

"It's work, Jim – but not as we know it":

Diskussion af socialpolitikens 'Tough Love' USA's nye vej til velfærd

Af Nanna Kildal

Foto: Harvey Finkle
i tidsskriftet
Social Policy's
temanummer
"Rethinking Labor"
1997.



Judy Lee bor i kælderskatten til bistandskontoret i Philadelphia.

Den 22. august 1996 underskrev præsident Clinton *"The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act"*, den mest gennemgribende velfærdsreform siden "New Deal". Ved hjælp af tre hovedstrategier: reducere bistandshjælpen, knytte arbejdspligt til den og gøre det mere lønsomt at arbejde, opfyldte han sit valglofte: "to end welfare as we know it".

USA har aldrig været noget forbillede for Europa hvad angår velfærdspolitik. Beskrivelser af USA som: en "modstræbende velfærdsstat", en "delt velfærdsstat", en "semi-velfærdsstat" henviser blandt andet til en langt mindre udviklet offentlig sektor og til et komplekst og

stormasket socialt sikkerhedsnet. Med den nye velfærdslov er det offentliges ansvar blevet yderligere reduceret og sikkerhedsnettets masker er blevet større. Samtidig vokser beskæftigelsen, antallet af sociale klienter svinder og økonomien blomstrer. USA's nye velfærdslovgivning er derfor blevet et interessant studie-felt for europæiske politikere som ligeledes har gennemført den nye "arbejde for velfærdsstrategi" i 1990'erne under mottoer som: "ingen rettigheder uden pligter", "fra passiv til aktiv" og "det skal kunne betale sig at arbejde" (forskønnende omskrivninger af "mindre velfærdsydelser").

I Europa er en Clintonisering af politikken

især kommet til udtryk i Tony Blairs udformning af Det ny Labours "tredje vej". "No rights without responsibilities" er mottoet for den nye politik, som foreskriver selektive paternalistiske velfærdsprogrammer, som skal tvinge klienterne til at tage et større ansvar for deres liv. EU, Australien og New Zealand synes også at have rettet blikket mod USA for at få svar på tidens store udfordring: at reducere arbejdsløsheden og velfærdsudgifterne. Centrale ideer i amerikansk velfærds politik kan derfor komme til at vedrøre langt flere end blot amerikanerne i det 21. århundrede.

Hvordan er disse nye ideer så blevet ført ud i livet i USA, og hvilke konsekvenser har de fået for befolkningens velfærd? I bogen: *Den amerikanske velfærdsvægen* (Timbro 2000) præsenterer økonomen Benny Carlson hovedlinjerne i amerikansk velfærds politik op gennem det 20'ende århundrede med særlig vægt på Clintons velfærdsreform. Med henvisninger til otte væsentlige amerikanske samfundsforskere, fra højre- til venstresiden, fra Murray til Katz, vil forfatteren give os en orientering i den til tider heftige debat, om hvor grænserne bør trækkes mellem statens, markedets og det civile samfunds ansvar for borgernes velfærd.

Den nye lov om velfærd berører især den ene halvdel af USA's "duale" velfærdssystem. Dette "duale" system blev skabt i New Deal-perioden under Roosevelt og består af en skarp opdeling af borgerne i "værdigt" og "uværdigt" trængende. I 1935 blev der dels indført en forsikringsordning, "*Social Security*", for lønarbejdere, som hovedsageligt var mænd, og dels en langt mindre generøs behovsdefineret støtteordning "*Welfare*" for "afhængige børn" dvs. hjælp til fattige mødre og enker. Efterhånden kom den behovsdefinerede ordning til at omfatte hjælp til enlige mødre, fattige børnefamilier og arbejdsløse, en hjælp som kunne suppleres med bidrag i form af madkuponer, boligstøtte og hjælp under sygdom. Det er disse behovsdefinerede programmer, som op gennem årene har udløst de ophedede debatter om forholdet mellem det offentlige og det private ansvar for velfærd, og det er dem der er blevet reformeret i Clintons nye lov om velfærd.

For at forstå baggrunden for den nye reform retter Carlson søgelyset mod 1960'ernes "krig mod fattigdommen". I præsident Johnsons "Great Society" skulle de sociale og økonomi-

ske problemer som knyttede sig til samfundets moderniserings- og urbaniseringsprocesser finde en politisk løsning. Der blev således gennemført en række nye love og programmer, som skulle sætte en stopper for udviklingen af fattigdom, ulighed, usunde livsvilkår osv., noget som blandt andet medførte et fald i fattigdommen fra 19 til 11% i perioden 1964-73. Programmerne var imidlertid dyre og "krigen mod fattigdommen" måtte efterhånden give fortabt i kampen om skatteydernes penge til fordel for udgifterne til Vietnam-krigen. Selv om eftertidens fortolkning af resultaterne af "krigen mod fattigdommen" har været modstridende, noget Carlson giver et godt indblik i, så blev det Charles Murrays bog *Loosing Ground* fra 1984 som fik autoritativ status.

