

Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne, at offentlig service er gratis? *

Ole P. Kristensen**)

Resumé

Forskellige synsmåder på sammenhængen (eller den manglende sammenhæng) mellem vælgerne holdninger til de offentlige udgifter og de faktiske offentlige udgifter præsenteres. Den efterfølgende empiriske analyse sandsynliggør, at de offentlige udgifter til konkrete formål i kun ringe grad afspejler vælgerne præferencer. Vælgerne synes desuden i nogen grad at være påvirket af en »fiskal illusion«, d.v.s. de synes at undervurdere omkostningerne ved de offentlige aktiviteter, som de har en positiv holdning til. Som følge heraf synes der at eksistere en inkonsistens mellem holdningen til de konkrete offentlige udgifter (som er overvejende positiv) og holdningen til skattetrykket (som er overvejende negativ). De empiriske resultater tyder desuden på, at politiske aktivister blandt vælgerne generelt er mere krævende i deres ønsker om offentlige udgifter end deres mere passive medborgere. På basis heraf kan fremsættes den hypotese, at folkelig deltagelse i de politiske beslutningsprocesser (nærdemokrati om man vil) vil øge presset i retning af højere offentlige udgifter.

1. Indledning

Et af de vægtigste argumenter for et demokratisk politisk styre tager sit udgangspunkt i et ønske om, at de politiske beslutninger skal afspejle eller være i overensstemmelse med befolkningens holdninger. I argumentationen er underforstået, at et demokratisk styre baseret på regelmæssige valg, der kan signalere befolkningens ønsker til beslutningstagerne, vil føre til beslutninger, som afspejler befolkningens ønsker. Dette er imidlertid ikke en given sag. Utallige empiriske og teoretiske analyser viser, at sammenhængen mellem vælgerholdninger og politiske beslutninger også i et demokrati er ganske kompliceret.

I denne artikel vil vælgerne holdninger til de offentlige udgifter blive sammenlignet med de faktiske offentlige udgifter. Kan størrelsen af de samlede offentlige udgifter og udgifterne til de enkelte konkrete formål siges at afspejle befolkningens ønsker, og i benægtende fald hvorfor ikke?

Først vil jeg kort redegøre for forskellige opfattelser af forbindelsen mellem vælgerne holdninger til de offentlige udgifter og de faktiske udgifter.

*) Artiklen er en forkortet version af »Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?«, som blev præsenteret på den VI nordiske statskundskabskonference, Åbo, Finland, august 1981, og som vil blive publiceret i *European Journal of Political Research*, 1982. Der henvises til denne artikel for fyldigere referencer og diskussion. Artiklen er et resultat af projektet »Den politiske beslutningsproces i Danmark«.

**) Lektor, cand. mag., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

2. Synsmåder på forbindelsen mellem vælgerholdninger til offentlige udgifter og de faktiske offentlige udgifter

Ifølge én opfattelse, som har stor udbredelse, vil partiernes indbyrdes konkurrence om vælgerne automatisk sikre, at de politiske beslutninger afspejler vælgerne holdninger. Dette skulle også specielt gælde politiske beslutninger om størrelsen af de offentlige udgifter. Hvis man tænker på et bestemt udgiftsområde som for eksempel udgifterne til folkeskolen, kan man tænke sig alle vælgerne rangordnet efter deres holdning til udgifterne til dette område. Vælger nummer et er den vælger, der ønsker at bruge færrest penge til folkeskolen, dernæst følger den vælger, der ønsker at bruge næstmindst osv., indtil den sidste vælger, som er den, der ønsker at bruge flest penge. Argumentet lyder nu, at regeringen kan maksimere sin vælgertilslutning ved at bevilge det beløb, der svarer til den midterste vælgers (medianvælgerens) udgiftsønske, og derfor vil regeringen vælge at bevilge præcis dette beløb. Hvis regeringen rammer ved siden af, vil valgresultaterne retlede den, så man ender med at bruge det beløb, der er ønsket af medianvælgeren.¹⁾ Resultatet kan ikke stille alle vælgere tilfreds, men der er det elegante ved løsningen, at de utilfredse deler sig i to nøjagtig lige store grupper, hvor den ene gruppe synes, der bruges for mange penge til formålet, mens den anden mener, der bruges for få penge, så løsningen ud fra en demokratisk synsvinkel er den bedst opnåelige.

Der er imidlertid blevet rettet kritik mod den opfattelse, at medianvælgeren bestemmer størrelsen af de offentlige udgifter. For det første er det blevet anført, at vælgerne kendskab til de enkelte offentlige aktiviteter og udgifter ikke er tilstrækkeligt detaljeret til, at holdninger til specifikke udgiftsområder på afgørende måde kan påvirke vælgerne stemmeafgivning, men at det er andre faktorer, der er afgørende for vælgerne stemmeafgivning. For det andet er det blevet anført, at selv om vælgerne skulle besidde en sådan detaljeret viden, og selv om den skulle øve indflydelse på stemmeafgivningen, så er offentlige valg et alt for »sløvt« instrument til, at de kan transmittere detaljeret information om vælgerpræferencer til de politiske beslutningstagere. Valgresultater kan afsløre generelle stemninger og holdningsretninger, men ikke detaljerede udgiftsønsker.

Ifølge denne opfattelse af valgenes funktion spiller de og vælgerne en tilbagetrukket rolle i de processer, der bestemmer udgiftsniveauet på konkrete aktivitetsområder. De afgørende aktører i disse processer er parlamentarikere, ministre, embedsmænd og repræsentanter for interesseorganisationerne. Deres beslutninger er naturligvis ikke upåvirkede af vælgerholdninger, men disse holdninger formidles ikke så meget af valgresultater som af massemedierne, partiaktivister, aktive medlemmer af interesseorganisationerne osv.

