genomförts. Enligt partiet drabbar den borgerliga regeringens nedskärningspolitik låginkomsttagare oskäligt hårt. Därtill hotar den att underminera den universella social- och hälsovårdsservicen.

> Nedskärningarna i utgifterna har (...) gjorts på ett panikartat sätt, som har förvärrat arbetslöshetskrisen. De har riktats i första hand mot tunga, arbetskraftsintensiva, offentliga serviceområden. (*SDP:s ekonomisk-politiska diskussionsunderlag*, 1994: 3).

Trots detta har SDP sett utgiftssänkningar som oundvikliga, eftersom höga utgifter hotar välfärdssamhällets framtid. Däremot har inte den europeiska integrationen eller globaliseringen setts som ett direkt hot mot välfärdsstaten.

> Den offentliga utgiftsekonomin bör göras sundare. Detta kan göras på ett sätt, som frigör resurser och möjliggör en utveckling av ett välfärdssamhälle. Balanseringen av den offentliga ekonomin förorsakas ingalunda av medlemskapet i Europeiska gemenskapen eller av de fria finansieringsmarknaderna, utan är ett villkor för finländarens egen fördel och strävan efter rättvisa och effektivitet. Målet är ett försvar av välfärdssamhället. (*Finland på fötter – jobb åt människorna* [SDP], 1992: 4)

Socialdemokraternas krav på kostnadssänkningar har i början av 1990-talet inte vart explicit riktade mot socialskyddet, utan riktade mot de offentliga utgifterna överlag. Partiets regeringsmedverkan har dock förändrat tonen något. Efter år 1995 har man uttryckligen börjat se de sociala utgifterna, och speciellt kostnaderna för arbetslösheten, som ett allvarligt problem för statsfinanserna.[16] Detta har gjort att behovet av att återställa balansen i statens ekonomi fått hög prioritet. Man har inte bara efterlyst återhållsamhet, utan även direkta och selektiva inbesparingsåtgärder, såsom nedskärningar i jordbruksstöd, pensioner och arbetslöshetsunderstöd.

Denna förändrade hållning ligger i linje med de förändringar som den socialdemokratiskt ledda samlingsregeringen gjorde efter år 1995. Bland annat genomfördes en rad förändringar i det universella socialskyddet, såsom slopandet av sjukförsäkringens grundpenning och folkpensionens grunddel (Kosunen 1997). Förutsättningen för dessa förändringar var en så bred regeringskoalition som möjligt för att på detta sätt fördela det politiska ansvaret (Timonen 2003: 31). En annan viktig förutsättning var att man lyckade lugna facket genom att lova att inte röra det arbetsmarknadsrelaterade arbetslöshetsskyddet, något som den borgerliga regeringen tidigare hade försökt men misslyckats med. Istället för att utmana arbetsmarknadsorganisationerna, riktades inbesparingarna istället mot det universella grundskyddet som inte försvarades av organiserade eller politiskt starka intressen (Timonen 2003: 43). Ej heller riktades direkta nedskärningar mot det inkomstrelaterade pensionsskyddet.

Även i Vänsterförbundets fall har det funnits en tydlig koppling mellan välfärdsideologisk retorik och parlamentarisk ställning. I början

av 1990-talet kritiserade man kraftigt den borgerliga regeringen för dess kortsiktiga inbesparingar och menade att högern använder den ekonomiska krisen som svepskäl för att skjuta välfärdsstaten i sank. Man motsatte sig skarpt "ideologiska" nedskärningar, eftersom de hotar den sociala grundtryggheten och underminerar solidariteten i samhället.

> Högern strävar efter att försöka köra ner den offentliga sektorn av ideologiska skäl samt att i möjligaste mån försöka privatisera offentlig verksamhet och tjänster, genom att hänvisa till kostnadskrisen. Vänsterförbundet motsätter sig dylika ojämlikhetsbefrämjande strävanden och försvarar en omfattande offentlig tjänsteproduktion och en nordisk modell som grundar sig på ett universellt socialskydd som gäller alla. (*Arbete skapar välfärd* [VÄN], 1994: 12–13).

Efter regeringsskiftet år 1995 ändrades retoriken i förhållande till de offentliga utgifterna. Nedskärningar och även en del privatiseringar sågs nu som mer eller mindre oundvikliga med hänvisning till den ekonomiska situationen och de förändringar som skett på arbetsmarknaden. Dessa nedskärningar fick dock enligt partiet inte riktas ensidigt mot en och samma grupp utan borde fördelas rättvist mellan alla grupper. Tidigare förhöll man sig kritisk till nedskärningar enligt en "osthyvelsprincip", men nu betonade man att det som behövs är nedskärningar på "bred bas".

> Regeringen kommer ännu att bli tvungen att besluta om nödvändiga åtgärder för att balansera statsekonomin under åren 1997–99. Dessa åtgärder bör utgå från en bred bas, så att de inte riktar sig mot samma grupper som sparåtgärderna under valperiodens början. (*Ansvaret för arbetet och framtiden* [VÄN], 1995: 10)

Överlag kan konstateras att vänsterpartierna i princip anammat en likadan kostnadskritisk inställning som högern under 1990-talets gång, men att denna utveckling gått långsammare i vänsterpartiernas fall. Överlag har vänsterpartierna motiverat utgiftsminskningarna genom att använda associativa argumentationsmönster och hänvisa till den finländska industrins konkurrenskraft och den ekonomiska krisen. Men vänsterpartierna har även, speciellt mot slutet av 1990-talet, använt kvantitativa premisser och hänvisat till att de flesta partier stått bakom nedskärningspolitiken. Att legitimera nedskärningar genom att vädja om solidaritet för kommande generationer är ett annat exempel på en effektiv och ofta använd associativ argumentationsteknik.

I Vänsterförbundets fall har den förändrade hållningen till välfärdsfinansiering föranlett en knepig retorisk balansgång. Medan föregångaren DFFF i princip motsatte sig alla former av nedskärningar i socialskyddet, har Vänsterförbundet i regel anammat den strikta utgiftspolitikens princip. Detta efter att partiet gick med i regeringen 1995 och därmed förband sig till dess strama skuldsaneringsmålsättningar. Eftersom man nu i princip blev tvungen att acceptera nedskärningar i de offentliga utgifterna, och därmed även i socialskyddet, har man försökt legitimera sin hållning genom att göra åtskillnad mellan "nödvändiga" och "ideologiska" nedskärningar. Man har i princip understött de förra, men inte de senare.

Trots att de ekonomiska konjunkturerna vände uppåt under 1990-talets andra hälft har den strikta utgiftslinjen hållit i sig i partiernas

välfärdsideologier. Minskningen av statsskulden har tillsammans med den strikta budgetpolitiken och kraven på skattesänkningar varit några av de teman som mest präglat partiernas synsätt. Man kan alltså konstatera att det i denna bemärkelse har skett en viss konvergens mellan partierna. Det finns emellertid vissa intressanta skillnader mellan partierna. Medan högern och SDP förespråkat en snabbare avbetalningstakt på statsskulden i kombination med skattesänkningar, har Vänsterförbundet velat behålla skatterna på en hög nivå och föreslagit en mer måttlig avbetalningstakt.

> Om man vill bevara det finländska socialskyddet och ett för alla gemensamt system av välfärdstjänster, bör beskattningen hållas kvar på en relativt hög nivå. Därför eftersträvar Vänsterförbundet inte massiva skattelättnader, och framförallt inte skattelättnader för höginkomsttagare. (*Vänsterförbundets partiprogram*, 1998: 5)

Fastän 1990-talets krismentalitet kan sägas ha påverkat partiernas välfärdsideologiska diskurser i hög grad, är "krisen" ingalunda den enda orsaken till den allt mer kostnadskritiska inställningen inom partierna. Visserligen föranledde krisen under 1990-talet diskussioner om välfärdspolitikens innersta nödvändigheter i alla partier och ledde även till tämligen samstämmiga tolkningar av vad som bör göras (jfr Schmidt 2002; Kantola 2002).

