

# **Danske samfundsforskeres forhold til basisindkomst/borgerløn i 1990'erne**

## **Jørn Henrik Petersen og basisindkomst/borgerløn**

Erik Christensen

Uddrag af bogen Erik Christensen: "Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé." Hovedland 2000. s. 368-376.

### **Jørn Henrik Petersens opgør med den potentielle borgerlønsfortælling i den danske model**

Jørn Henrik Petersen, der var regeringsudpeget medlem i Socialkommissionen, optrådte imidlertid også som en ivrig og flittig politisk debattør af velfærdsstatens krise i kronikker, tidsskriftsartikler og bøger både på det over-ordnede værdimæssige og videnskabelige plan samt på det mere politisk strategiske og dagsaktuelle område. (Jørn Henrik Petersen 1996 A og 1996 B).

Hvilken teoretisk økonomisk-politisk forståelsesramme lå bag hans optræden som regeringsrådgiver og afvisningen af borgerlønstanken? I det følgende vil jeg foretage en tekstanalyse af hans økonomisk videnskabelige velfærdsstatsanalyse for at finde dens grundmetaforer og fortællestruktur.

### **Bekymring for den potentielle borgerlønsfortællings styrke i den danske model**

Jørn Henrik Petersen ser den danske model som en skattetransfereringsmodel der følger princippet: »Fra alle – til alle. Formidlet igennem den offentlige sektor«. Det særlige ved den danske model er, at man har inddraget middelstanden og de bedre stillede i velfærdsstaten for at sikre dens legitimitet.

Samtidig med at den danske model er en universel velfærdsmodel baseret på statsborgerskab, der startede med alderdomsforsørgelsen i 1891, har den også et andet aspekt, nemlig den frivillige syge- og arbejdsløshedsforsikring, der startede i 1892 og 1907.

Derfor taler Jørn Henrik Petersen om, at der i den danske velfærdsstat altid har ligget en »spænding« (1996A:28) eller balance mellem denne generelle skattefinansiering, hvor nydelse går forud for ydelse, og forsikringsprincippet, hvor der spares op, før goder og glæder fordeles. Det er billedet af en universel skattemodel, der er afbalanceret af en forsikringsmodel.

Man kan i Jørn Henrik Petersens beskrivelse se en grundmetafor omkring medborgerskab stå over for en markedsmæssig grundmetafor. Historien om den danske velfærdsstat ses som bestående af to fortællinger, der er vævet ind i hinanden, en potentiel borgerlønsfortælling og en fortælling om en forsikringsmodel byggende på markedet.

Jørn Henrik Petersens hovedbekymring i forhold til den danske velfærdsstats struktur går på, at der er sket og måske i fremtiden yderligere vil kunne ske en uheldig forskydning i balancen mellem kerneydelserne (»fra alle til alle«) i forhold til forsikringselementet (»noget for noget«) ved nedtoning af forsikringselementet.

Mere konkret mener Jørn Henrik Petersen, at den danske skattetransfereringsmodel har en række svagheder. Den bygger ikke klart på en »noget for noget« relation eller, som han siger, en »reciprok relation«. Det betyder efter Jørn Henrik Petersens mening, at der i den danske model ikke er »nogen synlig kobling mellem omkostning og ydelse«. Og det giver anledning til legitimitetsproblemer.

Det uheldige ved den danske model indtraf ifølge Jørn Henrik Petersen, da man fik folkepensionen i 1956 og siden den fulde folkepension i 1964, og forsikringen i form af sygesikring og arbejdsløshedsforsikring afgik ved døden og genopstod i »socialsikringens skikkelse«.

Det betød efter Jørn Henrik Petersens mening, at den danske velfærdsstat mistede sin balance og »ikke længere gik på to ben«. Man havde fået det, han kalder »den sociale sikringsstat«. Velfærdsstaten er dermed endt med at sikre »noget for ingenting«, og det bryder med gensidigheden, som er grundlaget for den sociale sammenhængskraft. Hermed lagde man grunden

til de indre strukturelle ubalancer og uligevægte, som først rigtig kom til udtryk i 1990'erne med blandt andet skatteunddragelse og ydelsesmisbrug.

