

## Mads L.F. Jakobsen og Rune J. Sørensen

# Er offentligt ansatte (blevet) som de private?<sup>1</sup>

Er offentligt ansatte i deres arbejde mere motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mindre motiveret af opnå økonomisk belønning for dem selv end ansatte i den private sektor? Og har denne motivation blandt offentligt ansatte og forskellen til privatansatte ændret sig over tid? Disse spørgsmål undersøges ved hjælp af surveydata fra 13 lande for årene 1989, 1997 og 2005. Hovedresultatet er, at offentligt ansatte generelt er mere motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet i forhold til at opnå økonomisk belønning end privatansatte. Til gengæld er der ikke sket nogle væsentlige ændringer i denne motivation over tid hverken blandt offentligt ansatte eller i forhold til forskellen mellem offentlig ansatte og privatansatte.

Offentligt ansatte skal være samfundets tjenere. Hvad enten de er statslige bureaukrater, politibetjente, skatteopkrævere, dommere, lærere, læger eller noget andet, er det deres hovedopgave at tjene samfundet og hjælpe borgerne. Det formodes ikke at være pengene, som tæller, når de offentligt ansatte går hjem ved arbejdsdagens ophør – der er et højere formål med det arbejde, som udføres. Ansatte i den private sektor har tilsyneladende en lettere opgave – deres formål er lønsomhed. Med Milton Friedmans (1970) berømte formulering: *The social responsibility of business is to increase its profits*. Det er formålet med denne artikel at undersøge, hvorvidt der i vestlige industrialiserede lande rent faktisk er sådanne forskelle i arbejdsmotivation mellem ansatte i den offentlige og den private sektor, og om denne forskel har ændret sig over tid. Vi undersøger mere præcist tre påstande.

- I. Offentligt ansatte er relativt mere motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mindre motiveret af opnå økonomisk belønning for dem selv end ansatte i den private sektor.
- II. Offentligt ansatte er i de seneste årtier blevet relativt mindre motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mere motiveret af at opnå økonomisk belønning for dem selv.
- III. Der er i de seneste årtier blevet mindre forskel på betydningen af at gøre det godt for andre og samfundet i forhold til at opnå økonomisk belønning mellem ansatte i den offentlige og den private sektor.

Selvom artiklen ikke søger at forklare men blot at beskrive forskelle, ligheder og udviklinger i arbejdsmotivation, er en empirisk efterprøvning af de tre påstande aktuelle for debatten om, hvordan man kan styre den offentlige sektor. Et centralt spørgsmål er, hvorvidt overførsel af incitamentsbaserede styringsmidler som for eksempel resultatløn fra den private til den offentlige sektor er en del af løsningen på udfordringen med at styre den offentlige sektor (Andersen et al., 2010; OECD, 2005; Box, 1999). Det er styringsmidler, som er baseret på en antagelse om, at medarbejderne er motiveret af deres økonomiske egen nytte og ikke af et ønske om at gøre det godt for andre og samfundet. En overførsel af styringsmidler fra den private til den offentlige sektor forudsætter således, at motivationen blandt offentligt ansatte minder om motivationen blandt privatansatte, hvor ønsket om pengemæssig belønning angiveligt skulle spille en stor rolle. Kritikere af brugen af incitamentsstyring i den offentlige sektor har påpeget, at denne antagelse om lighed mellem sektorerne ikke holder eller kun kan fremkomme gennem store omkostninger. De fremhæver nemlig den særlige motivation i form af ønsket om at hjælpe andre og bidrage til samfundet frem for at tjene penge til sig selv, der skulle kendetegne ansatte i den offentlige sektor, og som ikke vil blive udnyttet og måske ligefrem undermineret ved indførelsen af incitamentssystemer fra den private sektor (Perry et al., 2009; Burgess og Ratto, 2003; Ring og Perry, 1985; Fottler, 1981; Allison, 1979/1992).

Hovedresultaterne i artiklen er, at der er støtte til den første påstand om, at offentligt ansatte er mere motiveret af at være nyttige for samfundet og gøre det godt for andre i forhold til betydningen af økonomiske belønninger end ansatte i den private sektor. Omvendt er der *ikke* tegn på, at forholdet mellem at være samfundsmotiveret i forhold til at være motiveret af penge skulle være faldet blandt offentligt ansatte, eller at de skulle være kommet til at minde mere om privatansatte i løbet af de seneste årtier. Påstand II og III finder ikke støtte. Det tyder således ikke på, at de allerede indførte incitamenters i den offentlige sektor, som det ellers er frygtet af kritikerne af incitamentsstyring, skulle have undermineret motivationen for at bidrage til andre og samfundet blandt offentligt ansatte. Omvendt er det heller ikke belæg for at hævde, at incitamentsbaserede styringsmidler i et motivationsperspektiv er blevet mere relevante for den offentlige sektor i de vestlige industrialiserede lande i de seneste årtier.

Artiklens påstande undersøges ved hjælp af data fra tre undersøgelser om *Work Orientation* (1989, 1997 og 2005) fra ISSP (International Social Survey Program). Vi benytter data fra 13 lande, hvoraf fire er repræsenteret i 1989-undersøgelsen, ti er med i 1997-undersøgelsen og 12 deltog i 2005-undersøgelsen.

Vi giver først en kort oversigt over den eksisterende forskning på feltet, og derefter præsenterer vi de empiriske resultater.

## Teori, eksisterende forskning og påstande

Motivation er den energi, som folk er villige til lægge bag opnåelsen af et givent mål. Ansatte, som er villige til at gøre en stor indsats for at opnå fordele for sig selv, er motiveret af deres egennytte. De er knægte, der er drevet af ønsker om penge, magt og status (Le Grand, 2003: 25). Egennyttig motivation, der er særligt fokuseret på penge, betegner vi pengemotivation. Ansatte kan imidlertid også være motiveret af at hjælpe andre end sig selv. De kan i så fald kategoriseres som altruistiske riddere frem for egennyttige knægte (Le Grand, 2003: 26). En sådan ridderlig motivation om at gøre det godt for andre og samfundet hos folk, der arbejder med at levere offentlig service, betegnes ofte som public service motivation (Hondeghem og Perry, 2009: 6). I denne artikel vil det dog blive betegnet som samfundsmotivation, idet det udgør en naturlig modstilling til pengemotivation. Da fokus ydermere er på forholdet mellem samfunds- og pengemotivation, vil vi betegne dette forhold som relativ samfundsmotivation. Hvis samfundsmotivationen vokser, eller pengemotivationen falder, stiger den relative samfundsmotivation.

### *Motivation i den offentlige og den private sektor*

Idéen med at styre den offentlige sektor med de samme incitamentsbaserede styringsredskaber, der skulle have gået deres sejrsgang i den private sektor (Box, 1999; Hood, 1991), forudsætter, at den offentlige sektor på væsentlige punkter herunder de ansattes motivation minder om den private sektor.<sup>2</sup> Den videnskabelige litteratur er imidlertid rig på argumenter om, hvorfor der netop er forskel på motivationen mellem ansatte i den offentlige og den private sektor. Vi kan faktisk sondre mellem flere mulige mekanismer bag sådanne forskelle.

