

Carsten Jensen

## Omstilling i Danmark og Storbritannien

Forskellene i de borgerlige regerings politik i forhold til den offentlige sektor i Storbritannien og Danmark kan beskrives som forskellen på et konflikt-, tilbagerulnings- og to-nationsorienteret projekt, og et konsensus-, forbedrings-, og en-nationsorienteret projekt. Den dominerende ideologi i 1980'ernes konservativt ledede danske regeringer har været social-konservatisme. Vælgeropbakningen til velfærdsstaten i begge lande støtter en konserverende tendens, men på grund af valgmoden er denne mest virksom i Danmark.

1980'erne skulle have været en omstillingsperiode i den vestlige verden, hvis historien var gået, som en række statsledere havde forestillet sig. Den offentlige sektor skulle omstilles, for både socialdemokratiske og konservative regeringsledere erkendte, at velfærdsstaten i dens kendte form havde nået sine grænser. At der var behov for større reformer, blev i løbet af tiåret alment accepteret.

I debatten om de vestlige landes udvikling i 1970'erne blev det fremført, at den offentlige sektor var blevet for dyr, for dårligt fungerende og for dominerende. Synspunkterne blev fremført med forskellig vægtning og styrke fra begge sider af det politiske centrum. De varianter, der kom fra højre, opnåede dog ret hurtigt en dominerende placering. Siden midten af 1960'erne havde samfundskritik fra venstre haft en stærkere placering end nogensinde før i efterkrigsperioden, men i løbet af 1970'erne skiftede billedet. »Tidevandet vender«, skrev Milton Friedman og mente, at nu var det på tide at sætte ind mod resultaterne af »den offentlige revolution«.

På dagsordenen var også de økonomiske balanceproblemer. Uafhængigt af partifarve eller teoretisk udgangspunkt blev det i mange lande opfattet som nødvendigt at forholde sig konstruktivt til de voksende underskud på de offentlige budgetter og på betalingsbalancerne. Balanceproblemerne indgår i perioden som et politisk element, der knyttes til alle generelle politiske projekter og forestillinger.

I det følgende diskuteres nogle aspekter ved denne omstillingsproblematik, nemlig de konservativt ledede regerings politik i forhold til den offentlige sektor i Storbritannien og Danmark. Hvilke forskelle kan iagttages, og hvordan kan de forklares?

### Hovedtræk i regeringsprojekterne i Storbritannien og Danmark

Storbritannien fik sin første Thatcher-regering i 1979 efter en valgkamp, hvor den foregående Labour-regering under James Callaghan havde fremtrådt som svækket. Den økonomiske krise havde givet arbejdsløshed i Storbritannien, forsøg på at etablere korporatistiske kanaler var brudt sammen, og Labour var præget af indre splittelse. Labour-regeringen manglede autoritet både indadtil og i

Carsten Jensen

## Omstilling i Danmark og Storbritannien

Forskellene i de borgerlige regerings politik i forhold til den offentlige sektor i Storbritannien og Danmark kan beskrives som forskellen på et konflikt-, tilbagerulnings- og to-nationsorienteret projekt, og et konsensus-, forbedrings-, og en-nationsorienteret projekt. Den dominerende ideologi i 1980'ernes konservativt ledede danske regeringer har været social-konservatisme. Vælgeropbakningen til velfærdsstaten i begge lande støtter en konserverende tendens, men på grund af valgmoden er denne mest virksom i Danmark.

1980'erne skulle have været en omstillingsperiode i den vestlige verden, hvis historien var gået, som en række statsledere havde forestillet sig. Den offentlige sektor skulle omstilles, for både socialdemokratiske og konservative regeringsledere erkendte, at velfærdsstaten i dens kendte form havde nået sine grænser. At der var behov for større reformer, blev i løbet af tiåret alment accepteret.

I debatten om de vestlige landes udvikling i 1970'erne blev det fremført, at den offentlige sektor var blevet for dyr, for dårligt fungerende og for dominerende. Synspunkterne blev fremført med forskellig vægtning og styrke fra begge sider af det politiske centrum. De varianter, der kom fra højre, opnåede dog ret hurtigt en dominerende placering. Siden midten af 1960'erne havde samfundskritik fra venstre haft en stærkere placering end nogensinde før i efterkrigsperioden, men i løbet af 1970'erne skiftede billedet. »Tidevandet vender«, skrev Milton Friedman og mente, at nu var det på tide at sætte ind mod resultaterne af »den offentlige revolution«.

På dagsordenen var også de økonomiske balanceproblemer. Uafhængigt af partifarve eller teoretisk udgangspunkt blev det i mange lande opfattet som nødvendigt at forholde sig konstruktivt til de voksende underskud på de offentlige budgetter og på betalingsbalancerne. Balanceproblemerne indgår i perioden som et politisk element, der knyttes til alle generelle politiske projekter og forestillinger.

I det følgende diskuteres nogle aspekter ved denne omstillingsproblematik, nemlig de konservativt ledede regerings politik i forhold til den offentlige sektor i Storbritannien og Danmark. Hvilke forskelle kan iagttages, og hvordan kan de forklares?