Men samtidigt har även inbrytningen från ett monetaristiskt tänkande blivit tydligare i den politiska diskursen, vilket har förändrat hela den logiska ram inom vilken välfärdspolitiken diskuteras. Grovt uttryckt kan man säga att socialpolitiken ej längre värderas utgående från de dekommodifierande effekter[17] den har utan från den belastning den medför för landets internationella konkurrenskraft (jfr Taylor-Gooby 2003). Här kan man tala om en förändring av den språkhandlingspotential som termen "välfärdspolitik" innehåller genom att applikationskriterierna för termen "socialpolitik" förändrats så att de ekonomisk-logiska aspekterna får en allt större betydelse för förståelsen och värderingen av socialpolitiska åtgärder.

Parallellt med kritiken av välfärdens kostnader har partierna också i regel framfört allt fler kritiska synpunkter på socialpolitikens effektivitet. Man har krävt en effektivering av välfärdssystemet så att det tillgodoser människornas behov inom ramen för de krympande resurserna samtidigt som man värnar om landets internationella konkurrenskraft.

Enligt Taylor-Gooby (2003) är detta något som under senare tid kommit att kännetecknа de flesta västeuropeiska partier. Globaliseringen av ekonomin har lett till att beslutsfattarnas preferenser i allt högre grad präglats av ett s.k. konkurrensimperativ, vilket innebär att man börjat prioriterat effektivitetsfrågor framom jämlikhetsfrågor (Taylor-Gooby 2003: 24–27).[18]

Välfärdspolitikens administrativa dimension. Även i fråga om den administrativa dimensionen av välfärdspolitiken har det skett en rad intressanta förändringar i partiernas ställningstaganden. Denna problematik handlar i stort om vilket statens ansvar för välfärdsfrågor skall vara och vilket ansvar som privata intressen, frivilliga krafter och individerna själva ska ha. Här kan man skönja en allmän glidning i rikt-

ning mot ett allt större ansvar för icke-offentliga aktörer under 1990-talet. Detta kan tolkas som att inbrytningen från en s.k. *Governance*-diskurs (Rhodes 2000), som ju betonar en minskad statlig inblandning i välfärdsfrågor, blivit tydligare. Alternativa välfärdssubjekt till staten har varit privata företag eller allmännyttiga samfund, föreningar eller andelsrörelser.

Genom att privatisera vissa välfärdsfunktioner, konkurrensutsätta offentlig serviceproduktion, köpa service av privata företag och ge hushållen möjlighet att välja mellan privata och offentliga serviceproducenter, har man velat skapa förutsättningar för ett större utbud av välfärdsservice. Dylika målsättningar ligger i linje med en s.k. *New Public Management*–diskurs (Klausen & Ståhlberg 1998). Till skillnad från tidigare, när de flesta partier såg socialpolitiken som en motvikt till marknadskrafterna, har den gängse synen under 1990-talet blivit att serviceproduktionen bör vara organiserad som en marknad, eller åtminstone som en slags sken- eller halvmarknad.

Det välfärdspluralistiska inslaget har överlag varit tydligast i de två högerpartiernas uttalanden, medan det till en början fått en mer undanskymd plats i vänsterpartiernas. Den offentliga ekonomins problem har enligt högerpartierna ökat behovet av privatiseringar, konkurrensutsättning och ökat samarbete mellan den offentliga, privata och frivilliga sektorn. Enligt Centern bör man därtill gå in för ett nytänkande som innebär att man för tillbaka en betydande del av den offentliga sektorns välfärdsansvar på individen, familjen och närsamfundet. Här har man även sett "informationssamhället" och den teknologiska utvecklingen som räddare i nöden.

> Samhällets uppgift är i framtiden att i allt högre grad koncentrera sig på produktion av högklassig grundservice. Viktiga beståndsdelar av välfärden produceras ofta även inom den privata, kommersiella, samt den privata, icke-kommersiella sektorn. (...) En del av de befogenheter och det ansvar som flyttats över på den offentliga sektorn bör returneras till individen, familjen och frivilliga medborgerliga sammanslutningar. Detta är i allt högre grad möjligt tack vare den höjda utbildningsnivån den utvecklade tekniken. (*Ett nytt uppsving för nationen* [CEN], 1992, 18)

En liknande inställning finner man även inom Samlingspartiet. De icke-offentliga välfärdsaktörernas roll i välfärdssystemet har starkt betonats. Man har föreslagit att vissa socialpolitiska angelägenheter lika bra kan skötas av föreningar eller kooperativ istället för i offentlig regi.[19] Man har också, i likhet med Centern, talat varmt för grannsamverkan, bypolitik och andra lokala krafter. Skillnaden är att Centerns betoning av den lokala dimensionen haft en klar koppling till landsbygden medan Samlingspartiet orienterat sig mer mot urbana områden. Ståndpunkterna har vävts in i en marknadspositiv retorik som betonar "nya marknader", "nya produktionsmodeller" och nya sätt att tillfredsställa medborgarnas behov genom frivillig verksamhet eller genom den "tredje sektorns" försorg.

> Förverkligandet av olika produktionsmodeller för service är en viktig framtida utmaning. Samhället bör värdesätta de nya marknader för arbete och service som medborgarsamhället för med sig och som i takt med att gränserna mellan offentligt och privat suddas ut, koncentreras till den mellanliggande, s.k. tredje sektorn. Vart efter frivilligverksamheten, föreningsverksamheten och andelsverksamheten stärks

> för den med sig nya arbetsmarknader och producenterna och konsumenterna av arbete och service byter skepnad. (*De nya jobben i framtidens välfärdssamhälle* [SAM], 1997: 3)

Även socialdemokraternas välfärdsretorik har under 1990-talet blivit mer marknadsinriktad. Statens roll har successivt tonats ned medan kommunernas och även olika privata organisationers ansvar uppmärksammats. Staten har dock alltjämt funnits kvar i resonemanget men getts närmast ett övergripande och koordinerande ansvar. Medan partiet ännu på 1980-talet öppet kritiserade alla kommersiella inslag i välfärdsproduktionen[20], gick man under 1990-talets början in för att privatiseringar bör övervägas som komplement till offentlig produktion ifall detta leder till en högre grad av effektivitet.[21] Här följer argumenteringen i första hand associativa mönster. Man använder företrädesvis s.k. verklighetsbaserade argument, som sammankopplar antaganden om marknadsekonomins överlägsenhet med välfärdsmaskineriets funktionsförmåga.

I de borgerliga partiernas fall har förändringskraven långt baserats på systemkritiska utgångspunkter. Det räcker inte med att endast "trimma" förvaltningen; det krävs också allvarliga överväganden av hur den offentliga förvaltningen kan minskas. I socialdemokraternas, och speciellt i Vänsterförbundets, fall har den offentliga sektorn däremot haft ett slags inneboende ideologiskt värde. Den har setts som en viktig regulator av marknadskrafterna och en garant för en socialt rättvis fördelning av förmögenhet och inkomster. Man har därför i regel motsatt sig högerns krav på ideologiska nedskärningar. Inte desto mindre har man ansett att det finns vissa poänger i att låta införa vissa marknadsekonomiska styrningsmekanismer i syfte att effektivera den offentliga sektorns verksamhet.

Istället för termen "välfärdsstat" har de flesta partier börjat tala om "välfärdssamhälle" under 1990-talets lopp. Detta gäller i princip alla fyra partierna, även om termen "välfärdsstat" har upplevt en slags renässans i slutet av 1990-talet. Termen "välfärdssamhälle" kan närmast sägas referera till ett samhälle med aktiva medborgare där det vid sidan av ett offentligt välfärdsansvar även förekommer olika privata, frivilliga eller kooperativa välfärdsinsatser (Rodger 2000). Intentionerna bakom en dylik terminologisk manöver kan i stort sägas ha varit att försöka åstadkomma en nygestaltning av välfärdspolitikens institutionella struktur. Man har således velat skapa en ny uppfattning om vilken ansvarsfördelning som ska råda mellan staten, kommunerna, frivilliga och privata aktörer samt medborgarna själva.

