



GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES?

DIE FOLGEN VON PRIVATISIERUNG AUF BESCHÄFTIGUNG,
PRODUKTIVITÄT & QUALITÄT IN DEN ÖFFENTLICHEN
DIENSTLEISTUNGEN

INTERNATIONALE KONFERENZ

24. APRIL 2009, WIEN

GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES?

THE IMPACT OF PRIVATISATION OF PUBLIC SERVICES ON
EMPLOYMENT, PRODUCTIVITY AND SERVICE QUALITY

INTERNATIONAL CONFERENCE

24 APRIL 2009, VIENNA/AUSTRIA

ABSTRACTS

ABSTRACTS



GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? DIE FOLGEN VON PRIVATISIERUNG AUF BESCHÄFTIGUNG, PRODUKTIVITÄT & QUALITÄT IN DEN ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN

GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? THE IMPACT OF PRIVATISATION OF PUBLIC SERVICES ON EMPLOYMENT, PRODUCTIVITY AND SERVICE QUALITY

24/04/2009

Jörg Flecker, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA)

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen – was steht auf dem Spiel?

Öffentliche Dienstleistungen sind ein wichtiger Teil der europäischen Sozialmodelle, weil sie die Lebensbedingungen und die Teilhabe an der Gesellschaft entscheidend prägen. Das gilt nicht nur für den Zugang der BürgerInnen zu Wasser, Elektrizität, Verkehrsmitteln, Gesundheitsdiensten, Postdienstleistungen etc., sondern auch für die Beschäftigungssicherheit und die Arbeitsqualität in den Unternehmen und Organisationen. Das Großexperiment der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat daher viel aufs Spiel gesetzt – sowohl für die Beschäftigten als auch für die BürgerInnen, welche die Versorgung benötigen. Diese beiden Aspekte sind jedoch nicht unabhängig voneinander: Hochwertige und für alle zugängliche Dienstleistungen haben nicht nur genügend Investitionen zur Voraussetzung, sondern auch eine ausreichende Zahl an Beschäftigten sowie gute Arbeitsbedingungen, die eine hohe Qualität der Dienste erlauben. Aufgabe der wissenschaftlichen Analyse ist es zu klären, ob Liberalisierung und Privatisierung eine positive Wechselwirkung zwischen Arbeits- und Dienstleistungsqualität hervorbringen, Vorteile der Einen auf Kosten der Anderen oder aber eine Spirale nach unten, bei der sowohl die Beschäftigten als auch die BürgerInnen als KonsumentInnen die VerliererInnen sind.

Public-service liberalisation – what is at stake?

Public services are decisive for European social models as they affect living conditions and social cohesion. This is not only true for citizens' access to water, electricity, transport, health services, postal services, etc., but also for job security and the quality of work in public service organisations. The giant experiment of liberalising and privatising public services put a lot at stake – both for workers and for citizens who need the service provision. These two aspects are not independent from each other, however: High-value services that are accessible for all not only require adequate investment but also sufficient employment and good working conditions that render high-quality service work possible. It is the task of scientific analysis to clarify to what extent liberalisation and privatisation lead to a positive interplay between quality of work and quality of service, to advantages for one stakeholder group at the expense of the other, or to a downward spiral in which both workers and citizens as consumers lose out.



GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? DIE FOLGEN VON PRIVATISIERUNG AUF BESCHÄFTIGUNG, PRODUKTIVITÄT & QUALITÄT IN DEN ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN

GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? THE IMPACT OF PRIVATISATION OF PUBLIC SERVICES ON EMPLOYMENT, PRODUCTIVITY AND SERVICE QUALITY

24/04/2009

Christoph Hermann, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA)

Unternehmensstrategien und ihre Folgen für Beschäftigung, Produktivität und Qualität

