

# **Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen**

TOM CHRISTENSEN

PER LÆGREID

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING I BERGEN

MARS 2003

**Notat 1 - 2003**

# Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG .....	4
SUMMARY .....	5
INNLEDNING .....	7
NPM: variasjoner mellom land og norske kjennetegn.....	8
Politisk styring, fristilling og privatisering.....	9
Teoretisk rammeverk.....	11
Datagrunnlag.....	13
Analyse av empiriske resultater.....	13
Elitenes holdninger til politisk styring og privatisering .....	13
Befolkningens holdninger til politisk styring og privatisering .....	19
Oppsummering og konklusjon.....	22
Referanser.....	24
Vedlegg .....	27

# Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Regulering, tilsyn og kontroll», finansiert av Norges Forskningsråd. Datagrunnlaget er stilt til disposisjon fra Makt- og demokratiutredningens ledeskapsundersøkelse og medborgerundersøkelse. En tidligere versjon av paperet ble lagt fram på den 11. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap i Trondheim 8–10 januar 2003. Vi vil takke Tore Grønlie, Vidar W. Rolland og deltakerne i gruppen om «offentlig politikkinstitusjoner» for nyttige kommentarer.

# Sammendrag

Dette notatet fokuserer på holdninger til politisk styring av fristilte selskaper og på privatisering. Er folket og elitene på linje i disse spørsmålene? Hvordan man kan forklare variasjoner blant ledergruppene og i befolkningen når det gjelder oppfatninger om disse spørsmålene. I hvilken grad varierer holdningene med demografiske bakgrunnstrekk, strukturell plassering, og med politisk-kulturelle variable? Datagrunnlaget er hentet fra to surveyer under Makt og demokratiundersøkelsen, lederskapsstudien i 2000 og medborgerundersøkelsen i 2001. Konklusjonen er a) at det i elitene er et utbredt ønske om økt privatisering og redusert politisk styring; b) at det er et betydelig skille mellom elitene og befolkningen i disse spørsmålene. Folk er mer skeptisk til privatisering og mer positive til politisk styring enn elitene; c) at det er betydelige forskjeller mellom elitene i disse spørsmålene. Kirkelederne er mer på linje med befolkningen enn næringslivets ledere; d) at variasjonene i holdninger både i befolkningen og i eliten først og fremst kan føres tilbake til deres partipolitiske tilhørigheter, men det er også effekter av sektortilknytning, kjønn, alder og utdanningsnivå.

# Summary

This paper focuses on attitudes on political control of state owned companies and on privatization. Do the citizens and the elites in Norway agree on these issues? To what degree do the attitudes vary with demographic background, structural factors and political-cultural variables? The empirical data is based on two surveys conducted by the Power and democracy study on the elites in year 2000 and on the citizens in 2001. The findings are a) that a great majority among the elites wants more privatization and less political control; b) that there are significant differences between the elites and the people on these issues. The citizens are more skeptical to privatization and more positive to political control than the elites; c) that there are big differences between different elite groups on these issues. The church leaders are more in line with the citizens than the business leaders; d) that the variations in attitudes both among citizens and among elite groups first of all can be traced back to what political party they sympathize with, but there are also effects of sector affiliation, gender, age and level of education.



# Innledning

Moderne reformer i offentlig sektor de siste par tiår blir gjerne samlet under betegnelsen New Public Management (NPM) (Hood 1991). NPM rommer en rekke reformer som er inspirert av ny-institusjonell, økonomisk tenkning (Boston et al. 1996, Self 2000): økt vekt på klare mål, klare virkemidler, resultatmåling, effektivitet, fristilling, privatisering, markedsretting, konkurranseutsetting, delegering, kontraktstyring, brukervalg, osv. NPM er imidlertid ikke et konsistent sett av reformer, men mer en samling av ulike reformelementer, som deler noen felles kjennetegn, men hvor det ikke alltid er avklart hvordan de står i forhold til hverandre (Christensen og Læg Reid 2001a). Et eksempel på slike spenninger er at tenkningen bak NPM er relativt skeptisk til politisk ledelse, som blir kritisert for å fremme populære og dyre offentlige tiltak, samtidig som den blir sett på som sentral til å kontrollere underliggende ledere, institusjoner og nivå gjennom kontrakter og ulike belønnings- og kontrollsystemer. Synet på administrative ledere er også todelt. På den ene side er man skeptiske til slike ledere, som ses som ekspansjonistiske og budsjettmaksimerende. På den annen side skal administrative ledere i økende grad bli delegert myndighet og ansvar fra politisk lederskap. Det er også uklart hvilken rolle befolkningen er tiltenkt under New Public Management. Oppmerksomheten vris fra medborgerrollen og i retning av rollen som bruker og kunde, men samtidig er det uklart hvordan ansvarsforholdene skal håndteres i et system med økt brukerstyring, markedskontroll og staten som et supermarked (Christensen og Læg Reid 2002a, 2002c). Hvor vellykket markedsorienterte ansvarsrelasjoner er, vil være avhengig av i hvilken grad borgerne har tilstrekkelige ressurser til å oppnå sine preferanser i markedet og i hvilken grad de temmelige urealistiske forutsetningene som karakteriserer økonomenes «ideelle marked» er oppfylt (Goodin 1999).

Disse spenningene illustrerer en grunnleggende motsetning i NPM-reformer mellom på den ene siden styring og kontroll, forankret i økonomiske organisasjonsteorier som prinsipal-agent teori, transaksjonskostnadsteori og public choice, og på den andre siden autonomi og fleksibilitet basert på management-teorier (Aucoin 1990). Hensynet til forretningmessig frihet og effektiv ressursutnyttelse trekker i retning av økt autonomi for offentlige virksomheter, mens hensynet til politisk styring og kontroll trekker i motsatt retning (Christensen og Læg Reid 2001b). Det demokratiske dilemmaet er hvor langt man kan gå i retning av økt frihet for de utøvende virksomhetene uten at folkevalgte mister styring og kontroll (Grønlie og Selle 1999).

NPM er med andre ord ikke en konsistent og integrert teori for modernisering av offentlig sektor, men kan mer karakteriseres som en reformbevegelse sammensatt av noen overordnede reformideer og et løst knippe med reformtiltak som trekker i ulik retning, og ideer og praksis er ikke alltid tett koplede. I tillegg er mange av reformtiltakene av temmelig generell karakter og framstår som halvfabrikata som må ferdigstilles ut fra den lokale kontekst (Røvik 1996, 1998). Dette innebærer at NPM kan få ulikt innhold fra land til land, avhengig av hvilke reformideer man bekjenner seg til, hvilken «familie» av reformtiltak det satses på og hvilket konkret innhold disse gis.

I Norge har kritikken mot en stor offentlig sektor først og fremst blitt møtt med effektiviseringstiltak, noe som innebærer at det tradisjonelt har vært satset på management-tiltak som mål- og resultatstyring og strukturell fristilling gjennom endring av tilknytningsformer (Christensen og Læg Reid 2002b). Nedbygging av offentlig sektor gjennom privatisering og delprivatisering har vært mindre utbredt i Norge enn i mange andre land. I løpet av 1990-tallet har fristillingsprosessene skutt fart i den norske staten og privatisering har kommet på dagsorden de siste årene, særlig knyttet til delprivatiseringene av Statoil og Telenor (Hoel 2002).

Vi fokuserer på holdninger til politisk styring av fristilte selskaper og på privatisering. I hvilken grad og hvordan blir den tradisjonelle sosialdemokratiske staten med stor offentlig sektor og statlig næringsdrift under tett politisk styring og kontroll utfordret av ny-liberale strømninger med ønske om privatisering og mer forretningsmessig frihet for statlige virksomheter? Er folket og elitene på linje i disse spørsmålene eller er det et gap mellom de holdningene som kommer til uttrykk blant folk flest og de som topplederne forfekter? Er det i tilfelle visse ledergrupper som er mer på linje med befolkningens holdninger enn andre når det gjelder synet på fristilling og privatisering? Det andre hovedspørsmålet vi reiser er hvordan man kan forklare variasjoner blant ledergruppene og i befolkningen når det gjelder oppfatninger om disse forvaltningspolitiske kjernesporåsmålene. I hvilken grad varierer holdningene med demografiske bakgrunnstrekk, strukturell plassering, og med politiske identifikasjoner eller politisk-kulturelle variable?

## **NPM: variasjoner mellom land og norske kjennetegn**

NPM kan på den ene side oppfattes som et sett av reformideer som er på en global reise, fremmet av anglo-amerikanske land og internasjonale «konsept-entreprenører» som OECD, EU, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet, og hvor ideene delvis endrer seg på reisen (Hood 1996, Røvik 1998, Sahlin-Andersson 2001). På den annen side kan NPM ses på som konkrete reformer og som et betydelig press for å endre praksis i ulike lands offentlige sektor. Det synes å være en tendens til at reformideer og symboler er lettere å endre enn praksis og at disse forholdene til dels er løst koplet (Christensen og Lægred 2001a).

Variasjoner i hvor sterk grad og hvordan land bruker NPM og endrer praksis synes å kunne forklares gjennom en kombinasjon av tre ulike sett av faktorer (Christensen og Lægred 2001a, Olsen 1992, Pollitt og Bouckaert 2001). For det første forhold i omgivelsene. Noen land er under sterkt «teknisk» press for endring fordi de har problemer av instrumentell karakter, noe New Zealand med sine store økonomiske problemer på begynnelsen av 1980-tallet var et eksempel på (Aberbach og Christensen 2001). Andre land er av ulike grunner mer utsatt for et normativt press fra institusjonelle omgivelser, hvor for eksempel effektivitet og legitimitet koples sammen (Meyer og Rowan 1977).