### **Forslag til styrkelse af den markedsmæssige forsikringsfortælling i forhold til den potentielle borgerlønsfortælling**

Overordnet mener Jørn Henrik Petersen, at »fraværet af en kobling mellem den store roman om velfærdsstatens projekt og de mange små noveller om enkeltmenneskers dagligdag truer med at underminere velfærdsstaten.« (Ibid:12).

For at skabe den kobling vil Jørn Henrik Petersen grundlæggende ind og rokke ved de to særtræk ved den danske velfærdsmodel, der peger i retning af en borgerløn, og som han mener har fået en for stor vægt (ibid:11).

1. Den universelle dækning qua statsborgerskab har anonymiseret de menneskelige relationer og fremmet »de små klogskabsregler«.
2. Skattefinansieringen af velfærdsstaten har skjult sammenhængen mellem velfærdsstatens udgifter og finansiering.

Med støtte fra den tyske økonom Winfred Schmähls argumentation (ibid:51) mener Jørn Henrik Petersen, at:

1. Bidragsbetaling ved pensioner er udtryk for en mere ægte reciprocitet til forskel fra skattebetaling, hvilket gør denne form mere legitim, også fordi den er mere beskyttet over for diskretionær politisk indgriben.
2. En kobling mellem velfærdsydelser og -bidrag indebærer en højere grad af acceptabilitet og legitimitet.

Kobling mellem ydelser og bidragsbetaling bidrager til at styrke »noget for noget« holdningen, så det kommer til at ligne de øvrige transaktioner i et markedsdirigeret samfund. (Ibid:45). Og derfor hilser han de nye arbejdsmarkedspensioner velkomne, fordi de bevæger sig væk fra

skattefinansieringen og fra de ensartede grundydelse hen imod ydelser bestemt af de førtidige indkomster.

Et spørgsmål er imidlertid, hvorledes Jørn Henrik Petersens idéer om fornyelse lever op til at kunne skabe en ny kobling og et nyt projekt for velfærdsstaten?

### **Det »egentlige« og »naturlige« marked over for det »uegentlige« og »konstruerede« demokrati**

For økonomen Jørn Henrik Petersen er samfundet især karakteriseret ved at være et markedssamfund. Velfærdssamfundet ses og forstås igennem en markedsmetafor. For Jørn Henrik Petersen har samfundet selvfølgelig også politiske og sociale dimensioner, men markedet, dets logik og mekanismer er og bør være de mest fundamentale mekanismer.

Normer om arbejde og samfundets dyder (f.eks. om selvforsørgelse) skal tilpasses markedssamfundet. Mennesket som samfundsvæsen er først og fremmest en »Economic Man«, der forfølger sine rationelle egeninteresser. Markedet er »naturligt«, hvorimod politik er noget »kunstigt«, noget »konstrueret«.

En helt afgørende tanke hos Jørn Henrik Petersen er, at socialt samliv skal bestå af en gensidig reciprok relation. Gensidigheden er grundlaget for den sociale sammenhængskraft (ibid:12). Jørn Henrik Petersen henviser til den tyske sociolog Georg Simmel (ibid:35), »at social ligevægt og sammenhængskraft ikke kan eksistere uden reciprocitet mellem ydelse og modydelse, og at alle relationer mellem mennesker hviler på skemaet at give og modtage ækvivalent.« Han taler om »den implicitte sociale kontrakt som er skrøbelig«.

Det problematiske ved Jørn Henrik Petersens brug af gensidighedsbegrebet er imidlertid, at det ikke rigtig klargøres med en skelnen mellem forskellige grundformer for gensidighed, men hans praktiske brug af gensidighedsbegrebet bliver ensbetydende med markedets gensidighed (bytte eller på engelsk »exchange«).