### Hovedtræk i regeringsprojekterne i Storbritannien og Danmark

Storbritannien fik sin første Thatcher-regering i 1979 efter en valgkamp, hvor den foregående Labour-regering under James Callaghan havde fremtrådt som svækket. Den økonomiske krise havde givet arbejdsløshed i Storbritannien, forsøg på at etablere korporatistiske kanaler var brudt sammen, og Labour var præget af indre splittelse. Labour-regeringen manglede autoritet både indadtil og i

forhold til befolkningen. De konservative fremstod derimod som et nyt parti. Den tidligere ledelse under Heath var blevet udskiftet i 1975, og den ledelse, der førte partiet i valgkamp, var i den forstand ikke hæmmet af sine forgængeres fejltagelser. Heath's regering fra de tidlige 1970'ere havde ikke gjort en bedre figur end Labour, og den nye konservative ledelse fremstillede sig da også som Heath's sejrende konkurrenter. Thatcher gik til valg med et fornyet »tory«-parti, og vandt en overbevisende valgsejr.

I Danmark foregik vagtskiftet uden valgkamp. Regeringen Anker Jørgensen trådte tilbage i 1982, og der blev under Poul Schlüter dannet en mindretalsregering. Den første firkløverregering bestod af Konservative, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, og den bekræftede sit mandat ved det følgende folketingsvalg. Især for de konservative, som også var blevet det største borgerlige parti, virkede det, som om det borgerlige alternativ fremtrådte med fornyede kræfter. Det var da også lykkedes i årene forud at fremstille Socialdemokratiet som mere eller mindre handlingslammet i forhold til de voksende balanceproblemer.

Situationen i Storbritannien og Danmark er altså sammenlignelig, hvad angår de betingelser som regeringsskiftene skete under. Fastkørte socialdemokratiske regeringer afløstes af fornyede borgerlige kræfter. Der er ingen tvivl om, at de konservative og Venstre fra starten havde forventninger om et generelt kursskifte i forhold til politikken over for den offentlige sektor. Reagan i USA, Thatcher i Storbritannien og Kohl i Vesttyskland viste, at tidsånden var på de konservatives side. Det er ikke for meget at sige, at de ledende OECD-lande svingede til højre i 1980'erne.

Men hvad med politikken? Her viser der sig betydelige forskelle, og det er disse forskelle, det følgende trækker frem i en sammenligning af regeringernes politik over for den offentlige sektor i Storbritannien og Danmark.

#### *Regeringspolitik i forhold til den offentlige sektor*

Et er, at regeringer tiltræder under løfter om at ændre tingenes tilstand. Noget andet er, hvordan de forsøger at indfri disse løfter. Dette diskuteres her på to dimensioner: Politisk indhold og politiske metoder. Hvad vil man med den offentlige sektor, og hvordan vil man gøre det?

Da den første Thatcher-regering kom til magten i Storbritannien, havde den ingen fast plan for, hvorledes magten skulle udøves. Den ville gøre Storbritannien større og den offentlige sektor mindre, men operationelle mål, endsige midler, var der ikke.

Nogle har hæftet sig ved, at der allerede under den foregående Labour-regering var gjort indledende manøvrer med henblik på at få kontrol med de offentlige udgifter (Gough, 1979). Her kunne Thatcher-regeringen lægge sig op af Labours start, men dens ambitioner var større. Hensigten var et egentlig brud med velfærdsstaten. For den konservative regering i Storbritannien blev privatisering et vigtigt redskab til både at gøre den offentlige sektor mindre, og til at lette skatterne. Målet var at »rulle den offentlige sektor tilbage«, som det er blevet formuleret (Gamble, 1988). Man skal i denne forbindelse huske, at i Storbritannien var en

lang række produktionsvirksomheder nationaliseret, det vil sige gjort til en del af den offentlige sektor. En del af den britiske diskussion om den offentlige sektors effektivitet har således direkte reference til fremstillingsvirksomhed, for eksempel kulminer og bilfabrikker.

Ved starten af regeringsperioden var inflationsbekæmpelsen højt prioriteret. Regulering af pengemængden blev anset for en af regeringens fornemste økonomiske opgaver. Nedsættelse af de offentlige udgifter blev i den forbindelse et vigtigt mål (Gamble, 1988: 105). Et andet projekt af afgørende betydning, var at befri den offentlige sektor for organisationsindflydelse. En række institutioner med deltagelse af organiserede interesser blev nedlagt i de første år (Gamble, 1988: 102). Forhandlinger med ansatte, institutioner eller fagorganisationer blev begrænset til et minimum eller undladt.

Samlet kan man opsummere indholdet i politikken over for den offentlige sektor som et forsøg på at rulle den tilbage. Metoden var en form for chockkur med så få forsinkende elementer som muligt. Det vil blandt andet sige uden at tage de eventuelle forhandlinger, høringer og lignende, som kunne have etableret en form for konsensus omkring hele eller dele af regeringspolitikken. Iagttagere har hæftet sig ved, at Thatcher-regeringerne har været mere konfrontations- end konsensusorienterede (Jessop, m. fl., 1988).

I Danmark var det som bekendt et af firkløverregeringens erklærede mål at bringe de offentlige udgifter under kontrol. I forhold til den britiske udvikling har der været to markante forskelle. Den danske regering har stort set ikke forsøgt at »rulle staten tilbage«, og den har – bortset fra et kort intermezzo i dens første måneder, hvor man prøvede at fryse kontakten til fagbevægelsen – stort set søgt at holde sin reformiver indenfor en ramme som var acceptabel for »velerhvervede interesser«.

De danske borgerlige regeringer har haft som mål, i såvel retorik som politik, at fastholde den offentlige sektors givne størrelse og at forbedre serviceniveauet inden for denne ramme. I sig selv medfører dette problemer, fordi der er tendenser til opdrift i de offentlige udgifter. Der skal til stadighed tages politiske beslutninger om ofte ret store besparelser for blot at holde uændrede udgifter.