1. *Attraktion:* En lang række opgaver i den offentlige sektor indebærer enten, at man skal hjælpe andre, eller at man skal realisere bredere samfundsmæssige formål. Formålet har karakter af at være en mission (*mission-oriented*, se Besley og Gathak, 2003); det er ikke bare et arbejde for at tjene til livets ophold. Opgavernes karakter appellerer derfor til folk, som netop har et ønske om at bidrage til samfundet – og de søger derfor til uddannelser, som gør dette muligt (Perry og Wise, 1990: 370). Der sker med andre ord en selektion ved, at samfundsmotiverede unge søger til de læreruddannelser, politiskoler og andet, som kvalificerer dem til denne type arbejde. En

sådan samfundsorienteret selektion kan i nogen grad også blive forstærket ved socialisering gennem lange professionsuddannelser.

2. *Selektion:* Givet at ansatte har en høj samfundsmæssig motivation, kan indførelsen af økonomiske incitamenter føre til en reduceret indsats af de ansatte. Når de tror, at noget af deres (store) indsats tilfalder ejeren i form af (øget) indtjening, svækkes deres motivation til at yde en indsats (Francois, 2000; Weibel, Rost og Osterloh, 2009).<sup>3</sup> Ansatte, som er optaget af gode resultater for borgere og brugere, vil derfor yde en større indsats i non-profit organisationer. Men selvom de ansatte er motiveret af penge, kan karakteren af opgaverne tilsige, at man ikke skal bruge stærke økonomiske incitamenter. Det gælder, når det er vanskeligt at sætte tal på graden af målopfyldelse, når det tager lang tid, fra personer og organisationer gør en indsats, til man kan registrere resultater, og når organisationer har mange og konkurrerende mål, hvilket netop skulle være kendetegn for mange af opgaverne i den offentlige sektor (Tirole, 1994: 3; Dixit, 2002). Tilsammen betyder dette, at offentlige arbejdsgivere vil søge efter personer med høj samfundsmotivation, netop fordi det er vanskeligt at overvåge og evaluere deres indsats.
3. *Incitamenter:* Brugen af stærke økonomiske incitamenter (*high powered incentives*) kan i sig selv påvirke niveauet af samfundsmotivation. Incitamenter forstærker de ansattes fokus på økonomiske belønninger, og det kan svække deres samfundsmotivation. Dette er den såkaldte *crowding out*-hypotese, der siger, at den underliggende motivation tilpasses organisationens belønningssystem (Frey og Oberholzer-Gee, 1997). Hvis organisationen forudsætter, at de ansatte forfølger deres økonomiske egeninteresse, udvikler de ansatte et mere forretningsmæssigt syn på deres ansættelsesforhold.
4. *Socialisering:* Organisationer udvikler over tid holdninger og normer for, hvad der er acceptabel adfærd. Mange offentlige organisationer kendetegnes traditionelt af en stærk og forandringsresistent organisationskultur. Nye medarbejdere vil gradvist adoptere den etik og de normer, som offentlige organisationer bygger på. I den sammenhæng er det nærliggende at tro, organisationen vil forstærke de værdier og den motivation, som er knyttet til at tjene brugerne og samfundet som helhed (Moynihan og Pandey, 2007). Kritikerne af incitamentsstyring har derfor hævdet, at reformerne ikke er kompatible med de normer (*civil service culture*), som gør sig gældende i offentlige organisationer (Hood, 1991). Problemet behøver ikke at være, at reformerne svækker samfundsmotivationen som sådan, men at organisationen vil afvise at føre reformer, som er uforenelige med organisationens værdigrundlag, ud i livet.

Vi forsøger i denne artikel ikke at adskille disse mekanismer, der alle kan bidrage til at forklare forskelle i samfunds- og pengemotivation mellem den offentlige og den private sektor. Mekanismerne peger imidlertid på, at motivationen særligt afhænger af enten opgaverne, der blandt andet kan både tiltrække, føre til udvælgelse af og udvikle samfundsmotivation, eller af tilstedeværelsen af incitamentsstyring, der kan afskrække, føre til fravælgelse af og sænke samfundsmotivation. Det gør det muligt at sondre mellem forskelle mellem den offentlige og den private sektor, der er knyttet til opgaver, og forskelle knyttet til andre forhold såsom tilstedeværelsen eller fraværet af incitamenter. Dette vil blive udnyttet i en multivariat analyse (se nedenfor) til at rense sektorforskellene for de faktorer, der er særligt knyttet til opgaveforskellene mellem sektorerne.

Vi præsenterer her to brede oversigtsartikler fra den empiriske litteratur om forskelle mellem den offentlige og den private sektor. Den første er Rainey og Bozeman (2000), som præsenterer en række studier med fokus på erfaringer fra USA. På flere parametre er forskellene overraskende små. Blandt andet vurderes målsætningerne i offentlige organisationer ikke at være væsentligt svagere og mere komplekse end i private virksomheder (se også Sørensen et al., 2007). Omvendt er der som forventet mindre adgang til at bruge økonomiske belønninger, og offentligt ansatte mener også, at der er en begrænset sammenhæng mellem deres indsats og den materielle belønning. Det er imidlertid vigtigere i vores sammenhæng, at offentligt ansatte ifølge Rainey og Bozeman (2000) har et stærkere indslag af ideel og samfundsorienteret motivation end ansatte i private virksomheder. Ansatte i offentlige virksomheder lægger noget mere vægt på værdien af offentlige tjenester samt organisationens resultater for brugere og samfundet. De værdsætter i højere grad integritet, ansvar og selvopofrelse i arbejdet, mens ansatte i private virksomheder mener, at høj indtægt er vigtigere.

Boyne (2002) har lavet en bredere oversigt over 34 empiriske studier af forskelle mellem offentlige og private organisationer, og de fleste af studierne er også her baseret på data fra USA. Boyne evaluerer forskningens status ved hjælp af en række hypoteser, herunder at offentligt ansatte er mindre materialistiske, at de har et stærkere ønske om at tjene samfundet, og at de føler en svagere forpligtelse til den organisation, som de arbejder i. Boyne finder, at offentligt ansatte lægger mindre vægt på økonomisk belønning end folk, som arbejder i den private sektor, og de er mere optaget af at tjene brede samfundsinteresser. Men de offentligt ansatte føler en *svagere* forpligtelse over for organisationen (*organizational commitment*) end ansatte i private virksomheder.

Resultaterne indikerer, at ansatte i den offentlige sektor har en større samfundsmotivation end ansatte i den private sektor. Forskellene er imidlertid ikke

dramatiske. De giver dog sammen med de teoretiske overvejelser anledning til at opstille denne artikels første påstand: Den relative samfundsmotivation er større blandt ansatte i den offentlige sektor end blandt ansatte i den private sektor (påstand I).