1) Medianvælgertankegangen præsenteres i Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.

Hvis dette billede af den politiske beslutningsproces er korrekt, hvilke konsekvenser har det da for sammenhængen mellem vælgernes holdninger til de offentlige udgifter og de faktiske udgifter? Da den almindelige vælger kun har beskeden eller ingen direkte indflydelse på de enkelte udgiftsbeslutninger, kan det forventes, at det faktiske udgiftsniveau afviger fra det af vælgerne eller medianvælgeren ønskede. Da man endvidere kan argumentere for, at de politisk-bureaukratiske beslutningsprocesser har en tendens til at give overvægt til de hensyn, der taler for udgiftsforøgelse på konkrete områder, på bekostning af de hensyn, der taler for udgiftsreduktion eller begrænsning, kunne man forvente, at udgifterne var højere end ønsket af medianvælgeren.²⁾ Denne forventning kunne synes bekræftet af den modvilje mod størrelsen af de offentlige udgifter, som i de senere år er kommet til udtryk i meningsmålinger og ved folketingsvalg.

Modsætningsvis er det blevet anført, at de faktorer, der på beslutningstageniveau tenderer til at fremhæve argumenterne for udgiftsforøgelser på bekostning af argumenterne imod, også kunne være virksomme blandt vælgerne. Mere præcist kan der være en skævhed i vælgernes vurdering af offentlige udgifter til konkrete formål forårsaget af, at benyttelsen af offentlige ydelser sjældent eller aldrig er knyttet sammen med betalingen for disse ydelser. Dette kan føre til en såkaldt »fiskal illusion«, som indebærer, at vælgerne har en klar forestilling om nytten af en given aktivitet, mens omkostningerne står mindre klart i vælgernes bevidsthed; med den konsekvens, at vælgerne i større eller mindre grad kommer til at lide under den illusion, at disse offentlige ydelser er mere eller mindre »gratis«. Hvis denne beskrivelse af vælgernes opfattelse af offentlige aktiviteter er dækkende, kan man forvente, at vælgerne på en række områder vil være villige til at forøge de offentlige aktiviteter ud over det nuværende niveau. Dvs. at de faktiske udgifter til specifikke formål ikke afspejler vælgernes umiddelbare holdninger, idet vælgerne kunne ønske sig højere udgifter til de konkrete formål. Der kan ud fra denne opfattelse af relationen mellem vælgerne og de offentlige udgifter udledes yderligere nogle hypoteser om vælgerholdninger til offentlige udgifter. For det første vil forekomsten af et element af fiskal illusion indebære, at specielt de vælgere, som har interesse for en bestemt offentlig aktivitet, respektive direkte nyder godt af den pågældende aktivitet, vil være i besiddelse af ønsker om forøgede bevillinger til området. For det andet vil et element af fiskal illusion sandsynligvis føre til en inkonsistens mellem vælgernes holdninger til udgifter til specifikke formål på den ene side og deres holdninger til de samlede offentlige udgifter og skattetrykket på den anden. I overvejelserne omkring specifikke udgiftsformål kan omkostningerne være helt eller delvis skjult, men de dukker til gengæld op med fuld styrke i form af det samlede skattetryk. Den

2) Vedrørende argumenter for en udgiftsforøgende skævhed i de politisk-bureaukratiske beslutningsprocesser, se Ole P. Kristensen, »Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 61. årgang, no. 4, 1980, pp. 80-102.

enkelte vælger kan imidlertid ikke relatere skatterne direkte til de enkelte specifikke offentlige aktiviteter. Derfor kan man på én gang udtrykke tilfredshed med udgifterne til konkrete formål (eller endda ønske disse udgifter forøget), samtidig med at man er utilfreds med de samlede udgifter og det samlede skatetryk.

3. Empiriske resultater

I det følgende vil de ovenfor refererede synsmåder på forbindelsen mellem vælgerholdninger til offentlige udgifter og de faktiske udgifter blive forsøgt belyst med nogle resultater fra en vælgerundersøgelse, der blev foretaget i forbindelse med forskningsprojektet vedrørende »Den politiske beslutningsproces i Danmark«.3)

Vælgerne blev i denne undersøgelse stillet over for 9 forskellige udgiftsformål, hvor de for hvert enkelt formål blev bedt om at tage stilling til, om der efter deres mening blev brugt for mange, passende eller for få penge til det pågældende formål. Svarene på disse spørgsmål kan umiddelbart bruges til at teste medianvælgerhypotesen. Hvis denne hypotese er korrekt, skal antallet af vælgere, der mener, at der bruges for mange penge til formålet, være lig med antallet af vælgere, der mener, at der bruges for få penge.

Tabel 1. Holdninger til offentlige udgifter efter udgiftsområde (procentdifferencer)

Udgiftsområde	PDI*
Forsvaret	÷49
Sundhedsvæsen	31
Tilskud til kulturelle formål	÷31
Undervisning	26
Folkepension	60
Miljøproblemer, forureningsbekæmpelse	46
Politiet	41
Børnehaver og vuggestuer	26
Anlæg af motorveje	÷35

*) PDI-værdierne beregnes ved at trække procentdelen af respondenter, der synes, der bruges for mange penge, fra den procentdel, der synes, der bruges for få penge.

