

**Den universelle velfærdsstat
er under pres
- men hvad er universalisme?**

Jørgen Goul Andersen

ISSN 1396-3503

1997:6

*Den universelle velfærdsstat er under pres
- men hvad er universalisme?*

*Jørgen Goul Andersen
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet 1997*

copyright forfatteren

ISSN 1396-3503
1997:6

tryk: Kopicentralen

Indhold:

Den universelle velfærdsstat er under pres - men hvad er universalisme?	5
1. Behovet for en grundlagsdiskussion	5
2. Hvad er universalisme?	11
2.1. Selve begrebet - og modsætningerne hertil	11
2.2. Universalisme I: Alle er omfattet af de samme regler	12
2.3. Universalisme II: Generelle ydelser: Alle har adgang til de samme ydelser	14
2.4. Universalisme III: Multidimensionale definitioner	15
2.5. Universalisme og syn på velfærdsstatens formål	18
2.6. Hvilket universalismebegreb er bedst - og er det danske system universalistisk?	21
3. Er universalisme bedst?	23
3.1. Argumenter for universalisme	23
3.2. Argumenter mod universalisme	25
3.3. Middelklassen som den universelle velfærdsstats ofre	27
4. Nogle betragtninger om alternativer til universalisme	31
4.1. Forsikringsmodellen	31
4.2. Sempel residualisme	33
4.3. Den selektive, målrettede model	33
4.4. Medborgerkonto - modellen	36
4.5. Partikularisme	38
5. Afrunding	39
Litteratur:	41



Den universelle velfærdsstat er under pres - men hvad er universalisme?

Revideret version af oplæg holdt på seminar om "Den universelle Velfærdsstat",
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, 24. januar 1997.

Abstract:

The paper provides an overview of some of the highly different meanings that are attached to the concept of universalism, arguing that these meanings may be arranged almost in a cumulative hierarchy and that some of the arguments for "weak" forms of universalism are sometimes used to defend the "strong" forms. Besides, the paper discuss some of the advantages and (to a lesser degree!) shortcomings of universalism as compared not to residualism but to the de facto functioning of Bismarckian social insurance based systems. It turns out that a "gestalt switch" is often implied, e.g. that rights which are obvious and self-evident in formally insurance-based systems suddenly become highly dubious if they are financed by general taxes, even though the difference of financing may frequently be little more than pure formality, as evidenced by e.g. the "social contributions" of the new Danish tax system.

1. Behovet for en grundlagsdiskussion

Der har været talt meget om "omstilling" eller "fornyelse" velfærdsstaten i 1990'erne - om grundlæggende "strukturproblemer". Om "forsørgerkultur", ukontrollable overførselsindkomster og "pensionsbomben", når de store årgange går på pension. Der har været talt om, at de velstillede har snablen nede i statskassen, så der ikke er råd til at sørge for de gamle og de syge. Andre er mindre kritiske, men har ofte talt med om behovet for "omstilling". Undertiden har der også været luftet forestillinger om en "europæisering", selv om det sjældent er klart, hvad den skulle gøre godt for.

Måske skal man heller ikke lægge så meget i retorikken. 1980'ernes retorik var væsentligt mere højstemt, men det, der skulle være en "borgerlig revolution", endte med at blive en justering

og konsolidering af "den danske model". Hovedparten af 1990'ernes *konkrete* ændringsforslag er da heller ikke så revolutionerende - og har i øvrigt svært ved at samle flertal. Hertil kommer, at højkonjunktoren har lettet det økonomiske pres for større ændringer her og nu. Så hidtidige erfaringer peger måske mest i retning af, at der ikke vil ske større omkalfatringer af den danske velfærdsstat i den nærmeste fremtid.

Alligevel er der, som vi skal se, potentialer for større ændringer i de kommende år. Ændringer er heller ikke af det onde - de er tværtimod en forudsætning for, at velfærdsstaten løbende kan tilpasse sig. Problemet er bare, at omstillingsretorikken ofte synes at dække over særdeles usikre diagnoser og mål. Symbolpolitikken tager overhånd. Bevidstheden om principperne i velfærdsstaten er ringe - herunder hvilke principper, det er vigtigt at holde fast i. Derved kan man f.eks. af kortsigtede, taktiske grunde komme til at sætte vigtige principper over styr og starte dynamikker, som man ikke kan kontrollere - i nogen grad er det netop sådanne utilsigtede dynamikker, der har bragt velfærdsstaten frem til dens nuværende udformning, på godt og ondt.

Der er en del mulige sporskifter i den nuværende situation - hvor muligheden for at vælge sig ind på et utilsigtet sporskifte faktisk synes ganske store. Nogle af de senere års reformer har væsentligt større langsigtede perspektiver end 1980'ernes nødtvungne sparpolitik efter grønthøstermetoden. Arbejdsmarkedspensionerne vil formentlig ændre pensionssystemet ganske grundlæggende. Tilmed i en retning, som man egentlig aldrig har taget politisk stilling til, og som i øvrigt er ganske unik for Danmark. Aktivlinjen i arbejdsmarkedspolitikken og i den ny bistandslov kan potentielt føre ganske vidt. Skattesystemet undergår betydelige forandringer - uden mindste antydning af folkelig debat om, hvad der egentlig er ønskværdigt.

Vælgerne synes i øvrigt også at være relativt omstillingsberedte. I hvert fald tyder resultater fra 1996 på, at diskussionen om pensionsbomben og overførselsindkomsterne har påvirket holdningerne. Det er blevet en dominerende vælgeropfattelse, at overførselsindkomsterne er kommet ud af kontrol, at velfærdsstaten ikke kan bestå i sin nuværende form (Goul Andersen 1997b), og at f.eks. folkepensionen ikke kan bevares (Gallup/Berlingske Tidende 22.01.1995; Greens/Børsen 13.11.1995; GfK/BT 19.05.1996). Det er også blevet en udbredt opfattelse, at velfærdsstaten ikke fungerer på kerneområderne - behandling af syge og omsorg for de gamle (Finansministeriet 1995, 1996a). Og er i forlængelse heraf i 1996 blevet en mere udbredt holdning end på noget tidspunkt siden 1973, at "de sociale reformer er gået for vidt". Nu skal man ikke lægge for meget i nogle få, spredte målinger, men de antyder, at velfærdsstatens folkelige legitimitet er væsentligt mere vaklende, end det var tilfældet i 1980'erne (Goul Andersen 1997b). Hertil kommer en klar, langsigtet svækkelse af lighedsideologien (Borre & Goul Andersen 1997).

I lyset af denne tilsyneladende omstillingsparathed er det som sagt overraskende, at velfærdsdiskussionen kun i meget ringe grad har beskæftiget sig med de principper, velfærdsstaten bygger på. Her er *universalismen* et nøglebegreb, og det er vigtigt at diskutere dette princip uafhængigt af spørgsmålet om den offentlige sektors størrelse. Ganske vist er en universel velfærdsmodel som regel dyr, men det er andre velfærdsmodeller også, og de danske sociale udgifter adskiller sig ikke signifikant fra udgifterne i andre nordvesteuropæiske lande (Goul Andersen & Munk Christiansen 1991; Goul Andersen 1997a). Det er muligt at foretage besparelser uden at tilsidesætte universalismen, og man kan omvendt sætte universalismen over styr uden at opnå besparelser overhovedet.

Selv om universalismen er et grundprincip i den danske velfærdsstat, er den ikke så alment accepteret, som man kunne tro: F.eks. hævder Jørn-Henrik Petersen (1996) med Buchanan (1988), at universalismen både får omkostningerne til at eksplodere og samtidig nedbryder solidaritet og moral i samfundet, fordi alle kæmper mod alle om at gaffe til sig af velfærdsydelse (se også afsnit 4.3). Universalismen møder også overraskende stor skepsis blandt vælgerne, der synes splittet mellem to tilsyneladende modstridende værdier: At velfærdsstaten skal sikre de svageste, og at velfærdsstaten skal sikre fælles rettigheder for alle. Denne ambivalens genfindes over stort set hele det politiske spektrum (AIM/Ugebrevet Mandag Morgen 34/1996; Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten 4.2.1996). Det gælder interessant nok også på eliteplan, hvor sågar SF og Enhedslisten har kritiseret universalismen med krav om, at ydelserne i højere grad målrettes til de svage.

Hvor man traditionelt har set universalismen som den afgørende sociale og demokratiske kvalitet ved den skandinaviske model, er der i dag betydelige kræfter, der ser universalismen som udtryk for, at velfærdsstaten er kørt af sporet. Det aktualiserer behovet for en afklaring af følgende spørgsmål:

- * **Hvad** er egentlig universalisme?
- * **Er** den danske velfærdsstat overhovedet universalistisk?
- * Kan velfærdsstaten **vedblive** at være universalistisk - vil der fortsat være råd?
- * **Bør** velfærdsstaten vedblive at være universalistisk - hvad er egentlig begrundelserne?
- * Og **vil** velfærdsstaten vedblive at være universalistisk - hvilke kræfter i samfundet og politikken trækker i retning af hhv. at reproducere og modvirke universalismen?

Nærværende papir koncentrerer sig om en afklaring af det første spørgsmål, men kommer også ind på nogle af de øvrige. Det viser sig, at begrebet bliver brugt i mange og ofte yderst upræcise

betydninger, undertiden i flæng som betegnelse for den skandinaviske velfærdsmodel, slet og ret. Men skal begrebet have mening, må det diskriminere klart mellem universalisme og ikke-universalisme. Vi skal prøve at indkredse begrebet ved også at fokusere på, hvad der er modsætningen til universalisme (afsnit 2). Vi skal diskutere nogle af hovedargumenterne for og imod (afsnit 3). Og vi skal endelig kort se på nogle af alternativerne (afsnit 4).

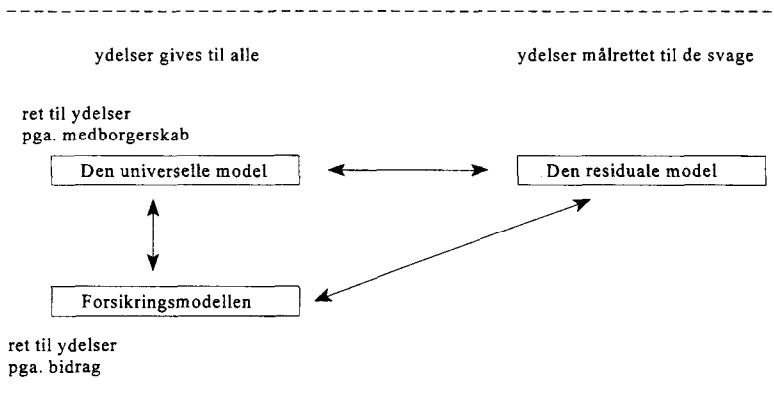
På to punkter vil diskussionen afvige fra en stor del af de hidtidige diskussioner. Mens begreberne almindeligvis diskuteres næsten udelukkende i relation til indkomstoverførsler - der i øvrigt er det dominerende referencepunkt for velfærdslitteraturen generelt - skal vi her også inddrage serviceydelser. Egentlig er der sjældent grund til at operere med forskellige tildelingsprincipper for indkomstoverførsler og serviceydelser, men der er vidt forskellige traditioner: Traditionen for universelle serviceydelser er meget længere og derfor også mere grundfæstet som "naturlig". Derfor betyder inddragelsen af serviceydelser som referencepunkt, at mange argumenter stilles i et ganske andet lys.

