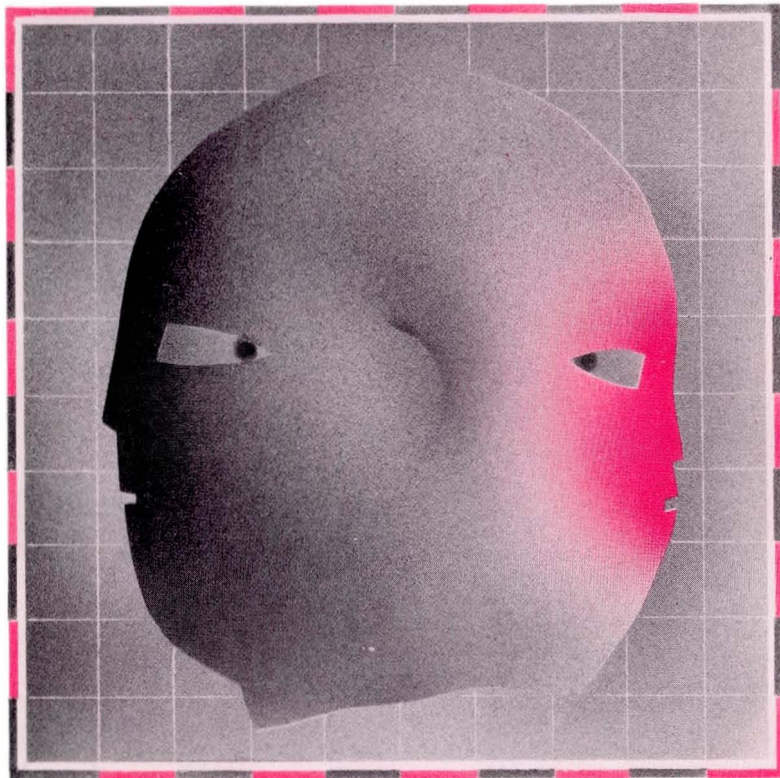


Hanne Bogen / Ove Langeland

PRIVATISERING eller FORNYELSE?



FAFO

Privatisering eller fornyelse?

**Holdninger til velferd, byråkrati
og private løsninger**

Hanne Bogen og Ove Langeland

FAFO-rapport nr. 087

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1989

ISBN 82-7422-023-4

Omslag: Karl Rikard Nygaard
Trykk: Otto Falch A/S

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning	7
Kapittel 2 Samfunnsendringer og holdningsdannelse	17
Kapittel 3 Velferdsstatens akser - likhet og effektivitet	42
Kapittel 4 Skatt og velferd - et betinget ja	62
Kapittel 5 Prioritering av skattepengene	75
Kapittel 6 Folketrygden - bekymret oppslutning	91
Kapittel 7 Privatisering eller effektivisering?	112
Kapittel 8 Velferdstjenester og tekniske tjenester	123
Kapittel 9 Solidaritet over skatteseddelen eller velferd fra egen pung?	135
Kapittel 10 Strategiske utfordringer	156
Noter	163
Litteratur	171
Vedlegg	175

Forord

Tema for denne rapporten er privatisering og holdning til offentlig drift og tjenesteyting. Offentlig sektor er under sterkt press på grunn av overbelastning og effektivitetskritikk. Privatisering er det sentrale stikkord i denne kritikken.

Følgende problemstillinger ligger til grunn for analysen:

- * Hva forklarer skiftende holdninger til offentlige og private ordninger og driftsformer?
- * Hvordan skal vi organisere og betale vår velferd?
- * Hva skal være offentlig ansvar og hva kan overlates til private virksomheter?
- * Vil privatisering svekke oppslutningen om velferdsstaten?

Denne undersøkelsen er en delrapport fra prosjektet "Privatisering, deregulering og endringer i arbeidslivets organisering". Landsorganisasjonen (LO) er oppdragsgiver og prosjektet er todelt med et delprosjekt om fleksibilisering i arbeidslivet og et om privatisering av offentlig sektor.

Innenfor privatiseringsdelen er det avholdt et større seminar høsten 1987 om "Privatisering og endringer i velferdsstatens interesse- og organisasjonsgrunnlag", og publisert en debattbok om privatisering og organisering av velferdsstaten under tittelen "Offentlig eller privat". Med rapporten om privatisering slutføres prosjektet.

I arbeidet med rapporten har vi mottatt innsiktsfulle og nyttige kommentarer fra en rekke personer. På FAFO vil vi rette en takk til Jon Erik Dølvik, Gudmund Hernes, Jon M. Hippe, Axel W. Pedersen og

Kåre Hagen for stimulerende faglig kritikk. Kristine Nergaard og Ole Fredrik Ugland har bidratt med teknisk assistanse og Bente Bakken takkes for rask og presis ferdigstilling av rapporten.

Vi vil også benytte anledningen til å takke medlemmene i referansegruppen for et fruktbart samarbeid. LOs representanter i gruppen har vært Carl Sandstad, Jan Balstad, Tor Andersen, Esther Kostøl og Knut Weum. Foruten LO har gruppen hatt representanter fra følgende forbund: Norsk Kommuneforbund ved Thor Helm Hansen, Norsk Arbeidsmandsforbund ved Arnfinn Nilsen, Fellesforbundet ved Arvid Nordli og Svein Erik Stryken, Handel og Kontor ved Sidsel Bauck, Statstjenestemannskartellet ved Gerd Liv Valla og Norsk Tjenestemannslag ved Gørild Sæland.

FAFO, mai 1989

Hanne Bogen

Ove Langeland

Kapittel 1 Innledning

Privatisering reiser spørsmålet om arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor, mellom stat og marked. Privatisering er et internasjonalt fenomen som i det siste tiåret har utgjort en drivkraft i tenkningen og politikken omkring **statens legitime rolle i industrisamfunnet**. Privatisering er retorikk og politikk karakterisert under etiketter som høyrebølge og nyliberalisme. Privatisering er mer marked og mindre stat.

Fra slutten av 1970-årene og utover på 1980-tallet har offentlig sektor kommet under sterkt press på grunn av overbelastning og effektivitetskritikk. Spørsmålet om det offentliges rolle og om grensene for offentlig ansvar er på ny blitt satt på den politiske dagsorden. Hva mener folk så i dag om den offentlige sektoren, om tjenestetilbudet og om privatisering? Hvordan skal vi finansiere og organisere vår velferd? Dette er spørsmål vi forsøker å få svar på i denne undersøkelsen.

Privatisering - hva og hvordan

Privatisering innebærer en tilbaketrengning av statlig eller offentlig aktivitet i en eller annen form. Men offentlige inngrep spenner over en rekke aktiviteter på ulike områder, privatisering kan derfor også bety så mangt. For å forstå hva privatisering er, må en først ha kjennskap til hvilke offentlige inngrep som finnes.

Offentlig aktivitet på økonomiske og sosiale områder kan klassifiseres langs tre dimensjoner: **Tjenesteproduksjon, finansiering og regulering**. Staten kan produsere og levere tjenester selv gjennom egne institusjoner, eller benytte offentlige midler til å subsidiere goder som ellers ville ha kostet mer, samt regulere tilførselen av varer og tjenester gjennom bestemmelser om kvalitet, mengde og pris.

Privatisering: Problemstillinger og utfordringer

Privatisering er et spørsmål om endringer i blandingsforholdet mellom offentlig og privat sektor. Ulike aspekter ved dette spørsmålet kan formuleres i en rekke underspørsmål som f.eks.:

Hvorfor skal noen oppgaver være et offentlig ansvar, mens andre kan utføres i privat regi? Hvilke kriterier og verdier skal være retningsgivende for hvordan et samfunn organiserer ulike funksjoner som søpeltømming, pleie av syke og gamle, transport, kommunikasjon og strømforsyning? Hvordan skal en veie hensynet til effektiv ressursutnyttelse mot hensynet til tilgjengelighet og rettferdig fordeling av ressursene?

Hvorfor skal noen tjenester finansieres indirekte over skatteseddelen og andre direkte fra den enkeltes lommebok? I Norge har vi kollektiv finansiering av trygdeytelser og helsetjenester (de siste riktignok med et visst innslag av egenbetaling), men den enkelte må selv betale om en velger å ta vare på helsen ved bruk av helsestudio.

Hvorfor skal det offentlige styre og kontrollere noen virksomheter, mens private institusjoner kan ivareta andre kontrollfunksjoner? Hvorfor skal det private Veritas skjøtte noen kontrolloppgaver og Statens arbeidstilsyn andre?

Hva blir konsekvensene av å endre arbeidsdelingen mellom det offentlige og det private på ulike områder og sektorer? Hvordan blir fordelingsvirkningene av privatisering? Hvem vil tjene og hvem vil tape? Hvordan blir virkningene for produktivitet og effektivitet? Vil økt bruk av prissystemet føre til flere og bedre tjenester enn om politiske beslutninger skal styre produksjonen? Hvordan vil holdninger og verdier påvirkes? Vil privatisering føre til at egen nytten og egoismen utmannøvrerer solidariteten og fellesskapsfølelsen? Vil det politiske landskap forandres? Hvilke nye allianser og konfliktlinjer kan tenkes å oppstå?

Undersøkelsens nedslagsfelt

Hovedtyngden av spørsmålene i denne undersøkelsen har med offentlige tjenester å gjøre. Enkelte av spørsmålene dreier seg om overføringer som pensjoner og næringsstøtte, mens spørsmål om offentlige reguleringsoppgaver ikke er berørt. Det er velferdsstaten og velferdsoppgavene som står i fokus. Det er her de store utfordringene for offentlig sektor vil ligge i årene som kommer, og særlig på tjenestesiden. Også i dag er det mangel på tjenester innenfor områder som barne- og eldreomsorg, og det er køer foran sykehus og aldershjem.

Det vil også i fremtiden være knapphet på tjenester snarere enn manglende overføringer som blir problemet. Pensjonistene blir stadig rikere og husholdningenes kjøpekraft øker med veksten i to-inntektsfamilier. Spørsmålet er om det offentlige tjenestetilbudet kan holde tritt med økte krav og veksten i private inntekter. Etterspørselen vil trolig langt overstige tilbudet. Folk har mer penger, men de offentlige tjenestene kan vise seg å mangle. Særlig kan det bli tilfelle innenfor eldreomsorgen når eldrebølgen rammer oss med full tyngde. En kartlegging av folks holdninger til prioritering og finansiering av det offentlige tjenestetilbudet er derfor særlig viktig. Det er her slaget vil stå i valget mellom privatisering eller fortsatt offentlig drift og ansvar.

Sammenlignet med andre land er ikke det offentlige forbruket spesielt høyt i Norge. De offentlige overføringene derimot veier ganske tungt i den norske velferdsstaten og utgjør en stor del av de offentlige utgiftene. Hovedtyngden av overføringene går til velferdsformål som pensjoner og trygder, men mye går også til næringsformål innenfor jordbruk og industri.

I undersøkelsen spør vi folk hva de mener det offentlige bør prioritere, hvilke områder en bør bruke mer penger på og hvor en bør kutte. Vi spør også om hvilke områder som bør være et offentlig ansvar og hvilke som kan egne seg for privatisering.

Om å spørre om holdninger

Holdningsundersøkelser og meningsdannelse inngår som en viktig del av den politiske diskusjonen. Folks meninger kan gi signaler til styrerne, men kan neppe oppfattes som anvisninger for politiske handlinger. Meningsmålinger bør ikke utarte til et "gallupdemokrati". Men holdningsanalyser kan yte et bidrag når en søker å avklare det politiske handlingsrom, siden det må antas å være en viss sammenheng mellom opinionsdannelse og politikkutforming. Den offentlige opinionen kan gi legitimitet til offentlige beslutninger. En bør imidlertid være oppmerksom på at det knytter seg en rekke problemer og fallgruber til opinionsundersøkelser som et inntak til kollektiv meningsdannelse (Knudsen, 1987).

For det første er det en kompleks sammenheng mellom folks holdninger til bestemte politiske forslag og deres faktiske politiske atferd. Holdninger vil nok påvirke folks handlinger, men en rekke andre faktorer kan trenge seg inn mellom intensjoner og atferd.

For det andre utgjør den offentlige opinion bare én av mange innflytelseskilder på politikken. Pressgrupper og interesseorganisasjoner vil ofte veie like tungt eller tyngre i politikkutforming. Offentlig politikk blir til i skjæringsfeltet mellom det numeriske demokrati og den korporative pluralisme.

For det tredje er det bestemte metodiske problemer knyttet til det å avdekke folks meninger. Det er problemer med å få gyldige og pålitelige svar. Det fordrer at spørsmålsformuleringene er entydige, nøytrale og at spørsmålene virker fornuftige eller rimelige. Dernest må svarkategoriene være mest mulig dekkende og nyanserte. Alternative spørsmålformuleringer kan påvirke svarene. Folk med markerte/bestemte meninger (med klare forventninger i meningsdannelsen) vil være mer robuste overfor forskjeller i spørsmålsformuleringen enn dem som er usikre eller har uklare interesser. Det samme gjelder i situasjoner der den spurte opplever konflikt mellom den nære egeninteresse

og grunnleggende verdier. Det kan f.eks. være tilfelle dersom en person ser klare fordeler med et privat helsetilbud, men ideelt sett mener at helsevesenet bør finansieres og drives i offentlig regi.

I rapporten redegjøres det for holdninger til privatisering og offentlig virksomhet. Undersøkelsen spenner over et bredt spekter av offentlig engasjement og analysen er basert på allment formulerte påstander om skatt og privatisering, og på mer presise spørsmål om hvilke områder en vil prioritere eller som kan egne seg for privatisering. I den grad det er mulig vil vi søke å kople sammen funn fra vår egen holdningsundersøkelse med publikumsundersøkelser som måler graden av folks tilfredshet eller misnøye med faktisk bruk av offentlige tjenester. Det kan fortelle oss om det er samsvar mellom holdninger og erfaringer.

Datamaterialet til rapporten utgjøres i hovedsak av en intervjuundersøkelse utført av Scan-Fact i juni 1988. Et landsrepresentativt utvalg på ca. 1.000 personer har svart på en rekke spørsmål om skatt, privatisering og offentlige tjenester.

Disposisjon og sammendrag

I første del av rapporten settes privatisering inn i en større sammenheng, hvor søkelyset rettes mot holdningsdannelse og samfunnsmessige endringer. Hva er drivkreftene bak privatisering og hva kan forklare skiftende holdninger til kollektivism og individualisme, til offentlige og private ordninger? Med bakgrunn i ulike teorier utvikles tre hypoteser for hvilke variasjoner i fordeling av holdninger en kan vente å finne. Det empiriske materialet i rapporten prøves mot en typologi hvor aktørene betraktes som bærere av interessestyrte, verdistyrte eller opinionsstyrte holdninger.

I annen del av rapporten går vi nærmere inn på folks prioriteringer av ulike offentlige aktiviteter, og deres holdninger til offentlig sektor. Hvordan folk ser på det offentlige og hva de mener det offentlige bør

stelle med, utgjør viktige rammebetingelser for privatiseringsdebatten. Vi undersøker også betalingsviljen ved å se på folks holdninger til skatt. Folks oppslutning om og tiltro til folketrygden brukes som et "case" for å utdype holdningen til sentrale offentlige velferdsordninger.

Så langt er det folks ytringer til det offentlige, til velferdsproduksjonen og til selve velferdsapparatet som behandles. I rapportens siste del stiller vi spørsmål om hva folk mener kan privatiseres. I tråd med Hirschmans terminologi (Hirschman, 1970) kan kritikken av det offentlige rubriseres under begrepet "voice", mens privatisering kan betegnes som "exit". Nå er det ikke lenger spørsmål om hva det offentlige bør prioritere, men om hva som kan løftes ut av det offentlige og bli et privat ansvar. Først analyseres folks allmenne holdninger til privatisering. Derneft behandles nærmere hvilke områder folk mener egner seg eller ikke for privatisering. Avslutningsvis fokuseres det på en bestemt form for privatisering, nemlig egenandeler.

Rapporten avsluttes med en prinsipiell drøfting av forholdet mellom offentlig og privat arbeidsdeling. Her trekkes trådene fra de empiriske funn sammen med de teoretiske drøftinger for en utdyping av forholdet mellom holdningsdannelse og styringssystemer. Analysen viser at folk slutter opp om sentrale velferdstjenester, men at "voice" benyttes mot det offentlige velferdsapparatet og at det åpnes for "exit" på enkelte områder. Med utgangspunkt i dette reises spørsmålet om hva en slik utvikling kan bety for oppslutningen om velferdsstaten ("loyalty" i Hirschmans termer) på lengre sikt. Og mer spesifikt: Hva vil manglende fornyelse av offentlig sektor bety for befolkningens holdninger og handlinger i valget mellom offentlige og private løsninger?

Sammendrag

Kapittel 2 Holdningsdannelse og samfunnsmessige endringer

I kapittel 2 skisseres ulike utviklingstrekk som en referanseramme for debatten om privatisering. De viktigste drivkreftene bak privatisering og endrede holdninger til offentlig drift er å finne i offentlig sektors virkemåte, i strukturelle endringer knyttet til demografisk utvikling, yrkesstruktur og sosial lagdeling, samt i skiftende verdimønstre og politisk-ideologiske forhold.

Kapittel 3 Velferdsstatens akser - likhet vs effektivitet

I kapittel 3 drøftes holdninger til offentlig sektor med utgangspunkt i problemer knyttet til effektivitet, fordeling og brukerstyring. Undersøkelsen viser at folk slutter opp om offentlig velferd, men oppfatter offentlig sektor som treg, sløsete og lite tilgjengelig.

Kapittel 4 Skatt og velferd - et betinget ja

Holdning til skatt er tema for kapittel 4. Vi registrerer ikke noen utbredt "skattetrethet", men heller ikke noen bred oppslutning for en videre utbygging av skattefinansierte offentlige tjenester. De fleste er status quo-orienterte.

Kapittel 5 Prioritering av skattepengene

I kapittel 5 behandles folks prioritering av skattepengene til offentlige formål. Undersøkelsen viser at allmenntilgitt tiltak prioriteres opp, mens støtte til særinteresser eller til områder som oppfattes som mindre viktige eller sløsete, prioriteres ned.

Kapittel 6 Folketrygden - bekymret oppslutning

Kapittel 6 er viet folketrygdens finansieringsproblemer og tilliten til det offentlige pensjonssystemet. Flertallet er bekymret for folketrygdens fremtidige økonomi og egne pensjonsinntekter, og mange

mener at det offentlige pensjonssystemet bør suppleres med private ordninger. Samtidig finnes det en omfattende dokumentasjon som viser at det både er oppslutning og betalingsvilje i befolkningen. Det er usikkerhet, snarere enn mistillit vi kan registrere.

Kapittel 7 Privatisering eller fornyelse

I kapittel 7 prøver vi å finne ut om folk vil privatisere eller om de vil satse på fornyelse av offentlig sektor. Halvparten vil ha mer private løsninger, og like mange vil effektivisere offentlig virksomhet. Det store flertallet mener det gjør en forskjell om tjenestetilbudet er i privat eller offentlig regi.

Kapittel 8 Velferdstjenester og tekniske tjenester

I kapittel 8 presenteres hvilke offentlige tjenester folk mener egner seg eller ikke for privatisering. Undersøkelsen viser at de fleste vil skjermes velferdstjenester som pensjoner, skole, eldreomsorg og helse, mens de er mer åpne for å privatisere tekniske tjenester som søppeltømming, snørydding og veibygging.

Kapittel 9 Solidaritet over skatteseddelen eller velferd fra egen pung?

I kapittel 9 behandles spørsmålet om privatisering av finansieringen ved økt bruk av egenbetaling. Resultatene viser at flertallet synes at egenandelene på de fleste områder er tilfredsstillende som de er i dag. Unntaket er eldreomsorg hvor de fleste vil betale mindre.

Kapittel 10 Oppsummering og strategiske utfordringer

I kapittel 10 oppsummeres hovedfunn fra undersøkelsen, og spørsmålet stilles om problemer med velferdsstatens forvaltning kan løses gjennom privatisering eller fornyelse, eller ved en vekst i offentlig/private blandingsordninger.

Kapittel 2 Samfunnsendringer og holdningsdannelse

I denne rapporten tar vi for oss holdninger til offentlig tjenesteyting og privatisering gjennom presentasjon av en landsomfattende intervjuundersøkelse. Vi kartlegger holdninger til et aktuelt politisk tema på et gitt tidspunkt. Men om en slik analyse skal bli noe mer enn en oppramsing av empiriske funn og en jakt etter forskjeller, må en ta utgangspunkt i klare problemstillinger, og en må en ha en referanseramme å tolke analyseresultatene mot. En må med andre ord vite hva en leter etter og kunne forklare hva en finner.

Folks holdninger til bestemte saksforhold blir først interessante når de settes inn i en helhetlig analyseramme, dvs. når svarene på de spørsmålene vi stiller kan tolkes i sammenheng med bestemte trekk ved samfunnsutviklingen. I dette kapitlet gjør vi det ved å rette søkelyset mot samfunnsmessige endringer av økonomisk, politisk og sosial karakter. Slike endringer tror vi er viktige for å forklare hvorfor offentlig sektors virkemåte har blitt satt på dagsordenen de seneste årene, og nødvendig for å forstå hvorfor privatisering av offentlige tjenester fremstår som en mulig løsning på offentlig sektors problemer og utfordringer.

En slik kontekstuell tilnærming utgjør en generell fortolkningsramme og ikke et konkret analyseredskap. Våre egne data gir ingen informasjon om sammenhenger mellom samfunnsmessige endringer og de holdninger til konkrete samfunnsområder vi måler. De faktorene vi drøfter her, utgjør imidlertid et viktig bakteppe for debatten om privatisering og offentlig sektors rolle. Privatisering er et internasjonalt fenomen og det er de samme faktorene som preger debatten i alle vestlige land.

Samfunnsmessige trender

Det er særlig tre trender eller utviklingstrekk vi ser som viktige inntak til debatten om privatisering og offentlig sektors rolle. For det første selve utviklingen i offentlig sektor og de **økonomiske** rammebetingelser den er underlagt. Dernest betydningen av **strukturelle** endringer knyttet til demografisk utvikling, endringer i sysselsettingsmønster og klassestruktur, inntektsforhold og levekår. Endelig fokuserer vi på skifter i verdimønstre og **ideologiske** forhold. Forandringer på alle disse områdene kan føre til at det utvikles en ny etterspørselsstruktur som fordrer skifter både i det offentlige og det private tjenestetilbudet. Manglende samsvar mellom tilbud og etterspørsel kan enten gi opphav til uttrykt misnøye eller til at en ser seg om etter alternative løsninger.

Den offentlige sektoren

Velferdsstatens fremvekst har medført en sterk ekspansjon i offentlig sektor. Rundt halvparten av landets inntekter fordeles i dag over offentlige budsjetter og nesten en fjerdedel av alle årsverk utføres i offentlig forvaltning. Økt offentlig aktivitet har i etterkrigstiden ført til at en stadig mindre andel av samfunnets ressurser kanaliseres via markeder.

I 1986 utgjorde de offentlige utgifter utenom renteutgifter og utgifter til statlig petroleumsvirksomhet i overkant av 231 mrd. kroner, eller omlag 45% av bruttonasjonalproduktet (BNP). Av de samlede offentlige utgiftene gikk 42% til offentlig forbruk og 43% til overføringer (NOU 1988: 21, kap. 8). Hovedtyngden av utgiftene er knyttet til velferdsstaten, helsevesen, undervisning og til stønader og trygder.

De offentlige utgiftene har steget i hele etterkrigsperioden og frem til slutten av 1970-årene. Veksten var særlig sterk på 1970-tallet på grunn av en markert økning i utgiftene til helsestell og sosial omsorg. I 1978 nådde de offentlig utgiftene en topp og utgjorde 52% av BNP. Denne

andelen hadde økt fra i underkant av 30% i 1949. Utgiftsandelen i Norge ligger omtrent på samme nivå som i Storbritannia og Vest-Tyskland, men vesentlig lavere enn i Danmark og Sverige, hvor de samlede offentlige utgiftene utgjør henholdsvis i underkant av 60 og 65% av BNP.

Sammenliknet med mange andre land er ikke det offentlige forbruket i Norge særlig høyt. I 1985 var det bare USA blant noen utvalgte OECD-land som hadde lavere offentlig konsum enn Norge, målt som andel av BNP. Sverige og Danmark lå langt foran, men også Finland, Storbritannia og Vest-Tyskland brukte mer penger på offentlige tjenester enn Norge. Overføringene er derimot høyere i Norge enn i mange andre land. Den norske velferdsstaten er langt på vei en overføringsstat. Hovedtyngden av overføringene er pensjoner og andre stønader til private forbrukere. Fra 1949 til 1986 er stønadene til personer og husholdninger målt som andel av BNP blitt mer enn tredoblet. Utgiftene til subsidier og næringsstøtte utgjør også betydelige beløp.

Sysselsettingen i offentlig forvaltning har også økt sterkt, og det meste av veksten har kommet i kommuneforvaltningen. I 1962 svarte offentlig forvaltning for 13% av alle utførte årsverk, hvorav 7% i kommuneforvaltningen og 6% i statsapparatet. I 1986 ble nærmere 24% av alle årsverk utført i offentlig forvaltning, 8% i statsforvaltningen og 16% i kommuneforvaltningen.

Innebygde vekstmekanismer

Den sterke veksten i offentlig sektor i etterkrigstiden har vært betinget av en generell høy økonomisk vekst som har tillatt både reallønnsøkninger og økt satsing på offentlig forbruk. Det har vært realøkonomisk rom for en økning både i det private og offentlige forbruket. De siste årene har imidlertid vært preget av økonomisk ubalanse. De seneste årene har vi i Norge brukt mer enn vi produserer og svingende oljeinntekter har skapt et usikkert inntektsgrunnlag. Det er derfor neppe

mulig i de neste tiår å viderføre den sterke veksttakten i offentlige utgifter en hadde under oppbyggingen av velferdsstaten. Velferdsstatens ekspansjonsfase synes nå avløst av en konsoliderings- og omstillingsfase. Offentlig sektor stanger mot skattetaket og nye oppgaver må i stor grad komme som et resultat av fornyelse, effektivisering og streng prioritering av ressursbruken.

Fremskrivninger til år 2000 viser imidlertid at selv uten nye utgiftskrevende tiltak vil det bli en klar vekst i de offentlige utgiftene (Langtidsprogrammet 1990-93: 277-88). Dette skyldes innebygde vekstmekanismer i form av politiske og lovbestemte bindinger på de offentlige utgiftene. Utgiftene til velferdsstaten vil øke sterkest, dvs. pensjonsstønader, helse, utdanning og kultur etc. Pensjonsstønadene vil utgjøre nær halvparten av veksten i velferdsutgiftene. Det har særlig sammenheng med at andelen tilleggspensjonister øker sterkt. (Tilleggspensjonsdelen til alderstrygden i folketrygden er først ferdig utbygd i 2007.) Dersom det ikke skjer endringer i trygderettighetene, vil utgiftene til alderspensjon automatisk stige siden stadig flere opparbeider full tilleggspensjon. Hvorvidt slike innebygde vekstkomponenter i folketrygden skal finansieres gjennom økte skatter, er uklart. Økt skatt for enkelte grupper av pensjonister har vært vurdert, likeledes endringer i beregningene for opptjening av tilleggspensjon.¹

Forklaringer på veksten i offentlig sektor

Den sterke veksten i offentlig sektor og de offentlige utgiftene henger sammen med velferdsstatens fremvekst: Det er i første rekke offentlig finansierte, velferdsstatlige tiltak som har ført til utgiftsveksten i offentlig sektor. Forklaringene på den offentlige ekspansjonen er mange; her skal bare nevnes de vanligste.²

En forklaring er at veksten i offentlige utgifter ganske enkelt er et resultat av bevisste politiske valg. Velferdsstaten er politisk bestemt og utgiftene en følge av klare prioriteringer. Men den sterke veksten kan

også være en utilsiktet virkning og et resultat av innebygde vekstmekanismer i selve velferdsstatens konstruksjon. En økonomisk forklaring tar utgangspunkt i at de offentlige tjenestene har høy inntektselastisitet: Jo rikere et land er, desto større del av etterspørselsveksten vil rette seg mot tjenester i så vel privat som offentlig sektor. Den offentlige ekspansjonen betraktes her som en funksjon av veksten i nasjonalinntekten.

Som en forklaring på den sterke veksten i overføringene, nevnes gjerne presset fra godt organiserte særinteresser. Næringsstøtte, og særlig overføringene til landbruket, er et nærliggende eksempel her. Andre forklaringer viser til at det politiske og byråkratiske beslutningssystemet lett utsettes for krav om utgiftsvekst. Endelig kan utgiftsveksten ha sammenheng med dårlig utviklede styringssystemer og ledelsesfunksjoner i offentlig forvaltning. Spisst uttrykt kan en si at forsøk på å kutte offentlige utgifter eller bremse utgiftsveksten støter mot politikere med gjenvælgsinteresser, byråkrater og profesjoner med egeninteresser og organisasjoner med særinteresser.

Velferdsstatens forvaltning: Fornyelse og omstilling

Offentlig sektor utsettes i dag for et forandringspress, og det stilles økte krav til offentlig ressursforvaltning. Velferdsgevinsten ved en fortsatt sterk vekst i offentlige utgifter er avtakende, og fordelingsvirkningene av offentlige tiltak kan være uklare og til og med negative. Det er dessuten grenser for hvor mye en kan øke de offentlige inntektene gjennom økt beskatning. Økte skatter på inntekt kan resultere i ineffektiv ressursutnyttelse og føre til at folk legger desto større krefter i å omgå skattereglene. Kostnadene ved å innkreve hver ny skattekrone kan bli større enn gevinsten. Privatiseringsdebatten blir dermed en debatt om effektiv ressursforvaltning og fornyelse av offentlig sektor. De økonomiske rammer er strammere og velferdsstaten står overfor store utfordringer som ikke kan løses bare ved å tilføre offentlig sektor mer ressurser i form av penger og arbeidskraft. **Prioritering** vil bli

stadig viktigere og en kan bli nødt til å bygge ned det offentlige engasjementet på enkelte områder for å bygge opp på andre. For å få rom for nye reformer, må en kanskje dempe utgiftene til etablerte tiltak. Perspektivet må forskyves fra **ressursmobilisering** til **ressursmobilitet**.

Debatten om den offentlige ressursbruken har skutt fart i en rekke land. I alle nordiske land har programmer for fornyelse og modernisering av offentlig sektor vært presentert. I Norge har både Arbeiderpartiet og Høyre presentert sine fornyelsesprogram (hhv. kalt "Den nye staten" og "Den moderne staten"). Målet for begge partier er å effektivisere den offentlige sektoren, men der sosialdemokratiet vil fornye er Høyre mer tilbøyelig til å privatisere.

Strukturelle endringer

De strukturelle endringer vi retter oppmerksomheten mot er endringer i befolkningsmessige forhold, yrkesdeltakelse, utdanningsmønster og bedring i inntektsforhold og alminnelige levekår. Det dreier seg altså om endringer i folks **faktiske** livssituasjon, som igjen kan gi seg uttrykk i holdningsmessige endringer. Slike endringer kan, uavhengig av personers ideologiske eller politiske overbevisning, føre til en endret etterspørselsstruktur i forhold til ulike tjenester. Det er konsekvensene av en slik endret etterspørselsstruktur vi her vil fokusere på.

Flere eldre

Vi befinner oss nå i slutten av en kraftig eldrebølge. Antallet alderspensjonister har blitt fordoblet fra 300 tusen i 1967 til ca. 600 tusen i 1990. Frem til år 2010 vil antallet stabilisere seg før vi får en ny kraftig vekst når de store etterkrigskullene når pensjonsalderen. I perioden 2007-2040 kan vi forvente ca. 280 tusen flere alderspensjonister, slik at det i alt ventes å bli 400 tusen flere pensjonister enn i dag.

Som en følge av dette vil forholdet mellom yrkesaktive og yrkespassive bli kraftig forrykket. Mens det i 1967 var fem yrkesaktive pr. pensjonist, er det i dag tre, og i perioden 2010-2040 vil dette tallet reduseres til to. Siden pensjonene dekkes av den løpende inntektsskapingen, vil dette også innebære at overføringene fra de yrkesaktive til pensjonistene vil utgjøre en stor og økende andel av landets inntekter.

Men det blir ikke bare flere eldre; det er særlig andelen eldre over 80 år som øker. I løpet av etterkrigstiden har levealderen for eldre stadig økt. Den gjennomsnittlige levealder for menn og kvinner var i 1945/48 henholdsvis 67,8 og 71,7 år, i 1986 var den steget til 72,9 og 79,7 år. Det har sammenheng med bedre levekår tidligere i livet for dem som i dag er eldre, men også bedre behandlingsmåter i omsorg og pleie av de eldre. Samtidig blir nye pensjonistgrupper, de yngre eldre, stadig friskere og rikere. Pensjonene er blitt bedre, langt flere har tilleggspensjoner (Hippe & Pedersen, 1988: 12) og hele 3/4 av pensjonistene har andre inntekter i tillegg til folketrygdens ytelser.³ Det er derfor flere som både vil og kan fortsette å leve som før også etter endt yrkesaktiv periode. Pensjonsalderen representerer for flertallet av pensjonistene ikke lenger et sterkt brudd i deres økonomiske situasjon.

Eldreølgen vil få konsekvenser for etterspørselen både etter offentlige og private tjenester. Etterspørselen vil øke både etter omsorg og pleie og etter fritidstilbud og fornøyer. Tjenester det offentlige ikke tilbyr i tilstrekkelig grad, vil man etterspørre i markedet. I fritidssektoren kan den økte kjøpekraften blant pensjonistene føre til økt privat forbruk med en høy importandel, som økt etterspørsel etter feriereiser o.l. I velferdssektoren vil nok etterspørselen i hovedsak rette seg mot enklere tjenester som hjemmehjelp, men det kan og bli økt interesse for å benytte seg av private aldershjem. I England har man sett en sterk vekst i privat drevne aldershjem i de senere år. Dels som et resultat av manglende offentlige tilbud, men også fordi flere både ønsker og kan betale for et tilbud hvor kvaliteten er høyere enn på de offentlige aldershjemmene. Det kan dreie seg om bedre og mer individuell pleie

og service, færre restriksjoner, bedre beliggenhet osv. (Judge & Knapp, 1985). I en situasjon hvor pleiebehovet for eldre vokser sterkt, men hvor det er knapphet på offentlige midler samtidig som velstanden blant de eldre øker, kan vi også vente at debatten om økt bruk av egenandeler i eldreomsorgen vil skyte fart.

Økt kvinnelig sysselsetting

Sysselsettingen har økt kraftig siden midten av 1970-årene. Fra 1972 til 1985 økte antallet sysselsatte fra vel 1,6 til i overkant av 2 millioner og kvinnene sto for 3/4 av den samlede veksten (NOU 1987: 9A: 9). Hovedtyngden av kvinnene har gått til offentlig sektor i "velferdsstatens yrker" knyttet til pleie og omsorgsoppgaver. Veksten i yrkesaktivitet var særlig sterk blant gifte kvinner med små barn. Mens bare 10% av gifte kvinner var i lønnet arbeid i begynnelsen av 1960-årene, har andelen vel 20 år senere økt til over 70% (NOU 1987: 9A: 9). I tillegg er stadig flere kvinner under utdanning.

En følge av denne utviklingen er at det er færre kvinner hjemme til å ta seg av små barn og omsorgstrengende eldre, dernest at familiene får et mer anstrengt tidsbudsjett. I den dobbeltarbeidende familie har gjerne far og mor til sammen 60-70 timers arbeidsuke utenfor hjemmet. Barnefamiliene kommer dermed i en "livsfaseklemme" mellom krav fra arbeidsliv og hverdagsliv (Scenarier 2000, 1987: 45), og behovet for mer fleksible løsninger i forhold til arbeids- og åpningstider blir påtrengende. Dersom stadig færre har mulighet til å oppsøke offentlige kontorer i arbeidstiden, kan det tvinge frem mer brukervennlige åpningstider i offentlig sektor. Offentlige kontorer må være tilgjengelige når brukerne trenger dem, hvis ikke vil kritikken mot det offentlige forsterkes og presset på alternative løsninger øke. Nye yrkesmønstre og nye tidsbruksmønstre kan dermed virke som en drivkraft både i retning av mer fleksible organisatoriske løsninger i offentlig sektor og til økt etterspørsel etter private alternativer.

Flere kvinner i arbeid og skole har skapt et raskt økende behov for barnetilsyn utenfor hjemmet, enten i form av private ordninger (dagmamma, praktikant) eller offentlige (barnehage). Siden utbyggingstakten for offentlige barnehager er lavere enn veksten i etterspørselen, vil trolig behovet for tilsyn være atskillig større enn det offentlige tilbudet i mange år fremover. Mange barnefamilier må derfor regne med å ordne seg privat med dagmammaer og praktikanter. I dag er det ikke uvanlig at småbarnsforeldre med god økonomi ansetter private praktikanter til sine barn. Denne fremveksten av vår tids dadlaer og husgjelder utgjør det nye "tjenesteproletariatet" i barnetilsynet. Private barnehager er også i vekst. Disse er foreløpig ikke prismessig konkurransedyktige med de offentlige barnehagene. Men manglende offentlig tilbud og økt foreldrebetaling, kan føre til en vekst i det private barnehagetilbudet. Flere offentlig/private blandingsløsninger vil trolig også se dagens lys på dette området.

Kunnskapssamfunnet

I løpet av etterkrigstiden har det også funnet sted en markert økning i befolkningens utdanning. En langt større andel enn før tar i dag utdanning utover grunnskole: Åtte av ti 16-åringer har gått i, om ikke fullført, videregående skole og vel 10% av befolkningen gjennomfører utdanning utover videregående skole. Resultatet er en befolkning med økte individuelle ferdigheter og enkeltmennesker som lettere kan ivareta egne interesser. Høyt utdannede er ofte kvalifisert for yrkesmessige karrierer med høyere lønninger og de står gjerne bedre rustet til politisk og organisasjonsmessig aktivitet. Ikke bare representerer de en kjøpekraftig gruppe, men også en gruppe som stiller store krav til de varer og tjenester de etterspør. Og dessuten: Preferanser og prioritinger skifter gjerne med økt kunnskapsnivå og høyere inntekter. Undersøkelser viser f.eks. at kulturelle og fysiske aktiviteter stiger klart med sosial status (Dølvik m.fl., 1988: 45f). Det er blant annet rimelig å anta at høystatusgrupper både vil og kan investere mer i egen helse, livsstil og velferd enn andre sosialgrupper. Og dersom offentlige tilbud

ikke er tilgjengelige, tilstrekkelige eller tilpasset behovene, vil det øke presset etter alternative eller supplerende private tilbud. På en rekke områder vil det nok, som en følge av nye etterspørselsmønstre, også tvinge seg frem en debatt om hva som skal være et offentlig ansvar eller ikke.

Debatten om sammenhengen mellom utdanning og holdningsdannelse er gammel. Det har blant annet vært fremsatt hypoteser om at utdanning fører til "borgerliggjøring" og økt individualisme. Det kan være uklart hva dette innebærer, men det er alminnelig antatt at økt utdanning, særlig av allmennfaglig karakter med vekt på individuelle ferdigheter, bidrar til endrede holdninger eller nye verdier. Vi vet at utdanning spiller en stor rolle for fordeling av goder og at politiske ressurser vokser med økt kunnskap. Det er imidlertid mer uklart om økt utdanning fører til økt individualisme eller økt individualitet. Det første vil si å være seg selv nok, det andre å være seg selv. I velferdsstatssammenheng vil fremvekst av individualistiske holdninger kunne trekke i retning av privatisering, behovsprøvd sosialpolitikk, mindre stat og lavere skatter. Mer vekt på individualitet kan derimot åpne for nye varianter av kollektive ordninger, men med økt rom for individuelle variasjoner. Velferdsstatens utfordringer vil være nært forbundet med fremveksten av en slik velutdannet middelklasse med nye ønskemål, endrede krav og større ferdigheter.

