

Thomas M. Pallesen

Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?

Der kan ikke konstateres nogen entydig eller stærk sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter i 13 vesteuropæiske lande i perioden 1961-87, hverken i de enkelte lande eller tværnationalt. I enkelte perioder er der dog en klar negativ henholdsvis positiv sammenhæng mellem de offentlige udgifters vækst og venstrefløjens styrke. Forklaringer på variationer i væksten i de offentlige sektorer skal derfor i hovedsagen findes i andre faktorer end regeringernes og parlamenternes »farve«. Der kan i alle de undersøgte lande konstateres et brat fald i væksten i de offentlige udgifter i den sidste halvdel af 1970'erne.

Indledning

Artiklen undersøger, hvorvidt der er en sammenhæng mellem de socialdemokratiske/socialistiske partiers styrke og væksten i de offentlige udgifter i perioden 1961-87. De 13 lande er England, Sverige, Norge, Italien, Belgien, Danmark, Vesttyskland, Frankrig, Holland, Østrig, Irland, Finland og Schweiz.

Begrundelsen for at undersøge dette emne er flerfoldig. For det første er den offentlige sektor vokset i alle de undersøgte 13 lande i efterkrigsperioden. Den gennemsnitlige vækst i de samlede offentlige udgifter i de 13 lande har været på godt 5 pct. pr. år i faste priser i den undersøgte periode, således at de offentlige udgifter i dag udgør omkring halvdelen – og i mange tilfælde mere end halvdelen – af landets bruttonationalprodukter. Størrelsen og fordelingen af de offentlige serviceydelser og pengeoverførsler til forskellige formål og personer har betydelige konsekvenser for individer og grupper. Det samme gør sig gældende for størrelsen og fordelingen af skatter og afgifter.

Af den grund er det ikke overraskende, at størrelsen og fordelingen af den offentlige sektors goder og byrder er et centralt politisk emne og stridspunkt. Heri ligger den anden begrundelse for emnevalget. Holdningen til den offentlige sektors størrelse har traditionelt været opfattet som et stridspunkt mellem på den ene side socialistiske/socialdemokratiske partier og vælgere med en positiv holdning til den offentlige sektor og på den anden side liberale/konservative partier og vælgere med en mindre positiv holdning til den offentlige sektor. En nærliggende hypotese er således, at der er en positiv sammenhæng mellem størrelsen af de socialistiske/socialdemokratiske partiers repræsentation i parlament og regering og væksten i de offentlige udgifter. Denne hypotese er blevet rejst og undersøgt i den videnskabelige litteratur om væksten i den offentlige sektor. Resultaterne i den videnskabelige litteratur er ikke entydige: En stor gruppe af forfattere har fundet, at parlaments og regeringers partipolitiske sammensætning ikke har nogen nævneværdig betydning for væksten i de offentlige udgifter; en anden gruppe er

Thomas M. Pallesen

Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?

Der kan ikke konstateres nogen entydig eller stærk sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter i 13 vesteuropæiske lande i perioden 1961-87, hverken i de enkelte lande eller tværnationalt. I enkelte perioder er der dog en klar negativ henholdsvis positiv sammenhæng mellem de offentlige udgifters vækst og venstrefløjens styrke. Forklaringer på variationer i væksten i de offentlige sektorer skal derfor i hovedsagen findes i andre faktorer end regeringernes og parlamenternes »farve«. Der kan i alle de undersøgte lande konstateres et brat fald i væksten i de offentlige udgifter i den sidste halvdel af 1970'erne.

Indledning

Artiklen undersøger, hvorvidt der er en sammenhæng mellem de socialdemokratiske/socialistiske partiers styrke og væksten i de offentlige udgifter i perioden 1961-87. De 13 lande er England, Sverige, Norge, Italien, Belgien, Danmark, Vesttyskland, Frankrig, Holland, Østrig, Irland, Finland og Schweiz.

Begrundelsen for at undersøge dette emne er flerfoldig. For det første er den offentlige sektor vokset i alle de undersøgte 13 lande i efterkrigsperioden. Den gennemsnitlige vækst i de samlede offentlige udgifter i de 13 lande har været på godt 5 pct. pr. år i faste priser i den undersøgte periode, således at de offentlige udgifter i dag udgør omkring halvdelen – og i mange tilfælde mere end halvdelen – af landets bruttonationalprodukter. Størrelsen og fordelingen af de offentlige serviceydelser og pengeoverførsler til forskellige formål og personer har betydelige konsekvenser for individer og grupper. Det samme gør sig gældende for størrelsen og fordelingen af skatter og afgifter.

Af den grund er det ikke overraskende, at størrelsen og fordelingen af den offentlige sektors goder og byrder er et centralt politisk emne og stridspunkt. Heri ligger den anden begrundelse for emnevalget. Holdningen til den offentlige sektors størrelse har traditionelt været opfattet som et stridspunkt mellem på den ene side socialistiske/socialdemokratiske partier og vælgere med en positiv holdning til den offentlige sektor og på den anden side liberale/konservative partier og vælgere med en mindre positiv holdning til den offentlige sektor. En nærliggende hypotese er således, at der er en positiv sammenhæng mellem størrelsen af de socialistiske/socialdemokratiske partiers repræsentation i parlament og regering og væksten i de offentlige udgifter. Denne hypotese er blevet rejst og undersøgt i den videnskabelige litteratur om væksten i den offentlige sektor. Resultaterne i den videnskabelige litteratur er ikke entydige: En stor gruppe af forfattere har fundet, at parlamenters og regeringers partipolitiske sammensætning ikke har nogen nævneværdig betydning for væksten i de offentlige udgifter; en anden gruppe er

af den observans, at størrelsen af de socialistiske/socialdemokratiske partiers repræsentation i parlamenter og regeringer er en vigtig faktor til forståelse af de offentlige udgifters vækst.