Dette dobbelte referencepunkt mht. ydelseernes karakter suppleres med et dobbelt referencepunkt, når det gælder velfærdssystemer. Når man diskuterer den universelle velfærds politik, sker det som regel i forhold til en politik, der målretter ydelserne til de svage, dvs. i forhold til en mere selektiv eller residual velfærds politik. Spørgsmålet er imidlertid, om det er det mest nærliggende alternativ. For Danmarks vedkommende forekommer det mere nærliggende at diskutere universalismen i forhold til den velfærdsmodel, der er mest udbredt i Europa, nemlig socialforsikringsmodellen (jvf. den velkendte tredeling hos Esping-Andersen 1990). Det får også mange af argumenterne for og imod universalisme til at tage sig ganske anderledes ud.

Disse to sidstnævnte alternativer er indledningsvist løst skitseret i figur 1. På den horisontale dimension adskiller den residuale velfærdsmodel sig fra de to øvrige ved, at ydelserne målrettes til de svage grupper. Både den universelle model og socialforsikringsmodellen er derimod kendetegnet ved, at ydelserne så at sige "omfordeler fra alle til alle". Vel at mærke i den udstrækning, de overhovedet omfordeler. Som udgangspunkt er formålet med socialforsikringsmodellen nemlig ikke at skabe større **lighed**, men derimod at skabe større **tryghed**: Derfor er ydelserne ofte relateret til størrelsen af de bidrag, der indbetales - f.eks. pensioner udregnet efter aktuarmæssige principper (dog som regel med et loft - ulig den danske arbejdsmarkedspension). Man kan også sige det på den måde, at velfærdsydelser i socialforsikringsmodellen er noget, man får, fordi man har gjort sig fortjent til det, mens ydelserne i de to øvrige modeller gives til

borgerne, fordi de er medborgere i samfundet.¹ Men dermed er vi allerede ved at tage hul på begrebsafklaringen.

Figur 1. Tre velfærdsmodeller: Den universelle model, socialforsikringsmodellen og den residuale model



¹ Når man kommer ud over de forsikringsbaserede ydelser, bygger den kontinentaleuropæiske model grundlæggende på subsidiaritetsprincippet, dvs. et princip om, at det offentlige først skal træde til, når andre muligheder er udtømt, først og fremmest familien. Man kan sige, at forsikringsprincippet dækker det meste og de fleste med relativt generøse ydelser, men herudover er koblet med en - i princippet - residual model.

2. Hvad er universalisme?

2.1. Selve begrebet - og modsætningerne hertil

Blandt de utallige explicitte og - ikke sjældent - implicitte definitioner af universelle velfærdsordninger kan man identificere tre hovedtyper. Det svageste af de tre hovedkriterier for universalisme er, at alle i princippet er omfattet af *samme regler*. Dernæst kommer det nok mest ubredte kriterium, at alle modtager de *samme ydelser*. En tredje definition gør universalismen til et *multi-dimensionalt* begreb (jvf. figur 2).² Endelig kunne man måske tale om borgerløn som den ultimative form for universalisme - men det falder uden for fremstillingen her. Alle de tre nævnte hovedbetydninger falder i nogle undertyper. Vi skal i det følgende gennemgå disse kriterier ét for ét. Betydningen fremgår først for alvor klart, når vi ser på, hvad ikke-universalisme så er. Det bliver derfor en vigtig del af opgaven.

Figur 2. Tre hovedtyper af universalisme-begreber.

(1) ALLE ER I PRINCIPPET OMFATTET AF DE SAMME REGLER (generelle eller selektive)

(1.1) Vageste: RETSBASERET (vs. skønsbestemt)

(1.2) Strammere: MEDBORGERSKABSASERET (vs. bidragsafh.)

- a. Familiebaseret
- b. Individbaseret

(2) GENERELLE YDELSER: ALLE HAR ADGANG TIL DE SAMME YDELSER (IKKE NEGATIV SELEKTIVITET)

(2.1) Flat-rate minimumsydelser

(2.2) Gradueret: Positiv selektivitet (basis+tillæg)

(2.3) Flat-rate adækvate ydelser

(3) MULTIDIMENSIONAL BESTEMMELSE / ADÆKVATE YDELSER FOR ALLE

² Det sidstnævnte begreb refererer udelukkende til hele velfærdssystemer, mens de øvrige både kan bruges om velfærdssystemer og konkrete velfærdsordninger.

2.2. Universalisme I: Alle er omfattet af de samme regler

Men hvad betyder så det første kriterium, at **alle er omfattet af de samme regler**? Der vil jo altid være nogle tildelingskriterier, så hvornår kan man sige, at velfærdsordninger **ikke** er universelle ud fra denne definition? Her er der to muligheder. Den første er at definere universelle ordninger som ordninger, der er **retsbaserede**, i modsætning til skønsbestemte. At velfærdsordninger er retsbestemte, vil sige, at de tildeles efter objektive kriterier og som sådan konstituerer sociale rettigheder. Det har overalt været de socialt dårligere stillede gruppers mål at få anerkendt deres krav som et retskrav frem for at være afhængige af skønsmæssig tildeling. Undertiden ser man også universalisme i denne betydning omtalt som "*general universalism*" (Thompson & Hoggett 1996).

I den forstand er de allerfleste danske velfærdsordninger universelle; skønsbaserede ordninger er som regel bygget oven på retsbaserede. Til gengæld er de allerfleste europæiske velfærdsordninger og -systemer universelle efter denne meget brede definition - i modsætning til tidligere tiders fattighjælp (Alber 1982). Så dette begreb bidrager ikke ret meget til at diskriminere mellem nutidige velfærdssystemer - hverken mellem den skandinaviske/socialdemokratiske model og den kontinentaleuropæiske/konservative model, eller mellem den skandinaviske/socialdemokratiske model og nutidige varianter af den residuale model i de højtudviklede industrilande.

Kriteriet, at alle er omfattet af de samme regler, kan imidlertid også forstås mere snævert som et krav om, at de sociale rettigheder skal være **medborgerskabsbaserede**. Modsætningen hertil er især **forsikringsbaserede** ordninger, som kun omfatter dele af befolkningen. I den medborgerskabsbaserede model tildeles velfærdsydelser uafhængigt af, om folk selv har bidraget til dem. De er finansierede over de generelle skatter, mens ydelserne i (social-)forsikringsmodellen er finansieret gennem øremærkede bidrag til obligatoriske sociale sikringsordninger.

Dette kriterium diskriminerer imidlertid ikke mellem den residuale velfærdsmodel og den skandinaviske/socialdemokratiske. Også velfærdsydelserne i den residuale model er medborgerskabsbaserede. Ofte vil lønmodtagerne i den residuale velfærdsstat herudover være omfattet af **private** forsikringsordninger, men det er netop frivillige (eller virksomhedsrelaterede) private ordninger, ikke at forveksle med obligatoriske socialforsikringer. Derimod adskiller den danske og skandinaviske velfærdsmodel sig på dette punkt formelt set ganske voldsomt fra den kontinentaleuropæiske. Bortset fra dagpenge, efterløn og visse andre arbejdsmarkedsrelaterede ydelser er næsten alle ydelser i Danmark medborgerskabsbaserede, mens formelt forsikringsbaserede ordninger dominerer i de kontinentaleuropæiske lande. Det er principielt en ganske

afgørende forskel: Lige rettigheder for alle medborgere, frem for rettigheder - eller mangel på samme - knyttet til samfundsmæssig placering.

I **praksis** kan socialforsikringsbaserede ordninger dog bevæge sig langt i retning af medborgerskabsbaserede. I nogle tilfælde er der reelt tale om en slags øremærket indkomstskat til finansiering af reelt universelle ydelser, og så er forskellen minimal.³ Desuden har man i alle vesteuropæiske lande parallelsystemer for ikke-forsikrede. Ofte er ydelsen dog nøje udmålt i forhold til bidragets størrelse.⁴ Således har den tyske velfærdsstat mere forsikringspræg end den hollandske, der i praksis på mange områder ligner den danske (van Kersbergen 1995). Ikke desto mindre er det dog vigtigt at være opmærksom på den principielle forskel, som man bl.a. i flere kontinentaleuropæiske lande frygter, vil uddybe de sociale skel mellem grupper med en fast og grupper med en usikker arbejdsmarkedstilknytning, fordi der sker en tiltagende opsplnitning af sociale rettigheder i en situation med kronisk arbejdsløshed.

I øvrigt er det danske dagpengesystem et eksempel på en formelt set forsikringsbaseret ydelse, der reelt bevæger sig langt i retning af en medborgerskabsbaseret ydelse. For det første finansierer staten størstedelen af udgifterne over de generelle skatter. For det andet udmåles ydelserne ikke efter anciennitet og i praksis kun i ringe grad efter indkomst (fordi kompensationsgraden er høj, samtidig med, at det øvre loft er lavt). Og endelig har adgangen til dagpengesystemet indtil de seneste stramninger vedtaget i 1995 været temmelig åben, fordi det kun krævede 1 års medlemskab samt 6 måneders beskæftigelse inden for en treårs periode at blive dagpengeberettiget.

At velfærdsordninger er medborgerskabsbaserede, udelukker imidlertid ikke, at de samtidig kan være behovsprøvede, dvs. selektive, eller mere præcist: Negativt selektive (Thompson & Hoggett, 1996), så borgerne ikke får del i ydelserne, hvis de kan klare sig selv. Det er heller ikke noget krav, at ordningerne er individorienterede, dvs. gives til den enkelte medborger uafhængigt af familiemæssige relationer. Tværtimod er det i forbindelse med behovsprøvning typisk, at man tildeler ydelser i forhold til hele husstandens økonomiske situation. Behovsprøvning på in-

³ Den danske bruttoskat er en glimrende illustration: Den blev oprindelig søgt camoufleret som et arbejdsmarkedsbidrag, men opfattes blot som en bruttoskat - tilmed er øremærkningen en ren formalitet. Den er dog mere synlig end arbejdsmarkedsbidragene i de kontinentaleuropæiske lande, hvor halvdelen normalt betales af arbejdsgiveren og således ikke optræder på lønsedlen. Mens de obligatoriske sociale bidrag reelt fungerer som en proportional indkomstskat i de fleste lande (à la kommuneskatten i Danmark), kan man dog også som i Tyskland operere med et øvre loft, hvilket i øvrigt får den konsekvens, at marginalsatten for høje indkomster pludselig knækker nedad.

⁴ Her udvises forskellen til gengæld ved, at man i formelt universelle systemer som regel får private (kollektive) pensionsordninger som overbygning, sådan som det er sket i Danmark. I Norge og Sverige har man statslige indtægtsbestemte tillægspensionsordninger, jvf. også nedenfor (se også Øverbye 1996).

dividniveau er sjælden, men forekommer i enkelte tilfælde i Danmark, f.eks. for studerende, hvis indtægter overskrider SU-grænsen, samt for enkelte folkepensionister med en høj erhvervsindkomst.

