

Er vælgerne egoister?

Artiklen fokuserer på to centrale, konkurrerende antagelser i den politiske videnskab. Det drejer sig om antagelsen om, at vælgerne handler ud fra egoistiske motiver, og antagelsen om, at de handler ud fra ideelle eller altruistiske motiver. Prediktioner med basis i disse to antagelser analyseres ved hjælp af data fra en borgerundersøgelse i en større dansk kommune. Analysen viser, at egeninteressen spiller en central rolle for dannelsen af holdninger til offentlige udgifter og brugerbetaling, og efter al sandsynlighed en større rolle end ideologiske eller kulturelle forhold, der er knyttet til den enkeltes livsvilkår såsom generations- og kønsforskelle.

Varetager vælgerne egennytte eller almeninteresser?

Public choice-teori bygger på den afgørende antagelse, at individer handler rationelt for at maksimere deres egennytte. Denne artikel¹ vil undersøge relevansen af denne antagelse i forbindelse med dannelsen af vælgernes udgiftspolitiske præferencer. Det belyses således, om brugere af offentlige serviceydelser i højere grad tilslutter sig offentlige udgifter og offentlig finansiering fremfor brugerbetaling end ikke-brugere.

Værdien af public choice-perspektivet ligger først og fremmest i dets evne til at generere frugtbare hypoteser om konkret politisk adfærd, som kan testes empirisk. Frugtbarheden ligger navnlig i de afledte hypotesers evne til at forklare empiriske politiske fænomener. Det er absolut ikke nødvendigt at tilslutte sig værdipræmissen om nyttemaksimering som et personligt ideal for at bruge teorien. I streng forstand behøver selve nyttemaksimerings-aksiomet heller ikke at være sandt, selv om de afledte hypoteser bekræftes empirisk (Lane, 1990), men på den anden side vil gentagne empiriske bekræftelser af public choice afledte hypoteser give en vis støtte til, at nyttemaksimerings-aksiomet ikke kun er en forhåndsantagelse, men også har en vis rod i virkelighedens verden.

Nyttemaksimerings-antagelsen har imidlertid været omstridt. Således beklager Leif Lewin (1991) stærkt den "kynisme", der ligger bag public choice-teoriens antagelser om nyttemaximerende individer. Han og Jørgen Goul Andersen (1991a; 1991b) mener, at vælgerne ikke varetager egeninteresse, men en *offentlig, almen interesse*; at de udviser en form for samfundssind. De udgiftspolitiske holdninger blandt vælgerne er et velegnet område til en belysning af denne problemstilling. Motiveres vælgerne af egennytte eller samfundssind?

Vi baserer den følgende analyse på en forudsætning om, at den enkelte vælger handler rationelt for at opnå sine mål, men rationaliteten er begrænset i to henseender. For det første er det enkelte individs kapacitet til at indsamle og bearbejde information begrænset (Simon, 1947). For det andet er individets værdifunktion ikke fuldstændig klarlagt og konsistent i den forstand, at alle mål og værdier er klart rangordnede. Dette indebærer, at individet overvejer mål og værdier sekventielt i forhold til de forskellige stimuli, det udsættes for (Cyert og March, 1963). I forhold til vælgernes udgiftspolitiske holdninger indebærer dette, at holdningsdannelsen påvirkes af vælgernes information, og

at vælgerne tager stilling til bevillingerne til forskellige formål og skatterne hver for sig, hvilket indebærer inkonsistens mellem udgifts- og skattepræferencer. Disse antagelser er blevet bekræftet af andre analyser på det datamateriale, der ligger til grund for denne undersøgelse (Winter og Mouritzen, 1993).

Disse antagelser om begrænset rationalitet på individniveau kan så kombineres med de to anførte og modsatrettede antagelser om, hvilke typer af mål eller værdier der motiverer vælgerne. Den ene er public choice-teoriens antagelse, at individer søger at maximere deres egen nytte (Downs, 1957; Kristensen, 1982; 1987; Nannestad og Paldam, 1991). Den anden antagelse går modsat ud på, at det er almeninteresser eller altruisme, der motiverer vælgerne (Lewin, 1991; Goul Andersen, 1991a; 1991b). Ud fra antagelserne i disse to konkurrerende teoridannelser skal vi formulere en række mere specifikke hypoteser vedrørende vælgerne holdninger til offentlige udgifter og skatter.

Egeninteresse-antagelsen har rødder langt tilbage i studiet af individuel politisk adfærd. Således har teorier om klassebetinget vælgeradfærd antaget, at folk stemmer for at forbedre deres egen classes eller erhvervsgruppes situation, hvilket således måtte indebære, at klasse- eller erhvervsforhold bestemmer de politiske skillelinjer. Imidlertid har nyere public choice forskere hævdet, at de politiske skillelinjer nu om dage snarere defineres af vælgerne forhold til den offentlige sektor, og at forbrugsdimensionen således er mere relevant end klassesdimensionen til at beskrive vælgerholdningerne (Dunleavy, 1980). I denne forbindelse synes navnlig tre grupper at være særligt relevante, nemlig forbrugere af offentlig service, producenterne (dvs. de offentligt ansatte) og skatteyderne.

Heroverfor står *almeninteresse-antagelsen*, som støttes af blandt andet Leif Lewin (1991) og Jørgen Goul Andersen (1991a; 1991b). Sidstnævnte (1991a) hævder, at "the predictions of an interest approach are frequently not only disconfirmed (in the sense that interests have only a minor effect on attitudes) but even falsified (in the sense that interests appear to have no effect at all)". Han hævder, at vælgerkorpset generelt slutter op om offentlige udgifter, og at der således er en omfattende støtte til de udgifter, som en moderne velfærdsstat medfører. Støtten til velfærdsstaten og dens offentlige udgifter hævdes således at være en del af den politiske kultur i velfærdsstaten.

Goul Andersen (1991a; 1991b) går så vidt i sin kritik af public choice-perspektivets utilitarisme, at han hævder, der ikke er nogen forskel på de udgifts-politiske holdninger hos brugere og ikke-brugere. Også ikke-brugerne støtter i lige så høj grad som brugerne velfærdsstatens udgifter til de forskellige formål. Variationer i støtten til offentlige udgifter skyldes, ifølge Goul Andersen, snarere kulturbetingede forskelle, som hænger sammen med forskellige livsformer og erfaringer mellem mænd og kvinder og mellem generationerne. Således hævdes unge i højere grad at være tilhængere af udgifter til offentlig service end ældre, der er vokset op i en periode, hvor man ikke kendte denne service og klarede sig uden. De ældre har ikke vænnet sig til velfærdsstaten (Inglehart, 1977; Goul Andersen, 1991b).

Hvad kvinderne angår, færdes de ofte i sub-kulturer med andre værdier end mændene oplever, ligesom kvinder har andre erfaringer med reproduktive

funktioner, så som pasning af børn og ældreomsorg. Dette får kvinder til at være mere positive overfor den offentlige sektors pengeforbrug end mænd. Ifølge denne almeninteresse-opfattelse er kulturelt eller ideologisk betingede forskelle mellem køns- og aldersgrupper således særdeles vigtige til at forklare vælgerne udgiftspolitiske holdninger, mens bruger/ikke-bruger distinktionen er irrelevant. Goul Andersen (1991b: 25) hævder således: "interests are almost irrelevant as determinants of welfare state support in Denmark except if these interests express way of life-differences. Way of life differences, on the other hand, are relevant regardless of their association with immediate interests".²

I det følgende skal vi teste holdbarheden af disse teorier om egen nytte og almeninteresser ved at se på vælgerne holdninger til såvel de offentlige udgifter som disses finansiering. Vi vil sandsynliggøre, at egeninteressen spiller en vigtig rolle for dannelsen af holdninger til den offentlige sektor, og at egen nytte-aksiomet derfor bør fastholdes som et vigtigt, om end ikke det eneste, udgangspunkt for undersøgelser af individuel politisk adfærd. Ud fra dette public choice-perspektiv er vores første hypotese:

Hypotese 1. Brugere af specifikke offentlige serviceydelser er i højere grad tilhængere af offentlige udgifter til disse ydelser end ikke-brugere.