### *Udviklingen over tid*

Det er ifølge Le Grand (2003: 11-17) i de seneste årtier blevet en udbredt forestilling blandt politiske beslutningstagere i Storbritannien, at offentligt ansatte i højere grad er penge- end samfundsmotiverede. Ændringen i forestillingen skulle have været særligt udbredt blandt politikere på højrefløjen, men den har vundet indpas bredt i det politiske spektrum. Denne udvikling har uden tvivl også gjort sig gældende hos politiske beslutningstagere i de fleste vestlige industrialiserede lande i forbindelse med den stigende brug af incitamentsstyring som resultatløns (OECD, 2005: 174-177; Pollitt og Bouckaert, 2004: 74-77). Spørgsmålet er imidlertid, om disse forestillinger også afspejler en reel udvikling. Er offentligt ansatte i stigende grad blevet ligesom privatansatte? Det vil for incitamentsstilhængere kunne udlægges som et forhold, der begrundes, at man overfører styringsredskaber fra den private til den offentlige sektor. Omvendt vil det for kritikere af incitamentsstyring kunne ses som et udtryk for, at den indførelse af incitamenter, der allerede har fundet sted i den offentlige sektor, har udhulet samfundsmotivationen og styrket pengemotivationen jf. crowding out-argumentet præsenteret ovenfor (Weibel et al., 2009).

Der kan dog også være gode grunde til at forholde sig skeptisk til sådanne påstande om, at der over tid skulle være sket væsentlige ændringer i motivation inden for og mellem sektorer. Motivation og værdier er ikke størrelser, der let lader sig ændre (Togeby, 2002). Og selv hvis det var noget, der kunne ændre sig inden for en kortere årrække, så er det ikke sikkert, at indførelsen af incitamenter i den offentlige sektor har påvirket motivationen, fordi disse incitamenter enten har været for svage eller kun er blevet implementeret i begrænset omfang (Andersen et al., 2010). Der er således en del indikationer på, at den formelle indførelse af incitamentsbaserede styringsmidler i den offentlige sektor langt fra altid er blevet fulgt op af reel implementering (Hood og Peters, 2004; Pollitt og Bouckaert, 2004).

Trods disse grunde til skepsis opstiller vi dog to påstande om forandring, som vi vil undersøge empirisk. Den ene påstand er, at den relative samfundsmotivation er mindsket blandt offentligt ansatte i de seneste årtier (påstand II). Den anden påstand er, at der i de seneste årtier blevet mindre forskel på den relative betydning af samfunds- og pengemotivation mellem ansatte i den offentlige og den private sektor (påstand III). Så vidt vi ved, findes der ikke

studier, som på denne måde søger at kortlægge arbejdsmotivationens udvikling over tid mellem offentlige og private arbejdstagere i vestlige industrialiserede lande.

## Operationalisering, metode og data

Artiklen er baseret på tre undersøgelser om arbejdsorientering (*Work Orientation*) fra ISSP (International Social Survey Program),<sup>4</sup> der er gennemført i 1989, 1997 og 2005. Der er med enkelte undtagelser stillet enslydende spørgsmål om forhold som arbejdsmotivation, ansættelsessektor, erhverv, alder og uddannelseslængde i alle undersøgelser. Artiklen er afgrænset til vestlige industrialiserede lande, da man kan forestille sig, at andre dynamikker har været på spil i udviklingslande og i nyligt demokratiserede lande som de postkommunistiske lande i Øst- og Centraleuropa.

Der indgår fire lande i 1989-undersøgelsen<sup>5</sup>, ti lande i 1997-undersøgelsen<sup>6</sup> og 12 lande i 2005-undersøgelsen<sup>7</sup>. Datasættet for 1989 mangler også en enkelt relevant variabel for opgaveforskelle nemlig public service erhverv (jf. nedenfor). At der kun er fire lande – Storbritannien, Norge, Irland og Vesttyskland – for 1989, svækker selvfølgelig mulighederne for at sige noget om den generelle udvikling i perioden fra 1989 til 1997. Alligevel inddrages disse 1989-data i undersøgelsen, da de med visse forbehold muliggør valide analyser af udviklingen i det lange tidsrum siden 1980'erne. De fire lande i 1989 er nogenlunde repræsentative for den samlede gruppe af undersøgte lande, idet det både er angelsaksiske, skandinaviske og kontinentaleuropæiske lande. Den bias, som kan opstå i forhold til udviklingen over tid, ved at nogle lande kun indgår på nogle måletidspunkter, kan også håndteres gennem fixed effekt-analyser med kontrol for hvert enkelt land. Det er også gjort som supplement til regressionsanalyserne afrapporteret i tabel 2.

Med 1989 som det tidligste målepunkt er det ikke muligt at undersøge motivationen i perioden før incitamentsstyringen kom på dagsordenen i den vestlige verden med udbredelsen af NPM i løbet af 1980'erne. Det er blandt andet derfor ikke muligt at lave en egentlig test af, hverken hvorvidt indførslen af incitament er skulle have påvirket motivationen i den offentlige sektor, eller omvendt hvorvidt denne motivation skulle have påvirket indførslen af incitamentsstyring.

Forholdet mellem samfundsmotivation og pengemotivation måles ved hjælp af tre spørgeskemaspørgsmål. De spørger til, hvor vigtigt respondenterne mener, at tre forhold er i et arbejde: en høj indkomst, at arbejdet giver mulighed for at hjælpe andre mennesker, samt at arbejdet er nyttigt for samfundet. Svarene rangeres fra "slet ikke vigtigt" over "ikke vigtigt" til "hverken vigtigt eller

ikke vigtigt” til ”vigtigt” og til ”meget vigtigt”. Spørgsmålet om penge bruges som mål på pengemotivation, mens spørgsmålene om at hjælpe andre og nyt-tighed for samfundet tilsammen bruges som et mål på samfundsmotivation. Det er ikke optimalt at basere målingen af motivationstyperne på så få spør-geskemaspørgsmål, blandt andet fordi det i forhold til bredere indeksbaserede mål øger risikoen for, at tilfældige fejl påvirker analysen. Alligevel er spørgs-målene dog så valide målinger af motivationsformerne, at det er meningsfuldt at gennemføre analysen trods risikoen for forstyrrende tilfældige fejl. Spørgs-målsformuleringerne ligger nemlig indholdsmæssigt i direkte forlængelse af de teoretiske begreber om samfunds- og pengemotivation, som de skal måle. Ligeledes reproduceres (se nedenfor) resultaterne fra andre motivationsunder-søgelser baseret på bredere mål for motivation også med de mere snævre mål brugt i denne artikel.

Der er konstrueret et indeks for den relative samfundsmotivation, der skal måle den relative betydning af de to motivationstyper. Summen af de to items for samfundsmotivation er blevet fratrukket værdien på item'et for pengemoti-vation. Indekset er blevet reskaleret, så det går fra 0-10 med 10 som den værdi, der indikerer, at respondenter har den højest mulige samfundsmotivation og slet ingen pengemotivation. Se fordelingen på indekset i appendiks A. Opera-tionaliseringerne af de øvrige variable fremgår af appendiks A.