Argumentationsmässigt har det välfärdspluralistiska inslaget legitimerats med associativa och dissociativa tekniker. Ett exempel på associativa argumentationsmönster är högerpartiernas och delvis även socialdemokraternas sätt att se en spridning av välfärdsansvaret som en mer effektiv och rättvis form av välfärdsfördelning. Att låta välfärdsansvaret fördelas mellan flera olika aktörer i syfte att öka effektiviteten har motiverats genom att man på så sätt skapar konkurrens och ger individen möjlighet att välja mellan olika alternativa välfärdsarrangemang. En välfärdspluralistisk modell har med andra ord

ansetts öka individens rättigheter samtidigt som man åstadkommer en effektivare allokering av samhällets totala resurser.

Ett annat tydligt mönster, som står att finna i SDP:s retorik och som närmast följer en dissociativ linje, är att man försöker skapa en omgestaltning av förhållandet mellan marknaden och välfärdsstaten. Den traditionella socialdemokratiska inställningen till välfärdsstaten har präglats av att man sett den som en nödvändighet till följd av de orättvisor som marknaden skapar (Uusitalo 1993). Under 1990-talet har dock socialdemokraternas inställning på denna punkt förändrats så att marknaden istället blivit en konstitutiv faktor för välfärdssamhället. Vad som skett kan närmast beskrivas som en nygestaltning av marknadsbegreppet som innebär att man inte längre ser marknaden som en *orsak* till välfärdsstatliga åtaganden, utan istället ser den som ett *medel* för att garantera en fortsatt välfärd och trygga välfärdssamhällets framtid.

Inom Vänsterförbundet förefaller marknadsdiskursen ha förorsakat svårare ideologiska anpassningsproblem än i de tre andra partiernas fall. Vänsterförbundet har av tradition varit mycket förbehållsamt till privatiseringar och marknadsekonomiska inslag (Nousiainen 1998). Liksom sin "föregångare", det socialistiska DFFF, har även Vänsterförbundet ännu i början av 1990-talet kritiserat alla kommersiella inslag och motsatt sig privatiseringar. Mot slutet av 1990-talet har det emellertid skett en uppmjukning av denna inställning. Den offentliga sektorn har dock alltjämt varit central, men vid sidan av denna har man även sett vissa möjligheter för medborgarsamhället och den tredje sektorn.

> En utveckling av den tredje sektorn öppnar möjligheter för att skapa av nya former av sociala arbetsplatser och medborgerligt arbete samt att stöda de lokala samfundens verksamhet. (*Fattigdomen bort ur Finland* [VÄN], 1999: 2)

Även det kritiska förhållningssättet till marknadsmässiga lösningar har luckrats upp något mot slutet av 1990-talet. Man har ansett att det i vissa fall kan vara motiverat att överväga andra alternativ än offentlig serviceproduktion, så länge det finns någon allmän standard för de minimikrav som gäller servicens kvalitet och de anställdas arbetsvillkor.[22]

En allt för hög grad av privatisering har emellertid setts som ett hot mot välfärdsstatens solidariska grundvalar. Om "de rika" kan köpa sig ett bättre socialskydd än "de fattiga" finns det en risk för att de blir allt mindre intresserade av att kollektivt bidra till ett skattefinansierat socialskydd för alla. Medan de borgerliga partierna och SDP har velat att frivilliga pensionsavgifterna skall vara avdragbara i beskattningen, har Vänsterförbundet motsatt sig detta. Motiveringen är att detta ger upphov till en snedvridning av den sociala rättvisan; de rika kan på så sätt med samhällets stöd köpa sig ett bättre pensionsskydd än andra.

> Det finländska skattesystemet innehåller fortsättningsvis vissa socialt orättvisa avdragsrättigheter. En av dessa är avdragsrätten för privata pensionsavgifter. Vänsterförbundet anser att denna bör avskaffas. (*Vänsterförbundets partiprogram*, 1998: 6)

Överlag har Vänsterförbundet under 1990-talet gradvis accepterat att välfärdspolitikens spel spelas enligt marknadsekonomiska regler.

Man har inte längre sett välfärdsstaten och socialpolitiken utifrån ett historisk–dialektiskt perspektiv, såsom tidigare var brukligt hos "föregångaren" DFFF.

Sammanfattningsvis kan konstateras att partierna under 1990-talet har anammat en allt mer välfärdspluralistisk diskurs i sina välfärdsideologiska texter. Denna diskurs ifrågasätter staten som den allenarådande välfärdsaktören och innebär en allt mer positiv inställning till markandsmässiga styrningsmekanismer, privata och frivilliga välfärdsaktörer samt en ökad betoning av medborgarens eget ansvar för sin välfärd. Därutöver kan konstateras att partiernas välfärdsideologiska ställningstaganden på det hela taget har förändrats i riktning mot ökad samstämmighet.

under Paavo Lipponen förändrades socialdemokraternas linje i arbetslöshetsfrågor

Denna konvergens kan till stor del förklaras av den ekonomiska utvecklingen och det upplevda behovet att strama åt den offentliga sektorns utgifter. Men förändringen kan även långt förklaras av parlamentariska faktorer. Att socialdemokraterna och delvis även Vänsterförbundet närmat sig den borgerliga linjen torde till stor del hänga samman med att de två partierna från och med år 1995 har ingått i samma samlingskoalition som Samlingspartiet.

Välfärdspolitikens moraliska dimension. Välfärdspolitikens moraliska dimension berör frågan om vilken grunden för de sociala förmånerna skall vara. Den finländska socialpolitiken har i hög grad kännetecknats av att de sociala rättigheterna varit individuella och medborgarskapsbaserade (Anttonen & Sipilä 2000). Frågor om socialpolitikens distributiva reciprocitet (Kildal 2000), dvs. vilka motprestationer som ska krävas för att komma i åtnjutande av sociala försäkringsersättningar och bidrag, har dock fått allt större uppmärksamhet i partiernas välfärdsideologier under 1990-talet jämfört med tidigare. Partierna har överlag intagit en allt mer kritisk ståndpunkt i förhållande till universella fördelningsgrunder och har i allt högre grad börjat betona vikten av behovsprövning eller motprestationer inom socialskyddet. De områden som mest berörts är pensionsskyddet, arbetslöshetsskyddet och utkomststödet.[23] I det följande koncentreras framställningen endast på partiernas ställningstaganden beträffande arbetslöshetsskyddet.

Finland drabbades extremt hårt av arbetslösheten i början av 1990-talet. År 1990 var procenten arbetslösa 3.4% men bara fyra år senare hade procenten arbetslösa stigit till cirka 18% (Statistikcentralen 2001).

Kanske mer beskrivande är att sysselsättningsgraden ännu år 1990 låg på cirka 75%, men att denna sjönk till cirka 60% under perioden 1993–1998 (Timonen 203:36). Länder med en omfattande välfärdspolitik är speciellt känsliga för en hög och ihållande arbetslöshet, eftersom dessa system byggts upp på basis av antagandet om full sysselsättning och en bred finansieringsgrund. Detta är troligtvis den främsta anledningen till att arbetslösheten har betraktats som det kanske mest allvarliga hotet mot den finländska välfärds-

statens framtid i partiernas välfärdsideologier under 1990-talet.

Parallellt med detta har det också skett väsentliga förändringar i partiernas syn på arbetslöshetsskyddet[24] under 1990-talet. Det är främst två saker som kännetecknar denna förändring. För det första har man i ökande grad börjat betona åtgärder för kontroll av den utgiftsökning som den höga arbetslösheten medfört. Detta har man försökt eftersträva genom att sänka arbetslöshetsförmånernas nivå och förändra arbetslöshetsförmånernas struktur. För det andra har man i allt högre grad gått in för en aktiveringslinje i fråga om arbetslöshetsskyddet genom att öka inslaget av behovsprövning och skärpa reglerna för berättigande till förmåner enligt ett s.k. *workfare*-manér.[25] Huvudsyftet har här varit att minska antalet personer som är beroende av sociala överföringar.