Den tredje begrundelse for emnevalget er således, at årsagen til den offentlige sektors vækst ikke alene er et politisk, men også et videnskabeligt stridspunkt. Den traditionelle opfattelse af socialistiske/socialdemokratiske partier som mere udgiftstilbøjelige end liberale/konservative partier og uenigheden i den videnskabelige litteratur om holdbarheden af samme opfattelse er baggrunden for, at artiklen tager udgangspunkt i en kort drøftelse af, hvilke antagelser der ligger bag forestillingen om en positiv sammenhæng mellem størrelsen af de socialistiske/socialdemokratiske partiers styrke og væksten i de offentlige udgifter. Diskussionen er udgangspunktet for en empirisk afprøvning af hypotesen.

Antagelser

Forestillingen om, at en stærk repræsentation af socialistiske/socialdemokratiske partier (der herefter samlet betegnes som venstrefløjen) i parlamenter og regeringer har en positiv effekt på væksten i den offentlige sektor, hviler på to antagelser: For det første, at parlament og regering styrer den politiske udvikling og dermed også væksten i den offentlige sektor, og for det andet, at venstrefløjen har en mere positiv holdning til de offentlige udgifter end de liberale/konservative partier. Begge antagelser er hver for sig nødvendige, men ikke tilstrækkelige betingelser for, at den politiske/ideologiske sammensætning af parlament og regering skal styre den politiske udvikling. Hvis de to antagelser er i overensstemmelse med virkeligheden, er de tilsammen tilstrækkelige betingelser for, at en stærk venstrefløjrepræsentation i parlament og regering har betydning for væksten i de offentlige udgifter.

I det følgende følges den analytiske opdeling: Først ses der på antagelsen om, at parlament og regering styrer den politiske udvikling, dernæst behandles antagelsen om forskellen i højre- og venstrefløjens holdning til den offentlige sektor.

Styrer parlamenter og regeringer den politiske udvikling?

Politologisk forskning i Danmark og det øvrige Vesteuropa har godtgjort, at den politiske beslutningsproces er præget af en institutionaliseret, rutinemæssig inddragelse af forvaltningen og interesseorganisationerne.

Richardson og Jordan (1979) gennemgår en lang række undersøgelser af forholdene i andre vesteuropæiske lande, hvor man i alle tilfælde kan konstatere, at interesseorganisationer og administrationen i varierende omfang er inddraget i den politiske beslutningsproces. De »eksterne« aktørers deltagelse i tilblivelsen og gennemførelsen af de autoritative beslutninger må forventes at have konsekvenser for parlamenter og regeringers muligheder for at styre de offentlige udgifter.

Undersøgelser af den politiske beslutningsproces i Danmark viser i hvert fald, at de danske parlamentarikere er af den mening, at samspillet med interesseorganisationerne og administrationen er forbundet med både fordele og ulemper (Damgaard, 1982, 1984). Fordelene knytter sig til: »Adgang til information, tids- og arbejdsmæssige aflastninger, opslutning bag vedtagelser på en måde, der letter

deres gennemførelse, et godt forhold til de grupper, der berøres af beslutningerne mv. (Damgaard, 1984: 91). Ulemperne knytter sig blandt andet til en oplevelse af, at de eksterne aktører har (for) stor indflydelse på beslutningsprocessen. Et flertal af de danske parlamentarikere er af den opfattelse, at interesseorganisationerne og embedsmændene har større indflydelse på den politiske beslutningsproces end Folketinget og regeringen (Damgaard, 1982).

En nærliggende konklusion er, at parlamenterne og regeringerne i Vesteuropa i større eller mindre grad er relativt svage aktører, der kun har begrænset indflydelse på den politiske udvikling og dermed de offentlige udgifter størrelse.

Denne konklusion skal imidlertid nuanceres. Parlamenternes og regeringernes samspil med interesseorganisationerne og administrationen har ikke udelukkende karakter af et modsætningsforhold: Partierne har tætte forbindelser til eller nærer sympati for de eksterne aktører og finder det i større eller mindre grad hensigtsmæssigt at inddrage dem i de politiske beslutningsprocesser. På den anden side har parlamentet og regeringen alene ansvaret for at prioritere mellem de forskellige offentlige udgiftsområder og de samlede offentlig udgifter i forhold til privat forbrug og investering. Danske undersøgelser peger på, at en væsentlig del af de eksterne aktører har entydige ønsker om stigende udgifter (Kristensen, 1987), og de er derfor ingen støtte for Folketinget og regeringen i denne prioriteringsproces. De eksterne aktører vil over en bred front forsøge at afværge offentlige besparelser eller øge udgifterne på de områder, der har deres særlige interesse – og ud fra parlamentarikernes vurderinger af de eksterne aktørers indflydelse på beslutningsprocessen, vil de i mange tilfælde have held med forehavendet – ikke mindst fordi der i Folketinget og regeringen er politikere og partier, der støtter de eksterne aktørers synspunkter.

De eksterne aktører og positivt indstillede parlamentarikeres og partiers mulighed for at afværge besparelser eller øge udgifterne på de offentlige udgiftsområder, der har deres særlige interesse, synes imidlertid ikke at være lige store under alle forhold. Prioriteringsproblemerne mellem de enkelte offentlige udgiftsområder og de samlede offentlige udgifter til privat forbrug og investeringer, der alene er Folketingets og regeringens, er ikke uafhængig af de økonomiske forhold.