På det seneste har der været tegn på, at regeringen vil søge at gennemføre mere vidtgående dele af sin politik over for den offentlige sektor. Den har søgt at reorganisere skattevæsen og monopoltilsyn i overensstemmelse med afbureaukratiseringsplanen (Statsministeriet, 1988). Tilsvarende er den startet på at iværksætte en mild form for privatisering, nemlig Statsanstalten, Post-giroen og Københavns Lufthavn. Disse tiltag er endnu meget beherskede og kan nærmest ses som en slags følere i forhold til reaktioner. I tilfældet med strejken på Rigshospitalet fastholdt regeringen imidlertid ikke den indledte privatiseringspolitik. Resultatet af folketingsvalget i december 1990 antyder, at det ikke vil blive nemmere for regeringen at fortsætte privatiseringslinjen i den kommende tid.

Hvad angår iværksættelsen af omstillingspolitikken, har der til stadighed været gjort forsøg på at inddrage forskellige organisationer i arbejdet. Da det første moderniseringsprogram blev diskuteret, understregede Henning Christophersen, at politikken ikke ville blive gennemført hen over hovedet på organisationerne,

hvilket også er understreget i programmet, hvor de ansatte loves medindflydelse (Finansministeriet, 1983). I forhold til Thatcher-regeringerne, der i visse tilfælde har vist sig decideret fjendtlige over for de offentligt ansattes organisationer, har Schlüter-regeringen respekteret det mønster for kontakter, der er blevet etableret i efterkrigstiden.

Set i forhold til den britiske regering kan den danske regerings indsats i 1980'erne karakteriseres som et forsøg på at omstille den offentlige sektor gennem forbedringer inden for givne rammer ved hjælp af en politik, der søger at fastholde konsensus omkring de større tiltag.

### **Borgere og virksomheder**

I den diskussion, der opstod under stærk indflydelse af monetaristiske økonomiske teorier, blev den offentlige sektors vækst set som et af de vestlige økonomiers store problemer. At den offentlige sektor var uproduktiv, var ét problem, et andet, at dens interventioner over for virksomhederne og borgerne satte grænser for deres initiativ og muligheder for at producere eller handle ud fra egne interesser.

At rulle den offentlige sektor tilbage er derfor ikke kun et spørgsmål om at gøre den mindre, men også et spørgsmål om at ændre dens rolle i forhold til det øvrige samfund. Denne dimension af det nye højres politik kan samles under betegnelsen deregulering og udgør et vigtigt element i firserregeringernes politik. Dereguleringen skulle dels rette sig mod borgerne, som skulle befries for den offentlige sektors indblanding, og dels mod virksomhederne, som skulle have friere rammer. Markedsmekanismen blev sat op som et ideal i styringsmæssig henseende, og at befri denne for statsinterventionismen blev fremstillet som et mål i sig selv.

Ved siden af dereguleringen har ideer om at reducere overførselsindkomster spillet en vigtig rolle. For det første udgør de en stor del af de offentlige udgifter, men det har også været hævdet, at de i sig selv bidrog til at passivisere en del af befolkningen. Mennesker på overførselsindkomst blev fastholdt i et klientforhold til staten; der blev ikke stillet krav til dem; og overførselsindkomsterne fjernede incitamentet til at arbejde (Offe, 1984).

Da den første Thatcher-regering trådte til, var monetarismen et fremtrædende element i det konservative partis ideologi. Endnu var der imidlertid ikke mange erfaringer med monetarisme i et avanceret industrialiseret land, og Thatcher-regeringen måtte til en vis grad prøve sig frem (Jessop m. fl., 1988).

Et af de første projekter var ophævelse af valutarestriktioner, et træk som især rettede sig mod virksomhedernes muligheder for at fungere på et frit (penge-) marked (Gamble, 1988). I forsøget på at beskrive nogle overordnede tendenser i den britiske stats udvikling under Thatcher har nogle hæftet sig ved, at dens politik samlet kan ses som en form for støtte til etablering af en ny industrimodel (Hall og Jacques, 1989; Jessop m. fl., 1988). Denne er blevet beskrevet som »postfordisme«, fordi den på en række punkter overskrider de produktions-, fordelings- og forbrugsmåder, som karakteriserede den form for industrialisme, der bar efterkrigstidens økonomiske boom. I dette perspektiv ser man ikke thatcherismens bestræbelser på at skabe nye relationer mellem stat og marked som en generel fri-

sættelse af markedet, men derimod som en reorganisering af de betingelser, det fungerer under, efter principper, som er mere i overensstemmelse med den nye internationale verdensorden, nye produktionsmetoder og fordelingsprincipper. Den thatcheristiske deregulering ses som en ny form for statsintervention på markedet, men ikke som en afvikling af statsinterventionisme.

I forhold til borgerne var den statsforestilling, der viste sig i den thatcheristiske retorik og praksis, mere sammensat. På den ene side ønskede man en økonomisk »svag« stat, der overlod en række beslutninger til aktører på markedet. På den anden side ønskede man en stat, der var i stand til at genoprette orden i en række statslige og civile institutioner. Det »svage« statsbillede modsvarede ideen om et frit marked, mens det stærke rettede sig mod ønsket om genoprettelse af autoritet (Hall, 1988; Leys, 1984). Siden slutningen af 1960'erne havde det britiske samfund oplevet en række konflikter, som havde udgangspunkt i kulturelle normer og institutioner. Ungdomsbevægelser og subkulturer havde udfordret et særligt »britisk« livssyn, hvilket den relativt store indvandring fra de tidligere kolonier også havde bidraget til. I skolerne skulle »venstreorienterede« lærere sættes på plads, og i de større byer skulle de unge fjernes fra gaderne (Hall, 1988). Thatcher-regeringen og det konservative parti ville genoprette ro og orden.

