

ARTICLE

Fortsatt elite-støtte til den norske modellen? / Trygve Gulbrandsen

VERSION: POST PRINT/GREEN OPEN ACCESS

**This document is the author's post print (final accepted version). The document is archived in the institutional archive of Institute for Social Research.**

The final publication is available in:

Stat og styring

2017, 27 (4), 38-41 / DOI:



## **Fortsatt elite støtte til den norske modellen?**

Norske eliter støtter i større grad opp omkring den norske modellen i dag enn de gjorde for 15 år siden. De er sluttet mest opp om velferdstjenester som de selv drar nytte av. De har stor tillit til det politiske systemet og til det offentlige byråkratiet i Norge.

Av Trygve Gulbrandsen, Forsker I ved Institutt for samfunnsforskning.

### *Internasjonale kriser*

I løpet av de siste tiårene har vestlige land blitt konfrontert med flere alvorlige utfordringer. Den internasjonale finanskrisen i 2007, som hovedsakelig hadde sin opprinnelse i USA, forårsaket alvorlige problemer i mange land, som økende arbeidsløshet, krympende velferdsbudsjetter og stor nasjonal gjeld.

Mange observatører har klandret nasjonale eliter for å ha latt finanskrisen utfolde seg, eller de har gitt dem direkte ansvar for å ha forårsaket krisen. I flere land har elitene også fått ansvaret for økt ulikhet. Tilliten til de politiske institusjonene har i flere land sunket eller til og med stupt, en indikasjon på en økende avstand mellom eliter og vanlige borgere. I kontrast til dette har Norge og flere av de andre nordiske landene i løpet av det siste tiåret fått stor oppmerksomhet for at de har vært i stand til å avverge flere av de problemene som andre land har slitt med. Norden har maktet å opprettholde et relativt høyt nivå på sysselsetting og velferdsstatlige ytelser. Innbyggerne har fortsatt kunnet nyte godt av universelle og relativt sjenerøse økonomiske ordninger.

I stor grad hviler den norske versjonen av den nordiske velferdsstatsmodellen på en elite-konsensus som er vokst fram fra tidligere klassekompromisser og kompromisser mellom stridende interessegrupper. Både staten og forskjellige folkelige bevegelser, spesielt arbeiderbevegelsen, var viktige parter i disse kompromissene. Kompromissene ble etablert mellom lederne av de forskjellige klasse- og interesseorganisasjonene eller bevegelsene. I denne betydning var disse kompromissene elitekompromisser, i tråd med teoriene til Higley og Burton (2006).

### *Noen hovedspørsmål*

Vil de nasjonale elitekompromisser som ligger til grunn for den norske versjonen av den nordiske modellen kunne bevares i årene framover? Vil eliten fortsette å støtte den sjenerøse velferdsstaten og samarbeidsmodellen i arbeidslivet? Har de utfordringer som også det norske samfunnet har stått overfor i de siste tiårene påvirket elitenes vilje til å støtte den norske modellen? Dette var noen av de sentrale spørsmålene vi stilte i forskningsprosjektet *'Elites and society – changing structures and widened gaps?'* som i årene 2014-2016 fikk økonomisk støtte fra Norges Forskningsråds program FRIHUMSAM. I dette prosjektet var vi også opptatt av å kartlegge elitenes holdning til viktige likestillingsspørsmål, til integrering, og elitenes syn på borgernes politiske kompetanse og interesse.

For å kunne besvare spørsmålene gjennomførte Institutt for samfunnsforskning i samarbeid med Statistisk sentralbyrå i 2015 en større spørreundersøkelse av et utvalg på nær 1400 toppledere i ti ulike sektorer i det norske samfunn – Lederskapsundersøkelsen 2015. I denne undersøkelsen gjentok vi mange av spørsmålene fra Lederskapsundersøkelsen 2000 som var en viktig satsning innenfor den daværende Makt- og demokratiutredningen (Gulbrandsen et al. 2000).