Analysen har to elementer. Først laves der en beskrivende analyse, hvor vi på landeniveau ser på sektorforskelle samt udviklingen over tid. Dernæst laves der en multivariat test af påstandene med inklusion af andre faktorer med betydning for motivation og håndtering af de afhængigheder, der er i data. Enhederne er på individniveau, men de er samtidig indlejret i klynger i form af lande.

## Er der forskel mellem den offentlige og den private sektor?

Den første påstand er, at der er forskel i den relative samfundsmotivation mel-lem ansatte i den offentlige og den private sektor. Offentligt ansatte skulle være relativt mere motiveret af at gøre det godt for andre og være nyttige for samfundet og mindre motiveret af at opnå økonomisk belønning for dem selv end ansatte i den private sektor.

Det er undersøgt i tabel 1, som viser gennemsnittene på indekset for relativ samfundsmotivation for ansatte i den offentlige og den private sektor i 2005 i 12 vestlige industrialiserede lande. Det fremgår af tabellen, at den relative samfundsmotivation er større for ansatte i den offentlige sektor end for ansatte i den private sektor. Det gælder alle lande, selvom forskellen er meget lille for Canada. Ligeledes viser tabellen, at den relative samfundsmotivation varierer



*Table 1: Gennemsnitlig værdi på indekset samfundsmotivation/pengemotivation blandt ansatte i den offentlige sektor i udvalgte lande, 2005 (n = 12)*

| Lande          | Privat sektor | Offentlig sektor | Forskel<br>(offentlig-privat) |
|----------------|---------------|------------------|-------------------------------|
| Sverige        | 5,1           | 5,9              | 0,8                           |
| Danmark        | 5,6           | 6,4              | 0,8                           |
| Finland        | 4,9           | 5,7              | 0,8                           |
| Norge          | 5,7           | 6,0              | 0,7                           |
| Frankrig       | 5,1           | 5,7              | 0,6                           |
| Storbritannien | 5,6           | 6,1              | 0,5                           |
| Spanien        | 5,6           | 6,1              | 0,5                           |
| Irland         | 6,2           | 6,7              | 0,5                           |
| New Zealand    | 5,9           | 6,3              | 0,4                           |
| USA            | 6,3           | 6,6              | 0,4                           |
| Portugal       | 6,1           | 6,4              | 0,3                           |
| Canada         | 5,9           | 6,0              | 0,1                           |

med lidt over 1 (4,9-6,3) for den private sektor og lidt under 1 for den offentlige sektor (5,7-6,6) på en skala fra 0 til 10, når man kigger på tværs af de tolv lande. Der er således en forskel på forholdet mellem samfunds- og pengemotivation mellem landene, men den er relativt moderat i sin størrelse. Man kunne forestille sig langt større variation. Endelig viser figuren, at den relative samfundsmotivation ser ud til at være størst i de to angelsaksiske lande Irland og USA. De to lande er dog skarpt forfulgt af Danmark. Omvendt er tre af de fire lande, hvor den relative samfundsmotivation er mindst, de tre andre nordiske lande Finland, Sverige og Norge.

Vi ser nu mere systematisk på forskellene mellem den offentlige og den private sektor. Tabel 1 viser også forskellen mellem den relative samfundsmotivation og pengemotivation i de 12 lande mellem den offentlige og den private sektor. Landene er rangordnet efter denne forskel, således at Sverige, hvor der er den største forskel mellem den offentlige og private sektor, er placeret øverst. Det fremgår af tabellen, at forskellen mellem den offentlige og den private sektor varierer fra 0,1 i Canada til 0,8 i Sverige, Danmark og Finland på en skala fra 0 til 10. Der er således tale om moderate forskelle. Forventningen om, at samfundsmotivation betyder relativt mere end pengemotivation for ansatte i den offentlige end i den private sektor, får således en vis støtte. Der er dog ikke tale om forskelle, der i sig selv skulle udelukke, at styringsredskaber fra den private sektor i en række situationer og sammenhænge skulle kunne overføres

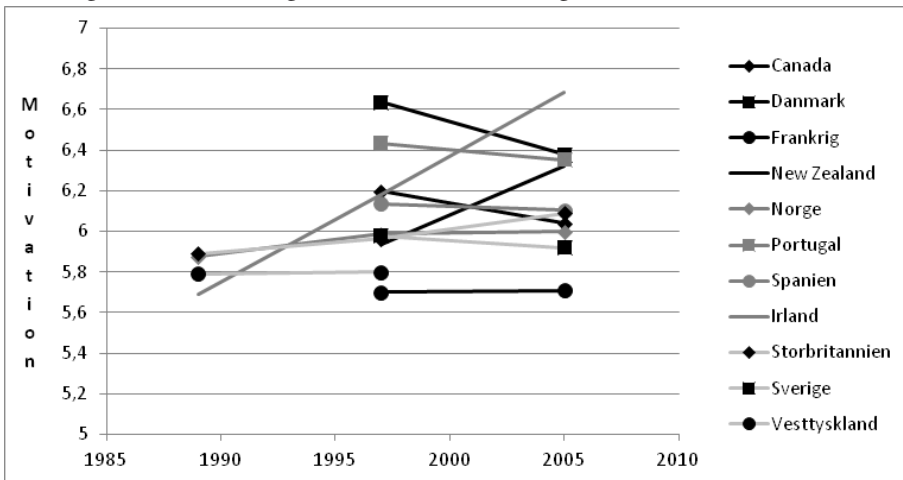
til den offentlige sektor. På sin vis maner tabellen derfor til skepsis men langt fra til en direkte afvisning af NPM-programmets anbefaling af incitamentsstyring. Denne skepsis vil særligt gælde de nordiske lande. De fire lande, hvor der tilsyneladende er størst forskel på motivationen mellem den offentlige og den private sektor, er nemlig Sverige, Danmark, Finland og Norge.

### Er der sket en udvikling over tid?

Den anden påstand er, at offentligt ansatte i de seneste årtier er blevet relativt mindre motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mere motiveret af at opnå økonomiske belønninger. Vi skal med andre ord forvente, at den relative samfundsmotivation er faldet blandt offentligt ansatte i perioden fra 1989 til 2005.

Figur 1 viser udviklingen i den relative samfundsmotivation blandt offentligt ansatte i 11 lande i årene 1989, 1997 og 2005. Der er kun to lande, hvor der er data for alle tre år, mens der for de øvrige lande kun er data fra to af de tre år. Figuren illustrerer, at der for alle lande, hvor der er en måling i 1989, er sket en efterfølgende stigning i den relative samfundsmotivation. Dog har denne stigning været minimal i Vesttyskland. Omvendt skiller Irland sig ud ved at have haft en meget stor stigning fra 1989 til 2005. Her er den relative samfundsmotivation steget med ca. 1 i den undersøgte periode på en skala fra 0 til 10. Offentligt ansatte i Irland er tilsyneladende virkelig begyndt at gå relativt mere op i samfundet og brugerne og mindre op i at tjene penge.

