

27. 05 2004

# Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere?

Rune J. Sørensen

Handelshøyskolen BI  
Postboks 580, 1301 Sandvika  
E-post: [rune.sorensen@bi.no](mailto:rune.sorensen@bi.no)

For publisering i *Tidsskrift for Samfunnsforskning*

Keywords: Privatization, public sector reform, party competition

Lars Chr. Monkerud har bidratt med viktig forskningsassistanse ved utarbeidelsen av manuskriptet. Han har bidratt med verdifulle innholdsmessige kommentarer, tilrettelegging og analyse av komplekse data og redaksjonell bistand. Stine Ludvigsen har bidratt med god redaksjonell hjelp. Tidsskriftets to fagkonsulenter har gitt verdifulle og kritiske kommentarer som har stimulert meg til en grundig omarbeiding av et tidligere manuskript.

Artikkelen er skrevet som en del av prosjektet "Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor. Rettighetskommunen, minimumskommunen, bestillerkommunen og storkommunen" under *Forskning for fornyelse av offentlig sektor*, FIFOS, Norges forskningsråd.

## **Sammendrag**

*Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere?*

Markedsreformer har fått større gjennomslag i offentlig sektor, ikke minst i kommunal tjenesteproduksjon. Tradisjonell forvaltningsorganisering har på flere områder blitt erstattet av modeller med fritt brukervalg, anbudskonkurranser og bruk av private tjenesteprodusenter. Artikkelen diskuterer tre forklaringer på disse reformene. Elitismeforklaringen hevder at reformene avspeiler en nyliberal mote som har fått fotfeste i politiske og administrative eliter. Tesen om velferdskoalisjonen argumenterer for at offentlig ansatte og trygdede er motstandere av reformer, og at gruppens størrelse ofte blokkerer effektivitetsfremmende reformer. Den tredje forklaringen er partienes konkurranse om velgeroppslutning, noe som gir velgerflertallet avgjørende innflytelse på omfanget av markedsreformer.

Artikkelen analyserer et omfattende datamateriale om velgernes og folkevalgtes syn på markedsreformer. Resultatene gir lite støtte til elitismemodellen, særlig når det gjelder å forklare reformenes politiske overlevelsessevne. Velferdskoalisjonens interesser og velgeratferd har en vesentlig betydning. Partikonkurransen formes i atskillig grad av konflikter mellom ansatte i offentlig og privat sektor, og konkurransen om velgeroppslutning betyr også at partivalget har vesentlig betydning for omfanget av markedsreformene.

## **Abstract**

*Market reforms in the public sector: Elitistic fashion, welfare coalition's opposition or voter influence by means of party competition?*

Like other countries, Norway has introduced various forms of market mechanisms to the public sector, particularly at the local government level. Users of public services are allowed more choice opportunities, and public services are more often provided by private firms and organizations, sometimes in conjunction with competitive bidding. The theoretical literature offers (at least) three perspectives on these changes of public institutions. Market reforms flourish due to neoliberal fashions adopted by political and administrative elites; reform activity is relatively modest due to an influential (welfare) coalition comprising public employees and recipients of government grants; the extent of reforms is an expression of party competition and voter preferences. Reforms should therefore be understood as an expression of broad electoral influences.

The article explores these hypotheses using extensive datasets on attitude and behaviour of voters, elected politicians and top administrators. The elitist interpretation receive meagre support, at least as a general explanatory model. Party competition appears to be more compatible with the empirical evidence presented. The interests and voting behavior of the welfare coalition – particularly public sector employees - play a decisive role in shaping the outcome of party competition.

## Innledning

Norge ble inntil midt på 1990-tallet oppfattet som en forsiktig reformator av offentlig virksomhet (Olsen 1996). I løpet av det seneste tiåret kan det se ut som om nølingen er avløst av en sterkere reformiver. En ny type reformer er satt på dagsorden – introduksjon av private tilbydere, brukervalg og konkurranse i de sentrale velferdstjenestene utdanning, helse og omsorg.<sup>1</sup> Det er faglig uenighet om hvordan disse reformene virker, og det er ulike syn på hvorfor de nye styringsideene har fått gjennomslag.

Litteraturen foreslår tre ulike forklaringer på slike markedsreformer. Den første er tesen om elitistiske reformer. Utgangspunktet er at "New Public Management" har fått *stort gjennomslag* til tross for manglende dokumentasjon av tiltakenes effekter. Forklaringen er at reformene ligger i den politiske og administrative elitens virkelighetsforståelse og målsettinger. Et nyliberalt paradigme har erobret det ideologiske hegemoni, slik at samme type reformer har fått gjennomslag i forskjellige land og på mange samfunnsområder. Denne forklaringen har hatt atskillig appell i statsvitenskapelige miljøer. Den andre forklaringen er tesen om interessegruppers dominans. Her er utgangspunktet at et godt utformet system med konkurranse bidrar til høyere effektivitet og bedre kvalitet i de offentlige tjenestene. Et offentlig eid monopol er derfor ikke nødvendig for å ivareta folkevalgt styring og sørge for likhet i tilgangen på offentlige tjenester. I politisk økonomi er spørsmålet hvorfor konkurranse brukes såpass *lite* i offentlig sektor. Forklaringen er at interessegrupper – særlig offentlig ansatte - har politisk makt til å blokkere reformene. Det tredje alternativet er partikonkurransemodellen som tolker reformene som et uttrykk for velgerflertallets ønsker. Partikonkurransen blokkerer dermed for en elitistisk reformpolitikk, og hindrer dessuten at små velgergrupper får gjennomslag for sine interesser. Fordi partikonkurransen er en grunnleggende del av velgerkontrollen i et representativt demokrati er det påfallende at denne forklaringsmodellen har fått lite oppmerksomhet.

---

<sup>1</sup> Jeg bruker for enkelhets skyld betegnelsene markedsreformer og privatisering om alle disse fenomenene.

Artikkelen tester disse forklaringene ved å analysere data om befolkningens, politikernes og administratorers syn på privatisering, konkurranse og brukervalg i offentlig sektor. I neste avsnitt diskuteres elitismeforklaringen i større detalj, og jeg tester noen empiriske implikasjoner av denne. Dernest drøftes en variant av forklaringen om interessegruppers innflytelse, tesen om velferdskoalisjonens kapasitet til å blokkere markedsreformer. Til slutt drøftes partikonkurransens betydning for reformene. Her presenteres empirisk materiale som kan belyse velgernes innflytelse gjennom prospektiv og retroprospektiv stemmegivning, de såkalte mandat- og sanksjonsmodellene.

## Markedsreformer – et motedrevet eliteprosjekt?

At markedsreformer i Norge skal ha sitt opphav i befolkningen virker umiddelbart lite trolig. For de fleste velgere er det vanskelig å vite hvordan forskjellige modeller for offentlig tjenesteyting kan virke. Velgerne bedømmer behovet for reformer ut fra direkte observerbare resultater av offentlig politikk. Så lenge det er god tilgjengelighet og tilfredsstillende kvalitet ved offentlige tjenester, vil vi forvente at det ikke er noe folkekrav om å gjennomføre reformer. I Norge er tilfredsheten med offentlige tjenester gjennomgående høy, og folk med konkret brukererfaring er mer tilfredse med tjenestene enn folk som ikke har slik erfaring. Tilfredsheten med tjenestetilbudet har vært forholdsvis stabil det seneste tiåret. Vi kan observere en meget svak tendens til fallende tilfredshet, i hovedsak som følge av en noe redusert andel som er meget godt fornøyd med tjenestene (Norsk Gallup 2000).

Flere av reformene sikter mot høyere kostnadseffektivitet. Det synes ikke å være tiltagende misnøye med effektiviteten i offentlig sektor. Sammenlignende holdningsundersøkelser i perioden 1990, 1996 og 2001 viser at færre gir sin tilslutning til utsagnene ”Det sløses med penger og arbeidskraft i det offentlige” og ”Det er ikke mangel på ressurser, men manglende utnyttelse av ressursene som er det virkelige problemet i offentlig sektor” (Møller 2001).

Folk har dessuten høy grad av tillit til det politiske systemet. Tilliten til de folkevalgte organene er høyere i Norge enn i de fleste andre vestlige land. Sammenlignende holdningsundersøkelser fra 1982, 1990 og 1996 viser en høy tillit til offentlig virksomhet (Listhaug 2000): Folks tillit til Stortinget, embetsverket og politiet er noenlunde stabil, tilliten til kirken og rettsvesenet er noe svekket, mens tilliten til forsvaret er styrket.

Hvorfor har så markedsreformer blitt gjennomført i offentlig virksomhet? En mulighet er at de vil gi enda bedre resultater enn dagens organisering – lavere kostnader, bedre kvalitet og enda høyere tilfredshet. Elitismetilhengerne forkaster denne muligheten; de hevder at markedsreformene ikke har dokumenterte effekter. De positive effektene er noe som forutsettes (Olsen 1996:196). Forkjemperne for såkalt ”New Public Management” har ikke dokumentert at reformene virker etter sin hensikt (Pollitt og Bouckaert 2000:132). Christensen og Læg Reid (2001: 90-93) hevder at det er noe...

