



**OFFENTLIGE UDGIFTER** 18. marts 2021

# Sparepolitik i krisetider giver politisk polarisering

## ANALYSE

Udarbejdet af

Jon Nielsen

*Chefanalytiker*

Det har store økonomiske konsekvenser, hvis man strammer finanspolitikken under en lavkonjunktur. Det så vi bl.a. under finanskrisen. Men sparepolitik i krisetider kan også føre til politisk polarisering, dvs. mindske borgernes tillid til det politiske system og gøde jorden for utraditionelle eller yderligtgående partier. Det viser en række nye forskningsstudier. Det gør det ekstra vigtigt at vente med at stramme finanspolitikken, til vi er helt ude af krisen.

## Kontakt

### Chefanalytiker

Jon Nielsen

📞 40 54 18 80

✉️ [jn@ae.dk](mailto:jn@ae.dk)

### Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ [jk@ae.dk](mailto:jk@ae.dk)

# Hovedkonklusioner

- Analysen gennemgår en række nye økonomiske forskningsstudier, der ser på de politiske konsekvenser af at stramme de offentlige finanser i tider med høj ledighed.
- Nye studier på tværs af lande viser, at når de offentlige finanser op igennem historien er blevet strammet i krisetider, så har det givet særligt gode vækstbetingelser for vælgervandringer mod utraditionelle partier og partier på de politiske yderfløje.
- Samtidig har nye studier med statistiske metoder vist at svensk sparepolitik gødede jorden for Sverigedemokraterne, og britisk sparepolitik førte til Brexit.
- De politiske konsekvenser gør det desto vigtigere, at vi ikke letter foden fra speederen for hurtigt under den nuværende krise. Det har OECD understreget for nylig.

I et interview i Financial Times for nylig advarede OECD's cheføkonom, Laurence Boone, mod at gentage fejlene fra finanskrisen og stramme de offentlige finanser, før økonomien er ude af krisen. Hun gav som begrundelse, at en ny omgang 'austerity'-politik vil afføde en kraftig politisk modreaktion i befolkningerne.<sup>1</sup>

Der er flere grunde til at sparepolitik i krisetider er en dårlig idé. Først og fremmest gør den slags finanspolitik en økonomisk krise ekstra dyb og langvarig. Dermed rammer krisen almindelige mennesker unødigt hårdt på kort sigt og kan tilmed skade økonomien permanent. Når OECD fremhæver de politiske konsekvenser, er det imidlertid ikke grebet ud af luften. I de senere år er der udkommet en række forskningsstudier, der viser, at finanspolitiske opstramninger i krisetider øger den politiske splittelse og tilslutningen til de politiske yderfløje. Sparepolitikker har bl.a. gødet jorden for Brexit og Sverigedemokraterne. Det viser de nye studier.

Hvis man strammer de offentlige finanser, mens økonomien stadig er i krise, har det altså ikke bare negative konsekvenser for økonomien – det har også konsekvenser for det politiske landskab. Det gør det så meget desto mere vigtigt at vente med at stramme finanspolitikken, til vi er helt ude af krisen.

I denne analyse giver vi et overblik over den nye forskning i sammenhængen mellem 'austerity'-politik og politisk polarisering. 'Austerity'-politik kan oversættes til 'sparepolitik i krisetider', dvs. nedbringelse af det offentlige underskud, mens økonomien er i lavkonjunktur. 'Politisk polarisering' er mindre klart defineret. Det kan dække over, at flere vælgere støtter utraditionelle partier eller partier på de politiske yderfløje. Desuden kan begrebet dække over, at flere borgere mister tilliden til det politiske system.

Vi vil fokusere på forskningen inden for økonomi, som er AE's fagområde. Sociologer, politologer og historikere har uden tvivl bedre værktøjer end økonomer til at forstå, hvorfor bestemte politiske idéer fænger an på ét tidspunkt i historien og ikke på andre. Men hvis der er gode data, kan økonomer bidrage med statistiske analyser af, om særlige økonomiske forhold giver ekstra gode vækstbetingelser for en politisk strømning. Det gør de nye studier, som vi gennemgår i denne analyse. Det dækker dels over tværlandestudier og dels over studier af udvalgte politiske bevægelser.