### *Elitenes støtte i 2000*

Lederskapsundersøkelsen 2000 viste at det var en kombinasjon av enighet og uenighet mellom de norske elitegruppene om viktige saker (Gulbrandsen et al. 2002). Elitene oppviste høy grad av tillit til de politiske institusjonene. De ga støtte til lokaldemokratiet og til fortsatte overføringer til distriktene. Det var dessuten en tydelig oppslutning om samarbeidet i arbeidslivet. Det var mer uenighet i synet på statlige inngrep i økonomien og på inntektsutjevning. Et flertall av elitegruppene foretrakk staten som hovedleverandør av velferdstjenester, og de ga en moderat støtte til å fortsette politikken for å minke økonomiske forskjeller. Men både toppene i det private næringslivet og i forsvaret var klart mer forbeholdne overfor en aktiv og omfordelende stat.

### *Endrede holdninger?*

Vi var spesielt interessert i å undersøke om de dramatiske internasjonale hendelsene i det nye årtuset hadde påvirket elitens støtte til den norske modellen. En kunne jo tenke seg at EU-krisen, klimaproblemer og flyktningkrisen hadde ført til at elitene ble i tvil om den nordiske modellens evne til å løse slike problemer. Dessuten var det jo mange både innen næringslivet og i offentlige sektor som på begynnelsen av årtuset hadde blitt begeistret for det som ofte betegnes som ny-liberalistiske ideer. Slike ideer hadde blant annet ført til at flere offentlige tjenester ble privatisert, og til at markedsliknende mekanismer for styring ble introdusert i offentlig sektor. Det var ikke utenkelig at oppslutningen om ny-liberalistisk tankegodt hadde bidratt til å svekke oppslutningen om den norske modellen blant innflytelsesrike eliter.

På den annen side hadde jo det norske samfunn og norsk økonomi klart seg bra gjennom årene med internasjonale kriser. En indikasjon på dette var at disponibel realinntekt for husholdninger i Norge økte markant mellom 2002 og 2015. På en indeks der 2009 = 100, var disponibel realinntekt i 2002 = 80. I 2015 var disponibel realinntekt tilsvarende om lag 123 på indeksen (Statistisk sentralbyrå).

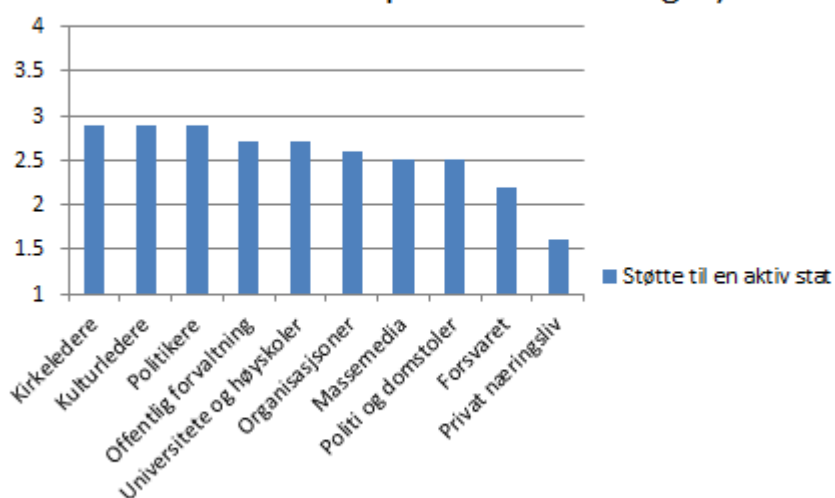
Selvfølgelig var denne heldige utviklingen i norsk økonomi også et resultat av de omfattende oljeinntektene som det norske samfunnet har hatt nytte av. Men den gunstige økonomiske utviklingen var også resultat av fornuftig styring fra myndighetenes side og en nøktern opptreden fra partene i arbeidslivet. Det var derfor like tenkelig at den gunstige utviklingen hadde fått elitene til å slå ring om den norske modellen.

