

Dansen om den universelle velfærdsstat

Artiklen stiller spørgsmålstejn ved den gængse, politologiske magtressourceteori og dens supplerende legitimitetsforklaring som begrundelse for nødvendigheden af en universel velfærdsstat. Der præsenteres to konkurrerende teoridannelser, der begge åbner for målretning af velfærdsydelserne.



JØRN HENRIK PETERSEN

Professor dr.phil. & lic.oecon.
Center for Velfærdsstatsforskning,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet

Det er en klassisk socialdemokratisk ide, at indkomstoverførsler skal være målrettet mod 'de svage'. I partiets efterkrigsprogram vendte man sig således mod en folkepension, der dækkede både rig og fattig (Protokol, 1945). I virkeligheden var folkepensionen ikke socialdemokraternes kop te, men de blev trukket til truget af de radikale (Petersen og Petersen, 2012). Da man i 60'erne ville gennemføre »fuld folkepension til alle«, arbejdede Socialdemokratiet for en deling i et grundbeløb og et pensionstillæg, og da man i 1994 forhøjede folkepensionen, fordi der fremtidigt skulle betales indkomstskat af den, blev broderparten af stigningen lagt på pensionstillægget. Oven i hatten kom så senere ældrechecken (Petersen, 2009).

Det er derfor en sandhed med megen modifikation at tale om folkepensionen som en universel ydelse. Med den senest vedtagne skattereform undgik man en reduktion af grundbeløbet, men til gengæld blev både pensionstillæg og 'ældrechecken' øget – i god overensstemmelse med den socialdemokratiske idearv.

Også børnetilskuddet var fra begyndelsen målrettet, sådan at enlige mødre blev særlig tilgodeset. Fra 1976 til 1984 var også børnetilskud indkomstaftrappet (Petersen, 2012).

Når det yderligere medtænkes, at vi i de senere år har udviklet private sundhedsforsikringer, supplerende arbejdsløshedsdagpenge uden for det offentlige system, har individualiseret efterlønsbidragene, har haft en individualiseret særlig pension og ikke mindst har indført arbejdsmarkedspensioner, kan man spørge, om vi egentlig har en universel velfærdsstat, og om vi har ønsket det.

Derfor undrer det, at så mange journalister – og andet godtfolk – i forbindelse med forsommerens skattereformdrøftelser var så bekymret for, at »den universelle velfærdsstat« skulle bryde sammen. Det skyldtes formentlig, at de er inficeret med den mytologi, der prædikes på institutterne for statskundskab, og som finder udtryk i påstanden om, at velfærd for de fattige er fattig velfærd. Hvor stammer så den myte fra?

Den blev udviklet af svenske, socialdemokratiske forskere for at finde et idegrundlag for den svenske pensionsordning fra begyndelsen af 1960'erne. Denne ordning giver større pensioner til dem, der tidligere har haft høje indkomster, og små pensioner til dem, der som erhvervsaktive har haft små indkomster. Den reproducerer m.a.o. indkomstfordelingen. Kan det virkelig være socialdemokratisk politik? Ja, mente de partitro forskere – og med dem alle de efterfølgende klakører. Det er sandelig universelt, og det fremmer opbakningen til velfærdsstaten.

Denne *politologiske* teori, der begrunder den universelle velfærdsstat, har arbejderklassen som hovedaktør og kaldes magtressourceteorien (Korpi, 1983; Esping-Andersen 1985, 1990). Universelle velfærdsydelser, der tilkommer alle, fordi de er samfundsborgere, er i modellen det kit, som arbejderklassen bruger til at udvikle og fastholde en politisk alliance med middelklassen. Derfor må velfærdsstaten være altomfattende og dens ydelser kvantitativt og kvalitativt indrettet, så middelklassen ikke føler sig fristet af markedsmæssige alternativer.

Denne interessebetonede tilgang følges op af en række argumenter, der cementerer velfærdssystemets politisk-moralske legitimitet. Pointen er, at opbakningen til velfærdsstaten ikke

kun er et spørgsmål om, hvad den enkelte hhv. får og betaler. Der er også retfærdigheds- og tillidshensyn på spil (Rothstein 1998).

