

Frit valg eller frit fald

DEN BRITISKE VELFÆRDSSTAT EFTER THATCHER

En 3F-rapport af Lars Bohn
i samarbejde med David Etherington



FAGLIGT FÆLLES FORBUND



©3F

Frit valg eller frit fald

En rapport om den britiske velfærdsstat efter Thatcher
Af Lars Bohn i samarbejde med David Etherington

Januar 2007

Grafisk design: zentens

Omslagsillustration: Torben Schmidt Kjeldsen

Tryk: Scanprint

Varenr. ?

Indhold

Forord

Denne rapport er blevet til på et initiativ fra Fagligt Fælles Forbund. Hovedsigtet med rapporten er at belyse udviklingen i det britiske velfærdssystem siden Margaret Thatchers konservative regering i 1979 påbegyndte den liberalt inspirerede reformproces, som har ført til det system, der eksisterer i dag og at drage sammenligninger med udviklingen i Storbritannien og Danmark. Storbritannien har oplevet en dramatisk forværring af levevilkårene for de fattigste og dårligst uddannede dele af befolkningen i løbet af den samme periode, som Thatchers konservative regering gennemførte en række reformer af den offentlige sektor og af arbejdsmarkedet.

Der er mange forskelle mellem Danmark og Storbritannien, ikke mindst efter Thatchers reformer, men en del af det, Thatcher gennemførte, og som kun i begrænset omfang er blevet ændret af Tony Blairs New Labour regering, er under gennemførelse eller planlagt her i Danmark af vores nuværende borgerlige regering. Det er derfor af stor interesse for beslutningstagere i Danmark og den danske offentlighed mere bredt at få kendskab til indholdet i og virkningerne af de reformer, der er blevet gennemført i Storbritannien. Dette er formålet med denne rapport.

Rapporten kan læses i sin helhed som en beskrivelse af udvalgte dele af det britiske velfærdssystem, men de enkelte dele kan også læses som selvstændige beskrivelser for de, som har en specifik interesse i f.eks. sammenhængen mellem dagpleje og kønsbæst ligehed på arbejdsmarkedet eller erfaringerne fra privat drift af jernbanerne.

Rapporten er inddelt i fire hoveddele. Første kapitel beskriver den generelle udvikling med hensyn til fattigdom og social ulighed siden 1979, da Margaret Thatcher og de konservative vandt regeringsmagten. Her kan man læse om den voldsomt forøgede fattigdom og ulighed, som fulgte i kølvandet på regeringsskiftet, og det fra den danske debat ikke uaktuelle spørgsmål om sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst diskuteres, ligesom også spørgsmålet om en mulig sammenhæng mellem globalisering og øget ulighed berøres.

Kapitel 2 tager fat på udviklingen på det britiske arbejdsmarked. Her kan man læse om lønudviklingen for forskellige samfundsgupper og dermed også om den del af uligheden, der skyldes stagnerende eller faldende realløn for de fattigste briter. Det er også her, man kan læse om forholdet mellem fraværet af offentlig dagpleje og kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og om den omsiggribende børnefattigdom i Storbritannien. Her beskrives den store nedgang i de klassiske industriarbejdspladser og den svage indsats inden for arbejdsmarkedsuddannelser, ligesom der gøres rede for den konservative arbejdsmarkeds politik og for fagbevægelsens nedtur. Kapitlet beskriver også New Labours modificering af de konservatives arbejdsmarkedsreformer, herunder indførelsen af en national mindsteløn.

I kapitel 3 kan man læse om boligpolitik, fattigdom og sociale ydelser i Storbritannien. Ydelsernes størrelse og art beskrives, samt i hvilket forhold de står til forskellige mål for fattigdom. Her kan man både læse om de lediges vilkår, om pensionssystemet og dets udvikling, og man kan læse om den konservative revolution af det britiske boligmarked og dens konsekvenser for fattigdom og ulighed. Kapitlet afsluttes med en illustrativ sektion om gældsproblemer blandt fattige i Storbritannien.

Kapitel 4 omhandler organiseringen af offentlig service i Storbritannien (bortset fra dagplejeområdet, som behandles i forbindelse med arbejdsmarkedet). Kapitlet er opdelt i en række undersektioner. Første sektion beskriver de konservatives lov om tvungent udbud og New Labours variant, kendt som "best value" princippet. Derefter beskrives erfaringerne

med privat jernbanedrift med hensyn til både kvalitet og økonomi. I tredje sektion beskrives erfaringerne med den omfattende privatisering af drikkevandsforsyningen. Her kan man læse om prisstrukturen, om stigninger i drikkevandsafgifterne og deres årsag, og der drages paralleller og perspektiveres til andre landes erfaringer, bl.a. fra en vandforsyning i Brasilien, hvor bystyret har givet borgerne bestemmende indflydelse på det offentlige forsyningselskabs økonomi og investeringspolitik. Fjerde sektion behandler den britiske folkeskole og erfaringerne med frit skolevalg herfra, og den britiske skolemadsordning berøres også.

Kapitel 5 omhandler det britiske sundhedsvæsen. Det beskrives hvordan sundhedsvæsenet går fra traditionel statslig styring til frit valg og styring ved kvasi-markeder, og de administrative konsekvenser dette har haft. Endelig kan man i sjette og sidste sektion i dette kapitel læse om de generelle konsekvenser den omfattende omorganisering og inddragelse af private leverandører, har haft for løn- og arbejdsvilkår i Storbritannien.

Rapporten er skrevet af cand.scient.adm og ekstern lektor ved Roskilde Universitet Lars Bohn i samarbejde med David Etherington PhD, forsker i økonomi og samfundsvidenskab ved Middlesex University business school.



Lars Bohn
Ekstern Lektor,
Roskilde Universitetscenter
Universitetsvej 1,
4000 Roskilde
bohn@ruc.dk



David Etherington
Principal Research Officer
Centre for Enterprise and Economic Development Research
(CEEDR)
Middlesex University Business School
The Burroughs
London NW4 4BT
020 8411 6965
D.Etherington@mdx.ac.uk
www.mdx.ac.uk/www/ceedr/

Tak til John Andersen, Roskilde Universitetscenter, og Anette Borchorst, Aalborg Universitetscenter.

Indledning

Modernisering af velfærdsstaten?

De fleste gymnasieelever i Danmark, og måske også nogle folkeskoleelever, lærer om det såkaldte Kanslergadeforlig i historieundervisningen. Her blev grundstenen til den moderne danske velfærdsstat lagt i et forlig indgået mellem Venstre og Socialdemokratiet. Til gengæld for en hjælpepakke til Venstres kernevælgere i landbruget gik partiet med til, at man omlagde og forbedrede socialsystemet, så det i langt højere grad kom til at bygge på ens rettigheder til alle, i stedet for ydelser baseret på en socialarbejders vurdering af den nødlidendes behov. Den sidste rest af fortidens ydmygende behandling af fattige med arbejdshuse og fortabelse af borgerlige rettigheder skulle afskaffes og erstattes af et system, hvor alle havde ret til et minimum af velfærd, uanset social situation og arbejdsevne. På den måde lagde Kanslergadeforliget grunden til, at vi kunne opbygge et velfærdssystem, hvor "få har for meget og færre for lidt".

Briterne har også deres Kanslergadeforlig. Dvs. det er nu ikke et forlig, for i Storbritannien har man i reglen flertalsregeringer, og derfor ikke brug for lange og komplicerede forhandlinger. Derfor kunne den nyvalgte Labour regering i 1945 vedtage en ny sociallovgivning, som ændrede det britiske samfunds velfærdssystem, på samme måde som det danske Kanslergadeforlig havde ændret det danske system knap 15 år tidligere.

Grundlaget for Labours velfærdsprojekt var den såkaldte Beveridge rapport, som blev udarbejdet under krigen af William Beveridge, hvis akademiske baggrund var matematik og studier af sociale forhold. Formålet med sociallovgivningen var med Beveridges egne ord at afskaffe fem store onder: materiel nød, sygdom, uvidenhed, uhumske levevilkår og lediggang¹⁾.

Midlet var ligesom i Danmark ens sociale ydelser til hele befolkningen finansieret over skatterne og indkomstuafhængige bidrag fra både arbejdsgivere og lønmodtagere. Britiske borgere skulle ikke længere stå som klienter med hatten i hånden, når de var i social nød. Forholdet mellem borgere og stat skulle være præget af gensidige pligter og rettigheder.

Selv om det var Labour partiets hensigt, udviklede den britiske velfærdsstat sig aldrig til helt det samme niveau som den danske, var der grundlæggende tale om et system, som byggede på universelle rettigheder for alle, uanset arbejdsevne og social situation i øvrigt, og målsætningen var den samme.

Men under Margaret Thatchers, John Majors og i dag også Tony Blairs modernisering af den britiske velfærdsstat er udviklingstendensen i realiteten vendt. Velfærdsydelserne er igen begyndt at basere sig på delvist private løsninger og på velfærdsydelser målrettet alene mod de allerfattigste. Fagbevægelsen og lønmodtagerne må kæmpe for grundlæggende faglige rettigheder som f.eks. retten til faglig repræsentation på arbejdspladsen, og socialhjælpen er blevet skåret ned til et minimum og knyttes på ny i stigende grad til krav om arbejdsindsats.

Frit valg og interne markeder sammen med outsourcing og privatisering af dele af den offentlige service skal sikre en både billigere og bedre service for borgerne. Ud fra en tankegang om at det private er mere effektivt end offentlige bureaukratier, har staten på alle tænkelige områder søgt at minimere sit engagement i økonomien. Almennyttige boliger er blevet solgt til lejerne, statsbanerne blev solgt til private transportvirksomheder, hospitaler og skoler blev tvunget til at sende dele af deres funktioner i udbud, og de blev omdannet til selvstændige økonomiske enheder, som skulle "købe" ydelser af hinanden eller af private

1)
Abrahamsen 1999

operatører – alt sammen angiveligt for at skabe konkurrence og mere effektiv ressourceanvendelse.

Men gevinsterne har ikke levet op til forventningerne. Der, hvor man har kunnet konstatere besparelser, har de ofte rod i forringede løn- og arbejdsvilkår, og de er ofte blevet spist op af øgede omkostninger til administration og kontrol. Tilmed har det i flere tilfælde ført til mærkbart dårligere service for borgerne. Det, som skulle være en trimning og effektivisering af den offentlige sektor, er i høj grad blevet en øget bureaukratisering, hvis eneste reelle effekt synes at være mere administration og dårligere forhold for lønmodtagerne.

Resultatet af denne neolibérale moderniseringsøvelse er et samfund med mere bureaukrati og statslig kontrol, og med større fattigdom og større ulighed end nogensinde før i Storbritanniens nyere historie. Det fremgår af det materiale, der præsenteres i denne rapport, at fattigdommen og uligheden kan føres tilbage til Margaret Thatchers og John Majors konservative regerings nyliberale politik, som bestod af privatiseringer af offentlige velfærdsydelser og til deres angreb på faglige rettigheder og på det sociale sikringsystem. Desværre har Tony Blairs New Labour regering kun i ringe omfang rettet op på de konservatives frontalangreb på det britiske velfærdssamfund.

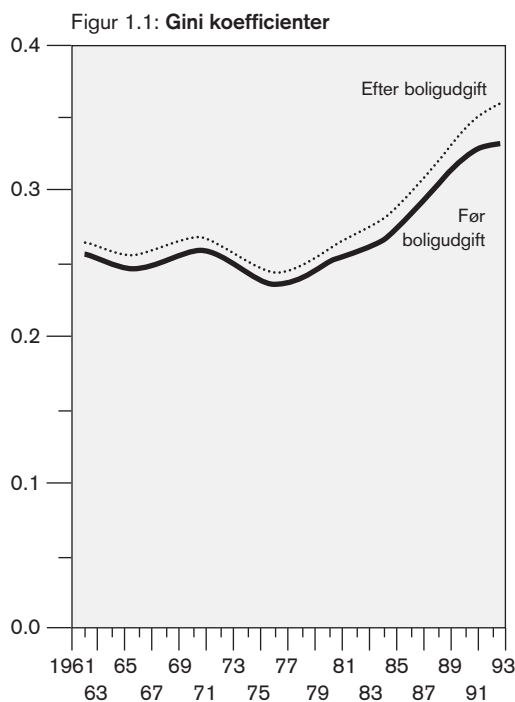
Det er værd at tage ved lære af dette britiske eksperiment. I realiteten er denne "modernisering af velfærdsstaten" på mange måder en bevægelse tilbage mod tidligere tiders tilstande fra før Beveridge og Kanslergadeforliget. Og det er ikke bare interessant, fordi briterne er vores nærmeste naboer mod vest. Den britiske velfærdsmodel er inspireret af de samme tanker, som ligger bag de moderniseringsplaner, som velfærdskommissionen og vores nuværende regering ønsker at gennemføre her i Danmark. Og det ser desværre ud til at være en vanskelig og langsom proces at genoprette velfærdsstaten, når skaden først er sket.



Fattigdom og ulighed i Storbritannien

Det er en simpel sag at overbevise sig om de negative konsekvenser af den britiske modernisering af velfærdsstaten. Tallene taler deres tydelige sprog om stigende ulighed, stagnation i de dårligst stillede lønninger og om en voldsomt øget fattigdom. Efter en periode med faldende ulighed efter 2. verdenskrig eksploderer indkomstforskellene praktisk talt efter Thatchers magtovertagelse i 1979. De reformer, der skulle effektivisere den britiske økonomi og gøre den konkurrencedygtig, skabte en betydelig gruppe af arbejdende fattige – folk, der lever i fattigdom selv om de har fuldtidsarbejde – og kastede samtidig et hurtigt voksende antal ledige ud i øget fattigdom. Udviklingen er især gået ud over de dårligst uddannede og de med den svageste tilknytning til arbejdsmarkedet. Samtidig med at fagbevægelsens magt svækkes af en kombination af øget arbejdsløshed og en fagforeningsfjendtlig politik, omlægges økonomien fra industriproduktion til øget vægt på servicesektoren, og en betydelig del af økonomien bliver baseret på job præget af lave lønninger og lav produktivitet. De fattige bliver fattigere og de rige rigere.

I dette kapitel bliver denne udvikling dokumenteret, og den ofte fremførte påstand, at øget ulighed skaber et mere dynamisk samfund, som i sidste ende kommer alle til gavn, også de fattigste, bliver diskuteret. Det har længe været kendt, at hypotesen ikke kan underbygges, når det drejer sig om klodens fattige lande. Her vil det blive vist, at også nyere forskning sætter spørgsmålstegn ved sandheden i dette udsagn, når man taler om verdens rigeste lande, som f.eks. England eller Danmark. Til gengæld er det en smal sag at overbevise sig om, at øget ulighed i Storbritannien også har ført til øget fattigdom.



Uligheden eksploderer

I slutningen af halvfjerdserne nedsatte den daværende Labour regering en kongelig kommission, der skulle undersøge fordelingen af indkomst og velstand i det britiske samfund. I 1979 kom kommissionen med en rapport, som viste, at det britiske samfund var præget af betydelig ulighed, men at uligheden også havde været jævnt faldende hele vejen op gennem tiden efter 2. verdenskrig.

Det var meget sigende for den nyvalgte konservative regering med Thatcher i spidsen, at en af de første ting, den gjorde efter valgsejren i 1979, var at nedlægge Labours kongelige kommission.²⁾ Spørgsmålet om lighed og velfærd for de dårligst stillede var ikke længere en regeringsprioritet. Nu gjaldt det om at tøjle de offentlige udgifter og holde skatterne nede. Og i de følgende år oplevede briterne en stigning i uligheden, man ikke havde set magen til i nyere historie.

Figur 1.1 viser indkomstuligheden for husstandsindkomster målt med den såkaldte Gini-

2) Goodman, Johnson, Webb 1997

koefficient. Hvis Gini-koefficienten er 0, betyder det, at alle mennesker har nøjagtig lige stor indkomst. Hvis Gini-koefficienten er 1, betyder det, at en person modtager al indkomst i det givne samfund. Jo højere Gini, jo større er uligheden altså.

Kurverne viser uligheden i familieindkomsten inklusive overførselsindkomster, men uden effekter af skattesystemet. Den fuldt optrukne linje viser udviklingen i indkomstulighed, før boligudgifterne er betalt, og den stiplede efter boligudgifterne er betalt.

Hvilket af disse to mål, der er mest relevant for ulighed, kan diskuteres. På den ene side har udviklingen i boligpriserne kolossal indflydelse på en families velstand. Boligudgiften er ganske vist ofte afhængig af, om man har en stor eller en lille bolig, og en stigning i boligudgiften er for nogen menneskers vedkommende derfor et udtryk for en prioritering. Men for de dele af befolkningen, som råder over ganske få midler, er boligudgiften sjældent noget, man selv er i stand til at påvirke. Man må tage den bolig, man kan få og har råd til, og en stigning eller et fald i boligudgiften vil i reglen ikke afspejle et valg eller en øget livskvalitet, men en ændring i boligmarkedet. Derfor er det fornuftigt at se på, hvad der er tilbage, efter at huslejen er betalt, hvis det er fattigdom, man ønsker at undersøge.

Figuren viser en svagt faldende tendens fra 1961 frem til 1977. Fra 1961 til 1968 faldt uligheden ganske lidt, fulgt af en kortvarig stigning i uligheden mellem 1968 og 1972, hvorefter kurven igen viser et fald. Efter 1977 stiger uligheden dramatisk. Fra 1979 til 1993 stiger Gini-koefficienten fra 0,25 til 0,34, før boligudgifterne er betalt, og endnu mere når man ser på, hvad der er tilbage efter husleje og terminer er betalt.³ Kurven antyder således, at et af bidragene til den øgede ulighed kommer netop fra udviklingen i boligmarkedet. Stigende huspriser og en boligpolitik, hvis formål var at fremme privat ejerskab af boligerne, har begunstiget de velstillede på bekostning af lavindkomstgrupperne.

Gini opgøres på forskellige måder. OECD opgør Gini koefficienten i Storbritannien til 0,32 i år 2000. Dette tal kan ikke sammenlignes direkte med ovenstående, men kan bruges til en sammenligning med danske forhold, da OECD samme år opgør Gini til 0,22 i Danmark.⁴

Øget ulighed også i Danmark – og selv om udviklingen er mindre dramatisk er nogle af årsagerne de samme

I 1960'erne og 1970'erne faldt uligheden i Danmark, og i 1980'erne forblev den uændret. Men de seneste 10-15 år har vi oplevet en stigende ulighed, når vi betragter folks disponible indkomster.

Uligheden i de disponible indkomster er steget fra 23,8 i 1990 til 25,8 i 2003.

Denne stigning i indkomstuligheden skyldes udviklingen i kapitalindkomster (som i høj grad tilfalder de rigeste), en ulige indkomstudvikling med lønstigninger, som har været kraftigere end stigningerne i overførselsindkomster og en skattepolitik, som først og fremmest har gavnet mellem- og højindkomstgrupperne.

Den stigende ulighed er yderligere blevet forstærket på grund af den nuværende regerings skattestop og direkte nedskæringer i kontanthjælpen og på grund af et eksplosivt boligmarked med stigende kapitalgevinster for en del boligejere, specielt i Københavnsområdet.

Kilde: Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)s årsrapport 2005

3)
Goodman, Johnson,
Webb 1997

4)
OECD website statistik,
hentet 2006

Udviklingen blandt de rigeste og de fattigste

Gini koefficienten er et meget anerkendt og udbredt mål for ulighed, men Gini siger dog ikke alt. For eksempel vil Gini ikke afsløre, hvordan uligheden er fordelt – en høj Gini kan således både være udtryk for, at der er mange forholdsvis fattige eller færre fattige, som blot er meget fattige. Derfor er det også almindeligt at undersøge indkomstforskelle i et samfund på, ved at kigge på forholdet mellem de rigeste og de fattigste. Typisk vil man så interessere sig for hvor stor en procentdel af samfundets samlede indkomst hver gruppe råder over.

I nedenstående tabel kan man se uligheden i Storbritannien opgjort netop på den måde. Her har man undersøgt, hvor stor en andel af indkomsten de fattigste ti procent, den fattigste halvdel, og de rigeste ti procent af befolkningen råder over.

Her er det bemærkelsesværdigt, hvor få ændringer der sker fra 1961 til 1983. Tabellen viser en svag stigning i indkomstandelen hos de ti procent lavest lønnede briter – fra at tjene omkring 3,7 procent af de samlede indtægter i det britiske samfund, øger de deres andel ganske lidt til 4,1 procent.

Tabel 1.1

Procentvis indkomstandel for lavestlønnede 10% af befolkningen, lavestlønnede 50% af befolkningen og rigeste 10% af befolkningen. Kilde: Goodman, Johnson, Webb 1997				
	1961-63	1971-73	1981-83	1991-93
Nederste tiendedel	3,7	3,9	4,1	2,9
Nederste halvdel	32,6	32,2	32,1	27,1
Øverste tiendedel	21,2	21,4	21,3	26,2

I samme periode falder indkomstandelen for de lavest lønnede 50 procent af befolkningen med 0,5 procentpoint fra 32,6 til 32,1 procent. De rigeste 10 procent af befolkningen har næsten uændret en indkomstandel på 21,3 procent ved udgangen af perioden.

Forandringerne i starten af halvfemserne er derimod bemærkelsesværdige. Fra at have modtaget omkring $\frac{1}{5}$ af den samlede indkomst er den rigeste tiendedel af befolkningen nu oppe på at modtage $\frac{1}{4}$ af indkomsterne. Den nedre halvdel af befolkningen oplevede et fald fra at have lige knap $\frac{1}{3}$ af de samlede indtægter til nu at modtage godt $\frac{1}{4}$, altså det samme som den rigeste tiendedel. Og den fattigste tiendedel af befolkningen oplevede for første gang i 30 år at have mindre end tre procent af de samlede indkomster til deres rådighed.

Den faldende ulighed i årene inden den konservative magtovertagelse skyldes primært stigninger blandt de 10 procent laveste indkomster i det britiske samfund. Her stiger indkomsterne mellem 1961 og 1979 med 50 procent. Ingen indkomstgruppe oplevede en stigning lavere end 28 procent i denne periode, og den gennemsnitlige indkomststigning var 35 procent.⁵⁾

Den gennemsnitlige indkomststigning for den noget kortere periode fra 1979 til 1991 - 92 efter Thatchers magtovertagelse er stort set den samme – 36 procent, men fordelingen er radikalt anderledes. Gruppen med de 10 procent laveste indkomster oplevede overhovedet ingen fremgang. Faktisk var der et betydeligt fald i indkomsten på 17 procent efter boligudgifter, hvilket igen viser betydningen af netop boligudgifterne for den øgede ulighed. Stigende boligpriser for denne gruppe er ikke er kilde til øget velstand, men alene en udgiftsøgning. Tallene stammer fra en rapport fra det ansete Joseph Rowntree institut for forskning i sociale forhold.⁶⁾ Rapporten bemærker, at der er nogen usikkerhed forbundet

5)
Hills 1996

6)
Joseph Rowntree var en britisk forretningsmand (1836-1925) som testamenterede en stor del af sin formue til bekæmpelse af fattigdom og social uretfærdighed bl.a. ved forskning i fattigdommens årsager.

med den del af denne gruppe, som arbejder som selvstændige i eget firma uden ansatte, men selv hvis denne gruppe fraregnes, er der et fald på 9 procent i indkomsten, efter huslejen er betalt.

Tallene viser også, at kun de tre tiendedele af briterne med de højeste indtægter har oplevet en lønfremgang over gennemsnittet, og de dårligst stillede tre tiendedele har oplevet en stagnerende eller ligefrem en tilbagegang i deres indkomster. Samtidig ses det, at de, der i forvejen var bedst stillede, også er de, som har oplevet den største indkomstfremgang, og at middelklassen har haft en gennemsnitlig indkomstfremgang lig perioden før 1979.

Der kan altså ikke herske den fjerneste tvivl om, at de rigeste i Storbritannien er blevet rigere og at de fattige ikke er blevet det – og at nogen af dem måske ligefrem er blevet fattigere. Middelklassen ser til gengæld ud til at være uberørt af de forandrede vinde.

New Labour – old politics?

Regeringsskiftet i 1997, hvor New Labour overtog magten efter 18 år med konservativt styre, har ikke ændret meget på dette mønster. Dette kan måske undre, da en af New Labours første handlinger var at indføre en lov om minimumsløn, sådan som det er kendt fra en række andre europæiske lande. Minimumslønnen i Storbritannien er i dag blot omkring 50 kroner pr. time. Men uligheden er faktisk steget en anelse mellem 1997 og 2002, sådan som det også er tilfældet i mange andre, men ikke alle europæiske lande.⁷⁾ Mønsteret er ellers, at uligheden steg i de lande, som i forvejen havde den laveste ulighed, mens den generelt faldt i lande med høj ulighed – men altså ikke i Storbritannien.

Det er også værd at bemærke, at de EU-lande, der har en større ulighed end Storbritannien, også alle er blandt de fattigere lande i EU – bortset fra Italien, som derimod er kendetegnet af et stort økonomisk skel mellem det stenrige Nord- og det fattige Syditalien.

Ulighed og vækst

Det er ikke alle, som mener, at denne udvikling er et problem. Et almindeligt argument blandt visse politikere er som bekendt, at øget ulighed ikke er så skidt endda – blandt de mere seriøse forklares argumentet med, at ulighed skaber dynamik og vækst og derfor også er en god ting for de dele af befolkningen, som har de laveste indkomster. De rige investerer mere, så flere rige vil betyde flere investeringer. Større ulighed øger også villigheden til at arbejde mere, og det øger selvfølgelig den samlede materielle velfærd. Når det regner på præsten, drypper det på degnen. Derfor skal topskatten ned, og det samme skal de sociale ydelser, så det kan betale sig at arbejde. Den stive arbejdsmarkedsregulering skal væk, så arbejdsmarkedet nemmere kan tilpasse sig ændrede forhold. Det vil føre til faldende ledighed og øget økonomisk vækst.

Man kan imidlertid også argumentere omvendt. Når lønnen stiger, eller skatten falder, skal man arbejde mindre for at få råd til ferierejsen, det nye samtalekøkken og afdragene på bil og bolig. Øget ulighed eller lavere skat kan altså lige så godt føre til lavere som til højere arbejdsindsats – alt andet lige.⁸⁾ Og større ulighed fører måske nok til øgede investeringer, men det kan samtidig føre til lavere efterspørgsel, fordi de penge, der spares op, jo ikke bliver brugt til forbrug. Faldende forbrug kan være lige så skadeligt for økonomien som manglende investeringer. Desuden kan det faktisk føre til, at investeringerne på længere sigt udebliver alligevel, fordi den faldende efterspørgsel fører til svigtende afsætning og dermed til lavere fortjeneste på den investerede kapital.

I løbet af halvfemserne blev det klart, at hypotesen om at øget ulighed skulle fremme økonomisk vækst i al fald ikke ser ud til at holde i de fattige lande. En nylig undersøgelse baseret på Luxembourg Income Studys database viser, at det formentlig heller ikke passer for de rige landes vedkommende. Af en gruppe med 16 af verdens rigeste lande (de fleste EU-lande og USA, Canada og Australien) passede kun fem på tesen. Fire andre landes erfaringer var i direkte modstrid med tesen, heriblandt New Zealand.⁹⁾

7)
Steward 2005

8)
Greve 2005

9)
Kenworthy 2003

En tilsvarende undersøgelse fra Luxembourg Income Study svækker ligeledes påstanden om en sammenhæng mellem økonomisk vækst og fravær af omfattende velfærdsordninger til reduktion af fattigdom. Ud af undersøgelsens 16 lande (de fleste EU-lande og USA, Canada og Australien) oplevede fire lande stor reduktion i den absolutte fattigdom og ringe økonomisk vækst, fire lande oplevede stor reduktion af relativ fattigdom og god vækst.¹⁰⁾ Syv lande oplevede både ringe fattigdomsreduktion og ringe vækst, og kun et land oplevede en kombination af ringe reduktion af relativ fattigdom og god vækst. Samme undersøgelse nævner New Zealand som et eksempel på et land, hvor selv den absolutte ulighed øgedes, uden at dette satte sig spor i øget vækst.

Eller med andre ord: Undersøgelsen fandt hverken sammenhæng mellem ulighed, sociale udgifter og vækst i de rige lande.

Socialminister Eva Kjer Hansen i Jyllands-Posten, 18 september 2005:

“Vi står midt i et opgør med årtiers socialde-mokratisk inspireret lighedsmageri. Det er slut nu. Uligheden er der. Og uligheden må gerne blive større, for den skaber dynamik i samfundet. Vi skal bare sikre, at dynamikken også kommer de dårligst til gode.”

Tal fra OECD kunne imidlertid godt pege på en vis positiv sammenhæng mellem Thatchers dereguleringspolitik og økonomisk vækst. Fra 1970 til 1980 var væksten i bruttonationalproduktet gennemsnitlig 1,9 procent pr. år, mens den i de følgende tre årtier lå mellem 2,4 og 2,6 procent per år. Det er en smule bedre end Danmark, som kun kan måle sig med Storbritannien i vækst i 1970erne og 1990erne, (men altså ikke i 1980erne eller de seneste år) og det er også pænt i forhold til EU-gennemsnittet for årene efter 1980 (se figuren nedenfor). Det lykkedes også at skabe et vist fald i den inflation, som især i halvfjerdserne havde plaget britisk økonomi, og en vis bedring i produktiviteten kunne også konstateres.

Men man kan imidlertid ikke slutte, at den bedre situation skulle være et direkte resultat af deregulering. For selv om væksttallene er bedre end i halvfjerdsernes krise, kan de ikke måle sig med den gennemsnitlige vækst i de gennemregulerede tressere, hvor inflationen også var lavere og produktivitetsvæksten højere.¹¹⁾ Ydermere må man konstatere, at produktivitetsvæksten i andre lande, som ikke fulgte den samme dereguleringspolitik, også lå pænt over det, Storbritannien kunne præstere. Således var væksten i produktiviteten i Storbritannien mellem 1979 og 1990 13,1 procent, mod 20,1 i Italien, 22,1 procent i Tyskland, 30,2 procent i Holland, 36,4 procent i USA og 56,9 procent i Japan¹²⁾ – alle lande med vidt forskellige grader af statslig indblanding i økonomien.

10)
Scruggs, Allan 2005

11)
Martin 1992.

12)
ibid

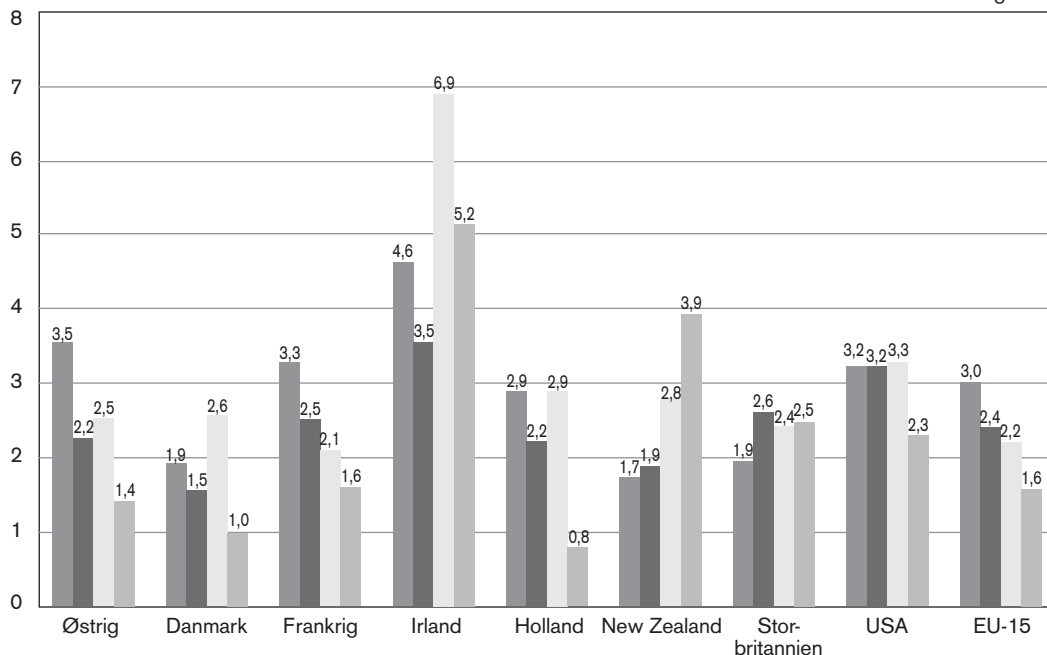
Vækstrater i procent udvalgte OECD lande

Procent

Kilde: OECD

Figur 1.2

- 1970-1980
- 1980-1990
- 1990-2000
- 2000-2004



Absolut og relativ fattigdom

Det kan altså diskuteres om der er en sammenhæng mellem deregulering, øget ulighed og vækst. Det kan imidlertid ikke diskuteres om det tilhørende argument for deregulering, nemlig at den vækst, der angiveligt skulle følge af deregulering og øget ulighed, også er til gavn for dem med de laveste indkomster og de ledige. Tallene fra Storbritannien viser med al tydelighed, at øget ulighed ikke har været til gavn for de dårligst stillede. Selv om det regnedes på præsten, var der ikke mange dråber til degnen.

Procent af

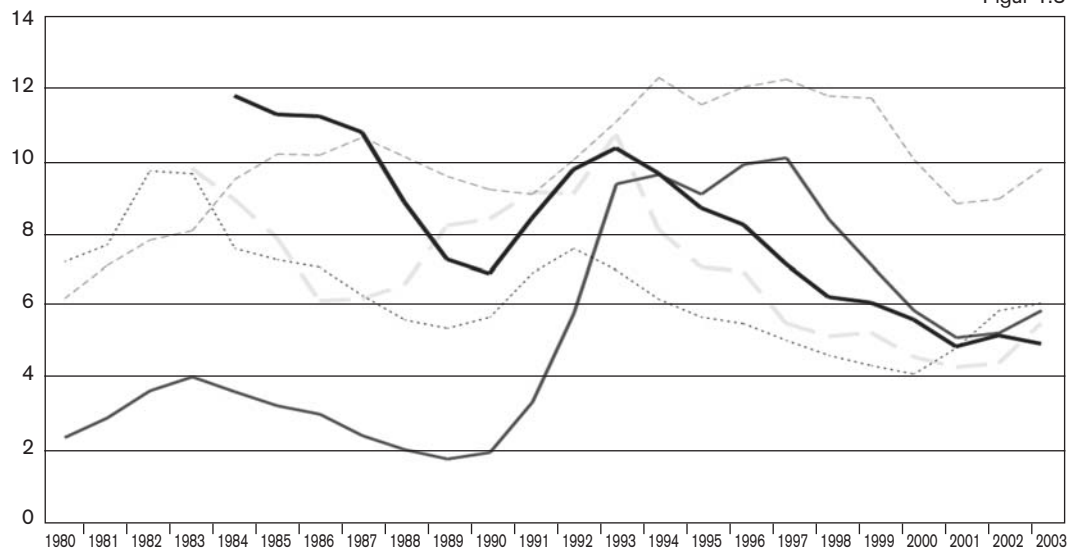
Ledighed i udvalgte lande

arbejdsstyrken

Kilde: OECD

Figur 1.3

- Danmark
- - - Frankrig
- Sverige
- Storbritannien
- USA



Ledigheden i Storbritannien var gennem det meste af firserne og halvfemserne højere end i Danmark og en række andre OECD lande, og langt flere måtte have hjælp af velfærdsstatens sikkerhedsnet (se afsnittet om sociale ydelser). Både fattigdom og marginalisering steg markant.

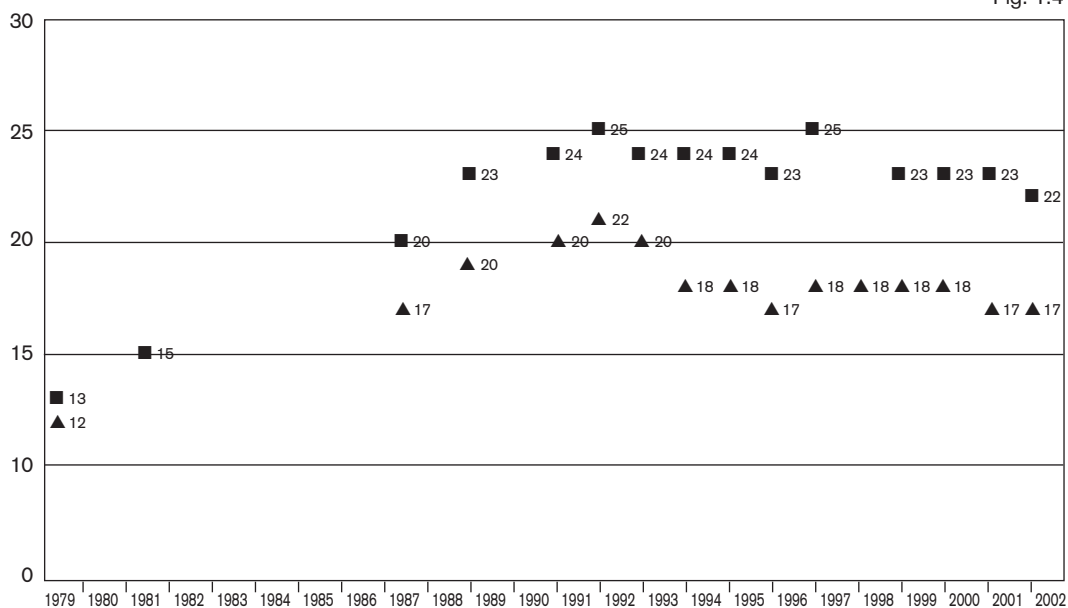
Den absolutte fattigdom er ganske vist faldet i den rige del af verden, og derfor også i Storbritannien. Begrebet absolut fattigdom forsøger at indfange, hvor mange som kun har, hvad der er nødvendigt for rent fysisk at overleve, og udtrykkes i et fast minimumsbeløb, som anses for tilstrækkeligt til dette. I de fattige lande fastsættes absolut fattigdom ofte til et beløb på mellem 1 eller 2 US\$ pr. dag. Det er selvfølgelig en totalt ubrugelig definition i de rige lande. En undersøgelse baseret på Luxembourg Income Studys database fastsætter grænsen for absolut fattigdom til, hvad der svarer til købekraften af en indtægt på 40 procent af USA's gennemsnitsindtægt i 1986. I midtfirserne lever 17,1 i Storbritannien for dette beløb, hele 39,5 procent af irerne og 8,7 procent af danskerne. Ifølge de senest tilgængelige tal for disse lande er denne gruppe faldet til 11,8 procent i Storbritannien og 15,4 procent i Irland, mens den er faldet en anelse til 7,3 procent i Danmark.¹³⁾

Fattigdom måles imidlertid sjældent i absolutte termer i den industrialiserede verden. I stedet defineres fattigdom i forhold til en normal levestandard i det pågældende samfund. Tankegangen er, at fattigdom ikke bare handler om materiel nød, men også om at være afskåret fra at deltage i et normalt socialt liv med de fleste af de aktiviteter, der knytter sig til det, der hvor man nu bor. I et samfund, hvor ingen har penge, vil det være muligt at deltage i det sociale liv, selv om man har forholdsvis få midler. Børnene i Brasilien spiller fodbold med en gammel konservesdåse på stranden, og de voksne mødes på gaden eller måske i en interimistisk bar i et skur i det kvarter, hvor de bor. Men hvis de fleste spiller fodbold i den lokale fodboldklub, møder deres kærester på diskoteker eller går ud med deres venner og spiser på restauranter, er de familier, der ikke har råd til disse aktiviteter i fare for at blive ekskluderet socialt, selv om de måske på et absolut mål er bedre stillede end de fattige i Brasilien.

Andel af den britiske befolkning som lever i husstande med mindre end 60 procent af gennemsnitsindkomsten før og efter boligudgifter

Kilde: Flaherty; Veit-Wilson, Dorman 2004

Fig. 1.4



Den relative fattigdom måles almindeligvis ved en procentsats af gennemsnitsindkomsten i det pågældende land, typisk 60 procent, men af og til ses også 50 procent, og en sjælden grad også 40 procent. Ofte indregnes også den økonomiske fordel, der kan være ved at bo flere erhvervsaktive sammen. Fattigdomsgrænsen for en enlig sættes således ofte ved et højere beløb end for en familie, fordi en enlig ikke har samme mulighed for at købe rationelt ind etc. EU-kommissionen bruger 60 procent af en gennemsnitsindkomst i det land, hvor man bor, som definition for relativ fattigdom.¹⁴⁾

Som det ses af figur 1.4, så var der før Thatcher epoken ca. 10 procent som levede for 50 procent eller mindre end gennemsnitsindkomsten – 5 procent klarede sig for mindre end 40 procent og omkring 18 procent for mindre end 60 procent af gennemsnitsindtægten efter huslejen blev betalt. Og tendensen er svagt faldende på alle målene, især i slutningen af halvfjerdserne.