*...paradoksalt at en reform som i så stor grad bygger sin legitimitet på resultatfokusering, i så liten grad er blitt utsatt for systematiske empiriske studier av sin egen resultatoppnåelse. [I den grad man har evaluert effekter har undersøkelsene gjerne hatt en] snever økonomisk orientering, uten å regne inn transaksjonskostnader eller negative sideeffekter i form av økte sosiale og andre negative effekter, f.eks. økt arbeidsløshet når monopolene blir bygget ned”.*

Reformene sees også som en trussel mot demokratisk kontroll og politisk ansvar (se eksempelvis intervju med Selle (*Stat og styring*, nr 1, 2003:3-5; Christensen og Læg Reid 2001:67, 91; for motsatt tolkning se Grønnegård Christensen og Pallesen 2001b).<sup>2</sup> Styringsfilosofien svekker mulighetene for løpende politisk styring, både fordi reformene løser opp og fragmenterer den politiske organisasjonen (for eksempel uavhengige statlige tilsyn), og fordi de begrenser mulighetene for folkevalgte til å ivareta sin ombudsrolle gjennom å engasjere seg i enkeltsaker. I annen sammenheng har vi vist at kostnadseffektivitet er et viktig moment når folkevalgte og administratorer går inn for

---

<sup>2</sup> New Public Management blir derfor en type reform som påtvinges samfunnsområder der markedsregimet ikke nødvendigvis passer. Den daglige virksomhet i de offentlige organisasjonene ”dekobles” fra reformene, og de ansatte får et kynisk eller defensivt syn på reformene. Slik blir modernisering en symbolpolitisk eksersis uten reelle konsekvenser – i alle fall ikke positive konsekvenser - for selve tjenesteytingen.

reformer. Men beslutningstakerne tillegger også tjenestekvalitet og demokratisk styring stor vekt (Sørensen og Bay 2002), slik at det knapt er grunnlag for å beskrive reformene som ”endimensjonale”.

Elitismeforklaringen ser markedsreformer som et motefenomen. Reformideer skapes i ”motehusene” OECD og Verdensbanken, og *management fads* à la New Public Management adopteres av sentrale politiske og administrative eliter. Disse sprer igjen budskapet til nye miljøer, samfunnsområder og land (se f.eks. Christensen og Lægread 2001:92).<sup>3</sup> Internasjonalt gir Pollitt og Bouckaert (2000:147) en slik tolkning av reformene:

*...few of the specific reforms appear to have been undertaken in direct response to 'public opinion' – although some such rationale has quite often been claimed. Privatization, the introduction of market mechanisms, downsizing and the promotion of performance indicator systems are the product of elite, not popular agendas (even if public opinion has subsequently accepted some of these innovations and begun to make use of them).*

*Fører markedsreformer til et holdningsmessig backlash?*

En ting er å hevde at markedsreformer har et idémessig opphav i politiske og administrative eliter. Det er vanskelig å forestille seg at det skal oppstå spontane krav blant de alminnelige velgerne om sofistikerte reformer, eksempelvis brukervalg kombinert med offentlig stykkprisfinansiering. Men elitismeforkjemperne går lenger enn å hevde at reformene har sitt utspring i trendskapende makteliter – de impliserer at slike reformer vanskelig kan oppnå langsiktig oppslutning fordi effektene gjennomgående er *negative*. Hvis de politiske elitene er forført av internasjonale motebølger vil de negative

---

<sup>3</sup> En kan ikke trekke konklusjoner om reformenes effekter ut fra hvilke ideologiske, politiske og andre drivkrefter som ligger bak. For eksempel: For å vite om anbudskonkurranse av renovasjonstjenester gir høyere kostnadseffektivitet enn tjenesteproduksjon i offentlig regi, må en undersøke dette konkret. Selv om konkurranseutsetting er et produkt av blind adopsjon av internasjonale moter og bare er et uttrykk for et ønske om å fremstå som ”moderne”, kan det tenkes at konkurranse gir en bedre tjeneste enn monopolorganisering. Som generell modell for valg av styringsmodeller må vi tro at også valget av de tradisjonelle løsningene er et uttrykk for sin tids mote (Hood 1998: 194-5). Den weberianske modellen var sin tids modernisme, med tiltro til sentral kontroll, standardisering og storskaladrift i homogene og stabile omgivelser. Når privatisering og konkurranse tolkes som en liberalistisk mote, bør den eksisterende forvaltningsmodellen tolkes som gårsdagens kollektivistiske og storindustrielle ”management fad”.

sidevirkningene vise seg, og velgerflertallet vil ”slå tilbake” mot de nyliberale yppersteprestene. Vi kan få et opinionsmessig ”backlash”, noe enkelte observatører mener har skjedd i New Zealand (Halligan 1997:40-41). En første empirisk test er derfor å kartlegge norske velgeres syn på privatisering de seneste 15 årene.

Vi presenterer holdningsdata om en serie av offentlige tjenester. Ett område er der det er lange tradisjoner for bruk av private tjenesteprodusenter, eksempelvis barnehager, allmennleger og innenfor kommunens tekniske tjenester (renovasjon, snørydding). I helse- og omsorgssektoren har det vært lite innslag av private virksomheter, og utdanningssektoren har vært fullstendig dominert av offentlig eid virksomhet. En tredje kategori er de sektorer som har vært igjennom reformer, slik som tele- og postsektoren. Våre holdningsdata dekker alle disse områdene. For å følge opinionen over tid, har vi fått stilt likelydende spørsmål til fire representative befolkningsutvalg i perioden 1988-2003. Merk at respondentene oppgir hvilke endringer som er ønskelige ut fra dagens situasjon – spørsmålet gjaldt ønskeligheten av ”... en større grad av slik privatisering enn i dag...” (se Appendiks). I den grad det gjennomføres omfattende privatiseringer vil vi derfor forvente *avtagende* støtte til markedsreformer. Figur 1 viser svarfordelingen for de utvalgte sektorene.

Figur 1 her

Figuren viser en generell dreining i favør av mer privatisering (se også indeksberegning i tabell 4). I tråd med forventningene er folk mest positive til privatisering der hvor privat virksomhet allerede tilbyr tjenester (barnehager, renovasjon), og de er mer negative der hvor det kun har vært lite innslag av private tilbud (for eksempel utdanningssektoren). Mønsteret er i samsvar med sammenlignende holdningsundersøkelser i 1996 og 2001 (Møller 2001).<sup>5</sup> Men også der hvor privat sektor nesten har vært fraværende vokser tilslutningen til bruk av private virksomheter. Grunnskolen er et treffende eksempel. I

---

<sup>5</sup> Det er nærliggende å tro at dette skyldes en mer positiv holdning til private virksomheter og en mer kritisk holdning til effektiviteten i offentlig virksomhet. Møller (2001:88) presenterer sammenlignbare

figur 1 vises også utviklingen i holdningene til privatisering på et område som har gjennomgått radikale reformer - post- og telesektoren. Her er det fortsatt høy og økende oppslutning om bruk av private bedrifter. Også for brannvesen er tiltroen til privatisering økende i hele perioden.

Finnes det belegg for tesen om et opinionsmessig ”backlash” etter privatiseringsreformer? En tolkning er at folk gir mindre tilslutning til reformer fordi resultatene anses som uheldige eller dårligere enn forventet. Men vi kan også forvente mindre støtte til ytterligere privatisering på de felter som det er gjennomført store reformer rett og slett fordi folk nå mener at det har gått langt nok, ikke fordi folk reagerer negativt på reformene.

I pleie- og omsorgssektoren har en håndfull kommuner benyttet anbuds konkurranse for å tildele oppdrag for drift av alders- og sykehjem, og også private bedrifter står for driften av disse (Bogen 2002). Hovedmønsteret i figur 1 tyder på økt støtte til mer privatisering. Men det er en viss reduksjon i oppslutningen om ytterligere reformer fra 2001 til 2003 på områdene helse, eldreomsorg, utdanning og pensjoner. Det foreligger også intervjumateriale fra 1999, 2001 og 2003 der respondentene vurderte om det ”bør åpnes for konkurranse fra private bedrifter for å løse oppgavene innen pleie- og omsorgssektoren” (Ekelberg og Thompson 2003). Det er langt flere som oppgir at konkurranse fra private bedrifter bør brukes ”i større grad” enn de som svarer ”i mindre grad”. Men en avtakende prosentandel svarer ”i større grad”: i 1999: 58%, i 2001: 56 % og i 2003: 46 %. Også i barnehagesektoren er velgernes støtte til private tilbud noe avtagende. Den generelt positive holdningen til private tilbud kan skyldes mangel på offentlige barnehageplasser. Men private barnehager mottar lavere offentlige tilskudd og har hatt høyere forelderbetaling, og trolig vektlegges dette sterkere nå når dekningsgraden har økt. Generelt tyder svarene på økende støtte til mer privatisering, men med et visst forbehold for utviklingen de aller siste årene.

---

holdningsundersøkelser i 1990, 1996 og 2001. Noe overraskende viser dette materialet at velgerne var mer positive til effektiviteten i offentlig sektor i 2001 enn i 1990.



### *Er makteliten mer reformvennlig enn velgerne?*

Ut fra elitemodellen kan en argumentere for at forskyvningen i opinionen skyldes endrede oppfatninger i makteliten, og at eliten påvirker velgernes oppfatninger i favør av konkurranse og privatisering. Opinionsforskningen gir noe støtte til dette. Saglie (1996) gir en oversikt over dette feltet, og presenterer en analyse om norsk alkoholpolitikk. Han finner støtte for en gjensidig påvirkning mellom opinion og politikk; opinionen influerer politikkkutforming, men blir også formet av denne. Tilsvarende studerer Holmberg (1997) velgernes og politikernes plasseringer på høyre - venstre dimensjonen. Det er noe større samsvar mellom partienes og velgernes holdninger på spørsmål knyttet til høyre - venstre aksene. Holmberg finner at opinionsdannelsen ofte - men ikke alltid - er drevet frem av nye eliteholdninger. Svenske politikere søker oftest velgertilslutning ved å foreslå og gjennomføre politikk som de selv har definert og markedsført (Holmberg 1997:281).