Murray hævdede at "krigen mod fattigdommen" blev tabt fordi den gavmilde velfærdsstat virker mod sin hensigt: Offentlig hjælp opmuntrer de fattige til selv-ødelæggende adfærd som teenage-graviditeter, arbejdsskyhed og almindelig ansvarsforflygtigelse. Snarere end at forbedre klientens muligheder i livet, bidrager velfærdsstaten til at skabe en arbejdsløsheds- og afhængighedskultur og dermed til at forstærke samfundets marginaliseringsprocesser. Denne tolkning af forholdet mellem sociale problemer og velfærdssystemer vandt stadig større indflydelse, og hensigten med Clintons reform var netop at tilbageføre en del af det offentlige ansvar for borgerne til markedskræfterne og det civile samfund.

Udformningen af den nye lov var stærkt inspireret af forskellige arbejdsprogrammer som blev udviklet i enkelte amerikanske delstater i 1990'erne, de såkaldte *workfare*-programmer, "*work-for-your-welfare*" som har været et begreb i USA siden slutningen af 1960'erne. Således indebar loven at alle tidligere føderale standarder for økonomisk støtte og alle tidligere uddannelsesprogrammer blev afskaffet. Ansvar for befolkningens velfærd blev lagt ud til de enkelte delstater, som på deres side blev pålagt at ekspedere ansvaret videre til den enkelte bistandsmodtager. Delstaterne bliver tildelt et rammebeløb, en bevilling hvortil der kun er knyttet et krav: Klienterne skal overføres fra velfærdssystemet til arbejdsmarkedet inden for to år. "*Two years and you're out*" er lovens uformelle navn. Inden år 2002 skal 50 procent af alle USA's modtagere af velfærdsydelse, hovedsageligt farvede, enlige mødre og

langtidsarbejdsløse af begge køn være i arbejde 30 timer om ugen. Retten til at modtage socialhjælp er reduceret til fem år af et livsforløb.

For at opfylde de nye krav som loven stiller til delstater og klienter, må staterne udvikle omfattende *workfare*-programmer. Det arbejde som udføres inden for disse programmer, for det meste rengøring af gader og offentlige bygninger, oprydning i parker osv., er ikke undergivet de sædvanlige rettigheder for arbejdstagere, og der udbetales heller ikke en ordinær løn. Arbejdet udføres til gengæld for "welfare", det betragtes som en modydelse. *Workfare*-arbejdet betyder, at bistandsklienter behandles som en slags andenrangs lønarbejdere. I en lederartikel i *The New York Times*, blev det påpeget at borgmesteren i New York Rudolph Giuliani, skaberen af USA's største *workfare*-program med mere end 40.000 klienter som rydder op i parkerne og udfører andet ufaglært arbejde for byen i bytte for deres bistands-hjælp, gør meget lidt for at uddanne disse bistandsmodtagere og hjælpe dem med at finde almindeligt arbejde. En politisk strid om hvilken måde der er den bedste til at overføre *workfare*-klienter til ordinært arbejde har udspillet sig mellem borgmesteren og bystyret i New York.

Den nye lov indebærer med andre ord en mere barsk holdning overfor fattige der ikke er i arbejde, de såkaldt "uværdigt trængende". *The working poor* mødes på den anden side med en større generøsitet i form af madkuponer, hjælp til sygesikring og børneomsorg, og et vist nedslag i skatten. Problemet er imidlertid, som Carlson også nævner, at mange familier som ikke længere deltager i et *workfare*-program, af forskellige årsager ikke benytter sig af disse fordele. For eksempel modtager kun en tredjedel af de tidligere bistandsklienter madkuponer, og en tredjedel af dem har måttet skære ned på maden. Andelen af børn som ikke får tilstrækkelig næring er forøget fra 15 til 20 procent i perioden 1997-98. Ifølge UNICEF (2000) er der 26,3 procent af USA's børn som i dag lever i fattigdom (samme andel som i Rusland).

En større fattigdom blandt børn er med andre ord én af lovens resultater. Hvilke andre konsekvenser kan loven have haft? Ved at vurdere loven ud fra kriterier som: "reduktion af antallet af bistandsmodtagere" og "vækst i be-

skæftigelsen" videregiver Carlson det indtryk at loven har været en succes. Antallet af klienter er reduceret med 40 procent fra 1996 til 99. Af disse forsvandt 70 procent fordi de fik arbejde eller en forøget arbejdsindtægt. Selv hans venstreorienterede autoriteter synes at være overraskede. De fleste bistandsklienter ser ud til have fået arbejde på et arbejdsmarked, som tilsyneladende står klar til at modtage alle de ukvalificerede arbejdssøgende.