De økonomiske konjunkturer er en nøgelfaktor i denne sammenhæng. En kraftig økonomisk vækst letter prioriteringsproblemerne for parlamentet og regeringen – en beskeden eller negativ vækst skærper prioriteringsproblemerne. For det første reducerer en kraftig økonomisk vækst i de indkomstafhængige offentlige udgifter arbejdsløshedsunderstøttelse, bistandshjælp, boligsikring mv. For det andet medfører væksten i indkomsterne, at skatteindtægterne vokser. De yderligere skatteindtægter kan ikke anvendes, uden at de samlede offentlige udgifter vokser, men væksten i skatterne medfører til gengæld, at de offentlige udgifter kan vokse uden at forringe saldoen. En beskeden eller negativ økonomisk vækst har præcis de modsatte konsekvenser: »Automatisk« vækst i de offentlige udgifter og en reduktion af skatteindtægterne som følge af den faldende beskæftigelse og de faldende indkomster, hvilket uden politiske indgreb vil medføre stigende offentlige udgifter og en forringet status på de offentlige budgetter.

På trods af, at de eksterne aktører har tætte forbindelser til politikere og partier i parlamentet og regeringen, må det antages, at parlamentet og regeringens mulighed for at imødekomme de eksterne aktørers krav og ønsker om at øge eller undgå besparelser på de offentlige udgifter, til en vis grad er afhængig af, hvilket prioriteringspres Folketinget og regeringen er under – eller oplever sig som værende underlagt. Et gnidningsløst samarbejde mellem den numeriske og den korporative kanal er med andre ord betinget af rigelige offentlige midler – en forudsætning, der ikke har været opfyldt i den sidste del af den undersøgte periode. Nyere undersøgelser af den politiske beslutningsproces i Danmark tyder således også på, at omfanget og betydningen af de eksterne aktørers inddragelse i beslutningsprocessen er blevet reduceret som følge af den økonomiske krise (for eksempel Damgaard, 1989). En tilsvarende udvikling kan konstateres i flere andre vesteuropæiske lande (for eksempel Richardson, 1989; Pijnenburg, 1989; Foppen, 1989; Grande, 1989).

Alt i alt er der dog en del træk ved den udgiftspolitiske beslutningsproces – og de offentlige udgifters konjunkturafhængighed – som gør, at parlamenter og regeringer ikke uden videre kan siges at have fuld kontrol over de offentlige udgifter. Dermed er den første nødvendige betingelse for, at venstrefløjens styrke i parlament og regering har en effekt på størrelsen og væksten i den offentlige sektor, ikke i fuldt omfang opfyldt.

Udgiftspolitiske forskelle på venstre- og højrefløjen

Undersøgelser af, om og i hvilken grad der er forskel på de politiske partiers holdninger til de offentlige udgifters størrelse og vækst, er ret sjældne. Der er imidlertid håb forude: Laver og Hunt (1991) har med udgangspunkt i politologiske ekspertudsagn konstrueret en skala, der (blandt andet) belyser partiernes stillingtagen til øgede offentlige udgifter versus skattenedsættelser i en lang række lande. Skalaen går fra 1 (= ønsker højere offentlige udgifter) til 20 (= ønsker skattenedsættelser). De danske partiers scorer på denne skala er: Socialistisk Folkeparti: 6,70 – Socialdemokratiet: 9,10 – Centrum-Demokraterne: 11,78 – Det radikale Venstre: 12,50 – Kristeligt Folkeparti: 12,70 – Det konservative Folkeparti: 16,00 – Venstre: 17,40 – Fremskridtspartiet: 19,40. Det har ikke været muligt i forbindelse med udarbejdelsen af denne artikel at få resultaterne fra de andre lande, der indgår i Laver og Hunts undersøgelse. Det er således kun med udgangspunkt i danske data, det er muligt at konkludere, at venstrefløjspartierne efter eksperter opfattelse har en mere positiv holdning til de offentlige udgifter end de liberale/konservative partier.

Laver og Hunts undersøgelse viser politologernes opfattelse af partiernes udgiftspolitiske standpunkt på et givet tidspunkt. Der er imidlertid ingen grund til at antage, at partiernes holdninger til de offentlige udgifter er givet en gang for alle. En mere rimelig antagelse er, at partiernes standpunkter er afhængig af en lang række forhold, der ændrer sig over tid – for eksempel: Vælgernes holdninger til de offentlige udgifter, sammensætningen af partiernes vælgerkorps, holdninger i partiorganisationen, samfundets økonomiske situation, regeringsdeltagelse eller oppositionsrolle, osv.

Under alle omstændigheder er det en udbredt opfattelse, at venstrefløjen har en mere positiv holdning til de offentlige udgifter end de liberale/konservative partier. På grund af de foran beskrevne begrænsninger på de vesteuropæiske parlaments og regeringers styringsmuligheder, er det imidlertid et åbent – empirisk – spørgsmål, om denne forskel også afspejles i den faktisk besluttede offentlige udgiftspolitik.

Analyseoplægget

Budskabet i de to foregående afsnit er, at det *ikke* er givet, at sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter er stærk, eller endog positiv. Samtidig er det heller *ikke* givet, at sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter er stabil (dvs. har samme retning og styrke) over tid i det enkelte land eller er stabil landene imellem.

Det empiriske design skal udformes, så den mulige mangel på stabilitet i sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter kan slå igennem i analyseresultaterne. Der er i det følgende valgt to forskellige analysemodeller, der belyser sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter *landene imellem* (en tværnational analyse) og *i det enkelte land* (en national analyse).

Den tværnationale analyse: Denne model er et klassisk komparativt analyseoplæg, hvor enhederne er de enkelte lande. De værdier, der indgår i analysen, er de enkelte landes score på et mål for venstrefløjens styrke og de enkelte landes score på et mål for væksten i de offentlige udgifter. Resultatet af dette analyseoplæg belyser, om der er en *tværnational* sammenhæng mellem den uafhængige og den afhængige variabel, samt hvilken retning og styrke sammenhængen har.