Hvis endringene i opinionen (figur 1) er drevet frem av endringer i politikernes holdninger er det i tråd med elitismetesen. I så fall vil vi forvente at de folkevalgte gjennomgående har *mer* privatiseringsvennlige holdninger enn velgerne. Christensen og Lægneid (2003:390-391) forventer at markedsreformene har støtte i makteliten fordi det "... er vanskeligere å manipulere folket gjennom å formidle virkelighetsoppfatninger og meninger enn å overbevise hverandre med oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger ...". De søker derfor støtte for elitismetesen ved å sammenligne velgerholdninger med maktelitens syn på privatisering og fristilling. De utnytter Makt- og demokratiutredningens "Medborgerundersøkelse" (2001) og "Lederskapsundersøkelse" (2000, se Gulbrandsen m.fl. 2002). Holdningene til privatisering er målt ved at respondentene har sagt seg enig eller uenig i påstanden "I Norge bør man vektlegge mer privatisering og en mindre offentlig sektor". Merk at påstanden *forutsetter* at privatisering medfører en mindre offentlig sektor, det vil si at staten og/eller kommunene selger offentlig eide bedrifter, reduserer omfanget av skattefinansierte tjenestetilbud eller reduserer de skattefinansierte overføringene til private (støtteordninger, trygder og pensjoner). Andre privatiseringsformer som anbudskonkurranse, bruk av private produsenter og fritt valg av tjenesteprodusenter har

ikke nødvendigvis konsekvenser for omfanget av offentlig finansierte tjenestetilbud. Når vi betrakter eliten under ett oppgir 62 prosent at de er helt eller delvis enige i at man bør "...vektlegge mer privatisering og en mindre offentlig sektor", mens 52 prosent av velgerne sier seg helt eller delvis enige. Tilsynelatende viser materialet en stor tilslutning til privatisering, og at elitene er mer positive til privatisering enn befolkningen (se Christensen og Læg Reid 2003:406). Mer her er det minst tre måleproblemer. Det første er såkalt "ja-svaring". Respondentene tenderer til å si seg enig heller enn uenig i påstander, og denne tendensen er normalt sterkere i befolkningsundersøkelser enn i eliteundersøkelser. Dette trekker opinionen mest i retning av privatiseringsvennlige holdninger, noe som gjør det mer krevende for Christensen og Læg Reid å finne støtte for sin hypotese. Men en annen feilkilde er at befolkningsundersøkelsen benytter en svarkategori "verken enig eller uenig", og den er ikke med i eliteundersøkelsen. Selv om vi korrigerer for dette er velgerne noe mer skeptiske til privatisering enn elitegruppen som helhet.<sup>6</sup>

Den viktigste feilkilden er avgrensningen av "eliten". Lederskapsundersøkelsen omfattet en rekke typer av ledere, eksempelvis ledere i statlig forvaltning, i private og statlig eide bedrifter, i samvirkeorganisasjoner og frivillige organisasjoner, og i kultur- og utdanningsinstitusjoner (Holth og Prangerød 2001). I et demokratisk perspektiv er det samsvaret i holdninger mellom velgere og deres representanter som teller mest. Det er de folkevalgte på Stortinget og politikerne i regjeringen som treffer beslutninger om privatisering, gjerne på bakgrunn av råd fra ansatte i sentraladministrasjonen. Christensen og Læg Reid dokumenterer ikke at de øvrige medlemmer av "eliten" øver avgjørende innflytelse på reformene. Materialet viser at velgerne er gjennomgående noe *mer* "privatiseringsivrige" enn de nasjonale politikerne, mens ansatte i statlig

---

<sup>6</sup> Dette kommer frem ved å sammenligne tabell 1 og 5 hos Christensen og Læg Reid (2003), spesielt svarfordelingen for påstanden "*I Norge bør man vektlegge mer privatisering og en mindre offentlig sektor*". Ser vi på andelen helt og delvis enige relativt til helt og delvis uenige (oddsforholdet) er denne 1,32 for velgerne, som betyr at det er en betydelig overvekt som er enige i påstanden. For elitegruppen samlet er oddsen 1,63, og det innebærer at eliten er mer positiv enn velgerne til privatisering og en mindre offentlig sektor. Ser vi på ansatte i sentraladministrasjonen er oddsen 1,13, mens den for politikerne (sp. Stortinget) er 0,55. Velgerne er med andre ord mer privatiseringspositive enn disse gruppene.

sentralforvaltning er omtrent like enige i privatiseringsreformer som befolkningen (som også er i samsvar med Christensen og Læg Reid 2003:396-7).

For å studere om folkevalgte ligger holdningsmessig ”foran” opinionen har vi utformet et betydelig mer nyansert måleinstrument. I våre spørsmålsformuleringer spørres det ikke om holdningen til ”mer privatisering og en mindre offentlig sektor”. Vi har identifisert tre spesifikke typer av reformer: bruk av private organisasjoner/private bedrifter, bruk av anbudskonkurranser og innføring av fritt brukervalg. Hver av disse organisasjonsformene kan tenkes benyttet på ulike offentlige oppgaver, noe som gjør det mulig å få frem ulike dimensjoner ved reformene. Vi minimaliserer tendenser til ja-svaring ved å unngå påstandsformuleringer. Respondentene angir rett og slett hvilken type av organisering som de mener bør benyttes. Spørsmålene og svaralternativene er forøvrig identiske for de ulike kategoriene respondenter (se Appendiks). Vi har kartlagt holdningene til stortingsrepresentanter, et stort utvalg av kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter, administrasjonssjefer i kommunene, og kan sammenholde dette med svarfordelinger i flere representative befolkningsundersøkelser. Tabell 1 viser holdningene til bruk av private organisasjoner / private produsenter i offentlig tjenesteyting, og vi rapporterer svarfordelinger for velgere, kommunale rådmenn og lokalpolitikere. Tabell 2 viser en tilsvarende sammenligning for velgere, rådmenn og stortingsrepresentanter, og her har respondentene gitt sin vurdering av anbudskonkurranser og fritt brukervalg på ulike områder.

Tabell 1 og 2 omtrent her

Tabell 1 viser at velgerne i mindre grad differensierer mellom tjenester enn folkevalgte og administratorer, noe som trolig skyldes ulikt kunnskapsnivå i de to gruppene. Velgerne er mer positive til bruk av private på skole- og sykehussektoren, mens lokalpolitikerne er mest positive til privat drift av barnehager og innenfor renovasjonssektoren. Det er ingen vesentlig forskjell mellom velgere og lokalpolitikere når det gjelder bruk av private innenfor alders- og sykehjem og videregående opplæring.

Brukervalg kombinert med offentlig stykkprisfinansiering har de seneste årene fått større anvendelse i helse-, omsorgs- og utdanningssektorene. I tabell 2 presenteres holdningene til brukervalg blant velgere, lokal- og rikspolitikere. Med unntak av grunnskolen ser vi at brukervalg vurderes positivt av alle grupper, men også her skiller de folkevalgte og rådmenn seg ut ved en sterkere differensiering mellom ulike tjenester. Muligens lar allmennheten seg forføre av betegnelsen ”frihet til å velge”, noe som (delvis) kan forklare at velgerne er mer positive til valgfrihet enn lokalpolitikere og stortingspolitikere. Holdningsundersøkelser tyder også at folk oppfatter sin brukerrolle som viktigere enn borgerrollen i forhold til mange offentlige tjenester, og mange vil ha individuelt tilpassede tjenester (Pettersen og Rose 1997).

Tabell 2 viser også holdningene til anbudskonkurranser, og mønsteret her er mindre entydig. Dette skyldes blant annet de holdningsmessige endringer over tid og ulike syn blant lokal- og rikspolitikere. Stortingspolitikerne er eksempelvis mest positive til konkurranse innenfor alders- og sykehjem, lokalpolitikerne og rådmenn er mest negative, mens velgernes syn ligger et sted i mellom dette. En studie av Vabo og Stigen (2004) gir indikasjoner på at karakteristika ved administrasjonssjefen, og ikke den politiske ledelsen i kommunen, påvirker kommunens satsing på ”moderne” reformer. Ut fra dette er det interessant å se at verken tabell 1 eller 2 tyder på at rådmennenes holdninger avviker mye fra lokalpolitikernes syn. Det er imidlertid verdt å legge merke til at Stortingsrepresentantene er noe mer reformpositive enn lokalpolitikerne på alle tjenesteområder.

Det er metodeproblemer ved sammenligning av befolkningens og elitens holdninger (kunnskapsnivå, ja-svaring m.m.). Likevel er inntrykket er *ikke* at den administrative og politiske elite har mer privatiseringsvennlige holdninger enn velgerne. En god del av forskjellene kan åpenbart tilbakeføres til at folkevalgte og administrative ledere er bedre i stand til å vurdere hvor egnet ulike reformer er på ulike offentlige oppgaver. Tabellene gir liten støtte til den elitistiske tolkningen, at privatisering og konkurranse uttrykker målsettingene til en skråsikker og overivrig politisk elite stilt overfor et skeptisk publikum.

## Markedsreformer – blokkert av velferdskoalisjonen?

Økonomisk teori gir få eller ingen gode argumenter for at det offentlige selv skal produsere tjenestene og eie de tjenesteytende virksomhetene. Kontrakter med private produsenter, konkurranse om oppdrag og fritt brukervalg gir høyere kostnadseffektivitet og/eller bedre kvalitet enn gjennom et offentlig eid monopol (for oversikt over en del empiriske studier, se Domberger og Jensen 1997; Dubin og Navarro 1988; Sørensen og Dalen 2001, Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Dette står i skarp kontrast til eliteteoretikernes oppfatning. Forskerne i politisk økonomi fremhever viktigheten av å disiplinere den politiske styringen slik at samfunnet skjerms for politiske imperfeksjoner. Fristilling, privatisering og konkurranse hevdes å fremme gjennomsiktighet ("transparens") og begrense tilfeldige politiske inngrep ("eierstyring", se Shleifer og Vishny 1994; Boycko, Shleifer og Vishny 1996; Grønnegård Christensen og Pallesen 2001b). Også på dette punktet hevder den statsvitenskapelige elitesen et annet syn – at disse reformene er en trussel mot den politiske styringen.

Gitt utgangspunktet fra økonomisk teori og politisk økonomi vil vi forvente at markedsreformer er politisk attraktive. Velgerne kan tilbys høyere effektivitet og bedre kvalitet. Partier kan vinne velgeroppslutning ved å foreslå slike reformer som en del av partiprogrammet og valgkampen. Spørsmålet er derfor hvorfor det ikke gjennomføres *mer* omfattende reformprogrammer. Et nærliggende svar er at vetogrupper blokkerer effektivitetsfremmende reformer – og en av hovedkandidatene er den såkalte velferdskoalisjonen.