Som en underhypotese heraf vil vi formulere følgende hypotese vedrørende holdninger til brugerbetaling, idet vi forventer, at brugere af offentlige serviceydelser ønsker finansieringen af disse spredt ud på så mange som muligt via skattefinansiering fremfor, at de selv skal bære en større del af byrden:

Hypotese 1a. Brugere af specifikke offentlige serviceydelser er i højere grad modstandere af brugerbetaling for disse ydelser end personer, der ikke bruger disse.

De konkurrerende hypoteser på basis af almeninteresse-perspektivet er:

Hypotese 2. Der er ingen forskel i de udgiftspolitiske præferencer mellem brugere og ikke-brugere.

Hypotese 2a. Der er ingen forskel i holdningen til brugerbetaling mellem brugere og ikke-brugere.

Hypotese 2b. Selv blandt ikke-brugerne er der en betydelig opbakning bag udgifterne til velfærdsstatens serviceydelser.

Hypotese 3. Unge og kvinder er i højere grad tilhængere af offentlige udgifter end ældre og mænd.

Vi forventer at finde empirisk støtte til de public choice inspirerede hypoteser 1 og 1a. Vi venter således, at vælgerne egoistiske brugerinteresser slår igennem i deres udgiftspolitiske holdninger, men på den anden side tror vi ikke, at der kun findes egoistiske hensyn, og at vælgerne overhovedet ikke motiveres af almeninteresser. Der kan således forventes at være en vis, om end mindre, opbakning bag specifikke offentlige udgifter hos ikke-brugerne.

Vi vil heller ikke på forhånd afvise, at unge og kvinder har mere ekspansive

udgiftspolitiske holdninger end ældre vælgere og mænd. Dog forventer vi for det første, at bruger/ikke-bruger dimensionen er vigtigere til at forklare variationer i de udgiftspolitiske holdninger end alders- og kønsvariablerne, og for det andet, at en del af de forventede alders- og kønsbetingede forskelle dækker over, at kvinder og unge i højere grad bruger de offentlige serviceydelser, og at de derfor også har egoistiske interesser i at bevare og udvide denne service og således ikke kun varetager kulturelt eller ideologisk bestemte almeninteresser.

Undersøgelsens metode

De nævnte hypoteser vil blive testet på baggrund af en undersøgelse, der i 1990 gennemførtes i en større dansk provinsby. Der blev udsendt spørgeskemaer til 3000 tilfældigt udvalgte, valgberettigede borgere. I alt 1828 besvarede spørgeskemaet, hvilket indebærer en svarprocent på 61. Bortset fra den traditionelle svage underrepræsentation af ældre mennesker er materialet repræsentativt med hensyn til køn og alder.

Der er tale om en forholdsvis stor stikprøve, hvad der hang sammen med to forhold. Dels ønskede kommunen at få et billede af befolkningens tilfredshed med betjeningen på de kommunale kontorer, selv på områder hvor kun en mindre del af borgerne normalt har kontakt til kommunen. For det andet ønskede man forholdsvis mange spørgsmål dækket i undersøgelsen, hvad der kunne have medført et meget stort spørgeskema med deraf følgende lav svarprocent. Løsningen blev at arbejde med to stikprøver på hver 1500 respondenter, der fik tilsendt to forskellige spørgeskemaer, hvori nogle af spørgsmålene var ens, mens andre var forskellige. De følgende analyser er alene foretaget på grundlag af den ene stikprøve.

I forhold til de fleste tidligere undersøgelser af udgiftspolitiske holdninger blev der gennemført en kortlægning af respondenternes faktiske brug af de kommunale tilbud på de fleste relevante områder. Den nøjagtige fremgangsmåde varierer en anelse fra område til område, men generelt gælder det, at vi fastlagde bruger kredsen ud fra en bred afgrænsning. En respondent er således på det enkelte område kategoriseret som bruger, såfremt vedkommende selv eller vedkommendes børn under 18 år overhovedet indenfor det sidste år har benyttet kommunens servicetilbud. På enkelte områder har vi måttet benytte en proxy for brugen af de kommunale foranstaltninger. Det gælder på det kulturelle område, hvor brugerne defineres som personer (evt. børn), der indenfor det seneste år har benyttet kommunens koncerthus, og det gælder sports- og fritidsaktiviteter, hvor brugerne på tilsvarende vis afgrænses til personer (evt. børn), der inden for det sidste år har benyttet kommunens svømmehaller.

Begge disse typer af afgrænsninger medfører, at egeninteresse-hypotesen testes under forholdsvis ufavorable betingelser, fordi gruppen af brugere eksempelvis omfatter voksne personer, hvis eneste kontakt med det pågældende område består i, at et barn sporadisk benytter en af flere mulige kommunale faciliteter inden for det pågældende område. Desuden kan gruppen af ikke-brugere på enkelte områder faktisk omfatte personer, der har benyttet kommunens faciliteter, blot ikke lige den facilitet, der er valgt som proxy for benyt-

telsen. På et enkelt område anvendes imidlertid et andet kriterium for afgrænsning af brugerkredsen. Det gælder bytrafikken, hvor brugerne afgrænses til personer, der benytter bybusserne een gang om ugen eller mere. Brugergupperne for daginstitutioner/dagpleje for børn under tre år og for børn på tre år og derover er identiske, da det ikke har været muligt at udskille de to grupper. Vi forventer ikke, at dette giver nogen væsentlig bias ved målingen af sammenhængen mellem brug og udgiftsholdninger.

I øvrigt anvendes, som tidligere antydte, en efterhånden klassisk spørgsmålsformulering, når det drejer sig om udgiftspolitiske holdninger. Respondenten blev bedt om at angive, om kommunen har brugt *for få penge, tilpas* eller *for mange penge* på en række udvalgte opgaver. Eventuelt kunne man svare *ved ikke*. Spørgsmålsformuleringen er ikke uden problemer (se Mouritzen, 1991: 174f). Det forhold, at vælgerne normalt i sådanne undersøgelser (Kristensen, 1982; Goul Andersen, 1991a; Mouritzen, 1991) ønsker højere snare end lavere udgifter kan således skyldes, at man kan afgive sit svar uden tanke for de finansielle og beskatningsmæssige konsekvenser af det samlede svarmønster. I denne undersøgelse valgte vi en "mild" løsning på problemet ved umiddelbart inden udgiftsspørgsmålene at spørge om respondentens holdning til den kommunale beskatningsprocent. Langt størstedelen af respondenterne har således - umiddelbart inden de skal tage stilling til de udgiftspolitiske spørgsmål - netop fastslået, at den kommunale beskatningsprocent er tilpas eller bør sænkes.

En mere "streng" løsning på problemet ville være at sammenkoble indtægts- og udgiftssiden i et og samme spørgsmål, den såkaldte "trade-off" metode (Nannestad og Paldam, 1990: 26). Metoden har utvivlsomt sine fordele, men i hvert fald én central ulempe, nemlig at man kan komme til at undertrykke de betydelige inkonsistenser, der er i folks holdninger til udgifter og skatter. Man bortdefinerer så at sige forlods inkonsistenser, som er en hel central egenskab ved de omgivelser, i hvilke politikere skal agere. Da formålet med dataindsamlingen blandt andet var at få et nærmere indblik i nogle centrale mekanismer i den udgiftspolitiske beslutningsproces - herunder ikke mindst mekanismer, som kan medvirke til at skabe en asymmetrisk beslutningsproces - vil vi hævde, at den "milde" løsning er at foretrække.³ Det betyder dog på den anden side, at tilslutningen til de kommunale udgifter på en række områder formentlig er overvurderet, da den ikke ledsages af en tilsvarende villighed til at finansiere de således udgifter via skatter eller brugerbetaling (Winter og Mouritzen, 1993).