Samlingspartiet är kanske det parti som mest konsekvent betonat vikten av att få till stånd förändringar i det rådande arbetslöshetsskyddet enligt ovannämnda princip. Tonen mot de arbetslösa har skärpts betydligt under 1990-talet. Enligt partiet minskar generösa arbetslöshetsförmåner viljan att arbeta. Därför har man i allt högre grad krävt att socialpolitiken bör ha en sporrande effekt på människors vilja att ta emot arbete. Man har exempelvis krävt att arbetslöshetsersättningsförmånerna ska minskas för att på så sätt öka arbetsincitamentet.

> Arbetslöshetsskyddet bör förnyas så att det blir mer sporrande än hittills. De nödvändiga inbesparingarna bör i första hand förverkligas inom det förtjänstrelaterade arbetslöshetsskyddet genom att förkorta betalningstiderna samt genom att bland annat öka skyldigheten till utbildning som en motprestation till erhållande av arbetslöshetsersättning. (*Partikongressens ställningstagande*, 9–11.6.1995 [SAM]: 3)

Parallellt med detta har man velat genomföra förändringar av beskattningen för att "öka viljan att ta emot arbete och att skaffa sig tilläggsinkomster genom att arbeta mer". Därtill borde man, enligt partiet, få till stånd en ökning av kortvariga arbetsplatser för att ge speciellt ungdomar möjlighet att komma in på arbetsmarknaden samt införa smidigare arbetsavtalssystem och –tolkningar. En intressant terminologisk manöver i detta sammanhang är lanseringen av termerna "aktiv arbetsmarknadspolitik" och "aktiv socialpolitik". Intentionen bakom dessa manövrer har varit att förändra språkhandlingspotentialen i de traditionella begreppen socialpolitik och arbetsmarknadspolitik i syfte öka inslaget av reciprocitet (krav på motprestationer) och att öka effektiviteten i välfärdspolitiken.

> Samlingspartiet stöder en aktiverande socialpolitik som sporrar människorna till att bära ansvaret för sina liv och som erbjuder åt dem rätta förutsättningar för detta. Emedan välfärdssamhället behöver envars insats för att må bra, skall det alltid vara lönsammare att arbeta än att leva på socialskydd. (*Målen vid kommunalvalet* [SAM], 2000)

Även inom Centern har arbetslöshetsskyddet diskuterats livligt under 1990-talet. I början av 1990-talet kännetecknades partiets hållning av att man i stora hela gick in för en likadan "aktiveringslinje" som Samlingspartiet. Man krävde bland annat att arbetslöshetsskyddet ska göras mer effektivt och sporrande samtidigt som man

arbetsgivarnas socialskyddsavgifter borde sänkas för att öka möjligheterna till sysselsättning.

> Arbetslösheten försvinner inte genom att kräva, utan genom att arbeta. Såväl arbete som sysselsättande bör göras mer lönsamt, genom att avskaffa företagandets bojor och genom att se till att arbete alltid är ett mer lönsamt alternativ än att gå och stämpla. (*Råd för en sundare tillväxt för hela Finland* [CEN], 1994: 2)

Det finns flere olika tänkbara förklaringar till högerpartiernas allt fränare hållning till arbetslöshetsskyddet i början av 1990-talet. För det första spelar den ekonomiska kontexten en stor roll. Den snabba ökningen av arbetslösheten i förening med statens allt sämre finanser påskyndade behovet av radikala politiska åtgärder från högerregeringens sida för att få utgifterna för arbetslösheten under kontroll. Detta syns tydligt i de bägge högerpartiernas ställningstaganden. Å andra sidan är dessa ställningstaganden även präglade av partipolitiska preferenser. Den borgerliga regeringen försökte vid ett flertal tillfällen under 1990-talets början få till stånd genomgripande förändringar i det inkomstrelaterade arbetslöshetsskyddet, bland annat en sänkning av ersättningsnivån, vilket dock ledde till att man hamnade på kollisionskurs med facket och slutligen tvingades retirera i frågan (Timonen 2003: 46). År 1994 lyckades regeringen dock genomföra en viktig förändring av arbetslöshetsskyddet i samband med införandet av det behovsprövade arbetsmarknadsstödet. Idén med reformen var till stor del att öka kontrollen över arbetslöshetskostnaderna och att stärka aktiveringslinjen i systemet.

Retoriskt sett har den hårdnande inställningen till arbetslösa motiverats på flera sätt. För det första har man använt terminologiska manövrer för att ge de beslut man fattat en mer legitim prägel. Att samordna de policyåtgärder som genomförts under benämningen "aktiv socialpolitik" är ett effektivt sätt att ge en positiv prägel åt beslut som till största delen handlar om att kringskära de sociala rättigheterna för en viss grupp i samhället. Detta beror på att man här utnyttjar den språkhandlingspotential som distinktionen mellan "aktiv" och "passiv" möjliggör och som gör gällande att det "aktiva" alltid är att föredra framom det "passiva". För det andra har man närmast med hjälp av dissociativa argumenteringsmönster försökt skapa en nygestaltning av arbetslöshetsproblematiken och därmed även av synen på de arbetslösas rättigheter. De grundläggande begreppen i detta sammanhang är "de arbetslösas sociala rättigheter" och "aktiverande socialpolitik".

Man kan peka på åtminstone två olika sätt på vilka omgestaltningar av de arbetslösas situation sker. Det första handlar om hur synen på de arbetslösas rättigheter förändrats. Enligt ett traditionellt sätt att se har förhållandet mellan de arbetslösas rättigheter och socialpolitiken gestaltats med hjälp av det "filosofiska paret" orsak/verkan eller fakta (princip)/följd (jfr Perelman 1996: 146). Enligt detta resonemang har "rättighet" stått i ett normativt och explanativt förhållande till de arbetslösas utkomstskydd. I detta "enkelriktade" förhållande har staten förbundit sig till att garantera de arbetslösa rättigheter till utkomstskydd i de situationer när man inte kunnat uppfylla kravet på full sysselsättning.

Under 1990-talet har "rättigheterna" däremot hamnat i en svagare ställning i förhållande till krav på en förbättrad "träffsäkerhet" och "effektivitet" välfärdssystemet. Rättigheterna har inte längre en i sig förpliktande funktion utan ses som något som kan modifieras och till och med försämras ifall det helgar ändamålet, dvs. om det kan anses leda till en effektivering av systemet.

Schematiskt kan detta åskådliggöras enligt följande:

TRADITIONELL GESTALTNING:		NY GESTALTNING:
Följd (I) Princip (fakta) (II)		Medel (I) Målsättning (II)
"Trygga de arbetslösas utkomstskydd"	→	"De arbetslösas rättigheter"
"De arbetslösas rättigheter"		"Förbättring av socialpolitikens träffsäkerhet och effektivitet"

Den andra intressanta omgestaltningen i detta sammanhang handlar om socialpolitikens "aktiverande" karaktär. Denna manöver kan, i likhet med ovanstående manöver, beskrivas med hjälp av de filosofiska paren princip/följd och medel/målsättning (jfr Perelman 1996: 146). Medan en "aktivering av de arbetslösa" under åttiotalet skulle ha setts som liktydigt med en stigmatisering och bestraffning av de arbetslösa, ser man den under senare delen av 1990-talet som ett oundvikligt "ont" ifall man vill öka sysselsättningen och "säkra välfärdssamhällets framtid".

I motsats till högern har vänsterpartiernas inställning till arbetslöshetsskyddet under 1990-talets första hälft kännetecknats av motstånd mot förändringar av arbetslöshetsskyddet. Istället för att skära ner i de arbetslösas utkomstskydd har man menat att lösningen på arbetslöshetsproblemet närmast ligger i solidariska och måttfulla löneuppgörelser på arbetsmarknaden.