### *Er velferdskoalisjonens interesser forklaringen på fravær av reformer?*

Velferdskoalisjonen består av velgere som mottar inntekt fra skattefinansiert virksomhet eller fra trygder og pensjoner, mens de velgere som har sin inntekt fra markedsrettet virksomhet står utenfor koalisjonen (Lindbeck 1997; Grønnegård Christensen og Pallesen

2001a). I kraft av sin posisjon som ansatte og trygdemottakere hevdes det at medlemmer av koalisjonen er negative til privatisering, konkurranse og brukervalg i offentlig virksomhet, mens de som står utenfor koalisjonen er forkjempere for disse reformene.

I en komparativ landstudie av Campos og Esfahani (1996) finner forfatterne at jo større den offentlige sektoren er, desto mindre sannsynlig er privatisering av offentlige bedrifter. López-de-Silanes, Shleifer og Vishny (1997) har studert privatisering av kommunale tjenester i USA. De finner blant annet at andelen kommunalt ansatte har en negativ effekt på sannsynligheten for privatisering. Deres hovedtolkning er at politisk lederskap hemmer privatisering og konkurranse, mens press fra velgergrupper fremmer reformer. Christoffersen og Paldam (2002) analyserer graden av markedsorientering i danske kommuner, i hovedsak bruk av anbudskonkurranser på ulike støttetjenester og transporttjenester. De finner belegg for hypotesen om velferdskoalisjonen: Jo større den lokale velferdskoalisjon, desto mindre markedsorientering har kommunen. Rattsø og Sørensen (2003) har analysert kommunenes bruk av anbudskonkurranser på tekniske tjenester og støttetjenester.<sup>7</sup> Andelen utenfor arbeidsstyrken (hovedsakelig trygdede og pensjonister) har liten signifikant betydning for bruk av konkurranse. Men desto høyere andel av velgerne som er offentlig ansatte, jo lavere er sannsynligheten for bruk av anbudskonkurranser i norske kommuner.

#### *Er velferdskoalisjonen politisk koordinert?*

Velferdskoalisjonen har hatt en formidabel vekst, og kan i kraft av sin størrelse stoppe markedsreformer. I Norge er omtrent 1.320.000 personer sysselsatt i privat sektor, nesten 800.000 personer er sysselsatt i offentlig sektor (hvorav 675.000 i offentlig forvaltning, se Sørensen og Dalen 2001, tabell 2.1), og det er ca. 1.150.000 trygdede og pensjonister. Velferdskoalisjonen omfatter dermed omtrent 1,95 millioner personer, og med 3,35 millioner stemmeberettigede (2001) har den et klart flertall blant velgerne.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> For oversikt over norske kommuners faktiske bruk av ulike former for konkurranseutsetting og privatisering, se Vabo og Stigen (2000).

<sup>8</sup> En kan argumentere for at disse tallene bør korrigeres for sykefravær etter mønster av Lindbeck (1997), noe som i så fall ville ha øket den relative størrelsen på velferdskoalisjonen ytterligere. Merk at summen av

Men eksistensen av en tallrik velgergruppe innebærer ikke nødvendigvis at den har en tilsvarende politisk innflytelse. Velferdskoalisjonen er en heterogen velgergruppe: Trygdede og pensjonister er først og fremst brukere av offentlige tjenester, og de kan støtte reformer som de tror bedrer tilgjengelighet og kvalitet. Offentlig ansatte kan gå imot slike reformer hvis de innebærer smertefulle omstillinger. Også innenfor gruppen av offentlig ansatte kan det være ulike syn på reformer. For eksempel kan de ansatte i helsesektoren ha et (egennyttig) ønske om å få gjennomført reformer som fremmer effektivitet og kvalitet i andre offentlige sektorer. Dette vil ikke berøre deres egen arbeidssituasjon – og kan kanskje bedre tjenestetilbudet for brukerne. Alternativt kan sektortilhørighet ha betydning for partipreferanser fordi offentlig ansatte har et felles verdimeslig eller ideologisk utgangspunkt. Eller offentlig ansatte kan frykte ”salamitaktikk”: Forslag om markedsreformer i én sektor kan sees som et signal om at også andre sektorer står for tur til å bli utsatt for konkurranse. Gjennom sosialistisk stemmegivning kan de offentlig ansatte søke å beskytte alle offentlige sektorer, og slik beskytte sin ”egen” virksomhet.

Analyser av stemmegivning viser at offentlig ansatte – og ikke trygdede og pensjonister – opptrer vesentlig mer politisk samlet enn før. Ansettelse i offentlig versus privat sektor har fått økende og meget stor betydning for velgernes valg av parti. Knutsen (2001) viser at sektortilhørighet har blitt den viktigste partipolitiske skillelinjen i alle de tre nordiske landene i løpet av 1990-tallet. Offentlig ansatte stemmer i økende grad på sosialistiske partier. Forskjellen i stemmegivning mellom offentlig og privat ansatte har økt siden begynnelsen på 1970-tallet, samtidig som klassebasert stemmegivning har avtatt. Betydningen av sektortilhørighet er sterkest i etterkrigsgenerasjonen, noe som betyr at skillet mellom offentlig og privat sektor kan få økende betydning for utforming av offentlig politikk (Bjørklund 1999).

---

trygdede og pensjonister, offentlig og privat ansatte er noe lavere enn antall stemmeberettigede. Restgruppen omfatter blant annet studenter som ikke er registrert som sysselsatt og husmødre.

Politisk representasjon er en annen kilde til innflytelse. I tabell 3 viser vi andelen offentlig ansatte etter partitilhørighet for velgerne (basert på tre uavhengige opinionsundersøkelser) og medlemmer av kommunestyret og fylkestinget samt stortingsrepresentanter.

Tabell 3 her

Tabellen viser at andelen offentlig ansatte utgjør omtrent 27 prosent av velgerne, noe som er litt høyere enn sammenlignbare registerdata fra 2001<sup>9</sup>. Andelene i tabell 3 er imidlertid sammenlignbare fordi både befolknings- og politikerundersøkelsene måler subjektiv sektortilhørighet. Uansett hvordan dette beregnes er ansatte i offentlig sektor overrepresentert i de folkevalgte organene. Offentlig ansatte er sterkest representert i fylkesting og kommunestyre, mens graden av overrepresentasjon er noe mindre i Stortinget. Dette skyldes ikke at ansatte i privat virksomhet er underrepresentert – det er i hovedsak velgergrupper utenfor arbeidsstyrken som er svakt representert i folkevalgte organer.

I tråd med Bjørklund (1999) og Knutsen (2001) viser tabell 3 at velgere med bakgrunn i offentlig sektor er betydelig sterkere representert i sosialistiske partier og i mellompartiene sammenlignet med partiene på høyresiden. Dette mønsteret finner vi også for lokalpolitikere: Ansatte i privat sektor dominerer på venstresiden og ansatte i offentlig sektor dominerer på høyre kant. Høyre - venstre aksene er blitt en sektor- og privatiseringskonflikt på velgernivå så vel som i lokal. Blant stortingsrepresentanter er det mindre forskjeller i offentlig sektor representasjon etter partitilhørighet – faktisk har mellompartiene høyest andel offentlig ansatte.

*Er medlemmene av "velferdskoalisjonen" motstandere av markedsreformer?*

---

<sup>9</sup> Det fremgår av teksten foran at offentlig ansatte, herunder offentlige bedrifter, utgjør omtrent 24 prosent (knappt 800.000 personer) av de stemmeberettigede (2001).



Hvis de offentlig ansatte - og eventuelt trygdede/pensjonister - går imot markedsreformer i offentlig virksomhet, og de utgjør en økende andel av velgerbefolkningen, skulle vi forvente at motstanden mot privatisering og markedsorientering av offentlig virksomhet er tiltagende. En slik forventning står i kontrast til mønsteret i figur 1 – det er økende tiltro til markedsløsninger for offentlig tjenesteyting. I tabell 4 presenteres befolkningens holdninger til privatisering målt ved samme spørsmålsformulering som i figur 1, men målt ved en additiv indeks for alle tjenestene (1: positiv til privatisering, -1: negativ til privatisering). Svarfordelingen er splittet på respondenter som ikke er yrkesaktive, offentlig ansatte og ansatte i privat sektor.

Tabell 4 her

I tråd med figur 1 viser tabell 4 at opinionen svinger i favør av privatisering frem til 2001, mens 2003-undersøkelsen viser litt mer negative holdninger. Som ventet er ansatte i privat sektor er mest positive til privatisering, mens ansatte i offentlig sektor og ikke-yrkesaktive er mer skeptiske. Ansatte i privat sektor svinger bare svakt i favør av privatisering; det er særlig blant de offentlig ansatte opinionen har svingt i positiv retning. Dette var også trenden for de utenfor arbeidsstyrken frem til 2001, men fra 2001-2003 har denne gruppen blir mer skeptiske til privatisering.

Spørsmålsformuleringen som ligger til grunn for figur 1 og tabell 4 bygger på en vid definisjon av betegnelsen privatisering. En mer konkret beskrivelse av holdningsforskjeller kan gis ved å presisere begrepsbruken. Vi analyserer hvordan velgeren og lokalpolitikeren stiller seg til anbudskonkurranse, fritt brukervalg og tilskudd til private virksomheter. Responsvariabelen er målt som gjennomsnittlig antall sektorer der respondenten går inn for privatisering/markedsorganisering. I tabell 5 presenteres sammenlignbare regresjonsresultater for velgere og lokalpolitikere, og holdningene er betinget av sektortilhørighet, utdanningsnivå og alder (se også Sørensen og Bay 2002; Rattsø og Sørensen 2003).