Tabel 1 viser vælgernes holdning til de 9 udgiftsområder. Tabellens procentdiference-indeks (PDI) beregnes ved at trække den procentdel af respondenterne,

3) Dette projekt gennemføres af en gruppe forskere ved Aarhus og Odense Universitet. For en præsentation af projektet, se Erik Damgaard, »Den politiske beslutningsproces«, i *Forskningen og Samfundet*, Særnummer om samfundsvidenskab, maj 1980. En række af vælgerundersøgelsens resultater er præsenteret i Erik Damgaard (red.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz, 1980.

som mener, at der bruges for mange penge, fra den procentdel, som mener, at der bruges for få penge. Indekset kan variere fra $\div 100$ (hvis alle mener, der bruges for mange penge) til 100 (hvis alle mener, der bruges for få penge). Tabellen viser nogle ret markante forskelle i de forskellige udgiftsområders popularitet. Disse popularitetsforskelle synes at være ret stabile i befolkningen. Andre undersøgelser har, hvad enten disse undersøgelser har anvendt samme spørgeteknik eller har bedt respondenterne udpege områder, hvor der kan spares, respektive områder hvor der ikke kan spares, stort set identificeret samme populære og upopulære områder.⁴⁾

Resultatet må siges at udgøre et hårdt slag for medianvælgerhypotesen. Ifølge denne hypotese skulle PDI-værdierne have været nul for alle udgiftsområderne. Værdierne skulle i det mindste ikke have afvejet mere fra nul, end statistisk usikkerhed og andre fejlkilder kunne betinge. Det er tydeligvis ikke tilfældet. For alle 9 områders vedkommende findes betydelige afvigelser fra værdien nul. Heraf kan det sluttet, at medianvælgerens udgiftspræferencer ikke er afgørende for fastlæggelsen af de offentlige udgifter.

Da medianvælgeren således ikke er afgørende for udgiftsbeslutningerne, og da medianvælgerens indflydelse på disse beslutninger ifølge hypotesen skulle ske via valgene, kunne det være interessant nøjere at undersøge sammenhængen mellem vælgernes udgiftsholdninger og deres stemmeafgivning ved folketingsvalgene.

Mønstrene i sammenhængene mellem udgiftsholdninger og partivalg er i visse henseender overraskende. Disse sammenhænge illustrerer ret tydeligt folketingsvalgs beskedne betydning for konkrete udgiftsbeslutninger. Hvis man sammenligner hvert partis vælgers udgiftsholdninger med partiprogrammerne, kan der påvises betydelige uoverensstemmelser. Én konsekvens heraf er, at andre faktorer end vælgernes udgiftsholdninger må være bestemmende for deres partivalg. En anden og måske vigtigere konsekvens er, at partivalget og dermed valgresultatet er en ret dårlig indikator på vælgernes specifikke udgiftsønsker. Dette illustreres blandt andet af de relativt små forskelle, der er mellem de forskellige partiers udgiftsønsker på et givet område. Til trods for at udgiftsområder som forsvaret og miljøbeskyttelse er genstand for stor uenighed mellem partierne i Folketinget, har alle partiers vælgere samme fortegn på PDI-værdierne for disse to områder. Dvs. holdningen er enten generelt positiv eller generelt negativ blandt alle partiernes vælgere. Man finder også et ønske om at bruge flere penge til folkepension blandt alle partiers vælgere, til trods for at folkepensionen må siges at udgøre en væsentlig del af det danske velfærdssystem, som ellers i de senere år har været hårdt angrebet. På den baggrund er det ikke overraskende, at valgprocessen ikke er i stand til at frembringe udgiftsbeslutninger, som i medianvælgerhypotesens forstand afspejler vælgernes ønsker. Valgresultater synes

4) Se for eksempel AIM's undersøgelse fra foråret 1981, *A. I. M. Nyt*, maj 1981.

ikke at indeholde nogen solid rådgivning for beslutningstagere med hensyn til vælgernes udgiftsønsker på helt specifikke områder. Når det er konstateret, må hertil dog føjes, at der trods alt er en klar sammenhæng mellem partivalg og udgiftsønsker. Generelt synes tilhængerne af venstrefløjspartierne at være mere spendable med offentlige midler end tilhængerne af partierne på den højre fløj. Dette mønster antyder, at udgiftsønskerne kan passes ind i en traditionel ideologisk venstre-højre tankegang, hvor et af de karakteristiske træk ved venstrefløjen er, at den ønsker en relativt stor offentlig sektor, mens højrefløjen blandt andet er kendetegnet ved et ønske om at begrænse den offentlige sektors størrelse mest muligt.

Tabel 2. Holdning til offentlige udgifter efter stemmeafgivning ved sidste folketingsvalg og placering på en venstre-højre skala (procentdifferencer)

	Udgiftsområde:									
	Forsvar	Sundheds- væsen	Kultur	Uddannelse	Folkepension	Miljø- beskyttelse	Politiet	Børnehaver & vuggestuer	Anlæg af motorveje	(N)
<i>Partivalg ved 1977 folketingsvalget</i>										
	Procentdifferencer:*									
Socialdemokratiet	÷52	36	÷33	28	62	48	45	33	÷33	545
Radikale Venstre	÷48	24	÷23	22	56	40	56	21	÷26	50
Konservative Folkep.	÷14	21	÷35	10	55	37	57	÷9	÷26	137
Retsforbundet	÷57	30	÷31	28	53	60	43	17	÷50	30
Socialistisk Folkep.	÷88	46	20	66	82	81	14	80	÷49	96
Kommunisterne	÷88	74	20	77	88	83	6	76	÷61	42
Centrum-Demokraterne	÷26	10	÷48	18	62	29	54	14	÷21	53
Kristeligt Folkep.	÷33	11	÷55	÷10	43	24	61	÷7	÷31	27
Venstre	÷29	16	÷47	6	41	15	51	÷8	÷28	196
Venstresocialisterne	÷90	56	35	73	87	87	÷2	87	÷66	46
Fremskridtspartiet	÷48	5	÷69	÷4	51	21	50	÷13	÷24	120
<i>Placering på venstre- højre skala**)</i>										
	Procentdifferencer:*									
Yderste venstre	÷94	68	29	79	86	86	0	81	÷70	96
Venstre	÷74	37	11	51	70	73	16	63	÷48	260
Centrum	÷44	31	÷41	23	60	42	50	26	÷32	748
Højre	÷26	14	÷46	10	48	31	50	÷5	÷26	351
Yderste højre	÷32	20	÷53	÷4	47	19	48	÷24	÷21	103