> Socialdemokraterna utgår från att grundstrukturen för vårt välfärdssamhälle bör bevaras. Detta har inte varit orsaken till vår ekonomiska kris och det får inte heller bli ett offer för denna. Samtidigt bör man fördomsfritt söka lösningar som effektiverar systemets funktionsförmåga och som främjar en snabb förbättring av sysselsättningsläget samt stärker medborgarnas förtroende för systemet och sålunda ökar dess legitimitet. (*SDP:s ekonomisk–politiska diskussionsunderlag*, 1994: 11).

I likhet med högern har även socialdemokraterna krävt att man bör vidta vissa åtgärder för att "effektivera systemets funktionsförmåga", exempelvis att det skall göras mer lönande att arbeta än att lyfta bidrag. Implicit har man alltså låtit förstå att det finns vissa problem i det rådande välfärdssystemet som accentueras av den ekonomiska krisen, men man har inte kopplat samman dessa problem med arbetslöshetsskyddet.

Det har emellertid skett en intressant förändring i socialdemokraternas ställningstaganden på denna punkt efter år 1995. Som ledande

regeringsparti den unika samlingsregeringen under Paavo Lipponens ledning förändrades socialdemokraternas linje i arbetslöshetsfrågor i riktning mot en mer stram utgiftskontroll och en ökad behovsprövning. Till stor del har denna förändring dikterats av rent parlamentariska faktorer. Målet för regeringen var ju att samla tillräckligt parlamentariskt stöd för kraftfulla politiska återhämtningsåtgärder (*Regeringsprogram för statsminister Paavo Lipponens regering*, 1995). Inte desto mindre har socialdemokraternas arbetslöshetslinje under 1990-talets andra hälft fortsättningsvis kännetecknats av att man strävat efter att minska utgifterna för arbetslöshet, aktivera de arbetslösa till utbildning eller arbete samt att man medverkat till att göra arbetsmarknadsstödet mer behovsprövat. I början av att regeringsperioden deklarerades att: "grundprinciperna för vårt socialskyddssystem bör klargöras så att både förmåner och även deras finansiering uppmuntrar till arbete och införtjänande av socialskydd" (*Social- och hälsopolitiskt ställningstagande* [SDP], 1996: 2).

Även inom Vänsterförbundet har det skett intressanta förändringar i synen på arbetslöshetsskyddet under 1990-talet. Vänsterförbundet och dess föregångare DFFF har traditionellt sett förespråkat en stark välfärdsstat och en omfattande fördelningspolitik. Utvecklingen under 1990-talets första hälft kännetecknades av att man försvarade de arbetslösas sociala rättigheter mot det som man upplevde som högerns försök att skrota välfärdssystemet.[26] Detta innebar att man i regel motsatte sig alla typer av försämringar i arbetslöshetsskyddet. Denna kritik har dock tonats ned betydligt i de texter som härstammar från slutet av 1990-talet. Som medlem i den socialdemokratiskt ledda samlingsregeringen har Vänsterförbundet inte öppet kunnat kritisera de nedskärningar som gjorts bland annat i arbetsmarknadsstödet efter 1995. Detta till trots är Vänsterförbundet det parti som mest försvarat de arbetslösas sociala rättigheter i sig samtidigt som man flitigt presenterat alternativa policylösningar på arbetslöshetens problematik. Man har exempelvis förespråkat införande av s.k. solidaritetsskatter, dvs. högre skatter på de rikas inkomster, för att trygga de arbetslösas utkomstskydd. Vänsterförbundet är också det parti som ivrigast förespråkat olika "mjuka" sysselsättningsmetoder istället för ökad behovsprövning. Man har bland annat föreslagit olika arbetsdelningssystem och sabbatsledighet.

> Den ekonomiska tillväxten är ensam inte tillräcklig för att knäcka själva kärnan i arbetslöshetsproblematiken. Därför vill Vänsterförbundet dela arbetet och förkorta arbetstiden. Därför bör alterneringsledighetens ersättningsnivå höjas, så att dess användningsgrad kunde mångdubblas. Även deltidstillägg och deltidspensioner bör användas effektivare som instrument för arbetsdelning. (*Fattigdomen bort ur Finland* [VÄN], 1999: 1).

Retoriskt sett har vänsterpartierna överlag följt en annan argumentationsmässig linje än högerpartierna. Sättet att argumentera för en högre grad av utgiftskontroll och behovsprövning har närmast haft en associativ karaktär. Dels har man använt olika "krisargument", dels effektivitetsargument för att legitimera de förändringar som skett i ställningstagandena (jfr Kantola 2002). Krisargumenteringen har i det stora hela gått ut på att statens minskade förmåga att finansiera

välfärden kombinerat med den ökade arbetslösheten tvingat fram en oundviklig situation där det enda möjliga är att försöka minska utgifterna. Effektivitetsargumenteringen har utgått från att en hög arbetslöshet är ineffektiv eftersom resurser förblir outnyttjade och människor blir lidande, vilket bidrar till personliga tragedier och att viktig kunskap går förlorad. För att undvika detta har partiet ansett det vara viktigt att man överför de arbetslösa till utbildning, ökar deras möjligheter att återgå till arbete samt ökar viljan att arbeta.

Slutligen kan konstateras att partiernas uppfattningar om välfärdspolitikens moraliska dimension har genomgått flera intressanta förändringar under 1990-talet, åtminstone till den del arbetslösheten berörs. Medan man tidigare såg de arbetslösas sociala rättigheter som en naturlig del av statens omsorg om alla sina medborgare, så har "arbetssamhällets kris" och statens ekonomiska problem under 1990-talet lett till att de dessa rättigheter inte längre ses som en självklarhet. De arbetslösas rättigheter är inte längre ett uttryck för ett "enkelriktat" förhållande enligt vilket staten garanterar alla medborgares grundtrygghet, och automatiskt garanterar personer utkomst ifall den inte klarar av sitt åtagande om att garantera alla sysselsättning. Istället ses statens välfärdansvar på denna punkt som del av en ömsesidig relation, ett kontrakt, enligt vilket beviljandet av sociala förmåner förutsätter en motprestation.

Inom högerpartierna skedde tidigt en omvärdering av arbetslöshetsskyddet samtidigt som denna omvärdering gavs både tydlighet och uppmärksamhet i de välfärdsideologiska texterna. Även bland vänsterpartierna skedde det förändringar på denna punkt, men dessa förändringar skedde vid en senare tidpunkt och var inte lika accentuerade som bland högerpartierna. Man kan således konstatera att partiernas ställningstaganden på detta område tycks ha närmat sig varandra något under 1990-talet, men att det trots detta finns vissa skillnader mellan partierna som inte den ekonomiska krisen eller den unika parlamentariska kontexten klarat av att sudda ut.

Sammanfattning och diskussion

Man kan avslutningsvis konstatera att 1990-talet har inneburit en tid av omvärdering av både den traditionella välfärdsstatens idé och den socialpolitiska styrbarhetens möjligheter. Partierna har anammat en mer kostnadskritisk, välfärdspluralistisk och aktivitetsinriktad linje i sina välfärdsideologier. Dessa förändringar kan ses som en direkt följd av den ekonomiska krisen och den höga arbetslösheten under 1990-talet, men har även sin grund i den ganska unika parlamentariska kontext som rått i Finland efter år 1995. Så tillvida överensstämmer resultaten med resultat som framkommit i tidigare studier (t.ex. Schmidt 2002; Bonoli & Palier 1998) samt med de förväntningar som inledningsvis formulerades. Resultaten tyder på att partierna omvärderat synen på socialpolitiken. Istället för att betona dess socialt rättviseskapande funktion betonas vikten av att finna en hållbar balans mellan denna aspekt och en effektivitetsaspekt. Dessutom vittnar resultaten om en förändrad syn på staten. Dess förmåga att garantera

välfärd har på många sätt kringskurits av den ekonomiska integrationen, EU-medlemskapet och frikopplingen av marknadskrafterna (jfr Taylor-Gooby 2003).