Tabell 5 her

Analysene viser at de yngre og høyt utdannede er mer positive til de tre markedsreformene, spesielt blant de folkevalgte. Tabellen tyder også på at representantene ønsker noe mindre bruk av anbudskonkurranser og brukervalg enn velgerne. Men velgerne ønsker mindre bruk av tilskudd til private produsenter (jf tabell 1). Sektortilhørighet har effekt på preferansene for markedsreformer. Lokalpolitikere med bakgrunn i offentlig sektor ønsker at en lavere andel av tjenestene skal eksponeres for konkurranse eller leveres av private. Denne effekten er atskillig mindre for velgerne. Også ikke-yrkesaktive er sterkere motstandere av markedsreformer enn ansatte i privat sektor. Denne gruppen skiller seg likevel mindre ut enn de offentlig ansatte, særlig blant de folkevalgte. Holdningsdata gir derfor støtte til tesen om eksistensen av en velferdskoalisjon blant velgere og folkevalgte. De offentlig ansatte er koalisjonens fremste motstandere av markedsreformer (se også Wiese og Szücs 1996)

### Markedsreformer – hvilken rolle spiller partikonkurransen?

De politiske partiene er hovedaktører i utformingen av offentlig politikk, også ved markedsreformer. Det foreligger flere studier som viser betydningen av at regjerings- eller flertallspartiets politiske farge påvirker viljen til å reformere offentlig sektor gjennom privatisering og konkurranse (Boix 1997; Sørensen og Bay 2002). Færre analyser påviser hvordan konkurranse og velgeroppslutning kan gi velgerne innflytelse over reformene. Ett eksempel er Fidrmucs (2000) analyser av markedsreformer i Tsjekkia, Ungarn, Polen og Slovakia. I de østeuropeiske landene sees parlamentsvalgene som folkeavstemninger både om hastigheten i reformene og den generelle reformstrategien. Fordelingen av gevinster og kostnader bestemmer ulike velgergruppers tendens til å stemme på partier som ønsker radikale versus moderate reformer.

Mer generelt er spørsmålet *hvordan* velgerne eventuelt påvirker markedsreformer. Vi tar her utgangspunkt i Persson og Tabellini (2000:10-14). De utvikler to alternative modeller om partikonkurranse basert på ulike antagelser om troverdigheten i de politiske partienes

programmer og valgløfter. Den første modellen (*pre-election politics*) forutsetter at de politiske partiene kan foreta troverdige endringer i sin politiske profil for å øke sin oppslutning, og modellen betegnes også som ”nærhetsteorien”. Partiene kan utforme programmer der de justerer sin holdning i retning av en mer positiv eller mer negativ innstilling til markedsreformer, slik at de tilbyr mer eller mindre markedsreformer enn de har gjort tidligere. I et system med to partier får man en Downsiansk situasjon der en vil forvente at partienes politikkforslag konvergerer mot medianvelgerens syn. I et system med flere partier vil en få en spredning av partiposisjonene (se eksempelvis Laver 1997:117; Merrill og Adams 2002). I begge tilfeller er forutsetningen at programendringer og valgløfter er *troverdige*, og at partiene faktisk søker å gjennomføre disse. Under disse forutsetningene kan velgerne stemme på grunnlag av løfter og programmer (de er troverdige), slik at velgeratferden kan karakteriseres ved den såkalte mandatteorien (se f.eks. Petersson et al. 2002).

Den alternative modellen forutsetter at partiene *ikke* kan tilby troverdige programmer eller bindende og rimelig presise valgløfter. I så fall vil politikkkutforming og mye av velgerkontrollen skje etter valget (*post-election politics*). Det er liten grunn for den enkelte velger å velge ut fra hva partiene lover – rett og slett fordi løftene ikke er troverdige. Valget av parti vil bli bestemt av hva som leveres, dvs. av faktisk oppnådde resultater (sanksjonsmodellen, se Petersson et al. 2002) . Etter denne modellen kan det eksempelvis gi økt velgeroppslutning å gjennomføre reformer selv om velgerne i utgangspunktet er skeptiske. Hvis konsekvensene er positive vil de belønne reformpartiene etter valget.<sup>10</sup> I så fall forutsetter reformer kanskje at regjeringen har et stabilt flertall i den folkevalgte forsamlingen. I overgangsperioden blir tjenestetilbudet kanskje svekket, mens de antatt positive effektene av reformen først blir tydelige for

---

<sup>10</sup> Fernandez og Rodrik (1991) foreslår en slik modell. Utgangspunktet er tre velgergrupper: De som er sikre på å tjene på en reform, de som er sikre på å tape på den, og en tredje gruppe hvor en kjent andel av velgerne vil tape på reformen, men hver enkelt velger er usikker på om hun vil vinne eller tape. Den siste gruppen kan være offentlig ansatte som er usikre på om de får beholde nåværende stilling eller ikke etter at en reform er gjennomført. Det eksisterer altså en individspesifikk usikkerhet her, men ikke usikkerhet for samfunnet som helhet. Det kan da være et flertall av velgerne som går imot reformen før den gjennomføres (fordi alle de usikre går imot reformen), men flertall for reformen etter at den er gjennomført (fordi noen av de usikre har tjent på reformen, og ikke ønsker at den reverseres).

velgerne etter en del år. De radikale reformene i New Zealand og Storbritannia passer i dette bildet (se også Boix 1997).<sup>11</sup>

En noe annen versjon av modellen forutsetter at partiene ikke kan gi troverdige løfter som *avvikler* fra partirepresentantenes preferanser eller fra partiets ideologiske hovedkurs (se Persson og Tabellini 2000, kap. 5.2). Partiet vil rett og slett gjennomføre en politikk i samsvar med sine ideologiske mål. Under forutsetning om homogenitet i partirepresentantenes preferanser eller sterk intern partidisciplin vil partiet på den måten kunne etablere politisk troverdighet, og benytte denne som en merkeverdi i konkurransen om velgeroppslutning. Dersom partiet avviker fra sin historiske profil gjennom valgløfter, programmer eller faktisk politikk vil det svekke partiets møysommelig oppbygde renommé. I en slik situasjon vil partienes posisjoner være gitte, og velgerne kan bestemme seg for parti også på grunnlag av (troverdige) valgprogrammer og –løfter (mandatmodellen).

---

<sup>11</sup> Erfaringene med privatisering av vannforsyning og elektrisitetsdistribusjon i Storbritannia er relevante (Saunders 1995). Før den konservative regjeringen gjennomførte privatiseringen i 1989/90 var reformene upopulære. I det etterfølgende valget gikk Labour inn for å reversere privatiseringen. Likevel tyder analyser på at det var det sosialdemokratiske partiet som tapte velgere. En del av forklaringen er at mange velgere kjøpte aksjer i de privatiserte selskapene, og disse ble provosert til å stemme konservativt da Labour annonserte at de gikk inn for å renasjonalisere vannforsyningen. En aktuell norsk parallell er tilbudet om rabatt for aksjekjøp opp til 25.000 kroner i forbindelse med privatiseringen og børsnoteringen av Telenor i desember 2000. Småsparere ble tilbudt en kontantrabatt på 2 kroner og en bonusaksje for hver tiende aksje som ble eid i mer enn ett år. Til sammen utgjør dette en rabatt på 13-14 prosent. Til sammen 53.000 småsparere kjøpte aksjer for drøyt 20.000 kroner i gjennomsnitt. Forsøket på å etablere Telenor-aksjen som en folkeaksje kan tolkes som et forsøk på å øke velgeroppslutningen om privatiseringen.

### *Har velgernes syn på markedsreformer betydning for partivalget?*

Et essensielt spørsmål er om reformpolitikken er relevant for partienes konkurranse om stemmer. Dette forutsetter at velgernes syn på reformer påvirker deres valg av parti. Hvis valg av parti bare uttrykker en stabil ideologisk orientering – og ikke spesifikke reformpolitiske vurderinger – kan ikke konkurransen bidra til at velgerholdningene preger politikktutformingene. Men offentlig debatt om privatisering og bruk av konkurranse har vært ideologisk polarisert etter høyre - venstre aksene, noe som kan tale for at spørsmålet har en selvstendig effekt på velgernes stemmegivning.

Vi tester denne forutsetningen ved å analysere om velgerholdningene til markedsreformer påvirker partivalget, her definert som et høyreorientert parti. En kan argumentere for at partitilknytning representerer en ideologisk tilhørighet, og at denne også bestemmer hvordan respondenten ser på markedsreformer. Analysen nedenfor fanger opp den generelle ideologiske effekten på partivalg ved respondentenes plassering på høyre - venstre skalaen. En effektiv partikonkurranse krever at en velgernes syn på markedsreformer må ha en separat effekt på partivalget i tillegg til den stabile ideologiske komponenten. Vi studerer om synet på tilskudd til private organisasjoner/bedrifter, bruk av anbudskonkurranse og innføring av fritt brukervalg har betydning for partivalget. Disse tre saksspesifikke holdningene er definert som andelen tjenester der velgerne er positive til markedsløsninger. Som mål på generell ideologisk predisponering brukes plasseringen på den konvensjonelle høyre - venstre selv plasseringsskalaen. I tillegg omfatter analysen kontroll for sektortilhørighet, alder og husholdningsinntekt. Responsvariabelen er ordinal; valg av Høyre eller Fremskrittspartiet kodet mest høyreorientert, valg av Kristelig Folkeparti, Venstre eller Senterpartiet er kodet moderat høyreorientert og valg av Arbeidspartiet, Sosialistisk Venstreparti eller Rød Valgallianse er kodet minst høyreorientert. Tabell 6 viser estimatene fra en ordinal logistisk regresjonsanalyse.