Der er imidlertid grund til at dæmpe glædesrusen. At vurdere resultaterne af arbejdsprogrammerne rejser nemlig flere forskningsmæssige udfordringer, noget som Carlson nævner, men ikke lægger videre vægt på. For det første er det naturligvis ikke lige til at redegøre for lovens konsekvenser fordi den giver delstaterne relativt frie hænder i udformningen af programmerne. Dernæst bidrager manglen på kontrolgrupper, og ikke mindst problemet med at isolere effekterne af arbejdsprogrammerne fra de generelle samfundsmæssige processer, til at komplicere en evaluering af loven. Længe før loven blev vedtaget, var en reduktion i antallet af bistandsmodtagere således allerede i gang. Faldet i antallet af bistandsklienter kan derfor lige så vel skyldes den generelle økonomiske udvikling som de nye velfærdslove. Der er desuden blevet indført strengere tildelingskriterier, hvilket medfører at store grupper af immigranter (legale) og tilflyttere fra andre stater, ikke længere er berettigede til støtte fra det offentlige. Sådanne begrænsninger er naturligvis effektive når målsætningen er at nedbringe antallet af bistandsklienter. En sidste komplicerende faktor som må nævnes er det korte tidsperspektiv. Forskere og politikere ved endnu meget lidt om den arbejdskarriere, de klienter som har forladt bistandssystemet efter 1996 har fået.

Nobelpristageren i økonomi Robert Solow, har imidlertid sammenfattet resultaterne af en del af de "welfare-work" eksperimenter som blev gennemført i første halvdel af 1990'erne (1998). Ifølge Solow giver ingen af disse studier grund til optimisme med hensyn til bistandsklienternes evne til at finde og fastholde jobs, eller til at opnå tilstrækkelige indtægter til at leve en anstændig tilværelse. Resultater fra Californien viste for eksempel at ca. en tredjedel havde haft et job på et eller andet tidspunkt i løbet af en tre-års periode. Men disse ansættelser var hovedsageligt midlertidi-

ge og lønnen var kun undtagelsesvis tilstrækkelig til at leve af. Resultater fra andre stater giver det samme budskab: Udsigten til arbejde og anstændige indtægter er temmelig mørk for tidligere bistandsklienter. Dette bidrager til at forklare hvorfor "the working poor" er blevet genstand for øget opmærksomhed efter velfærdsreformen.

Det er med andre ord umuligt at foretage en kvalificeret diskussion af velfærdslovens resultater uden at berøre situationen på arbejdsmarkedet. I Carlsons fremstilling er denne uproblematisk. Andre har imidlertid påpeget, at selv om den amerikanske velfærds politik havde været i stand til at overføre størstedelen af sine klienter fra velfærdssystemet til arbejdsmarkedet, ville en sådan succes få problematiske konsekvenser for arbejdsmarkedet, specielt for lavtlønsområdet. For eksempel har Solow beregnet at hvis arbejdsmarkedet skal kunne tilbyde nye jobs til 2/3 af dagens dårligt kvalificerede bistandsklienter (som totalt udgør 7-8 millioner), vil det betyde at gennemsnitslønnen måtte reduceres med mere end 5 procent i den nederste del af arbejdsmarkedet, hvor konkurrencen om disse jobs ville finde sted. Det betyder altså at det er de "arbejdende fattige", de arbejdssomme og "ansvarlige", de som stræber mest, der må bære byrden af en vellykket "welfare-to-work" politik.

Der er publiceret en række studier, som har det til fælles, at de giver et billede af arbejdsmarkedet som ekspansivt og fleksibelt på godt og ondt. Dette billede er mere i overensstemmelse med Solows moralske bekymring end med Carl-

Stop the war against people on welfare

WORKFARE WORKERS' RIGHTS DAY



Rally at City Hall
Friday • April 4 • 4:30 pm

April 4 is the day Dr. Martin Luther King, Jr. was cut down in Memphis, Tenn., in 1968 while supporting the struggle of sanitation workers for recognition and respect. We want to work. Give us real jobs at union wages and labor rights. End union busting slave labor in NYC.

Real jobs—not workfare

We want respect:

- Equal pay, equal treatment, equal protection
- Don't force us to drop out of school to do WEP
- Real child care
- Stop discrimination against immigrants
- Stop cutting our grants and food stamps

Mayor Giuliani: Meet with Workfare workers

Workfare workers are working in every agency of New York City government. They are forced to do the same work that union workers do, but the compensation they receive amounts to less than the minimum wage, and they have no rights. Able bodied workfare workers want nothing more than a permanent job at union wages. They do not want to be cheap replacement for union workers. Workfare workers are organizing: Unions, community and students: We need your support.