Man kan fråga sig hur dramatiska förändringarna under 1990-talet varit i ett längre tidsperspektiv. Kosonen (1987) hävdar att den finländska välfärdspolitiken överlag varit mer marknadsinriktad än i de övriga nordiska länderna, vilket innebär att de förändringar som här konstaterats kanske inte är så omfattande trots allt. Även Julkunen (2001) menar att de förändringar som skedde både i socialpolitiken som sådan och i politikernas åsikter egentligen är en återspegling av de medvetna policyval som landets regering, Finlands Bank och näringslivet gjorde redan på 1980-talet. Många av de förändringar som påvisats i denna studie, t.ex. i arbetslöshetsfrågan, är egentligen utlöpare av en problematik som uppstod i finländsk socialpolitik redan på 1980-talet.

Vad som däremot är specifikt för 1990-talet är den intensitet med vilken dessa förändringar behandlas i partiernas välfärdsideologiska dokument och den koppling som dessa förändringar har till den ekonomiska krisen, statens finansieringsproblem och den ekonomiska internationaliseringen.

För det andra visar resultaten att partierna strävat efter att retoriskt legitimera förändringar i socialpolitiska ställningstaganden retoriskt genom att dels utgå från den ekonomiska krisen, dels koppla nödvändigheten av förändringar samman med landets internationella konkurrenskraft. Därutöver har man velat legitimera en omstrukturering av välfärdssystemet genom omgestaltningar av sådana centrala begrepp som exempelvis staten och marknaden.

Sättet att legitimera förändringar i socialpolitiska ställningstaganden har i stora hela följt likadana mönster i olika politiska grupperingar, även om det finns vissa mindre skillnader mellan partierna. Denna strömlinjeformning av välfärdsretoriken kan tolkas som att de diskursiva inramningarna för vad som kan och får sägas i välfärdsideologier, liksom sätten att argumentera på, i hög grad påtvingats partierna utifrån.

Den ekonomiska krisen, landets internationella konkurrenskraft och utbudsekonomiska premisser har härvidlag spelat den största rollen. Såtillvida stöder resultaten de resultat som framkommit i samband med tidigare studier på området (jfr Kantola 2002). Retorikens betydelse tenderar alltså tillspetsas i tider av ekonomisk recession men hänger även samman med välfärdsinstitutionella arrangemang. I länder där regeringen har en direkt kontroll över välfärdspolitiken, där förvaltningsstrukturen är centraliserad, socialpolitiken skattefinansierad och inslaget från olika korporativa intressen litet (Taylor-Gooby 2003: 25–26), hänger förändringsaktörernas förmåga att uppnå en s.k."blame avoidande" (jfr Pierson 1994) på hur skickliga de är att legitimera sina handlingar eller förslag.

För det tredje visar resultaten att det skett en tydlig likriktning av partiernas socialpolitiska ställningstaganden under 1990-talet. Till stor del förklaras denna ökade konvergens av att dessa ställningstaganden formats av likadana tvingande yttre omständigheter, såsom den ekonomiska krisen och statens skuldsättningsproblem (jfr Taylor-Gooby 2003). De borgerliga partierna

har gått i spetsen för välfärdsstatskritik och marknadsanpassning av välfärdsstaten, medan vänsterpartierna i något högre grad försvarat den nordiska modellen, något som ligger i linje med tidigare forskningsresultat (t.ex. Castles 2001).

Överlag tyder dock analysen av partiernas ställningstaganden på att man i stora hela anammat en mer likadan syn på välfärdspolitikens centrala frågor, såsom exempelvis finansieringsfrågor. Skiljelinjerna mellan partierna är mer eller mindre tydliga beroende på vilka aspekter av välfärdstatens problematik som diskuterats och vilken den parlamentariska konstellationen varit. Efter år 1995 torde det inte vara något tvivel om att den unika parlamentariska kontexten spelat en särskilt viktig roll för strömlinjeformningen av partiernas socialpolitiska preferenser. Att tre av fyra studerade partierna ingått i en och samma regering har med största sannolikhet haft betydelse för deras socialpolitiska preferenser.

Genom att fokusera på s.k. officiella ideologiska dokument har avsikten med denna studie varit att fånga upp partiernas officiella ställningstaganden, men samtidigt har detta inneburit att den retoriska variationen begränsats och påverkats av att det inte finns någon klart uttalad kontrahent. Vi vet inte heller exakt vilka intentioner partierna haft med en viss skrivning eller med vissa ordval. Detsamma gäller även deras effekter.

Studien säger inget om vilken betydelse de välfärdsideologiska texterna haft för den praktiska socialpolitikens utformning under 1990-talet. Det torde inte råda något tvivel om att de förändringar som påvisats i partiernas uttalanden åtminstone på något plan haft en koppling till den förda politiken, men hur detta skett är en fråga för vidare forskning.

Abstract

The article investigates the changing welfare attitudes among Finnish parties during the 90s. During this particular period, the objective of maintaining full employment was abandoned and essential cutbacks in the Finnish welfare system were made. The main question in this article is whether these policies were made possible by changing conceptions of the idea of the welfare state among the political elites. The results show that parties in general adopted a more critical view of welfare spending, and a more positive attitude towards welfare pluralism and activation policies during the 90s, indicating a higher degree of convergence between parties. Rhetorically, these changes were mainly legitimized by arguments of economic necessities and international competitiveness.

*

Key words: Welfare state, welfare politics, welfare ideology, rhetoric, discourse.

★ Noter

[1] Denna artikel bygger på författarens doktorsavhandling om de finländska partiernas syn på välfärdspolitik från år 2003. Författaren vill tacka de två anonyma granskare som läst och kommenterat tidigare versioner av artikeln för konstruktiva förbättringsförslag.

[2] Begreppet välfärdsstat avser i detta sammanhang det institutionella arrangemanget av välfärdsförsörjningen i samhället (Kangas 2000: 104).

[3] Med *välfärdsideologi* avses ett system av föreställningar och värderingar om det "goda samhället", dvs. hur välfärdsansvaret skall vara fördelat mellan staten och individen samt vad som skall ingå i detta ansvar. Med *välfärdsideologisk diskurs* avses här hur partierna "tänkt och talat" om välfärdsstaten och socialpolitiken i olika officiella programtexter, såsom partiprogram och ställningstaganden.

[4] Ett exempel på detta är Esko Ahos regering som tillträdde år 1991 och som initierade 1990-talets nedskärningspolitik. Det ledande koalitionspartiet, Centern, kom i hög grad kom att förknippas med många opopulära nedskärningsbeslut och en hårdför antivälfärdsretorik förlorade 5 % av väljarstödet i nästa riksdagsval år 1995 (Nousiainen 1998: 49).

[5] I denna artikel granskas partiernas inställning till tre övergripande välfärdspolitiska dimensioner. Dessa är a) socialpolitikens finansieringsdimension (välfärdsstatens finansiering och kostnader), b) välfärdspolitikens organisering samt c) välfärdspolitikens moraliska dimension (berättigandet till sociala trygghetsförmåner). Dessa dimensioner kan anses relevanta i detta sammanhang eftersom de fångar upp viktiga frågor om välfärdspolitiken och har visat sig ha en partiskiljande karaktär (jfr Svallfors 1996).

[6] Här kan nämnas de olika ansatser som går under benämning diskursanalys, t.ex. Faircloughs kritiska diskursanalys (Fairclough 1995), olika former av argumentationsanalys, t.ex. Toulmins kommunikationsanalys (Toulmin 1958), Grices kooperationsmodell (Grice 1989), Waltons kritiska argumentationsmodell (Walton 1995) och Eemeren & Grootendorsts pragmadialektik (van Eemeren & Grootendorst 1992) samt olika analyser av retoriska troper, stilar och tankefigurer i språket, t.ex. Burke (1953) och Petersson (1987).