*) PDI-værdierne beregnes ved at trække procentdelen af respondenter, der synes, der bruges for mange penge, fra den procentdel, der synes, der bruges for få penge.

**) Selv-placering på en venstre-højre skala fra 1 (yderste venstre) til 10 (yderste højre). I tabellen er skalaens værdier slået sammen to og to til en 5-punkts skala.

For at undersøge dette lidt nærmere er udgiftsønskerne blevet sat i relation til vælgernes selvplacering på en venstre-højre skala. Vælgerne blev bedt om at anbringe sig selv på en 10-punkts-skala gående fra 1 (mest venstreorienteret) til 10 (mest højreorienteret). Sammenhængen mellem venstre-højre placering og udgiftsholdninger fremgår også af tabel 2, idet dog de 10 værdier på venstre-højre skalaen i tabellen er blevet slået sammen to og to til en 5-punkts skala. Tabel 2 viser en temmelig stærk sammenhæng mellem venstre-højre placering og udgiftsønsker i den retning, man kunne forvente. Generelt er venstrefløjsplacering forbundet med høje udgiftsønsker. Undtagelserne er forsvaret, politiet og anlæg af motorveje, hvilket imidlertid kun bekræfter det ideologiske mønster, idet højrefløjen til trods for sin generelle tilbageholdenhed med hensyn til offentlige udgifter har visse ideologisk betingede områder, hvor man gerne ser en solid offentlig indsats.

Efter at have forkastet medianvælgerhypotesen og dermed indirekte konstateret, at folketingsvalg kun spiller en marginal rolle for specifikke udgiftsbeslutninger, vil vælgernes udgiftsholdninger blive forsøgt analyseret i relation til andre synsmåder på de mekanismer, der spiller en afgørende rolle for specifikke udgiftsbeslutninger.

Først vil jeg se på de faktorer, der er bestemmende for vælgernes udgiftsholdninger. Her er forventningen, at en af de vigtigste faktorer er den styrke, hvorved en bestemt offentlig aktivitet påvirker den enkelte vælgers hverdag. Tankegangen er den overordentligt enkle, at vælgere, der i særlig grad påvirkes af en bestemt aktivitet, i særlig grad vil have en positiv holdning til udgifterne til aktiviteten.⁵⁾ Den enkelte vælgers grad af berørthed af en offentlig aktivitet kunne tænkes målt ved objektive kriterier. For eksempel berøres de vælgere, der faktisk benytter sig af et offentligt servicetilbud som børnehaver eller kulturtilbud, i objektiv forstand af disse serviceydelser. For en række offentlige programmers vedkommende er det imidlertid mindre meningsfuldt at måle graden af påvirkethed ved hjælp af objektive kriterier. Det gælder for eksempel for mere kollektive foranstaltninger som forsvaret og miljøbeskyttelse.

En anden mulighed er at anvende vælgernes subjektive opfattelse af interesse for et bestemt offentligt politikområde som mål for graden af påvirkethed. Dette kan være så meget mere rimeligt, som en objektiv tilknytning til en offentlig aktivitet må formidles af den enkelte vælgers perception, for at den kan få følger for vælgernes politiske holdninger og adfærd. I undersøgelsen blev vælgerne bedt om at tilkendegive, hvor interesserede de var i en række forskellige politikområder.

5) Der tænkes her primært på offentlige serviceaktiviteter i bred forstand og ikke på offentlig regulering. Det er serviceaktiviteterne, der især er udgiftskrævende.

Tabel 3. Holdning til offentlige udgifter på udvalgte udgiftsområder efter interesse i disse områder (procentdifferencer)

Interesse i det pågæl- dende område	Udgiftsområde:						
	Forsvar	Sundheds- væsen	Kultur	Uddannelse	Folke- pension	Miljøbe- skyttelse	Politiet
Meget interesseret	÷23 (214)	43 (568)	Procentdifferencer* (N i parentes)				
			19 (196)	42 (542)	70 (424)	68 (655)	50 (436)
Noget interesseret	÷35 (379)	26 (717)	÷4 (364)	25 (590)	60 (607)	35 (598)	40 (661)
Kun lidt interesseret	÷51 (538)	26 (357)	÷44 (556)	17 (346)	57 (459)	25 (260)	34 (329)
Slet ikke interesseret	÷65 (559)	13 (120)	÷56 (539)	5 (248)	50 (246)	11 (81)	39 (156)

*) PDI-værdierne beregnes ved at trække procentdelen af respondenter, der synes, der bruges for mange penge, fra den procentdel, der synes, der bruges for få penge.

Anmærkning: Der er ikke i alle tilfælde perfekt overensstemmelse mellem udgiftsområde og interesseområde. Udgifter til folkepension er sammenholdt med interesse i socialpolitik, og udgifter til politiet er sammenholdt med interesse for lov og orden-spørgsmål. Udgifter til motorveje og børneinstitutioner er udeladt, da respondenterne ikke blev spurgt om deres interesse i disse områder.