Et annet sett av faktorer som kan forklare variasjon er et lands kulturelle tradisjoner og i hvilken grad NPM er compatible med disse (Selznick 1957). Her kan vi finne på det ene ytterpunkt land som har sterke rettstatstradisjoner, likhetsverdier, inkrementalisme og lite vekt på effektivitet, noe som gir svak kompatibilitet, mens andre land kan ha en svak statstradisjon, legger vekt på individualisme og rasjonalisme, noe som fremmer moderne reformer (Christensen og Lægred 2001a).

En tredje sett av rammefaktorer som kan påvirke iverksettingen av reformer er trekk ved landenes politisk-administrative system. Dette dreier seg om konstitusjonelle trekk, trekk ved valgsystem og parlamentariske konstellasjoner, organiseringen av politisk og administrativ ledelse og deres relasjoner, og graden av hierarki og homogenitet i det administrative apparatet (Weaver og Rockman 1993). På det ene ytterpunktet finner man land hvor betingelsene er gode for vidtgående reformer, fordi det er få konstitusjonelle barrierer, flertallskonstellasjoner i parlamentet og endringsvillige politiske og administrative ledere i et klart hierarki. På den annen side er det land med konstitusjonelle «mothaker», mindretallsregjeringer og heterogene eliter i dragkamp.

Norge har tradisjonelt blitt sett som en nølende reformator (Olsen 1996). Grunnene til dette er at presset på Norge fra omgivelsene ikke har vært stort. Den økonomiske situasjonen har over tid vært god, koplingen til de internasjonale konsept-entreprenørene har ikke vært tett, og presset for økt effektivitet og legitimitet har vært moderat (Christensen og Lægred 2001a). Samtidig har ikke Norge hatt kulturelle tradisjoner som har vært særlig compatible med NPM. I tillegg til dette gir ikke mindretallsparlamentarisme gode endringsbetingelser over tid. De siste årene har imidlertid Norge tatt flere skritt i retning av å innføre reformer inspirert av NPM (Christensen og Lægred 2002b, 2003a).



En av hovedgrunnene til dette er en sterkere politisk vilje til slike reformer, særlig fra de borgerlige partiene som står sterkere enn før, men også fra Arbeiderpartiet. Av betydning er dessuten en gradvis indre endring av kultur, hvor administrative ledere og ansatte er mer endringsvillige enn før (Christensen og Læg Reid 1998), og hvor det ikke minst er økt press fra etater og statlige selskap for omstillinger i retning av NPM (Christensen og Læg Reid 2002b). Et endret hegemoni for en bestemt type økonomisk tenkning om reformer, understøttet av fagmiljøer, og en mer defensiv fagbevegelse har også betydning.

Norsk forvaltningspolitikk har vært preget av en blanding av symbol og retorikk på den ene siden og av pragmatiske og instrumentelle reformtiltak på den andre siden (Christensen og Læg Reid 2003b). De tre siste reformprogrammene illustrerer dette. Bondevik første regjering lanserte under parolen «Et enklere Norge» tre hovedinitiativ. For det første enklere regulering av privat næringsliv gjennom regelforenkling og deregulering. For det andre, økt fokus på brukermedvirkning og serviceorientering, bl.a. gjennom ordningen med «serviceerklæringer» som alle statlige virksomheter skulle ha innen utgangen av år 2000 (Stene 2000). For det tredje forenkling av statlige reguleringer overfor kommunene gjennom økt desentralisering og mer ressursbruk på serviceproduksjon framfor rapportering i henhold til statlige reguleringer. Hovedideene i dette programmet ble overtatt av Stoltenberg-regjeringen som satte fokus på tre hovedelementer i sitt program for innovasjon og fornyelse i offentlig sektor: brukerbehov, mer vekt på serviceproduksjon, og mer effektiv ressursbruk og økt frihet på alle nivå.

Den nåværende regjeringen har lagt seg på en mer aggressiv og ideologisk orientert reformlinje med økt markedsretting og konkurranseutsetting. Ledet av Viktor Norman legger regjeringen opp til økt strukturell fristilling av statlig næringsdrift og tjenesteproduksjon, inkludert delprivatisering, økt bruk av anbudskonkurranse, kontraktstyring og mer delegasjon av ansvar til underordnede etater og virksomheter. Slagordet «Fra ord til handling» indikerer et ønske om å svekke de symbolske elementer i forvaltningsreformene og styrke det substantivt innholdet. Privatisering og svekkelse av politisk styring til fordel for forretningsmessig frihet gjennom økt innslag av selskapsorganisering, er sentrale elementer i den rådende forvaltningspolitikken.

## Politisk styring, fristilling og privatisering

Et av de viktigste tiltak innen NPM-reformene har vært de som berører forholdet mellom stat og marked. I Norge har dette hovedsakelig dreid seg om to spørsmål. For det første i hvilken grad og hvordan forvaltningsbedrifter skal omorganiseres i retning av statlige selskap og hvordan styringen av disse skal foregå. For det andre, spørsmålet om privatisering eller delprivatisering av statlige virksomheter.

Den norske forvaltningspolitiske debatten har tradisjonelt vært konsensusorientert, pragmatisk og lite preget av ideologiske motsetninger. Når det gjelder synet på fristilling og privatisering har det imidlertid vært et relativt sterkt innslag av politiske og ideologiske motsetninger. Debatten om fristilling var intens, særlig i forbindelse med fristilling av de store samferdselsbedriftene tidlig på 1990-tallet. I dag synes mange å være for fristilling, men ut fra noe forskjellige begrunnelser. I en situasjon hvor en stor offentlig sektor er under press og på defensiven, får fristilling tilslutning både av høyresiden som ser fristilling som en mellomstasjon på veien til privatisering og fra Arbeiderpartiet som ser fristilling som et forsvar for en fortsatt stor offentlig sektor (Grønlie og Selle 1998). Spørsmålet om og hvor langt man skal gå i retning av privatisering og delprivatisering har de senere år preget den politiske debatten både internt i Arbeiderpartiet, mellom Arbeiderpartiet og de borgerlige partiene, og mellom de borgerlige partiene (Hoel 2002). Over tid har den forvaltningspolitiske debatten langs denne dimensjonen beveget seg fra en diskusjon om indre fristilling, hvor spørsmålet om departements- eller direktoratsorientering stod sentralt, via en diskusjon om ytre fristilling og

spørsmålet om å omdanne forvaltningsorganer til selskaper, til et økende fokus på delprivatisering (Grønlie 2001, Læg Reid og Roness 1998).

I Norge har man tradisjonelt tillagt styringshensynet stor vekt, noe som illustreres av at store deler av statlig næringsdrift var organisert som forvaltningsbedrifter opp til midten på 1990-tallet. Den vanlige løsningen var den integrerte etatsmodellen, hvor ulike krav og hensyn i en multifunksjonell stat måtte brynes mot hverandre innenfor samme organisasjon. Nå er denne organisasjonsmodellen i ferd med å bli avløst av «single purpose» organisasjoner, noe som innebærer en oppsplitting av de gamle etatene som var under tett politisk styring og opprettelse av egne statlige organisasjoner for tjenesteproduksjon, infrastruktur, regulering, kontroll, tilsyn og eierskap (Boston et al. 1996, Zuna 2001).

Gjennombruddet for strukturell fristilling og selskapsdanning i nyere tid skjedde da forvaltningsbedriften Televerket ble skilt ut som et heleid statsaksjeselskap i 1994, mens tilsynet ble værende som en liten myndighet i sentraladministrasjonen. Dette skjedde etter en omfattende debatt om fristilling av samferdselsbedriftene, hvor særlig fagbevegelsen med LO i spissen var en sterk motkraft. Senere har post, jernbane, elektrisitetsproduksjon, kornforsyning, kringkasting, statsskogene og sykehusene endret tilknytningsform fra forvaltningsorgan til ulike selskapsformer, og vegbygging og flyplassdrift står for tur.

I Norge var det en fristillingsbølge fra 1945–1965 (Grønlie 1998), men de neste 20 år var strukturell fristilling og innslaget av privatisering eller delprivatisering av statlig næringsdrift var begrenset sammenlignet med andre land. En del statsaksjeselskap som ble etablert i den første fristillingsbølgen etter krigen har blitt avviklet eller privatisert i løpet av 1980- og 1990-tallet. Fra 1985 har 60–70 forvaltningsorganer endret tilknytningsform, og de aller fleste har gått i retning av økt ytre fristilling (AAD 2002). En god del av disse har ut fra kommersielle argumenter fått status som statlig aksjeselskap, særlovsselskap eller statsforetak (Statskonsult 1998). I perioden 1990–2002 er det i alt blitt etablert 34 statlige selskaper, enten ved opprettelse eller ved omdanning av forvaltningsorgan, og det totale antallet av heleide statlige selskaper eller selskaper hvor staten eier over 50% av aksjene har økt fra 40 til 55 i samme periode, når vi tar hensyn til de selskapene som er nedlagt eller privatisert (Rolland 2002). Mange av disse er store selskaper med mange ansatte som Telenor, Posten og NSB. Denne fristillingen har medført at antallet årsverk i statens forvaltningsorganer har blitt redusert fra 167.586 i 1990 til 118.643 i 2002 (St.prp. nr.1 (2002–2003)).