Hvor Simmel var interesseret i de generelle træk ved alle slags sociale relationer, gør Jørn Henrik Petersen markedets økonomiske gensidighed til den sociale gensidigheds egentlige og væsentligste kerne. Den økonomiske pengemæssige gensidighed er mere ægte end den politiske gensidighed. Jørn Henrik Petersen taler f.eks. om, at »med arbejdsmarkedspensionerne har et nyt syn holdt sit indtog. Et genuint reciprocitetens. Byttets kerne.« (Ibid:28). Her bliver bytte og reciprocitet lig hinanden! Og i en karakteristik af opsparingsbaserede pensionsordninger taler han om »en egentlig »noget for noget« betragtning med ækvivalens mellem bidrag og ydelse. Et reelt retsprincip« (Ibid:26).

Hvorfor bruger han udtrykkene »egentlig« og »reelt«? Det må være, fordi den politiske ret og gensidighed er uegentlig. Det fremgår af hans analyse af folkepensionen. Den ses som værende baseret på en moralsk ret, der er indbygget i »den implicitte sociale kontrakt mellem generationer« (ibid:23), »Hvis overholdelse er en funktion af politiske beslutninger« (ibid:27), men anses for at være svagere end den byttemæssige gensidighed. Det uheldige ved den universelle folkepensions indførelse var ifølge Jørn Henrik Petersen, at de store sikringsordningers krav om en egentlig gensidighed, »noget for noget«, blev til »den sociale kontrakt som intellektuel legitimering« (ibid:27).

Jørn Henrik Petersen skelner mellem to former for ret, en økonomisk og en politisk. »En ret afledt af betaling er for mange fortsat i højere grad en ret, end en ret afledt af statsborgerskabet. En ret baseret på ækvivalens, hvor pligt og ret tæller for det samme, er for de fleste mere acceptabelt, end en ret, der umiddelbart fremtræder som en modtaget ret,« (ibid:25). Den politiske ret kan »til enhver tid ændres af et folketingsflertal« (ibid:23), hvorfor den anses for svagere. Jørn Henrik Petersen siger klart, at det økonomiske bytte betyder mere end sociologisk eller politisk gensidighed, at den økonomiske rationalitet er overordnet den politiske og sociale rationalitet.

Generelt ses politik af Jørn Henrik Petersen som nogle kunstige konstruktioner, der står over for en mere naturlig og virkelig økonomi. Han synes ikke at betragte markedet og forsikringsystemer som sociale konstruktioner, hvorimod folkepensionsordningen betegnes som en teoretisk konstruktion og en »ny institutionstyndning« (ibid:25) (»autentiske fordringer begrundet i vor borgerstatus er i højere grad en teoretisk konstruktion«) (ibid:24). Det uheldige og farlige ved folkepensionen var, at med den blev »en ny virkelighedstolkning hjulpet på vej«, der stred mod det økonomiske reciprocitetsprincip, som Jørn Henrik Petersen hylder.

Selvom man har en velfærdsstat, er det for Jørn Henrik Petersen vigtigt at slå fast, at vi samtidig lever i et markedssamfund og indretter os naturligt efter det. »I de industrialiserede samfund er sociale velfærdsmaal underordnet markedets imperativer.« (Ibid:24). Det indebærer også, at det i et markeds- samfund er »arbejdets og selvhjælpens dyd som centrale led i vores verdensbillede. Det er det verdensbillede, der sikrer, at samfundet opfattes meningsfuldt og acceptabelt.« (Ibid:24). Det er disse dyder og værdier, som Jørn Henrik Petersen mener, det politisk er farligt at røkke ved.

### **En ny stor (markedsforsikrings-?) fortælling for velfærdsstaten?**

Jørn Henrik Petersen rammer uden tvivl et centralt punkt i diagnosen af velfærdsstatens krise ved at efterlyse en ny kobling mellem den store roman om velfærdsstatens projekt og de mange små noveller om enkelte menneskers dagligdag, en sammenhæng mellem mikro- og makroniveauet.