Die Präsentation fasst die Ergebnisse aus 23 Unternehmensfallstudien und rund 185 Interviews mit ManagerInnen, BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen und Beschäftigten zusammen. Die Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen in vielfältiger Weise auf Liberalisierung und Privatisierung reagiert haben. Zu den Reaktionen zählen Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen, Investitionen außerhalb der Heimmärkte und die Diversifizierung des Angebots, die Diversifizierung der Kundenbeziehungen inklusive einer neuen Preispolitik, die manche Konsumentengruppen bevorzugen; die Senkung der Produktionskosten durch Konzentration, Auslagerungen und die Einführung neuer Technologien; der Abbau von Beschäftigung und die Bezahlung von niedrigeren Löhnen (durch niedrigere Löhne für ‚neue‘ Beschäftigte, die Gründung von eigenständigen Tochtergesellschaften und Auslagerungen und die Intensivierung von Arbeit. Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass das Ziel der Senkung von Produktionskosten in vielen Fällen auf Kosten der Beschäftigten erreicht wurde, die in der Mehrheit Liberalisierung und Privatisierung als eine Verschlechterung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen erfahren haben. Während die meisten Unternehmen ihre Produktivität gesteigert haben - in der Regel als Folge von Beschäftigungsabbau - sind die Folgen für die Qualität der Dienstleistungen gemischt. Einerseits kam es dort zu Verbesserungen, wo es möglich war, die Qualität durch Investitionen in neue und arbeitssparende Technologien zu verbessern. Andererseits haben Qualitätsaspekte, die von einem hohen Arbeitseinsatz abhängen, durchwegs gelitten.

Company strategies and the impact on employment, productivity and quality

The presentation summarises the findings from 23 company case studies and about 185 interviews with managers, trade union and work council representatives and workers. The findings show that companies have responded in various ways to liberalisation and privatisation. Reactions included mergers and acquisitions, investment outside their home markets and the diversification of supply; the diversification of customer relations, including new pricing policies that advantage some groups of customers over others; a reduction of production costs through concentration, outsourcing and the introduction of new technology; the reduction of employment and the payment of lower wages (through lower wages for new employees, the creation of independent subsidiaries and outsourcing). Overall, the case studies show that in many cases the main goal, the reduction of production costs, has been achieved at the cost of workers, many of whom have experienced liberalisation and privatisation primarily as deterioration of employment and working conditions. This has been achieved by a far-reaching fragmentation of labour standards. While most case-study companies have increased productivity, usually as a result of cuts in staff numbers, the consequences for the quality of services are mixed: there have been some improvements when it was possible to combine quality gains with investment in new and often labour-saving technology. However, quality aspects that depend on large labour inputs, such as the care of patients or bus driving, have suffered as a result of liberalisation and privatisation.



Thorsten Schulten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI)

Abwärtsspirale nach unten? Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung auf Arbeitsbeziehungen und Kollektivvertragspolitik

Die Liberalisierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors führt zu einem grundlegenden Wandel der ehemals durch den öffentlichen Dienst geprägten Arbeitsbeziehungen. Mit der Schaffung neuer Märkte sind die ehemaligen staatlichen Monopolanbieter gezwungen, mit neuen privaten Unternehmen in Wettbewerb zu treten. Da es sich bei vielen öffentlichen Dienstleistungen um eher arbeitsintensive Tätigkeiten handelt, ist es nahe liegend, dass der neue Wettbewerb vor allem zu einem Lohnkostenwettbewerb wird.

In der Folge von Liberalisierung und Privatisierung hat sich in vielen Sektoren ein hochgradig fragmentiertes Kollektivvertragssystem herausgebildet. Während die Verhandlungsstrukturen bei den früheren Monopolisten noch relativ stabil sind, verfügen die neuen Wettbewerber oft über nur schwach entwickelte Strukturen oder haben sich sogar vollständig der Kollektivvertragsbindung entzogen. Das Fehlen branchenweit gültiger (Mindest-)Standards und Kollektivverträge führt dazu, dass oft Wettbewerbsvorteile vor allem durch eine Senkung der Lohnkosten, längere Arbeitszeiten und der Nutzung prekärer Beschäftigungsverhältnisse erzielt werden. Die Alternative dazu besteht in der sozialen (Re-)Regulierung liberalisierter Märkte, die den Wettbewerb um Lohnkosten begrenzt und stattdessen auf eine High-Road-Strategie setzt, in der die Konkurrenz vor allem über Innovationen und die Qualität der Dienstleistungen ausgetragen wird.