Figur 1: Gennemsnit på indekset samfundsmotivation/pengemotivation blandt offentligt ansatte i udvalgte lande, 1989, 1997 og 2005

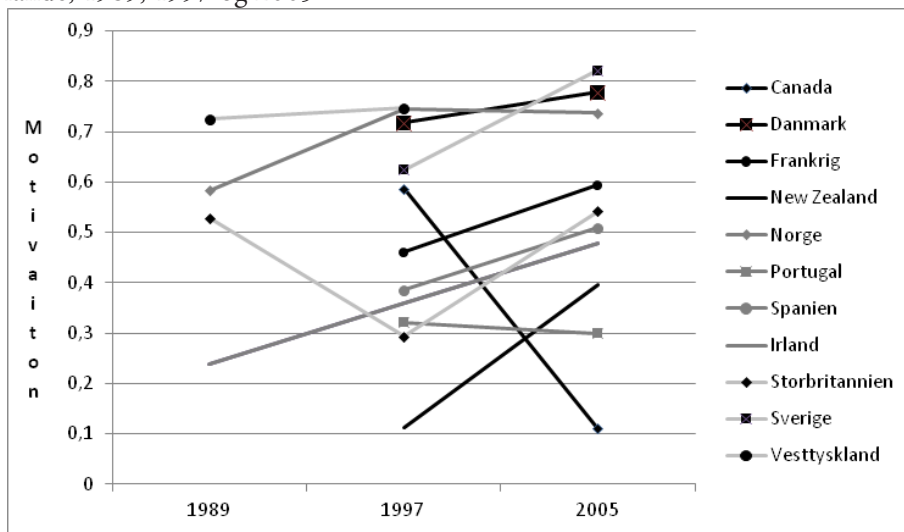


For de lande, hvor der kun er data for 1997 og 2005, er billedet mere broget. Nogle lande har oplevet stigning, hvor den relative samfundsmotivation er vokset, mens en række lande som Danmark har oplevet et fald i den relative samfundsmotivation hos offentligt ansatte. Der synes ikke at være en tendens mod enten stigninger eller fald i denne periode fra 1997 til 2005. Set i forhold til hele perioden fra 1989 til 2005 er der *ikke* grundlag for at konkludere, at samfundsmotivation er kommet til at betyde mindre i forhold til pengemotivation for offentligt ansatte i vestlige industrialiserede lande. Tværtimod er der nok en tendens til, at det har fået større betydning. Der er således ikke støtte til den kritik af incitamentsstyring, der går på, at incitamentsstyringens fremvækst skulle have forårsaget et fald i de offentligt ansattes relative samfundsmotivation.

Vi har også en påstand om, at der i de seneste årtier er blevet mindre forskel mellem ansatte i den offentlige og den private sektor. Det er undersøgt i figur 2, der viser forskellen mellem den relative samfundsmotivation i den offentlige og den private sektor i 1989, 1997 og 2005. Spørgsmålet er, om motivationen hos de ansatte i den offentlige og den private sektor er konvergeret i denne periode.

Der er kun fire lande, hvor der er data fra 1989. Tre af disse fire lande oplever en stigende forskel mellem den offentlige og den private sektor i den

Figur 2: Forskel på gennemsnittene på indekset samfundsmotivation/pengemotivation mellem ansatte i den offentlige og den private sektor i udvalgte lande, 1989, 1997 og 2005



efterfølgende periode. Den relative samfundsmotivationen er steget mere for offentligt ansatte end for ansatte i den private sektor. Den samme tendens gør sig gældende for perioden fra 1997 til 2005, hvor kun tre ud af 11 lande har oplevet en konvergens mellem ansatte i den offentlige og den private sektor. I de øvrige lande bliver der større afstand mellem den offentlige og den private sektor. Der er således ikke støtte til påstanden om, at der har været en konvergens mellem den offentlige og den private sektor. NPM-programmets anbefaling af at overføre incitamentsbaserede styringsredskaber fra den private til den offentlige sektor synes således ikke at have fået bedre betingelser i løbet af de seneste årtier.

## En samlet undersøgelse af påstandene

Hvis disse forskelle og denne udvikling skal være relevant for debatten om incitamentsstyring af den offentlige sektor i de vestlige industrialiserede lande, er det imidlertid vigtigt, at vi kan rense sektorforskelle og deres udvikling for de øvrige faktorer, der kan have betydning for dette. Afslutningsvis vil vi derfor forfølge forventningerne mere systematisk ved hjælp af en multivariat statistisk analyse.

Vi renser således sektorforskellene for demografiske effekter, der følger af, at samfundsmotivation kan være påvirket af både alder, køn og uddannelse (Houston, 2009; Buelens og Van den Broeck, 2007; Perry, 1997). Derudover inddrager vi også to faktorer, der udtrykker opgavefordelingen mellem de to sektorer: public service erhverv og velfærdsstaten. Det er i litteraturen om *public service motivation* blevet fundet, at samfundsmotivationen er større, hvis den ansatte udfører opgaver, der er vigtige for andres helbred, sikkerhed og velfærd (public service erhverv), end hvis de i stedet handler om at levere varer og services til almindeligt forbrug (Park og Perry refereret i Houston, 2009: 9; Buelens og Van den Broeck, 2007). Typen og størrelsen af velfærdsstat er også et mål på hvilke opgaver, der ligger i henholdsvis den offentlige og den private sektor. En stor velfærdsstat og dermed offentlig sektor vil typisk også inkludere flere public service-relaterede opgaver som sundhed, børnepasning og ældrepleje, der ellers ville ligge i den private sektor. Dette kan også være en forklaring på, at de nordiske lande skiller sig ud med de største forskelle mellem sektorerne (jf. tabel 1 ovenfor), idet det er lande med meget store offentlige sektorer. Derudover kan store og omfordelende offentlige sektorer udhule borgernes samfundsmotivation, da de skaber mindre behov og rum for frivilligt initiativ og ansvarlighed i forhold til at sikre varetagelsen af de samfundsopgaver, som er blevet overtaget af staten (Fukuyama, 2000; Houston, 2009). Velfærdsstatsvariablen bliver både målt gennem typen af velfærdsstat nemlig

de liberale angelsaksiske, de forsikringsbaserede kontinentale og de universelle skandinaviske velfærdsstater (Esping-Andersen, 1990; Houston, 2009) samt gennem størrelsen af den offentlige sektor. Analyserne er vist i tabel 3 nedenfor.