Tabell 6 her

Den første analysen i tabell 6 viser at selv plasseringsindeksen har en dominerende innflytelse på partivalget. Selv gitt denne effekten er gruppen offentlig ansatte litt mindre høyreorienterte i sin stemmegivning enn privat ansatte (se tabell 3), og velgere med høy inntekt stemmer noe mer høyreorientert. Grunnen til at sektoreffekten er liten og ikke signifikant er at sektortilhørighet korrelerer meget sterkt med høyre – venstre indeksen. Den andre analysen kartlegger hvordan holdningene til markedsreformer (andel av tjenestene der respondenten ønsker fritt brukervalg, tilskudd til private eller anbudskonkurranser) påvirker valg av parti. Hovedfunnet i tabell 6 er at mer positiv holdning til alle tre formene for reformer trekker stemmegivningen i mer høyreorientert retning. Effektene er signifikant forskjellig fra null for brukervalg og tilskudd til private/frivillige organisasjoner. Vi kan beregne effekten av at en velger endrer oppfatning i favør av markedsorientering på alle disse tre områdene. Sannsynligheten for å stemme sosialistisk reduseres da fra 0,54 til 0,24; sannsynligheten for å stemme på et mellomparti øker ubetydelig fra 0,30 til 0,34; og sannsynligheten for å stemme på Høyre eller Fremskrittspartiet øker fra 0,16 til 0,43.

Dette taler for følgende konklusjon: *Hvis* partiene med troverdighet kan justere sin reformpolitikk vil det trolig ha betydning for hvilken velgeroppslutning de får. *Hvis* partiene har stabile og forskjellige syn på markedsreformer kan velgerne påvirke reformpolitikken gjennom partisammensetningen av folkevalgte organer. Merk at begge disse modellene forutsetter at velgerpreferansene er gitte (eksogene) – og at de politiske partiene ikke kan påvirke preferansene.

*Vil velgerne bytte parti hvis de er misfornøyd med partiets reformforslag?*

Selv om analysen i tabell 6 viser at synet på markedsreformer har betydning for partivalget, betyr ikke det at velgerne nødvendigvis skifter til et annet parti som svar på misnøye med partiets reformpolitikk. Et parti hvor storparten av velgerne er lojale tilhengere gir partiledelsen stor frihet i politikkkutforming. Men hvis velgerne er mobile må partiene ta hensyn til dette, og kanskje justere reformforslag til de velgergrupper som er mest tilbøyelige til å skifte parti (Persson og Tabellini 2000, kapittel 3.4). Argumentet

er at enkelte velgergrupper – ”swing voters” - responderer sterkere på en uønsket politikk gjennom å stemme på et annet parti. I kraft av sin mobilitet vil de øve en sterk innflytelse på partienes politikk. For eksempel: Hvis unge velgere er raskere til å skifte parti som følge av svekket ungdomspolitik, og eldre velgere ikke reagerer på svekket eldrepolitikk, vil et stemmemaksimerende parti justere partiprogrammet i favør av de unge. Eller dersom offentlig ansatte er mer partimobile enn andre velgergrupper, kan det forklare at ønskene til et mindretall av velgerne gjør det lite attraktivt å lansere reformer.

For å teste betydningen av ”swing-voter hypotesen” har vi benyttet et spørsmål om betinget partiskifte. Et befolkningsutvalg er spurt om a) de vil opprettholde sitt partivalg hvis deres parti går inn for konkurranseutsetting/ privatisering, og b) om de vil opprettholde sitt partivalg hvis deres parti går imot konkurranseutsetting/ privatisering. I tabell 7 gis en enkel fremstilling av resultatene.<sup>12</sup>

Tabell 7 her

Tabell 7 viser at 21 prosent av utvalget vil skifte parti hvis det opprinnelige partiet går inn for konkurranseutsetting eller privatisering av offentlige tjenester, mens 15 prosent vil skifte parti som svar på at deres parti går imot konkurranseutsetting eller privatisering. Hvis konkurrerende partier tar hensyn til hovedmønsteret i velgermobiliteten favoriseres *status quo*. Underlagsmaterialet viser at konkurranse fremprovoserer partiskifter i større grad enn overføring av oppgaver til private tjenesteytere.

Hvilket parti en stemte på ved forrige valg har stor betydning for hvordan velgeren reagerer på reformforslag. Henimot 40 prosent av de med sosialistisk preferanse vil bytte parti hvis det lanserer konkurranse- eller privatiseringsreformer, mens bare 6 prosent av Høyre- og Fremskrittspartivelgerene vil svare med å velge et annet parti. Hvis eget parti motsetter seg slike reformer er tendensen til å skifte parti størst på høyresiden. Tabell 7 viser en asymmetri: Partier på ikke-sosialistisk side må regne med et visst netto tap av

---

<sup>12</sup> Rattsø og Sørensen (2003) presenterer mer raffinerte analyser av materialet.

velgere ved å motsette seg reformer, og partiene på sosialistisk side vil få et større nettotap ved å gå inn for reformene.

Dette reaksjonsmønsteret har sammenheng med at andelen offentlig ansatte er høyest i de sosialistiske partigruppene (se tabell 3). Hele 30 prosent av offentlig ansatte vil skifte parti hvis konkurranse eller privatisering blir lansert, mens bare 11 prosent vil bytte parti hvis deres parti går imot slike reformer. Vi ser at det er et tilsvarende – men avdempet - reaksjonsmønster for de ikke-yrkesaktive. Et parti som lanserer konkurransereformer må altså regne med å tape velgere i ”velferdskoalisjonen”. Men kanskje dette tapet kan kompenseres med økt velgertilstrømning fra privat sektor? I denne gruppen er det kun en litt større andel som skifter parti når eget parti går imot konkurranse enn motsatt – å gå inn for konkurranseutsetting/privatisering gir bare en marginal nettogevinst blant privat ansatte. For partier som søker velgeroppslutning trekker den relativt høyere politiske følsomheten for reformer blant offentlig ansatte og ikke-yrkesaktive imot å lansere konkurranseutsetting og privatisering. Desto større andel offentlig ansatte velgere i kommunen, jo høyere blir et partis velgertap ved å lansere konkurranse- og privatiseringsreformer. At effekten er mindre for gruppen ikke-yrkesaktive underbygger vår forståelse av velferdskoalisjonens innflytelse (se tabell 5): De offentlig ansatte er koalisjonens fremste opponenter av markedsreformer.

Tabell 5 ovenfor viste at yngre velgere – og særlig yngre folkevalgte - er mer positive til anbudskonkurranser, fritt brukervalg og bruk av private virksomheter til å produsere offentlige tjenester. For velgerne er effekten av alder vel så sterk som effekten av ansettelse i offentlig sektor. Kan høy partimobilitet blant yngre velgergrupper motvirke velferdskoalisjonens innflytelse? Den nederste delen av tabell 7 viser tilbøyeligheten til å skifte parti, betinget av alder. Som forventet er den yngste gruppen mer tilbøyelig til skifte parti enn eldre velgergrupper. Men både yngre og eldre velgere skifter litt hyppigere parti ved forslag om konkurransereformer enn ved forslag om å gå imot reformer. Et politisk parti kan *ikke* vinne økt oppslutning fra yngre velgere ved å fremme forslag om konkurranseutsetting eller privatisering.



### *Peker partielitene ut kursen for velgerne?*

I lys av dette mønsteret i velgeratferd kan vi studere om partiene justerer sin politikk til velgernes syn. Flere har sammenlignet partiledernes og velgernes syn på ulike politiske saker. Matthews og Valen (1999:128) finner at partirepresentantene har betydelig mer ekstreme syn på statlig kontroll og skatter enn hva velgerne har. Høyrerepresentanter vil ha mindre kontroll og lavere skatter enn høyrevelgerne - og de finner det motsatte mønsteret på den sosialistiske siden. Tilsvarende gjennomfører Valen og Narud (2003) en studie av velgere og stortingsrepresentanter. De finner det samme mønsteret for privatisering – høyreorienterte representanter vil ha mer privatisering enn sine velgere, sosialistiske representanter vil ha mindre privatisering enn sine velgere (se også Holmberg 1997:273).

Vårt materiale åpner for en sammenligning av velgerholdninger og politikerholdninger betinget av partitilhørighet. I figur 2 sammenlignes partienes posisjoner (målt ved lokalpolitikernes vurderinger) med velgernes holdninger, betinget av partitilhørighet. Figuren viser holdningene til bruk av anbudskonkurranse (men mønsteret er svært likt for brukervalg og tilskudd til private organisasjoner/bedrifter).

Figur 2 her

Figuren viser et ”viftemønster” som svarer til det som er dokumentert i tidligere undersøkelser. Valen og Narud (2003:20) mener at dette gir grunnlag for å forkaste hypotesen om at partiposisjonene søkes tilpasset velgernes syn:

*Stort sett ligger representantene et hestehode foran befolkningen i synet på konkrete stridsspørsmål. Dette gir klar støtte til tidligere påstander om at de politiske lederne spiller en aktiv rolle i opinionsdannelsen (...). Ved å artikulere visse saker signaliserer de sine oppfatninger til potensielle velgere, og velgernes opinionsmønster påvirkes av at partiene inntar markerte synspunkter, slik retningsteorien forutsetter.*

Er det grunnlag for denne tolkningen – må vi forkaste nærhetsmodellen (svarende til *pre-election politics*)? Merrill og Adams (2002) utvikler en modell for flerpartisystemer der partienes posisjoner bestemmes ut fra målet om størst mulig valgoppslutning. I modellen karakteriseres velgerne ved gitte politikkpreferanser og identifikasjon med et parti, og de tenderer mot å stemme på det partiet som ligger nærmest (såkalt ”probabilistic voting modell”). Denne modellen viser at partienes posisjoner ikke kan bli mer ytterliggående enn velgernes syn (de velgere som identifiserer seg med partiet, se Merrill og Adams 2002:281). Det er motsatt av hva vi observerer i figur 2, og dette avviket mellom teoretiske prediksjoner og empiriske funn svekker tiltroen til tanken om at partiene søker å tilpasse seg velgerpreferansene.