Middelklassen

Intensjonene bak den sosialdemokratiske utdanningspolitikken har vært å oppnå sosial utjevning, ikke bare i utdanningsystemet, men i samfunnet som helhet. Utdanning skulle være tilgjengelig for alle og ikke bare for de få. Stadig flere grupper i befolkningen har også fått tilgang til høyere utdanning. Men det er fortsatt klare sosiale skjevheter i rekrutteringen til ulike deler av utdanningsystemet, og det er store forskjeller på hvor effektivt elevene fra ulike sosiale grupper når sine utdanningsmål. Hopningseffektene av utdanning kan synes å ha vært

større enn de kompensierende effektende. En undervisning med vekt på individuelle ferdigheter har også ført til økt sosial mobilitet. Arbeidsklassens barn har utdannet seg ut av arbeiderklassen og inn i middelklassen og i økende grad tilegnet seg middelklassens verdier og holdninger (Brox, 1988).

I velferdsstatssammenheng kan det innebære endring i preferanser bort fra ønsker om kollektive ordninger til økt vekt på individuell valgfrihet. Kombinasjonen av økt kjøpekraft og bedre kunnskaper gjør middelklassen til mer kritiske brukere av offentlige tjenester. De vil stille større krav både til tilgjengeligheten og kvaliteten på tjenestene. Og de vil lettere finne private løsninger der det offentlige tilbudet mangler eller ikke svarer til forventningene (f.eks. barnetilsyn).

Utdannelse er også en inngangsbillett til jobber med høy grad av jobb-autonomi hvor man har større muligheter til selv å bestemme hvordan arbeidet skal organiseres og oppgavene utføres. Det kan antas å trekke i retning av økt vekt på individuell valgfrihet. Samtidig vet vi at store deler av den nye middelklassen er ansatt i "velferdsstatens yrker" og at disse er positivt innstilt til velferdsstaten. (Knutson, 1986). Det skulle styrke kollektive holdninger. Men å være positiv til velferdsstaten, er ikke ensbetydende med å være kritikkløs mot hvordan offentlig sektor er organisert og løser sine oppgaver.

To-inntektsfamilien

I løpet av de siste 15 år har Norge beveget seg fra et samfunn med en inntektstaker i familien til to-inntektsfamilien. I 1972 besto flertallet av familiene (55%) av eninntektsfamilien, i 1979 utgjorde de mindre enn en tredjedel. 1950-årenes indeksfamilie, bestående av yrkesaktiv far, hjemmeværende mor og et par barn i barnetrygdealder, var nærmest borte fra familiekartet ved inngangen til 1980-årene. Resultatet er en betydelig økning i husstandenes disponible inntekt og økt etterspørsel etter offentlige og private tjenester. Med økte inntekter øker også

valgmulighetene. Der hvor det mangler offentlige tjenester, vil det lettere presse seg frem private alternativer.

Her kan det imidlertid oppstå et paradoks som følge av ulike forbruksmuligheter for offentlige velferdstjenester og varer og tjenester fra privat sektor. Vi kan få en "trivialisering av forbruket" (von Otter, 1988): Samtidig som befolkningen blir stadig mer velstående og kan velge og vrake blant varer og tjenester som pelskåper og feriereiser, forhindres man i å bruke penger på å skaffe seg og sin familie bedre helse. Det er ingen begrensninger på kjøp av bil, men trenger man en hofteoperasjon som kan ha vesentlig betydning for den enkeltes livskvalitet, må man stå i operasjonskø. At det ikke er mulig å satse private ressuser på tjenester som så fundamentalt påvirker ens livssituasjon, kan en regne med at en velutdannet og kjøpekraftig middelklasse vil reagere mot. Knapphet på offentlige tjenester, kombinert med økt privat rikdom, kan føre til at stadig flere stiller spørsmålsteget ved en skattefinansiert offentlig sektors evne til å imøtekomme befolkningens behov. Og vil en bevare den norske velferdsmodellen, må middelklassen se sine interesser ivaretatt gjennom de ulike offentlige ordninger (Brox, 1988).

Økt innslag av **brukerbetaling** eller **egenandeler** for offentlige tjenester kan betraktes som et forsøk på å møte dette dilemmaet eller paradokset. Gjennom å prise sine tjenester blir det offentlige mindre avhengig av skattefinansiering. Egenandeler kan dessuten virke begrensende på etterspørselen. Slike forslag vekker imidlertid ofte sterk motbør fordi de kan gi urimelige fordelingsvirkninger ved å ramme de dårligst stilte. Reaksjonene på de sultestreichende uførepensjonistene i Haugesund, som protesterte mot økningen i hjemmehjelpsatsene, viste tydelig det.⁴

Politisk ideologi

I ettertid vil trolig 1980-tallet fremstå som markedets decennium. Den sosialdemokratiske planleggingstanken var politisk bankerott, nyliberale ideer fikk fotfeste og i en rekke vest-europeiske land ble det ført en politikk for nedbygging av offentlig engasjement. I kjølvannet av den norske høyrebølgen ble f.eks. boligmarkedet deregulert og finansmarkedet liberalisert. Høyrebølgen er i første rekke et uttrykk for den sterke vekst som ble partiet Høyre og etter hvert Fremskrittspartiet til del. Høyre vokste fra et nivå på godt under 20 prosent i første del av 1970-årene til over 30 prosent på begynnelsen av 1980-tallet. Senere har oppslutningen sunket noe, mens Fremskrittspartiet svinger et sted rundt 12-15 prosent på dagens meningsmålinger.

Begrepet høyrebølge anvendes også for å beskrive en holdningsendring, hvor sosialdemokratiske eller sosialistiske verdier med vekt på likhet og solidaritet svekkes på bekostning av økt vekt på prestasjonsorientering og liberalistiske verdier. Om og i hvilken grad det faktisk har skjedd en grunnleggende holdningsendring i løpet av de siste tiår, er imidlertid mer usikkert. Tar en endringene i stemmegivning som indikator, har det skjedd en klar politisk høyredreining, men samtidig viser en rekke undersøkelser solid oppslutning om de sosialdemokratiske kjerneområder som trygghet for helse, alderdom og arbeid. Det kan tolkes som et uttrykk for en gjennomgripende sosialdemokratisering av det norske samfunnet. Arbeiderpartiets langvarige politiske hegemoni har satt sine spor. Men det kan også tyde på at det ikke er noe en-til-en-forhold mellom partiopplutning og grunnleggende verdiorientering eller at partiskillene gradvis viskes ut. I hele etterkrigstiden har det norske samfunnet vært preget av en høy grad av konsensus på viktige politikkområder.

Velgerne "trekkes" mer enn de "skyves"

Dersom partiene ikke oppfattes å være så forskjellige, skulle det innebære at overgangen dem imellom heller ikke ble så problematisk for velgerne. Og dette er nettopp den andre hovedtendensen i den politiske utviklingen på 1970- og 80-tallet: For det første en klar svingning i konservativ retning, dernest sterkt økende bevegelser i velgerskaren. Velgerne har ikke bare flyttet til høyre, de flytter seg i økende grad rundt i det politiske landskapet. Stadig færre stemmer på det samme partiet gjennom hele livet og stadig flere er på leting etter en ny ideologisk forankring. I følge Valen (Valen, 1981) skyldes svingningene i velgerskaren blant annet at sammenhengen mellom stemmegivning og velgernes sosiale bakgrunn er redusert og at velgernes **oppfatninger** av ulike alternativer og politiske stridsspørsmål betyr mer enn før. Mens velgerne før i større grad ble "skjøvet" bakfra, "trekkes" de nå forfra. De er mindre "bakgrunnsstyrte" og mer "motivstyrte" (Gambetta, 1982).

I et slikt perspektiv kan svingninger blant velgerne like gjerne være uttrykk for pragmatisme som for grunnleggende ideologiske endringer. Sakene blir de viktige, ikke hvilke partier som fremfører dem. Man stemmer på de partier som best kan forvalte egne interesser. Partivalg blir en strategisk handling snarere enn å være et ideologisk valg. Partiskifte blir i mindre grad uttrykk for en bestemt verdiforankring og mer et spørsmål om intelligent tilpasning. Dette er selvsagt en ekstrem fortolkning: Partivalg vil alltid være uttrykk for en verdiorientering. Men økt velgermobilitet er nok et uttrykk for at en instrumentell rasjonalitet i økende grad har erstattet den rene ryggmargsrefleks. Samtidig kan sterke svingninger varsle om kortsiktig proteststemmegivning med populistiske overtoner.

Solidaritetsens grenser

Sosial trygghet og utjevning i levekår har vært sentrale mål for den sosialdemokratiske politikken i hele etterkrigstiden. For å realisere

denne målsettingen har man bygget opp en stor offentlig sektor med fellesfinansierte velferdsordninger og omfordelende overføringsordninger. Legitimiteten til velferdsstatens universelle ordninger skulle sikres gjennom at det store flertallet så sine interesser tjent med denne modellen. Flere undersøkelser viser også en utbredt oppslutning om de sentrale velferdsområdene som helse, eldreomsorg osv.

Men offentlig sektor er også utsatt for kritikk og spenninger. Finansieringsproblemene øker, byråratikritikken er utbredt og det kan være problematisk å få til solidaritet over skatteseddelen. Folk vil gjerne vite hva pengene går til. Velferdsstaten kan i en del tilfeller også virke "solidaritetserstattende" ved at offentlige tiltak kan ta bort grunnlaget for individuelt ansvar. Willy Martinussen har i en omfattende studie av oppslutningen om velferdsstatens verdier og virkemidler påvist at solidariteten har sine klare grenser (Martinussen, 1988). Det er ingen stor oppslutning om en generell **omfordelingspolitikk** som sikter mot generell utjamning og redusert lagdeling. Folk ønsker å bedre levekårene til utsatte grupper i befolkningen som gamle, syke og arbeidsløse. For øvrig preges det norske folk av en sterk prestasjonsorientering: Man skal yte for å nyte. Martinussen sier det slik: "Materiell trygghet, ikke sosial likhet, ser ut til å være målet som flertallet har som rettesnor for sine holdninger til velferdsstaten" (samme sted: 196). Den gjeldende rettferdighetsoppfatningen ser med andre ord ut til å være: Omsorg for dem som trenger det, prestasjon for dem som klarer det. Det er flertall for en utjammingspolitikk som går ut på å bringe utsatte grupper opp på et anstendig levekårsnivå, men ikke for å avskaffe systematiske sosiale ulikheter i samfunnet.

Når sentrale velferdsgoder allikevel samler stor oppslutning, er trolig en viktig forklaring at ordningene kombinerer egeninteresser og solidaritet (Hernes, 1984: 41): Man støtter opp om kollektive ordninger man selv vil trenge en dag, som f.eks. syketrygd og alderspensjon. Vi kan alle bli syke, og gamle blir vi alle, i hvert fall de fleste av oss. Ordninger som det er mindre sannsynlig at en vil kunne dra nytte av,

som f.eks. arbeidsløshetsstrygd og sosialstøtte, viser seg derimot å ha svakere legitimitet i befolkningen.⁵ Den misbruksdebatt som har vært knyttet til denne typen stønader forklarer trolig også den svakere oppslutningen her. At man blir gammel og syk, kan de fleste gjøre lite med, å bli arbeidsløs og sosialmottaker kan derimot langt på vei oppfattes å være selvforskyldt. Dette samsvarer godt med Martinussens utsagn om at "De fleste forklarer over- og underprivilegering som et resultat av den enkeltes innsats og individuelle forutsetninger (eller mangel på innsats og evner)".

En generell omfordelingspolitikk finnes det altså liten støtte for i Martinussens materiale. Generelt tyder undersøkelser på at en sosialdemokratisk velferdspolitik med større likhet og økt velferd har stor oppslutning. Men oppslutningen er mindre entydig når en tar for seg konkrete ordninger. Solidariteten er sterkere forankret i prinsippet enn i det praktiske liv når det kommer til konkrete tiltak og når kostnadene synliggjøres. Martinussen viser også til at det ikke er en klar verdikonsensus omkring velferdsstaten. Han finner heller ikke at holdningene til velferdsstaten er preget av ideologisk polarisering.

"Men vi finner heller ikke en klar ideologisk todeling av befolkningen i en markedsliberalistisk og en kollektivistisk fløy. Det stemmer godt med annen forskning som viser at små mindretall av befolkningen resonnerer ideologisk i strengere forstand. Den enkelte er ofte samtidig markedsorientert eller prestasjonsorientert og ønsker en godt utbygd velferdsstat, med stor grad av offentlig omfordeling. Prestasjonsamfunnets verdier lever side om side med omsorg for dem som faller igjennom i dette samfunnet" (Martinussen, 1988: 201f).

Martinussen tolker denne mangelen på både verdikonsensus og ideologisk polarisering som en mangel på konsistens i folks holdninger til ulikhet og fordeling. Men generelt finner han at de dårligst stilte er mest for utjamning og offentlig omfordeling. Blant velferdsstatens ster-

keste støttespillere finner han blant annet LO-organiserte og dem som er avhengige av velferdsytelser, som pensjonister, trygdede og lavinntektstakere. Mest markert er sammenhengen mellom partitilhørighet og kollektivismen. Sosialistiske velgere er klart mer likhetsorienterte enn borgerlige velgere.

Generasjon eller livsfase

Aldersforskjeller viser seg gjerne å være utslagsgivende i synet på offentlige velferdstjenester. Dersom egeninteresse er en viktig drivkraft bak oppslutningen om velferdsstaten, skulle vi derfor vente å finne at ulike aldersgrupper vil slutte opp om ulike velferdstjenester. Eldre vil være for eldreomsorg og økt alderspensjon, mens yngre kan ventes å prioritere barnetilsyn, utdanning og boligfinansiering. Forskjell i oppslutning om ulike offentlige velferdstiltak kan da tolkes som et resultat av **livsfaseforskjeller**.

Forskjeller etter alder kan imidlertid like gjerne være uttrykk for **generasjonsforskjeller**.⁶ De holdninger en bærer med seg kan i stor grad være formet av erfaringer i oppveksten. Erfaringene fra 1930-årenes økonomiske depresjonstid er dramatisk forskjellige fra oppvekstbetingelse i den moderne velferdsstaten. Dagens pensjonister vokste opp uten en velferdsstat, mens dagens unge tar velferdsstaten for gitt. Ut fra en så ulik erfaringsbakgrunn skulle en vente at holdningene til velferdsordninger vil være forskjellige, og at eldre vil være mer kollektivistisk innstilt enn yngre. Hvis generasjonstesen har noe for seg, kan en også høste den lærdom at oppslutning om institusjonelle ordninger ikke kan tas for gitt, men må hente **ny legitimitet** hos hver ny generasjon. Velferdsstatlige tiltak som ble etablert på ett historisk tidspunkt og med bakgrunn i bestemte historiske erfaringer, kan lett få en annen betydning for nye generasjoner eller de kan miste sin betydning overhodet.

Pendelsvingninger eller tvetydig utvikling?

Det siste århundret har Norge i likhet med de andre skandinaviske land utviklet seg fra **privatiserte** til **politiserte** samfunn (Hernes & Martinussen, 1980). Denne tendensen har vært særlig markert i etterkrigstiden med velferdsstatens fremvekst. Det offentlige ivaretar ikke bare tradisjonelle administrasjonsoppgaver, men er i økende grad også blitt hovedansvarlig for den generelle levekårsutviklingen. Det siste tiåret har det i en rekke land kommet reaksjoner på denne "foroffentliggjøringen" av samfunnet. Høyrebølge og privatisering kan stå som stikkord på reaksjonene. Reaksjonsformene har gitt seg uttrykk i form av økt skattetrethet, fremvekst av svart økonomi og kritikk av offentlig byråkrati samt forslag om å forskyve oppgaver og ansvar fra offentlig til privat sektor. Det synes med andre ord å ha skjedd en holdningsendring fra kollektivismen til individualisme og at pendelen svinger tilbake fra politisering til privatisering.

Politiske svingninger og holdningsendringer kan tolkes som en type sykliske bevegelser, hvor perioder med sterk vekst i offentlig sektor avløses av perioder med økt privatisering (Hirschman, 1982). Privatiseringstrenden illustrerer hvordan markedet slår tilbake. Pendelen kan slå over som en følge av økonomiske konjunktursvingninger eller være et resultat av verdiskifter og kulturelle endringer. Felles for denne typen forklaringer er at de preges av en likevektstankegang hvor det forutsettes en viss balanse i blandingsforholdet mellom offentlig og privat sektor.

Teorier om bølgebevegelser kan virke tilforlatelige, men de kan også tilsløre mer enn de forklarer. Utviklingen i politiske holdninger og handlinger er gjerne mer **tvetydig** enn det forklaringer med pendelsvingninger klarer å fange inn (Kosonen, 1987). Velferdsstatens utvikling preges f.eks. av sterkere offentlig satsing på noen områder og av økte innslag av private løsninger på andre felter. Ulike utviklingstrekk går side om side. På viktige områder som helse og eldreomsorg herker det f.eks. tilnærmet tverrpolitisk enighet om at økt offentlig sat-

sing er nødvendig. På andre områder kommer de partipolitiske skillelinjene klarere til syne i valget mellom offentlige og private løsninger. Skillelinjene har dessuten bleknet de siste tiårene, selv om Herbert Tingstens tese om ideologienes død ikke helt har slått til (Tingsten, 1967). Tingsten var som kjent av den oppfatning at fremveksten av velferdssamfunnet ville undergrave grunnlaget for ideologiske konflikter. Økt vekst ville gi rom for såvel økt privat velstand som utbygging av offentlige velferdsordninger. Tradisjonelle politiske motsetninger ville dø hen.

Fleksibilitet eller privatisering?

Økt individualisme trenger heller ikke være ensbetydende med en mer **egoistisk** trend. Som kjent viser flere undersøkelser at oppslutningen om solidariske velferdsordninger er stor i Norge. Undersøkelser fra England tyder heller ikke på at det engelske folk er blitt mindre kollektivt innstilt selv etter ti år med "Thatcherisme" (Rentoul, 1989). Dette til tross for erfaringene med et konservativt styre med privatisering som fanesak og en høyredreid mediapolitisk debatt.

Kritikk av offentlig sektor og forslag om privatisering kan derfor like gjerne være uttrykk for ønsker om økt **fleksibilitet og valgfrihet**, som for økt individualisme. Kanskje er ikke de holdningsendringer som registreres i meningsmålinger og gjennom partivalg så mye et uttrykk for en individualistisk trend, men snarere et uttrykk for økt **individualitet**. Når et velferdssamfunn har nådd et nivå som det norske, fordrer det kanskje kollektive ordninger som i større grad tar utgangspunkt i forskjeller enn likheter, som er tilpasset våre skiftende behov i ulike livsfaser og de ulike roller vi har som arbeidstakere, pasienter, klienter og brukere av offentlige velferdsordninger. Hvis de offentlige ordningene viser seg å samsvare dårlig med den enkeltes behov for organisering av dagliglivet, vil private løsninger naturlig kunne fremstå som alternativer. Kritikken av offentlig sektor og privatiseringsforslag kan derfor ikke bare avvises som konservativ eller liberalistisk statsfiendt-

lighet, men bør snarere tas som signal på at kanskje ikke alt er som det skal være i den måten våre fellesløsninger er organisert og drives på. Hva det offentlige skal stille med, hvorfor og hvordan er ikke gitt en gang for alle, men må være underkastet en løpende politisk debatt.

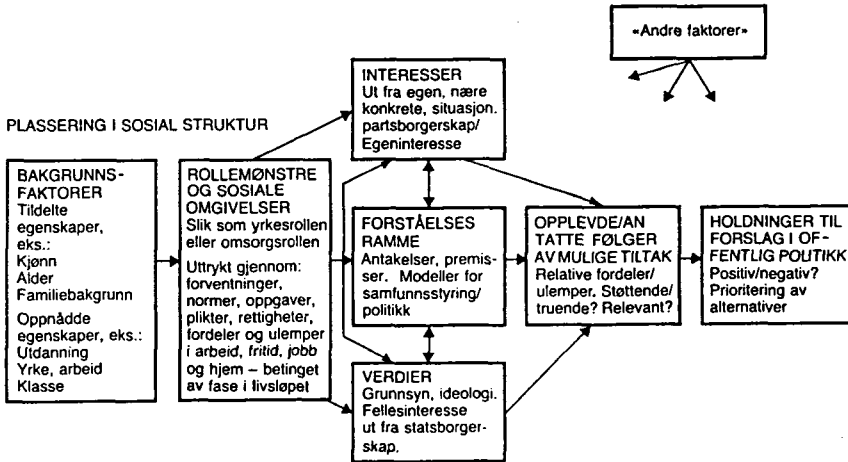
Hypoteser og holdningsdannelse

Holdningsdannelse er en komplisert prosess hvor flere faktorer inngår i et innfløkt samspill (Martinussen, 1984: 341f). Holdninger utvikles og formes i en sosial kontekst hvor aktører og strukturer inngår i et gjensidig påvirkningsforhold. I studie av holdninger til arbeidstidsreformer drøfter Knud Knudsen denne interaksjonsprosessen, og han presenterer en modell for analyse av holdninger til offentlig politikk (Knudsen, 1987: 147ff).

I modellen tas det utgangspunkt i at individets plassering i en sosial struktur er avgjørende for dets holdninger til offentlig politikk. Sosiale bakgrunnsfaktorer som kjønn, alder, utdanning, yrke o.l. samt de ulike roller og livsfaser en befinner seg i, vil påvirke ens holdninger og handlinger. Egeninteresse og grunnsyn spiller også inn. I hvilken grad den enkelte berøres av konkrete tiltak og hvilke verdier en bærer med seg, vil påvirke hvordan en stiller seg til ulike politikkforslag. Videre vil den kunnskap og informasjon en har om selve saksforholdet ha betydning. Endelig vil antatte eller opplevde følger av ulike politikktiltak ha betydning for de holdninger som dannes. Positive eller negative holdninger vil formes ut fra de fordeler eller ulemper en tror tiltakene vil innebære.

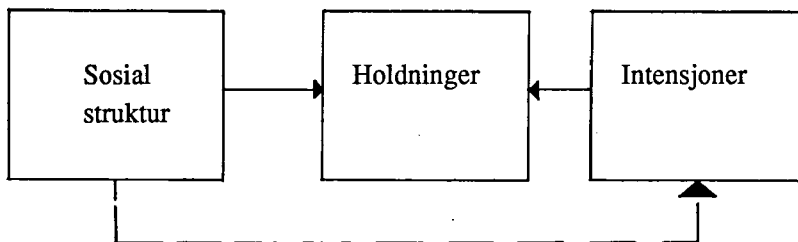
I Knudsens modell er plassering i sosial struktur utslagsgivende for holdningsdannelsen. Den sosiale konteksten den enkelte inngår i, former i sterk grad individenes holdninger og i neste omgang også deres handlinger. Men hva en person mener eller gjør, kan like gjerne skyl-

Figur 2.1 En modell for analyse av holdninger til offentlig politikk



des bestemte ønsker om å **oppnå noe** som at en **er noe**. "Trekkfaktorene" kan være like sterke som "skyvefaktorene". Kanskje er det ikke slik at "ståplassen bestemmer standpunktet", men snarere at holdninger og handlinger er uttrykk for klare motiver. Valens funn om at sammenhengen mellom stemmegivning og sosiale bakgrunnsfaktorer klart er svekket, kan tyde på det. De sosiale bakgrunnsfaktorer har nok imidlertid en viktig indirekte betydning for den enkeltes holdninger ved at de påvirker de motiver og intensjoner som "trekker", jfr. figur 2.2.

Figur 2.2 Sammenheng mellom holdninger, struktur og intensjoner



Noen arbeidshypoteser

De utviklingstrekkene vi har skissert, danner en helhetlig analyseramme og ikke et konkret analyseredskap for å avdekke holdninger til bestemte saksforhold. Men med utgangspunkt i slike teoretiske forklaringer, kan vi formulere ulike antakelser om sammenhenger mellom bestemte kjennetegn ved personer og deres holdninger til offentlig sektor og privatisering. Analysen av datamaterialet styres med utgangspunkt i teoretiske problemstillinger, og empirien brukes for å illustrere sannsynligheten og holdbarheten av de hypoteser som stilles opp. Følgende tre hypoteser ligger til grunn for analysen.

Interessetesen

Interessetesen viser til at den enkelte i første rekke er opptatt av å bedre egne levekår. De holdninger en tilkjenner er uttrykk for nære og umiddelbare interesser, dels strategiske, dels rent egoistiske interesser. Aktørenes meninger er formet ut fra en pragmatisk tilpasning til en dagsaktuell situasjon og er ikke så mye et uttrykk for et grunnleggende verdisyn. Interessetesen bygger på at "enhver er seg selv nærmest" og forhold som alder, kjønn, utdanning, inntekt, livsfase og

sektortilknytning spiller inn her. Dersom tesen har noe for seg, burde det komme til uttrykk i vårt datamateriale ved at f.eks.:

- * eldre prioriterer pensjoner og eldreomsorg i større grad enn yngre som på sin side er mer for skole og barnehager
- * barnefamilier prioriterer barnepass og er trolig imot økt egenbetaling på dette området
- * høyinntektsgrupper er mer positive til privatisering enn lavinntektsgrupper fordi de på grunn av større betalingssevne er mer opp-tatt av tilgangen til et gode enn prisen på det
- * grupper med høy utdanning kan også ventes å være mer positive til privatisering ut fra at de står bedre rustet til å klare seg i et privat marked enn lavt utdannede
- * ansatte i offentlig sektor kan ventes å være sterkere motstandere av privatisering ut fra interesse av å sikre egne arbeidsplasser
- * kvinner kan ventes å være mer positive til offentlig sektor fordi de i større grad enn menn er avhengige av det offentlige gjennom arbeidsforhold og omsorgsfunksjoner

Ideologitesen

Ideologitesen legger mer vekt på personenes grunnverdier og prinsipielle standpunkter til offentlig velferd og privatisering. Man tenker mer på andre enn på seg selv, noe som fører til at "bedømmelser av andres behov snarere enn egen tarv, vil bli utslagsgivende" (Colbjørnsen & Hernes, 1987: 167). Oppfatninger av hva som tjener det store flertall eller utsatte grupper, vil veie tyngre enn betydningen for egen lommebok. Hensynet til allmenninteresser vil dominere over egne interesser. For noen grupper vil det innebære at offentlige løsninger vil bli foretrukket fremfor private alternativer, mens det for andre grupper kan bety flere velferdsløsninger utenfor det offentlige. Hvis denne

tesen har noe for seg, skulle det kunne avleses i vårt datamateriale f.eks. ved at:

* velgere som sokner til partier som mener offentlig sektor er viktig for å oppnå likebehandling og velferd for alle, det vil i første rekke si sosialistiske partier, skulle gi uttrykk for positive holdninger til det offentlige og stille seg avvisende til privatisering

* velgere på den politiske høyresiden som ønsker å fremme det private initiativ, dvs. Fremskrittspartiet og Høyre, skulle tilsvarende være mer skeptiske til offentlig sektor og mer positive til privatisering

* medlemmer av LO, som ut fra sine handlingsprogrammer og nære tilknytning til Arbeiderpartiet også ser offentlig sektor som et viktig redskap i utjammingsstrevet, skulle være mer positive til det offentlige enn medlemmer av andre fagorganisasjoner og uorganiserte

Opinionstesen

Som en tredje tese vil vi trekke frem opinionstesen. Med dette mener vi at folk flest ikke er så "meningssterke". Flertallet befinner seg i sentrum og deres holdninger til den type omfattende saksforhold vi spør om i denne undersøkelsen, preges verken av sterke egeninteresser eller ideologiske forpliktelser. Holdningene er kanskje snarere en avspeiling av den aktuelle mediapolitiske dagordenen, enn av bestemte oppfatninger om hvordan oppgaver og ansvar bør fordeles mellom offentlig og privat sektor. Programmer for modernisering av offentlig sektor og planer og forslag om privatisering har vært diskutert i de siste årene både i Norge og i en rekke andre land, særlig England og Danmark. Media har hatt flere oppslag om dårlig ressursforvaltning og manglende effektivitet i offentlig sektor, og privatisering har fremstått som en mulig løsning på en del av problemene.

Den rolle media kan ha som opinionsdanner og holdningsskaper på det saksområdet vi beveger oss inn på, bør derfor ikke undervurderes.

Folks holdninger til offentlig sektor og privatisering kan dels være resultat av slike "mediaproduserte" meninger. Vi har imidlertid ingen mulighet til å kontrollere for denne typen påvirkning i vårt datamateriale. Opinionstesene kan derfor ikke etterprøves på samme måten som de to andre tesene, men den kan fungere som en alternativ-hypotese der de andre forklaringene ikke strekker til.

Kapittel 3 Velferdsstatens akser - likhet og effektivitet

Offentlig sektor er i dag utsatt for et forandringspress av såvel kvantitativ som kvalitativ karakter. Stramme økonomiske rammer og mangel på kvalifisert arbeidskraft, særlig i omsorgssektorene, gjør at en kan snakke om både en finansieringskrise og en personellkrise. Men det er ikke bare mangel på ressurser, det er også problemer med ressursutnyttelsen. Det offentlige kritiseres for dårlig ressursanvendelse og for manglende fleksibilitet. Mens tilbudene har blitt mer varierte i den private tjenestesektoren, har det offentlige ikke i samme grad maktet å tilpasse seg endringer i behov og preferanser som blant annet nye familie, yrkes- og arbeidstidsmønstre har ført med seg. Det offentlige tjenestetilbudet preges fortsatt av sterkt spesialiserte og ensartede eller standardiserte tilbud.

Forslag om privatisering kan derfor være en følge av at offentlige institusjoner ikke lenger svarer til folks forventninger. Kritikken mot offentlig sektor kan være uttrykk for en forventningskrise og et tegn på at tiltroen til det offentlige som problemløser er svekket. Da kan det være naturlig å se seg om etter private løsninger. Privatisering hviler jo på en antakelse om svikt i ulike former for offentlig virksomhet og en tiltro til at private løsninger kan rette opp denne svikten. Problemene er knyttet til tre aspekter ved offentlig virksomhet: Effektivitet, fordelingsvirkninger og brukerinnflytelse.

Effektivitetsproblemer

Det er allmenn enighet om at det i årene som kommer er nødvendig med bedre styring og høyere effektivitet i offentlig virksomhet for å sikre velferdsmålene. Moderniserings- og fornyelsesprogrammene fra ulike politiske hold illustrerer det. Offentlig sektor forvalter nærmere

halvparten av landets inntekter og de offentlige utgiftene kan vanskelig vokse sterkere enn inntektene i årene som kommer. En må i økende grad regne med å løse nye velferdsoppgaver ved å omprioritere og effektivisere offentlig sektor.

Kritikken mot dårlig ressursforvaltning er i hovedsak rettet mot den offentlige tjenesteproduksjonen. Fravær av markedspress og manglende konkurranse hevdes å føre til lav kostnadsbevissthet og liten brukervennlighet. Offentlige virksomheter kan ikke som private bedrifter prise seg ut markedet, og offentlig ansatte kan derfor prioritere tjenestemannsinteresser på bekostning av klientinteresser. Å gjøre offentlige etater og institusjoner mer brukerorienterte, står derfor sentralt i alle moderniseringsprogrammene.

En fortsatt utbygging av en skattefinansiert offentlig sektor vil ikke bare kunne skape finanspolitiske vansker, men også føre til realøkonomiske problemer. Offentlig tjenesteproduksjon er arbeidsintensiv og utbygging av offentlig sektor legger beslag på betydelige arbeidskraftsressurser. Samtidig vet vi at det er langt vanskeligere å få til en rask produktivitetsøkning i tjenesteproduksjon enn i vareproduksjon. Kostnadene i offentlig virksomhet vil derfor tendere til å stige raskere enn i økonomien for øvrig. Økt offentlig virksomhet vil av den grunn ofte slå ut i økt skattetrykk. Det kan igjen føre til økt skattetrethet samtidig som et høyere skattetrykk vanligvis gjør at en får et mer uoversiktlig skattesystem, som i sin tur kan resultere i samfunnsøkonomisk effektivitetstap og negative fordelingsvirkninger. Fra økonomisk hold hevdes det at høye marginalsatter kan virke veksthemmende ved å redusere tilbudet på arbeidskraft og oppmuntre til skattetilpasninger og skatteunndragelser (NOU 1988: 21: 141ff). Et høyere skattetrykk betyr gjerne også at lav- og middelsinntektstakere svarer for en større andel av skatteinntektene.

Fordelingsproblemer

Gjennom skatte- og trygdesystemet, overføringer og tjenester påvirker det offentlige fordelingen av levekår. De samlede virkningene av de offentlige tiltakene hevdes å gi en jevnere fordeling enn det de private inntektene ville gitt alene (Langtidsprogrammet 1990-93: 269f). Men voksende offentlige finansieringsproblemer har sammen med økende privat velstand også ført til en debatt om å ta i bruk mer målrettede ytelser gjennom inntektsprøving. I Stortingsmeldingen om folketrygden fra 1988 går f.eks. regjeringen inn for inntektsprøving av særtillegget og forsørgingstillegget.¹ Formålet med å målrette ytelsene er å gjøre dem mer treffsikre, dvs. at de skal komme dem til gode som trenger dem mest.

For selv om de samlede fordelingsvirkningene av offentlige tiltak virker utjavnende, kan effektene av ulike enkelttiltak ofte være mer uklare. Noen tiltak kan også ha utilsiktede virkninger og bidra til å forsterke snarere enn redusere forskjeller mellom ulike sosiale grupper i befolkningen. Ordningen med rentefradrag er et eksempel på det.² Sosialhjelpen derimot virker klart utjavnende. Ut fra fordelingsmessige hensyn kan det derfor argumenteres for å avskaffe ulike ordninger eller gjøre økt bruk av inntektsprøving og avgiftsfinansiering for visse offentlige tjenester og overføringer.

Brukerinnflytelse

I de senere årene er krav om større brukerinnflytelse og bedre service rettet mot offentlig sektor. Offentlige tilbud kritiseres for å ikke være fleksible nok til å tilfredsstillе brukernes behov, og for at produsentinteresser dominerer over forbrukerinteresser. Undersøkelser i helsesektoren viser blant annet at brukerne klager over mangelfull informasjon om rettigheter, manglende innflytelse over behandlingsopplegg, dårlig tilgjengelighet og lange ventetider. Ulike former for styrket brukerinnflytelse foreslås derfor for bedre å tilpasse de offentlige tjenestene til brukernes behov. Forbrukerrådets styreformann Kristin Moe går så

langt som å hevde at offentlig virksomhet i dag er forbrukernes største trussel og er i ferd med å overta bankenes rolle som mest forbrukerfiendtlige (Dagens Næringsliv 14.4.89). I regjeringens siste langtidsprogram erkjennes også problemet med manglende brukerstyring, om enn i en mer moderert form.

Teser om likhet og effektivitet

Hvordan oppfatter folk de problemene vi har skissert her? Gjenfinner vi kritikken av det offentlige i våre data? Er det en utbredt oppfatning av manglende effektivitet i offentlig sektor? Mener folk at det offentlige sikrer en rimelig fordeling av velferdsgodene? Er brukerne fornøyde med det offentlige tjenestetilbudet og den service de får? For å kunne besvare disse spørsmålene, har vi bedt folk ta stilling til noen påstander om offentlige myndigheter. Formålet er å få frem så vel positive som negative holdninger til offentlig sektor, og å finne ut hvordan folk vurderer offentlig virksomhet sammenlignet med privat sektor. Folks holdninger til offentlig sektor tror vi utgjør viktige rammebetingelser for privatiseringsdebatten og for privatiseringens muligheter og grenser.

Våre egne spørsmål er bare egnet til å fange inn folks holdninger. Når det gjelder brukererfaringer bygger vi på ulike publikumsundersøkelser. Ut fra foreliggende kunnskap om folks holdninger til offentlig velferd og byråkrati, kan vi formulere følgende to teser:

* De fleste vil være positive til den rolle det offentlige spiller når det gjelder likhet og fordeling, men vi forventer å finne klare forskjeller etter ideologi og interesser.

* Det offentlige vil komme dårlig ut på spørsmål om effektivitet og service, men også her vil meningene være delte langs ideologiske kløfter og materielle interesser.

Ja til offentlig velferd, nei til offentlig sløsing

Tabell 3.1 viser som forventet at oppfatningene er klart delte langs spørsmålene om **likhet** og **effektivitet**. Hele 75% av de spurte er helt eller mest enige i påstanden om at det offentlige tjenestetilbudet er helt nødvendig for at folk skal kunne opprettholde et rimelig velferdsnivå. Noe færre, 60%, mener også at bare det offentlige kan sikre et likeverdig tilbud hvor alle har samme adgang til viktige tjenester. Samtidig finner vi at 76% er helt eller mest enige i påstanden om at det sløses mer med penger og arbeidskraft i offentlige enn i private virksomheter, og 78% er enige i at saksbehandlingen i offentlige kontorer går vesentlig langsommere enn i private virksomheter. Et klart flertall, 67%, mener dessuten at offentlige funksjonærer ikke er mer hjelpsomme enn private funksjonærer. Påstanden om mindre innsatsvilje i det offentlige får lavere oppslutning (56%).

Går vi de enkelte påstandene nærmere etter i sømmene, finner vi de mest markerte holdningene langs effektivitetsaksen. Halvparten av de spurte er **helt enig** i påstandene om langsom saksbehandling og sløsing i offentlig sektor, mot bare hver fjerde i påstanden om mindre innsatsvilje. Det tyder på at kritikken er rettet mot det offentlige apparatet, og ikke de offentlig ansatte. Det er systemkritiske holdninger snarere enn personkritikk som kommer til uttrykk. En slik tolkning understøttes av at kritikken er like utbredt blant dem som selv er ansatt i offentlig sektor som i andre grupper av befolkningen.

Funnene tyder på at folk slutter opp om offentlig sektors rolle som produsent av **likhet** (likebehandling og velferd), men at de er misfornøyde med **effektiviteten** (treghet og sløseri) i det offentlige apparatet. Det offentlige sliter altså i første rekke med et effektivitetsproblem og ikke et solidaritetsproblem. Minus-faktorene går på service-aspektet og ressursbruken, pluss-faktorene på rettferdighet og fordeling. Den sterke oppslutningen om rettferds- og fordelingsverdier forklarer trolig også hvorfor flertallet er uenig i påstanden om at det offentlige bør redusere

Tabell 3.1 Holdninger til offentlige myndigheter. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	
A. Offentlige funksjonærer er som regel mer hjelpsomme enn private funksjonærer	7	11	29	38	15	100	(991)
B. Saksbehandlingen i offentlige kontorer går vesentlig langsommere enn i private virksomheter	50	28	8	4	9	99	(992)
C. Bare det offentlige kan sikre et likeverdig tilbud hvor alle har samme adgang til viktige tjenester	32	28	18	14	8	100	(988)
D. De som jobber på offentlige kontorer er mindre innsatsvillige enn dem som jobber i private virksomheter	27	29	19	14	11	100	(990)
E. Det sløses mer med penger og arbeidskraft i offentlig virksomhet enn i privat	51	25	9	7	8	100	(991)
F. Det offentliges tilbud av tjenester er helt nødvendig for at folk skal kunne opprettholde et rimelig velferdsnivå	41	34	14	6	6	101	(989)
G. Det offentlige bør redusere sine utgifter til sosial velferd slik at den enkelte kan beholde en større del av sin inntekt selv	21	22	24	26	8	101	(991)

sine utgifter til sosial velferd slik at den enkelte kan beholde en større del av sine inntekter selv. 50 prosent er helt eller mest uenige i påstanden, men såvidt mange som 43 prosent erklærer seg også enige i utsagnet. Flertallet er altså ikke overveldende. Nær halvparten tilhører "tvilergruppen" mest enig eller uenig, mens hver fjerde har klare standpunkter for eller i mot utsagnet.