Antallet af fattige målt på denne måde øges voldsomt i Thatcher årene. I starten af halvfemserne er antallet af relativt fattige efter kommissionens definition steget til godt 30 procent af den britiske befolkning. Knap 25 procent klarer sig for mindre end 50 procent af gennemsnitsindkomsten og knap 15 procent må nøjes med 40 procent eller mindre.¹⁵⁾

Opgjort efter husstande er andelen lidt lavere – hvilket kan skyldes, at en stor del af de fattige også er enlige. Men også når man tæller antallet af briter, der lever i en husstand med mindre end 60 procent af gennemsnitsindkomsten, er tallet betydeligt. I 2002 levede 12,5 millioner mennesker eller 22 procent af den britiske befolkning i en husstand med mindre end 60 procent af, hvad britiske familier havde til at leve for efter at have betalt deres huslejudgifter.¹⁶⁾ Eller med andre ord: lidt mindre end ¼ af alle britiske familier er fattige efter denne definition af fattigdom.

I 1979, samme år som de konservatives 18 årige regeringsperiode startede, var samme tal 7,1 millioner eller 13 procent af befolkningen. Eller lidt mere end 1/10. Op gennem tresserne og halvfjerdserne havde fattigdommen generelt været svagt faldende¹⁷⁾, men som figuren viser, steg antallet af fattige familier dramatisk derefter frem til 1992, for derefter først at stabilisere sig på et højt niveau og derefter at falde moderat.

Tallene viser således også en svag forbedring siden de absolutte maksimum-punkter i 1993 og 1997¹⁸⁾ – da var det altså netop ¼ af alle briter som levede under EU's officielle fattigdomsgrænse. Denne forbedring skyldes formentlig to forhold, nemlig dels en bedring af beskæftigelsessituationen, og dels at det reformerede New Labour, efter det kom til magten i 1997, lavede forskellige sociale genopretninger, bl.a. et skattefradrag for familier med meget lav indkomst (se kapitlet om arbejdsmarkedet).¹⁹⁾

Det er også her bemærkelsesværdigt at forskellen mellem fattigdom før og efter betaling af boligudgifterne øges i hele perioden. Mens boligudgifter øgede antallet af fattige med 1 procent i 1979 flyttede boligudgifterne i 1997 hele syv procent af den britiske befolkning ned under fattigdomsgrænsen. I 2001-02 var det samme tal dog dalet til fem procent. Et rimeligt bud på en forklaring på boligprisernes effekt er en kombination af de stigende ejendomspriser og den konservative boligpolitik, som sigtede på at fremme boligejerskab på bekostning af almene lejerboliger (herom senere).

Fattigdom målt efter forbrugsmulighed

Det relative fattigdomsmål på 60 procent af gennemsnitsindkomsten kan forekomme tilfældigt valgt. Hvorfor ikke 55 procent eller måske 40? Derfor har et hold forskere forsøgt at lave en undersøgelse af fattigdom, som i stedet tager udgangspunkt i, hvad briterne generelt opfatter som nødvendige goder, og hvem der mangler disse. Undersøgelsen er kendt som "Fattigdom og social eksklusion i Storbritannien" (Poverty and social exclusion in Britain) eller PSE undersøgelsen og bygger på data fra 1999.²⁰⁾ Undersøgelsens deltagere var udvalgt, sådan at de var repræsentative for den britiske gennemsnitsbefolkning. Det er derfor sandsynligt, at procenterne afspejler forholdene i befolkningen generelt.

14)
Oplyst af folketingets
EU oplysning

15)
Goodman, Johnson,
Webb 1997

16)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

17)
Pantazis, Gordon, Levits
2006

18)
Bemærk at 1997 kun er
maksimum efter huslejebe-
taling – hvilket er med til at
understrege de stigende
boligprisers betydning for
fattigdom i det britiske
samfund.

19)
Howarth, Kenway 2004

20)
ibid

Undersøgelsen definerede fattigdom som den situation, hvor en person måtte undvære to eller flere af de ting, som undersøgelsens deltagere havde identificeret som nødvendige for et normalt liv. Disse var ting som "en seng med tilbehør, varme i boligens opholdsrum, et hjem uden fugt, at kunne besøge venner eller familie ved hospitalsindlæggelser, medicin som er ordineret af en læge" men ikke f.eks. opvaskemaskine, mobiltelefon, adgang til internet eller kabelTV.

Fattigdom og familietype

Andel i forskellige familietyper som lever i en husstand med mindre end 60 procent af gennemsnitsindkomsten, efter boligudgifter er betalt

Kilde: Flaherty: Veit-Wilson, Dornan 2004

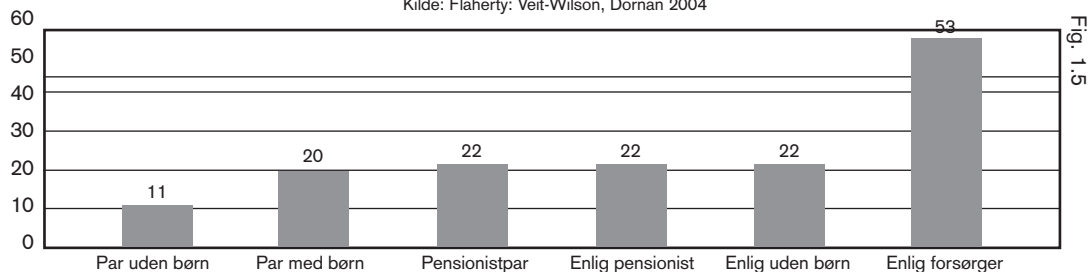


Fig. 1.5

Kriteriet for fattigdom i PSE undersøgelsen var således ganske striks. Alligevel viste undersøgelsen at 26 procent af undersøgelsespersonerne manglede mindst 2 af de ting, som undersøgelsesdeltagerne opfattede som nødvendigheder, og 14,2 procent manglede en af tingene. Tidligere tilsvarende undersøgelser havde vist at 14 procent af alle husholdninger i 1983 manglede tre eller flere alment accepterede nødvendigheder, og at tallet i 1990 var steget til 21 procent. PSE undersøgelsen viste, at dette tal i 1999 var 24 procent. Målt på denne måde kan man altså sige, at omkring $\frac{1}{4}$ af alle briter i dag er fattige, og undersøgelsen bekræfter desuden billedet fra de mere gængse måder at måle udviklingen. Antallet af fattige er steget markant indenfor de seneste 20 år.

Konklusion

Det står således uden for enhver diskussion, at både fattigdom og ulighed er øget dramatisk, siden Thatcher overtog magten i 1979. Forskellen mellem rig og fattig er øget dramatisk. De fattigste har intet mærket til den generelle velstandsstigning, alle vestlige samfund har oplevet siden 1980. Deres andel af kagen er altså blevet væsentligt mindre. Mellemlagene har fulgt med velstandsudviklingen, mens de rigeste har oplevet, at deres bid af den samlede velstand er blevet væsentligt større.

Ikke overraskende viser denne udvikling sig også i en markant forøget andel af den britiske befolkning, som lever under den relative fattigdomsgrænse, uanset om man bruger det generelt accepterede mål på 60 procent af gennemsnitsindkomsten eller sætter grænsen lavere. Op mod $\frac{1}{4}$ af alle britiske familier lever i dag under den relative fattigdomsgrænse. Nogenlunde samme tal finder man, hvis man i stedet tager udgangspunkt i, hvad et flertal af den britiske befolkning opfatter som et minimums-velstandsniveau. Udviklingen på boligmarkedet har i ikke uvæsentlig grad bidraget til den øgede fattigdom.

Tallene synes også at bekræfte den stigende skepsis over for teorien om, at stigende ulighed skaber øget dynamik og vækst i et samfund. Selvom væksten i Storbritannien i perioder har været højere end i f.eks. Danmark, er der også eksempler på lande, som både har haft højere vækst, en større grad af regulering og lighed end Storbritannien.

Det reformerede New Labours tilbagevenden til magten i 1997 synes at have haft en lille positiv virkning. Selvom uligheden ikke er reduceret, viser tallene et mindre fald i antallet af fattige familier. En mulig forklaring herpå er New Labours mindsteløn, men også en mindre pensionsreform og indførelse af skattefradrag for lavtlønsfamilier (omtales senere) kan have haft en positiv virkning.



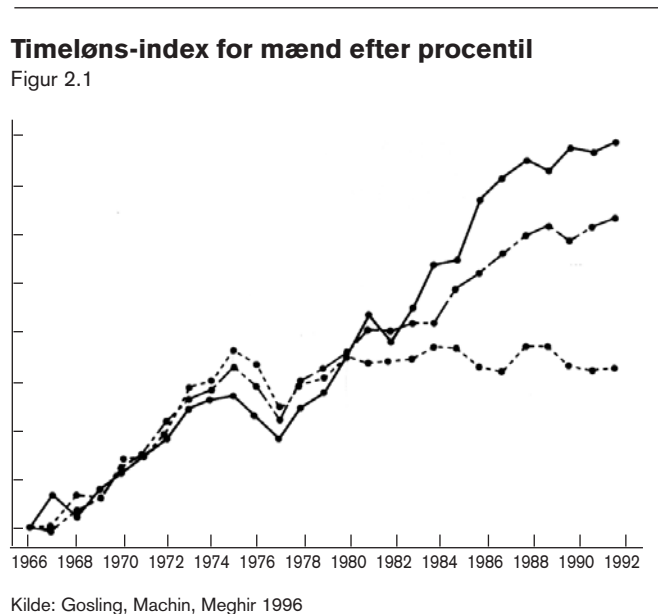
Arbejdsmarkedet i Storbritannien

Den stigning i uligheden og fattigdommen, som blev påvist i forrige kapitel, skyldes i høj grad ændringer i forholdene på arbejdsmarkedet. Da nyliberalismen kom til Storbritannien, kom fænomener som "working poors" og store lønforskelle også. Årene inden Thatchers magtovertagelse havde været præget af en svag tendens til indkomstudjævning mellem rige og fattige. Men efter de konservatives magtovertagelse eksploderede lønforskellene. De lavest lønnede fik efter 1979 ikke megen glæde af den fortsatte velstandsudvikling i Storbritannien. De fleste oplevede, at lønudviklingen stagnerede, nogle endda faldende lønninger. Det var især kvinder, ufaglærte og folk på deltid, der ikke blev inviteret med til velfærdsfesten. Sidstnævnte gruppe er ofte kvinderne i småbørnsfamilierne, som vælger at gå på deltid, fordi der ikke er et udbygget system af offentlig dagpleje, og de private pasningsmuligheder er dårlige og dyre.

I det følgende vil denne udvikling blive dokumenteret, og det vil blive vist, at den i Danmark tidligere fremførte påstand om, at høje mindstelønninger i realiteten er usolidariske og egoistiske, fordi de hindrer, at de mange ledige lavtuddannede kan komme ind på arbejdsmarkedet, ikke kan dokumenteres i Storbritannien. Samtidig med de øgede lønforskelle sker der på det nærmeste et sammenbrud i uddannelsesindsatsen over for de ufaglærte på arbejdsmarkedet, og ledigheden stiger drastisk. Den øgede ledighed har sammen med en fagforeringsfjendsk politik medvirket til at svække fagbevægelsens indflydelse, og en stor del af den britiske økonomi er i dag præget af lave uddannelser, lave lønninger og lav produktivitet.

Fattigdom blandt lønmodtagerne – "the working poors"

Figur 2.1 viser lønudviklingen for de 10 procent dårligst lønnede, for de der ligger midt i lønspekteret og for de 10 procent rigeste. Udgangspunktet er 1966, hvor lønnen sættes til index 100. Figuren viser med al tydelighed, hvordan lønstigningerne følges nogenlunde ad frem til 1980 – de laveste lønninger stiger en smule mere end de højeste, især i slutningen af perioden. Resultatet er naturligvis en udjævning af lønforskellene. De 10 procent lavest lønnede havde ved udgangen af 1974 en løn, som var 40 procent højere end i 1966, mens det tilsvarende tal for de 10 procent bedst lønnede var 25 procent. Men efter 1980 er de tydeligt, at lønningerne for de 10 procent lavest lønnede stagnerer og forbliver på



al tydelighed, hvordan lønstigningerne følges nogenlunde ad frem til 1980 – de laveste lønninger stiger en smule mere end de højeste, især i slutningen af perioden. Resultatet er naturligvis en udjævning af lønforskellene. De 10 procent lavest lønnede havde ved udgangen af 1974 en løn, som var 40 procent højere end i 1966, mens det tilsvarende tal for de 10 procent bedst lønnede var 25 procent. Men efter 1980 er de tydeligt, at lønningerne for de 10 procent lavest lønnede stagnerer og forbliver på

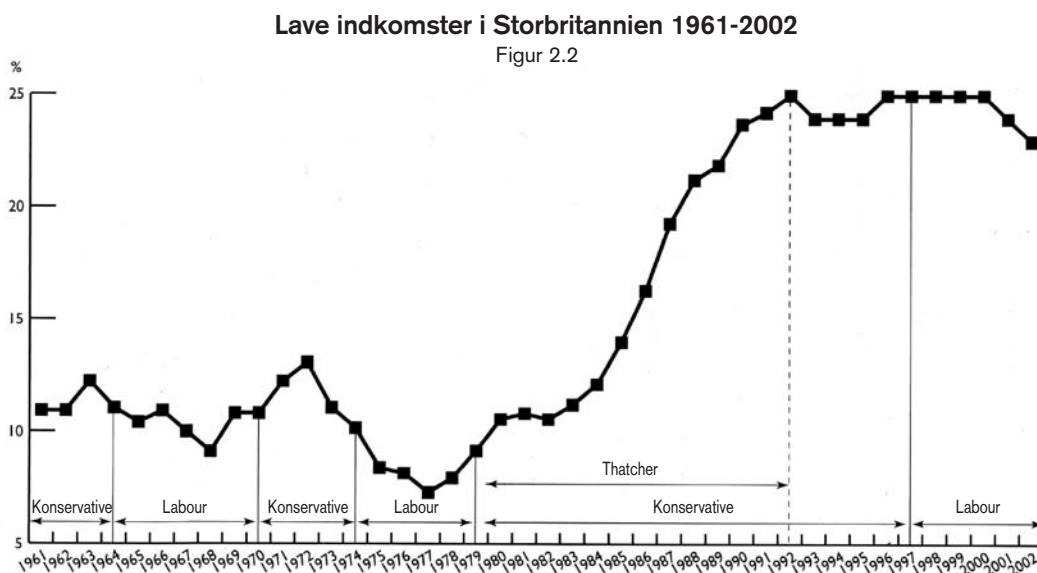
det samme niveau, mens den for gennemsnittet steg med 35 procent og for de 10 procent højestlønnede steg med mere end 50 procent.²²⁾

Det er især de ufaglærte, som ikke har haft del i lønfremgangen siden 1979. Reallønnen er i midten af halvfemserne stort set den samme for denne gruppe, som den var i 1978. Faglærte arbejdere har klaret sig lidt bedre, men de store lønstigninger skal findes hos de liberale erhverv og blandt de ledende medarbejdere.

I realiteten er der i løbet af den konservative regerings tid ved magten opstået et stort arbejdsmarked præget af lave lønninger og lav produktivitet. Denne udvikling ses til dels af figur 2.2, som viser antallet af briter, som må nøjes med en indkomst under halvdelen af det britiske gennemsnit.²⁵⁾

Selv om situationen er bedret en smule, siden New Labour kom til magten i 1997, var der i 2004 stadig mellem 6½ og 7 millioner briter, som måtte klare sig for en timeløn på omkring 6-7 £ (60 til 70 kroner) eller mindre. Af disse er mere end fire millioner kvinder og ca. 2½ million mænd. 3½ million (eller halvdelen) er fuldtidsansatte (lige mange mænd og kvinder). Af de 3½ million halvtidsansatte er 4/5 kvinder.²⁶⁾

25 procent af de lavtlønnede finder man i handelssektoren – både detail og en gros. Andre 25 procent er offentligt ansatte i sundheds- uddannelses- eller socialektoren. 15 procent findes inden for områder som rengøring og vagttjenester, og de sidste 10 procent findes inden for området hotel og catering.²⁷⁾



Kilde: Pantazis, Gordon, Levitas 2006

22)
Harkness, Machin,
Waldfoegel 1996

25)
Pantazis, Gordon,
Levitas 2006

26)
Howarth, Kenway 2004

27)
Howarth, Kenway 2004

29)
Stewart 2005

Væksten i lavtlønsområdet er i en vesteuropæisk sammenhæng et særligt britisk fænomen. I de fleste OECD lande voksede beskæftigelsen mere i godt betalte sektorer af økonomien – med tre undtagelser: Portugal, hvor væksten var i mellemområdet, og Holland og UK, hvor væksten foregik i de dele af økonomien, hvor lønnen er dårlig. År 2000 tjente lige under 20 procent af britiske arbejdere mindre end 2/3 af gennemsnitslønnen, hvilket er væsentligt flere end det øvrige OECD på nær 4 lande: Korea, USA, Canada og Ungarn. I Belgien var det samme tal 8 procent, i Tyskland 12 og i Australien 15. Og selv om andelen af lavtlønnede også er vokset i Holland, er den stadig under 15 procent.²⁹⁾

Mindsteløn

Den nationale mindsteløn blev indført ved lov i april 1999 af New Labour og var den gang £3,60 for alle over 22 og £3,00 for lønmodtagere mellem 18 og 21 år. Siden er mindstelønnen blevet reguleret en række gange, således at den i 2006 udgjorde £ 5,35 pr. time – eller godt 50 kr.³⁰⁾

Stigningstakten var i begyndelsen forholdsvis moderat, men de lidt større stigninger i oktober 2001, 03 og 04 har resulteret i, at den samlede stigning fra 1999 til 2004 har været 35 procent, 9 procent højere end den gennemsnitlige lønudvikling.³¹⁾ Mindstelønnen har således bidraget til at mindske indkomstforskellen mellem de dårligst betalte og de, som tjente gennemsnitslønnen.

Mindstelønnen har også gavnet ligestillingen, om end kun moderat (og mindre end faglig organisering har gavnet, se senere i dette kapitel). 11 procent af den kvindelige arbejdsstyrke har fået bedret deres løn mod 4 procent af mændene, men lønforskellen mellem mænd og kvinder på omkring 23 procent er kun blevet formindsket med omkring ½ procent som følge af den lovfæstede mindsteløn.

Den officielle vurdering er, at i alt ca. 1,2 millioner eller omkring 5 procent af arbejdsstyrken fik glæde af den ny mindsteløn, da den blev indført, og at dette tal i 2004 var steget til 1,7 millioner. Men myndighederne erkender også, at der har været meget lille effekt på lønningerne lige over mindstelønnen.³²⁾

Men selv om indførelsen af en lovfæstet mindsteløn har været et fremskridt for de arbejdende fattige, er den endnu ikke høj nok til at løfte de lavtlønnede ud af fattigdommen. Ifølge Catherine Howarth og Peter Kenway fra New Policy Institute behøver enlige og par, hvor begge arbejder, en timeløn på omkring £5,30 for at undslippe fattigdom.³³⁾ Ved en arbejdsuge på 40 timer giver det ca. £212 pr uge eller godt 2.100 Kr. før skat. To voksne lønmodtagere med børn har brug for omkring £7, og den førhen traditionelle familie med en forsørger, en hjemmegående voksen og to børn kan ikke holde sig fri af fattigdom med en løn på under £12 pr. time. Ifølge denne beregning er den lovbefalede mindsteløn altså selv for enlige for lav til at sikre mod fattigdom.

Den britiske mindsteløn er i lighed med mindstelønnen i en række lande ikke tilstrækkelig til at de lavtlønnede over den relative fattigdomsgrænse. Bortset fra Spanien er UK's mindsteløn den laveste i Europa, da den kun svarer til ca. 35 procent af den britiske gennemsnitsløn.³⁴⁾ Den britiske regerings lavtlønskommission har ganske vist en noget højere vurdering end disse tal, som stammer fra en uafhængig undersøgelse. Ifølge kommissionens tal var den britiske mindsteløn over 45 procent af den gennemsnitlige timeløn i 2003. Men selv om dette tal giver briterne en lidt bedre placering på ranglisten, er det stadig langt fra Belgien, Frankrig, Italien, Holland og helt sikkert også Danmark, som er de eneste lande, hvor mindstelønnen er nok til at holde sig fri af relativ fattigdom.³⁵⁾

Lønninger i forskellige sektorer af økonomien

Tablet 2.1 viser gennemsnitslønnen for forskellige dele af økonomien. Her kan man se, at gennemsnitslønningerne heldigvis ligger over mindstelønningerne og også er høje nok til at holde de fleste fri af ovennævnte fattigdomsdefinition, hvis de er enlige. Man skal være akademisk uddannet eller tilsvarende før man kan tillade sig mandlig-forsørger familien uden at skulle leve meget nøjsomt.

Håndværkere og maskinarbejdere i industrien klarer toforsørgerfamilien med to udearbejdende og børn, mens ansatte i de mindre lukrative dele af servicesektoren (f.eks. personlig service eller detailhandel) må spænde livremmen ind, hvis de har børn, selv på to fuldtidsindtægter.

Måske i erkendelse af dette og af at mindstelønnen ikke var tilstrækkelig til at holde folk ude af fattigdom, indførte New Labour også et skattefradrag for de lavestlønnede som et mid-

30)
HM Revenue & Customs,
http://www.hmrc.gov.uk/nmw/nmw_abou.htm

31)
Howarth, Kenway 2004

32)
Howarth, Kenway 2004

33)
Ibid.

34)
Stewart 2005

35)
Stewart 2005

Brutto gennemsnitstimeløn for erhvervsgrupper (ekskl. overtid) i Storbritannien 2004				
Tabel 2.1				
Erhvervsgrupper	Alle £	Mænd £	Kvinder £	Kvinder i % af mænd
Direktører og andre ledende medarbejdere	19,16	17,04	13,16	77,2
Specialister og andre højtuddannede	17,10	17,35	16,84	97,1
Mellemuddannede teknikere	12,34	12,97	11,72	90,4
Faglærte	9,18	9,47	6,15	64,9
HK og lignende	8,06	8,80	7,92	90,0
Maskinarbejdere	7,82	8,07	6,39	79,2
Personlig service	6,68	7,23	6,58	91,0
Andet ufaglært	5,81	6,69	5,31	79,4
Butikspersonale	5,63	6,08	5,50	90,5
Alle	9,29	10,73	7,97	74,3

Kilde: Howarth, Kenway 2004 – 1 £ svarer til kr. 11,07 pr. 1.12.06

del til at mindske antallet af arbejdende fattige. Fradraget kan opnås af alle med et minimum af tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fulde fradrag på £1.665 (ca. 17.000 kroner) pr. år, som ydes til alle med en indkomst lavere end £5.220 pr. år (ca. 53.000 kroner). Herefter nedtrappes beløbet gradvist for højere indtægter og når nul omkring £10.000 pr. år (100.000 kroner), mens der omvendt ydes yderligere fradrag for forsørgere (forhøjet for enlige forsørgere) og for nedsat arbejdsevne.³⁶⁾

Der er ingen tvivl om, at disse fradrag for lavtlønnede har været en håndsrækning til de dårligst stillede på det britiske arbejdsmarked.³⁷⁾ Trods dette er der også en række problemer ved skattefradrag som løsning på problemet med de arbejdende fattige (og ledighed som følge af høje mindstelønninger).

For det første er det en meget dyr ordning. I 2002 gik den britiske stat glip af £6.6 milliarder (billion) i skat, altså godt 66 milliarder kroner.³⁸⁾ For det andet kan ordningen lige så vel ses som statsstøtte til arbejdsgiverne, som på den måde slipper for at betale en ordentlig løn til sine ansatte. Forskellige forskningsresultater antyder således, at skattefradragene gør det lettere for arbejdsgiverne at finde folk, som er villig til at arbejde for lave lønninger, og således medvirker til at fastholde det lave lønniveau på skatteydernes bekostning.

36)
Welfare benefits and tax credits handbook, Child Poverty Action Group 2006

37)
Interview Paul Dornan, Child Poverty Action Group, London 4. juli 2006

38)
Gray 2004

I oktober 2004 hørte denne rapport forfatter en jakkesætklædt herre udtale følgende til en anden herre i jakkesæt i London Underground:
Det er utroligt – når man ringer til et dansk kontor efter kl. 17, så er der ingen, der tager telefonen – de er alle sammen gået hjem.

Briterne har en højere ledighed end danskerne, og også i en europæisk sammenhæng er ledigheden høj. Men i lighed med deres engelsktalende venner i USA så arbejder de, som har et arbejde til gengæld ganske mange timer hver uge, hvis de har et fuldtidsjob.

Arbejdstiden for mænd har været faldende gennem det meste af det 20. århundrede. I midten af det 19. århundrede arbejdede mændene typisk omkring 55 timer pr. uge, men omkring første verdenskrig og i årene efter den anden har arbejdstiden været faldende. Denne tendens slutter imidlertid abrupt efter den konservative regerings magtovertagelse i 1981.³⁹⁾ Ved udgangen af halvfemserne havde kun 36 procent af de britiske lønmodtagere en arbejdsuge mellem 35 og 40 timer – det tilsvarende tal for EU var 72 procent. I 1988 toppede antallet af mænd, som arbejder mere end 46 timer pr. uge – da var det 41 procent, mod 23 procent i det øvrige EU.⁴⁰⁾

De lange arbejdsuger hænger bl.a. sammen med Thatcher regeringens modstand mod regulering af arbejdsmarkedet. Da EU vedtog direktivet om den sociale dimension i EU, valgte Storbritannien at holde sig udenfor. Det samme var tilfældet med hensyn til Det europæiske Arbejdstidsdirektiv. Dette direktiv, hvis formål var at beskytte arbejdernes helbred og sikkerhed, begrænsede den gennemsnitlige arbejdsuge til et maksimum på 48 timer og krævede samtidig ret til betalt ferie for alle ansatte.⁴¹⁾ Efter Labours magtovertagelse trådte arbejdstidsdirektivet i kraft også i Storbritannien. Det skete i oktober 1998. Efterfølgende har der været et moderat fald i de britiske mænds gennemsnitlige arbejdsuge. Storbritannien er således ikke længere det EU-land, der har den længste arbejdsuge for mænd – det har siden 2001 været Grækenland tæt fulgt af Irland. Kvindernes gennemsnitlige arbejdsuge, som ligger pænt under mændenes og også pænt lavere end direktivets maksimum er relativt uændret omkring de 31 timer. De britiske mænd arbejdede gennemsnitligt 39,1 timer pr. uge ved årsskiftet 2005/06, og kvinderne 34 timer.⁴²⁾

Et andet kendetegn ved det britiske arbejdsmarked er, at det er stærkt kønsopdelt, især for de aldersgrupper der typisk har børn. En undersøgelse gennemført af Kate Bishop fra den britiske stats statistiske kontor viser således, at Storbritannien adskiller sig fra både Sverige, Danmark og Frankrig, ved at kvinder og mænds normale arbejdstid ikke er den samme. Ifølge data fra EU var arbejdstiden for både mænd og kvinder i Frankrig enten mellem 31 og 35 timer eller 39 timer. I Danmark oplyste 47 procent af mændene og 43 procent af kvinderne, at deres normale arbejdsuge var på 37 timer, mens den mest almindelige arbejdstid i Sverige var 40 timer pr. uge. Storbritannien var det eneste af disse fire lande, som havde væsentlige forskelle i den normale arbejdstid for mænd og kvinder. De mest almindelige normer for en arbejdsuge var mellem 31 og 35 timer, 38 timer, 40 timer eller mere end 50 timer for de britiske mænd, mens kvindernes normale arbejdsuge enten bestod af mellem 16 og 20 timer eller mellem 31 og 35 timer.⁴³⁾

Tabel 2.2

Andel af mennesker i deltidsbeskæftigelse og med lange arbejdsdage fordelt på køn i Frankrig, Danmark, Sverige og Storbritannien				
I procent	Mere end 40 timer		Mindre end 30 timer	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Frankrig	22	10	6	29
Danmark	29	10	10	28
Sverige	14	6	9	30
Storbritannien	56	20	9	43

39) Green 2003

40) Deakin 2000

41) Green 2003

42) UK national statistics, <http://www.statistics.gov.uk/OnlineProducts/> (downloaded 16. oktober 2006)

43) Bishop 2004

Samme forskel finder man på deltidsfrekvensen blandt mænd og kvinder i de fire lande. Hvor det i alle tilfælde er under 30 procent af mændene i Frankrig, Sverige og Danmark, der arbejder mere end 40 timer på en normal arbejdsuge, er det i Storbritannien mere end halvdelen. Tilsvarende er der langt flere kvinder, som arbejder på deltid. Tallet for de øvrige lande ligger i alle tilfælde omkring de 30 procent for kvinder, mens 43 procent af de britiske kvinder arbejder på deltid. Deltid er tilmed i reglen relativt færre timer i Storbritannien end i f.eks. Danmark.

Skævheden i fordelingen af deltidsjob har klare ligestillingsmæssige konsekvenser. Deltidsansatte har en lavere indkomst og sparer mindre op til pensionen. Dette skaber i sig selv en ufordelagtig situation for de britiske kvinder. Men deltidsjob er i Storbritannien også i meget ofte forbundet med dårlig betaling og få rettigheder.⁴⁴⁾

Børnepasning i Storbritannien

Der kan være flere forklaringer på den relativt høje frekvens af kvinder i deltidsbeskæftigelse i Storbritannien. Kultur og forskelle i personlige præferencer kan spille ind, ligesom forskellige sociale ordninger kan påvirke deltidsfrekvensen.⁴⁵⁾ Der er imidlertid meget der tyder på, at en væsentlig forklaring, måske den væsentligste, er dårlige og dyre børnepasningsmuligheder kombineret med en grundopfattelse af, at børnepasning er kvindernes hovedansvar.

Det er tydeligt, at det har afgørende betydning for de britiske familiers arbejdsmønster, om der er børn i familien eller ej. Mens det store flertal af kvinderne i familier uden børn arbejder fuld tid, ændrer mønsteret sig drastisk, så snart der kommer børn ind i billedet. Langt de fleste småbørnsmødre i Storbritannien arbejder enten på nedsat tid eller ophører helt med at arbejde. I 2002 arbejdede 42,7 procent af kvinder med børn under 16 år deltids, og 25 procent var hjemmegående. Var børnene under 5 var de samme tal hhv. 39,2 procent og 35,3 procent.⁴⁶⁾ Der er meget, der taler for, at dette hænger sammen med ringe børnepasningsmuligheder. Bortset fra under de to verdenskrige har det offentlige ikke været meget aktivt i forhold til børnepasning i Storbritannien. Efterkrigstidens britiske velfærdsstat var i høj grad bygget op omkring det klassiske familieideal med en arbejdende mand og en hjemmegående husmor.

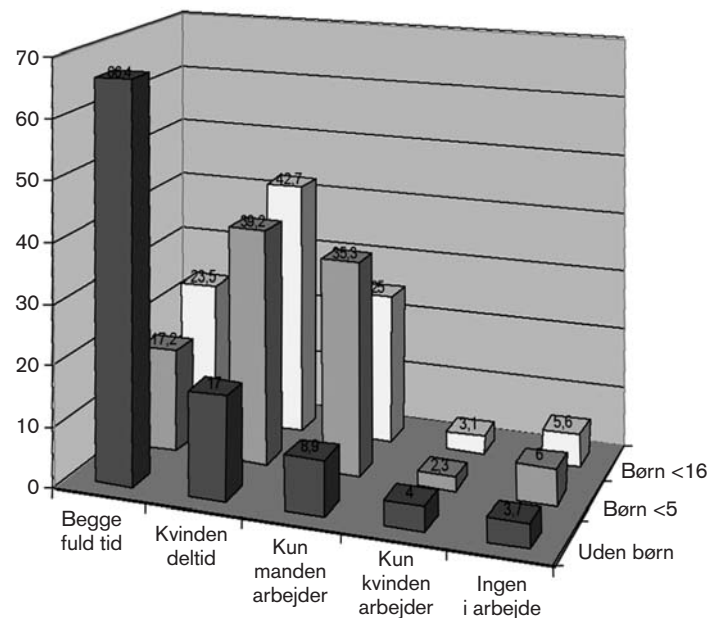
Offentlig børnepasning blev næsten udelukkende set som en velfærdsydelse til børn, hvis mødre var absolut nødt til at arbejde, eller som af andre årsager ikke selv var i stand til at tage sig af deres børn.⁴⁷⁾

Til at begynde med var den politiske interesse for området begrænset, men i løbet af 1960'erne og 1970'erne steg behovet for børnepasning, og det samme gjorde ønsket om bedre muligheder for børnepasning.

Figur 2.3

Arbejdstid – forskellige familietyper i Storbritannien

Kilde: Harkness 2003



44) Howarth, Kenway 2004

45) Bishop 2004

46) Harkness 2003

47) Randall 2004

Mislykket "pengene følger børnene" model

Da Thatcher overtog magten i 1979, var der imidlertid endnu ikke sket alverden på dette område. I modsætning til områder som dagpenge til ledige og pensioner kom der derfor ikke nogen privatiserings- eller besparelsesinitiativer. Der var ikke meget at spare på eller privatisere. Den ny politik bestod i stedet i, at alle planer om at udbygge offentlig dagpleje blev droppet. Regeringens officielle holdning var nu, at børnepasning først og fremmest skulle være "et forhold mellem forældre og private og frivillige organisationer, undtagen hvor der er specielle behov".⁴⁸⁾

Denne markedsgørelse af tilværelsen, som var en konsekvens af Thatchers nyliberale politik på dette og andre områder var i direkte konflikt med regeringens erklærede målsætning om at styrke den traditionelle familie og familiens ansvar for sine medlemmer.⁴⁹⁾ Men det, som fik de konservative til at erkende behovet for bedre adgang til dagpleje var ikke dette, men en voksende bekymring over konsekvenserne af en stigende gennemsnitsalder i den britiske befolkning. Man frygtede simpelthen, at der ikke ville være nok arbejdskraft i den produktive alder, hvis ikke man kunne få småbørnsmødrene til i større grad at påtage sig lønnet arbejde uden for hjemmene.

Pengene følger barnet – nu også i Danmark

I 2005 vedtager Folketinget på regeringens foranledning et lovforslag, der skal lette adgangen for private til at drive daginstitutioner og gøre det muligt for dem at tjene penge på det.

Midlet hertil er et "pengene følger barnet" princip, som forpligter kommunerne til at betale til den private institution, så snart barnet er berettiget til en daginstitutionspads. Kommunerne forpligtes samtidig til at føre tilsyn med, at de private institutioner overholder en række krav til kvalitet og målsætning i dagplejen.

Kilde: Daginstitutionernes Landsorganisation www.dlo.dk

Der skulle imidlertid gå mere end 10 år, før den konservative regering tog initiativ til at gøre noget for at lette adgangen til dagpleje. Efter en valgkamp, hvor både Labour og det liberale midterparti havde lovet forbedringer for børnefamilierne, proklamerede den nye konservative premierminister John Major, at også hans regering ville gøre noget for børnefamilierne. Men i overensstemmelse med nyliberal tankegang skulle det ikke ske i form af en udbygning af de stort set ikke eksisterende offentlige daginstitutioner.

Pengene skulle følge børnene i stedet. Derfor vedtog man at gennemføre et pilotprojekt, hvor hver børnefamilie i nogle udvalgte områder ville få tilbudt et børnetilskud, som var betinget af, at pengene blev brugt til at betale for dagpleje. Der var altså tale om en slags kupon eller vouchersystem. På den måde ville man søge at fastholde dagpleje som et privat anliggende.

Pilotprojektet var imidlertid ikke nogen succes. Systemet blev indgående studeret af en komité nedsat af underhuset, som kritiserede det for at være dyrt at administrere, og som stærkt betvivlede, at det var muligt at sikre, at kvaliteten af de private dagplejer var tilfredsstillende.⁵⁰⁾ Forsøgene blev herefter opgivet.

Samtidig hindrede regeringen de lokale autoriteter i selv at levere en udvidet offentlig service på dagplejeområdet. De britiske lokaladministrationer fik reduceret deres økonomiske uafhængighed. Nogen blev ligefrem nedlagt, sådan som det bl.a. skete i London, hvor overborgmesteren Ken Livingston (kendt som røde Ken), bl.a. havde finansieret en udvidelse af den offentlige dagpleje.

48)
Randall 2004

49)
Pascal 1997

50)
Randall 2004

Formel lighed – uformel diskrimination mod kvinder og lavtlønnede

Man kan mene, at de konservatives opfattelse af børnepasning som et privat anliggende for forældre og private institutioner ikke formelt var kvindediskriminerende. Men effekten var. I det britiske samfund, hvor dagligdagen i store træk var opbygget omkring opfattelsen, at børnepasning først og fremmest var kvindernes ansvar, og hvor antallet af enlige mødre var stigende, var de konservatives privatiseringspolitik med til at fastholde de traditionelle kønsroller, især for de kvinder som ganske enkelt ikke havde råd til at betale fuld pris for børnepasning.

Tendensen til at fattige familier i mindre grad end velhavende får deres børn passet er tydelig, og den er øget i årene fra 1990 til 1999. 9 procent af briterne får ikke deres børn passet, fordi det enten er for dyrt, for dårligt, eller der ikke er børnepasning i deres område (se figuren – fra Pantazis, Gordon, Levitas 2006).⁵¹⁾ Kvinderne (især kvinder fra fattige familier), som på grund af tradition og på grund af lønstrukturerne på arbejdsmarkedet ofte er de, som har ansvaret for børnepasningen, er derfor henvist til at blive hjemme eller at finde ofte dårligt betalt deltidsarbejde. På grund af arbejdsmarkedets struktur er kvindernes valg af deltidsjob begrænset. Det er langt vanskeligere at finde et kvalifikationskrævende og velbetalt deltidsjob. Deltidsjob er typisk koncentreret inden for brancher, hvor der ikke kræves mange færdigheder, men heller ikke betales meget i løn, og hvor der ofte er få efteruddannelses- eller advancementsmuligheder. Dårlig betaling i forbindelse med deltidsjob er en stor faktor i kvindefattigdom i Storbritannien.⁵²⁾

Forandringer i familiestrukturen har medvirket til at fastholde spørgsmålet om dagpleje som et vigtigt politisk emne. Især det øgede antal enlige mødre, og udviklingen på arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelsen i den traditionelt mandedominerede industri falder, mens der opstår nye jobs i servicesektoren, betyder at kravet om bedre dagpleje har været voksende. Tendensen var som nævnt synligt allerede i de konservatives sidste regeringsår, men blev yderligere tydeligt under New Labour, som gav området en fremtrædende plads i deres politik. Labour byggede i det hele taget sin politik på, at velfærd skulle opnås gennem lige adgang til arbejde for alle, så det var en naturlig del af denne retorik, at alle skulle have adgang til en dagpleje de havde råd til. New Labour ville imidlertid ikke sikre dette gennem offentlig dagpleje, som det kendes fra de nordiske lande, men ved et "privat-offentligt-partnerskab". Og en del af statens engagement ville følge de konservatives logik om, at pengene skulle følge børnene. Børnefamilierne fik dog ikke kuponer, men ret til et skattefradrag, som markant bedre deres situation, men hvis effekt i lighed med andre fradrag også er størst for de bedrestillede familier.⁵³⁾

Dyrt at få passet børn

Børnepasning i Storbritannien er stadig den dag i dag både dyrt og hovedsageligt et privat anliggende. Ud over uformelle arrangementer med familie og bekendte er en af de mest udbredte former for dagpleje – såkaldte "child minders" – hvilket svarer til det, vi herhjemme kalder en dagplejemor. Herudover er der en begrænset mulighed for pasning i dagtimerne i private lejegrupper og i institutioner tilknyttet skolesystemet.⁵⁴⁾

Figur 2.4 viser omkostningerne for pasning af et barn på tre år for en enlig forsøger, som tjener halvdelen af gennemsnitslønnen for kvinder og for et par, hvor manden tjener gennemsnitligt, og kvinden tjener halvdelen af gennemsnitslønnen for kvinder i en række lande. Omkostningerne for Storbritannien er beregnet for prisen på pasning hos en dagplejemor og regnet ud, efter familien har modtaget tilskud eller skattefradrag fra det offentlige, og vist som en procent af kvindens løn.