I forbindelse med ideerne om, at befolkningen igen skulle vænnes til at klare sig på det frie marked, blev der efterhånden etableret en forestilling i det konservative parti og visse medier om, at Storbritannien var delt i to kulturer: En »iværksætterkultur« af driftige folk i alle klasser, der skulle opmuntres i deres forsøg på at skabe velstand og fremgang gennem eget arbejde, og en kultur af »snyltere«, hvis interesser rettede sig mod muligheden for offentlig forsørgelse. Denne gruppe skulle tvinges hen mod en mere aktiv arbejdstilværelse eller henvises til den mest nødvendige offentlige understøttelse (Jessop, m. fl., 1988; Leys, 1984).

Disse forestillinger ligger bag de elementer af den konservative politik, som er blevet beskrevet som »to-nations-konservatisme«. Det vil sige en strategi for den offentlige sektor, hvor man differentierer mellem, hvilke dele af befolkningen politikken skal støtte. I Storbritannien har man hævdet, at den konservative regerings politik har støttet de industrier og befolkningsgrupper, som har været identificeret med økonomisk vækst, mens andre overlades til stagnation og selvhjælp (Jessop m. fl., 1988; Gamble, 1988).

Denne udvikling har for velfærdsstatens vedkommende kunnet beskrives som en overgang fra en institutionel model, der sikrer alle borgere retmæssig adgang til velfærdsydelser efter særlige kriterier, til en model, der kun tager sig af de dårligst stillede efter snævre trængskriterier (Esping Andersen og Korpi, 1984; Gamble, 1988). Med betegnelsen »socialt medborgerskab« har man betegnet den ret til offentlige ydelser, som den socialdemokratiske, eller institutionelle, model søgte at etablere (Torpe, 1990). Pointen har været, at den økonomiske eksistens var – eller burde være – lige så sikker som de politiske og individuelle rettigheder (Marshall, 1983). I den forstand kan man forstå Thacherismen som et angreb på »det sociale medborgerskab«.

I Danmark har den borgerlige regering ikke i samme grad søgt at fremkalde et brud med den socialdemokratiske model for den offentlige sektors rolle i samfun-



det, hverken hvad angår forholdet til virksomheder eller borgere. Da den tiltrådte var det ganske vist under proklamationer om, at der skulle arbejdes og reformeres, men i det store og hele er der ikke sket et brud med grundlæggende principper for velfærdsstatsmodellen.

I forholdet til virksomhederne var regeringen på flere måder inspireret af den monetaristiske debat, hvorefter det skulle gøres nemmere at starte egne virksomheder, hvor fagforeningerne skulle spille en mindre rolle, og hvor regler i almindelighed skulle lempes. På den anden side var man også bundet af en række aftaler. Som det er beskrevet af Jørgen Grønnegård Christensen, søgte regeringen straks ved sin tiltrædelse at iværksætte en »regelsanering«. Det viste sig dog hurtigt, at de forslag, der kom ind, ofte var af en karakter, der gjorde dem nærmest umulige at gennemføre, og regelsaneringskampagnen blev ret hurtigt lagt på is (Grønnegård Christensen, 1991).

Moderniseringsprogrammet indeholdt elementer, som skulle gøre den offentlige sektors indsats i forhold til virksomhederne mere effektiv. Dette er i flere omgange blevet fulgt op, blandt andet i *Redegørelse om den offentlige Sektor 1988*, der diskuterer forskellige forhold, der hindrer en effektiv udnyttelse fra virksomhedernes side af den offentlige sektors muligheder for støtte (Finansministeriet, 1988). Den generelle tendens i Danmark har dog været, at virksomhederne skulle klare sig selv inden for stabile rammer. Man har søgt at tilrettelægge den samlede samfundsøkonomiske balance på en måde, som var fordelagtig for virksomhederne i konkurrenceevnehenseende, i stedet for at gribe direkte ind. Efter den relativt succesfulde lønpolitik under Anker Jørgensen-regeringerne, blev vægten lagt på en meget stram offentlig udgiftspolitik siden starten af 1980'erne. Hertil kom efter 1986 et forsøg på at etablere en strukturorienteret industripolitik, som skulle være med til at forbedre de kroniske betalingsbalanceproblemer (Nielsen og Pedersen, 1989). Denne politik slog dog aldrig for alvor igennem, og den blev i hvert fald foreløbigt lagt på is ved finanslovsforliget i 1989 (Nielsen, 1989).

I forhold til den britiske udvikling kan der således vanskeligelt for Schlüter-regeringernes vedkommende tales om en særlig politik for, hvorledes den danske økonomi rettes ind mod »postfordistiske betingelser«. Man har sat sin lid til, at den socialdemokratiske model i tilknytning til EF's indre marked og det danske samfunds »indre markedsmekanismer« vil etablere de nødvendige betingelser for tilstrækkelig økonomisk vækst. I den forstand har de borgerlige regeringer videreført den model for statens forhold til samfundet, som har været normen i efterkrigstiden, nemlig en form for »socialdemokratisk liberalisme«, hvor virksomhederne i stor udstrækning har fået lov at skøtte egne affærer inden for korporativt aftalte rammer og inden for en politik for den samfundsøkonomiske balance, der primært har betjent sig af generelle keynesianske mekanismer (Kossonen, 1988; Amoroso, 1986).