A race to the bottom? The impact on collective bargaining and labour relations

The liberalisation and privatisation of the public sector has transformed labour relations in sectors previously characterised by traditional public-sector labour-relation regimes. The creation of new markets has forced the former monopoly providers to compete with new market entrants. As many public services are labour intensive, competition quickly becomes competition on labour costs.

As a consequence of liberalisation and privatisation, collective bargaining systems have become highly fragmented in many sectors. While bargaining structures remain relatively stable within the former monopolists, the new providers often only offer weak bargaining structures or have managed to completely forgo sectoral collective agreements. This lack of sector-wide (minimum) standards and collective agreements often results in competitive advantages being achieved mainly by means of lowering wage costs, longer working hours and the use of precarious forms of employment. The alternative would be to (re)regulate liberalised markets, in order to limit competition on labour costs and instead opt for a high-road strategy, with competition driven primarily by innovation and the quality of services.



Guy Van Gyes, Thomas Vael & Sem Vandekerckhove, HIVA, K.U. Leuven

Liberalisierung Öffentlicher Dienstleistungen: Die NutzerInnen-Perspektive

Der Vortrag fasst die Hauptergebnisse einer KonsumentInnen-Befragung zu Postdienstleistungen, Stromversorgung und Personennahverkehr zusammen, die im Rahmen des PIQUE-Projekts in sechs europäischen Ländern durchgeführt wurde. Die Befragung durchleuchtete die Zufriedenheit europäischer BürgerInnen und KonsumentInnen mit den angebotenen Dienstleistungen sowie die Verbesserungen, die sich NutzerInnen wünschen. Der zweite Teil der Befragung überprüfte die Politikansätze Vermarktlichung und Konsumdenken, wie sie die EU (und andere) propagiert, indem untersucht wurde, wie die BürgerInnen diese Veränderungen wahrnehmen. In einem dritten Schritt erforschte die Studie, wie wichtig die für den Ansatz der Vermarktlichung so zentrale Frage der Anbieterwahl für die KonsumentInnen ist.

Was die Zufriedenheit betrifft, lässt sich eine grundsätzliche Zufriedenheit der europäischen BürgerInnen mit der Qualität der Dienstleistungen feststellen. Allerdings kann der Zufriedenheitsgrad je nach Sektor und Land recht unterschiedlich ausfallen und hat dementsprechend beträchtliches Verbesserungspotenzial. Der Preis scheint hier bei der Zufriedenheit - und zur Zeit vor allem bei der Unzufriedenheit, v.a. im Elektrizitätsmarkt - eine Hauptrolle zu spielen.

Bei den Qualitätsaspekten der untersuchten Branchen spielen v.a. Zeit- und Pünktlichkeitsfaktoren eine bedeutende Rolle. Außerdem sprechen sich die befragten BürgerInnen moderat für eine Liberalisierungspolitik aus. Eine vollständige Privatisierung wird zugleich aber klar abgelehnt. Vom Staat wird für alle untersuchten Branchen die Garantie einer Reihe allgemeiner Dienstverpflichtungen gefordert. Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass die Wahl zu haben kein grundsätzliches Paradigma darstellt, und, wie aus dem Elektrizitätssektor ersichtlich, in den untersuchten öffentlichen Dienstleistungen nicht praktiziert wird.

Der Bericht „Liberalisation in services of general economic interest - A bottom up citizens' perspective: Analysis of the PIQUE survey“ steht in voller Länge als Download von <http://www.pique.at> zur Verfügung.

Liberalising Services of General Economic Interest: The Citizen-User Perspective in Six EU Countries

This paper summarises the main results of a citizen-users survey on postal services, electricity supply and local public transport carried out in six EU countries, organised within the PIQUE project. The survey investigated citizens' and users' satisfaction with the services and the service improvements users want. The second part of the survey tested the policy approach of marketisation and consumerism as promoted by the EU (and others) by exploring how citizens perceive these changes. In a third step, the survey investigated if citizens wanted to act as 'choice-making' consumers in line with the 'marketisation' approach.