Men samtidig forekommer det lidt paradoksalt, at netop han udtrykker et behov for en stor fortælling for velfærdsstaten og taler om et projekt. Hvem skulle skabe det? Politikerne? Hvis man ser på den velfærdsstatshistorie, som han selv fortæller, synes han heller ikke at tro på et nyt projekt. Han siger, at »velfærdsstaten er et konglomerat af særinteresser uden generelt mål« (ibid:29), og »frembragt ved et tilfælde som led i noget andet« (ibid:31). Og endnu mere paradoksalt bliver hans ønske om et projekt, når han netop afviser eller tager afstand fra hele folkepensionsprojektet. Det kalder han netop »en intellektuel konstruktion. Et forsøg på en ny virkelighedstydning« (ibid:33). Politik er for ham »symbolik og retorik«. Men det gælder måske ikke en politik, der skaber forsikringsmæssige ordninger og styrker forholdet mellem bidrag og ydelse?

Andetsteds giver han også udtryk for en tro på de små reformer for at genoprette den balance, som han mener, er blevet forrykket. Han nævner her en række elementer i et forsøg på at skabe den efterlyste kobling (ibid:54): bidragsfinansiering, eksistensen af en delvis selvforsørgende gruppe, vægtlægning på små grupper og udvikling af politiske og sociale normer, og lån fra andre velfærdsstatstraditioner. Det ligner ikke noget projekt eller stor roman, der kan skabe den klare kobling, han andetsteds ønsker sig.

### **Hvilken fortælling kan skabe en kobling mellem mikro (individ) og makro (samfund)?**

En tættere kobling mellem bidrag og velfærdsydelser på enkeltområder antages af Jørn Henrik Petersen at skabe en kobling mellem mikro og makro- niveau. En sådan antagelse kan imidlertid problematiseres. En øget kobling af bidrag og ydelse på enkeltområder er et redskab til at ændre mikro-adfærden. Den vil med Jørn Henrik Petersens egne udtryk »styrke den private maksime«, der stadig vil stå i modsætning til »den moralske lov«. Det vil netop ikke skabe en kobling til det store samfund.

Man kan formode, at relationen mellem mikro og makro måske tværtimod vil blive mindre gennemskuelig, hvorfor det kan øge afkoblingen mellem mikro- og makroniveauet, mellem den enkelte og samfundet. Det vil sige, at de forslag, Jørn Henrik Petersen kommer med, måske får de modsatte effekter af, hvad han forventer.

Jørn Henrik Petersen forsøger at styrke sin markedsforsikringfortælling ved at problematisere de to kernebegreber i den potentielle borgerlønsfortælling: statsborgerskabet og skattefinansieringen.

### **Statsborgerskabet: Skaber det anonymitet eller fælles identitet?**

Ifølge Jørn Henrik Petersen placerer »den universelle dækning af alle qua vort borgerskab« os i »den store gruppe«. Hermed »anonymiseres vi i vore medmenneskelige relationer.« (s. 11).

Er den lige ret til folkepension med til at fremme anonymiseringen mellem mennesker, som Jørn Henrik Petersen påstår? Eller er det ikke helt omvendt? Er statsborgerskabet og dermed retten til folkepension tværtimod med til at ophæve anonymiseringen, skabe en fælles politisk identitet, en sammenhæng mellem individ og samfund?

Jørn Henrik Petersen får det fremstillet således, at fordi vi alle i Danmark har ret til en folkepension, bliver vi placeret i en stor anonym gruppe. Man kan sige, at alle danskere befinder sig i en stor

anonym gruppe. Men det, at alle har ret til en social ydelse fra en bestemt alder, giver denne gruppe et mindre anonymt skær. Vi har nu nogle rettigheder og forpligtelser fælles, altså er vi blevet mindre anonyme. Det er jo ikke det, at vi får en folkepension, der placerer os i den store gruppe. Vi ville også være i »den store gruppe« uden folkepension.

Medlemskab af en tvungen social forsikring placerer os også i en anonym gruppe, og denne gruppe vil være mere anonym, fordi rettigheder og pligter ikke vil være helt de samme, men afhængige af bidrag på arbejdsmarkedet.

Det afgørende er, hvilke grundmetaforer man har for samfundet. Er samfundet et politisk statsborgerfællesskab, eller er det et økonomisk forsikringsselskab? Jørn Henrik Petersen foretrækker tydeligt forsikringsselskabet.