Hvad angår forholdet til borgerne, har de danske borgerlige regeringers politik heller ikke udmærket sig ved markante brud. Der har ikke i perioden siden 1982 været gjort forsøg på at antaste det sociale medborgerskab, som er blevet identificeret med den skandinaviske velfærdsstatsmodel. Den offentlige sektors rolle som garant for visse fastlagte økonomiske eksistensbetingelser har været accepte-

ret af den borgerlige regering. Den model for borgernes sociale rettigheder, som Schlüter-regeringerne overtog efter de socialdemokratiske forgængere, er stadig i det store og hele gældende.

Det har under Schlüter-regeringernes periode været et mål at reformere den offentlige sektor i retning af forbedret service inden for en fastholdt udgiftramme. Moderniseringsprogrammet har været en af hovedhjørnestene i denne politik, som således både har interne og eksterne mål for den offentlige sektor. I Administrationsdepartementets egen undersøgelse af borgernes »tilfredshed« med den offentlige sektor viser det sig, at befolkningen generelt vurderer den offentlige sektor positivt, men at der er et problem i forhold til borgernes direkte møde med de offentlige myndigheder (Finansministeriet, 1990).

I sammenligning med Storbritannien har de borgerlige regeringernes politik i Danmark overført til den offentlige sektor været mere præget af kontinuitet end af brud. Den offentlige sektor i Danmark er, hvad angår dens rolle i forhold til borgerne, blevet udviklet efter nogenlunde samme retningslinjer som hidtil. Det vil blandt andet sige, at der ikke er gjort forsøg på at marginalisere særlige grupper af borgere. Det danske statsprojekt ligger stadig inden for rammerne af, hvad man i forhold til det britiske tilfælde kunne kalde et »et-nations-projekt«. På trods af, at 1980'ernes borgerlige regeringer i Storbritannien og Danmark kom til magten under sammenlignelige forhold, har det vist sig, at deres politik i forhold til den offentlige sektor har været ret forskellige.

### **Baggrunden for forskelle i regeringspolitikken i forhold til den offentlige sektor**

Hvad er så mulige forklaringer på, at udviklingen har været så forskellig i de to lande? Regeringers muligheder for at gennemføre politik er bestemt af forskellige faktorer, hvoraf der skal fremhæves tre: 1) intern enighed og sammenhængende programmer, 2) institutionelle rammer og 3) støtte fra omgivende aktører.

#### *Institutionelle rammer*

I Storbritannien er valgmetoden flertalsvalg i enkeltmandskredse. Det betyder, at store partier favoriseres på bekostning af mindre. Dette har været en medvirkende faktor til, at de konservative har haft mulighed for at danne flertalsregering. Selv om partiet på intet tidspunkt har opnået mere end 43 procent af de afgivne stemmer, har det haft absolut flertal i underhuset. I hele Mrs. Thatchers regeringsperiode har regeringen således haft parlamentarisk frie hænder. En konsekvens heraf er, at den britiske regering har kunnet følge en forud fastlagt politik, også hvor denne politik har været upopulær i befolkningen eller hos oppositionen. Muligheden for at tage »konfrontationer« med forskellige grupper har været stor.

Den relativt sikre position i valgperioden giver også mulighed for, at en regering kommer igennem selv omfattende konfrontationer med sit politiske liv i behold. Det siger ikke noget om det specifikke indhold i politikken, i forhold til tilbagerulning eller forbedring af den offentlige sektor. En flertalsbaseret regering, der følger tilbagerulningsstrategien, har gode muligheder for at overvinde den modstand, den kan forvente fra oppositionen og de offentligt ansatte.



I Danmark har partimønstret siden 1973 været i forandring. På grund af den lave danske spærregrense er der mulighed for, at mindre politiske strømninger i kortere eller længere tid kan have selvstændig parlamentarisk repræsentation. De mange og små partier gør det sværere at etablere flertalsregeringer. Schlüters mindretalsregeringer har stillet store krav til arbejdet med den indre sammenhæng i regeringen og med muligheden for at komme overens med oppositionen.

Den mulighed for at tage længerevarende eller omfattende konfrontationer, som Thatcher-regeringerne har haft, er ikke forundt de borgerlige regeringer i Danmark. De har for det første måttet søge kompromis med mindst ét andet parti. For det andet har deres politik skullet lægges i et tidsperspektiv, hvor regeringen har kunnet risikere ret hurtigt at blive stillet over for vælgerne. Til en vis grad har Schlüter forlænget sine regeringers liv kunstigt ved at etablere en ny parlamentarisk norm, hvorefter regeringen ikke nødvendigvis går af, på trods af et flertal mod regeringens politik (Rasmussen, 1989).

Disse forhold forklarer tildels, hvorfor en tilbagerulningsstrategi i forhold til den offentlige sektor i Danmark ikke for alvor har været på tale. Den måtte på forhånd anses for urealistisk, fordi de partier, som man ønskede at samarbejde med, ikke støttede den. Især de små partier (Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Det radikale Venstre) har ikke været indstillet på andet end at videreføre grundprincipperne i den danske velfærdsstatsmodel på den økonomiske politiksområde. Desuden har man i Storbritannien i forhold til Danmark ikke haft samme succes med at opbygge korporative institutioner. Der har derfor heller ikke været de samme bindinger til de interesser, de har repræsenteret, som i Danmark. Dette antyder, at den »konserverende virkning«, som hensynet til interessegrupperne har haft i Danmark, har været mindre virksom i Storbritannien. I den forstand har de institutionelle rammer støttet bevarelsen af en-nation-projektet i Danmark.