Hvordan samsvarer de holdninger vi her har funnet med brukernes egne erfaringer? Er de fornøyde eller misfornøyde med de tjenester og den service de får?

Publikumserfaringer

Vår undersøkelse viser at offentlig forvaltning kommer dårlig ut i synet på effektivitet og service. Vi kjenner imidlertid ikke til om denne misnøyen er basert på hva folk tror eller på hva de vet om offentlig sektors virkemåte. Undersøkelsen forteller ikke om deres holdninger har utspring i rene myter eller i egne erfaringer. Fra andre undersøkelser har vi imidlertid enkelte publikumserfaringer. En landsomfattende surveyundersøkelse fra 1980 (Kjellberg m.fl., 1980) konkluderer med at publikum stort sett har positive erfaringer fra sine møter med forvaltningen, og at den enkelte er godt fornøyd med den service vedkommende har fått.

I "Aksjon publikum", som startet i 1982, har en gjennom en rekke undersøkelser forsøkt å fange opp publikums subjektive erfaringer med forvaltningen.³ Undersøkelsene spenner over et bredt spekter av offentlig virksomhet fra velferdsoppgaver til tekniske tjenester i så vel statlig som kommunal regi. Flere funn tyder på at brukerne er meget godt fornøyde med forvaltningen og at forvalterne nyter høy tillit fra publikum. Hele 9 av 10 er fornøyde med personalet på somatiske sykehus og 8 av 10 med personalet på ligningskontoret. Men undersøkelsen viser også at publikum har problemer med å nå frem til forvaltningen og med å nyttiggjøre seg sine rettigheter. Det er problemer

knyttet til åpningstider, manglende informasjon, kunnskap om rettigheter, ventetid og langsom saksbehandling. Publikum må passere en rekke **terskler** før de slipper til. Men det store flertallet av dem som bruker det offentlige eller mottar en tjeneste, synes å være fornøyde. Offentlig sektor lider med andre ord under et **tilgjengelighetsproblem**. Folk er fornøyde med det de får, men misfornøyde med at de ikke slipper til.

"Institusjonelt handicap" og legitimitetssvikt?

Spissformulert kan en si at folk sier ja til offentlig velferd, men nei til offentlig sløsing. De vil ha offentlig velferd, men samtidig et velferdsapparat som er mer smidig og som utnytter ressursene bedre. Det offentlige anses å være nødvendig for likheten, men ødeleggende for effektiviteten. De holdningene som kommer til uttrykk her kan dels være en følge av at offentlig sektor lider under et "institusjonelt handicap". Byråkrati som strengt tatt bare er uttrykk for en bestemt organisasjonsform basert på hierarki, spesialisering og arbeidsdeling, har utartet til et skjellsord for sendrektighet og sommel i offentlig regi. Kritikken av det offentlige er nok, som publikumsundersøkelsene viser, dels berettiget, men at de samme fenomener kan trives like godt i private virksomheter, synes ikke i tilsvarende grad å ha nedfelt seg i folks bevissthet. Privat virksomhet oppfattes å være langt mer effektiv enn offentlig virksomhet.

Hvem mener hva?

I kapittel 2 formulerte vi noen teser om hvilke sammenhenger vi kunne vente å finne i datamaterialet. Analysen viser at oppfatningene om offentlig sektor er klart delte og i hovedsak samsvarer ganske godt med våre antakelser, men ikke alltid. I dette avsnittet redegjøres det for de viktigste skillene mellom grupper med ulike kjennetegn.

Ikke alt er interessant

En rekke av de tradisjonelle bakgrunnsvariablene som inngår i inter-
essesetesen, viser seg ikke å bety noe for holdninger til offentlig sektor.
Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom kvinner og menn i
synet på offentlig sektor. Heller ikke mellom ulike utdannelsesgrupper
er det nevneverdige forskjeller bortsett fra at vet ikke-prosenten er
langt høyere for dem med lav enn dem med høy utdanning. Ellers
spriker meningene i noe ulike retninger. Hovedinntrykket er stort sett
det samme om vi ser på alder. Det er imidlertid interessant å merke
seg at mens åtte av ti i aldersgruppen over 50 år mener at det offent-
lige tjenestetilbudet er helt nødvendig for å opprettholde et rimelig
velferdsnivå, er det samtidig fem av ti i denne aldersgruppen som
mener at det offentlige bør redusere sine utgifter til sosial velferd slik
at den enkelte kan beholde mer av sin inntekt selv. Kanskje forteller
dette noe om holdningene til en "slitergenerasjon" som har vært med
på å bygge opp velferdsstaten: De er positive til den, men har samti-
dig vært vant til å klare seg selv og måttet snu på skillingen, og etter-
lyser derfor økt sparsommelighet og mer innsats i offentlig sektor.

Inntekt skiller noe mer enn de andre bakgrunnsvariablene som er
nevnt her. Lavinntektsgruppene er generelt litt mer positive til offentlig
sektor enn høyinntektsgruppene. De understreker sterkere nødvn-
digheten av offentlig ansvar for å sikre velferd og likebehandling, og er
mindre negative til byråkratiet enn dem med høyere inntekter. Varia-
sjonen går i forventet retning, men styrken er kanskje svakere enn
ventet. Vi finner altså liten eller ingen variasjon på flere av indikatore-
ne som inngår i interessesetesen, bare sektortilknytning viser seg å ha
betydning.

Politisk ideologi og sektortilknytning

Politisk ideologi og sektortilknytning slår klart sterkest ut når det
gjelder holdninger til offentlig sektor. Som det fremgår av tabellene
under, finner vi de mest trofaste støttespillere til det offentlige blant

sosialistiske velgere, LO-medlemmer og blant sektorens egne ansatte. Motsatt finner vi de sterkeste kritikerne og minst likhetsorienterte blant høyresidens velgere, uorganiserte og ansatte i privat sektor.

Tabell 3.2 Andel som er enig i at det offentlige er nødvendig for å sikre likebehandling og velferd, etter parti. Prosent

	Likebehandling		Velferdsnivå	
	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig
Høyrepartier	21	25	32	32
Mellompartier	27	41	37	42
Sosialistpartier	47	25	54	33

* Tabellene 3.2, 3.4 og 3.6 viser andelen av dem som er helt eller mest enige i påstand C og F i tabell 3.1 dvs. dem som er enige i **likhetspåstandene**. Tabellene 3.3, 3.5 og 3.7 viser andelen av dem som er helt og mest enige i påstand B, D, E og G i tabell 3.1, dvs. dem som er enig i **effektivitetspåstandene**.

Svarfordelingen i tabell 3.2 viser at mens hele ni av ti sosialistiske velgere mener at det offentlige er helt nødvendig for å sikre et rimelig velferdsnivå, er seks av ti velgere på høyresiden av samme oppfatning. Men også blant disse er det altså et flertall som sier seg enig i påstanden. Det forteller trolig noe om "sosialdemokratiseringen" av det norske samfunnet. Selv privatiseringsvennlige og stats skeptiske Høyre- og Fremskrittspartivelgere slutter opp om velferdsstaten som fordelingsmekanisme.

Forskjellen langs høyre/venstre-aksen opprettholdes i spørsmålet om likebehandling. Hele 72 prosent av de sosialistiske velgere mener at bare det offentlige kan sikre et likeverdig tilbud hvor alle har samme adgang til viktige tjenester, mot 46 prosent blant Høyres og FrPs velgere. En mulig tolkning av denne forskjellen kan være at velgere på høyresiden prioriterer likebehandling lavere enn venstresidens velgere. Det kan begrunnes med at liberale og konservative tradisjonelt har vært mer opptatt av frihet enn av likhet. En annen og kanskje like sannsynlig tolkning er nok at Høyre/FrP-velgerne mener at private tilbud på en rekke områder kan sikre likebehandling like godt eller bedre enn det offentlige gjør.

I spørsmålet om likebehandling rettes oppmerksomheten mer direkte mot det offentliges virkemåte enn i spørsmålet om velferdsnivå. Det forklarer trolig hvorfor mindre enn halvparten av velgerne på høyresiden sier seg enige i denne påstanden. Interessant er det også å merke seg at skillelinjene i hovedsak går mellom Høyre/FrP og de andre partiene; særlig er det tilfellet i spørsmålet om likebehandling. Det er ingen signifikante forskjeller mellom sentrumsvelgere og sosialistiske velgere, og heller ikke mellom dem som stemmer Høyre og Fremskrittspartiet. Blant venstresidens velgere er det imidlertid en mye større "kjernegruppe" som erklærer seg **helt enig** i likhetspåstandene enn det en finner i sentrum og til høyre i det politiske landskapet.

Høyreorienterte velgere ser også klart flere mangler ved det offentlige enn sosialistiske velgere. De som slutter opp om Høyre og Fremskrittspartiet, mener i langt større grad enn sosialistiske velgere at saksbehandlingen i det offentlige er langsommere enn i privat, at ressursløsingen er større og innsatsen mindre. F.eks. er det blant Høyre- og Fremskrittspartivelgerne hele 60 prosent som velger det sterkeste uttrykket **helt enig** i påstanden om langsom saksbehandling, mot 41 prosent blant sosialistiske velgere. Tilsvarende finner vi for påstanden om ressursløsning, hvor hele 63 prosent av høyresidevelgere er **helt enige**, mot 37 prosent av de sosialistiske velgerne. Men for-

skjellene kan allikevel ikke dekke over den kjensgjerning at selv blant støttespillerne er så vidt mange som 4 av 10 sterkt kritiske til den offentlige ressursforvaltningen.

I følge tabell 3.3 er det også bare blant Høyre- og Fremskrittspartivelgere vi finner et flertall som er enige i påstanden om at det offentlige bør redusere sine utgifter til sosial velferd, slik at den enkelte kan beholde en større del av sin inntekt selv. 55 prosent er helt eller mest enige i påstanden, mot 31 prosent av velgerne til de sosialistiske partiene. Vi ser at også at "kjernegruppen" **helt enig** er dobbelt så stor blant velgerne på høyresiden (28%) som på venstresiden (14%) og i sentrum (16%). Også på dette området går skillet mellom Høyre/FrP og de andre partiene, mens det høyresidepartiene imellom ikke er noen utsagnskraftige forskjeller.

Tabell 3.3 Andel innen ulike partier som er enig i at det er langsom saksbehandling, mindre innsatsvilje og mer sløsing i offentlig enn i privat sektor, og som mener det offentlige bør redusere sine utgifter til sosial velferd. Prosent

	Langsomme		Innsats		Sløses		Redusere	
	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig
Høyrepartier	60	24	34	31	63	25	28	27
Mellompartier	44	37	21	34	51	27	16	26
Sosialistpartier	41	31	20	27	37	28	14	17

LO skiller seg ut

Blant de yrkesaktive skiller LO-medlemmene seg ut som de klart mest positive til offentlig sektor. Forskjellen er størst mellom LO-medlem-

mer og uorganiserte. Medlemmer av andre fagorganisasjoner plasserer seg i en mellomstilling, men ofte nærmest de uorganiserte. Som det fremgår av tabell 3.4, er det blant LOs medlemmer henholdsvis 54 og 51 prosent som erklærer seg **helt enige** i påstandene om velferd og likebehandling. Tilsvarende tall for de uorganiserte er 30 og 22 prosent. Forskjellene mellom LO-medlemmer og uorganiserte er størst for påstandene om likebehandling. Mønsteret er det samme som for partipreferanse, og viser at medlemmer av LO og sosialistiske velgere **stoler** mer på det offentlige enn uorganiserte og velgere på høyresiden. Resultatene viser også at LO er i pakt med sine medlemmer når organisasjonen velger å satse på velferdsløsninger i offentlig regi. Velferd og offentlig sektor er ett for svært mange LO-medlemmer.

Tabell 3.4 Andel yrkesaktive etter fagorganisering, som er enig i at det offentlige er nødvendig for å sikre likebehandling og velferd. Prosent

	Likebehandling		Velferdsnivå	
	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig
LO	51	22	54	32
Andre	31	33	41	37
Uorganiserte	22	29	30	32

Ser vi på holdningene til effektivitet i tabell 3.5, finner vi det samme mønsteret i fordelingen som for likhet. Bare blant LO-medlemmene er det et mindretall som er enig i påstanden om mindre innsatsvilje i offentlig enn i privat sektor. Blant de uorganiserte er det f.eks. hele 62 prosent som sier seg **helt enige** i påstanden om ressursløsning i offentlig sektor, mot 39 prosent av LO-medlemmene. De uorganiserte ønsker også i større grad å beholde en større del av sine inntekter enn medlemmer av andre fagorganisasjoner og LO.

Tabell 3.5 Andel yrkesaktive etter fagorganisering som er enig i at det er langsom saksbehandling, mindre innsatsvilje og mer sløsing i offentlig enn i privat sektor og som vil redusere offentlige utgifter til sosial velferd. Prosent

	Innsats		Sløses		Redusere	
	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig
LO	23	20	39	28	15	22
Andre	22	33	48	32	14	26
Uorganiserte	36	31	62	23	26	24

Skiller også i LO

Men splitter en opp LO-medlemmer på offentlig og privat sektor, endrer bildet seg. Oppfatningene om offentlig sektor er klart delte også innenfor fagbevegelsen. På spørsmål om likhet og fordeling er det ubetydelig eller ingen variasjon, men forskjellene er markerte langs effektivitetspåstandene. LO-medlemmer i privat sektor mener i langt høyere grad enn offentlig ansatte LO-medlemmer at offentlige virksomheter preges av sløsing og langsom saksbehandling. De holdninger LOs medlemmer i privat sektor gir uttrykk for langs effektivitetsaksen, er helt i samsvar med standpunktene til Høyres og Fremskrittspartiets velgere. Hele 61% av LOs medlemmer i privat sektor er helt enige i påstanden om langsom saksbehandling, og 55% i påstanden om sløsing i offentlig sektor. Tilsvarende tall for LO-medlemmer i offentlig sektor er 33% og 26%.

Bildet av en enhetlig fagbevegelse slår altså sprekker i synet på offentlig byråkrati. Når en kontrollerer for sektortilknytning, utviskes forskjellen mellom LO-medlemmer og andre. I spørsmålet om effektivitet dominerer interesser over ideologi. Forskjellen illustrerer trolig også hvordan konflikten mellom produsent og konsument gjør seg

gjeldende blant LO-medlemmer med ulik sektortilknytning. Mens LO-medlemmer i privat sektor primært er interessert i en effektiv offentlig sektor som kan levere billige og gode ytelser, har LOs medlemmer i offentlig sektor i tillegg en jobb og et rykte å forsvare.

Sektor har betydning

De som selv jobber i det offentlige, er klart mer positive til offentlig sektor enn ansatte i privat sektor. Forskjellene følger det samme mønsteret som vi fant mellom LO-medlemmer med ulik sektortilknytning, og de er særlig markerte langs likhetsaksen. Som det fremgår av tabell 3.6, er 72 prosent av de offentlige ansatte helt eller mest enige i at bare det offentlige kan sikre likebehandling, og hele 85 prosent at det offentlige tjenestetilbudet er nødvendig for å sikre et rimelig velferdsnivå. Tilsvarende tall for ansatte i privat sektor er henholdsvis 55 og 67 prosent. Det er flertall for begge påstander på tvers av sektor, men skillene er samtidig meget klare. Mens hver annen av de offentlige ansatte er **helt enig** i påstandene om likhet, gjelder det om lag hver fjerde ansatt i private virksomheter.

Tabell 3.6 Andel som er enig i at det offentlige er nødvendig for å sikre likebehandling og velferd, etter sektor. Prosent

	Likebehandling		Velferdsnivå	
	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig
Privat	27	28	35	32
Offentlig	45	27	50	35

Ikke uventet gir ansatte i privat sektor uttrykk for mer negative holdninger til offentlig sektor enn dem som selv arbeider i offentlige virksomheter.

somheter. Ansatte i privat sektor mener i langt høyere grad at saksbehandlingen er vesentlig langsommere i offentlig enn i privat sektor, at ressursutnyttelsen er dårligere og innsatsviljen svakere. Men det er verdt å merke seg at det også blant de offentlig ansatte selv er et klart flertall som er enig i påstanden om langsom saksbehandling og ressursløsning. Henholdsvis 73 og 67 prosent av de offentlig ansatte er helt eller mest enige i disse påstandene.

Det offentlige synes ikke å stå høyt i kurs i synet på hvordan det løser sine oppgaver. Sendrektiget og sommel er utbredt i følge gjengse oppfatninger. Om dette er holdninger som har utspring i egne erfaringer eller er seiglivede myter, skal være usagt. Men uansett myter eller fakta representerer de holdninger vi har avdekket en stor utfordring for den offentlige sektoren i årene som kommer. Fornyelse av forvaltningen vil ikke bare kreve konkrete reformer; folk må også ha tillit til det offentlige.⁴

Tabell 3.7 Andel som er enig i at det er langsom saksbehandling, mindre innsatsvilje og mer sløsing i offentlig enn i privat sektor og vil redusere offentlige utgifter, etter sektor. Prosent

	Langsomme		Innsats		Sløses		Red.off.utg.	
	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig	Helt enig	Mest enig
Privat	62	24	34	30	62	24	24	23
Offentlig	42	32	18	26	34	33	13	25

En likhetsakse og en effektivitetsakse

Den bivariate analysen viser at det er stor samstemmighet om at det offentlige fremmer likhet og sikrer folks levekår, men også utbredt

enighet om at offentlig sektor preges av ineffektivitet og ressursløsning. Faktoranalyse viser også at holdningene fordeler seg langs en **likhetsakse** og en **effektivitetsakse**.⁵ Det ser med andre ord ut til at folks standpunkter til de enkelte påstandene danner to knipper av holdninger som kan spores tilbake til mer grunnleggende oppfatninger av offentlig sektor.⁶ Vi har derfor laget en **effektivitetsindeks** på grunnlag av påstandene om treghet, dårlig innsats og sløseri i offentlig sektor, og en **likhets-indeks** som omfattet påstandene om likebehandling og velferd. Dermed har vi skaffet oss et mer pålitelig og relevant mål for egenskapene effektivitet og likhet (Hellevik, 1977: 257-70; Blalock, 1960: 383-89).

Svarfordelingen viser at 6 av 10 er enige i alle påstandene både for likhets-indeksen og effektivitets-indeksen. Men det fremtrer også klare forskjeller etter ideologi og interesser.

Partipreferanse og fagorganisering

Av tabell 3.8 fremgår at hele 75 prosent av sosialistvelgerne slutter opp om det sammensatte målet om likhet, mot bare 43 prosent av velgerne til Høyre og Fremskrittspartiet. Tre av fire velgere på venstresiden erklærer seg altså enige i begge påstander i likhets-indeksen (likebehandling og velferd) mot under halvparten av velgerne på den politiske høyresiden. Mellompartienes velgere ligger tett opp til sosialistiske velgere. Skillet går med andre ord mellom høyre og sentrum/venstre langs likhetsaksen. Dette til forskjell fra effektivitetsaksen hvor den tradisjonelle kløften borgerlig/sosialistisk opprettholdes, og hvor forskjellene i holdning mellom de politiske leirer heller ikke er så markerte.

Tabell 3.8 Likhetsindeks, holdning, etter parti. Prosent¹

	Enig	Både-og	Uenig	Sum	
Høyrepartier	43	32	25	100	(342)
Mellompartier	69	20	10	99	(137)
Sosialistpartier	75	18	8	101	(335)

Det er også klare skiller i holdning til likhet og effektivitet etter fagorganisering. LO-medlemmer er klart mer likhetsorienterte enn uorganiserte, mens medlemmer av andre organisasjoner ligger nærmere LO-medlemmene. Skillet går mellom fagorganiserte og uorganiserte, og mønsteret er det samme som for partipreferanse.

Tabell 3.9 Likhetsindeks, holdning etter fagorganisering. Prosent

	Enig	Både-og	Uenig	Sum	
LO	74	17	9	100	(178)
Andre	61	23	16	100	(155)
Uorganiserte	46	30	24	100	(223)

LO-medlemmene synes også å være klart mindre kritiske til effektiviteten i offentlig sektor enn uorganiserte. Blant sistnevnte er hele 7 av 10 enige i alle påstandene i effektivitetsindeksen (langsom saksbehandling, liten innsats og ressursløsning) mot 4 av 10 blant LO-medlemmene. Medlemmer av andre fagorganisasjoner plasserer seg i en

¹ Kategoriene enig og uenig omfatter dem som er enige eller uenige både i påstand C og F i tabell 3.1. De som er enige i en av påstandene, men uenige i den andre, er plassert i både-og-gruppen.

mellomposisjon. Men de forskjellene vi finner mellom LO-medlemmene og de andre, utviskes når en kontrollerer for sektortilknytning. Hele 2/3 av LO-medlemmene i privat sektor er enige i samtlige påstander i effektivitetsindeksen. Dette er i samsvar med den bivariate analysen, og resultatet viser at langs effektivitetsaksen veier sektorinteresser tyngre enn fagligpolitisk ideologi.

Inntekt og sektor

Inntekt skiller ikke når en ser på holdning til effektivitet i offentlig sektor. Derimot finner vi at lavinntektsgrupper er mer likhetsorienterte enn høyinntektsgrupper. Blant dem som tjener under 120 tusen, er det 66 prosent som er enige i begge påstander på likhetsindeksen mot bare 44 prosent av dem som tjener 220 tusen eller mer.

Offentlig ansatte er derimot, ikke uventet, mer positive til offentlige myndigheter og offentlig velferd enn ansatte i privat sektor. 73 prosent av dem som arbeider i offentlig sektor oppgir at de er enige i det sammensatte målet for likhet, mot 50 prosent av de privatansatte. Tilsvarende er 7 av 10 ansatte i privat sektor enig i alle de negative påstandene om offentlig service og effektivitet, mot 4 av 10 blant offentlig ansatte. Forskjellene er klare. Men selv blant dem som må antas å ha sterke egeninteresser knyttet til sektoren, er kritikken av det offentlige apparatet utbredt.

Oppsummering

Holdninger til offentlig sektor griper rett inn i kjernen av privatiseringsdebatten. Den arter seg som en debatt om grensene for offentlig virksomhet og ansvar på "system-nivå" (ideologisk) og på "pragmatisk" nivå (interesse). Spørsmålet om hva det offentlige skal stille med og hvordan har fått en sentral plass på den politiske og opinionsmessige dagsorden. Inn i 1990-årene vil den politiske striden dreie seg om

slike spørsmål: Hva skal skje med de gamle, med køene til barnehager og sykehus, med skolen? Kort og godt: Hvordan skal vi organisere og betale vår velferd?

Vår undersøkelse viser at folk mener offentlig sektor er nødvendig for å sikre likebehandling og velferd, men de er samtidig av den oppfatning at treghet og sløseri er utbredt i det offentlige apparatet. De sier ja til offentlig velferd, men nei til offentlig sløsing. De antakelser om sammenhenger vi formulerte innledningsvis, samsvarer rimelig godt med analyseresultatene. Forskjell i holdninger er klart knyttet til ideologi og interesser. Sosialistiske velgere og LO-medlemmer utgjør det offentliges støttespillerne. De slutter opp om partier og organisasjoner som mener velferdsstaten og offentlig sektor er to sider av samme sak. De sterkeste kritikere finnes på den politiske høyreside og blant uorganiserte lønnstakere. Her finner en velgergruppene til de partier som vil satse mer på alternative løsninger i privat regi.

Sektortilknytning er også avgjørende for folks holdninger til offentlig sektor. Skepsisen til det offentlige er langt mer utbredt blant ansatte i privat sektor enn blant offentlig ansatte. Langs effektivitetsaksen går dette skillet tvers gjennom fagbevegelsen. Det er sektor og ikke fagorganisering som er utslagsgivende for LO-medlemmenes standpunkter til offentlig byråkrati. Lavinntektsgruppene er mer likhetsorienterte enn grupper med høye inntekter, mens kjønn, alder og utdanning ikke skiller særlig.

Kapittel 4 Skatt og velferd - et betinget ja

Å betale skatt har aldri vært populært. Historien er full av eksempler på motstand og opptøyer mot skatteinnkrevere. Mistenksomhetens skjær har hvilt over dem alle: Bibelens tollere og syndere, skattefutene i det forrige århundret og dagens ligningsfunksjonærer. Uviljen mot å betale skatt kan spores tilbake til tvangselementet i skattleggingen. På markedet kan den enkelte velge å kjøpe en vare eller ikke, mens de tjenester det offentlige tilbyr, må alle være med å betale for gjennom beskatningen. Men tvangen var nok sterkere og mer direkte følt på kroppen i det førindustrielle samfunnet da skattene ble innkrevd in natura, enn i dag når de går over skatteseddelen til å dekke velferdsstatens utgifter.

Tvangselementet har også ført til at det alltid har vært kamp om fordelingen av skattebyrden. Knivingen mellom bønder og byborgere i forrige århundre om bruk av toll som hovedinntektskilde for skatteinntektene er et godt eksempel på at problemer med skatteoverveltning ikke er nytt. I et skrift fra 1834 heter det f.eks. at bøndene ønsket å "... formindske de direkte skatter, at forhøie Toldavgifterne og betyngge foredlende Production ... og søgte at vælte Statsudgifterne over paa Classer af Samfundet, hvortil de selv ei tilhøre" (Fritz Hodne, 1981: 284). Skattene har med andre ord alltid vært opplevd som en plage man har forsøkt å unngå eller skyve over på andre.

Med velferdsstaten fremvekst har skattenivået økt kraftig. I Norge økte skattenes andel av den samlede verdiskaping (BNP) fra 30 prosent i 1950 til ca. 51 prosent i 1980. Økningen var særlig sterk på begynnelsen av 1970-tallet, og har senere svingt i underkant av femti prosent. I 1987 utgjorde de samlede skatter 48,2 prosent av BNP. Av dette går en god del ut igjen til overføringer til private slik at nettoskatten i

1987 var 26,2 prosent av BNP. Overføringenes andel av BNP vokste spesielt sterkt i perioden 1965-75 som en følge av gjennomføringen av folketrygden.

Den norske personbeskatningen er progressiv, dvs. at skatten øker med inntekten. Formålet er å utjamne inntektene etter skatt og dermed levekårene til ulike grupper i samfunnet. I tidsrommet 1975 til 1987 har den gjennomsnittlige skatteprosenten for lønnstakere (direkte skatter og trygdepremier i forhold til bruttoinntekt) ligget rundt 26 prosent. For personlig næringsdrivende har skatteprosenten i samme tidsrom sunket fra 22,2 til 14,8 prosent. Dette skyldes i hovedsak fradragsberettigede renteutgifter og gunstige avskrivningsregler.

"Skattetretthet" - myte eller realitet?

Folks holdninger til skatt vil variere alt etter om de mener skattebyrden er rettferdig fordelt og om de tror skattepengene blir brukt fornuftig. Progressive personskatter kan synes rettferdige for noen, men oppfattes å være urimelige av andre. Økte forsvarsbevilgninger betraktes som fornuftig bruk av skattepengene for enkelte, men fremstår som absurd sløseri for andre. Ulike interesser og rettferdighetsoppfatninger vil derfor være avgjørende for holdningsdannelsen.

Utover på 1970- og 1980-tallet har kritikken mot skattesystemet økt i flere land. En svensk undersøkelse fra 1984 rapporterer at tre av fire anser skattetrykket for å være så høyt at det hemmer arbeidslysten (Holmqvist og Pettersson, 1985: 35).

I Danmark og Norge har det vokst frem egne partier som har kampen mot skatter og avgifter som sine flaggsaker. Skatteprotesten har vært tolket som et tegn på at man var i ferd med å stange i skattetaket. En fortsatt skattefinansiert utbygging av den offentlige sektoren synes i så tilfelle meget vanskelig. Med et høyt skattenivå skulle snarere forslag om å redusere de offentlige utgiftene gjennom privatisering fremstå

som et mer nærliggende alternativ. I en undersøkelse fra høsten 1988 svarte da også 43 prosent av de spurte at de anså privatisering som et godt virkemiddel for å spare i offentlige budsjetter (Arbeiderbladet 21.11.88).

For å finne ut om vi kunne registrere noen utbredt "skattetretthet" i vårt materiale, har vi bedt folk ta stilling til tre påstander om skatt. For at standpunktene skal være mest mulig forpliktende, er påstandene formulert slik at konsekvensene av valgene er synliggjort. Det er f.eks. lett å si seg enig i at skattene må senkes hvis det ikke får noen virkninger for vedkommende. Verre er det hvis resultatet er hullete veier og stengte sykehusavdelinger.

De spurte fikk valget mellom tre alternative påstander: Enten å redusere skattene og dermed redusere tjenestetilbudet, eller øke tjenestetilbudet, men dermed også skattene, eller som en tredje mulighet: beholde dagens skattenivå, men omprioritere bruken av skattene. Påstandene er formulert ut fra et ønske om å sortere ut tre grupper:

- * "individualistene", dvs. de som setter egennyttens foran fellesinteressene (påstand A)
- * "kollektivistene", dvs. de som lar andres veier og vel veier tyngre enn egne nære interesser (påstand C)
- * "modernistene", dvs. de som aksepterer skattenivået, men er misfornøyde med hvordan skattepengene brukes (påstand B)

Sprikende svar

Som det fremgår av tabell 4.1, er hovedtendensen at svarene spriker. Fire av ti er helt eller mest enige i at skattene bør bli lavere selv om det kan innebære færre offentlige tjenester, og like mange vil om nødvendig øke skattene for å kunne bygge ut tilbudet av offentlige

tjenester. Flertallet sier seg uenig både i påstanden om skattereduksjon og skatteøkning og 9 av 10 finner skattenivået akseptabelt, men vil forvalte skattemidlene annerledes enn i dag. Svarfordelingen kan vitne om lite konsistente holdninger.¹ Men generelle spørsmål om skatt og tjenester vil ofte være vanskelige å svare på. Det er slett ikke uvanlig at folk gir uttrykk for motstridende holdninger til kompliserte saker, og som vi vet er dessuten meningssterke grupper gjerne i mindretall.

Tabell 4.1 Holdning til skattenivå og omfanget av offentlige ytelser. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	
A. Skattene bør bli lavere, selv om det kan bety at tilbudet av offentlige tjenester blir redusert	20	22	20	33	5	100	(988)
B. Skattene bør være som nå, men man bør prioritere bruken av skattepengene på en annen måte enn i dag	57	30	7	3	3	100	(988)
C. Tilbudet av offentlige tjenester bør bygges ut, selv om det kan bety at det blir nødvendig å øke skattene	15	26	26	27	6	100	(988)

Alle disse tendensene gjør seg gjeldende også i vårt materiale. F.eks. er bare hver femte helt enig i påstanden om skattereduksjon. Disse utgjør trolig en **kjernegruppe** som ønsker skattelettelse nesten for enhver pris. Tilsvarende finner vi i motsatt ende av skalaen at en tredjedel er helt uenig i å senke skattene. Mellom disse faste standpunktene finner vi tvilerne, de som er mer usikre og derfor unngår å velge de mest bastante svaralternativene. Tolker vi svarfordelingen på denne måten, ser vi at tvilerne er i flertall (42%), skattesenkerne færrest (20%), mens motstanderne av skattereduksjon plasserer seg imellom (33%). Det samme mønsteret finner vi for påstanden om skatteøkning. Flertallet (52%) velger de svakeste utsagnene mest enig eller uenig, kun 15 prosent erklærer seg helt enige, mens 27 prosent er helt uenige.

Men viktigere enn å fordele svarprosenten i kjernegrupper og mellomgrupper, er det å legge et meningsinnhold i svarene. Kan vi f.eks. slå fast at 42 prosent av befolkningen er bærere av usolidariske holdninger fordi de er villige til å akseptere færre offentlige tjenester for å oppnå lavere skatter? Eller mener de at det å kjøpe flere tjenester i et marked vil gi en bedre fordeling og sikre større valgfrihet enn det offentlige tjenestetilbudet gjør? Svarene kan også være uttrykk for at enkelte mener at ikke alle offentlige tjenester er like nødvendige eller viktige. Endelig kan det hende at noen av dem som ønsker lavere skatt, mener at dette ikke nødvendigvis vil gå ut over det offentlige tjenestetilbudet, fordi det finnes mye "slakk" i offentlig sektor. Selv om det er en klar sammenheng mellom skatteinntekter og offentlige tjenester, vil ikke økte skatter nødvendigvis gi et bedre tjenestetilbud, og lavere skatter et dårligere tjenestetilbud. Det avhenger av hva pengene brukes til og hvordan de brukes. Ved å effektivisere kan man kanskje opprettholde tilbudet selv med reduserte skatteinntekter.

Tolkningsmulighetene er altså mange og flere av dem kan synes rimelige. Men det er vel grunn til å tro at en i kjernegruppene finner henholdsvis "kollektivister" (helt enig i påstand om økte skatter) og de

mest "skattetrette" (helt enig i påstand om lavere skatter). De fleste har imidlertid ikke sterke meninger. "Tvilerne" utgjør derfor en strategisk viktig gruppe i skattespørsmålet. Det er her mulighetene for opprinningspåvirkning er størst og det politiske handlingsrommet videst.

Våre funn tyder imidlertid ikke på noen utbredt skattetrethet. Dette understøttes av funn fra Valgundersøkelsen i 1985 hvor 6 av 10 sier seg enige i påstanden om at: "Det er viktigere å bygge ut offentlige tjenester enn å sette ned skatten." Når påstanden i vårt materiale om å bygge ut offentlige tjenester får noe lavere oppslutning (4 av 10), skyldes det trolig at kostnadene i form av økte skatter er direkte synliggjort her. I påstanden fra Valgundersøkelsen får en inntrykk av å kunne velge mellom to goder: Mer tjenester eller lavere skatter. I vårt materiale blir folk gjort oppmerksomme på at det å få mer av noe, kan bety at det blir mindre av noe annet.

Meninger og kunnskaper

På forhånd kunne en kanskje vente at uviljen mot skatteøkninger var mer utbredt. Skattesystemet står laglig til for hogg og kritikerne har dominert i skattedebatten. Samtidig har informasjonen om hva skattepengene brukes til vært mangelfull. En slik situasjon gir ikke det beste grunnlag for stor oppslutning. I en svensk undersøkelse fra 1984 svarte 70 prosent at de oppfattet skattesystemet som urettferdig. Det kan skyldes misnøye med høye skatter eller skjev fordeling av skattebyrden. Flertallet forsto heller ikke de skatteregler som angikk dem, og tre av fire trodde at skatten for ulike inntektsgrupper var høyere enn den faktisk var (Holmqvist og Pettersson, 1985: 23-27).

Som forklaring på de mangelfulle kunnskapene om størrelsen på skattene, vises det til at skattedebatten har handlet om **marginalskatt** og ikke om **gjennomsnittsskatt**, som er den skatten en faktisk betaler. Parallellen til den norske skattedebatten er klar, og her vet vi at gjennomsnittsskatten for lønnstakere er ca. 26 prosent, mens marginalskat-

ten (eller overtidsskatten) kan være 2 til 3 ganger høyere. Det illustrerer behovet for opplysninger om skattens faktiske størrelse.

Alle vil omprioritere

Hovedfunnet i tabell 4.1 er at alle vil omprioritere bruken av skattepengene. 9 av 10 sier seg helt eller delvis enige i påstanden om at skattenivået er akseptabelt, men at forvaltningen av skattemidlene ikke er det. Så mange som 6 av 10 er helt enige i utsagnet. Betyr dette at nesten alle synes skattenivået er passe høyt i Norge? Eller har flertallet festet seg ved den siste delen av påstanden om at skattepengene må brukes annerledes? Den siste tolkningen virker mest sannsynlig. Særlig på bakgrunn av at vi tidligere har vist at 76 prosent er enige i påstanden om at det sløses med penger og arbeidskraft i offentlig sektor (jfr. påstand E i tabell 3.1). At oppfatningen om offentlig sløseri er et internasjonalt fenomen, viser en amerikansk undersøkelse fra høsten 1988. Her mener 71 prosent av befolkningen at myndighetene sløser bort mye av skattepengene og 24 prosent at de sløser bort noe (Public Opinion, March/April 1989: 22).

Alle vil omprioritere enten de ønsker lavere skatter eller er villige til å betale mer til fellesskapet. De "skattetrette" ønsker nok primært lavere skatter, men like viktig kan det være å utnytte skattepengene bedre for å unngå skatteøkninger. Også de mer kollektivt innstilte er selvsagt interessert i at midlene skal strekke lengst mulig. Og begge grupper er tydeligvis enige i at de ikke får nok igjen for pengene i dag. Utsagnet kan tolkes som at folk er mer opptatt av hvordan skattepengene brukes enn av størrelsen på skattene. Det er ikke skattenivået, men forvaltningen av fellespotten folk reagerer på. Sett i lys av debatten om manglende effektivitet og dårlig ressursutnyttelse i offentlig sektor, er standpunktet forståelig.

Meningsforskjeller mellom ulike grupper

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan ulike grupper stiller seg til påstandene om henholdsvis skattelette og skatteøkninger. Ut fra våre teser om ideologi og interesser, venter vi å finne forskjeller i holdning etter ulike kjennetegn som partipreferanse, inntekt, sektor o.l. Blant de skattetrete venter vi å finne de sterkeste kritikerne av offentlig sektor, mens vi blant kollektivistene regner med å finne velferdsstatens støttespillere.

Partipreferanse skiller mest

Holdning til skattenivå varierer klart med partipreferanse. I skattespørsmål trer den politiske skillelinjen mellom høyre og venstre frem i klartekst. Tiltroen til en kollektiv forvaltning av inntektene er langt mer utbredt blant sosialistiske velgere enn blant velgerne på høyresiden. Dette illustreres tydelig både i utsagnet om skattereduksjon og skatteøkning. Sentrumsvelgerne plasseres seg stort sett slik navnet tilsier.

Tabell 4.2 Holdning til påstanden "Skattene bør bli lavere, selv om det kan bety at tilbudet av offentlige tjenester blir redusert", etter partipreferanse. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	
Høyrepartier	30	27	16	23	4	100	(390)
Mellompartier	12	25	24	35	3	99	(153)
Sosialistpartier	12	16	24	44	4	100	(368)
Alle	20	22	20	33	5	100	(988)

Som det fremgår av tabell 4.2, er 6 av 10 Høyre/FrP-velgerne helt eller mest enige i påstanden om lavere skatter og færre offentlige tjenester, mot 3 av 10 sosialistiske velgere. Mellompartienes velgere ligger mye nærmere venstresiden enn høyresiden. Kjernegruppen helt enig er dobbelt så stor blant Høyre/FrP-velgere (30%) som blant sosialistvelgere og sentrumsvelgere (12%). Blant sosialistvelgerne er 4 av 10 helt uenig. Splitter vi opp på de enkelte partiene, finner vi at Hagens velgere ønsker skattelette i enda større grad enn Høyres velgere (36% helt enig mot 24%). Hele 8 av 10 SV-velgere er helt eller mest uenige i påstanden om lavere skatter og færre tjenester, mens to tredjedeler av Arbeiderpartivelgerne er av samme oppfatning. Det er også verdt å merke seg at såvidt mange som 4 av 10 Høyre/FrP-velgere ikke ønsker skattelette på bekostning av det offentlige tjenestetilbudet.