I forlengelsen av dette har det blitt innført nye styringssystemer for de fristilte selskapene, noe som har medført mindre overordnet politisk styring (Christensen og Læg Reid 2002b). En studie blant virksomheter med ulike tilknytningsformer i 2000 viser at de som har endret tilknytningsform i stor grad har prioritert sterkere kostnadseffektivitet, inntjening og økonomisk overskudd og nedprioritert signaler fra politisk ledelse og hensynet til offentlig innsyn (Wik 2001).

Statoil ble etablert da Norge fant drivverdige oljeforekomster i Nordsjøen. For å sikre den politiske styringen av Statoil ble den såkalte paragraf 10-paragrafen innført i selskapets vedtekter, og denne slo fast at alle store investeringer og planer for framtidig drift skulle forelegges Stortinget i en egen årlig melding. Tilsvarende ordninger ble senere gjort gjeldende for andre fristilte statlige selskaper som Telenor, NSB og Posten. Etter en bred offentlig debatt og en opphetet diskusjon i Arbeiderpartiet i 2000, ble det også vedtatt at Statoil og Telenor skulle delprivatiseres (Hoel 2002). Samtidig med delprivatiseringen ble den spesielle paragraf 10-planen avviklet for disse selskapene. Fra 1990 har 22 statlige selskaper blitt hel- eller delprivatisert.<sup>1</sup> I tillegg kommer en stor underskog av hel- eller deleide datterselskaper eller datter-datterselskaper. Også forvaltningsorganer har etablert hel- eller deleide selskaper. Finansdepartementet opererer med en liste over 254 aksjeselskaper som staten har

---

<sup>1</sup> I 14 selskaper ble over 50% av aksjene solgt (for eksempel Postbanken, Arcus A/S og Norsk Medisinaldepot, mens det ble solgt under 50% av aksjene i 8 selskaper (for eksempel Telenor og Statoil).

aksjeinteresser i pr. 31.12 2001 (St.meld. nr. 3 (2001–2002)). Den sittende regjeringen har gjennom sin eierskapsmelding om «et mindre og bedre statlig eierskap» klart signalisert et ønske om å gå videre i denne retning (St.meld. nr. 22 (2001–2002)).

Vi ønsker å sette fokuset på holdninger til to hovedspørsmål som tapper ulike aspekter av forholdet mellom stat og marked. Hvilke holdninger finnes i eliten og i folket til styring av fristilte selskap og privatisering? Hva kan forklare variasjoner i slike holdninger? Fokus rettes med andre ord mer mot idéplanet, oppfatninger, holdninger og verdier enn mot praksis og hvordan slike forvaltningspolitiske programmer nedfeller seg i konkrete atferd i det daglige arbeidet. Dette er viktig fordi reformer ikke bare tilhører den praktiske verden, men også i høy grad idéverden (Brunsson og Olsen 1993). Reformen har en viktig funksjon som opinions- og meningsdanning. Reformenes innhold og de problemer og løsninger som presenteres bestemmes i stor grad av tidsånden og de rådende ideer og alminnelige oppfatninger som preger vår tids offentlige debatt (Røvik 1998). Samtidig har reformene effekter på holdninger og oppfatninger om hvordan offentlig sektor bør organiseres både i eliten og blant folk. Vår forventning er at reformene i større grad er i samsvar med elitens oppfatninger enn med de forestillinger som er utbredt blant folk flest (Edelman 1971, Brunsson og Olsen 1993). Det er ofte vanskeligere for elitene å manipulere folket gjennom å formidle virkelighetsoppfatninger og meninger enn å overbevise hverandre med oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger for organisering av offentlig sektor i vår tid. Dette kan henge sammen med de ulike gruppernes plassering i det politisk-administrative systemet, deres sosiale bakgrunn og politiske identiteter. Dette er temaet for neste avsnitt.

## Teoretisk rammeverk

Vår utgangspunkt er at elitens og befolkningens holdninger til problemstillinger rundt stat og marked er en avspeling av at de er begrenset rasjonelle og har en forenklet modell av verden (March og Simon 1958). I en kompleks verden er det ikke mulig for en borger å ta inn over seg alle mulig informasjon om samfunnsforhold og aktuelle politiske saker, eller ha dyp innsikt i oppbyggingen av det offentlige apparatet, og vedkommende må velge ut noen premisser som er særlig viktige for holdningsdannelse. Likeledes kan heller ikke eliter forventes ha innsikt i alle mulige mål, virkemidler, verdier, problemer, handlingsalternativer eller konsekvenser, men må på grunn av ulike kapasitetsbegrensninger velge ut noen beslutningspremisser som skaper grunnlaget for holdninger og handlinger. De ideelle kravene til en aktiv forvaltningspolitikk om klare mål, klar mål-middel forståelse, makt til å gjennomføre reformprogrammer og klare kriterier for å vurdere om reformene er gode eller ikke, er vanskelig å leve opp til både for elitene og for folk flest (Christensen, Lægred og Wise 2002). Vi skisserer tre teoretiske perspektiv som fokuserer på ulike forhold som kan påvirke utvelgelsen av informasjon og beslutningspremisser i elitene og befolkningen når det gjelder holdningsdannelse.

Et *organisasjonsperspektiv* vektlegger at formell struktur former atferd, dvs. den formelle struktur som en aktør er innstøpt i vil påvirke holdninger og handlinger (Egeberg 1989, Gulick 1937, March og Simon 1958). Strukturell posisjon gir en form for «trained incapacity», dvs. at man ser verden ut fra arbeid med bestemte oppgaver, ut fra en bestemt hierarkisk posisjon, ut fra en bestemt organisasjon eller sektor med bestemte funksjoner. Vi vil fokusere spesielt på to spesifikke strukturelle variable, nemlig om elitene og borgerne arbeider i offentlig sektor eller ikke, og hvilken sektor innen det offentlige de jobber i. Vår forventning er at folk som arbeider i det offentlige vil være mer positive til politisk styring og mer negative til privatisering enn de som arbeider i privat sektor. De har en interesse knyttet til arbeidsplassen, enten denne ses som kollektivt basert eller egeninteresse, som gjør at de i sterkere grad framstår som forsvarere av offentlig sektor (Lægred 1993). Det er blitt påvist en «offentlig sektor-klasse» som er mer statsvennlig og negativt innstilt til markedsløsninger enn tilsvarende yrker i privat sektor (Lafferty og Knutsen 1984, Lafferty 1986, 1989). Nå er imidlertid ikke alltid like klare grenser mellom offentlig og privat virksomhet. Flere og flere virksomheter befinner seg i gråsonen mellom offentlig og privat sektor, noe som gjør det problematisk å operere med dette som en dikotom

variabel. Vi vil derfor for eliten også se på en mer spesifisert inndeling i 12 ulike grupperinger som dels går på tvers av skillet offentlig/privat.

Et *demografisk perspektiv* retter søkelyset mot individuell trekk ved elitene og borgerne (Christensen og Læg Reid 1998, Læg Reid 1989, Pfeffer 1983). Dette er trekk som enten kan være tilskrevne, som kjønn og alder, eller være oppnådde egenskaper, som utdanning. Felles for disse trekkene er at de representerer ulike faser av en tidlig sosialiseringssprosess, før man blir yrkesaktiv og da eventuelt handler mer ut fra strukturelle rammer. Tankegangen, som er formulert i teorien om det representative demokrati, er at folks sosiale bakgrunn bidrar til å forme deres verdier, holdninger og handlinger senere i livet (Læg Reid og Olsen 1978). Den representerer en form for demografisk «sti-avhengighet», hvor noen tilskrevne egenskaper virker formende sammen med noen oppnådde egenskaper. Teoriene om det representative og det ansvarlige byråkrati fokuserer hvordan disse sosio-demografiske egenskapene foredles og modifiseres når de konfronteres med strukturelle rammer. Særlig utdanning trekkes frem som en viktig demografisk egenskap.

Vi vil analysere hvordan demografiske variable har betydning for holdninger til stat og marked. Gjennom utdanning får den enkelte tilegnet seg et sett av verdipremisser og et sett av faktapremisser, som kan påvirke hvilke holdninger de utvikler (Simon 1957). Vår antakelse er at modernistholdninger knyttet til privatisering og fristilling vil være mer utbredt blant folk med høyere utdanning, mens folk med lite utdanning i større grad vil forfekte tradisjonelle syn på offentlig sektor. Vi vil også vente at kvinner vil være mer positive til politisk styring av statlige selskap og mer negative til privatisering enn menn. Kvinner er blitt mer avhengige av offentlig sektor for deres yrkesaktivitet både direkte og indirekte; direkte ved at det er relativt flere kvinner tilsatt i offentlig virksomhet og indirekte ved at offentlige institusjoner har overtatt en del av de tradisjonelle omsorgsoppgavene som kvinnene tidligere utført i hjemmet (Læg Reid 1993). Vi vil også forvente en effekt av alder. Aldersforskjeller i verdioppfatninger er velkjent (Ingelhart 1977, Aardal 1999). Vår antakelse er modernistverdier knyttet til fristilling og privatisering vil stå sterkere blant yngre enn blant eldre, altså et generasjonstrekk.