### **Politiske ideologier i 1980'erne**

Med de sidste bemærkninger er spørgsmålet om de politiske ideologier foregribet. De institutionelle rammer er langt fra de eneste forklaringer på forskellen mellem britisk og dansk regeringspolitik i forhold til den offentlige sektor i 1980'erne. De strategier, der søgtes iværksat inden for disse rammer, har også haft deres selvstændige konsekvenser for udviklingen.

Som nævnt i indledningen, var forestillinger om en revolution af den offentlige sektor fremherskende ved 1970'ernes udgang. Sådanne forestillinger var til stede med politisk kraft i Storbritannien, i det mindste siden Thatcher overtog ledelsen af det konservative parti i 1975. Danmark var med Fremskridtspartiet et af de første lande, hvor denne tendens blev repræsenteret med stor styrke.

I Storbritannien var det konservative parti indtil 1975 domineret af den såkaldte »social-konservatisme«, som indeholdt en form for kollektivistisk forestilling om, at samfundet havde et ansvar for alle borgere. I den første valgkamp efter krigen gik partiet til valg på et program, der lovede »socialt demokrati og arbejde til alle« (Sked og Cook, 1986). Indtil Thatcher overtog partiledelsen fastholdtes denne linje, der let lader sig forbinde med socialdemokratiske ideer. Den konsen-

sus, der i efterkrigstiden var en del af grundlaget for udviklingen af den britiske velfærdsstat, var således baseret på visse fællestræk mellem Labours og de konservatives ideologier. Lederskiftet i 1975 faldt sammen med et skift i partiideologien, hvor den monetaristiske liberalisme, i forbindelse med større vægt på autoritet i den statslige ledelse, kom til at spille en langt større rolle. Ændringen i politikken over for den offentlige sektor, som Thatcher-regeringerne kom til at stå for, var altså også betinget af ændrede ideologiske forhold i det konservative parti.

I Danmark har forholdet mellem monetaristisk inspireret liberalisme og socialkonservatisme været mere kompliceret, blandt andet fordi partimønstret har været anderledes. Fremskridtspartiet organiserede og repræsenterede som nævnt den første bølge af radikal ikke-socialistisk statskritik, men også i Venstres politiske forestillinger spiller den økonomiske liberalisme en stor rolle. I de to første Schlüter-regeringer var de to små regeringspartier overvejende socialdemokratisk orienteret, hvilket man også kan sige om deres afløser, Det radikale Venstre. Koalitionens største parti har været delt mellem socialkonservatisme og en fløj, der var mere orienteret mod tendenser i »det nye højres« mere liberalistiske og autoritære fortolkning af konservatismen (Kjærgård, 1990). Statsministerens eget parti var således delt, men da delingen til en vis grad passede udmærket til forholdene i regeringen, har det ikke i sig selv udgjort noget problem.

Der er således to tendenser tilstede i regeringen, og deres interne styrke er blandt andet betinget af ydre faktorer. Styrkeforholdet mellem de forskellige ideologier i regeringspartierne har indtil nu været i socialkonservatismens favør. Der har ganske vist været spillet med de borgerlige muskler i forskellige sammenhænge, men noget markant politisk udtryk har de ikke fået. Dette hænger dels sammen med det uafklarede ideologiske forhold i regeringen, og dels med at regeringen ikke har styrke i Folketinget til at gennemføre en radikal politik, der – som i Storbritannien – ville udfordre fagbevægelsen eller begynde en egentlig tilbagerulning af den offentlige sektor. Socialkonservatismens dominans er derfor en kombination af dyd og nødvendighed.

Opretholdelsen af kollektive forpligtelser over for den enkelte ligger inden for socialkonservatismens forestillingsverden, og i den forstand er fortsættelsen af velfærdstaten og det sociale medborgerskab ikke fremmed for en regering, som er domineret af denne ideologi. Med tanke på den vægt konservatismen lægger på national enhed, er der heller ikke noget i denne, der i sig selv skulle fremprovokere en konfrontationspolitik i forhold til politiske modstandere. Der er tværtimod meget, der taler for at indgå i forhandlinger med henblik på at opnå konsensus. Hvad angår tilbagerulning af statens grænser, er konservatismen ikke i sig selv statsfjendtlig, om end den almindeligvis er forbundet med forestillinger om en behersket stat i økonomiske sammenhænge. Alt i alt er der ikke meget i den dominerende politiske regeringsideologi, der peger frem mod en regeringspolitik af samme type som i Storbritannien.

### **Støtte**

Det konservative parti i Storbritannien har som nævnt regeret med en flertalsregering gennem 1980'erne på trods af, at det aldrig har fået over 43 procent af

stemmerne. Dette enkle faktum antyder, at der er stor forskel på betydningen af vælgeropbakning i Storbritannien og Danmark. Som følge af de institutionelle og partimæssige betingelser i Danmark kan der ikke dannes den type stabile regeringer, som kendes i Storbritannien, og meget tyder da også på, at regeringen har været mere opmærksom på behovet for at opnå støtte fra stort set alle befolkningsgrupper. Der har ikke været råd til at afskrive nogen fra den potentielle valgblok. Alene af den grund har konfrontationspolitik og to-nations-strategier været meget lidt oplagte for Schlüter.