Velfærdsordninger kan altså udmærket være ens for alle og dermed universelle i betydningen medborgerskabsbaserede og retsbaserede, selv om der som i den residuale velfærdsmodel indgår en kraftig behovsprøvning i tildelingskriterierne. Men sådanne ordninger er ikke universelle i den mest udbredte betydning af ordet: Ydelser, der er generelle, dvs. står åbne for alle uanset indkomst og formue. Sådanne ordninger er normalt individorienterede, men graduering efter civilstand forekommer, især for pensionister.

2.3. Universalisme II: Generelle ydelser: Alle har adgang til de samme ydelser

En snævrere definition af universalisme er altså, at alle har adgang til de samme ydelser. Det er også denne definition, der er mest udbredt og forekommer mest hensigtsmæssig. Man taler også om, at ydelserne er **generelle** (Rothstein, 1994), eller om "*specifik universalisme*" (Thompson & Hoggett 1996). Det var i denne betydning, Titmuss (1976) forsvarede universalismen, og det er i den forstand, f.eks. Goodin og LeGrand (1987) har angrebet "creeping universalism" - at ydelser, der oprindeligt var målrettet til de svage efterhånden udstrækkes til alle.

Det måske bedste eksempel på universalisme i betydningen generelle ydelser er offentlige serviceydelser, specielt uddannelse og sundhedsvæsen, der i stort set alle europæiske velfærdsstater - i hvert fald reelt - står åben for alle medborgere. I USA er en stor del af middelklassens behov for serviceydelser, også på sundheds- og uddannelsesområdet, derimod overladt til markedet. At offentligt produceret velfærdsservice er universel, udelukker i øvrigt ikke, at der kan være en vis brugerbetaling, og at denne endda kan være indkomstbestemt.

Når det gælder overførsler, er mange ydelser behovsgraderede, også i de velfærdsstater, der kalder sig universelle. Man bør imidlertid i den forbindelse sondre mellem negativ og positiv selektivitet (Thompson & Hoggett 1996). Den negative selektivitet betyder, at ikke alle har adgang til ydelserne. Ideelt set er ydelserne forbeholdt de svage, der ikke kan klare sig selv. Sådanne ydelser er altså ikke universelle i betydningen generelle - der er tale om residuale ordninger. Kriteriet negativ selektivitet kan således diskriminere klart mellem universelle og residuale velfærdsydelser og -systemer, hvor residuale ydelser og systemer er målrettet til de svage.

Derimod kan man godt tale om en generel - og i denne forstand: universel - ydelse, hvor selektiviteten er positiv: I så fald er der tale om, at alle får en basisydelse, men at svagtstillede kan få en tillæggydelse, eller slippe med en lavere brugerbetaling. Et eksempel er den danske folkepension, der siden 1970 har været tildelt (stort set) alle med et grundbeløb, mens pensionstillægget er indkomstbestemt. Ved en sådan positiv selektivitet er der ikke tale om udelukkelse, men derimod om en positiv særbehandling (Thompson & Hoggett 1996). Tilsvarende er der tilskud til friplads i daginstitution, selv om daginstitutionerne står åbne for alle. Og børnefamilier med små indkomster får børnetilskud oven i børnefamilieydelsen.

Man kan således som udgangspunkt skelne mellem to typer af generelle/universelle ydelser: **Indkomstgraduerede** ydelser (ikke at forveksle med behovsprøvede) samt **flat-rate** ydelser. Mens rene flat-rate ydelser (som regel i betydningen gratisydelse) er det typiske, når det gælder offentlig service på uddannelses- og sundhedsområdet, er rene flat-rate ordninger et særsyn, når det gælder transfereringer. Den danske børnecheck er et eksempel (hvis vi ser bort fra supplerende børnetilskud), SU til studerende over 20 år kommer tæt på (hvis vi ser bort fra den øvre indkomstgrænse for SU). Det mest rendyrkede eksempel på en flat-rate transferering er ironisk nok folkepensionen i New Zealand, dvs. i et land, der ellers har afskaffet en meget stor del af sine velfærdsordninger. Folkepensionen i New Zealand er samtidig den måske mest generøse, der kan opdrives (Øverbye 1996).

Ved nærmere eftersyn viser det sig dog, at man må sondre mellem to typer af flat-rate ydelser, hvor den ene godt kan være forenelig med en residual velfærdsmodel. Der kan nemlig være tale om en meget lav mindsteydelse, der gives til alle, men som tvinger betydelige grupper ud på det private forsikringsmarked, hvis de ønsker en blot nogenlunde grad af tryghed. Det var et stykke ad vejen indholdet i den klassiske Beveridge-model. Og omvendt kan der være tale om flat-rate ydelser på et højt niveau, der sikrer flertallet en nogenlunde adækvat dækning. Den danske folkepension ligger mellem disse poler, men nærmer sig mest den sidste. Modellen med indkomstgraduerede ydelser falder i virkeligheden et sted midt imellem disse ordninger, så vi må skelne mellem tre undertyper af generelle ydelser: Flat-rate ydelser på meget lavt niveau, flat-rate ydelser udbygget med positiv selektivitet, og flat-rate ydelser på relativt højt niveau.

2.4. Universalisme III: Multidimensionale definitioner

Vender vi os herefter til udelukkende at se på velfærdssystemer, er det tydeligt, at selv de mest universelle velfærdssystemer bygger på et mix af velfærdsordninger, hvoraf nogle kun er

universelle i den allermest brede betydning af ordet. Det er en del af baggrunden for, at mange viger tilbage fra helt præcise definitioner eller vakler lidt mellem skiftende definitioner (f.eks. Esping-Andersen 1990; Hatland, Kuhnle og Romøren 1996). Når vi taler om velfærds**systemer**, er det klart, at overgangene er glidende. Det er én del af baggrunden for, at nogle vælger en multi-dimensional, og mere krævende, definition af universalisme som idealtipe.

Den anden begrundelse er dog vigtigere. Det er den historiske udvikling. Således har den skandinaviske model nogenlunde samme oprindelse som den residuale velfærdsmodel - medborgerskabsbaseret, men stærkt (negativt) selektiv. I Skandinavien blev det dog allerede forholdsvis tidligt et ideal, at alle var omfattet af flat-rate ydelser - et ideal, som kun gradvist blev realiseret (i Danmark fik man f.eks. først folkepension for alle i 1970). Så længe disse ydelser er på et meget lavt niveau, er der dog ikke tale om noget afgørende brud med den residuale model. Det indtræder først i det øjeblik, hvor disse flat-rate ydelser bliver adækvate, i hvert fald for en rimelig stor del af befolkningen, svarende til det højeste niveau i definitionen af generelle ydelser ovenfor.

Udviklingen bliver imidlertid ikke stående her. Som det er den centrale pointe hos Esping-Andersen (1990), betyder den hastigt voksende funktionærgruppens ønsker om også at få dækket sine velfærdsbehov på et rimeligt niveau, at systemet med flat-rate ydelser kommer under pres.⁵ I den kontinentaleuropæiske, forsikringsbaserede model er det ikke noget problem at inddrage middelklassen under velfærdsordningerne - systemet er umiddelbart gearret dertil. I den residuale model er det sådan set heller ikke noget problem, for her får man rene markedsbaserede løsninger (private forsikringer osv.) for middelklassen. Systemer med flat-rate ydelser kommer derimod under pres, fordi selv høje flat-rate ydelser ikke sikrer middelklassen tilstrækkeligt mod indkomstbortfald. Som Esping-Andersen (1990) anfører, går systemer, der fastholder ren flat-rate universalisme, uundgåeligt mod dualisme, hvor middelklassen får sine velfærdsbehov dækket via markedet, f.eks. via privat pensionsopsparing.

Det er her, f.eks. Rold Andersen (1993) vil mene, at den danske model er mere "skandinaviske" end den svenske, fordi man har fastholdt ens folkepension til alle, mens man i Sverige og Norge har fået indkomstbestemt tillægspension - og dermed et brud på flat-rate princippet. Esping-Andersen (1990) mener derimod, Danmark hælder mere i retning mod den residuale model, fordi man uvægerligt får et dualt pensionssystem, hvor det er markedet og ikke staten, der sikrer velfærden for middelklassen i bred forstand. Med det arbejdsmarkedspensionssystem, der

⁵ Vi ser her bort fra en anden og måske lige så vigtig drivkraft, der består i, at arbejderne via lovgivning eller kollektive aftaler efterhånden får adgang til privilegier, der tidligere har været forbeholdt funktionærgruppen. Den danske arbejdsmarkedspension er jo for så vidt et eksempel herpå.

nu er ved at blive indført, placerer man sig i øvrigt i en unik mellemposition mellem marked og stat.

Hvorom alting er, så betyder et system med indtægtsbestemte tillægspensioner *reelt* et skridt i retning af socialforsikringsmodellen - den præstationsafhængige model. Det danske system med arbejdsmarkedspension oven i folkepensionen trækker *reelt* i samme retning (men uden at det kan aflæses i opgørelsen af skattetrykket!), mens det *formelt* trækker i retning mod den residueale model - dog med den vigtige tilføjelse, at basisydelsen (flat-rate delen) er ganske høj.⁶

Det er også for at indfange sådanne ændringer, og for at understrege velfærdsstatens omfattende sociale forpligtelser, man undertiden benytter flerdimensionale definitioner. Esping-Andersen (1990) definerer i øvrigt indledningsvist universalisme som generelle, flat-rate ydelser, men betoner efterfølgende, at de ændrede norske og svenske pensionsordninger fortsat er universelle, fordi man har fastholdt hele befolkningen under et fælles regelsæt inden for et offentligt pensionssystem - reelt sker der her en ændring af definitionen af universalisme.

Her skal vi kun se på et enkelt eksempel på en multidimensional definition, hentet fra Bo Rothstein (1996), der i øvrigt hælder mest til, som ovenfor, at definere universalisme som generelle ordninger (Rothstein 1994: 25-29). Idealtypkonstruktionen nedenfor bygger på Diane Sainsburys (1991) påpegning af de mange forskellige dimensioner, der potentielt er involveret i sondringen mellem forskellige velfærdssystemer, jvf. figur 3.

Når man kan være betænkelig ved en sådan definition/idealtypkonstruktion, skyldes det sammenblandingen af definerende og beskrivende træk. Eksempelvis er der nok en klar tendens til, at universelle systemer er dyrere end residueale. Men det er alligevel mere et beskrivende end et definerende træk, og mens det nok er uundgåeligt, at universelle systemer er dyrere end residueale, så er det ikke uundgåeligt, at forsikringsbaserede velfærdssystemer kan være dyrere end generelle/universelle.

⁶ Det er også vigtigt at bemærke, at ATP kun er afhængig af forudgående beskæftigelse, ikke af lønnens størrelse. Folkepension med diverse tillæg og ATP giver rundt regnet 100 pct. dækning for enlige ufaglærte arbejdere i den nedre del af lønskalaen (jvf. Arbejdsmarkedspensionsudvalget 1988). Visse tillæg aftrappes dog i forbindelse med supplerende indkomster. Det gælder først og fremmest pensionstillægget, der udgør omkring 1/3 af den pension, en pensionist uden supplerende indkomst modtager i dag.