Ydelser, der tilkommer alle, har den fordel, at man undgår diskussioner, som bygger på modsætningen mellem 'os' og 'dem'. Det handler om 'vores' pasning af børnene og de ældre, 'vores' sundhed, 'vores' sociale sikkerhed osv. Der søges m.a.o. løsninger, som de fleste borgere kan bakke op. De har også den fordel, at det er nogenlunde let at udforme klare regler for, under hvilke omstændigheder den enkelte kan oppebære indkomstoverførsler. Det samme gælder i nogen grad serviceydelserne. Når det skønmæssige element er nedtonet, er borgeren fritaget for en klientrolle og har heller ikke tilskyndelser til at 'overspille sit behov'.

Legitimitetspointen er da, at hvis der stort set er enighed om løsningen, og hvis der stort set er tillid til, at ydelserne forvaltes retmæssigt, vil den enkelte være villig til at betale den nødvendige skat i forventning om, at andre borgere opfører sig på samme måde.

Det ligger i modellens logik, at 'de svage' vil være bedre stillet med velfærdsrettigheder, der tilkommer alle, end med mere målrettede velfærds løsninger. Hvis der ikke skelnes mellem 'vi' og 'de', og hvis de procedurer, der er indbygget i systemet, opleves som retfærdige, vil der være vilje til at betale en høj skat, og det vil give større omfordelingsfordele for 'de svage', end hvis ydelserne alene kom dem til gode. Så har vi reddet troen på den svenske velfærdsstat!

Det er det tankegods, der ligger bag, når dansk velfærdsdebat svælger i udsagnet om, at »welfare for the poor is poor welfare«. En Google-søgning giver stort set kun danske kilder, og de anfører kun, at det er et citat fra den fremtrædende britiske velfærdsforsker R.M. Titmuss, uden at anføre en ordentlig reference. Det er tankevækkende, at argumentet optræder hos så mange danske forskere uden adækvat kildeangivelse!! Selv har jeg ikke kunnet finde det, men jeg lader mig gerne belære.

Hvad jeg har fundet, er Titmuss' opfattelse af, at »separate state systems for the poor, operating in the context of powerful private welfare markets, tend to become poor standard systems« (Titmuss, 1968: 143) – og det er noget ganske andet, fordi det specielt drejer sig om serviceydelser. Citatet blev på en konference i American Social Science Association i 1980 kort gengivet som »In short, services for the poor become poor services« (Official Proceedings, 1980: 98). Det er måske her, man finder paterniteten til så mange danske forskeres (forkerte?) brug af Titmuss?

En anden forklaring på, at forskellige lande vælger forskellige udgaver af velfærdsstaten, knytter sig til, hvordan man ser på hhv. indsatsens og risikoen betydning for individernes samfundsmæssige placering – en lidt mere økonomisk funderet teoridannelse (Alesina og Angeletos, 2005). Tyngden ligger i denne forklaring på risiko. Opbakningen til velfærdsstaten

skyldes den enkeltes forventning om at kunne blive ramt af en begivenhed, der udløser adgang til en ydelse, dvs. et forsikringsmæssigt synspunkt. Hvis det er et homogent samfund, og borgerne derfor er stillet over for nogenlunde samme risiko-profil over livet, vil der være opbakning til en velfærdsstatslig udvikling: men hvorfor vælger man så i forskellige lande en forskellig udformning af velfærdsstaten?

I USA er indkomstfordelingen fra rig til fattig langt mindre end i fx Skandinavien, og det kan diskuteres, om USA overhovedet er en velfærdsstat. Forklaringen kan meget vel ligge i en forskellig opfattelse af årsagen til forskelle i indkomst og andre forskelle i den enkeltes placering i samfundet. Hvis det er den almindelige opfattelse, at en 'svag' samfundsmæssig placering skyldes mangel på indsats, fravær af talent og virkelyst, vil det også være en udbredt opfattelse, at det er op til den enkelte selv at bedre sin situation. Hvis menneskesynet derimod betinger, at en 'svag' placering skyldes risiko, uheld, social uretfærdighed og ydre forhold, kan den enkelte ikke holdes ansvarlig. Det vil skabe en forskellig opfattelse af, hvad der er 'fair', en forskellig 'efterspørgsel' efter forsikring og forskellige politiske beslutninger. Denne teori betyder ikke, at 'welfare for the poor' nødvendigvis er 'poor welfare'.