From the satisfaction perspective, one can conclude that citizens are generally satisfied with the quality of services. However, the level of satisfaction can vary substantially by sector and



GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? DIE FOLGEN VON PRIVATISIERUNG AUF BESCHÄFTIGUNG, PRODUKTIVITÄT & QUALITÄT IN DEN ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN

GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? THE IMPACT OF PRIVATISATION OF PUBLIC SERVICES ON EMPLOYMENT, PRODUCTIVITY AND SERVICE QUALITY

24/04/2009

country, leaving substantial room for improvement. Price, in this regard, seems to be the main driver of satisfaction and, at present, a major cause of dissatisfaction, especially in the electricity sector.

When looking at the quality components of the public services studied, time and reliability issues emerge as key components of these network industries. The surveyed citizen groups show furthermore moderate support for the liberalisation policies. However, they firmly reject full privatisation and clearly expect the state to guarantee a range of universal service obligations in each of the sectors. The results show furthermore that the choice paradigm is not a general attitude and, as illustrated by the electricity sector, it is currently not a majority practice used in the public services under consideration.

Throughout the survey results clear social demarcations were detected between 'haves' (higher educated, bigger income and higher professional status) and 'have nots' (lower educated, lower income and lower professional status). The latter show higher rates of dissatisfaction. Politics is clearly losing support on this matter at the lower end of society. The critical consumer paradigm of 'choice' is socially and paradoxically 'biased': people who show the lowest satisfaction also show the least interest in choice behaviour and practice.

The full-length report, 'Liberalisation in services of general economic interest - A bottom up citizens' perspective: Analysis of the PIQUE survey' is available to download from <http://www.pique.at>.



GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? DIE FOLGEN VON PRIVATISIERUNG AUF BESCHÄFTIGUNG, PRODUKTIVITÄT & QUALITÄT IN DEN ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN

GOOD JOBS FOR GOOD SERVICES? THE IMPACT OF PRIVATISATION OF PUBLIC SERVICES ON EMPLOYMENT, PRODUCTIVITY AND SERVICE QUALITY

24/04/2009

Massimo Florio, Universität Mailand/University of Milan

A primer on the welfare effects of regulatory reforms in network industries

Starting from an industry where production is provided by a public monopolist, we look at the effects on the consumers' surplus of a sequence of reforms in network industry. Using a simple comparative statistics framework, we find indifference conditions in consumers' surplus between respectively public monopoly, unregulated private monopoly, regulated private monopoly, vertically disintegrated monopoly, duopoly and liberalized market. The results are determined by the relative size of the x-inefficiencies of the public monopolist, allocative inefficiencies of private monopoly, the cost of unbundling and costs related to establishing a competitive market. We present also the main empirical results from the research project on "Understanding Privatisation Policy".

Wohlfahrtsökonomische Effekte regulatorischer Reformen in netzgebundenen Wirtschaftszweigen

Ausgehend von einer Branche, in der die Produktion von einem öffentlichen Monopolunternehmen erbracht wurde, sehen wir uns die Auswirkungen einer Reihe von Reformen in netzgebundenen Wirtschaftszweigen auf die Konsumentenrente an (Besser- oder Schlechterstellung von Konsumenten). Durch den Vergleich von Statistiken finden wir indifferente (gleiche) Bedingungen für die Konsumentenrente bei öffentlichen Monopolen, unregulierten privaten Monopolen, regulierten privaten Monopolen, vertikal auf gespaltenen Monopolen, Duopolen und liberalisierten Märkten. Die Ergebnisse resultieren aus der relativen Größe der X-Ineffizienzen öffentlicher Monopole, allokativen Ineffizienzen privater Monopolisten, den Kosten für Unbundling (Aufspaltung der Wertschöpfungskette) und den Kosten, die für die Schaffung von wettbewerbsintensiven Märkten anfallen. Darüber hinaus werden die Hauptergebnisse des Forschungsprojekts "Understanding Privatisation Policy" vorgestellt.