Figur 3. En multidimensional definition af universalistiske velfærdssystemer.

Dimension	Residualt system	Institutionel/universelt system
Andel af BNP på sociale formål	Lille	Stor
Ydelsesniveauer	Minimale	Adækvate
Retsbestemte ydelser	Begrænsede	Omfattende
Målgruppe i befolkningen	Minoritet	Majoritet
Forebyggelse af behov	Ikke-eksisterende	Betydelige
Dominerende type af ydelse	Selektiv	Universel
Finansiering	Afgifter	Skatter
Betydn. af private org.	Stor	Ringe
Syn på statslig styring	Minimal	Optimal
Vægt på fordeling efter behov	Marginal	Sekundær

Kilde: Rothstein (1996:107; 1994:178), på basis af Sainsbury (1991:4).

Rothstein's idealtipe indeholder dog to vigtige kriterier, som det er vigtigt at hæfte sig ved, nemlig at ydelserne skal være omfattende og adækvate, hvilket igen relaterer sig til det grundlæggende ideal, han - måske lidt romantiseret - ser som liggende bag udbygningen af de nordiske velfærdsstater siden 1930'erne: **Ønsket om at styrke borgernes autonomi ved at styrke deres ressourcer** (Rothstein 1994). Dermed er det nemlig pointeret, at det er medborgerskabet og i sidste ende demokratiet, der er det mest grundlæggende hensyn bag den universelle model - og at der netop i denne model ligger et indbygget ønske om at undgå formynderi og klientgørelse. I hvilken grad det så lykkes, er et empirisk spørgsmål. Hvis vi taler om velfærdssystemer, er omfattende og adækvate ydelser (men ikke nødvendigvis adækvate for den øvre middelklasse) vigtige kriterier at få med.

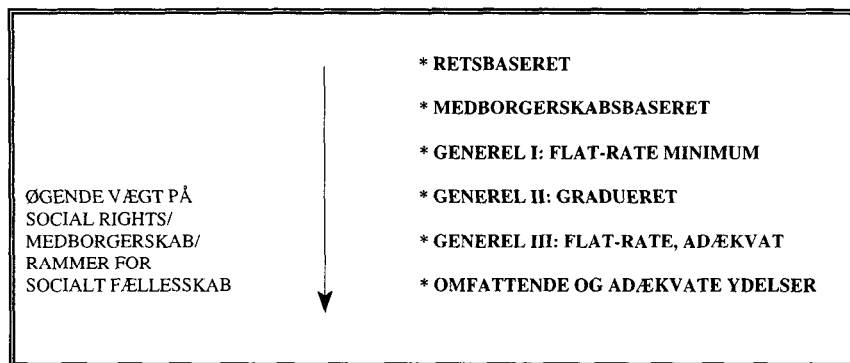
2.5. Universalisme og syn på velfærdsstatens formål

Redegørelsen ovenfor leder frem til, at vi kan rangordne universalisme-begreberne på en tilnærmelsesvist kumulativ skala, jvf. figur 4, i hvert fald så længe vi ser bort fra de socialforsikringsbaserede velfærdsstater. Skalaen er ikke perfekt kumulativ. Man kan i princippet godt have adækvate og generøse ydelser uden at have generelle ydelser, ja endog uden at have retsbestemte

ydelser. Men odds'ene er ikke gode: Som Titmuss (1976) sagde, så er "welfare for the poor" nærmest dømt til at være "poor welfare". Denne klassiske opfattelse bliver også bekræftet empirisk, jvf. f.eks. Rothstein (1994: 178-83; 1996). Men der findes undtagelser - bl.a. Australien, i hvert fald i en periode (Castles 1996) - og man skal ikke principielt udelukke muligheden for en sådan kombination. Spørgsmålet er dog, om den vil være stabil. Det vender vi tilbage til i afsnit 3.

Derimod bliver skalaen problematisk og i realiteten uanvendelig, når man sammenligner residuale og universelle velfærdsstater på den ene side med forsikringsbaserede på den anden. Det kan præciseres til et spørgsmål om, hvor kriteriet "medborgerskabsbaseret" egentlig falder ind. Således har man i flere kontinentaleuropæiske lande eksempler på særdeles generøse og adækvate ydelser for flertallet, endda kombineret med et nogenlunde sikkerhedsnet for de, der falder uden for - men ydelserne er ikke medborgerskabsbaserede. Det vender vi tilbage til.

Figur 4. Universalismebegreber: (Næsten) kumulativ skala for universelle og residuale velfærdsstater



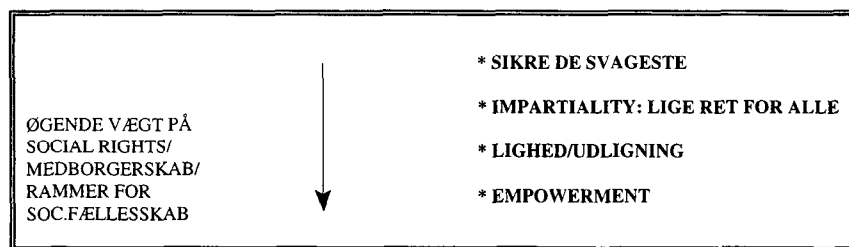
Holder vi os til de residuale og universelle systemer, kan man derimod for de fleste praktiske formål betragte skalaen som kumulativ. Skalaen udtrykker da en tiltagende vægt på sociale rettigheder og navnlig medborgerskab: For at undgå social og politisk marginalisering, stigmatisering og nye skel mellem ydere og nydere er det nødvendigt at bevæge sig ganske langt ned ad skalaen.

Ordningerne korresponderer også med vidt forskellige syn på velfærdsstatens formål, der ligeledes kan ordnes på en næsten kumulativ skala, jvf. figur 5, - igen med store forbehold for forsikringsbaserede systemer. Det mest beskedne krav, at velfærdsstaten skal sikre de svageste,

kræver sådan set ikke universalisme i nogle af de angivne betydninger. Skal man tilfredsstille idealet om impartiality (lige ret for alle), er retsbestemte - og i virkeligheden også medborgerskabsbaserede - ydelser nødvendige. Men heller ikke mere. Hvis man derimod ser en generel social udligning som hovedformålet med velfærdsstaten, kræver det reelt generelle ordninger (graduerede eller flat-rate og adækvate). Skal velfærdsstaten bidrage til "empowerment", dvs. en styrkelse af borgernes autonomi, skal der omfattende og adækvate ydelser til - plus en hel del mere (jvf. nedenfor).

Men henvisningen til lighed som forsvar for universelle ydelser bliver let for abstrakt. Lighed og udligning har nemlig flere dimensioner, ikke kun udligning mellem ressourcestærke og -svage grupper. Kun den **vertikale** omfordeling udligner mellem rig og fattig, altså mellem ressourcestærke og -svage. Den **horisontale** omfordeling udligner derimod over livscyklens, men er socialt/klasse-mæssigt mere neutral (dog sjældent helt neutral, hvis man også tager finansierings-siden i betragtning). Kontant- og serviceydelser til børn og ældre er her det klassiske eksempel. Hertil kommer en **behovsudligning**, der inden for de enkelte alders- og samfundsgrupper udligner mellem grupper med større og mindre behov, f.eks. mellem familier uden børn og mangelbørnsfamilier. De sidstnævnte former for udligning kan være yderst velbegundede, de findes i alle velfærdssystemer - undertiden som fradragsordninger - og de har i høj grad også konsekvenser for medborgerskabet i og med at de understreger et fælles ansvar for enkeltpersoners og gruppers levevilkår. Men de har **ikke** nødvendigvis til formål at styrke ressourcetsvage grupper.

Figur 5. Velfærdsstatens formål. (Næsten) kumulativ skala for universelle og residuale velfærdsstater



"Empowerment" og forholdet mellem "empowerment" og lighed kræver også en kommentar. For det første er tilvejebringelsen af adækvate ressourcer for alle kun én - ganske vist vigtig - forudsætning for "empowerment". Andre forudsætninger er tilvejebringelse af adækvate

muligheder for indflydelse, hvilket kan oversættes til adækvate "voice"- og "exit"-muligheder. For det andet kan man ikke entydigt gå ud fra, at størst mulig økonomisk lighed leder til eller er en forudsætning for empowerment. Her er det afgørende kriterium "adækvate" ressourcer. Det kræver betydelig udligning, men ikke nødvendigvis maksimal resultatlighed.

Endelig er "empowerment" og sociale rettigheder i figuren sidestillet med medborgerskab og rammer for socialt fællesskab. Dermed er ikke nødvendigvis sagt, at disse strukturer udvikler fælles identiteter, men at rammerne er tilstede for at undgå en opsplittning af befolkningen - af typen: "Hvad gør vi med **dem**?", som det undertiden rammende formuleres, når man skal beskrive til- eller utilstøttet stigmatisering af "de svage". Universelle strukturer tilsigter i stedet at bidrage til, at spørgsmålet bliver "Hvad gør vi for at løse **vores** sociale problemer?".

2.6. Hvilket universalismebegreb er bedst - og er det danske system universalistisk?

Det leder frem til spørgsmålet om, hvilket universalismebegreb, der bør foretrækkes. Det afgørende er naturligvis erkendelsen af de mange sider af begrebet, men hvis man ser empowerment- og medborgerskabshensynet som et centralt aspekt ved velfærdsstaten, er det nærliggende at vælge en snæver definition af universalisme som **generelle, medborgerskabs- og retsbaserede ordninger, der sikrer omfattende, adækvate ydelser**. Dette begreb er samtidig velegnet til at diskriminere, dvs. klart udpege velfærdsordninger og -systemer, der ikke er universalistiske.

Den danske velfærdsstat er ikke fuldt universalistisk efter denne målestok, og omvendt indgår der universelle elementer i alle velfærdsstater. Hvis vi starter med det sidste, så er (formelt eller reelt) universelle ydelser på **servicesiden** (f.eks. på sundheds- og uddannelsesområdet) det typiske i alle europæiske velfærdsstater. Når den skandinaviske model alligevel er **mere** universel i så henseende, hænger det sammen med den meget store vægt på serviceydelser i den skandinaviske model, hvor omkring 1/3 af arbejdsstyrken er offentligt ansatte. I Holland er tallet f.eks. kun det halve (Goul Andersen & Munk Christiansen 1991: kapitel 6).

På **transfereringssiden** er velfærdsordningerne i Danmark et kompromis mellem alle typer af ordninger. Rets- og medborgerskabsbaserede ordninger dominerer, men der findes også forsikringsbaserede. En del ydelser er målrettede primært til de svage - og alt andet ville være svært at finansiere. Komparativt set trækker den danske model dog stærkt i universalistisk retning. Rets- og medborgerskabsbaserede ordninger dominerer, ydelserne er omfattende og adækvate, og behovsprøvning i form af negativ selektivitet er ret begrænset.

