

Socialpolitik og moral – anmeldelse af *Moralske epistler* af JHP. 1999

Jørn Henrik Petersen er professor i socialpolitik ved Odense Universitet. Han er også en flittig samfundsdebattør. Han har bl.a. været medlem af Socialkommissionen, som fra 1990 til 1993 under tidl. socialminister Aase Olesens formandskab undersøgte de socialpolitiske, uddannelsespolitiske og arbejdsmarkedspolitiske kontantydelse, som stat og kommune stiller til rådighed for danskerne.

Kommissionen stillede en række forslag om ændringer i ydelsesordningerne. Et gennemgående træk i forslagene er den moralske bekymring, frygten for menneskets dovenskab: ydelser skal indrettes med henblik på at præmiere de flittige, som har fast fod på arbejdsmarkedet, og med henblik på at slanke dem der ikke (endnu) har sørget for at holde fast i arbejdsmarkedet.

En del af forslagene er siden gennemført under Nyrup-regeringen. Jørn Henrik Petersen er tillige en flittig kronikør. Odense Universitets forlag har netop udgivet 2. samling af hans kronikker, under overskriften "Moralske Epistler". J.H.P. er bekymret over udviklingen i befolkningens moralske holdninger og over den statslige socialpolitikens mindre heldige virkning for moral-udviklingen.

Dansk sociallovgivning handler om de betingelser, mennesker lever under i Danmark. Ikke alle betingelser - men betingelserne på nogle væsentlige livsområder:

- indkomst for mennesker, der mister erhvervsevne og/eller erhvervsmulighed,
- helbredelse, pleje og omsorg for mennesker, der helt eller delvis, i kortere eller længere tid, mister evnen til selv at klare sig i det daglige
- pasning og opdragelse af børn og unge i en del af deres tilværelse.

Sociallovgivningen virker sammen med anden lovgivning, ikke mindst skattelovgivningen. Folkepension og førtidspension og sygedagpenge og børnehaver og hjemmehjælp skal finansieres - enten som progressiv beskatning ("de bredeste skuldre bærer de største byrder"), eller som proportional-skat (samme skatteprocent på alle), eller som bidrag ("forsikring"), eller som brugerbetaling: barnet(s forældre) betaler pasningen, den handicappede betaler plejen.

Der er en god portion moral eller menneskesyn knyttet til politikernes beslutninger om, hvilke ydelser der skal stilles til rådighed for indbyggerne, og om hvordan ydelserne skal betales. Derfor er det godt, at Jørn Henrik Petersen skriver om moralske aspekter af socialpolitikken. Blot en skam, at han gør det så overfladisk.

De seneste års debat om efterlønnen indeholder mange gode eksempler på moralismen i den socialpolitiske debat. Den mest larmende men egentlig mindst interessante del af debatten har handlet om, hvorvidt "vi har råd til så mange på efterløn og førtidspension" og om "det urimelige i at advokaten kan trække sig tilbage til golf-livet" på efterløn.

Om disse spørgsmål har Mogens Lykketoft haft to meninger: én i februar 1997, hvor han mente "JA", og hvor han håned Jørn Henrik Petersen for dennes "nej". Og en anden, modsat, i december 1998, hvor Mogens Lykketoft mente "NEJ" og indgik finanslovaftale om beskæring af efterløn og sænkning af folkepensionsalder til 65 år, ikke for at lette menneskers tilværelse i alderdommen men for at betale noget mindre til efterlønsmodtagere og førtidspensionister. Ikke underligt, at J.H.P. i bogens sidste kapitel håner Lykketoft for at have udråbt sin uenighed med Petersen.

Lad os grave et spadestik dybere end Lykketoft & Petersen, og se på nogle af de politiske motiver, som lå bag indretningen af pensions- og efterlønsordningerne og et par andre ordninger.

Tilbage i 1800 årene var et grundtema i kritikken af fattiglovgivningen, at mennesker som måtte søge hjælp, blev betragtet som mindre værdige. Fattigloven tog valgret og ægteskabsret fra personer, som modtog fattighjælp, hvad enten hjælpen var underhold til en syg, arbejdsløs, gammel, eller sygepleje, opfostring af blindt barn, eller andet.