Mønsteret i svarfordelingen er det samme for påstanden om økte skatter og mer offentlige tjenester, jfr. tabell 4.3. Sosialistiske velgere er langt mer utbyggings- og betalingsvillige enn høyresidens velgere. Halvparten (54%) av de første er helt eller mest enige i påstanden, mot 3 av 10 Høyre/FrP-velgere. Samlet ligger mellompartivelgerne nærmere venstrefløyen enn høyrefløyen. Men splitter vi opp resultatene, finner vi at KrF-velgernes standpunkter er sammenfallende med Høyre/FrP, mens SP-velgernes meninger ikke avviker fra sosialistenes holdninger. I synet på skatteøkning skiller altså bønder og kristenfolk lag.

Sosialistiske velgere er mer kollektivistisk innstilt enn Høyre/FrP-velgere. En klar majoritet går imot skattelettelser dersom det offentlige tjenestetilbudet rammes. Det er som ventet. Mer uventet er det kanskje at bare hver femte sosialistvelger erklærer seg helt enig i påstanden om flere tjenester og økte skatter. I dag er det underdekning på flere tjenester, særlig innenfor barnetilsyn og eldreomsorg. Da kunne en kanskje vente at de som slutter opp om partier som går inn for fellesskapsløsninger, ville vise større betalingsvilje. Eller kan hende mener de at det er nok penger bare de brukes riktig. Så godt som alle er jo

som vi så av den oppfatning at skattepengene må brukes annerledes.

Tabell 4.3 Holdning til påstanden "Tilbudet av offentlig tjenester bør bygges ut, selv om det kan bety at det blir nødvendig å øke skattene", etter partipreferanse. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
Høyrepartier	11	18	27	39	5	100 (391)
Mellompartier	13	31	29	22	5	100 (153)
Sosialistpartier	21	33	24	16	7	101 (376)
Alle	15	26	26	27	6	100 (988)

Fagorganisering

LO-medlemmer er mindre villige til å redusere skattene på bekostning av det offentlige tjenestetilbudet, og viser større betalingsvilje enn uorganiserte. To tredjedeler av LOs medlemmer er uenige i skattelettelser og halvparten er villig til å betale mer skatt for å kunne få flere offentlige tjenester. En tredjedel av de uorganiserte er villig til det samme, mens halvparten mener skattene ikke bør bli lavere hvis det går ut over det offentlige tjenestetilbudet. Ser vi på kjernegruppene, finner vi at 26 prosent av de uorganiserte er helt enige i skattereduksjon mot 14 prosent av LOs medlemmer. Tilsvarende er hver femte LO-medlem helt enig i skatteøkning mot hver tiende uorganiserte. Medlemmer av andre fagorganisasjoner plasserer seg mellom LO-organiserte og uorganiserte, men ligger nærmest LO i spørsmålet om skatteøkning.

Fagorganisering befinner seg i skjæringsfeltet mellom ideologi og interesser og hovedskillet i synet på skatter går mellom organiserte og uorganiserte. Resultatene kan tolkes som at "gratispassasjer"-holdnin-

ger er mer utbredt blant uorganiserte. Fra andre undersøkelser vet vi at likhetsorientering betyr mye for LO-medlemskap (Fennefoss, 1988: 105-106). Det kan forklare hvorfor LO-medlemmer skårer høyest på betalingsvillighet og uvilje mot skattekutt. Men selv om fagorganisering skiller, betyr det klart mindre enn partipreferanse for holdninger til skatt.² De forskjeller vi finner formidles i stor grad via partipreferanse.

De som tjener best, vil betale minst

De som tjener best, er mest positive til skattelette. Blant dem som tjener over 220 tusen, er 6 av 10 helt eller mest enige i påstanden om at skattene bør reduseres, selv om det betyr færre offentlige tjenester. Av dem som tjener mindre enn dette, er det 4 av 10 som er helt eller delvis enige i utsagnet. Blant dem som tjener under 220 tusen er hver femte helt enig i påstanden, mot hver tredje av dem som har høyere inntekter. Men også på dette spørsmålet er de fleste å finne blant de mer usikre som svarer mest enig eller uenig. Vi finner ingen forskjeller i synet på skatteøkning mellom ulike inntektsgrupper. Det er nok trolig lettere å avvise en skattereduksjon som kan gi skjeve fordelingsvirkninger enn å si ja til høyere skatter for å få flere offentlige tjenester.

At ønsket om lavere skatter er mest utbredt blant dem som tjener best, er ikke uventet. De har mest å hente på skattelette og vil på grunn av større kjøpekraft også klare seg bedre på et privat tjenestemarked. Det en kanskje kunne vente var at også de med lavest inntekt ville ønske å betale mindre skatt. Selv om de i utgangspunktet betaler minst skatt, betyr hver krone mer for dem enn for de høytlønte. Det som taler mot et slikt ønske er at de som tjener dårligst, også har mest å tape på et redusert tilbud av billige eller gratis offentlige tjenester. Gevinsten av skattelette ville bli mindre enn kostnadene for å kjøpe tilsvarende tjenester i et marked.

Sektor skiller lite

Det er en viss tendens til at ansatte i privat sektor er mer positivt innstilte til skattelette enn de som arbeider i offentlig sektor. Omvendt finner vi at offentlig ansatte synes mest villige til å betale mer i skatt for å kunne bygge ut det offentlige tjenestetilbudet. At offentlig ansatte er mindre villige til å senke skattene og redusere på de offentlige tjenestene, kan forklares både ut fra arbeidstakerinteresser og solidaritetshensyn. Skatteinntektene trygger egne arbeidsplasser, og bedre enn andre vet de at et velutbygd offentlig tjenestetilbud sikrer sosialt utsatte grupper. Men forskjellene er små og må ikke overtolkes. Det er flertall mot så vel lavere som høyere skatter blant både privat og offentlige ansatte. De fleste er med andre ord status quo-orienterte.

Splitter en opp materialet ytterligere, viser det seg at det særlig er ansatte innenfor offentlig helse- og sosialarbeid som er negative til skattereduksjon. Motsatt er det særlig ansatte innenfor bygg- og anleggsdrift og andre håndverksfag (som ofte er høytlønnsbransjer), men også ansatte innenfor varehandel og hotell- og restaurantbransjen (lavtlønnsbransjer) som er negative til en skatteøkning.

Oppsummering

Vi finner ikke belegg for noen utbredt "skattetretthet" i vårt materiale, men heller ingen bred oppslutning for en videre utbygging av skattefinansierte offentlige tjenester. De fleste er status quo-orienterte og nesten alle mener at skattepengene må brukes annerledes enn i dag. Det kan bety at folk mener pengene utnyttes for dårlig eller at de brukes på gale områder.

Partipreferanse er helt dominerende for holdning til skatt. Sosialistiske velgere er langt mer kollektivt innstilte enn høyresidens velgere. De mest skattetrette finnes i Høyre og FrP. Et klart flertall på venstresiden er motstandere av skattekutt og halvparten av dem er villige til å

betale mer skatt for å kunne øke tilbudet av offentlige tjenester. Forskjell etter inntekt, fagorganisering og sektor betyr mindre for holdning til skatt.

Kapittel 5 Prioritering av skattepengene

I kapittel 4 har vi sett at flertallet verken ønsker å kutte ned på skattene og de offentlige tjenestene eller å øke dem. Status quo-alternativet samler størst oppslutning. Samtidig ønsker nesten alle å omprioritere bruken av skattepengene. Dels skyldes nok det at folk mener de offentlige midlene utnyttes for dårlig, men det kan også være uttrykk for at de mener pengene bør brukes på andre områder enn i dag. I dette kapitlet går vi derfor nærmere inn på hvor folk mener det offentlige bør bruke mer penger gitt en skatteøkning, og tilsvarende hvor myndighetene bør bevilge mindre penger hvis skattene blir redusert. Spørsmålet omfatter 15 områder som dekker ulike sider ved offentlig virksomhet: Velferdstiltak, tekniske tjenester, næringsstøtte, forsvar, utviklingshjelp osv.¹

Siden det samme spørsmålet ble stilt i en FAFO-undersøkelse fra 1984, kan vi undersøke om det har skjedd endringer over tid. Ved å se på fordelingen av offentlige utgifter, kan vi også finne ut om det er samsvar mellom hva skattepengene faktisk brukes til og folks ønsker om hvordan de bør brukes. Men først skal vi se på resultatene av folks førstevalg og deres samlede prioriteringer.

Forsvar velferdsstaten - kutt forsvaret

Helsevesen og eldreomsorg peker seg ut som **økeområder** i særklasse. Alderspensjon rangeres også høyt og deretter følger skole, utdanning og barnehager. Tilsvarende skiller det seg ut fem **kutteområder**. Her står forsvaret i særklasse, etterfulgt av jordbruk, utviklingshjelp, industristøtte og kultur. De fem øke- og kutteområdene dekker begge til sammen nærmere 90 prosent av førstevalgene, jfr. tabell 5.1.

Tabell 5.1 Hvilke områder bør myndighetene bevilge mer penger til og hvilke bør de bevilge mindre penger til? Viktigste områder. Prosent²

	Bevilge mer	Bevilge mindre
Helsevesenet	27	1
Eldreomsorg	27	..
Alderspensjon	15	..
Skole og utdanning	9	..
Barnehager	7	2
Boligfinansiering	4	2
Syke- og uføretrygd	3	..
Tiltak mot arbeidsledighet	2	1
Samferdsel	1	1
Arbeidsledighetstrygd	1	4
Off. støtte til industri	..	10
Kultursektoren	1	13
Utviklingshjelp	1	15
Off. støtte til jordbruket	..	17
Forsvaret	1	31
Ingen områder/ubesvart	1	3
Sum	100 (997)	100 (997)

* Det kan være ulike motiver som ligger bak den enkeltes prioriteringer. Ønske om å bevilge mer penger til et tiltak kan bety at en ønsker å bygge ut området (f.eks. helse og eldreomsorg), og forslag om å skjære ned kan bety at en ønsker å minske området eller at en ser store effektiviseringsmuligheter (f.eks. jordbruk og forsvar).

Som det fremgår av tabell 5.2, er svarmønsteret det samme når vi slår sammen første, annet og tredje valg. Det er de samme fem områder som prioriteres henholdsvis opp og ned, bare med forsterket tendens.

Det store flertall har tydeligvis klare oppfatninger om hvor de vil bruke mer penger hvis skattene økes, og likeledes hvor de vil skjære ned på bevilgningene dersom skattene reduseres. Nesten ingen har ubesvart på spørsmålet om hvor de ønsker å øke eller kutte på offentlige bevilgninger.

Tabell 5.2 Hvilke områder bør myndighetene bevilge mer og hvilke bør de bevilge mindre penger til? Tre valg angitt. Prosent

	Bevilge mer	Bevilge mindre
Helsevesenet	69	1
Eldreomsorg	62	1
Skole og utdanning	38	1
Alderspensjon	30	1
Barnehager	27	7
Boligfinansiering	18	7
Syke- og uføretrygd	16	1
Tiltak mot arbeidsledighet	11	6
Samferdsel	6	10
Arbeidsledighetstrygd	2	13
Kultursektoren	3	41
Off. støtte til industri	1	42
Utviklingshjelp	3	44
Off. støtte til jordbruket	3	52
Forsvaret	4	59
Ingen områder/ubesvart	1	3
Sum	289 (997)	294 (997)

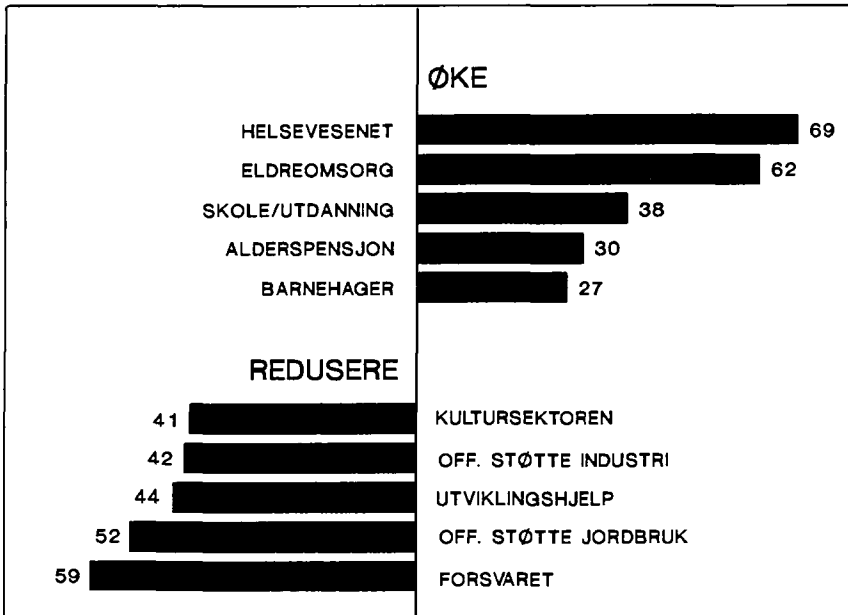
* Siden de spurte skal velge ut tre områder, skal svarprosenten bli 300. Enkelte har imidlertid bare krysset av ett eller to valg. Det

gjelder for 6 prosent av de spurte på spørsmålet om nedskjæring og 11 prosent for økealternativet. Svarprosenten blir derfor noe lavere enn 300.

Det er fem sentrale sentrale **velferdsområder** folk ønsker å bevilge mer penger til. Helsevesenet topper listen. 7 av 10 ønsker å styrke dette området dersom skatteinntektene øker. 6 av 10 vil bruke mer penger på eldreomsorg, 4 av 10 vil ha flere ressurser til skolen og 3 av 10 vil øke bevilgningene til alderspensjoner og barnehager. Ser vi eldreomsorg og alderspensjon som et samlet uttrykk for ønsket om å styrke de eldres situasjon, er det hele 9 av 10 som nevner dette i ett av sine tre valg.

Motsatt ser vi at 6 av 10 vil skjære ned på bevilgningene til forsvaret og at halvparten vil kutte i jordbruksstøtten. Utviklingshjelp, overføringer til industri og kultur er også utsatt. Dersom skatteinntektene synker, vil 4 av 10 redusere bevilgningene til disse områdene. De fem viktigste områdene for øking eller kutting er fremstilt i figur 5.1.

Figur 5.1 Kutteløke-toppen. Prosent



Små endringer over tid

I en FAFO-undersøkelse fra 1984 ble et tilsvarende spørsmål stilt (Colbjørnsen, Fennefoss, Hernes, 1985). Resultatene viser at det ikke har skjedd vesentlige endringer over tid. Det er de samme områder som peker seg ut i 1984 som i 1988 både på øke- og kuttensiden. Rangeringen er lik og størrelsen på oppslutningen avviker heller ikke mye. Den vesentligste forskjellen på økesiden er at tiltak mot arbeidsledighet ble ansett å være mye viktigere i 1984 enn i 1988. Den gang ville halvparten bevilge mer penger til dette formålet mot bare hver tiende i 1988.

Forskjellen har trolig klar sammenheng med den ulike situasjonen på arbeidsmarkedet da undersøkelsene ble gjennomført. Fra sommeren 1982 økte arbeidsledigheten dramatisk og det var over 100 tusen arbeidsledige (registrert brutto ledighet) da undersøkelsen ble utført i 1984. Da vi stilte spørsmålet i 1988, hadde vi bak oss en periode med en overopphetet økonomi, et rekordhøyt privat forbruk og betydelig færre arbeidsledige. Arbeidsledigheten sto ikke lenger øverst på dagsorden. Senere har arbeidsledigheten steget kraftig og i dag (april 1989) er om lag 130 tusen eller 6 prosent av arbeidsstyrken enten arbeidsledige eller på tiltak. Det kunne ha gitt en annen svarfordeling på spørsmålet i dag, men en skal heller ikke se bort fra at det også kan ha skjedd en holdningsendring i synet på arbeidsledighet i løpet av 1980-tallet. Etter flere tiår med tilnærmet full sysselsetting fremsto den høye arbeidsledigheten på begynnelsen av 1980-tallet som et gufs fra mellomkrigstida. Når arbeidsledigheten kort tid etter stiger igjen, kan det føre til at folk i større grad "venner seg til" en situasjon med flere ledige. Grensen for hva som er "akseptabel" arbeidsledighet kan ha blitt forskjøvet et hakk høyere opp.

Syke- og uføretrygd ble også høyere prioritert i 1984 enn i 1988. En fjerdedel valgte dette området første gangen mot 16% i vår undersøkelse. Barnehager og boligfinansiering derimot kommer bedre ut i 1988. En forklaring på det kan være at en midt på 1980-tallet hadde en sterk vekst i sysselsettingen som økte etterspørselen etter barnetilsyn og en tilsvarende sterk prisøkning på boliger som skapte betalingsproblemer for mange.

Ser vi på kuttessiden, er det også stort samsvar mellom undersøkelsene med unntak for industristøtten. I 1984 var det dobbelt så mange som ville redusere støtten til jordbruket som til industrien (54 mot 28%). I 1988 er begge områdene nesten like utsatt (52 mot 42%). Det er nok uttrykk for at kritikken mot næringsoverføringer generelt har økt de siste årene. Norge er i dag det land i Vest-Europa som bruker den største andelen av sine skatteinntekter til næringsubsidier (Aftenposten

5.5.89). Debatten om næringsstøtte har også økt påtakelig i de senere årene. Publiseringen av Bygdeutvalgets innstilling i 1984 (NOU 1984: 21 A og B) ga støtet til en debatt som er ført videre i Steigumrapporten i 1988 (NOU 1988: 21). Denne kritikken har tydelig satt spor etter seg.

Solidaritet og egeninteresse

Som det fremgår både av 1984-tallene og vår egen undersøkelse, vil folk bruke mer penger på sentrale velferdstiltak som helsevesen, alderspensjon, eldreomsorg, skole/utdannelse og barnetilsyn. Dette er **allmenne** velferdsordninger som de fleste av oss vil få bruk for før eller siden: Vi kan alle bli syke, de fleste blir gamle, alle går på skole og flere og flere får behov for regelmessig barnetilsyn. Felles for disse ordningene er at de omfatter alle og at alle har nytte av dem. Samtidig bidrar de til å utjamne levekårene. Dermed oppnår en at solidariske ordninger oppnår stor tilslutning fordi de er forankret i egeninteresser. Folk opptrer solidarisk fordi det lønner seg.

Tilsvarende ser vi at flere av de tiltak folk ønsker å skjære ned på bærer preg av å være **selektive** ordninger rettet mot spesielle grupper. De skal ivareta **andres** interesser. Særlig er det tilfellet for utviklingshjelp og næringsstøtte. Forsvaret derimot kritiseres nok primært for dårlig ressursutnyttelse³, og kultur oppfattes trolig mer som et "luksus-område" enn helse og eldreomsorg. Tiltakene er også utsatt fordi det trolig er en utbredt oppfatning at det sløses med midler på disse områdene. En populær oppfatning kan være at i Forsvaret går det meste opp i røyk, jordbruksstøtten går til dem som minst trenger den og utviklingshjelpen når ikke frem.

Manglende vilje til å prioritere er ikke nødvendigvis ensbetydende med at folk oppfatter områdene som uviktige. Etter oppslutningen om NATO å dømme er forsvarsviljen utbredt, og innsamlingsaksjoner til konkrete u-hjelpsprosjekter tyder på at det heller ikke er noe i veien

med givergleden. Men folk vil ha visshet for at pengene går dit de skal, og at de som mottar hjelp, virkelig trenger det. Særlig gjelder det for ordninger en selv ikke nyter godt av, men er med å betale for. Det kan forklare hvorfor støtte til arbeidsløse, til sosialklienter og til bønder er mer utsatt enn til helse- og eldreomsorg. Ordningene omfatter bare bestemte grupper; dermed vil bare et fåtall i befolkningen dra nytte av tiltakene gjennom livsløpet. Det kan følgelig bli vanskeligere å legitimere områdene fordi solidariteten må forankres i rene altruistiske holdninger.

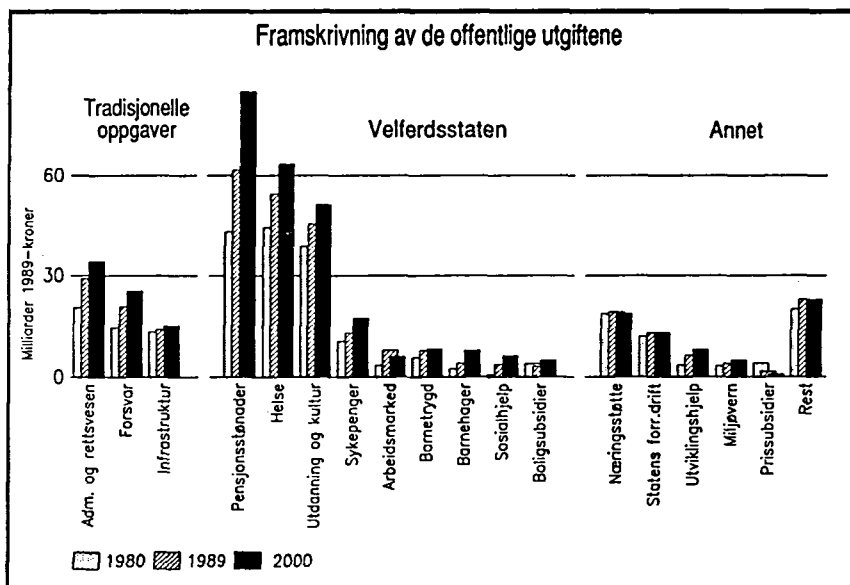
Politikk og holdninger

Hvordan samstemmer folks uttalte ønsker og de politiske prioriteringer? Er det samsvar mellom folkeviljen og politikken? Selv om meningsmålinger ikke kan gi handlingsdirektiver til de folkevalgte, kan de allikevel formidle viktige signaler mellom styrende og styrte. Resultatene kan inngå som informasjon i politikernes beslutningsgrunnlag uten at det dermed trenger å utarte til et "gallup-demokrati".

Ser vi på de offentlige utgiftene, finner vi at de største bevilgningene går nettopp til de områder folk prioriterer høyest. Av figur 5.2 fremgår det at hovedtyngden av utgiftene går til velferdsstaten, til pensjoner, helse og utdanning.

I 1989 er utgiftene til velferdsstaten anslått til ca. 200 milliarder kroner eller om lag 60 prosent av de samlede offentlige utgiftene. Av dette utgjør pensjonsstønadene 62 milliarder, helse 54 milliarder og utdanning 45 milliarder kroner. Frem til år 2000 vil utgiftene øke markert på disse områdene, sterkest for pensjonsstønader. Ser vi på de områdene folk ville bevilge mindre penger til, finner vi at det fra myndighetenes side legges opp til en svak reduksjon i næringsstøtten i årene fremover. Forsvar og utviklingshjelp derimot forventes å øke frem mot år 2000. I 1989 går 21 milliarder kroner til Forsvaret og vel 6 milliarder til utviklingshjelpen.

Figur 5.2 Offentlige utgifter fordelt på formål. Milliarder 1989-kroner



Kilde: St. meld. nr. 4: Langtidsprogrammet 1990-93

Med unntak av forsvar og u-hjelp ser det altså ut til å være godt samsvar mellom folks ønsker og myndighetenes politikk. Helt klare slutninger kan en selvsagt ikke trekke på bakgrunn av slike funn. I vår undersøkelse gis det bare uttrykk for hva folk ville bevilge mer eller mindre penger til, gitt en økning eller reduksjon i skatteinntektene. Vi har derimot ingen opplysninger om hva de mener ville være et **passende nivå** på de ulike politikkområdene, eller om de kjenner til den faktiske størrelsen på de ulike utgiftspostene. Men resultatene indikerer at hovedtyngden av pengene brukes på de områder folk prioriterer høyest, og at det er enighet både blant politikere og velgere om å redusere næringsstøtten.

Men det er all grunn til å tro at meningene er delte blant ulike grupper i befolkningen. Også her venter vi at holdningene vil variere etter interesser og ideologisk overbevisning, etter livsfase og etter politisk tilhørighet.

Hvem prioriterer hva?

I beskrivelsen av de ulike gruppernes prioriteringer tar vi først for oss de områder folk vil bevilge mer penger til og deretter de områder folk vil skjære ned på. Vi omtaler bare faktorer som fører til utsagnskraftige forskjeller mellom grupper i befolkningen.

Økeområder

Helsevesenet: Det er ingen forskjeller mellom grupper i befolkningen på dette området. Helsevesenet prioriteres like høyt av alle på tvers av politisk farge, kjønn, alder og inntekt. Her står nasjonen samlet om en felles interesse.

Eldreomsorg: Selv om eldreomsorg er et område som generelt står sterkt i opinionen, finner vi også klare forskjeller mellom ulike aldersgrupper. Mens tre fjerdedeler av dem over 50 år ønsker økt satsing på eldreomsorgen, gjelder det halvparten av dem under 30 år. Dette viser at oppslutningen om eldreomsorg er klart livsfasebestemt: De som har sterkeste interesse i tiltaket, er også mest positive til det.

Alderspensjon: Den samme tendens gjør seg gjeldende i synet på alderspensjon. I aldersgruppen over 50 år vil nærmere halvparten bevilge mer til alderspensjon mot bare hver femte av dem under 30 år. Resultatet er ikke overraskende: De som selv er pensjonister eller innen få år blir pensjonert, vil naturlig nok være mest opptatt av å styrke dette området. Som det fremgår av neste kapittel, er det også i de eldste aldersgruppene vi finner de mest positive til folketrygden.

De yngre er mer skeptiske til det offentlige pensjonssystemet og har i større grad ordnet seg med private tilleggspensjoner. Dette er forhold som kan bidra til å forsterke forskjellene mellom generasjonene.

Utdannelse: Alder splitter også holdning til utdanning. De yngre vil styrke dette området, mens de eldre er mer lunkne. I aldersgruppen under 30 år ønsker halvparten å bruke mer penger på skole og utdanning mot bare hver femte av dem over 50 år. Ved første øyekast er kanskje ikke dette så uventet: Det er de yngre som i første rekke kan nyttiggjøre seg utdannelsetilbudene. På den annen side kunne man kanskje vente at de eldre ville prioritere utdanning høyere på vegne av barn og barnebarn. Økt oppmerksomhet om utdannelsens betydning for norsk økonomi og debatten om ressurskrise i skolen, skulle også kunne trekke i samme retning.

Høyt utdannede vil også bruke mer penger på skolesektoren enn lavt utdannede (50 mot 28%). Det samme er tilfelle for medlemmer i fagorganisasjoner utenom LO. Vel halvparten av de første ønsker å øke bevilgninger til utdanning mot i underkant av hvert tredje LO-medlem. Dette har nok dels sammenheng med at det er flere med lav utdanning i LO enn blant medlemmene av andre organisasjoner. Men også uorganiserte er mer positive enn LO-medlemmene til økte utdannelsesmidler.

Barnehager: Holdning til barnehager er klart livsfasebestemt. 53 prosent av dem som har barn under sju år vil bevilge mer penger til dette området, mot bare 16 prosent av dem som har barn over den aktuelle aldersgruppen. I aldersgruppen under 30 år vil 4 av 10 styrke barnehagesektoren, mot bare 1 av 10 av dem over 50 år. Resultatene er heller ikke her overraskende: De som trenger barnetilsyn, er også mest positive til barnehager. Solidariteten er ikke så sterk på tvers av generasjoner som tilfellet er med eldreomsorg. Forskjellene kan også skyldes ulike holdninger til barnetilsyn generasjonene imellom. Fler-tallet av dagens eldre vokste opp i en situasjon hvor mor var hjemme

mens barna var små. De mener kanskje derfor i større grad enn yngre at foreldre bør passe sine barn selv.

Kutteområder

Forsvaret: Forsvaret står mest utsatt til av alle kutteområder, men vi finner klare forskjeller etter partipreferanse. Skillelinjen går mellom høyre og sentrum/venstre. Mens 7 av 10 blant dem som stemmer sosialistisk eller på mellompartiene vil redusere bevilgningene til Forsvaret, er "bare" 4 av 10 velgere på høyresiden av samme oppfatning. Men at nærmere halvparten av tradisjonelt forsvarsvennlige velgere også vil skjære ned på dette området, styrker tolkningen av at selv om folk er positive til Forsvaret, mener de samtidig at det er betydelige effektivitetsgevinster å hente der. Men kutteviljen har nok også sammenheng med at mange oppfatter Forsvaret som en "unyttig" aktivitet, særlig i fredstid.

Næringsstøtte: Offentlig støtte til jordbruk og industri er også utsatt, særlig gjelder det overføringene til bøndene. Forskjellene er markerte etter kjennetegn som inntekt, utdanning, parti og kjønn. De som tjener godt eller har høy utdanning, er mer tilbøyelige til å kutte i jordbruksstøtten enn dem med lavere og midlere inntekter eller lav utdanning. Hele tre fjerdedeler av de høytlønnede ønsker å redusere bevilgningene til jordbruket mens vel halvparten i de øvrige inntektsgruppene er av samme oppfatning.

Bøndene har heller ikke mye å hente blant velgerne på den politiske høyresiden. To av tre Høyre/FrP-velgere vil kutte ned på støtten til jordbruket. Halvparten av de sosialistiske velgerne er av samme oppfatning. Senterpartiets velgere er, ikke uventet, minst negative. Hver femte SP-velger mener jordbruksstøtten bør reduseres dersom skatteinntektene synker, og like mange vil øke bevilgningene hvis det offentlige får mer å rutte med. Menn er også mer kuttevillige på jordbrukets vegne enn kvinner (50 mot 45%).

Utdannelse og fagorganisering har størst betydning i synet på industristøtte. Halvparten av dem som har høy utdanning eller er fagorganisert utenom LO, vil skjære ned på offentlig støtte til industrien, mot en tredjedel av dem med lav utdanning eller medlemskap i LO. Det henger trolig sammen med at en blant dem med lav utdanning eller LO-medlemskap finner flere som arbeider i industrinæringene enn blant høyt utdannede og yrkesaktive som er tilsluttet andre fagorganisasjoner.

Utviklingshjelp: Holdninger til u-hjelp splittes etter partipreferanse og utdanning. Mens halvparten av dem med lav utdanning vil skjære ned på hjelpen til utviklingslandene, gjelder det for færre enn hver tredje av de høyt utdannede. Det kan bero på at utdanning fører til økt innsikt i og forståelse for andres situasjon. Det er f.eks. flere blant de velutdannede som er positive til innvandrere enn blant dem med lav utdanning (Hernes & Knudsen, 1989).

Ytterpunktene i synet på u-hjelp finner vi hos Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti. Mens 6 av 10 FrP-velgere vil bruke mindre penger på utviklingshjelp, gjelder det for 2 av 10 SV-velgere. Velgerne til Arbeiderpartiet og Høyre svarer omtrent som gjennomsnittet, mens kristenfolket inntar SV-standpunkter. Interessant er det å merke seg at uviljen mot u-hjelp er like utbredt i Senterpartiet som i Fremskrittspartiet. Mellompartiene skiller her lag på samme måte som de gjorde i skattespørsmålet. I spørsmålet om skatteøkning i kapittel 4 (se tabell 4.1) så vi at Senterpartiets velgere falt ned på den sosialistiske siden, mens velgerne til Kristelig Folkeparti gikk til høyre. I synet på u-hjelp derimot ligger SP-velgerne til høyre for Høyre og er på linje med FrP, mens KrF-velgerne mener det samme som SVs velgere. Det viser at det ikke bare er sentrumsstandpunkter i sentrum, men at motsetningene langs bestemte akser kan være ganske påtagelige.

Kultursektoren: Vi finner en viss forskjell mellom ulike inntektsgrupper i holdning til offentlige kulturbevilgninger. Halvparten av de lavtlønnede er villige til å kutte i kulturbevilgningene, mot en tredjedel

av de bedre stilte. Kvinner vil også skjære mer ned på kulturbevilgningene enn menn, men forskjellen her kan skyldes at relativt flere kvinner enn menn selv er lavtlønnede.

Andre områder

Boligfinansiering: Holdning til boligfinansiering varierer med alder og livsfase. De som er i etableringsfasen prioriterer dette området høyere enn andre. Det er dobbelt så mange blant dem under 30 år som vil øke bevilgningene til bolig, som det er i aldersgruppen over 30 år (30 mot 15%). Også på dette området finner vi at interesser betyr mest og at enhver er seg selv nærmest. Ikke overraskende viser det seg også at de som tjener dårligst, er mest positive til å øke støtten til boligfinansiering.

Syke- og uføretrygd: De eldste aldersgruppene og de med lavest utdanning er mest positive til å øke bevilgningene til syke- og uføretrygd. En fjerdedel av dem over 50 år vil bruke mer penger på dette området mot én av ti i aldersgruppen under 50 år. Også her er det slik at de som har størst sannsynlighet for å bli syke- og uføretrygdet (de eldre), slutter sterkest opp om tiltaket.

Oppsummering

Tradisjonelle velferdstiltak som alle har nytte av - helse, eldreomsorg og utdanning - har stor oppslutning i Norge. Det er disse områdene folk vil bevilge mer penger til hvis skatteinntektene øker. Selektive ytelser som næringsstøtte og u-hjelp samt områder som forsvar og kultur står derimot utsatt til. Her vil folk skjære ned på bevilgningene dersom det offentlige får mindre å rutte med. Allmennyttige tiltak prioriteres opp, mens støtte til særinteresser eller til områder som oppfattes som mindre viktige eller sløsete, prioriteres ned.

Det er full samstemmighet blant alle grupper om å styrke helsevesenet; forøvrig splittes befolkningen etter kjennetegn som alder, politisk tilhørighet o.l. Ser vi på de områdene folk ønsker å øke bevilgningen til, finner vi at holdningene er klart aldersbetinget og livsfasebestemt.⁴ De eldre vil bruke mer penger til eldreomsorg, alderspensjoner og syke- og uføretrygd, mens de yngre prioriterer utdanning, barnehager og boligfinansiering. Resultatene er ikke overraskende. De viser bare at folk i ulike perioder av livet har ulike behov og interesser. Familier med barn trenger barnehager og eldre må ha omsorg hjemme eller på institusjon. Men hvis oppslutningen om viktige velferdsordninger er så klart livsfasebestemt, kan det lettere føre til interessekonflikter mellom grupper og generasjoner. Den politiske utfordringen består derfor i å avveie de ulike egeninteressene mot hverandre og å forene dem i en solidarisk helhet.⁵

Vi finner også at velutdannede prioriterer utdanning høyere enn dem med lav utdanning. Det viser trolig bare sosialiseringseffekten av utdannelsessystemet samt at de med høy utdanning naturlig nok har erfaring for betydningen av utdanning for karrieremulighetene i arbeidslivet.

Ser vi på de områder folk vil skjære ned på, er det vekselvis interesser og ideologi som er utslagsgivende. Holdning til Forsvaret og utviklingshjelpen er primært ideologisk betinget. Den politiske venstresiden er langt mer villig til å kutte ned på forsvarsbevilgningene enn velgere tilhørende Fremskrittspartiet og Høyre. Men også her er det overraskende mange som vil stramme inn. For u-hjelpens vedkommende finner vi det motsatte mønster. Her er motstanden størst på den ytterste høyrefløyen (FrP), mens kuttelysten er lite utbredt blant venstresosialistene (SV). I dette spørsmålet splitter mellompartiene lag idet Senterpartiets velgere går til høyre mens KrF-velgerne går til venstre. De med lav utdanning er også mer innstilt på å skjære ned på utviklingshjelpen enn de høyt utdannede.

Holdninger til næringsstøtte og kultur er mer interessebetingede. De som tjener godt eller er velutdannet er mer tilbøyelige til å redusere overføringene til jordbruket enn dem med mindre utdanning og lavere inntekter. Kuttelysten er også større på den politiske høyresiden enn i sentrum, og Senterpartiets velgere er naturlig nok mest positivt innstilt til jordbruket. LO-medlemmer viser seg å være mindre innstilt på å redusere industristøtten enn medlemmer av andre fagorganisasjoner. Det gjenspeiler trolig at LOs medlemmer i stor grad er sysselsatt i industrinæringene. For kultursektoren finner vi at lavtlønnede er mer villige til å stramme inn enn dem som tjener godt. Det skyldes trolig at bruken av kulturtilbud varierer klart med sosial status (Levekårsundersøkelsen 1983; Dølvik m.fl., 1988). De som benytter tilbudene minst, er også minst villige til å betale for dem.

Kapittel 6 Folketrygden - bekymret oppslutning

Det er en alminnelig oppfatning at velferdsstaten har utbredt oppslutning i Norge (Martinussen, 1988; Kolberg og Pettersen, 1988). Våre egne funn bekrefter dette. Som det fremgår av kapittel 5, er det et utbredt ønske om å prioritere sentrale velferdsområder som helsevesen, eldreomsorg og pensjoner. Et klart flertall mener også at disse velferdsordningene bør forbli et offentlig ansvar og at de ikke egner seg for privatisering (se kap. 7). I dette kapitlet ønsker vi å utdype ytterligere spørsmålet om grensene for offentlig ansvar og velferdsstatens oppslutning. Søkelyset rettes mot en av velferdsstatens bærebjelker, nemlig folketrygden. Hvordan folk stiller seg til en så sentral solidaritets- og omfordelingsordning, tror vi røper deres holdninger til velferdsstaten i sin alminnelighet.

Velferdsstatens grunnpilllar

Folketrygden er en av grunnpillarene i velferdsstaten. Dette slår også regjeringen fast i den nylig fremlagte Stortingsmeldingen om Folketrygdens økonomi og pensjonssystem (St. meld. nr. 12, 1988-89). Her heter det bl.a.:

Trygdesystemet er i alle industriland det viktigste instrument for å sikre innbyggernes sosiale velferd og tilfredsstillende økonomiske og materielle behov ved inntektsbortfall (s. 12)

Folketrygden skal ivareta pensjonsbehovet til landets innbyggere, og de skal kunne være trygge på at folketrygden vil innfri sine forpliktelser (s. 12)

Finansieringen skal være så sikker at alle kan ha tillit til systemet (s. 13).

Folketrygdens stønadsprogram faller i to hovedgrupper: Ytelser til livsopphold ved inntektsbortfall (pensjoner, dagpenger ved arbeidsløshet og sykepenger) og stønader til dekning av bestemte utgifter (helsetjenester, attføringshjelp o.l.). Ytelser til livsopphold tildeles for en stor del etter tidligere arbeidsinntekt, men alle er garantert en minsteinntekt selv om de ikke har betalt inn noe til folketrygden. Finansieringen skjer ved vanlige skatter, gjennom særskilte premier og øremerkede avgifter.

Folketrygdens rettighetssystem og finansieringsmåte fordrer bred oppslutning i befolkningen. Men har folketrygden det og er folk trygge på at folketrygden vil holde det den lover? Vi har forsøkt å undersøke dette ved å stille to spørsmål om folks forventninger til egen pensjonsinntekt og deres tiltro til folketrygdens evne til å innfri sine forpliktelser. Vi "måler" også folketrygdens legitimitet ved å spørre om folks betalingsvilje. Ved å avklare hvordan folk mener økte utgifter til alderspensjoner bør finansieres, kan vi finne ut om de er villige til å satse på folketrygden. Våre spørsmål er avgrenset til alderspensjoner, men dette er også den ytelsen de fleste har kjennskap til og som har vært sterkest fokusert i media.

Er folketrygden god nok og vil den holde?

Etter en innledning om eldrebølge og forventet økning i utgiftene til alderspensjoner, stilte vi følgende to spørsmål om folketrygden er god nok og om den kan oppfylle sine forpliktelser:

1. Mener du eller tror du at den alderspensjonen du får eller vil få gjennom folketrygden vil gi deg en tilstrekkelig inntekt som pensjonist?
2. Tror du at folketrygden vil kunne klare å opprettholde dagens nivå på alderspensjonene når antall eldre vil øke kraftig?