Blandt de vigtige træk er pensionssystemet, der er medborgerskabsbaseret, kun er positivt selektivt, og indrettet med ganske høje ydelser for de dårligst stillede. De facto kommer også mange arbejdsmarkedsrelaterede ydelser tæt på at være medborgerskabsbaserede, dels i kraft af kvindernes høje erhvervsfrekvenser, dels i kraft af den forholdsvis lette adgang til dagpengesystemet. Hertil kommer, at kvinders fuldtidsbeskæftigelse, den høje kompensationsgrad og det lave loft i praksis trækker dagpenge og efterløn ret langt i retning af at være flat-rate ydelser. Førtdspensionen er naturligvis behovsprøvet i betydningen, at den forudsætter en vurdering af tab af arbejdsevne, men ikke i forhold til modtagerens indkomst og formue. Endelig er S.U., som noget ret enestående, tilnærmelsesvist en generel, flat-rate ydelse.

Indtil for nylig har den historiske udvikling ret entydigt trukket i universalistisk retning. Eksemplerne er legio: Først indførelse af folkepension i 1956/57, dernæst sikring af folkepension til alle fra 1970, og endelig de løbende forbedringer heraf frem til slutningen af 1980'erne. De seneste eksempler på den omtalte dynamik er de ændrede SU-regler i 1988 og de ændrede regler for varig hjemmehjælp, der blev gjort gratis for alle i begyndelsen af 1990'erne. Arbejderbevægelsen har været en hoveddrivkraft (Esping-Andersen 1990), men der har også været tale om et kompromis mellem en arbejderbevægelse, der oprindeligt ønskede behovsprøvning for at målrette ydelserne til sine vælgergrupper,⁷ og borgerlige partier, der ud fra tilsvarende motiver ønskede at udstrække ydelserne (Baldwin 1990). I dansk sammenhæng er Det radikale Venstre og tildels Venstre i så henseende centrale aktører (Christensen 1996).

Mens udvidelsen af SU-retten og den gratis varige hjemmehjælp er eksempler på, at udviklingen under den borgerlige regering gik mod fortsat universalisering, er der dog i dag også kræfter, der trækker mod desuniversalisering, bl.a. stramningerne i dagpengesystemet og ændringerne i pensionssystemet i kraft af den stigende private og kollektive pensionsopsparing. Hertil kommer den hyppigt tilbagevendende diskussion om "targeting" - at gøre sociale ydelser mere målrettede, altså mere selektive i negativ forstand.

Universaliseringstendensen kan ikke reduceres til ren interessekamp; i hvert fald har hensynet til markedskonformitet også spillet ind: Pga. samspilsproblemer, der giver ekstremt høje sammensatte marginalskatter (incl. aftrapning af sociale ydelser) og/eller helt fjerner incitamentet til at spare op, udløses der let bestræbelser på at udvide ordningerne - eller sådanne bestræbelser bliver i det mindste lettere at legitimere.

⁷ Siden 1930'erne har det dog været et ideal for arbejderbevægelsen, at ydelser blev givet til alle.

3. Er universalisme bedst?

3.1. Argumenter for universalisme

Hermed bevæger vi os ind på spørgsmålet om, hvorvidt universelle velfærdsordninger er en fordel. Et svar er måske antydnet ovenfor, men det er mere interessant at forsøge nøgternt at udrede og vurdere argumenterne pro et contra. Figur 6 præsenterer nogle af de vigtigste argumenter for universelle velfærdsordninger (se Rothstein 1994 for et passioneret forsvar).

Figur 6. Argumenter for universelle (generelle, adækvate) velfærdsordninger.

- * markedskonform
- * administrativ enkelhed
- * inviterer ikke til misbrug
- * maksimal social udligning
- * ikke stigmatiserende
- * skaber og understøtter fællesskab og samhørighedsfølelse
- * understøtter medborgernes ressourcer og dermed deres autonomi

Det første er markedskonformiteten, der som påpeget af Loftager⁸ er et vigtigt, men ret overset, træk ved universalismen. Når der gives til alle, opstår der ikke så let samspilsproblemer, der giver negative incitamenter til opsparing, arbejde, osv. Der er heller ikke så mange incitamenter til at fremstille sig som "svag". Et eksempel på det modsatte er Storbritannien, hvor behovsprøvede ydelser til arbejdsløse skaber mange familier med dobbelt arbejdsløshed, fordi det ikke kan betale sig for den ene ægtefælle at arbejde, hvis den anden er arbejdsløs. I modsætning til, hvad Wolfe (1989) hævder, synes der at være klart færre incitamenter til at snyde for at gøre sig berettiget til ydelserne, når disse er universelle (jvf. også Rothstein 1994). Nu skal man dog ikke gentage mange økonomers fejl med at forveksle incitament**strukturer** og incitaments**virksomheder** - eller hypoteser og kendsgerninger: Omfanget af snyd "burde" være mindre i universelle systemer. Hypotesen er plausibel, men er så vidt vides aldrig undersøgt.

Det samme gælder administrativ enkelhed - et andet klassisk argument, der i øvrigt blev anført allerede af venstrepolitikeren Neergaard i 1890 mod de tyske ordninger. Hvis der end ikke

⁸ Foredrag holdt på ovennævnte universalisme-seminar 24.1.1997 på Aalborg Universitet.

indgår behovsprøvning, bør administrationen kunne reduceres til et minimum. Men om denne fordel materialiserer sig i lavere administrationsudgifter, vides ikke.

Derimod er man på sikker empirisk grund, når det gælder den næste fordel: Universelle velfærdsordninger er klart de mest omfordelende. Selv om det kan virke kontraintuitivt, i og med at middelklassen også har adgang til ydelserne, så er en af de mest veletablerede kendsgerninger i velfærdsstatsforskningen, at universelle ordninger, der reelt omfordeler fra alle til alle, også giver den største udligning. Forklaringen er ligetil: For det første bliver "welfare for the poor" som regel til "poor welfare", fordi den savner ressourcestærke grupper til at sætte kravene igennem. For det andet bør man i modsætning til en del velfærdsstatsforskere (Goodin & LeGrand 1987) huske, at man ikke kun skal se på brugersiden, men også på finansieringen: Selv om middelklassen har adgang til ydelserne og bruger mindst lige så meget som de dårligere stillede, betaler de langt mere over skattebilletten, sammenlignet med en situation, hvor de pågældende ydelser var overladt til markedet. Empiriske undersøgelser placerer da også de universelle velfærdssystemer helt i top, når det gælder social udligning (Rothstein 1994), og det er på det seneste påvist, at også serviceydelserne i Danmark virker ganske stærkt udlignende (Finansministeriet 1996c).

De resterende argumenter er mere af principiel demokratisk art. Det mest velkendte er naturligvis, at universelle ordninger ikke er stigmatiserende. Men argumentet kan videreudvikles: Universelle ordninger danner også rammer for et fællesskab, fordi alle benytter de samme ordninger, på tværs af klassemæssige og andre skel. Det bidrager til at hindre opsplitning af befolkningen, og i øvrigt også til at skabe bred konsensus om velfærdsordningerne: Nok ser middelklassens regnskab ser nemlig yderst ufordelagtigt ud, hvis man gør det objektivt op. Men det er et gennemgående fund i danske undersøgelser (f.eks. Goul Andersen 1992; Borre og Goul Andersen 1997), at selv om middelklassen ikke er nogen større ynder af økonomisk udligning, så bakker den alligevel gennemgående varmt op om de velfærdsordninger, der frembringer udligningen.⁹

Undertiden ser man den sidstnævnte tankegang beskrevet under betegnelsen "bestikkelsesteorien": At man stik imod velfærdsstatens idé giver til middelklassen, for at få dennes opbakning til velfærdsstaten - med den sideeffekt, at velfærdsordningerne bliver for de forkerte. Som det skulle fremgå, er sådanne forestillinger misvisende. Det er ikke imod velfærdsstatens grundidé at give til middelklassen, og sigtet er ikke at påvirke middelklassens beregning af costs

⁹ Det gælder mindre entydigt for de selverhvervende, hvis livsform på mange måder går dårligt i spænd med den moderne velfærdsstat og vel i det hele taget disponerer for væsentligt mere klassisk individualistiske holdninger, jvf. Goul Andersen 1992.

og benefits. Sigtet - og effekten - er derimod, at borgerne kun i ringe grad ræsonnerer i termer af costs og benefits. Det er derimod nærliggende i residuale velfærdssystemer, hvor man netop har opsplitningen mellem "os" (betalerne) og "dem" (modtagerne), der nærmest står uden for fællesskabet. Det sætter solidariteten på en hård prøve, og det resulterer ofte i utilfredshed med skatterne, selv om skattetrykket er markant lavere end i andre velfærdssystemer. Ser vi på "bestikkelsesteorien" i forhold til de forsikringsbaserede systemer - der jo er de typiske i Europa - står argumentet endnu svagere. For i de forsikringsbaserede systemer kan det slet ikke problematiseres, at velstillede nyder, fordi de også *meget synligt* selv yder til deres egen velfærd (jvf. afsnit 3.3).

Endelig - og ikke mindst - er der det demokratiske hovedargument, at selv om universelle velfærdssystemer ikke er en **tilstrækkelig** garanti mod ressourcefattigdom og dermed for medborgerskab, så er det dog alligevel en helt afgørende forudsætning. Samtidig er det i den forbindelse vigtigt at understrege (som Rothstein 1994), at det er styrkelsen af medborgernes **autonomi**, der står i centrum.

3.2. Argumenter mod universalisme

Disse argumenter står dog ikke uden modargumenter. Det er i øvrigt ganske afgørende, om disse modargumenter formuleres ud fra et forsikringsperspektiv eller ud fra et residuale perspektiv - de to hovedalternativer til den universelle, skandinaviske model. Vi starter med den "residuale kritik", der er den almindeligste. Argumenterne er samlet i figur 7.

Et første argument ud fra et residuale perspektiv er, at universalismen er for dyr. Det forstærkes yderligere af omkostninger ved selve omfordelingen. Det er ikke kun en politisk afvejning: Argumentet er videre, at de høje skatter forvrider markedet. Det sidste må dog bero på studier af skatternes skadevirkninger, og her hovedkonklusionen, at det har været overraskende vanskeligt at påvise alvorlige skadevirkninger (Atkinson & Mogensen, eds., 1993; Goul Andersen & Munk Christiansen 1994). Derimod er argumentet om transaktionsomkostningerne sværere at bestride.

Figur 7. Argumenter imod universelle (generelle, adækvate) velfærdsordninger.

- * for dyrt; skatterne for høje
- * transaktionsomkostninger
- * høje skatter forstyrrer markedet
- * for ringe social udligning
- * giver uhensigtsmæssige prioriteringer
- * skaber afhængighed og svækker dermed medborgernes ressourcer og autonomi
- * skaber for stort forventningspres hos borgerne

Mange vil også finde det kritisabelt ud fra et fordelingsperspektiv, at middelklassen får adgang til goderne. Men her er empirien som sagt entydigt imod: Universelle velfærdssystemer er mest omfordelende. Det udelukker ikke, at man kan diskutere konkrete ordninger á la tilskud til teaterbilletter, SU, gratis universitetsundervisning og andre områder, hvor det er åbenbart, at det er reelt de fattige, der betaler til de rige. Men dels er omfordeling ikke velfærdsstatens eneste formål, dels bliver kritikken normalt fremført netop som en generel kritik, og da er den uholdbar.