Det forhold, at undersøgelsen gennemførtes for en offentlig opdragsgiver, medførte én meget betydelig ulempe, nemlig at vi måtte undlade at spørge om folks politiske tilhørsforhold eller deres stemmeafgivning. Det skete ud fra en forhåndsforventning om, at et følgebrev med borgmesterens underskrift og opfordring til at besvare skemaet i kombination med partipolitiske spørgsmål hos mange kunne medføre en uvilje til at svare.

Specielt i en analyse som denne skaber det et stort problem. I mange sammenhænge benyttes respondenternes stemmeafgivning som indikator for ideo-

logi, som, når der er foretaget behørig kontrol for egeninteressen, fortolkes som dækkende de altruistiske elementer i folks holdninger til offentlige udgifter og skatter (Mouritzen, 1991: 187). Vi er altså i den paradoksale situation, at vi for så vidt angår indikatorer for egeninteressen står med et optimalt datamateriale, men vi er ude af stand til at kontrollere for den ideologiske faktor. Da vi samtidig ved, at den ideologiske faktor er forholdsvis afgørende for holdningsdannelsen, vil analysen med stor sandsynlighed blive baseret på fejlspecificerede modeller. Spørgsmålet er imidlertid, om de er fatalt fejlspecificerede.

I Mouritzens undersøgelse (1991) - baseret på interviewdata fra 1981 - benyttes en række indikatorer for privat nytte, herunder om respondenterne er enlig forsørger, bor i ejer- eller lejerbolig, samt om vedkommende er offentlig ansat. På det tidspunkt var disse indikatorer kun svagt forbundne med de partipolitiske variable med korrelationer liggende mellem .00 og .11. Langt de fleste af de øvrige simple korrelationer mellem partipolitiske indikatorer og andre uafhængige variable (for eksempel alder, social klasse og husstandsindkomst) ligger på samme niveau, enkelte på omkring .15.

Selv om det er umuligt at fastslå, hvordan eventuelle sammenhænge vil komme ud ved fuldstændig kontrol for alle relevante variable, antyder disse svage sammenhænge, at det er sandsynligt, at de anvendte indikatorer for privat nytte fortsat vil have effekt selv ved kontrol for den partipolitiske faktor. Vi vil, for at skabe yderligere tiltro til denne påstand, foretage kontrol for respondenternes køn og alder, som ifølge Goul Andersen er indikatorer for ideologiske forskelle mellem generationer og køn, jf. det foregående afsnit.

I en række af de centrale bivariate analyser foretages signifikanstests⁴, hvilket kan begrundes med, at vi ikke anser modellen for at være fatalt fejlspecificeret, men naturligvis knytter der sig en vis usikkerhed til disse tests på grund af den delvise fejlspecificering. Under alle omstændigheder kan signifikansniveauerne give læseren en fornemmelse af størrelsen af forskellene mellem grupperne. Hvis niveauet således er højt, vil sammenhængen jo med en vis sandsynlighed være robust overfor en eventuel mindre fejlspecification af modellen.

Udgiftspolitiske holdninger i vælgerkorpsset som helhed

Inden vi går i gang med den egentlige hypotesetest, skal datamaterialet for kommunens vælgere under ét præsenteres kortfattet. Som det ses af tabel 1 er der meget få vælgere, der ønsker reduktioner i de kommunale udgifter til specifikke serviceydelser. Den største modstand er der på kulturområdet, hvor 29 pct. mener, at kommunen bruger for mange penge. Tager man udgangspunkt i de vælgere, som har en holdning til udgiftsniveauet, er der på næsten alle områder flere, der ønsker større end mindre bevillinger. Et enkelt mål herfor er det såkaldte "Procent Difference Index" (PDI), som defineres som differencen mellem de andele, der ønsker henholdsvis flere og færre bevillinger på et givet område. Kun på to områder, nemlig kultur- og biblioteksområderne, er differencen negativ, hvilket betyder, at der her er flere vælgere, der ønsker besparelser end udvidelser. For mange serviceydelser er der langt flere tilhængere af udgiftsforøgelse end af reduktioner, og vedrørende ældreinstitutioner

Tabel 1. Udgiftsholdninger på udvalgte områder (procentfordeling og PDI værdier)

	Byrådet bruger			Ved ikke	PDI*
	For få penge	Tilpas	For mange penge		
Hjemmehjælp/hjemmesygepleje	47	12	2	40	45
Plejehjem	34	18	2	46	33
Beskæftigelse af unge arbejdsløse	36	14	7	44	29
Vuggestuer	31	16	8	46	24
Bybusser	33	29	10	29	22
Børnehaver	28	18	7	47	20
Skoler	21	27	6	46	15
Genbrugsordninger	18	46	5	30	13
Skolefritidsordning	16	20	7	57	8
Grønne områder	12	60	6	23	6
Sport og fritid	14	45	11	31	3
Biblioteker	6	51	16	28	-10
Kultur	7	35	29	29	-23

* Procentdifferenceindekset (PDI) er beregnet som forskellen i procentpoint mellem den andel, der har svaret, at kommunen bruger "For få penge" minus den andel, der har svaret, at kommunen bruger "For mange penge". Ved procentberegningerne i tabellen er der set bort fra ubesvarede. Det maksimale antal respondenter er 905, N varierer mellem 838 (bybusser) og 782 (kultur).

gerne udgør tilhængerne af udgiftsforøgelser endda et flertal i forhold til vælgere, der ønsker reduktioner eller status quo.

Resultaterne i tabel 1 bekræfter den afvisning af den såkaldte medianvælgermodel, der er foretaget i adskillige tidligere analyser (blandt andet Kristensen, 1982; 1987; Mouritzen, 1987; 1991: 115; se også Winter og Mouritzen, 1993). Modellen antager, at politikerne af stemmemaksimeringshensyn retter sig efter medianvælgerens præferencer i de udgiftspolitiske beslutninger (Downs, 1957). Hvis modellen havde været korrekt, skulle PDI-værdien således have været 0 for samtlige serviceydelser (Kristensen, 1982: 41). Men faktisk kommer kun sport og fritid samt grønne områder i nærheden af modellens forudsigelser, mens der er kraftige afvigelser på de øvrige områder. Hvis dette havde været en folkeafstemning, ville der have været et flertal for at forøge bevillingerne til ældreforanstaltningerne, beskæftigelse af unge arbejdsløse og daginstitutioner⁵, mens der ikke ville være flertal for nogen besparelser.

Tabellens positive PDI-værdier kan umiddelbart tages som udtryk for en betydelig opbakning bag bevillingerne til de fleste kommunale formål. Tabel-

len viser imidlertid også, at støtten til de kommunale udgifter varierer meget mellem de forskellige områder. Bemærkelsesværdig er også den store andel vælgere, der svarer "ved ikke". For adskillige serviceydelser har omkring halvdelen ikke nogen holdning til, om udgiftsniveauet er passende, og "ved ikke" gruppen udgør for mange ydelsers vedkommende den største vælgergruppe. "Ved ikke" gruppen er betydeligt større end i andre lignende danske undersøgelser (Kristensen, 1982; Mouritzen, 1991: 176; Goul Andersen, 1991b) og er mere indgående behandlet i Winter og Mouritzen (1993).⁶

Den betydelige støtte til udgiftsførøgelser genfindes imidlertid ikke, når vi kommer til finansieringen, idet kun én pct. ønsker, at kommuneskatten skal forhøjes, mens et flertal på 52 pct. synes, at den bør reduceres, og 30 pct. finder niveauet passende. Her føler vælgerne sig langt mere sikre i deres vurderinger, idet kun 19 pct. ikke har nogen holdning.