Artiklens første påstand var, at den relative samfundsmotivation er højere i den offentlige end i den private sektor. Der blev fundet støtte for denne påstand i tabel 1, hvor der for alle lande var større relativ samfundsmotivation i den offentlige end i den private sektor. Vi undersøger påstanden igen her, hvor vi tager hensyn til opgavefordeling og demografi. I model 1 undersøges påstanden for alle årene men uden kontrol for public service erhverv og størrelse af den offentlige sektor, mens de i model 3 undersøges med disse kontrolvariable men kun for årene 1997 og 2005. Regressionerne viser i begge tilfælde, at de forskelle, der blev fundet i tabel 1, holder og er statistisk signifikante, også når der kontrolleres for en række andre faktorer. Den relative samfundsmotivation er større blandt offentligt end blandt privat ansatte. Og den er også større, omend i et mindre omfang, blandt ansatte i non-profit-virksomheder og statslige selskaber samt hos selvstændige. I den fjerde model analyseres betydningen af sektor for personer inden for og uden for public service erhverv. Også inden for public service erhverv er der en vis forskel i den relative samfundsmotivation mellem sektorerne. Men forskellen er meget lille. Forekomsten af relativ samfundsmotivation er næsten lige så stor i den private som i den offentlige sektor, når den ansatte udfører public service-funktioner, det vil sige, at arbejdet er væsentligt for sundhed, sikkerhed og velfærd (jf. appendiks A).

Artiklens anden påstand er, at der skulle være sket et fald i den relative samfundsmotivation i den offentlige sektor. Det undersøges nærmere i model 1 og 3, som også er præsenteret i tabel 2. Her kontrolleres der også for en række forhold såsom opgavefordeling og demografi. Model 1 undersøger udviklingen over tid fra 1989 til 2005. Den viser, at der er sket en signifikant stigning i den relative samfundsmotivation på tværs af sektorer fra 1989 til 2005. Der er omvendt ikke nogen signifikant forskel mellem den relative samfundsmotivation i 1997 og 2005. I model 3, der kun omfatter årene 1997 og 2005, men hvor det nu også er muligt at kontrollere for public service erhverv, er der en signifikant stigning fra 1997 til 2005. Der er i modellen ikke afrapporteret en særskilt test for offentligt ansatte, men en sådan bekræfter resultaterne. Som det også fremgår af model 2 og model 4 (som behandles nedenfor) har der heller ikke været nogen signifikant udvikling i forskellene mellem den offentlige og den private sektor over tid. Det støtter alt i alt konklusionen fra figur 1 om, at vi har set en svag stigning – og i hvert fald ikke noget fald – i den relative samfundsmotivation blandt offentligt ansatte i de vestlige industrialiserede lande i de seneste årtier.

*Table 2: Regressionsanalyse (multi-level) af forskellige faktorerers sammenhæng med indekset for relativ samfundsmotivation (ustandardiserede regressionskoefficienter)*

|  |                             | Model 1<br>(89, 97, 05) <sup>a</sup> | Model 2<br>(89, 97, 05) | Model 3<br>(97, 05) | Model 4<br>(97, 05) |
|--|-----------------------------|--------------------------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|
| FASTE EFFEKTER                               |                             |                                      |                         |                     |                     |
| Sektor<br>(i forhold til<br>offentlig ansat) | Selvstændig                 | -0,32***                             | -0,37***                | -0,22***            | -0,31***            |
|  | Off. selskab/<br>non-profit | -0,31***                             | -0,28***                | -0,26***            | -0,33***            |
|  | Privat                      | -0,47***                             | -0,45***                | -0,36***            | -0,40***            |
| Public service erhverv                       |                             |                                      | -0,41***                | 0,29***             |                     |
| Sektor X Public<br>service erhverv           | PSE selvstændig             |                                      |                         |                     | 0,29*               |
|  | PSE off./non-profit         |                                      |                         |                     | 0,31**              |
|  | PSE privat                  |                                      |                         |                     | 0,25***             |
| Uddannelse                                   |                             | 0,01***                              | 0,01***                 | -0,00               | -0,00               |
| Kvinde                                       |                             | 0,31***                              | 0,31***                 | 0,26***             | 0,26***             |
| Alder  |                             | 0,01***                              | 0,01***                 | 0,01***             | 0,01***             |
| Størrelse offentlig sektor                   |                             |                                      |                         | 0,08***             | 0,07***             |
| Velfærdsstat (ift.<br>skandinavisk)          | Angelsaksisk                | 0,45                                 | 0,45                    | 1,41***             | 1,37**              |
|  | Kontinental                 | 0,19                                 | 0,20                    | 0,50                | 0,47                |
| År   | 1989                        | -0,24***                             | -0,21***                |                     |                     |
|  | 1997                        | 0,03                                 | 0,02                    | -0,31***            | -0,26**             |
|  | Sektor X År                 |                                      |                         |                     |                     |
|  | 1989 selvstændig            |                                      | 0,31*                   |                     |                     |
|  | 1989 off./non-profit        |                                      | -0,08                   |                     |                     |
|  | 1989 privat                 |                                      | -0,07                   |                     |                     |
|  | 1997 selvstændig            |                                      | 0,09                    |                     | 0,09                |
|  | 1997 off./non-profit        |                                      | -0,00                   |                     | -0,09               |
|  | 1997 privat                 |                                      | -0,06                   |                     | -0,10               |
| Skæringspunkt                                |                             | 5,31***                              | 5,29***                 | 1,60                | 1,78*               |
| STOKASTISKE EFFEKTER                         |                             |                                      |                         |                     |                     |
| Varians (landeniveau)                        |                             | 0,10*                                | 0,10*                   | 0,32                | 0,31                |
| Varians (individniveau)                      |                             | 1,79***                              | 1,79***                 | 1,70***             | 1,70***             |
| -2*loglikelihood                             |                             | 85090,070                            | 85094,533               | 58133,042           | 58123,209           |
| n  |                             | 24.843                               | 24.843                  | 17.207              | 17.207              |

Afhængig variabel: Indeks for samfunds-/pengemotivation (skala 0-10).

Note: \* signifikant på 0,05 niveau; \*\* signifikant på 0,01 niveau; \*\*\* signifikant på 0,001 niveau.

a. Data er ikke balancerede, da flere lande indgår i 2005 end i henholdsvis 1997 og 1989. OLS regression med kontrol for de enkelte lande (fixed effects) giver imidlertid tilsvarende resultater.

Den tredje påstand i artiklen er, at der over tid skulle være blevet mindre forskel i den relative samfundsmotivation mellem offentligt ansatte og privatansatte. Denne påstand fik ikke nogen støtte i den forudgående analyse i figur 2. Den er undersøgt i model 2 og model 4, hvor der er indføjet interaktionsled mellem år og sektorforskelle. De viser, at der ikke er signifikant forskellige sektorforskelle i de enkelte år. Forskellen mellem den offentlige og den private sektor synes ikke at have ændret sig væsentligt og systematisk over tid. Der er således heller ikke blevet større forskel mellem sektorerne, hvad figur 2 ellers kunne indikere.

Ser vi på de inkluderede kontrolvariable, er der også nogle interessante resultater, der kan gøre os klogere på karakteren af forskellen mellem den offentlige og den private sektor. Public service erhverv har i tråd med tidligere forskning (Buelens og Van den Broeck, 2007; Houston, 2009) en positiv effekt (jf. model 3). Public service erhverv synes faktisk at være lige så vigtigt for den relative samfundsmotivation som sektortilknytning. Ser vi på samspilseffekterne i model 4, ses det ydermere, at public service erhverv har større betydning i den private sektor (0,54) end i den offentlige sektor (0,29).