JOIN WORKFAIRNESS: WEP workers and supporters fighting for respect.

39 West 14 Street, #206, New York, NY 10011

Call if you need tickets

212 633-6646

Sunday • April 27 • 2 pm • Philadelphia

PROTEST CLINTON'S CUTBACK SUMMIT

It's time to tell the big shots:

Jobs and schools, not jails and police brutality!

Free Mumia Abu-Jamal. Stop racism!

For bus info

President Clinton is holding a big cutback summit in Philadelphia and he's bringing hordes of politicians, executives and the media to talk about how they can cut programs that poor and working people need, close more hospitals and schools, lay off more government workers and real workers.



Ikke mindst i New York har der været demonstrationer vendt mod socialpolitikens "tough love". En del af denne opposition er formuleret i: Larry Holmes & Shelley Ettinger: "We won't be slaves". Workfare Workers Organize. Workfairness, 1997.

sons numeriske optimisme. I alle OECD-lande har de-reguleringer og forøget fleksibilitet skabt en tendens til flere midlertidige arbejds-kontrakter, skiftende arbejdsforhold, skifte-holds- og deltidsarbejde, og større indtægts-forskelle. For nogle lønarbejdere er udviklingen hen imod mere fleksible ordninger positiv. For andre vil den imidlertid betyde færre arbejds-tagerrettigheder, lavere løn og mere utryghed: "It's work, Jim – but not as we know it."

Specielt USA har udviklet en model for et fleksibelt arbejdsmarked, som mange europæ-iske lande i dag efterstræber. Konsekvensen er at indtægtsforskellene er forøget dramatisk, samtidig med at reallønnen er faldet. Hele løn-stigningen for mandlige lønarbejdere i 1980'erne gik for eksempel til de øverste 20 procent på indtægtsskalaen. Af dem der ligger nederst på skalaen, "de arbejdende fattige", er der stadig flere som konstant skifter job, men færre som går fra lavere til højere løn.

Også Carlson beskriver de forøgede ind-tægtsforskelle i USA. Selv om han, som så ofte ellers, gemmer sig bag sine vejvisere, så synes han at mene, at forskellene i indtægt ikke in-debærer nogen moralsk udfordring for den amerikanske velfærdspolitik. Dels fordi de sy-nes at være på retur, og dels fordi øgede ind-tægtsforskelle kan betragtes som "et signal til mennesker om at de bør ændre adfærd" (s.43). Det er sådanne bemærkninger som gør at en kritisk læser uvægerlig efterlyser en eks-plicit normativ diskussion af Clintons nye velfærdslov. Selvom Carlsons bog indeholder mange interessante redegørelser, så giver de statistiske oversigter og citater fra såkaldte au-toriteter, bogen et skær af neutralitet som pas-ser dårligt til en diskussion af velfærdspolitik-ken. Velfærdspolitiske ordninger kan ikke bare vurderes instrumentelt, fordi de i deres karak-ter først og fremmest er *moralske* ordninger. At

velfærdsinstitutioner bygges op omkring be-stemte normer og værdier fremgår meget klart af navnet på Clintons velfærdslov. Carlsons bog indeholder imidlertid ingen refleksioner over lovens normative grundlag, for eksempel om forholdet mellem rettigheder og pligter, eller om forholdet mellem det offentlige og private ansvar for sociale risici. Grundlæggende vel-færdspolitiske spørgsmål om social retfærdig-hed og ligeværdighed er overhovedet ikke be-rørt. Bogen handler med andre ord først og fremmest om den amerikanske velfærdspolitik-s effektivitet, mens spørgsmålet om dens legiti-mitet ikke bliver drøftet.

At lønarbejdet er vigtigt for samfundet så vel som for den enkelte, og at det personlige ansvar er en vigtig borgerdyd, betyder ikke at samfundets institutioner kan frasige sig deres moralske forpligtelser. Hovedspørgsmålet for velfærdspolitikken i vores del af verden: hvor-dan man kan overflytte bistandsmodtagere til arbejde, bør derfor erstattes med spørgsmålet om hvorledes vi kan imødegå den stigende ar-bejdsløshed *uden* samtidig at skabe fattigdom og uværdige livsvilkår for borgerne. Men i så fald må man se sig om efter andre løsninger end de amerikanske.

Litteratur:

- Carlson, Benny (2000): *Den amerikanske välfärdsvägen*. Stockholm: Timbro.
Murray, Charles (1984): *Loosing Ground*. New York: Basic Books.
Solow, Roberts (1998): *Work and Welfare*. Princeton Univer-sity Press.
UNICEF (2000): *The State of the World's Children*. New York, Geneva.

Oversat af Torkil Lauesen.

Nanna Kildal er sociolog, ansat ved Senter for Samfunnsforskning i Bergen.