Brugerbetaling kunne være et alternativ til de upopulære skatter, men heller ikke her er der mange, der ønsker dette instrument brugt mere end i dag, jf. tabel 2. Kun vedrørende bibliotekernes udlån af gramfonoplader og bånd (men ikke bøger) er der et flertal, som ønsker brugerbetaling. PDI-værdierne er dog positive til fordel for mere brugerbetaling på kultur- og fritidsområderne, men negative vedrørende daginstitutioner, hjemmehjælp og bybusser.

Disse data vidner om en stærk inkonsistens i vælgerne holdninger til udgifter i forhold til deres betalingsvillighed i form af skat og brugerbetaling (jf. Winter og Mouritzen, 1993). Nu forlader vi imidlertid det aggregerede niveau for at belyse, om der er forskel på de udgiftspolitiske holdninger mellem brugere og ikke-brugere af offentlig service.

Tabel 2. Holdning til brugerbetaling på udvalgte områder (procentfordeling og PDI-værdier)

	Brugerne bør betale				PDI*
	Mere	Som nu	Mindre	Ved ikke	
Pladeudlån	55	27	6	12	49
Bogudlån	44	42	5	9	39
Museer	33	44	5	18	28
Svømmehaller	18	58	10	15	8
Vuggestuer	16	27	28	29	-12
Børnehaver	16	29	26	30	-10
Skolefritidsordning	16	32	13	39	3
Hjemmehjælp	12	36	21	31	-9
Bybusser	10	37	44	9	-34

* Procentdifferenceindekset (PDI) er beregnet som forskellen i procentpoint mellem den andel, der har svaret, at brugerne bør betale en "større andel" minus den andel, der har svaret, at brugerne bør betale "mindre". Ved procentberegningerne i tabellen er der set bort fra ubesvarede. Det maksimale antal respondenter er 905, N varierer mellem 852 (bybusser) og 786 (børnehaver).

Er brugerne egoister?

For at belyse, hvor frugtbare henholdsvis egen- og almeninteresse-antagelserne er ved studiet af individuel politisk adfærd, vil det være meget vigtigt at belyse, om der er forskel på de udgiftspolitiske holdninger hos brugere og ikke-brugere af offentlig service. Det fremgår af tabel 3's PDI-værdier, at brugerne har mere udgiftseksansionistiske holdninger end ikke-brugerne vedrørende samtlige af en lang række forskellige kommunale servicetilbud, og at forskellen mellem de to grupper er meget stor for langt de fleste serviceområder. Mindst er forskellen på kultur- og fritidsområdet (hvor operationaliseringen som nævnt er dårligst).

Egen-/almennytte-dimensionen kan også belyses ved som i tabel 4 at sammenligne brugernes og ikke-brugernes holdninger til at indføre mere brugerbetaling. Igen viser det sig, at egennytte-forudsigelsen holder stik, idet brugerne er meget mere modstandere af brugerbetaling end ikke-brugerne på alle udgiftsområder bortset fra bustrafik og udlån af grammofonplader og bånd (operationaliseringen af denne brugergruppe er dog ikke særlig god, da den omfatter biblioteksbrugere af både bøger og plader/bånd, hvor langt de fleste benytter biblioteket til at låne bøger). Denne analyse peger i retning af, at vælgere, der nyder godt af en given offentlig service, er mindre tilbøjelige end andre vælgere til at privatisere finansieringen ved at indføre brugerbetaling.

De to egennytte-hypoteser 1 og 1a får således en kraftig støtte af datamaterialet, mens almen nytte-hypoteserne 2 og 2a afvises. Analysen giver således et helt andet resultat end Goul Andersens konklusioner (1991a; 1991b). Ud fra tabel 5 kan det dog umiddelbart se ud til, at der er en vis støtte til almeninter-

Tabel 3. Udgiftsholdninger opdelt på ikke-brugere og brugere (procent)

	PDI		Ved ikke		N	
	Ikke-brugere	Brugere	Ikke-brugere	Brugere	Ikke-brugere	Brugere
Hjemmehjælp/hjemmesygepleje	41	67	43	19	674	42
Vuggestuer	18	55	52	19	605	134
Børnehaver	14	50	53	20	595	131
Bybusser	17	40	32	16	657	171
Skoler	5	43	55	17	558	187
Skolefritidsordning	6	37	59	20	656	30
Sport og fritid	-5	9	38	25	288	432
Biblioteker	-20	-6	49	21	167	581
Kultur	-26	-15	34	21	390	303

Ved procentberegningerne i tabellen er der set bort fra ubesvarede. Forskellen mellem brugere og ikke-brugere er i alle tilfælde signifikante på et .00 niveau (chi-square).

Tabel 4. Holdning til brugerbetaling opdelt på ikke-brugere og brugere (procent)

	PDI		Ved ikke		N	
	Ikke-brugere	Bru-gere	Ikke-brugere	Bru-gere	Ikke-brugere	Bru-gere
Pladeudlån	55	48	22	8	169	572
Bogudlån	51	34	21	5	175	588
Museer	38	20	26	10	353	369
Svømmehaller	16	2	28	4	300	447
Vuggestuer	-5	-46	33	12	597	134
Børnehaver	-4	-42	34	11	581	130
Skolefritidsordning	6	-29	41	10	655	31
Hjemmehjælp	-12	0	32	18	656	41
Bybusser	-34	-37	11	3	668	174

Ved procentberegningerne i tabellen er der set bort fra ubesvarede. Alle forskelle mellem brugere og ikke-brugere er signifikante på et .00 niveau (chi-square). Dog er forskellen indenfor området hjemmehjælp blot signifikant på et .09 niveau.

esse-hypotese 2b om, at der selv blandt ikke-brugerne er opbakning bag udgifterne til velfærdsstatens serviceydelser. Bortset fra kultur- og fritidsområdet er PDI-værdierne positive blandt ikke-brugerne, og blandt de ikke-brugere, der har taget stilling til, om de kommunale bevillinger til de forskellige formål er passende, udgør tilhængerne af uændrede eller stigende kommunale bevillinger et betydeligt flertal for næsten alle serviceydelser. Man bemærker imidlertid også, at den mest udbredte holdning blandt ikke-brugerne er, at de ikke har nogen holdning til, om de kommunale udgifter på de enkelte områder er passende. Hvis "ved ikke" respekteres som en holdning på lige fod med de øvrige, udgør tilhængerne af øgede eller uændrede bevillinger kun et absolut flertal vedrørende hjemmehjælp/hjemmesygepleje samt bybusser.

Det er problematisk at se bort fra denne "ved ikke" gruppe, hvis man skal måle opbakningen bag bevillingerne til de offentlige serviceydelser, dels fordi en "ved ikke" holdning hverken helt eller delvis kan tages til indtægt for en opbakning bag serviceudgifterne, dels fordi ikke-brugernes manglende stillingtagen kan skyldes manglende information. Vi har på baggrund af en eksperimentel undersøgelse ved hjælp af data fra denne undersøgelse påvist, at øget information om omkostninger ved kommunale serviceydelser får især ikke-brugere til i højere grad at danne sig en mening om de kommunale udgifter og vel at mærke en mening, der er blevet mere kritisk overfor disse udgifter. Derfor kan "ved ikke" gruppen på ingen måde tages til indtægt for en udgiftsneutral holdning (Winter og Mouritzen, 1993).