En lavtlønnet enlig mor med et treårigt barn i Storbritannien må bruge omkring 15 procent af sin indtægt på dagpleje. Dette er en markant forbedring i forhold til forholdene før 1997, hvor fraværet af støtte betød omkostninger på 50 procent af indtjeningen.⁵⁵⁾

Familien med to indkomster har ikke ret til børnefradraget og kommer derfor til at betale

51)
Fisher 2006

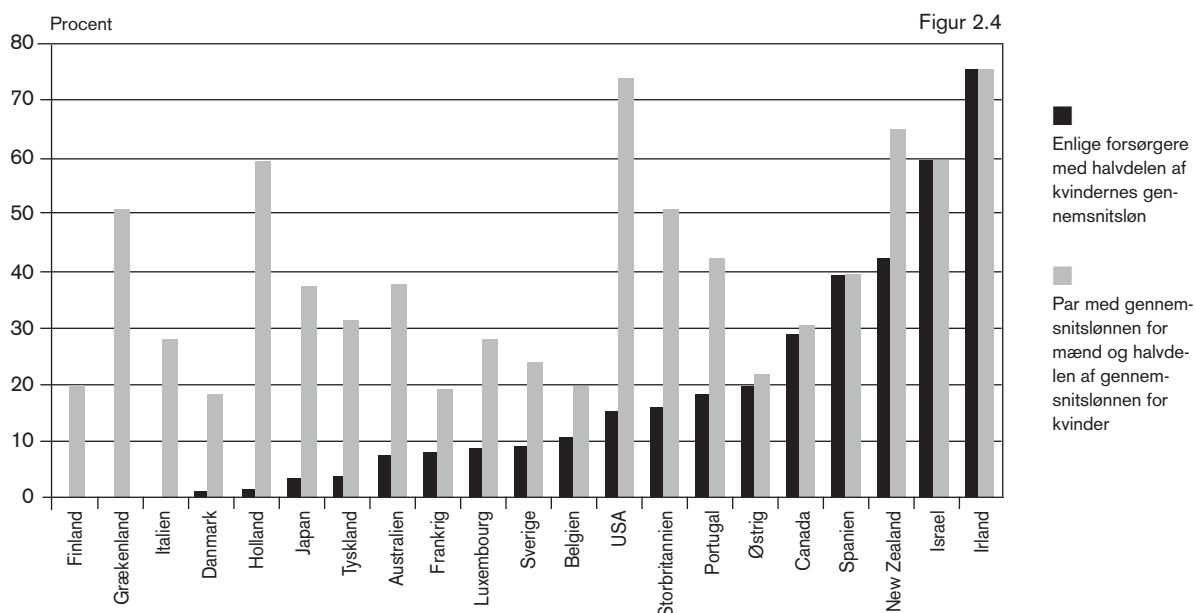
52)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

53)
Randall 2004

54)
Abrahamson 1999

55)
Stewart 2005

Nettoomkostninger for fuld tid – børnepasning for et barn under tre år – beregnet efter direkte og indirekte tilskud, skat og skattefradrag 2001, som del af gennemsnitslønnen for en halvtidsansat kvinde.



Note: almindeligste børnepasningstype i hvert land. På analysetidspunktet var dette i Storbritannien "childminder", dvs. dagplejemor.

Kilde: Steward 2005

de fulde omkostninger selv. Storbritannien er dermed blandt de dyreste lande i EU, kun overgået af Portugal, Østrig, Spanien og Irland, når det drejer sig om enlige forsørgere, og Grækenland, Holland og Irland, hvad angår familier med to indtægter.

De forventelige konsekvenser af fraværet af billige og gode børnepasningsmuligheder er en væsentlig ulighed mellem kønnene. Som beskrevet ovenfor er der et markant fald i beskæftigelsesfrekvensen blandt kvinder i den alder, hvor familierne typisk har små børn. Kvinderne går på deltid, og fraværet af en ordentlig faglig regulering af deltidsområdet gør, at småbørnsmødrene ofte er henvist til dårligt betalte job uden faglige rettigheder, og at de følgelig tillige optjener mindre pension end deres mandlige partnere. Det er oplagt, at problemet er størst for de kvinder, som for eksempel på grund af ringe uddannelse, ikke kan regne med særligt høje lønninger.

Som ovenstående figur viser, koster en dagplejemor i Storbritannien halvdelen af den gennemsnitlige løn for kvinder i fuldtidsbeskæftigelse.

Fattige børn er et særligt problem i Storbritannien

På den baggrund kan det selvfølgelig ikke overraske, at især børnefamilier er særligt udsatte for at ende i relativ fattigdom. 32 procent af alle, der lever under fattigdomsgrænsen, er par med børn, 21 procent er enlige mødre. Og fattigdommen blandt de såkaldte eneforsørgersfamilier – enlige mødre eller fædre med deres børn – er steget dramatisk de senere år. En stor del af alle fattige børn (45 procent) bor med en enlig forælder, og 43 procent af alle fattige børn lever med en enlig forælder som ikke er i fuldtidsbeskæftigelse.⁵⁶⁾ Kun i Tyskland og Spanien er flere enlige forsørgere relativt fattige.⁵⁷⁾

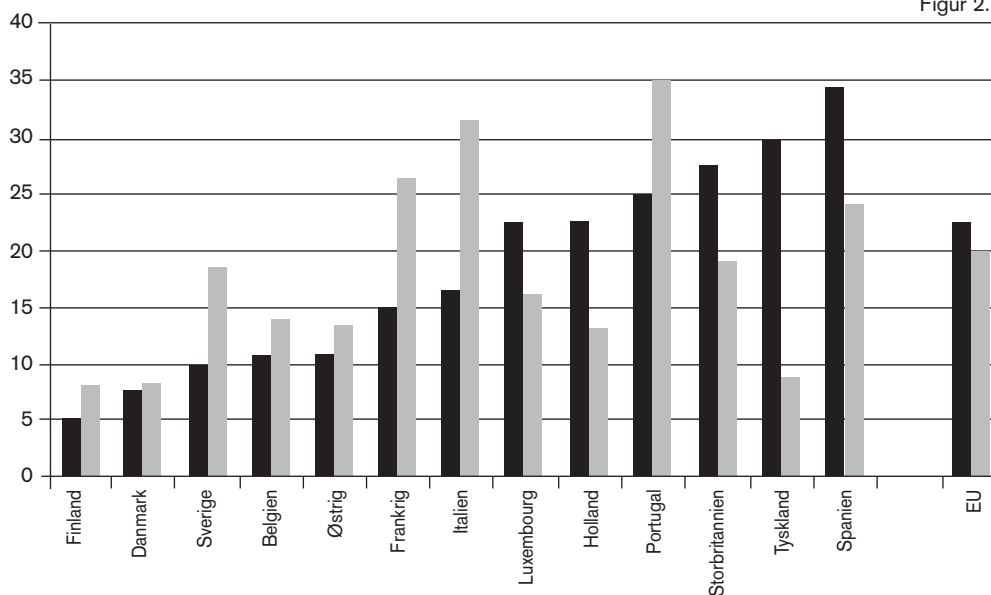
Det kunne altså se ud til der er en sammenhæng mellem at have børn og være fattig for de britiske familier. Har man ikke børn, er risikoen for at være fattig faktisk lavere i Storbritannien lavere end i mange andre EU-lande. I 2001 blev 6 procent af britiske to-voksen fa-

56) Jan Flaherty, John Veit-Wilson, Paul Dornan: Poverty: The facts. Child Poverty Action Group, London 2004.

57) Stewart 2005

Fattigdom blandt eneforsørgerfamilier med børn, EU 2001

Figur 2.5



Note: Analyseenheden i denne figur er husholdningen, ikke barnet (børnefattighedsraten ville være højere).

Kilde: Steward 2005

milier uden børn klassificeret som fattige – et af de laveste tal i EU, og faktisk lavere end i Danmark. 9 procent af alle enlige, overfor 8 procent i hele EU, levede for mindre end 60 procent af gennemsnitsindkomsten.

Naturligt nok fører dette til, at børn er særligt hårdt ramt af fattigdom – i dag lever 3,8 millioner britiske børn under fattighedsgrænsen. Det svarer til 30 procent af alle britiske børn, eller næsten hvert tredje barn. Det tilsvarende tal i 1979 var 1,9 millioner børn eller 14 procent af alle børn.⁵⁸⁾

Børnefattigdommen i Storbritannien kan bl.a. hænge sammen med fraværet af offentlige daginstitutioner kombineret med få rettigheder for kvinder i deltidsjob. Som omtalt ovenfor er børnepasningstilbuddene i Storbritannien få, dyre, og ikke altid særligt gode. Derfor vælger mange kvinder at gå på deltid mens de har små børn.

Kun 47 procent af de enlige mødre med job arbejder mere end 30 timer om ugen, hvilket kun undergås af Irland og USA. 12 procent af enlige mødre i UK arbejder mindre end 16 timer om ugen.⁵⁹⁾

Kvindernes løn og fattigdom

Kvindernes lønarbejde spiller i dag en afgørende rolle for indtjeningen blandt de lavest lønnede husstande i Storbritannien og er stærkt medvirkende til, at fattigdommen blandt familier med lønindtægter ikke er endnu større. Kvinderne er i højere grad kommet ud på arbejdsmarkedet end tidligere, sådan som det også er tilfældet i Danmark. Og selvom de i gennemsnit arbejder færre timer end deres danske søstre, og til en lavere løn, har lønstigningen blandt kvinder været større end blandt mænd, og de penge, kvinderne har hevet hjem, har haft stigende betydning for familiernes økonomi, især blandt lavindkomstfamilierne.

58)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

59)
Stewart, Kitty 2005

Mens mændenes andel af familiernes indtægt faldt fra 73 til 61 procent fra 1979-1981 til 1989-1991, steg kvindernes andel i samme periode fra 15 til 21 procent af husstands-indkomsterne. Stigningen skyldes imidlertid ikke at kvinderne i samme periode oplevede en gennemsnitlig større lønfremgang end mændene, men at beskæftigelsesfrekvensen blandt kvinder steg samtidig med, at mændenes beskæftigelsesfrekvens faldt.⁶⁰⁾ Mens mændenes erhvervsfrekvens faldt fra 93,4 procent til 89,6 procent, steg kvindernes i samme periode fra 55,2 procent til 71 procent.

Kvindernes lønindtægter er af størst betydning for familier med lave indkomster, selvom antallet af kvinder i arbejde er størst blandt de familier hvis indkomster er størst. Mens mændenes andel af familieindkomsten i gennemsnit lå omkring 80 procent for de ti pct. mest velhavende og omkring 70 procent for de 10 pct. lavest lønnede i 1979, var de tilsvarende tal ti år senere 70 procent og 55 procent.⁶¹⁾ Eller med andre ord – fra at være ca. 1/3 i 1979 steg kvindernes andel af familieindtægten til lige lidt mindre end halvdelen ti år senere for de dårligst stillede familier.

Sandsynligvis afspejler tallene to samtidige udviklingstendenser, nemlig dels det her omtalte faktum, at flere kvinder er kommet på arbejdsmarkedet (om end på deltid og i ofte dårligt betalte jobs), dels at en stor del af de mænd, som tidligere ville have tjent en god løn på nu nedlagte fabrikker, i dag enten er ansat i dårligt betalte job i servicesektoren eller lever af overførselsindkomster.

Kvindernes øgede beskæftigelse har derfor været helt afgørende i at afbøde den øgede ulighedens betydning for fattigdom blandt britiske familier på arbejdsmarkedet. Fattigdommen blandt gifte og samlevende er steget stejlt siden 1979, og den ville have steget endnu mere hvis det ikke havde været for kvindernes indtjening til familierne. I perioden fra 1979 til 1981 levede 3,58 procent af alle gifte og samlevende par under fattigdomsgrænsen (dvs. 50 procent af gennemsnitsindkomsten), hvilket var 1,7 procent mindre end, hvad der havde været tilfældet, hvis kvinderne ikke havde arbejdet.⁶²⁾ Ti år senere levede omkring otte procent af alle britiske familier med mindst en i arbejde under fattigdomsgrænsen. Hvis det ikke havde været for kvindernes deltagelse i arbejdsmarkedet, ville antallet have været omkring 12 procent. Kvindernes arbejde nedbragte nu antallet af fattige familier med godt fire procentpoint.

Det er dog stadig de enlige kvinder med børn som er hårdest ramt af fattigdom. Mens 19 procent af de enlige kvinder i 1979 levede under den gængse fattigdomsgrænse på 50 procent af gennemsnitsindkomsten, var det samme tal ti år senere fordoblet til 40 procent. For enlige arbejdsløse mødre steg antallet fra 50 procent til 90 procent, men selv for de, som havde arbejde var der tale om en dramatisk stigning fra kun 8 til knap 41 procent, hvilket svarer til en femdobling.

Alt dette kan sammenfattes på denne måde. Indtil 1979 oplevede alle briter en fremgang i lønninger og indkomster (med en kort periode med tilbagegang omkring midten af halvfjerdserne (de samme år det meste af Europa oplevede oliekrise og stigende ledighed), og de laveste indkomster steg mest, især i den sidste del af perioden efter 2. verdenskrig. Dette fører naturligt til en udjævning af forskellen mellem de rigeste og de fattigste.

Herefter vender udviklingen. De laveste indkomster oplever stagnation, mens middelgruppen og de rigeste oplever fremgang – og jo bedre stillet man er, jo større fremgang får man. Den øgede ulighed følges af en øget fattigdom, bl.a. fordi ledigheden stiger, samtidig med at der skæres i de sociale ydelser (se kapitel 3), men fattigdommen stiger også blandt de, som har arbejde. Havde det ikke været for kvindernes øgede arbejdsindsats, så havde stigningen været større.

Afslutningen af det konservative partis 18-årige regeringsperiode og New Labours magtovertagelse bremser stigningen i uligheden, men vender ikke udviklingen. Dog er der et mindre fald i antallet af arbejdende fattige, men om det er en varig tendens, er endnu for tidligt at afgøre.

60)
Harkness, Machin,
Waldfoget 1996

62)
Harkness, Machin,
Waldfoget 1996

Årsager til øget ulighed på arbejdsmarkedet

For en vurdering af den britiske velfærdsstat er det afgørende at vide, i hvor høj grad denne udvikling er et resultat af de konservatives såkaldte modernisering af velfærdsstaten eller af eksterne faktorer. De senere år har der, både i pressen og blandt universitetsfolk, været en omfattende diskussion om, hvorvidt øget ulighed er en uundgåelig del af de senere års samfundsudvikling – den udvikling man under et har betegnet som "globaliseringen" – og altså noget, der ville have ramt Storbritannien under alle omstændigheder. Argumentet lyder at den øgede konkurrence og handel med udlandet som følger med globaliseringen – et forhold som i sig selv opfattes som uafvendeligt – uundgåeligt vil undergrave velfærdsstaten og føre til større ulighed mellem rige og fattige.

Hvis dette skulle være forklaringen på udviklingen i Storbritannien, måtte man forvente en tilsvarende udvikling i de øvrige industrialiserede lande – især landene i Nordvesteuropa. Man kan jo hævde, at de lande, som i forvejen var præget af stor ulighed før globaliseringen for alvor satte ind, ikke nødvendigvis ville opleve en øget ulighed i forbindelse med øget international konkurrence, men at især lande med ringe ulighed ville opleve en tendens i retning af stigende ulighed.

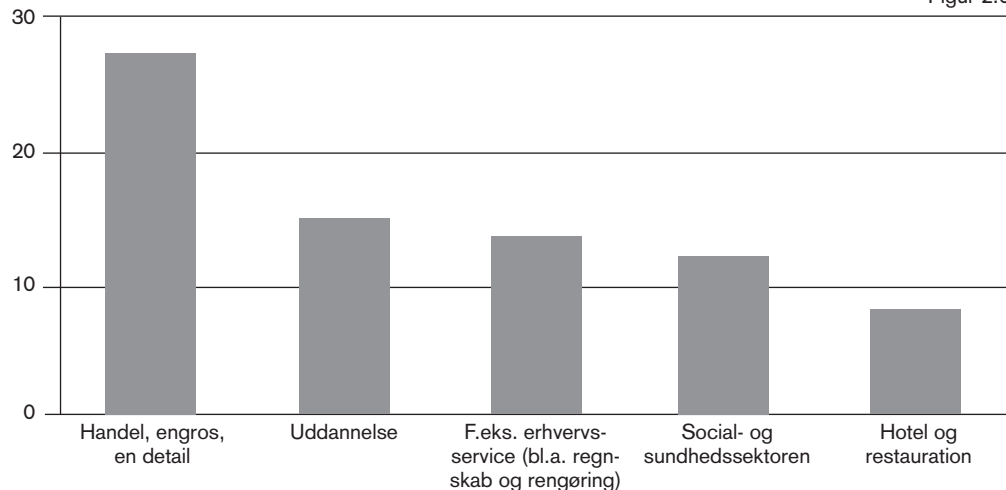
Men ligesom der ikke er noget specielt i de eksisterende data, der peger på, at øget ulighed skaber øget vækst (se kapitel 1 i starten af rapporten), er der heller ikke noget i det eksisterende talmateriale som underbygger den opfattelse, at den øgede ulighed skyldes ydre lovmæssigheder, som alle lande i dag er underlagt. En sammenligning af udviklingstendenser i Gini-koefficienten for en række lande viser nemlig ikke noget entydigt mønster i retning af øget ulighed. Tværtimod er netop Storbritannien forskellig fra de andre lande ved at have en markant anderledes udviklingshistorie i uligheden blandt den arbejdende befolkning end noget andet OECD land.

Der er ganske vist mange lande, som har oplevet øget ulighed siden halvfjerdserne. Foruden Storbritannien drejer det sig om USA, Australien, Japan, Sverige og New Zealand (efter 1985), men ingen af de øvrige lande oplever en tilnærmelsesvis så stejl udvikling som

De sektorer af økonomien hvor flest lavt betalte ansatte arbejder

Procent af
alle lavtlønnede

Figur 2.6



Selv om en meget stor del af de, som er ansat i hotel- og restaurationsbranchen er lavtlønnede, så er det største antal lavtlønnede i Storbritannien ansat i handel, fordi denne sektor er så meget større. Kilde: Howarth, Kenway 2004.

Storbritannien, og bortset fra Sverige tilhører de alle den angelsaksiske gruppe med tradition for en forholdsvis ringe udbygget velfærdsstat. Tyskland, Frankrig og Holland oplever alle en meget svag stigning i uligheden, og i Danmark, Norge, Portugal og Italien er der både perioder med faldende og stigende ulighed siden 1970'erne.⁶³⁾

Uanset om globaliseringen eller andre internationale forhold påvirker graden af ulighed i de industrialiserede økonomier kan man altså fastslå, at udviklingen i Storbritannien ikke følger et internationalt mønster. Det er derfor oplagt at slutte, at i al fald hovedparten af udviklingen skyldes politiske forhold i landet selv, ikke internationale konjunkturer eller globaliseringen.

Denne opfattelse underbygges af, at de fleste lavtlønnede arbejder i økonomiske sektorer, som slet ikke eller kun i lille grad er udsat for international konkurrence. Det største lavtlønsområde er detailhandelen og en gros. Her er mere end ¼ af alle med en løn under 60 procent af gennemsnitslønnen ansat. Andre grupper med mange lavtlønnede er uddannelsessektoren, sundhedssektoren, socialarbejdere, foruden hotel- og restauration, som er nævnt ovenfor. Kun syv procent af denne store gruppe af lavtlønnede er beskæftiget med produktion.⁶⁴⁾

Dette er ganske afgørende. Disse fem sektorer, som tæller omkring ¾ af alle lavtlønnede, er kun inden for områder som bogholderi og bankvirksomhed (business services) udsat for international konkurrence, og en meget stor del af de øvrige er offentligt ansatte eller ansat i private virksomheder som leverer service til det offentlige. Når disse områder ikke får andel i velfærdsfremgangen kan det altså ikke skyldes konkurrence fra lavtlønnede polakker eller kinesere.

Der er altså meget, som tyder på, man skal lede efter årsagerne til den voksende ulighed og den øgede gruppe af lavtlønnede og arbejdende fattige i interne britiske forhold. Tre oplagte steder at kigge efter en forklaring er dels styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets parter, dels arbejdskraftens kvalifikationer og endelig (i sammenhæng med styrkeforholdet) dels størrelsen og tilgængeligheden af sociale ydelser, fordi lave og utilgængelige ydelser øger desperationen og villigheden til at se stort på løn- og arbejdsforhold. Hele det sociale område bliver behandlet i kapitel 3. Her skal det handle om forholdet mellem arbejdsmarkedets parter.

Overenskomsternes sammenbrud og fagbevægelsens nedtur

Der er et forhold, som omgående falder i øjnene, når man ser på, hvad der er sket på det britiske arbejdsmarked efter Thatchers magtovertagelse i 1979, og det er hele overenskomstområdet. Thatcher gennemførte en række lovændringer, som alle handlede om at svække betydningen af faglig organisering og overenskomster, og det er ikke en overdrivelse at sige, at arbejdsmarkedet oplevede en revolution gennem hendes regeringstid. Formålet med Thatcher-regeringens politik var at ændre magtbalancen mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, eller i regeringens egen retorik: "at genetablere arbejdsgivernes ret til at styre virksomhederne".⁶⁵⁾

Allerede før den konservative arbejdsmarkedsrevolution var forholdene på det britiske arbejdsmarked anderledes end i Danmark. Arbejdsmarkedet var langt mere præget af decentralisering end det danske. Overenskomstforhandlingerne foregik ikke kun udpræget branchevis, men også mange gange lokalt på de enkelte arbejdspladser. Der var ikke som i Danmark både en hovedaftale med en række generelle regler og branchemæssige aftaler forhandlet mellem de forskellige fagområders hovedorganisationer. Fagforeningerne var fragmenterede og arbejdsgiversiden var svagt organiseret. Der var ikke meget, der lagde op til mere overordnede aftaler mellem parterne og tendensen gennem tresserne gik tilmed i retningen af, at lokale forhandlinger på de enkelte arbejdspladser fik øget betydning i forhold til centrale forhandlinger mellem parternes organisationer. Dette betød, at de faglige rettigheder i meget stor udstrækning var sikret og forankret i de lokale klubber på de enkelte ar-

63)
ibid

64)
Howarth, Kenway 2004

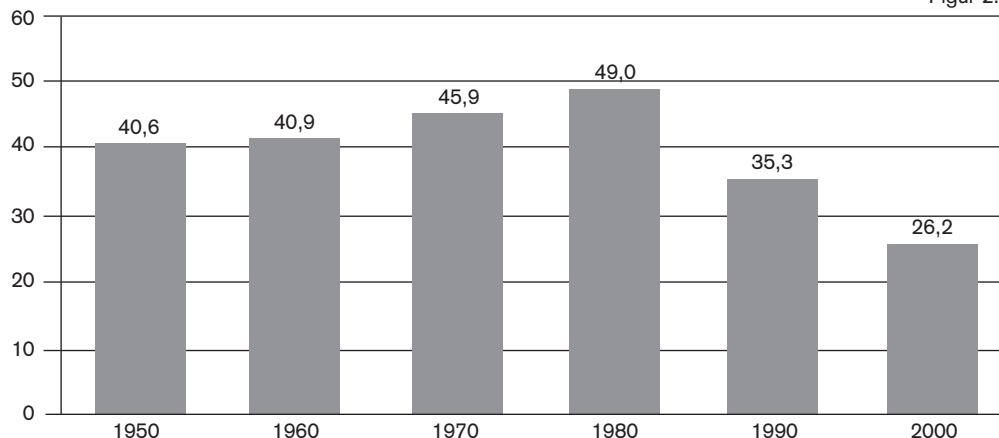
65)
March 1992

Fagforeningsmedlemskab i procent af arbejdsstyrken

Procent af
alle lavtlønnede

Kilde: Dickens et al: The Labour Market Under New Labour

Figur 2.6



bejdspladser, ikke i aftaler mellem de store organisationer. Det skulle vise sig afgørende for de konservatives succes med at svække fagbevægelsen og velfærdsstaten.

Herudover var samarbejdet mellem arbejdsmarkedets parter og staten kun svagt udbygget. Ganske vist havde fagbevægelsen udbygget samarbejdet med Labour partiet efter krigen og havde bl.a. stor indflydelse på det. Og i forhold til Danmark var relationerne mellem staten og organisationerne ikke særligt udbyggede. Det var derfor svært for regeringen og arbejdsmarkedets parter at etablere korporative strukturer som kunne sikre en samfundsøkonomisk fornuftig/ansvarlig politik og samtidig garantere løn- og arbejdsforhold.

Disse svagheder kunne den konservative regering udnytte til at nedbryde fagbevægelsens magt. Årene inden Thatcher kom til magten, var inflationen høj, og skiftende regeringer både fra de konservative og Labour havde prøvet at bringe den ned ved hjælp af indkomspolitik (hvilket bl.a. kan ses af lønudviklingen i figur 2.1, hvor alle grupper i slutningen af halvfjerdserne oplever en kortvarig løntilbagegang), men i det lange løb uden succes. En række strejker i 1970'erne med bl.a. den berømte utilfredshedens vinter (winter of discontent) bruges ofte som forklaring både på de konservatives valgsejr og på nødvendigheden af at stække fagbevægelsens magt.

Den konservative regering gennemførte under Thatchers ledelse en række lovændringer, som alle medvirkede til at svække fagforeningernes indflydelse og afskaffe det system af kollektive lokalaftaler, som var etableret i 1979. Arbejdsgiverne behøvede ikke længere at anerkende fagforeninger som forhandlingspartner, selvom deres ansatte var medlemmer. Systemet af lønvalg, som var en del af det britiske forhandlingssystem, og en grundlæggende aftale om fair betaling, blev afskaffet (det ramte især de lavtlønnede), og eksklusiv-aftaler blev ulovlige.⁶⁶⁾

Det blev også ulovligt at etablere sympatikonflikter til støtte for kolleger i strejke på andre arbejdspladser, og strejker var kun lovlige, hvis de var vedtaget ved hemmelig afstemning på arbejdspladsen (regeringen bidrog med økonomisk støtte til at afholde afstemninger og sikre, at de ikke blev manipulerede). Det blev muligt at sagsøge fagforeninger for ulovlige strejker, og de få korporative strukturer, der eksisterede, blev afskaffet.⁶⁷⁾ Ansatte i små firmaer (mindre end 20 ansatte) mistede retten til en skriftlig fyringsprocedure, som bl.a. ydede nogen beskyttelse mod uretfærdige fyringer. For resten af arbejdsmarkedet blev den tid, der skulle gå, før man havde krav på en skriftlig begrundelse, øget fra seks måneder til et år i 1979 og to år i 1985. Ændringerne betød bl.a., at antallet som var dækket af lovgivningen, faldt fra 91 procent i 1975 til 62 procent i 1990.⁶⁸⁾

66)
March 1992

67)
Pierson 2001

68)
Deakin, Reed 2000

Virkningen udeblev ikke. I 1979 var flertallet af den britiske arbejdsstyrke omfattet af kollektive aftaler. I dag er tallet ca. 30 procent. I samme periode oplevede fagbevægelsen en massiv medlemstilbagegang, som det kan ses af figuren til venstre. Fra at organisere næsten halvdelen af den britiske arbejdsstyrke i 1980 faldt medlemstallet hurtigt til kun lige godt ¼ 20 år senere.⁶⁹⁾ Det er især de dårligst lønnede, som ikke er organiserede... Lavtbetalte job er også ofte job uden mange rettigheder (Howarth, Kenway 28).

Årsager til medlemsflugten

Denne udvikling skyldes ikke kun Thatchers reformer. Storbritannien har ligesom mange andre lande oplevet et skift fra en produktionsbaseret økonomi til en mere servicepræget. Sektorer med en høj organisationsgrad som f.eks. bilfabrikker og skibsværfter er stærkt formindsket eller har, som det offentlige, outsourcet en del af aktiviteterne til private virksomheder uden den samme tradition for organisering som det offentlige. Der er for eksempel i dag kun ca. 1/3 beskæftigede i industriproduktionen i forhold til toppunktet i 1966. Og personer med en større sandsynlighed for at være fagforeningsmedlemmer – f.eks. mænd og fuldtidsansatte – udgør i dag en mindre del af arbejdsstyrken.⁷⁰⁾

Men denne udvikling forklarer kun ca. ¼ af medlemstilbagegangen. Det ses blandt andet af, at områder med en stærk tradition for faglig organisering ikke bare udgør en mindre del af økonomien end tidligere – der er heller ikke den samme organiseringsgrad længere. De før så velorganiserede industriarbejdere har i dag en organisationsprocent på 27 procent. Det er mindre end det britiske arbejdsmarkeds gennemsnit på 29 procent. I dag er det den offentlige sektor med en organisationsgrad på 59 procent, som har den gule førertrøje. Det er UNISONs medlemmer i uddannelses- (53 procent) og sundhedssektoren (45 procent) som er fagligt organiserede. Hotel- og restaurationsområdet med 5 procent og detailhandelen med 11 procent er de dårligst organiserede områder.⁷¹⁾

Erhvervsuddannelse, faglig organisering og velfærd

Hvis dette var hele historien, kunne alle andre end de faglige tillidsfolk jo tage det roligt. Men der er meget der tyder på, at der er en sammenhæng mellem fagbevægelsens svækkelse og løn- og arbejdsvilkår på det britiske arbejdsmarked – og dermed også med den øgede fattigdom især blandt de arbejdende fattige, men formentlig også blandt mere marginaliserede grupper.

Data viser, at fagforeningsmedlemmer i halvfjerdserne og firserne typisk tjente mere end ikke-medlemmer. I firserne var denne "fagforeningsbonus" på gennemsnitlig 10 procent for mandlige arbejdere og omkring 16 procent for kvinder. Omkring årtusindskiftet var forskellen mellem organiserede og ikke-organiserede mænd forsvundet, og kvindernes organisationsbonus var skrumpet ind til ca. 10 procent.⁷²⁾

Der er også data, som viser at der bliver investeret mere i "human capital" på arbejdspladser hvor arbejdsstyrken er organiseret. Det er bl.a. interessant, fordi en af de tendenser som synes tydelig, er at der i kølvandet på den konservative revolution er opstået en stor lavproduktiv sektor præget af lave lønninger i Storbritannien. Samtidig med svækkelsen af fagbevægelsen sker der en dramatisk reduktion i efteruddannelsen på arbejdspladserne⁷³⁾ og dermed til en reduktion i arbejdskraftens markedsværdi. Det kan ikke afvises, at en del af forklaringen på de mange lavtlønnede i Storbritannien er et stort overskud af ringe kvalificeret arbejdskraft.

Der er i dag en tydelig forskel mellem Storbritannien og Danmark, når det gælder arbejdsmarkedspolitik, herunder investering i efteruddannelse af arbejdsstyrken – i Storbritannien bruger man årligt 0,9 procent af bruttonationalproduktet på arbejdsmarkedet, mens det samme tal for Danmark er 4,5 procent.⁷⁴⁾ New Labours program "New deal for Unemployed", som bl.a. indeholder et uddannelseselement, har ikke ændret på dette.

Faglig organisering har yderligere en udliggende effekt på lønforskelle. Der er generelt

69)
Metcalf 2003

70)
Metcalf 2003

71)
Metcalf 2003

72)
Metcalf 2003

73)
Interview med Richard Exell, Senior Policy Officer TUC, London, 7 juli 2001

74)
Etherington 2005

mindre lønforskel og større lighed mellem kønnene, de etniske minoriteter og folk med helbredsproblemer blandt organiserede arbejdere end blandt uorganiserede. Fagforeningsmedlemskab reducerer forskellene mellem mænds og kvinders løn med 2,6 procent og mellem etniske grupper og indfødte briter med 1,4 procent. Kvinder på arbejdspladser med anerkendte fagforeninger har langt bedre karrieremuligheder, og der er større chance for, at der kan opnås fleksible ordninger for arbejdstid og andre familievenlige tiltag. Endeligt er der omkring 1/4 færre arbejdsulykker på arbejdspladser med anerkendte fagforeninger end på de øvrige arbejdspladser.⁷⁶⁾ Alt i alt er der altså mange grunde til at sammenkæde forringelser i løn- og arbejdsvilkår med svækkelsen af den britiske fagbevægelse.

AMU uddannelserne i Danmark udsultes

I 2004 havde de danske erhvervsskoler et samlet underskud på 62,3 millioner kroner på erhvervsrettede voksen- og efteruddannelser. Alligevel har undervisningsministeriet valgt ikke at efterregulere taksterne for erhvervsskolerne, som derfor oplever en takstnedsættelse på ca. 5 % til næste år.

Som følge heraf har landets AMU centre aflyst mere end 10.000 elevuger, ligesom man flere steder har fyret lærere.

Kilde: 3F og Rådet for Erhvervsrettet Voksen- og Efteruddannelse (notat til undervisningsministeren).

New Labour og arbejdsmarkedet

Selv om linien er blevet noget blødere under Tony Blairs New Labour regering, er kursen ikke lagt fuldstændig om. Men arbejdsgivernes ret til ikke at anerkende faglig organisering blandt de ansatte er afskaffet på virksomheder med mere end 21 ansatte. Her har man har ret til faglig anerkendelse, forudsat at der enten er et flertal af de ansatte, som er i fagforening, eller at en afstemning giver tilslutning fra 40 procent af de stemmeberettigede. Dette betyder at 31 procent af arbejdsstyrken, eller 8,1 millioner lønmodtagere, stadig er uden ret til faglig organisering på deres arbejdsplads, og at de øvrige 69 procent ikke kan få deres faglige repræsentanter godkendt, hvis passiviteten blandt de ansatte er for stor – eller selvfølgelig hvis der ikke er et flertal for det blandt de ansatte.⁷⁶⁾

Selvom nogle tillidsfolk anser den nye lov som et klart fremskridt, har dens direkte effekt været begrænset. Mellem lovens vedtagelse i juni 2000 og december 2002 var der kun 52 tilfælde af fagforeningsanerkendelse (omfattende ca. 20.000 ansatte) som følge af lovbestemmelsen. Men indirekte har loven muligvis haft betydning for de ca. 2000 frivillige aftaler, omfattende 1/4 million lønmodtagere, der er blevet indgået mellem fagforeninger og arbejdsgivere siden loven blev vedtaget.

En anden forbedring er, at det nu er lovfæstet at også deltidsansatte har ret til betalt ferie. Men de har ringere adgang til efteruddannelse (10 procent overfor mellem 25 og 40 procent for resten af arbejdsstyrken), de bliver oftere ledige, og de har kun for 40 procent vedkommende andre pensionsordninger end statspensionen.⁷⁷⁾

Konklusion

Det er tydeligt, at der har været et bemærkelsesværdigt sammenfald mellem de konservatives magtovertagelse i 1979 og efterfølgende 18-årige regeringstid og den øgede ulighed og fattigdom, beskrevet i forrige kapitel, og den ugunstige udvikling for de lavtlønnede beskrevet i dette. Som det er fremgået, har Tony Blairs New Labour regering kun i ringe omfang ændret på dette. Indførelsen af en lovfæstet mindsteløn og et skattefradrag for de lavestlønnede har hjulpet de mest udsatte, men har ikke grundlæggende ændret på den ulighed, som satte ind med den borgerlige magtovertagelse i 1979. Det britiske arbejdsmarked er

76)
Metcalf 2003

77)
Howarth, Kenway 2004

også i dag præget af fænomenet "the working poors" – de arbejdende fattige. Det er især kvinderne, de dårligt uddannede og de, som er ansat i servicesektoren, som må affinde sig med så dårlige løn- og arbejdsvilkår, at det kan være svært at holde sig over den relative fattigdomsgrænse. Dette gælder især, hvis de pågældende også er forsørgere.

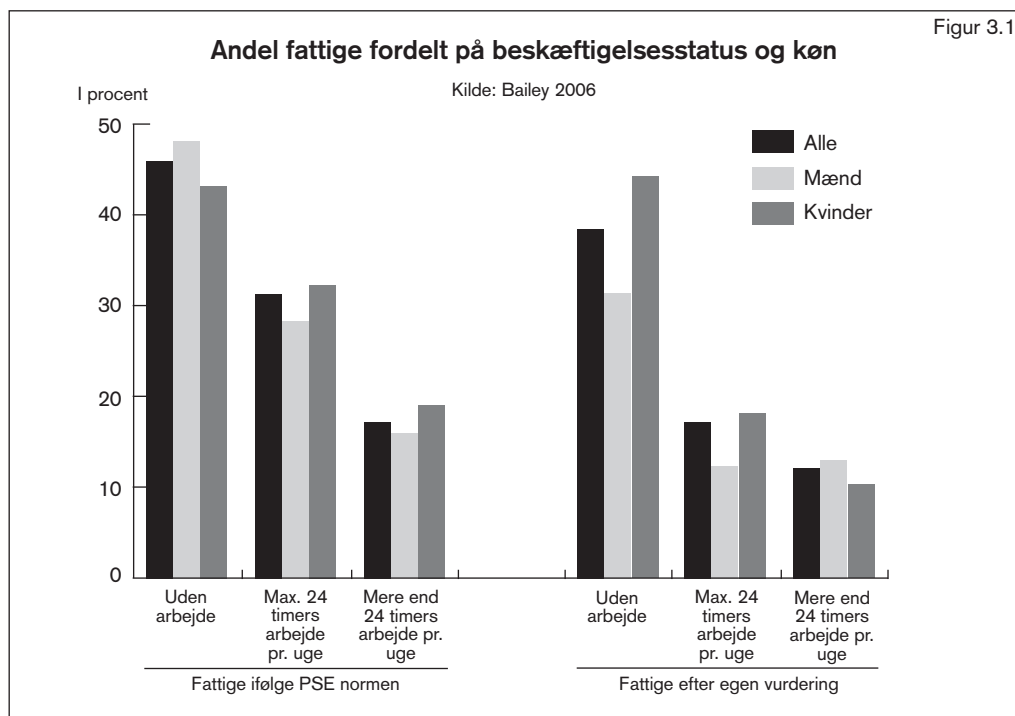
En væsentlig grund til at kvinderne er udsatte, er at fraværet af et offentligt dagplejetilbud af en rimelig kvalitet, som er til at betale også for lavindkomstgrupperne, presser kvinderne ud af fuldtids-arbejdsmarkedet og over i dårligt betalte deltidsjob eller hjem i familien. Det formelt set frie og forholdsvis uregulerede britiske arbejdsmarked er således i realiteten med til at fastholde mange især lavtlønnede kvinder i en traditionel kvindes rolle med den konsekvens at de både i arbejdslivet og som pensionister senere i livet står ringere end mændene.

Deregulering af arbejdsmarkedet og modernisering af velfærdsstaten ses ofte som en nødvendig tilpasning til globaliseringen. Den her fremlagte empiri tyder imidlertid på, at udviklingen i Storbritannien hverken har været nødvendig eller en naturlig konsekvens af en global udvikling, men hænger sammen med interne britiske forhold. Den konservative regerings politik har eksplicit haft til hensigt at svække den britiske fagbevægelses magt. Denne intention har været succesfuld, og New Labours magtovertagelse i 1997 har kun i mindre omfang ændret på situationen. Meget peger på, at fagbevægelsens svækkelse har haft en afgørende betydning for de forringelser der har fundet sted på det britiske arbejdsmarked.

Der er imidlertid også andre faktorer, som har haft en betydning. Den store ledighed som prægede det britiske samfund i firserne har været medvirkende til at svække fagbevægelsen og lønmodtagerne. En del privatiseringer har medvirket til at flytte arbejde fra den offentlige sektor, hvor der var en stor organiseringsgrad og overenskomster, som sikrede gode arbejds- og lønforhold, til den private sektor, hvor organiseringen er ringere og løn- og arbejdsforhold dårligere. Samtidig har forringelser af de sociale ydelser givetvis bidraget til at øge villigheden til at acceptere dårlige løn- og arbejdsforhold. De næste to kapitler skal handle om de to sidste forhold.



Fattigdom og sociale ydelser



Den konservative socialpolitik har bl.a. haft til formål at målrette de sociale ydelser mod de fattigste for på den måde at effektivisere velfærdssystemet og reducere omkostningerne. Dette er sket ved øget brug af indkomstafhængige ydelser i stedet for rettighedsbaserede, og ved at privatisere den almene boligsektor og pensionssystemet. Samtidig har man argumenteret for, at sociale ydelser skulle være lave. Det skulle kunne betale sig at arbejde.