En tredje tilgang er *etisk* og udspringer af den tanke, at livet leves i afhængighed af andre, og at det påfører os en fordring om at tage hånd om »den anden« – uanset om den anden på den ene eller anden måde har gjort sig fortjent dertil (Petersen og Petersen 2007); men vi ved også, at denne fordring grundlæggende strider mod vores selvhævdelse, magtvilje og bjergsomhed.

Derfor antaster vi den og sætter os til modværge: »Der må dog være grænser for galskaben. Skal jeg tage mig af en anden, må vedkommende vel have gjort sig fortjent til det.«

Vi ved meget vel, hvad vi i en given situation burde gøre, men som tingene former sig, giver vi os selv lov til at glide af på kravene – og når de andre gør det samme, skrider grundlaget; men netop fordi vi ved, at vi har så svært ved at gøre, hvad vi burde, binder vi os – som hin herlige helt Odysseus – til masten og sikrer gennem lovgivning en velfærdsstat som institutionaliseret surrogat for den næstekærlighed, vi har så vanskeligt ved at virkeliggøre. Vi udvikler institutioner, der tjener som næstekærlighedens surrogat.

Et udbygget sundhedsvæsen, en velfungerende omsorg for ældre og handicappede osv. er institutioner på barmhjertighedens vegne – ganske uafhængigt af barmhjertighedens rolle i institutionernes daglige liv.

Velfærdsstaten som utopi afspejler kærligheden til næsten som en stiltærdigt reduceret ide, der er indlejret i vores kultur – en politisk orden, der tilgodeser alles grundlæggende behov uden skelen til, hvad han eller hun har været, er og fremtidigt vil være. Den umiddelbart fuldbyrdede kærlighed er blevet nedskrevet til en overkommelig ide, der finder udtryk i, at vi

indretter samfundet, som om vi havde sympati for hinanden – vel vidende, at det ikke er tilfældet. Der er ingen, der løber rundt og »elsker næsten«, men der er mange, der tvinges til at bære sig ad, som om de gjorde det.

Det er en ganske anden begrundelse for velfærdsstaten end magtressourceteoriens – men er det utænkeligt, at den spiller en rolle, og hvis den gør, stiller den da ikke spørgsmålstegn ved påstanden om, at 'welfare for the poor' er 'poor welfare'?

På det praktiske plan er det normative grundlag i Danmark udmøntet i et system, hvor de sociale ydelser finansieres gennem beskatningen, der er fastlagt ud fra skattepolitiske synspunkter, mens ydelserne bliver fordelt efter socialpolitiske principper. Mellem de to ting er der ingen sammenhæng. Det er ikke bidraget, der bestemmer, hvad den enkelte får. Ydelse og nydelse er afkoblede. I princippet kan der derfor gives »noget for ingenting«. Det er bare ikke så let og da slet ikke, når samfundsøkonomien har det ilde.

I den nordiske mytologi møder man historien om grisen Særimner, der hver dag blev slagtet og spist, men som hver aften atter blev hel og levende. Den offentlige sektor er ikke en sådan gris og har ikke karakter af en udtømmelig brønd; men vi er alle opdraget til at mene, at det gælder om at få så meget som muligt ud af en given indsats eller at opnå et givet resultat med den mindst mulige indsats.

Der er derfor et grundlæggende dilemma mellem på den ene side de fordringer, velfærdsstaten stiller, men som den ikke selv kan garantere, og på den anden side de privatøkonomiske, rationelle tilskyndelser, vi drikker ind med modernismen. I virkeligheden kræver den vel fungerende danske velfærdsstat, at vi opfører os privatøkonomisk irrationelt.

Vi har altså forskellige teorier om, hvad der kan begrunde en velfærdsstat, og der er ikke empirisk grundlag for at ophøje den ene til sandhed på de andres bekostning. Derfor er kravet om universalitet mytologisk, og det kræver i alle tilfælde en skelnen mellem kontant- og serviceydelser.

Lad mig på serviceområdet nøjes med at pege på et enkelt forhold (Baggesen Klitgaard et al., 2006). Når det fx drejer sig

om skoler og muligvis også daginstitutioner, er børn af forældre med lang uddannelse og høj social status med til at »løfte« de øvrige. De svage vinder, uden at de stærke taber. Hvis det især er ressourcestærke forældre, der fravælger den lokale skole, har det uheldige konsekvenser for, hvordan de svagere elever klarer sig. Den sociale sammenhængskraft svækkes, hvis man lever sit sociale liv blandt dem, der til forveksling ligner en selv. På dette og en række andre serviceområder er der gode grunde til at fastholde det universelle perspektiv.