Konkluderende er der således blandt ikke-brugerne kun en meget lille modstand mod de kommunale bevillinger til forskellige områder. Der er i de fleste

Tabel 5. Udgiftpolitiske holdninger blandt ikke-brugerne af den kommunale service (procent)

	Byrådet bruger			Ved ikke	PDI	N
	For få penge	Tilpas	For mange penge			
Hjemmehjælp/hjemmesygepleje	43	11	2	43	41	674
Vuggestuer	26	15	8	52	18	605
Bybusser	28	29	11	32	17	657
Børnehaver	22	18	8	53	14	595
Skoler	12	27	7	55	5	558
Skolefritidsordning	14	20	7	59	6	656
Sport og fritid	9	40	14	38	-5	288
Biblioteker	3	25	23	49	-20	167
Kultur	5	30	31	34	-26	390

tilfælde langt flere tilhængere af øgede eller uændrede udgifter, men først og fremmest er der en meget stor gruppe, der ikke har taget stilling til spørgsmålene. Desuden bakkes støtten til enkeltudgifterne ikke op af en tilsvarende villighed til at betale dem via skatten. Den egentlige opbakning blandt ikke-brugerne bag den kommunale udgiftpolitik kan således problematiseres.

Alt i alt giver datamaterialet betydelig støtte til egennytte-hypoteserne om, at brugerne af offentlig service er mere udgiftseksansionistiske og er stærkere modstandere af brugerbetaling som instrument til at nedsætte den kollektive skattefinansiering end ikke-brugerne. Almeninteresse-hypoteserne afvises. Dog er der en vis opbakning bag de kommunale bevillinger til de fleste udgiftsområder, og især til nogle af de "tunge" og dyre serviceydelser i velfærdsstaten (og til bybusserne), selv blandt ikke-brugerne, men der er så mange, der ikke tager stilling, at der kun er et absolut flertal bag udgifterne til ganske få serviceydelser. Det er dog klart, at egennytte ikke er den eneste faktor, der motiverer vælgerne. Deres holdninger er også ideologisk bestemt, og i det følgende skal vi teste almeninteresse-hypotesen om ideologisk betingede udgiftpolitiske holdningsforskelle mellem generationer og køn.

Generations- og kønsbestemte ideologiske forskelle og samspillet med brug af offentlig service i holdningsdannelsen

I en række analyser af vælgeres udgiftpolitiske holdninger operationaliseres den ideologiske dimension ved hjælp af partiidentifikation, men som tidligere nævnt har det desværre ikke været muligt at inddrage partivariablen i denne undersøgelse. Den ideologiske dimension kan her kun behandles i relation til Jørgen Goul Andersens tese (1991b) om ideologiske eller kulturelt bestemte forskelle i de udgiftpolitiske holdninger mellem generationer og køn.

Der er flere grunde til at undersøge disse forholds betydning for præferencerne vedrørende kommunale udgifter og brugerbetaling. For det første er det en central hypotese i relation til almentinteresse-perspektivet. For det andet kunne det tænkes, at de påviste holdningsforskelle mellem brugere og ikke-brugere i virkeligheden dækker over ideologiske forskelle mellem forskellige grupper. Hvis for eksempel den ældre generation er mere skeptisk over for den moderne velfærdsstats serviceydelser, og de ældre samtidig er underrepræsenterede blandt brugerne, kunne sammenhængen mellem bruger/ikke-bruger dimensionen og de udgiftspolitiske holdninger være falsk eller i det mindste overvurderet. Goul Andersen (1991b) udtrykker det således: "If it turns out that immediate self-interests are relevant only if they express way of life-differences whereas way of life factors are relevant regardless of immediate self-interests, this would speak in favour of the way of life-interpretation" (Goul Andersen, 1991b: 4).

Omvendt kunne det tænkes, at eventuelle holdningsforskelle mellem generationer og køn ikke nødvendigvis er ideologisk bestemte, men skyldes, at nogle køns- og aldersgrupper har en højere koncentration af brugere, som har gavn af disse serviceydelser. I så fald dækker køns- og aldersforskelle måske snarere over forskel i egennytten! Det er derfor nødvendigt at belyse interaktionen mellem køn, alder og konsum vedrørende disse variabelers sammenhæng med udgiftsholdningerne.

Andre undersøgelser har påvist klare ideologiske forskelle mellem køns- og aldersgrupper (blandt andet Togeby og Svensson, 1991; Goul Andersen, 1991b; Mouritzen, 1987; 1991). I den følgende analyse af sammenhængen mellem køn, alder, konsum og udgiftspolitiske præferencer er vi nødt til at nøjes med at kontrollere for en faktor ad gangen på grund af det begrænsede datamateriale, idet analysen kun er baseret på den ene halvdel af besvarelsene, jf. ovenstående. Aldersvariablens betydning fremgår af tabel 6, hvor de udgiftspolitiske præferencer er angivet med PDI-værdier.

Den første søjle i tabel 6 viser, at der er en klar sammenhæng mellem *alder* og de udgiftspolitiske præferencer. Sammenhængen er i alle tilfælde signifikant på et .05 niveau. (Dette fremgår ikke af tabellen). De ældre er imidlertid ikke - som forventet ud fra almeninteresse- og generationshypotesen - generelt mindre udgiftseksansionistiske end de yngre aldersgrupper. Det er de ganske vist vedrørende de fleste serviceydelser, men når det drejer sig om udgifter til hjemmehjælp og hjemmesygepleje, ønsker den ældste gruppe i højere grad end de andre aldersgrupper øgede udgifter. Dette er ikke bemærkelsesværdigt, da denne gruppe jo også har størst gavn af disse foranstaltninger, aktuelt eller potentielt. Samtidigt er den yngste gruppe under 25 år ikke - som forventet - generelt den mest udgiftseksansionistiske aldersgruppe. Mest udgiftseksansionistiske er i de fleste tilfælde de 25-39 årige, og det er da også denne aldersgruppe, der har mest gavn af serviceydelser som skoler og børnepasning. De helt unge er kun mest udgiftseksansionistiske vedrørende sports- og fritidsaktiviteter samt vedrørende ungdomsarbejdsledshedsbekæmpelse og genbrug (talene vedrørende de to sidste områder er ikke bragt i tabellen). Bortset fra gen-

Tabel 6. Udgiftsholdninger opdelt på ikke-brugere og brugere kontrolleret for alder (PDI-værdier)

	I alt	Ikke-brugere	Brugere	Sign. (Chi ²)
Hjemmehjælp/hjemmesygepleje				
< 25 år	35	35	-	-
25-39 år	39	37	(40)	(.21)
40-54 år	42	37	(56)	(.71)
> 54 år	61	60	(75)	(.45)
Vuggestuer				
< 25 år	26	25	(32)	(.53)
25-39 år	48	37	68	.00
40-54 år	9	7	(29)	(.18)
> 54 år	6	6	(17)	(.63)
Børnehaver				
< 25 år	22	22	(26)	(.75)
25-39 år	42	31	62	.00
40-54 år	4	1	(26)	(.13)
> 54 år	6	5	(29)	(.48)
Bybusser				
< 25 år	23	19	33	.15
25-39 år	27	25	(43)	.14
40-54 år	16	12	36	.16
> 54 år	20	10	43	.00
Skoler				
< 25 år	16	10	(50)	.00
25-39 år	26	10	61	.00
40-54 år	8	-3	27	.00
> 54 år	5	4	(15)	(.29)
Sport og fritid				
< 25 år	14	8	16	.31
25-39 år	5	-5	9	.03
40-54 år	0	-3	2	.27
> 54 år	-5	-11	12	.01
Biblioteker				
< 25 år	-3	(-10)	-2	.15
25-39 år	-4	-11	-3	.00
40-54 år	-13	-19	-12	.01
> 54 år	-15	-30	-4	.00
Kultur				
< 25 år	-16	-21	-8	.27
25-39 år	-19	-29	-3	.01
40-54 år	-28	-29	-27	.01
> 54 år	-19	-21	-17	.00

PDI værdier er sat i parantes, hvis den pågældende gruppe er mindre end N=30. Signifikansværdierne er sat i parantes, hvis mere end 25 pct. af cellerne har indeholdt mindre end fem respondenter.

brug (hvor det forekommer plausibelt, at de unge har mere "grønne holdninger"), er det bemærkelsesværdigt, at disse serviceydelse jo også mest er til gavn for de unge.