Derimod kunne man formulere et alternativt kritikpunkt i forlængelse heraf, nemlig at prioriteringerne bliver uhensigtsmæssige: De universelle ydelser er så omkostningskrævende, at der bliver for lidt til basisydelse. Synspunktet er sjældent formuleret i den teoretiske litteratur, men har været ganske fremtrædende i den danske debat. Argumentet er straks mere plausibelt, men man savner empirisk grundlag for at konkludere, at der er forbindelse mellem en påstået mangelfuld omsorg for syge og ældre og velfærdssystemets indretning; At man ud fra ren husmandslogik kan flytte midler fra det ene til det andet, skal naturligvis ikke benægtes - det er heller ikke uvæsentligt - men herudfra kan man ikke drage teoretiske følgeslutninger om systemers immanente styrker og svagheder.

Endelig er det også et empirisk spørgsmål, i hvilken grad adækvate ressourcer styrker eller svækker medborgernes autonomi: Man kan ikke **a priori** udelukke, at adækvate ydelser kan have en utilsigtet, afhængighedsskabende sideeffekt, og at et system med små ydelser og deraf følgende stærkere incitamenter til at integrere sig på arbejdsmarkedet reelt vil styrke medborgernes autonomi mere.¹⁰ Men der er p.t. ingen empiriske undersøgelser, der kan give noget definitivt svar

¹⁰ Spørgsmålet kan også differentieres i forhold til forskellige grupper. Således har det været hævdet, at høje mindstelønninger i kombination med svage incitamenter bidrager til at fastholde indvandrere i en afhængighedssituation, sammenlignet med residuelle systemer, hvor det er piskende nødvendigt at skaffe sig et arbejde, hvilket letter integrationen. Argumentet kan lyde plausibelt, men det er der så mange argumenter, (fortsættes...)

- kun forskellige nationale undersøgelsesresultater, der har været tolket i ganske modsatte retninger.

På ét punkt må man formentlig give kritikerne af universalismen ret: Omfanget og karakteren af de universelle ydelser tenderer mod at skabe et forventningspres. Et godt eksempel er den manglende taknemmelighed over de generøse danske SU-ydelser. Forventningspres er dog ikke ensbetydende med manglende kontrollerbarhed og "demand overload"; det er 1980'ernes krisebevidsthed og kravbegrænsning et glimrende eksempel på (Petersen 1996; Goul Andersen 1994).

Universalismens kritikere, der i vid udstrækning skal findes blandt økonomer, kommer sjældent ind på etiske eller demokratiske perspektiver. Denne blindhed svækker i sig selv kritikken alvorligt (Rothstein 1994:30)¹¹. Omvendt må det medgives, at universalismens tilhængere ikke sjældent vender det blinde øje til de økonomiske konsekvenser. Som det er fremgået, trækker konklusionerne i velfærdsforskningen gennemgående i retning af at fremhæve værdien af universelle/generelle velfærdsordninger. Men det vil også være fremgået, at mange spørgsmål er empirisk uafklarede. Derfor er der grund til at være åben over for empirisk funderede modargumenter - også selv om synderne i så henseende nok er større hos den universelle velfærdsmodels kritikere end hos dens forsvarere.

3.3. Middelklassen som den universelle velfærdsstats ofre

Universelle velfærdssystemers fordele og ulemper diskuteres som nævnt næsten altid i forhold til mere residuale ordninger. Denne linje er også fulgt ovenfor. En vurdering i forhold til forsikringsbaserede systemer tager sig imidlertid helt anderledes ud. Navnlig er det karakteristisk, at debatten om middelklassens brug eller misbrug af velfærdsordningerne næsten aldrig opstår i forsikringsbaserede systemer, fordi de pågældende formelt set (via øremærkningen) selv har bidraget. At tale om at fratage middelklassen velfærdsgoderne ville her være utænkeligt; normalt ses det endda som naturligt, at de bedrestillede får de *højeste* ydelser, da de jo også bidrager mest - om end mindre end i de universelle velfærdssystemer.

Eksempelvis er pensionsrettigheder noget, man har gjort sig fortjent til gennem øremærkede, obligatoriske sociale bidrag i de forsikringsbaserede systemer. Reelt er der tale om en øremærket

¹⁰(...fortsat)
der gør; kun en empirisk analyse kan afklare spørgsmålet.

¹¹ I stedet for opmærksomhed på etiske principper finder man undertiden i stedet moralisme i forlængelse af betragtninger over incitamentstrukturer.

indkomstskat, men fordi der er en formel sammenhæng mellem indbetalinger og udbetalinger, kan spørgsmålet om behovsprøvning næsten pr. definition ikke formuleres. Pensionen begregnes f.eks. i Tyskland efter aktuariemæssige principper, som var der tale om en privat pensionsopsparing. Men der er, ganske som i det danske folkepensionssystem, tale om et "pay as you go", system, hvor de nuværende erhvervsaktive betaler direkte til de nuværende pensionisters pension, uden tilhørende opsparing i pensionsfonde. Reelt er den eneste forskel i forhold til det danske folkepensionssystem således, at man i Tyskland får pension i forhold til, hvor meget, man har betalt i skat.

Men i Tyskland kan man pga. øremærkningen ikke diskutere, om middelklassen er berettiget til at modtage - end ikke, om middelklassen er berettiget til at modtage *meget* i offentlig pension. I et system som det danske, hvor der ikke er en sådan øremærkning, vil man derimod anse det for naturligt, at de dårligst stillede får de højeste pensioner, og det kan endda problematiseres, om de bedrestillede bør have offentlig pension overhovedet - fordi der ikke er sat etiket på den del af skatterne, der går til pension, og fordi det er den residuale model og ikke forsikringsmodellen, der i den politiske diskussion er referenceramme for vurderingen af det universelle system.

Arbejdsløshedsforsikringen er en af de elementer i det danske system, der kommer nærmest på det tyske. Her betyder forsikringsbidraget, at det også i Danmark er svært at problematisere, at f.eks. millionærens hustru får arbejdsløshedsdagpenge.¹² Men karakteristisk for den offentlige debat, og for befolkningens ambivalente holdning til universalisme versus residualisme, findes der også her overraskende mange danske vælgere, faktisk et relativt flertal, som ville acceptere en sådan behovsprøvning (jvf. Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten 11.11.1996) - dog langt færre end i tilfældet med børnepengene (som i øvrigt paradoksalt nok er en af de få ydelser, der er en generel ydelse i næsten alle velfærdsstater).

Man kan således sige, at middelklassen grundlæggende lever livet usikkert i den universelle model, sammenlignet med den forsikringsbaserede: Høje skatter er en kendsgerning, men universalismen må hele tiden konkurrere med ideologien om, at velfærden skal reserveres de svageste. Derfor er middelklassen den universelle velfærdsmodels ofre: I residuale systemer slipper middelklassen billigt i skat. I forsikringsbaserede systemer betaler middelklassen dyrt, men nyder samtidig overdådigt af indkomstoverførslerne. I universelle systemer betaler middelklassen endnu mere, men uden garanti for at få ret meget igen.

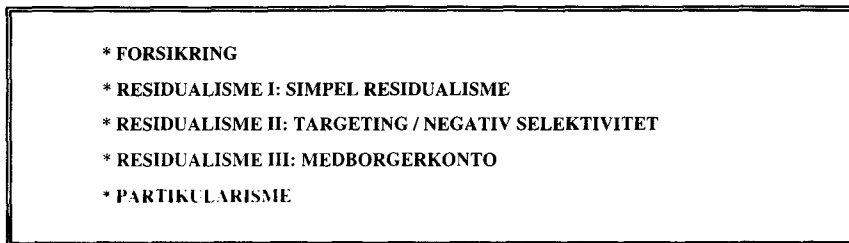
¹² Det kan man derimod gøre i Storbritannien, der som det vistnok eneste land i Vesteuropa også har et behovsprøvet system på dagpengeområdet.

Det sidste har den yderligere konsekvens, at universelle og residuale velfærdssystemer begge er langt mere fleksible end forsikringsbaserede. Eksempelvis kræver det typisk en langsigtet indsats, hvis man skal svække rettighederne, f.eks. pensionsrettighederne, i en forsikringsbaseret velfærdsmodel. Hvorimod man i et system som det danske har betydelig legitimitet til at vedtage sådanne ændringer med et pennestrøg ved simpel flertalsbeslutning i parlamentet - som det i øvrigt flere gange er sket tidligere med folkepensionen (både mht. aldersgrænser, satser og behovsprøvning). Om man så vil anse denne større fleksibilitet for en fordel eller en ulempe, er straks et andet spørgsmål.

4. Nogle betragtninger om alternativer til universalisme

Uanset om universalismen er i vanskeligheder eller ej, står det fast, at der i dag er en betydelig interesse for at diskutere alternativer. Nu kan man ikke uden videre efter ønske skifte spor - velfærdsstatens historie i Danmark er vidnesbyrd om det modsatte - og omvendt kan selv mindre ændringer udløse uforudsigelige dynamikker. Men hvad er alternativerne? Og er de realistiske? Vi skal kort diskutere et par stykker i dette afsnit. De klassiske alternativer er naturligvis socialforsikringsmodellen og residualismen, men den sidste kan udbygges, hvortil kommer, at der kan eksistere alternativer på helt andre dimensioner, jvf. figur 8. Vi kan således skelne mellem tre typer af residualisme: Simpel residualisme, stærk målretning mod de dårligst stillede, samt medborgerkonto-modellen. Og som eksempel på et ganske anderledes alternativ kan man nævne partikularisme. Man kan også sondre mellem klassiske og "postmoderne" alternativer, hvor forsikringsmodellen og de to første typer af residualisme er de klassiske, mens medborgerkonto-modellen og partikularisme-diskussionen er eksempler på søgningen efter nye alternativer, der angiveligt passer bedre til et postmoderne samfund. Det ville naturligt på dette sted også at diskutere "aktivlinjen" og "workfare"-filosofien, deres indbyrdes relationer og deres konsekvenser, men det har vi af omfangsmæssige grunde måttet lade ligge i denne omgang.

Figur 8. Alternativer til universalisme



4.1. Forsikringsmodellen

Forsikringsmodellen er et af de traditionelle alternativer. Den er som udgangspunkt statusbevarende og som sådan og vidt forskellig fra den universelle model. Modellen sigtede oprindeligt kun mod social tryghed, ikke mod (vertikal) social udligning - men en sådan vertikal udligning er dog alligevel opnået i praksis. Der er som nævnt betydelige variationer mht. i hvor høj grad rettigheder i praksis er sammenkoblet med bidrag, både mellem lande og på tværs af programmer,

og der er i alle lande mere eller mindre finmaskede skattefinansierede sikkerhedsnet for ikke-forsikrede.