Et *politisk-kulturelt perspektiv* vektlegger at politiske identiteter og aktiviteter kan ha betydning for utvikling av holdninger til privatisering og politisk styring (Christensen og Læg Reid 2002c). Den enkelte borger eller eliteperson utvikler politiske holdninger gjennom påvirkning fra tradisjoner og politiske og administrative kulturer. Disse kan ha bakgrunn i demografiske faktorer og jobberfaring, men også i politiske aktiviteter av ulike slag som man har engasjert seg i. Disse aktivitetene kan variere fra relativt svak aktivitet, i form av å følge med i eller være interessert i politikk, til et litt sterkere engasjement, som stemmegivning, og til et mer aktivt engasjement i ulike politiske aktiviteter og medlemskap i politiske organisasjoner.

Vi ønsker å fokusere på sammenhengene mellom noen utvalgte aspekter av elitenes og borgernes politiske engasjement og deres holdninger til spørsmål om stat og marked. En sentral variabel er partipolitisk tilknytning som for eliten måles ved hvilket parti de stemte på ved forrige valg og for befolkningen ved hvor de plasserer seg langs venstre-høyre dimensjonen i politikken. For eliten er vårt datagrunnlag dessuten begrenset til politisk aktivitet i form av medlemskap i politiske partier, mens det for befolkningen også fokuseres på politiske holdninger som syn på demokratets virkemåte, hvor viktig man mener at politikk er i eget liv, og hvor interessert man er i politikk.

Vårt utgangspunkt er at dess sterkere engasjementet er, dess mer sannsynlig er det at det vil prege holdninger til privatisering og politisk styring. Den tradisjonelle venstre-høyre dimensjonen i norsk politikk er sterkt knyttet til befolkningens syn på offentlig kontroll og styring i motsetning til private løsninger. Synet på offentlig versus privat sektor er den viktigste og mest stabile av alle de ideologiske dimensjonene som er studert i norsk valgforskning (Aardal og Valen 1989). Partienes styringspolitikk overfor statlige selskaper er nært knyttet til deres plassering på høyre-venstre dimensjonen i politikken (Grøndahl 1995), og venstre- og høyreorientering i politikken er fortsatt relativt nært knyttet til historiske motsetninger mellom offentlig og privat eller stat og marked (Aardal 1999). Vår

forventning vil derfor være at folk som plasserer seg til venstre i det politiske landskapet vil være mer positive til politisk styring og mer negative til privatisering enn de som plasserer seg til høyre.

## Datagrunnlag

Materialet som vi bruker for å besvare disse spørsmålene er hentet fra to ulike surveyer under Makt- og demokratiutredningen – Lederskapsundersøkelsen i 2000 og Medborgerundersøkelsen i 2001. Lederskapsundersøkelsen ble gjennomført som personlige intervjuer og materialet dekker svar fra 1710 elitepersoner i perioden juli 2000–februar 2001. Disse ledere hadde de mest framtrædende posisjonene innen forskning og høyere utdanning, forsvaret, sentralforvaltningen, kirken, kultursektoren, media, næringsliv, organisasjoner, politikk og politi og justisvesen. Det ble oppnådd intervju med 87% av det opprinnelige utvalget (Holt og Prangerud 2001).

Medborgerundersøkelsen ble gjennomført som en postenquete til et landsomfattende utvalg på 5000 personer i alderen 18–84 år i perioden februar–juni 2001. Svarprosenten var på 47%. Frafallet etter kjønn og alder varierer lite og utvalget kan regnes som representativt blant de som er i alderen 18–75 år etter disse kjennetegnene. Eldre kvinner er imidlertid noe underrepresentert (NSD 2001).

De avhengige variablene i dette notatet er holdninger til politisk styring av fristilte selskaper og til privatisering. Når det gjelder fristilling tar vi utgangspunkt i følgende spørsmål «Den politiske styringen av en rekke fristilte offentlige selskaper, som for eksempel Telenor, NSB og Posten, er for svak og bør styrkes». Holdninger til privatisering er undersøkt gjennom følgende spørsmål «I Norge bør man vektlegge mer privatisering og en mindre offentlig sektor». Disse spørsmålene er stilt både i elitesurveyen og i medborgerundersøkelsen. I eliteundersøkelsen fikk svargiverne for begge spørsmålene fire svaralternativer: helt enig, delvis enig, delvis uenig og helt uenig. I medborgerundersøkelsen var det dessuten en femte midtkategori «verken enig eller uenig». Fordelingen av de uavhengige variablene i de to undersøkelsene fremgår av vedlegget. Et viktig kjennetegn ved eliten er at Høyre har sterkere oppslutning (33%) enn i befolkningen og at Fremskrittpartiet er nærmest fraværende (1%) (Gulbrandsen et al. 2002). 34% av elitegruppen stemte på Arbeiderpartiet ved forrige stortingsvalg.

## Analyse av empiriske resultater

### Elitenes holdninger til politisk styring og privatisering

Tabell 1 viser for det første at flertallet av norske eliter ønsker mer privatisering av offentlig sektor og er motstandere av sterkere styring av fristilte offentlige selskaper. Rundt 60% vil ikke ha mer styring og rundt 60% ønsker mer privatisering. Tabellen viser for det andre til dels store variasjoner i holdninger mellom elitegruppene. Den ledergruppen som i sterkst grad går mot sterkere politisk styring av fristilte offentlige selskaper er lederne innenfor offentlig næringsliv. Dette bekrefter tidligere funn om at lederne i statlige selskaper er skeptiske til politisk styring over selskapene og ønsker seg utstrakt forretningsmessig frihet (Christensen og Læg Reid 2002b), noe som for øvrig samsvarer med en lang tradisjon blant ledere i statlige selskaper (Grønlie 2001). Hele 85% av denne ledergruppen er helt eller delvis uenig i at den politiske styringen over fristilte offentlige selskaper er for svak og bør styrkes. Her er de på linje med sine ansatte. En studie blant avdelinger i virksomheter med ulik tilknytningsform fra 2000 viser at så å si ingen ønsker at signaler fra politisk nivå (regjering og statsråd) bør få mer vekt ved utførelse av det daglige arbeidet (Wik 2001).

Sterkest støtte i dette synet får lederne i offentlig næringsdrift fra sine kollegaer i det private næringslivet, men det er interessant å observere at lederne i privat næringsliv ikke stiller seg så negative til økt politisk styring av offentlige selskaper som selskapenes egne ledere gjør. Lederne i de store

statlige og halvstatlige bedriftene er gjennomgående mer markedsliberale enn lederne i det private næringsliv (Gulbrandsen et al. 2002). Også i sentralforvaltningen er det relativt stor skepsis mot økt politisk styring av offentlige selskaper. 70 prosent av topplederne i sentralforvaltningen er skeptiske eller uenige i at den politiske styringen av selskapene bør styrkes, noe som illustrer at fristillingsdoktrinen også har fått godt fotfeste blant departementsråder, ekspedisjonssjefer og etatsledere. De er en form for modernister (Christensen og Lægred 1998). Sterkest støtte til økt politisk styring av fristilte offentlige selskaper er det innenfor kultursektoren og blant kirkens ledere.

**Tabell 1.** Holdningene til ulike elitegrupper i spørsmålet om mer styring av fristilteoffentlige selskap og mer privatisering. *Elitesurvey. Prosent.*

	I Norge bør man vektlegge mer privatisering og en mindre offentlig sektor				Den politiske styringen av en rekke fristilte offentlige selskaper, som for eksempel Telenor, NSB og Posten, er for svak og bør styrkes				N =
	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	
Kirken	12	33	35	20	21	38	28	11	105
Sentralforvaltning	14	39	32	15	10	20	35	35	195
Kultur	16	30	25	28	36	21	19	24	142
Massemedia	29	45	15	11	21	12	24	43	116
Privat næringsliv	73	22	4	1	26	8	10	55	297
Samvirke	31	38	24	7	31	17	26	26	42
Offentl. næringsliv	48	30	20	2	10	6	18	67	51
Frivillige org.	30	26	16	27	31	15	26	28	214
Forskning/h. utd.	16	30	32	21	18	21	27	34	145
Politi, rettsvesen	19	46	26	10	19	22	24	35	135
Forsvaret	41	37	19	4	16	27	33	24	68
Politikk	19	16	23	41	18	21	25	36	189
Elitene samlet	31	31	21	17	22	18	24	36	1696

Når det gjelder økende privatisering skiller lederne i det private næringsledere seg ut med nærmest en unison oppslutning om et ønske om økt vektlegging av privatisering og en mindre offentlig sektor. Sterkest oppbakking i dette synet får de fra lederne i offentlig næringsliv og i forsvaret. For lederne i offentlig næringsliv indikerer dette at de ser på fristilling som en mellomstasjon på vei mot delprivatisering eller privatisering. At også nærmere 8 av 10 høyere militære ledere stiller seg bak et ønske om økt privatisering og en mindre offentlig sektor er imidlertid noe mer overraskende. Mest motstand mot privatisering og nedbygging av offentlig sektor finner vi blant politiske ledere, en gruppe som domineres av stortingsrepresentantene. At 64% av de politiske lederne er helt eller delvis uenig i at man bør vektlegge mer privatisering, avspeiler at ønsket om en stor offentlig sektor fortsatt har bred politisk oppslutning i Norge. Mest støtte i dette synet får de fra kulturlivets og kirkens ledere. Det er også interessant at lederne innenfor sentralforvaltningen deler seg på midten i synet på økt privatisering og redusering av offentlig sektor. Dette antyder en holdningsendring i forhold til

tidligere. Så sent som i 1996 var det bare 2% av de ansatte i sentraladministrasjonen som gav uttrykk for at overføring av oppgaver til private foretak eller frivillige organisasjoner burde prioriteres høyt for å møte framtidige utfordringer på eget saksområde (Christensen og Læg Reid 1998).