Ved de kontante ydelser er problemet et andet (Søndergaard, 2006). Tidligere så man målretning som administrativt mere bekostelig og som stigmatiserende. Det er næppe tilfældet i dag. Problemet er derfor, at målretning af kontante ydelser i næsten alle tilfælde vil betyde, at stigende indkomst medfører reduktion af ydelsen som det fx kendes fra pensionstillægget. Da det danske skattesystem har ganske høje marginalsatser fra en forholdsvis beskeden indkomst, betyder det, at høj marginalsat og en mulig fradragsbrøk spiller sammen og skaber det såkaldte »samordningsproblem«. Det virker næppe fremmende på tilskyndelser til uddannelse, arbejdsudbud og opsparing.

Forsvaret for de universelle ydelser må i dag primært hvile på risikoen for, at øgede sammensatte marginalsatser svækker tilskyndelserne til arbejdsudbud, uddannelse og opsparing, og på en hensyntagen til de sideeffekter, som fravær af universalisme kan skabe for »andre«. Derimod spiller administrative hensyn, risiko for stigmatisering og »middelklassens reaktion« ikke længere den rolle, de gjorde i forne tider.

Men hvorom alting er, er det helt centrale for den danske velfærdsstats overlevelse, at den enkelte ikke hver gang mulighed gives møver sig frem til truget for at få sugerøret ned i de offentlige kasser, og at vi hver især med større eller mindre glæde betaler, hvad festforestillingen koster. Det kan da for pokker ikke være rigtigt, at vi ikke vil betale for dem, der har et problem, hvis vi ikke selv får i hoved og hale. Jeg tillader mig – helt uden for teoriernes verden – at tro, at den danske befolkning endnu er så præget af anstændighed, at man er villig til at betale for en velfærdsstat, der målretter efter behov – ikke nødvendigvis efter indkomst. Vi har nu en gang ansvar for hinanden – uanset hvad svenske sociologer og deres efterplærere måtte mene.

REFERENCER

- Alesina, Alberto og George-Marios Angeletos »Fairness and Redistribution« *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 4 (sep., 2005): 960-980.
- Esping-Andersen, Gösta, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985.
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- Klitgaard, Michael Baggesen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Klaus Petersen, »Serviceeftersyn! – Giver reformer af den offentlige service mere velfærd?«, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), *13 løsninger for den danske velfærdsstat*, Odense 2006: 167-188.
- Korpi, Walter, *The Democratic Class Struggle*. London 1983.
- Official proceedings of the annual meeting 1980, National Conference on Social Welfare, National Conference of Social Work (U.S.): 98, <http://quod.lib.umich.edu/n/ncosw/ACH8650.1980.001?rgn=main;view=fulltext>
- Petersen, Jørn Henrik og Lis Holm Petersen, »Gensidig eller ensidig? – Om Løgstrups etiske fordring og den danske velfærdsstats normative grundlag«, i David Bugge og Peter Aaboe Sørensen (red.), *Livtag med den etiske fordring*, Århus 2007: 209-230.
- Petersen, Jørn Henrik, »The 'Benefit Formula' in Danish Old Age Pensions«, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), *The Politics of Age. Basic Pension Systems in a Comparative and Historical Perspective*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2009: 81-98.
- Petersen, Jørn Henrik og Klaus Petersen, »Aldersdomsforsørgelse« i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Dansk Velfærdshistorie, bind 3, Velfærdsstaten i støbeskeen*, Odense 2012: 219-328.
- Petersen, Klaus, »Familiepolitik«, i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Dansk Velfærdshistorie, bind 4, Velfærdsstatens storhedstid* (udkommer november 2012).
- Protokol for den 24. socialdemokratiske Partikongres i København den 19.-22. August 1945, Aarhus 1945.
- Rothstein, Bo, *Just Institutions Matters. The Political and Moral Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge 1998.
- Søndergaard, Jørgen, »Øget målretning af velfærdsydelse«, i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), *13 løsninger for den danske velfærdsstat*, Odense 2006: 119-134.
- Titmuss, R.M., »Choice and the Welfare State«, i *Commitment to Welfare*, London 1968: 138-152.