Trods de påviste aldersbetingede holdningsforskelle kommer den almeninteresse-baserede generationshypotese til kort, da holdningsforskellene ikke er konsistente med hypotesen om, at støtten til de offentlige udgifter falder med alderen. Resultaterne støtter snarere en egeninteresse-baseret hypotese om, at støtten til de enkelte udgiftsområder varierer med den nytte, vælgerne har af

de forskellige foranstaltninger på forskellige tidspunkter i deres liv. Nyttens kan her være både aktuel og potentiel. Denne sammenhæng mellem alder og nytte kan imidlertid belyses mere direkte ved at se på samspillet mellem bruger/ikke bruger-dimensionen og aldersvariablen i holdningsdannelsen.

Først skal det undersøges, om brugerne stadig er mere udgiftseksansionistiske end ikke-brugerne, når der kontrolleres for alder. Som det fremgår af de to midterste søjler i tabel 6, er der stadig den forventede forskel mellem brugere og ikke-brugere, men forskellene er i nogle tilfælde ikke signifikante på et .05 niveau, jf. fjerde søjle, og i de tilfælde, hvor tallene er angivet i parentes, bør de næppe gives nogen egentlig tolkning, da de analyserede grupper er så små, at forudsætningerne for at lave χ^2 -tests er problematiske. De forholdsvis lave signifikansniveauer ved nogle af de konstaterede forskelle kan således skyldes, at der ved en opdeling af datamaterialet er for få respondenter i visse grupper.

På hjemmehjælps- og hjemmesygeplejeområdet er der således så få brugere i de enkelte aldersgrupper, at vi ikke kan fæste lid til signifikanstesten. Det samme gælder for tre af de fire aldersgrupper på områderne vuggestuer og børnehaver. Her er der alene mulighed for at teste signifikansen for aldersgruppen 25-39 år. I begge tilfælde er der en meget stærk og signifikant forskel mellem brugere og ikke-brugere. For så vidt angår bustrafikken, kan vi kun i den ældste aldersklasse påstå, at der er en signifikant forskel mellem brugere og ikke-brugere.

På de øvrige områder er billedet mere entydigt. Her kan man med enkelte undtagelser konkludere, at konsumenteffekten fortsat er til stede efter kontrol for alder. Specielt skal på disse områder bemærkes et vist samspil mellem alder og brugerdimensionen, idet forskellen mellem brugere og ikke-brugere tilsyneladende er fraværende i den yngste aldersklasse.⁷ Med enkelte nuancer holder således sammenhængen mellem forbrug af kommunale ydelser og udgiftstilbøjeligheden, selv om der kontrolleres for alder.

Ideologiske forskelle kan imidlertid også skyldes kønsforskelle. Adskillige undersøgelser har påvist, at kvinder er mere tilhængere af offentlige udgifter til serviceområder end mænd (Courant *et al.*, 1980: 6; Ferris, 1983; Mouritzen, 1982: 431; Svensson og Togeby, 1991; Goul-Andersen, 1991b). Som forventet viser dette billede sig også i denne undersøgelse for de fleste serviceområders vedkommende, jf. tabel 7, første søjle. Den simple sammenhæng mellem køn og udgiftsholdning er signifikant på fem ud af de otte områder (signifikansniveauerne er ikke anført i tabellen). Blandt undtagelserne er overraskende vuggestuer, børnehaver og folkeskoler, hvor man navnlig for de to børnepasningsområder skulle forvente kønsbestemte holdningsforskelle. Generelt er holdningsforskellene mellem mænd og kvinder dog forholdsvis beskedne. Heller ikke vedrørende køn er mønsteret dog entydigt, idet mænd er mere udgiftseksansionistiske, når det gælder sports- og fritidsaktiviteter.

Som det gjaldt for aldersvariablen, kan også de kønsrelaterede holdningsforskelle i nogen grad fortolkes i et egeninteresseperspektiv - måske bortset fra holdningerne til kulturbevillingerne. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at kvinders støtte til for eksempel ældreomsorg skyldes en almeninteresse, men

Tabel 7. Udgiftsholdninger opdelt på ikke-brugere og brugere kontrolleret for køn (PDI-værdier)

	I alt	Ikke-brugere	Brugere	Sign. (Chi ²)
Hjemmehjælp/hjemmesygepleje				
Mænd	36	33	(69)	(.07)
Kvinder	52	50	(66)	(.25)
Vuggestuer				
Mænd	19	14	46	.00
Kvinder	29	21	66	.00
Børnehaver				
Mænd	15	10	45	.00
Kvinder	25	18	53	.00
Bybusser				
Mænd	18	13	36	.00
Kvinder	25	21	42	.00
Skoler				
Mænd	11	2	40	.00
Kvinder	17	8	46	.00
Sport og fritid				
Mænd	5	-2	10	.02
Kvinder	1	-8	8	.00
Biblioteker				
Mænd	-11	-32	-4	.00
Kvinder	-8	-11	-7	.00
Kultur				
Mænd	-26	-28	-24	.03
Kvinder	-17	-24	-8	.00

PDI værdier er sat i parentes, hvis den pågældende gruppe er mindre end N=30. Signifikansværdierne er sat i parentes, hvis mere end 25 pct. af cellerne har indeholdt mindre end fem respondenter.

det er vel også plausibelt, at kvinder føler, at de har mere direkte gavn af disse serviceydelser end mænd, fordi de i højere grad bliver aflastet af offentlig ældreomsorg.

Når vi kontrollerer for køn, er brugerne stadig langt mere - og signifikant - udgiftseksansionistiske end ikke-brugerne. Derimod er der kun små forskelle mellem mænds og kvinders holdninger, både i bruger og ikke-brugergruppen. Konsumvariablen forklarer således langt mere af variationen i tilslutningen til kommunale udgifter end køn.

I tabel 6 og 7 er alene undersøgt, om sammenhængen mellem forbrug af kommunale ydelser og udgiftstilbøjelighed kan tilskrives en forskellig alders- og kønsfordeling blandt brugere og ikke-brugere. Svaret herpå er med enkelte nuancer et nej. Der er gennemført tilsvarende analyser, hvor det er undersøgt, om de i tabel 6 og 7 viste alders- og kønseffekter kan tilskrives forskellig brug i henholdsvis de forskellige aldersklasser og mellem mænd og kvinder. Ved kontrol for bruger/ikke-brugerdimensionen er der i gruppen af ikke-brugere fortsat en signifikant sammenhæng mellem alder og udgiftsholdning på alle områder.⁸ I gruppen af brugere forsvinder sammenhængen imidlertid på fire områder: bybusser, sport og fritid, biblioteker og kultur.⁹ Ved kontrol for brug forbliver kønssammenhængen signifikant i brugergruppen på kun ét af de fem områder, hvor den bivariate sammenhæng var signifikant, nemlig kulturområ-

det. I ikke-brugergruppen forbliver den signifikant på fire områder, men ikke på kulturområdet.

Disse sammenhænge viser et forholdsvis markant samspil mellem vores uafhængige variable. Bortset fra vuggestueområdet forsvinder både alders- og kønseffekten stort set hos den gruppe respondenter, der benytter de kommunale tilbud. Derimod er der på de fleste områder en alders- og kønseffekt hos ikke-brugerne. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at de tilbageværende aldersbetingede holdningsforskelle hos ikke-brugerne udmærket kan fortolkes i et *potentielt* brugerinteresse-perspektiv.