Teoretisk set ville det næppe være helt umuligt at designe et forsikringssystem, der kunne tilgodesee mange af de fordelingspolitiske hensyn, der er indbygget i den universelle model. Spørgsmålet er så, hvad der kunne være fordelene ved at ændre velfærdssystemet i en sådan - "europæisk" - retning. Her ville en del økonomer se synliggørelsen af omkostningerne og den tydelige sammenknytning af bidrag og rettigheder som en fordel. Det er dog aldrig påvist, at dette f.eks. kan reducere omfanget af fiskale illusioner og dermed virke hæmmende på "demand overload"-problemer.¹³ Der er dog lige så stærke teoretiske argumenter i modsat retning, bl.a. at opsplitningen i mange kasser gør det sværere at styre de samlede offentlige udgifter. Dels på grund af mindre overskuelighed, dels på grund af tendensen til, at "hvis pengene er der, så skal de også bruges". Hertil kommer, at sociale bidrag er langt mindre synlige skatter end den traditionelle indkomstskat, fordi en del af skatten er camoufleret som arbejdsgiverbidrag, der ikke optræder på lønsedlen. Det har dog ikke kunnet påvises empirisk, at dette påvirker skattetrykket (Cameron 1978). Summa summarum er nok, at der ikke er videnskabelige argumenter for hverken det ene eller det andet; tilbage står så rent ideologiske præferencer mht. sammenknytning af bidrag og rettigheder, synliggørelse af skatter mv.

Et andet klassisk modargument mod forsikringsmodellen er, at den fører til betydelige administrationsudgifter. Det var som sagt en af de officielle begrundelser for i Danmark at vælge en anden vej end Bismarck, da man som det andet land i verden indførte aldersrenten i 1891 - en "policy path", der i lighed med den tyske socialforsikring blev skoledannende for andre lande. Tilbagevendende diskussioner om spild i de konkurrerende tyske sygekasser gør hypotesen plausibel, men problemet er som nævnt ikke undersøgt.

Endelig fremføres det undertiden som argument for forsikringsmodellen, at det vil bidrage til en harmonisering inden for EU. Dette argument er dog ikke troværdigt - en EU-harmonisering af velfærden kommer næppe på tale, hverken de jure eller de facto. Men der kan måske for usikre beslutningstagere ligge en *æstetisk og symbolsk* motivation i at skele til Europa. Tidligere har rådvilde politikere ofte kastet blikket mod Sverige, når man skulle pejle, hvorhen "udviklingen"

¹³ Et andet argument knytter sig til insider/outsider relationer og incitamenterne til løntilbageholdenhed (jvf. f.eks. Personskatteudvalget 1992). Heller ikke dette argument har dog større plausibilitet. For det første fordi det danske arbejdsmarkeds- og velfærdssystem i høj grad modvirker insider-/outsider opsplitning, bl.a. i kraft af liberale afskedigelsesregler (jvf. Goul Andersen & Munk Christiansen 1991), og for det andet fordi det i givet fald ville forudsætte en opdeling på faggrupper, som af fordelingsmæssige grunde ikke har en chance (se i øvrigt Goul Andersen 1994).

gik. I dag er det mere nærliggende at kaste blikket sydover. I hvert fald så længe, det ikke strider mod de politiske præferencer.

Det ville dog volde store administrative problemer at skifte spor, og det ville være vanskeligt at opretholde den eksisterende fordelingsprofil. Det kunne naturligvis være en metode til at opnå en fordelingsprofil mere i middelklassens favør, men det er der i dag ingen politiske kræfter, der eksplicit taler for. Det bør dog nævnes, at der på pensionsområdet er en vis konvergens hen imod forsikringsmodellen i de fleste lande (Øverbye 1996). Norge og Sverige har tilnærmet sig forsikringsmodellen gennem indførelsen af indtægtsbestemte tillægspensioner og bevarede derved middelklassen integreret i det offentlige system. I Danmark var der ikke helhjertet vilje i arbejderbevægelsen til at gennemføre en ITP-ordning; i stedet er man, uden fra starten at ville det, havnet i en situation, hvor arbejdsmarkedspensioner (en quasi-markedsløsning) og andre skattebegünstigede pensionsordninger er blevet en overbygning på folkepensionen uden for det offentlige system. I og med, at man samtidig har udbygget folkepensionen til et højt kompensationsniveau, vil det nok i længden blive naturligt at skære i folkepensionen (det sker dog delvist automatisk, i og med, at den nuværende tillægspension vil bortfalde for en stigende del af pensionisterne). I så fald vil man have gennemført en delvis privatisering af folkepensionen.

4.2. Simpel residualisme

Når der argumenteres for den universelle velfærdsmodel, sker det ofte med henvisning til den residuale velfærdsmodels mangler. Den residuale model fungerer dog ofte som et skræmmebillede. Dermed forbigår man, at der faktisk findes ret så forskellige varianter af denne model. Den rendyrkede residuale model - "simpel residualisme" - med overvejende skønsbestemte ydelser til de dårligst stillede er nok stamfaderen til både de nutidige udgaver af mere residuale modeller og den universelle model, men har ingen nutidige fortalere. Derimod er der fortalere for et væsentligt mere selektivt, rettighedsbestemt system. Vi skal se på argumenterne.

4.3. Den selektive, målrettede model

Ganske mange hylder tanken om at målrette ydelserne til de dårligst stillede, frem for at lade alle betale til alle: Velfærdsydelserne bør ikke gå til de, der kan klare sig selv, og en mere målrettet indsats vil gøre det muligt at sørge bedre for de, der virkelig har ydelser behov, lyder argumentet - i stedet for det nuværende system, hvor "alle betaler til alle".

Nogenlunde denne opfattelse blev i nyere tid først fremført af Fremskridtspartiet, men er i de senere år dukket op hyppigere og hyppigere. Nu er der ikke ret mange, der vil tage den fulde konsekvens: De centrale **serviceydelser** - uddannelse og sundhedsydelser - har i Danmark været helt eller næsten gratis i årtier (med mere eller mindre tilfældige undtagelser som f.eks. tandlægebehandling), og det ønsker kun få at ændre på. Men i modsætning til de kontinentaleuropæiske systemer har man tidligere i Skandinavien målrettet **overførslerne til** de svageste, og det er netop overførslerne, der har været til debat, i særdeleshed i 1990'erne.

Økonomer hylder ofte den selektive, målrettede model, og det af flere grunde:

- * markedet ses som overlegent til at dække behovene
- * selektivitet betyder, at man økonomiserer med ressourcerne
- * man sparer transaktionsomkostninger i form af administration
- * man undgår negative incitamenters af høje skatter
- * man undgår, at der opstår en afhængigheds- eller forsørgerkultur: enhver skal sørge for sig og sine.
- * man undgår fremmedgørende effekter af en klientgørende velfærdsstat.

Figur 9. Buchanan's opfattelse af velfærdsstatens fejludvikling

*** WELFARE STATE**

- Den begrænsede velfærdsstat til sikring af de svageste, som alle ville kunne blive enige om (under antagelse af "uvidenhedens slør")

*** CHURNING STATE/OVERFØRSELSSTAT:**

- Politikere køber stemmer
- Ved at udvide kredsen, der modtager (middelklassen)
- De stærkes ret: Simple interessekamp om ydelser
- Fra solidaritet til krævemoralitet
- Moralsk og økonomisk forfald

Den mest fremtrædende repræsentant for en "hård" udgave af denne opfattelse er James Buchanan (1988), der gennem årtier er kendt for sin yderst negative holdning til velfærdsstaten. Han er dog

ikke tilhænger af en rendyrket natvægterstat. Tværtimod mener han ud fra tankegangen om "uvidenhedens slør" (som han selv hævder at være ophav til), at alle vil kunne blive enige om en velfærdsstat af et vist, begrænset omfang.

Med mindre man laver konstitutionelle garantier herimod, er problemet ifølge Buchanan imidlertid, at drivkræfter i velfærdsstaten trækker velfærdsstaten langt ud over dette, mere begrænsede niveau. Det skyldes især politikernes tilbøjelighed til at købe stemmer ved at tilbyde borgerne offentlige ydelser, - ved at udvide den oprindelige kreds af modtagere. Det lader borgerne sig beredvilligt udnytte til. Resultatet er, siger Buchanan, at man i stedet for en begrænset velfærdsstat byggende på solidaritet med de svageste, nu får en "churning state", hvor der hersker en slags alles kamp mod alle om at få størst mulig del i velfærdsgoderne. I dansk sammenhæng har man talt om en "transfereringsstat", jvf. også figur 9. Dermed er velfærdsstaten ikke mere for de dårligt stillede, men i stigende grad også for middelklassen - borgere, som udmærket kunne klare sig selv. Det indebærer ikke kun økonomiske problemer pga. offentlig udgiftsvækst. Der sker også en mentalitetsændring: Solidariteten bliver til krævementalitet, og borgerne fifler på livet løs for at unddrage sig regningen - de høje skatter. Samme argument, overført på danske forhold, finder man hos Petersen (1996).

Det er imidlertid interessant at vende billedet rundt og se det fra universalismens ståsted. Langt ad vejen er beskrivelsen af den historiske udvikling sammenfaldende: Universelle velfærdsordninger breder sig. Det er der mange, der betragter som den højeste dyd. Men hos Buchanan (1988), Petersen (1996), Goodin & LeGrand (1987) og andre er det lige modsat: Velfærdsstaten er ikke længere forbeholdt de borgere, der har behov, men udnyttes af alt og alle. Det højeste led i velfærdsstatens udvikling ifølge universalismens tilhængere er iflg. disse forfattere udtryk for velfærdsstatens moralske og økonomiske forfald.

Buchanans argumenter er modelleret over den residuale velfærdsstat og fænger mindre i europæisk sammenhæng. På den anden side ligger hans idealer ikke så fjernt fra det oprindelige velfærdskoncept i Skandinavien som fra kontinentets pr. tradition mere middelklasseorienterede velfærdsmodel. Og det er som sagt tydeligt, at vælgerne er splittede eller rettere ambivalente mellem de to modstridende syn på den ideelle velfærdsstat: På den ene side er der betydelig støtte til, at velfærdsstaten skal være forbeholdt de, der ikke kan klare sig selv - og på den anden side nyder en lang række af de universelle ordninger bred opbakning netop qua universelle ordninger.

Modargumenterne er velkendte, men bruges ofte for ureflekteret. For det første er og vil der altid være målrettede ydelser, selv i den mest universelle model. For det andet er det en rettigheidsbaseret velfærdsstat, Buchanan og andre foreslår - ikke en natvægterstat. I et land som Australien har man faktisk kunnet opbygge en ret omfattende sikring for de dårligst stillede

(Castles 1996). For det tredje kan man spørge, om den hidtidige, stadige udvidelse af velfærdsstatens ansvarsområde kan fortsætte (f.eks. om der bør være gratis behandling for barnløshed, eller om man på sådanne nye og mere perifere områder burde indføre fuld brugerbetaling for alle, eller i det mindste for flertallet). Og endelig kunne man forestille sig justeringer i residual retning uden tilnærmelsesvist at bevæge sig i retning af Buchanan's minimalstatsidealer.