Det har været hævdet, at Thatcher næppe havde overlevet de to valg i 1983 og 1987, hvis ikke særlige politikker, som har været relateret direkte til valgene, havde været taget i brug. I 1981 var Thatcher den mest upopulære britiske premierminister i efterkrigstiden, men i løbet af Falklandskrigen vendte stemningen til de konservatives fordel, og der var da heller ikke meget tvivl om udfaldet af valget i 1983 (Gamble, 1988). De konservative spillede dygtigt på nationalismen i dele af den britiske befolkning, og da oppositionen i forvejen var blevet splittet efter dannelsen af det socialdemokratiske parti, var vejen banet for endnu fire års konservativt styre. Op til valget i 1987 var det konservative parti bedre stillet end ved den forrige valgkamp. Da man ved hjælp af det såkaldte Lawson-boom – en lånefinansieret forbrugsudvidelse – pustede forbruget op, fik de konservative så meget støtte, at endnu en regeringsperiode kunne indledes (Jessop m. fl., 1988).

Det konservative parti i Storbritannien kan dog ikke siges at være blevet genvalgt på grund af sin politik i forhold til den offentlige sektor. Tværtimod synes der i den britiske befolkning stadig at være en ret høj grad af støtte til velfærdsstatens social-, sundheds- og uddannelsespolitik. På trods af, at mange kommentatorer har hævdet, at Thatcherismen har etableret en ny dagsorden for den politiske debat i Storbritannien (Hall, 1988; Hall og Jacques, 1989), er det altså ikke lykkedes at vende holdningen til den offentlige sektor fuldstændig. Regeringen står stadig over for en stor gruppe af befolkningen, som i det store og hele bakker op om velfærdsstaten. Denne blok sætter formodentlig en begrænsning for de træk, der kan tages i forhold til den offentlige sektor, uden at spille Labour for gode kort på hånden, selv om den seneste udvikling omkring den såkaldte poll tax har vist, at thatcherismen ikke holdt sig tilbage fra at tage ganske upopulære beslutninger.

I Danmark har regeringen også stået over for en befolkning, der støtter velfærdsstaten. Der er en stor gruppe, som i det store og hele går ind for den etablerede model, hvilket også anerkendes af regeringens egne undersøgelser. Der synes ikke at være basis for etablering af en valgblok, der vil støtte en kursændring i retning af den britiske politik i forhold til den offentlige sektor. I den forbindelse skal man huske, at hvor man i Storbritannien kan klare sig med ca. 43 pct. af stemmerne og stadig etablere en flertalsregering med et parti, skal en flertalsregering i Danmark kunne mønstre næsten 50 pct. af stemmerne. Det virker ikke realistisk at samle halvdelen af stemmerne omkring en politik, der vil gå videre end den nuværende i retning af tilbagerulning af den offentlige sektor. Der er derfor ikke noget, der tyder på, at et liberalistisk projekt vil have store chancer for at kunne realiseres.

## Konklusion

Det er i denne artikel blevet hævdet, at forskellene i politikken i forhold til den offentlige sektor i de borgerlige regeringer i Storbritannien og Danmark kan beskrives som forskellen på et konflikt-, tilbagerulnings- og to-nationsorienteret projekt, og et konsensus-, forbedrings-, og en-nationsorienteret projekt. Disse forskelle er relateret til forskelle i de politiske systemer og ideologiske forhold i regeringerne, samt den betydning vælgernes opbakning har for regeringernes muligheder for overlevelse. Det er hævdet, at flertalsvalgmåden i Storbritannien har gjort den britiske variant mulig. Forholdstalsvalgmåden i Danmark har modvirket udviklingen af et »thatcheristisk« projekt, og den dominerende ideologi i regeringskoalitionerne har da også været socialkonservatisme. Endelig er det hævdet, at vælgeropbakningen til velfærdsstaten i begge lande støtter en konserverende tendens, men at denne på grund af valgmetoden er mest virksom i Danmark.

Historien om det danske og det britiske tilfælde viser, at den »højrebølge«, som i slutningen af 1970'erne skyllede ind over den vestlige verden, har efterladt sig ret forskellige spor. For dem, der så det nye højre som en politisk tendens, der havde at gøre med forandringer i kapitalismen, må udviklingen have vist, at både strategiske og institutionelle forhold gør en forskel, når de økonomiske betingelser forandres. Hverken den »autoritære etatisme« (Poulantzas) eller den »autoritære populisme« (Stuart Hall) er nået til Danmark. For dem, der i Danmark blev bekymrede på velfærdsstatens vegne, blev 1980'erne lettere at komme igennem end forventet. Velfærdsstaten blev ikke afviklet, knap nok udfordret.

På den anden side viser thatcherismens hidtidige historie – og endnu er det for tidligt at afgøre, om thatcherismen forsvandt med Thatcher – at det endnu er muligt for en politisk bevægelse at gøre en forskel inden for nationale rammer. At Thatcher faldt i en konflikt med udgangspunkt i Storbritanniens forhold til EF antyder dog, at der nu eksisterer nye politiske betingelser i Europa. Disse betingelser er en realitet, som det er svært at sætte sig ud over, selv for en konfrontationsorienteret politisk ledelse med den form for institutionelt sikkerhedsnet som de britiske Thatcher-regeringer har haft. Uden at trække pointen for langt, kan man måske sige, at Thatchers opgør med »en-nations-projektet« ikke var vidtgående nok: I dag er »Manchesterkapitalisme i et land« et for begrænset perspektiv.

## Litteratur

- Amoroso, Bruno (1986). *Udvikling og krise i den skandinaviske model*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Finansministeriet (1983). *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København.
- Finansministeriet (1988). *Redegørelse om den offentlige Sektor 1988*, København.
- Finansministeriet (1989). *Dansk økonomi i 1990'erne. Planens baggrund og konsekvenser*, København.