Tabel 3 viser sammenhængen mellem grad af interesse i et politikområde og holdningen til det offentliges udgifter til samme politikområde. Mønstrer er meget klart. Erklæret engagement i et politikområde medfører en mere positiv holdning til det offentliges udgifter til det pågældende område. Dvs. at interesse for et politikområde er generelt set en positiv interesse. Det modsatte kunne for så vidt også have været tilfældet, idet interesse for et område kunne hænge sammen med, at man havde en kritisk holdning til det offentliges ressourceforbrug inden for området. Det er formentlig også tilfældet for enkelte vælgere, men det generelle mønster er, at interesse for et område ledsages af en positiv holdning til udgifterne, der afholdes på området. Dvs. grad af engagement i et offentligt aktivitetssområde synes at være en vigtig bestemmende faktor for udgiftsholdningerne. Herfra er der ikke langt til at slutte, at vælgernes udgiftsholdninger på konkrete områder blandt andet er bestemt af, om de føler, at de personligt har fordel af den pågældende aktivitet.

Dvs. at vælgernes tankegang vedrørende konkrete offentlige udgifter blandt andet synes at være præget af ret enkle kalkulationer over, hvor nyttig den enkelte aktivitet er for den enkelte vælger. I vælgernes bevidsthed kan man eventuelt tale om, at der sker en »privatisering« af fordelene ved de offentlige aktiviteter.

Et sådant tankemønster åbner op for muligheden af en »fiskal illusion«, idet omkostningerne i form af skatter næppe i samme grad privatiseres, da skatterne har en mere generel karakter end de specifikke offentlige aktiviteter. Der er således mulighed for en skævhed i afvejningen af fordelene og omkostningerne ved en given aktivitet, idet omkostninger relativt undervurderes. Eksistensen af en sådan skævhed vil kunne føre til en uoverensstemmelse mellem holdningen til specifikke udgiftsformål og holdningen til de samlede udgifter. Der kan være tilfredshed med de første (måske endda et ønske om højere udgifter til visse formål), samtidig med at der er utilfredshed med det samlede udgiftsniveau, specielt som det afspejler sig i skattetrykket.

Dette fænomen er blevet empirisk påvist i amerikanske undersøgelser, der er lavet i forbindelse med nogle af de folkeafstemninger, der i de senere år har været afholdt for at tage stilling til forslag om at begrænse skatteudskrivningen.⁶⁾ I disse undersøgelser blev vælgerne bedt om at tilkendegive deres udgiftsønsker vedrørende en række konkrete offentlige aktiviteter (som i den foreliggende danske undersøgelse). De blev desuden spurgt, hvordan de havde stemt ved folkeafstemningen om skattebegrænsning. To sådanne undersøgelser fra Californien og Michigan viser en korrelation mellem udgiftsønskerne på specifikke områder og stemmeafgivning ved folkeafstemningen, således at de vælgere, der var krævende i deres udgiftsønsker på de specifikke udgiftsområder, var mindre tilbøjelige til at støtte skattebegrænsningsforslaget. Men resultaterne viste også, at blandt de vælgere, hvor der opgjort punkt for punkt var et samlet ønske om øgede offentlige udgifter, var der mange (endda i nogle tilfælde et flertal), som ved folkeafstemningerne havde støttet kravet om lavere skatter. Dvs. der tilsyneladende er tale om en inkonsistens mellem udgiftsønskerne vedrørende de enkelte aktiviteter på den ene side og holdningen til de samlede udgifter og skattetrykket på den anden. Inkonsistensen var så iøjnefaldende, at der i titlen til en af de artikler, der rapporterede undersøgelsesresultaterne, blev spurgt, »Do people want something for nothing?«.⁷⁾

Desværre er det i det danske tilfælde ikke muligt at sammenligne vælgernes udgiftsønsker med deres stemmeadfærd ved en folkeafstemning om sænkning af skatterne. I stedet må vi nøjes med en indikator på vælgernes holdning til de samlede offentlige udgifter og skattetrykket, som kan fremskaffes via en interviewundersøgelse. I den foreliggende undersøgelse blev vælgerne præsenteret for følgende påstand: »Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge«. Respondenterne blev bedt om at erklære sig mere eller mindre enige i denne påstand. Graden af enighed eller uenighed i dette udsagn kan tages som en indi-

6) Se f. eks. Jack Citrin, »Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending«, *National Tax Journal*, vol. XXXII, Supplement, 1979, pp. 113-129; Paul N. Courant, Edward M. Gramlich and Daniel L. Rubinfeld, »Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case«, *National Tax Journal*, vol. XXXIII, 1980, pp. 1-20.

7) Citrin, *op.cit.*

rette indikator på holdningen til det samlede offentlige udgiftsniveau og måske specielt skattetrykket.

Tabel 4. Vælgernes fordeling på aggregerede udgiftsønsker efter syn på, om politikerne ødsler med skatteydernes penge. Pct.

	Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge:					
	Helt enig	Delvis enig	Hverken/eller	Delvis uenig	Helt uenig	Alle vælgere
Der ønskes besparelser på flere områder, end der ønskes ekspansion	34	29	16	12	17	27
Antal områder, hvor der ønskes besparelser, er lig med antal områder, hvor der ønskes ekspansion	16	16	17	14	5	15
Der ønskes ekspansion på flere områder, end der ønskes besparelser	50	55	67	74	77	58
N (= 100 pct.)	745	476	218	224	111	1774

Tabel 4 viser sammenhængen mellem *netto*antallet af udgiftsformål, hvor den enkelte vælger ønsker en udgiftsforøgelse, og hans syn på politikernes eventuelle ødselhed. Der er en stærk sammenhæng mellem disse to variable. Vælgere, der mener, at politikerne er ødsle med skatteydernes penge, har mere beskedne udgiftsønsker på de enkelte områder end vælgere, der ikke mener, politikerne er ødsle. Mere interessant er det imidlertid, at blandt de vælgere, der finder politikerne ødsle, er der et flertal, som netto vil øge de offentlige udgifter, når de bliver spurgt om deres holdning til udgiftsområderne enkeltvis. Dette resultat tyder på, at den fiskale illusion er en realitet for mange vælgere. Når vælgerne tager stilling til de enkelte udgiftsområder, gør de det tilsyneladende ud fra en vurdering af, om den pågældende aktivitet overhovedet er nyttig, uden større hensyntagen til omkostningerne og deres konsekvenser for det samlede udgifts- og skattniveau. Vælgere synes at ræsonnere: Hvis blot den marginale nytte af en aktivitet er større end nul, må aktiviteten betænkes med større bevillinger. Der kræves tilsyneladende ikke, at den marginale nytte skal overstige de marginale omkostninger, eller i det mindste fejlvurderes forholdet mellem marginal nytte og marginale omkostninger.

Indtrykket af inkonsistens i vælgernes holdninger styrkes, når der tages hensyn til, at de områder, hvor vælgerflertallet ønsker udgiftsreduktioner (forsvaret, tilskud til kulturelle formål og anlæg af motorveje), udgør ret små andele af de samlede offentlige budgetter, mens de områder, hvor der er vælgerflertal for øgede bevillinger (for eksempel folkepension, sundhedsvæsen og uddannelse), udgør meget store dele af de samlede offentlige budgetter. Derfor kunne opsummeringen af de enkelte udgiftsønsker, der blev foretaget i tabel 4, forbedres, så

den giver en mere reel afspejling af de samlede konsekvenser af vælgerens udgiftsønsker. I stedet for blot uvejet at addere antallet af områder, hvor der ønskes udgiftsforøgelser, og fra det trække antallet af områder, hvor der ønskes udgiftsreduktioner, kan additionen og subtraktionen foretages under anvendelse af vægte, der svarer til de enkelte udgiftsområders andel af det samlede budget. På denne måde kan beregnes en netto-udgiftstilbøjelighed (UT) for den enkelte vælger.⁸⁾ Udgiftstilbøjeligheden angiver for hver enkelt respondent, hvilken nettoandel af budgettet (for de ni udgiftsområder) han ønsker at forøge. Udgiftstilbøjeligheden varierer fra $\div 100$ (alle udgiftsområder ønskes reduceret) over 0 (andelen af budgettet, hvor der ønskes reduktioner, er lig med den andel, hvor der ønskes forøgelse) til 100 (der ønskes ekspansion på alle udgiftsområder).

Tabel 5. *Vælgerens fordeling på udgiftstilbøjelighed* (vægtet sum af udgiftsønsker) efter syn på, om politikerne er ødsle med skatteydernes penge. Procenter*

Aggregerede udgiftsønsker	Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge:					
	Helt enig	Delvis enig	Hverken/eller	Delvis uenig	Helt uenig	Alle vælgere
Udgiftstilbøjeligheden lavere end 0	33	32	18	10	13	27
Udgiftstilbøjeligheden lig med 0	1	2	5	4	0	2
Udgiftstilbøjeligheden større end 0	66	66	77	86	87	71
N (= 100 pct.)	745	476	218	224	111	1774
Gennemsnitsværdi for udgiftstilbøjeligheden	18	19	28	34	38	23

*) Udgiftstilbøjeligheden er en vægtet (efter andel af budgettet) opsummering af de enkelte udgiftsønsker.

Når tabel 5 sammenlignes med tabel 4, fremgår det, at det vælgerflertal, hvis enkeltudgiftsønsker summerer op til en nettostigning i de samlede offentlige udgifter, stiger betydeligt, når man tager hensyn til de enkelte udgiftsområders andel af det samlede budget. Den nederste linie i tabel 5 angiver den gennemsnitlige udgiftstilbøjelighed i de 5 vælgergrupper, som er bestemt af holdningen til politikernes ødselhed. Disse tal skal fortolkes på følgende måde: I gennemsnit har de vælgere, som er helt enige i, at politikerne er for ødsle med skatteydernes penge, *netto* et ønske om at ekspandere udgiftsområder, der svarer til 18 pct. af det samlede budget. Tabel 5 understreger og forstærker det indtryk af inkonsistens, som allerede blev fundet i tabel 4. Hvis der var fuld konsistens, skulle man forvente negative udgiftstilbøjeligheder blandt de vælgere, som er helt eller

8) For en mere detaljeret redegørelse for beregningen henvises til Ole P. Kristensen, »Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship?«, *European Journal of Political Research*, vol. 10, 1982.

delvis enige i, at politikerne er for ødsle med skatteydernes penge. Andre tilfælde af inkonsistens kan også findes i materialet. Tilhængerne af Fremskridtspartiet, der som bekendt er en stor bekæmper af offentlige udgifter, har en gennemsnitlig udgiftstilbøjelighed på 3. Det må indrømmes, at tallet er tæt på 0, men blandt dette partis tilhængere kunne man faktisk have forventet en stærkt negativ udgiftstilbøjelighed.