I alle de undersøgte lande er andelen af kvinder højere i den offentlige sektor end i den private sektor. Traditionelt er kvinderoollen mere omsorgsorienteret end manderollen (Baron-Cohen, 2003), og man kan derfor antage, at den høje andel kvinder bidrager til at forklare det højere niveau af relativ samfundsmotivation i den offentlige sektor. Tabel 2 giver nogen støtte til dette, idet vi finder en vis positiv effekt af at være kvinde. Bemærk imidlertid, at det langt fra fjerner forskellen mellem den private og den offentlige sektor. Der er altså forskelle mellem den offentlige og den private sektor, også når vi tager hensyn til kønsforskelle.

Tilsvarende er der en højere andel ansatte med lang uddannelse i den offentlige sektor. Det fremgår af tabel 2, at uddannelse har en meget svag positiv effekt på den relative samfundsmotivation – 10 års ekstra uddannelse giver en effekt på vort indeks svarende til 0,1 point på en skala fra 0 til 10 og med en standardafvigelse på 1,4. Der er altså også en forskel mellem sektorerne, selv når man tager hensyn til uddannelsesforskelle mellem disse. I forhold til alder viser resultaterne sig imidlertid uklare, da alder kun er signifikant i model 1 men ikke i model 3.

Endelig viser den tredje og fjerde model, at der kontrolleret for forhold som uddannelse, kønsfordeling, public service erhverv og alder er et højere niveau af relativ samfundsmotivation i angelsaksiske end i skandinaviske velfærdsstater. Niveauet er også højere i de kontinentale end i de skandinaviske velfærdsstater, men her er forskellen ikke signifikant. En væsentlig del af denne store effekt

skyldes dog, at der kontrolleres for størrelsen af den offentlige sektor og public service erhverv.<sup>8</sup> Eftersom de skandinaviske velfærdsstater har de største offentlige sektorer, mens de angelsaksiske velfærdsstater har de mindste, er forskellen mellem velfærdsstatstyperne markant mindre, når der ikke kontrolleres for størrelsen af den offentlige sektor (jf. model 1 og 2). Der er nemlig en positiv sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og den relative samfundsmotivation.<sup>9</sup> I forhold til forskellen mellem den offentlige og den private sektor viser dette, at denne forskel også er der, når man tager hensyn til de meget store forskelle i opgavetyper og motivationsforskelle, der kan følge med størrelsen og typen af velfærdsstat.

## Konklusion

Vi har i denne artikel undersøgt forholdet mellem samfunds- og pengemotivation blandt ansatte i den private og den offentlige sektor i vestlige industrialiserede lande. Emnet er interessant, fordi debatten om styring af den offentlige sektor gennem økonomiske incitament er blandt andet kredser om, hvorvidt der er motivationsforskelle mellem den offentlige og den private sektor, og hvorvidt denne forskel er blevet større eller mindre over tid. På den baggrund har vi undersøgt tre påstande i artiklen.

Den første påstand om, at der forskel på den offentlige og den private sektor, får støtte. Vi kan observere de forventede forskelle i den relative samfundsmotivation mellem den offentlige og den private sektor i hele perioden. Det viser sig dog samtidig, at public service erhverv har en større udbredelse i den offentlige end i den private sektor. En forklaring på en del af sektorforskellen er altså de forskellige opgaver, som løses i de to sektorer. Når man kun sammenligner ansatte i public service erhverv, har de, der arbejder i den offentlige sektor, stadig en lidt stærkere relativ samfundsmotivation, end de som arbejder i den private sektor. Denne forskel er dog relativt beskednen. Ligeledes finder vi, at karakteristika ved velfærdsstaten såsom størrelse og indretning har stor sammenhæng med den relative samfundsmotivation. Vi finder også, at andelen af kvinder og andelen med længere uddannelser er større i den offentlige sektor, men at dette også kun i begrænset omfang forklarer forskellen i motivationen mellem ansatte i den offentlige og den private sektor.

Tilsammen viser den relativt store betydning af disse faktorer i forhold til sektorforskellen, at det i høj grad er andre forhold, som man bør tage i betragtning i forhold til diskussionen om, hvorvidt incitament er det rette styringsmiddel eller ej. Der er forskel mellem den offentlige og den private sektor i forhold til motivation, men der kan være langt større forskelle givet andre faktorer. Omvendt er det vigtigt at understrege, at de ukontrollerede forskelle



mellem den offentlige og den private sektor i nogle situationer kan være rigtig store, da nogle af de andre faktorer som public service erhverv og høj uddannelse netop også er karakteristika ved den offentlige sektor.

De to andre påstande var henholdsvis, at den relative samfundsmotivation blandt offentligt ansatte skulle være blevet svækket i de seneste årtier, og at de samtidig skulle være kommet til at minde mere om de ansatte i den private sektor. Det er en sådan udvikling, der vil kunne begrunde indførslen af incitamentsstyring fra den private sektor i den offentlige sektor. Vi observerer imidlertid ingen generel tendens til, at den relative samfundsmotivation er blevet svækket blandt offentligt ansatte. Materialet peger snarere i retning af en styrket betydning af samfundsmotivation i forhold til pengemotivation. Samtidig er offentligt ansatte ikke kommet til at minde mere om privatansatte. Denne konklusion skal dog ikke overbetones, da vi har væsentligt færre lande at sammenligne med i 1989.

Afslutningsvis kan vi derfor sige, at både sektorforskellene og den relative samfundsmotivation i den offentlige sektor er stabile over tid, og det gælder også, når vi kontrollerer for opgaveforskelle mellem sektorerne. Denne stabilitet kan både skyldes en generel stabilitet i motivation og værdier, der er svære at ændre, men også, at incitamenterne måske ikke er blevet stærkt implementeret i praksis og dermed ikke har kunnet forårsage crowding out. Der er i hvert fald ikke støtte til påstande om, at der skulle være sket væsentlige ændringer i den relative samfundsmotivation mellem den offentlige og den private sektor og blandt offentligt ansatte i den industrialiserede verden i de seneste årtier.