Det neste er spørsmålet om resultatene gir støtte til ”retningsteorien” (MacDonald, Listhaug og Rabinowitz 1991; for kritikk, se bl.a. Lewis og King 1999). Dens hovedtese er at politiske partier vil få flere stemmer ved å innta ytterliggående posisjoner til kontroversielle spørsmål (minst ett) sammenlignet med ved å innta moderate synspunkter. Velgeroppslutning forutsetter at velgerne vurderer partiet som relevant i minst en sak, og det skjer først når partiet inntar minst ett tydelig standpunkt. Viftemønsteret i figur 2 er i samsvar med ”retningsteorien” – men resultatet er også forenelig med Persson og Tabellinis (2000) modell med ideologisk gitte partiposisjoner (*post-election politics*). Forskjellen er at den sterke partipolariseringen forklares ved hensynet til partiets renommé og politiske troverdighet.

Mønsteret i figur 2 lar seg uansett ikke forene med elitismetesen. Dens argument var at partipolitiske eliter har blitt forført av nyliberale ideologer. Det forventes at *alle* de politiske partiene beveger seg mot en tro på markedsreformer. Men hvis partiene er opinionsledere vil en splittet politisk elite føre til at velgernes holdninger også blir polarisert. Velgernes oppfatning vil følge den eliten eller det partiet som de identifiserer seg med eller som har et ideologisk syn som de deler (Saglie 1996:313-314). Figur 2 kan indikere at partiene på venstresiden ”holder igjen” – og i den grad de påvirker velgerholdningene trekkes disse bort fra den ”nyliberale bølgen”.

*Justeres partienes politikk som svar på endringer i opinionen?*

Resultatene ovenfor kan indikere at partienes syn på markedsreformer ikke tilpasses velgerholdningene (pre-election politics), men enten er bestemt ut fra hensynet til å påvirke velgerne (retningsteorien) og/eller gitt av partiets politiske plattform (post-election politics). Ett forhold som taler for at partienes posisjoner er forholdsvis stabile er at markedsreformer er et sentralt ideologisk spørsmål. Det har betydning for velgernes stemmegivning langs høyre - venstre akse (tabell 7), og partiets troverdighet kan bli alvorlig svekket hvis det foretas en kursendring på et ideologisk sensitivt felt.

I figur 1 og tabell 4 påviste vi at velgerne på mange områder var skeptiske til privatisering i 1988, og at opinionen svingte mot en noe mer positiv holdning til privatisering i 1999-2003. Hvis partiene kan endre posisjoner på en troverdig måte kan vi forvente at de blir dreid mer i favør av markedsreformer. Men sett i lys av ”swing voter” modellen er det en risikabel strategi for de sosialistiske partiene. Dette tilsier at høyreorienterte partier er blitt mer privatiserings- og markedsvennlige, mens de sosialistiske partiene ikke har endret sin posisjon. Tabell 8 presenterer endringene i lokalpolitikeres syn på bruk av private organisasjoner/produsenter og innføring av fritt brukervalg, betinget et av partitilhørighet.

Tabell 8 her

Mønsteret i tabell 8 preges av høy stabilitet. Vi finner en meget svak tendens i alle partier til mer oppslutning om bruk av private tjenesteprodusenter og fritt brukervalg. Også høyrepartienes posisjoner er forholdsvis stabile – det er ingen avgjørende dreining i liberalistisk retning. Selv om dette materialet bare spenner over tre valgperioder gir det ytterligere noe støtte til vår hovedtolkning: velgerkontrollen skjer ikke ved tilpasninger til endringer i opinionen, men ved at velgerne stemmer på politiske partier som har stabile og ulike politiske programmer.

## Oppsummering

Kanskje gjennomfører representative demokratier reformer uten folkelig forankring. Men før vi som forskere hevder at folkevalgte vedtar "for mange" eller "for få" reformer må påstanden overleve en empirisk test: at partikonkurransen svikter slik at velgernes rett til tilbakekalling blir suspendert. Dette er Wittmans (1989) utfordring: For å påvise demokratiske skjevheter i skattepolitikk, reguleringspolitikk eller reformpolitikk må vi sannsynliggjøre at minst en forutsetning for velfungerende partikonkurranse ikke er oppfylt.

Markedsreformer er preget av skarpere partikonkurranse og bedre velgerkontroll enn mange forskere har hevdet. Tydeligst kommer dette frem i analysen av elitismetesen. Vi finner lite støtte for denne forklaringen som en generell modell. Teorien kan gi innsikt i hvordan reformideer initieres og spres, og til en viss grad definerer en politisk dagsorden. Men modellen forklarer ikke hvorfor ideer får forskjellig gjennomslag hos folkevalgte, og eventuelt overlever velgernes langsiktige dom. Velgernes syn har i hovedsak svingt i favør av (mer) markedsreformer. Selv om det er en viss tilbakegang i støtten til privatisering fra 2001 til 2003 er den langsiktige trenden økt oppslutning til bruk av private til å levere offentlige tjenester. Stort sett er velgerne like positive til markedsreformer som lokalpolitikere og folkevalgte på Stortinget. Partiene på Stortinget og i kommunestyrene er sterkt uenige om ønskeligheten av slike reformer. Når reformene dessuten er reversible må den demokratiske tilbakekallingsretten sies å være intakt.

Velferdskoalisjonen har innflytelse på omfanget av markedsreformer. At en økende og høy andel av velgerpopulasjonen er finansiert over offentlige budsjetter er vel kjent. Særlig de offentlig ansatte, men også de ikke-yrkesaktive, er sterkere motstandere av markedsreformer enn ansatte i privat sektor. Offentlig ansatte stemmer i økende grad på sosialistiske partier, og sektortilhørighet har blitt en av de aller viktigste faktorer bak partivalget. Offentlig ansatte lar seg raskere enn privat ansatte provosere til å skifte parti som følge av en uønsket reformpolitikk. Offentlig ansatte er meget godt representert i

folkevalgte organer, og de utgjør en relativt høyere andel av representantene hos sosialistisk orienterte partier.

Synet på markedsreformer er essensielt i partienes posisjonering overfor velgerne. Selvsagt konkurrerer de om stemmene til trygdede og pensjonister, og til de ansatte i offentlig og privat sektor. Velferdskoalisjonens størrelse og stemmegivning er derfor med på å prege partikonkurransen. Vi finner at velgernes syn på markedsreformer har en selvstendig betydning for deres partipreferanse, og de responderer hyppig på uønsket reformpolitikk ved å skifte parti. Partienes posisjoner er forholdsvis mer stabile og mer ytterliggående enn velgernes syn, noe som ikke er forenelig med en modell der partiene tilpasser sin (reform-)politikk for å maksimere velgeroppslutning. Partiene kan vanskelig avvike fra sitt renommé eller ideologiske plattform på en troverdig måte. Velgerne kan først og fremst øve innflytelse på reformer ved å stemme for partier med gitte og forskjellige politikkposisjoner. Partikonkurransen gir derfor demokratisk kontroll gjennom partisammensetningen i folkevalgte forsamlinger.

## Referanser

Bjørklund, T. (1999). Public versus Private Sector. A New Division in Voting Behavior. i H.M. Narud og T. Aalberg (red.). *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bogen, H. (2002). Konkurransetsetting av omsorg: Reduseres kvaliteten? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 43:394-540.

Boix, C. (1997). Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments. *British Journal of Political Science* 27: 473-496.

Boycko, M., A. Shleifer og R. Vishny (1996). A Theory of Privatisation. *Economic Journal* 106: 309-319.

Campos, J. og H. Esfahani (1996). Why and When Do Governments Initiate Public Enterprise Reform? *World Bank Economic Review* 10: 451-485.

Christensen, T. og P. Læg Reid (2001). New Public Management i norsk statsforvaltning. I Ø. Østerud og B.S. Tranøy (red.). *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.

Christensen, T. og P. Læg Reid (2003). Politisk styring og privatisering. Holdningene i elitene og befolkningen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 19:385-411

Christoffersen, H. og M. Paldam (2002). Markets and Municipalities: A Study of the Behavior of the Danish Municipalities. *Public Choice* 114: 79-102.

Domberger, S. og P. Jensen (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13: 67-77.

Dubin, J.A. og P. Navarro (1988). How Markets for Impure Public Goods Organize: The Case of Household Refuse Collection. *Journal of Law, Economics and Organization* 4: 217-241.

Ekelberg, D. og K. Thompson (2003). Folk vil velge selv, *Horisont* 4:10-21.

Fernandez, R. og D. Rodrik (1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. *American Economic Review* 81: 1146-1155.

Fidrmuc, J. (2000). Political support for reforms: Economics of voting in transition countries. *European Economic Review* 44: 1491-1513.

Grønnegård Christensen, J. og T. Pallesen (2001a). Institutions, distributional concerns, and public sector reform. *European Journal of Political Research* 39:179-202.

Grønnegård Christensen, J. og Pallesen, T. (2001b) The Political Benefits of Corporatization and Privatization, *Journal of Public Policy* 21: 283-309

Gulbrandsen, T., F. Engelstad, T.B. Klausen, H. Skjeie, M. Teigen, Ø. Østerud (2002). *Norske Makteliter*. Oslo: Gyldendal.

- Halligan, J. (1997). New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand. In J.-E. Lane, *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications.
- Holmberg, S. (1997) Dynamic Opinion Representation. *Scandinavian Political Studies* 20:265-283.
- Holth, B. A. og J. T. Prangerød (2001). *Lederskapsundersøkelsen 2000. Dokumentasjonsrapport*. Notater 2001/42. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Clarendon Press.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (2004). In press.). *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Knutsen, O. (2001). Social Class, Sector Employment, and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries: A Comparative Longitudinal Study, 1970-95. *Scandinavian Political Studies* 24:311-350
- Laver, M. (1997). *Private Desires, Political Action: An invitation to the Politics of Rational Choice*, London Sage.
- Lewis, J. B. og King, G. (1999). No Evidence on Directional vs. Proximity Voting. *Political Analysis* 8: 21-33.
- Lindbeck, A. (1997). The Swedish Experience. *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1273-1319.
- Listhaug, O. (2000). Political Disaffection: Norway 1957-1997. *Paper NTNU*.
- López-de-Silanes, F., Shleifer, A. og Vishny, R. (1997). Privatisation in the United States. *Rand Journal of Economics* 28 (3): 447-471.
- MacDonald, S.E., O. Listhaug, og G. Rabinowitz (1991). Issues and Party Support in Multiparty Systems. *American Political Science Review* 85:1107-31.
- Matthews, D. og Valen, H. (1999). *Parliamentary Representation. The Case of the Norwegian Storting*. Columbus: Ohio State University Press.
- Merrill, S. og Adams J. (2002). Centrifugal Incentives in Multi-candidate Elections. *Journal of Theoretical Politics*, 14: 275-300.
- Monkerud, L.C. (2003). Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen hovedtendenser. *Discussion Paper - 03/2003*.
- Møller, G. (2001). Holdninger til effektivitet. I L.-H. Johansen og K. Løyland (red.). Effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Prinsipielle betraktninger og empiriske resultater. *Rapport nr 185 2001, Telemarksforskning-Bø*.