### *Fortsatt støtte til den norske modellen*

Hva fant vi så i vår undersøkelse? Lederskapsundersøkelsen 2015 inneholder en stor mengde data. Her skal jeg nøye meg å gi noen få smakebiter på våre funn. Jeg skal først og fremst fortelle hvordan elitene i Norge i 2015 så på den aktive og omfattende velferdsstaten og sammenligne med elitens oppfatninger i 2000.

Et sentralt stridsspørsmål i norsk politisk historie har vært statens omfang og ansvar. Dette stridsspørsmålet beskrives også ofte som den privat-offentlige dimensjonen i norsk politikk. Figur 1 viser hvordan eliter i ulike sektorer i 2000 så på den norske statens rolle og omfang (Gulbrandsen et al. 2002). Majoriteten av elitegruppene oppviste i 2000 en moderat støtte for en aktiv stat. De samlet seg rundt midtpunktet på skalaen - 2,5.

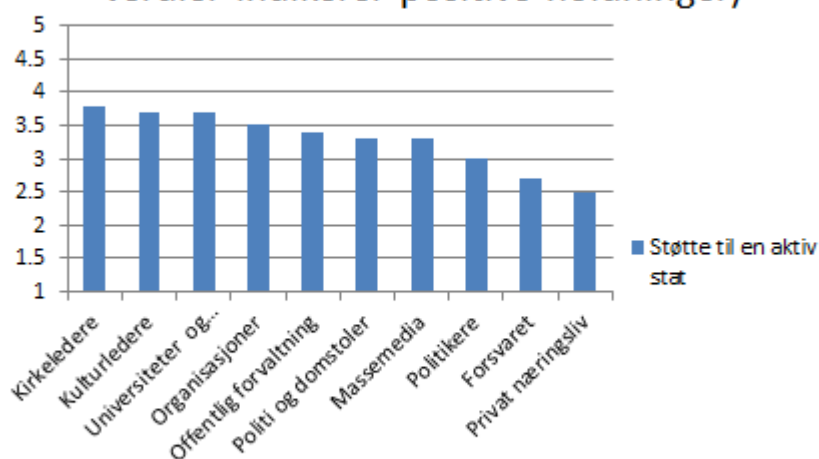
Figur 1. Elite støtte til en aktiv stat 2000 (høye verdier indikerer positive holdninger)



#### To spesielle grupper

Politikere, ledere av institusjoner innen kultursektoren og kirkeledere framsto som de sterkeste tilhengerne av den offentlige sektorens rolle og størrelse. Meningene til politikere var likevel mer variert, i tråd med standpunktene til de enkelte politiske partiene. Som nevnt ovenfor var topplederne i militæret og næringslivseliten i favør av mer privatisering og en begrensning i offentlige velferdsutgifter. En moderat positiv mellomgruppe besto av toppledere i offentlig sektor, toppledere i universiteter og forskningsinstitutter, toppledere i frivillige organisasjoner, i politiet og rettssystemet, og toppledere i massemedia.

Figur 2. Elite støtte til en aktiv stat 2015 (høye verdier indikerer positive holdninger)



Figur 2 viser hvordan de samme sektorelitene så på den aktive velferdsstaten i 2015.

Fordelingen av de ulike elitegrupper i 2015 på akse privat - stat var stort sett den samme som i 2000, som vist i Figur 1. Med andre ord, de fleste norske elitene ga fremdeles (moderat) støtte til den norske velferdsstatsmodellen. Det er to vesentlige endringer. Politikere var mindre entusiastiske i 2015 enn i 2000. Den viktigste årsaken til denne endringen er at sammensetningen av Stortinget ble vesentlig endret som følge av stortingsvalget i 2013. Valget ble vunnet av politiske partier på høyre side av det politiske landskapet, og det brakte inn flere politikere med mer uttalt skepsis til ulike sider av den norske modellen. Den andre forandringen var at medlemmene av næringslivseliten i 2015 rapporterte noe mindre motstand mot den aktive velferdsstaten enn i 2000.