Tabell 6.1 Holdning til egen pensjonsinntekt og nivå på alderspensjonene. Prosent

	Folketrygdens alderspensjon tilstrekkelig	Folketrygden vil opprettholde dagens nivå
Ja	19	13
Delvis	23	24
Nei	58	64
Sum	100 (989)	101 (987)

Som det fremgår av tabell 6.1 er det bare 1 av 10 som tror at folketrygden vil klare å opprettholde dagens nivå på alderspensjonene når antall eldre øker kraftig. Hele 2 av 3 mener bestemt at nivået på alderspensjonene ikke vil kunne bli opprettholdt, mens hver fjerde mener det er delvis mulig. Vi registrerer altså en utbredt bekymring for folketrygdens fremtidige økonomi og pensjonssystem.¹

Folk er heller ikke spesielt optimistiske når det gjelder tiltroen til folketrygdens muligheter til å sikre dem selv et brukbart utkomme i alderdommen. Bare hver femte tror at folketrygden vil gi dem en tilstrekkelig inntekt som pensjonist, mens 3 av 5 mener at den ikke vil gjøre det. Omkring en fjerdedel svarer delvis. Usikkerheten er stor på egne vegne, men bekymringen for systemet kan synes å være enda større.

Den holdning som kommer til uttrykk her, har sin parallell til det som i valgforskningen kalles "sosiotropisk stemmegivning". Fra ulike valgundersøkelser viser det seg at vurderinger av samfunnsøkonomiens utvikling er viktigere for velgernes atferd enn deres personlige økonomiske utvikling. Når vi finner at det er flere som er bekymret for

folketrygdens økonomi enn for egne pensjonsinntekter, kan det tyde på at allmenninteresser veier tyngre enn økonomiske egeninteresser i viktige samfunnsspørsmål (Listhaug, 1988: 584-86). Men forskjellene i vår undersøkelse er små, og må ikke overdrives.

Forventninger og holdningsdannelse

Hva kan forklare den bekymring og usikkerhet vi finner? Hvorfor mener folk at folketrygden ikke er god nok og at den ikke vil holde? Folketrygdens økonomi og pensjonssystemets fremtid har vært sterkt fremme i søkelyset i de siste årene. Etter at trygdefinansieringsutvalgets innstilling ble lagt frem i 1984 (NOU 1984: 10), har begreper som finansieringskrise og folketrygdens underskudd preget den politiske debatten. Resultatene tyder på at "kriseforståelsen" har trent inn i folks bevissthet. Et klart flertall mener at folketrygdens økonomi er utsatt. Med tanke på avisoppslag om finansieringskrise i folketrygden samt prangende annonser fra forsikringsselskaper om nødvendigheten av å spe på pensjonsinntekten for å trygge alderdommen, er ikke det å undres over. Kombinasjonen av svartmaling og fisking i rørt vann har trolig medvirket til den pessimisme og usikkerhet vi kan spore her.

Svarene forteller oss noe om folks forventninger, ikke om deres kunnskap og erfaringer. Holdningene vi registrerer kan like gjerne ha utspring i "myter" som i "fakta". Økt kunnskap om pensjonssystemets økonomi kunne muligens ha påvirket svarene. Men det er usikkert hvor mye og ikke minst i hvilken retning. Kjennskap til dekningsgraden i folketrygden og trygdens muligheter til å klare sine forpliktelser når systemet er fullt utbygd (i år 2007), kan ha slått ut så vel positivt som negativt. Viten om at vi får et "finansielt pusterom" i ca 20 år før trykket fra "eldrebølgen" virkelig setter inn, ville kanskje ha dempet pessimismen noe. Det er også en kjensgjerning at den økonomiske belastningen vi har bak oss fra 1967 til 1987 relativt sett er større enn det finansielle løftet vi må ta fra omkring år 2010. Men

samtidig vet vi at pensjonsutgiftene vil legge beslag på en stadig økende andel av landets inntekter og at oljeinntektene reduseres.

Svarene viser nok også at morgendagens pensjonister har andre inntektsforventninger enn gårsdagens. Som yrkesaktive har de lagt seg til et forbruksmønster og et nivå på forbruket som vanskelig lar seg videreføre med folketrygdens alderspensjon. For dem som kun mottar pensjonsytelser fra folketrygden innebærer overgangen til pensjonisttilværelsen en markert reduksjon av den inntekt en hadde som yrkesaktiv.² Men siden de yngre pensjonistene stadig blir friskere og sprekere, og ikke minst mer reisevante, vil de trolig ønske å fortsette å leve som før. For å gjøre det må de spe på inntektene. En stor andel av pensjonistene har arbeidsinntekter og stadig flere supplerer de offentlige pensjonsytelsene med private tjenstepensjoner og individuelle spareordninger.

Private pensjonsordninger

I vårt materiale oppgir nærmere halvparten av alle spurte og 6 av 10 yrkesaktive at de har pensjon gjennom arbeidsgiver (tjenstepensjon). Hver fjerde opplyser at de har privat pensjonsordning. Blant de yrkesaktive er andelen enda høyere, nær en tredjedel har individuell pensjonsforsikring.

Fra andre undersøkelser vet vi at det i de senere år har vært en sterk vekst i pensjonsordninger utenom folketrygden. Hippe og Pedersen (1988) finner at over 1 million lønnstakere i dag tjener opp pensjonsrettigheter i tillegg til folketrygdens ytelser. Andelen lønnstakere som omfattes av en pensjonsordning på arbeidsplassen, har økt fra 40 prosent i 1970 til 54 prosent i 1986 (Hippe og Pedersen, 1988: 12). I en undersøkelse fra begynnelsen av 1980-tallet (Hatland, 1984) oppga 12 prosent av alle, og 18 prosent av de yrkesaktive at de hadde egen pensjonsforsikring.

Våre tall indikerer at veksten i private pensjonsordninger har fortsatt. Resultatene overvurderer trolig denne veksten noe, særlig gjelder det individuelle pensjonsforsikringer. I følge Norges Forsikringsforbund økte antallet individuelle pensjonsforsikringer fra 106 tusen i 1987 til 364 tusen i 1988. Samme person kan ha flere poliser, slik at antallet personer som har individuelle pensjonsforsikringer, vil være lavere enn antallet poliser. Andelen lønnstakere med individuell pensjonsforsikring overstiger neppe 10-12 prosent.

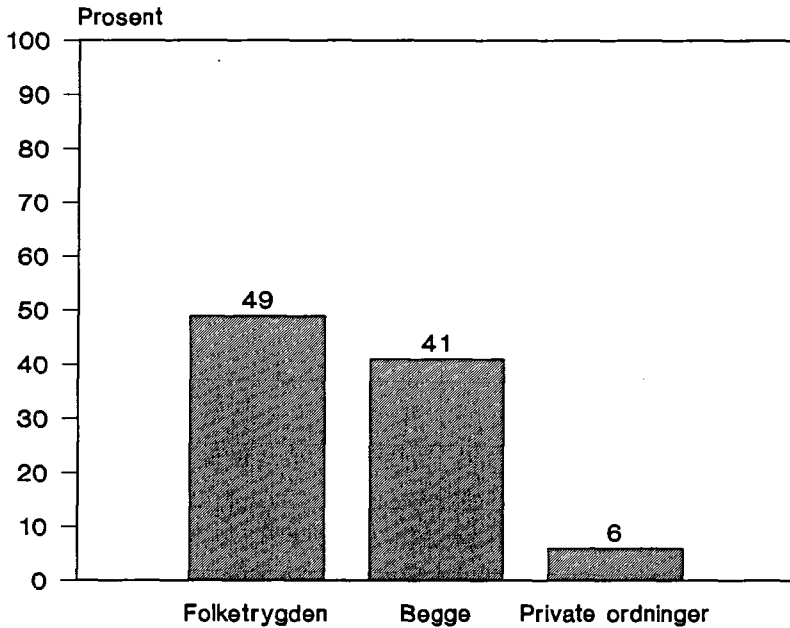
Selv om forsikringsselskapene har vært særdeles aktive på pensjonsmarkedet, kan ikke antallet pensjonsforsikringer ha blitt tredoblet på kort tid. "Feilsvaringen" kan skyldes at mange av intervjuobjektene har svart på vegne av familien og at vi dermed har registrert pensjonsforsikringer på husholdsnivå snarere enn på individnivå, eller at mange med livsforsikringer o.l. også har svart ja på spørsmålet om de har pensjonsforsikringer.

Tillit til Folketrygden?

Kan vi tolke den bekymring og usikkerhet vi finner som et uttrykk for mistillit til folketrygden? Svaret er trolig nei. Folk kan være villige til å satse på folketrygden selv om de mener at ytelsene de mottar er utilstrekkelige eller tror det kan bli vanskelig å opprettholde nivået på pensjonene i fremtiden. Kanskje er de villige til å satse ekstra nettopp på grunn av vanskene? Spørsmålet om tillit er knyttet til betalingsvilje og vi har spurt folk om hvordan de mener finansieringen av økte utgifter til alderspensjonene bør skje. Følgende spørsmålet ble stilt:

Det vil i årene som kommer bli stadig flere eldre og utgiftene til alderspensjoner i folketrygden vil med dagens regler øke sterkt. De økte utgiftene kan finansieres enten gjennom folketrygden eller ved at den enkelte tar mer ansvar for egen alderdom ved å satse på pensjoner gjennom arbeidsgiver eller private pensjonsforsikringer. Synes du hovedtyngden av finansieringen bør skje gjennom folketrygden, gjennom private ordninger eller synes du begge deler bør være omtrent like viktige?

Figur 6.1 Andel som mener at økte utgifter til alderspensjoner bør finansieres gjennom Folketrygden, private ordninger eller begge deler. Prosent



Av figur 6.1 fremgår det at hele 9 av 10 vil finansiere alderspensjonene helt eller delvis gjennom folketrygden og at nesten ingen vil satse utelukkende på private ordninger (6%). Halvparten mener at hovedtyngden av finansieringen bør ligge på folketrygden, mens 4 av 10 er av den oppfatning at folketrygden og private ordninger bør være omtrent like viktige. Forholdsvis mange går altså inn for en kombinasjon av offentlige og private ordninger.

At mange åpner for kombinasjonsløsninger for å dekke utgiftene til alderspensjoner, trenger imidlertid ikke bety at oppslutningen om folketrygden er svekket. Det viser trolig bare at mange finner det rimelig å supplere det offentlig finansierte trygdesystemet, slik mange faktisk har gjort ved å være tilsluttet pensjonsordninger på arbeidsplassen eller ved å skaffe seg individuelle pensjonsforsikringer. Tesen om supplerings av folketrygden heller enn erstatning, virker også rimelig ut fra det vi vet om flertallets holdninger til folketrygdens evne til å sikre dem tilstrekkelig utkomme i alderdommen og til å opprettholde nivået på alderspensjonene når eldrebølgen slår inn for fullt. Vi kan slå fast at det er en allmenn bekymring for folketrygdens økonomi, men vi har ingen holdepunkter for å si at folketrygden som velferdsordning har tappt terreng.

De mest bekymrede og usikre er noe mindre villige enn gjennomsnittet til å satse på folketrygden. Det samme er tilfelle for dem med individuelle pensjonsforsikringer. Da kunne en kanskje vente at de mest bekymrede hadde sikret seg privat i større grad enn andre grupper. Men det er ikke tilfelle. Det er ingen sammenheng mellom trygdetvil og privat pensjonsdekning.³ Ved kontroll viser det seg at private pensjoner ikke er mer utbredt blant de usikre og bekymrede enn i befolkningen for øvrig. Selv ikke de største tvilerne har sikret seg mer enn andre. Det kan imidlertid skyldes at bekymringen er størst nettopp blant dem som er mest avhengige av folketrygden. De er usikre fordi de bare har folketrygden å falle tilbake på. Den veksten vi har sett i private pensjonsordninger de siste årene er dessuten snarere uttrykk for skattemotivert atferd enn mistillit til det offentlige pensjonssystemet.

I Norge finnes det en rekke undersøkelser som viser at det er solid oppslutning om trygdesystemet. Valgundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå inneholder spørsmål om folks holdninger til trygdesystemet hvor en kan følge utviklingen over 20 år, fra 1965 til 1985. Ett av

spørsmålene som ble stilt i dette tidsrommet, og som er gjentatt i en undersøkelse i 1987 lyder slik:

Mange mener at vi etterhvert har fått mer enn nok av trygder, og at vi bør søke å begrense dem i fremtiden, mens andre hevder at vi bør opprettholde våre trygdeordninger, og om nødvendig bygge dem videre ut. Hva er din mening? Synes du at det i fremtiden bør bli mindre av trygder, bør de opprettholdes som de er nå, eller bør de bygges videre ut? (Øverbye og Hatland, 1988: 6-7).

I 1987 er det hele 86 prosent som mener at trygdene bør beholdes som nå eller bygges videre ut. Med unntak av 1973 hvor det utspant seg en misbruksdebatt knyttet til uførepensjonen, og i 1981, har oppslutningen om trygdesystemet vært tilnærme like høy i hele tidsrommet fra 1965 til 1987. Svært få har vært av den oppfatning at "det bør bli mindre av trygder".

Tabell 6.2 Holdning til sosiale trygder, 1965-1987. Prosent

	1965	1973	1977	1980	1981	1985	1987
Det bør bli mindre av trygder	9	22	9	8	15	5	6
Trygdene beholdes som nå	37	50	43	43	48	39	50
Trygdene bygges videre ut	42	14	36	23	20	38	36
Andre svar	0	1	2	12	11	9	4
Vet ikke	12	11	10	14	6	9	2
Sum	100 (1751)	100 (1225)	100 (1730)	100 (976)	100 (1596)	100 (2180)	100 (1000)

Kilde: Valgundersøkelsen: Øverbye, 1988

Men som Øverbye og Hatland også peker på, kan det hefte relativt store metodiske svakheter til trygdespørsmålet. Det er uklart hva som egentlig måles. For det første fanger ikke spørsmålet opp om det er variasjon i oppslutningen om ulike typer trygder. Dernest kan vi heller ikke ut fra svarene slutte oss til om det er oppslutningen om dagens trygderegler, eller om det er et ønske om å opprettholde dagens nivå på trygdeutgiftene, som måles. For å overkomme de metodiske svakhetene, benytter Øverbye og Hatland også betalingsvillighet som et alternativt mål på trygdevennlighet, og de undersøker i hvilken grad det er samsvar mellom betalingsvillighet og utbyggingsvillighet. Spørsmålet har følgende ordlyd:

Mange mener at skattene eller avgiftene må økes kraftig om folketrygden skal makte å innfri sine løfter overfor dagens og framtidens pensjonister.

Er du selv villig til å betale mer i skatt eller avgift om dette skulle bli nødvendig for å opprettholde folketrygdsystemet i framtiden?

Øverbye og Hatland finner at 55 prosent av de spurte (pensjonister utelatt) er villige til å betale mer i skatt eller avgifter til folketrygden, 34 prosent svarer nei. Oppslutningen reduseres altså noe når betalingsvilje erstatter utbyggingsvilje som mål på trygdevennlighet. Men selv når kostnadene synliggjøres, er det fortsatt et klart flertall som slutter opp om trygdesystemet. Tilsvarende mønster fremkommer i en undersøkelse av Per Arnt Pettersen (Pettersen, 1988). Han finner at et klart flertall (61%) av dem som ønsker å bygge ut og bevare trygdesystemet samtidig, er villige til å bære kostnadene i form av økt skattebelastning. Vi kan altså registrere en utbredt trygdevennlighet i befolkningen. En meget sterk vekst i folketrygdens utgifter har ikke ført til økt oppslutning om nedskjæringer, snarere tvert imot. Derimot finner vi klare forskjeller i holdninger til folketrygden mellom ulike grupper i befolkningen etter interesser og ideologisk tilhørighet.

Holdningsforskjeller mellom ulike grupper

Vi finner ingen forskjeller i holdning til folketrygden mellom kvinner og menn i vår undersøkelse. Kjennetegn som utdannelse og sektortilknytning skiller også lite. Grupper med høy utdannelse og ansatte i privat sektor synes å stole mindre på folketrygden enn offentlig ansatte og dem med lav utdannelse. Men forskjellene er ubetydelige. Hovedskillene går mellom personer i ulike aldersgrupper, etter inntekt og langs politisk-ideologiske kløfter.

Generasjonskløfter

Det er klare aldersforskjeller å spore i holdning til folketrygden. Tiltroen til folketrygden er størst i eldre årskull. Skillet går mellom dem over og under 50 år. Eldre er langt mer tilbøyelige enn yngre til å mene at folketrygden vil kunne sikre dem et tilstrekkelig inntektsnivå som pensjonister, og at det vil være mulig å opprettholde nivået på pensjonene i fremtiden.

I aldersgruppen over 50 år mener 6 av 10 at folketrygden helt eller delvis vil kunne sikre dem en tilstrekkelig inntekt som pensjonist. Blant dem under 50 år mener 7 av 10 at folketrygdens pensjonsytelser ikke vil kunne sikre dem økonomisk i alderdommen. De eldre er mer tilfredse og mindre bekymrede enn de yngre. Blant de eldste mener 6 av 10 at alderspensjonen fra folketrygden helt eller delvis vil gi dem en tilstrekkelig inntekt som pensjonister. Denne tendensen forsterkes når vi ser på pensjonistene som egen gruppe. Undersøkelsen viser at hele to tredeler av dem som faktisk mottar pensjon er tilfredse, mens bare en tredel av dagens yrkesaktive sier at de vil bli det.

Mønsteret i svarfordelingen er det samme når en spør om folk tror folketrygden vil kunne opprettholde sine forpliktelser under trykket av eldrebølge og utgiftspress. I aldersgruppen 30-49 år er det 69 prosent som svarer nei, mot 56 prosent for dem over 50 år. De eldre synes

med andre ord å være noe mer bekymrede på systemets vegne enn de er for egen tarv. Det er forståelig når en vet at den store belastningen på folketrygdens økonomi ennå er et par tiår unna og i hovedsak vil ramme dem som i dag er under 40 år.

Tabell 6.3 Andel innen ulike aldersgrupper som tror folketrygden vil kunne opprettholde dagens nivå på pensjonene. Prosent

	Alle	Under 29	30-49	Over 50
Ja	13	10	13	14
Delvis	24	24	17	30
Nei	64	66	69	56
Sum	100 (989)	100 (274)	100 (369)	100 (340)

Mer tiltro gir økt oppslutning

Ikke uventet viser det seg at eldre også er mer tilbøyelige enn yngre til å mene at økte utgifter til alderspensjoner bør finansieres over folketrygden. I følge tabell 6.4 mener 56 prosent av dem over 50 år, mot 40 prosent av dem under 29 år, at en primært bør satse på folketrygden for å finansiere alderspensjonene i fremtiden. De eldre er ikke bare mer tilfredse og mindre pessimistiske enn yngre og middelaldrende på folketrygdens vegne; de er også i større grad villige til satse på den i fremtiden. Det viser at jo mer enn tror på en ordning, desto mer slutter en også opp om den.

Tabell 6.4 Andel innen ulike aldersgrupper som mener at økte utgifter til alderspensjoner bør finansieres gjennom folketrygden, private ordninger eller begge deler. Prosent

	Alle	Under 29	30-49	Over 50
Folketrygden	49	40	48	56
Private ordninger	6	7	7	4
Begge	41	44	43	37
Vet ikke	4	8	3	4
Sum	100 (991)	99 (278)	100 (367)	100 (340)

For de eldre er det naturligvis rasjonelt å satse på finansiering av alderspensjoner gjennom folketrygden. Mange av dem er allerede pensjonister eller pensjonsalderen er nært forestående. Mulighetene for å spe på med private løsninger er små. Dernest vil de heller ikke rammes av eldrebølgen når denne slår inn for fullt etter tusenårsskiftet, fra om lag 2010-15 (NOU 1984: 10: 9). Innenfor egen tidshorisont virker derfor ikke finansieringsproblemene i folketrygden så avskrek-kende. Endelig er det rimelig å anta at generasjonseffekter spiller en viss rolle her: Dagens eldre har neppe så høye inntektsforventninger som morgendagens pensjonister.

Men forskjellen mellom aldersgrupper er trolig også livsfasebestemt. De under 40 år vil rammes av eldrebølgen med full tyngde og har derfor større grunn til bekymring enn de eldre. De vet at stadig færre yngre må forsørge en økende andel eldre. Men trygdetvilen kan også skyldes at yngre har mindre faktisk kunnskap enn eldre om hva de får igjen fra folketrygden. Pensjonsalderen er langt borte, og kjennskapet til ytelsesnivået kan være mangelfullt. Tvilen som kan ha grunnlag i

så vel kunnskap som ukunnskap, kan øke interessen for å supplere de offentlige pensjonsytelsene. De yngre har jo fortsatt sjansen til å satse privat for å skaffe seg mer å rutte med i alderdommen. For de eldre er toget med private tilleggspensjoner allerede gått.

De som tjener best, tviler mest

Folketrygden omfordeler inntekter fra de velbemidlede til dem som tjener mindre godt. Vi kan derfor vente at høytlønnede vil være mindre tilfredse med folketrygden enn lavtlønnede. Det viser seg også å stemme. Langt færre av dem med høye inntekter tror at folketrygden vil klare sine forpliktelser enn blant dem med lave inntekter. Blant dem som tjener over 220 tusen er det hele 79 prosent som ikke tror folketrygden vil kunne opprettholde dagens nivå på pensjonene i fremtiden, mot 58 prosent av dem som har 120 tusen eller mindre i årsinntekt. Det samme mønsteret går igjen i spørsmålet om egen pensjonsinntekt. 71 prosent av de høyest lønnede tror ikke folketrygdens ytelser vil være tilstrekkelige, mot 56 prosent av de lavest lønnede.

Resultatene viser at de som tjener best, stoler minst på folketrygden. Mer enn andre tror de at betalingsproblemene vil bli store og pensjonsytelsene for små.⁴ Det siste har trolig den enkle forklaring at jo mer du tjener som yrkesaktiv, desto mer ønsker du ha å rutte med som pensjonist. Folketrygdens ytelser vil derfor fremstå som mer utilstrekkelige jo høyere opp på inntektsstigen en befinner seg. En kan dermed forvente at behovet for å supplere folketrygden vil øke med økende inntekt.

Dette viser seg også å være tilfelle. Både tjenestepensjoner og individuelle, private pensjoner er langt mer utbredt blant høyinntektsgrupper enn blant dem med lavere inntekter. Andelen som har tjenestepensjoner er 65 prosent blant dem som tjener over 220 tusen, mot 27 prosent av dem som tjener under 120 tusen. For individuelle,

private pensjoner er tallene henholdvis 49 prosent for høyinntektsgruppene mot 14 prosent for lavinntektsgruppene. Det kan med andre ord se ut som om høyinntektsgruppene har tatt konsekvensen av sine holdninger og sikret seg private tillegg til de offentlige pensjonsytelsene. Denne private satsingen er ikke nødvendigvis en følge av at de som tjener godt har mindre tillit til folketrygden. Da kunne en også vente at de var mindre villige enn lavinntektsgruppene til å satse på folketrygden. Men slik er det ikke. Det er ingen forskjeller etter inntekt i synet på hvordan pensjonene bør finansieres. At de bedrestilte i så høy grad har satset på individuelle pensjonsforsikringer, skyldes nok i første rekke ønsket om å opprettholde inntektene samt å oppnå skattefordeler snarere enn mistillit til det offentlige pensjonssystemet.

Tabell 6.5 Andel som tror folketrygden vil kunne opprettholde dagens nivå på pensjonene, etter inntekt i 1000 kr. Prosent

	Alle	Under 120	119-220	Over 220
Ja	13	12	14	10
Delvis	24	30	21	11
Nei	64	58	65	79
Sum	100 (989)	100 (421)	100 (337)	100 (105)

Politiske kløfter

Fra vår egen og andres undersøkelser (Fennefoss, 1988: 155; Martinussen, 1988: 166-67) vet vi at oppslutningen om likhetsverdier og kollektive ordninger er sterkest på den politiske venstresiden. Tilliten til folketrygden burde derfor være større blant sosialistpartienes velgere enn blant velgerne på høyresiden. Resultatene viser også at sosialistiske velgere stoler mer på det offentlige pensjonssystemet enn velgerne

til Høyre og Fremskrittspartiet. Blant velgerne på høyresiden mener 7 av 10 at folketrygden ikke vil kunne opprettholde dagens nivå på pensjonene i fremtiden og like mange mener at folketrygdens ytelser vil være utilstrekkelige. Halvparten av de sosialistiske velgerne er av samme oppfatning. Mellompartienes velgere plasserer seg nærmest høyresiden i spørsmålet om nivå, men har samme oppfatning som sosialistiske velgere i spørsmålet om pensjonsinntekten vil være tilstrekkelig. Pessimismen er mest utbredt på høyresiden både på egne og andres vegne. Mellom Høyre og Fremskrittspartiet er det ingen forskjeller av betydning.

Tabell 6.6 Andel som tror folketrygden vil kunne opprettholde dagens nivå på pensjonene, etter partipreferanse. Prosent

	Alle	Høyre- partier	Mellom- partier	Sosialist- partier
Ja	13	10	9	16
Delvis	24	18	25	31
Nei	64	72	67	53
Sum	100 (989)	100 (389)	101 (153)	100 (367)

LO-medlemmene stoler mest på folketrygden

Fordelingen av holdninger blant yrkesaktive etter fagorganisering er som et speilbilde av holdningene blant ulike velgergrupper. LO-medlemmene stoler mer på folketrygden enn andre fagorganiserte og særlig uorganiserte. Det gjelder både for spørsmålet om nivået på alderspensjonene kan opprettholdes og om pensjonsytelsene fra folketrygden vil sikre dem en tilstrekkelig inntekt i alderdommen. Tre av fire uorgani-

serte tror nivået på pensjonsytelsene vil reduseres og at alderspensjonen ikke vil strekke til. Halvparten av LO-medlemmene er av samme oppfatning.

Mønsteret i svarfordelingen etter partipreferanse og fagorganisering er ikke uventet. De som slutter sterkest opp om kollektive ordninger, har også størst tiltro til folketrygden. LO-medlemskap betyr mest for om en tror folketrygden vil innfri sine pensjonsforpliktelser. Men selv blant sosialistiske velgere og LO-medlemmer er flertallet bekymret for folketrygdens økonomi og mener at pensjonsytelsene ikke vil strekke til.

Tabell 6.7 Andel yrkesaktive som tror folketrygden vil kunne opprettholde dagens nivå på pensjonene, etter fagorganisering. Prosent

	Alle	LO	Andre	Uorganiserte
Ja	13	20	8	8
Delvis	24	28	20	17
Nei	64	52	72	76
Sum	100 (989)	100 (189)	100 (163)	100 (250)

Folketrygdens støttespillere

Folketrygden har sine sterkeste støttespillere blant sosialistiske velgere og medlemmer av LO. Nærmere to tredjedeler av dem som stemmer sosialistisk mener at finansieringen av alderspensjonene bør skje gjennom folketrygden. Blant SV-velgerne er det enda flere. Bare litt over en tredjedel av Høyres og Fremskrittspartiets velgere mener det

samme. Mellompartienes velgere plasserer seg i sentrum (53%), men ligger klart nærmere venstresiden enn høyresiden. Skillelinjen går mellom høyre og sentrum/venstre. Men selv ikke blant dem som stemmer konservativt er det nevneverdig oppslutning om at pensjonene bør finansieres gjennom private ordninger alene (11%). Flertallet i disse gruppene ønsker å satse på en kombinasjon av private ordninger og et offentlig pensjonssystem (49%).

Tabell 6.8 Andel som mener at økte utgifter til alderspensjoner bør finansieres gjennom folketrygden, private ordninger eller begge deler, etter partipreferanse. Prosent

	Alle	Høyre- partier	Mellom- partier	Sosialist- partier
Folketrygden	49	36	53	61
Private ordninger	6	11	4	2
Begge	41	49	39	32
Vet ikke	4	4	4	5
Sum	100 (991)	100 (389)	100 (155)	100 (370)

Blant yrkesaktive (tabell 6.9) er det klare forskjeller mellom LO-medlemmer og uorganiserte. Mens 63 prosent av LOs medlemmer vil satse på det offentlige pensjonssystemet, er det bare 39 prosent av de uorganiserte som vil finansiere økte pensjonsutgifter gjennom folketrygden. Medlemmer av andre fagorganisasjoner er på linje med de uorganiserte. Det er LOs medlemmer som skiller seg ut med sin langt større oppslutning om folketrygden.

Tabell 6.9 Andel yrkesaktive som mener at økte utgifter til alderspensjoner bør finansieres gjennom folketrygden, private ordninger eller begge deler, etter fagorganisering. Prosent

	Alle	LO	Andre	Uorganiserte
Folketrygden	49	63	43	39
Private ordninger	6	5	4	11
Begge	41	29	50	44
Vet ikke	4	4	3	6
Sum	100 (991)	101 (189)	100 (162)	100 (250)

Privatisering - legitimitetssvikt eller økt ulikhet?

Holdningene til folketrygden er klart ideologisk betingede og forskjellene følger partimønsteret i samsvar med den tradisjonelle høyre-/venstre-aksen i norsk politikk. Sosialistiske velgere slutter sterkere opp om offentlige løsninger, mens høyresidens velgere er mer åpne for private alternativer. Det offentlige pensjonssystemet utgjør et fundament i den sosialdemokratiske ideologien og staten fremstår som det sentrale politiske redskap for en fordelings- og solidaritetspolitikk. Men den svake oppslutningen om rent private pensjonsordninger viser samtidig den grunnleggende "sosialdemokratiseringen" av det norske samfunnet. Spørsmålet er om dette er holdninger som vil endres dersom det skjer en sterk vekst i private pensjonsordninger. Kan en utvikling som fører til at stadig flere får sine pensjonsinteresser forankret i private ordninger, svekke oppslutningen om folketrygden? Vil en privatisering av pensjonsmarkedet føre til at den konsensus som er etablert rundt en av de mest sentrale velferdsstatsordningene, står i fare for å smuldre bort?

Ikke nødvendigvis. Det vil avhenge av omfanget av de private ordningene og av hvordan de er utformet. Dagens tjenstepensjoner og de individuelle pensjonsforsikringene bygger på og forutsetter folketrygden i bunn. De utgjør et supplement til det offentlige pensjonssystemet, ikke et alternativ. Dersom det var mulig å "hoppe av" folketrygden og få redusert skatten tilsvarende pensjonsdelen en betaler over skattedelen, og heller velge skattesubsidierte, private pensjonsordninger, ville det kunne føre til en interesseforskyvning. Men dette synes å være en lite sannsynlig utvikling for Norges del. Som supplement til det offentlige pensjonssystemet er det derfor ikke gitt at private ordninger automatisk vil svekke tilliten til og oppslutningen om folketrygden. Men en sterk og uregulert vekst i private ordninger kan undergrave den omfordelingspolitikken folketrygden legger opp til og føre til økt ulikhet mellom kommende pensjonistgrupper (Hippe & Pedersen, 1988).

Politisk styring og strategiske utfordringer

Vår undersøkelse viser at det er stor oppmerksomhet om folketrygdens finansieringsproblemer. Flertallet tror ikke det vil være mulig å opprettholde nivået på alderspensjonene eller at pensjonsytelsene vil sikre dem et tilstrekkelig inntektsgrunnlag. En stor del av befolkningen mener også at det offentlige pensjonssystemet bør suppleres med private ordninger. Resultatene tyder på at kriseforståelsen har forplantet seg fra den politiske dagsorden til folks holdninger. Oppslutningen om folketrygden er størst blant eldre, på den politiske venstresiden og blant medlemmer av LO.

Den usikkerhet vi registrerer kan neppe tolkes som uttrykk for mistillit til folketrygdens pensjonssystem. Det finnes en omfattende dokumentasjon som viser at det både er oppslutning og betalingsvilje i befolkningen. Usikkerheten kan derfor like gjerne være uttrykk for politisk svikt som for mistillit. Den kan være en indikasjon på at en mangler klare og forpliktende politiske signaler på hvordan folketrygdens økonomiske

problemer skal løses i fremtiden.⁵ Usikkerheten kan skyldes en "la skure og gå"-holdning fra politikernes side, og kan stå som eksempel på hvordan det går når styrerne ikke styrer.

Hvordan de økte utgiftene til alderspensjonene skal dekkes i fremtiden, blir en stor politisk utfordring, særlig for fagbevegelsen som har programfestet en fortsatt satsing på folketrygden. Problemene for fagbevegelsen kan være mange.

For det første: I dag er oppslutningen om folketrygden stor, men tiltroen til dens økonomiske evne liten. Folk er usikre, men tillitsfulle. Men hva vil skje dersom usikkerheten får råde? Kan det skape tvil om systemet slik at usikkerheten slår over i mistillit?

For det andre: Hvordan skal fagbevegelsen møte de utfordringer som ligger i den sterke veksten i pensjonsordninger utenfor folketrygden, og som undergraver de fordelingspolitiske målsettingene i det offentlige pensjonssystemet?

For det tredje: Vår undersøkelse viser at folketrygdens støttespillere er å finne blant sosialistiske velgere og LO-medlemmer. Hva vil skje dersom LOs relative andel på organisasjonsmarkedet fortsetter å synke, og Høyre og Fremskrittspartiet får regjeringsmakt? Kan det åpne for en utvikling med økt vekt på private og skattesubsidierte pensjonsordninger og med en tilsvarende svekket rolle for folketrygden? I så tilfelle er kanskje folketrygdens problemer snarere av politisk enn av finansiell art. Regjeringens politiske farge og LOs styrke kan dermed bli viktigere for folketrygdens fremtid enn størrelsen på pengesekken.

Kapittel 7 Privatisering eller effektivisering?

Til nå har vi tatt for oss holdninger til offentlig sektor, prioritering av offentlige satsingsområder og betalingsvilje. Resultatene viser at det er stor oppslutning om likhet og velferd, men utbredt misnøye med effektiviteten i det offentlige. Det er vilje til å satse på viktige velferdsområder som helse og eldreomsorg, men bekymring og usikkerhet om folketrygdens økonomi gjør at mange åpner for private supplement til det offentlige pensjonssystemet. I de neste kapitlene prøver vi å klarlegge om private løsninger kan være aktuelt på flere områder. Etter å ha sett hvilke offentlige områder folk vil **prioritere**, spør vi nå etter hvilke områder de mener kan **privatiseres**. Hva mener folk kan "løftes ut" av det offentlige og bli et privat ansvar?

I dette kapitlet er vi opptatt av de mer allmenne holdningene til privatisering. I de to neste kapitlene går vi mer konkret til verks og søker å avdekke spesifikke holdninger til privatisering. Det gjør vi ved å be folk peke ut bestemte samfunnsområder de mener egner seg godt eller dårlig for privatisering, og ved å be dem ta stilling til privatisering av finansieringen i form av egenbetaling på ulike områder.

Privatisering er imidlertid et mangetydig og til dels uklart begrep. For mange er det nok vanskelig å få tak på hva som skjuler seg bak betegnelsen. Oppfatningene om privatisering kan derfor være dannet på svært ulikt grunnlag alt etter om folks holdninger har utspring i nære og konkrete interesser eller i mer allmenne grunnholdninger. For noen kan privatisering utelukkende være et spørsmål om å finne praktiske løsninger på hverdagslivets organisering, for andre kan privatisering reise mer dyptgripende spørsmål om retningen på samfunnsutviklingen. Å tolke holdninger til privatisering er derfor vanskelig, å gi entydige svar er nærmest umulig.

Men et stykke på vei kan en komme, og som et første inntak har vi forsøkt å avdekke befolkningens **generelle holdninger** til offentlig versus privat drift. De spurte er bedt om ta stilling til tre påstander om ulike driftsformer. Påstandene er formulert slik at det skal være mulig å finne ut hvor store andeler av befolkningen som er bærere av henholdsvis pro-offentlige, pro-private eller pragmatiske holdninger. Følgende antakelser ligger til grunn for påstandene, nemlig at befolkningen lar seg dele inn i:

- * "liberalister", dvs. de som foretrekker privat fremfor offentlig drift (påstand A)
- * "reformister", dvs. de som vil effektivisere offentlig sektor heller enn å privatisere (påstand B)
- * "pragmatikere", dvs. de som er mer opptatt av resultatene enn av driftsformen (jfr. "Deng"-tesen: Det er det samme om katten er hvit eller svart, bare den fanger mus (påstand C)

Ja til blandingsmodellen

Av tabell 7.1 fremgår det at svarene fordeler seg temmelig jevnt på de ulike svarkategoriene på de to første påstandene. Ser vi dem som svarer helt og mest enig under ett, er det flertall både for å privatisere og å effektivisere. 58 prosent er for privatisering og 54 prosent for effektivisering. Umiddelbart kan disse svarene synes lite konsistente.¹ Men ikke nødvendigvis. Også her ser vi at de meningssterke er i mindretall og at flertallet velger de svakere svaralternativene mest enig eller uenig. Nærmere halvparten er usikre på begge spørsmål. Snaut en tredjedel er helt enig i påstanden om privatisering og bare hver fjerde i påstanden om effektivisering. På bakgrunn av at vi tidligere har påvist at tre av fire mener det sløses med penger og arbeidskraft i offentlig sektor (kap. 3), kunne en kanskje ventet enda større oppslutning for privatiseringsalternativet.

At svarene ikke stemmer overens, kan også skyldes at det er vanskelig å ta stilling til påstandene, eller at de ikke oppfattes å være gjensidig utelukkende. Den siste tolkningen er ikke urimelig. Den andre påstanden er mer allment formulert enn den første. Det kan derfor godt tenkes at mange mener at det finnes enkelte offentlige tjenester som bør privatiseres, samtidig som man er av den oppfatning at det generelt er bedre å effektivisere enn å privatisere.

Det er f.eks. godt mulig å være for et offentlig helsevesen samtidig som en mener at visse helsetilbud like gjerne kan utføres i privat regi. I en undersøkelse Opinion har utført for Aftenposten (6.5.89) svarer to tredjedeler av de spurte at en kombinasjon av offentlige og private helsetjenester gir det beste tilbudet. Denne typen betraktninger gjør seg antakelig gjeldende på flere felter. Tilsynelatende inkonsistent svargivning kan derfor tolkes som at flertallet gir uttrykk for at de ønsker en **blanding** av offentlige og private tilbud på mange områder.

I en annen undersøkelse Opinion har utført for Arbeiderbladet (21.11.88) mener 43 prosent av velgerne at privatisering er et godt virkemiddel for å spare i offentlige budsjetter. Når flertallet i vår undersøkelse er for både effektivisering og privatisering, kan det bety at folk mener det offentlige bør ha ansvaret for tjenestetilbudet i velferdsstaten. Siden det er press på offentlige budsjetter, vil man imidlertid spare ved å effektivisere, samtidig som man åpner for å overføre enkelte offentlige oppgaver til privat regi. En slik tolkning samsvarer med andre funn i undersøkelsen, som viser at det er en grunnleggende enighet blant folk om å prioritere tradisjonelle velferdsområder som helse, eldreomsorg, alderspensjon etc. Disse områdene vil folk heller ikke privatisere; derimot har de et mer pragmatisk syn på privatisering av "tekniske tjenester" som f.eks. renovasjon og veibygging.