Den nationale analyse: Denne model tager sigte på at belyse, om der *nationalt* er en sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Der gennemføres således en separat analyse for hvert af de valgte lande. Enhederne i dette analyseoplæg er lige som i den tværnationale analyse det enkelte lands værdi på et mål for venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter i de enkelte år. Til forskel fra den tværnationale undersøgelse sammenholdes værdierne i det enkelte land i det enkelte år ikke med andre lande på samme tidspunkt, men med landets score på de to variable over en årrække. Sammenholdes resultaterne af de enkelte landeanalyser er det muligt at vurdere, om sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter har samme eller nationalspecifik retning og styrke.

De to analyseoplæg belyser således to forskellige problemstillinger: Den tværnationale analyse sammenholder et mål for styrken af venstrefløjen og væksten i de offentlige udgifter i et land med de tilsvarende værdier i andre lande på samme tidspunkt, hvorimod de nationale analyser sammenholder værdierne på de to variable over en årrække i et enkelt land. Den principielle forskel på det tværnationale og det nationale analyseoplæg kan illustreres med, at værdierne på de to vari-

able i et enkelt land og år kan bidrage til forskellig retning på sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter i de to analyseoplæg. Et lands score i et enkelt år på såvel variabelen »venstrefløjens styrke« som variabelen »væksten i de offentlige udgifter« kan udmærket tværnationalt set være høje – og dermed bidrage til en positiv, tværnational sammenhæng mellem de to variable – og *samtidig* bidrage til en negativ, national sammenhæng, hvis venstrefløjens styrke det år var høj og væksten i de offentlige udgifter var lav set i et nationalt perspektiv.

Den valgte analysestrategi adskiller sig fra andre bidrag (som for eksempel Castles, 1982; Cameron, 1978, 1984; Schmidt, 1983; Keman, 1984; Whiteley, 1986), der har beskæftiget sig med samme problemstilling. De nævnte bidrag indeholder for det første ikke en undersøgelse af sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter på nationalt niveau, men arbejder med tværnationale analyser. Den tværnationale analyse i disse analyser har for det andet været udformet på en anden måde end den her anvendte. Det er karakteristisk for alle de ovennævnte bidrag, at niveauet for og væksten i de offentlige udgifter operationaliseres som udgifternes størrelse på ét tidspunkt eller som den gennemsnitlige vækst i en periode i de enkelte lande, der indgår i analysen. Den partipolitiske variabel operationaliseres i bidragene som et periodegennemsnit af venstre- eller højrefløjens andel i parlamentssæder, regeringsposter eller afgivne stemmer ved nationale valg. Effekten af den politiske variabel udtrykkes derfor i ét enkelt resultat, der kan opfattes som et gennemsnitligt eller akkumuleret mål for sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Den metodiske strategi i disse bidrag udelukker således muligheden for, at eventuelle variationer i sammenhængens retning og styrke kan komme til udtryk i analyseresultatet.

Undersøgelsens konkrete udformning

Undersøgelsen omfatter som nævnt 13 vesteuropæiske lande i perioden 1961-87. Den valgte tidsrække er relativ lang, derfor får eventuelle tidsmæssige forskelle i sammenhængens retning og styrke bedre mulighed for at slå igennem.

Operationaliseringen af den politiske variabel følger Cameron (1984). Cameron operationaliserer venstrefløjens styrke som en kombination af venstrefløjens andel af parlamentssæder og venstrefløjens andel af regeringsposterne. Denne operationalisering kan diskuteres. Den mest grundlæggende kritik er, om det er rimeligt at arbejde med en dikotom variabel. Laver og Hunts undersøgelse viste, at der inden for såvel højre- som venstrefløjspartierne er forskel på partiernes udgiftspolitiske standpunkter. En opdeling af partierne i »højre« og »venstre« har således den ulempe, at udgiftspolitisk relevante forskydninger i partiernes styrkeforhold inden for blokken ikke registreres. Omvendt har Camerons operationalisering den fordel, at der er forskel på en mindretals- og en flertalsregerings parlamentariske situation. Scoren på Camerons mål for venstrefløjens styrke er ligeledes afhængig af, om venstrefløjen står udenfor regeringen, deltager i regeringen sammen med liberale/konservative partier eller alene besidder regeringsmagten.

De mål for væksten i de offentlige udgifter, der anvendes i det følgende, er: 1) væksten i de samlede offentlige udgifter, 2) væksten i det offentlige konsum og 3) væksten i de offentlige transfereringer. Alle disse vækstrater er opgjort i faste priser. Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i OECD's opgørelser, der er standardiseret med henblik på at opnå internationalt sammenlignelige data.

Danske og udenlandske undersøgelser viser, at de offentlige transfereringer i højere grad end det offentlige konsum fremmer den økonomiske lighed i samfundet (Hansen, 1985; Mikkelsen m.fl., 1988a, 1988b, 1988c, 1988d; Ringen, 1987). Herudfra kunne det forventes, at effekten af venstrefløjens styrke var større for de offentlige transfereringer end for det offentlige konsum. Omvendt viser danske undersøgelser tillige, at de offentligt ansatte, der producerer det offentlige konsum, i stadigt højere grad stemmer på et venstrefløjsparti (Albæk og Munk Christiansen, 1989), hvilket kunne give anledning til overvejelser om, hvordan venstrefløjspartierne prioriterer den økonomiske lighed i forhold til hensynet til betydelige vælgergrupper.