Det sidste er vanskeligt at dokumentere, selv om forskellen på at leve af overførselsindkomster eller af arbejde er betydelig i Storbritannien. Trods det store antal arbejdende fattige, er arbejdsindtægt den enkeltfaktor, som har størst betydning, når det drejer sig om at slippe ud af fattigdom. Forklaringen er enkel. De sociale ydelser er simpelthen for lave til at holde dem, som ikke har anden indtægt, ude af fattigdom. Kombineret med afviklingen af den store sociale boligsektor og forringelser af den offentlige pension har dette bidraget til gældsproblemer og øget fattigdom blandt Storbritanniens dårligst stillede. Til gengæld blev der råd til betydelige skattelettelser.

De sociale ydelser i Storbritannien

Hvis man er så uheldig at være syg, enlig forsørger, uden arbejde eller bo sammen med en, der er det, er det sandsynligt, man også er fattig. 75 procent af alle briter, der bor i familier, hvor man enten selv eller ens partner er arbejdsløs, lever under den relative fattigdomsgænse. Langtidssyge, invalide og enlige forsørgere uden arbejde er i 63 procent af tilfældene relativt fattige, 33 procent af alle familier hvor i al fald den ene part må klare sig med et deltidsjob er relativt fattige, og selvstændigt erhvervsdrivende er i 22 procent af tilfælde-

ne nødt til at leve under den relative fattigdomsgrænse.⁷⁸⁾ Og som man kan se af figur 3.1, er den største årsag til fattigdom mangel på et lønnet job.

En arbejdsløs over 24 år må for eksempel i 2006 klare sig for en basisydelse på £57,45 pr. uge, svarende til omkring 600 kroner. Hvis to arbejdsløse bor sammen, kan de højst få £90,10 tilsammen pr. uge, eller godt 900 kroner. Herudover er der dog en række tillæg for familier eller enlige med børn (£26,35 pr. uge), forskellige grader af invaliditet og børns invaliditet.⁷⁹⁾

Tabel 3.1

Indkomststøtte og indkomst fattigdomsniveau (60 procent fattigdomsgrænsen efter boligudgifter)			
2001/2002	Indkomst- støtte i £	Indkomst- fattigdoms- niveau i £	Indkomststøtte som pct. af fattigdomsniveau
Par med 3-årigt barn	132,90	195,00	68,2
Par med to børn på 3 og 8 år	166,40	233,00	71,4
Par med tre børn på 3, 8 og 11 år	199,90	282,00	70,9
Enlig forsørger med barn på 3 år	102,20	120,00	85,2

Kilde: Flaherty, Veit-Wilson, Dornan 2004

Arbejdsløshedsunderstøttelsen (som i Storbritannien hedder "jobseekers allowance", jobsøger ydelse) fungerer altså på samme måde som socialhjælp i Danmark – den er indkomstafhængig, og den tager højde for hele husstandens indkomst. For de, som er i den arbejdsduelige alder (defineret som mellem 16 og 60), men hverken er i fuldtidsjob eller opfylder kravene for at få jobsøger ydelse, er der "indkomststøtten". Ydelsen gives typisk til syge og invalide, gravide som ikke kan arbejde pga. graviditet, enlige forsørgere som selv passer deres børn, flygtninge og indvandrere med lovligt ophold i landet, mm., og den er indkomstbestemt, ikke bare ud fra egen økonomisk situation, men hele husstandens. Indkomststøtten supplerer anden indkomst op til et vist niveau (f.eks. fik et par med et tre-årigt barn i 2002 £132), men er betinget af at man ikke selv arbejder mere end 16 timer om ugen eller ens eventuelle partner 24 timer om ugen. I så fald kan man i stedet få et lavtløns skattefradrag (omtalt i kapitel om arbejdsmarkedet).⁸⁰⁾ Både på jobsøger ydelsen og på indkomststøtten har man ret til en mindre indtægt ved siden af. Men alt over £ 5 pr. uge for enlige eller £ 10 for par modregnes.⁸¹⁾

En sammenligning med den gængse fattigdomsgrænse på 60 procent viser tydeligt, at disse sociale ydelser er langt under fattigdomsgrænsen. Som det ses af tabel 3.1, svarede indkomststøtte i 2001/02 for et par med et barn til omkring 68,2 procent af den relative fattigdomsgrænse. Et par med to eller tre børn må klare sig for noget tilsvarende, mens en enlig forsørger er relativt bedre stillet – han eller hun og barnet kunne i 2001/02 modtage hvad der svarer til 85,2 procent af den relative fattigdomsgrænse.⁸²⁾

"Familiebudgetenheden" (The family budget unit), en fattigdomsorienteret NGO,⁸³⁾ har lavet et mo-delbudget for en række familietyper. Man fastlagde en samling meget basale fornødenheder og serviceydelser og beregnede herudfra et budget. Der var virkelig tale om de allermest nødvendige ting, f.eks. indregnedes kun varme ud fra en lejlighed med gode varmekorhold (dvs. centralvarme og god isolering) og kun til opholdsrum. Transport blev beregnet som udgifter til kollektiv trafik, to taxiture i nødsituationer og brugte cykler. Boligudgifter ud over varme og lokalskat er ikke medtaget i budgettet, da disse ofte bliver dækket af andre sociale ordninger.

78)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

79)
Welfare benefits and tax
credits handbook
2006/2007. Child Poverty
Action Group, London
2006.

80)
Welfare benefits and tax
credits handbook
2006/2007. Child Poverty
Action Group, London
2006.

81)
Welfare benefits and tax
credits handbook
2006/2007. Child Poverty
Action Group, London
2006.

82)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

83)
Familiebudgetenheden er
en privat organisation med
støtte fra bl.a. fagforenin-
gen for offentlige ansatte,
UNISON, og The Joseph
Rountree foundation, en
privat stiftelse, som arbej-
der for at bekæmpe fattig-
dom

Værdien af indkomststøtte sammenlignet med familiebudgettenhedens sparebudget

	Enlig forsørger med to børn under 11			Par med to børn under 11		
	Indkomststøtte pr. uge	Budget pr. uge	Ugentlig forskel	Indkomststøtte pr. uge	Budget pr. uge	Ugentlig forskel
jan-98	£98,70	£122,21	-£23,51	£121,75	£154,04	-£30,29
feb-01	£119,95	£126,37	-£6,42	£158,10	£158,16	-£0,06
apr-02	£135,70	£129,53	+£6,17	£166,40	£162,11	+£4,29

Kilde: Flaherty, Veit-Wilson, Dornan 2004

Som man kan se af tabellen ovenfor, manglede en enlig forsørger med to børn i 1998 23£ pr. uge, hvilket svarer til, at socialhjælpen dækker 79 procent af familiens fornødenheder ud fra dette meget spartanske budget. Efter en række forbedringer har familien i 2002 nu fået en smule flere penge (ca. £6 eller 60 kroner pr. uge) end forudsat i budgettet, men stadig ikke nok til at få råd til at leve efter et noget mindre spartansk, men stadig meget beskedent budget, som Familiebudgettenheden også lavede.⁸⁴⁾ Det er naturligvis en væsentlig forbedring, men der er stadig tale om en yderst spartansk levestandard, som ikke bringer familierne ud af fattigdom.

Familiebudgettenhedens model er metodemæssigt sammenlignelig med undersøgelsen "Fattigdom og social eksklusion i Storbritannien" (Poverty and social exclusion in Britain, PSE, omtalt i kapitel 1 om ulighed og fattigdom), som bygger på data fra 1999-undersøgelsens model, hvor fattigdom defineredes som afsavn af mindst to væsentlige elementer i en normal dagligdag.

En sammenligning med den gængse fattigdomsgrænse på 60 procent viser tydeligt, at sociale ydelser er langt under fattigdomsgrænsen. Det fremgår af tabel 3.2, at en enlig forsørger med to børn under 11 i 2002 modtog £135,70 pr. uge i indkomststøtte, svarende til ca. 1400 kroner. På samme tidspunkt var 60 procent af gennemsnitsindkomsten efter boligudgifter for den samme gruppe £168 eller ca. 1700 kroner (se tabel 3.3) – der var altså en manko på godt 30 pund svarende til lidt mere end 300 kroner.⁸⁵⁾

Tabel 3.3

60 procent af gennemsnitsindkomsten efter afholdelse af boligudgifter for forskellige familietyper, år 2001/02, i £

Flaherty, Veit-Wilson, Dornan 2004

Enlig	91
Enlig forsørger med et barn på 3 år	120
Enlig forsørger med to børn (3 og 8 år)	158
Enlig forsørger med to børn (5 og 11 år)	168
Par	165
Par med et barn på 3 år	195
Par med to børn (3 og 8 år)	233
Par med to børn (5 og 11 år)	242
Par med tre børn (3, 8 og 11 år)	282

Kilde: Child Pverty Action Group

84)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

85)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

Bemærk i øvrigt at familiebudgetenhedens sparebudget er betydeligt mere skrabet end 60 procent fattigdomsgrænsen. For at undslippe den relative fattigdomsgrænse skal en enlig forsørger med to børn have mindst £158 pr. uge, hvorimod sparebudgettet forudsætter ca. £130. Parret med to børn må klare sig for £162, hvilket også er væsentligt under fattigdomsgrænsen på £282.

Begrundelsen for de lave ydelser

Selv om det sociale sikkerhedsnet i Storbritannien aldrig har været så udbygget som det danske, har det dog været væsentligt bedre end i dag. Men ligesom det var et af Thatchers konservative regerings mål at "genetablere arbejdsgivernes ret til at styre virksomhederne" (se kapitel 2 om arbejdsmarkedet), så ville man også reducere de offentlige udgifter, så der kunne blive råd til skattelettelse, og man ville øge tilskyndelsen til at arbejde ved at sænke de sociale ydelser – forskellen mellem lønninger og sociale ydelser skulle være større.

Det britiske velfærdssystem anerkendte i slutningen af halvfjerdserne alle britiske statsborgeres ret til et minimalt økonomisk velfærdsniveau. Kernen i den sociale sikring var den såkaldte supplerende ydelse (supplementary benefit), hvis formål var at sikre, at ingen briter skulle leve i fattigdom. Ydelsen var knyttet til prisudviklingen, så den ikke blev eroderet af inflation. Der var også en ydelse til familier hvis lønindkomst ikke holdt dem fri af fattigdom, og der var en ydelse for arbejdsløse, uafhængigt af deres økonomiske situation i øvrigt.⁸⁶⁾

Thatcher-regeringen havde fire mål med sine reformer:

- 1) ydelserne skulle målrettes mere specifikt imod de fattigste,
- 2) omkostningerne skulle bringes ned,
- 3) det skulle kunne betale sig bedre at arbejde, og
- 4) systemet skulle forenkles.

Men det blev hurtigt klart, at disse mål var modstridende. Det kunne ikke på en gang lade sig gøre at målrette ydelserne mere og forenkles systemet – et mere målrettet system øgede automatisk administrationsomkostningerne.⁸⁷⁾ I sidste ende prioriterede regeringen derfor sociale nedskæringer og en øget vægt på at målrette ydelserne mod de fattigste.

Nedskæringer og fattigdom i Danmark

I 2004 indførtes i Danmark en række forringelser af de sociale ydelser med det formål at tilskynde flere til at arbejde. Blandt andet indfører man et loft over kontant-hjælpen.

1½ år efter gennemfører Socialforskningsinstituttet (SFI) en undersøgelse af virkningen af kontanthjælpsloftet. SFI konstaterer, at der ikke er kommet flere i arbejde på grund af loftet. Derimod har indtægtstabet, som typisk ligger på mellem 500 og 600 kroner, fået flere til at udskyde tandlægebesøg, huslejeregninger, børnepasning og andre nødvendige udgifter.

En tilsvarende undersøgelse af virkninger af startydelse, foretaget af CASA, gav samme resultat.

Kilde: Casa Social årsrapport 2005 og 2003.

⁸⁶⁾
Pierson 1994.

⁸⁷⁾
Pierson 1994

⁸⁸⁾
OECD statistics,
[http://www.oecd.org/
statsportal/](http://www.oecd.org/statsportal/)
Pierson 2001

Trods den konservative regerings nedskæringspolitik steg de sociale udgifter i starten. Årsagen til dette var, at ledigheden steg dramatisk samtidig med Thatcher-regeringens magt-overtagelse. Den britiske økonomi røg i firserne ind i en voldsom lavkonjunktur. Arbejdsløsheden steg fra ca. fem procent til godt 12 procent mellem 1980 og 1983.⁸⁸⁾ Dette førte naturligvis til en voldsom stigning i udgifter til især arbejdsløshedsunderstøttelse. Selv om der ikke var meget, der tydede, på at den øgede ledighed havde noget som helst at gøre med, at understøttelsens størrelse var stor nok til, at nogen skulle ønske at forblive

på støtten i stedet for at arbejde, hævdede regeringen, at netop dette var tilfældet,⁸⁹⁾ og både niveau og længden af dagpengene kom under pres. I 1988 havde regeringen vedtaget mindst 17 væsentlige ændringer af dagpengesystemet, alle med negative konsekvenser for de ledige. Hver for sig havde ændringerne ikke dramatisk betydning for dagpengene, men samlet var der tale om en stærk reduktion af de lediges rettigheder og af understøttelsens størrelse. Sygedagpengene nedskæres til en kompensationsgrad lig den, de havde i 1930, og arbejdsløshedsdagpenge til en kompensationsgrad på ca. ½ af hvad den var i 1930.⁹⁰⁾ Dette bevirkede bl.a. at antallet af ledige, som var afhængige af også at modtage supplerende ydelse steg fra 50 til 74 procent i løbet af Thatchers første syv år ved magten.⁹¹⁾

De øvrige sociale programmer var udsat for tilsvarende nedskæringer. Pristalsreguleringen af børnetilskuddet blev i perioder reduceret eller fastfrosset fuldstændig, sådan at værdien af børnetilskuddet faldt med 14 procent i løbet af den konservative regerings første 10 år ved magten. Den supplerende ydelse blev strømlinet og omdøbt til "indkomststøtte". I stedet for at være socialhjælp blev der i højere grad tale om lån, og færre fik ret til ydelsen.⁹²⁾ Også boligstøtten blev reduceret – fem millioner familier fik skåret deres boligstøtte, og en million (de bedst stillede) mistede den helt. Men selv de som mistede boligstøtten, var ikke særligt velstillede, de fleste af disse var uden arbejde. Vægten i det britiske socialsystem forskød sig til "familiekreditten", den ydelse, der skulle sikre, at de dårligst lønnede familier ikke endte i fattigdom.

Sværere at få dagpenge i Danmark

Deltagelse i aktiveringstilbud har siden 1994 ikke givet optjening til ny dagpengeperiode, hvilket medførte en effektiv grænse for modtagelse af dagpenge på syv år. Arbejdskravet blev i 1997 skærpet fra 26 til 52 ugers arbejde inden for tre år, og fra 1999 har man ikke kunnet få dagpenge i mere end fire år.

Regeringens velfærdskommission foreslår, at dagpengeperioden skal forkortes fra fire til to et halvt år.

Kilde: Velfærdskommissionen, 3F og Casa sociale årsrapport 2002

Pensionsreformer under Thatcher

Den konservative regering arvede et uhyre komplekst pensionssystem ved sin tiltrædelse i 1979. Siden 1908 havde briterne haft et offentligt pensionssystem med ens ydelser til alle uanset arbejdsindtægter, men systemet var blevet justeret flere gange siden, så det bl.a. kom til at fungere som en tvungen forsikringsordning. Men siden 1958 havde ordningen været frivillig for de, som havde en privat pension ved siden af.

Pensionsydelserne fra det offentlige system var imidlertid meget lave. Derfor blev dette system i 1975 suppleret med et andet offentligt system, det såkaldte "Statens indkomstafhængige pensions-system" (State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS)),⁹³⁾ hvilket naturligvis bidrog til det samlede systems kompleksitet. SERPS var i lighed med det basale system en tvungen pensionsordning, men selv om systemet omfordelte til fordel for lavtlønnede og kvinder,⁹⁴⁾ stod udbetalingerne i forhold til størrelsen af bidragene gennem arbejdslivet.

Den konservative regerings ønske om at spare på skatterne medførte også et ønske om også at spare på pensionsudgifterne, gerne ved at privatisere ansvaret for de ældres indkomster. Det var imidlertid ikke nemt at legitimere nedskæringer i et pensionssystem som i forvejen ikke var særlig generøst.

Løsningen blev i første omgang en strategi, som gradvist reducerede værdien af det of-

80)

Pierson 1994

90)

Korpi 2003

91)

Pierson 1994

92)

ibid

93)

Pierson 1994.

94)

Flaherty, Veit-Wilson,

Dornan 2004

fentlige pensionssystem og derfor tilskyndede de, der havde tilstrækkelig indkomst til at starte private ordninger. Allerede i 1980, året efter de konservatives magtovertagelse, ændrede man reguleringen af pensionsordningerne, så de ikke længere skulle følge lønudviklingen, men prisudviklingen. Pensionerne ville nu ganske vist bevare deres absolutte købekraft, men samfundets generelle velstandsudvikling ville de ikke længere få del i.

På længere sigt var virkningen af dette, at betydningen af de statslige pensioner gradvist blev mindre. I 1988 betød 1980-reformen at et pensionistægtepar modtog £65,90 i stedet for £79,90 pr uge – en reduktion på næsten 20 procent.⁹⁵⁾ Modstanden mod reformen var imidlertid ikke særligt effektiv. De konservative havde held til at afvise beskyldningerne om forringelser ved at forklare, at de jo opretholdt realværdien af pensionerne.

Salamitaktik med store målsætninger

Men Thatchers reformer havde et langt større sigte end bare at fastholde lave offentlige udgifter til pension. Den konservative moderniseringspolitik sigtede generelt på at flytte ansvarsområder fra offentligt til privat regi for dermed at kunne sænke skattetrykket. Derfor fremsatte regeringen i 1985 et forslag om at afskaffe SERPS, det indkomstafhængige pensionssystem, hvis funktion jo var at sikre, at den offentlige pension gav de ældre en indkomst, som var til at leve af.

Systemet skulle erstattes af et tvungent privat pensionsopsparringssystem. Men denne gang var oppositionen ganske anderledes effektiv. Det kunne påvises, at de konservatives system ville favorisere de velhavende yderligere på bekostning af de lavtlønnede og kvinderne, og da arbejdsgiverne også var bekymrede, fordi de forudså at de ville få øgede omkostninger til arbejdsmarkedspensioner, endte historien med, at de konservative måtte opgive forslaget.

I stedet vedtog man i 1986 en reform, som betød udfasning af en række tilskudsordninger til statspensionen, og at arbejdsgiverne fik ret til at erstatte arbejdsmarkedspensionsordninger med individuelle ordninger for de enkelte medarbejdere.

Mange anser 1986 reformen for et nederlag for de konservative, men ifølge Paul Pierson, britisk forsker og ekspert i den britiske velfærdsstat, er det en fejltolkning.⁹⁶⁾ Langtidsvirkningerne af reformen er betydelige. Statens rolle som garant for indkomstrelaterede pensioner ville som følge af reformen langsomt blive mindre, og private ordninger fremmes af fordelagtige regler.

Piersons påstand underbygges af de britiske lønmodtageres reaktion på reformen. Efter 18 måneder havde 15 procent af den britiske befolkning valgt at forlade SERPS til fordel for de private ordninger. Taberne blev de lavtlønnede og de som havde en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet – hvilket bl.a. vil sige kvinderne, som ofte forlader arbejdsmarkedet eller går på deltid, når de får børn – altså de samme grupper som ville tabe ved afskaffelsen af SERPS.

Skattereformer

Samtidig med disse reformer gennemførte den konservative regering en række omlægninger af skattesystemet, som dels havde til hensigt at nedbringe skatten generelt, dels at øge tilskyndelsen til at arbejde ved at skære i topskatten. Allerede ved deres tiltrædelse i 1979 sænkede de konservative topskatten fra 83 procent til 60 procent, og igen i forbindelse med det såkaldte "champagne-budget" i 1988 blev topskatten sænket til 40 procent.⁹⁷⁾ Det britiske skattesystem består i dag af tre skattesatser på hhv. 10, 22 og 40 procent og af en række fradragsordninger, nogle knyttet til sociale omstændigheder eller lave lønninger.⁹⁸⁾

Der var ingen tvivl om, at Thatchers socialreformer især gik ud over de allerdårligst stillede, nemlig alle de som af forskellige årsager ikke var i arbejde. De bedrestillede fik skattelettelser i en periode hvor lønudviklingen i forvejen favoriserede dem på bekostning af de lavest lønnede (se kapitel 2).

95)
Pierson 1994

96)
Pierson 1994

97)
Kvist, Sinfield 1996

98)
Greco, Andrei 2004

Labour – genopretning eller bare opbremsning?

Efter sin tiltrædelse erklærede den ny Labour regering at man ville søge et mix af private og offentlige ordninger, men de offentlige ordninger skulle bevares som fundament for det britiske pensionssystem.⁹⁹⁾ De konservatives privatiseringskurs blev standset, men der skulle altså ikke være tale om en tilbagevending til et primært offentligt baseret pensionssystem.

I 2002 erstatter Statens Anden Pension (State Second Pension) det, der er tilbage af SERPS. Formålet med den nye pension er at give en højere pension til lav- og mellemindkomstgrupperne og at give ydelser til mennesker, som har påtaget sig en pasningsopgave og folk, som har været udsat for langtidssygdom eller invaliditet.¹⁰⁰⁾ Systemet vil øge pensionen til det dobbelte af SERPS for de laveste indkomster (under ca. £9.000 pr. år), noget mindre til mellemindkomster, og bevare værdien for indkomster over ca. £20.000 pr. år.

Labour regeringen har i alt afsat £7,3 milliarder til bekæmpelse af fattigdom blandt pensionister. Trods dette er der stadig i 2001-02 mere end 2,2 millioner pensionister, eller 22 procent af alle pensionister, som må klare sig for mindre end 60 procent af gennemsnitsindkomsten – EU's officielle relative fattigdomsgrænse.¹⁰¹⁾

Privatisering af det sociale boligbyggeri

Et af de forhold, som er med til at skabe social ulighed, er som tidligere nævnt boligmarkedet. En del af Thatchers politik var, at så mange som muligt skulle eje deres egen bolig. Desuden ønskede den konservative regering at begrænse de lokale autoriteters rolle som udlejere og minimere offentlige tilskud til den almennyttige boligsektor.

Før de konservative fik magten i 1979, var boligpolitik (som herhjemme) et vigtigt politisk emne. Fra 1945 til 65 bestod ca. 60 procent af alt nybyggeri almennyttige boliger, som i de fleste tilfælde var af høj kvalitet, der tiltrak lejere fra et bredt spektrum af den britiske befolkning.¹⁰²⁾ Da Thatcher blev valgt, boede 30 procent af briterne i offentligt ejede boliger. Som herhjemme var boligmassen genstand for omfattende statsstøtte. Dels gennem direkte statstilskud til almennyttigt boligbyggeri, dels gennem favorable fradragsordninger for boliglån til private husejere.

Den økonomiske sagkundskab definerer almindeligvis skattefradrag, som ikke er generelle og derfor blot en del af de almindelige skatteregler (f.eks. bundfradraget), som en udgift sammenlignelig med et statsfinansieret tilskud.¹⁰³⁾ Et skattefradrag for lavtlønnede (som man praktiserer i Storbritannien) er f.eks. samme udgift for staten og samme indtægt for den fradragsberettigede som et tilsvarende løntilskud til borgere, som ikke kan oppebære en løn over et vist minimum. På samme måde kan rentefradragsretten sidestilles med et tilskud, selv om der kan være en række administrative og fordelingsmæssige forskelle.

Og der er netop fordelingsmæssige konsekvenser af boligpolitikken. Skattefradrag for boligejere udgør et regressivt element i ethvert skattesystem – dvs. det er bedre for de rige end for de fattige. Velhaverne er langt hyppigere husejere og de har generelt højere boligudgifter – selv om fradragsprocenten var den samme, ville fradraget (og dermed den indirekte statsstøtte) derfor alligevel være større for de, der har de dyreste boliger. Men fordi så stor en del af de britiske lejere boede i statsstøttet offentlige byggerier før den konservative valgsejr i 1979, var statsstøtten til rige og fattige groft sagt sammenlignelig.¹⁰⁴⁾

Thatcher-regeringen ønskede at øge andelen af private boligejere og begrænse offentlige boliger til de, som ikke havde råd til andet. Formålet med denne politik var ikke kun at øge privat ejerskab men også at svække en af Labours traditionelle magtbaser – de kommunale boligselskaber (council housing). Midlet hertil var en kombination af gulerod og pisk. Guleroden var den såkaldte "ret til at købe" politik, som gjorde det muligt for aktuelle lejere at købe deres bolig til en favorabel pris – i første omgang op til 50 procent under markedsprisen for langtidslejere, men senere steg rabatten yderligere. Oveni dette lokede muligheden for at få del i skattefradragene ved boligejerskab. Samtidig reducerede regeringen støtten til den

99)
Hewitt 1999

100)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

101)
Flaherty, Veit-Wilson,
Dornan 2004

102)
Pierson 1994.

103)
Kvist, Sinfield 1996

104)
Pierson 1994.

almene boligsektor. Det har ført til en generel huslejestigning på 40 procent mellem 1979 og 1984.¹⁰⁵⁾

Denne politik, som er blevet omtalt som en af de største privatiseringskampagner, de konservative har gennemført, var uhyre effektiv. Fra 1986 til 1996 steg antallet af ejerboliger fra 56 procent af boligmassen til 67 procent. I samme tidsrum faldt antallet af lejligheder i offentligt ejede udlejningsejendomme fra 30 procent til 19 procent. Antallet af private udlejere var uændret ca. 10 procent, og andelsbolig-lignende lejligheder var også forholdsvis uændret og ganske ubetydeligt.¹⁰⁶⁾

Privatiseringen af boligsektoren har dog ikke været succesfuld på alle fronter. Det største problem har været, at det ikke har været muligt at få gang i den private udlejningssektor til erstatning for tabet af billige offentlige lejeboliger.

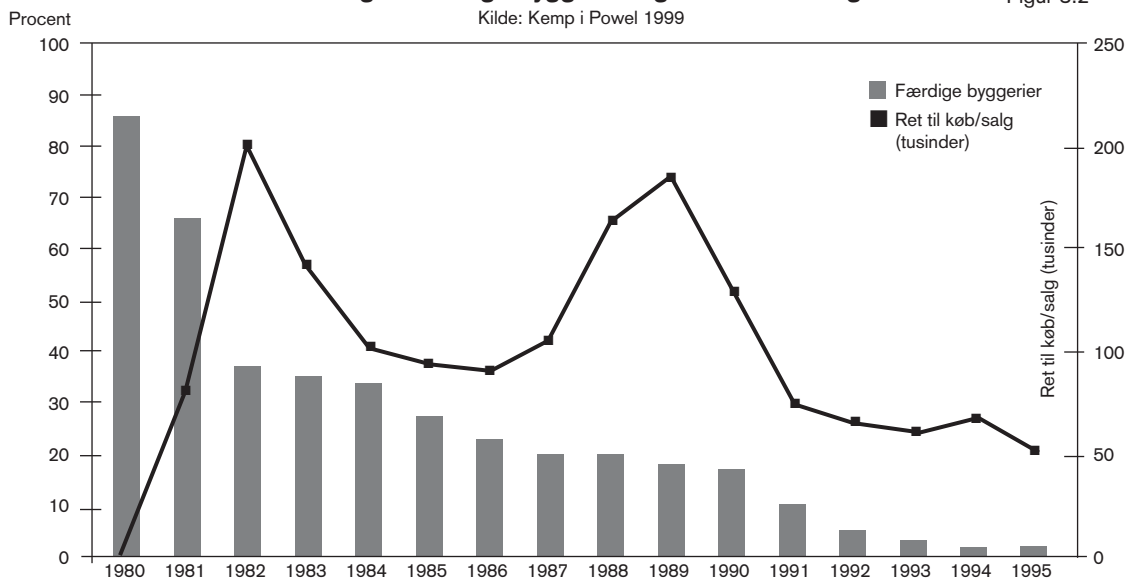
De konservatives "ret til at købe" politik var uhyre populær blandt briterne. En meningsmåling viste at 85 procent af befolkningen var for de konservatives boligpolitik, og dette kan have været en medvirkende grund til, at Labour trods meningsmålingernes forudsigelse, ikke genvandt magten i 1983.¹⁰⁷⁾ Partiet fastholdt nemlig på det tidspunkt, at de ville tilbagerulle de konservatives boligpolitik, hvis de fik magten.

Der var ellers meget fornuft i Labours holdning. Bortset fra de nye boligejere stod mange nemlig til at tabe ved den førte politik – foruden den gruppe, som ikke havde råd til at tage imod det fordelagtige købstilbud, men alligevel fik stigende huslejer, var det primært skatteyderne. Det var jo dem, som gennem årene havde været med til at finansiere det offentlige boligbyggeri, som nu blev solgt fra til spotpris.¹⁰⁸⁾ Men for det første er dette tab af ret abstrakt karakter for de fleste, og for det andet var en del af de samme skatteydere jo også vindere, fordi den overførsel af værdi, som rabatsalget jo var, ganske vist kom fra fællesskabet, men også gik til de skatteydere, som nu købte deres boliger billigt.

Udviklingen i boligmarkedet siden Thatcher understreger imidlertid, hvorfor Labour havde grund til at ønske en anden politik. Som beskrevet tidligere har netop denne udvikling været en betydelig årsag til den øgede fattigdom i Storbritannien. Mellem 1979 og 1997 øges antallet af relativt fattige i Storbritannien fra 13 procent til 25 procent, altså med 12 procentpoint. Udviklingen i boligmarkedet alene har bidraget med seks procentpoint af denne stigning (se figur 1.4 i kapitel 1).

Færdige offentlige byggerier og "ret til køb/salg"

Figur 3.2



Boligmarked og ulighed i Danmark

Lav rente og økonomisk vækst har siden 1993 fået priserne på ejerboliger til at stige væsentligt, og regeringens skattestop har yderligere forstærket denne udvikling.

Skattestoppet indebærer bl.a. at der er lagt et loft over det kronebeløb, som boligejerne skal betale i ejendomsværdiskat. Værdistigningerne udløser derfor ikke højere ejendomsskatter.

Generelt har boligprisstigningerne forøget uligheden især til ugunst for lejerne. Den omfordeling af forbrugsmuligheder, der foregår via bolig- og kapitalmarkedet, er mange gange større end den der forgår via ændringer i det offentlige sektors udgifts- og skattepolitik.

Kilde: Casas Sociale Årsrapport 2005 og "Nye mål" – regeringsgrundlag fra VK regeringen 2005.

Flere ghettoer og flere hjemløse

De største tabere er imidlertid alle dem, som ikke har haft råd til at købe deres egen bolig. Selv om vedligeholdelsesstandarder og antallet af boliger uden basale goder som toilet i lejligheden er faldet markant gennem de konservatives 18-årige regeringstid, er der også sket forringelser, som især mærkes af dem, som også på andre områder har været udsat.

Fald i de offentlige tilskud til almene boliger har betydet, at gennemsnitsarealet i nye andelsboligselskaber (housing associations) og vedligeholdelsesstandarder i offentligt ejet byggeri (som i stigende grad er boliger for de fattigste) er faldet. Antallet af hjemløse og af husstande i for små boliger er også steget betydeligt. Realhuselejen er steget betydeligt, siden 1979 og udgør i dag en større andel af de disponible indkomster, og antallet af bolig-ejere, som er bagud med terminen eller har måttet forlade boligen af økonomiske årsager, er også steget.¹⁰⁹⁾

Denne udvikling sammen med et skift i den offentlige støttepolitik væk fra det offentlige byggeri hen imod indkomstafhængige boligydelse (pengene skal følge borgeren og målrettes mod dem, som har størst behov) har medvirket til at igangsætte en ghettoiseringsproces i de førhen attraktive offentlige boligbyggerier. Sammen med faldet i industriarbejdspladser og omlægningen til en serviceøkonomi (se kapitlet om arbejdsmarkedet) har dette medvirket til, at områder. Et eksempel herpå er arbejderbydelen Manor and Castle i Sheffield, som har ændret sig fra at være et yderst attraktivt kvarter for de bedrestillede industriarbejdere til at være en ghetto med dertilhørende sociale problemer.¹¹⁰⁾

Resultatet af dette var en voldsom stigning i antallet af hjemløse. Et konservativt skøn er, at antallet af hjemløse fra 1979 til 1987 steg fra 60.000 til 130.000 – altså mere end en fordobling.¹¹¹⁾ Og for at gøre ondt værre begrænsede den konservative regering de lokale autoriteters pligt til at genhuse hjemløse, inklusive hjemløse enlige mødre, så mennesker på venteliste ikke blev forbigået.¹¹²⁾ Ifølge Child Poverty Action Group er antallet af hjemløse mere end firdoblet fra 1979 til 2002. Mens der ifølge myndighederne i 1979 var 55.530 hjemløse husholdninger, var der i 2002 125.750 husholdninger uden hjem og med behov for hjælp, og yderligere 69.860 hjemløse husholdninger med behov for rådgivning – altså i alt godt 195.000 familier.¹¹³⁾

Som nævnt var det i mange år under det konservative styre Labours ønske at genetablere store dele af den offentlige boligmasse. Det var ikke længere tilfældet i 1997, da New Labour kom tilbage til magten. Trods den forværrede boligsituation, og måske i erkendelse af den konservative selvejerpolitikens popularitet, havde man nu modereret ambitionen til at "få markedet til at virke for mennesker".¹¹⁴⁾ Heri ligger naturligvis en anerkendelse af, at det gør markedet ikke, som det er, og at regeringen derfor måtte gribe ind i markedsmekanismerne.

Men der blev ikke tale om et radikalt brud med de konservatives boligpolitik. Også New

109)
Kemp 1999

110)
Interview med Debbie Matthews, Manor and Castle Development Trust, Sheffield, 28. juli 2006.

111)
Pierson 1994

112)
Kemp 1999

113)
Flaherty, Veit-Wilson, Dorman 2004

114)
Kemp 1999

Labour lagde vægt på, at det offentlige ikke burde have en dominerende rolle i boligpolitikken – man skulle søge en slags offentligt privat partnerskab, bl.a. ved at lade kommunale ejendomme overgå til boligforeninger, hvis ejerskab skulle være lejerne selv sammen med andre fra det lokale samfund. Og retten til køb ville man ikke røre ved. I stedet ville man gøre det lettere for mindrebedemlede også at blive boligejere.

Problemet med tiltagende ghettoisering af boligområder har man søgt at tackle ved hjælp af helhedsorienterede sociale genopretningsplaner med en vis lighed med de danske "kvarterløft". Disse programmer retter sig ikke alene imod genopretningen af nedslidte områder, men omfatter også en række socialpolitiske tiltag. Det er imidlertid tvivlsomt, om disse tiltag, selv med støtte fra ordninger som skattefradrag for lavtlønnede, vil være i stand til at løse de sociale problemer, der som følge af mere end 20 års nyliberal/borgerlig politik i dag findes i de berørte kvarterer. Et indikation af, at udviklingen ikke er vendt, er måske, at antallet af hjemløse i Storbritannien og Nordirland er øget siden 1997. ¹¹⁵⁾

Gæld og fattigdom i UK

En almindelig konsekvens af fattigdom er personlig gæld – ofte som klatgæld hos private kreditvirksomheder af forskellig slags. Problemet har været kendt længe, og det er stigende – alene fra 1997 til 2002 steg antallet af briter, som henvendte sig til et gældsrådgivningscenter med 24 procent.

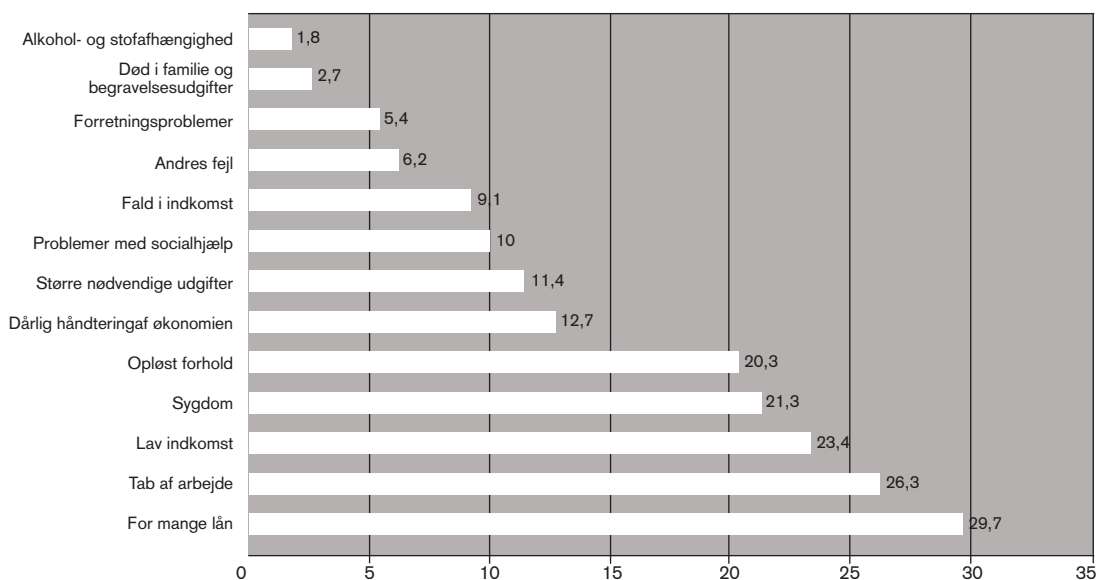
En undersøgelse gennemført af en række civilsamfundsorganisationer, der rådgiver britiske borgere med sociale vanskeligheder viste, at 82 procent af de, som søger hjælp på grund af gæld, har en månedsindtægt under £1.200 pund (godt 12.000 Kr.), og en tredjedel af dem levede af eller fik deres indkomst suppleret med en eller anden form for social ydelse. ¹¹⁶⁾ Problemet er ikke lille og har tilsyneladende tilmed været stigende de sidste år, trods faldet i ledighed i Storbritannien. Ca. en million briter henvendte sig med gældsproblemer til et rådgivningscenter i perioden fra sommeren 2001 til sommeren 2002.

Det er almindeligt anerkendt, at der er en række forbundne årsager til at mange briter kommer ud i gældsproblemer. Der kan være tale om pludselig ændring af den økonomiske

Figur 3.3

Årsager til gæld oplyst af klienter i britiske gældsrådgivningscentre

Kilde: Edwards 2004



115)
Flaherty, Veit-
Wilson,
Dornan 2004

116)
Edwards 2003

eller sociale situation, om konsekvenser af at have levet af en lav indkomst i lang tid, resultater af politiske ændringer (f.eks. forhøjede lokalskatter eller ændringer af reglerne for børnepenge) og dårlig håndtering af egen økonomi. En undersøgelse gennemført af rådgivningscentrene viser, at nogle af de hyppigste årsager er tab af arbejde, lav indkomst og sygdom. Klienterne blev bedt om at opgive mellem en og tre årsager til deres problemer. 29,6 procent af klienterne opgav en anstrengt økonomi (overcommitment), 26,3 procent tab af job, 23,4 procent lav indkomst, 21,3 procent sygdom og 20,3 procent opløste forhold som årsag til gældskrisen.¹¹⁷⁾ Eller med andre ord: mellem 1/4 og 1/5 af alle klienterne opgiver, at deres gældskrise, i al fald delvist, er forårsaget af sygdom eller indkomstrelaterede problemer – problemer som velfærdsstaten ifølge "faderen" til den britiske velfærdsstat, sir William Beveridge, netop skulle være designet til at løse.¹¹⁸⁾

De fleste klienter havde mere end en gældspost – typisk var der tale om mellem 3 og 10 forskellige lån. Omkring halvdelen skyldte mindre end £5000 (ca. 50.000 kr.), 20 procent havde en gæld mellem £5.000 og £9.999 (mellem ca. 50 og 100.000 kr.), 16 procent skyldte mellem £10.000 og £19.999 og 17 procent skyldte mere end £20.000 (200.000 kr.).¹¹⁹⁾

En klient i det nordlige London, som boede alene, tjente £150 (godt 1500 kroner) pr. uge netto. Han skyldte både i kommuneskat og husleje og fik derfor trukket penge fra sin løn. Efter fradrag havde han en ugentlig indkomst på £64. Han skulle herudaf betale £17 i kommuneskat for indeværende år og £10 pr. uge for huslejerestancer. Tilbage var der £34 (ca. 350 kroner) at leve for og til at betale afdrag på en restance på vandafgift på £180.