## **Tværlandestudier viser, at sparepolitik historisk har øget den politiske polarisering**

En række empiriske studier bruger data på tværs af lande til at undersøge sammenhængen mellem nedskæringspolitikker og politisk polarisering. De er oplistet i Tabel 1 bagerst i analysen.

Det gælder bl.a. Hübscher m.fl. (2020), som har foretaget en statistisk analyse af valgresultater fra 16 vestlige lande i 1980-2016. Analysen viser, at sparepolitikker i krisetider både sænker valgdeltagelsen, øger opbakningen til ikke-mainstream-partier og øger den politiske spredning langs en traditionel højre-venstre-akse. Forfatterne bruger ekspertvurderinger til at gruppere politiske partier i "mainstream" og "ikke-mainstream" og placere dem på højre-venstre-aksen.

Hübscher m.fl. (2020) finder desuden, at sammenhængen mellem sparepolitik og politisk polarisering er stabil over de sidste 40 år. Effekten er altså ikke specifikt knyttet til finanskrisen.

Konklusionen i Hübscher m.fl. (2020) bliver bakket op af Ponticelli & Voth (2020), som finder, at sparepolitik har en tendens til at afføde social uro (strejker, opstande mv.). Konklusionen bygger på regressionsanalyser på data for 24 europæiske lande i 1919-2008.

En del analyser ser på, om vælgere straffer de regeringspartier, der gennemfører sparepolitikken. Det finder et par undersøgelser af perioden omkring finanskrisen (Bojar m.fl. 2020, Talving 2017). Et par studier finder derimod ikke, at regeringspartier i særlig grad bliver væltet, hvis de nedbringer det offentlige underskud. Det gælder Alessina m.fl. (2013) og Arias & Stasavage (2019), som undersøger en række høj- og mellemindkomstlande i henholdsvis 1975-2008 og 1870-2011. Det udelukker dog ikke, at sparepolitikker, der specifikt gennemføres i krisetider, kan ændre det politiske landskab.

Endelig er der en del studier, der ser på, om økonomiens tilstand i sig selv har betydning for vælgernes vandring ud på fløjene. Hvis det er tilfældet, vil sparepolitikker i krisetider indirekte føre til øget politisk polarisering, eftersom den slags sparepolitikker forværrer økonomiens tilstand. En række studier efter finanskrisen bekræfter, at den høje ledighed mv. førte til politisk polarisering (Algan m.fl. 2017, Dustman m.fl. 2017, Hernandez & Kreisi 2016).

Et enkelt studie med en længere dataperiode (1870-2014) finder også en stigende vælgervandring mod den yderste højrefløj i kølvandet på finansielle kriser, men finder ikke en særlig tendens til den slags vælgervandringer i kølvandet på andre typer af økonomiske kriser (Funke m.fl. 2016). Den økonomiske historiker, Barry Eichengreen (2018), konkluderer, at tider med høj ledighed og økonomisk usikkerhed generelt leverer særligt gode vækstbetingelser for populistiske tendenser, og bankkriser føjer den ekstra gnist til, at ansvaret for krisen kan placeres hos en finansiell elite.

## Studier af specifikke politiske bevægelser underbygger konsekvenserne af sparepolitik

De mange tværlandestudier bliver underbygget af en tiltagende litteratur om specifikke politiske bevægelser. Først og fremmest er der stor en politologisk/historisk litteratur, der kobler specifikke politiske bevægelser med de økonomiske forhold i samtiden. Her peges der f.eks. på finanskrisens betydning for fremkomsten af Gyldent Daggry og Syriza i Grækenland, Lega Nord og Femstjernebevægelsen i Italien, separatistbevægelser i Spanien samt de gamle partiers tilbagegang i Irland.<sup>2</sup>

I de seneste par år er der også udkommet en række økonomiske studier, som bruger statistiske analyser til at dokumentere, at sparepolitikken har fremmet specifikke politiske bevægelser, bl.a. tilslutningen til Sverigedemokraterne og Brexit.<sup>3</sup> De udnytter alle, at kriser og sparepolitikker har forskellig effekt på tværs af valgdistrikter, jf. Tabel 2 bagerst i analysen.