Den politiske variabel er operationaliseret som størrelsen af venstrefløjen i det nationale parlament og regering. Umiddelbart ville det derfor være rimeligt at anvende væksten i de offentlige udgifter på det centrale politiske niveau som afhængig variabel, da de statslige udgifter udelukkende og direkte fastsættes af det nationale parlament og regering. Det er imidlertid almindeligt at operationalisere de offentlige udgifter som summen af de statslige, kommunale og evt. delstatslige offentlige udgifter. Den implicitte begrundelse er formentlig, at selv om det nationale parlament kun direkte beslutter størrelsen af de statslige offentlige udgifter, så har det nationale parlament og den nationale regering instrumenter til i større eller mindre grad at styre de offentlige udgifter på de lavere politiske niveauer. Nedenfor er væksten i de offentlige udgifter opgjort for både de statslige udgifter alene og de totale offentlige udgifter.

Den valgte periode fra 1960 til 1987 spænder over store forskelle i den økonomiske situation i det enkelte land over tid og landene imellem på et givet tidspunkt. Den økonomiske situation kan opfattes som en restriktion på den offentlige udgiftspolitik, jf. ovenfor. Det er således ikke rimeligt at sammenligne den offentlige udgiftspolitik under liberalt/konservativt og socialistisk/socialdemokratisk styre uden at tage hensyn til den økonomiske situation. Sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og de forskellige mål for væksten i de offentlige udgifter er derfor kontrolleret for udviklingen i bruttonationalproduktet; dvs. der er i statistisk forstand korrigeret for, at den offentlige udgiftspolitik er ført under forskellige vækstrater i økonomien.

Den tværnationale undersøgelse

Tabel 1 sammenfatter resultatet af den tværnationale undersøgelse. Tabellens indmad består af +, -, 0, der indikerer, at der i et givet år er en positiv, negativ eller ingen sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og et givet mål for væksten i de offentlige udgifter. Ingen sammenhæng er defineret som en sammenhæng, hvor Pearsons r er mindre end $|0,2|$, eller hvor sammenhængens retning er forskellig ved anvendelse af r og rangordningskorrelationen ρ .

Tabel 1. Sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og indikatorer for væksten i de offentlige udgifter i 13 vesteuropæiske OECD-lande. 1961-1987

	Vækst i de totale offentlige udgifter	Vækst i det totale offentlige konsum	Vækst i de totale offentlige transferinger	Vækst i de centrale offentlige udgifter	Vækst i det centrale offentlige konsum	Vækst i de centrale offentlige transferinger
1961	0	0	0	0	0	0
1962	0	+	0	0	0	0
1963	0	0	0	0	-	+
1964	-	-	-	0	0	-
1965	0	+	0	0	+	-
1966	0	+	0	+	0	+
1967	+	+	+	0	0	0
1968	-	-	0	-	-	0
1969	-	-	-	-	-	-
1970	-	-	-	-	-	-
1971	0	0	+	0	0	0
1972	-	-	-	0	0	0
1973	-	0	-	-	-	-
1974	+	+	+	+	+	+
1975	-	0	-	0	0	0
1976	0	0	+	+	+	+
1977	-	-	0	0	-	0
1978	0	-	0	-	-	-
1979	0	-	0	-	-	0
1980	-	-	-	-	-	0
1981	+	0	+	0	0	+
1982	+	+	+	+	+	+
1983	+	+	+	0	+	+
1984	+	+	0	0	0	0
1985	+	0	+	+	0	+
1986	+	0	+	0	0	0
1987	0	+	0	0	+	0

Kilde: Pallesen (1990).

Kravet om Pearsons $r > |0,20|$ medfører, at 70 sammenhænge eller 43 pct. af de ialt 162 sammenhænge glider ud af tabellen. Ud fra de tilbageblevne sammenhænge kan der ikke konstateres nogen entydig sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter, idet sammenhængen lige så hyppigt er negativ som positiv. Denne konklusion gælder for alle de anvendte mål for væksten i de offentlige udgifter. Uanset om man ser på de totale eller udelukkende de centrale offentlige udgifter, og uanset om de totale offentlige udgifter opdeles i offentlige udgifter til konsum eller transferinger.

Derimod viser tabellen, at der er et vist tidsmæssigt mønster i fordelingen af de positive og negative sammenhænge. Perioderne 1968-73 og 1981-87 er domineret af henholdsvis negative og positive sammenhænge mellem venstrefløjens styrke og målene for væksten i de offentlige udgifter.

De negative sammenhænge i perioden 1968-73 skyldes i særlig grad, at de offentlige udgifter voksede kraftigt i Irland, Holland, Norge og Danmark under liberale/konservative majoritetsregeringer. Udviklingen i Norge og Danmark i denne periode kan muligvis forklares med, at den kraftige vækst i de offentlige udgifter ikke medførte underskud på statsfinanserne – tværtimod havde både Norge og Danmark statsfinansielle overskud. Samme forklaring er ikke umiddelbar anvendelig i Irlands og Hollands tilfælde, da begge lande har underskud på statsbudgettet i perioden 1968-73. Underskuddet på det irske og hollandske statsbudget i denne periode er imidlertid på samme niveau som i perioden indtil 1968 (OECD, 1988). De offentlige udgifter er således vokset kraftigt, uden at underskuddet på statsbudgettet er blevet større end normalt. Den statsfinansielle situation kan således også i Irlands og Hollands tilfælde være forklaringen på den kraftige vækst i de offentlige udgifter, hvis man vel at mærke lægger en national standard til grund.