Kritikerne var blandt andre socialisterne, som ønskede lige ret, og som formulerede *universalitetsprincippet* som modstykke til værdighedstabet. Alderdomsunderstøttelsesloven i 1891, aldersrenteordningen i Steinckes socialreform i 1933, og folkepensionsloven i 1954 var fra en del af politikernes side tænkt som midler til at mindske værdighedstabet ("stemplingen" eller "stigmatiseringen") ved at søge forsørgelse under ordningen. Det samme gælder efterlønsordningen i 1979: en del af politikerne bag ordningen så arbejdspladsernes stigende krav som et pres mod ældre arbejdere, et pres som gav ringe livskvalitet.

Efterlønsordningen kan anskues som *moralitet*: hvilke betingelser, valgmuligheder, vil vi give mennesker i samfundet vedr. arbejde? Skal mennesket nogenlunde frit kunne vælge ikke at sælge sin arbejdskraft? Ved "frit" forstås: uden alvorlig indtægtsnedgang eller hatten-i-hånden ansøgning om førtidspension. Før efterlønsordningen havde arbejderne kun én *valgmulighed*, væk fra et belastende arbejde: de kunne søge førtidspension, og skulle så igennem en sagsbehandling, som af mange opleves som nedværdigende - ikke mindst når svaret er: "nej - vist er du dårlig, men ikke dårlig nok". Med efterlønsordningen fik de en ny *valgmulighed*, en *ret*: de kunne vælge sig væk fra et belastende arbejde uden at udnævne sig selv til at være "dårlig".

Finanslovforliget for 1999 beskærer efterlønsordningen. Formålet var at indskrænke valgmuligheden: partiet Venstre ønskede helt at afskaffe valgmuligheden, og dermed tvinge de >60 årige til det "rationelle" valg at forsøge at fastholde lønarbejdet (eller blive meget slankere). Socialdemokratiet ønskede at forringe arbejderens mulighed for at vælge sig fri af arbejdet. Resultatet, det politiske forlig, blev, at de, som oplever arbejdet som mest belastende, og derfor vælger tidlig efterløn, resten af deres tid skal have ringere vilkår end dem, der oplever arbejdet som mindre belastende.

Kombinationen af universalitetsprincippet og ønsket om at gøre *økonomisk tryghed* til et grundvilkår for menneskers tilværelse i Danmark lå bag 1970'ers socialreformens regler om syge- og arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Politikerne ville for den enkelte forebygge, at et midlertidigt indkomstbortfald (på grund af sygdom, arbejdsløshed, tab af forsørger, arbejdsulykke eller andet) medførte en social nedtur. Efterlønnen hører hjemme i samme sammenhæng.

Universalitetsprincippet lå i sin tid bag indførelse af skolebespisning og skoletandpleje: ved at stille ydelsen til rådighed for alle i de kommuneskoler, som i forvejen stod til rådighed for alle, undgik man en stempling af de børn, som brugte ordningerne. Man undgik, at fattige forældre skulle udstille deres fattigdom og derved blive endnu "mindre værd" ved at "søge" om støtte til ydelserne. Foregangsmænd var i den sammenhæng en del socialdemokratiske og konservative kommunalpolitikere.

Tilsvarende gælder såmænd den forkætrede børnefamilieydelse, her blot med de partier, der betegnes som borgerlige, som bannerførere: eftersom der følger udgifter med opfostring af børn, har børnefamilien et udgiftsbehov. Det blev fra 1903 delvis tilgodeset gennem et "børnefradrag" i skatten, senere gennem børnetilskud til alle, og fra Schlüterregeringens tid ved børnefamilieydelsen.

Der kan for det enkelte samfundsmedlem være mere *verdighed* forbundet med, at velfærdsstaten vælger kombinationen af generel beskatning og universelle ydelser, end at den enkeltes situation skal "trangsprøves", når barnet skal have skyllet med fluor eller hoften skal opereres eller når brillestyrken skal justeres. I en af J.H.P. "moralske epistler" fremhæver han det som en smule småtosset, at "vi flytter en masse penge frem og tilbage", at "80% betaler til 80%". Men er det tosset? Det kan da være meget fornuftigt at udbetale børnefamilieydelsen også til lektoren, når han har barnet, og beskatte ham for beløbet, fordelt over de år han betaler skat. Samtidig beskattes jo også dem, der har samme indtægt men ikke nogen børn.