På vuggestueområdet finder man en interessant kombineret effekt af brug og alder. Således er de 25-39 årige brugere langt mere ekspansive i deres udgiftsholdninger til vuggestuer end de yngre og ældre brugergrupper. PDI-værdien for de 25-39 årige er således 68, hvilket er udtryk for ekstremt udgiftsekspansionistiske holdninger. I de øvrige aldersgrupper er PDI-værdierne kun 17-32. Ligeså ekstremt udgiftsekspansionistiske holdninger finder man hos den samme aldersgruppe på børnehave- og skoleområderne, men her er aldersforskellene ikke signifikante på grund af få observationer. Gruppen af 25-39 årige har samtidig langt den største koncentration af brugere. Derfor kunne en mulig forklaring være, at der udvikler sig en særlig social bevidsthed i aldersgrupper, hvor der er en stor brugerkoncentration, fordi folk her er i kontakt med mange andre mennesker på deres egen alder, der har samme brugerinteresser. Derimod vil brugere i aldersgrupper med forholdsvis få brugere mere omgås jævnaldrende ikke-brugere med en mindre udgiftstilbøjelighed. Udgiftstilbøjeligheden synes således at *accellerere* ved kombinationen af at være bruger og at befinde sig i en aldersgruppe med en stor koncentration af brugere.

Den samlede konklusion på disse analyser kan formuleres således:

1. Sammenhængen mellem forbrug og udgiftsholdning kan i intet tilfælde tilskrives en forskellig kønsfordeling og kun i forholdsvis få tilfælde en forskellig aldersfordeling i gruppen af henholdsvis brugere og ikke-brugere.
2. Sammenhængen mellem henholdsvis alder og køn og udgiftsholdning kan i forholdsvis mange tilfælde tilskrives en forskellig fordeling af brugere og ikke-brugere i de forskellige aldersgrupper og mellem mænd og kvinder.
3. Forbrugsdimensionen forklarer langt mere af variationen i udgiftsholdningerne end køn, hvorimod både alder og forbrug er vigtige for holdningsdannelsen, og der er en betydelig interaktion mellem de to faktorer. Aldersvariationen blandt ikke-brugerne kan imidlertid bedre fortolkes - et potentielt bruger-perspektiv end i det ideologiske generationsperspektiv, som almeninteresse-perspektivet hævder.

Med enkelte nuancer holder således egeninteresse-hypotese 1 selv efter kontrol for alder og køn, mens almeninteresse-hypotese 2a afvises. Der er nogen

støtte til den del af almeninteresse-hypotese 3, der vedrører kønsbetingede holdningsforskelle, men disse er som nævnt beskedne. Selv om der er klare aldersforskelle i udgiftsholdningerne, kan disse ikke umiddelbart siges at støtte Jørgen Goul Andersens generationshypotese, da den ældre generation kun har mindre udgiftseksansionistiske holdninger vedrørende de serviceydelser, den ikke (længere) selv benytter. De ældre er således langt de mest udgiftseksansionistiske vedrørende ældreomsorg. Aldersforskellene synes lettere at fortolke i lyset af den aktuelle eller potentielle egen nytte, de forskellige aldersgrupper har af den kommunale service. Derfor er der meget der tyder på, at forbrugsdimensionen er vigtigere for dannelsen af udgiftspolitiske holdninger end ideologiske forskelle eller levevilkårsforskelle mellem generationer og køn.

Egeninteresse-hypotesen får således en betydelig støtte af analysen, selv når der kontrolleres for køn og alder. På den anden side er der dog også en vis støtte til almeninteresse-hypotesen om opbakningen bag bevillingerne til velfærdsstatens "tunge" serviceområder som børnepasning, ældreomsorg og skolegang. Der er således både hos brugere og ikke-brugere, hos både mænd og kvinder samt i alle aldersgrupper - selv hos vælgere, der har nået en alder, hvor de næppe bliver brugere igen - flere, der ønsker større end mindre bevillinger. Stadig er der dog to væsentlige forbehold. For det første er "ved ikke" andelen meget høj blandt ikke-brugerne, hvilket kunne tyde på et informationsproblem. For det andet vedrører støtten til velfærdsstatens udgifter kun de enkelte udgiftsområder, når de betragtes et for et - men ikke det aggregerede niveau, som det kan operationaliseres ved skatten. Der er således også et konsistensproblem (Winter og Mouritzen, 1993).

Sammenfatning og konklusion

Vi har i denne artikel fokuseret på det væsentligste aksiom i public choice-teorien, nemlig at vælgerne handler egoistisk. Vore konklusioner baseres på en analyse af vælgernes holdninger til udgifter og brugerbetaling i en større dansk kommune.

Ud fra dette aksiom kan man generere en hypotese om, at brugere af offentlige serviceydelser har mere udgiftseksansionistiske holdninger end folk, der ikke bruger disse ydelser.

Hypotesen er blevet klart bekræftet. Vælgernes udgiftspolitiske holdninger har en klar sammenhæng med, om de har gavn af de enkelte kommunale tilbud. Brugerne ønsker større udgifter end ikke-brugerne. Vi kan kun i enkelte tilfælde tilskrive dette forskelle i livsvilkår ("way of life differences") mellem brugere og ikke-brugere som operationaliseret ved alder og køn. Tilsvarende finder vi en klar sammenhæng mellem vælgernes holdning til brugerbetaling og deres forbrug af de kommunale tilbud. Brugerne ønsker mindre brugerbetaling end ikke-brugerne. Ud fra et egen nytte-perspektiv er det såre rationelt at ønske finansieringen af de serviceydelser, man selv har gavn af, spredt på så mange som muligt.

Ud fra det konkurrerende aksiom, at vælgerne motiveres af en form for samfundssind har Goul Andersen formuleret hypoteser om, at der ikke er

nogen forskel mellem brugernes og ikke-brugernes udgiftspolitiske holdninger, at der både blandt brugere og ikke-brugere er en generel opbakning bag udgifterne til den moderne velfærdsstat, og at variationen i udgiftspolitiske holdninger skyldes kulturelt eller ideologisk bestemte "way of life factors" på grund af forskelle i livsverden mellem generationerne og kønnene. Som nævnt afvises den første hypotese, da brugerne er klart mere udgiftsekspansionistiske end ikke-brugerne. Der er imidlertid en vis, om end begrænset, støtte til de to sidste hypoteser.

Denne konklusion baseres først og fremmest på det forhold, at vi selv blandt de vælgere, der ikke har gavn af de kommunale ydelser, finder forholdsvis mange, der enten er tilfredse eller faktisk ønsker større udgifter; men den største gruppe blandt ikke-brugerne udgøres dog af vælgere, der ingen mening har om udgiftsniveauet. Desuden kan opbakningen bag enkeltudgifterne problematiseres, da udgiftstilhængerne ikke viser en tilsvarende villighed til at finansiere den samlede regning for udgifterne via skatterne.

Dernæst baseres konklusionen på det forhold, at køn og især alder i nogle tilfælde har en selvstændig indflydelse på udgiftsholdninger selv efter kontrol for brug; men det er værd at bemærke, at sammenhængen i forholdsvis mange tilfælde forsvinder ved kontrol for brug. Desuden svækkes almeninteressehypotesen af, at aldersforskellene i udgiftsholdningerne synes lettere at fortolke i et aktuelt eller potentielt egeninteresse-perspektiv, blandt andet fordi den ældre generation ikke generelt er mere tilbageholdende i sine udgiftsønsker, men har de mest udgiftsekspansionistiske holdninger, netop når det drejer sig om ældreomsorg.

Disse resultater har implikationer for de udgiftspolitiske beslutningsprocesser. Tendenserne til asymmetri mellem udgiftstilhængere og -modstandere (Buchanan og Tullock, 1962; Niskanen, 1971; Kristensen, 1982; 1987) styrkes ved, at borgere, der har gavn af specifikke offentlige serviceydelser, har lettere end andre borgere ved at danne sig en mening - og vel at mærke en mening, der i højere grad støtter disse enkeltudgifter og går mod øget brugerbetaling. Det forekommer på denne baggrund lettere at mobilisere de borgere, der nyder godt af en given ydelse, til kamp for denne i specifikke og atomiserede udgiftspolitiske beslutningsprocesser, end de borgere, der "kun" har skatteyderinteresser. Asymmetrien styrkes desuden af en betydelig inkonsistens i vælgeres holdninger til bevillinger til specifikke udgiftsområder og til at finansiere den samlede regning via skatterne (Winter og Mouritzen, 1993).