## Noter

1. Tak til gode og konstruktive kommentarer fra Politicas bedømmere samt temanummerets øvrige forfattere. Analyser og resultater i denne artikel står alene for forfatternes egen regning.
2. For en problematisering af forestillingen om stor pengemotivation i den private sektor se Langbein (2010).
3. Bemærk at "attraktion" indikerer, at samfundsmotiverede arbejdstagere vil foretrække at arbejde i den offentlige sektor eller anden non-profit-virksomhed, mens "selektion" indikerer, at offentlige arbejdsgivere foretrækker samfundsmotiverede ansøgere.
4. Data er hentet fra hjemmesiden for The International Social Survey Programme ([www.issp.org](http://www.issp.org)). Følgende datasæt benyttes:
  - International Social Survey Programme 1989: Work Orientations I (ISSP 1989)
  - International Social Survey Programme 1997: Work Orientations II (ISSP 1997)
  - International Social Survey Programme 2005: Work Orientations III (ISSP 2005)

5. Storbritannien, Norge, Irland og Vesttyskland
6. Storbritannien, Norge, Vesttyskland, Sverige, New Zealand, Canada, Spanien, Frankrig, Portugal og Danmark
7. Samme lande som i 1997 (eksklusiv Vesttyskland) samt Irland, USA og Finland.
8. Køres model 3 uden størrelse af den offentlige sektor fås en forskel på 0,5 mellem skandinaviske og angelsaksiske velfærdsstater.
9. Faktisk tyder resultaterne i tabel 1 på en negativ sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og graden af samfundsmotivation i den private sektor

## Litteratur

- Allison, Graham T. (1992/1979). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, i Jay Shafritz og Albert C. Hyde (red.), *Classics of Public Administration*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Andersen, Lotte Bøgh, Mads F.L. Jakobsen, Søren Serritzlew og Thomas Pallesen (2010). Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor. Aarhus: Via System
- Baron-Cohen, Simon (2003). *The Essential Difference: the Truth about the Male and Female Brain*. Oxford: Perseus.
- Besley, Timothy og Maitreesh Ghatak (2003). Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2): 235-248.
- Box, Richard C. (1999). Running Government Like a Business. *The American Review of Public Administration* 29 (1): 19-43.
- Boyne, George A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39 (1): 97-122.
- Buelens, Marc og Herman Van den Broeck (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review* 67 (1): 65-74.
- Burgess, Simon og Marisa Ratto (2003). The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2): 285-300.
- Camilleri, Emanuel (2007). Antecedents Affecting Public Service Motivation. *Personnel Review* 36 (3): 356-377.
- Dixit, Avinash (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources* 37 (4): 696-727.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Fotler, Myron D. (1981). Is Management Really Generic? *Academy of Management Review* 6: 2-32.

- Francois, Patrick (2000). Public Service Motivation as an Argument for Government Provision. *Journal of Public Economics* 78 (3): 275-299.
- Frey, Bruno S. og Felix Oberholzer-Gee (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *American Economic Review* 87 (4): 746-755.
- Friedman, Milton (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*, 13. september.
- Fukuyama, Francis (2000). Social Capital and Civil Society. *IMF working paper No. 00/74*. Washington, DC: IMF.
- Hondeghem, Annie og James L. Perry (2009). EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences* 75 (1): 5-9.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hood, Christopher og B. Guy Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3): 267-282.
- Houston, D.J. (2009). The Importance of Intrinsic and Extrinsic Motivators: Examining Attitudes of Government Workers in North America and Western Europe. Paper præsenteret på the International Public Service Motivation Conference, University of Indiana, Bloomington, IL, USA.
- Langbein, Laura (2010). Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes? *International Public Management Journal* 13 (1): 9-23.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford: Oxford University Press
- Moynihan, Donald P. og Sanjay K. Pandey (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review* 67 (1): 40-53.
- OECD (2005). *Modernizing Government – The Way Forward*. Paris: OECD
- Perry, James L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2): 181-197.
- Perry, James L., Trent Engbers og So Yun Jun (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review* 69 (1): 1-31.
- Perry, James L. og Lois Wise (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, May/June: 367-373.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.

- Rainey, Hal G. (1983). Public Agencies and Private Firms. *Administration & Society* 15 (2): 207-242.
- Rainey, Hal G. og Barry Bozeman (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447-469.
- Ring, Peter Smith og James L. Perry (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constrains. *The Academy of Management Review* 10 (2): 276-286.
- Stackman, Richard W., Patrick E. Connor og Boris W. Becker (2005). Sectoral Ethos: An Investigation of the Personal Values Systems of Female and Male Managers in the Public and Private Sectors. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (4): 577-597.
- Sørensen, Rune J. (2008). Offentlig motivasjon i forfall? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 11: 113-127.
- Sørensen, Rune J., Gry Pettersen og Jo Inge Aambakk (2007). Militær ledelse. En sammenligning av ledelse i Forsvaret med ledelse i privat og offentlig sektor. *Magma* 10 (5): 51-62.
- Tirole, Jean (1994). The internal organization of government. *Oxford Economic Papers* 46 (1): 1-29.
- Togeby, Lise (2002). Hvilke verdier ændrer sig hvornår og hos hvem?, pp. 260-299 i Peter Gundelach (red.) *Danskernes verdier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost og Margit Osterloh (2009). Pay for Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 387-412.

## Appendix A.

| Variabel                                     | Operationalisering  | Gennemsnit/<br>median/<br>typetal          | Standard-<br>afvigelse | Minimum/<br>maksimum | n                    | Data-<br>kilde |
|--|---|--|------------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| Indeks for<br>samfunds-/penge-<br>motivation | Indeks af items "høj indkomst", "at arbejdet giver mulighed for at hjælpe andre mennesker" samt "at arbejdet er nyttigt for samfundet". De to første items er adderet, og det sidste subtraheret fra  | 5,76                                       | 1,40                   | [0;10]               | 36.190               | ISSP           |
| Sektor                                       | Selvopgivet sektor som offentlig, privat, non-profit/off. ejet selskab og selvstændig   | Privat (typeværdi)                         |                        |                      | 27.648               | ISSP           |
| Alder  | Selvopgivet alder   | 45,98 år                                   | 16,98                  | [15;99]              | 38.089               | ISSP           |
| Uddannelse                                   | Selvopgivet længde af uddannelse i år   | 11,71 år                                   | 4,04                   | [0;49]               | 35.332               | ISSP           |
| År (tidspunkt for<br>survey)                 | Undersøgelser gennemført i 1989, 1997 og 2005 (her kun oplysninger fra 97-05)   | 1997                                       | -                      | [1989-2005]          | 38.275               | ISSP           |
| Public service<br>erhverv                    | Public service erhverv eller ikke public service erhverv kategoriseret efter ISCO 1988 koder alt efter, om disse beskriver erhverv, der er "vital for human health and safety and welfare" eller i stedet handler om diskretionært forbrug (Houston, 2009: 9) | 16,4 %<br>(i public<br>service<br>erhverv) | 0,37                   | [0;1]                | 23.046               | ISSP           |
| Køn (kvinde)                                 | Selvopgivet køn som mand eller kvinde   | 53,6 %                                     | 0,50                   | [0;1]                | 38.242               | ISSP           |
| Størrelse af den<br>offentlige sektor        | Offentlige udgifter relativt til BNP i procent  | 46   | 7,01                   | [34;60]              | 29.493<br>(12 lande) | OECD           |
| Velfærdsstatstype                            | Kategorisering som skandinavisk, kontinental eller angelsaksisk   | Angelsaksisk (typeværdi)                   |                        |                      | 28.275<br>(13 lande) | -              |
|  | Skandinavisk: Danmark, Norge, Sverige, Finland<br>Kontinental: Vestryskland, Spanien, Frankrig, Portugal<br>Angelsaksisk: Storbritannien, Irland, New Zealand, Canada, USA  |  |                        |                      |                      |                |