[7] Skinner anger tre olika sätt på vilka en term erhåller betydelse (*meaning*). För det första får den betydelse genom sitt applikationsområde, det vill säga inom vilket område den normalt används (*range*). En term kan även erhålla betydelse genom att man bestämmer dess applikationskriterier, vilket innebär att man fastslår vilka fenomen termen skall beteckna (*range of reference*). Det tredje sättet är att termen tillskrivs en värderande funktion, det vill säga att den utöver att beskriva ett fenomen även tillmäter detta ett värde (*range of attitudes*). Det sistnämnda innebär, enligt Skinner, att bestämma termens språkaktspotential: "to know what type of speech-acts the word can be used to perform" (Skinner 1988b: 122).

[8] Enligt Perelman (1971: 190–192) är den associativa tekniken vanligare i situationer där man försvarar rådande förhållanden medan den dissociativa tekniken är sammankopplad med en vilja till förändringar av dessa. I en tidigare studie visar exv. Summa (1989) hur associativa tekniker främst använts för att skydda rådande planeringsrutiner och anslagsfördelning inom bostadspolitiken mot förändringar medan de dissociativa däremot använts för att betona vikten av förändringar.

[9] Datamaterialet består sammanlagt av 143 texter, varav 35 kommer från DFFF/Vänsterförbundet, 31 från Socialdemokratiska partiet, 50 från Centern och 27 från Samlingspartiet. Att antalet texter från varje parti varierar hänger samman med texternas varierande omfång och utseende. Totalt sett rör det sig dock om ungefär lika många sidor text från alla partier.

[10] Ett problem med att välja "officiella" texter som material, är att man begränsar den retoriska mångfalden till de traditionella sätten att argumentera. Genom att studera enskilda partimedlemmars, partifunktionärers eller partiledares uttalanden hade man troligtvis fått ett rikare och mera mångsidigt material att arbeta med. Å andra sidan är det ju uttryckligen det som utsägs kollektivt som jag intresserar mig för i denna studie, dvs. en slags aggregerad bild av hur "partiet" tänkt i termer av officiella program och socialpolitiska ställningstaganden.

[11] Att jag i fortsättningen talar om "partiet" som aktör, kan måhända betraktas som en fiktion eftersom det strider mot ett strängt nominalistiskt perspektiv genom att man skapar helhetsbenämningar (s.k. kollektivsingulär) för all beskriva något som i grunden är pluralistiskt. Ett dylikt förfaringssätt motiveras dock av att det är fråga om kollektivt godkända textmaterial, vilka så att säga beskriver "partiets" syn på sakerna i fråga.

[12] För att belysa partiernas ställningstaganden och eventuella retoriska element har citat ur textmassan medtagits i artikeln. Citaten är därtill tänkta att fungera som stöd för läsarens förståelse av hur författaren tolkat och kategoriserat datamaterialet. De använda citaten utgör sålunda ett urval

av den totala textmängden. De textcitat som härstammar från finskspråkiga texter har i denna artikel översatts till svenska av författaren för att göra texterna tillgängliga för svensktalande läsare.

[13] Samlingspartiet är det enda av partierna som befunnit sig i regeringsställning under hela den undersökta perioden. Centern, som däremot befann sig i opposition under 80-talets slut, vann 1991 års val och blev därefter det ledande regeringspartiet fram till år 1995, då en socialdemokratiskt ledd samlingsregering (med bl.a. Samlingspartiet och Vänsterförbundet) tog över regeringsmakten.

[14] "Under nästa valperiod bör man göra kostnadsinbesparingar, speciellt i statens inkomstöverföringar till socialskyddet, tjänsterna och bidragen samt till näringslivet. Man bör fortsätta arbetet med att göra förvaltningen lättare speciellt i fråga om centrala ämbetsverk och mellaninstansförvaltning. Beträffande förvaltningen kan man göra inbesparingar i utgifter om ca 2 procent om året. För att säkerställa det framtida pensionsskyddet, behövs inbesparingar såväl i arbets- som i folkpensionerna" (*Samlingspartiets ekonomisk-politiska linje för åren 1995–1999*, 1995: 2).

[15] Perelman (1996) använder s.k. filosofiska par för att åskådliggöra hur uttrycksform (I) och verklighet (II) kontrasteras mot varandra i språket och sålunda skapar olika slags betydelser. Idén med de filosofiska paren är att visa hur betydelseförskjutningar sker genom att man manipulerar det filosofiska parförhållandet exempelvis genom att byta ut de grunder på vilka förhållandet mellan uttrycksform och verklighet baseras. Enligt Perelman kan uttrycksformen (I) endast förstås utifrån dess verklighetsgrund (II). Verklighetsdimensionen (II) är alltså både explanativ och normativ i förhållande till uttrycksdimensionen (I) och kan användas för att bedöma eller värdera det som sägs inom den senare.

[16] "Arbetslösheten ligger på en nivå som hotar vårt socialskyddssystem" (*Social- och hälsovårdspolitiskt ställningstagande* [SDP], 1996: 1).

[17] Den kapitalistiska marknaden har enligt Esping-Andersen (1985) inneburit en kommodifiering, dvs. att arbetskraften omformats till en vara med ett visst penningvärde. Socialpolitiken har dock lösgjort arbetskraften från marknaden genom att exempelvis införa sociala rättigheter som garanterar en utkomst oberoende av marknadsmekanismerna. Därtill har denna dekommodifiering möjliggjort en reproduktion av arbetskraften genom exempelvis hälsovård och utbildning; man har med andra ord underhållit arbetskraften så att arbetsgivarna fått de arbetstagare de kvalifikationsmässigt behövt.

[18] Det är intressant att notera hur den underförstådda logiken i dessa resonemang gör gällande att de ekonomiska "resurserna krymper". Man tar det mer eller mindre för givet att de resurser som står till buds kommer att minska, oberoende av om den ekonomiska tillväxten är kraftigt eller ej. En dylik "naturalisering" av antagandet om allt knappare ekonomiska resurser för välfärdsstaten vittnar om att de diskursiva ramarna krympt; ju längre in på 90-talet man kommer, desto mer accepterat verkar det bli att EMU-kriterierna blir någon form av rättesnöre för välfärdspolitiken och att socialpolitiken alltid bör ses utgående från vad som är "möjligt" med tanke på detta minskade ekonomiska manöverutrymme.

[19] "Speciellt värdefull utgör kommuninvånarnas spontana verksamhet som kommunen skall sporra efter bästa förmåga. Till exempel föräldrar och boendeföreningar kan delta i bekämpningen av skadegörelse och ofog, idrottsföreningar i att organisera verksamhet för små skolelever under udda eftermiddagstimmar eller fast byakommittéer för att producera dagvårdstjänster för barnen" (Målen vid kommunalvalet [SAM], 2000).

[20] "Man bör förhindra att den gemensamma servicen kommersialiseras. Människornas grundtrygghet får inte baseras på kommersiell service" (Inrikespolitiskt ställningstagande (SDP), 1987: 10).

[21] "En större del av de grundläggande välfärdstjänsterna kan, jämfört med nuläget, dock produceras såsom köptjänster från den privata sektorn, såvida de med beaktande av alla synpunkter, blir förmånligare än offentlig verksamhet" (*Linjer för den ekonomiska utvecklingen* [SDP], 1993: 25–26).