Edwards, Sue: In too deep. Citizens advice

Der kan være tale om en bred vifte af forskellige låntyper, lige fra ubetalte olieregninger, folk der er bagud med terminen, gæld på kreditkort, banklån, huslejerestancer og bøder, der ikke er blevet betalt. De lånearrangementer, der typisk er forbundet med mennesker i fattigdom, er også ofte de, som har de højeste renter. Renter på lån fra pengeudlånere og opsøgende kreditbureauer varierede mellem 25 procent og 360 procent pr. år (og 360 procent ikke en trykfejl). Dette skal sammenlignes med lånerenter på banklån og kreditkort lån på mellem ca. 8 procent og 30 procent. 11 procent af klienterne i bureauernes undersøgelse havde lån hos de opsøgende kreditbureauer.¹²⁰⁾

Borgerrådgivningsbureauernes forskning støttes af anden forskning, der viser, at folk med lave indkomster ikke alene har vanskeligheder med at opnå almindelige låntyper, som for eksempel kreditkort, banklån eller almindelige overtræk, fordi bankernes kreditvurdering afskar dem fra disse låntyper, men også fordi mainstream kreditydere ganske enkelt ikke vil have dem som kunder til at begynde med.¹²¹⁾ Men også andre faktorer spillede ind. Det

Et rådgivningsbureau i Merseyside kunne berette, at en svært handicappet gift mand ansøgte om et lån fra socialfonden til at købe en orthopædisk seng, en vaskemaskine, en mikrobølgeovn og en ny sofa. Klienten havde ingen oven og var afhængig af familie for at lave mad til sig selv. Klientens sofa kunne ikke længere bruges af klienten pga. rygproblemer. Socialrådgiveren var enig, i at alle tingene var nødvendige for klienten, men da socialfondens budget var overskredet med 15 procent, var den ude af stand til at bevillige til alle klientens behov. Derfor blev der kun bevilliget penge til sengen og vaskemaskinen.

Edwards, Sue: In too deep. Citizens advice

117)

ibid

118)

Abrahamson 1999

119)

Edwards 2003

120)

ibid

121)

Jones, Paul A: Access to credit on a low income (2001), citeret fra Edwards 2003

havde blandt andet betydning, om lån kunne opnås hurtigt og nemt, om ansøgning om lån var stigmatiserende, og om tilbagebetalingen var i små rater, om det var nemt at komme til at betale raterne og om lånene var fleksible. pengeudlånerne opsøger tit folk direkte i deres hjem, og det kan ofte også lade sig gøre at udskyde betalinger eller øge lånene, hvis man ikke har penge til at betale tilbage som aftalt.

Det kan undre, at så mange vælger denne meget dyre private løsning, da det i al fald teoretisk set er muligt at opnå rentefri lån til nødvendige udgifter og krisesituationer fra sociale fonde, hvis man lever på overførselsindkomster. Men som omtalt ovenfor er de sociale fonde blevet omorganiseret, så de fungerer som private institutioner med ansvar for deres egen økonomi. En af konsekvenserne af dette er, at de ikke altid har de fornødne midler til at hjælpe borgere i nød. En anden rapport fra rådgivningsbureauerne viste, at mange mennesker blev udelukket fra hjælp, fordi de ikke levede op til kriterierne for at få hjælp, fordi afdragene var højere, end de kunne klare, eller de sociale fonde ikke havde tilstrækkelige midler.¹²²⁾

Konklusion

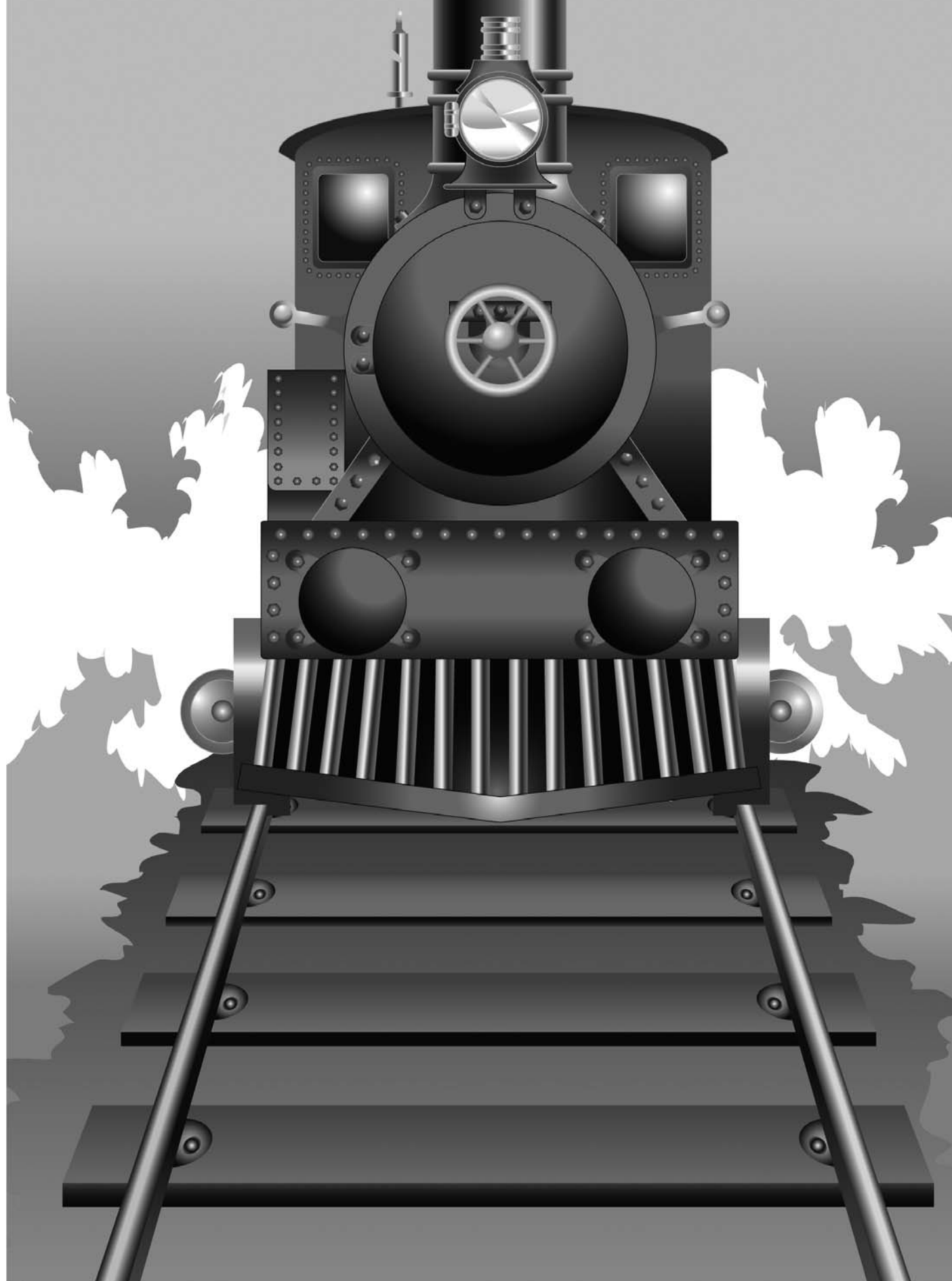
Som vi så i forrige kapitel er den øgede ulighed og det forøgede antal briter, som må arbejde på sultelønninger en direkte konsekvens af især Thatchers og de konservatives modernisering af velfærdsstaten og af den dertilhørende fagforeningsfjendtlige arbejdsmarkedspolitik. Men nedskæringerne af sociale ydelser kombineret med den øgede ledighed har også bidraget. Den øgede ledighed førte i de første år under Thatcher regeringen naturligvis til at flere mennesker blev afhængige af sociale ydelser, som samtidig blev dramatisk beskåret. Ud over at dette naturligvis i sig selv har bidraget til øget fattigdom og social ulighed har det også medvirket til at sætte fagbevægelsen og løn- og arbejdsvilkår under pres.

Den meget populære privatisering af store dele af den almene boligsektor og bestræbelserne på at privatisere pensionssystemet har på samme måde bidraget til at øge ulighed og fattigdom i det britiske samfund. Reduktionen af antallet af almene boliger har medvirket til at gøre de tilbageværende almene boliger til en slags ghettoer for socialt udsatte og dermed bidraget til at opdele det britiske samfund i vindere og tabere, også geografisk. På samme måde har den øgede vægt på private pensioner bidraget til at privatisere ansvaret for de ældre og skabt øget ulighed blandt de ældre.

Disse forhold underbygger konklusionen fra et forskningsprojekt, som for nylig blev gennemført af "The Luxembourg Income Study". Ifølge denne undersøgelse, som sammenligner forholdene i 16 industrialiserede lande har størrelsen af de sociale ydelser ikke bare betydning for det antal mennesker, som må leve i relativ fattigdom, men også på antallet af mennesker der lever under en absolut fattigdomsgrænse.¹²³⁾

122)
Barton 2002.

123)
Scruggs; Allen 2005





Udliciteringer og privatiseringer

Da Margaret Thatchers konservative regering kom til magten i 1979, så den, som en af sine vigtigste opgaver at formindske statens rolle i samfundsøkonomien. De konservative mente, at privatiseringerne var nødvendige for at forbedre Storbritanniens økonomi, som havde udvist betydelige svaghestegn. Offentlige virksomheder blev set som ineffektive, fordi der ikke er samme tilskyndelse til rationalisering og effektivisering som i en privat virksomhed. Derfor ønskede man at modernisere velfærdsstaten ved at øge det private engagement i leveringen af offentlige ydelser.

I det følgende materiale vil man imidlertid kunne se, at resultaterne af det konservative moderniseringseksperiment ikke står mål med retorikken. Ofte skyldes de opnåede besparelser ikke at det private er i stand til at organisere arbejdet mere effektivt end det offentlige, men at privatiseringerne resulterer i betydelige forringelser af løn- og arbejdsvilkår, og i mange tilfælde modvirkes de herved opnåede besparelser af øgede administrationsomkostninger. I nogen tilfælde tyder meget på, at privat drift både har ført til dårligere og dyrere service, og inden for bl.a. skole- og sundhedssektoren er der også tegn på, at øget brug af markedsmekanismer og private aktører tillige medvirker til at forstærke tendensen mod øget social ulighed.

Man kan naturligvis ikke på den baggrund afvise, at privat drift kan være mere effektiv en offentlig, eller at der ikke kan være behov for effektivisering af det offentlige. Men dogmet om, at det private altid er mere effektivt end offentligt ejerskab, må afvises, og som man også kan se af det følgende, er der andre måder at effektivisere på end ved inddragelse af private aktører eller brug af markedsmekanismer og frit valg inden for offentligt ejerskab.

Privatiseringsdogmet slår igennem

Den første virksomhed, som blev privatiseret, var olieselskabet British Petroleum (BP). Frasalget af BP-aktier startede ganske vist allerede under Labour, men dette skyldes at staten var i økonomiske vanskeligheder og var ikke bestemt af et ønske om at privatisere BP. Efter de konservatives valgsejr i 1979 begyndte en veritabel privatiseringsbølge. Resten af BP blev solgt i løbet af de kommende år sammen med statslige virksomheder som British Aerospace, Jaguar, Rolls Royce, British Gas, British Airways, Associated British Port Holdings (havne), British Airports Authority (lufthavne), British Telecommunications, en lang række elektricitets- og vandværker og British Railways.

Det har efterfølgende været svært at fastslå, at privatiseringerne i sig selv har ført til øget økonomisk effektivitet i de berørte virksomheder. Hvor nogle undersøgelser mener at have påvist øget effektivitet, fandt andre eksempler på, at privatisering havde ført til fald i produktiviteten. Nogle gange skyldes eventuelle besparelser primært forringelser i løn- og arbejdsvilkår – og altså ikke at de private var i stand til at undgå unødigt bureaukati eller på

Daværende miljøminister Nicholas Ridley:

"Den grundliggende årsag til rådnen service ligger i det greb, lokale fagforeninger har over disse services i mange dele af landet... Vores tvungne udbud vil smadre dette greb en gang for alle"

Fra Sachdev 2001

anden måde undgå spild. Og i en række tilfælde skyldes forbedret produktivitet udviklings-tendenser, som også var synlige før privatiseringerne. Det mest omfattende forskningspro-jekt om britisk privatisering fandt, at øget produktivitet syntes forbundet med øget konkurrence og offentlig regulering, men ikke med ejerskab. ¹²⁴⁾

Tilbagegangen af staten begrænsede sig imidlertid ikke til offentligt ejede produktions-virksomheder. Forskellige Labour regeringer havde med nogen succes i løbet af årene efter den 2. verdenskrig etableret en række velfærdsordninger, som gradvist havde erstattet mar-kedsmekanismerne med sociale rettigheder som kriterium for fordeling af visse af samfun-dets goder. Margaret Thatcher så dette som et formynderisk indgreb i den enkeltes frihed, som udtryk for en barnepige-stat (the nanny state) og som skadeligt for økonomien fordi det ifølge de konservative fratog den enkelte tilskyndelsen til at gøre en indsats for sin egen vel-færd. Nu skulle en række opgaver, som hidtil havde været statens ansvar under en eller anden form gives tilbage til civilsamfundet og til det private initiativ. ¹²⁵⁾

Thatcher så offentligt ejerskab og serviceydelser leveret af det offentlige og stærke fag-foreninger som socialismens to grundpiller. Hun så privatiseringer som "... et af de centra-le midler til at vende den nedbrydende virkning af socialismen. Fuldstændig som nationaliseringer var kernen af de kollektivistiske programmer som Labour regeringer søgte at omskabe det britiske samfund, sådan er privatiseringer kernen i ethvert program, som vil generobre frihedens territorium". ¹²⁶⁾

Sundhedssektoren, og det offentlige i det hele taget, er en løntung servicepræget sektor og var en af fagbevægelsens bastioner og et af de steder, der oplevede mange strejker i halv-fjerdserne – bl.a. derfor var personalerationaliseringer og outsourcing et mål for Thatcher-regeringen. Formålet var ikke kun at effektivisere den offentlige sektor. Regeringens ud-budspolitik var også åbenlyst en del af regeringens bestræbelser på at svække fagbevæ-gelsens styrke. Men selv om New Labour har revideret de konservatives udliciteringspolitik er tendensen mod at lægge opgaver ud til det private ikke bremsset op – måske snarere tværtimod.

Først var Labour partiet lodret imod og lovede, at når de kom tilbage til magten, ville de straks omgøre de privatiseringer og udliciteringer, den konservative regering havde gen-nemført. Men der gik 18 år, før Labour fik chancen, og i mellemtiden havde partiet ændret syn på privat engagement i levering af sociale ydelser. ¹²⁷⁾

Som det efterhånden er blevet almindeligt, også blandt centrum-venstre partier i Europa, så Labour nu også privat engagement i offentlig service som et svar på ineffektivitet og dår-lig offentlig økonomi. Det drejede sig ikke om at formindske velfærdsstaten, men om at ef-fektivisere den, så man kunne holde skatten i ro og samtidig bevare velfærden, og det skulle ske ved at øge brugen af markedsmekanismer på den ene eller anden måde.

Anthony Giddens, britisk sociolog, og svoren tilhænger af New Labours nye strategi (kendt som "den tredje vej"), udtrykker det på denne måde: "Det er mere sandsynligt, at virksomheder i den private sektor er mere effektive end statslige virksomheder – ikke kun for-di de er kommercielle, men fordi de har været udsat for konkurrence". ¹²⁸⁾

124)
Parker 2003

125)
Pierson 2001

126)
Thatcher 1993, citeret fra
UNISON 2005b

127)
Pierson 2001

128)
Citeret i Sachdev 2006

Områder der efter loven skal i privat udbud

- 1980: bygning, motorvejsbygning og vedligeholdelse
- 1988: renovation, gaderenholdning, renholdning af offentlige bygninger, skolemad og lignende, vedligeholdelse af offentlige køretøjer, administration af sports og fritidsfaciliteter
- 1992: juridisk rådgivning, finansrådgivning, IT, PR, boligadministration

Fra Higgins, James, Roper 2005

Tvungen udbudsrunde, best value og offentligt – privat partnerskab

Tvunget udbud af offentlige ydelser er imidlertid blevet beskrevet som "den mest komplekse, tidsrøvende, dyre og opsplittende indkøbsøvelse, som nogensinde er blevet gennemført af sundhedsmyndigheder og lokale administrationer." ¹²⁹⁾ Denne ikke særligt rosende udtalelse er forskerens Kate Ashers vurdering af den konservative regerings strategi til fremme af privat engagement i den offentlige service, det såkaldte tvungne udbud, eller som det hedder på engelsk "Compulsory Competitive Tendering (CCT).

Udliciteringspolitikken begyndte gradvist med vedtagelsen af en lov i 1980, som inviterede private virksomheder til at konkurrere med offentlige myndigheder om at stå for vedligeholdelsen af veje og offentlige bygninger. I 1988 og 1992 blev antallet af offentlige opgaver, der skulle i udbud, udvidet, og 1988-lovændringen krævede også, at myndighederne skulle teste prisbilligheden ved jævnligt at sende opgaverne i udbud, og at det offentlige ikke måtte tage hensyn til løn- og arbejdsvilkår eller andre ikke-kommercielle forhold hos de private virksomheder, som bød på opgaverne. ¹³⁰⁾ De lokale myndigheder havde dog en mulighed for at undvige dette og andre krav. De kunne frivilligt udlicitere opgaver til private udbydere uden selv at have mulighed for at byde på opgaverne. Eller med andre ord: enten måtte det offentlige konkurrere på pris uden hensyn til konsekvenserne for løn- og arbejdsvilkår, eller man måtte frivilligt opgive at varetage opgaven selv.

Der er også udbudspligt i Danmark:

"Statslige institutioner er i henhold til Finansministeriets cirkulære om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver § 1 pligtige til med passende mellemrum at sende opgaver, som den statslige institution selv løser i eget regi, i udbud."

Der er dog visse undtagelser, bl.a. opgaver med en værdi under ½ million kroner, naturlige monopoler og opgaver der vil medføre uforholdsmæssigt store administrationsudgifter. Regeringen har aftalt med kommunerne, at de skal øge antallet af opgaver i udbud for de 20 procent, de udgør i dag til 25 procent i 2010.

Kilde: finansministeriets økonomisk-administrative vejledning. <http://www.oav.dk/sw2620.asp>, og Aftale om kommunernes økonomi for 2007

Best value

Labour var fra starten kritisk overfor de konservatives udliciteringspolitik. I første omgang gik kritikken på virkningerne for beskæftigelsen og løn- og arbejdsvilkårene, men efterhånden begyndte partiet også at kritisere forringelser af den offentlige service og de meget høje administrative omkostninger ved at lade private varetage opgaver for det offentlige.

Efter regeringsskiftet i 1997 begyndte New Labour hurtigt at erstatte det tvungne udliciteringssystem med den såkaldte "best value" politik. Tvungen udlicitering var ifølge en hvidbog fra den nye regering "...en dårlig aftale for de ansatte, arbejdsgiverne og de lokale borgere". ¹³¹⁾ Der skulle ikke længere være et krav om at opgaverne skulle i udbud, men kravet om en løbende evaluering og konkurrence blev fastholdt. De lokale autoriteter skulle fortsætte med at øge effektiviteten, men effektivitet blev nu defineret bredere. Der skulle ikke kun tages hensyn til økonomisk effektivitet, men også til kvaliteten af de ydelser, der blev leveret.

Best value betyder imidlertid ikke, at udliciteringspolitikken blev stoppet. Måske tværtimod. Best value udvider de områder som kan være genstand for udlicitering ganske betydeligt. Nu kan stort set alle offentlige områder gøres til genstand for evaluering. Og selv om regeringen gjorde det klart, at de lokale autoriteter ikke behøvede at sende opgaver i udbud som led i evalueringsprocessen, blev det samtidig fastslået, at der ikke var nogen grund til at of-

129)
Kate Ascher: The Politics of Privatisation, Macmillan, London 1987, citeret fra Sachdev 2001

130)
Higgins, Roper 2001

131)
Sachdev 2001

fentlige myndigheder selv skulle stå for en opgave, hvis andre mere effektive metoder var mulige. Man kunne derfor ikke forsvare at bevare en opgave i offentligt regi uden at udsætte den for konkurrence fra private udbydere.

Konsekvensen af Labours Best Value i forhold til de konservatives tvungne udbud er derfor ikke nødvendigvis en opbremsning af privat engagement i løsningen af offentlige opgaver i Storbritannien. Systemet er blevet mere fleksibelt, men der er også tegn på, at Best Value snarere har ført til et større privat engagement i løsningen af velfærdsstatens opgaver.¹³²⁾

I det følgende vil nogle af konsekvenserne ved udliciteringer, privatiseringer og indførelse af "frit valg" og interne markedslignende strukturer i den britiske offentlige sektor blive beskrevet. Det kan tydeligt ses, at påstanden om, at privat engagement i offentlige serviceydelser resulterer i større tilfredshed og mere effektiv service er en sandhed med kraftige modifikationer. Der hvor det er lykkedes at reducere omkostningerne, skyldes det i reglen forringede løn- og arbejdsvilkår, og i mange tilfælde er rationaliseringsgevinsterne helt udeblevne eller blevet spist op af øgede udgifter til administration og kontrol.

Privatisering af de britiske jernbaner

Den mest kontroversielle og upopulære privatisering i Storbritannien var formentlig privatiseringen af de britiske jernbaner. Ganske vist har privatiseringer aldrig haft den store folkelige opbakning. Selv i firserne, hvor befolkningen lystigt købte aktier i nyligt privatiserede firmaer, var der jævnligt meningsmålinger, som viste, at befolkningen var imod privatiseringerne.¹³³⁾

Allerede i løbet af 1980'erne begyndte omorganiseringen af de britiske jernbaner. Fra at have været opfattet som en organisation, som leverede offentlig service, udviklede British Rail sig mere og mere i retningen af en virksomhed, der skulle drives på forretningsvilkår. Det betød bl.a. at jernbanerne løbende reducerede omkostningerne med den konsekvens at de offentlige tilskud faldt fra 35 procent til 12 procent af Storbritanniens BNP, hvilket er ganske flot i sammenligning med et europæisk gennemsnit på 52 procent af BNP.¹³⁴⁾ Banerne havde igennem hele perioden været kendetegnet af en dramatisk "slankning": arbejdsstyrken faldt med 30 procent i løbet af 80'erne, og yderligere 12 procent i de tidlige 1990'ere. Samtidig havde billetpriser fået lov at stige mere end den generelle prisudvikling med faldende passagerantal som resultat.¹³⁵⁾

Alligevel var det en udbredt holdning blandt mange politiske beslutningstagere, at jernbanerne blev drevet på en alt for kompliceret, bureaukratisk og ineffektiv måde. Thatcher regeringen havde ganske vist været meget tøvende, når det drejede sig om jernbanerne trods hendes regerings privatiseringsiver. Men da John Major afløste Thatcher som regeringschef i 1990, forsvandt denne bekymring. Finansministeriet var ivrig for at indkassere gevinsten for sådant et salg, slippe helt for at subsidiere jernbanerne og for at introducere markedsbaserede konkurrenceprincipper i togdriften.¹³⁶⁾ I 1993 vedtog man derfor en jernbanelovgivning,

Der er også udbudspligt i Danmark:

"Statslige institutioner er i henhold til Finansministeriets cirkulære om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver § 1 pligtige til med passende mellemrum at sende opgaver, som den statslige institution selv løser i eget regi, i udbud."

Der er dog visse undtagelser, bl.a. opgaver med en værdi under ½ million kroner, naturlige monopoler og opgaver der vil medføre uforholdsmæssigt store administrationsudgifter.

Kilde: finansministeriets økonomisk-administrative vejledning. <http://www.oav.dk/sw2620.asp>

132)
Higgins, Roper 2001

133)
Parker 2003

134)
Tyrrall 2004

135)
Crompton 2003

136)
Crompton 2003

som udskilte infrastrukturen fra togdriften, og som dermed opsplittede den hidtidige lodrette integration der på dette tidspunkt var den almindelige organisering af jernbaner overalt i verden. Denne opsplitning var nødvendig hvis det skulle være muligt at få private til at investere i togdrift og hvis man skulle have ens vilkår for selskaber, der var villige til at byde på driften. Samtidig blev det hævdet at en udskillelse af spor og signaler ville tiltrække private investorer.

Der var fra starten modstand mod denne privatiseringsmodel blandt jernbanernes ledelse. Her ville man have foretrukket at banerne bibeholdt en integreret struktur, f.eks. som et offentligt aktieselskab.¹³⁷⁾ Men baneledelsens betænkeligheder fik ingen betydning. I 1996 blev de britiske statsbaner så opdelt i mere end 100 uafhængige virksomheder og derefter privatiseret. Banerne blev udskilt i et selskab, Railtrack, som alene skulle stå for vedligeholdelse af skinner, signaler og anden infrastruktur. Selve togdriften blev overtaget af 28 forskellige transportselskaber – 25 som kørte passagertog og tre godstransportselskaber. Resten af det statslige jernbaneselskab blev opsplittet i tre materieludlejningsselskaber foruden en række virksomheder med forskellige jernbanerelaterede funktioner, som f.eks. sporvedligeholdelse mv. Staten oprettede samtidig to organer til administration af hele systemet: kontoret for passagertransport blev dannet for at sælge retten til passagertogsdrift og kontoret for sporregulation blev dannet for at regulere det nu private Railtrack.¹³⁸⁾

På sporet af sandheden om de private tog – hvordan gik det så?

Formålet med privatiseringen var at reducere omkostningerne for staten og effektivisere jernbanedriften ved introduktion af konkurrence mellem uafhængige private selskaber. Man forventede, at de private selskaber ville øge effektiviteten for på den måde at øge deres egen indtjening, men samtidig var myndighederne opmærksomme på, at de samme selskaber også ville være i stand til at øge indtjeningen på kundernes bekostning, enten ved at øge priserne eller forringe servicen, fordi de tit ville have en monopollignende status på de enkelte strækninger. Derfor etablerede myndighederne forskellige kontrolforanstaltninger, der skulle forhindre dette. Denne kontrol blev varetaget af de to nyoprettede instanser: kontorerne for sporregulation og for passagertransport.¹³⁹⁾

Selve privatiseringen indbragte naturligvis en fortjeneste til staten. Spørgsmålet er imidlertid, om fortjenesten står mål med det der blev solgt. Nogle forskere mener, at banerne blev solgt langt under deres reelle markedsværdi, og at salget derfor gav anledning til skyhøje profitter blandt nogle erhvervsfolk – i folkemunde beskrevet som "fat cats". Denne opfattelse underbygges af, at nogle af selskaberne kort efter privatiseringerne blev solgt videre for væsentligt mere, end sælgerne selv havde givet for dem – i et tilfælde blev et materielselskab videre solgt med en fortjeneste på 300 millioner pund kun seks måneder efter privatiseringen.¹⁴⁰⁾

Det er vanskeligt at vurdere, om selve togdriften er blevet mere effektiv økonomisk set siden privatiseringen. En undersøgelse fra 2001 hævder ganske vist, at der er sket betydelige forbedringer.¹⁴¹⁾ Undersøgelsen, som ser bort fra kapitalomkostninger, dvs. udgifter til spor og anden infrastruktur og kørende materiel, sammenligner driftsomkostningerne forbundet med levering af den service som leveres i dag i forhold til hvad en tilsvarende service ville have kostet for British Rail. Forskerne bag undersøgelsen, Pollitt og Smith, vedkender sig, at der er stor usikkerhed forbundet med deres undersøgelse. De kommer frem til en samlet produktivetsforbedring på 13 procent, eller ca. to procent pr. år. Ifølge samme forskere var tiden under British Rail kendetegnet ved en årlig produktivitetstilbagegang på en procent årligt.¹⁴²⁾

Andre undersøgelser peger imidlertid på et væsentligt mere negativt billede af udviklingen. En indvending er, at Pollitt og Smiths beregninger er foretaget før Hatfield ulykken, hvor et tog afsporede, fordi skinnerne brød sammen på grund af manglende vedligeholdelse, og før Railtracks økonomiske kollaps. Railtrack var det private selskab, som overtog sporene og den

137)
Tyrall 2004

138)
Crompton 2003; Tyrall 2004

139)
Crompton 2003

140)
Martin 2002

141)
Pollitt, Smith 2001

142)
Ibid

“Giv mig den økonomiske vækst med 25 % stigning i antallet af passagerer og det samme tredoblede subsidier, som de private modtager i dag, og vi ville have leveret den bedste, førsteklases jernbanedrift i dag.”

Tidligere ledende medarbejdere i British Rail (citeret fra Tyrall 2004)

Øvrige infrastruktur ved privatiseringen i 1996. I 2001 afviste regeringen at øge subsidierne til det private Railtrack. Som følge heraf blev Railtrack erstattet af Network Rail, formelt et privat firma, men i realiteten et statsligt aktieselskab.¹⁴³⁾ Det er værd at bemærke, at Pollitt og Smith i deres evaluering af privatiseringen netop havde valgt at se bort fra infrastrukturen, hvor der netop var problemer med at få tingene til at hænge sammen økonomisk.

En del forskere mener imidlertid, at de samlede omkostninger for staten lige fra starten var betydeligt højere, end da banerne blev drevet statsligt. Det var forventet at statssubsidierne til jernbanedriften ville stige i årene lige efter privatiseringen fra de ca. £1 milliard, som British Rail modtog til omkring £1,8 milliard pr. år, men at de herefter ville falde med ca. £200 til £ 300 pr. år de følgende år. Men i dag er de statslige subsidier på mellem £3 og £4 milliarder årligt.¹⁴⁴⁾

En del af forklaringen på de øgede udgifter er stigende lønninger til personalet efter privatiseringen. Det statslige jernbaneselskab uddannede sit eget personale, men efter privatiseringen har de private selskabers interesse i at uddanne lokoførere mv. været behersket. En kombination af mangel på lokoførere og af at det statslige monopol er blevet erstattet af konkurrerende selskaber, har gjort det muligt for lokoførere og andet kvalificeret personale at øge lønningerne betydeligt.¹⁴⁵⁾

En anden årsag er øgede transaktionsomkostninger som følge af opsplitningen af British Rail, ikke nødvendigvis så meget som følge af den administrative opsplitning i sig selv, som af introduktionen af kontraktlige relationer i strukturen. Hvor British Rail for eksempel kunne tillade sig at afskrive det rullende materiel over en periode på mellem 25 og 40 år, så er de forskellige materieludlejningsfirmaer nødt til at have sin investering forrentet over en væsentligt kortere periode pga. usikkerheden forbundet med udlejning til et privat togfirma, som kan opsig sin lejekontrakt, inden det rullende materiel er udtjent. Samtidig er der også kun tre materieludlejningsfirmaer i markedet, hvilket i sig selv begrænser priskonkurrencen.

Tilsvarende kontraktlige problemer skabte vanskeligheder i forholdet mellem Railtrack og de forskellige togselskaber. Railtrack blev betalt ved en fast afgift for brugen af en bane-strækning, hvilket betød at Railtrack ikke fik dækning for den øgede slitage forbundet med øget togtrafik efter privatiseringen. Samtidig havde Railtrack kun en kilde til øget indtjening, nemlig besparelser på udgifter til vedligeholdelse. Det konkrete vedligeholdelsesarbejde var igen udliciteret til private entreprenørvirksomheder, som også blev betalt et fast beløb for sine ydelser. Disse firmaer var derfor i samme situation, og søgte at øge deres indtjening ved at udskifte faste medarbejdere med midlertidig arbejdskraft, hvilket medvirkede til at meget af den viden, som gennem årene var opbygget i British Rail, sivede ud af systemet.¹⁴⁶⁾

144)
Tyrall 2004

145)
Interview John Richards,
Senior national officer
Education, UNISON,
juli 2006

146)
Tyrall 2004

Ledende medarbejder ved British Rail, kort før privatiseringen:

“Det gode ved jernbaner er, at det er meget svært at smadre dem totalt.”

(citeret fra Tyrall 2004)

En del af disse problemer kunne formentlig afhjælpes ved at ændre de kontraktlige arrangementer mellem de forskellige virksomheder ansvarlige for togdriften. Men andre problemer var indbyggede i den private struktur. Det gælder f.eks. det forhold, at de mange private virksomheder også skulle afsætte penge til udbetaling af overskud til aktionærer.¹⁴⁷⁾ Og det gælder erstatningen af en samarbejdskultur, hvor hver medarbejder oplevede sig selv som del af en fælles organisme med det formål at sikre, at togene kørte, og helst til tiden, med en kommerciel baseret kultur hvor de enkelte medarbejders forpligtelse var overfor netop deres virksomhed. Indførelsen af regulering gennem kontrakter mellem uafhængige virksomheder erstattede tidligere tiders samarbejdskultur med en mistillidspræget konkurrencekultur, en udvikling som allerede startede i British Rails sidste tid.¹⁴⁸⁾

Banedriften set fra brugernes side

Det er åbenbart at privatiseringen af de britiske baner ikke var en god forretning for den britiske stat. Om selve togdriften er blevet mere effektiv eller ej er måske svært at vurdere, men staten betaler i dag væsentligt mere i subsidier til de private togselskaber end den betalte til sit eget statslige banevæsen. Spørgsmålet er så om disse penge kommer passagererne til gode i form af bedre og/eller billigere tog eller om de ender i de private ejeres lommer.

Hvad prisen angår, kan det være endda overordentligt svært at give et entydigt svar. De private selskaber har indført en prissætning ikke ulig det man kender fra flytrafikken i dag. Hvis man er i stand til at planlægge sin rejse i god tid og/eller rejse på mindre populære afgange, kan man tit opnå ganske fordelagtige priser, mens prisen på sidste øjebliksbilletter med myldretids- eller feriestartstog er ganske pebrede. Ikke desto mindre har antallet af passagerer været stigende siden privatiseringen.

Antallet af rejste kilometer er steget med 38 procent, men denne stigning tilskrives ikke kun muligheden for at finde billige billetter. Det er en almindelig antagelse, at flere trafikpropper og køer på de britiske veje og den generelle velstandsstigning og dermed forbundne øgede transport i al fald spiller en mindst lige så stor rolle. Disse faktorer ville – alt andet lige – have øget passagertallet uanset privatisering.¹⁴⁹⁾ Togselskaberne har ikke øget antallet af tog med samme hastighed – togtrafikken er kun øget med 20 procent, hvilket naturligvis har ført til et fald i kvalitet som følge af til tider ganske overfyldte tog.

Det kørende materiel er blevet bedre – der er i dag flere, mere moderne, komfortable og sikrere tog end tidligere. Det ville imidlertid være urimeligt at betragte dette som et resultat af privatiseringen. Havde banerne forblevet statslige, havde vi rimeligvis også oplevet en forbedring af det kørende materiel. Der skete også en løbende udskiftning af gammelt materiel med nyt under British Rail, og hastigheden for denne udskiftning afviger i dag ikke fra det, som var tilfældet tidligere.¹⁵⁰⁾

Sikkerheden

Et omdrejningspunkt for den tiltagende kritik af jernbanprivatiseringen i Storbritannien er sikkerheden. Flere spektakulære togulykker indenfor de senere år, kulminerende med togkatastrofen ved Hatfield i 2001, har medvirket til den opfattelse, at de private jernbaneselskaber har ført til stærkt forringet sikkerhed.¹⁵¹⁾ Sammenlignet med de sidste år hvor togdriften var statslig, er der da også tale om en stigning i ulykker. Men man kan ikke ud fra ulykkesstatistikken alene slutte, at sikkerheden er blevet ringere. Generelt er togrejser en af de sikreste rejseformer, og sikkerhedsstandarden er løbende blevet bedre siden 1950'erne. Der har også under British Rail været spektakulære togkatastrofer – den sidste så sent som i slutningen af 1980'erne.¹⁵²⁾ Perioden efter privatiseringen er for kort til at man ud fra ulykkesstatistikkerne alene kan slutte, at sikkerheden er blevet forringet.

Det er imidlertid muligt at konstatere faldende investeringer i vedligehold af infrastrukturen. Selv om en del af problemet muligvis kan tilskrives underinvesteringer i spor og signaler i det statslige monopols dage, hvor der bl.a. som ovenfor omtalt blev gennemført flere

148)
Tyrall 2004

149)
Tyrall 2004

150)
Ibid.

151)
Martin 2002

152)
Tyrall 2004

sparerunder, så faldt investeringerne fra mere end to procent årligt i British Rails dage til omkring 1,5 procent i de sidste år før privatiseringerne, og til ca. 0,5 procent i årene efter.

Dette har i lighed med forholdene i Danmark ført til problemer for togdriften. Nogle data viser ganske vist en mindre forbedring i punktligheden forud for Hatfield ulykken. Efter Hatfield steg antallet af forsinkelser og aflyste tog imidlertid dramatisk, for igen at falde langsomt efterfølgende. I 2003 var punktligheden nået op på 80 procent af afgangene, hvilket stadig er ti procent under, hvad den var da jernbanerne var statslige.¹⁵³⁾

Overordnet set synes der således ikke at være meget, som taler for at en privatisering som den britiske, hvor banerne splittes op i uafhængige selskaber, som står for infrastrukturen, vedligehold, togdrift og materielindkøb, giver hverken bedre eller billigere service. Det er udenfor diskussion, at passagertallet og antallet af togafgange er øget. Nogle ting tyder på, at selve togdriften er blevet mere effektiv, og at der måske har været et prisfald, men tallene er usikre. Til gengæld er det udenfor tvivl, at de statslige subsidier i dag er væsentligt større, end de var i det statslige jernbanemonopols dage – måske endda mere end dobbelt så store – og at der investeres mindre i vedligehold af spor og signaler end tidligere. Spørgsmålet er derfor, om en eventuel billigere togdrift i realiteten er udtryk for øgede subsidier eller for øget effektivitet.

Set fra et overordnet medarbejdersynspunkt er jernbanprivatiseringerne et af de steder, hvor man ikke forholdsvis entydigt kan se en forringelse af løn- og arbejdsvilkår som en virkning – i al fald på længere sigt – af privatiseringen. Nogle personalegrupper (bl.a. lokoførere) synes at have øget indtjeningen, mens andre (jernbanearbejderne) har fået mere usikre ansættelsesforhold.

Vandforsyningen

De første vandforsyninger i Storbritannien stammer tilbage fra starten af det 19. århundrede og var private. Offentlig kontrol med vandforsyningen blev gradvist indført i løbet af århundredet, og fra omkring 1900 til 1974 ejede og drev de lokale myndigheder det britiske vandvæsen, selv om det i stigende grad blev subsidiert fra centralt hold. I 1974 blev ansvaret for vandforsyningen overflyttet fra de lokale myndigheder til ti regionale vandmyndigheder, ansvarlige for både forsyning, kloaker og spildevandsbehandling. Dog tillod man ca. 20 formelt private vandleverandører at fortsætte med at levere vand. Disse leverandører, som ikke havde ansvaret for kloaker eller spildevandsrensning, dækkede ca. ¼ af det samlede vandforbrug.¹⁵⁴⁾

Da den konservative regering i 1989 privatiserer de ti regionale vandmyndigheder, er det første gang i Storbritannien en del af den offentlige servicesektor, som i den grad må karakteriseres som et naturligt monopol, privatiseres. Tidligere privatiseringer har ganske vist omfattet virksomheder som British Telecom, det britiske telefonvæsen, British Gas og British Airports Authority. Men på telekommunikationsområdet har den teknologiske udvikling gradvist betydet, at det har været muligt at etablere konkurrence. British Gas har stadig et monopol på distributionen af gas, men her er det i det mindste muligt for forbrugerne at skif-

Daniel Okun, ingeniør og vinder af den internationale vandassociations pris:

Når man opretter et privat virksomhed, tror man at man vil spare penge. Men det er dyrt for skatteborgerne hvis man bruger en masse penge på at oprette statslige kontrolorganer. Skatteborgeren betaler først for at regulere vandselskabet og derefter afgifter så selskabet kan have et overskud. På engelsk kalder vi det "rip off" (at blive flået).

Citeret fra Saunders 1995

153)
Tyrall 2004

154)
Hukka, Katko 2003

te til andre energikilder, f.eks. elektricitet eller olie, og hvad angår lufthavne og flytrafik er der tilsvarende en vis konkurrence fra andre transportformer. Det samme kan man sige om den førnævnte privatisering af jernbanerne, hvor der også eksisterer alternativer i form af bus, bil og i nogen tilfælde også fly.