Sammenholder vi de to spørsmålene finner vi en korrelasjon på  $-0.15$  (Pearson R, sign.  $.000$ ). Dette betyr i realiteten at et flertall av elitegruppene enten er mot sterkere styring av fristilte statlige selskap og samtidig for mer privatisering, eller for sterkere styring og mot fristilling. De elitegruppene som faller i den første kategorien er først og fremst privat og offentlig næringsliv, samt massemedia og til dels forsvaret. Den mest interessante kategorien her er næringslivsledere i offentlige selskap. En studie Christensen og Læg Reid (2002b) har gjort av elitegruppers tilpasning til moderne reformer, viser at nettopp denne gruppen er den mest reformivrige. I kategorien av de mest styringstro og privatiseringsskeptiske er kirkeledere og kulturledere typiske.

Vi finner imidlertid også flere elitegrupper i mellomkategorier. En kategori av ledere består av de som er mot sterkere styring av fristilte selskap, men samtidig mot privatisering. Her finner vi ledere fra forvaltningen, forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner og politikk. Den første av disse gruppene, forvaltningsledere, kan man forvente faller i denne kategorien. Dette bekrefter hovedfunn om at disse er «modifiserte modernister» (Christensen og Læg Reid 1998, 2002b). Derimot er det mer overraskende at politikerguppen, det vil hovedsakelig si stortingsrepresentanter, er de mest skeptiske til privatisering, særlig tatt i betraktning at de har vært med på å vedta endringer som peker i den retning. Dette bekrefter en ambivalent holdning til fristilling og privatisering hos stortingsrepresentantene. Stortinget har godtatt økt fristilling, selskapsdanning og delprivatisering. Men samtidig kompenserer det gjennom økt kontrollvirksomhet, ved å opptre upredikerbart og gripe inn i enkeltsaker (Christensen og Læg Reid 2002b). Dette er imidlertid et atferdsmønster som samsvarer godt med Stortingets tradisjonelle håndtering av statlige selskaper (Grøndahl og Grønlie 1995).

To andre elitegrupper havner også i en midtkategori. Ledere i samvirkeorganisasjoner kan tenke seg mer privatisering, men har ikke klare endringsstandpunkt når det gjelder styring. Ledere i interesseorganisasjoner scorer middels på begge variablene, noe man kanskje kan vente ut fra at denne gruppen inneholder både ledere fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Dette illustreres av at 28% av lederne fra arbeidsgiverforeninger synes at styring av offentlige selskap er for svak, mens dette gjelder 58% av lederne fra arbeidstakerorganisasjonene. Tallene for enighet i ønske om mer privatisering er henholdsvis 87% og 33% for de to gruppene.

Elitematerialet gir primært muligheter til å se på sammenhenger mellom noen politisk-institusjonelle og demografiske variable og holdninger til forholdet mellom stat og marked, samt sammenligne de ulike elitegruppene for disse sammenhengene. Denne sammenligningen gir samtidig et hovedinntrykk av betydningen av en strukturell variabel, nemlig om elitene jobber i offentlig sektor eller ikke. Tabell 1 synes å vise at skillelinjene mellom elitene i synet på politisk styring og privatisering ikke så klart følger skillet mellom offentlig og privat sektor som man kunne vente. Dette illustreres ved at lederne i offentlig næringsliv ligger nærmere private næringslivsledere i synet på privatisering og politisk styring enn ledere i sentral-administrasjonen, politiet og rettsvesenet, og ved at forsvarlets ledere har mer til felles med ledere i privat næringsliv enn med ledere i sentralforvaltningen, politiet og rettsvesenet i synet på privatisering og redusert offentlig sektor. Dessuten er lederne i kulturinstitusjoner, som både omfatter offentlige og private aktører, av de mest støttende til økt styring og mest skeptiske til privatisering.

En annen mulighet for å se på betydningen av sektortilhørighet er å operere med to ulike versjoner av en sektorvariabel. Den ene skiller mellom alle som formelt er ansatt i offentlig sektor og resten av respondentene, og den andre samler alle som er ansatt i offentlig sektor eller har tillitsverv der (f.eks. styreledere i offentlig virksomhet, medlem av offentlig råd og stortingsrepresentanter). For den første sektorvariabelen finner vi for hele materialet ingen signifikant sammenheng mellom sektortilhørighet og holdninger til styring av selskap, mens vi finner en korrelasjon på  $.16$  (Pearson R, sign.  $.000$ ) for privatisering, dvs. at de ansatte i offentlig sektor i sterkere grad er uenig i økt privatisering enn de

ansatte i privat sektor. Den andre sektorvariablene viser heller ingen signifikant korrelasjon for styring av offentlige selskap, men gir et sterkere utslag for privatisering, (Pearson's  $R = .28$ , sign.  $.000$ ), noe som særlig skyldes at stortingsrepresentantene er skeptiske til dette. Konklusjonen må være at på tross av noe kryssende skillelinjer innad og mellom grupper, så gir tilknytning til offentlig sektor, enten i form av ansettelse eller tillitsverv, utslag i motstand mot privatisering.

Tabell 2 viser at det for elitegruppene samlet er en signifikant bivariat sammenheng mellom deres syn på politisk styring av fristilte offentlige virksomheter og hvilket utdanningsnivå, alder og kjønn de har. Ledere som er kvinner, som har lav utdanning og høy alder er mer positive til økt politisk styring enn mannlige ledere, yngre ledere og ledere med høy utdanning. Betydningen av ledernes utdanningsnivå er særlig merkbart i frivillige organisasjoner, det private næringsliv og i sentralforvaltningen. Betydningen av kjønn og alder gjør seg særlig gjeldende blant politiske ledere, ledere innenfor forskning og høyere utdanning, og ledere i sentralforvaltningen. Kvinnelige ledere innenfor frivillige organisasjoner er også mer positive til politisk styring av fristilte virksomheter enn mannlige ledere.

**Tabell 2.** Bivariate sammenhenger mellom demografiske variabler og holdninger til privatisering og politisk styring for ulike elitegrupper. Pearson's  $R$ .

	Utdanningsnivå		Alder		Kjønn	
	Styring	Privatisering	Styring	Privatisering	Styring	Privatisering
Kirken	-.01	.04	-.03	.05	-.18	.08
Sentralforvaltningen	.19**	-.04	-.18**	.10	.09	.16*
Kultur	.07	.17**	.05	.12	-.12	.20**
Massemedia	-.10	.09	.01	.08	.04	.06
Privat næringsliv	.22***	-.06	-.04	.10	-.06	-.03
Samvirkeorganisasjoner	.05	-.08	-.12	.06	.20	-.18
Offentlig næringsdrift	.19	-.21	-.18	-.01	.06	-.06
Frivillige organisasjoner	.27***	-.33***	-.08	-.05	-.23***	.35***
Forskning/høyere utdanning	-.08	.15	-.17*	.13	-.23**	.21**
Politi/rettsvesen	.10	-.03	-.07	.03	-.05	.09
Forsvaret	-.09	.22	-.06	.05	-	-
Politikk	.05	.03	-.17*	.00	-.16*	.23**
<i>Elite samlet</i>	.10***	-.05*	-.08**	.04	-.10***	.26***

\*\*\*: Signifikant på .000-nivå, \*\*: Signifikant på .01-nivå. \*: Signifikant på .05-nivå.

Når det gjelder holdninger til privatisering henger dette klart sammen med kjønn, men det er også en signifikant sammenheng med utdanningsnivå. Menn er klart mer positive til økt privatisering og redusering av offentlig sektor enn kvinner. Det samme er til en viss grad tilfelle for ledere med høyere utdanning. Effekten av kjønn er tydelig blant ledere i frivillige organisasjoner, innenfor politikk forskning og høyere utdanning, kulturlivet og i sentralforvaltningen. I frivillige organisasjoner er det også en klar tendens til at ledere med høyere utdanning er mer positive til privatisering enn folk med



noe lavere utdanningsbakgrunn. Det motsatte er tilfelle i kulturlivet. Samlet sett er kvinner mer mot privatisering og for politisk styring enn menn. Det samme er tilfelle for folk med lavere utdanning.

Tabell 3 viser for det første en differensiering mellom de politisk-kulturelle variablene. Stemmegivning slår langt sterkere ut på holdninger til stat-marked enn medlemskap i politisk parti, noe som er forventet. For det andre gir begge disse variablene klart mer utslag for spørsmålet om privatisering enn styring av statlige selskap, noe som viser at dette er et politisk spørsmål som oppfattes som mer ideologisk betent. Det er en sterk positiv samvariasjon mellom stemmegivning og holdning til privatisering, noe som betyr at de som stemmer på høyreorienterte partier er klare tilhengere av privatisering, og motsatt at de som stemmer på venstre-orienterte partier er klare motstandere. Ser man på utslagene for de ulike gruppene av respondenter er denne sammenhengen klart sterkest for massemedia, som er relativt positive til økt privatisering, ledere i frivillige organisasjoner, som har heterogene holdninger til dette, og politikerne, som er skeptiske til privatisering (Arbeiderpartiet står sterkt i denne gruppen).