### Svensk sparepolitik i 2000'erne og 2010'erne øgede tilslutningen til Sverigedemokraterne

Bø m.fl. (2019) viser en stærk sammenhæng mellem individuelle vælgers tilslutning til Sverigedemokraterne og deres økonomiske tab som følge af dels sociale nedskæringer i 2006-2012 og

finanskrisen i 2008.

Fra 2006 og frem blev skatterne sænket på lønindkomst og de offentlige overførsler blev reduceret. Det førte ifølge forfatterne til en markant stigning i uligheden mellem personer i og udenfor beskæftigelse ("insiders" og "outsiders"). Da finanskrisen kom, øgede den job-usikkerheden for personer med "usikre jobs", dvs. jobs der kunne automatiseres eller outsources.

Bø m.fl. (2019) viser, at Sverigedemokraterne efter nedskæringspolitikkerne vandt frem i valgdistrikter med en høj andel af "outsiders". Og efter finanskrisen vandt de frem i valgdistrikter med en høj andel af "usikre jobs". Forfatterne finder, at deres resultater er robuste, men at deres metode ikke helt udelukker andre årsagssammenhænge.

Konklusionen om finanskrisens effekt underbygges af Dehdari (2018). Han viser, at fyringer blandt ufaglærte, etnisk-svenske personer forklarer næsten en tredjedel af Sverigedemokraternes fremgang mellem 2006 og 2010. Dehdaris statistiske metode sandsynliggør i endnu højere grad end metoden i Bø m.fl., at der er tale om en årsagssammenhæng.

## **Britisk sparepolitik i 2010'erne førte til Brexit**

Fetzer (2019) estimerer, at Storbritannien sandsynligvis stadig ville være medlem af EU, hvis den konservative britiske regering ikke havde gennemført markante nedskæringer under finanskrisen. Nedskæringerne indebar, at de sociale udgifter faldt med 23,4 pct. i 2010-2015.

Studiet ser på, hvor meget der blev skåret i de sociale udgifter i de enkelte valgdistrikter i Storbritannien, og sammenholder det med individdata for befolkningens opbakning til "Leave"-kampagnen i 2016. Studiet finder en signifikant kausal sammenhæng mellem nedskæringer i de sociale udgifter og opbakningen til "Leave" i de enkelte valgdistrikter. Sparepolitikken har med andre ord øget tilslutningen til Brexit. Effekten er så stor, at "Remain"-kampagnen formentlig ville have vundet, hvis det ikke havde været for nedskæringerne.

Udover at øge tilslutningen til Brexit har sparepolitikken øget tilslutningen til det nationalistiske parti, UKIP, og vælgerne følelse af, at magthaverne ikke lytter til dem eller interesserer sig for dem.

# Sparepolitikker forværrer også de politiske konsekvenser af globaliseringen

Politisk polarisering hænger selvfølgelig ikke kun sammen med kriseforstærkende sparepolitikker. Forskningslitteraturen inden for sociologi, politologi og økonomi peger også på mange andre forklaringsfaktorer. Faktorerne er ikke gensidigt udelukkende. Tværtimod kan forhold såsom økonomisk usikkerhed, ulighed, eksponering for indvandring og udenlandsk konkurrence forstærke hinandens effekt.

I den økonomiske forskningslitteratur peges der særligt på globaliseringen som en afgørende faktor. I USA har globaliseringen øget tilslutningen til yderligtgående højrefløjspolitikere og autoritære værdier, i Storbritannien har den øget tilslutningen til Brexit, og i 15 europæiske lande har globaliseringen øget tilslutningen til nationalistiske partier. Det viser henholdsvis Autor m.fl. (2016), Colantone and Stanig (2018a og 2018b) og Dippel m.fl. (2015), som alle måler graden af globalisering ved forskellige medarbejdergruppers udsathed over for kinesisk/østeuropæisk konkurrence.

Globaliseringen går ud over specifikke grupper på arbejdsmarkedet. Den gør det derfor ekstra vigtigt, at vi som samfund har et stærkt socialt sikkerhedsnet og fører en konjunkturpolitik, der gør det lettere for de ledige at finde et nyt job. Nedsikringer i de sociale udgifter i krisetider er derfor ikke alene en selvstændig kilde til politisk polarisering – sparepolitikken forstærker også de polariseringstendenser, som globaliseringen kan medføre.