"Ansvarlighed" er et af de temaer, som har været fremme i 1990'ernes socialpolitiske artikelsamlinger, bl.a. i forbindelse med diskussion om bidragsfinansiering af sociale ydelser. Det moralske rationale bag bidragsfinansiering er, at den antages inde i menneskers hoveder at "knytte bånd mellem bidrag og rettighed", således at ordningen bliver mere "legitim" end en skattefinansiering af de selvsamme sociale ydelser. Mens skattefinansieringen antages at føre til "ansvarsforflygtigelse". I Danmark har vi gennemført et storstilet eksperiment med denne problemstilling. Ved socialreformen 1970-1976 blev sygekasserne indlemmet i det kommunalt-amtskommunale system. Det skete efter opinionsundersøgelse hos sygekassemedlemmerne. Et klart flertal anså det for enklere at betale sygekassebidraget via kommuneskatten. Dansk snusfornuft og skatteetik: hvorfor betale to steder, når ét er nok. Og: proportionalsskat er mere social end kopskat. J.H.P. finder ikke den historie omtale værd.

"Ansvarlighed" indgår også i Danmarks socialministers kampagne for "Virksomhedernes sociale ansvar". Idéen er, at virksomhederne BØR beskæftige nedslidte og/eller handicappede medarbejdere, både dem, der slides ned i virksomheden, og dem, der er handicappede enten efter andre virksomheders nedslidning eller anden skade. For en universitetsøkonom hører det til børnelærdommen, at virksomheder under konkurrencevilkår søger at minimere egne omkostninger - og at de derfor kun påtager sig et "socialt ansvar", hvis det er foreneligt med at minimere lønomkostningerne. At A-B regeringen med "Danmark som foregangsland" kampagnen sætter effektivitetshensynet MEGET højt, tilskynder ikke private eller offentlige arbejdsgivere til at satse på mindre-end-normalt effektiv arbejdskraft. Amters og kommuners af regeringen tilskyndede udlicitering af buskørsel og rengøring på hospitaler og hjemmepleje sætter også fokus på løn-besparelse, dvs. hurtigløb! I 4. artikel i J.H.P.s "Moralske epistler" lader J.H.P. denne problemstilling uomtalt. Han refererer ministerens kampagneudsagn og fremhæver som noget positivt, at "ansvar"-betoningen "skaber mulighed for at placere både ansvar og forpligtelse, så det mærkes, føles og forstås hos det enkelte menneske i dets dagligdag". Intet om, hvordan sådan "ansvars-placering" kan spille sammen med samfundets måder at fungere på i øvrigt.

Bag nogle af politikernes beslutninger om forsørgelsesordningers indretning ligger *lighedshensynet*: ønsker man at "støtte markedsmekanismen", og lade den "naturlige ulighed", som markedet skaber, stå? Eller ønsker politikeren at mindske den økonomiske ulighed, som markedet har skabt? En lighedsmålsætning (eller i det mindste: en målsætning om at mindske uligheden) lå til grund for lovgivningen om folkepension, udbetalt med samme beløb til alle, men finansieret via et proportionalt "folkepensionsbidrag" i statsskatten. En lighedsmålsætning lå til grund for 1960'ers beslutningen om indførelse af "statens uddannelsesstøtte".

Diskussionen om lighed er for tiden fraværende i de fleste socialpolitiske debatter, og dog er den alligevel nærværende på en lidt uhyggelig måde: i størsteparten af den Åse Olesen'ske - Karen Je-