Den positive sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter i perioden 1981-87 fremkommer som følge af en stram udgiftspolitik i Belgien, Vesttyskland, Irland, Holland og Danmark, der i denne periode er ledet af liberale/konservative regeringer, og en komparativt set høj vækst i de offentlige udgifter i de socialdemokratisk ledede lande Frankrig, Østrig og Sverige. Det er bemærkelsesværdigt, at de liberale/konservative regeringer i Irland, Holland og Danmark i perioderne 1968-73 og 1981-87 bidrager til henholdsvis en negativ og positiv tværnational sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Baggrunden for dette skift i de liberale/konservative regeringers politik skal formentligt søges i udviklingen i de offentlige finanser. I første halvdel af 1980'erne har de tre lande betydelige underskud på statsbudgetter, målt med såvel en national som en international alen.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at kravet til størrelsen af sammenhængenes korrelationskoefficient, Pearsons r , må betegnes som meget mildt. Den ovennævnte konklusion skal således suppleres med en understregning af, at det overordnede, generelle billede er en relativt svag sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Hvis grænsen for eksempel havde været sat til Pearsons $r > |0,50|$ var kun ni (seks negative og tre positive) eller godt 5 pct. af de ialt 162 sammenhænge kvalificeret til medtagelse.

De nationale undersøgelser

I de nationale analyser er målet for venstrefløjens styrke og målene for væksten i de offentlige udgifter opgjort for hvert år i det enkelte land. Det er bemærkelsesværdigt, at i alle de undersøgte lande falder væksten i de offentlige udgifter i midten af 1970'erne. Overgangen fra relativt høje vækstrater til relativ lav vækst i de offentlige udgifter sker ikke i præcis det samme år i alle landene, og forskellen på de høje og de lave vækstrater er heller ikke den samme i alle lande. Ikke desto mindre kan der i alle lande konstateres et »brud« i udviklingen i de offentlige udgifters vækstrate. Tabel 2 viser i hvilket år »bruddet« skete. Bruddet anskueliggøres ved at vise væksten i »brud«-året og året umiddelbart efter, samt den gennemsnitlige vækst i perioden før og efter bruddet i de to indikatorer for væksten.

Tabel 2.»Bruddet« i de offentlige udgifters vækstrate (faste priser) i 13 vesteuropæiske OECD-lande, 1961-1987

Land	Brud år	Væksten i de totale offentlige udgifter				Væksten i de samlede, centrale offentlige udgifter			
		Vækst i brud år	Vækst i år efter brud	Gennemsnitlig vækst: 1961 - brud	Gennemsnitlig vækst: brud - 1987	Vækst i brud år	Vækst i år efter brud	Gennemsnitlig vækst: 1961 - brud	Gennemsnitlig vækst: brud - 1987
Østrig	1978	11,6	4,1	7,0	3,2	10,1	2,8	6,7	3,5
Belgien	1975	11,0	5,5	7,5	3,1	12,9	5,3	6,8	3,2
Danmark	1976	15,9	5,9	10,0	3,8	18,4	5,0	9,2	3,4
England	1975	7,0	2,1	5,0	2,5	10,0	3,0	4,8	2,4
Finland	1975	14,4	8,1	8,3	4,7	16,4	9,8	7,7	4,5
Frankrig	1975	11,6	6,0	7,0	4,1	9,6	3,5	5,8	3,5
Holland	1976	6,2	4,7	9,3	2,5	10,2	3,3	8,6	2,2
Irland	1975	14,8	4,3	8,0	4,9	15,5	5,2	8,4	5,4
Italien	1978	55,2	0,9	8,0	5,8	38,2	2,2	10,2	6,6
Norge	1978	7,4	5,4	7,5	2,9	8,1	2,2	8,3	2,1
Schweiz	1976	4,7	1,9	7,8	2,3	12,2	-0,9	7,9	2,1
Sverige	1974	11,9	10,3	7,9	4,5	15,5	6,6	7,0	3,6
Vesttyskl.	1975	13,2	2,7	7,7	2,3	16,4	0,8	6,5	2,1

Kilde: Pallesen (1990).

Konsekvensen for en undersøgelse, der dækker hele perioden 1961-87 er, at man muligvis som følge af bruddet i de offentlige udgifters vækstrate taber information om sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Er sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter eksempelvis *ikke* den samme i høj- og lavvækstperioden, vil dette forhold ikke fremgå af resultatet af en analyse, der dækker hele perioden og derfor fremkommer med ét enkelt resultat for sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Af den grund er analysen af de nationale sammenhænge udført for både perioden fra 1961 til bruddet i de offentlige udgifters vækst og endelig fra bruddet til 1987.

Det samlede billede af de nationale analyser er, at der er store variationer på resultaterne i de enkelte lande. Sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter varierer i styrke og retning. Hertil kommer variationer afhængigt af, hvilke perioder og indikatorer for væksten i de offentlige udgifter man ser på i de enkelte lande. I Schweiz, Irland og Finland er sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter generelt overordentlig svag, uanset hvilken periode og indikatorer for væksten i de offentlige udgifter, der undersøges. I de resterende ti lande er der – i en eller flere perioder og for forskellige indikatorer for væksten i de offentlige udgifter – en effekt af venstrefløjens styrke. Tabel 3 sammenfatter resultaterne for de ti lande, hvor der er en sammenhæng (Pearsons $> |0,21|$ mellem venstrefløjens styrke og en eller

Tabel 3. Sammenfatning af de nationale analyser. Retningen af sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og indikatorer for væksten i de offentlige udgifter i 10 vesteuropæiske OECD-lande, 1961-1987

	1961-midt 1970'erne	Midt 1970'erne-1987
England	positiv: cen. off. udg. cen. transfer.	negativ: tot. konsum cen. konsum
Sverige	positiv: tot. off. udg. tot. konsum	negativ: tot. off. udg. tot. transfer. cen. off. udg. cen. transfer.
Norge	negativ: tot. transfer. cen. off. udg. cen. transfer.	positiv: tot. off. udg. tot. transfer. cen. konsum
Italien	negativ: tot. off. udg. tot. transfer. cen. off. udg.	positiv: tot. off. udg. tot. transfer. cen. off. udg. cen. konsum cen. transfer.
Belgien	ingen sammenhæng	positiv: alle indikatorer
Danmark	ingen sammenhæng	positiv: alle indikatorer undtagen cen. konsum
Vesttyskland	ingen sammenhæng	positiv: tot. transfer. cen. off. udg. cen. transfer.
Frankrig	ingen sammenhæng	positiv: tot. transfer. cen. off. udg. cen. transfer.
Holland	negativ: tot. off. udg. tot. konsum tot. transfer cen. konsum	ingen sammenhæng
Østrig	ingen sammenhæng	negativ: tot. off. udg. tot. transfer. cen. off. udg. cen. transfer.