**Tabell 3.** Bivariate sammenhenger mellom politisk-institusjonelle variable og holdninger til styring av statlige selskap og privatisering. Elitesurvey. Pearson's R.

	Medlem politisk parti		Stemmegivning	
	Styring	Privatisering	Styring	Privatisering
Kirken	-.03	-.01	.19*	-.18*
Sentralforvaltningen	.10	-.20**	.03	-.26***
Kultur	.03	-.06	.02	-.35***
Massemedia	.05	-.22*	-.06	-.54***
Privat næringsliv	-.01	-.01	.17**	-.34***
Samvirkeorganisasjoner	.24	-.28*	-.03	-.23
Offentlig næringsdrift	.13	-.09	.07	-.31**
Frivillige organisasjoner	.03	-.21***	.17*	-.57***
Forskning/høyere utdanning	.08	-.15*	.24**	-.38***
Politi/rettsvesen	.13	-.06	.09	-.43***
Forsvaret	-.31*	-.17	.03	-.29***
Politikk	-	-	.27 <sup>2</sup> ***	-.62***
<i>Elitene samlet</i>	.03	-.12***	.12***	-.47***

\*\*\*: Signifikant på .000-nivå, \*\*: Signifikant på .01-nivå. \*: Signifikant på .05-nivå

Sammenhengen mellom stemmegivning og holdning til styring av statlige selskap er langt mer moderat, med det er tydelig nok at høyre-orientert stemmegivning gir ønske om mindre styring, og omvendt. For de enkelte gruppene er det få signifikante sammenhenger, da hovedsakelig for ledere i

<sup>2</sup> Dette er en variabel som dekker hvilket parti de ulike respondentene i politikk-gruppa tilhører.

privat næringsliv, forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner og politikerene, grupper som representerer ulike holdninger til spørsmålet om styring.

Medlemskap i politisk parti synes totalt sett ikke å gi utslag for holdning til styring av selskap, men et visst utslag når det gjelder holdning til privatisering. Sammenhengen er slik at medlemskap gir skepsis til privatisering, ikke-medlemskap gir større ønske om privatisering. Noe av denne sammenhengen kan skyldes at DNA står sterk blant partiene de ulike gruppene har medlemskap i. Ellers er det verdt å merke seg at korrelasjonene er sterkest i to grupper som har en markert politisk heterogenitet, nemlig sentralforvaltningen og de frivillige organisasjonene.

Regresjonsanalysen (tabell 4) viser at for holdning til sterkere politisk styring er det en selvstendig effekt av utdanningsnivå og stemmegivning, mens effekten av alder og kjønn ikke er signifikant. Ledere med relativt lavere utdanning og ledere som stemmer på partier på venstresiden er mest positive til sterkere politisk styring over fristilte offentlige virksomheter som Posten, NSB og Telenor, mens eliter med høy utdanning og som stemmer på borgerlige partier er mest negative til dette.<sup>3</sup>

**Tabell 4.** Sammenheng mellom kjønn, alder og utdanning og holdninger til privatisering og politisk styring. Elitesurvey. Beta-koeffisienter. Lineær regresjon.

	Politisk styring	Privatisering
Alder	-.05	-
Utdanningsnivå	.11***	-.08**
Kjønn	-.04	.12***
Ansatt eller tillitsvalgt i offentlig sektor	-	.11
Ansatt i offentlig sektor	-	.11
Partimedlem	-	-.09***
Stemmegivning	.11***	-.40***
R	.17	.54
R <sup>2</sup>	.03	.29
Justert R	.03	.29
F-statistikk	9.355	84.390
Signifikans av F	.000	.000

\*\*\*: Signifikant på .000-nivå; \*\*: signifikant på .01-nivå. Bare variable med signifikante bivarierte korrelasjoner er tatt med i regresjonsanalysen.

Når det gjelder holdninger til privatisering er effekten klart sterkest for stemmegivning. Eliter som stemmer på borgerlige partier er mye mer positive til privatisering enn de som stemmer på Arbeiderpartiet og partier til venstre for det. Elitepersoner som er medlemmer av partier er gjennomgående mer negative til privatisering enn de som ikke er partimedlemmer, noe som antyder at partimedlemskap er mer utbredt blant de som sympatiserer med venstresiden enn blant de borgerlige orienterte elitepersonene.

<sup>3</sup> Utdanningsnivå for eliten er imidlertid skeivt fordelt. De fleste har 3–4 års universitetsutdanning eller mer (se vedlegg).

Moderniseringseliten, dvs. de som er mest skeptiske til politisk styring og mest positive til privatisering finner vi sterkt representert blant lederne i offentlig næringsdrift. I denne gruppen er det ingen sammenheng mellom om man er partimedlem eller ikke i synet på disse spørsmålene, samtidig som det er en sammenheng mellom partisympatier og holdninger til privatisering, men ikke til fristilling (tabell 3). Dette antyder at en positiv holdning til fristilling er utbredt blant offentlige selskapsledere uansett partitilknytning (Grønlie 2001), mens privatisering fortsatt er forankret i skillelinjene mellom høyre og venstre i politikken, også blant moderniseringseliten.

Kvinner er gjennomgående mer negative til privatisering og nedbygging av offentlig sektor enn menn. Dette funnet står noe i motsetning til funnet fra forvaltningssurveyen i 1996, der de kvinnelige forvaltningsansatte var mest for moderne forvaltningsreformer (Christensen og Lærgeid 1998). Dette kan skyldes at denne analysen dekker mange ulike elitegrupper og at vi ikke spesielt fokuserte elitene i den tidligere analysen, men også at kvinnelige ledere i det offentlige ikke ønsker «truende» reformer i en sektor de yrkesmessig står sterk i.

Det er også en signifikant effekt av utdanning. Ledere med høyere utdanning er mer positive til privatisering enn de som har lavere utdanning. Regresjonsanalysene viser generelt at våre uavhengige variabler er bedre egnet til å forklare variasjoner i holdninger til privatisering enn til politisk styring, noe som særlig kommer av den klare sammenhengen mellom stemmegivning og oppfatninger om privatisering. Holdning til privatisering synes i stor grad å være ideologisk betinget og påvirket av den tradisjonelle skillelinjen mellom høyresiden og venstresiden i politikken.

## Befolkningens holdninger til politisk styring og privatisering

Tabell 5 gir en oversikt over fordelingene for holdninger til politisk styring over fristilte offentlige selskaper og til økt privatisering og nedbygging av offentlig sektor i medborgerundersøkelsen. Tabellen er ikke helt sammenlignbar med tabell 1, siden det var noe forskjellige svaralternativer. Men sammenligner man forholdet mellom ytterkategoriene så synes det å være en klar tendens til at utvalget av befolkningen relativt mer støtter sterkere styring av selskapene og er en god del mindre entusiastiske til privatisering enn gjennomsnittet av elitegruppene. Mens 31% av eliten er helt enig i økt privatisering er det bare 15% av befolkningen som gir uttrykk for det samme. Når det gjelder ønske om mer politisk styring av fristilte selskaper så er 36% av eliten helt uenig i dette mot 13% av befolkningen.

**Tabell 5.** Holdninger til styring av fristilte offentlige selskaper og til privatisering, i et utvalg av befolkningen. Medborgersurvey. Prosent.

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N = 100%	Ikke svart
Den politiske styringen av en rekke fristilte offentlige selskaper som for eksempel Telenor, NSB og Posten er for svak og bør styrkes	24	28	21	14	13	2037	260
I Norge bør man vektlegge mer privatisering og en mindre offentlig sektor	15	34	15	21	16	2142	155

De elitegruppene som kommer nærmest befolkningen i synet på privatisering og politisk styring av fristilte offentlige selskaper er særlig kirkens ledere og delvis ledere i kultursektoren. Kvinnelige ledere har også holdninger som i større grad samsvarer med befolkningen i disse spørsmålene enn mannlige

ledere. Det samme er til dels tilfelle for eldre ledere og ledere med lavere utdanning. De elitegruppene som skiller seg mest fra befolkningen i synet på privatisering og politisk styring er næringslivseliten i offentlig og privat virksomhet. Slik sett bekrefter våre funn en mer allmenn observasjon at kirkelederne står nærmest folkeflertallet, mens næringslivets nyliberale holdninger står fjernt fra folkemeningen (Gulbrandsen et al. 2002).

Det synes å være en noe sterkere sammenheng mellom holdninger til politisk styring og til privatisering for borgerne enn elitene. For borgerne er korrelasjonen på  $-.25$  (sign..000), dvs. at støtte til styring går sammen med skepsis til privatisering, og omvendt.

Når det gjelder ulike uavhengige variables sammenheng med holdninger til stat og marked (tabell 6) gir medborgersurveyen flere muligheter og oftest mindre skjeve fordelinger på variablene. I tillegg til de demografiske variablene, bruker vi derfor et sett av politisk-institusjonelle variable. Holdningen til politisk styring varierer først og fremst med utdanningsnivå, alder og hvor man plasserer seg på høyre-venstre akse i det politiske landskapet. Det er også en bivariat effekt av sektortilknytning, kjønn og tilfredshet med demokratiet.

**Tabell 6.** Bivariat sammenheng mellom demografiske, strukturelle og politiske variabler og holdninger til politisk styring og privatisering. Medborgerundersøkelsen. Pearson's R.