Forkastelsen af medianvælgerhypotesen og dermed neddæmpningen af den rolle, folketingsvalgene kan spille for konkrete udgiftsbeslutninger, medfører, at fokus må rettes mod andre politiske processer, når man vil forstå, hvordan udgiftsbeslutninger bliver truffet. Hvis man i den forbindelse vil undersøge vælgerens indflydelse på specifikke udgiftsbeslutninger, er det ikke vælgerne i almindelighed, men de vælgere, der er aktive i de politiske partier, i interesseorganisationer, i græsrodsbevægelser osv., opmærksomheden må rettes imod. Det er disse vælgere, der muligvis kan blive inddraget i beslutningsprocesserne, og det er i hvert fald disse vælgere, politikere og embedsmænd i givet fald vil få kontakt med, hvis de via møder, pressen og lignende søger at skaffe sig information om, hvilke strømninger der rører sig i vælgerbefolkningen. Det vil derfor være af speciel interesse at undersøge, om udgiftsholdningerne hos de særligt politisk aktive og interesserede vælgere er i overensstemmelse med holdningerne hos vælgerbefolkningen i almindelighed.

I vælgerundersøgelsen blev respondenterne spurgt om deres politiske interesse, og de blev også spurgt om deres politiske aktiviteter. På baggrund af aktivitetsoplysningerne er der blevet konstrueret et politisk aktivitetsindeks, der tager hensyn til aktiviteten i politiske partier, i interesseorganisationer og i græsrodsbevægelser samt til individuelle henvendelser til politikere og embedsmænd.⁹⁾

Tabel 6. Udgiftstilbøjelighed efter interesse i politik og politisk aktivitet*

	Gennemsnitlig udgiftstilbøjelighed	(N)
<i>Interesse i politik:</i> Slet ikke interesseret	20	(327)
Lidt interesseret	22	(759)
Noget interesseret	23	(573)
Meget interesseret	29	(197)
<i>Politisk aktivitet:</i> Ingen overhovedet	18	(362)
Nogen, men under gennemsnittet	19	(388)
Omkring gennemsnittet	24	(319)
Over gennemsnittet	24	(439)
Meget over gennemsnittet	32	(349)

*) Udgiftstilbøjeligheden er en vægtet (efter andel af budgettet) opsummering af de enkelte udgiftsønsker.

9) For en mere detaljeret redegørelse for det politiske aktivitetsindeks, se kapitel 7 i Damgaard (red.), *op.cit.*

Tabel 6 viser, at de vælgere, som er meget interesseret i politik, og de vælgere, som er meget politisk aktive (det er naturligvis delvis de samme), har en højere udgiftstilbøjelighed end gennemsnitsvælgeren. Da folkelig indflydelse på konkrete udgiftsbeslutninger formentlig må kanaliseres gennem de meget aktive vælgere, vil deres bidrag til disse beslutninger virke i retning af et større udgiftspres. Dette pres vil endda være større end det udgiftspres, som gennemsnitsvælgerbefolkningens udgiftsønsker udgjorde. Dette resultat antyder, at større folkelig deltagelse i beslutningsprocesser med konsekvenser for de offentlige udgifter (større grad af nærdemokrati, om man vil) kan indebære et forøget pres i retning af større offentlige udgifter.

Da der er en ret stærk sammenhæng mellem venstreorienteret og politisk aktivisme,¹⁰⁾ og da der også er en større udgiftstilbøjelighed blandt venstreorienterede end blandt andre vælgere, kunne sammenhængen mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed eventuelt alene skyldes den høje udgiftstilbøjelighed blandt venstreorienterede politiske aktivister. Hvis dette er tilfældet, behøver den positive sammenhæng mellem politisk aktivisme og høj udgiftstilbøjelighed ikke at have den store betydning for de udgiftsbeslutninger, der rent faktisk bliver truffet, idet de centrale beslutningstagere i regering, Folketing og kommunalbestyrelser oftest vil befinde sig omkring det ideologiske centrum. Politikere og andre, der placerer sig ekstremt på venstre-højre skalaen, deltagere sjældent eller aldrig i politiske forlig, regeringer osv. Hvis denne betragtning har noget for sig, er det især for vælgere, der placerer sig omkring det ideologiske centrum, at sammenhængen mellem politisk aktivitet og udgiftstilbøjelighed har interesse i relation til de udgiftsbeslutninger, der rent faktisk træffes.

Tabel 7. Udgiftstilbøjelighed efter politisk aktivitet, kontrolleret for venstre-højre placering*

Politisk aktivitet	Venstre** UT (N)	Midten** UT (N)	Højre** UT (N)
Ingen overhovedet	34 (36)	17 (158)	13 (110)
Nogen, men under gennemsnittet	33 (42)	21 (200)	10 (107)
Omkring gennemsnittet	33 (44)	26 (159)	12 (78)
Over gennemsnittet	41 (94)	23 (191)	12 (126)
Meget over gennemsnittet	48 (151)	26 (119)	8 (69)

*) Udgiftstilbøjeligheden er en vægtet (efter andel af budgettet) opsummering af de enkelte udgiftsønsker.