## Konklusion

Det er i denne artikel blevet hævdet, at forskellene i politikken i forhold til den offentlige sektor i de borgerlige regeringer i Storbritannien og Danmark kan beskrives som forskellen på et konflikt-, tilbagerulnings- og to-nationsorienteret projekt, og et konsensus-, forbedrings-, og en-nationsorienteret projekt. Disse forskelle er relateret til forskelle i de politiske systemer og ideologiske forhold i regeringerne, samt den betydning vælgernes opbakning har for regeringernes muligheder for overlevelse. Det er hævdet, at flertalsvalgmåden i Storbritannien har gjort den britiske variant mulig. Forholdstalsvalgmåden i Danmark har modvirket udviklingen af et »thatcheristisk« projekt, og den dominerende ideologi i regeringskoalitionerne har da også været socialkonservatisme. Endelig er det hævdet, at vælgeropbakningen til velfærdsstaten i begge lande støtter en konserverende tendens, men at denne på grund af valgmoden er mest virksom i Danmark.

Historien om det danske og det britiske tilfælde viser, at den »højrebølge«, som i slutningen af 1970'erne skyllede ind over den vestlige verden, har efterladt sig ret forskellige spor. For dem, der så det nye højre som en politisk tendens, der havde at gøre med forandringer i kapitalismen, må udviklingen have vist, at både strategiske og institutionelle forhold gør en forskel, når de økonomiske betingelser forandres. Hverken den »autoritære etatisme« (Poulantzas) eller den »autoritære populisme« (Stuart Hall) er nået til Danmark. For dem, der i Danmark blev bekymrede på velfærdsstatens vegne, blev 1980'erne lettere at komme igennem end forventet. Velfærdsstaten blev ikke afviklet, knap nok udfordret.

På den anden side viser thatcherismens hidtidige historie – og endnu er det for tidligt at afgøre, om thatcherismen forsvandt med Thatcher – at det endnu er muligt for en politisk bevægelse at gøre en forskel inden for nationale rammer. At Thatcher faldt i en konflikt med udgangspunkt i Storbritanniens forhold til EF antyder dog, at der nu eksisterer nye politiske betingelser i Europa. Disse betingelser er en realitet, som det er svært at sætte sig ud over, selv for en konfrontationsorienteret politisk ledelse med den form for institutionelt sikkerhedsnet som de britiske Thatcher-regeringer har haft. Uden at trække pointen for langt, kan man måske sige, at Thatchers opgør med »en-nations-projektet« ikke var vidtgående nok: I dag er »Manchesterkapitalisme i et land« et for begrænset perspektiv.

## Litteratur

- Amoroso, Bruno (1986). *Udvikling og krise i den skandinaviske model*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Finansministeriet (1983). *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København.
- Finansministeriet (1988). *Redegørelse om den offentlige Sektor 1988*, København.
- Finansministeriet (1989). *Dansk økonomi i 1990'erne. Planens baggrund og konsekvenser*, København.

- Finansministeriet (1990). *Borgernes og virksomhedernes vurdering af den offentlige sektor*, København.
- Esping-Andersen, Gsta og Walter Korpi (1984). »Fra fattighjælp til Velfærdsstat«, *Tidskrift for Politisk Økonomi*, vol. 8, nr. 1, pp. 7 - 52.
- Gamble, Andrew (1988). *The Free Economy and the Strong State*, London: MacMillan.
- Gough, Ian (1979). *The Political Economy of the Welfare State*, London: MacMillan.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Hall, Stuart (1988). *The Hard Road to Renewal*. London: Verso.
- Hall, Stuart og Martin Jacques (eds., 1989). *New Times*, London: Verso.
- Kragh Jespersen, Peter (1989). »Afbureaukratiseringens teoretiske baggrund og de danske erfaringer«, *GRUS*, nr. 28, pp. 7 - 30.
- Jessop, Bob m. fl. (1988). *Thatcherism*, Cambridge: Polity Press.
- Kjærgård, Peter (1990). »Konservativt ryk mod højre« og »Schlüters puslespil«, *Borsens Nyhedsmagasin*, 6. årg. nr. 5, pp. 12 - 16.
- Kossonen, Pekka (1988). *Flexibilisation or Restructuring of the Nordic Welfare State?* Paper, Roskilde Universitetscenter.
- Leys, Colin (1984). »The Rise of the Authoritarian State«, pp. 58 - 73 i James Curran (ed.). *The Future of the Left*, Cambridge: Polity Press.
- Marshall, T.H. (1983). »Citizenship and Social Class«, pp. 248 - 260 i David Held et al. (eds.). *States and Societies*, Oxford: Martin Robertson.
- Nielsen, Klaus (1989). »Minister i en tom butik«, *Det fri Aktuelt*, 13. december.
- Nielsen, Klaus og Ove Kaj Pedersen (1989). »Is small still flexible?«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 12, no. 4, pp. 343 - 372.
- Offe, Claus (1984.) *Contradictions of the Welfare state*, London: Hutchinson.
- Rasmussen, Erik (1988). »Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven: Stiltærdig jordfæstelse af en parlamentarisk norm«, *Politica*, nr. 2, pp. 165 - 173.
- Statsministeriet (1988). *Handlingsplan for Afbureaukratisering*, København.
- Sked, Alan og Chris Cook (1986). *Post-war Britain. A political History*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Torpe, Lars (1990). »Medborgerskab og Velfærdsstat«, *Grus*, nr. 32, pp. 65 - 83.