spersen'ske *aktivering* indgår, at de aktiverede skal opleve sig som økonomisk underlegne i forhold til de normale, hvorved de antages at blive *motiveret* til at søge at blive jobmæssigt normale. Med til "motivationen" hører, at de aktiverede skal opleve, at "de andre" oplever dem som "sub-normale". I Industrirådets blad Dansk Industri kan man læse, at de "for høje" mindstelønninger gør arbejdsløse u-motiverede til job, og i øvrigt medfører at virksomhederne ikke vil ansætte de "mindre kvalificerede". I nogle arbejdsmarkedsoverenskomster er indføjet såkaldte "sociale kapitler", som stort set går ud på, at arbejdsgiver og tillidsmand kan vurdere, at Alfred ikke er dygtig nok, og derfor skal have under-overenskomstmæssig løn. "Kravet om lighed" er afløst af doktrinen om, at ulighed er normalt, og ikke nok med det: ulighed er produktivitetshæmmende, derved at den "motiverer" den enkelte til mindre dovenskab. J.H.P.s "moralske epistler" lader denne lighedsproblematik uomtalt, med den undtagelse at han roser Nyrup-regeringens kamp mod ungdomsledigheden: han forklarer faldet i ungdomsledigheden med regeringens nedsættelse af ydelser til de unge og øvrige stramning af lovgivningen. Tilsyneladende overser J.H.P., at antallet af unge i "ungdomsledigheds-årgangene" er faldet mere end antallet af ungdomsledige.

Nyere undersøgelser af motiver hos arbejdsløse kan vise, at ganske mange ledige er villige til at tage arbejde, også selvom løn + arbejdsforbundne omkostninger er lavere end deres A-dagpenge. Denne konstatering er interessant set i forhold til det ur-liberale menneskesyn: kun ved indkomstløshedens tvang eller lavindkomstens sammenlignings-virkning motiveres mennesket til at arbejde. Det havde været ganske interessant at se dette "motivationsfænomen" omtalt i de "Moralske epistler".

Til sidst et par bemærkninger om samfundsmæssig moral, "skatteevne-princippet" og socialpolitikken. Siden daværende skatteminister Anders Fogh Rasmussen åbnede "selskabstømnings-porten", har vi i Danmark set en modsætningsfuld skattepolitisk udvikling. På person-indkomstskatteområdet er en del fradrag fjernet, hvilket alt andet lige betyder større skat på høje indkomster. Men alt andet er ikke lige: regeringerne har nedsat indkomstskattesatserne og har indført "skatteloft". Formuebeskatningen er stort set afskaffet. Selskabsbeskatningen er sat ned til noget nær Europas laveste. I samme periode har regeringerne sænket ydelsesniveauet for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, mindsket medicintilskuddene (egenbetalingsandelen for de syge er hævet), og forhøjet børnefamiliernes egenbetaling for institutionsbrug betydeligt. Den nuværende regering har aftalt med Kommunernes Landsforening, at kommunerne må øge egenbetalingen yderligere. Alt i alt er der tale om relative forbedringer/ lempelser for raske, barnløse i højindkomstgrupperne, og relative forringelser for børnefamilier, syge og ledige og især dem af dem, der hører hjemme i lavindkomstgrupperne.

At sådan omfordeling skulle kunne diskuteres som et moralsk spørgsmål, fremgår ikke af J.H.P.s "Moralske Epistler".

For en underviser i socialpolitik er artikelsamlingen på én gang nyttig, underholdende og forstemmende. Nyttig, fordi samlingen spejler en del af de socialpolitiske diskussioner i årene 1996-1998. Artiklerne er stedvis endog letlæselige. Det er underholdende smalltalk at se J.H.P. spidde Lykkeitofte over tid skiftende udsagn. Forstemmende, fordi J.H.P. lader nogle af de store problemstillinger som f.eks. lighed, forebyggelse, konkurrence og udstødning ligge, problemstillinger som det i den af ham stillede ramme havde været nærliggende at tage op. Og fordi han sine steder behandler emnerne eklektisk og overfladisk, som eksemplificeret ovenfor.

Viggo Jonassen

cand.scient.pol., lektor i socialpolitik ved Den sociale Højskole i Århus

Om politikeres motiver bag konkrete lovgivninger, se f.eks.

Bent Rold Andersen: "Den nye socialreform" i O. Gade-Lorenzen m.fl. "Socialpolitik - socialmedicin - socialpædagogik" 1971 (og andre skrifter.)

Viggo Jonassen: "Dansk socialpolitik 1708-1998", DSH-Århus 1998

Søren Kolstrup: "Velfærdsstatens rødder" 1996

Mogens Lykketoft (red.): "Kravet om lighed" 1973

Socialreformkommissionen: betænkning 543/199 og 644/1972