	Politisk styring	Privatisering
Kjønn	$-.08^{***}$	$.18^{***}$
Alder	$-.19^{***}$	.01
Utdanningsnivå	$.22^{***}$	$.04^*$
Sektor	$-.12^{***}$	$.29^{***}$
Tilfredshet med demokratiet	$-.04^*$	$-.07^{**}$
Betydning av politikk	$-.01$	$.05^*$
Politisk interesse	$-.03$	$-.03$
Medlem i politisk parti	$-.02$	$.07^{**}$
Plassering på høyre/venstre-dimensjonen	$.21^{***}$	$-.52^{***}$

\*\*\*: Signifikant på .000-nivå, \*\*: Signifikant på .01-nivå. \*: Signifikant på .05-nivå

I den multivariate analysen (tabell 7) forsvinner imidlertid effekten av kjønn, mens de andre sammenhengene stort sett holder seg. Alt i alt er det folk som er plassert til venstre i det politiske landskapet og som har relativt lavt utdanningsnivå, høy alder og som jobber i offentlig sektor, som i størst grad ønsker økt politisk styring av de fristilte offentlige selskapene. Det manglende utslaget for andre politisk-institusjonelle variable enn plassering på høyre-venstre dimensjonen er forskjellig fra funnene i en analyse gjort av folks tillit til offentlige institusjoner (Christensen og Lægred 2002).

**Tabell 7.** Sammenheng mellom demografiske, strukturelle og politiske variabler og holdning til politisk styring og privatisering. Medborgerundersøkelsen. Lineær regresjon. Beta-koeffisienter.

	Politisk styring	Privatisering
Kjønn	-.01	.08***
Alder	-.12***	-
Utdanningsnivå	.19***	-.03
Sektor	-.10***	.20***
Tilfredshet med demokratiet	-.07**	-.02
Betydning av politikk	-	-.01
Medlem i politisk parti	-	.06**
Plassering på høyre/venstre dimensjonen	.21***	-.48***
R	.353	.578
R <sup>2</sup>	.123	.334
Justert R <sup>2</sup>	.118	.332
F-statistics	23.273	87.055
Signifikans av F	.000	.000

\*\*\*: signifikant på .000-nivå; \*\*: signifikant på .01-nivå; Bare variable som har bivariate signifikante korrelasjoner er tatt med i regresjonsanalysen.

Har man venstreorienterte politisk tilhørighet, arbeider i offentlig sektor og er kvinne så er man mest motstander av økt privatisering og nedbygging av offentlig sektor. Motsatt er høyreorienterte menn som arbeider i privat sektor i størst grad for økt privatisering. De variasjonene som følger alder og utdanningsnivå, som vi fant for holdning til politisk styring, finner vi imidlertid ikke igjen når det gjelder oppfatninger om privatisering. Av sosiale bakgrunnsfaktorer så har kjønn sterkest effekt på variasjoner i syn på privatisering, mens alder og utdanningsnivå betyr mest for variasjoner i syn på politisk styring.

Holdningen til privatisering og nedbygging av offentlig sektor varierer i enda sterkere grad med om man står til høyre eller venstre i politikken, og den sterke bivariate sammenhengen holder seg i den multivariate analysen. Dette er tydelig et holdningsmønster som i stor grad følger de ideologiske skillelinjene mellom sosialdemokratiske og borgerlige velgere. I tillegg er det en klar effekt av sektortilknytning og også en signifikant effekt av kjønn, selv om denne svekkes noe i den multivariate analysen.

Sammenligner vi variasjonene i eliten med variasjonene i befolkningen slår de ideologiske identitetene knyttet til om man tilhører venstresiden eller høyresiden i politikken klart ut for begge gruppene vedkommende når det gjelder syn på privatisering. Det samme gjelder holdningen til politisk styring av statlige selskaper. Alt i alt gir dette et klart bilde av at oppfatninger om privatisering og politisk styring i stor grad synes å være ideologisk betinget både blant eliten og i befolkningen. Når det gjelder holdninger til privatisering er også betydningen av kjønn signifikant både i befolkningen og i eliten. Folk med høyere utdanning i eliten og i befolkningen har felles oppfatning om politisk styring av fristilte selskaper. Den klare effekten av sektortilknytning blant befolkningen kommer imidlertid ikke

like klart til uttrykk for eliten når det kontrolleres for andre faktorer, noe som bl.a. henger sammen med at det blant de som arbeider i offentlig sektor er betydelig sprik i synet på privatisering og politisk styring. Dette illustreres best ved at kirkens ledere og ledere i offentlig næringsdrift plasserer seg på motsatte ytterpunkt når det gjelder holdninger til disse spørsmålene. Slik sett er forskjellene innen offentlig sektor generelt større enn mellom ledere i offentlig og privat sektor.

## Oppsummering og konklusjon

Hovedfunnene i denne analysen kan oppsummeres i følgende punkter. For det første er det et utbredt ønske i den norske eliten om økt privatisering og nedbygging av offentlig sektor og motstand mot økt politisk styring av fristilte offentlige virksomheter. For det andre er det et betydelig skille mellom eliten og befolkningen i holdninger til disse spørsmålene. Folket er mer skeptisk til privatisering og mer positive til politisk styring av statlige selskap enn det eliten er. Slik sett er de moderne forvaltningsreformene mer på linje med elitens holdninger enn med de oppfatninger som preger store deler av befolkningen. Befolkningen synes generelt å henge etter elitene i moderniseringsiver.

For det tredje har vi vist at det er betydelige forskjeller både innen elitegruppene og i befolkningen i holdningene til disse spørsmålene. Våre funn bekrefter at det er en ganske fragmentert beslutningselite i Norge (Gulbrandsen et al 2002). I eliten er skepsisen mot privatisering og ønsket om politisk styring sterkest blant kirkens ledere og ledere i kulturinstitusjoner, mens næringslivsledere i offentlig og privat virksomhet plasserer seg på den motsatte ytterkant. Næringslivseliten er med andre ord mindre på linje med befolkningens oppfatninger enn det kirkelederne er. Moderniseringseliten finner vi i næringslivet, mens tradisjonalistene står sterkere blant kirkens og kulturlivets eliter.

For det fjerde kan variasjonene i holdninger i befolkningen og eliten først og fremst føres tilbake til politisk-kulturelle faktorer. Om man plasserer seg på høyre eller venstresiden i det politiske landskapet er den viktigste enkeltfaktoren for å fange opp variasjoner i holdninger til privatisering og politisk styring i befolkningen og blant eliten. Politisk-ideologiske identiteter farger i særlig grad holdninger til privatisering. Vi har også vist at det demografiske perspektivet gir en forklaringskraft, selv om denne ikke er sterk, noe som er i samsvar med tidligere analyser av forvaltningsdata (Lægneid og Olsen 1978, Egeberg 1989). Både i befolkningen og blant lederne er det en langt større skepsis til privatisering og nedbygging av offentlig sektor blant kvinner enn blant menn, noe som kan skyldes ulik yrkesmessig forankring. Den eldre del av befolkningen er mer positiv til politisk styring av fristilte selskaper enn yngre, noe som kan vise forskjeller i erfaringer mellom generasjoner. Det samme er tilfelle for folk med lavere utdanning blant lederne og i befolkningen.

Endelig er det en klar effekt av sektortilknytning i den forstand at folk som arbeider i offentlig sektor er mest kritisk til privatisering og nedbygging av offentlig sektor. De er også signifikant mer positive til sterkere politisk styring av fristilte selskaper. Men det er verdt å merke seg at det også er trekk av kryssende skillelinjer her. Noen offentlige eliter, som offentlige selskapsledere, er positive til privatisering og mindre styring, mens noen private grupper, som ledere i private kulturinstitusjoner og arbeidstakerorganisasjoner er sterkt mot privatisering og mindre styring. Vi har ikke her undersøkt betydningen av flere strukturelle variable enn sektortilknytning. Men andre studier viser at elitene i sentralforvaltningen er mer positive til nyere reformer enn fotfolket (Christensen og Lægneid 1998).

Denne analysen har vist at variasjoner både i eliten og blant folk flest i synet på privatisering og politisk styring er sammensatt og kan ikke føres tilbake til ett sett av forklaringsfaktorer. Både strukturell plassering, demografisk bakgrunn og ikke minst politisk tilhørighet påvirker holdninger til stat og marked. Siden de to spørsmålene som analyseres har vært svært ideologisk betente, så er det naturlig at den sterkeste forklaringsvariabelen er plassering på høyre-venstre dimensjonen, noe som medfører at de politisk-institusjonelle variablene er viktigst for å forklare variasjoner i holdninger til politisk styring av fristilte offentlige selskaper og til privatisering og nedbygging av offentlig sektor. Det må imidlertid også tas forbehold om kausalitetsretningen. Vår antakelse er at politiske aktiviteter

og partipolitiske tilknytning påvirker holdninger til privatisering og politisk styring. Men det kan også tenkes at hvilke holdninger man har til disse spørsmålene påvirker stemmegivningen. Slike uklare årsaksretninger og gjensidig påvirkende prosesser er vanskelig å avklare gjennom surveydata (Huseby 2000).