Hvad det sidste angår, er spørgsmålet imidlertid, hvor langt, man kan gå, før sådanne løsninger bliver ustabile og udløser uventede dynamikker. Kombinationen af omfattende behovsprøvning og høje marginalsatser bliver let ustabil, fordi den skaber samspilsproblemer med sammensatte marginalsatser omkring de 100 pct. Det skaber et pres, der kan gå to veje: Det kan gå i retning af mindre eller langsommere aftrappet behovsprøvning (jvf. bestræbelserne i de sidste 10 år på at komme samspilsproblemer til livs). Eller der kan initieres en dynamik, hvor det i stedet er skatterne, der bliver skydeskive for kritikken fra grupper, der ikke længere føler sig som en del af velfærdsstaten, men i stedet stiller spørgsmål om det berettigede i at betale til "dem". Det synes at være i de residuale velfærdsstater, man taler mest om forsørger- og afhængighedskultur, fiflerier, osv. - hvilket muligvis er berettiget i kraft af incitamenterne (jvf. ovenfor), men i høj grad også fremmes af stigmatiseringen. Hvor grænsen går, er svært at sige, men muligheden turde være oplagt: Der er grænser for, hvor langt man kan drive omfordelingen både på udgifts- og indtægtsiden samtidigt.

4.4. Medborgerkonto - modellen

De to sidste alternativer til universalismen tager udgangspunkt i samfundsændingerne i retning af et postmoderne samfund med stigende differentiering og individualisering. Universalismen har en latent - og undertiden ganske manifest! - tilbøjelighed til at behandle individer og grupper ens på trods af deres forskelligartede behov. Det kan begrænse den individuelle frihed og/eller give et "normaliseringspres" over for de grupper, der ikke passer ind i standardmodellen af en dobbelt udearbejdende lønmodtagerfamilie med livslangt lønarbejde.

Ideen om en "medborgerkonto" kan ses som en særlig variant af residualismen, der nok søger at begrænse de offentlige udgifter, men ikke i traditionel forstand. Udgangspunktet er nemlig, at man hverken kan eller bør fjerne det høje serviceniveau, men at man bør få nogle mere hensigtsmæssige incitamenters og en større differentiering af velfærdsydelser. Det er her, medborgermodellen kan ses som et forsøg på ikke alene at frembringe en udgiftsreduktion, men

også tillempe velfærdsydelse til et samfund præget af større differentiering, så man bedre kan imødekomme borgernes meget **forskellige** behov.

Udgangspunktet for de ideer, der har været diskuteret i dansk sammenhæng, er, at ordningen skulle være fordelingspolitisk neutral. Tanken med en medborgerkonto er, at en del af skatten ændres til en slags individuel, bunden opsparing, som øremærkes til den enkelte borgers træk på forskellige transfereringer. Skal det være fordelingspolitisk neutralt, må man først og fremmest begrænse sig til de overførsler, der omfordeler **horisontalt** over livscyklusen, ikke dem, der omfordeler mellem rig og fattig, eller mellem grupper med forskellige udgiftsbehov.

Figur 10. Medborgerkonto: Individuelle træk for livscyklusbestemte transfereringer

- * UDDANNELSESUDGIFTER
- * "STANDARD"UDGIFTER TIL BØRN
- * UDGIFTER TIL ORLOV
- * UDGIFTER TIL VISSE FORMER F LEDIGHED
- * UDGIFTER TIL EARLY RETIREMENT
- * DIVERSE VEDR. LIVSFORLØBSUDLIGNING

Det kan eksempelvis være midler til uddannelse, forældre- og uddannelsesorlov, jobskifteledighed, efterløn og pension, jvf. figur 9. Tankegangen er, at den enkelte så får en større frihedsgrad mht. selv at bestemme, om vedkommende ønsker orlov, mens børnene er små, mod til gengæld at arbejde lidt længere i den anden ende - eller f.eks. tage et tidligt otium efter et hårdt arbejdsliv uden pauser. Sådanne tanker har i dansk sammenhæng været foreslået af Den alternative Velfærdskommission og Ugebrevet Mandag Morgen (1995).

Tankegangen lyder ganske palusibel og er under alle omstændigheder interessant, fordi den ville gøre det muligt i højere grad end nu at imødekomme meget forskellige behov uden at udløse en yderligere udgiftsekspllosion: Hvis borgerne ønsker mere af én ydelse, tvinges de til at give afkald på noget andet. Om det så lader sig udforme, så det også i praksis kan virke fordelingspolitisk neutralt, er straks væsentligt mere tvivlsomt.

4.5. Partikularisme

Et sidste alternativ til universalisme, som man dog kan diskutere, om er et alternativ, er partikularisme. Det sættes ofte eksplicit op som det "postmoderne" eller "kommunitaristiske" alternativ - hvor det ikke (som hos Rothstein 1994) er "the national community", der tænkes på, men i stedet forskellige andre fællesskaber - lokale, subkulturelle, etniske osv. Argumentet er som nævnt, at i det postmoderne samfund er folk i stigende grad forskellige - og hvorfor skal de så behandles ens? Videre lyder kritikken af universalismen for dens "normaliserende" bias - at der ikke er plads til alternative livsformer. Den universelle velfærdsstat bliver bureaukratisk, formynderisk og undertrykkende over for minoriteter.

Det er dog som nævnt tvivlsomt, om det er et modsvar til universalismen som sådan. At behandle alle lige er ikke det samme som at behandle alle ens. Lighed i én henseende forudsætter netop forskel i andre henseender. Og omvendt er retten til forskellighed, som kommunitarister og andre hævder, netop en universel ret.

Der er desuden i nogen grad tale om "gammel vin på nye flasker". Det er et ekko af en velfærdsstatskritik, der under forskellige overskrifter har kørt de sidste 20-25 år. Det er en permanent latent fare ved velfærdsstaten, at den kan virke ensrettende og formynderisk. Men det er næppe som sådan noget angreb på en universalisme, der forsyner alle med tilstrækkelige ressourcer for at sikre deres autonomi. I praksis er ressourcer ikke tilstrækkeligt til at sikre autonomien. Hertil kræves som nævnt også exit- og voice-muligheder. Et af de områder, hvor "normaliseringstendensen" nok er stærkest, er i "behandlingen" af de arbejdsløse, hvor man i Skandinavien (navnlig i Sverige) har en tradition for en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der indebærer en streng "workfare"-linje. Men om denne overhovedet skal ses som en universalistisk politik, er mere end tvivlsomt.

5. Afrunding

Nogen egentlig konklusion har nærværende fremstilling ikke. Den har først og fremmest søgt at tydeliggøre begrebet universalisme og de principper, det hviler på. Pladsen har ikke tilladt en dybere filosofisk redegørelse (hertil henvises f.eks. til Rothstein 1994 for mere udførlige diskussioner). Sigtet har for det første været mere operationelt, nemlig at klargøre de forskellige dimensioner i universalisme-begrebet. For det andet har sigtet været at vise, at begreberne også lader sig anvende på serviceydelser - hvorved en del argumenter stilles i et noget andet lys. Sidst, men bestemt ikke mindst, har sigtet været at bringe en ekstra dimension ind i diskussionen om den universelle model ved at sammenligne ikke blot med den residuele, men også med socialforsikringsmodellen. Ikke mindst det sidste illustrerer, at mange af de kritikker, der rettes mod den universelle velfærdsmodel, bygger på tvivlsomme eller fejlagtige præmisser. Men det er også forsøgt at åbne op for lidt selvkritisk refleksion blandt universalismens tilhængere.

Litteratur:

- Alber, Jens (1982) *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Arbejdsmarkedspensionsudvalget (1988) *Delrapport 1 fra underudvalg a*. København.
- Atkinson, A.B. & Mogensen, Gunnar Viby (1993) *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Baldwin, Peter (1990) *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press
- Borre, Ole & Goul Andersen, Jørgen (1997) *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Buchanan, James (1988) "The Political Economy of the Welfare State". The Industrial Institute for Economic and Social Research. Swede
- Cameron, David (1978) "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, vol.72, pp.1243-60.
- Castles, Francis (1996) "Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand", pp.88-115 i Gösta Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE.
- Christensen, Jacob (1996) *Socialpolitiske strategier*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Den alternative Velfærdskommission (1995) *Fra Forsørgerkultur til udviklingskultur. Debatooplæg om fremtidens velfærdssamfund*. København: Ugebladet Mandag Morgen
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Goodin, R.E. & Le Grand, J. et al. (1987) *Not only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. Princeton University Press.
- Goul Andersen, Jørgen & Munk Christiansen, Peter (1991) *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Munk Christiansen, Peter (1994) budget BN
- Goul Andersen, Jørgen (1992) "Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-Interest or Way of Life?", *International Journal of Sociology*, vol.22(4), pp.25-48.
- Goul Andersen, Jørgen (1994) "Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd", pp. 15-136 i Eggert Petersen et al., *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund*. Psykologisk Institut, Aarhus Universitet (i kommission hos Aarhus Universitetsforlag).
- Goul Andersen, Jørgen (1997a) "The Scandinavian Welfare Model in Crisis?", *Scandinavian Political Studies*, vol.20(1), pp.1-31.
- Goul Andersen, Jørgen (1997b) "Krisebevidsthed og velfærdsholdninger i en højkonjunktur", pp. 151-70 i Gert Graversen, red., *Et arbejdsliv*. Festskrift tilegnet Professor dr.Phil Eggert Petersen. Århus: Psykologisk Institut, Aarhus Universitet.
- Finansministeriet (1995) Borgernes syn på den offentlige sektor. April 1995. København: Finansministeriet.

- Finansministeriet (1996a) *Budgetredegørelse 1996. Velfærdssamfundets veje*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996b) Borgernes syn på den offentlige sektor. December 1996. København: Finansministeriet.
- Hatland, Aksel, Kuhnle, Stein & Romøren, Tor Inge (1996) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Mishra, R. (1993) "Social Policy in the Postmodern World: The Welfare State in Europe by Comparison with North America", pp. 18-40 in C.Jones, ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Persson, Ulf (1992) *Rapport fra udvalget om personbeskatning 1-2*. København: Statens Information.
- Petersen, Jørn-Henrik (1996) *Vandringer i velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Rold Andersen, Bent (1993) "The Nordic Welfare State Under Pressure: The Danish Experience", *Polity and Politics*, vol.21 (2), pp. 109-20.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS
- Rothstein, Bo (1996) "The Moral Logic of the Universal Welfare State", pp. 98-119 in Erik Oddvar Eriksen and Jørn Loftager, eds., *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Sainsbury, Diane (1991) "Analysin Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction", *Scandinavian Political Studies* vol.14, pp.1-30.
- Taylor-Gooby, Peter (1994) "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?" *Journal of Social Policy* vol.23, pp.385-404.
- Thompson, Simon & Hoggett, Paul (1996) "Universalism, selectivism and particularism. Towards a postmodern social policy", *Critical Social Policy*, vol.16, pp.20-43.
- Titmuss, Richard (1976) *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin.
- van Kersbergen, Kees (1995) *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Wolfe, Alan (1989) *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley: University of California Press.
- Øverbye, Einar (1996) "The New Zealand pension system in an international context, with special reference to the Scandinavian cases". Oslo: INAS. Paper presented at the Workshop of Comparative Welfare Systems, Nordic Political Science Congress, Helsinki, 15-17. August 1996.