Tabell 7.1 Holdninger til offentlig og privat drift. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
A. En rekke tjenester som i dag er offentlige, bør i større grad overføres til private virksomheter	32	26	18	18	6	100 (991)
B. Det er bedre å effektivisere offentlig forvaltning enn å overlate oppgaver til private virksomheter	26	28	21	20	6	100 (991)
C. Det gjør liten forskjell om en virksomhet er i offentlig eller privat regi	7	13	30	43	8	100 (991)

"Deng"-tesen treffer ikke

"Deng"-tesen finner liten støtte i vårt materiale. Tre av fire sier seg helt eller mest uenige i utsagnet om at det er liten forskjell om en virksomhet er i offentlig eller privat regi. Nærmere halvparten velger den sterkeste uttrykksformen **helt uenig** for denne påstanden, og bare 7 prosent er helt enig. Det er tydelig at det for det store flertallet ikke utelukkende er et praktisk spørsmål om en virksomhet er offentlig eller privat drevet. Svarene viser at folk har klare oppfatninger om hvilken drifts- og ansvarsform som foretrekkes.

Ideologisk overbevisning spiller trolig en sentral rolle for svarene som avgis. Både de som mener at privat drift er viktig ut fra effektivitets-kriterier og de som mener at offentlig virksomhet er nødvendig for å

ivareta likhet, vil være uenige i påstanden om pragmatisme. Men det kan også være klare interesser som ligger bak svarene. De spurte kan ha en klar oppfatning av hvilken driftsform som er tjenlig for dem. Enten man velger offentlig eller privat vil man derfor også av den grunn være uenig i påstanden om pragmatisme.

Holdningsforskjeller mellom ulike grupper

Det er alltid vanskelig å gi en substansiell tolkning på grunnlag av allment formulerte påstander. Men samtidig kan generelle spørsmål være nyttige for å se hvor store grupper i befolkningen som har bestemte oppfatninger om vanskelige spørsmål. Ut fra den samlede svarfordelingen kan det se ut som om det er en noenlunde lik fordeling mellom de privatiseringsvennlige og dem som vil satse på å fornye offentlig sektor. Men ut fra våre teser om interesser og ideologi, venter vi å finne klare variasjoner mellom ulike grupper. Det er rimelig å anta at ventresidens velgere, fagorganiserte i LO og ansatte i offentlig sektor vil satse på fornyelse av offentlig sektor fremfor privatisering. Motsatt venter vi å finne de sterkeste tilhengere av privatisering blant velgerne på høyresiden og i privat sektor.

Kjønn og utdanning skiller

Vi finner ingen forskjeller i synet på privatisering og effektivisering mellom ulike aldersgrupper. Menn derimot er noe mer positive til privatisering enn kvinner. To av tre menn sier seg helt eller delvis enige i påstanden om privatisering. Halvparten av kvinnene er av samme oppfatning. Tilsvarende forskjeller finnes mellom grupper med høy og lav utdanning. Det er ubetydelige forskjeller mellom kvinner og menn og mellom personer med ulik utdanning i synet på effektivisering av offentlig sektor.

At kvinner er mindre innstilt på å privatisere enn menn, kan forklares både ut fra arbeidstakerinteresser og omsorgsfunksjoner. Kvinner er i større grad enn menn ansatt i offentlig sektor og frykter derfor at privatisering kan true jobbene deres. Siden kvinner også er mer ansvarlige for omsorgarbeid enn menn, er de kanskje redde for at det offentlige tjenestetilbudet på dette området kan bli svekket ved en privatisering. Men også blant kvinner er det flere som er for enn mot privatisering. De velutdannede er også mer positive til privatisering enn dem med lav utdanning. Men også her er flertallet i begge grupper helt eller mest enig i at mange offentlige tjenester bør overføres til private virksomheter.

Høyinntektsgruppene vil privatisere

Som det fremgår av tabell 7.2, er de som tjener godt betydelig mer positive til privatisering enn dem med lavere og midlere inntekter. Blant dem med inntekt over 220 tusen er hele 8 av 10 helt eller mest enige i påstanden om privatisering, mot 5 av 10 av dem som tjener under 120 tusen kroner. Halvparten av de velbemidlede plasserer seg i kjernegruppen helt enig, mens nesten ingen (6%) inntar det motsatte standpunkt. Under en tredjedel av dem med lavere inntekter erklærer seg helt enige i påstanden om privatisering, mens hver femte er helt uenig.

Svarfordelingen er ikke overraskende. De som tjener best, har også mest å vinne, eller minst å tape, på privatisering. Jo høyere inntekt en har, desto mindre avhengig er en av skattefinansierte "gratis" eller billige offentlige tjenester. Den som har god råd, kan lettere kjøpe seg private tjenester på markedet enn en som har mindre å rutte med. På områder hvor det er knapphet på offentlige tjenester (barnehager og eldreomsorg), kan dessuten privatisering fremstå som den eneste muligheten for grupper med høye inntekter til å få tilgang til en tjeneste. I et marked kan de få brukt den kjøpekraften som ofte hindrer dem i å rekke frem i det offentlige køsystemet.

Tabell 7.2 Andelen innen ulike inntektsgrupper som mener at offentlige tjenester bør privatiseres. Inntekt i 1000 kr. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
Under 120	29	23	20	22	7	101 (424)
120 - 219	32	29	18	18	4	101 (336)
Over 220	50	29	14	6	2	101 (105)

Fagorganisering og sektor skiller

Blant de yrkesaktive er det bare blant LO-medlemmene en finner flere motstandere enn tilhengere av privatisering. Halvparten av LOs medlemmer er helt eller mest uenige i at offentlige tjenester bør overføres til private virksomheter. 4 av 10 gir derimot sin tilslutning til et slikt standpunkt. Blant LO-medlemmene mener også 7 av 10 at det er bedre å effektivisere offentlig forvaltning enn å privatisere. Halvparten av medlemmene i fagorganisasjoner utenom LO slutter seg til dette utsagnet, mot 4 av 10 uorganiserte. LO-medlemmer i offentlig sektor er mer positive til å effektivisere forvaltningen enn LO-medlemmer i privat sektor (75% mot 58%). I synet på privatisering er det ingen forskjeller mellom LO-medlemmer i offentlig og privat sektor.

Forskjellen i holdning til privatisering er særlig stor mellom uorganiserte og LO-medlemmene, jfr. tabell 7.3. Tre av fire uorganiserte er for privatisering, og så mange som halvparten tilhører kjernegruppen helt enig. Blant LOs medlemmer er bare hver femte helt enig i at en rekke offentlige tjenester bør overføres til private virksomheter. Men ser vi på dem som svarer helt og mest enig under ett, er det vel også et tankekors for LO at så mange som fire av ti medlemmer stiller seg positive til en politikk LO som organisasjon tar avstand fra.

Tabell 7.3 Andel yrkesaktive etter fagorganisering som mener at offentlige tjenester bør privatiseres. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
LO	19	24	22	29	6	100 (189)
Andre	34	27	24	11	5	101 (162)
Uorganiserte	47	27	13	7	6	100 (252)

Ser vi bare på sektortilknytning for seg, viser det seg, ikke uventet, at ansatte i privat sektor er positive til privatisering, mens offentlig ansatte i større grad slutter opp om effektiviseringslinjen. Nærmere tre fjerdedeler av de privat ansatte sier seg helt eller delvis enig i at mange offentlige tjenester bør privatiseres, mot under halvparten av de offentlig ansatte. I spørsmålet om effektivisering er bildet speilvendt. Blant de ansatte i offentlig sektor mener 7 av 10 at det er bedre å effektivisere offentlig forvaltning enn å privatisere det offentlige tjenestetilbudet. Kun 4 av 10 av dem som jobber i privat sektor deler denne oppfatningen. Bare hver femte privat ansatt er helt enig i at det er bedre å effektivisere forvaltningen, mens 4 av 10 er helt enige i at deler av det offentlige tjenestetilbudet bør privatiseres.

Forskjellene på tvers av sektor er trolig klart interessebaserte. Offentlige ansatte har sine arbeidsplasser å forsvare og ønsker derfor en størst mulig forvaltning med gode karrieremuligheter og trygg sysselsetting. Ansatte i privat sektor derimot er kanskje av den oppfatning at privatisering vil gi økte sysselsettingsmuligheter og billigere tjenester for dem. Forskjeller i synet på privatisering mellom sektorgruppene illustrerer tydelig konflikten mellom leverandørinteresser og brukerin-

teresser. Men en stor andel av de offentlig ansatte er også positive til privatisering, så forskjellene på tvers av sektor bør ikke overtolkes.

Politikk teller mest

Ikke uventet er det politisk tilhørighet som skiller mest i synet på privatisering.² Dette er et klart ideologisk spørsmål og høyre/venstreaksen i norsk politikk trer her klart frem. De sterkeste tilhengerne av privatisering finnes blant Høyres og Fremskrittspartiets velgere, mens motstanden er mest markert blant sosialistiske velgere. Av tabell 7.4 ser vi at det blant velgerne på høyresiden er fire ganger så mange som sier seg helt enige i påstanden om privatisering som blant sosialistiske velgere (54 mot 13 prosent). Hele åtte av ti Høyre/FrP-velgere er for privatisering (helt eller mest enig) mot fire av ti sosialistiske velgere. Blant mellompartienes velgere er det 6 av 10 som inntar dette standpunktet.

Splitter vi opp på de enkelte partiene, viser det seg at det er flere blant Høyres velgere enn blant Fremskrittspartiets tilhengere som er helt for privatisering. Senterpartiet er også betydelig mer positive til privatisering enn Kristelig Folkeparti (37% av SP-velgerne svarer helt enig mot 15% av KrF-velgerne). Mellom velgere tilhørende Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er det ingen meningsforskjeller i synet på privatisering.

Resultatene viser at Høyre og Fremskrittspartiet treffer sine velgere hjemme med programformuleringer om økt vekt på privatisering. Det sosialistiske alternativet med å fornye offentlig sektor har også god klangbunn i egne velgergrupper. Blant velgerne på venstresiden mener 7 av 10 at det er bedre å effektivisere offentlig forvaltning enn å privatisere tjenestetilbudet. Dette standpunktet har særlig stor oppslutning blant SV-velgerne. I overkant av en tredjedel av velgerne på høyresiden er av samme oppfatning. Mellompartienes velgere inntar

Tabell 7.4 Andelen innen ulike velgergrupper som mener at en rekke tjenester som i dag er offentlige, i større grad bør overføres til private virksomheter. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
Høyrepartier	54	27	9	7	4	101 (391)
Mellompartier	22	38	22	9	9	100 (156)
Sosialistpartier	13	21	28	32	6	100 (366)

mellomstandpunkter, men ligger nærmere høyre enn venstre i dette spørsmålet.

Privatisering avspeiler klart de ideologiske skillelinjene mellom høyre og venstre, mellom likhet og frihet, stat og marked. Klarest har nok de ideologiske konfliktene kommet til uttrykk i England hvor Thatcher-regjeringen har gjort privatisering til sitt fremste varemerke og omsatt politiske programformuleringer til praktisk politikk. En rekke statsbedrifter er privatisert og omfattende deregulering er gjennomført på enkelte områder. Nå står velferdsstaten og det nasjonale helsevesenet for tur. I Norge har det ikke skjedd så mye på det praktiske planet. Men dersom valget til høsten skulle gi flertall til Høyre og Fremskrittspartiet, kan en vente at privatisering vil gå over fra å være politisk retorikk og til å bli praktisk politikk. Begge partier har programfestet privatisering på flere områder. Høyre fremmer nå forslag om at Televerket bør privatiseres (Arbeiderbladet 11.5.89).

Oppsummering

Resultatene viser en noenlunde likelig fordeling mellom privatiseringsvennlige og dem som heller vil satse på å effektivisere offentlig sektor. Vel halvparten av de spurte er for både å fornye offentlig forvaltning og å overføre offentlige tjenester til private virksomheter. Svært få er rene pragmatikere. Tre av fire mener tydeligvis at det er viktig hvem som er ansvarlig og forestår driften av tjenestetilbudet.

Spørsmål om privatisering og effektivisering er først og fremst ideologisk betinget, men sektorinteresser spiller også inn. Høyresiden er for og venstresiden mot privatisering. Sosialistiske velgere vil effektivisere offentlig forvaltning, mens velgere som hører hjemme i Fremskrittpartiet og Høyre vil privatisere det offentlige tjenestetilbudet. Offentlig ansatte satser også på fornyelse, mens de som arbeider i privat sektor vil la private slippe til i større utstrekning. Medlemmer av LO er mer negative til privatisering enn uorganiserte og andre fagorganiserte. De som tjener godt eller har høy utdanning, er mer positive til privatisering enn dem med lave inntekter eller lav utdanning. Menn er også noe mer positive til privatisering enn kvinner. Men forskjellene er ikke store for de siste gruppene. Forskjellene formidles i hovedsak via ideologi og sektortilknytning.

Resultatene viser altså at de som er mest likhetsorienterte eller er avhengige av offentlig sektor, er negative til privatisering og positive til effektivisering av offentlig forvaltning. Motsatt finner vi at de som legger mindre vekt på likhet og har bedre forutsetninger til å klare seg på et marked, er positive til privatisering og mer lunkne til å fornye offentlig sektor.

Kapittel 8 Velferdstjenester og tekniske tjenester

I kapittel 7 har vi sett at det er flertall både for å fornye offentlig forvaltning og for å privatisere offentlige tjenester. Langt de fleste mener også at det ikke er likegyldig om en virksomhet er i privat eller offentlig regi. I dette kapitlet prøver vi å konkretisere spørsmålet om privatisering gjennom å be folk peke ut hvilke områder de mener kan egne seg for privatisering eller ikke. Ved å benytte denne typen oppfølgingsspørsmål kan de spurte få anledning til å gi uttrykk for mer nyanserte oppfatninger om privatisering. De som er for privatisering på noen områder, men imot på andre felter, får nå valgmuligheter. Det blir dessuten lettere å gi kvalifiserte tolkninger av folks ulike holdninger til privatisering når meningsforskjellene er knyttet til konkrete saksområder.

Spørsmålet omfatter 9 ulike områder eller oppgaver og spenner over hele registeret fra velferdstjenester til tekniske tjenester. På enkelte av områdene har vi gitt eksempler på privatisering, f.eks. private sykehus og sykehjem for området helse, og private barnehager for området barnepass.

Spørsmålet er formulert slik at man kan svare at det er **mulig** å privatisere et område, uten å ta stilling til om man **ønsker** å privatisere det. De spurte blir bedt om å peke ut hvilke områder de mener **egner seg** for privatisering, ikke hva de mener **bør** privatiseres. Det er imidlertid rimelig å anta at når en gir uttrykk for at et område **egner seg** for privatisering, er veien kort til å mene at området også **bør** privatiseres. Man **bør** være klar over forskjellen, men ikke overdrive betydningen av den. Spørsmålet har i sin helhet følgende ordlyd:

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 følgende samfunnsområder egner seg for en større grad av privatisering enn i dag?

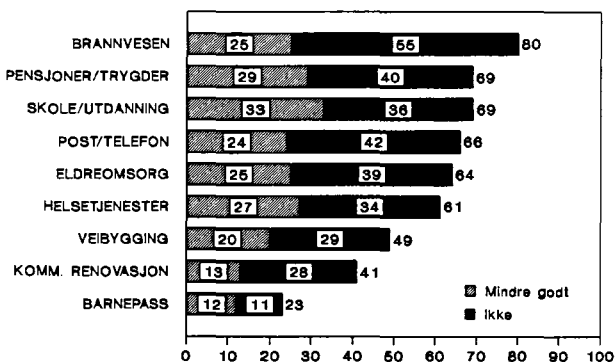
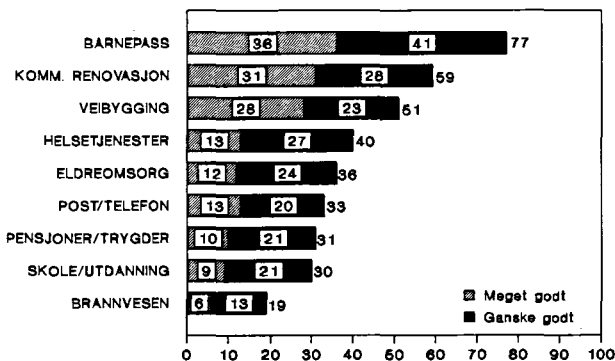
Brann og barn

Barnepass (eksemplifisert ved private barnehager) plasseres på privatiseringstoppen. Hele 4 av 5 er av den oppfatning at dette området egner seg meget eller ganske godt for privatisering. 3 av 5 mener det samme om kommunal renovasjon (eks. søppeltømming og snørydding) og halvparten synes veibygging egner seg meget eller ganske godt. Motsatt finner vi at 4 av 5 mener at brannvesen egner seg dårlig for privatisering. 7 av 10 inntar samme standpunkt for pensjoner og trygder (eks. privat forsikring) samt skole og utdanning (eks. private skoler).

Hovedinntrykket er at det er et relativt klart flertall som mener at velferdstjenestene - pensjoner, skole, eldreomsorg og helsetjenester - ikke egner seg for privatisering. For tekniske tjenester som søppeltømming, snørydding og veibygging, er derimot folk mer åpne for privat virksomhet. Oppfatningene om barnepass og brannvesen bryter imidlertid med dette mønsteret.

Ser vi på nyansene i svarfordelingen, finner vi at det er få som mener at noen av områdene egner seg meget godt for privatisering. Ca. en tredjedel velger dette svaralternativet for barnepass, kommunal renovasjon og veibygging; for de andre områdene svarer omtrent 1 av 10 slik. Det er langt flere som er helt avvisende til privatisering. Over halvparten mener at brannvesen ikke egner seg for privatisering i det hele tatt. For de andre områdene er det mellom 30 og 40 prosent som inntar dette standpunktet; unntaket er barnepass hvor bare hver tiende mener at denne oppgaven ikke egner seg for privatisering.

Figur 8.1 Holdning til privatisering av samfunnsområder. Prosent



Svarene kan tyde på at det er flere blant skeptikerne enn blant tilhengerne som har gjort seg opp en klar mening om privatisering av de områder vi spør om her. Omkring halvparten inntar mellomstandpunkter (ganske og mindre godt) på de fleste områder. Brannvesenet står sterkt, barnepass er mest utsatt.

Hva kan forklare at 4 av 5 mener brannvesenet ikke egner seg for privatisering, mens like mange inntar det stikk motsatte standpunktet for barnepass? Og hva betyr det at så pass mange som 2 av 5 åpner for private løsninger i helsevesenet?

Obligatoriske ordninger og tilgjengelighet

En nærliggende forklaring på hvorfor folk er så avvisende til å privatisere brannvesenet, er trolig at de så klart innser behovet for obligatoriske fellesordninger på dette området. Forbinder man privatisering med individualisering av ansvaret, vil de fleste mene at brannvesen er et område som må omfatte alle. Ved en eventuell brann kan det ikke være en frivillig sak om man vil tilkalle brannvesenet eller ikke. Når det brenner i et hus, er naboens hus også truet. Heller ikke har en tid til å hente inn og vurdere ulike tilbud etter at huset er antent. Et privat brannvesen med obligatorisk brannforsikring (jfr. ansvarsforsikring på bil) kan imidlertid tenkes som en alternativ løsning til det offentlige brannvesen. I Danmark ivaretar f.eks det private selskapet "Falk" brannvesenets oppgaver i enkelte kommuner. Dette er en form for tilbudsprivatisering hvor selve utførelsen er privat, men hvor det offentlige administrerer og finansierer ordningen. Tilbudet er det samme selv om produsentene er forskjellige.

Mens flertallet mener at brannvesenet ikke egner seg for privatisering, inntar de det motsatte standpunktet for renovasjon. Dette kan synes overraskende. Det første er riktignok en mer "brennbar" oppgave enn det andre, men av hygieniske og velferdsmessige grunner kan det være like viktig å bli kvitt søpla som å slukke branner. En mulig forklaring på at to viktige samfunnsoppgaver vurderes så ulikt, kan være at privatisering av renovasjonsvesenet har vært diskutert i media, mens brannvesenet ikke har vært det. Meningene er primært mediabestemte.

At såpass mange mener barnepass egner seg for privatisering, har trolig sammenheng med knappheten på offentlig barnetilsyn. Dette er et område hvor etterspørselen klart overstiger tilbudet og privatisering kan derfor oppfattes som den mest sannsynlige måte å få forgang i utbyggingen av barnehager. For dem som er avhengige av barnepass, vil **tilgjengelighet** ofte være like viktig som pris, og det at tilbudet finnes, betyr trolig mer enn om barnehagen er i offentlig eller privat regi.

En stor del av barnetilsynet i Norge (ca. 1/3) (Bogen, 1987; Langeland, 1987) er også i dag på private hender. Innslaget av såkalte "tredje sektor"-løsninger er utbredt. Frivillige organisasjoner står for barnehagedrift, og det finnes foreldredrevne barnehager. Dersom erfaringene med privat barnetilsyn er gode, er det forståelig at mange ønsker å utvide det private tilbudet. En annen grunn til at mange mener barnepass egner seg for privatisering, kan være at tilsyn med barn ikke oppfattes å være like "viktig" som f.eks. eldreomsorg og utdanning. Dermed prioriteres heller ikke dette området like høyt som en oppgave det offentlige skal ta seg av. I de senere årene har tanker om privatisering av barnetilsyn også vunnet sterkere innpass innenfor sosialdemokratiske kretser.¹ Endelig er det trolig flere som mener at tilsyn med og oppdragelse av barn bør tilligge familien og privat-sfæren heller enn at barn skal tas hånd om av offentlige eller halv-offentlige institusjoner.

Marked for helse?

Umiddelbart virker det overraskende at en så pass stor andel som 40 prosent peker ut helse som et område som egner seg meget eller ganske godt for privatisering. Helse er jo det området folk prioriterer høyest av de offentlige satsingsområdene (jfr. kapittel 5), og man kunne kanskje vente at de ville skjerme dette området. Resultatet stemmer imidlertid godt overens med funn i valgundersøkelsen fra 1985. Her svarte 41 prosent at de var for, og 43 prosent imot private, markedsbaserte helsetjenester som et supplement til de offentlige (NSD, 1988).

Men det er verdt å merke seg at bare hver tiende i vår undersøkelse mener helsevesenet egner seg meget godt for privatisering. Hver tredje er helt imot og ca. halvparten mener at helse egner seg ganske eller mindre godt for privatisering. Det at langt flere velger det svakere svaralternativet ganske godt fremfor meget godt, tyder på at selv de privatiseringsvennlige ønsker å demonstrere en viss tilbakeholdenhet.

Det er også grunn til å anta at mange primært tenker seg private helsetjenester som et tillegg, og ikke som et alternativ, til det offentlige helsevesenet. Formuleringen "i større grad enn i dag" understøtter en slik tolkning.

Svarfordelingen tyder på at flertallet har nyanserte oppfatninger om hvordan helsetjenestene kan organiseres. Helsevesenet prioriteres høyt, men vi kan samtidig spore en forsiktig åpning for private supplement til det offentlige helsetilbudet. I en undersøkelse Opinion har utført for Aftenposten mener to av tre at en kombinasjon av offentlig og privat helsetjeneste vil gi det beste tilbudet. Ni av ti mener kosmetiske operasjoner bør være et individuelt ansvar og dekkes over egen pung, mens så godt som alle mener hofte- og hjerteoperasjoner bør utføres gratis i offentlig regi (Aftenposten 6.5.89.). Private løsninger aksepteres altså for mindre viktige tjenester, mens tunge tjenester med stor betydning for den enkeltes livskvalitet, ønskes underlagt offentlig ansvar og skal være tilgjengelige for alle uten hensyn til økonomisk betalingsevne.

En medvirkende forklaring på den relativt store oppslutningen om private supplement til offentlige helsetjenester, kan være den rolle frivillige organisasjoner har spilt i helsesektoren her i landet (NOU 1988: 17). Selv om det offentlige i økende grad har tatt over private institusjoner, spiller fortsatt de frivillige organisasjonene en betydelig rolle innenfor spesielle sektorer (særomsorg, langtidsinstitusjoner som HVPU, alkoholistomsorg, barnevern). Kjennskap til og erfaring med de frivillige organisasjonenes innsats i institusjonstjenester og åpen omsorg, kan derfor gjøre folk positivt innstilt til private innslag i helsetjenesten. Selv om private helseinstitusjoner er innpasset i fylkeskommunale helseplaner og i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter, oppfattes de likevel som private. Og meninger dannes gjerne på grunnlag av slike oppfatninger.

Likeverdig tilbud

To av tre spurte mener også at post og telefon er et område som egner seg dårlig (mindre godt eller ikke) for privatisering. Her er det grunn til å tro at mange frykter at privatisering kan føre til et dårligere tjenestetilbud i utkantstrøk. I et langt og spredtbygd land som Norge, ville det på kommersiell basis være vanskelig å opprettholde et like godt tilbud til alle uansett bosted. Erfaringene med et godt fungerende postvesen og et modernisert og mer effektivt televerk (slutt på telefonkøen), trekker dessuten i retning av status quo: Det er ingen grunn til å forandre noe en er fornøyd med.

Meningsforskjeller i ulike grupper

Ikke uventet viser det seg at de som er for privatisering i sin alminnelighet (jfr. kap. 7), også er langt mer positive til å privatisere de enkelte områdene enn dem som heller vil satse på å fornye offentlig forvaltning. Det er imidlertid ingen forskjell mellom de to gruppene i hvordan de rangerer områdene. Hver fjerde av de privatiseringsvennlige mener f.eks. at eldreomsorg egner seg meget godt for privatisering, mot bare hver syttende av effektiviseringsstilhengerne. Mens hver femte i den siste gruppen åpner for privatisering av helsevesenet, er to av tre blant privatiseringstilhengerne av samme oppfatning. Bak disse forskjellene venter vi å finne ulike interesser og ideologiske skiller i samsvar med de teser vi tidligere har formulert.

Små forskjeller etter kjønn, utdanning og inntekt

Det er ingen forskjeller mellom kvinner og menn i synet på hvilke områder som egner seg for privatisering. Også når det gjelder utdanning er forskjellene små. Det er en svak tendens til at høyt utdannede er noe mer positive til privatisering enn folk med lav utdanning. Det gjelder i første rekke innenfor tekniske tjenester som

veibygging, renovasjon, post og telefon. På velferdsområdene er forskjellene til dels ubetydelige eller fraværende.

Inntekt skiller heller ikke mye i synet på hvilke områder som egner seg for privatisering. Unntaket er veibygging, pensjoner og helse. Blant de velbemidlede mener nesten to av tre at veibygging egner seg meget eller ganske godt for privatisering, mot halvparten av dem som tjener under 120 tusen. I overkant av en tredjedel blant dem med de laveste inntektene åpner for private løsninger i helsetjenesten, mens halvparten av dem som tjener mer enn 220 tusen inntar samme standpunkt. Men de klare forskjellene vi fant mellom høy- og lavinntektsgrupper i spørsmålet om privatisering generelt, smuldrer noe bort når det er spørsmål om å privatisere konkrete samfunnsområder.

Det er flertall mot privatisering av helse og pensjoner både blant dem med høye og lave inntekter. At de som tjener best er noe mer positive til privatisering, tolker vi som uttrykk for ulik betalingsevne mellom forskjellige inntektsgrupper. Jo større inntekt man har, desto lettere kan en kjøpe seg private pensjoner og helsetjenester i markedet for å slippe unna offentlige køer og for å spe på inntekten i alderdommen.

Alder skiller

Eldre (over 50 år) er mer negative til privatisering på alle områder enn yngre (under 30 år). Forskjellene er særlig markerte for velferdstjenester som eldreomsorg, pensjoner, helsetjenester og utdanning. Halvparten av dem over femti år mener at eldreomsorg og pensjoner overhodet ikke egner seg for privatisering, mot i overkant av hver fjerde av dem under 30 år. Resultatet er ikke overraskende. Oppmerksomheten er naturlig nok rettet mot den nære tidshorisonen. For de yngre er pensjonsalder og omsorgsbehov noe som tilhører en fjern morgendag, mens de eldre allerede ser de første lysglimt av denne morgendagen. Vi finner derimot ingen forskjeller mellom aldersgruppe-

ne i synet på privatisering av barnepass og skole. Det kunne en kanskje vente ut fra livsfaseforskjeller.

Om en har barn eller ikke, betyr heller ikke noe for holdning til privatisering av barnepass. De som har barn under sju år, er like positive til privatisering av barnepass som dem med eldre barn eller uten barn. Også her er det nok slik at tilgjengeligheten er viktigere enn driftsform og pris.

Fagorganisering og sektor slår ut

Det er også klare skiller i holdning til privatisering blant yrkesaktive etter fagorganisering. Forskjellene er mest markerte for velferdstjenester som helse, pensjoner, skole og eldreomsorg. LO-medlemmer er klart mer avvisende til privatisering enn medlemmer av andre fagorganisasjoner og uorganiserte. Hovedskillelinjen går mellom LO-medlemmene og de to andre gruppene. Det er LO-medlemskap som er utslagsgivende, og oppfatningene er de samme for LO-organiserte både i privat og offentlig sektor. Av tabell 8.1 fremgår det at halvparten av LOs medlemmer mener at helsetjenester overhodet ikke egner seg for privatisering. Dette er dobbelt så mange som for andre fagorganiserte og uorganiserte. Men selv blant de uorganiserte mener bare hver femte at helse egner seg meget godt for privatisering.

Ikke uventet viser det seg at offentlig ansatte gjennomgående er mer negative til privatisering på alle områder enn ansatte i privat sektor. Sektortilknytning slår imidlertid ikke så sterkt ut som partipreferanse og alder gjør. Blant offentlig ansatte mener f.eks. nærmere halvparten at skolen overhodet ikke egner for privatisering, mot snaut en tredjedel av dem som arbeider i privat sektor. Men i begge grupper er det et klart flertall på henholdsvis 77 og 62 prosent som svarer at skolen egner seg mindre godt eller ikke i det hele tatt for privatisering.

Tabell 8.1 Holdning til privatisering av helsetjenester blant yrkesaktive, etter fagorganisering. Prosent

	Områder som egner seg				Sum
	Meget godt	Ganske godt	Mindre godt	Ikke	
Alle	13	27	27	34	101 (990)
LO	9	19	22	50	100 (189)
Andre fagorganiserte	10	32	32	26	100 (162)
Uorganiserte	20	28	30	23	101 (251)

Ideologisk tilhørighet betyr mest

Partipreferanse betyr mest for ens holdninger til privatisering av ulike offentlige tjenester (det viser seg når en kontrollerer for flere faktorer samtidig).² Det er markerte forskjeller på alle samfunnsområder, og skillelinjene følger i hovedsak høyre/venstre-aksen. Venstresidens velgere er langt mer avvisende til privatisering enn dem som stemmer Høyre og Fremskrittspartiet. Mellompartienes velgere inntar mellomstandpunkter, men ligger som oftest nærmere sosialistiske velgere enn høyresidens velgere. Senterpartiets velgere er imidlertid noe mer positivt innstilt til privatisering av helse og pensjoner enn dem som stemmer Kristelig Folkeparti.

Høyre og Fremskrittspartiet skiller seg ut som særlig positive til privatisering og det er ingen forskjeller mellom de to partiene. Som det fremgår av tabell 8.2 er det bare blant velgere tilhørende disse to partiene det er flertall for å privatisere helsetjenester. 3 av 5 mener at helse er et område som egner seg meget eller ganske godt for privatisering. Blant sosialistiske velgere og blant mellompartienes velgere, er det henholdsvis 8 og 7 av 10 som mener at helsetjenester egner seg mindre godt eller ikke i det hele tatt for privatisering. Det er også interessant å merke seg at nærmere halvparten av Fremskrittspartiets

tilhengere mener eldreomsorg egner seg for privatisering. Dette er jo det velferdsområdet FrP ønsker å styrke mest gjennom økte offentlige bevilgninger.

Tabell 8.2 Holdning til privatisering av helsetjenester, etter parti-preferanse. Prosent

	Områder som egner seg				Sum
	Meget godt	Ganske godt	Mindre godt	Ikke	
Alle	13	27	27	34	101 (990)
Høyrepartier	22	39	21	19	101 (391)
Mellompartier	8	22	37	32	99 (155)
Sosialistpartier	4	16	30	51	101 (366)

Oppsummering

Resultatene viser at flertallet av de spurte vil skjerme velferdstjenester som pensjoner, skole, eldreomsorg og helse mot privatisering. Tekniske tjenester som søppeltømming, snørydding og veibygging er det derimot flere som mener kan egne seg for privat drift. Barnepass topper imidlertid listen over områder folk mener kan egne seg å privatisere. Her teller nok tilgjengelighet mer enn selve driftsformen. Brannvesenet derimot er det nesten ingen som vil privatisere. Det er nok primært et uttrykk for at man her innser behovet for obligatoriske ordninger.

Meningsforskjellene er i første rekke ideologisk betinget også når spørsmålet om privatisering blir knyttet til konkrete saksfelter. Høyresiden er mer positivt innstilt til privatisering enn venstresiden, og de ideologiske skillene er mest markerte i synet på velferdstjenestene.

Sosialistiske velgere og LO-organiserte er klare mostandere av å privatisere områder hvor den sosialdemokratiske likhetsideologien er mest rotfestet. Forskjeller i synet på privatisering av velferdstjenester er også alders- og livsfasebetinget. Eldre vil skjerme eldreomsorg, helsetjenester og pensjoner mer enn yngre. Småbarnsfamilier derimot er åpne for privatisering av barnepass.

Mens ideologitesen er fullstendig dominerende i synet på privatisering av velferdstjenester, spiller også interesser en viss rolle for hvilke standpunkter en inntar til privatisering av tekniske tjenester. De som tjener godt eller har høy utdanning, er mer positive til å slippe til private enn dem med lavere inntekter eller mindre utdanning. Forskjellene her kan skyldes at tekniske tjenester oppfattes som et praktisk anliggende i motsetning til velferdstjenester, og dermed gis tilgjengelighet og effektivitet forrang fremfor pris, fordelingshensyn og kollektiv organisering. De velbemidlede og velutdannede er kanskje mer opptatt av å få utført en tjeneste enn av hvem som utfører den, og de klarer seg dessuten bedre i et marked hva informasjon og betalingsevne angår.

Kapittel 9 Solidaritet over skatteseddelen eller velferd fra egen pung?

I de to foregående kapitlene har vi sett at relativt mange er positive til privatisering, men at flertallet vil skjerme sentrale velferdstjenester. I dette kapitlet rettes søkelyset mot bruk av egenbetaling. Dette er kanskje den form for privatisering som er mest utbredt, men minst omtalt. Gjennom spørsmålene om egenbetaling kan vi få en kontroll på om det er sammenheng mellom privatiseringsønske og betalingsvilje. Er det f.eks. slik at de som går inn for økt privatisering også er villige til å akseptere konsekvensene i form av økt egenbetaling?

Spørsmålet om økt bruk av **egenandeler** for offentlige tjenester har stått sentralt i den politiske debatten i de senere år. Egenandeler innebærer en **privatisering av finansieringen** av de offentlige tjenestene, ved at en større del av det tjenestene koster dekkes gjennom direkte betaling fra brukeren. Egenandeler eller egenbetaling utgjør en direkte **avgift på bruken** av en tjeneste til forskjell fra skattefinansiering, der alle skattebetalere er med på å finansiere tjenesten uavhengig av om de faktisk bruker den eller ikke.

Blant de viktigste grunnene for en overgang fra skatter til avgifter nevnes gjerne at avgiftsfinansiering kan bidra til å:

- * redusere underskuddene i offentlige budsjetter
- * redusere skattetrykket
- * bedre ressursbruken
- * øke forbrukerinnflytelsen

I dag finansieres hovedtyngden av den offentlige tjenesteproduksjonen via skatter og fordeles deretter mer eller mindre kostnadsfritt til brukerne. Formålet er å oppnå en jamn ressursfordeling av viktige velferdstjenester som utdanning og helsetjenester. Men det finnes også

innslag av egenandelsordninger på en rekke områder. Vi betaler for bruk av allmenn- og spesialistlegetjenester, bruk av offentlig barnepass, reiser på kollektive kommunikasjonsmidler, tjenester fra den offentlige forvaltning (f.eks. ved byggesaker, dokumentregistrering osv.).

Avgiftsfinansiering er imidlertid ikke like godt egnet for alle typer offentlige tjenester. Direkte betaling vil særlig være aktuelt for tjenester som forbrukes individuelt, selv om avgifter i en viss utstrekning også benyttes for kollektivt forbruk.

Forsvar, rettsvesen og gatebelysning er eksempler på offentlige tjenester hvor både forbruket og finansieringen er kollektiv. Avgifter benyttes imidlertid også for kollektive tjenester som radio og TV. En rekke tjenester som forbrukes individuelt finansieres også via skatter. Utdannelse, bibliotekstjenester og mange helsetjenester ("merit goods") er eksempler på det. Andre slike tjenester kan derimot være helt eller delvis fiansiert gjennom avgifter. Utgiftene til barnetilsyn og renovasjon betales f.eks dels direkte av den enkelte bruker. Skillet mellom kollektivt og individuelt forbruk og finansiering er skjematisk fremstilt i figur 9.1.

Figur 9.1 Offentlige tjenesters forbruk og finansiering

		Forbruk	
		Kollektivt	Individuelt
Finansiering	Skatter	FORSVAR	UTDANNELSE
	Avgifter	RADIO/TV	BARNEHAGE/ RENOVASJON

Flere offentlige tjenester finansieres altså dels via skatter, dels gjennom avgifter. Grensene mellom skatter og avgifter er imidlertid ikke alltid like klare. For enkelte tjenester kan egenandelen være rent symbolsk (helsetjenester), mens den for andre tjenester kan dekke en stor del av kostnadene (telefon og strøm). I uttrykket egenandel ligger det imidlertid at tjenesten ikke kan være selvfinansierende, men at den gjerne i hovedsak er fellesfinansiert. Spørsmålet om økt bruk av egenandeler har særlig vært aktualisert i forbindelse med helsetjenester.

Kostnadsbevissthet og etterspørselsregulering

Debatten om egenandeler har et fiskalt aspekt og et allokeringsspekt. Økt bruk av egenandeler kan bidra til å styrke de offentlige inntektene, samtidig som denne ordningen legger større del av kostnaden ved tjenesteproduksjonen på brukeren av tjenesten. Gjennom å belaste brukerne direkte kan en hindre overforbruk av subsidierte offentlige tjenester. På en rekke områder som f.eks. offentlige helsetjenester, er det imidlertid urealistisk å tenke seg at egenandeler kan utgjøre noen stor andel av kostnadene ved frembringelse av tjenestene. Egenandelens viktigste funksjon her blir å synliggjøre kostnader og å ordne køene. Tanken er at en kan oppnå bedre fordeling av tjenestene ved at det settes relativt lave barrierer for bruken av dem. Barrierene skal være høye nok til å hindre overforbruk, men ikke utgjøre en uoverstigelig terskel for kronisk syke eller folk med dårlig råd. Egenandelen ved legebesøk utgjør derfor bare en "symbolsk" sum; de som er avhengige av hyppige legebesøk, har dessuten et egenandels-"tak" som holder kostnadene nede. Egenandeler ved bruk av barnepass (foreldrebetaling i barnehager) er derimot av en helt annen størrelsesorden. Her utgjør egenandelen normalt ca. 20% av driftskostnadene og dekker dermed en anselig del av det totale driftsbudsjettet for barnehagen.

Egenandeler for offentlige tjenester utgjør imidlertid en svært begrenset andel av de samlede offentlige inntektene, og vil neppe heller i fremtiden komme til å bli noen viktig inntektskilde for det offentlige. En

nærmere tilpasning til skatte- og avgiftspolitikken i EF kan selvsagt forandre dette på noe lengre sikt. Økt bruk av egenandeler kan imidlertid bidra til å begrense etterspørselen på enkelte områder og slik få en viss betydning når det gjelder å begrense utgiftsveksten i offentlig sektor.