Vand er imidlertid et gode, som ikke kan fravælges, og hvor alternative leverandører ikke er en realistisk mulighed. Derfor var det i særlig grad nødvendigt at oprette et omfattende kontrolsystem, der skulle sikre, at sektorens monopolstatus ikke blev udnyttet til overnormale profitter for de nye private operatører. Til det formål oprettede man tre reguleringsinstanser: Drikkevandsinspektoratet (The Drinking Water Inspectorate, DWI), som skulle overvåge drikkevandskvaliteten, Den nationale Flodmyndighed, som siden er blevet omdøbt til Miljøagenturet (the Environment Agency, EA), som skulle overvåge forurening af vandløb og miljø, og Kontoret for Vandforsyning (Office of Water Service, OFWAT), hvis funktion skulle være at overvåge prisudviklingen på det nye "marked" for vand.¹⁵⁵⁾

Det er blevet hævdet, at denne organisering i sig selv markerer et fremskridt i forhold til offentlig drift. Offentlig regulering af private virksomheder kan ses som mere tilbøjelige til at udføre en effektiv kontrol, når den virksomhed, de skal kontrollere, ikke selv er offentlig. Samtidig skulle det føre til større indsigt for forbrugerne, fordi man dels publicerer resultaterne af de forskellige kontrolinstansers undersøgelser, og samtidig med oprettelsen af OFWAT, DWI og EA oprettede kundeservicekomiteer (de såkaldte CSCs efter deres engelske forkortelse) med en række civilsamfundsrepræsentanter, hvis opgave det er at behandle klager fra brugerne – eller kunderne, som det nu hedder.¹⁵⁶⁾ Til det sidste kan man imidlertid indvende, at en del af den tidligere lukkethed omkring de offentlige vandforsyningsselskaber skyldes, at Thatchers konservative regering lukkede bestyrelsesmøderne i selskaberne i 1983. Disse havde ellers været åbne for offentligheden siden selskaberne blev dannet i 1974.¹⁵⁷⁾ Hvad den første pointe angår, peger kritikerne på et forhold, som også kendes fra andre privatiseringer, nemlig at det nødvendige kontrolapparat, der følger med, er meget kompliceret og kostbart,¹⁵⁸⁾ og at det tilmed ikke er særligt effektivt, især ikke når det drejer sig om forbrugerpriser og investeringer. Som det vil fremgå til sidst i dette afsnit kan man tilføje, at effektiv kontrol og kvalitetsforbedringer i offentlige leverancer også ske uden privat ejerskab af forsyningsselskaberne.

Privatiseringerne og priserne på vand

Et af de problemer der nødvendiggør et omfattende kontrolarbejde fra statens side ved private monopoler er prisdannelsen. Hvis der kun er en udbyder, er der ikke noget marked til at sikre at priserne afspejler produktionsomkostningerne og for den sags skyld heller ikke til at effektivisere produktionen. Derfor oprettede man OFWAT, som så at sige skulle fungere som erstatning for den konkurrence, der ikke findes på et marked, hvor der kun er en enkelt udbyder.

De nye vandselskaber skulle årligt levere en række i forvejen specificerede data om driftsomkostninger, investeringer og effektivitet til OFWAT. På baggrund af en sammenligning af de data, OFWAT opnår herved, fastsættes en prisramme vandselskaberne skal holde sig indenfor. Priserne baseres på den generelle prisudvikling og nødvendige investeringer og forventede effektivitetsgevinster. OFWAT tager udgangspunkt i et beregnet forbrugerprisindeks for detailhandelen i Storbritannien. Bagefter tillægges det nødvendige fremtidige kapitalforbrug, dvs. investeringer. Herfra trækkes forventede effektivitetsforbedringer, som beregnes på baggrund af en kombination af selskabets tidligere forbedringer og data fra de øvrige selskaber. Disse oplysninger gøres offentligt tilgængelige.¹⁵⁹⁾

Metoden er imidlertid blevet kritiseret for to svagheder. Dels mister metoden med at sammenligne effektiviteten i de forskellige virksomheder sin betydning, hvis de alle når et sammenligneligt effektivitetsniveau, dels tager den ikke højde for variationer i kvaliteten i de leverede ydelser.¹⁶⁰⁾

155)
Lobina, Hall 2001;
Sawkins 2001

156)
Saunders 1995

157)
Lobina, Hall 2001

158)
Hukka, Katko 2003

159)
Saunders 1995

160)
Sawkins 2001

Daniel Okun, ingeniør og vinder af den internationale vandassociations pris:

Førhen kunne de let låne penge andre steder. De kunne opnå lån på meget gode betingelser. Begrænsninger på ekstern låntagning forhindrede de lokale vandautoriteter i at skaffe kapital. De blev anset for ineffektive, fordi de ikke kunne låne penge. Thatcher forhindrede dem i at låne og beskyldte dem derefter for ikke at investere.

Citeret fra Saunders 1995

Vandprivatiseringerne var upopulære fra starten, og populariteten er ikke blevet større med årene. En væsentlig faktor hertil er formentlig, at privatiseringerne blev fulgt af omfattende prisstigninger for den almindelige forbruger. I løbet af de første ni år efter privatiseringen steg den gennemsnitlige realpris på vand med 46 procent. Mange steder var stigningen i realpris 50 procent eller mere (North West, Northumrian, SevernTrent), og i et enkelt tilfælde (South West) var stigningen i realpris på 75 procent.

I Frankrig, hvor man både har offentligt drevne vandværker, joint ventures mellem private og offentlige virksomheder (Offentligt Privat Partnerskab) og egentligt privat drevne vandværker, synes vandafgifterne at indikere, at årsagen til de stigende priser kan være den private drift selv. Som det fremgår af nedenstående tabel, som viser prisudviklingen for et forbrug på 120 m³ inkl. kloakeringsafgift, er priserne for joint venture og private vandværker sammenlignelig i hele perioden, mens priserne for det offentligt leverede vand er godt ti procent lavere.¹⁶¹⁾

Tabel 4.1

Vandpriser på vand fra kommunale vandværker administreret af private ooperatører og vandværker drevne som offentligt/privat partnerskab (OPP)

Virksomhedstype		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Offentlig	Kommunalt	1.489	1.621	1.716	1.803	1.848	1.841
Privat	Privat	1.784	1.908	1.993	2.050	2.100	2.100
OPP	administreret Offentligt/privat partnerskab	1.734	1.812	1.963	2.014	2.076	2.101
Gennemsnit	Alle modeller	1.689	1.799	1.910	1.974	2.015	2.049

Kilde: Hall 2001

Svigtende investeringer i kloakker

Ifølge nogle fortalere for privatiseringen er de højere priser i Storbritannien imidlertid ikke udtryk for, at det private driver vandforsyningen mindre effektivt end det offentlige eller har indkasseret overnormale profitter pga. sektorens monopolstatus.¹⁶²⁾ Den voldsomme prisstigning kan forklares med at investeringsbehovet i vandsektoren forud for privatiseringen var unormalt stort, hvilket naturligt førte til, at OFWAT fastsatte en højere prisramme end de aktuelle vandpriser. I alle de nye privatiserede forsyningsselskaber (undtagen Southern), forventede man derfor en betydelig prisstigning efter privatiseringerne, nogle steder op mod en fordobling.

Et af Thatcher-administrationens argumenter for at privatisere var netop, at private forsyningsselskaber ville have lettere ved at finansiere de store investeringer, som var nødvendige i vandsektoren.¹⁶³⁾ Argumentet kan imidlertid forekomme ejendommeligt i et land som Storbritannien. Vanskeligheder ved at skaffe investeringskapital har ofte været fremført som

¹⁶¹⁾
Hall 2001

¹⁶²⁾
Saunders 1995

¹⁶³⁾
Lobina, Hall 2001

argument for privatiseringer i tredje verdenslande, ikke mindst af Verdensbanken, som er en stor fortaler for privat/offentligt partnerskab. Problemet er, at mange tredje verdenslandes myndigheder har svært ved at opnå billige lån, fordi långiverne er nervøse for deres evne til at betale renter og afdrag efterfølgende.

I de rige lande er situationen snarere den modsatte – staterne anses generelt for at være mere stabile debitorer end private. Og de offentligt ejede vandadministrationers vanskeligheder på dette område skyldes da heller ikke manglende tillid, men Thatcher-regerings egen politik på området. Regeringen tillod således ikke de lokale vandautoriteter at optage tilstrækkeligt store lån til finansiering af nødvendige anlægs- og vedligeholdelsesarbejder. Der er bred enighed blandt de forskere, som har beskæftiget sig vandforsyningen i Storbritannien, om at en del af den ineffektivitet, som blev brugt som begrundelse for privatiseringen, skyldes netop denne begrænsning i de lokale vandautoriteters virke.¹⁶⁴⁾

Det kunne altså se ud til, at den voldsomme stigning i vandpriserne skyldes et investeringsefterslæb, skabt af regeringens politik, mens vandværkerne stadig var offentlige. Nogle forskere sætter imidlertid spørgsmålstegn også ved denne forklaring, idet de mener, de nye vandselskaber har oplyst højere forventninger til kommende investeringer til OFWAT, end de faktisk har investeret efterfølgende, samtidig med at de har undervurderet hvor meget de var i stand til at skære ned på driftsomkostningerne. Som et eksempel på en sådan overvurdering af forventede investeringer nævner Emma Lobina og David Hall fra PSIRU (en forskningsenhed under University of Greenwich med speciale i privat drift af offentlig service) to eksempler:¹⁶⁵⁾

Southern Water indberettede planer om at installere en række rensningsanlæg, som selskabet aldrig realiserede, men altså fik godtaget som beregningsgrundlag for prisfastsættelsen. Tilsvarende planlagde Yorkshire Water et rensningsanlæg, som heller aldrig blev bygget, fordi den konservative regering omdefinerede et vandområde fra at være kystnært hav, hvor urensset vand ikke må udledes, til åbent hav, hvor man godt må udlede spildevand.

Resultatet er ifølge OFWAT's egne tal, at prisstigningerne i borgernes vandregninger stort set udgøres af de private vandselskabers fortjeneste.¹⁶⁶⁾

Trods stigningerne har det været fremført, at vandpriserne i Storbritannien stadig er lavere end i mange andre europæiske lande – således skulle det beløb, borgerne gennemsnit-

Tabel 4.2

Sammenligning af produktionsomkostninger mellem svenske og britiske byer, 1995

Kilde: Lobina, Hall 2001

Vandværk	Ejerskab	Brugerens vandafgift	Produktionsomkostninger	Overskud i forhold investeret kapital
Stockholm	Offentlig	0,28	0,17	0,09
Manchester	Privat	0,91	0,40	0,31
Bristol	Privat	0,83	0,48	0,15
Gothenburg	Offentlig	0,38	0,11	0,21
Kirkless	Privat	0,99	0,52	0,15
Hartlepool	Privat	0,73	0,35	0,29
Helsingborg	Offentlig	0,42	0,42	-0,5
Waverley	Privat	0,82	0,48	0,12
Wrexam	Privat	1,25	0,57	0,32
Genemsnit:				
Sverige		0,36	0,23	0,08
Storbritannien		0,93	0,48	0,23

162)
Hukka, Katko 2003

163)
Lobina, Hall 2001

164)
Lobina, Hall 2001

165)
Saunders 1995

166)
Lobina, Hall 2001

ligt betaler for vand være højere i lande som Tyskland, Belgien, Frankrig og Holland.¹⁶⁷⁾ Sammenligner man imidlertid med offentligt ejede vandværker i Sverige, kommer de offentlige vandværker ud som vinderne både hvad angår produktionsomkostninger og forbrugerafgifter. Vandpriserne i Storbritannien var i 1995 gennemsnitligt tre gange højere end i f.eks. Sverige, og produktionsomkostningerne gennemsnitligt godt det dobbelte. Som tabel 4.2 viser, synes en mulig forklaring at være, at de britiske vandværker sætter en langt større sum af til afkast til ejerne.¹⁶⁸⁾

Sammenligningen med Sverige indikerer altså, at de offentlige vandværker i Sverige drives mere effektivt end de private vandværker i Storbritannien. Der har ganske vist været en løbende effektivisering af de britiske vandværker, men en stor del af effektiviseringen fandt sted før privatiseringene. De første år efter privatiseringerne var tilmed kendetegnet af øget personaleforbrug i vandsektoren, hvilket i sig selv peger på ringere effektivitet – først efter en stramning i den offentlige regulering blev dette ændret.

Vandværksvand – en vare eller et offentligt gode?

Det kunne altså se ud til, at en forholdsvis slap regulering i starten sammen med fraværet af konkurrence resulterede i en svag tilskyndelse til effektiviseringer for de private operatører.

¹⁶⁹⁾ Dette underbygger således en gængs antagelse blandt mange økonomer, nemlig den at private monopoler er mindre effektive end offentlige monopoler. Statens forsøg på at regulere sig ud af den manglende konkurrence synes dog at have nogen, om end begrænset effekt.

Et andet aspekt af diskussionen af offentlig eller privat drift af vand er spørgsmålet, om vand skal betragtes som et offentligt gode, som skal være lige tilgængeligt for alle borgere uanset økonomisk formåen, eller om det skal betragtes som en vare på samme måde som f.eks. fødevarer. Hvor vand betragtes som et offentligt gode, ser man ofte krydssubsidiering til fordel for mindrebedemlede medborgere – dvs. at de vandbrugere, der kan betale, er med til at betale omkostningerne ved at levere vand til borgere med en dårlig økonomi.

I Storbritannien bruger fattige medborgere imidlertid en væsentlig større andel af deres indtægt på vand end i mange andre lande. Ser man således på, hvor stor en andel af indkomsten den fattigste tiendedel af befolkningen må bruge på vandafgifter, har mange lande mere fordelagtige vandafgifter. Således betaler de ti procent fattigste briter tre procent af deres indtægt i vandafgift. De borgere, der lever for gennemsnitsindkomsten bruger 1,4 procent på vandafgifter og de rigeste ti procent af befolkningen bruger 0,5 procent.¹⁷⁰⁾ I Mexico bruger de fattigste ti procent af befolkningen 2,9 procent af deres indkomst på vandafgifter (hvor de ti procent fattigste må formodes at være væsentligt fattigere, trods alt), i Frankrig, hvor en meget stor del af vandforsyningen også er privat (multinationale Vivendo og Zues) er tallet 2,5 procent, i Holland og Danmark er det 1,7, i Ungarn er det 1,4 og måske overraskende er tallet i USA 1,3 procent.¹⁷¹⁾ Disse tal er med til at forklare, hvorfor de offentligt ansattes fagforening UNISON er ganske optaget af at sikre en billig vandforsyning også til de fattigste medborgere.¹⁷²⁾

167)
Saunders 1995

168)
Lobina, Hall 2001

169)
Parker 2004

170)
Fitch 2005

171)
Oplyst af ATTAC Østrig
2006.

172)
Se f.eks. Fitch 2005

Privat vand i Danmark?

Vandforsyningen er – i lighed med elværker, PostDanmark og DSB – flere steder overgået fra at være offentligt forvaltede til at være offentligt ejede forsyningsselskaber, der fungerer på samme måde som private virksomheder. De er således forberedt til en eventuel privatisering.

Der er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke flertal i Folketinget for at tillade forsyningsselskaberne at generere et egentligt overskud på vandforsyningen eller for at tillade egentligt privat ejerskab.

En del af forklaringen på den uoverensstemmelse, der tilsyneladende er mellem hvilke lande, der har de højeste afgifter i reale termer og i hvilke lande, afgiften udgør den højeste procent af de fattigste borgeres indkomster kan, foruden større fattigdom i Storbritannien end i nogle af de øvrige nævnte lande, være, at private selskaber prissætter vand efter det, det koster at levere til forskellige kunder. Derfor kan store kunder opnå rabatter, mens små kunder ofte må betale den fulde pris.

Statslige leverandører kan ofte tage sociale hensyn i deres prispolitik ved f.eks. krydssubsidiering. Privatiseringer, specielt hvis der er tale om etablering af markeder med fri konkurrence, må derimod forventes at føre til prissætning, som afspejler omkostningerne ved at levere varen til de forskellige brugergrupper, forudsat at afskaffelse af krydssubsidiering med et socialt sigte er acceptabelt for de regulerende institutioner. I Storbritannien har myndighederne i praksis accepteret fjernelse af sådanne krydssubsidieringer, fordi man mente, de virkede forvridende på prisstrukturen.¹⁷³⁾

For den fattigste del af den britiske befolkning har de stigende priser haft alvorlige konsekvenser. Som det ses af kapitel 1 om fattigdom og ulighed, steg antallet af relativt fattige briter dramatisk efter Thatcher regeringen overtog magten i 1979. Efter samme regering privatiserede vandet tredobledes antallet af husstande, som fik lukket for vandet på grund af restance. I 1994 skete det for 18.636 husstande.¹⁷⁴⁾ En del steder blev der installeret vandmålere med møntindkast, som kun tillod beboerne at få vand, hvis de på forhånd havde betalt deres afgift.

Denne politik har været genstand for megen kritik, bl.a. fra læger og andre der arbejder med sundhedsrelaterede områder, som fremførte at adgang til rent vand var essentielt for hygiejne og helbred, særligt i familier med børn. I 1992 blev der således rapporteret et øget antal tilfælde af dysenteri i alle større britiske bysamfund bortset fra London.¹⁷⁵⁾

Kritikken førte til, at New Labour regeringen gjorde det ulovligt at lukke for vandet i 1998. Denne lovændring førte hurtigt til en stigning i antallet af restancer på vandafgiften, hvilket umiddelbart styrker vandleverandørernes påstand om, at nogle af skyldnerne ikke betaler, fordi de ikke vil, ikke fordi de ikke kan. Andre hævder imidlertid at der ikke er tale om, at vandafgiften ikke bliver betalt, men om at familier med reelle fattigdomsproblemer og en meget anstrengt økonomi vælger at udskyde betalingen til senere for i stedet at afholde andre udgifter. I sidste ende bliver stort set alle restancer betalt.¹⁷⁶⁾

Når vandet er brugt – gode kloakker lige så vigtigt som godt vand

Et typisk problem ved privatiseringer af vand er at opnå tilstrækkeligt store investeringer især i kloaksystemet. Rationalet bag privatiseringerne er bl.a. at alle økonomiske aktører agerer ud fra egen-interesse. Offentlige virksomheder antages at opbygge ineffektive bureaukratier, mens private virksomheder ud fra ren egeninteresse er nødt til at være effektive. Men det synes også at være egeninteressen som skaber problemer for investeringerne i den del af infrastrukturen der har med det brugte vand at gøre – kloakkerne. De private vandforsyningsselskaber er nødt til at sørge for der er vand i hanerne for at få deres penge. Men investeringer i kloaknettet er en dyr og meget langsigtet affære og har ikke umiddelbar konsekvens for indtjeningen. Altså har det ingen hast med at investere her.

Ifølge den officielle kontrolmyndighed, OFWAT har de britiske vandselskaber imidlertid levet op til deres forpligtelse til at investere. Denne opfattelse blev dog ikke delt af alle dele af det officielle England. En komite nedsat af det britiske parlament betvivlede således OFWAT's vurdering. Ifølge parlamentskomiteen er der sket en mindre stigning i antallet af utilstrækkeligt vedligeholdte vandledninger fra ni procent til 11 procent mellem 1993 og 1998. Men det var især kloakkernes tilstand, der foruroligede komiteen. De private vandselskaber opererer med en gennemsnitlig forventet levetid for kloakkerne på 280 år. I nogle af de ekstreme tilfælde opereres der med en gennemsnitlig levetid på 1000 år. Komiteen bemærker at det er usandsynligt at en kloak skulle have en levetid på mere end højst 100 år,

173)
Parker 2004

174)
Lobina, Hall 2001

175)
Ibid

176)
Fitch 2005

og konkluderer, at de britiske vandselskaber prioriterer gode driftsregnskaber højere end vedligeholdelsesbehovet for kloaksystemet. Komiteen nævner Yorkshire Water, som fik beregnet sin prisramme for vandafgiften ud fra en forventning om, at selskabet ville forbedre 380 km kloakker, heraf de 82 km omgående. Alligevel blev kun 17 km renoveret mellem 1990 og 1995, og i 1999 var kun 65 km blevet renoveret.¹⁷⁷⁾

Ifølge den parlamentariske komite var der også mindre problemer med vedligehold og investeringer i forsyningsnettet. Mellem 1993 og 1998 steg antallet af vandledninger i dårlig stand fra ni procent til 11 procent af det samlede forsyningsnet.

Miljøbeskyttelse

Der hersker tilsvarende uenighed om hvilke resultater der er opnået netop på miljøområdet efter privatiseringerne. Et væsentligt kritikpunkt før privatiseringerne var, at vandværkerne var sine egne kontrollører og at spildevandsrensningen blev drevet ineffektivt.¹⁷⁸⁾ Der blev ikke investeret til-strækkeligt, hvilket bl.a. afspejlede sig i øgede miljøproblemer som f.eks. forurening af drikkevand med nitrater og bly samt forurening af badevand og flodvand. Udskillelsen af kontrolfunktionen betød ifølge den nationale flodautoritet (det senere miljøagentur, se ovenfor), at en tiltagende forurening af floder blev vendt til en forbedring af flodvandets kvalitet på ti procent fra 1992 til 1994. Samtidig må det dog bemærkes, at hvert femte tilfælde af forureningsulykker indtil år 2000 skyldtes vand- og spildevandsindustrien, og at Tydeseley Waste Disposal, (datterselskab af vandgiganten Vivendi), London Waste, (ejes af en anden multinational vandgigant, Suez-Lyonnaisse) og Anglian Water, (tilhørte Enron) ifølge en opgørelse over størrelsen af idømte bøder for forurenings-sager er de næst-tredje- og fjerdestørste forurenere i Storbritannien.¹⁷⁹⁾

På baggrund af den private vandforsynings folkelige upopularitet er det bemærkelsesværdigt, at et af forslagene til at afslutte privat drift af vandforsyningen kom fra en del af vandindustrien selv. Nogle selskaber har oplevet vanskeligheder med at opretholde en tilfredsstillende indtjening til investorerne efter at regeringen strammede reguleringen af sektoren i midten af halvfemserne, og foreslog derfor at vandsystemerne skulle overtages af nonprofit forbrugerejede virksomheder, som også skulle overtage den gæld, de private firmaer havde akkumuleret. Forslaget kom fra Kelda i Yorkshire og Welsh Water, men også Wessex Water, Pernon Group (som ejer South West Water) og Anglian Water har vist interesse for forslaget.¹⁸⁰⁾ Forslaget er så meget desto mere bemærkelsesværdigt da selve privatiseringen i sin tid var forbundet med ikke ubetydelige regeringssubsidier. Regeringen afskrev gæld til en værdi af £5 millioner i de indtil da offentligt ejede vandforsyningsselskaber og udbød samtidig selskaberne til en værdi 22 procent under den anslåede markedsværdi, målt ved forskellen mellem salgsprisen og markedsværdien af vandaktier en uge efter salget.¹⁸¹⁾

Effektive offentlige vandværker gennem borgerinddragelse

Ud over effektiv drift og bedre kontrol har man argumenteret for, at privatisering af offentlige serviceydelser fører til højere kvalitet end den, en offentligt ejet forsyningsvirksomhed kan præstere. Årsagen skulle dels være, som nævnt ovenfor, at statslige organer, som kontrollerer statsligt ejede virksomheder ikke kan forventes at være lige så effektive kontrollanter som statslige myndigheder, der kontrollerer ikke statslige (private) virksomheder. Men det er også blevet anført, at de private leverandører er mere lydhøre overfor kundernes krav og ønsker end statslige forsynings-selskaber, fordi de er mere bekymrede for deres anseelse i offentligheden, end de nationaliserede virksomheder behøvede at være.¹⁸²⁾

Der findes imidlertid mange eksempler på effektivt drevne offentlige vandværker, som leverer service af høj kvalitet for en billig penge til brugerne, endda under meget vanskelige vilkår. Et sådanT eksempel er vandforsyningen i den sydbrasilianske by Porto Alegre.

Porto Alegre er en millionby på størrelse med København – ca. 1,4 millioner indbyggere

177)
Lobina, Hall 2001

178)
Hukka, Katko 1995.

179)
Lobina, Hall 2001

180)
Bayliss, Hall, Lobrina
2001.

181)
Lobina, Hall 2001

182)
Saunders 1995

– men bortset fra størrelsen er ligheden begrænset. Byen gennemgik en voldsom udvikling i årene fra 1940 til 1980, hvor den voksede fra ca. 300.000 indbyggere til mere end en million. I dag bor ca. 400.000 mennesker – 1/3 af byens indbyggere i slumkvarterer af varierende kvalitet,¹⁸³⁾ og som i resten af Brasilien er fattigdom og social ulighed et massivt problem. I 2002 var mindstelønnen, hvad der med datidens vekslekurs svarede til ca. 400 kr. pr. måned – den højeste mindsteløn i Brasilien, men stadig langt under hvad selv mennesker på overførselsindkomster i Storbritannien må klare sig for.¹⁸⁴⁾ Selv om prisniveauet er et andet i Brasilien er der virkelig tale om et nøjsomt liv for disse mennesker.

Siden 1961 har byens vandforsyning været leveret af et kommunalt ejet, men uafhængigt drevet vandværk, DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos). Den daglige drift af DMAE reguleres af en generaldirektør, som udnævnes af byens borgmester, et teknisk-rådgivende udvalg, og det deliberative råd, som er et udvalg sammensat af repræsentanter for 13 forskellige civilsamsfundsorganisationer, som også er udpeget af borgmesteren.¹⁸⁵⁾ Disse tæller bl.a. den lokale handelsstandsforening, industriens organisation, den lokale presesammenslutning, den lokale lægeforening, den statslige miljøorganisation, sammenslutningen af beboerforeninger i Porto Alegre og sammenslutningen af boligadministrationselskaber.

Selskabet hviler økonomisk i sig selv. DMAE modtager ingen offentlige subsidier og betaler ingen afgifter til det offentlige – heller ikke krydssubsidier til andre forsyningsselskaber. Der betales ikke overskud til hverken bystyret eller private investorer. DMAE er ifølge sine egne statutter forpligtet til at reinvestere 25 procent af sin årlige indkomst i selskabet igen.¹⁸⁶⁾

Borgerkontrol øger effektivitet og kvalitet

Det helt unikke ved driften af vandforsyningen i Porto Alegre er imidlertid, at fremtidige investeringer i kloaker og vandværk ikke vedtages af hverken generaldirektøren, det tekniske udvalg eller af det deliberative råd, men af borgerne i Porto Alegre selv. Det sker gennem en deltagerdemokratisk proces kendt som deltagerstyret budgetlægning – eller OP efter den portugisiske forkortelse (Orça-mento Participativo).

Siden afslutningen af militærdiktaturet i Brasilien i slutningen af firserne har en række brasilianske byer indført deltagerstyret budgetlægning. Pioneren var Porto Alegre, men også Belo Horizonte (med to millioner indbyggere) og Recife (1,5 millioner), foruden en række mellemstore og mindre byer (bl.a. en række forstæder i São Paulo), styres i dag efter principper, hvor den deltagerstyrede budgetlægning indgår som en del af den demokratiske proces. Deltagerstyret budgetlægning er en etårig proces, hvor byens borgere udarbejder budgetplaner, som efterfølgende udgør grundlaget for, hvordan byernes ikke bundne midler (dvs. det som er afsat til driften af skoler, lønninger af offentligt ansatte etc.) skal bruges.

Borgerne præsenterer deres ønsker til byens årlige budget og diskuterer dem på en række møder i de forskellige bydele, stemmer om dem, og efter en teknisk evaluering af forslagene indgår de efterfølgende i et samlet budgetforslag, som i sidste ende skal godkendes gennem den deltagerstyrede budgetlægning. Realiseringen af de vedtagne arbejder overvåges af en gruppe "interesserede borgere", som også er udpeget af budgetlægningsprocessen.¹⁸⁷⁾

Den deltagerstyrede budgetplanlægning har haft stor indflydelse på driften af Porto Alegres vandforsyningsselskab, ikke mindst på selskabets opfattelse af hvad det vil sige at opfylde borgernes behov. Både administration og ansatte har været nødt til at fokusere på at lytte til borgerne og bringe deres krav videre. Som et resultat af dette er det ikke længere DMAE, som bestemmer, hvor overskuddet skal reinvesteres. Borgerne diskuterer deres ønsker, beslutter hvad de gerne vil have udført, og hvis det er teknisk muligt, indarbejdes beslutningerne efterfølgende i næste års budget.¹⁸⁸⁾

Deltagerstyret budgetlægning blev indført som et led i det da nyvalgte arbejderpartistytres

183)
Abers 2000

184)
Rio Grande do Sul – Participacao e solidariedade. Governo do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2000.

185)
Vieiro 2000, og interview med xx

186)
Hall, Lobina, Viero, Maltz 2002

187)
Feddozzi 2001

188)
Maltz 2005

strategi for at vende prioriteringen af de offentlige midler, så de kom de fattigste befolkningsgrupper til gode. Behovet for et skift i prioriteringen var også til stede på området for vand og sanitet. DMAE havde primært prioriteret at sikre effektiv vandforsyning til byens centrale dele. Men den deltagerstyrede budgetlægningsproces viste hurtigt, at bedre vandforsyning og især bedre kloakering stod højt på dagsordenen blandt flertallet af Porto Alegres indbyggere – udbygningen af sanitære installationer (primært kloakker) var førsteprioritet i 1992, 1993 og 1998, og blandt de tre højest prioriterede emner alle årene, undtagen år 2000, hvor det fik 4. højeste prioritet.¹⁸⁹⁾

Ifølge Hélio Maltz, ledende medarbejder i DMAE, har virkningen af deltagerstyret budgetplanlægning haft stor indflydelse på driften af Porto Alegres vandforsyningsselskab, ikke mindst på selskabets opfattelse af, hvad det vil sige at opfylde borgernes behov. Både administration og ansatte har været nødt til at fokusere på at lytte til borgerne og bringe deres krav videre. Som et resultat af dette er det ikke længere DMAE som bestemmer hvor overskuddet skal reinvesteres. Borgerne diskuterer deres ønsker, beslutter hvad de gerne vil have udført, og hvis det er teknisk muligt, indarbejdes beslutningerne efterfølgende i næste års budget.¹⁹⁰⁾

Tabel 4.3

Sammenligning af nøgleindikatorer vedrørende drift af vandforsyningsselskaber i fem industrialiserede lande

Land	Fremherskende driftsform	Vandafgift i større byer i ECU ¹⁾	Arbejdsstyrke pr. 1000 tilslutninger	Vandspild (i pct.) ²⁾
Frankrig	Privat administreret	237	4.5 ³⁾	15 ⁴⁾
Storbritannien	Helt privatiseret	195	1.0 ⁵⁾	28
Holland	Offentligt ejet forsyningsselskab	172	1.3	5
Japan	Offentligt ejerskab	181	1.7	11
USA	Offentligt ejerskab	67	2,7	12

1) Gennemsnitlig vandafgift for en familie i et hus med et forbrug på 200m³ pr. år, i ECU (Fælles europæisk valutarisk beregningsenhed).

2) Vand leveret ved vandværket minus samlet vandforbrug i husstande og andre aftagere.

3) Kun Paris

4) Kun Bourdeaux

5) Anslået – 1.86 for både vand og kloakering

Driftsresultaterne i Porto Alegre

DMAE har siden indførelsen af den deltagerstyrede budgetplanlægning udvidet sin forsyningsgrad fra 94,7 procent af Porto Alegres befolkning i 1989 til 99,5 procent i 2001. Fra 1990 til 2004 steg antallet af indbyggere, der har kloakering i deres bolig fra 73 procent til 84 procent, og hvor det i 1989 var spildevandet fra to procent af indbyggerne, som blev renset, er tallet steget til 27 procent i 2002, fordi man har bygget fem nye rensningsanlæg.¹⁹¹⁾ Samtidig har man forbedret vedligeholdelsesgraden af systemet, således at vandtabet (i den professionelle terminologi "unaccounted for water") i forsyningsnettet er faldet fra 50,37 procent i 1991 til 34,47 procent år 2002.¹⁹²⁾

Det er stadig pænt over en række af de rige landes præstationer, men sammenligneligt med det britiske gennemsnit, hvor 28 procent af vandet siver ud mellem vandværket og bru-

189)
Tabel fra GAPLAN, Porto Alegre kommunes planlægningskontor

190)
Maltz 2005

191)
Maltz 2005

192)
Hall, Lobina, Viero, Maltz 2002

gerne.¹⁹³⁾ DMAE har således ikke bare formået at følge med den hurtigt voksende befolkning; investeringerne er foregået i et højere tempo end befolkningsudviklingen.

Der kan naturligvis være mange problemer i at sammenligne forholdene i et velhavende land som Storbritannien med forholdene i et mellemindkomstland som Brasilien. Mange af de problemer, man må slås med i fattige lande, er løst i Storbritannien, og lønomskostningerne er anderledes og dermed også betydningen af et højt personaleforbrug. Og som nævnt, er det nemmere for offentlige institutioner i de rige lande at opnå lån end i fattige lande, hvor långivernes tillid til det offentlige ikke altid er overvældende.

Alligevel, eller måske netop derfor, er erfaringerne fra Porto Alegre interessante, også set fra et europæisk perspektiv. Hvis det kan lade sig gøre at drive et offentligt vandværk effektivt i et fattigt land med få ressourcer og vanskelige lånevilkår, og at inddrage borgerne i driften trods et ringe uddannelsesniveau, burde det også kunne lade sig gøre i det rige nord. Og resultaterne er opløftende. Trods de lavere lønomskostninger er personaleforbruget i DMAE ikke alarmerende. Porto Alegres vandforsyning har ca. tre medarbejdere for hver 1000 husstande i byen. Dette er faktisk mindre end i Paris, hvor det multinationale Vivendi driver vandforsyningen med 4,5 medarbejdere for hver 1000 husstande, og kun lidt højere end gennemsnittet i USA (2,7 medarbejdere for hver 1000 husstande).¹⁹⁴⁾ Det er dog et stykke over Storbritannien, hvor personaleforbruget er nede på ca. én medarbejder for hver 1000 husstande.¹⁹⁵⁾

Tillid et aktiv for en offentlig forsyningsvirksomhed

Som ovenfor nævnt har DMAE formået at foretage store investeringer i både kloakering og rensning af spildevandet uden adgang til offentlige tilskud. Det er delvist sket ved brug af egne midler, delvis ved ekstern låntagning.¹⁹⁶⁾ Selskabet planlægger at investere betydelige summer i rensning i de kommende år, bl.a. fordi urensset spildevand fra Porto Alegre i dag skaber store miljømæssige problemer i den nærliggende Guaiba sø, som også er den største forsyningskilde for byen.

Disse investeringer er kun mulige i det omfang, offentligheden er villige til at finansiere det. Som nævnt er DMAE henvist til at finansiere alle sine aktiviteter gennem sin egen økonomi, dvs. de vandafgifter de kan indkræve hos brugerne. Den deltagerstyrede budgetlægningsprocedure og den dermed forbundne indsigt i forsyningssekskabets økonomi sikrer, at betalingsviljen er til stede, før omfattende investeringsarbejder vedtages.

Det offentlige ejerskab sikrer samtidig, at der kan tages andet end kommercielle hensyn. Her er to forhold illustrative, nemlig dels DMAE's afgiftspolitik, dels selskabets indsats mht. vandforbruget.

DMAE's tariffer er indrettet med henblik på at tilgodese Porto Alegres fattigste indbyggere. En omfattende krydssubsidiering sikrer, at de fattigste husstande har adgang til vand for mindre end produktionsprisen¹⁹⁷⁾ – en absolut nødvendighed i et samfund med mange fattige og stor risiko for infektionssygdomme.

Bortset fra de fattigste betaler alle forbrugere en stigende afgift med det øgede forbrug – de sidste kubikmeter koster altså mere end de første. Deri er der naturligvis også indbygget en social subsidiering – de store forbrugere betaler mere end de små – men det har, sammen med en kampagne med samme formål, bidraget til at reducere byens vandforbrug, for at spare på den knappe ressource, vand er, trods både befolkningstilvækst og det øgede antal tilsluttede borgere.¹⁹⁸⁾

Som det fremgår af erfaringerne fra Storbritannien, har et privat kommercielt selskab ikke samme tilskyndelse til at tage sociale hensyn i sin prispolitik. Det er tilsvarende oplagt at et privat kommercielt selskab ikke vil have en interesse i at nedbringe forbruget af den vare, de producerer. Det ses bl.a. af, at det faldende forbrug faktisk resulterede i pres på DMAE's økonomi, fordi de dermed forbundne faldende indtægter ikke blev fulgt af tilsvarende fald i udgifterne.¹⁹⁹⁾ Samtidig kan det være sværere at mobilisere offentligheden til fælles indsats

193)
Hall 2001.

194)
Hall, Lobina, Viero,
Maltz 2002

195)
Hall 2001.

196)
Hall, Lobina, Viero,
Maltz 2002

197)
Vieiro 2000

198)
Hall, Lobina, Viero,
Maltz 2002

199)
bid

for fællesskabet, når hovedaktøren er et privat firma. Det kan illustreres med et eksempel fra Storbritannien.

Da en tørke i Yorkshire i 1996 nødvendiggjorde omfattende foranstaltninger, herunder at borgerne sparede på vandet, lykkedes det ikke at mobilisere den nødvendige folkelige støtte. Den manglende tillid til de private selskaber indikeres af en sammenligning med en tidligere tørke i Storbritannien i 1976, hvor det offentligt ejede vandautoriteter appellerede til begrænset brug af vand, og opnåede et fald i forbruget på 25 procent. I 1996 førte tilsvarende appeller stort set ikke til nedgang i forbruget. ²⁰⁰⁾

Konklusion

Meget tyder således på, at privatiseringen af et naturligt monopol som den offentlige vandforsyning ikke producerer positive resultater trods et omfattende reguleringssystem. Den britiske vandsektor var i forvejen inde i en effektiviseringsproces, og en del af de effektivitetsproblemer, den var plaget af før privatiseringen, var skabt af den konservative regerings reguleringspolitik og havde således ikke noget at gøre med det offentlige ejerskab i sig selv.

Det er udenfor enhver tvivl, at prisen på vand er steget betydeligt efter privatiseringen. Argumentet om at det skyldes et investeringsefterslæb, synes modsagt af de ofte udeblevne investeringer og af OFWAT's egne tal, som viser at den forøgede pris primært skyldes den fortjeneste, de private selskaber beregner til sig selv. Eller med andre ord: det kan ikke afvises, at offentlige instanser er mere effektive, når de kontrollerer private end når de kontrollerer offentlige virksomheder, men de er tilsyneladende ikke effektive nok til at erstatte privat konkurrence, når det drejer sig om at sikre effektiv drift og lave priser.

Derimod kunne det se ud til at privat, civilsamfundsbaseret kontrol med offentligt drevne selskaber har en betydelig positiv virkning både hvad angår effektivitet og opbygning af et tillidsbaseret samarbejdsforhold mellem serviceleverandøren og brugerne. I al fald indikerer erfaringerne fra Porto Alegre, at man der har opnået en forholdsvis effektivt offentlig vandforsyning, som er i stand til at tage sociale hensyn og mobilisere folkelig støtte til miljøforbedrende tiltag til trods for et relativt dårligere udgangspunkt, og at brugerne har endog stærkt begrænsede midler.

Den britiske folkeskole

Den britiske privatiseringsiver begrænsede sig ikke kun til forsyningselskaber og transport, men også til områder som sundhed og skolevæsen – her kom hovedvægten dog til at ligge på indførelsen af markedslignende reguleringsmekanismer mere end på egentlige privatiseringer eller udliciteringer – for eksempel i form af frit valg og opsplnitning i selvstændige økonomiske enheder.

Skolesystemet var i forvejen præget af en svag integration mellem de forskellige elementer. En del af forklaringen på dette er historisk. England har siden det nittende århundrede haft tradition for et svagt statsligt engagement i skolesystemet. I modsætning til de fleste andre europæiske lande, har man i høj grad overladt folkeskoleniveauet til frivillige organisationer, som så sent som i 1902 stod for 2/3 af undervisningen på "folkeskole" niveau.²⁰¹⁾

Dette ændrede sig imidlertid i løbet af det 20. århundrede, så langt hovedparten af børnene i England og Wales før 1980 gik i statskoler som blev administrerede af demokratisk valgte lokale uddannelsesautoriteter, LEA (Local Educational Authority). Systemet var imidlertid ikke særligt homogent, selv om en del af de frivillige skoler, hovedsageligt knyttet til den katolske og anglikanske kirke, nu var en del af det statslige system. Herudover stod egentlig private skoler for undervisning af ca. syv procent af børnene i England og Wales. Mange af disse skoler var private eliteskoler, som ganske forvirrende i britisk sprogbrug benævnes "public schools" – "offentlige skoler", selv om der intet offentligt er over dem.