- Norsk Gallup (2000). Norsk Gallups nasjonale kommuneundersøkelse. Se [http://www.gallup.no/index.asp?did=122256&active\\_color=&aid=12121&sid=&tid=12003](http://www.gallup.no/index.asp?did=122256&active_color=&aid=12121&sid=&tid=12003)
- Olsen, J.P. (1996). Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?. I J.P. Olsen og B.G. Peters (red.). *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Persson, T. og G. Tabellini (2000). *Political Economics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Pettersen, P.A. og L. Rose (1997). Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?. I Baldersheim m.fl. (red.). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Petersson, O., S. Holmberg, L. Lewin og H.M. Narud (2002). *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets Rapport*. Stockholm: SNS-förlag.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rattsø, J. og R.J. Sørensen (2003). Public employees as swing voters: Empirical evidence on opposition to public reform. *Public Choice* (kommer).
- Saglie, J. (1996). Attitude Change and Policy Decisions: The Case of Norwegian Alcohol Policy. *Scandinavian Political Studies* 19:309-327.
- Saunders, P. (1995). Privatization, Share Ownership and Voting. *British Journal of Political Science* 25:131-143.
- Shleifer, A. og R. Vishny (1994). Politicians and Firms. *The Quarterly Journal of Economics* 109: 995-1025.
- Stat og styring* (2003). *Skremmende mangel på debatt*. Professor Per Selle om effektivisering av forvaltningen. Intervju, nummer 1: 3-5.
- Sørensen, R. J. og D.M. Dalen (2001). “Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning”. BI *Forskningsrapport* 9/2001
- Sørensen, R. J. og A.-H. Bay (2002). Competitive tendering in the welfare state: perceptions and preferences among local politicians. *Scandinavian Political Studies* 25: 357-384.
- Vabo, S. I. og I.M. Stigen (2000). Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. *NIBR-notat* 2000:128.
- Vabo, S. I. og I.M. Stigen (2004). Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. Under publisering i *Nordiske Organisasjonsstudier* nr. 1/2004.
- Valen, H. og H.M. Narud (2003). Det betingede partimandat: En modell for studiet av politisk representasjon. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 19:145-173.



Wise, L.R. and Szücs (1996). "The Public/Private Cleavage in a Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9:43.70.

Wittman, D. (1989). Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy* 97:1395-1424.

## Appendiks: Datakilder og spørsmålsformuleringer

Nedenfor dokumenteres kildene som benyttes i artikkelen. Først gis en oversikt over de spørreundersøkelsene som legges til grunn, med vekt på hvem som utførte undersøkelsen, undersøkelsestidspunkt, typen respondenter, og type undersøkelse. Deretter gjengis formuleringene og svaralternativene som ligger bak de sentrale holdningsvariablene som belyses i artikkelens tabeller og figurer.

Tabellen nedenfor oppsummerer sentrale kjennetegn ved de ulike undersøkelsene.

**Tabell A1: De enkelte spørreundersøkelsene**

Formulering	Oppdragsgiver/utfører	Undersøkelses-tidspunkt	Respondenter	Type undersøkelse	Antall respondenter
<b>BEF88</b>	FAFO/ScanFact	1988	Befolkningen	Postal	1500
<b>BEF99</b>	Handelshøyskolen BI/MMI	1999	Befolkningen	Telefon	958
<b>BEF01</b>	Handelshøyskolen BI/MMI	2001	Befolkningen	Telefon	1006
<b>BEF03</b>	Handelshøyskolen BI/MMI	2003	Befolkningen	Telefon	1000
<b>KOM95</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	1994	Kommunestyre-representanter	Postal	1543
<b>KOM99</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	1998	Kommunestyre-representanter	Postal	2706
<b>KOM03</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	2002	Kommunestyre-representanter	Postal	2409
<b>FKOM99</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	2002	Fylkestings-represenatnter	1998	581
<b>FKOM03</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	2002	Fylkestings-represenatnter	2002	555
<b>ADM99</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	1999	Kommunenes rådmenn	Postal	327
<b>ADM03</b>	Handelshøyskolen BI/NIBR	2002/2003	Kommunenes rådmenn	Postal	351
<b>STO03</b>	Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier	2003	Stortings-representanter	Postal	92

Mens utvalgene fra befolkningsundersøkelsene (**BEF88-03**) er nettoutvalg fra enkle tilfeldige utvalgsprosedyrer<sup>13</sup>, er utvalgene fra de resterende undersøkelser dels trukket på andre måter, og dels ment å fange opp hele det aktuelle universet. Undersøkelsene av kommunestyrerepresentanter (**KOM95-03**) måler holdninger i representantenes siste år i kommunestyret, og gikk til alle representantene i 80 kommuner i 1994, 119 kommuner i 1998 og 121 kommuner i 2003. Undersøkelsen til fylkestingsrepresentantene (**FKOM99** og **FKOM03**) gikk til alle representantene i fylkene utenom Oslo. Som et bevisst trekk ved utvelgingsopplegget, er de store kommunene overrepresentert for bedre å kunne kartlegge politikerholdninger i de kommunene der folk flest bor (Monkerud 2003:6). Undersøkelsene av lokalpolitikere oppnår en svarprosent på rundt 60-65 (58 prosent i den siste kommuneundersøkelsen og 63 prosent i den siste fylkesundersøkelsen). Analyser av materialet fra de siste undersøkelsene til lokalpolitikere (2002) viser ingen tegn til alvorlige skjevheter langs viktige dimensjoner (partitilhørighet, kjønn, formannskapsmedlemskap) (Monkerud 2003:5-6). Spørreundersøkelsen til rådmennene (**ADM99**, **ADM03**) oppnår svarprosent på rundt 75-80, mens undersøkelsen til stortingsrepresentanter (**STO03**) altså har 92 svarende av totalt 165 (56 prosent). Forundersøkelser viser imidlertid at frafallet ikke er skjevt i forhold til partitilhørighet.

Nedenfor gjengis hovedformuleringene og tilhørende svaralternativer for de sentrale holdnings- og preferansespørsmål som benyttes i artikkelen. Til høyre angis de figurer eller tabeller der spørsmålene benyttes. De enkelte områder (grunnskole, barnhager etc.) det spørres etter, typen respondenter som spørres samt undersøkelsestidspunkt fremgår av de enkelte tabeller der spørsmålene analyseres.

---

<sup>13</sup> For de befolkningsundersøkelser der Handelshøyskolen BI har vært involvert gir resultater veiet etter ulike kjennetegn (kjønn, alder, landsdel) kun marginale forskjeller fra tilsvarende uveide.

**Tabell A2: Spørsmålsformuleringer og tabeller og figurer der spørsmålene benyttes**

Spørsmål	Svaralternativer	Tabeller og figurer der spørsmålene benyttes
Det hevdes at en rekke samfunnsoppgaver i økende grad kan privatiseres, dvs. overføres til private virksomheter eller bli et privat ansvar. Hvor godt mener du at hver av følgende områder egner seg for en større grad av slik privatisering enn i dag?	"Egner seg meget godt", "Egner seg ganske godt", "Egner seg mindre godt", "Egner seg ikke" (For BEF99, BEF01 og BEF03: "Ingen mening/umulig å svare")	<b>Tabell 4; figur 1</b>
Mener du det offentlige til en viss grad skal gi tilskudd til frivillige organisasjoner og/eller private, eller mener du at det offentlige bør stå for all tjenesteyting?	"Bør til en viss grad gi tilskudd", "Bør være fullstendig offentlig drift" (For BEF99 og BEF01: "Ingen mening")	<b>Tabell 1, 5, 6; figur 2</b>
Mener du det bør gjennomføres anbudskonkurranse på ett eller flere av følgende områder før produsent av tjeneste velges?	"Bør være anbudskonkurranse", "Bør ikke være anbudskonkurranse" (For BEF99, BEF01 og BEF03: "Ingen mening")	<b>Tabell 2, 5, 6; figur 2</b>
Mener du at brukerne fritt bør få velge hvilke institusjoner de vil benytte på de følgende områder, eller mener du at det offentlige bør få avgjøre dette på bakgrunn av bestemte kriterier?	"Fritt valg", "Det offentlige bør bestemme" (For BEF99 og BEF01: "Ingen mening")	<b>Tabell 2, 5, 6</b>
Hvis dette partiet [dvs. respondentens foretrukne parti dersom det hadde vært valg førstkommande mandag] går <i>inn for</i> privatisering/konkurranseutsetting generelt, ville du da fortsatt stemme på det eller ville du stemme på et annet parti?	"Ville fortsatt stemme på partiet", "Ville stemme på et annet parti", "Usikker"	<b>Tabell 7</b>
Hvis dette partiet [dvs. respondentens foretrukne parti dersom det hadde vært valg førstkommande mandag] går <i>imot</i> privatisering/konkurranseutsetting generelt, ville du da fortsatt stemme på det eller ville du stemme på et annet parti?	"Ville fortsatt stemme på partiet", "Ville stemme på et annet parti", "Usikker"	<b>Tabell 7</b>