På enkelte områder har også egenandelen vokst så sterkt at tjenesten fra å være hovedsakelig skattefinansiert har gått over til å være selvfinansiert gjennom full brukerbetaling. Dette er f.eks. tilfelle for tjenester fra Bygningskontrollen i Oslo Kommune. Fra å ta symbolske gebyrer på sine monopoliserte tjenester som kontrollorgan for bygningssektoren, har Bygningskontrollen gått over til å operere med gebyrer som gir et betraktelig økonomisk overskudd.¹

Områder for egenbetaling

Etter å ha kartlagt hvilke områder folk mener egner seg for privatisering, ønsket vi å gå videre for å undersøke om folk er villige til å betale prisen for en mer privatisert finansiering av offentlige tjenester. Det er først når en synliggjør kostnadene, og ønskene får en prislapp, at valgene fremstår som reelle prioriteringer. Betalingsvilje for offentlige tjenester "måles" vanligvis ved å spørre om holdninger til skatt, men kan også "måles" ved å undersøke hvordan folk stiller seg til bruken av egenandeler.

I vår undersøkelse har vi spurt om folk ønsker å utvide eller innskrenke bruken av egenandeler. Vi har valgt ut en rekke områder som dekker noen av de viktigste sidene ved offentlig tjenesteproduksjon: Helsevesenet, barnepass, eldreomsorg, samferdsel, kulturtilbud og som en restkategori "andre offentlige tjenester". Innenfor noen av disse områdene er egenandeler allerede i dag relativt utbredt; innenfor andre områder har de et mer beskjedent omfang, og størrelsen på egenbetalingen kan variere. Hver av disse områdene er dessuten svært omfangsrike og dekker et vidt spekter av tjenestetyper. Som eksempel

kan helsevesenet nevnes. Her finnes egenandeler på bruk av allmennlegetjenester og medisin, men ikke på sykehusopphold (selv om også det har vært foreslått). Det kan derfor bli noe unyansert å be om de intervjuedes syn på egenandeler innenfor hele samfunnsområder som helsevesenet, samferdselssektoren osv.

For å bøte noe på dette problemet har vi derfor valgt å eksemplifisere hvert av områdene med konkrete ordninger der det er naturlig. Det kan bety at svarene strengt tatt bare har gyldighet for holdninger til hver av de foreslåtte eksemplene, og at vi i mindre grad har dekning for å tolke utsagnene som uttrykk for generelle holdninger til hele samfunnsområdet.

Som i dag

De intervjuede ble stilt følgende spørsmål om egenbetaling:

"Offentlige tjenester kan finansieres gjennom skatter eller ved egenbetaling. For en rekke av disse tjenestene må brukerne også i dag betale en del av kostnadene selv, som f.eks. egenandeler ved legebesøk, foreldrebetaling i barnehager, bompenger ved veibygging o.l. Bruk skalaen på dette kortet og angi i hvilken grad du mener at egenbetaling bør brukes på de følgende områder, sammenlignet med dagens situasjon."

Som det fremgår av svarfordelingen i tabell 9.1, er det status quo-alternativet som samler størst oppslutning. For de fleste av de nevnte områdene sier nærmere halvparten av befolkningen seg fornøyd med egenandelen som den er i dag.² Nærmere 6 av 10 er fornøyde med egenandelene innenfor området "andre offentlige tjenester", slik vi har presistert det med gebyrer på pass og førerkort. For alle områdene unntatt kultur er det flere som vil ha mindre egenbetaling enn som vil øke den. Ser vi status-quo-alternativet og reduserte egenandeler (I mindre grad/Ingen egenbetaling) under ett, er det på hvert av om-

rådene et overveiende flertall imot økt bruk av egenandeler. For eldreomsorg ønsker 6 av 10 redusert egenbetaling og en tredjedel mener at egenandeler overhodet ikke bør brukes. En tredjedel mener dagens situasjon er tilfredsstillende, og bare 7 prosent går inn for økt bruk av egenbetaling på dette området.

Det kan synes som om folk i det store og hele har **avfunnet** seg med at egenandeler inngår som ett tilskudd til offentlig finansiering av tjenesteytelsen. Men de ønsker ikke å betale mer. Eldreomsorg er tydeligvis det området folk sterkest vil skjerme fra privatisering og økt egenbetaling. Eldreomsorgen er også topprioritert i de fleste politiske partier. Samtidig vet vi at behovet for denne typen tjenester vil øke kraftig om noen år som følge av demografiske endringer. Denne etterspørselen kan bli vanskelig å møte både av personellmessige og finansielle grunner. Det blir ikke lett å frembringe tilstrekkelig eldreomsorg i offentlige regi over stramme budsjetter, uten at det samtidig blir mulig å delfinansiere tjenestene (f.eks i form av egenandeler) ved hjelp av en stadig voksende privat rikdom hos de eldre generasjoner. Dagens pensjonister har allerede i dag høyere gjennomsnittsinntekt enn barnefamiliene (NOU 1984: 10). Allikevel ser vi at aksepten for egenandeler er langt høyere for barnepass enn for eldreomsorg. Hele 7 av 10 mener at egenbetalingen for barnepass bør være som i dag eller høyere (hver femte går inn for en økning), mens bare 4 av 10 mener det samme for eldreomsorg.

Kultur er mest utsatt

På kultursektoren er det totalt en tredjedel som mener at egenandeler kan benyttes i større grad enn i dag, mens halvparten synes at dagens situasjon er akseptabel. Også på samferdselssektoren er hver fjerde positiv til økt bruk av egenbetaling i form av bompenger, trolig ut fra et ønske om å få fortgang i veiutbyggingen. Tilsvarende motiver kan man tenke seg for ønsket om økt bruk av egenbetaling innenfor offentlig barnepass: Foreldre uten barnehageplass er villige til å betale

mer, selv om de ideelt sett nok kunne ønske at barnetilsyn var billigere. Kanskje er det også slik at de som mener at barna har best av å være hjemme mens de er små, synes at foreldre som benytter seg av offentlig barnetilsyn bør betale mer av "gildet" selv.

Det er imidlertid viktig å merke seg at nesten ingen ønsker full egenbetaling på noen av områdene. Det eneste unntaket er kulturtilbud: Her sier 12% at full egenbetaling er ønskelig, og 8 av 10 mener egenbetalingen bør være som i dag eller høyere. Kultur prioriteres tydeligvis ikke like høyt som en viktig offentlig oppgave som f.eks eldreomsorg og helse.

Tabell 9.1 Holdning til egenbetaling på utvalgte samfunnsområder. Prosent

	Full egenbet.	I større grad	Som i dag	I mindre grad	Ingen egenbet.	Sum
Helsevesenet (egenandeler ved sykehusopphold)	1	10	46	15	29	101 (991)
Barnepass (foreldrebetaling i barnehager)	6	17	46	23	7	99 (980)
Eldreomsorg (egenandeler ved syke- og aldershjem)	1	6	35	26	32	100 (988)
Samferdsel (bompenger)	4	20	42	21	13	100 (986)
Kulturtilbud	12	22	49	13	4	100 (974)
Andre offentlige tjenester (gebyrer på pass og førerkort)	6	8	56	23	7	100 (990)

Privatisering eller styrking av offentlig tilbud?

En positiv holdning til økte egenandeler trenger imidlertid ikke være ensbetydende med et ønske om privatisering av offentlige tjenester. Villighet til å betale mer i form av egenandeler kan tvertimot være uttrykk for et ønske om å styrke det offentlige tjenestetilbudet. Med pressede offentlige budsjetter mener kanskje mange at økt brukerbetalning er én av måtene å fortsatt sikre et godt offentlig tjenestetilbud.

Dette kan være en rimelig tolkning for holdninger til egenbetaling for barnepass. Flertallet ønsker at egenandelene skal være som i dag, men hver fjerde er allikevel villig til å betale mer for å opprettholde dette offentlige tilbudet. Enda flere er imidlertid villige til å øke egenbetalingen for kulturtilbudene. Men motivene for å øke innslag av privat finansiering er trolig ulike for de to områdene. Mens folk er villige til å betale mer gjennom direkte avgifter for å ivareta nødvendige omsorgsoppgaver i offentlig regi, oppfattes trolig kultur som et mer luksuspreget tilbud som heller bør dekkes fra egen pung enn belastes offentlige budsjetter. Brukerbetaling kan altså aksepteres enten fordi man mener en offentlig tjeneste bør styrkes eller fordi man oppfatter tilbudet som mindre viktig. Eldreomsorg som er et prioritert område i særklasse, mener det store flertallet skal skjermes totalt både når det gjelder driftsform og finansiering. Denne tjenesten skal etter folks mening være skattefinansiert og i offentlig regi.

Synet på egenandeler kan også være preget av de erfaringer man har med brukerbetalning på ulike samfunnsområder. De fleste er vant til å betale for seg når de reiser med tog eller trikk og når de går på kino eller teater, men ikke for å bli operert. Og selv om de fleste skiller mellom ulike tjenester, spiller trolig vanen også en viktig rolle for de standpunkter en inntar. Vi kan derfor gå ut fra at aksepten for egenandeler er størst på områder hvor direkte brukerbetalning i dag er vanlig. Man kunne også anta at de som er mest positive til økt egenbetaling for en tjeneste også gjør minst bruk av den: F.eks. at de som sjelden eller aldri benytter offentlige kulturtilbud eller gjør bruk av barnetil-

syn, mener at prisen kan økes for disse tjenestene. Siden vi mangler opplysninger om folks faktiske bruk av de ulike tjenestene, kan vi ikke få bekreftet disse tesene. Vi har imidlertid sett at det er svært få som ønsker økt bruk av egenandeler innenfor helsevesenet (11%) og eldreomsorgen (7%). Det kan bety at det er områdenes viktighet snarere enn om en selv vil få bruk for tjenesten, som er avgjørende for den enkeltes standpunkt. Men det kan også skyldes at de fleste er interessert i å skjerme nettopp disse tjenestene, fordi alle før eller senere kan få bruk for dem.

Holdninger i ulike grupper

Ut fra de teser vi har formulert innledningsvis venter vi å finne at befolkningen splittes i synet på egenandeler etter interesser og ideologisk overbevisning. Vi antar at venstresidens velgere og LO-medlemmer vil være mer skeptiske til bruk av egenandeler enn velgere på høyresiden. Dette fordi sosialistiske partier og LO legger stor vekt på et offentlig engasjement for å sikre lik tilgang til velferdsgoder, mens partiene på høyresiden i større grad betoner det personlige ansvar for egen velferd.

Vi antar også at det er sammenheng mellom betalingsevne og betalingsvilje. De som tjener godt vil trolig være mer positive til egenandeler enn dem som har mindre å rutte med. Det er også rimelig å anta at eldre vil være mer negative til egenandeler for eldreomsorg, mens yngre personer og barnefamilier i større grad vil stille seg avvisende til økt brukerbetaling for barnepass.

Alder og kjønn skiller ikke

Det er ingen forskjeller mellom kvinner og menn eller mellom ulike aldersgrupper i synet på egenandeler. Fagorganisering skiller heller ikke mye. Medlemmer av LO er noe mindre villige enn medlemmer

av andre fagorganisasjoner og uorganiserte til økt brukerbetaling innen helsevesenet, offentlig barnepass og samferdsel. Mest overraskende er det kanskje at vi ikke finner noen forskjell mellom dem med og uten små barn i synet på økt bruk av egenandeler for offentlig barnetilsyn. Småbarnsforeldre prioriterer utbyggingen av barnehager høyere enn andre dersom offentlige skatteinntekter øker (kap. 5), men de er samtidig like positive både til private barnehager (kapittel 7) og til økte egenandeler som dem uten barn eller med eldre barn. Dette viser trolig bare at tilgjengeligheten rangeres foran både pris og driftsform. For småbarnsforeldre er det viktigere at tilbudet økes enn om barnehagen er offentlig eller privat, samtidig som de er villige til å betale mer for å få tilsyn for sine barn.

Penger og politikk

De som tjener godt er langt mer villige til å akseptere høyere egenandeler enn dem med lavere inntekter. Det gjelder for de fleste områder. Halvparten av dem som tjener over 220 tusen mener f.eks. at egenandeler i større grad kan benyttes for kulturtilbud. Dette er interessant siden vi vet at det er høytlønnsgруппene som i størst utstrekning benytter seg av disse tilbudene. De har naturligvis best råd til å betale for disse tjenester, men ut fra rene egeninteresser kunne en vente at de ville være mer tilbakeholdne med å foreslå utgiftsøkninger som rammet dem selv. 4 av 10 høytlønnede mener også at egenandeler kan brukes mer både for offentlig barnepass og i samferdselsektoren. Vel en tredjedel er positiv til økte egenandeler på "andre offentlige tjenester".

Resultatene tyder på at betalingsvilje går sammen med betalingsevne. De som har best råd til å betale, er også mest positive til økte egenandeler. Det er trolig bare uttrykk for at de ønsker å benytte sin kjøpekraft for å skaffe seg tjenester som kan være vanskelig tilgjengelig. Foreldre med god økonomi har f.eks. i mange deler av landet liten

mulighet til å skaffe kommunal barnehageplass. Økte egenandeler kan da synes som den eneste veien å gå for å øke barnehagetilbudet.

Partipreferanse slår også sterkt ut i synet på egenandeler. Høyre/FrP-sympatisørene er gjennomgående mer positive til egenandeler enn både mellompartivelgerne og dem som stemmer sosialistisk. Det gjelder på nesten alle områder, men særlig i synet på helsevesenet. Hver femte velger på høyresiden mener at egenbetaling kan brukes i større grad, mens det på venstresiden bare er 1 av 20 som inntar dette standpunktet. Mellompartienes velgere mener her det samme som sosialistiske velgere. Men det må understrekes at hovedtendensen er en omfattende tverrpolitisk enighet om å bevare egenandelene som i dag, eller å redusere dem. Selv de mest privatiseringsvennlige demonstrerer en sterk tilbakeholdenhet mot å øke brukerbetaling for helsetjenester. 2 av 5 Høyre/FrP-velgere vil ha mindre eller ingen egenandeler i helsevesenet og like mange synes dagens situasjon er tilfredsstillende. Som det fremgår av tabell 9.2 er oppslutningen om full egenbetaling tilnærmet null for alle partigrupperinger.

Velgerne på den politiske høyresiden er også noe mer positive til økte egenandeler for barnepass og kultur enn sentrumsvelgerne og sosialistiske velgere. Det samme er tilfellet for synet på egenandeler i eldreomsorgen, men også her er hovedtendensen en omfattende tverrpolitisk motvilje mot økt bruk av egenandeler.

Tabell 9.2 Holdning til bruk av egenbetaling i helsevesenet, etter partipreferanse. Prosent

	Høyre- partier	Mellom- partier	Sosialist- partier
Full egenbetaling	2	0	1
I større grad	17	6	4
Som i dag	44	55	44
I mindre grad	14	16	15
Ingen egenbetaling	25	23	37
Sum	102 (391)	100 (155)	101 (367)

Velutdannede er mer positive

Det viser seg at også utdannelsesnivå spiller en viss rolle i synet på bruken av egenandeler. De høyt utdannede er noe mer positive enn andre til økt bruk av egenandeler på samtlige områder, bortsett fra eldreomsorg. Det er ikke flere av de høyt utdannede enn andre som ønsker full egenbetaling, men mange kan tenke seg at denne ordningen benyttes i større grad. Som det fremgår av tabell 9.3 mener imidlertid flertallet både blant de velutdannede og dem med lavere utdanning at situasjonen i dag er tilfredsstillende. Unntaket er eldreomsorg hvor flertallet i begge grupper vil ha redusert eller ingen bruk av egenandeler.

Sammenhengen mellom holdning til egenandeler og utdanning svekkes imidlertid på de fleste områder når en kontrollerer for inntekt. Det tyder på at de forskjellene vi finner mellom ulike utdanningsgrupper kan spores tilbake til forskjeller i inntekt snarere enn til ulikt utdan-

Tabell 9.3 Holdning til bruk av egenbetaling innenfor ulike områder, etter utdannelsesnivå. Prosent

Område	Utdannelse	Full egenbet./ I større grad	Som i dag	I mindre grad/ Ingen egenbet.
Helse- vesenet	Lav	7	47	47
	Høy	16	46	38
Barne- pass	Lav	20	50	31
	Høy	30	43	27
Eldre- omsorg	Lav	6	35	60
	Høy	7	36	57
Samferd- sel	Lav	20	44	36
	Høy	30	40	30
Kultur- tilbud	Lav	29	54	17
	Høy	39	44	17
Andre off. tjenester	Lav	11	55	34
	Høy	18	57	25

nelsesnivå. Høy utdanning gir høye inntekter og de som tjener godt er mer positive til egenandeler enn dem med lave inntekter. For barnepass forsterkes effekten av utdanning ved kontroll for inntekt. Ser en på virkningen av flere faktorer samtidig er det inntekt og ideologisk tilknytning som betyr mest for ens holdning til egenbetaling. Men for enkelte tjenester synes det som om de med høy utdanning er mer åpne for nye måter å finansiere offentlige oppgaver. Det kan også være ut fra et ønske om å sikre at tjenestene forblir under offentlig kontroll.

Skatter eller priser?

Etter å ha belyst folks preferanser om brukerbetaling på ulike områder, ønsket vi å få frem motivene for deres standpunkter. Hvorfor mener folk egenandeler bør brukes mer eller mindre en i dag? For å svar på dette spørsmålet, stilte vi tre påstander om økt bruk av egenbetaling for offentlige tjenester. Påstandene er formulert på en måte som skal gjøre det mulig å fange inn ulike aspekter ved egenbetaling og tar utgangspunkt i at befolkningen er splittet i ulike grupper også i dette spørsmålet.

De to første påstandene er tenkt å fange inn dem som er positive til egenbetaling, men ut fra ulike motiver. Egenandeler kan velges ut fra et ønske om å få bedre offentlige tjenester (påstand A) eller fordi en mener at de som bruker en tjeneste i større grad selv skal betale for den (påstand B). Den første påstanden betoner finansieringsaspektet, den andre legger vekt på fordelingskriterier. De som mener at det offentlig tjenestetilbudet bør utbygges, men samtidig har en oppfatning om at vi har nådd skattetaket, vil kunne være enige i den første påstanden. Den andre påstanden vil trolig samle størst oppslutning fra de mest privatiseringsvennlige og dem som er minst motivert for å betale over skatteseddelen tjenester de ikke kan eller vil komme til å benytte seg av.

Den tredje påstanden betoner negative fordelingsvirkninger av økte egenandeler. De som mener at økte egenandeler vil ramme sosialt skjevt fordi folk har ulik betalingssevne, vil derfor være tilbøyelige til å si seg enig i påstand C. De to siste påstandene er tilnærmet gjensidig utelukkende. Fordelingskriterier vektlegges i begge, men med motsatt fortegn.

Lommeboka skal ikke avgjøre

Hele tre av fire er helt eller mest enige i at økt egenbetaling vil få urimelige fordelingsvirkninger. Halvparten er helt enig i dette utsagnet. Det tyder på at likhetsideologien står sterkt i befolkningen. Lommeboka skal ikke avgjøre om den enkelte har råd til å bruke en offentlig tjeneste eller ikke. Samtidig ser vi at halvparten også foretrekker egenbetaling fremfor skatt for å få bedre offentlige tjenester, og at like mange mener det rimelig at brukerne betaler mer for tjenestene enn i dag. Men for disse to påstandene er det langt færre som er helt enig. Flertallet er mer usikre (mest enig eller uenig) og det er like mange som er helt uenige som helt enige.

Det er de mest privatiseringsvennlige (jfr. kap. 7) som slutter sterkest sterkest opp om påstand A. Det er flere blant disse enn blant dem som heller vil fornye den offentlige forvaltningen, som foretrekker økt egenbetaling fremfor økte skatter for å få bedre offentlige tjenester. Økte egenandeler har også størst oppslutning blant dem som prioriterer lavere skatter på bekostning av det offentlige tjenestetilbudet (jfr. kap. 4). Hele 9 av 10 blant dem som er imot at brukerne skal betale mer selv (påstand B), er imidlertid enige i at økte egenandeler vil gi urimelige fordelingsvirkninger (påstand C). Et flertall av dem som går inn for å forbedre det offentlige tjenestetilbudet ved økte egenandeler, mener samtidig at en slik finansieringsform kan slå sosialt skjevt ut. Dette kan tilsynelatende virke inkonsistent, men trenger ikke være det. Egne interesser kan tilsi at man er for brukerbetaling, mens en ut fra solidaritetshensyn innser at egenandeler kan ha negative fordelingsvirkninger.

Tabell 9.4 Holdninger til egenbetaling. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
A. For å få bedre offentlige tjenester, er økt egenbetaling å foretrekke framfor høyere skatter	21	29	21	20	10	101 (989)
B. Det er rimelig at de som bruker en offentlig tjeneste i større grad betaler selv for den enn de gjør i dag	16	30	25	22	8	101 (988)
C. Økt egenbetaling for offentlige tjenester vil være urimelig fordi enkelte ikke vil ha råd til å betale for dem	49	26	15	4	6	100 (987)

Høytlønnede er mest ulikhetsorienterte?

Hele tre fjerdedeler av de spurte er enige i at økt egenbetaling kan slå sosialt skjevt ut, men standpunktene varierer betydelig mellom forskjellige grupper. Av tabell 9.5 ser vi at det er dobbelt så mange blant dem med de laveste inntektene som er helt enige i at økt egenbetaling vil gi urimelige fordelingsvirkninger, som blant dem med de høyeste inntektene (53 mot 28%). Mønsteret er det samme for påstand A og B. Blant de høytlønnede foretrekker 3 av 5 egenandeler fremfor skatter for å bedre de offentlige tjenester, og like mange mener brukerne bør

betale mer selv. I de laveste innteksgruppene er det 2 av 5 som inntar dette standpunktet.

Tabell 9.5 Andelen innen ulike innteksgrupper som mener at økte egenandeler vil gi urimelige fordelingsvirkninger. 1000 kr. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	
Under 120	53	26	13	3	6	101	(423)
120 - 219	52	25	16	4	4	101	(337)
Over 220	28	30	29	9	4	100	(103)

Sosialistvelgere er mest likhetsorienterte

Ikke uventet viser det seg at velgerne på venstresiden er mest likhetsorienterte. Blant dem som stemmer sosialistisk er 3 av 5 helt enig i påstanden om at økte egenandeler er urimelige fordi de rammer dem med dårligst råd. Men også blant velgerne på høyresiden er det store flertallet helt eller mest enig i denne påstanden. Samtidig er det et nesten like klart flertall i Høyre og Fremskrittspartiet som finner det rimelig at den enkelte bruker skal belastes mer direkte, og som vil finansiere mer av de offentlige tjenestene ved egenandeler. Her er velgerne på venstresiden og i sentrum mer konsistente i sine valg. Flertallet blant disse mener ikke bare at økte egenandeler er urimelige, men de går også imot å finansiere et utvidet offentlig tjenestetilbud på denne måten, og de synes ikke det er rimelig at den enkelte bruker skal betale mer selv.

Splitter vi opp på de enkelte partiene, finner vi enkelte interessante meningsforskjeller i det politiske sentrum og på høyresiden. Senterpartiets velgere er like positivt innstilt til å finansiere et bedre offent-

lig tjenestetilbud med egenandeler som Høyre og FrP. KrFs velgere derimot inntar samme standpunkter som de sosialistiske velgerne. Halvparten av Fremskrittspartiets velgere mener at økte egenandeler vil slå sosialt skjevt ut, mot bare hver tredje Høyrevelger. Det kan virke som Høyres velgere er mer ulikhetsorienterte, men også mer konsistente i sine valg enn Hagens menn. Forskjellene har trolig sammenheng med ulik sosial bakgrunn i de to partienes velgerskarer.

Tabell 9.6 Andelen innen ulike velgergrupper som mener at økte egenandeler vil gi urimelige fordelingsvirkninger. Prosent

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	
Høyrepartier	39	30	21	5	5	100	(389)
Mellompartier	47	27	16	5	6	101	(154)
Sosialistpartier	60	23	9	2	6	100	(366)

Andre forklaringsfaktorer

Blant andre faktorer som skiller kan nevnes utdanning, sektortilknytning og fagorganisering. LO-medlemmer, offentlig ansatte og de med lavere utdanning, er mer likhetsorienterte enn høyt utdannede, ansatte i privat sektor og uorganiserte. Men inntekt og partipreferanse skiller mest når vi kontrollerer for flere faktorer samtidig.³

Privatiseringsvennlige liberalister og statsvennlige sosialdemokrater

I kapittel 3 fant vi at folks standpunkter til ulike påstander om offentlig sektor grupperte seg i to knipper av holdninger langs en effektivitetsakse og en likhetsakse. For å se om det var tilfelle for flere av

spørsmålene, laget vi to nye indekser. Først en **privatiserings-indeks** for å fange opp dem som ønsket å satse på privat heller enn offentlig sektor. Indeksen er konstruert på grunnlag av påstandene A i spørsmål 8 og 11 samt A og B i spørsmål 15 i spørreskjemaet, og den omfatter utsagn om lavere skatter, økt privatisering og mer egenbetaling. Dernest laget vi en **velferdsstats-indeks** som foruten påstandene om likebehandling og velferd innholdt positive utsagn om skatteøkning og ønske om offentlig fornyelse fremfor privatisering jfr. påstand C i spørsmål 8, påstand B i spørsmål 11, og påstand C og F i spørsmål 13.

Mønsteret i svarfordelingen for indeksene om privatisering og velferdsstat er det samme som for de sammensatte målene i kapittel 3. Men siden hver av indeksene her inneholder fire påstander, skjerpes kravene til å gi uttrykk for konsistente holdninger til henholdsvis offentlige eller private løsninger. Sannsynligheten for å være enig eller uenig i **alle** påstander reduseres jo flere variable som inngår i indeksen. Det fører til at flertallet faller i både-og-gruppen på begge indeksene. Men det er likevel klare forskjeller å spore mellom ulike parti-grupperinger.

Tabell 9.7 Privatiseringsindeks, holdning etter parti. Prosent

	Enig	Både-og	Uenig	Sum
Høyrepartier	31	66	3	100 (325)
Mellompartier	15	69	16	100 (126)
Sosialistpartier	7	61	32	100 (288)

Som det fremgår av tabell 9.7 og 9.8 slår høyre/venstre-dimensjonen klart ut etter velkjente skillelinjer. Sosialistiske velgere slutter opp om

velferdsstaten og det offentlige, de privatiseringsvennlige finnes på høyresiden. Hver tredje Høyre/FrP-velger er enig i alle fire påstander i privatiseringsindeksen, dvs. de ønsker lavere skatter, mer privatisering og økt bruk av egenbetaling, mens like mange er uenige blant sosialistvelgerne. Blant disse er imidlertid 2 av 5 enige i alle fire påstander i velferdsstatsindeksen, dvs. de mener det offentlige tjenestetilbudet er helt nødvendig for å sikre likebehandling og velferd, de er villige til øke skattene for å bygge ut dette tilbudet ytterligere, og de vil satse på effektivisering av offentlig sektor fremfor privatisering. Bare hver tiende Høyre/FrP-velger er enig i alle disse påstandene.

Tabell 9.8 Velferdsstatsindeks, holdning etter parti. Prosent

	Enig	Både-og	Uenig	Sum	
Høyrepartier	10	74	16	100	(317)
Mellompartier	27	68	5	100	(128)
Sosialistpartier	41	55	4	100	(303)

Svarfordelingen etter fagorganisering, inntekt og sektor inneholder heller ingen overraskelser, men forskjellene er mindre her enn det vi finner mellom ulike velgergrupper. Holdningsmønsteret er altså relativt klart: Offentlig sektor og velferdsstaten har sine beste støttespillere blant sosialistiske velgere, LO-medlemmer, personer i lavere og midlere inntektssjikt og blant dem som selv er sysselsatt i sektoren. Tilsvarende er kritikerne å finne på den politiske høyreside, blant uorganiserte, høyinntektstakere og ansatte i privat sektor. Skillene går altså både langs politisk ideologi og materielle interesser.

Oppsummering

Resultatene viser at flertallet synes egenandelene på de fleste områder er passe som de er i dag. På alle områder unntatt kultur er det flere som vil ha mindre egenandeler enn som vil øke brukerbetalingen. Eldreomsorg står i særklasse i det et klart flertall vil ha mindre eller ingen egenbetaling for denne tjenesten. Det kan bli politikernes hodepine med tanke på den demografiske utvikling som ligger foran oss. Men i det store og hele ser det ut til at folk har avfunnet seg med brukerbetaling som et supplement til offentlig finansiert tjenesteyting.

Holdningene til egenbetaling er i første rekke betinget av folks inntekter og ideologisk tilhørighet. Betalingsvilje går sammen med betalings-evne. De som tjener best, er også mest positive til økt brukerbetaling. Ved å bruke sin kjøpekraft, kan de velbemidlede lettere skaffe seg tjenester det er knapphet på. Høyresidens velgere er også mer positive til egenandeler enn sentrumsvelgerne og sosialistiske velgere. Forskjellene er mest markerte for helse. Hver femte Høyre/FrP-velger mener egenbetaling kan brukes i større grad enn i dag. Men også på høyresiden vil flertallet bevare egenandelene som i dag eller betale mindre for helsetjenestene.

Tre av fire mener at økte egenandeler vil slå sosialt skjevt ut. Halvparten foretrekker allikevel egenbetaling fremfor skatter for å få bedre offentlige tjenester, og like mange mener det er rimelig at brukerne betaler mer for de offentlige tjenestene enn de gjør i dag. Flertallet av de spurte er imidlertid mer usikre i disse spørsmålene. De som tjener dårligst eller stemmer sosialistisk slutter sterkest opp om påstanden om at økte egenandeler vil gi urimelige fordelingsvirkninger. Høyresidens velgere eller folk med høye inntekter er mindre bekymret for de sosiale virkningene av økt brukerbetaling. Men også blant disse er flertallet helt eller mest enig i at økte egenandeler vil slå sosialt skjevt ut.

Kapittel 10 Strategiske utfordringer

Denne rapporten føyer seg inn i rekken av undersøkelser som viser at de tradisjonelle velferdsordningene har stor oppslutning i Norge. Resultatene tyder ikke på noen utbredt skattetrethet, og det er like mange som vil satse på å fornye offentlig sektor som vil privatisere det offentlige tjenestetilbudet. Velferdstjenester som eldreomsorg og helse vil folk skjerme, mens de er mer åpne for å privatisere tekniske tjenester som renovasjon og veibygging. Barnepass står også utsatt til. Flertallet vil heller ikke ha mer brukerbetaling, og tre av fire mener at økte egenandeler for offentlige tjenester vil slå sosialt skjevt ut. Samlet sett ser det altså ut til at likhetsideologien står ganske sterkt i befolkningen.

Men om velferdsordningene er populære, kan en ikke si det samme om den offentlige forvaltningen. Byråkratikritikken er utbredt. Offentlig sektor kritiseres for treghet, sløseri og manglende innsats. Så godt som alle mener at skattepengene bør brukes på andre måter enn i dag. Siden de fortsatt vil prioritere de utgiftstunge velferdsområdene, kan det bare bety at det er hvordan pengene brukes man er kritiske til og ikke hvor de brukes. Noen områder er imidlertid mer utsatte enn andre. Svært mange vil kutte ned på selektive ytelser som jordbruksstøtte og industrisubsidier. Forsvaret står mest utsatt til. Men her er det trolig forventninger om store effektivitetsgevinster snarere enn manglende forsvarsvilje som kommer til uttrykk.

Resultatene viser at holdningene til offentlig sektor og privatisering er splittet etter ideologisk tilknytning, materielle interesser og livsfase. Sosialistiske velgere, medlemmer av LO, folk med lavere og midlere inntekter og utdanning og offentlig ansatte er mest positive til offentlige løsninger. De som stemmer Høyre og Fremskrittspartiet, som tjener godt, arbeider i privat sektor eller er uorganiserte, er mer åpne

for privatisering. Folks prioriteringer varierer også etter alder og livssituasjon. Man støtter primært de tiltak som gir en gevinn.

Samfunnsstruktur og preferansestruktur

Vi innleder denne rapporten med å peke på samfunnsmessige endringer som kan føre til at det blir behov for nye måter å løse oppgavene. Offentlig sektor overbelastes og presser mellom økte behov og stramme budsjetter. Fornyelse og omstilling vil derfor bli stadig viktigere, både for å bedre ressursutnyttelsen og for å imøtekomme skiftende behov. Flere eldre, økt kvinnelig sysselsetting og familier med økt kjøpekraft skaper økte behov for så vel offentlige som private tjenester. Tjenester som det offentlige ikke kan tilby, eller som ikke er tilfredstillende, vil bli etterspurt i markedet. Og en kjøpesterk og velutdannet middelklasse vil stille store krav til de tjenestene de etterspør.

1980-tallet fremstår også som høyrebølgens tiår. I dette tiåret fikk nyliberale idéer om deregulering og privatisering fotfeste i flere land, også i Norge. Idéene er imidlertid i liten grad omsatt i praksis. Vår undersøkelse viser at også flertallet av befolkningen fortsatt mener at sentrale velferdstjenester skal være skattefinansierte og i offentlig regi. Vi finner ikke noe massivt krav om privatisering. Velferdsstaten har stor oppslutning i Norge, men det offentlige apparatet har det ikke. Misnøyen er utbredt og problemene med ressursutnyttelse og produktivitetsutvikling er godt dokumenterte. Den viktigste høyrekritikken er således byråkratikritikken, og den har oppslutning langt inn på venstresiden. Spørsmålet er hvordan man kan komme problemene til livs. Er privatisering veien å gå for å løse problemer med effektivitet, fordeling og brukerstyring? Eller kan fornyelse av offentlig sektor løse problemet med velferdsstatens forvaltning?

Privatisering

Effektivitetsproblemene i offentlig sektor kan synes store, men en privatiseringsløsning med offentlig nedbygging, deregulering og økt markedsdisiplin er heller ikke uproblematisk. Offentlig tjenesteyting er ofte et svar på markedssvikt. En rekke velferdsgoder som helse- og omsorgstjenester og utdanning er offentlige fordi de ikke er lønnsomme å produsere i et marked. I Oslo kan det være marked for Ringsenteret og for Oslo Akutten, men neppe i små lokalsamfunn på Vestlandet og i Finnmark. Offentlige tjenester må ikke bare være til stede, men også på stedet. De må være tilgjengelige innen rimelige geografiske avstander. Privat lønnsom drift vil derfor være vanskelig på en rekke områder i et spredtbygde land som Norge med små lokalsamfunn. Mer enn 300 norske kommuner har færre enn 7 tusen innbyggere, og bare ca. 30 har over 20 tusen innbyggere (Hansen, 1988).

Men det er heller ikke gitt at alt som i dag er et offentlig ansvar skal være det for all fremtid. På enkelte områder og for visse tjenester kan en tenke seg alternative løsninger, eller blandingsløsninger i offentlig-/privat regi. Det kan særlig være aktuelt innenfor lettere omsorgsoppgaver og for ulike forsyningsfunksjoner. En kan nok i årene fremover bli nødt til å prioritere strengere mellom offentlige "kjerneområder" og ytelser og tjenester i randsonen av det offentlige ansvarsområdet. For sentrale velferdsområder er det imidlertid vanskelig å se alternativer til det offentlige. For øvrig må spørsmål om hvordan vi skal organisere og betale vår velferd være en del av en løpende politisk samfunnsdebatt.

Privatisering foreslås gjerne fordi en mener effektiviteten vil bedres ved økt kundekontroll og skjerpet konkurranse. Men privatisering betyr ikke alltid økt konkurranse. På flere områder vil det å privatisere bare føre til at man erstatter et offentlig monopol med en eneherker på tilbudssiden. Dermed faller det viktigste fortrinnet for privat drift bort. Da kan direkte politisk kontroll med en offentlig virksomhet være å foretrekke fremfor regulering av private monopoler. For med privati-

sering følger regulering. I følge A. Sandmo kan offentlig konkurranse, økt bruk av målstyring og budsjettreformer i offentlig virksomhet ofte være vel så effektive måter å oppnå en bedre ressursforvaltning som privatisering (Dagens Næringsliv 11.4.89).

Privatisering kan også ha negative fordelingsvirkninger og uheldige sideeffekter. Private pensjoner og økt brukerbetaling kan redusere de offentlige utgiftene, men kan samtidig bidra til å svekke velferdsstatens materielle grunnlag og legitimitet. I Norge har f.eks. folketrygden og helsevesenet stor oppslutning fordi ordningene omfatter alle, og fordi de kombinerer solidaritet og egeninteresse. Privatisering av disse tjenestene kan ramme sosialt ulikt og føre til en oppsplitting av interessene rundt ulike velferdsstatlige tiltak. Resultatet kan bli at det utvikler seg en velferdsstatens teigdeling, hvor ulike grupper søker å beskytte egne interesser på bekostning av andres. Gode intensjoner kan dermed få dårlige virkninger fordi sumeffekten av en slik interessefragmentering kan bli redusert oppslutning om den norske velferdsstaten.

Brukerinnflytelse som i et marked utøves ved at man unnlater å kjøpe et produkt eller finner en ny selger, vil også passe dårlig for mange av velferdsytelsene. Ofte vil det ikke være noe marked for ytelsene, og folk har manglende informasjon om alternative tjenester. Dermed vil ulikhet i kjøpekraft kunne gi sosialt uakseptable fordelingsvirkninger. Ulikheter kan dels rettes opp gjennom støtteordninger, tak på utgifter o.l., men resultatet kan bli økte administrasjonskostnader og mer byråkrati. På enkelte områder kan nok brukerne vise sin misnøye ved å la være å bruke en tjeneste (brukerinnflytelse utøves gjennom markedssignaler for deler av Televerket og Postverket samt enkelte undervisningsinstitusjoner også i dag). Men for viktige velferdsområder mangler de fleste betingelser for markedsregulering både på tilbuds- og etterspørselssiden.

Fornyelse

Offentlig sektor står ved et veiskille. Frem til de seneste årene har fornyelse av det offentlige tjenestetilbudet vært ensbetydende med offentlig ekspansjon. Etterkrigstiden er preget av en offentlig revolusjon, og det offentlige legger i dag beslag på store ressurser i form av penger og arbeidskraft. Stagnerende vekst og strammere økonomiske rammer har imidlertid økt kravene til offentlig ressursforvaltning. Fra å fornye seg gjennom ekspansjon, må offentlig sektor i årene som kommer i større grad fornye seg gjennom omprøving.

Det antas å være et betydelig potensiale for produktivitet utvikling og økt effektivitet i offentlig sektor, og programmer for fornyelse og modernisering har vært presentert i alle nordiske land. Programmene inneholder i hovedsak reformforslag på det praktiske planet - hvilke endringer må foretas for å få en velfungerende offentlig sektor med høy effektivitet og produktivitetvekst, med god service og valgfrihet for den enkelte bruker. Spørsmålene som stilles er gjerne følgende:

- * Bruker vi ressursene på riktig måte?
- * Har vi en hensiktsmessig organisasjon?
- * Tar vi i bruk riktige midler og metoder?
- * Finnes det alternative løsninger?

Svarene som gis er vanligvis regelforenkling, budsjettreformer, målstyring og rammestyring, personal- og ledelsestiltak, delegering, økt brukerinnflytelse og samarbeid med frivillige organisasjoner.