Med andre ord, til tross for at markedsliberalismen har vunnet flere tilhengere i det norske samfunnet, har det vært en bemerkelsesverdig stabilitet i elitenes støtte til den norske modellen.

### *Politikerne*

De to Lederskapsundersøkelsene viste at politikerne både i 2000 og 2015 var ikke uventet mer splittet i deres syn på statens rolle og omfang enn hva som var situasjonen blant de ulike elitegruppene. I begge år var politikerne som tilhørte til Sosialistisk Venstreparti (SV), Senterpartiet (Sp) og Arbeiderpartiet (Ap) klart i favør av en aktiv stat, mens medlemmer av Høyre og Fremskrittspartiet (Frp) viste klar opposisjon til statlig intervensjon og til økonomisk omfordeling. I begge år viser tallene at Høyre og Fremskrittspartier er de mest naturlige allierte for private bedriftsledere i deres motstand mot statsintervensjon og en stor offentlig sektor.

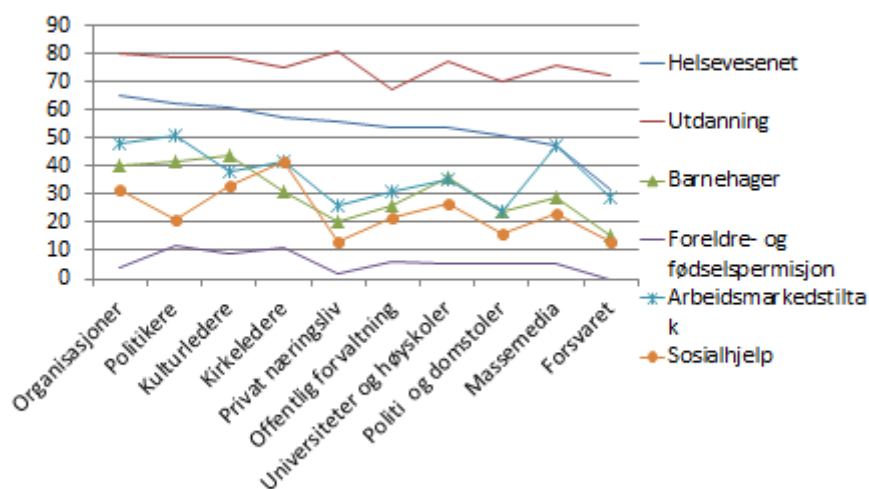
### *Holdninger til velferdsytelser*

En generell godkjenning av velferdsstaten sier lite om elitenes holdninger til de ulike elementene i velferdspolitikken. Den nordiske velferdspolitikken kombinerer universelle ytelser som kommer alle borgerne til gode, inkludert middelklassen, med tjenester som først og fremst skal hjelpe de minst privilegerte delene av befolkningen. I utgangspunktet er det ikke overraskende om elitene støtter velferdspolitikken som de selv drar nytte av, for eksempel utdanning, helse, barnehager og fødselspermisjon. Men strekker deres støtte seg også til tjenester og rettigheter for de som har lite? Har de også solidaritet med svake grupper? (Bay og Pedersen 2015)

Figur 3 presenterer elitenes meninger i 2015 om ulike velferdsprogrammer. Respondentene ble bedt om å angi om de var i favør av å bevilge mer, det samme som i dag eller mindre til tiltak på hvert av de områdene som er nevnt i figuren. De fleste valgte en positiv svarkategori (mer) eller angav at de foretok at utgiftsnivået ble holdt uendret. Tallene gir derfor informasjon om det prosentvise antall innenfor hver elitegruppe som erklærer at de støtter økte offentlige utgifter til de enkelte velferdstiltakene.