De konservative regeringer i firserne og halvfemserne forsøgte imidlertid at bryde, hvad de så som LEA's monopol på skoleområdet. Det gjaldt om at øge forældrenes valgmuligheder. Eller med andre ord – demokratiet skulle ændres fra "voice" til "exit" – i stedet for en demokratisk proces i LEA regi skulle folk nu udtrykke deres mening ved at stemme med fødderne.

Allerede i 1980 kom de første lovændringer med dette sigte. De konservative vedtog en lov, som stillede offentlige midler til rådighed for dygtige elever fra fattige familier, så de kunne komme ind på nogle af landets private eliteskoler. Dette system blev fra starten kritiseret for mere at være støtte til de private eliteskoler end til fattige børn. Ordningen gavnede i realiteten kun et meget lille antal børn fra mindre bemidlede familier. Samtidig forsøgte man at skabe nye statslige skoler udenfor LEA's kontrol – de såkaldte teknologiske skoler (City Technology Colleges, CTC), som skulle lægge vægt på teknologi og videnskab og styres af uafhængige fonde med privat støtte.²⁰²⁾

Frit valg og markedsprincipper i folkeskolen

I 1988 gennemfører Thatcher-regeringen sin næste store uddannelsesreform, som paradoksalt nok både rummer forsøg på øget decentralisering efter "frit valg" modellen og øget statslig kontrol. På den ene side vedtog man et "nationalt curriculum" – en slags undervisningskanon for hele skolen – og et fælles testsystem, samtidig med at man forsøgte at fremme større konkurrence mellem de forskellige skolemodeller.²⁰³⁾ Nu kunne de statslige skoler melde sig ud af LEA og blive selvstyrende med penge direkte fra staten, hvis skolens forældre besluttede det ved afstemning. Samtidig blev de private eliteskoler situation styrket. De fik nu status som velgørende organisationer, hvilket betød, at de ikke skulle betale skat, ligesom ansatte i statsadministrationen og i de væbnede styrker kunne sende deres børn i disse eliteskoler for statens penge. Desuden kunne eliteskolerne ansætte offentligt uddannede lærere uden at bidrage til finansieringen af deres uddannelse, og de blev fritaget fra det nationale curriculum og testsystem.²⁰⁴⁾

De skoler, som forblev under LEA's kontrol, fik øget kontrol med deres egne budgetter og daglige ledelse. De fik nu penge efter elevantal og alder. Der blev indført åbent optag, så skolerne selv kunne afgøre hvor mange elever de vil have. Samtidig kunne forældrene selv bestemme, hvor de ville have deres børn til at gå i skole²⁰⁵⁾ – forudsat selvfølgelig at der var

201)
Green 1991

202)
Whitty, Power 2000.

203)
Phillips 2001.

204)
Green 1991

205)
Johnson 1991

plads. Meningen var at skabe en slags kvasi-markeder, et system som fungerede som om skolerne var private og fungerede i et markedssystem, selv om de var offentligt ejede og finansierede. Skolerne skulle nu konkurrere om eleverne, og de som ikke kunne tiltrække elever måtte så lukke, selv om de stadig var offentligt ejede.²⁰⁶⁾

Selv om New Labour efter sin valgsejr i 1997 afskaffede enkelte af de konservatives undervisningslove og selv vedtog en lang række af lovinitiativer på området, er der udbredt enighed om, at New Labours politik i højere grad ligner en fortsættelse af de konservatives end en tilbagevenden til Old Labour.²⁰⁶⁾ Ganske vist afskaffede man statsstøtten til ubemidlede elever på eliteskolerne og justerede reguleringen af statslige skoler, der havde stillet sig udenfor LEA. Begge dele velbegrundede forandringer set fra et lighedsperspektiv. Støtten til fattige børns skolegang i de private eliteskoler har som nævnt kun gavnnet en mindre del af de mindrebemidlede børn. Til gengæld har det været med til at styrke de private eliteskoler og reducere antallet af dygtige elever i den offentlige skole. Og de uafhængige skoler har i kombination med frit valg systemet bidraget til en polarisering mellem de gode og dårlige skoler.²⁰⁸⁾

Men grundlæggende har man ikke forandret de konservatives frit valg model, og man har også fort-sat central styring af skolernes curriculum. På nogen områder kan man tilmed sige, at New Labour har videreudviklet de konservatives politik. Området privatleverede uddannelsesydelser har været i vækst siden 1999. Ønsket om at forbedre effektiviteten i uddannelsessystemet har ikke bare ført til at enkelte skoler, men visse steder at hele uddannelsesadministrationen er blevet overtaget af private virksomheder.²⁰⁹⁾

Siden 2005 har der været frit skolevalg i Danmark. En skole kan kun afvise et barn, hvis der ikke er plads på den pågældende skole.

De gode skoler skummer fløden

Argumenterne for frit valg og markedslignende reguleringssystemer i undervisningssystemet er de samme som i den øvrige del af den offentlige sektor. Markedsmekanismer vil ikke bare skabe øget effektivitet gennem konkurrence, det vil også skabe større forskellighed i udbuddet, hvilket især skulle være til fordel for familier fra dårligere stillede dele af samfundet.

Erfaringerne peger imidlertid ikke i den retning. Et forskningsprojekt har således påvist, at private virksomheder i gennemsnit bruger en tredjedel mere på administration af skolerne end det offentlige. Kun i et enkelt tilfælde brugte den private administrator mindre end det offentlige, men her krævede firmaet så også en klækkelig forhøjelse af betalingen for at fortsætte med at administrere skolevæsenet.²¹⁰⁾

Opfattelsen er heller ikke udbredt i undervisningssektoren selv – hverken blandt de ledende medarbejdere eller underviserne. En undersøgelse blandt skolernes ansatte viste, at selv om skolelederne i stor udstrækning var enige i, at øget lokal kontrol med budgetterne førte til mere effektiv ressource-udnyttelse, så følte de også, at den øgede uafhængighed trak ressourcer væk fra undervisningen og over i administrative opgaver. De menige undervisere kunne generelt ikke få øje på nogen fordele.

I en anden undersøgelse fandt man en vis "Matthæus-effekt"²¹¹⁾ forbundet med "frit valg" systemet – dvs. at de, der i forvejen ressourcestærke blev styrket, mens de svagere synes at få det sværere. Undersøgelsen fandt en klar sammenhæng mellem øget uafhængighed og bedre resultater i de skoler, hvor uafhængighed også førte til bedre økonomi. De skoler, som oplevede budgetproblemer rapporterede kun i ringe grad positive effekter på indlæringen, og det var typisk skoler med en overvægt af elever fra dårligt stillede familier.²¹²⁾

Der er heller ikke megen forskning, som støtter tesen om større variation i udbuddet. Et

206)
Whitty, Power 2000

207)
Phillips 2001

208)
Whitty, Power, 2000

209)
Interview med Senior
national officer Education
John Richards, juli 2006

210)
UNISON factsheet: The
Business of Education –
July 2005

211)
Fra Matthæus-evangeliet,
hvor der står noget i ret-
ningen af "De der har skal
mere gives, de som intet
har skal miste det lidt de
måtte have" (LB)

212)
Whitty, Power 2000

Danske gymnasier overgår til selveje

1. januar 2007 bliver de danske gymnasier selvejende. De vil få ansvar for egen økonomi (overskud såvel som underskud) og vil modtage penge pr. elev, der består studentereksamen (taxameterstyring) foruden penge til faste udgifter.

Skolerne skal ledes af en uafhængig bestyrelse. En del opgaver overgår imidlertid ikke fra de nedlagte amter til skolerne, men flyttes til staten eller bliver til genstand for nøje overvågning. Skolerne kan således ikke frit fastsætte fagpakker, klassekvotienter eller skolens størrelse.

Især taxameterstyringen er blevet kritiseret for at kunne føre til "creaming", fordi den giver skolerne interesse i kun at optage de dygtige elever.

Kilde: undervisningsministeriet mfl.

studie fra 1999 fandt en tendens til, at skolerne blev mere lig hinanden, undtagen i tilfælde, hvor staten gik ind med særlig støtte til specialskoler. Megen forskning modsiger også tesen om, at markedsmechanismer i administrationen af skolesystemet skulle gavne børn fra mindre ressourcestærke familier. Tværtimod synes det at skabe problemer for de svage elever. Selv om frit valg systemet øger forældrenes valgmulighed, er der ingen valgmulighed når den populære skole ikke har flere ledige pladser.

Ved at fremme en selektiv optagelsespolitik kan frit skolevalg øge muligheden for at "skumme fløden" ved kun at optage de mest attraktive elever. De populære skoler synes at konkurrere om at få de dygtigste og mest motiverede elever, foruden elever fra middelklassen, piger og børn med sydasiatisk baggrund, fordi disse grupper blev anset for de bedste til at øge skolens score. De mindst attraktive elever var børn med adfærdsproblemer, indlæringsvanskeligheder samt børn fra arbejderklassen eller drenge, med mindre drengene havde nogle af de førnævnte attributter.²¹³⁾ Især de skoler, som trådte ud af LEA-systemet, har udvist disse tendenser, og de har også været de mindst villige til at tage elever med særlige læringsbehov ind. En undersøgelse synes at vise hvorfor: samtidig med at antallet af elever med særlig behov for støtte faldt, steg skolernes eksamensgennemsnit. Det kunne altså se ud til, at skoler med ressourcer kommer ind i en god spiral, mens skoler uden ressourcer risikerer at komme ind i en negativ spiral.

Skolemadsordningen privatiseres

Skolerne har i lighed med sundhedssektoren og andre offentlige institutioner også været genstand for både de konservatives tvungen udbud og New Labours "best value" variant. Det har ikke altid ført til billigere og bedre service for brugerne.

Et eksempel på private leverance af velfærdsydelser i undervisningssystemet er den britiske skolemadsordning. Skolemadsordningen stammer tilbage fra 1906, hvor en lov gav de lokale undervisningsadministrationer bemyndigelse til at levere gratis eller billige måltider til de elever, som ellers ikke ville være i stand til at følge undervisningen. Der var altså tale om en ordning særligt målrettet mod fattige børn, hvis ernæringssituation ikke altid var lige god.

Ordnningen har fra starten været kontroversiel og stærkt politiseret og kan ses som et skoleeksempel på udviklingen i den britiske velfærdsstat.²¹⁴⁾ Diskussionen om skolemåltider har været illustrativ for uenigheden om statens rolle bl.a. i forhold til familien: skolemåltider er blevet set både som et udtryk for "barnepigestaten" og som udtryk for statens pligt til at tage sig af borgernes velfærd og uddannelsesbehov.

I starten var ordningen som nævnt særligt målrettet mod fattige børn, men med vedtagelsen af en ny skolelov i 1944, få år før grundstenen til den moderne britiske velfærdsstat lægges i 1946, gøres ordningen universel – nu skal skolemåltiderne være en integreret del af

213)
Whitty, Power 2000

214)
Interview John Richardson
Senior national officer
Education UNISON juli
2006

215)
Davies 2005

skolen. I 1946 deltog 92,6 procent af de britiske skolers elever i ordningen.²¹⁵⁾ Thatchers første skolereform i 1980 markerede imidlertid en tilbagevenden til tiden før 1944 – nu skulle skolemåltider ikke længere være en væsentlig del af skolernes virke. LEA havde ikke længere pligt til at levere skolemåltider til andre end børn af fattige familier. Samtidig afskaffedes særlige krav til skolemåltidernes næringsværdi og prisen blev givet fri. Fra 1986 var det kun de børn, hvis familier modtog bistandshjælp, som kunne få gratis skolemad, og loven om det tvungne udbud tvang mange skoler til at give skolemåltiderne i udbud efter 1988. Antallet af børn i skolemadsordningen faldt til 47 procent og kvaliteten af skolemaden faldt også. Markedsreguleringen af de britiske skoler gjorde, at mange skolebestyrelser i skolemadsordningen så et sted at rationalisere med det forudsigelige resultat, at man her begyndte at se meget af den samme type mad, som kunne købes i grillbarer andre steder i byerne.²¹⁶⁾

Ifølge de offentligt ansatte arbejderes fagforening UNISON skyldes den faldende kvalitet en kombination af, at regeringen afskaffede kvalitetskravene, indførelsen af quasi-markedsmekanismer i skoleadministrationen, generelle nedskæringer og det tvungne udbud. Skolerne var tvungne til at kigge sig om efter besparelser og nye indtjeningsmuligheder, og her var skolemaden en mulighed. Skolemåltider var nu ikke længere en velfærdsservice, men en almindelig kommerciel service. Varer, som ikke solgte, blev taget af menuen. Der blev mindre at vælge imellem, og kriteriet for at en vare skulle være i kantinen var nu ikke længere dens kvalitet eller næringsværdi, men dens popularitet blandt kunderne. I nogen tilfælde lod skolerne og de lokale LEA's indtjening fra skolernes madservice indgå i de generelle budgetter, bl.a. for at undgå nogle af de værste effekter af nedskæringer.

Kravet om tvungent udbud satte også skolerne under pres for at finde de billigste løsninger. Som i mange andre tilfælde når det drejer sig om serviceydelser, er den største omkostning i forbindelse med skolemåltider arbejdslønnen. Virkningen af tvungent udbud har derfor været en reduktion af både løn og arbejdsvilkår og af den tid, personalet har til rådighed til at fremstille maden. Som følge af denne udvikling er arbejdsprocesserne blevet mere rutineprægede. Skolerne kan således nøjes med mindre kvalificeret arbejdskraft – også en måde at spare på – men mister samtidig den viden, som tidligere var til stede. Og i de tilfælde hvor det tvungne udbud fører til, at skolemaden leveres udefra, betyder det ofte også, at skolen ikke længere har brug for skolekøkkener, så disse bliver ofte reduceret eller helt lukkede. Begge disse forhold er imidlertid også med til at gøre det svært for skolerne at genoptage egenproduktionen af skolemad på et senere tidspunkt.²¹⁷⁾

Der er imidlertid en sammenhæng mellem god mad og personaletimer. Man kan reducere personaletimerne ved at bruge færre friske varer og i stedet bruge færdigretter og præfabrikerede varer. Disse har imidlertid typisk et højere indhold af salt, fedt og sukker – så uanset om der er blevet større valgfrihed i skolekantineerne eller ej, så er der også blevet færre sunde ting at vælge imellem.

De eksterne leverandører hævder imidlertid, at de er i stand til at levere sund mad, hvis blot brugerne var villige til at betale lidt mere for varen. Hertil svarer UNISON, som også organiserer kantinepersonalet i de britiske skoler, at budgetbegrænsninger kun er en del af forklaringen på den dårlige skolemad. Selv om arbejdsomkostningerne stiger, hvis maden skal laves af friske råvarer, så falder prisen på ingredienserne. Og udliciteringsprocessen er dyr i sig selv. Når skolemaden udliciteres, skal prisen på maden ikke alene dække løn og råvarer, men også give afkast til den private virksomhed og finansiere de større administrationsomkostninger.²¹⁸⁾ Hvis privat drift reelt var billigere, ville den altså også kunne levere sund mad til lave priser. Enkelte eksempler på skoler, der selv leverer kvalitetsmad til samme priser som cateringfirmaerne, understreger UNISON's pointe.

Konklusion

På skoleområdet har den konservative moderniseringsstrategi ikke taget form af egentlige privatiseringer, men af et miks af outsourcing af opgaver til det private – både administration og

216)
Davies 2005

217)
ibid

218)
ibid

af perifere dele af skolevelfærden som for eksempel skolemaden – og af indførelse af markeds-lignende mekanismer i det offentlige system. Rationaliseringsgevinsterne ved disse tiltag er ikke åbenbare. Derimod er der forskellige indikatorer, som peger på, at reformerne fører til øget ulighed i undervisningssystemet til ugunst for børn fra dårligere stillede hjem. Det er oplagt at en sådan ulighed på grundskoleniveauet kan være med til at forstærke og grundfæste de uligheder som i øvrigt synes at have været resultatet af den konservative reformpolitik.

Sundhedsvæsenet

(National Health Service, NHS), kronjuvelen i det britiske velfærdsimperium

Et af de vigtigste elementer i den velfærdsstat, som voksede frem i Storbritannien i årene efter anden verdenskrig var naturligt nok sundhedsvæsenet. Loven om det nationale sundhedsvæsen (National Health Service, NHS), som blev vedtaget i 1946, var et af kerneelementerne i efterkrigstidens Labour-regeringers reformprogram, som skulle opbygge den nye tids velfærdsstat. Sundhedssystemet skulle bygge på fire grundelementer, nemlig lige adgang for alle, lige behandling for alle, gratis behandling for alle og et system for alle typer behandling.²¹⁹⁾

Sundhedssystemet skulle være tilgængeligt for alle samfundsborgere i Storbritannien uanset penge-pung og social status. Tidligere tiders system, hvor man enten måtte have en forsikring eller søge om hjælp fra det offentlige, og hvor de som havde mest brug for behandling ofte blev afvist, skulle afskaffes. Der skulle ikke længere være en sammenhæng mellem, hvad man bidrog med til sundhedssystemet, og hvad man kunne få som modydelse. På samme måde skulle alle have samme behandling, når de blev syge eller på anden måde havde brug for assistance fra sundhedssystemet. Kriteriet for hjælp skulle alene være en lægelig vurdering af behovet for hjælp, rig og fattig skulle behandles ens.

Samtidig skulle det nationale sundhedsvæsen være i stand til at levere alle typer sundhedsydelse, som befolkningen kunne få brug for. Der skulle altså ikke være nogen grund til at gå til alternative, betalingsbaserede hospitaler eller klinikker fordi visse sygdomme eller lidelser ikke var omfattet af det nationale system. Endelig skulle systemet være gratis for alle. Ydelserne fra sundhedssystemet skulle finansieres kollektivt gennem skatter og leveres til borgerne uden krav om brugerbetaling af nogen som helst art.

Helt grundlæggende var der altså tale om etableringen af et fuldstændigt offentligt finansieret og offentligt drevet sundhedsvæsen, som byggede på princippet om, at alle ydelser leveredes gratis af det offentlige og alene på baggrund af en lægelig vurdering af behovet for hjælp og behandling.

To forskellige rapporter

Allerede fra starten var der kritik af måden, sundhedsvæsenet blev organiseret på. Kritikerne fra den borgerlige side mente, at dette omfattende, kollektive og enstrengede system fratog borgerne den frie valgmulighed. De frygtede, at systemet ville blive stort og bureaukratisk og uprofessionelt ledet, fordi sundhedsvæsenets monopolstatus gav al for megen magt til bureaukrater, hvis interesse ikke nødvendigvis var billig og effektiv drift. På samme måde mente de, at det ville blive meget dyrt, fordi gratis ydelser ville betyde et overforbrug af behandling og konsultation.²²⁰⁾

Det er derfor ikke mærkeligt, at sundhedssektoren blev et af de vigtigste angrebepunkter for Thatcher-regeringens tilhængere af det frie marked, da de konservative vandt valget i 1979. Tidligere konservative regeringer i efterkrigstiden havde været mere konsensus-søgende i velfærdsspørgsmål, men Thatcher og hendes tilhængere i det konservative parti var stærke tilhængere af nyliberale doktriner om at overlade så meget til markedet som muligt.

219)
Drakeford 2000

220)
Pearson 1992

De så en reform af sundhedsvæsenet som afgørende for bestræbelserne på at trække statens rolle i samfundsøkonomien tilbage, formindske det offentlige forbrug og øge markedets rolle i samfundets udvikling.²²¹⁾ Nu skulle det offentlige måde at administrere sundhedssektoren på erstattes af mere aktive metoder fra det private erhvervsliv. Ledelsen skulle ikke længere være i hænderne på den medicinske ekspertise men på professionelle managere. Statens velfærdsbyrde skulle formindskes både ved at reducere omkostningerne ved hver enkelt ydelse og ved at formindske efterspørgslen efter sundhedsydelser.

Nogenlunde samtidig modtog regeringen to meget forskellige rapporter om det britiske sundhedssystem. Regeringens reaktion var lige så forskellig som rapporterne. Den ene, som kom fra en kongelig kommission om det nationale sundhedsvæsen, kritiserede måden, sundhedsvæsenet blev ledet på, og foreslog nogle forenklinger, som lå direkte i tråd med det konservative partis regeringsprogram. Disse blev senere grundlag for de reformer, den nye konservative regering gik i gang med at lave.

Den anden rapport, som kom fra en arbejdsgruppe nedsat af den nu afgåede Labour-regering, konstaterede, at der trods 35 år med NHS, det britiske sundhedssystem etableret efter krigen, ikke var sket nogen stor udjævning af forskellene mellem rige og fattiges helbredssituation. Der var stadig dobbelt så mange sundhedsproblemer blandt den fattigste femtedel af befolkningen som blandt den rigeste femtedel. Rapportens konklusion var, at problemet ikke lå i sundhedsvæsenet selv, men i ulighederne i det britiske samfund. Hvis sundhedstilstanden i Storbritannien skulle bedres, skulle man altså angribe uligheden.²²²⁾ En sidegevinst kunne så være besparelser i sundhedsvæsenet som følge af lavere sygelighed. Det har i øvrigt ikke ændret sig siden. En tilsvarende rapport, bestilt af New Labour efter deres magtovertagelse i 1997 bekræftede både sammenhængen mellem dårligt helbred og konklusionen – at en bedring af den almene sundhedstilstand i Storbritannien stadig forudsatte en udjævning af de sociale uligheder.²²³⁾

Som sagt fik arbejdsgruppens rapport fra 1979 en noget anden modtagelse end de konservatives kongelige rapport. Rapportens forslag om at øge de sociale udgifter for at bekæmpe fattigdom især hos børn var direkte i modstrid med konservativ politik. Rapporten fik derfor en krank skæbne. Den blev ganske vist udgivet, men kun i form af 260 fotokopier, hvoraf nogle blev sendt til journalister fra mindre betydningsfulde medier.²²⁴⁾ Måske var dette forsøg på at holde rapporten ude af offentlighedens søgelys med til at sikre, at den faktisk fik ganske stor opmærksomhed. Men uanset dette var behandlingen af rapporten et godt billede på den politiske linje i Thatchers sundhedspolitik. Udgifterne til det offentlige sundhedssystem var et anliggende for staten, og dem gjaldt det om at få ned. Den almene sundhedstilstand var derimod ikke noget, staten skulle blande sig i, men et privat anliggende, et ansvar for den enkelte borger selv.

Brugerbetaling og rationaliseringer

Et af de første punkter, der kom under angreb, var ideen om gratis ydelser inden for alle områder af sundhedssektoren. Afgiften på en recept steg fra 20 pence til ét £, og der blev indført betaling for tandlægebesøg og for test af øjne. Resultatet kom omgående: et fald på 2/3 i antallet af øjenlægebesøg og en halvering af antal briller leveret gennem det britiske sundhedsvæsen.

221)
Drakeford 2000

222)
Pearson 1992

223)
Paton 1999

224)
Pearson 1992

Regeringspartiet Venstre vedtager på sit landsmøde i november 2006 at partiet skal arbejde for brugerbetaling i sundhedssektoren. Denne beslutning er i overensstemmelse med den af regeringen nedsatte velfærdskommissions anbefalinger.

Kilde: Dagspressen og Fremtidens velfærd – vores valg. Rapport fra Velfærdskommissionen, udgivet 2005.

Efter at kravet om betaling for tandlægekontrol i 1992 blev udvidet med en regel om, at folk der ikke mødte til kontrol blev slettet fra listen, faldt antallet af tilmeldte hurtigt til 52 procent af befolkningen.²²⁵⁾ Tandpleje skiftede således hurtigt fra udelukkende at være en del af det offentlige sundhedsvæsen til at blive en markedsbaseret serviceydelse.

Kritikerne af disse reformer påpeger, at den umiddelbare besparelse som følge af færre læge- og tandlægebesøg samt indtægterne ved afgifterne meget vel kan blive spist op af øgede udgifter til behandling af patienter med mere fremskredne problemer, som ikke blev opfanget i tide. Kritikere hævder også, at det kan have gået ud over patienternes sundhed, da antallet af tilfælde af grøn stær kan være steget på grund af de nye afgifter.

I lighed med det danske sundhedsvæsen har det britiske også oplevet en række rationaliseringer, især i form af lukning af mindre sygehuse, men også i form af nedlæggelse af sengepladser. Denne udvikling startede imidlertid ikke med Thatcher og de konservatives valgsejr i 1979, men kan dateres tilbage til i al fald 1950'erne. Men under Thatcher fik rationaliseringstendensen en ekstra tand. Fra 1977 til 1988 faldt antallet af sengepladser fra 8,7 senge pr. 1000 indbyggere til 6,5 – et fald på omkring 25 procent.²²⁶⁾ En del af rationaliseringerne havde form af hospitalslukninger. Især de, som er afhængige af offentlig transport (hvilket selvfølgelig ofte vil sige dem med færrest penge) mærker dette som en betydelig ekstra belastning. Da det primært er kvinder, som tager sig af omsorgsarbejdet i forbindelse med pårørendes sygdom, og da kvinder også oftere er dem, som ikke har bil, har disse rationaliseringer også en kønspolitisk dimension.

Styrkelse af den private sektor

I ældreplejen førte Thatchers reformer til et skift i forholdet mellem offentlig og privat. Ved de konservatives magtovertagelse i 1980 var en tredjedel af de ældre i privat pleje. I 1987 var antallet steget til halvdelen af alle ældre i pleje. Men da ældrepleje var en rettighed for alle ældre med behov, betød de færre pladser i det offentlige system ikke en besparelse for det offentlige, men blot at det offentlige nu i større grad finansierede privat pleje.²²⁷⁾

Rationaliseringsbestrebelsers især i forbindelse med antallet af sengedage pr. patient har indirekte medvirket til at flytte byrden ved pleje af syge og ældre fra det offentlige sundhedsvæsen til den private sektor og til civilsamfundet, fordi opgaver, som før blev løst af det offentlige, nu enten løses af private institutioner eller af de syge eller ældres pårørende. I løbet af Thatchers første 10 år faldt det gennemsnitlige antal dage for en indlæggelse med 30 procent fra 20 dage i 1979 til 14 i 1988-1989. Det største fald i antallet af sengedage så man i hospitaler for ældre. Her var faldet 41,6 procent mellem 1979 og 1988, fra gennemsnitligt 76,7 dage til 44,8 dage.²²⁸⁾

Selv om behandlingstekniske fremskridt givetvis har gjort, at mange patienter kommer sig hurtigere efter akutte sygdomme som f.eks. hjertetilfælde eller operationer, er der en del tegn på, at en del af nedgangen i sengedage på hospitalerne viser sig som øgede udgifter andre steder.

Statens udgifter til praktiserende læger var for eksempel jævnt faldende i forhold til resten af sundhedssektoren fra 1950 frem til de konservatives velfærdsreformer satte ind, trods det forhold at der ikke var nogen restriktioner på borgernes brug af praktiserende læger. Men efter reformerne begyndte, steg udgifterne til praktiserende læger igen, og det samme gjorde medicinudgifterne til behandling udenfor sygehusene.

Dette tyder på, at den pleje- og behandlingsopgave, som tidligere foregik på hospitalerne i dag varetages et andet sted, og dermed også at en del af de besparelser, man har opnået ved, at patienterne er kortere tid på hospitalerne dukker op som udgifter andre steder – for eksempel på private plejeinstitutioner, betalt af det offentlige eller ved brugerbetaling. Men nogen af plejen væltes også direkte over på borgerne selv.

En række undersøgelser peger på, at et stigende antal syge passes af deres ægtefæller eller kvindelige slægtninge.²²⁹⁾

225)
Drakeford 2000

226)
Pearson 1992

227)
Pearson 1992

228)
Pearson 1992

229)
Pearson 1992

Således kan nedskæringer i ældreplejen på samme måde som fraværet af et udbygget dagplejesystem være en medvirkende faktor til at fastholde mange kvinder, især fra de mindrebemidlede familier, i et traditionelt kønsrollemønster og i deltidsjob med dårlig betaling og arbejdsvilkår.

Behandlingsgaranti i Danmark

Hvis sygehusene ikke er i stand til at tilbyde behandling inden for den fastsatte maksimale ventetid, skal patienten have behandling på et sygehus i et andet amt, på et privat sygehus her i landet eller på et sygehus i udlandet.

Hvis det offentlige ikke udbygges, så det modsvarer behovene, kan konsekvensen derfor blive, at det offentlige i stedet kommer til at finansiere private hospitaler.

Outsourcing og privatiseringer

I 1983 pålagde regeringen de lokale sundhedsmyndigheder, at de skulle teste omkostningseffektiviteten inden for hjemmehjælp (domestic service), rengøring og mad (catering) i sundhedssektoren ved at sende dem i udbud. Samtidig blev moms fra disse virksomheder dirigeret tilbage til sundhedssektoren for at gøre konkurrencen mellem private udbydere og hospitalets egen service mere lige, og et regelsæt fra 1946, som forpligtede private udbydere til at overholde samme regler, som var gældende for de offentlige ansatte indenfor samme område, blev samtidig ophævet.²³⁰⁾

De lokale myndigheder gik ikke ligefrem til biddet med entusiasme. Kun 120 kontrakter blev indgået mellem januar 1984 og marts 1985, og kun godt halvdelen af disse med private firmaer. Det skal sammenholdes med, at der på det tidspunkt var 192 lokale sundhedsadministrationer i England. Der blev altså indgået mindre end en kontrakt pr. myndighed, og kun lidt over halvdelen af disse var med private virksomheder.²³¹⁾

De lokale myndigheders manglende iver skyldes dels den kolossale arbejdsbyrde, de oplevede ved at sende opgaverne i udbud, dels frygt for uro på de involverede arbejdspladser. Og ofte var de private udbydere ikke interesserede i at byde på opgaverne, fordi det offentlige i årene forud havde gennemført omfattende rationaliseringer, som gjorde det svært for de private at overtage opgaverne og tjene på det bagefter.

Yderligere bestræbelser fra den konservative regering førte til krav om omlægning af bl.a. hospitalskøkkenerne, så de i højere grad arbejdede med præfremstillede fødevarer for derved at gøre det lettere for private virksomheder at komme ind med prisbilligere tilbud. Effekten var ikke overvældende. Af de udbudte opgaver blev kun 18 procent vundet af private leverandører. Men privatiseringsøvelsen havde trods dette en klar effekt i forhold til at nedbringe udgifterne. Mellem 1983 og 1988 faldt personaleforbruget i de berørte sektorer med 31 procent og udgifterne med 20 procent.²³²⁾

Frit valg og markedsmekanismer i NHS

Men den mest grundlæggende ændring af sundhedsvæsenet bliver ofte overset, nemlig den borgerlige regerings trinvise indførelse af et internt marked i sundhedssektoren – en slags "frit valg" strategi. Den traditionelle offentlige forvaltning af sundhedssektoren skulle erstattes af management metoder fra det private erhvervsliv. For at opnå dette, skabte man en slags internt marked, hvor det offentlige skulle købe sundhedsydelser af hospitaler og praktiserende læger, som nu organiseredes som selvstændige økonomiske enheder med ansvar for deres egne budgetter og dermed også muligheden for at kunne komme i underskud.

En hel central konsekvens af dette var, at der opstod en opsplnitning mellem leverandører

230)
Pearson 1992

231)
Drakeford 2000

232)
Pearson 1992

og forbrugere af sundhedsydelser.²³³⁾ Sundhedsmyndighederne var ikke længere ansvarlige for at drive hospitaler mm., men stod nu blot for at købe sundhedsydelser til befolkningen. Hospitalerne overgik fra at være statsejede institutioner til at blive selvstændige enheder typisk ejet af selvejende fonde. Disse skulle så selv hyre deres eget personale og lave deres egne aftaler om løn- og arbejdsforhold, og de ville ikke være dækket af indgåede aftaler eller arrangementer mellem stat og lønmodtagersiden. Pengene skulle så ikke længere tildeles de respektive sundhedsenheder som før, men følge patienterne, som også fik større frihed til selv at vælge, hvilken privat læge, de ville have og hvilket hospital de ville behandles på. Samtidig blev det lettere for hospitalerne at købe service fra den private sektor i stedet for at lave ydelserne selv. Meningen med hele øvelsen var, at introducere en slags markedsmekanismer i sundhedssektoren, som så skulle skabe større konkurrence og på den måde øge behandlingens kvalitet.

Det nye system blev lanceret som løsningen på omfattende finansieringsproblemer i sundhedssektoren. Et internt marked ville effektivisere ressourceforbruget uden at forringe servicen. På den måde håbende de konservative, at de kunne opretholde kvaliteten i sundhedssektoren og samtidig fastholde deres politik med at sænke skatterne og det offentlige forbrug. Slagordet for operationen blev "patients first" – patienterne skulle "komme først" i regeringens prioriteringer af sundhedssektoren. Det skulle imidlertid gå anderledes.

Frit valg i Danmark

Patienten først er også den danske regerings slogan for sin sundhedspolitik. Og lige som i Storbritannien er en del af strategien, at frit valg skal forbedre kvaliteten ved at skabe konkurrence mellem de forskellige sygehuse.

Det er en del af regeringsgrundlaget fra 2005 at det frie valg skal udvides, så man efter 1 måneds ventetid kan vælge at blive behandlet på et privathospital eller i udlandet.

Kilder: "Nye mål" – VK regeringens regeringsgrundlag 2005, og "Patienten først" – pjese fra Indenrigs- og sundhedsministeriet 2003

Administrationsomkostningerne eksploderer

De nye regler skabte nærmest en revolution i måden, sundhedsvæsenet var organiseret på. Fem år efter det nye system var oprettet, var 95 procent af hospitalerne overgået til den nye fondsstruktur.²³⁴⁾ Men systemet skabte ikke de rationaliseringsgevinster, de konservative havde håbet på. Snarere tværtimod.

Omstillingen til systemet med et indre marked var i sig selv et temmelig dyrt projekt, og den bidrog betragteligt til at øge omkostningerne ved at udveksle ydelser mellem de forskellige afdelinger. Det britiske sundhedssystem har traditionelt været ganske effektivt og billigt at administrere. Indtil 1980 gik kun ca. fem procent af udgifterne til administration. Men efter de konservatives magtovertagelse steg udgifterne. I 1997 blev 12 procent af ressourcerne brugt til administration, og antallet af administrativt personale steg med 18 procent frem til 1991 og med yderligere ti procent efterfølgende. Samtidig betød rationaliseringer andre steder fald i sengepladser og personale. Hvor der i 1981 var 3,5 sygeplejersker for hver ansatte i administrationen var der kun 2,5 i 1996.²³⁵⁾ Man kan, med et ord fra de økonomiske lærebøger sige, at "transaktionsomkostningerne" ved det nye system var betydelige – udvekslingen af sundhedsydelser skulle nu forhandles mellem uafhængige enheder, som før samarbejde på basis af tillid og indsigt, men nu måtte etablere kontraktlige relationer og kontrolinstanser.

233)
Paton 1999

234)
Drakeford 2000

235)
Webster 2002

Chef for et fondsejet psykiatrisk hospital:

“Økonomiafdelingen var meget lille i 1986, og en person fra di-striktet plejede at komme forbi af og til, viftende med et regneark.... Nu har jeg ni bogholdere (tre uddannede), vi har et hold, der tager sig af det ny forretningssystem, og vi har et informationshold, så der har været omfattende omkostninger forbundet med det. Vi taler om at afdelingen nu koster tæt ved en halv million (pund).... ”

Teksten er fra Powell: New Labour, New Welfare State.

Reformen kom imidlertid kun undtagelsesvis til at skabe det marked den tilsigtede. Selv om opsplitningen mellem leverandører og købere af sundhedsydelser ændrede den måde, sundhedsvæsenet fungerede på, var det ikke i retningen af et fungerende marked med fri konkurrence. I reglen brugte de forskellige administrative enheder ca. halvdelen af deres budget hos en enkelt, lokal leverandør. Mindst 70 procent af de lokale sundhedsmyndigheders budget gik alene til tre udbydere, som alle kunne være fra det lokale område.²³⁶⁾

Om indførelsen af det interne marked så skabte besparelser og rationaliseringer andre steder er mere vanskeligt at vurdere. Nogle undersøgelser antyder at der både har været fordele og ulemper ved strategien i fht. rationaliseringer, men at mange af de rationaliseringsgevinster, der har været, ikke har meget med indførelsen af dette indre marked at gøre.²³⁷⁾ Samme fordele kunne have været opnået uden at ændre administrationen af sundhedsvæsenet. Og som sagt var transaktionsomkostningerne betydelige.

Alt i alt må de konservatives strategi med indførelse af et internt marked siges at have været en fiasko i forhold til det erklærede mål: at opnå et effektivere sundhedsvæsen uden at øge omkostningerne. I 1997 var sektoren præget af de samme økonomiske krisetegn som før strategiens indførelse. En række skandaler, bl.a. et udbrud af en kolibakterie epidemi, som tog livet af 27 ældre patienter på et skotsk hospital, bidrog til det indtryk, at de britiske hospitaler var på vej samme vej, som det skandale- og ulykkesramte privatiserede jernbanenet, og dette var stærkt medvirkende til de konservatives valgnederlag samme år.

New Labour og sundhedssektoren

Da New Labour overtog magten i 1997, stod partiet med et dilemma på grund af de konservatives reformer af sundhedssektoren. På den ene side var det klart for enhver, at administrationsomkostningerne ved de konservatives forsøg på at indføre markedsmekanismer i sundhedssektoren var enorme. Det var derfor umuligt for New Labour at ignorere problemerne. På den anden side havde New Labour tilsluttet sig den nu altdominerende opfattelse, som også kom til udtryk i Anthony Giddens citatet i starten af dette afsnit, om at konkurrence medfører øget effektivitet. Op til valget i 1997 havde New Labour derfor lovet ikke grundlæggende at omgøre de konservative reformer.

New Labour ville i stedet reintegrere sundhedssektoren uden at afskaffe opdelingen mellem leverandører og brugere af sundhedsydelser. Man ville på en gang undgå at vende tilbage til gamle dages (før 1979) “kommando og kontrol”.²³⁸⁾ Men samtidig ville man afskaffe det interne marked og genskabe en overordnet planlægning af sundhedssektoren og reducere administrationsomkostningerne ved det nye system. (Det er i denne sammenhæng ironisk, at de konservatives sundhedspolitik i realiteten nødvendiggjorde mere central styring end det, som havde været tilfældet før 1979).

Løsningen blev at flytte opgaven som indkøber af sundhedsydelser til en nyoprettet enhed, den såkaldte primære omsorgsgruppe – som var en ny administrativ enhed for et område med mellem 50.000 og 100.000 mennesker. De nye enheder skulle ledes af repræsentanter for læger og sygeplejersker, lægfolk og repræsentanter for de lokale myndigheder. Det

236)
Paton 2000

237)
Drakeford 2000

238)
Paton 2000

interne marked skulle erstattes af et system baseret på partnerskab, som skulle lægge mere vægt på kvalitet og professionel kontrol.

I realiteten var forandringerne minimale. Ganske vist blev kontrollen i nogen grad flyttet tilbage til det sundhedsvidenskabelige personale, men den ledende opgave, som lægerne fik, var stadig primært som managere, ikke som læger. New Labours reformer i sundhedssektoren har, i lighed med andre steder i den offentlige administration, ført til et større fokus på kvalitet i stedet for blot økonomisk effektivitet, men systemet er ikke blevet mindre komplekst. Tværtimod er der tegn på, at New Labours reformer har medvirket til at gøre grænserne mellem de forskellige enheder mere uklare. Kun i Skotland, hvor Thatchers reformer aldrig blev gennemført i samme omfang, er de administrative omkostninger stadig moderate.²³⁹⁾

Overordnet set kan man altså sige, at Thatchers politik nok førte til besparelser i den primære sundhedspleje, men der var ingen besparelser for samfundet som helhed: besparelserne var i mange tilfælde udtryk for, at den økonomiske byrde blev flyttet fra NHS dels til private og civilsamfunds-organisationer, betalt af det offentlige, dels at borgerne selv måtte afholde udgifterne enten i form af privat betaling eller ved at de selv overtog plejeopgaver, som før blev varetaget af det offentlige. Det sidste kan have den effekt, at familiemedlemmer – oftest kvinder – må opgive et job for at pleje en syg eller alderdomssvækket ægtefælle eller forælder, eller et barn / en mand, som er blevet syg og nu har brug for pleje. De grundlæggende skævheder i den offentlige sundhedstilstand er uforandret negativ for de dårligt stillede dele af den britiske befolkning.