[22] "[...] I vissa fall kan det även vara motiverat med konkurrensutsättning och privat serviceproduktion. I samband med konkurrensutsättning och privatiseringar, bör man dock se till att konkurrensen inte sker på bekostnad av de serviceproducerande löntagarnas arbetsvillkor eller servicens kvalitet." (Vänsterförbundets partiprogram, 1998: 11)

[23] Det finländska pensionsskyddet består av två delar: det inkomstrelaterade arbetspensionssystemet och den universella folkpensionen. År 1996 skedde en väsentlig förändring av folkpensionssystemet, eftersom regeringen beslöt att göra folkpensionsförmåner avhängiga av övriga pensionsinkomster, något som i praktiken innebar ett avskaffande av den universella grundläggande folkpensionen (Kosunen 1997). Detta innebar att antalet pensionärer som erhöll folkpension minskade kraftigt (Timonen 2003: 41). Därutöver förstärktes "arbetslinjen" inom pensionsskyddet genom att man införde olika incentiv för äldre arbetstagare att hållas kvar längre i arbetslivet. Det behovsprövade utkomststödet är en form socialt understöd som betalas ut som en "sista utväg" ifall den sökande inte erhåller utkomst via förvärvsarbete, det sociala försäkringssystemet eller andra

sociala bidrag (*Vår sociala trygghet*, 2003: 297–299). Även här skedde år 1996 en förstärkning av "arbetslinjen" genom att myndigheterna lättare kunde minska stödet till de personer som vägrade ta emot arbete. I mars 1998 vidtog regeringen även åtgärder för att göra bidragsmottagarna mer "kostnadsmedvetna" genom att sänka barnförhöjningarna och minska stödet för boendekostnader (Timonen 2003: 49).

[24] Det finländska arbetslöshetsskyddets stomme är de inkomstrelaterade arbetslöshetsförmånerna som administreras av fackförbundens a-kassor enligt en s.k. Ghent-modell. Beviljande av dessa förmåner förutsätter att man har en yrkeshistoria, dvs. att man arbetat och hört till en a-kassa i sammanlagt 10 månader under en tvåårsperiod. De arbetslösa personer som inte kommer i åtnjutande av dessa förmåner kan erhålla grunddagpenning eller (från och med år 1994) ett behovsprövat arbetsmarknadsunderstöd (*Vår sociala trygghet 2003*: kap 9).

[25] Uttrycket *workfare* (*work for your welfare*) utgår från att sociala rättigheter förutsätter någon form av motprestation eller insats i enlighet med den distributiva rättvisans s.k. reciprocitetsprincip. Man vill på så sätt stärka incitamentet att försörja sig själv och att motverka s.k. passivitetsfällor. Något förenklat uttryckt handlar det om att, exempelvis i de arbetslösas fall, begränsa det sociala skyddet till ett minimum för att på så sätt öka motivationen för arbete (jfr Kildal 2000).

[26] T.ex. Vänsterförbundets förbundsstyrelse, ställningstaganden 18.9.1991, 20–21.4 1991.

★ Referenser

Anttonen, A. & Sipilä, J. (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikka*. Tampere: Vastapaino.

Ball, T. (1988) *Transforming Political Discourse. Political theory and Critical Conceptual History*. Oxford: Blackwell.

Bonoli, G. & Palier, B. (1998) Changing the Politics of Social Welfare Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms, *Journal of European Social Policy*, 8 (4): 317–330.

Boréus, K.(1994) *Högervåg. Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*. Stockholm: Tidens förlag.

Budge, I, Klingemann, H-D, Volkens, A, Bara, J & Tanenbaum, E. (2001) Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments 1945–1998. Oxford: Oxford University Press.

Burke, K. (1953) *A Rhetoric of Motives*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Castles, F. (2001) On the political economy of recent public sector developments, *Journal of European Social Policy*, 11(3): 95–211.

Eemeren van, F. & Grootendorst, R. (1992) *Argumentation, communication and fallacies. A pragma-dialectical perspective*. Hillsdagle: Lawrence Erlbaum associates.

Esping-Andersen, G. (1985) *Politics against markets. The social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press.

Fairclough, N. (1995) *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. London: Longman.

Grice, P. (1989) *Studies in the Way of Words*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Guillén, A. & Matsaganis, M. (2000) Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: Welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years, *Journal of European Social Policy* 10 (2): 120–145.

Haatanen, P. (1992) "Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys", s. 31–67 i Riihinen, O. (red) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Juva: WSOY.

Heradstveit, D. & Bjørgo, T. (1992) *Politisk kommunikation. Introduktion till semiotik och retorik*. Lund: Studentlitteratur.

Johannesson, K. (1998) *Retorik eller konsten att övertyga*. Stockholm: Norstedts.

Julkunen, R. (2001) *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino.

Kangas, O. (2000): "Hyvinvointia Euroopassa", s. 104–112 i Nurminen, E. (red.) *Sosiaalipolitiikan uudet avaukset*. Helsinki: Palmenia.

Kantola, A. (2002) *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Helsingin yliopisto, viestinnän laitos, Loki-kirjat.

Kildal, N. (2000) "En ny väg för välfärdsstaten?", s. 7–30 i Kildal, N. (red) *Den nya sociala frågan om arbete, inkomst och rättvisa*. Göteborg: Daidalos.

Klausen, K. K. & Ståhlberg, K. (1998) "New Public Management", s. 9–31 i Klausen & Ståhlberg (red): *New Public Management i Norden. Nye organizations- og ledelseformer i den decentrale velfaerdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kosonen, P (1987). *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismainen malli*. Tampere: Vastapaino.

Kosunen, V. (1997) "Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla", s. 45–101 i Heikkilä, M. & Uusitalo, H. (red) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Helsinki: Stakes raportteja 208.

Nousiainen, J. (1998) *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva: WSOY.

Palonen, K. (1996) "Retorinen käänne poliittisen ajattelun tutkimuksessa. Quentin Skinner, retoriikka ja käsitehistoria", s. 137–159 i Palonen, K.& Summa, H. (red): *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*. Tampere: Vastapaino.

Petersson, O. (1987) *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlsson.

Perelman, C. (1996) *Retoriikan valtakunta*. (orig. *L'Empire rhétorique. Rhétorique et argumentation* [1977]). Tampere: Vastapaino.

Perelman, C. & Olrechts-Tyteca, L. (1971) *The New Rhetoric. A Treatise on Argumentation*. (orig. *Traité de l'argumentation — la nouvelle rhétorique* [1958]). Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996) The new politics of welfare state. World Politics 48 (2): 143–179.

Regeringsprogram för statsminister Paavo Lipponens regering 17.4.1995. Helsingfors: statsrådets kansli.

Rhodes, R. (2000): The governance narrative. *Public Administration*, 78 (2): 345–363.

Rodger, J (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society*. Basingstoke: Macmillan.

Rosengren, M. (1998) *Psychagogia. Konsten att leda själar. Om konflikten mellan retorik och filosofi hos Platon och Chaïm Perelman*. Stockholm: Symposion.

Schmidt, V. (2002) Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comparative Political Studies*, 35 (2): 168–193.

Sigrell, A. (2001) *Att övertyga mellan raderna. En retorisk studie om underförståddheter i modern politisk argumentation*. Åstorp: Rhetor.

Skinner, Q. (1988a) "Some problems in the analysis of political thought and action", s. 97–118 i Tully, J. (red) *Meaning and context. Quentin Skinner and his Critics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Skinner, Q. (1988b) "Language and social change", s 119–132 i Tully, J. (red) *Meaning and context. Quentin Skinner and his Critics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Statistikcentralen (2001) (http:///www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskus_sosialiturva.html)

Skinner, Q. (1973) "The Empirical Theorists and their Critics: A Plague on Both Their Houses", *Political Theory*, 1/1973: 287–304.

Summa, H. (1989) *Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Sundberg, J. (1996) *Partier och partisystem i Finland*. Esbo: Schildts.

Svallfors, S. (1996): *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå: Boréa.

Taylor-Gooby, P. (2003): "The Politics of Welfare in Europe", s. 1–28 i Taylor-Gooby. P (red.) *Welfare states under pressure*. London: Sage.

Timonen, V. (2003): "Earning Welfare Citizenship. Welfare State Reform in Finland and Sweden", s. 29–51 i Taylor-Gooby. P (red) *Welfare states under pressure*. London: Sage.

Toulmin, S. (1958) *The Uses of Argument*. New Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Uusitalo, H. (1993) "Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö", s. 60–95 i Andersson, J. O., Hautamäki, A., Jallinoja, R., Niiniluoto, I. & Uusitalo.H (red) *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa*. Juva: WSOY.

Walton, D. (1995) *A Pragmatic Theory of Fallacy*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Vår sociala trygghet 2003. Varma-Sampo. Helsingfors: Edita.