Det understreger Swank & Betz (2002), der finder, at høje velfærdsudgifter svækker globaliseringens betydning for støtten til ekstreme højrefløjspartier.

## Litteratur

- Alessina, A.F. m.fl. (2013): 'The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments', NBER Working Paper No. 17655, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w17655/w17655.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17655/w17655.pdf)
- Algan, Y. m.fl. (2017): 'The European trust crisis and the rise of populism', <https://voxeu.org/article/european-trust-crisis-and-rise-populism>
- Arias, E. & D. Stasavage (2019): 'How Large Are the Political Costs of Fiscal Austerity?', The Journal of Politics.

- Baldini G. & M.F.N. Giglioni (2019): 'Italy 2018: The Perfect Populist Storm?', Parliamentary Affairs.
- Bò, D. m.fl. (2019): 'Economic Losers and Political Winners: Sweden's Radical Right'. Arbejdspapir, [https://oritkedar.huji.ac.il/sites/default/files/oritkedar/files/rise\\_of\\_radical\\_right\\_feb\\_2019.pdf](https://oritkedar.huji.ac.il/sites/default/files/oritkedar/files/rise_of_radical_right_feb_2019.pdf).
- Bojar, A. m.fl. (2020): 'The Effect of Austerity Packages on Government Popularity during the Great Recession', udkommer i British Journal of Political Science
- Colantone, I. & P. Stanig (2018a): 'Global Competition and Brexit', American Political Science Review.
- Colantone, I. & P. Stanig (2018b): 'The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe', American Journal of Political Science.
- Dayton, R. (2015): 'Separatism, Globalization, and the European Union', Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 15/1.
- Dehdari, S. (2018): 'Economic Distress and Support for Far-right Parties – Evidence from Sweden', <https://conpol.org/wp-content/uploads/2019/12/EconomicDistress.pdf>
- Dippel, C. (2015): 'Globalization and Its (Dis-)Content: Trade Shocks and Voting Behavior', NBER Working Paper nr. 21812
- Dustman, C. m.fl. (2017): Europe's Trust Deficit: Causes and Remedies, <https://voxeu.org/content/europes-trust-deficit-causes-and-remedies>
- Eichengreen, B. (2018): The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era, Oxford University Press.
- Fetzer, T. (2019): 'Did Austerity Cause Brexit?', American Economic Review 109 (11), <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181164>
- Funke, M. m.fl. (2016): 'Going to extremes: Politics after financial crises, 1870-2014', European Economic Review.
- Gálofre-Vilà, G. m.fl. (2020): 'Austerity and the Rise of the Nazi party', NBER Working Paper Nr. 24106. Se evt. den mere pædagogiske udgave på <https://voxeu.org/article/fiscal-austerity-and-rise-nazis>
- Hernandez, E. & H. Kreisi (2015): 'The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe', European Journal of Political Research.
- Hübscher, E. m.fl. (2020): 'Does Austerity Cause Polarization?' Arbejdspapir fra SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3541546>
- Markantonatou, M. (2013): 'Diagnosis, Treatment, and Effects of the Crisis in Greece. A "Special Case" or a "Test Case"?', MPIfG Discussion Paper 13/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ponticelli, J. & H.-J. Voth (2020): 'Austerity and anarchy: Budget cuts and social unrest in Europe, 1919-2008', Journal of Comparative Economics.

- Vidal G. (2019): 'The Political Consequences of the Great Recession in Southern Europe. Crisis and Representation in Spain', Ph.D.-afhandling ved European University Institute i Firenze.
- Swank, D. & H.-G. Betz (2003): 'Globalization, the welfare state and right-wing populism in Western Europe', Socio-Economic Review.
- Talving, L. (2017): 'The electoral consequences of austerity: economic policy voting in Europe in times of crisis', West European Politics.