**) Venstre: værdierne 1-4 på venstre-højre skalaen. Midten: værdierne 5-6. Højre: værdierne 7-10.

10) Se *ibid.*

Tabel 7 viser sammenhængen mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed, når der kontrolleres for venstre-højre placering. Det viser sig, at blandt vælgere omkring det ideologiske centrum genfindes den positive sammenhæng mellem aktivisme og udgiftstilbøjelighed, skønt sammenhængen er svagere end for venstreorienterede vælgere. Tabellen viser også, at for højreorienterede vælgere vendes sammenhængen på hovedet, idet dog denne omvendte sammenhæng blandt højreorienterede er ret svag. Dette resultat er interessant, da det viser, at den generelt ringere begejstring for offentlige udgifter blandt højreorienterede i særlig grad slår igennem hos de aktive og dermed formentlig de mere bevidste højreorienterede vælgere. Man må imidlertid være forsigtig med ikke at overvurdere de højreorienterede aktivisters mulighed for at virke bremsende på de offentlige udgifter. Skønt de har en mindre udgiftstilbøjelighed end deres mere passive trosfæller, har de stadig en positiv udgiftstilbøjelighed. Dette indebærer, at selv hos højreorienterede politiske aktivister tenderer de aggregerede udgiftsønsker til at forøge presset i retning af højere offentlige udgifter.

Den generelle konklusion er, at politiske aktivister styrker presset på de offentlige finanser, endda ud over det pres, som gennemsnitsbefolkningens udgiftsholdninger udgør. Dette bliver endnu mere markant, hvis de venstreorienterede aktivister, til trods for deres manglende placering i »magtens korridorer«, alligevel via deres aktioner og øvrige aktiviteter har held til at påvirke beslutningsprocesserne. De venstreorienterede aktivisters høje udgiftstilbøjelighed modsvarer slet ikke af et tilsvarende, men modsat rettet pres fra højreorienterede aktivister.

Hvis man betragter specifikke udgiftsformål, udviser de politiske aktivisters rolle som »mellemmand« mellem beslutningstagerne og vælgerne nogen variation. Mens aktivisterne generelt forstærker udgiftspreset i forhold til gennemsnitsvælgeren, er der undtagelser fra dette mønster på enkelte udgiftsområder.

Tabel 8. Sammenhængen mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed inden for forskellige udgiftsområder blandt alle vælgere og blandt ideologiske undergrupper af vælgere

Udgiftsformål	Alle vælgere	Venstrefløjsvælgere	Centrumsvælgere	Højrefløjsvælgere
Forsvar	0	0	+	+
Sundhedsvæsen	÷	0	÷	÷ ÷
Kultur	++	++	+	0
Uddannelse	++	+	++	0
Folkepension	+	+	+	÷
Miljøbeskyttelse	++	++	0	0
Politiet	÷	0	0	0
Børnehaver og vuggestuer	++	++	+	0
Motorvejsanlæg	÷	÷ ÷	÷	0

Note: + angiver positiv sammenhæng; ÷ negativ sammenhæng; 0 ingen sammenhæng. ++ og ÷ ÷ angiver stærke sammenhænge (forskellen mellem procentdifferencer i de ekstreme aktivitetskategorier er større end 20).

Tabel 8 viser *sammenhængen* mellem politisk aktivisme og udgiftstilbøjelighed inden for enkelte udgiftsområder. Et + angiver en positiv sammenhæng, et - angiver en negativ sammenhæng og et 0 angiver: ingen sammenhæng. Der fremkommer nogle interessante forskelle mellem de enkelte udgiftsområder. På tre områder (sundhedsvæsen, politiet og anlæg af motorveje) ændres den generelle positive sammenhæng til en negativ sammenhæng. Dvs. på disse tre områder har de politiske aktivister en lavere udgiftstilbøjelighed end gennemsnitsvælgeren. Derved bidrager aktivisterne til at svække det folkelige udgiftspres i relation til sundhedsvæsenet og politiet, og de styrker sparepresset i relation til anlæg af motorveje. Dette indebærer dog ikke, at aktivisterne ønsker besparelser i udgifterne til sundhedsvæsen og politi. De har blot mere beskedne krav til udgiftsførøgelsen end vælgerbefolkningen i dens helhed.

Skønt højrefløjsaktivisterne generelt modererer udgiftsønskerne i forhold til deres mere passive ideologiske fæller, er der én væsentlig undtagelse fra denne regel. Med hensyn til forsvaret er højreorienterede aktivister mere udgiftskrævende end de mere passive vælgere, der placerer sig på samme sted på højre-venstre skalaen. Dette understreger endnu en gang forsvarsudgifternes afvigende placering i relation til den normale sammenhæng mellem højre-venstre placering og holdning til offentlige udgifter.

4. Konklusioner

De empiriske resultater antyder, at folketingsvalg spiller en meget beskedn og højst indirekte rolle for beslutninger vedrørende konkrete offentlige udgifter. Holdningsdannelsen hos vælgerne vedrørende offentlige udgifter til specifikke formål synes at følge et asymmetrisk mønster, hvor fordelene ved offentlige aktiviteter synes mere »synlige« eller åbenbare end omkostningerne forbundet med disse aktiviteter. Som en konsekvens heraf synes der at være manglende konsistens mellem de fleste vælgers holdning til enkeltudgifter på den ene side og holdningen til det samlede udgifts- og skatteniveau på den anden. Heraf følger, at vælgerne specifikke udgiftsholdninger styrker det pres, der i øvrigt måtte være i retning af højere offentlige udgifter. Presset forstærkes derudover af det forhold, at blandt vælgerne har specielt de politiske aktivister en meget høj udgiftstilbøjelighed.

Når man diskuterer de problemer, der er forbundet med en hastigt voksende offentlig sektor og et hastigt voksende skattetryk, kan vælgerne derfor ikke bare skyde skylden for disse problemer over på politikere og embedsmænd. Vælgerne synes i høj grad selv at være medansvarlige for denne udvikling, fordi de tilsyneladende i for ringe grad gør sig klart, selv om det ofte kan synes sådan ved første øjekast, at offentlige ydelser ikke er gratis.