Analysen er inspireret af nogle af de mest centrale og omdiskuterede antagelser indenfor politologien. Kan man trække vidtgående konklusioner om frugtbarheden af disse aksiomer på basis af en undersøgelse af vælgere i en tilfældig dansk kommune i et tilfældigt år? Vi vil hævde, at det kan man med megen rimelighed. Der er ikke tvivl om, at vælgerholdninger til offentlige udgifter kan udvikle sig over tid, og der er næppe heller tvivl om, at vælgerholdninger er afhængige af, hvilken type af kommune vi taler om, herunder ikke mindst hvor stor kommunen er. At de centrale sammenhænge mellem brug af offentlig service, alder og køn på den ene side og holdninger på den

anden side skulle være særegne for vores undersøgelseskommune, er derimod vanskeligt at se.

Motiveres vælgere af egen nytte eller samfundssind? Har den politiske videnskab udviklet sig til en kynisk eksercits i vælgeregoismens konsekvenser? Svaret på det første spørgsmål må være et både og; men mest det første. Egen nytten synes at have større betydning end altruistiske motiver til forklaring af forskelle i udgiftspolitiske holdninger. Svaret på det andet spørgsmål kan alt efter temperament være et ja eller et nej; men konklusionen af vore analyser må være, at den politiske videnskab bevæger sig ind på et vildspor, hvis man af den ene eller den anden grund alene baserer sig på, at vælgere specielt, og politiske aktører mere generelt, skulle handle alene ud fra altruistiske motiver. Meget væsentlige politiske fænomener lader sig ikke eller kun mangelfuldt forstå, hvis man forudsætningsvist bortkaster egoistiske motiver i politik.

Noter

1. Denne artikel bygger blandt andet på Søren Winter og Poul Erik Mouritzen, *Are Voters Naïve Egoists?*, paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Limerick, Ireland, 1992, Workshop on "Local Government and the Citizen". Konsistens- og informationsdelen af dette paper er viderebearbejdet i Winter og Mouritzen (1993).
2. Vi undersøger ikke i denne artikel "determinants of welfare state support", men alene formeringen af udgiftspolitiske holdninger. Vi er af den overbevisning, at analyser af udgiftsholdninger, specielt hvis fortolkningerne baseres alene på analyser af procentdifferencer (se senere i artiklen om PDI-værdier), er forholdsvis meningsløse, hvis formålet er at sige noget om støtten til velfærdsstaten. Et eksempel kan belyse dette. Lad os antage, at en undersøgelse i 1970 viste, at 30 procent af vælgerne var tilfredse med den nuværende indsats med hensyn til børnepasning, mens 70 procent ønskede større bevillinger til området. Lad os dernæst antage, at bevillingerne mangedobles, og at der i 1990 var 30 procent, der mente bevillingerne var for høje, mens 70 procent var tilfredse med indsatsen. Hvis man anvender PDI-værdien som mål for støtten til velfærdsstaten, er der således sket et dramatisk fald i støtten (fra en PDI-værdi i 1970 på 70 til en værdi i 1990 på -30). Dette på trods af, at der 1) er tale om et helt andet niveau i velfærdsstatens ydelser i 1990 end i 1970 og 2) er langt flere vælgere, der faktisk er tilfredse med niveauet i 1990.
3. Måske vil selv den være medvirkende til at dæmpe eventuelle inkonsistenser, fordi borgerne i deres daglige ageren i forældreforsamlinger, foreninger jo ikke samtidig tager stilling til eller tænker på skatten.
4. Hvor der i tabellen angives PDI-værdier, er signifikansberegningerne foretaget på grundlag af totaltabeller med alle svarkategorier, hvorfra PDI-værdierne er beregnet. Samtidig er det undersøgt, om de PDI-baserede analyser giver et korrekt summarisk udtryk for sammenhængene i totaltabellerne.
5. Betegnelsen "vuggestuer" omfatter daginstitutioner og dagpleje for børn under tre år. Betegnelsen "børnehaver" omfatter tilsvarende daginstitutioner og dagpleje for børn på tre år og derover.
6. Muligvis kan forskel i dataindsamlingsmetode forklare en del af forskellen. Det kan tænkes, at "ved ikke" gruppen bliver større ved enqueter, fordi folk så ikke føler samme pres som i en interviewundersøgelse for at vise, at de har en holdning, hvilket kunne tale for en større validitet på denne oplysning i enqueter som den foreliggende.
7. Her skal dog bemærkes, at de forholdsvis høje koefficienter delvis kan tilskrives et forholdsvis lavt antal respondenter i netop den yngste aldersklasse. Her er $N = 139$ mod 266 blandt de 25-39 årige, 228 blandt de 40-54 årige og 263 i den ældste gruppe respondenter.
8. Alle sammenhænge er signifikante på et .05 niveau bortset fra biblioteksområdet (.16), hvor signifikans-testen imidlertid ikke er reliabel. Tabellerne med disse analyser er ikke medtaget.
9. På vuggestueområdet eksisterer der en signifikant sammenhæng mellem alder og udgiftstilbøjelighed. Vedrørende hjemmehjælp, børnehaver og skoler kan der ikke foretages nogen test.

Litteratur

- Buchanan, J.M. og G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Courant *et al.* (1980). "Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case", *National Tax Journal*, Vol. 33, pp. 1-20.
- Cyert R. M. og J.G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P. (1980). "The Political Implications of Sectoral Cleavages and the Growth of State Employment", *Political Studies*, Vol. 28, no. 3, pp. 364-83.
- Ferris, J.M. (1983). "Demands for Public Spending. An Attitudinal Approach", *Public Choice*, Vol. 40, pp. 135-154.
- Goul Andersen, J. (1991a). "'Responsible' Welfare State Support in Denmark", pp. 151-79 in Tim Knudsen (ed.), *Welfare Administration in Denmark*, København: Institute of Political Science.
- Goul Andersen, J. (1991b). "Sources of Welfare State Support: Self-Interest or Way of Life?", manuskript til publicering i Uusitalo, Petersen, Ringen og Hansen (eds.), *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*, New York: M. E. Sharpe.
- Inglehart, R. D. (1977). *The Silent Revolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Kristensen, Ole P. (1982). "Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship?", *European Journal of Political Research*, Vol. 10, pp. 35-52.
- Kristensen, Ole. P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lane, Jan-Erik (1990). "The Epistemological Foundations of Public Choice Theory", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 13, no. 1, pp. 65-80.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and the Public Interest in Western Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1987). "The Demanding Citizen: Driven by Policy, Self-Interest or Ideology?", *European Journal of Political Research*, Vol. 15, pp. 417-35.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*, Århus: Forlaget Politica.
- Nannestad, P og M. Paldam (1990). "Skattelettelse eller offentlig service: hvor meget støtter danskerne velfærdsstaten? Resultatet af to spørgeskemaundersøgelser i 1990", *Økonomi og Politik*, 63. årg., nr. 4, pp. 25-40.
- Nannestad P. og M. Paldam (1991). *Personal vs. Sociotropic Grievances and Anti-Government Stance: The Danish Case*, Institute of Political Science and Institute of Economics, University of Aarhus, Working Paper.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Press.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Tøgeby, L. og P. Svensson (1991). *Højrebølge?*, Århus: Forlaget Politica.
- Winter, S. og P. E. Mouritzen (1992). *Are Voters Naïve Egoists?*, Paper prepared for presentation at the Joint Workshops of the European Consortium of Political Research (ECPR) 30 March - 4 April 1992 in Limerick in Ireland.
- Winter S. og P. E. Mouritzen (1993). *Er vælgerne naive?*, (under publicering).