Figur 3 viser at det er forskjeller i holdninger avhengig av velferdsprogrammets karakter. For det første støtter de fleste norske eliter større bevilgninger til utdanning og helsevesen. Dette er velferdspolitiske tiltak som også er til fordel for eliten selv. Et oppsiktsvekkende unntak fra dette mønsteret er at militære offiserer gir klart mindre støtte til en styrking av det offentlige helsevesenet enn de andre elitegruppene.

Figur 3. Elitenes syn på offentlige bevilgninger til ulike velferdsprogrammer (prosentandeler i favør av større bevilgninger)



For det andre virker toppledere ikke like interessert i å øke de offentlige bevilgningene til velferdsprogrammer for mindre privilegerte - sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak. Dette resultatet reiser tvil om hvor langt elitens solidaritet med de svakeste i samfunnet strekker seg. Samtidig kom det fram at betydelige mindretall blant elitene likevel er tilhengere av i det minste å holde opp nåværende nivåer på offentlig støtte til svakere grupper. For eksempel var kirkens ledere i større grad for å øke bevilgningene til sosialhjelp enn andre elitegrupper, for eksempel i motsetning til toppledere i næringslivet og høyere offiserer i forsvarset. Over 35 prosent av de høyere militære tjenestemennene ville faktisk heller redusere de offentlige utgiftene til sosialhjelp.

#### *Gode ordninger for toppskiktet*

Disse resultatene bærer bud om at den sterke støtten til velferdsstaten og velferdspolitikken i Norge også kan skyldes at elitene selv har fordeler av de universelle tjenestene. I virkeligheten er offentlige utgifter til utdanning, helse, barnehager og fødselspermisjon godt tilpasset middelklassen og overklassen. De er de største brukerne av offentlig finansiert utdanning, og offentlig støtte til barnehager og fødselspermisjonen er gunstig for middelklassefamilier, hvor begge foreldrene arbeider.

#### *Tillit*

Hva er grunnene til elitens støtte til hovedelementene i den norske modellen? Det er det naturligvis vanskelig å si noe sikkert om. En viktig grunn er nok at mange av elitene slutter opp om de egalitære verdiene som ligger til grunn for velferdsstaten. Like viktig er at norske eliter har stor tillit til de politiske institusjonene, dvs. til stortinget, til regjeringen og det offentlige byråkratiet (Gulbrandsen 2018). Interessant nok har denne tilliten økt siden Lederskapsundersøkelsen 2000. Også borgernes tillit har økt i det samme tidsrommet. Det er antakelig ulike årsaker til denne høye tilliten. La meg likevel spekulere litt om noen mulige forklaringer.

Jeg tror én grunn til tilliten er åpenheten i norsk offentlig forvaltning og styring. Denne åpenheten er garantert gjennom ulike lovbestemmelser. Dessuten har Norge som de andre

nordiske landene etablert en Riksrevisjon som holder øye med om samfunnets ressurser og eiendeler blir brukt og administrert i samsvar med Stortingets vedtak. I tillegg overvåkes politikere og offentlige myndigheter kontinuerlig av våkne massemedier. I løpet av de siste tiårene har det skjedd en økning i antall massemedia, og jakten på nyheter har blitt en 24-timers aktivitet. Denne økningen har betydd et økt press på politikere og toppledere både i offentlig sektor, det private næringslivet og i sivilsamfunnet til å svare for seg og ta hensyn til offentlig kritikk. Dette økte presset kan være plagsomt for de lederne som utsettes for det, men det bidrar utvilsomt til å styrke åpenheten i samfunnet.

Videre tror jeg tilliten bunner i en visshet om at offentlig styring i Norge har høy kvalitet. Byråkratiet i Norge rekrutterer velutdannede ansatte. Disse medarbeiderne læres opp til å respektere tradisjonelle byråkratiske dyder som politisk nøytralitet, legalitet, og konsekvens.