### **Borgerlønstilhængerne statsborgerfællesskabet**

Jørn Henrik Petersen antager videre, at denne anonymisering, som altså antages at være skabt af den universelle folkepension, betyder, »at det er individuelt rationelt at følge »de små klogskabsregler« på bekostning af »den moralske lov«, der kan generaliseres.« (Ibid:11).

Den universelle folkepension gøres til »synder for«, at mennesker i deres mikroadfærd er rationelle økonomiske egoister. Hvad vil Jørn Henrik Petersen gøre ved det? Han vil afskaffe den universelle folkepension og indføre mere forsikringsprægede ordninger, hvor den enkelte klart kan se en sammenhæng mellem bidrag og ydelse. Men vil det ikke tværtimod styrke udbredelsen af »de små klogskabsregler«, en individuel adfærd, der er rationelt egoistisk? Vil hans medicin ikke fremskynde og forværre sygdommen?

For mig at se er det mere naturligt at ræsonnere helt omvendt, at se den universelle folkepension som udtryk for »den moralske lov«, som den »velfærdsstatsnorm«, Jørn Henrik Petersen et andet sted taler om (ibid:62), der kunne lægge bindinger på de småsmarte klogskabsregler, en samfundsnorm, som kunne dominere de økonomiske tilskyndelser. Eller se den universelle folkepension som udtryk for »velfærdsstatens kerneydelser«, der afspejler befolkningens etiske præferencer?



### **Skatter: Tilsøring eller synliggørelse af velfærdsstatens omkostninger?**

Man kan på tilsvarende vis problematisere Jørn Henrik Petersens anden grundpræmis: »En finansiering af velfærdsstaten over den generelle beskatning for det enkelte individ skjuler den sammenhæng mellem udgifter og finansiering, der overordnet gør sig gældende. Det tenderer i retning af en individuel skizofren adfærd, hvor vi på en og samme tid opfører os i to adskilte kapaciteter med usammenhængende mål: Som nydere og ydere. På en og samme tid bjergsomme og betalingsuvillige.« (Ibid:11).

Her må man igen spørge, om Jørn Henrik Petersen ikke bytter om på årsag og virkning. Er sandheden ikke lige det omvendte af, hvad Jørn Henrik Petersen siger, nemlig at en generel skattefinansiering overordnet klart fremhæver, hvad velfærdsstaten koster for den enkelte? I det danske velfærdssystem kan den enkelte skatteborger på makroplan klart se, hvad systemet koster, og hvad han bidrager med. Dette i modsætning til det tyske system, hvor der på mikroplan er større kobling mellem bidrag og ydelse på enkelte områder, men hvor sammenhængen mellem udgifter og finansiering på makroplan er helt uigennemskuelig.

Her ser Jørn Henrik Petersen også et problem i, at vi som statsborgere »på en og samme tid opfører os i to adskilte kapaciteter med usammenhængende mål: Som nydere og ydere«. Men hvis vi netop ikke havde en overordnet statsborgerrolle, som forsøgte at holde sammen på andre modsætningsfyldte roller, ville der for alvor blive et problem, nemlig den uforsonlige modsætning mellem forskellige økonomiske roller.

Igen må man sige, at det synes som om, at den medicin, som Jørn Henrik Petersen vil bruge for at redde velfærdsstaten, kan komme til at forværre sygdommen. Han vil synliggøre sammenhængen mellem udgifter og finansiering på makroplan, men vil med sine forslag om mere forsikringsprægede ordninger højst sandsynlig komme til yderligere at skjule denne sammenhæng.

## **Borgerløn som velfærdsstatens kerneydelse**

På det grundlæggende værdimæssige og teoretiske plan synes Jørn Henrik Petersens forestillinger om velfærdsstaten at være præget af nogle helt uafklarede modsætninger.

Velfærdsstaten er ifølge Jørn Henrik Petersen placeret »i et spændingsfelt mellem en legitimt omfordelende aktivitet, der er funderet i grundlæggende værdier, og en omfordelende indsats, som udspringer af det moderne demokratis interessebaserede politik.« (Jørn Henrik Petersen 1996 B:440). Der findes et værdilag og et interesse-lag i velfærdsstaten, hvorimellem der findes en spænding og modsætning.