Kilde: Pallesen (1990).

flere indikatorer for væksten i de offentlige udgifter i perioden før og/eller efter bruddet i væksten i de offentlige udgifter. Sammenhænge, hvor $r < |0,2|$, eller hvor fortegnet på r og ρ er forskelligt, er udeladt af tabellen. Da analyserne indeholder et tidsserieelement er alle sammenhængene undersøgt for autokorrelation med Durbin-Watson tests. Sammenhænge med signifikant (5 pct.) autokorrelation er ligeledes udeladt af tabellen.

England og Sverige er ens for så vidt angår retning på sammenhængen i de to perioder: Positiv i den første periode og negativ i den anden periode, men er forskellig med hensyn til, hvilke indikatorer på væksten i de offentlige udgifter der har en sammenhæng med venstrefløjens styrke. Udviklingen i Norge, og Italien

har ligeledes fællestræk: Negative sammenhænge i første periode og positive sammenhænge i anden periode, men med hensyn til indikatorer for væksten i de offentlige udgifter er det kun væksten i de centrale og totale offentlige, der har samme fortegn. Belgien, Danmark, Vesttyskland og Frankrig konstituerer en tredje gruppe, hvor der ikke er nogen nævneværdig sammenhæng i den første periode og positive sammenhænge mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter i den anden periode. Der er tilmed en vis overlapning i hvilke indikatorer for væksten i de offentlige udgifter, der har en positiv sammenhæng med venstrefløjens styrke. Både Holland og Østrig har en særegen udvikling: Begge lande er karakteriseret ved overvejende negative sammenhænge, men i forskellige perioder og for forskellige indikatorer for væksten i de offentlige udgifter.

Det generelle billede viser således stor variation. Forestillingen om, at venstrefløjens styrke har en positiv sammenhæng med væksten i de offentlige udgifter må afvises i den generelle form. Sammenhængens retning og styrke afhænger af, hvilke lande, perioder og indikatorer for væksten i de offentlige udgifter, der undersøges, men hovedkonklusionen er, at sammenhængen mellem venstrefløjens styrke og indikatorerne for væksten i de offentlige udgifter generelt er relativt svag. Hvis grænsen for eksempel havde været sat til Pearsons $r > |0,50|$, var kun 16 (seks negative og ti positive) eller knap 7 pct. af de ialt 234 sammenhænge kvalificeret til medtagelse.

Afslutning

Artiklen har undersøgt, hvorvidt der var en sammenhæng mellem størrelsen af de socialistiske og socialdemokratiske partiers repræsentation i 13 vesteuropæiske landes parlamenter og regeringer og væksten i de offentlige udgifter i perioden 1961-87. Konklusionen kan overordnet sammenfattes i to punkter: For det første viser de empiriske undersøgelser, at sammenhængen mellem den partipolitiske sammensætning af Vesteuropas parlamenter og regeringer og væksten i de offentlige udgifter generelt er *relativt svag* såvel tværnationalt som i de enkelte lande. For det andet viser de empiriske undersøgelser, at i det omfang der er en sammenhæng mellem parlamenternes og regeringernes partipolitiske sammensætning og væksten i de offentlige udgifter, så er sammenhængens retning og styrke afhængig af, hvilke lande, perioder og indikatorer for væksten i de offentlige udgifter, man ser på. Det er således ikke muligt generelt at konkludere, at styrken af den vesteuropæiske venstrefløj har en positiv eller negativ effekt på væksten i de offentlige udgifter.

Alligevel er der en vis systematik i resultaterne af de empiriske analyser. Den *tværnationale* analyse viser, at i perioderne 1968-73 og 1981-87 er tendensen en entydig negativ henholdsvis positiv sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter. Med enkelte undtagelser er hovedtendensen den samme i de *nationale* analyser. I perioden før bruddet i vækstraterne i de offentlige udgifter i midten af 1970'erne er der et flertal af lande med en negativ sammenhæng (eller ingen sammenhæng) mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter, hvorimod perioden efter bruddet er præget af positive sammenhænge.

En forsigtig samlet konklusion er således, at der i midten af 1970'erne er sket et skift i sammenhængens retning fra positiv til negativ såvel tværnationalt som i de fleste vesteuropæiske lande. De liberale/konservative partier har således bevæget sig fra at være relativt mere udgiftsvenlige end de socialistiske og socialdemokratiske partier til at være relativt mere udgiftsrestriktive. Undtagelserne fra dette mønster findes i Sverige, England og Østrig. I Sverige og England er sammenhængen positiv før og negativ efter bruddet. I Østrig er der ingen sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter før bruddet, men ligesom i Sverige og England er der en negativ sammenhæng i den sidste periode.