Endelig blev en del af den økonomiske gevinst i "produktionsleddet" opslugt af øgede administrative omkostninger. Det britiske sundhedssystem var som udgangspunkt veladministreret ved den konservative magtovertagelse, men den kompleksitet, som resulterede af forsøget på at indføre markedslignende styringsmekanismer i sundhedssektoren, har resulteret i øgede omkostninger for det samlede sundhedssystem. New Labours reformer har ikke grundlæggende ændret ved noget af dette.

Konsekvenser for arbejdsvilkår

En grundlæggende betænkelighed ved det britiske privatiseringseksperiment har lige fra starten været, at en stor del af den forventede rationaliseringsgevinst ikke bare spises af øget bureaukrati og kontrol, men at den også for størstepartens vedkommende ikke skyldes større effektivitet, men billigere lønomkostninger. Eller med andre ord – at de skattelettelser, privatiseringerne skulle gøre mulige, i realiteten betales af de ansatte i de nu privatiserede selskaber, der leverer den offentlige service. Privatiseringerne indgår ifølge denne opfattelse således, sammen med den fagforeningsfjendtlige politik og de lave sociale ydelser, i den

Virksomhedsoverdragelse i Danmark og Storbritannien

New Labour vedtog i 2006 en lov, som skal gøre det sværere at spekulere i forringede arbejdsforhold ved udliciteringer. Fagforbundet 3F har foreslået at den danske virksomhedsoverdragelseslov ændres efter britisk forbillede.

Advokat Bjarke Vejby, der for advokatfirmaet Bech-Bruun har repræsenteret arbejdsgivere i forskellige udliciteringssager, advarer imod dette, fordi det efter hans mening vil fjerne fordelene ved udliciteringer. Til "Orientering" siger han: "Hvis vi tager rengøringsområdet, så vil jeg tro, at 80 procent af omkostningerne er knyttet til løn og sociale omkostninger – hvis disse lønomkostninger lægges fuldstændig fast, så er der ikke meget at konkurrere med. Det er risikoen ved den engelske model".

Kilde: DR P1, Orientering, 11 marts 2006.

cocktail af midler, der har været med til at sikre billig arbejdskraft til det britiske arbejdsmarked.

Denne kritik er især blevet rejst af den britiske fagbevægelse, både mod de konservatives og Labour-regeringens forskellige udliciteringsstrategier, og ikke uden grund. Igennem 1980'erne og 1990'erne har der været en betydelig stigning i dårlige og usikre ansættelsesforhold blandt ansatte inden for eksempel rengøring, madlavning og vagtværn.

Hospitalsportører, rengøringsfolk, kokke og køkkenpersonale oplevede nedskæringer i reallønnen mellem 1980 og 1985, og efterfølgende var lønstigningerne ganske moderate. Indenfor de områder, hvor der var mange deltidsansatte, gik ændringer i arbejdstid og beskåret adgang til bonusordninger stor betydning for kvinderne, som udgør størstedelen af de ansatte i disse sektorer. Som omtalt i afsnittet om privatiseringen af de britiske jernbaner er der dog også enkelte eksempler på højere løn efter privatiseringer.

En undersøgelse bestilt af miljøministeriet i 1993 viste at 15 procent af de lokale myndigheder havde afskaffet bonusordninger, syv procent havde sænket lønningerne, 18 procent havde ændret deres politik for løn under sygdom og 12 procent havde ændret retten til ferie.²⁴⁰⁾ Over halvdelen – 51 procent havde ændret i arbejdstiden. Som omtalt tidligere forbed loven om tvungent udbud de lokale administrationer at tage hensyn til løn- og arbejdsvilkår. Undersøgelsen viste, at den generelle begrundelse for forringelserne var, at de pågældende serviceydelser var arbejdsintensive og kun kunne gøres billigere ved at reducere omkostningerne til arbejdskraften.

En rengøringschef citeret fra UNISON's rapport:

"For at være konkurrencedygtig i forhold til private udbydere må vi holde omkostningerne nede. De private udbydere har en fordel fordi de ikke er nødt til at betale ferie eller løn under sygdom eller pensioner. Det er derfor vi har udvidet antallet af midlertidigt ansatte for at holde omkostningerne nede. (Alle midlertidigt ansatte betales £4 i timen inkl. bonus, og de har ikke ret til ferie eller sygedagpenge).

Udviklingen på det private arbejdsmarked synes at smitte af i det offentlige. I samme periode så man en betydelig stigning i usikre ansættelser i her. En undersøgelse påviste en stigning på 66,6 procent i brugen af midlertidige ansættelser i den offentlige administration mellem 1984 og 1994, således at disse udgjorde 5,8 procent i 1994. En tilsvarende stigning på 66,4 procent sås indenfor sundhed og socialt arbejde. Her udgjorde midlertidige kontrakter i 1994 7,3 procent af alle ansættelsesforhold. I 1998 var hver ottende ansatte i lokaladministrationen ansat på en midlertidig kontrakt.²⁴¹⁾

Forklaringen på stigningen i brug af midlertidige kontrakter synes at være behovet for at kunne reducere arbejdsstyrken radikalt og hurtigt uden at skulle tage hensyn til besværlige regler for afskedigelse af medarbejdere. Hvis arbejdsgiveren mister sin kontrakt med det offentlige til en anden udbyder, kan de ansatte ofte følge med over i det nye firma. Men bl.a. på grund af de tidsbegrænsede ansættelser betyder dette også, at de ansattes løn og arbejdsbetingelser ikke er garanterede, hvis de må skifte virksomhed.

Outsourcing i form af offentligt-privat partnerskab har haft samme virkninger, også i de tilfælde hvor de overflyttede medarbejdere i første omgang har bevaret deres oprindelige løn- og arbejdsbetingelser. I et konkret eksempel fra London, hvor rengøringen blev flyttet fra en lokal administration til en privat virksomhed betød skiftet forringede lønvilkår trods aftaler om at flytte gældende aftaler med.

I det offentlige havde de ansatte en timeløn på £5,40, som de tog med sig til det private

240)
Sachdev 2001

241)
Sachdev 2001

I 1997 udgav PSL Consult en rapport om udliciteringer i danske kommuner og amter, som konkluderede, at der både var eksempler på lønfremgang og lønnedgang i forbindelse med udliciteringer. Undersøgelsen fandt en generel utilfredshed med arbejdsgiverskiftet, som bl.a. hang sammen med, at medarbejderne oplevede et større tempo og en større arbejdsbyrde.

Ifølge en sammenfatning af tre undersøgelser, foretaget af Rådgivende Sociologer for Kommunalt Kartel i 2000, giver ca. 1/3 af de medarbejdere, hvis arbejde er blevet udliciteret udtryk for, at de føler sig mere usikre i ansættelsen og at arbejdsmiljøet er blevet dårligere, ca. 1/4 at lønnen er blevet dårligere. Kun godt 1/10 synes forholdene er blevet bedre. På de arbejdspladser, der er blevet omstillet men er forblevet i kommunalt regi, er oplevelsen væsentligt mere positiv. Rapporten konstaterer også, at det i højere grad er de monotone opgaver, der udliciteres.

Kilde: PLS Consul 1997: Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter, og Det Kommunale Kartel www.dkk.dk

firma. Nyansatte måtte derimod nøjes med £4 pr. time, og en ordentlig pensionsordning kunne de heller ikke få.²⁴²⁾

Det britiske underhus' komité for offentlige regnskaber fandt et tilsvarende billede. I en undersøgelse af forskelle mellem offentligt og privat drevne fængsler fandt man, at den billigere drift af den private sektor "stort set skyldes forskelle i lønninger og bemanning, foruden pensionsordninger, sygedagpengeordninger og arbejdstidens længde".²⁴³⁾ Gennemsnitslønudgiften for en fængselsbetjent i det offentlige var næsten £20.000 for en 39 timers uge, mens den samme medarbejder i et privat drevent fængsel i et tilfælde kunne fås for £14.000 i 44 timer og i et andet for £13.000 i 40 timer. Kommissionen fandt, at 2/3 af besparelserne på lønomkostningerne tilsyneladende stammede fra reduktioner i lønninger, personalegoder og arbejdsbetingelser.

Udlicitering, kvinder og et arbejdsmarked med A og B-hold

Midlertidige kontrakter er især almindeligt inden for områder karakteriseret ved en høj proportion af kvindelig arbejdskraft. I det hele taget er størstedelen af de områder, som har været udsat for det tvungne udbud overvejende kvindearbejdspladser, og kvinder mistede også oftere deres job som følge af udliciteringer end mændene. Ligeretskommissionen for Nordirland (Equal Opportunities Commission of Northern Ireland (EOCNI)) undersøgte virkningen af tvungent udbud og fandt en 14 procent reduktion i beskæftigelsen af kvinder overfor seks procent for mændenes vedkommende. Kvindernes gennemsnitlige arbejdstid blev reduceret med 11 procent, mænds med fem procent og den generelle lønforskel mellem mænd og kvinder blev øget med tre procent.²⁴⁴⁾ Efter tvungent udbud havde 87 procent af kvinderne og 67 procent af mændene en lavere løn, og kvindernes lønnedgang var tilmed relativt større end mændenes. Når udbuddet førte til at private aktører overtog opgaven var der tillige tale om reducerede arbejdsbetingelser, herunder totalt bortfald af visse velfærdsordninger som for eksempel forældreorlov og reduceret adgang og/eller nedsatte ydelser ved andre.

Netop når det drejer sig om velfærdsordninger rettet mod familiers behov, ses årsagerne til bl.a. fagbevægelsens stigende bekymring for, at udliciteringspolitikken fører til en opsplitning af arbejdsmarkedet i et A og B-hold særligt tydeligt. De offentlige arbejdspladser har generelt en mere familievenlig politik end deres private konkurrenter. En regeringsrapport konkluderede således i 1997, at der var betydelig forskel mellem offentlige og private arbejdspladser, når det drejede sig om imødekommenhed, hvis en medarbejder havde brug for at tage fri med kort varsel, for eksempel i forbindelse med barns sygdom. Mens halvdelen

242)
UNISON 2000

243)
Sachdev 2001

244)
Forth 1997

af de offentlige arbejdspladser tilbød fri med løn i den slags situationer, var det samme tal blandt de private virksomheder næsten fire gange mindre.²⁴⁵⁾ Samme undersøgelse fandt, at 29 procent af mødre i det offentlige havde ret til en bred vifte af ordninger, mod 11 procent i det private. Et eksempel var ret til forældreorlov ud over det lovfæstede, som 30 procent af de offentlige arbejdspladser tilbød, imod kun syv procent af de private.

Rapporten fandt det samme billede, når det drejede sig om praksis. Det offentlige var betydeligt oftere behjælpelig med hensyn til børnetilskud og dagplejepladser og anden praktisk hjælp til medarbejderne. Orlov var også betydeligt mere almindeligt i det offentlige end i det private (32 procent imod 15 procent). En anden undersøgelse viste, at 78 procent af kvinder, som gik på barsel, vendte tilbage til offentlige arbejdspladser, mens det samme antal for private arbejdspladser var 58 procent.

Slankere offentlig sektor

Det tvungne udbud førte også til en betydelig "slankning" af de berørte sektorer. Som omtalt tidligere har der været en betydelig reduktion af ansatte i sundhedssektoren – 40 procent af den ikke medicinske arbejdsstyrke, eller 111.000 job forsvandt mellem 1983 og 1993. Efter udvidelsen i 1988 af de områder, som tvungent udbud omfattede, forsvandt mellem 12 og 21 procent (afhængig af hvilken undersøgelse der lægges til grund) af de ansatte indenfor de områder, udvidelsen gjaldt – især renovation, rengøring og vedligeholdelse af bygninger og udvendige arealer var udsat for denne slankning.²⁴⁶⁾

Antallet af offentligt ansatte blev som følge af konkurrence i forbindelse med tvungent udbud reduceret med 20.200 fra 1992 til 1995 (40 procent af alle nedskæringer i stab i perioden). Samtidig kunne mere end halvdelen – helt nøjagtigt 52 procent – af de ansatte berette om dårligere arbejdsvilkår som følge af øget arbejdsbyrde, stress og usikkerhed, og endnu flere af de, som blev overflyttet til den private sektor.²⁴⁷⁾

Den med tvungen udbud forbundne "slankning" af den offentlige sektor ramte især den svageste del af arbejdsstyrken. De nye private leverandører valgte fortrinsvis de unge og stærkeste ansøgere blandt den oprindelige arbejdsstyrke, når de havde vundet en opgave, som tidligere blev udført af det offentlige selv.²⁴⁸⁾ I et kendt tilfælde blev to mentalt handicappede mænd, som havde fejlet gade for de lokale myndigheder i tyve år afvist af det firma, der havde overtaget opgaven fra det offentlige.²⁴⁹⁾

Linda Dickens konkluderer i en videnskabelig artikel til det britiske tidsskrift "Industrial Law Journal,"²⁵⁰⁾ at der er en modsætning mellem på den ene side troen på markedets fortræffelighed og fordelene ved deregulering og på den anden side ønsket om at opnå lighed på arbejdsmarkedet. Det sidste kræver ofte begrænsning af markeds kræfterne. Derfor mener hun der er en uerkendt modsætning mellem bestræbelserne på at opnå øget lighed gennem antidiskriminerende lovgivning, når den samtidig undermineres af den førte politik indenfor andre økonomiske, juridiske og socialpolitiske områder.

Konklusion

De forskellige strategier, som både Labour og de konservative har brugt, er alle blevet legitimeret med henvisning til behovet for at øge effektiviteten ved at introducere – først markeds mekanismer, senere blot konkurrenceelementet (i "Best Value" strategien). Overordnet set er der meget der tyder på, at konkurrenceelementet ganske vist fører til lavere omkostninger i en række tilfælde, men at det ofte skyldes, at lønmodtagere fra det private konkurrerer med lønmodtagere i det offentlige om at få de samme job. En betydelig del af de effektivitetsgevinster, det har været muligt at påvise, skyldes således snarere forringelser af normeringer og af løn- og arbejdsvilkår end egentlige/ægte produktivetsforbedringer.

Dette var især tilfældet under de konservatives "tvungen udbud" politik, hvor det offentlige ikke måtte tage andet end "kommercielle hensyn". New Labours "Best Value" strategi har måske ændret noget på dette, men åbningen af nye områder for udlicitering har ført til, at an-

245)
Forth 1997

246)
Kieron Walsh og Howard Davis (1993): Competition and Service, HMSO, London, og Karen Escott og Dexter Whitfield (1995): The Gender Impact of CCT in Local Government. Equal Opportunities Commission, Manchester, begge fra Sanjiv Sachdev: Contraction culture. UNISON 2001

247)
Sachdev 2001

248)
Kate Ascher: The Politics of Privatisation, Macmillan, London 1987, citeret fra Sanjiv Sachdev: Contraction culture. UNISON 2001

249)
Sachdev 2001

250)
Dickens 1997

dre områder nu er kommet i udbud, og der er tegn på, at dette vil forstærke tendensen til en opdeling af den offentlige sektor i en slags kerne og periferi, hvor mindre krævende og mere monotone opgaver lægges ud til private operatører, mens de mere krævende og afvekslende opgaver beholdes i det offentlige.²⁵¹⁾

Overordnet set må man altså konstatere, at outsourcing og markedsmekanismer i den offentlige sektor i Storbritannien ikke har ført til bedre offentlig service, men har haft alvorlige konsekvenser for ligheden i det britiske samfund, ikke mindst for kvinder. De omkostningsreduktioner, der kan konstateres synes primært at være udtryk for, at nogle arbejdsopgaver, der før blev varetaget af det offentlige, er blevet væltet over på borgerne selv og/eller reduktion i løn- og arbejdsvilkår for de ansatte. Det er svært at påvise, at den øgede konkurrence skulle have ført til egentlige rationaliseringer eller effektiviseringer, og i det omfang, der har været besparelser, er de ofte blevet spist op af øgede administrationsomkostninger.

Resumé og samlet konklusion

Det britiske og danske samfund har lignet hinanden væsentligt mere, end de gør i dag. I midten af halvfjerdserne var uligheden sammenligneligt med Danmark, og der var væsentligt færre fattige. Ligesom Danmark havde Storbritannien gennemført en gradvis udbygning af velfærdsstaten gennem det meste af efterkrigstiden. Man var med realiseringen af Beveridge rapportens anbefalinger i 1946 slået ind på en universalistisk velfærdsstat magen til den, Danmark havde indledt 15 år tidligere med Kanslergade-forliget. Tidligere tiders ydmygende fattighjælp skulle afskaffes og erstattes af et velfærdssystem, hvor alle havde ret til samme ydelser, og hvor et socialt sikkerhedsnet sikrede mod fattigdom.

Men i 1979 skiftede Storbritannien kurs. Det konservative parti havde vundet parlamentsvalget med Margaret Thatcher i spidsen, og man ville nu reformere og modernisere velfærdsstaten efter helt andre principper. Det var et erklæret mål, at nedbryde de elementer af socialisme, regeringen mente, at Labour havde været i stand til at opbygge. Borgerens frihed skulle være i centrum, arbejdsgivernes ret til at lede virksomhederne skulle genetableres, og det skulle kunne betale sig at arbejde. Samtidig skulle velfærdsstaten effektiviseres og moderniseres, og skatten skulle ned.

Midlet hertil var bl.a. privatiseringer, udliciteringer og indførelse af markedsmekanismer i den offentlige forvaltning – bl.a. i form af "frit valg" princippet og princippet om at pengene skal følge borgeren – i rollen som patient, undervisningspligtig eller ældre mv. – altså i høj grad elementer fra den nyliberale diskurs vi også kender i Danmark i dag. Det samme gælder nedskæringer i sociale ydelser med det formål at øge arbejdsudbuddet.

De offentlige serviceydelser

Sundhedsvæsenet var et af de første steder, Thatchers konservative regering forsøgte sig med reformer. Der blev indført brugerbetaling på udvalgte områder, og der blev stillet krav om udlicitering af forskellige dele af arbejdsopgaverne. Kernen i reformen var imidlertid forsøget på at indføre markedsmekanismer i sundhedssektoren uden at gennemføre en egentlig privatisering af hospitalerne. De blev i stedet omdannet til selvejende fonde, som så skulle købe ydelser af hinanden og af eksterne leverandører. Man forventede at dette i kombination med frit valg ville introducere konkurrence og ad den vej skabe øget effektivitet.

Resultatet har imidlertid været skuffende. En del af rationaliseringerne førte til øget social ulighed, og hvad der måtte være vundet i mere effektiv produktion af sundhedsydelserne gik op i øget administration. Da Labour efter 18 år i opposition genvandt regeringsmagten i 1997 arvede de et bureaukratisk sundhedsvæsen præget af finansieringsproblemer og høje administrationsomkostninger.

Lignende problemer kan ses på andre områder af velfærdsstaten. På skoleområdet har lærerne svært ved at se den øgede effektivitet. Derimod er der tegn på øget ulighed mellem skolerne, fordi gode skoler tiltrækker dygtige elever og efterlader andre med problembørnene. Privatiseringen af den britiske vandforsyning førte til ganske betydelige prisstigninger og erstattede hvad der før havde været et tillidsforhold mellem forbruger og leverandør med et modsætningsforhold, uden at skabe synlige forbedringer på nogen andre områder.

Resultatet af den meget omtalte privatisering af de britiske jernbaner er blandet. Antallet af rejsende er gået op efter mange år med faldende passagertal, men staten har ikke sparet penge, og togdriften er ikke blevet mere rettidig. Kun 80 procent af de britiske tog kører til tiden, hvilket er 10 procent færre end i statsmonopolets dage. Det er vanskeligt at vurde-

re, om de rejsende har fået billigere tog, fordi prisstrukturen er blevet meget kompleks. Derimod er det åbenlyst, at staten i dag betaler væsentligt mere til de nu private selskaber end den betalte til det offentligt ejede British Rail. Alligevel er der de samme problemer med sporvedligeholdelse, som vi kender fra det danske jernbanenet.

Fattigdom og sociale ydelser

Det fra den danske regering fremførte argument om, at høje sociale ydelser reducerer de lediges motivering til at søge arbejde, er ikke nyt. Det var også en del af den konservative regerings retorik, og det blev hurtigt fulgt op af handling. Nedskæringerne i de sociale ydelser foregik gradvist, og hver gang var de typisk beherskede, men den samlede virkning var dramatisk. Efter otte år ved magten havde den konservative regering vedtaget 17 nedskæringer af dagpengesystemet. Samlet bragte dette ydelsen til de ledige ned på en kompensationsgrad på det halve af, hvad den havde været i 1930. De ledige får altså nu kun understøttelse svarende til en halvt så stor del af den lønindtægt, man havde mistet, end hvad de fik i 1930. De syge slap lidt lettere. Sygedagpengene blev kun reduceret til den samme kompensationsgrad, de havde haft i 1930. Hvis teorien om en sammenhæng mellem høje ydelser og ledighed skulle have noget på sig, burde det have ført til en voldsom forøget vilje til at arbejde.

Det havde imidlertid ingen synlig positiv virkning på ledigheden. Den steg tværtimod – endda så meget, at selv om den konservative regering skar i de sociale ydelser, så steg de samlede sociale udgifter. Den britiske økonomi røg i starten af firserne ind i en lavkonjunktur, som sendte ledigheden fra omkring fem procent af arbejdsstyrken i 1980 til 12 procent 3 år senere.

Men selv om de ikke skaffede dem i arbejde, påvirkede nedskæringerne alligevel de mennesker, som var så uheldige at være afhængige af de sociale ydelser. De blev fattigere. I 1997, da New Labour genvandt regeringsmagten, var 1/4 af alle briter fattige efter EU's gængse fattigdomsdefinition. Før 1979 var det kun godt hver tiende. Og hvis man er henvist til at leve af sociale ydelser i Storbritannien i dag, må man affinde sig med at leve et pænt stykke under den relative fattigdomsgrænse. Næsten hvert tredje britiske barn lever i fattigdom.

De arbejdende fattige

En stor del af de fattige i Storbritannien er imidlertid ikke mennesker på overførselsindkomster, men folk med dårligt betalt arbejde – de er "the working poors" – de arbejdende fattige. Ind til de konservatives magtovertagelse steg lønningerne for alle grupper, og mest for de lavestlønnede. Med Thatchers magtovertagelse ændrede dette sig. De lavest lønnede oplevede overhovedet ingen lønfremgang i de følgende år – i perioder var der tilmed tale om faldende realløn. For resten af befolkningen fortsatte velstandsstigningen uændret. I dag arbejder mellem 6½ og syv millioner briter for en timeløn under 70 kroner pr. time, og de fleste, som ikke arbejder deltid, har en længere arbejdsuge end deres kollegaer i det meste af det øvrige EU.

Der er et påfaldende sammenfald mellem denne udvikling og den svækkelse af den britiske fagbevægelse, der bl.a. var en følge af Thatchers arbejdsmarkedslovgivning. Thatcher mente at fagbevægelsen havde tiltaget sig alt for stor magt. Derfor vedtog regeringen en række love, der greb ind i fagbevægelsens forhandlings- og konfliktret, og som svækkede medarbejdernes sikkerhed i ansættelsen. Resultatet var en voldsom svækkelse af fagbevægelsen som helhed, hvilket bl.a. kan ses af at organisationsgraden faldt fra næsten halvdelen til lige godt en fjerdedel af den britiske arbejdsstyrke. Tilbagegangen fandt især sted blandt de dårligst betalte grupper.

Også privatiseringerne har haft betydning. Regeringen gennemførte en lovgivning, der tvang de lokale myndigheder til at udlicitere uden hensyn til løn og arbejdsvilkår. Da udliciteringerne oftest foregik indenfor sektorer, hvor det vigtigste konkurrenceparameter var lave

lønomkostninger i en situation, hvor ledigheden steg og fagbevægelsens magt systematisk blev svækket, kan det ikke overraske, at resultatet blev færre rettigheder for de ansatte, øget brug af midlertidige kontrakter og færre velfærdsgoder på arbejdspladserne. Det bliver ikke bedre af, at der ofres meget lidt på at opkvalificere den dårligst uddannede del af arbejdsstyrken.

Resultatet er, at en stor del af den britiske økonomi i dag er præget af lave lønninger, dårlige arbejdsforhold og lav produktivitet.

Manglende ligestilling

Et særligt træk ved det britiske arbejdsmarked er, at det er stærkt kønsopdelt. Det hænger bl.a. sammen med at et omfattende dagplejesystem, som det vi kender fra Danmark, er stort set fraværende. Der havde været planer om at etablere offentlig dagpleje, men disse blev skrinlagt, da Thatchers konservative regering kom til i 1979. Dagpleje var ikke en statslig opgave, men et forhold mellem forældrene og private eller frivillige organisationer.

Derfor er Storbritannien i dag et af Europas dyreste lande at få passet sine børn i. Det har naturligvis konsekvenser for børnefamilierne, ikke mindst de, der i forvejen må leve af lave lønninger. Når der kommer børn i familien, forlader kvinderne det normale arbejdsmarked enten for at finde et deltidsjob eller for at blive hjemme og passe børnene på fuld tid. Da deltidsjob samtidig er karakteriseret af få rettigheder og dårlige løn- og arbejdsforhold, har denne situation åbenlyse kønspolitiske konsekvenser – kvinderne, især fra dårligt stillede familier, får sværere ved at beholde job med karrieremuligheder, og de optjener mindre i pension.

New Labours tilbagevenden efter 18 år i opposition

Konsekvenser af 18 år med konservativt styre for velfærdsstaten har altså været tvivlsomme, når det drejer sig om effektivisering af den offentlige service og ødelæggende, når det drejer sig om velfærden for de dårligst stillede i det britiske samfund. New Labours tilbagevenden som regeringsparti i 1997 har modereret denne udvikling.

Fagbevægelsen har fået retten til at repræsentere de ansatte på de større virksomheder tilbage. Der er blevet indført en national mindsteløn og et skattefradrag for de lavestlønnede. Begge dele har været med til at forbedre situationen for de dårligst stillede i Storbritannien. Det samme gælder forbedringer af dagpenge og andre sociale ydelser og af den offentlige pension.

Der er imidlertid ikke tale om en tilbagevenden til den gamle universalistiske tankegang med rettighedsbaserede sociale ydelser og ensartet offentlig service for alle. De sociale ydelser er stadig yderst beskedne og ikke tilstrækkeligt til, at holde de svageste bare nogenlunde fri af den værste fattigdom, ligesom den nationale mindsteløn stadig er så beskedent, at lønnen må suppleres med et offentligt finansieret skattefradrag. Derfor er der stadig næsten 1/4 af briterne, som lever under EU's officielle fattigdomsgrænse, når de har betalt deres boligudgifter. Ledigheden synes ikke at være synderligt påvirket af dette – trods at ydelserne er væsentligt lavere end i Danmark, har trenden i ledigheden været sammenlignelig, og det meste af tiden lå den britiske ledighed over den danske.

Det ser samtidig ud til, at man fortsætter de konservatives udliciteringspolitik, trods de lidt overbevisende erfaringer. Man har dog gjort det muligt for de offentlige myndigheder at tage hensyn til kvalitet og arbejdsvilkår, når de vælger leverandør.

Den britiske velfærdsstat – fremtid eller fortid i Danmark?

Danmark har stadig en veludbygget velfærdsstat med relativt gode ydelser til langtidssyge og ledige og en offentlig sektor præget af høj kvalitet og ensartede ydelser for alle. De relativt dårlige erfaringer med privatiseringer og udliciteringer fra Storbritannien og andre steder, har imidlertid ikke ført til en voldsom svækkelse af privatiseringslysten hos regeringen eller det borgerlige Danmark. Regeringen har således indgået en aftale med kommunerne, som

bl.a. indeholder en målsætning om øget udlicitering, og princippet om at pengene skal følge borgeren, som er velegnet til at fremme private løsninger, søges indført flere steder. Brugerbetaling foreslås af regeringens Velfærdskommission som middel til at effektivisere det offentlige ressourceforbrug, en tankegang som støttes af regeringspartiet Venstre, selv om partiets ministre er mindre begejstrede.

Samtidig bruges selveje og frit valg modeller til at indføre markedslignende mekanismer i den offentlige sektors måde at fungere på. Det er også regeringens målsætning, at privatisere store dele af togdriften i Danmark, og vandværkerne er i lighed med andre offentlige forsyningsselskaber forberedt for en mulig privatisering ved at blive udskilt som offentligt ejede selskaber, der nemt kan sælges.

Manglende beviser for tesen om, at sociale ydelser, der holder modtageren fri af fattigdom, også skulle fjerne lysten til at påtage sig et arbejde synes heller ikke at bide på. I 2004 blev der skåret i ydelserne til visse socialt udsatte grupper, uden at forskerne kunne påvise nogen positiv effekt på samme gruppers ledighed. Retten til dagpenge er blevet strammet flere gange, og regeringens Velfærdskommission foreslår yderligere stramninger med den klare begrundelse at få flere i arbejde. Samtidig er der tegn på, at regeringen udsulter arbejdsmarkedsuddannelserne, hvis funktion bl.a. er at sikre opkvalificering af de ringest uddannede.

Det meste af det, vi har set i Storbritannien, er ikke blevet til virkelighed i Danmark endnu, og fattigdommen og uligheden i Danmark er stadig lille. Men uligheden er stigende også hos os, godt hjulpet på vej af sociale nedskæringer og skattestop. De britiske erfaringer viser, at Danmark må opgave at følge denne dagsorden med dens frit valg model, privatiseringer, udliciteringer og sociale nedskæringer, hvis denne udvikling skal stoppes.

Litteratur

- Abers, Rebecca Neaera (2000): *Inventing Local Democracy*. Boulder, London 2000
- Abrahamson, Peter (1999): *The Residual Poverty Oriented Welfare Model under Change*. Roskilde University, Roskilde 1999
- Atkinson, A. B. (1996): *Seeking to explain the distribution of income*, i Hills, John (ed): *New Inequalities*. Cambridge University Press, Cambridge 1996
- Barton, Alan (2002): *Unfair and underfunded. CAB evidence on what's wrong with the Social Fund*. National Association of Citizens Advice Bureaux 2002
- Bailey, Nick: *Does work pay?* i Pantazis, Gordon, Levitas: *Poverty and social exclusion in Britain*. Ploicy Press, Bristol 2006
- Bayliss, Kate, Hall, David; Lobrina, Emanuele (2001): *Has Liberalisation gone too far? A review of the issue in Water and Energy*, PSIRU 2001
- Bishop, Kate (2004): *Working time patterns in the UK, France, Denmark and Sweden*. Labour Market Division, Office for National Statistics. 2004
- Brendan, Martin (2002): *British Rail privatisation: What went wrong?* Paper fra Public World, London 2002
- CASA (2002): *Social Årsrapport 2002, Socialpolitisk forening og Center for Alternativ Samfundsanalyse*, København 2002
- CASA (2003): *Social Årsrapport 2003, Socialpolitisk forening og Center for Alternativ Samfundsanalyse*, København 2003
- CASA (2005): *Social Årsrapport 2005, Socialpolitisk forening og Center for Alternativ Samfundsanalyse*, København 2005
- Child Poverty Action Group (2006): *Welfare benefits and tax credits handbook*. CPAG, London 2006
- Crompton, Gerald; Jupe, Robert (2003): *A lot of friction at the interfaces: The Regulation of Britain's Privatised Railway System*, i *Financial Accountability & Management*, vol 19, # 4, November 2003
- Daginstitutionernes Landsorganisation www.dlo.dk
- Davies, Steve (2005): *School meals, markets and quality*. UNISON, London 2005
- Deakin; Simon, Reed, Hannah (2000): *River Crossing or Cold Bath? Deregulation and Employment in Britain in the 1980s and 1990s*, i Andersen, Gøsta Esping; Regini, Marino: *Why Deregulate Labour Market?* Oxford University Press, Oxford 2000
- Det Kommunale Kartel www.dkk.dk
- Dickens, Linda (1997): *"Public Sector Competitive Tendering: The Missing Equality Dimension*, i *Industrial Law Journal* Vol 26, #2, June 1997
- Drakeford, Mark (2000): *Privatisation and Social Polciy*. Longman, Essex 2000.
- Edwards, Sue (2003): *In too deep*. Citizens advise, Scotland, 2003
- Etherington, David (2005): *Econoimc Competitiveness and Social Inclusive Labour Market Policiet: Lessons from the UK and Denmark*. Paper for conference on Human Resources. Essex University, London 2005
- Feddozzi, Luciano (2001): *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001
- Finansministeriets økonomisk-administrative vejledning. <http://www.oav.dk/sw2620.asp>
- Fisher; Bramley I Pantazis; Gordon; Levitas (2006): *Poverty and Social Exclusion in Britain*
- Fitch, Martin (2005): *Fair and affordable water*. Unison 2005

- Flaherty, Veit-Wilson, Dornan (2004): Poverty: The facts. Child Poverty Action Group, London 2004
- Forth et al (1997): Family-Friendly Working Arrangements in Britain 1996. Research Report #16, Department for Education and Employment.HMSO 1997
- Goodman, Alissa; Johnson, Paul; Webb, Steven (1997): Inequality in the UK. Oxford University Press, Oxford 1997
- Gosling, Amanda; Machin, Stephen; Meghir, Costas: What has happened to the wages of men since 1966? i Hills, John: New Inequalities. Cambridge University Press, Cambridge 1996
- Gray, Anne (2004): Unsocial Europe. Pluto Press 2004
- Grecu, Andrei (2004): Flat Tax — The British Case. Adam Smith Institute, London 2004
- Green, Andy (1991): The peculiarities of English education, i Education Group II: Education Limited. University of Birmingham, Unwin Hyman, Birmingham 1991
- Green, Franci (2003)s: The demand of work, i Dickens, Richard; Gregg, Paul; Wadsworth, Jonathan: The labour market under new labour. Palgrave Macmillan, 2003
- Greve, Bent (2005): Velfærdssamfundet. Hans Reitzels forlag. København 2005
- Hall, David (2001): Water in Public Hands. PSIRU research paper, London 2001
- Hall, David; Lobina, Emanuele; Viero, Odete Maria; Maltz, Hélio (2002): Water in Porto Alegre, Brazil. A PSIRU and DMAE paper. University of Greenwich, DMAE, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre 2002
- Harkness, Susan; Machin, Stephen, Waldfogel, Jane (1996): Women's pay and family incomes in Britain 1979 – 91, i Hills, John: New Inequalities. Cambridge University Press, Cambridge 1996
- Hewitt: New Labour and Social Security, i Powell (ed)(1999): New Labour, New Welfare State?. Polity Press 1999
- Higgins, James og Roper, Ian (2001): The Role of Competition in Best Value: How Far Does it Differ from CCT?, i Local Government Studies, Vol 31, #2, April 2005. Routledge, og Sanjiv Sachdev: Contraction culture. UNISON 2001
- Hills, John (1996): New Inequalities. Cambridge University Press, Cambridge 1996
HM Revenue & Customs, http://www.hmrc.gov.uk/nmw/nmw_abou.htm
- Howarth, Catherine; Kenway, Peter (2004): Why Worry About The Low Paid? New Policy Institute, 2004
- Hukka, Jarmo J.; Katko, Tapio S. (2003): Refuting the paradigm of water services privatisation, i National Resources Fórum #27, 2003
- Indenrigs- og sundhedsministeriet 2003: Patienten først. Pjece
- Johnson, Richard (1991): A new road to serfdom?, i Education Group II: Education Limited. University of Birmingham, Unwin Hyman, Birmingham 1991
- Jones, Paul A (2001): Access to credit on a low income (2001), citeret fra Edwards, Sue: In too deep. Citizens advise, Scotland, 2003
- Kemp (1999): Housing policy under new labour, i: Powel: New Labour, new welfare state? Policy Press, Bristol
- Kenworthy, Lane (2003): AN EQUALITY-GROWTH TRADEOFF? Luxembourg Income Study, Working Paper No. 362, November 2003.
- Korpi, Walter (2003): Welfare-State Regress in Wetern Europe: Politics, Institutions,

- Globalization and Europeanization, *I Annual Review of Sociology* 2003, # 29
- Kvist, Jon; Sinfield, Adrian (1996): Comparing Tax Routes to Welfare in Denmark and the United Kingdom. The Danish National Institute of Social Research #7, 1996, Copenhagen 1996
- Lobina, Emanuele; Hall, David (2001); Sawkins, John P.: UK Water privatisation – a briefing, Public Service International Research Unit (PSIRU) report, february 2001
- Maltz, Hélio (2005): Porto Alegre's Water: Public and for all, i: Balanyá, Belén; Brennan, Brid; Hoedeman, Olivier, Kishimoto, Satoko; Terhorst, Phillip (eds): Reclaiming Public Water. Transnational Institute & Corporate Europe Observatory, 2005
- March, David (1992): The New Politics of British Trade Unionism. Macmillan 1992
- Martin, Ron (1992): Has the british economy been transformed?, i Cloke, Paul: Policy and change in Thatcher's Britain. Pergamon Press, Oxford 1992
- Metcalf, David (2003): Trade Unions, i Dickens et al (red): The Labour Market Under New Labour. Palgrave 2003
- OECD www.oecd.org
- Pantazis, Christina; Gordon, David; Levitas, Ruth (2006): Poverty and Social Exclusion in Britain. Policy Press, Bristol 2006
- Parker, David (2003): The UK's Privatisation Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment. CESifo Working Paper # 1126. CESifo 2003
- Parker, David (2004): The UK's Privatisation Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment. CESifo Working Paper No. 1126, CESifo 2004
- Pascal, Gillian (1997): Women and the Family in the British Welfare State: The Thatcher/Major Legacy, i Social Policy & Administration, Vol 31, #3, September 1997
- Paton, Calum (1999): New Labour's health policy: the new healthcare state, i Powel, Martin (ed): New Labour, New Welfare State. Policy Press, Bristol 1999
- Pearson, Maggie (1992): Health Policy under Thatcher, i Paul Cloke (red): Policy and Change in Thatchers Britain. Pergamon Press 1992
- Phillips, Robert (2001): Education, the state and the politics of reform, i Phillips, Robert; Furlong, John: Education, reform and the state. Routledge, London 2001
- Pierson, Paul (1994): Dismantling the Welfare State. Cambridge University Press, Cambridge 1994
- Pierson, Paul (2001): The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press 2001
- PLS Consult (1997): Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. København 1997
- Pollitt, Michael G.; Smith, Andrew J. (2001): The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was it really that bad? DAE Working Paper 0118, Faculty of Economics, Cambridge University, Cambridge 2001
- Randall, Vicky (2002): Child Care in Britain, or How Do You Retrench Nothing?, i Michel; Mahon: Child Care Policy at the crossroads. Routledge 2002
- Rio Grande do Sul – Participacao e solidariedade. Governo do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2000.
- Sachdev, Sanjiv (2001): Contraction culture. UNISON 2001
- Sachdev, Sanjiv (2006): The impact of contracting out on employment relations in public services. The experience of the prison service and the military. Institute of employment rights, London 2006

- Saunders, Peter (1995): Consumers and privatization: The case of the water industry, i Morgan, Philip (ed): Privatization and the Welfare State. Dartmouth, Aldershot 1995
- Sawkins, John W. (2001): The Development of Competition in the English and Welsh Water and Sewerage Industry, i Fiscal Studies vol. 2, # 22, 2001
- Scruggs; Lyle; Allan, James P. (2005): The Material Consequences of Welfare States. Luxembourg Income Study, Working Paper # 409, April 2005
- Steward, Kitty (2005): Changes in poverty and inequality in the UK in international context, i John Mills og Kitty Steward (eds): A more equal society. Polity Press 2005.
- Tyrall, David (2004): The UK railways privatisation: Failing to Succeed?, i Economic Affairs, Vol 24, # 3, September 2004
- UK national statistics, <http://www.statistics.gov.uk/OnlineProducts/> (downloaded 16. oktober 2006).
- Unfair and Underfunded. Citizens advice 2002
- UNISON (2000): Contracting out and the two tier workforce. Best Value Intelligence Unit, September 2000
- UNISON (2005a) UNISON factsheet: The Business of Education – July 2005
- UNISON (2005b): School meals, markets and quality. UNISON, London 2005
- Velfærdskommissionen (2005): Fremtidens velfærd – vores valg
- Vieiro, Odete M (2000): Water Supply and Sanitation in Porto Alegre. Paper, februar 2000
- VK regeringen (2005) "Nye mål" regeringsgrundlag fra 2005
- Webster Charles (2002): The National Health Service. Oxford University Press, 2002
- Welfare benefits and tax credits handbook 2006/2007. Child Poverty Action Group, London 2006
- Whitty, Geoff; Power, Sally (2000): Marketization and privatization in mass education systems, i International Journal of Educational Development vol. 20, #2, March 2000