I værdilaget mener han, at de grundlæggende værdier kan tolkes på tre forskellige måder. En tolkning er den kristne fortælling om »den barmhjertige samaritaner«. Den fortæller, at livet leves i »udsathed og indbyrdes afhængighed«, og at »vi er hinandens verden og hinandens skæbne«. En anden tolkning er rent humanistisk, og bygger på en empatiteori, hvor mennesket ses som et empatisk væsen, der ejer evnen til indlevelse i andres verden, hvoraf lysten og forpligtelsen til omsorg for andre udspringer. Endelig opstiller han en tredje tolkning inspireret af moralfilosoffen John Rawls (f. 1921), der siger, at vi i en hypotetisk situation, hvor ingen kender sin egen placering i samfundsstrukturen (i et uvidenhedens slør), rationelt vil vælge en lige ret til »velfærdsstatens kerne«.

Men Jørn Henrik Petersen går ikke ind i en nærmere diskussion af forskellen mellem de tre tolkninger, og hvorledes de mere konkret kan udmøntes, men nøjes med at konstatere, at »velfærdsstaten har et solidt etisk fundament«, uden nærmere at forklare, hvad han egentlig mener med det.

Svagheden ved Jørn Henrik Petersens analyse er, at han ikke går ind i en nærmere analyse af forholdet mellem disse lag. Man kunne f.eks. tænke sig historiske overvejelser omkring, hvornår spørgsmål bliver placeret i værdilaget. Man kan netop argumentere for, at borgerløns spørgsmålet hører hjemme i værdilaget, altså er et spørgsmål om en omfordelende aktivitet, der er funderet i grundlæggende værdier.

På interesselagets område anlægger Jørn Henrik Petersen derimod en public choice-betragtning, dvs. anvender den økonomiske metode på politiske fænomener, hvor velfærdsstaten fremstår som biprodukt af andre foranstaltninger, som en justering af marginalvælgerinteressen eller som organiserede gruppers sætten deres interesser igennem.

Jørn Henrik Petersen erkender, at der findes nogle kerneydelser, hvor der gælder andre regler end for den øvrige velfærdsstat, fordi vi er afhængige af hinanden og livet er risikofyldt, samt at vi alle har krav på et anstændigt liv og lige vilkår. Men det er karakteristisk, at han ikke inddrager en diskussion af dette grundlæggende niveau i sin mere konkrete diskussion af en reformering af velfærdsstaten. Hans reformforslag udspringer udelukkende af public choice-analysen af den politiske proces.

Borgerlønsideen kan netop siges at passe glimrende til Jørn Henrik Petersens generelle forståelsesfigur, hvis denne idé ses som udtryk for velfærdsstatens kerneydelse. Den bygger netop på statsborgerskabet og en skattetransfereringsmodel. Man kunne tænke sig, at man genoplivede »folkepensionsbidraget«, således at man fik et »borgerlønsbidrag«, og at der på den måde via den enkeltes skattebillet kom en klar sammenhæng mellem bidrag og ydelse.

I stedet for at se den universelle folkepension som kimen til forfaldet i den danske velfærdsstat, kunne man netop se den som kimen til nyudviklingen, til forløberen for en borgerlønsbetragtning. Modsat Jørn Henrik Petersen kan man sige, at der er behov for styrkelse af den universelle skattemodel (den potentielle borgerlønsfortælling) i forhold til forsikringsmodellen, ikke for at ødelægge spændingen mellem de to ben, men for at sikre klare regler og en prioritering mellem benene. Folkepensionen var, som Jørn Henrik Petersen rigtigt siger, udtryk for »et forsøg på en ny virkelighedstydning«. Det ville en borgerlønsmodel også være. Og den tyding og fortælling er han klart modstander af, både værdimæssigt, videnskabeligt og politisk.

## Litteratur

Petersen, Jørn Henrik (1996 A) *Vandringer i Velfærdsstaten*. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet, Gylling: Odense Universitetsforlag.

Petersen, Jørn Henrik (1996 B) Værdier og interesser i socialpolitikken, *Politica* 28. årg. nr. 4: 440-52.