Specielt resultatet af den engelske analyse fra perioden 1976-86 kan synes overraskende. Den konservativt ledede regering under premierminister Margaret Thatcher har om nogen stået som eksponent for en restriktiv offentlig udgiftspolitik – i hvert fald overfor dele af de offentlige udgifter. Ikke desto mindre er resultatet af analysen, at i det omfang der kan konstateres en sammenhæng mellem venstrefløjens styrke og væksten i de offentlige udgifter, har den Labour-ledede regering fra 1976-79 været relativt mere udgiftsrestriktiv end Thatcher-regeringerne fra 1979-86. Den restriktive offentlige udgiftspolitik under Labour-regeringen fra 1976-79 skal imidlertid ses på baggrund af meget alvorlige økonomiske problemer, der førte til en engelsk henvendelse til IMF med ønske om finansiel støtte. IMF-kreditterne blev blandt andet betinget af, at Labour-regeringen førte en restriktiv offentlig udgiftspolitik. Bemærkningerne om England prætenderer ikke at være en egentlig analyse af udviklingen i landet, men kan illustrere en konsekvens af undersøgelsens konklusion: I og med venstrefløjens styrke ikke entydigt eller særlig stærkt er korreleret med væksten i de offentlige udgifter, er der en anden eller formentlig flere forklaringer på de offentlige udgifters vækst – forklaringer, der formentlig i nogle tilfælde er af specifik, national karakter og i større eller mindre omfang indgår i et samspil med den partipolitiske variabel.

Undersøgelsens mest markante resultat er påvisningen af bruddet i de offentlige udgifters vækstrate, der er indtruffet i større eller mindre grad i alle de undersøgte vesteuropæiske lande i midten eller sidste halvdel af 1970'erne. Før bruddet var den gennemsnitlige årlige vækst i de totale offentlige udgifter i de 13 undersøgte lande 7,7 pct. (faste priser) – efter bruddet 3,6 pct. Den gennemsnitlige reale vækstrate i de totale offentlige udgifter er således blevet mere end halveret i den sidste del af den undersøgte periode i forhold til den første del af den undersøgte periode. Det ser ud som om de vesteuropæiske parlamenter og regeringer i et vist omfang har imødegået de eksterne aktørers entydige krav om en fortsat høj realvækst i de offentlige udgifter og demonstreret, at parlamenternes og regeringernes politiske prioriteringer kan have en betydelig effekt på den offentlige udgiftspolitik. Det er i den forstand, man kan tale om, at politik gør en forskel, hvorimod den politisk/ideologiske sammensætning af parlamenter og regeringer ikke har nogen entydig eller særlig stærk sammenhæng med væksten i de offentlige udgifter.

Litteratur

- Albæk, Erik og Peter Munk Christiansen (1989). »Velbjærgestaten?«, *Grus*, nr. 28, pp. 71-84.
- Cameron, David R. (1978). »The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis«, *American Political Science Review*, vol. 72, pp. 1243-1261.
- Cameron, David R. (1984). »Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society«, pp. 143-178 i John Goldthorpe (red.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Castles, Francis G. (1982). »The Impact of Parties on Public Expenditure« pp. 21-96 i Francis G. Castles (ed.), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, London and Beverly Hills: Sage Publications.
- Damgaard, Erik (1982). *Partigrupper, repræsentation og styring*, København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1984). »Partier og demokratisk styring« pp. 80-104 i Erik Damgaard (red.) *Dansk demokrati under forandring*, København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1989). »Crisis Politics in Denmark 1974-87«, pp. 70-88 i E. Damgaard, P. Gerlich og J.J. Richardson (eds.), *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot: Avebury.
- Foppen, J. Wil (1989). »The Netherlands and the crisis as a policy challenge: integration or ideological manoeuvres?« pp. 89-106 i E. Damgaard, P. Gerlich og J.J. Richardson (eds.), *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot: Avebury.
- Grande, Edgar (1989). »West Germany: from reform policy to crisis-management«, pp. 50-69 i E. Damgaard, P. Gerlich og J.J. Richardson (eds.), *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot: Avebury.
- Hansen, Finn Kenneth (1985). *Fordelingspolitikken og dens virkninger*, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 137, København: Socialforskningsinstituttet.
- Keman, Hans (1984). »Politics, Policies and Consequences: A Cross-national Analysis of Public Policy-formation in Advanced Democracies 1967-1981«, *European Journal of Political Research*, vol. 12, pp. 147-170.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Laver, Michael og W. Ben Hunt (forventes udgivet 1991). *Policy and Party Competition*, New York: Routhledge.
- Mikkelsen, Palle m.fl. (1988a). *Fritidsaktiviteter. Brugere og fordeling*, København: AKFs forlag.
- Mikkelsen, Palle m.fl. (1988b). *Offentlige børnepasningsordninger. Brugere og fordeling*, København: AKFs forlag.
- Mikkelsen, Palle m.fl. (1988c). *Sygesikring. Brugere og fordeling*, København: AKFs forlag.
- Mikkelsen, Palle m.fl. (1988d). *Grundskolen og ungdomsuddannelserne. Brugere og fordeling*, København: AKFs forlag.
- OECD (div. år.). *National Accounts*, vol. II, Paris: OECD.
- OECD (1988). *Economic Outlook*, no. 44, Paris: OECD.
- Pallesen, Thomas M. (1990). *Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?*, Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Pijnenburg, Bert (1989). »Belgium in crisis: political and policy responses 1981-85«, pp. 29-49 i E. Damgaard, P. Gerlich og J.J. Richardson (eds.), *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot: Avebury.
- Richardson J.J. og A.G. Jordan (1979). *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Robertson.
- Richardson, J.J. (1989). »Britain: changing policy styles and policy innovation in response to economic crisis«, pp. 8-28 i E. Damgaard, P. Gerlich og J.J. Richardson (eds.), *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot: Avebury.
- Ringén, Stein (1987). *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*, Oxford: Clarendon Press.
- Schmidt, Manfred G. (1983). »The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crises: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations«, *European Journal of Political Research*, vol. 11, pp. 1-26.
- Whitely, Paul (1986). *Political Control of the Macroeconomy*, London: Sage Publications.