#### *Sosialøkonomenes betydning*

I denne artikkelen har jeg lyst til å framheve en yrkesgruppe som antakelig har betydd mye både for tilliten til de politiske institusjonene og mer generelt for oppslutningen om den norske modellen. Jeg tenker på sosialøkonomene og spesielt deres makroøkonomiske tenkning og forståelse. De har bidratt til økonomisk nøkternhet og edruelighet både i politikken og i nasjonale lønnsforhandlinger. Både "Solidaritetsalternativet", den særnorske modellen for en kontrollert inntektspolitikk, og «Handlingsregelen» for en restriktiv bruk av inntektene fra oljeutvinningen i Nordsjøen er eksempler på institusjoner som springer ut av en makroøkonomisk nøkternhet og som har vært avgjørende for en balansert økonomisk utvikling i Norge. Det er slående at begge disse institusjonene har blitt allment akseptert av de politiske partiene og av partene i arbeidsmarkedet. Man kan også registrere hvor mange politikere som i sin argumentasjon benytter begreper fra økonomenes vokabular, for eksempel begrepet «samfunnsøkonomisk lønnsomhet».

Denne brede aksepten for sosialøkonomenes bidrag er et betydelig vitnesbyrd om deres innflytelse på politisk tenkning i Norge. Økonomer steg opp til elite posisjoner etter andre verdenskrig og har siden konsolidert sin innflytelse både i offentlig sektor og i det norske samfunnet generelt.

#### *Elitene støtter elitestyre*

Nok en grunn til elitenes tillit til de politiske institusjonene og til den norske modellen er antakelig politikernes og embetsverkets vilje og evne til å gripe inn i økonomi og samfunn når det har vært nødvendig. Et illustrativt eksempel på dette er hvordan regjeringen håndterte den store bankkrisen i begynnelsen av 1990-tallet. Regjeringen handlet bestemt og lot selv meget store banker gå konkurs. Isteden overtok staten eierskapet til de involverte bankene.

Et annet eksempel på pragmatisk og effektiv styring er den siste pensjonsreform i Norge. I realiteten innebar den at pensjonisters rettigheter ble svekket. Formålet med reformen var å redusere fremtidige offentlige utgifter til pensjoner i tide før belastningene på offentlige budsjetter ble for store. Pensjonsreformen ble diskutert fortrolig og beslutninger ble tatt innenfor en liten krets av øverste ledere i regjeringen, Arbeiderpartiet og LO ([Grødem og Hippe 2016](#)).

De to foregående eksemplene viser at politiske myndigheter i Norge ikke viker unna for tøffe beslutninger eller bekymrer seg for utilstrekkelig demokratisk deltakelse dersom det anses nødvendig for å møte store utfordringer. Denne viljen til effektivt elite styre kan tenkes å bidra til å styrke den norske modellens evne til å tilpasse seg vesentlige endringer i omgivelsene. Det kan virke som om mange medlemmer av den norske eliten derfor godtar innslag av lukket elite



styre. Med andre ord, de aksepterer at norsk demokrati har betydelige elementer av demokratisk elitisme.

### Referanser

Bay, A.-H. og Pedersen, A.W. (2015), 'En velferdsstat (bare) for middelklassen?' I Ba, A.-H., Hagelund, A. og Hatland, A. (red.) *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm. Akademisk

Grødem, A.S og Hippe, J.M. (2016), 'No fighting in the streets: pension reform and the role of trade unions.' Paper presented at the annual ESPAnet Conference, 1–3. September 2016, University of Rotterdam.

Gulbrandsen, T. (2018), 'Business elite confidence in the political institutions. The case of Norway.' I Engelstad, F., Holst, C. og Aakvaag, G. (red.), *Democracy and Institutional Change – A Nordic Perspective*. Warszawa og Berlin: De Gruyter Open.

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

Higley, J. og Burton, M.G. (2006), *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.