Betydningen av de politiske beslutningers konstruksjon for den offentlige sektorens utvikling er i liten grad berørt i de ulike program og forslag til nye styringsformer i offentlig sektor. Det er primært "tekniske" og ikke politiske spørsmål som står på dagsorden. Men skal en ta opp fornyelsesdebatten i sin fulle bredde, kommer en ikke utenom de politiske og institusjonelle betingelsene for reformene (Olsen, 1988). En må se nærmere på politikken virkemåte, på byråkraters egeninte-

resse og profesjonenes rolle, og på hvordan organisasjoner påvirker politiske beslutninger gjennom ulike ordninger for interesserepresentasjon. Systemendringer vil være viktige i debatten om effektivitets- og produktivetsproblemer i offentlig sektor.

Legitimitet

En vel fungerende velferdsstat forutsetter en høy grad av konsensus mellom styrende og styrte. Det må være bred oppslutning om sentrale velferdsordninger og tilstrekkelig tillit til myndighetene. Den norske velferdsstaten har sin styrke i at store lag av folket ser sine interesser tjent med den. Men tilliten til offentlige myndigheter er ikke stor. Det kan svekke legitimiteten til de offentlige beslutningene på lengre sikt. Misnøye med offentlig sektor vil ikke bare forsterke kravet om fornyelse av det offentlige, det vil også øke presset for privatisering. Johan P. Olsen sier slik:

Dersom offentlige tjenester ikke har tilfredsstillende kvalitet - enten fordi de ansatte ikke gjør en god nok jobb, fordi styrings- og organisasjonsformene virker hemmende, eller fordi det satses for lite ressurser på et område - kan det vokse frem koalisjoner av profesjoner med ledig kapasitet og betalingsvillige klienter. Tendensen er klart i helsesektoren, men andre sektorer som utdannelsesektoren, kan følge etter. En slik utvikling, hvor den offentlige sektor kan bli tappet for mange av sine beste folk, vil representere en større utfordring for den nordiske velferdsstaten enn eksplisitte regjeringsbeslutninger om privatisering og nedbygging. Dette vil være tilfelle blant annet fordi skatteviljen og oppslutningen om fellesordningene vil bli redusert etter hvert som ressurssterke grupper satser på private løsninger (Olsen, 1988: 116).

Privatisering reiser spørsmål om velferdsstatens grenser, organisering og interessegrunnlag. Problemene er mange, utfordringene store og fremtidsveiene usikre. Støtter vi oss til tesen om en tvetydig utvikling, kan vi forvente tendenser både til offentlig fornyelse og økt privatisering. Vi kan også vente en vekst av ulike ordninger i grenseflaten

mellom offentlig og privat sektor, særlig i forbindelse med hverdagslivets organisering. Her kan det vokse frem ulike blandingsløsninger, samarbeid mellom offentlige myndigheter og private entreprenører, samvirkemodeller o.l.

For arbeiderbevegelsen, som både av økonomiske og ideologiske grunner argumenterer for en sterk offentlig sektor og et høyt fellesforbruk, representerer kritikken av det offentlige et særskilt dilemma og en stor utfordring. Dilemmaet består i å omprøve etablerte tiltak og skille ut hva som er offentlige kjerneområder og hva som tilligger randsonen. Utfordringen består i å skape en offentlig sektor som er fleksibel og utnytter ressursene best mulig, samt å "markedsføre" offentlig sektor på en effektiv måte. Folks holdninger til det offentlige er ikke bare et spørsmål om hvordan offentlig sektor faktisk virker, men like mye et spørsmål om hvordan folk tror den virker. Utfordringene kan ikke møtes bare gjennom forsvar for etablerte institusjoner. Problemet med å rekonstruere velferdsstaten blir også langt på vei et ideologisk problem. En kan bli nødt til å kaste om på gamle holdninger og til å vise utroskap mot midlene for å være trofast mot målene.

Noter

Kapittel 2

1. Uttrykt av sosialminister Tove Strand Gerhardsen i kronikk i Dagbladet 2. februar 1989.

2. Fremstillingen her bygger i hovedsak på følgende kilder:

- NOU 1988:21 Norsk økonomi i forandring. Kap. 8: " Den offentlige sektoren".
- The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government (1985), OECD Economic Studies no. 4, Paris.
- Alt, J.E. & K.A. Chrystal (1983), Political Economics, Kap. 8: "Theoretical Approaches to the Public Sector", Sussex.
- Nordisk tidsskrift för politisk ekonomi (1986), Den offentlige sektor i Norden, nr. 16, Stockholm.

3. Se St. meld. nr. 12 Om folketrygdens økonomi og pensjonssystem, s. 18.

4. Se Verdens Gang og Arbeiderbladet 3.3.89

5. Undersøkelser har vist at "hele befolkningen" ikke er utsatt for truselen om arbeidsløshet selv om den generelle arbeidsløsheten er økende. I Danmark er det bare vel 20% av arbeidsstyrken som i løpet av de siste 15 år har opplevd arbeidsløshet én eller flere ganger, mens de resterende 80% aldri har vært berørt av denne skjebnen. Tilsvarende gjelder trolig også for bruken av sosialstøtte; selv om bruken av sosialstøtte har vokst sterkt i Norge de siste år, slik at det til enhver tid er f.eks. 10% av befolkningen som får utbetalt sosialstøtte i én eller annen form, er det likevel ikke slik at alle får den erfaringen én eller annen gang i livet. Tvert om er det trolig slik at det er en relativt liten andel av befolkningen som én eller annen gang er eller kommer til å bli henvist til slik støtte.

6. Vi må imidlertid bemerke at verken livsfase- eller generasjonsforklaringen kan bekreftes eller avkreftes gjennom våre data. Til det ville man trenge tidsseriedata, opplysninger om personene gjennom livsløpet. De følgende tanker skal derfor bare oppfattes som hypoteser.

Kapittel 3

1. Forslag om inntektsprøving av særtillegg og forsørgingstillegg finnes i utredningen om Trygdefinansiering NOU 1984:10 og er opprettholdt i noe endret form i regjeringens trygdemelding St.meld nr. 12 (1988-89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem.

2. Nasjonalbudsjettet 1989, fig. 2.4, side 91 viser klart hvordan fordelingen av rentefradraget stiger med inntekt.

3. Omtalt i diverse artikler i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 2 1986.

4. En undersøkelse utført av Statens institutt for forbruksforskning viser at bare én av hundre nordmenn har meget god tillit til statlige myndigheter. 14 prosent har god tillit, 40 prosent middels og 27 prosent har dårlig tillit til statlige myndigheter (offentliggjort i Dagens Næringsliv 6.12.88).

5.

Tabell: Rotert (varimax) faktormatrise for var49-var55

Faktorladninger		
Variabel	Faktor 1	Faktor 2
Var49	-.34253	.40825
Var50	.76463	.02743
Var51	-.09973	.84542
Var52	.76377	.18473
Var53	.79054	.17286
Var54	-.10079	.83612
Var55	.30372	-.19456

Eigenvalue	2.52	1.28
"Forklart varians"	35.8%	18.2%

Av tabellen ser vi at den første faktoren utgjør et samlet uttrykk for påstandene som inngår i effektivitetsindeksen, og at den fanger inn 35,8 prosent av variansen i materialet. Faktor 2 viser at påstandene i likhetsindeksen også kan forstås å uttrykke samme grunnleggende holdning til likhet, og at den "forklarer" 18,2 prosent av variansen i materialet.

Faktoranalysen viser også at de enkelte påstandene om effektivitet og likhet er tilstrekkelig høyt korrelerte til at vi kan slå dem sammen til mer sammensatte mål for felles underliggende holdninger. Ved å la de enkelte påstandene inngå som indikatorer i en ny variabel, får vi dermed et mer sammensatt mål for de egenskapene vi ønsker å avdekke.

Svarfordelingen på indeksene er satt opp på følgende måte: Svarkategoriene er redusert fra fem til to verdier ved at helt og mest enig og helt og mest uenig er slått sammen til enig eller uenig. Vet ikke-gruppen er tatt ut. Deretter har alle som har svart enig eller uenig på samtlige påstander som inngår i indeksene, fått verdien enig eller uenig. De som ikke har konsistent svargiving, dvs. de som har svart enig på noen og uenig på andre påstander, er plassert i både-og-gruppen.

6. Se G. Hernes og K. Knudsen "Over grensen" i Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1 1989, om bruk av faktoranalyse.

Kapittel 4

1. Ved kontroll viser seg at 70% av dem som sier seg helt eller mest enig i påstanden om skattereduksjon "svarer konsistent" i den forstand at de også er helt eller mest uenige i påstanden om økte skatter.

2.

MCA-analyse med holdning til skattelette som uavhengig variabel, jfr. påstand A i tabell 4.1, (N = 750).

	Eta	Beta
Alder	(.11)	(.11)
Utdannelse	(.11)	(.10)
Inntekt	.05	.10
Fagorganisering	.19	.12
Partipreferanse	.29	.27
"Forklart varians" (R)		.13

MCA-analyse med holdning til skatteøkning som uavhengig variabel, jfr. påstand C i tabell 4.1, (N = 750).

	Eta	Beta
Alder	(.08)	(.10)
Inntekt	.12	.16
Fagorganisering	.06	.10
Partipreferanse	.27	.31
"Forklart varians" (R)		.12

Kapittel 5

1. Områdene er rangert etter svarprosent, men var ordnet alfabetisk i spørreskjemaet. Spørsmålet er identisk med en FAFO-undersøkelse fra 1984: T. Colbjørnsen, A. Fennefoss & G. Hernes, "Så samles vi på valen...?" (1985), bortsett fra at vi har inkludert alderspensjon som nytt område. Men undersøkelsene bør være godt sammenlignbare.

Spørsmålet om prioritering av områder er ordnet slik at hver av de intervjuede skal angi tre områder i rangert rekkefølge: Det viktigste, det nest viktigste og det tredje viktigste for henholdsvis økning og kutting av bevilgningene. Tabell 5.1 viser førstevalgene for øke- eller kutteområder og tabell 5.2 hvordan alle tre valgene samlet slår ut. Det sammenlagte målet summerer seg derfor opp til 300%, og ikke til 100%.

2. Der hvor prosentandelen er under én prosent, har vi angitt dette med to prikker, til forskjell fra 0.
3. Se f.eks. St.meld. nr. 54 (1987-88) Hovedretningslinjer for Forvarets virksomhet i tiden 1989-93, kap. 7 og oppslag i Dagbladet 1.4.89 om innkjøpsordningen i Forsvaret.
4. NOU 1987: 9A Arbeidstidsreformer, kap. 11. I Arbeidstidsundersøkelsen fant man at livsfase (alder, omsorgsforpliktelser, til dels kjønn) hadde større forklaringskraft for holdning til arbeidstidsreformer enn utdanning, yrke og arbeidsforhold.
5. I undersøkelsen "Tidens krav. Holdninger til arbeidstidsforkortelser" av T. Colbjørnsen og G. Hernes, publisert i NOU 1987: 9B (Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning) diskuteres den samme problemstillingen i forhold til synet på arbeidstidsforkortelser: Er det de nære interesser for å bedre egne levekår eller - i tillegg til eventuell egen nytte - andres behov som styrer holdninger til ulike velferdsferdsordninger? I undersøkelsen konkluderes det med at alder og nære interesser er en viktig forklaringsvariabel, men at også kjønn og partipolitisk tilhørighet spiller inn.

Kapittel 6

1. I en undersøkelse av Einar Øverbye (INAS-notat 89:3) svarer et flertall (57%) at det er meget eller ganske sannsynlig at folketrygden vil klare å innfri sine pensjonsløfter i fremtiden. Mellom 30 og 40 prosent tviler på at folketrygden vil innfri sine forpliktelser.
2. For en industriarbeider som i 1987 tjente 145 000 kroner vil folketrygdens alderspensjon som andel av sluttlønn utgjøre ca. 57 prosent, mens det for en direktør med en inntekt på ca. 359 000 (tilsvarende 12 G) vil utgjøre ca. 39 prosent. Kompensasjonsnivået etter skatt vil for en industriarbeider utgjøre ca. 66 prosent av sluttlønn (Hippe og Pedersen, 1988: 136-37).
3. Dette samsvarer med undersøkelser av Einar Øverbye, jfr. INAS-notat 89:3 "Stoler folk på folketrygden".
4. At høytlønnede er minst fornøyde virker naturlig siden de får minst igjen i forhold til det de betaler inn. En ytterligere innstramming foreslås i sosialkomiteens innstilling til folketrygdmeldingen. Flertallet går inn for å senke "taket" for opptjening av pensjonspoeng til 6 G. Inntekter mellom 6 og 12 G skal gi bare 15% kompensasjon.
5. Sosialminister Tove Strand Gerhardsen har i en kronikk i Dagbladet gitt uttrykk for at folketrygden fortsatt skal være bærebjelken i pensjonssystemet, og at folk skal kunne stole på folketrygden (Dagbladet 2.2.89) Men det finnes flere vakre ord enn konkrete løfter. Den nylig fremlagte Trygdemeldingen gir f.eks. ikke noe entydig svar på hvordan finansieringsproblemene skal løses i form av finansieringsplaner, regelverkendringer e.l.

Kapittel 7

1. Vi kan utføre en konsistenstest ved å kjøre påstandene om privatisering og effektivisering mot hverandre. Ved en slik kontroll viser det seg at 9 av 10 av dem som er helt eller mest enige i påstanden om effektivisering, også er helt eller mest uenige i påstanden om privatisering. Tilsvarende finner vi at to tredjedeler av dem som er for privatisering, er mot effektivisering. Effektiviseringstilhengerne synes altså å være mer konsistente enn privatiseringstilhengerne, men svarkategoriene er ikke helt gjensidig utelukkende.

2. Ved multivariat analyse fremgår det at partipreferanse er den av de uavhengige variablene som har klart størst statistisk effekt både for holdning til privatisering og effektivisering. Den sterke bivariate effekten av fagorganisering halveres ved kontroll for de andre variablene, mens effekten av sektor holder seg noe bedre. Den bivariate effekten av inntekt reduseres kraftig og den direkte effekten som gjenstår er svært liten. Det viser at spørsmål om privatisering og effektivisering først og fremst er ideologisk betinget, men at sektorinteresser også har en viss betydning.

MCA-analyse med holdning til privatisering som uavhengig variabel, jfr. påstand A i tabell 7.1, (N = 500).

	Eta	Beta
Inntekt	.21	.07
Fagorganisering	.32	.15
Sektor	.29	.19
Partipreferanse	.48	.39
"Forklart varians" (R)		.30

MCA-analyse med holdning til effektivisering som uavhengig variabel, jfr. påstand B i tabell 7.1, (N = 500).

	Eta	Beta
Inntekt	.14	.06
Fagorganisering	.30	.14
Sektor	.32	.24
Partipreferanse	.38	.31
"Forklart varians" (R)		.24

Kapittel 8

1. Regjeringen har selv gitt grønt lys for privat barnetilsyn for å supplere det offentlige tilbudet og øke kapasiteten.

Deler av innholdet fra den upubliserte SAMAK-rapporten om Fornøyelse av den offentlige sektor er referert i "Dagens Nyheter" 6. og 7.2.1989 samt "Aftenposten" 7.2.1989. Her går det frem at tilsyn for barn er et område som kan egne seg for privatisering.

Landstyret innenfor Norsk Tjenestemannslag (NTL) har også vedtatt et forslag om å sette i gang barnehager hvor minst halvparten av plassene forbeholdes LO-medlemmer (NTL-bladet 3.1989).

2. Ved multivariat analyse fremgår det at partipreferanse er den av de uavhengige variablene som har klart størst statistisk effekt for holdning til privatisering av helse. Den bivarierte effekten av fagorganisering reduseres kraftig, og effekten av sektor og inntekt halveres ved kontroll for de andre variablene. Effekten av alder opprettholdes. Partitilknytning forklarer imidlertid det meste av variasjonen. Det viser at spørsmål om privatisering i første rekke er ideologisk betinget, men at alder heller ikke er uvesentlig.

MCA-analyse med holdning til privatisering av helse som uavhengig variabel, jfr. påstand B i spørsmål 12 i spørreskjema. (N = 516).

	Eta	Beta
Alder	.13	.13
Sektor	.15	.07
Inntekt	.15	.08
Fagorganisering	.21	.08
Partipreferanse	.40	.36
"Forklart varians" (R)		.20

Kapittel 9

1. Se Dagens Næringsliv 16.1.89. Det kan knapt være noen økonomisk bragd å skape et overskudd av en tjeneste som er uten konkurranse og som befolkningen ikke kan unndra seg.

2. Spørsmålsformuleringen forutsetter på sett og vis at de intervjuede faktisk har kunnskap om på hvilke områder og i hvilken utstrekning egenandeler benyttes i dag. Det kan nok være en del som ikke er fullt informert her; det er trolig relativt få som har full kunnskap om dette. På den annen side er også de med manglende informasjon meningsberettigede i den politiske debatten.

3. Ved multivariat analyse fremgår det at inntekt er den av de uavhengige variablene som har klart størst statistisk effekt for om en mener at økt egenbetaling vil gi urimelige fordelingsvirkninger. Den bivariate effekten av de andre variablene halveres ved kontrollen. Det tyder på at spørsmålet om fordelingsvirkninger av økte egenandeler primært er interessebetinget.

MCA-analyse med holdning til fordelingsvirkninger av økte egenandeler som uavhengig variabel, jfr. påstand C i tabell 9.1. (N = 500).

	Eta	Beta
Sektor	.15	.08
Fagorganisering	.21	.10
Utdannelse	.19	.11
Partipreferanse	.23	.13
Inntekt	.29	.20
"Forklart varians" (R ²)		.14

Litteratur

Aftenposten 7.2.89

Aftenposten 5.5.89

Aftenposten 6.5.89

Alt, J.E. & K.A. Chrystal (1983), **Political Economics**, Sussex

Arbeiderbladet 21.11.88

Arbeiderbladet 3.3.89

Arbeiderbladet 11.5.89

Blalock, H.M. (1969), **Social Statistics**, London

Bogen, Hanne (1987), **Barnepass - drøm og virkelighet**, Oslo

Colbjørnsen, T., A. Fennefoss & G. Hernes (1985), **Så samles vi på valen...?**, Oslo

Colbjørnsen, T. & G. Hernes (1987), "Holdninger til arbeidstidsforkortelser", i NOU 1987: 9B Vedlegg til arbeidstidsutvalgets utredning

Dagbladet 2.2.89

Dagbladet 1.4.89

Dagens Nyheter 6. & 7.2.1989

Dagens Næringsliv 6.12.88

Dagens Næringsliv 16.1.89

Dagens Næringsliv 14.4.89

Dølvik, J.E. m.fl. (1988), **Kluss i vekstinga**, Oslo

ESO (1989), **Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner**, ESO-rapport Ds 1989:10, Stockholm

Fennefoss, A. (1988), **Lønnstakerorganisering**, Oslo

Fougstad, C. (1981), "Det Norske Storting, 1833", i F. Hodne, **Norges økonomiske historie 1815-1970**,

Gambetta, D. (1982), **Were they pushed or did they jump?**, Cambridge

Hagen, K. (1988), "Fiansieringsproblemer som privatiseringsargument", i H. Bogen & O. Langeland (red.), **Offentlig eller privat?**, Oslo

- Hansen, T. (1984), "Myter og realiteter om velferdsstaten", **Kontrast** nr. 1
- " - (1988), "Privatisering - økonomiske og tekniske forutsetninger", i H. Bogen & O. Langeland (red.), **Offentlig eller privat**, Oslo
- Hatland, A. (1984), **Folketrygdens framtid**, Oslo
- Hellevik, O. (1977), **Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap**, Oslo
- Hernes, G. & W. Martinussen (1980), **NOU 1980: 7 Demokrati og politiske ressurser**
- Hernes, G. (1984), "Motivering for administrativ utveckling", i I. Palmlund (red.), **Effektiv offentlig sektor?**, Stockholm
- Hernes, G. & K. Knudsen (1989), "Over grensen", i **Tidsskrift for samfunnsforskning**, nr. 1
- Hirschman, A.O. (1970), **Exit, Voice and Loyalty**, London
- " - (1982), **Shifting Involvements**, Oxford
- Hippe, J.M. & A.W. Pedersen (1988), **For lang og tro tjeneste**, Oslo
- Holmqvist, H.F. & L.O. Pettersson (1985), **Svenska folket tycker om offentliga sektorn**.
- Judge, K. & M. Knapp (1985), "Efficiency in the Production of Welfare: The Public and the Private Sectors Compared", i R. Klein & M. O'Higgins (eds.), **The Future of Welfare**, Oxford
- Kielland, E. (1984), "Privatisering av veiarbeid", **Transportøkonomisk Institutt**, Oslo
- " - (1986a), "Privatisering av offentlig virksomhet", **Plan og arbeid** nr. 3
- " - (1986b), "Privatisering - troll med mange hoder", **Tidsskrift for samfunnsforskning** nr. 3
- " - (1986c), "Offentlige arbeidsplasser på anbud? Om privatisering som analytisk og politisk begrep", i S. Kuhnle (red.), **Det politiske samfunn**, Oslo
- Kjellberg, F., K.E. Brofoss, A.K. Ellefsen, T. Saglie (1980), **Forvaltning, byråkrati og den enkelte**, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Knudsen, K. (1987), "Kortere arbeidstid, nedsatt pensjonsalder eller lengre ferie?", i **NOU 1987: 9B Vedlegg til arbeidstidsutvalgets utredning**
- Kolberg, J.E. & P.A. Pettersen (1988), "Folketrygden 1965-86: Støtte til innføring - forsvar mot nedbygging", i A. Hatland (red.), **Erfaringer med folketrygden**, INAS-rapport 88:1
- Kosonen, P. (1987), "From Collectivity to Individualism in the Welfare state?" i **Acta Sociologica**, no. 3/4

Langeland, Ove (1987), *Bruk av barnetilsyn, pleie- og omsorgstjenester i hjemmet og offentlige kontantytelser 1980 og 1983*, FAD, Oslo

Levekårsundersøkelsen 1983

Listhaug, O. (1988), *Bokanmeldelse i Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 6

Martinussen, W. (1984), *Sosiologisk analyse*, Oslo

- " - (1988), *Solidaritetsens grenser*, Oslo

Nordisk tidsskrift för politisk ekonomi (1986), *Den offentlige sektor i Norden*, nr. 16, Stockholm

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (1986) nr. 2

NOU 1984: 10 *Trygdefinansiering*

NOU 1984: 21 A & B *Statlig næringsstøtte til distriktene, med vedlegg*

NOU 1987: 9A *Arbeidstidsreformer*

NOU 1988: 17 *Frivillige organisasjoner*

NOU 1988: 21 *Norsk økonomi i forandring*

NSD Rapport nr. 78 (1988), *De norske valgundersøkelsene 1977, 1981, 1985. Dokumentasjon*.

NTL-bladet nr. 3.1989

OECD (1985), *The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD Economic Studies no. 4, Paris

Olsen, J.P. (1988), *Statsstyre og institusjonsutforming*, Oslo

Pettersen, P.A. (1988), *Velferdsstaten: utbyggingslyst og betalingsvilje*, Høgskolesenteret i Nordland, Bodø

Public Opinion (1989), March/April

Rentoul, J. (1989), *Me and Mine. The Triumph of the New Individualism?*, London

Scenarier 2000

St.meld. nr. 54 (1987-88) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93*

St.meld. nr. 4 (1988-89) *Langtidsprogrammet 1990-93*

St.meld. nr. 12 (1988-89) *Folketrygdens økonomi og pensjonssystem*

Tingsten, H. (1967), *Från ideer till idyll*, Stockholm

Valen, H. (1981), **Valg og politikk**, Oslo

Verdens Gang 3.3.89

Øverbye, E. & A. Hatland (1988), Mer enn nok av trygder?, INAS-notat 88:9, Oslo

Øverbye, E. (1989), Stoler folk på folketrygden?, INAS-notat 89:3, Oslo

Vedlegg 1

Variabelliste - omkoding av bakgrunnsvariable

En rekke av bakgrunnsvariablene er omkodet i dataanalysen. Følgende liste viser hvordan bakgrunnsvariablene er omkodet:

INNTEKT:	Tredelt	Under kr. 120.000 Mellom kr. 120.000 - 219.000 Over kr. 220.000
ALDER:	Tredelt	Under 29 år Mellom 30 - 49 år Over 50 år
UTDANNELSE:	Todelt	Lav: Utdannelse under artium/ videregående skole Høy: Artium/videregående skole eller mer
PARTI- STEMME- GIVNING	Tredelt	Høyrepartier: Høyre, Fremskrittspartiet Mellompartier: KrF, Senterpartiet, Venstre, DLF Sosialistpartier: Arbeiderpartiet, SV, RV, NKP
SEKTOR:	Todelt	Privat: Jordbruk/Skogbruk/ Fiske; Bygg og anlegg og tilknyttede håndverksfag; Industri; Varehandel, hotell/restaurant; Annen privat tjenesteyting Offentlig: Offentlig drevet forskning/undervisning; Offentlig drevet helse- og sosialarbeid; Annen offentlig tjenesteyting

Så har vi noen spørsmål om offentlige tjenester.

8. VIS KORT

Nå følger tre påstander om skatter og offentlige tjenester. Se på denne skalaen og si meg i hvilken grad du er enig i følgende påstander. LES (GRUNDIG)

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke
- Skattene bør bli lavere, selv om det kan bety at tilbudet av offentlige tjenester blir redusert	1	2	3	4	5
- Skattene bør være som nå, men man bør prioritere bruken av skattepengene på en annen måte enn i dag	1	2	3	4	5
- Tilbudet av offentlige tjenester bør bygges ut, selv om det kan bety at det blir nødvendig å øke skattene ...	1	2	3	4	5

9. VIS KORT

På dette kortet er det listet opp en del områder i alfabetisk rekkefølge. Hvilke av disse områdene mener du myndighetene bør bevilge mer penger til hvis skattene ble økt? Les igjennom listen, og angi hvilken du anser som viktigst, nest viktigst og tredje viktigst.

	Viktigst	Nest viktigst	Tredje viktigst
- Alderspensjon	1	1	1
- Arbeidsledighetstrygd	2	2	2
- Barnehager	3	3	3
- Boligfinansiering	4	4	4
- Eldreomsorg	5	5	5
- Forsvaret	6	6	6
- Helsevesenet	7	7	7
- Kultursektoren	8	8	8
- Off. støtte til jordbruket	9	9	9
- Off. støtte til industri	1	1	1
- Samferdsel	2	2	2
- Skole og utdanning	3	3	3
- Syke- og uføretrygd	4	4	4
- Tiltak mot arbeidsledighet	5	5	5
- Utviklingshjelp	6	6	6

10. VIS KORT

Hvis skattene ble redusert, hvilke av de samme områder mener du myndighetene bør bevilge mindre penger til? Les igjennom listen, og angi hvilke områder du anser som viktigst, nest viktigst og tredje viktigst.

	Viktigst	Nest viktigst	Tredje viktigst
- Alderspensjon	1	1	1
- Arbeidsledighetstrygd	2	2	2
- Barnehager	3	3	3
- Boligfinansiering	4	4	4
- Eldreomsorg	5	5	5
- Forsvaret	6	6	6
- Helsevesenet	7	7	7
- Kultursektoren	8	8	8
- Off. støtte til jordbruket	9	9	9
- Off. støtte til industri	1	1	1
- Samferdsel	2	2	2
- Skole og utdanning	3	3	3
- Syke- og uføretrygd	4	4	4
- Tiltak mot arbeidsledighet	5	5	5
- Utviklingshjelp	6	6	6

11. VIS KORT

Hva mener du om de følgende påstandene om offentlig og privat drift? Bruk skalaen og si meg i hvilken grad du er enig i følgende påstander. LES

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke
- En rekke tjenester som idag er offentlige, bør i større grad overføres til private virksomheter	1	2	3	4	5
- Det er bedre å effektivisere offentlig forvaltning enn å overlate oppgaver til private virksomheter	1	2	3	4	5
- Det gjør liten forskjell om en virksomhet er i offentlig eller privat regi	1	2	3	4	5

12. VIS KORT

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 hvert av de følgende samfunnsområder egner seg for en større grad av slik privatisering enn idag? LES

SVAR AVMERKES I MATRISEN I NESTE KOLONNE

	Egner seg meget godt	Egner seg ganske godt	Egner seg mindre godt	Egner seg ikke
--	----------------------	-----------------------	-----------------------	----------------

- Pensjoner og trygder (f.eks. privat forsikring)	1	2	3	4
- Hjelsetjenester (f.eks. private sykehus og sykehjem)	1	2	3	4
- Barnepass (f.eks. private barnehager)	1	2	3	4
- Skole og utdanning (f.eks. private skoler)	1	2	3	4
- Eldreomsorg (f.eks. private alders- og sykehjem)	1	2	3	4
- Veibygging	1	2	3	4
- Post og telefon	1	2	3	4
- Brannvesen	1	2	3	4
- Kommunal renovasjon (f.eks. søppeltømming og snørydding)	1	2	3	4

13. VIS KORT

Vi har listet opp en del påstander om offentlige myndigheter. Bruk skalaen og si meg i hvilken grad du er enig i følgende påstander. LES

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke
- Offentlige funksjonærer er som regel mer hjelpsomme enn private funksjonærer	1	2	3	4	5
- Saksbehandlingen i offentlige kontorer går vesentlig langsommere enn i private virksomheter	1	2	3	4	5
- Bare det offentlige kan sikre et likeverdig tilbud hvor alle har samme adgang til viktige tjenester	1	2	3	4	5
- De som jobber på offentlige kontorer er mindre innsatsvillige enn dem som jobber i private virksomheter	1	2	3	4	5
- Det sløses mer med penger og arbeidskraft i offentlig virksomhet enn i privat virksomhet	1	2	3	4	5
- Det offentliges tilbud av tjenester er helt nødvendig for at folk skal kunne opprettholde et rimelig velferdsnivå	1	2	3	4	5
- Det offentlige bør redusere sine utgifter til sosial velferd slik at den enkelte kan beholde en større del av sin inntekt selv	1	2	3	4	5

14. VIS KORT

Offentlige tjenester kan finansieres gjennom skatter eller ved egenbetaling. For en rekke av disse tjenestene må brukerne også i dag betale endel av kostnadene selv, som f.eks. egenandeler ved legebesøk, foreldrebetaling i barnehager, bompenger ved veibygging o.l. Bruk skalaen på dette kortet og angi i hvilken grad du mener at egenbetaling bør brukes på de følgende områder, sammenlignet med dagens situasjon. LES

	Full egenbetaling	I større grad	Som idag	I mindre grad	Ingen egenbetaling
- Helsevesenet (f.eks. egenandeler ved sykehusoppgh.).....	1	2	3	4	5
- Barnepass (f.eks. foreldrebetaling i barnehager)	1	2	3	4	5

MATRISEN FORTSETTER PÅ NESTE SIDE

- Eldreomsorg (f.eks. egenandel /oppholdsutgifter ved syke- og aldershjem)	1	2	3	4	5
- Samferdsel (f.eks. bompenger ved veibygging)	1	2	3	4	5
- Kulturtilbud ...	1	2	3	4	5
- Andre offentlige tjenester (f.eks. gebyrer på pass og førekort) ...	1	2	3	4	5

15. VIS KORT

Hva mener du om følgende påstander om økt bruk av egenbetaling for offentlige tjenester? Jeg leser igjen påstandene, og ber deg ut fra dette kortet angi i hvilken grad du er enig. LES

	Helt enig	Mest enig	Mest uenig	Helt uenig	Vet ikke
- For å få bedre offentlige tjenester, er økt egenbetaling å foretrekke framfor høyere skatter	1	2	3	4	5
- Det er rimelig at de som bruker en offentlig tjeneste i større grad betaler selv for den enn de gjør i dag ..	1	2	3	4	5
- Økt egenbetaling for offentlige tjenester, vil være urimelig fordi enkelte ikke vil ha råd til å betale for dem	1	2	3	4	5

16. Det vil i årene som kommer bli stadig flere eldre og utgiftene til alderspensjoner i folketrygden vil med dagens regler øke sterkt. De økte utgiftene kan finansieres enten gjennom Folketrygden eller ved at den enkelte tar mer ansvar for egen alderdom ved å satse på pensjoner gjennom arbeidsgiver eller private pensjonsforsikringer. Synes du hovedtyngden av finansieringen bør skje gjennom Folketrygden, gjennom egne private ordninger eller synes du begge bør være omtrent like viktige?

- Hovedtyngden på Folketrygden	1
- Hovedtyngden på private ordninger	2
- Begge	3
- Vet ikke	4

17. Mener du eller tror du at den alderspensjonen du får eller vil få gjennom folketrygden vil gi deg en tilstrekkelig inntekt som pensjonist? LES

- Ja	1
- Delvis	2
- Nei	3

18. Tror du at folketrygden vil kunne klare opprettholde dagens nivå på alderspensjonene når antall eldre vil øke kraftig? LES

- Ja	1
- Delvis	2
- Nei	3

19 a Har du pensjon gjennom arbeidsgiver (tjenestepensjon)?

- Ja	1
- Nei	2
- Vet ikke	3

19 b Har du privat pensjonsordning?

- Ja	1
- Nei	2
- Vet ikke	4

--	--	--	--

111. KJØNN Mann 1
Kvinne 2

112. ALDER
Hvor gammel er du? år

113. Er du nå: LES
Gift 1
Samboende 2
Enke/enkemann 3
Skilt/separert 4
Ugift 5

114. Er du selv og/eller din ektefelle hovedforsørger her i husstanden, eller bor du hos dine foreldre eller andre?
Hovedforsørger(e) 1
Bor hos foreldre eller andre 2

115. Er du selv eller din ektefelle foreldre til barn som bor fast her i husstanden?
Ja 1
Nei **GA TIL 117** 2

116. Hvor gamle er barna, begynn med det yngste?

Ar	Yngst	Yngst	Yngst	Yngst	Yngst
0-3	1	1	1	1	1
4-6	2	2	2	2	2
7-9	3	3	3	3	3
10-12	4	4	4	4	4
13-15	5	5	5	5	5
16-17	6	6	6	6	6
18+	7	7	7	7	7

117. Hvor mange personer bor alt i alt i husstanden?
Antall personer:

118. Hva er din høyeste fullførte utdanning? BARE ETT SVAR

- Folkeskole/ungdomskole 1
- Realskole el. ca. 2 års utdanninge utover grunnskolen 2
- Artium el. ca. 2 års utdanninge utover alternativ 2 over 3
- 1 - 2 års utdanninge utover artium eller tilsvarende 4
- Universitet/høyskole el. minst 3 års utdanninge etter artium 5

119. Regner du deg først og fremst som yrkesaktiv heltid, yrkesaktiv deltid, pensjonist, student/skoleelev eller hjemmeværende? BARE ETT SVAR.

- Yrkesaktiv heltid 1
- Yrkesaktiv deltid 2
- Pensjonist **GA TIL** 3
- Student/elev 4
- Hjemmeværende **122** 5

120. HVIS YRKESAKTIV, SPM. 119, SVAR I ELLER 2.
Hva er din stilling, og i hvilken type firma, etat eller virksomhet arbeider du? BARE ETT SVAR.

Stilling: _____
Type firma/etat/virksomhet: _____

121. Hvilken av disse næringene eller bransjene arbeider du i? BARE ETT SVAR.

- Jordbruk/Skogbruk/Fiske 1
- Bygg og anlegg og tilknyttede håndverksfag 2
- Industri 3
- Varehandel, hotell/restaurant 4
- Annen privat tjenesteyting 5
- Offentlig drevet forskning/undervisning 6
- Offentlig drevet helse- og sosialarbeid 6
- Annen offentlig tjenesteyting 8

122. TIL ALLE. BARE ETT SVAR
Er du medlem av: LES

- Fagforening tilknyttet LO 1
- Annen fagforening/yrkesorg. som fører lønnsforhandlinger 2
- Nei, ingen fagforening eller yrkesorganisasjon 3

123. Din personlige bruttoinntekt pr. år, altså før rentefradrag og skatt. Og eventuelt ektefelles/samboers inntekt. HVIS INGEN INNTEKT, SKRIV 0 I RUTENE. HVIS VET IKKE/UBESVART SKRIV VI/UB I RUTENE. ALDRI TOMME RUTER.

Egen tusen kr.
Ektef./Samb. tusen kr.

124. Hvilke av disse avisene og ukebladene leser du jevnlig? LES OPP

- Aftenposten 1 - So og Hør 1
- Arbeiderbladet 2 - NA 2
- Dagbladet 3 - Vi Menn 3
- VG 4 - Det Nye 4
- Største lokalavis 5 - Kvinnen & Klærn. 5
- Nest største lokalavis 6 - Familien 6
- Hjemmet 7 - Motor 7
- Allers 8 - Kapital 8
- Norsk Ukeblad 9 - Økonomisk Rapport9 9
- Det Beste 0 - Farmand 0

125. Hvor mange ettermiddager/kvelder i løpet av en uke, helgen inkludert, er du vanligvis å treffe hjemme?

- Ingen dager 0
- 1 dag 1
- 2 dager 2
- 3 dager 3
- 4 dager 4
- 5 dager 5
- 6 dager 6
- 7 dager 7

126. Er det telefon i husstanden?
- Ja 1
- Nei 2

127. Vi vil gjerne vite om man i denne husstanden eier eller disponerer i bil, mer enn i bil eller om man ikke eier/disponerer bil?

- Eier/disponerer i bil 1
- Eier/disponerer mer enn i bil 2
- Eier/disponerer ikke bil 3

128. VIS KORT.
Hvilke av interessene på kortet vil du si du er spesielt opptatt av sammenlignet med andre personer? (M)

- Kultur (teater, musikk, litteratur etc.) 1
- Politikk/samfunnsliv 2
- Arbeide aktivt i forening/organisasjon 3
- Teknikk og vitenskap 4
- Følge med i sport 5
- Drive idrett/frøne 6
- En el. flere hobbyer/håndarbeid 7
- Friluftsliv, turer, jakt, fiske etc. 8
- Alternativt livsstil (f.eks. helsekost, naturmedisin, meditasjon etc.) 9
- Ingen av delene 0

129. VIS KORT

Hvilket av alternativene på dette kortet passer best med den nytten du mener du har av reklame når du skal kjøpe varer og tjenester?

- Stort sett nyttig 1
- Ofte nyttig 2
- En gang i blant nyttig 3
- Stort sett bortkastet 4

130. Vil du si at du vanligvis pleier å følge godt med i det du ser av annonser, følge med på en del, lese bare av og til eller aldri følge med i annonser?

- Følge godt med 1
- Følge med på en del 2
- Leser bare av og til 3
- Leser aldri annonser 4

TAKK FOR INTERVJUET!

131. Intervjuet gjennomført:

Dag	Dato	
- Mandag	_____	1
- Tirsdag	_____	2
- Onsdag	_____	3
- Torsdag	_____	4
- Fredag	_____	5
- Lørdag	_____	6
- Søndag	_____	7

132. Intervjuets varighet:
Minutter:

133. Intervju-kommune: _____

134. Kommunens (ikke postnummer) SE JOBSKJEMA

135. Intervjuet er gjennomført etter SCAN-FACT's retningslinjer

Intervjuers underskrift (SKRIV TYDELIG)

136. Intervjuers lønnsnr.

For Scan-Fact
Kodet av:
Kontrollert av:

PRIVATISERING eller FORNYELSE?

Offentlig sektor er under sterkt press på grunn av overbelastning og effektivitetskritikk. Privatisering er det sentrale stikkord i denne kritikken. I denne rapporten analyseres holdninger til det offentlige og til privatisering, og følgende spørsmål søkes besvart:

- Hva forklarer skiftende holdninger til offentlige og private driftsformer?
- Hva skal være offentlig ansvar og hva kan overlates til private virksomheter?
- Hvordan skal vi organisere og betale vår velferd?
- Vil privatisering svekke oppslutningen om velferdsstaten?

FAFO-rapport nr. 087
ISBN 82-7422-023-4