#### Tværlandestudier af sammenhængen mellem sparepolitik og politisk polarisering

Lande	Konklusion	Periode	Studie
16 vestlige lande	Sparepolitik i krisetider sænker valgdeltagelsen, øger opbakningen til ikke-mainstream-partier og øger den politiske spredning.	1980-2016	Hübscher m.fl. (2020)
24 europæiske lande	Store nedskæringer i de offentlige udgifter udløser social uro. Skattestigninger har en mindre effekt.	1919-2008	Ponticelli & Voth (2020)
15 europæiske lande	Regeringspartier bliver straffet for sparepolitik i krisetider.	2005-2015	Bojar m.fl. (2020)
24 europæiske lande	Regeringspartier bliver straffet for sparepolitik i krisetider.	2004-2014	Talving (2017)
19 OECD-lande	Regeringspartier bliver ikke straffet for at nedbringe offentligt underskud. Studiet interagerer ikke udviklingen i den offentlige saldo med makroøkonomiske forhold (såsom outputgab, offentlig gæld).	1975-2008	Allessina m.fl. (2013)
32 mellem- og højindkomstlande	Regeringspartier bliver ikke straffet for at nedbringe offentligt underskud. Studiet interagerer ikke udviklingen i den offentlige saldo med makroøkonomiske forhold (såsom outputgab, offentlig gæld).	1870-2011	Arias & Stasavage (2019)
20 vestlige lande	Partier på den yderste højrefløj vinder frem efter finansielle kriser, men tilsyneladende ikke efter andre slags økonomiske kriser.	1870-2014	Funke m.fl. (2016)
26 europæiske lande	Sammenhæng på regionsniveau mellem ledighed og stemmer på ikke-mainstream partier, især populistiske partier.	2000-2017	Algan m.fl. (2017)
30 europæiske lande	Sammenhæng på landeniveau mellem ledighed mm. og stemmer på ikke-regerings-partier, især		



populistiske partier og yder-partier.

2000'erne og  
2010'erne Hernandez &  
Kreisi (2016)

14 EU-lande	Folks tillid til parlamentet falder, når hjemregionens BNP og beskæftigelse falder. Effekten var særligt stærk under finanskrisen, men var der også før. Effekten er særligt stærk i Sydeuropa og Frankrig.	2002-2014	Dustman m.fl. (2017)
-------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------	----------------------

#### Statistiske undersøgelser af specifikke bevægelser

Bevægelse	Konklusion	Metode	Studie
Sverigedemokraterne	Reformer, der sænkede den relative levestandard for overførselsmodtagere, fremmede tilslutning til Sverigedemokraterne. Det samme gjorde finanskrisen.	OLS på data for valgdistrikter	Bò m.fl. (2019)
Sverigedemokraterne	Finanskrisen fremmede tilslutning til Sverigedemokraterne	OLS og IV på data for valgdistrikter	Dehdari (2018)
Brexit	Nedskæringer i de sociale udgifter øgede tilslutningen til Brexit. Studiet finder, at effekten er så stor, at Storbritannien stadig ville være med i EU, hvis der ikke var blevet ført sparepolitik	OLS og IV på data for valgdistrikter	Fetzer (2019)
Det tyske nazistparti	Nedskæringer i de offentlige udgifter og øgede skatter fremmede tilslutningen til det tyske nazistparti.	OLS og IV på data for byer	Galofré-Vilà m.fl. (2020)

**1** Financial Times d. 4. januar 2021: 'OECD warns governments to rethink constraints on public spending', [www.ft.com/content/7c721361-37a4-4a44-9117-6043afee0f6b](https://www.ft.com/content/7c721361-37a4-4a44-9117-6043afee0f6b)

**2** De nævnte bevægelser er fx beskrevet i Markantonatou (2013), Baldini & Giglioni (2020), Dayton (2015), Vidal (2019) og Hardiman m.fl. (2016).

**3** I den helt ekstreme afdeling har Galofré-Vilà m.fl. (2020) dokumenteret, at en serie af store skattestigninger og offentlige nedskæringer i Tyskland i 1930'erne gav et afgørende rygstød til nazipartiet. Forfatterne ser selv resultaterne som et spektakulært eksempel på konsekvenserne af 'austerity'-politik. I det omfang man kan generalisere effekterne i studiet til mindre ekstreme tider, vil effekterne selvfølgelig være mindre.