## Referanser

- AAD (2002). «Kontrakter som styringsmiddel.» Rapport. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Aberbach, J.D. og T. Christensen (2001). Radical reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunities, and Rational Actors. *Public Administration*, 79 (2): 404–422.
- Aucoin, P. (1990). «Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums». *Governance*, 3 (2): 115–137.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot og P. Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London og New York: Routledge.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- \_\_\_\_\_ (2001a). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. London: Ashgate.
- \_\_\_\_\_ (2001b). «The effects of contractualism and devolution on political control». *Public Management Review*, 3 (1):73–94.
- \_\_\_\_\_ (2002a). «New Public Management – Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens». *Journal of Political Philosophy*, 10(3):267–296.
- \_\_\_\_\_ (2002b). *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- \_\_\_\_\_ (2002c). «Trust in Government – the relative importance of service satisfaction, political factors and demography». Paper presentert på EGPA-konferanse, Potsdam, 4–7 september. Også trykt som notat nr. 18, Bergen: Rokkansenteret.
- \_\_\_\_\_ (2003a). «Coping with Modern Leadership Roles – the Problematic Redefinition of Public Companies». *Public Administration* (kommer).
- \_\_\_\_\_ (2003b). «Administrative Reform Policy: Challenges of Turning Symbols Into Practice». *Public Organization Review* (kommer).
- Christensen, T., P. Læg Reid og L. Wise (2002). «Transforming Administrative Policy». *Public Administration*, 80 (1):153–170.
- Edelman, M. (1971). *Politics as symbolic action*. New York: Academic Press.
- Egeberg, M. (1989). «Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?» I M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Goodin, R.E. (1999). Accountability – Elections as One Form. I R.Rose (red.), *The International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Gulbrandsen, T. et al. (2002). *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grøndahl, Ø.S. (1995). Partienes styringspolitikk. I Ø.S. Grøndahl og T. Grønlie (red.) *Fristillingens grenser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grøndahl, Ø.S. og T. Grønlie (red.) (1995). *Fristillingens grenser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T. (1998). «Drømmen om en konkurranseilpasset stat». I T. Grønlie og P. Selle (red.) *Ein Stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- \_\_\_\_\_ (2001). «Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift». I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.) *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønlie, T. og P. Selle (red.) (1998). *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Gulick, L. (1937). «Notes on the Theory of Organization». I L.Gulick og L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Hoel, G. (2002). Politisk styring og forretningsmessig frihet. Organiseringen av det statlige eierskap som forvaltningspolitisk debatt i perioden 1988–2001. Hovedoppgave. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.



- Holt, B.A. og J.T. Prangerød (2001). Lederskapsundersøkelsen 2000. Dokumentasjonsrapport. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Huseby, M.M. (2000). Government performance and political support. A study of how evaluations of economic performance, social policy and environmental protection influence the popular assessment of the political system. Trondheim: Department of Sociology and Political Science.
- Ingelhart, R. (1977). *The Silent Revolution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lafferty, W. (1986) «Den sosialdemokratiske staten». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3 (1): 23–37.
- \_\_\_\_\_. (1989) The Notion of a Public-sector Class. Paper presentert på IPSA-konferanse om «Modernization of the Public Sector». Oslo, August 24–26.
- Lafferty, W. og O. Knutsen (1984) «Leftist and Rightist Ideology in a Social Democratic State: An Analysis of Norway in the Midst of the Conservative Resurgence». *British Journal of Political Science*, 14 (3):345–367.
- Læg Reid, P. (1989). «Personalressurser og identifikasjoner». I J.P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk*. Oslo: TANO.
- \_\_\_\_\_. (1993). Opinion og offentlig sektor. I P. Læg Reid og J.P. Olsen (red.) *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Læg Reid, P. og J.P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. og P. G. Roness (1998). Frå einskap til mangfald – eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga. I T. Grønlie og P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- March, J.G. og H.A. Simons (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Seremony». *American Journal of Sociology*, 83: 340–363.
- NSD (2001). «Fråfallsanalyse for Medborgarundersøking 2001». Notat. Bergen: NSD.
- Olsen, J.P. (1992). «Analyzing Institutional Dynamics». *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 2: 247–271.
- \_\_\_\_\_. (1996). «Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?». I J.P. Olsen og B.G. Peters (red.), *Lessons from Experience*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pfeffer, J. (1983). «Organizational Demography». I J.L. Cummings og B.M. Staw (red.) *Research in Organizational Behavior*. Vol. 5. San Francisco: JAI Press.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rolland, V.W. (2002). «Omfang av statsforvaltningen». Notat. Bergen: Rokkansenteret.
- Røvik, K. A. (1996). Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. I B. Czarniawska og G. Sevon (red.), *Translating Organizational Change*. New York: De Gruyter.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (2001). «National, Intenational and Transnational Conctruction of New Public Management». I T. Christensen og P. Læg Reid (red.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. London: Ashgate.
- Self, P. (2000). *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St. Martin's Press.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan.
- St.meld.nr. 3 (2001–2002). Statens kapitalregnskap. Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2001–2002). Et mindre og bedre statlig eierskap. Nærings- og handelsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002–2003). Statsbudsjettet (gul bok). Finansdepartementet.
- Statskonsult (1998). «I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis». Oslo: Statskonsult. Rapport no. 18.
- Stene, Ø. (2001). «Fra ide til konsept og administrativ reform.» Bergen: LOS-senteret, rapport 0115.
- Weaver, B. K. og B. A. Rockman (1993). Assessing the Effects of Institutions. I R. K. Weaver og B. A. Rockman (red.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

- Wik, M.H. (2001). «Verdier og tilknytningsformer.» Bergen: LOS-senteret, rapport 0106.
- Zuna, H. R. (2001). The Effects of Corporatisation on Political Control. I T.Christensen og P. Læg Reid (red.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Aardal, B. (1999). *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget.
- Aardal, B. Og H. Valen (1989). *Velgere, partier og politisk avstand*. Sosiale og økonomiske studier, 69. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Rapport.

## Vedlegg

### Fordeling på uavhengige variabler

	Lederskapsundersøkelsen	Medborgerundersøkelsen
Alder	Kontinuerlig 28–78 år N=1707, missing=3	Under 30 år 19% 30–39 år 21% 40–49 år 22% 50–59 år 19% 60 år og over 20% N=2297
Kjønn	Mann 82% Kvinne 18% N=1710	Mann: 49% Kvinne: 51% N=2297
Høyeste utdanning	Grunnskole 1% Videregående skole: 1% 1 år etter obl. skole: 1% 2–3 år etter obl. skole: 7% Univ./høgskole 1–2 år: 6% Univ./høgskole 3–4 år: 22% Univ./høgskole 5–6 år: 50% Forskernivå 13% N=1709	Grunnskole: 5% Framhaldskole: 7% Ungdomsskole: 4% Realskole: 4% Yrkesskole: 13% Eksamen artium: 9% Fagbrev el.l.: 18% Univ./høgskole under 1 år: 3% Univ./høgskole 1–2 år: 17% Univ./høgskole 3–4 år: 11% N=2261, missing=36
Tillitsvalgt eller ansatt i offentlig sektor	Ja: 54% Nei 46% N=1710	
Ansatt i offentlig sektor	Ja: 42% Nei: 58% N=1710	Ja: 32% Nei: 64% N=2297
Parti stemt på ved stortingsvalg	RV/NKP: 2% SV: 8% AP: 34% V: 8% KrF: 10% SP: 4% H: 33% FrP: 1% N=1255 Missing= 455	

	Lederskapsundersøkelsen	Medborgerundersøkelsen
I politikken er det gjerne snakk om «venstresiden» og «høyresiden». Hvor vil du sånn generelt plassere deg selv på denne skalaen?		0 Helt til høyre 2% 1 4% 2 11% 3 14% 4 10% 5 26% 6 11% 7 11% 8 7% 9 3% 10 Helt til venstre 1% N= 2200, Missing: 97
Medlem av politisk parti	Ja: 23% Nei: 77% N=1520, Missing: 190	Ja: 10% Nei: 90% N=2297
Hvor viktig vil di si at politikk er i livet ditt?		0 Ikke viktig i det hele tatt 5% 1 5% 2 10% 3 13% 4 13% 5 24% 6 11% 7 10% 8 7% 9 2% 10 Svært viktig 2%
I sin alminnelighet, hvor interessert er du i politikk?		Meget interessert 10% Ganske interessert 49% Ikke særlig interessert 38% Ikke interessert i det hele tatt 4% N=2281, missing = 6
I det store og hele er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge?		Meget fornøyd 4% Ganske fornøyd 70% Ikke særlig fornøyd 23% Ikke fornøyd i det hele tatt 4% N=2168, missing =111

## NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkan.uib.no](mailto:post@rokkan.uib.no), <http://www.rokkansenteret.uib.no>

### NR

#### 2003

**1-2003** *Tom Christensen og Per Læg Reid:* «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.

#### 2002

**31-2002** *Hjørdis Grove:* «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.

**30-2002** *Jacob Aars:* «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.

**29-2002** *Dag Arne Christensen og Jacob Aars:* «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.

**28-2002** *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland:* «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.

**27-2002** *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås:* «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.

**26-2002** *Dag Arne Christensen:* «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.

**25-2002** *Knut Grove:* «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.

**24-2002** *Knut Grove:* «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.

**23-2002** *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars:* «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.

**22-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.

**21-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.

**20-2002** *Augustín José Menéndez m.fl.:* «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.

**19-2002** *Marit Tjomsland:* «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.

**18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.

**17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson:* «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.

**16-2002** *Ivar Bleiklie:* «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.

- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002** *Atle Møen:* «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002** *Johannes Hjellbrekke:* «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002** *Nina Berven:* «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. . The Globalization Program.
- 11-2002** *Knut Helland:*« Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik:* «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002** *Kristin Strømsnes:* «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland:* «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud:* «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås:* «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen:* «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen:* «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.